



เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สชช.

เรื่อง จากวิสัยทัศน์ 2570 ...สู่แผนฯ 11

วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2552

ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จ.นนทบุรี



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดประชุมประจำปี 2551 เรื่อง วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 ซึ่งที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยในปี 2570 ว่า “คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

การประชุมประจำปี 2552 ซึ่งเป็นปีที่สามของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และเป็นช่วงที่สำนักงานฯ จะต้องเตรียมการเพื่อวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมีมติเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 อนุมัติให้สำนักงานฯ จัดประชุมประจำปี 2552 ในหัวข้อเรื่อง “จากวิสัยทัศน์ 2570...สู่แผนฯ 11” เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้เริ่มหารือกับสถาบันพัฒนาบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหัวข้อที่จะทำการศึกษาวิจัยในประเด็นการพัฒนาที่สำคัญที่จะนำไปสู่การใช้เป็นกรอบเค้าโครงของการจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. และหาข้อสรุปร่วมกันในการทำการศึกษาวิจัยในรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปใช้ประกอบการพิจารณากรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ต่อไป

การจัดเตรียมประเด็นการพัฒนาที่สำคัญเพื่อระดมสมองในการประชุมประจำปี 2552 สำนักงานฯ ได้ดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมที่จะมีผลกระทบต่อพัฒนาในปัจจุบันและในอนาคต ตลอดจนจัดประชุมระดมสมองกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อทบทวนสถานการณ์และชี้ประเด็นปัญหาสำคัญให้มีความชัดเจนครบถ้วน และจัดทำข้อสรุปเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วย 5 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์และประเมินการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกที่ส่งผลกระทบต่อบริบทการพัฒนาของประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ส่วนที่ 2 – 5 เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์พร้อมด้วยข้อเสนอประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละเรื่อง ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการสร้างสัญญาณประชาคมใหม่

สำนักงานฯ ขอขอบคุณสถาบันพัฒนาบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการจัดเตรียมข้อมูลและประเด็นการพัฒนาที่ใช้ประกอบการจัดทำเอกสารการประชุม และมุ่งหวังว่าสาระในเอกสารจะสามารถจูงใจให้เกิดการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น จากทุกภาคส่วนที่เข้าร่วมในการประชุมประจำปี 2552 ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรกฎาคม 2552

สารบัญ

คำนำ

สรุปผู้บริหาร

ก-ธ

ส่วนที่ 1 :	ความท้าทายหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก : โอกาสของประเทศไทย	1
ส่วนที่ 2 :	เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย	44
ส่วนที่ 3 :	ภาวะโลกร้อน : วิกฤตสร้างโอกาสการพัฒนา	92
ส่วนที่ 4 :	สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย	140
ส่วนที่ 5 :	สัญญาประชาคมใหม่ : พลังขับเคลื่อนสังคมสู่สมดุล	160

ส่วนที่ 1

ความท้าทายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : โอกาสของประเทศไทย

1. บทนำ

ในการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินแนวโน้มหลักที่ประเทศไทยและโลกอาจต้องเผชิญใน 20 ปีข้างหน้า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยไว้ 7 ประการ โดยที่ในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 ดังกล่าว เศรษฐกิจโลกอยู่ท่ามกลางความความไม่สมดุลซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงจากวิกฤติที่สำคัญ ๆ ได้แก่ วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจ วิกฤติการณ์น้ำมันและพลังงาน วิกฤติการณ์อาหารและความหิวโหย รวมทั้งวิกฤติการณ์การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก ซึ่งในที่สุดความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจระหว่างขั้วอำนาจเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ก่อตัวขึ้นในระหว่างปี 2544 - 2550 รวมทั้งผลพวงจากความไม่สมดุลระหว่างการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีกับการกำหนดกฎระเบียบและการกำกับดูแลในระดับที่เหมาะสมโดยเฉพาะในภาคการเงิน ได้นำไปสู่วิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ก่อนที่จะลุกลามและส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริงและทำให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกในปี 2551 - 2552

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินดังกล่าวนอกจากจะทำให้เศรษฐกิจโลกต้องเผชิญกับปัญหาภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะสั้นแล้ว คาดว่าการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้นและการปรับตัวในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจต่อภาวะความไม่สมดุลซึ่งเป็นรากฐานของปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ จะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบริบทของโลกในอนาคตข้างหน้าเป็นอย่างมากในทุกมิติ อาทิ ศักยภาพการผลิตที่แท้จริงของประเทศต่าง ๆ การบริหารจัดการเศรษฐกิจ การกำกับดูแลภาคการเงิน การปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนาที่ต้องเพิ่มลำดับความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีและคำนึงถึงข้อจำกัดด้านประชากรและแรงกดดันด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกมากขึ้น รวมทั้งการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อรับมือกับวิกฤติการณ์ด้านต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงมากขึ้น

ดังนั้นเอกสารฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยทำการวิเคราะห์ประกอบรวมเข้ากับการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ได้ประเมินไว้เดิมในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 และผลที่เกิดจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจต่อบริบทการพัฒนาของโลกและต่อประเทศไทย โดยพิจารณาผลกระทบต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ของโลกทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อกำหนดเป็นทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะข้างหน้า เอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1. วิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงินโลกกับผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก 2. ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ 3. โอกาสและความท้าทายของเศรษฐกิจไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก

2. วิฤติการณ์เศรษฐกิจกับผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก

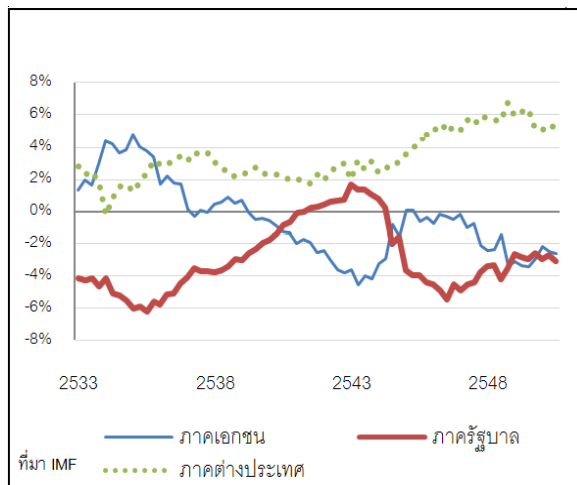
ในการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินแนวโน้มหลักที่โลกและประเทศไทยจะต้องเผชิญใน 20 ปีข้างหน้าไว้ 7 ประการ ประกอบด้วย (1) การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นและทำให้เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็ว (2) เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชียมากขึ้น (3) การเปลี่ยนแปลงด้านตลาดการเงินโลกซึ่งจะมีความผันผวนและความเสี่ยงมากขึ้น และความเชื่อมโยงด้านการเงินระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นนั้นจะทำให้ผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ระหว่างตลาดการเงินโลกมีความรวดเร็วและรุนแรงขึ้น (4) ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่จะเป็นโอกาสของประเทศไทยในการให้บริการผู้สูงอายุ ซึ่งในขณะเดียวกันก็จะเป็นประสบการณ์ในการเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยเองที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับ (5) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อม (6) แนวโน้มปัญหาความมั่นคงด้านพลังงานซึ่งจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของโลกรวมถึงประเทศไทยในอนาคต (7) ปัญหาภัยคุกคามจากภาวะโลกร้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชากรโลก

ในช่วงการประเมินการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกเพื่อประกอบการจัดทำวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น เศรษฐกิจโลกอยู่ท่ามกลางภาวะไม่สมดุลในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้เศรษฐกิจโลกมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติสำคัญ ๆ 4 ประการ คือ (1) วิฤติการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลกอย่างรุนแรง (2) วิฤติการณ์ราคาน้ำมันและพลังงาน (3) วิฤติการณ์ความมั่นคงทางด้านอาหารและความหิวโหย และ (4) วิฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ปัญหาวิกฤติการณ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นนั้นมีสาเหตุมาจากภาวะความไม่สมดุลของโลกในด้านต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องและเป็นความเสี่ยงที่คุกคามต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาวและต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชากรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี 2544 นั้นสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การดำเนินนโยบายการเงินอย่างผ่อนคลายเป็นพิเศษของสหรัฐฯ เป็นระยะเวลานานรวมทั้งการยกเลิก/การผ่อนคลายนโยบายกีดกันและกฎระเบียบในการกำกับดูแลภาคการเงินอย่างหละหลวมท่ามกลางวิวัฒนาการและความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของวิศวกรรมและนวัตกรรมทางการเงินที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกรรมเพื่อการเก็งกำไรในตลาดการเงินและตลาดล่วงหน้าสินค้าโภคภัณฑ์ กองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยง (Hedge funds) มีขนาดใหญ่ขึ้นมาก และการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของประเทศจีนและการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงของประเทศในเอเชีย รวมทั้งความต้องการพลังงานและสินค้าโภคภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นมากตามภาวะความร้อนแรงของเศรษฐกิจประเทศเกิดใหม่ (emerging economies) และโอกาสและช่องทางในการเก็งกำไร ซึ่งความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจและการเงินโลกที่มีมากขึ้นในระหว่างปี 2544 - 2550 ได้นำไปสู่วิฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในปี 2551 - 2552 ซึ่งนอกจากจะทำให้เศรษฐกิจหดตัวในระยะสั้นแล้วยังจะมีผลต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขและการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยในอนาคตอย่างมีนัยสำคัญ

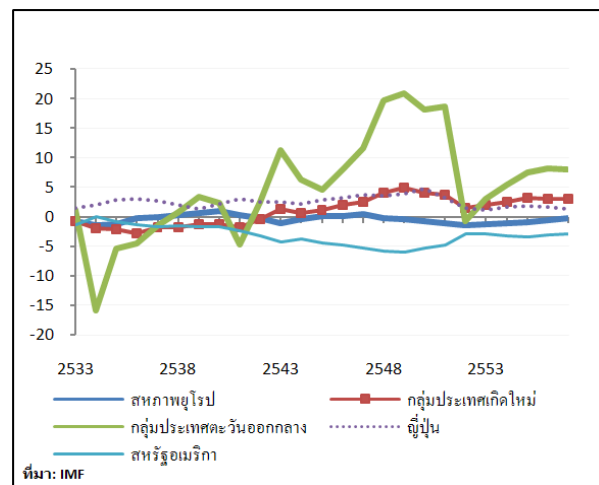
การก่อตัวของปัญหาวิฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ มีสาเหตุสำคัญมาจากการใช้จ่ายและการก่อหนี้ที่เกินตัวของสังคมสหรัฐฯ ที่ปรากฏให้เห็นในรูปของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในจำนวนมหาศาลเป็นเวลาต่อเนื่องหลายปี ในขณะที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียเป็นฝ่ายที่เกินดุลจำนวนมหาศาลในช่วงหลังวิฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของเอเชียในปี 2541 โดยที่ส่วนหนึ่งเป็นการเกินดุลที่เกิดจากการบิดเบือนกลไกราคาระหว่างประเทศ เงินทุนที่เกิดจากการเกินดุลจำนวนมหาศาลดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศสหรัฐฯ ภายใต้

เงื่อนไขอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง¹ การพัฒนาของตลาดตราสารอนุพันธ์ (Derivative market) การขาดระบบตรวจสอบและควบคุมความเสี่ยงในระดับที่เหมาะสมของภาคการเงินได้เป็นช่องทางและเอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาในลักษณะ Moral Hazard รวมทั้งนโยบายกระตุ้นตลาดที่อยู่อาศัยของรัฐบาล สภาพแวดล้อมดังกล่าวทำให้เงินทุนถูกจัดสรรไปยังกิจกรรมการกู้ยืมที่มีผลตอบแทนสูงแต่ในขณะเดียวกันก็มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะการให้กู้ยืมในตลาดด้อยมาตรฐานหรือ Sub-prime และการกู้ยืมเพื่อการเก็งกำไรในราคาหลักทรัพย์และราคาสินค้าต่าง ๆ ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่การขยายตัวที่ร้อนแรงเกินไปที่เรียกว่าเป็นปัญหาฟองสบู่ ราคาทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วพร้อมกับภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นทั้งในงบดุลของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจควบคู่ไปกับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของสินเชื่อ (Leverage-based economic activities) ทั้งในด้านการลงทุนและการบริโภค

แผนภูมิที่ 1: งบดุลของภาคส่วนต่างๆ ในประเทศสหรัฐฯ



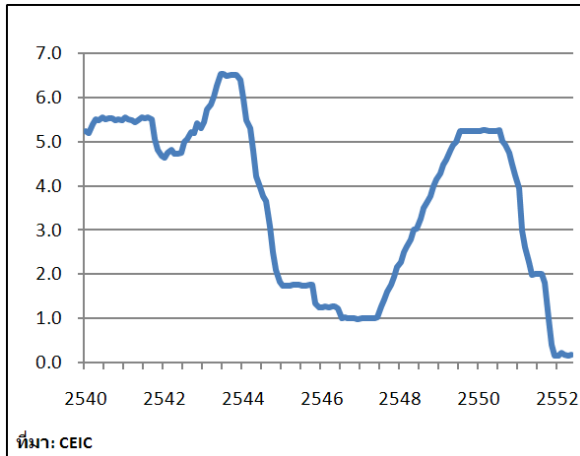
แผนภูมิที่ 2 : ดุลบัญชีเดินสะพัด (% GDP)



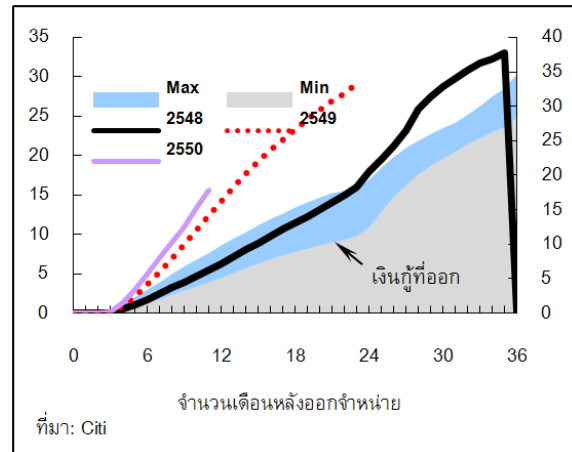
อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและราคาสินค้าเกษตรในช่วงหลังปี 2546 ส่งผลให้แรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาฟองสบู่ในเศรษฐกิจสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยที่อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.27 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 5.37 ในเดือนสิงหาคม 2550 ทำให้ธนาคารกลางสหรัฐฯ มีความจำเป็นในการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อลดความร้อนแรงทางเศรษฐกิจและลดแรงกดดันทางด้านเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ยนโยบายที่เคยอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0.98 ในเดือนธันวาคม 2546 ปรับตัวเข้าสู่ขาขึ้นและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงระดับสูงสุดที่ร้อยละ 5.02 ในเดือนสิงหาคมปี 2550 ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดปรับตัวเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจเริ่มมีแนวโน้มชะลอตัวลงจากต้นทุนน้ำมันราคาสินค้าโภคภัณฑ์ที่สูงขึ้น รวมทั้งเป็นผลของการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้รายได้และขีดความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ลดลง โดยเฉพาะในตลาด Sub-prime การผิมนัดชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้น

¹ โดยเฉพาะการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางสหรัฐฯ ในช่วงหลังเหตุการณ์วินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน 2544 และวิกฤติการณ์ภาวะการค้าสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ในปี 2543-2546 เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจและป้องกันมิให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ เข้าสู่ภาวะ Technical recession ทั้งนี้ในช่วงปี 2544 – 2547 ธนาคารกลางสหรัฐฯ ได้ดำเนินการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายทั้งสิ้นรวม 27 ครั้งและส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายปรับตัวลดลงจากร้อยละ 6.5 เป็นร้อยละ 1.0

**แผนภูมิที่ 3 : อัตราดอกเบี้ยนโยบายของ
ของสินเชื่อ ธนาคารกลางสหรัฐฯ เฉลี่ย 1 เดือน (%)**



**แผนภูมิที่ 4 : อัตราการผิดชำระหนี้สะสม
Sub-prime ตั้งแต่ปี 2543-2550**



อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นกลายเป็นภาระที่ผู้กู้ยืมในกลุ่ม sub-prime ไม่สามารถรับภาระได้โดยเฉพาะในภาวะที่โอกาสในการจ้างงานและการสร้างรายได้เริ่มชะลอลง จึงกลายเป็นหนี้เสียและส่งผลกระทบต่อเนื่องในวงกว้างที่เป็นกลายวิกฤติการณ์สินเชื่อต่อคุณภาพ (Sub-prime crisis) ในช่วงกลางปี 2550 และได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อสถาบันการเงินที่ลงทุนในตราสารอนุพันธ์และในที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงสถาบันการเงินเป็นวงกว้างมากขึ้น เริ่มจากกรณีการล้มละลายของสถาบันการเงินในช่วงปี 2550² ซึ่งก่อให้เกิดภาวะความตึงตัวของสินเชื่อทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ความเชื่อมั่นของประชาชนและภาคธุรกิจลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยลดลง เมื่อประกอบกับการขายทอดตลาดของบ้านที่เป็นหลักทรัพ์ค้ำประกันมีมากขึ้นราคาที่อยู่อาศัยจึงลดลงอย่างต่อเนื่อง มูลค่าที่อยู่อาศัยและหลักทรัพ์อื่น ๆ ที่ลดลงท่ามกลางความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นทำให้ความมั่งคั่งของประชาชนลดลง ความต้องการสินค้าและบริการเพื่อการอุปโภคบริโภคและความต้องการขยายการลงทุนของผู้ประกอบการจึงลดลงตามและส่งผลกระทบต่อความต้องการสินค้าและบริการในภาคเศรษฐกิจภาคการผลิตจริง ภาคการผลิตและการค้าระหว่างประเทศเริ่มชะลอตัวลงตามลำดับและถึงขั้นหดตัวรุนแรงในหลายประเทศ และความชบเซาในภาคเศรษฐกิจจริงก็ได้ส่งผลกระทบย้อนกลับต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินอีกระลอกหนึ่ง แม้ว่าทางการสหรัฐฯ ธนาคารกลางของสหรัฐฯ และธนาคารกลางสหภาพยุโรป ได้ร่วมมือกันดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเงิน เช่น การอัดฉีดสภาพคล่องทางตรง การร่วมมือระหว่างภูมิภาคของธนาคารกลางต่าง ๆ ในการเสริมสภาพคล่อง แต่อย่างไรก็ตามในที่สุดในช่วงปลายไตรมาส 3 ของปี 2551 ปัญหา Sub-prime crisis ได้ขยายขอบเขตขึ้นเป็นภาวะวิกฤติการณ์ทางการเงินที่รุนแรงเป็นวงกว้าง³

² เริ่มจากกรณีการล้มละลายของ Ownit Mortgage Solutions Inc. (มกราคม 2550) Mortgage Lenders Network USA Inc (กุมภาพันธ์ 2550) New Century Financial (เมษายน 2550) Bear Stearns hedge funds (มิถุนายน 2550) การล้มละลายของ American Home Mortgage Investment Corporation (สิงหาคม 2550) ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของ Countrywide Financial ซึ่งเป็นผู้ปล่อยกู้สินเชื่อจำนองรายใหญ่ของสหรัฐฯ และ ปัญหาการขาดสภาพคล่องของธนาคาร Northern Rock ของสหราชอาณาจักร (กันยายน 2550)

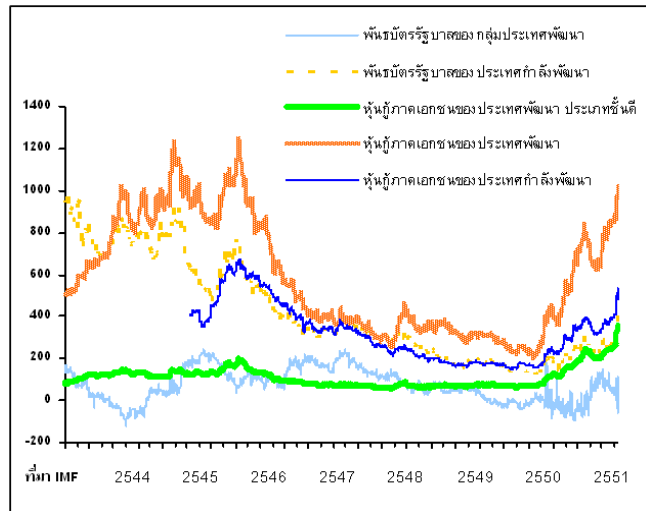
³ เริ่มจากปัญหาการขาดสภาพคล่องและการล้มละลายของสถาบันการเงินอย่างเป็นวงกว้างทั้งในสหรัฐฯ และในสหภาพยุโรปและเอเชีย เช่น กรณีการเข้าควบคุมกิจการ Fannie Mae and Freddie Mac (กันยายน 2551) การขายกิจการ Merrill Lynch ให้กับ Bank of America (กันยายน 2551) การล้มละลายของ Lehman Brothers (กันยายน 2551) ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของ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

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990s เป็นต้นมาที่ตลาดการค้าสินค้าและตลาดการเงินของโลกมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นตามลำดับจากการเปิดเสรีรวมทั้งความเชื่อมโยงถึงกันอย่างรวดเร็วของโลกข้อมูลข่าวสารทำให้ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการค้าและการเงินของประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและรุนแรง ทั้งนี้ในช่วงปี 2551 วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจได้ขยายขอบเขตจากประเทศสหรัฐอเมริกาสู่ประเทศอุตสาหกรรมสำคัญอื่น ๆ รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ต่าง ๆ โดยผ่านช่องทางที่สำคัญ 3 ด้านคือ

ช่องทางแรกโดยผ่านทางความเชื่อมโยงของตลาดเงิน ในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 การหดตัวของสภาพคล่องในตลาดการเงินและตลาดตราสารหนี้ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความตึงตัวของสินเชื่อในสหรัฐฯ และยุโรปในปี 2550 ได้ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างครอบคลุมภูมิภาคต่าง ๆ มากขึ้นจากการปรับตัวของสถาบันการเงินเองที่มีสาขาอยู่ในหลายประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศออกจากตลาดหลักทรัพย์สินและตลาดตราสารหนี้เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในแหล่งการลงทุนต่าง ๆ

แผนภูมิที่ 5 : Sovereign & corporate bond spreads (BPS)

ปัญหาความตึงตัวของสินเชื่อได้ขยายเป็นวงกว้างครอบคลุมสินเชื่อประเภทต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งสินเชื่อเพื่อการบริโภค สินเชื่อเพื่อการศึกษา รวมทั้งครอบคลุมสินเชื่อสำหรับทุกประเภทธุรกิจ โดยเฉพาะในภาวะที่ความเชื่อมั่นในแนวโน้มของเศรษฐกิจลดลง ปัญหาความตึงตัวของตลาดเงินและความซบเซาของตลาดทุนจึงเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคธุรกิจในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่อื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเกินร้อยละ 5 ซึ่งมี Risk premium ในการกู้ยืมสูงขึ้นอย่างมาก

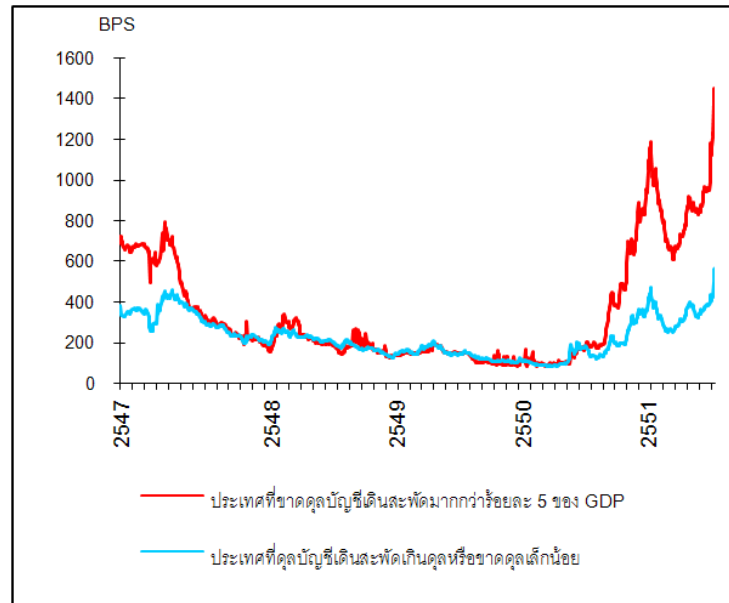


ช่องทางที่สองโดยผ่านทางความเชื่อมโยงของตลาดทุน ความเสียหายของภาคธุรกิจการเงิน การขาดความเชื่อมั่นในแนวโน้มและทิศทางของเศรษฐกิจ รวมทั้งการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศกลับเพื่อชดเชยความเสียหายทางการเงินในสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปได้ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์สินทั่วโลกปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งของภาคครัวเรือนและเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคธุรกิจ อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวน รวมทั้งส่งผลทางจิตวิทยาต่อความเชื่อมั่น⁴

ช่องทางที่สามโดยผ่านทางความเชื่อมโยงของตลาดการค้าโลก การหดตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ได้ส่งผลให้อุปสงค์ในตลาดโลกลดลงอย่างรุนแรงและนำไปสู่การปรับลดการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและการค้าโลกหดตัว ภาวะการค้าและการผลิตหดตัวได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพิงการส่งออกสูงเริ่มเข้าสู่ภาวะหดตัวเป็นวงกว้างทั่วโลกตั้งแต่ช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2551

⁴ โดยดัชนีราคาหลักทรัพย์ ณ สิ้นเดือนตุลาคม 2551 ของประเทศอุตสาหกรรมปรับตัวลดลงจากต้นปีประมาณร้อยละ 30 ถึงร้อยละ 40 เทียบกับต้นปี 2550 เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่ดัชนีราคาหลักทรัพย์ปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงประมาณร้อยละ 40 ถึงร้อยละ 50 ในช่วงเวลาเดียวกัน

แผนภูมิที่ 6 : Credit default swap spreads



ที่มา : IMF

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลกได้ส่งผลกระทบในระยะสั้นที่สำคัญ 2 ประการ คือ เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ หดตัวอย่างรุนแรง และ การที่ธนาคารกลางและรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจในระดับที่มี

ตารางที่ 1 : อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ และการค้าโลก

	2548	2549	2550	2551
โลก	4.6	5.3	5.2	2.8
สหรัฐอเมริกา	2.9	2.8	2.0	1.2
กลุ่มยูโรโซน	1.8	3.0	3.0	0.7
อังกฤษ	2.1	2.8	3.1	0.7
ญี่ปุ่น	1.9	2.1	2.4	-0.7
จีน	10.4	11.6	13.0	9.1
อินเดีย	9.5	9.7	9.3	7.3
เกาหลีใต้	4.2	5.1	5.1	2.2
ไต้หวัน	4.2	4.8	5.7	0.1
ฮ่องกง	7.1	7.0	6.4	2.6
สิงคโปร์	7.3	8.4	7.7	1.1
มาเลเซีย	5.3	5.8	6.3	4.6
ฟิลิปปินส์	5.0	5.4	7.2	4.6
เวียดนาม	8.4	7.9	8.2	6.3
อินโดนีเซีย	5.7	5.5	6.3	6.1
ปริมาณการค้าโลก	7.5	9.2	7.2	3.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรวบรวมจากแหล่งอ้างอิงหลายแหล่ง

นัยสำคัญต่อการฟื้นตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นทั้ง 2 ด้านดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ของโลกในระยะต่อไปในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ของประเทศต่างๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกชะลอตัวอย่างรุนแรงจากร้อยละ 5.2 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 2.8 ในปี 2551 นำโดยการชะลอตัวอย่างรุนแรงของประเทศสหรัฐ ยูโรโซน และการหดตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่น ในขณะที่เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศอาเซียน

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ที่สำคัญอื่น ๆ ชะลอตัวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 นั้นเศรษฐกิจของประเทศสำคัญหดตัวอย่างทั่วถึง และในปี 2552 เศรษฐกิจโลกยังคงอยู่ในภาวะหดตัวและเป็นช่วงของการปรับตัวต่อปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างต่อเนื่องโดยที่ความเสียหายมีความชัดเจนมากขึ้น ในขณะเดียวกันผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจจริงนั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจโลกจะหดตัวประมาณร้อยละ 1.3 ในปี 2552 นี้ ซึ่งนับเป็นวิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดในรอบ 80 ปี โดยเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยูโรโซน และญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะหดตัวรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงครึ่งปีแรก ปริมาณการค้าโลกและการผลิตภาคอุตสาหกรรมหดตัวในอัตราเร่งขึ้นตามลำดับซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้ปริมาณการค้าโลกหดตัวประมาณร้อยละ 11.0 เปรียบเทียบกับการขยายตัวร้อยละ 7.2 และร้อยละ 3.3 ในปี 2550 และปี 2551 ตามลำดับ การหดตัวอย่างรุนแรงของปริมาณการค้าโลกส่งผลให้เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศกลุ่มอาเซียนที่พึ่งพิงการส่งออกในสัดส่วนสูงหดตัวรุนแรงตามไปด้วย ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่ชะลอตัวลงมาก โดยภาพรวม ประเทศต่าง ๆ ประสบกับปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้างมากขึ้น ประเทศเกิดใหม่ในภูมิภาคยุโรปหลายประเทศประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินเนื่องจากการเคลื่อนย้ายเงินลงทุนเข้าสู่ประเทศลดลงมากและมีการไหลออกของเงินทุนเป็นช่วง ๆ ประกอบกับสินเชื่อในตลาดการเงินโลกตึงตัวมากขึ้น ความรุนแรงของปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโลกทำให้เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศบราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน (BRICs) ซึ่งเดิมเป็นที่เชื่อกันว่าจะมีภูมิคุ้มกันต่อภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจโลก ก็กำลังเข้าสู่ภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (จีน อินเดีย) และประสบปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจ (รัสเซีย บราซิล)

นอกจากนี้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเป็นจำนวนเม็ดเงินมหาศาลและนับว่าเป็นระดับที่มีนัยสำคัญต่อการฟื้นตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลกในระยะปานกลางและระยะยาว ทั้งนี้โดยที่ธนาคารกลางและภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาในภาคการเงินและการกระตุ้นเศรษฐกิจ ประกอบด้วย แนวทางแรก การลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงมากอย่างรวดเร็วจนทำให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายของประเทศต่าง ๆ ลดลงถึงระดับต่ำสุดในวัฏจักรเศรษฐกิจปัจจุบัน และนับว่าเป็นระดับต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ แนวทางที่สอง การอัดฉีดสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยธนาคารกลางทั้งในรูปของการปล่อยสินเชื่อ การเข้าถือหุ้นในกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยตรง และการรับซื้อทรัพย์สินที่มีปัญหาในระบบการเงิน รวมทั้งการปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลกลางเพื่อใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ⁵ ซึ่งทำให้มีปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศสำคัญ ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาซึ่งพบว่างบดุลของธนาคารกลางเพิ่มขึ้นประมาณ 2-2.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ⁷ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ดังกล่าวจะมีนัยสำคัญต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพในตลาดการเงินโลกในอนาคตและ แนวทางที่สาม การดำเนินมาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งในปัจจุบันมูลค่ามาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ รวมกันคาดว่าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.5 – 3.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก การดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจทางการคลังและการปรับตัวโดยอัตโนมัติของภาคการคลัง (Automatic stabilizer) ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ระดับและภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการบริหารเศรษฐกิจในอนาคตได้ รวมทั้งอาจจะกลายเป็นข้อจำกัดสำหรับการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการสาธารณสุขของประชาชนได้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ต้องมีการปฏิรูปภาครัฐและระบบการคลังในบางประเทศรวมทั้งการส่งเสริมการร่วมทุนจากภาคเอกชนในการดำเนินโครงการภาครัฐ

⁵ เช่นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของสหรัฐฯ สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่นในเดือนมิถุนายน 2552 อยู่ในระดับเพียงร้อยละ 0.15 0.25 0.5 และร้อยละ 0.3 ตามลำดับ เทียบกับร้อยละ 5.25 2.5 5.25 และร้อยละ 0.4 ในเดือนมกราคมปี 2550

⁶ แม้ว่าการดำเนินนโยบายอัดฉีดสภาพคล่องทางตรงจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ในช่วงระยะแรกของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจแต่การดำเนินการดังกล่าวมีน้ำหนักความสำคัญมากขึ้นในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยนโยบายปรับตัวเข้าสู่ระดับใกล้ศูนย์

⁷ รวม Qualitative easing

ตารางที่ 2 : มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจด้านการคลังของประเทศต่างๆ (% GDP)

	2551	2552	2553
อาร์เจนตินา	0.0	1.5	...
ออสเตรเลีย	1.2	2.5	2.1
บราซิล	0.0	0.6	0.5
จีน	0.4	3.1	2.7
แคนาดา	0.0	1.9	1.7
ฝรั่งเศส	0.0	0.7	0.8
เยอรมัน	0.0	1.6	2.0
อินเดีย ⁸	0.6	0.6	0.6
อินโดนีเซีย	0.0	1.4	0.6
อิตาลี	0.0	0.2	0.1
ญี่ปุ่น	0.3	2.4	1.8
เกาหลีใต้	1.1	3.7	1.2
เม็กซิโก	0.0	1.5	...
รัสเซีย	0.0	4.1	1.3
ซาอุดีอาระเบีย	2.4	3.3	3.5
แอฟริกาใต้	2.3	3.0	2.1
ตุรกี	0.0	0.8	0.3
สหราชอาณาจักร	0.2	1.5	0.0
สหรัฐอเมริกา	1.1	2.0	1.8
G-20 PPP-GDP weighted average	0.6	2.0	1.5

ที่มา : IMF, Fiscal Implication of the Global Economic and Financial Crisis, June 2009

ตารางที่ 3 : มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจสำหรับภาคการเงิน (% GDP)

(ข้อมูล ณ 19 พฤษภาคม 2552)

	การ เพิ่มทุน (A)	การเข้าซื้อ สินทรัพย์และ การกู้ยืมโดย การออกตราสาร (B)	การให้ความ ช่วยเหลือและ สนับสนุน ธนาคารกลาง (C)	การอัดฉีดสภาพ คล่องและการ ช่วยเหลืออื่น ๆ จากธนาคารกลาง (D)	การ รับประกัน (E)	ยอดรวม (A+B+C+D+E)
สหรัฐอเมริกา	4.6	2.3	0.7	41.9	31.4	81.0
ฝรั่งเศส	1.2	1.3	0.0	0.0	16.4	19.2
เยอรมัน	3.8	0.4	0.0	0.0	18.0	22.2
สหราชอาณาจักร	3.9	13.8	12.8	0.0	51.1	81.6
ญี่ปุ่น	2.4	11.4	0.0	1.2	7.3	22.2
เกาหลีใต้	2.5	5.0	0.0	0.2	12.7	20.4
จีน	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
อินเดีย	0.4	0.0	0.0	6.3	0.0	6.7
กลุ่มประเทศ G-20	2.1	2.8	0.8	12.5	14.4	32.5
กลุ่มประเทศ G-20						
สหภาพยุโรป	2.6	3.8	3.1	0.5	22.1	32.2
กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว	3.2	4.4	1.2	18.7	22.9	50.4
กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่	0.1	0.1	0.0	2.0	0.1	2.4

ที่มา : IMF, Fiscal Implication of the Global Economic and Financial Crisis, June 2009

⁸ Fiscal year basis

3. ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นรวมทั้งผลจากการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์เศรษฐกิจในระยะสั้นแล้ว คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อเนื่องในระยะปานกลาง (พ.ศ. 2553 - 2557) และระยะยาว ทั้งนี้ การหดตัวอย่างรุนแรงและทันทีทันใดของภาคครัวเรือนและสถาบันทางเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งผลจากการดำเนินนโยบายรัฐบาลคาดว่าจะยังคงส่งผลให้เศรษฐกิจโลกไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่ภาวะปกติในระยะอันใกล้ และการปรับตัวที่เกิดขึ้นจะเป็นทั้งการการฟื้นตัวของวัฏจักรเศรษฐกิจโลกจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรงและการปรับตัวในเชิงโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างเศรษฐกิจในภาพใหญ่ที่เกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในอนาคตและเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเตรียมยุทธศาสตร์เพื่อบริหารความเสี่ยงซึ่งเป็นที่ตระหนักกันมากขึ้นว่าจะเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งและรุนแรงขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลภายใต้เงื่อนไขความเชื่อมโยงของปัจจัยต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ที่อาจจะทำให้แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจยังมีความเสี่ยงและมีความล่าช้าได้อันเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจตลอดช่วงระยะเวลา 4 - 5 ปีข้างหน้า

แม้ว่าเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่จะขยายตัวในอัตราที่ต่ำลงและผลของการดำเนินมาตรการเศรษฐกิจในการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นอาจจะทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระยะปานกลางได้ก็ตาม นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่เชื่อว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะไม่นำไปสู่การชะงักงันของเศรษฐกิจโลกเช่นที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2457 - 2461 แต่จะเป็นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่จะเริ่มปรับตัวเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ไปพร้อม ๆ กัน (New economic and financial landscapes) โดยที่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจนั้นจะมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ อาทิ ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ยาวนาน (Great depression) อุปสงค์ในประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนาจะมีบทบาทมากขึ้นในการสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ความพยายามในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และพลวัตของภาคธุรกิจเอง (Entrepreneurial dynamism) รวมทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพการผลิตของโลกอย่างเป็นวงกว้าง ทั้งนี้โดยที่ผลกระทบจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์ของโลกในระยะยาว เมื่อประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากความไม่สมดุลของโลกซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานเดิมที่ได้ประเมินไว้ในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 คาดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกที่สำคัญ ๆ ในด้านเศรษฐกิจ การเงิน ความร่วมมือระหว่างประเทศ อาหาร พลังงาน สิ่งแวดล้อม และสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว สรุปได้ดังนี้

3.1 ศักยภาพและแนวโน้มการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกกับขว้างอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจของโลก ศักยภาพการเจริญเติบโตและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของโลกในระยะปานกลางซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจโลกนั้นมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยในปี 2545 - 2550 โดยที่มีความเสี่ยงในด้านความยั่งยืนทางการคลังมากขึ้น ในขณะที่เศรษฐกิจโลกในภาพรวมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกหลายศูนย์กลางที่มีแนวโน้มชัดเจนมากขึ้น โดยที่เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ BRICs จะมีขนาดความสำคัญเท่ากับกลุ่มประเทศ G7 ได้ในช่วงปี 2583-2593 และจีนจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองของโลกในปี 2568

การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการขยายสินเชื่อและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกิจกรรมของภาคการเงินเป็นแรงผลักดันที่สำคัญได้สิ้นสุดลงด้วยภาวะวิกฤตทางการเงินที่กระทบต่อเนื่องต่อภาคเศรษฐกิจจริงนั้นคาดว่าจะทำให้อุปสงค์ในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ลดลงจากระดับเฉลี่ยในปี 2545 - 2550 อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจโลกที่กลุ่ม

ประเทศหนึ่งมีการออมสูงเกินไปในขณะที่ในอีกกลุ่มหนึ่งมีการใช้จ่ายมากเกินไปนั้น โดยที่คาดว่าสหรัฐฯ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจำเป็นที่จะต้องลดระดับการบริโภคและส่งเสริมการออมเพิ่มขึ้นซึ่งชี้ถึงแนวโน้มการชะลอตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโลกโดยภาพรวมในระยะ 4-5 ปีนี้เพื่อความยั่งยืนของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว ทั้งนี้คาดว่าภาคการเงินในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ที่ประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ภาคการเงินโดยตรงจะยังอยู่ในช่วงของการปรับตัวจากความเสียหายทางการเงินและการเพิ่มทุนซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินมีการรวมตัวและลดขนาดลงภายใต้กฎระเบียบในการกำกับดูแลที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่มีโชคราการและสถาบันด้านการลงทุนอื่น ๆ ขณะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ คาดว่าจะอยู่ในช่วงของการปรับตัวจากการมีกำลังการผลิตส่วนเกินในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและปรับตัวต่อการลดลงของอุปสงค์ในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น ภาครัฐบาลและธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ จะยังมีบทบาทสำคัญทั้งในการแก้ไขปัญหาและการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบสืบเนื่องมาจากการหดตัวอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจปี 2552 ในขณะเดียวกันบางประเทศอาจประสบปัญหาการขาดดุลการคลังในระดับสูง ภาวะหนี้เสียในระบบสถาบันการเงิน และแรงกดดันเงินเฟ้อที่เกิดจากการดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำและขาดดุลการคลังเป็นระยะเวลาดูติดต่อกัน เพื่อเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ซึ่งอาจจะกลายเป็นความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้หากขาดการบริหารจัดการและการมียุทธศาสตร์ทางออกที่เหมาะสม (Exit strategies) รวมทั้งอาจจะกลายเป็นข้อจำกัด/อุปสรรคในการดำเนินการเพื่อปรับโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจให้ล่าช้าหรือบิดเบือนลำดับความสำคัญของการพัฒนาไปได้อย่างไม่แน่นอนที่ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลของหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเข้ามาพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขันเมื่อเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ช่วงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าจะการแข่งขันจะรุนแรงขึ้นและเป็นบริบทของการแข่งขันแบบใหม่ที่มีเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมอีกทั้งเป็นแรงกดดันหรืออำนาจการต่อรองที่สำคัญ

ตารางที่ 4 : ประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ (%)

	2524 - 33	2534 - 44	2545 - 50	2551 - 52	2553 - 57	2558 - 68
โลก	2.85	2.67	3.33	0.65	2.92	3.61
สหรัฐอเมริกา	3.27	3.08	2.65	-0.82	2.05	2.10
สหราชอาณาจักร	2.66	2.44	2.65	-1.69	1.80	1.90
แคนาดา	2.84	2.84	2.73	-1.04	2.15	2.20
ฝรั่งเศส	2.41	1.97	1.70	-1.12	1.25	1.50
เยอรมัน	2.34	2.03	1.16	-2.16	1.00	1.10
ญี่ปุ่น	3.95	1.16	1.81	-3.42	1.15	1.10
จีน	9.35	10.25	10.32	7.78	8.40	8.50
บราซิล	1.67	2.45	3.46	1.89	3.15	4.30
อินเดีย	5.87	5.47	7.95	5.91	6.80	7.60
รัสเซีย		-2.83	6.74	-0.19	5.40	7.00
เกาหลีใต้	8.74	5.97	4.83	-0.90	3.70	4.50
ฮ่องกง	6.79	3.67	5.61	-1.00	4.40	4.00
สิงคโปร์	7.36	6.83	6.64	-4.42	3.90	3.80
มาเลเซีย	5.93	6.62	5.90	0.57	4.00	4.50
ฟิลิปปินส์	1.80	2.96	5.57	2.32	4.40	5.50
อินโดนีเซีย	6.31	4.36	5.31	4.28	5.00	6.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการรวบรวมจากแหล่งอ้างอิงหลายแหล่ง

3.1.1 ศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาวจะลดลง

เนื่องจากหลายสาเหตุปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

ปัจจัยที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบทางเศรษฐกิจและข้อบังคับในภาคการเงินที่จะนำไปสู่กฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีความเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเก็งกำไรทั้งในตลาดสินค้าโภคภัณฑ์และตลาดการเงินอย่างรวดเร็วเกินไปและไม่สอดคล้องกับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจจริง

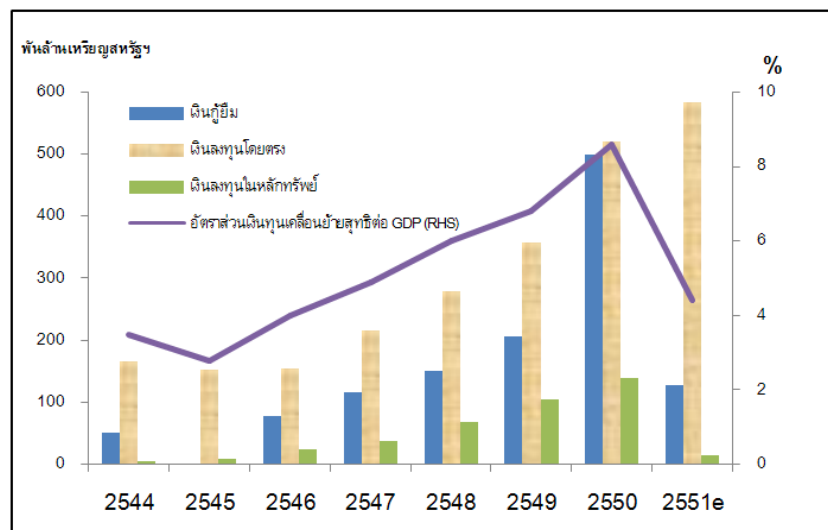
ปัจจัยที่สอง การแทรกแซงของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจทำให้ภาครัฐกลายเป็นเจ้าของและเข้ามามีการบริหารสถาบันการเงินรวมทั้งเป็นเจ้าของหุ้นในสัดส่วนที่มากขึ้น ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นเชื่อว่าการแทรกแซงกลไกการทำงานของตลาดโดยภาครัฐจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรลดลง

ปัจจัยที่สาม ภาวะภาษีที่อาจจะต้องมีการปรับเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยความสูญเสียในภาคการเงินและการชดเชยการขาดดุลภาครัฐที่เกิดจากการดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ⁹

ปัจจัยที่สี่ การดำรงอยู่ของสถาบันทางเศรษฐกิจที่ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญอันเป็นผลมาจากการอัดฉีดสภาพคล่องโดยธนาคารกลางและการเข้ามาซื้อหุ้นเพิ่มทุนของรัฐบาล ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงสูงกว่าที่รับรู้ รวมทั้งอาจมีความเสี่ยงของการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพได้ในอนาคตซึ่งรวมถึงประสิทธิภาพการบริหารความเสี่ยงและการบริหารสินเชื่อ หากขาดการปรับปรุงระเบียบและทีมผู้บริหารที่เหมาะสม

ปัจจัยที่ห้า การลดลงของปัจจัยทุนซึ่งเกิดจากการหดตัวของการลงทุนในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนยังมีแนวโน้มการขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ทุน แต่อย่างไรก็ตามวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็จะเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งที่จะกระตุ้นให้ภาครัฐกิจเอกชนรวมทั้งรัฐบาลเองหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทุนให้เต็มศักยภาพมากขึ้น

แผนภูมิที่ 7 : การเคลื่อนย้ายสุทธิของเงินทุนไหลเข้าไปยังประเทศกำลังพัฒนา ปี 2544-2551



ที่มา : World Bank Debtor Reporting System; 2008

⁹ ภายใต้ Intertemporal constraint ภาวะภาษีที่เพิ่มขึ้นในอนาคตเพื่อชดเชยการขาดดุลซึ่งเกิดจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจจะทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตลดลงยกเว้นในกรณีที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย ($g > r$) ซึ่งเกิดได้ยาก

ปัจจัยที่หก การหดตัวการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศและผลกระทบที่ทำให้ภาคการผลิตและการจ้างงานหดตัว รวมทั้งแรงกดดันที่อาจจะนำไปสู่การกีดกันทางการค้าที่ทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวได้ช้าลงในขณะที่อุปสงค์ภายในประเทศยังอ่อนแอ

ปัจจัยที่เจ็ด ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศโลกอย่างรวดเร็วและรุนแรงจะเพิ่มขึ้น รวมทั้งเป็นผลของความตระหนักและความสำคัญของภาคธุรกิจและภาคประชาชนที่จะมีมากขึ้น รวมถึงข้อตกลงและพันธกรณีในระดับนานาชาติที่จะต้องบรรลุ เช่น ในกรณีของสหรัฐ ที่สภาล่างได้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติ Climate Change Bill ไปเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 นี้โดยมีเป้าหมายประสงค์เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลง

3.1.2 การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลาง มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้นตามขนาดของผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและผลจากมาตรการแทรกแซงของภาครัฐในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ในการช่วยให้การฟื้นตัวและการปรับตัวในลักษณะที่มีแนวโน้มเข้าหากัน (converge) ได้น้อยลง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะตลาดอยู่ในภาวะที่ถูกแทรกแซงโดยภาครัฐที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งความจำเป็นในการลดผลกระทบจากปัญหาวิกฤติต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและมีรายได้น้อย ทั้งนี้คาดว่ากลุ่มประเทศ G3 จะยังได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงิน รวมทั้งผลกระทบสืบเนื่องที่เกิดจากการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจระยะสั้น ประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เข้มแข็งจะมีความเหลื่อมล้ำจากระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากภูมิภาคเอเชียมากยิ่งขึ้น โดยคาดว่าสหรัฐ จะอยู่ในช่วงของเศรษฐกิจชะลอตัวแต่มีความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อมากขึ้นในขณะที่ภาคการเงินยังต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง สำหรับสหราชอาณาจักรนั้นคาดว่าจะอยู่ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวในระดับต่ำและยังมีความเสี่ยงเรื่องความมั่นคงของระบบการเงินการคลังเพิ่มขึ้นทั้งระดับในประเทศและระดับระหว่างประเทศ ประเทศสำคัญ ๆ ในยุโรปมีแนวโน้มที่จะขยายตัวช้าลงภายใต้ความวิตกกังวลของความเป็นเอกภาพของสหภาพยุโรป (European Union) เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการส่งออกและการลงทุนของประเทศ รวมทั้งฐานะทางการคลังที่อ่อนแอengahการเข้าสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่แล้ว

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีฐานะพื้นฐานเศรษฐกิจอ่อนแอซึ่งคาดว่าจะกลับเข้าสู่สภาพแวดล้อมของประเทศเกิดใหม่ในแบบดั้งเดิมซึ่งจำเป็นต้องเลือกระหว่างความเข้มงวดด้านการคลัง (Financial austerity) และปัญหาเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง (Financial instability) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะสั้นและการพัฒนาในเชิงโครงสร้างทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเข้มแข็งซึ่งคาดว่าจะยังสามารถรักษาพลวัตรของการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ได้แม้ว่าจะไม่เข้มแข็งเหมือนในช่วงที่ผ่านมา

3.1.3 ในช่วงระยะ 4 - 5 ปีข้างหน้าจะเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการปรับตัวของเศรษฐกิจโลกจากภาวะความไม่สมดุล ในการปรับตัวให้ระบบเศรษฐกิจมีความสมดุลมากขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนในระยะต่อไปนั้น สหรัฐฯ จำเป็นต้องลดการบริโภคภายในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่สำคัญ ๆ จะต้องเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคมากขึ้น ซึ่งจะมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจโลก 3 ประการ คือ

ประการแรก แนวโน้มและโอกาสของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในช่วงปี 2553 – 2557 อยู่ภายใต้สมมุติฐานสำคัญที่ว่าอุปสงค์ในตลาดจีน อินเดียและประเทศเกิดใหม่จะสามารถชดเชยอุปสงค์ที่ลดลงของประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสงค์ที่ลดลงในสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ายังมีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชาชนในประเทศเกิดใหม่ซึ่ง

อาจจะทำให้อุปสงค์ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ ไม่เพียงพอต่อการประดับประดาเศรษฐกิจโลกให้รอดพ้นจากภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ยาวนานได้

ประการที่สอง การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกภายใต้เงื่อนไขที่เศรษฐกิจเกิดใหม่เช่นจีนและอินเดีย รวมทั้งประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียที่เร่งกระตุ้มการใช้จ่ายและการลงทุนโดยมีความได้เปรียบด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินและทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศที่มีอยู่ในระดับสูงนั้น ก็มีความเป็นไปได้ที่ความไม่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจประเทศสำคัญ ๆ โดยเฉพาะระหว่างสหรัฐฯ และจีนจะลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลทางการคลัง อย่างไรก็ตามแนวโน้มการปรับตัวดังกล่าวอาจมีอุปสรรคจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศที่ขัดแย้งได้

ประการที่สาม เป้าประสงค์ในทางการเมืองในประเทศที่เป็นขั้วอำนาจสำคัญทางเศรษฐกิจ อาจทำให้การปรับตัวจากความไม่สมดุลล่าช้าออกไปและส่งผลให้มีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลกมากขึ้น

3.1.4 ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ และการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยยังคงเป็นความเสี่ยงสำคัญสำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงของการฟื้นตัว ทั้งนี้การดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาลดผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองเป้าหมายในระยะสั้น (Short-run economic desirability) เพื่อป้องกันการหดตัวอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจที่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ (Unnecessary self-fulfilling economic contraction) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายปริมาณเงินและการขาดดุลทางการคลังจำนวนมหาศาล การดำเนินมาตรการดังกล่าวขัดแย้งกับเป้าหมายในการปรับตัวและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Long-run adjustment desirability) ที่ต้องการลดการบริโภคและการเพิ่มการออมเพื่อต่อยอดการลงทุน ซึ่งในเชิงนโยบายนั้น จำเป็นที่จะต้องลดปริมาณเงินและการขาดดุลทางการคลังลง อย่างไรก็ตามภายใต้ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวนั้น การดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาและการปรับตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวมีความเป็นไปได้น้อยมากในทางการเมือง ในทางการเมืองนั้นแม้แต่ในภาวะปกติของวัฏจักรเศรษฐกิจก็ยังมีแรงจูงใจที่จะเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ๆ การดำเนินมาตรการที่มุ่งเน้นผลตอบแทนและการแก้ปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น อาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านปัญหาเงินเฟ้อ การกดดันให้อัตราดอกเบี้ยต้องปรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังอ่อนแอ และมีความเสี่ยงที่ค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ จะอ่อนค่าลงอย่างรวดเร็วถึงขั้นที่เป็นวิกฤติการณ์ค่าเงินได้ ซึ่งในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อฐานะสำรองเงินตราของประเทศต่าง ๆ ซึ่งถือเงินเหรียญสหรัฐฯ เป็นน้ำหนักสำคัญได้ ความเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นจะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวและสร้างปัญหาในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

ตารางที่ 5 : หนี้ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ (% GDP)

ประเทศ	2549	2550	2551	2552	2553	2557
อาร์เจนตินา	76.5	67.9	57.7	50.4	50.6	48.5
ออสเตรเลีย	9.6	8.9	8.9	11.3	13.9	16.6
บราซิล	63.7	67.7	64.5	65.4	64.0	54.1
แคนาดา	67.9	62.4	63.6	75.4	77.2	66.2
จีน	16.5	20.2	17.7	19.8	21.6	17.9
ฝรั่งเศส	63.6	63.9	67.3	74.9	80.3	89.7
เยอรมัน	66.0	63.6	67.2	79.4	86.6	91.0
อินเดีย	82.2	80.4	81.9	86.8	88.9	76.8
อินโดนีเซีย	39.0	35.1	32.3	32.9	32.8	31.0
อิตาลี	106.5	103.5	105.8	115.3	121.1	129.4
ญี่ปุ่น	191.3	187.7	196.3	217.2	227.4	234.2
เกาหลีใต้	34.1	33.0	33.6	40.0	46.3	51.8
เม็กซิโก	38.3	38.2	43.3	46.9	49.3	44.0
รัสเซีย	9.1	7.3	5.8	6.9	7.0	7.4
ซาอุดีอาระเบีย	27.3	18.7	15.8	15.6	13.1	7.9
แอฟริกาใต้	33.0	28.5	27.3	29.1	30.8	29.9
สเปน	39.6	36.2	39.4	51.8	59.2	69.2
ตุรกี	46.1	39.4	39.5	47.2	50.4	53.7
สหราชอาณาจักร	43.3	44.1	51.9	62.7	72.7	87.8
สหรัฐอเมริกา	61.9	63.1	70.5	87.0	97.5	106.7
G-20	63.1	62.8	65.9	75.7	81.6	84.6
G-20 ประเทศพัฒนาแล้ว	78.3	77.6	83.4	97.7	106.4	114.1
G-20 ประเทศเกิดใหม่	37.6	37.8	36.4	38.7	39.9	35.0

ที่มา : IMF, Fiscal Implication of the Global Economic and Financial Crisis, June 2009

3.1.5 ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังมีมากขึ้น หนี้สาธารณะในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอายุหนี้โดยเฉลี่ย (Debt maturity) ของสหรัฐ อยู่ในระดับต่ำสุดในรอบ 25 ปี เช่นเดียวกับหนี้สาธารณะของประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จากการประมาณการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คาดว่าในระหว่างปี 2551 – 2552 ฐานะการคลังของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม G20 จะขาดดุลมากขึ้นประมาณร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ในขณะที่ภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 ส่วนฐานะการคลังของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม G20 จะขาดดุลเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5 แนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของภาระหนี้ในประเทศพัฒนาแล้วมีสาเหตุมาจากรายจ่ายในการแก้ไขปัญหาทางการเงิน รายจ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการลดลงของรายได้อันเนื่องมาจากการหดตัวอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ฐานะทางการคลังขาดดุลมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนายังมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการลดลงของราคาสินค้าและราคาหลักทรัพย์ นอกจากนั้นการลดลงของราคาหลักทรัพย์ยังส่งผลกระทบต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งอาจเป็นความเสี่ยงให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นในอนาคตทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าฐานะทางการคลังมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นในระยะยาวก็ตามแต่คาดว่าฐานะทางการคลังจะยังอยู่ในระดับต่ำกว่าในปี 2550 โดยคาดว่าหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้นจะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉลี่ยในปี 2557 จะสูงกว่าในปี 2550 ประมาณร้อยละ 36 นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของประชากรคาดว่าจะทำให้แรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้น ในขณะที่ฐานะทางการคลังของทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะยังมีความเสี่ยงที่เกิดจากภาระในการแก้ไขปัญหาภาคการเงินที่อาจจะทยอยเกิดขึ้นในอนาคต และปัญหาด้านเสถียรภาพทางการคลังจะมีความเสี่ยงมากขึ้นในภาวะที่เศรษฐกิจโลก

อาจจะตกต่ำยืดเยื้อไปกว่าที่คาดการณ์ไว้ และหากมีการขาดทุนในราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่รัฐบาลเข้าควบคุมดูแล ในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ภายใต้แนวโน้มความเสี่ยงดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจซึ่งจะกดดันให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลซ้ำเติมต่อฐานะการคลังในอีกระลอกหนึ่งได้

ตารางที่ 6 : การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศต่าง ๆ (% GDP)

ประเทศ	ดุลการคลัง					
	2549	2550	2551	2552	2553	2557
อาร์เจนตินา	-1.1	-2.0	-0.5	-3.3	-2.8	-1.7
ออสเตรเลีย	1.9	1.5	-0.7	-4.3	-5.3	-2.0
บราซิล	-2.9	-2.2	-1.5	-1.9	-0.8	-0.6
แคนาดา	1.3	1.4	0.4	-3.4	-3.6	0.4
จีน	-0.7	0.9	-0.3	-3.6	-3.6	-0.2
ฝรั่งเศส	-2.4	-2.7	-3.4	-6.2	-6.5	-4.6
เยอรมนี	-1.5	-0.5	-0.1	-4.7	-6.1	-1.4
อินเดีย	-5.7	-5.2	-8.4	-10.2	-8.7	-4.7
อินโดนีเซีย	0.2	-1.2	0.0	-2.5	-2.2	-1.7
อิตาลี	-3.3	-1.5	-2.7	-5.4	-5.9	-4.5
ญี่ปุ่น	-4.0	-2.5	-5.6	-9.9	-9.8	-7.1
เกาหลีใต้	1.7	3.5	1.1	-3.2	-4.7	0.0
เม็กซิโก	-0.6	-1.4	-1.8	-3.6	-3.7	-2.7
รัสเซีย	8.3	6.8	4.3	-6.2	-5.0	-4.4
ซาอุดีอาระเบีย	24.6	15.8	35.5	-3.8	-1.4	5.8
แอฟริกาใต้	0.8	1.2	-0.4	-2.9	-3.2	-2.3
สเปน	2.0	2.2	-3.8	-7.5	-7.5	-4.0
ตุรกี	-0.7	-2.1	-2.7	-5.9	-5.1	-3.6
สหราชอาณาจักร	-2.6	-2.6	-5.4	-9.8	-10.9	-6.4
สหรัฐอเมริกา	-2.2	-2.9	-6.1	-13.6	-9.7	-4.7
G-20	-1.2	-1.0	-2.8	-8.0	-6.9	-3.4
G-20 ประเทศพัฒนาแล้ว	-1.9	-1.8	-4.3	-9.8	-8.4	-4.4
G-20 ประเทศเกิดใหม่	0.1	0.2	-0.4	-4.8	-4.2	-1.8

ที่มา : IMF, Fiscal Implication of the Global Economic and Financial Crisis, June 2009

3.1.6 การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกหลายศูนย์กลางจะมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากขึ้น

แม้ว่าผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้ศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มลดลงจากการคาดการณ์ไว้เดิมก็ตาม ในระยะยาวการฟื้นตัวและการปรับตัวของเศรษฐกิจโลกจากภาวะความไม่สมดุล จะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจจากทางซีกโลกตะวันตกมายังซีกโลกตะวันออก และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ มากขึ้น ซึ่งจะทำให้โลกปรับตัวเข้าสู่ภาวะความเป็นโลกหลายศูนย์กลาง (Multi polar world) อย่างต่อเนื่อง การถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะได้รับปัจจัยสนับสนุนจาก ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ **ปัจจัยแรก** ผลพวงจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นศูนย์กลางของปัญหามากกว่าผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเศรษฐกิจใหม่ **ปัจจัยที่สอง** ราคาน้ำมันและราคาสินค้าโภคภัณฑ์และสินแร่ต่าง ๆ ในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและเป็นผลจากที่ประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น จะเป็นผลประโยชน์และผลพลอยได้ (Windfall profits) ให้กับประเทศในตะวันออกกลาง รัสเซียและประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นโภคภัณฑ์ปฐม **ปัจจัยที่สาม** ศูนย์กลางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโลกมีแนวโน้มโยกย้ายเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียมากขึ้นเนื่องจากมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ การมีต้นทุนการผลิตที่ถูกลง นโยบายส่งเสริมของภาครัฐ รวมทั้งความสัมพันธ์ของการผลิตในลักษณะสายพานการผลิต (Supply chain) ในภูมิภาคเอง และ **ปัจจัยที่สี่** กำลังซื้อจากฐานประชากรที่มีอยู่เดิมและการเปลี่ยนแปลงใน

โครงสร้างประชากรโลกซึ่งการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกในช่วง 20 ปีข้างหน้าเกือบทั้งหมดจะเป็นการเพิ่มขึ้นของประชากรในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรในกลุ่มประเทศตะวันตกจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3 และเข้าสู่โครงสร้างของประชากรผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับซึ่งจะเป็นข้อจำกัดในการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น¹⁰ นอกจากนั้นการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะในประเทศจีนและอินเดียจะเป็นปัจจัยที่ช่วยเร่งกระบวนการการปรับตัวเข้าสู่ภาวะโลกหลายศูนย์กลาง¹¹

3.1.7 เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศบราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน (BRICs) จะมีขนาดเท่ากับกลุ่มประเทศ G7 ได้ในช่วงปี 2583-2593 จากการประมาณการการขยายตัวทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศต่าง ๆ ในระยะยาว พบว่าขนาดเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ BRICs จะมีขนาดเท่ากับเศรษฐกิจกลุ่มประเทศ G7 ได้ในช่วงปี 2583-2593 ในขณะที่ประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่ที่สุด 8 อันดับแรกในปี 2568 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เยอรมนี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และรัสเซีย ตามลำดับ ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เศรษฐกิจโลกปรับเข้าสู่ภาวะโลกหลายศูนย์กลางมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ ในบรรดาประเทศเศรษฐกิจใหม่ทั้ง 4 ประเทศซึ่งประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน นั้นบทบาทของจีนในเวทีเศรษฐกิจโลกจะมีความสำคัญมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม

¹⁰ ในระยะ 10-20 ปีข้างหน้าประเทศยุโรปและญี่ปุ่นจะประสบปัญหาในการรักษาระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นเนื่องจากสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง สหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาโครงสร้างประชากรน้อยกว่ายุโรปและญี่ปุ่น เนื่องจากมีอัตราการเกิดที่สูงกว่าและนโยบายการเปิดรับผู้อพยพชาวต่างชาติ

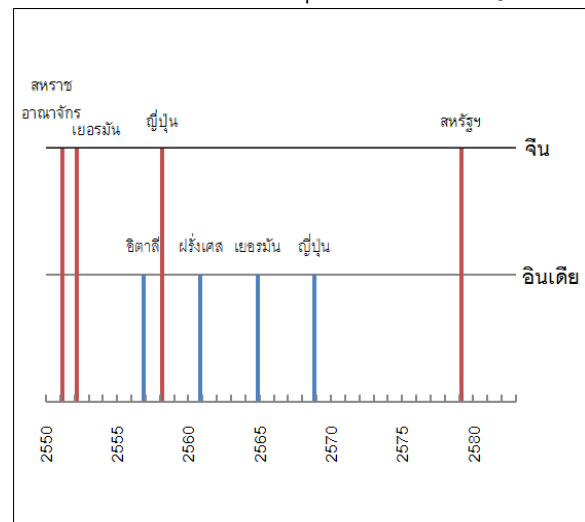
¹¹ จากการประมาณการของธนาคารโลก คาดว่าในช่วงอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า ชนชั้นกลางของโลกจะเพิ่มขึ้นจาก 440 ล้านคน เป็น 1,200 ล้านคน หรือจากร้อยละ 7.6 ของประชากรโลกเป็นร้อยละ 16.1 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางของโลกดังกล่าวโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการเพิ่มในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะจีนและอินเดียอย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ดังกล่าวเป็นการคาดการณ์ที่ไม่ได้อธิบายพลวัตของการปรับตัวของโครงสร้างการกระจายรายได้ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วกระบวนการสะสมความมั่งคั่งของกลุ่มประเทศ BRICs ยังคงอาศัยความได้เปรียบด้านแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสะสมส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงการส่งออกเช่นเดียวกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็วในอดีตแต่มีปัญหาด้านการกระจายรายได้ ในขณะที่ศักยภาพทางด้านทางด้านเทคโนโลยีซึ่งเป็นปัจจัยที่กำหนดการพัฒนาแบบก้าวกระโดดยังคงเป็นรองกลุ่มประเทศตะวันตก ดังนั้นภายใต้การขยายตัวที่ช้าลงของเศรษฐกิจในประเทศที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญ ๆ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และยุโรป กระบวนการปรับตัวเพิ่มขึ้นของกลุ่มชนชั้นกลางในประเทศกำลังพัฒนาและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจช้าลง

ตารางที่ 7 : สัดส่วนทางเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ ต่อเศรษฐกิจโลก (%)

	2551	2552	2553-57	2558-68
G-7	53.26	51.86	49.68	43.32
สหรัฐอเมริกา	25.56	25.18	24.42	21.83
สหราชอาณาจักร	4.11	3.99	3.84	3.40
ฝรั่งเศส	4.62	4.54	4.29	3.67
เยอรมัน	6.24	5.97	5.59	4.64
ญี่ปุ่น	10.20	9.69	9.11	7.58
แคนาดา	2.51	2.48	2.42	2.19
กลุ่มประเทศ BRICs	12.77	13.34	15.34	21.15
จีน	6.24	6.74	8.15	12.11
บราซิล	2.16	2.16	2.18	2.30
อินเดีย	2.68	2.83	3.25	4.46
รัสเซีย	1.69	1.61	1.76	2.28
เกาหลีใต้	1.80	1.90	1.96	2.10
สิงคโปร์	0.30	0.28	0.29	0.29
ฮ่องกง	0.43	0.42	0.44	0.47
อาเซียน 4	1.87	1.88	1.99	2.28
มาเลเซีย	0.36	0.35	0.37	0.40
ฟิลิปปินส์	0.24	0.24	0.25	0.29
อินโดนีเซีย	0.75	0.78	0.84	1.02
โลก	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : IMF

แผนภาพที่ 8 : ขนาดของเศรษฐกิจของประเทศจีนและอินเดียเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยคาดว่าจีนจะมีระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองของโลกก่อนปี 2568

พร้อม ๆ กับที่มีบทบาททางด้านการเมืองและการทหารเพิ่มขึ้น และการเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติรายใหญ่ที่สุดในโลก คาดว่าจะทำให้จีนอยู่ในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่อินเดียมีแนวโน้มที่จะสามารถรักษาพลวัตการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเมื่อประกอบกับปัจจัยพื้นฐานเดิมคาดว่าอินเดียจะเป็นอีกศูนย์กลางหนึ่งของโลกหลายศูนย์กลางในอนาคตโดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านภาษาอังกฤษและระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ

นอกจากนั้น คาดว่าการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานของโลกจะทำให้ภูมิทัศน์ในด้านขีดความสามารถในการแข่งขันมีความชัดเจนมากขึ้น ในบรรดาประเทศ BRICs บราซิลมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตร พลังงานชีวภาพ และอุตสาหกรรมน้ำมันนอกชายฝั่งทะเล รัสเซียมีแนวโน้มที่จะเป็นประเทศผู้ผลิตพลังงานและอุตสาหกรรมเหล็ก อินเดียมีแนวโน้มที่จะมีความได้เปรียบในด้านการบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ อุตสาหกรรมเวชภัณฑ์ และอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ จีนจะมีความได้เปรียบในด้านการผลิตอุตสาหกรรมเหล็ก อุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน และอุปกรณ์โทรคมนาคมสื่อสาร

3.1.8 ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเอเชีย กับแอฟริกาและละตินอเมริกามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะถูกถ่ายเทไปยังภูมิภาคเอเชียมากขึ้นนั้น อีกหลายประเทศจะยังอยู่ในภาวะที่มีการพัฒนาได้ช้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Landlocked) และประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติในประเทศ หรือประเทศที่ไม่สามารถที่จะเข้าไปร่วมในกระแสการเปลี่ยนแปลงของพลวัตรเศรษฐกิจโลก ซึ่งจะทำให้ปัญหาความยากจนของประเทศเหล่านี้ทวีความรุนแรงมากขึ้น¹² โดยที่ Sub-Saharan Africa จะอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาเศรษฐกิจ แรงกดดันด้านประชากร ความขัดแย้งระหว่างประชาชน และความไม่มั่นคงทางการเมืองมากที่สุด ในด้านละตินอเมริกา แม้ว่าประเทศสำคัญ ๆ ในภูมิภาคนี้มีแนวโน้มที่จะก้าวเข้าสู่ประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลางในระยะประมาณ 10 ปีข้างหน้า แต่คาดว่าประเทศเวเนซุเอลา และโบลิเวีย ซึ่งใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะประชานิยม (Populist policies) มาเป็นระยะเวลานานจะมีความล่าช้าในระดับการพัฒนาสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในขณะที่บางประเทศ เช่น ไลบีเรีย มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาความยากจนและปัญหาความแตกแยกทางการเมืองมากขึ้น ในภาพรวมคาดว่าช่องว่างระดับการพัฒนาและขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค Sub-Saharan Africa และละตินอเมริกาโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคเอเชียและประเทศ BRICs จะมีมากขึ้น ภายใต้แนวโน้มดังกล่าวประเทศในเอเชียไม่เฉพาะแต่ประเทศญี่ปุ่นจะกลายเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและเป็นประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญทดแทนประเทศที่พัฒนาแล้วมากขึ้นตามลำดับ

3.2 บริบทใหม่ของภาคการเงินและการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและระบบการกำกับดูแล

3.2.1 การแทรกแซงของภาครัฐในระบบการเงินมีมากขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินโลกทำให้บทบาทของภาครัฐในภาคการเงินมีเพิ่มขึ้นซึ่งอาจจะกลายเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้ ในภาวะวิกฤติปี 2551-2552 ภาคการเงินมีความเสียหายเป็นอย่างรุนแรงและส่งผลต่อการดำเนินงานของภาคการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ในการแก้ปัญหาภาคการเงินและบรรเทาผลกระทบในภาคเศรษฐกิจจริงนั้นกระทรวงการคลังและธนาคารกลางในหลายประเทศได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือภาคธุรกิจและภาคการเงินที่ประสบปัญหาด้วยวิธีการพิเศษอย่างที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน เช่น การเข้าซื้อหนี้เสีย (Bailout) การปล่อยกู้โดยตรงและการรับประกันสินเชื่อให้ภาคเอกชน การอัดฉีดสภาพคล่องให้สถาบันการเงิน การดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายนโยบายพิเศษ (Quantitative Easing) การเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน (Nationalized) และการพัฒนาเครื่องมือการให้สินเชื่อรูปแบบใหม่ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดได้ และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายลุกลามต่อเนื่องเป็นวงกว้างมากขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐบาลและธนาคารกลางอย่างมีนัยสำคัญและอาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาจริยธรรม (Moral Hazard) ในภาคธุรกิจเอกชนได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมระหว่างกับกิจการที่ถือหุ้นโดยเอกชนทั้งหมดกับกิจการที่รัฐถือหุ้น ซึ่งอาจสร้างความอ่อนแอให้กับองค์กรที่ไม่สามารถแข่งขันได้กับองค์กรที่มีการแทรกแซงโดยรัฐ หรืออาจจะเป็นการจูงใจให้สถาบันการเงินที่มีภาครัฐถือหุ้นในสัดส่วนที่สูงนั้นขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในระยะปานกลางและยาวนั้นมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาแนวทางในการขายหุ้นคืนให้กับภาคธุรกิจเอกชนอย่างเหมาะสม (Exit strategies)

3.2.2 การสร้างธรรมาภิบาลในภาคการเงินโดยการปฏิรูประบบการกำกับดูแลในภาคการเงิน (Regulatory reforms) ให้มีความครอบคลุมและเข้มงวดมากขึ้นทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค (Micro- and Macro-prudential reforms) โดยระบบการกำกับดูแลที่ครอบคลุมทั้งสถาบันการเงิน ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน และการทำธุรกรรมทางการเงิน

¹² จากการประมาณการของธนาคารโลกพบว่าในปี 2568 – 2573 แม้ว่าสัดส่วนของคนยากจนจะมีแนวโน้มลดลงร้อยละ 23 แต่จำนวนคนจนคาดว่าจะยังอยู่ในระดับสูงถึงประมาณร้อยละ 63 ของประชากรโลก

วิกฤตการเงินในภูมิภาคเอเชียในปี พ.ศ. 2540 และวิกฤตการเงินโลกในปี พ.ศ. 2551 ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากระบบการกำกับดูแลที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยในปี พ.ศ. 2540 ระบบธนาคารพาณิชย์ขยายตัวอย่างรวดเร็วแต่ไม่มีความมั่นคงเนื่องจากการบริหารความเสี่ยงขาดประสิทธิภาพรวมทั้งมีการขยายสินเชื่อและประเมินมูลค่าหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างหละหลวมและอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว (Crony capitalism) ซึ่งภายหลังจากการเกิดวิกฤตการเงิน หลายประเทศในเอเชียได้มีการปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน โดยปรับปรุงระบบการกำกับดูแล การบริหารความเสี่ยง และมาตรฐานทางบัญชีให้มีความเข้มงวดและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารความเสี่ยงมากขึ้น ทำให้ระบบสถาบันการเงินมีความแข็งแกร่งขึ้น สำหรับวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปในช่วงปี 2551-2552 นั้น มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการลดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล (Financial deregulation) อย่างหละหลวมซึ่งรวมถึงการอนุญาตให้สถาบันการเงิน บริษัทประกันภัย และธนาคารเพื่อการลงทุนสามารถทำธุรกิจไขว้ได้ (Cross business) และการลดกฎเกณฑ์ในการขยายสินเชื่อเพื่อกระตุ้นตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายหลังช่วงภาวะเศรษฐกิจซบเซาของสหรัฐฯ ในปี 2544 ซึ่งเป็นแรงจูงใจและเปิดช่องโหว่ให้สถาบันการเงินบริหารความเสี่ยงอย่างหละหลวมและขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในขณะที่มีความผิดพลาดในการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร ได้แก่ บริษัทพาณิชย์ธนกิจ และบริษัทประกันภัยขนาดใหญ่ที่ทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งสถาบันเหล่านี้อยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของธนาคารกลาง

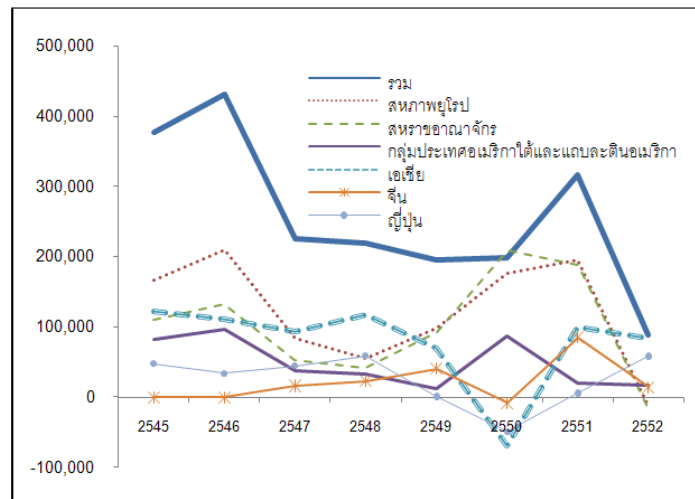
สำหรับแนวโน้มในระยะต่อไปนั้นทั่วโลกกำลังกลับมาพิจารณาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความครอบคลุมและเข้มงวดมากขึ้น ทั้งนี้โดยยึดหลักปฏิรูประบบการกำกับดูแลที่จะช่วยสร้างธรรมาภิบาลในภาคการเงินที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดหลายประการ เช่น ไม่ให้สถาบันการเงินใหญ่เกินไปหรือเชื่อมโยงกันมากเกินไปเพื่อป้องกันแรงกดดัน “too big to fail” ไม่ให้สถาบันการเงินเสี่ยงมากเกินไป การแก้ปัญหาและการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ยึดหลัก Polluters Pay Principle การมีระบบการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Financial Protection Agency) และการมีระบบการตรวจสอบและดูแลการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ (Systematic risk oversight) รวมทั้งการมีระบบมาตรฐานเดียวกันสำหรับการดำเนินธุรกรรมทางการเงินประเภทต่าง ๆ (Harmonization of standards) เพื่อป้องกันแสวงหากำไรจากความแตกต่างด้านกฎระเบียบ (Regulatory arbitrage) โดยที่ประเทศต่าง ๆ และความร่วมมือระหว่างประเทศยังจะต้องมีการพิจารณาถึงการสร้างกฎเกณฑ์ทั้งที่เป็นระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศโดยยึดหลัก การป้องกัน Regulatory arbitrage กฎเกณฑ์อาจจะมีหลักการเดียวกันแต่รูปแบบในทางปฏิบัติอาจจะต้องมีความแตกต่างกันเนื่องจากสภาพการณ์และความต้องการต่างกัน (One size does not fit all) และการวางระบบเพื่อให้มี Global lender of last resort ที่มีประสิทธิภาพ

3.2.3 การปรับตัวของตลาดเงินโลกในลักษณะ Multiple financial nodes ท่ามกลาง

แนวโน้มการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจในทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการปรับตัวเข้าสู่ภาวะการเป็นโลกหลายศูนย์กลาง ภูมิทัศน์ทางตลาดเงินในระดับโลกมีแนวโน้มที่จะมีการปรับตัวในลักษณะ Multiple financial nodes โดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะยังคงเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคตะวันตก แต่อย่างไรก็ตามในระยะยาวประเทศจีนและอินเดียจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออก เช่นเดียวกับรัสเซียและกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางที่คาดว่าจะมีบทบาทมากขึ้นโดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การพัฒนาบุคลากรด้านการเงิน การเป็นปลายทางของการลงทุนจากต่างประเทศที่สำคัญ รวมทั้งการพัฒนาด้านเทคโนโลยี แนวโน้มการก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้นของประเทศเหล่านี้การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในแต่ละภูมิภาคแสดงให้เห็นว่าบทบาทของสหรัฐฯ ในการเป็นศูนย์กลางทางการเงินของโลกมีแนวโน้มที่จะลดลงพร้อม ๆ กับแนวโน้มการแข่งขันและความซับซ้อนมากขึ้นในตลาดการเงินโลก นอกจากนี้การก่อตั้งศูนย์กลางทางการเงินในแต่ละภูมิภาคจะเป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศ แต่จะมีแรงเหวี่ยงที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแนวคิดในลักษณะภูมิภาคนิยมมากขึ้น

3.2.4 บทบาทความสำคัญของเงินเหรียญสหรัฐ ในฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง จากการที่เศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและขาดดุลงบประมาณมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับวิกฤติเศรษฐกิจครั้งล่าสุดซึ่งรัฐบาลสหรัฐ ออกมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนและมาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้โลกเริ่มไม่มั่นใจในเสถียรภาพของเงินเหรียญสหรัฐ กอปรกับการที่ค่าเงินเหรียญสหรัฐ อ่อนค่าลง ลงทำให้มูลค่าทุนสำรองระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศถืออยู่ลดลงไปด้วย หลายประเทศทั่วโลกจึงมีความกังวลและลดสัดส่วนการถือครองเงินเหรียญสหรัฐ ในทุนสำรองระหว่างประเทศและเสนอแนวคิดการเปลี่ยนทุนสำรองหลักของโลกจากเงินเหรียญสหรัฐ เป็นเงินสกุลอื่นๆ เช่น ยูโร หยวน หรือ SDR โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเจ้าหนี้ของสหรัฐ เช่น BRICs ประเทศในตะวันออกกลาง และประเทศเจ้าหนี้อื่น ๆ นั้นมีความกังวลมากขึ้นในสถานการณ์ที่ประเทศสหรัฐ อาจจะแก้ปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังโดยอาศัยช่องทางอัตราเงินเฟ้อและการอ่อนค่าลงของเงินเหรียญ และมีการกระจายความเสี่ยงในการถือสกุลเงินอื่นมากขึ้นรวมทั้งการเข้าเป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรสำคัญ นอกจากนั้นกระแสแนวคิดด้านภูมิภาคนิยม และแนวโน้มการกระจายตัวของศูนย์กลางทางการเงินโลกคาดว่าจะเป็ปัจจัยที่ส่งผลให้บทบาทของเงินเหรียญสหรัฐ ในฐานะทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศลดลง

แผนภูมิที่ 8 : มูลค่าการซื้อขายสุทธิพันธบัตรสหรัฐ ของประเทศต่างๆ (ล้านเหรียญสหรัฐ)

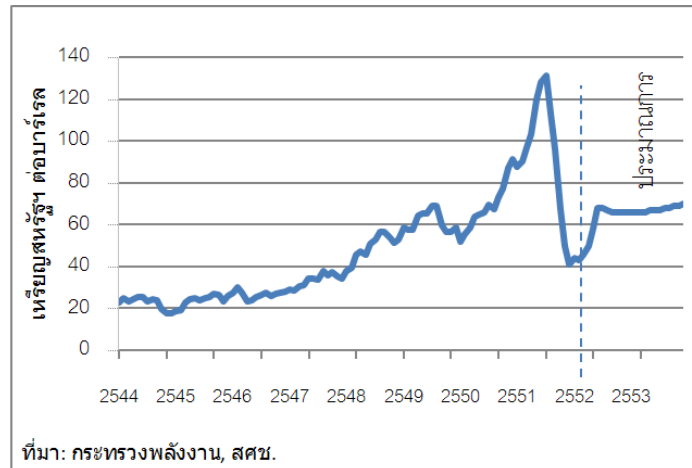


ที่มา : Federal Reserve

3.3 ความมั่นคงด้านพลังงาน และอาหาร

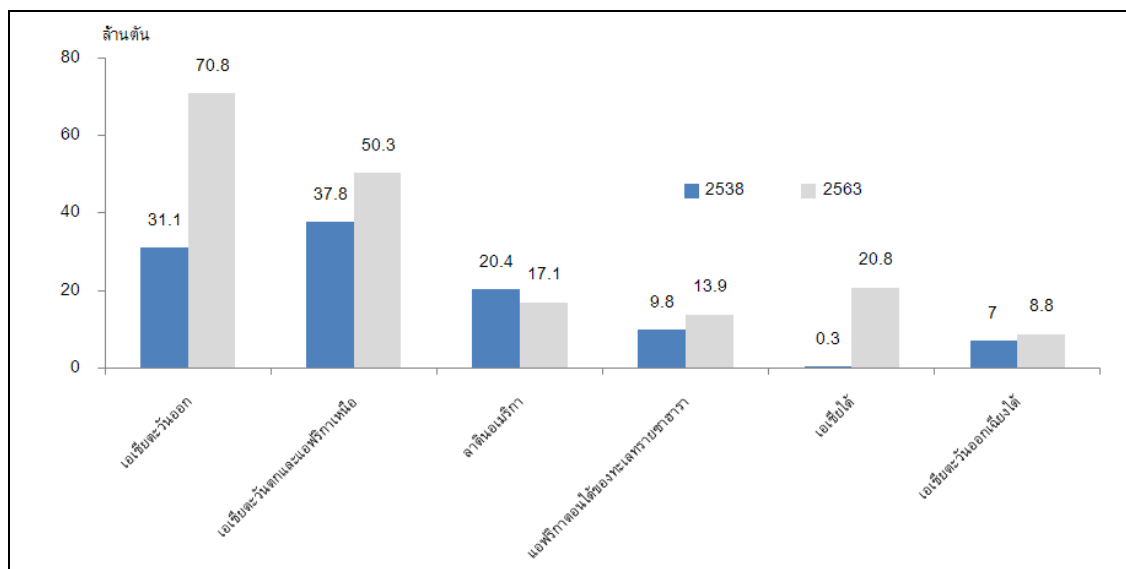
3.3.1 ราคาน้ำมันและราคาสินค้าขั้นปฐมปรับตัวลดลงและมีความผันผวนในระยะสั้น วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ลดลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันดิบซึ่งได้ปรับตัวลดลงจากระดับเฉลี่ย 104.26 เหรียญสหรัฐ ต่อบาร์เรล (ราคาน้ำมันดิบดูไบ) ในครึ่งปีแรกมาอยู่ที่ระดับเฉลี่ย 83.04 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล ในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 และไตรมาสแรกของปี 2552 ราคาน้ำมันได้ปรับลดลงสู่ระดับเฉลี่ย 52.75 เหรียญสหรัฐ ต่อบาร์เรล และ 44.27 เหรียญสหรัฐ ต่อบาร์เรล การลดลงของราคาน้ำมันนอกจากจะมีสาเหตุมาจากการลดลงของปริมาณความต้องการน้ำมันตามภาวะการชะลอตัวและหดตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีสาเหตุมาจากการลดลงของความต้องการในการเก็งกำไร ทั้งนี้เนื่องจากความเสียหายในภาคการเงินที่เกิดขึ้นได้ลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรในตลาดน้ำมัน รวมทั้งถอนเงินทุนออกจากตลาดน้ำมัน นอกเหนือจากราคาน้ำมันดิบ ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทอื่น ได้ปรับตัวลดลงเช่นกัน โดยเฉพาะราคาทองแดง ราคาลูมิเนียม ราคาข้าวโพด และราคาข้าว เป็นต้น การลดลงของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ดังกล่าวช่วยคลายปัญหาแรงกดดันด้านเงินเฟ้อที่สร้างความกังวลใจแก่ประเทศต่าง ๆ แต่ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ที่พึ่งพิงการส่งออกสินค้าดังกล่าว

แผนภูมิที่ 9 : ประมาณการราคาน้ำมันดิบดูไบ



3.3.2 ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนอาหารและพลังงานผ่อนคลายนลงในระยะสั้นแต่อาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยมีสาเหตุมาจากการลดลงของอุปสงค์ในอาหารและพลังงานอันเนื่องมาจากการหดตัวของเศรษฐกิจในระยะสั้นและแนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจในช่วงของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในระยะปานกลาง อย่างไรก็ตามการลดลงของราคาอาหารและราคาพลังงานมีแนวโน้มที่จะทำให้แรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าวลดลง ทั้งในด้านการลงทุนเพื่อการการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร ซึ่งความล่าช้าในการเตรียมการในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานเพื่อป้องกันวิกฤตและลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่บิดเบือนไปจะกลายเป็นข้อจำกัดในการป้องกันวิกฤตการณ์ทางด้านอาหารและพลังงานในระยะยาว

แผนภูมิที่ 10 : มูลค่านำเข้าสุทธิทรัพยากรพิชของประเทศกำลังพัฒนา



ที่มา : IFPRI IMPACT simulations

3.3.3 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะยาวจะสร้างแรงกดดันทางด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในเวทีเจรจาด้านเศรษฐกิจ การค้าโลก และการเมืองโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง จะสร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ๆ (Strategic resources) โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน อาหาร และน้ำ ซึ่งคาดว่าความต้องการจะเพิ่มเร็วกว่าอุปทานในช่วง 10 - 20 ปีข้างหน้า ในด้านน้ำมัน การผลิตสินค้าเชื้อเพลิงเหลว (Liquid Hydrocarbon) ของประเทศนอกกลุ่ม OPEC ซึ่งรวมทั้งน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และเชื้อเพลิงอื่น ๆ เช่น Tar sands ไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ทันต่อความต้องการ ในขณะที่ขีดความสามารถการผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติในประเทศที่เป็นผู้ส่งออกดั้งเดิมลดลง ส่วนการผลิตในประเทศอื่น ๆ เช่น จีน อินเดีย และเม็กซิโกแทบจะไม่มีขยายตัว จำนวนของประเทศที่มีศักยภาพในการผลิตสินค้าเชื้อเพลิงลดลงอย่างต่อเนื่องและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่ขาดความมั่นคงทั้งในด้านการเมืองและ/หรือสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าว โลกในระยะ 10 - 20 ปีข้างหน้าจะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพิงน้ำมันดิบไปสู่การใช้ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และพลังงานทางเลือกอื่น ๆ มากขึ้น

ตารางที่ 8 : ความต้องการใช้น้ำมันของโลกปี พ.ศ. 2549 – 2573

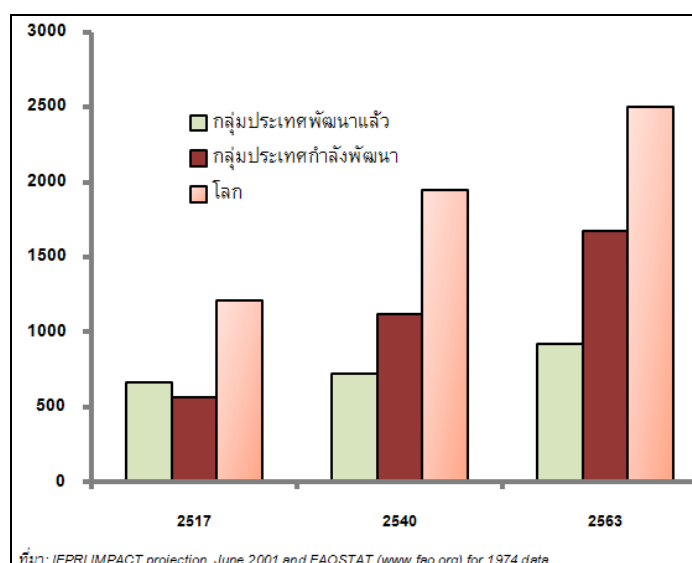
หน่วย : ล้านบาร์เรล/วัน

กลุ่มประเทศ	2549	2555	2558	2563	2568	2573
อเมริกาเหนือ	25.3	26.2	26.6	27.0	27.3	27.4
ยุโรปตะวันตก	15.7	15.8	16.0	16.1	16.2	16.2
ละตินอเมริกา	4.4	4.9	5.2	5.6	5.9	6.2
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	4.5	5.4	5.8	6.6	7.4	8.2
จีน	7.1	9.3	10.3	12.0	13.6	15.4
โอเปค	8.0	9.1	9.7	10.6	11.4	12.2
ประเทศกำลังพัฒนา	30.4	36.8	40.0	45.3	50.6	56.2
รวมทั้งโลก	84.7	92.3	96.1	102.2	107.7	113.3

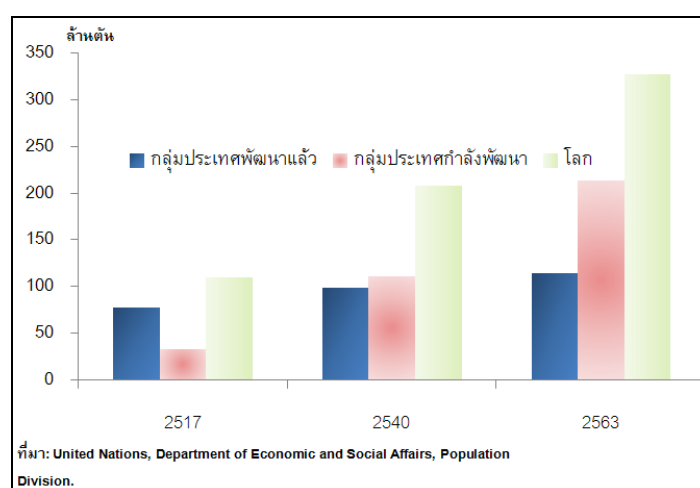
ที่มา : BP Statistical Review of World Energy, 2008

3.3.4 ความต้องการอาหารในระยะ 50 ปีข้างหน้า เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50 ในด้านอาหาร ธนาคารโลกได้คาดการณ์ว่าความต้องการอาหารในระยะ 20 ปีข้างหน้า จะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันประมาณร้อยละ 50 โดยมีปัจจัยผลักดันสำคัญ 5 ประการ คือ การเพิ่มขึ้นของประชากร การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลาง อิทธิพลทางด้านลัทธิบริโภคนิยมจากตะวันตก และปัญหาการขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร รวมทั้งการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกเนื่องจากการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว โดยในสองประเด็นหลังนั้น จากการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญพบว่าในปัจจุบันมี 21 ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยประชากรทั้งสิ้น 600 ล้านคน อยู่ในภาวะขาดแคลนพื้นที่ทำการเกษตรและ/หรือมีน้ำไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตรกรรม และเนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรและการพัฒนา คาดว่าในปี 2568 จะมีประเทศที่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นเป็น 36 ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยประชากร 1,400 ล้านคน

แผนภูมิที่ 11 : ความต้องการบริโภคพืชัญญาหารของประชากรโลก
ปี พ.ศ. 2517 2540 และ 2563 (ล้านตัน)



แผนภูมิที่ 12 : การบริโภคเนื้อสัตว์ของโลก ปี พ.ศ. 2517 2540 และ 2563



3.4 การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม

3.4.1 ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้การว่างงานและปัญหาความยากจนเพิ่มสูงขึ้น จากการประมาณการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) คาดว่าปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้มีผู้ว่างงานในปี 2552 อยู่ที่ประมาณ 210 – 239 ล้านคน คิดเป็นอัตราการว่างงานโลกประมาณร้อยละ 6.5 ถึงร้อยละ 7.4 เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ประมาณ 39 – 59 ล้านคน ในขณะที่การว่างงานของแรงงานเด็กและเยาวชนจะเพิ่มขึ้นประมาณ 11 – 17 ล้านคน ปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ปัญหาความยากจนมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้จากการประมาณการของธนาคารโลกในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 พบว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้ประชากรจำนวน 46 ล้านคน อยู่ในภาวะที่มีรายได้ต่ำกว่า 1.25 เหรียญสหรัฐ ต่อวัน และอีก 53 ล้านคนเข้าสู่ภาวะที่มีรายได้ต่ำกว่า 2 เหรียญสหรัฐ ต่อวัน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้ว่างงานและความยากจนนอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ปัญหาทางสังคมมีความรุนแรงมากขึ้น

3.4.2 การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาตามกรอบ MDGs ในปี 2558 อาจมีความล่าช้า

ทั้งนี้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการชะลอตัวทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะทำให้ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่การขาดดุลทางการคลังและปัญหานี้สาธารณะที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จะนำมาใช้ในการดำเนินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบ MDGs จะมีข้อจำกัดมากมาย เช่น ปัญหาอัตราการเสียชีวิตของเด็กทารก ปัญหาทุพโภชนาการ และปัญหาด้านสุขภาพ เป็นต้น นอกจากนั้นจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในอดีต พบว่าการฟื้นตัวทางด้านสังคมจะมีความล่าช้ากว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

3.4.3 การปรับตัวทางประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกในช่วง

20 ปีข้างหน้า เกือบทั้งหมดจะเป็นผลมาจากการเพิ่มของประชากรในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรในกลุ่มประเทศตะวันตกจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3 ดังนั้นแม้ว่ายุโรป และญี่ปุ่นจะมีระดับความมั่งคั่งที่สูงกว่ากลุ่มประเทศเกิดใหม่อยู่มาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับจีน แต่ในระยะ 10-20 ปีข้างหน้า ประเทศยุโรปและญี่ปุ่นจะประสบปัญหาในการรักษาระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นเนื่องจากสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง สหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาโครงสร้างประชากรน้อยกว่ายุโรปและญี่ปุ่น เนื่องจากมีอัตราการเกิดที่สูงกว่าและนโยบายการเปิดรับผู้อพยพชาวต่างชาติ ในขณะที่จำนวนผู้อพยพจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามประเทศในกลุ่มที่มีประชากรวัยเด็กและเยาวชนสูงได้แก่ Sub-Saharan Africa, Middle East, Southern and Central Asia และ Pacific Islands

ตารางที่ 9 : ประมาณการอัตราเพิ่มประชากรของประเทศต่างๆ

อัตราการเพิ่ม (%)	2553 - 58	2558 - 2563	2563 - 68
สหรัฐอเมริกา	0.90	0.82	0.71
สหราชอาณาจักร	0.52	0.49	0.46
แคนาดา	0.92	0.89	0.82
ฝรั่งเศส	0.40	0.32	0.26
เยอรมนี	-0.17	-0.23	-0.29
ญี่ปุ่น	-0.19	-0.34	-0.47
จีน	0.61	0.50	0.31
บราซิล	0.75	0.60	0.45
อินเดีย	1.27	1.10	0.92
รัสเซีย	-0.34	-0.38	-0.46
ฮ่องกง	0.91	0.80	0.68
สิงคโปร์	0.90	0.63	0.54
เกาหลีใต้	0.27	0.13	0.00
ไทย	0.52	0.43	0.33
มาเลเซีย	1.47	1.27	1.07
ฟิลิปปินส์	1.66	1.51	1.34
อินโดนีเซีย	0.98	0.81	0.70
อื่น ๆ	10.27	8.35	6.51
โลก	1.11	1.00	0.86

ที่มา : United Nation, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009.

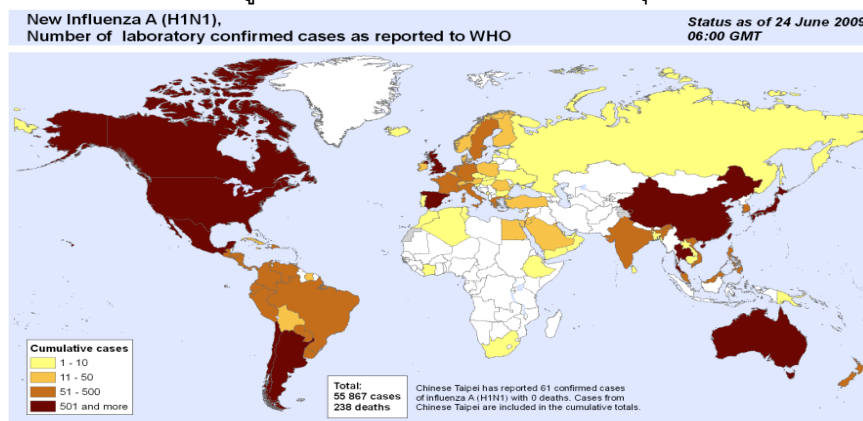
ตารางที่ 10 : ต้นทุนภาคการคลังของผู้สูงอายุ (% GDP)

	เบี้ยบำนาญ		ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ		การรักษาพยาบาล		รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด
	t	2593	2548	2593	2548	2593	
ออสเตรเลีย	3.0 (2543)	4.6	5.6	6.5	0.9	2.2	3.8
แคนาดา	5.1 (2543)	10.9	6.2	7.0	1.2	2.3	7.7
ฝรั่งเศส	12.8 (2547)	14.8	7.0	7.3	1.1	2.3	3.5
เยอรมัน	11.4 (2547)	13.1	7.8	8.2	1.0	1.9	3.0
อิตาลี	14.2 (2547)	14.7	6.0	6.5	0.6	2.0	2.4
ญี่ปุ่น	7.9 (2543)	8.5	6.0	7.1	0.9	2.3	3.1
เกาหลีใต้	2.1 (2543)	10.1	3.0	4.6	0.3	4.1	13.4
เม็กซิโก	-	-	3.0	4.3	0.1	2.0	3.2
รัสเซีย	5.4 (2549)	8.4	3.2	3.3	-	-	3.2
สเปน	8.6 (2547)	15.7	5.5	6.4	0.2	1.0	8.8
ตุรกี	-	-	5.9	6.7	0.1	1.8	2.5
สหราชอาณาจักร	6.6 (2547)	8.6	6.1	6.5	1.1	2.1	3.4
สหรัฐอเมริกา	4.3 (2550)	6.1	6.3	6.5	0.9	1.8	2.9

ที่มา : IMF, Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, June 2009

3.4.4 ความเสี่ยงของโรคระบาดและความรุนแรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในการแพร่ระบาดและความรุนแรงของโรคติดต่อมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้น แม้ว่าในหลายกรณีจะมีอัตราการเสียชีวิตต่ำก็ตาม แต่โรคระบาดที่เกิดจากไวรัสสายพันธุ์ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น อาจนำมาซึ่งอัตราการตายที่สูงขึ้นในกลุ่มประชากรต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในภาคการผลิต ในขณะที่การพัฒนาวัคซีน จะทำได้ต่อเมื่อมีเชื้อโรคสายพันธุ์ใหม่เกิดขึ้น และเห็นผลจากการพัฒนาและแจกจ่ายวัคซีนเป็นไปอย่างเชื่องช้าโดยเฉพาะในระยะแรก ซึ่งการระบาดของไข้หวัดใหญ่ 2009 ล่าสุด ได้ชี้ให้เห็นถึงอัตราการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วของโรคดังแสดงในแผนภาพที่ 14

แผนภาพที่ 2 : จำนวนผู้ติดเชื้อไข้หวัด (H1N1) ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2552



ที่มา : WHO, 2009

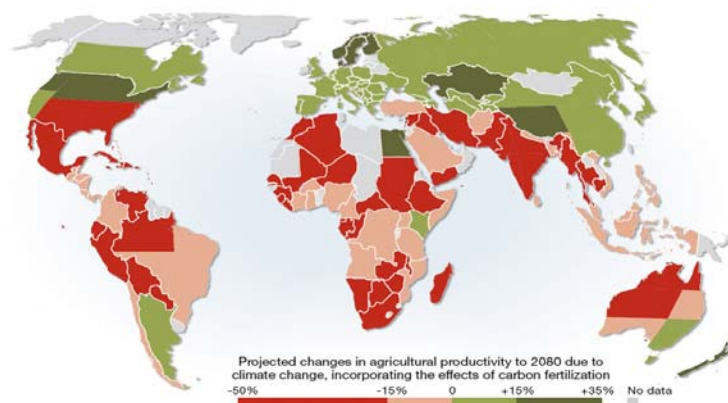
3.5 การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม

3.5.1 ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ในระยะปานกลางที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศโลกนั้นมีแนวโน้มที่ไม่ชัดเจน จากการประเมินสถานการณ์ในช่วงก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจพบว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง

ในสภาพภูมิอากาศเป็นไปอย่างล่าช้าแม้ว่ารายงานของหน่วยงานต่าง ๆ¹³ จะได้ออกมาประกาศเตือนถึงแนวโน้มการสะสมก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศของโลกจะเข้าสู่ระดับที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในเวลาอันใกล้ก็ตาม วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกใน 2 ด้าน ทั้งในด้านลบและบวกซึ่งทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบรวมได้อย่างแน่ชัด นั่นคือ **ผลกระทบในด้านแรก** การปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการหดตัวของภาคการผลิตอุตสาหกรรมรวมทั้งการลดลงของความต้องการใช้พลังงานในภาคครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะสั้นได้ แต่ **ผลกระทบในอีกด้านหนึ่ง** คือ การลดลงของราคาพลังงานทำให้ความตระหนักในการประหยัดพลังงานลดลงและทำให้ความต้องการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้งในระดับภาครัฐและการประหยัดต้นทุนของภาคธุรกิจเอกชนในช่วงที่ธุรกิจซบเซา อาจจะทำให้ลำดับความสำคัญในแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกลดลำดับความสำคัญลง ในขณะที่ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้นอาจเบี่ยงเบนความสนใจของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น ขณะที่ประเทศสำคัญ ๆ ได้บรรจุการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกไว้ในแผนกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา¹⁴ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจน รวมทั้งแผนกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรป

3.5.2 ในระยะยาว ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลกมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นและจะส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาการขาดแคลนอาหารและสินค้าทรัพยากรธรรมชาติมีความรุนแรงมากขึ้น แม้ว่าความรุนแรงของปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ แต่จำนวนพื้นที่ที่มีแนวโน้มของการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและผลผลิตภาคการเกษตรเสียหายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ความแตกต่างด้านการผลิตและผลผลิตสินค้าเกษตรระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ โดยประเทศที่คาดว่าจะมีผลผลิตทางการเกษตรลดลงส่วนใหญ่ จะมีความหนาแน่นอยู่ในภูมิภาค Sub-saharan Africa ในขณะที่ความเสียหายของพืชผลทางการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจให้กับประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศมากขึ้นโดยลำดับ เนื่องจากขนาดความสำคัญของภาคการเกษตรในระบบเศรษฐกิจและประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการครองชีพอยู่ในระดับ Subsistence level

แผนภาพที่ 3 : การประมาณการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตภาคการเกษตรจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะโลกร้อน

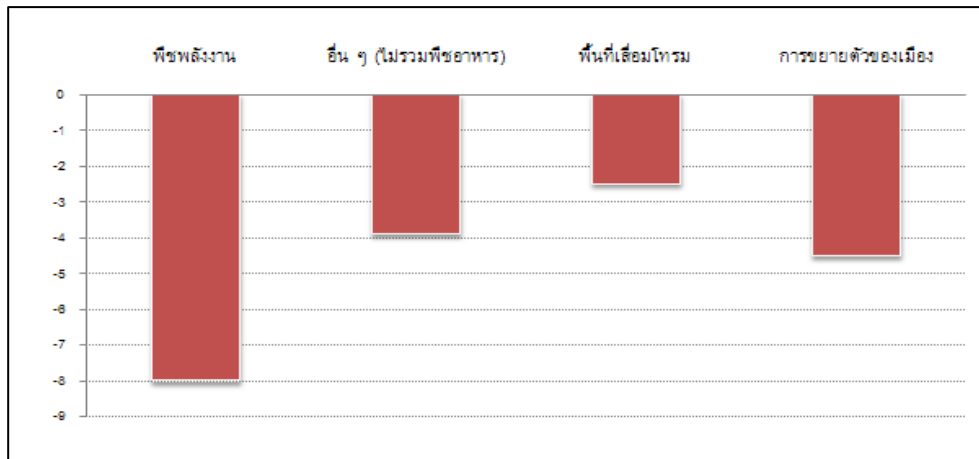


ที่มา : UNEP, 2009

¹³ เช่น Stern Review on the Economics of Climate Change และ the Fourth Assessment Report of the International Panel on Climate Change (IPCC)

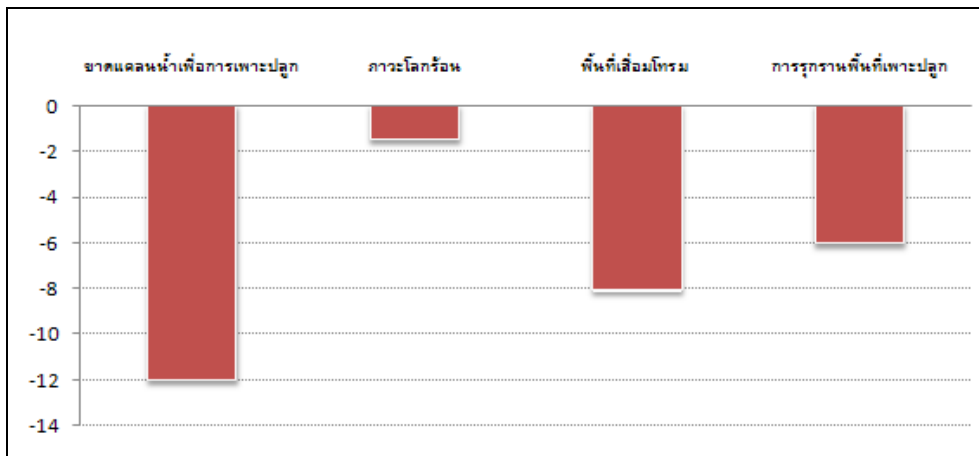
¹⁴ เช่น Comprehensive Energy Package ซึ่งมีแผนที่จะลงทุนจำนวน 150 ล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงระยะ 10 ปีข้างหน้า เพื่อการจ้างงานจำนวน 5 ล้านตำแหน่ง ลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 80 จากระดับในปี 2533 ให้ได้ภายในปี 2593 โดยการเพิ่มการผลิตพลังงานทางเลือก การลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

แผนภูมิที่ 13 : การคาดการณ์อัตราการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูกปี 2593 (ร้อยละ)



ที่มา : UNEP, 2009

แผนภูมิที่ 14 : การคาดการณ์ความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรจากผลกระทบต่างๆ ปี 2593 (ร้อยละ)



ที่มา : UNEP, 2009

3.5.3 ความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าจำเป็นและทรัพยากรธรรมชาติทำให้ประเทศต่าง ๆ เองเริ่มสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน ในกรณีที่เลวร้าย สถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ หากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ดำเนินการเพียงเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียว แม้ว่าความขัดแย้งดังกล่าวอาจไม่นำไปสู่ภาวะสงครามแต่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อด้านการเมืองและการทหาร เช่น การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของกองกำลังทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การสร้างควมตึงเครียด และการพัฒนาของกองกำลังของประเทศอื่น ๆ เพื่อสร้างความสมดุล นอกจากนี้แนวโน้มการขาดแคลนน้ำที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคเอเชียและตะวันออกกลางนั้นมีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหามากขึ้นทั้งในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและในประเทศเอง

3.6 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ในช่วงที่ผ่านมาเทคโนโลยี IT (Information Technology) มีบทบาทสำคัญต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างกว้างขวาง วิวัฒนาการการผสมผสานอย่างต่อเนื่อง (Convergence) ระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 จนเกิดเทคโนโลยีสาขาหลักใหม่ที่สามารถ

ประยุกต์ใช้ในหลากหลายมิติ นำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต แบบแผนการผลิต รูปแบบธุรกิจการค้า และการตลาด รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคในอนาคตที่เน้นการตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลที่ต่างจากปัจจุบัน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีคาดว่าจะเป็นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้าน นาโนเทคโนโลยี (N) เทคโนโลยีชีวภาพ (B) เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (I) เทคโนโลยีเกี่ยวกับการทำงานของสมองและจิต (Cognitive Sciences : C) อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างทั้งระหว่างคนหรือประเทศที่มีความพร้อมในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ส่งผลให้มีโอกาสในการพัฒนาสูง กับคนหรือประเทศที่ยังล้าหลังในการเข้าถึงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และช่องว่างดังกล่าวจะยิ่งกว้างมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการเข้าถึง เรียนรู้เข้าใจ ประยุกต์ใช้ตรวจสอบและรับรอง รวมทั้งดัดแปลงและคิดค้นเทคโนโลยีที่จะมาถึงในอนาคตได้

ตารางที่ 11 : เทคโนโลยีใหม่ที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21

Bio	Nano	Materials	Information	Technology	Extreme Futures การเปลี่ยนแปลงในอนาคตมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงกว่าที่คาดคิดไว้ล่วงหน้า ดังนั้น James Canton ได้อธิบายถึงสถานการณ์โลกที่อาจจะเกิดขึ้นในปี 2568-2573 ที่คนทั่วไปอาจจะคาดไม่ถึงหรือคิดว่าเป็นไปไม่ได้ แต่ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริง ในหนังสือ The Extreme Future: The Top Trends That Will Reshape the World in the Next 20 Years ตัวอย่าง เช่น
x	x	x		Cheap Solar Energy	- รถยนต์ที่ขายกว่าร้อยละ 80 จะเป็นรถที่ใช้ renewable energy - กำลังแรงงานจะเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชายในอัตราส่วน 2:1 - คนอเมริกันถึงร้อยละ 45 จะซื้อขาย DNA ทางอินเทอร์เน็ต - คนอเมริกันร้อยละ 25 จะมีอายุมากกว่า 100 ปี - อเมริกาต้องการแรงงานเข้าประเทศ 20 ล้านคนในช่วง 25 ปีต่อไป - เด็กที่เกิดส่วนใหญ่จะมีการปรับปรุงตกแต่งสภาพก่อนเกิด เช่น หน้าตา ความฉลาด เป็นต้น - น้ำมันในปี 2558 จะมีราคา 300 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล - จะมี space tourism - คนจะตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและส่งผลกระทบต่อหลายด้าน เช่น มี green consumer, green product รวมทั้ง green corporate policy ซึ่งเริ่มมีนโยบายด้านนี้ออกมาบ้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นธนาคารหรือบริษัทเอกชนเริ่มมี green policy หรือผู้บริโภคที่ใส่ใจเสื้อผ้าที่ผลิตจาก organic cotton เท่านั้น เป็นต้น - สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ทุกสถานที่และทุกเวลา และมีราคาถูกลงเกือบจะฟรี - จะมี online quality education สำหรับทุกคน - ความมั่นคง ปลอดภัยส่วนตัว จะเป็นเรื่องในระดับ national security เพราะกิจกรรมในชีวิตประจำวันเกือบทุกอย่างจะกระทำบนอินเทอร์เน็ตทั้งหมด - จะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ในอนาคตน้ำนั้นอาจไม่ใช่ปัญหาสำคัญเพราะเทคโนโลยีอาจใช้ทดแทนได้แต่การขาดแคลนน้ำจะเป็นปัญหาแทน ซึ่งจะมีหลายเมืองรวมทั้งกรุงเทพที่มีความเสี่ยงจะประสบกับปัญหาในเรื่องนี้
	x	x	x	Rural Wireless Communication	
x	x	x	x	Ubiquitous Information Access	
x	x		x	GM crops	
x	x	x	x	Rapid bioassays	
x	x	x		Filter and Catalysts	
x	x	x	x	Targeted drug delivery	
x	x	x	x	Cheap autonomous housing	
x	x	x	x	Green manufacturing	
		x	x	Ubiquitous RFID tagging	
	x	x	x	Hybrid vehicles	
x	x	x	x	Pervasive sensors	
x	x	x		Tissue engineering	
x	x	x	x	Improved diagnostic and surgical methods	
	x	x	x	Wearable computer	
	x	x	x	Quantum cryptography	

ที่มา : ปฐมบทสู่การเตรียมตัวเพื่ออนาคตของประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา ครั้งที่ 6 (2550)

3.7 แนวคิดใหม่ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ

3.7.1 วิฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้อิทธิพลของ Anglo-Saxon Model of Liberalization and Deregulation ที่เน้นบทบาทภาคเอกชนและบริการภาคการเงินมากขึ้นในช่วงหลังยุคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มอ่อนกำลังลง และเปลี่ยนไปสู่ State Capitalism ซึ่งรัฐมีบทบาทมากขึ้น เนื่องจาก

ความสำเร็จของการใช้นโยบายเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าวทั้งในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจและในช่วงระหว่างวิกฤติ นอกจากนั้นบทเรียนของระบบทุนนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับการทำกำไรในระยะสั้น ผลักดันโดยแรงจูงใจจากความโลภและผลประโยชน์ของตนเองซึ่งนำไปสู่วิกฤติที่สร้างความเดือดร้อนไปทั่วโลก จะส่งผลให้มีการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจเอกชนไปสู่ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Capitalism หรือ Creative Capitalism) เช่นการพัฒนา รูปแบบการทำธุรกิจที่เน้นการสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์ ความโปร่งใส ให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลและการรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) มากขึ้น รวมถึงจะเกิดการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการทางสังคม (Social Enterprise) มากขึ้น ภาครัฐจะมีบทบาทในการกระจายผลประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจผ่านการให้บริการในรูปแบบรัฐสวัสดิการมากขึ้น รวมถึงบทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร และภาคประชาชนในการทำ ประโยชน์ต่อสาธารณะจะมีมากขึ้น

3.7.2 ในระยะยาว การมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นของภูมิภาคเอเชียและกลุ่มประเทศ BRICs คาดว่าจะทำให้การบริหารเศรษฐกิจภาครัฐในลักษณะ **State capitalism** มีความโดดเด่นมากขึ้น แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มประเทศ BRICs คาดว่าจะทำให้ประเทศในกลุ่มนี้ เลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก โดยมีความโน้มเอียงของการใช้ **State Capitalism** ในลักษณะใกล้เคียงกับการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ในประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ และไต้หวัน ในกรณีของจีนและรัสเซียมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อบทบาทภาครัฐมากกว่าในกรณีของ 3 ประเทศข้างต้น เนื่องจากปัจจัยทางด้านขนาดเศรษฐกิจและการมีกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) นอกจากนั้น ความสำเร็จของการใช้นโยบายเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าวในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ¹⁵ และในช่วงระหว่างวิกฤติ เมื่อรวมกับแนวโน้มการถ่วงความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจมายังภูมิภาคเอเชียและประเทศเกิดใหม่สำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้บทบาทของนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะ **State capitalism** มีความโดดเด่นมากขึ้น

3.7.3 การดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Capitalism หรือ Creative capitalism) มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยมีแนวโน้มรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการปรับตัวไปสู่การดำเนินธุรกิจแบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable capitalism หรือ Creative capitalism)¹⁶ ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจที่สร้างผลกำไรให้กับองค์กร และในขณะเดียวกันได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสให้มีรูปแบบชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการทำกำไรของธุรกิจในรูปแบบนี้จะ

¹⁵ ตัวอย่างของการแทรกแซงโดยภาครัฐที่เป็นแบบอย่างที่สำคัญ ๆ เช่น (1) การแทรกแซงให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในภาวะอ่อนตัวแม้ว่าจะมีการเกินดุลการค้าและเศรษฐกิจเข้มแข็งเพื่อการสะสมความมั่งคั่ง (2) การจัดตั้ง Sovereign Wealth Funds (SWF) และการใช้กลไกการลงทุนภาครัฐในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความควบคุมดูแลของภาครัฐ (3) การดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีภาครัฐเป็นแกนนำ เช่นที่ปรากฏในแผนการกระจายโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเทคโนโลยี และสาขาบริการ ซึ่งแม้ว่าการดำเนินนโยบายการพัฒนาลักษณะดังกล่าวจะมีอยู่เดิมก็ตาม แต่การดำเนินการในระยะหลังภาครัฐเริ่มที่จะเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนมากขึ้น และ (4) การฟื้นตัวของบทบาทความสำคัญของรัฐวิสาหกิจ (SOEs) โดยเฉพาะในด้านพลังงานซึ่งขัดกับคำแนะนำในต้นทศวรรษที่ 90 ว่า ศตวรรษที่ 20 SOEs จะเป็นเพียงตำนานทางประวัติศาสตร์ แต่ในความเป็นจริง SOEs ยังคงมีอยู่และเริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะ SOEs ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านพลังงานและสินค้าเกษตร ซึ่งในประเทศจีนจะทำหน้าที่ลงทุนโดยใช้ทรัพยากรด้านเงินทุนที่มีอยู่เหลือเฟือในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนั้น SOEs เหล่านี้ยังได้ถูกใช้เป็นกลไกในการบริหารจัดการด้านราคาเพื่อลดแรงกดดันด้านภาวะเงินเฟ้อและการแข็งค่าของค่าเงิน รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมระบบเศรษฐกิจของภาครัฐในปัจจุบัน SOEs เหล่านี้เริ่มมีบทบาทข้ามประเทศและเริ่มถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวางกลยุทธ์ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสินค้าที่เป็นทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ เช่น น้ำมัน เป็นต้น

¹⁶ ตัวอย่างของการดำเนินธุรกิจแบบทุนนิยมเชิงสร้างสรรค์ เช่น บริษัท Sumitomo Chemical ของญี่ปุ่นได้แบ่งปันความรู้ด้านเทคโนโลยีให้กับบริษัท Tanzanian Textile ซึ่งช่วยในการผลิตตาข่ายคลุมเตียงได้เป็นล้าน ๆ ชิ้น ซึ่งช่วยให้เกิดการจัดปัญหาโรคมาลาเลียลงได้ หรือ ในกรณีของโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเคนยา โดยบริษัท Kayan cell phone ซึ่งเดิมมีผู้ใช้เพียง 400,000 รายเท่านั้น ต่อมาบริษัท Vodafone ได้เข้าไปถือหุ้นส่วนใหญ่ และเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท Safaricom ในปัจจุบันมีผู้ใช้กว่า 10 ล้านราย จากวิธีการเข้าถึงลูกค้าผู้มีรายได้น้อยด้วยการคิดค่าบริการเป็นวินาที จากเดิมที่คิดค่าบริการเป็นนาที ทำให้ค่าใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถูกลง ทำให้มีผู้ใช้มากขึ้นและสามารถเข้าถึงลูกค้าได้มากกว่า ด้วยวิธีดังกล่าวได้สร้างกำไรให้กับบริษัท Safaricom เป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันก็ได้ช่วยให้เกษตรกรสามารถหาตลาดให้กับสินค้าและให้ราคาที่สูงกว่าที่อื่น

ไม่ใช่แค่เพียงการหาตลาดใหม่เท่านั้น แต่เป็นการสร้างตลาดใหม่ให้เกิดขึ้นจากการสร้างนวัตกรรมหรือสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ออกมา โดยการใช้ความสามารถและความเชี่ยวชาญขององค์กรที่มีอยู่ เพื่อที่จะได้รับใช้และให้บริการแก่ประชาชนเป็นวงกว้าง นอกจากนี้จะมีการพัฒนารูปแบบการทำธุรกิจไปสู่ soft skill ที่เน้นการสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์ และความโปร่งใสมากขึ้น โดยธุรกิจจะให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลหรือการรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) มากขึ้น มีการจัดทำรายงานผลกระทบที่เกิดขึ้นกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ธุรกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยที่การดำเนินธุรกิจที่มีรับผิดชอบต่อสังคมนั้นจะแผ่กว้างออกไปในหลายมิติมากขึ้น จากเดิมที่การดำเนินธุรกิจโดยให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เป็นการพัฒนาไปสู่ความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่น การสร้างมาตรฐานในการช่วยเหลือผู้ว่างงาน และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสังคม อันเนื่องมาจาก พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย และการแผ่ขยายแนวคิด CSR จากองค์กรธุรกิจเอกชนไปสู่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ ที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น เป็นต้น

แผนภาพที่ 4 : แนวโน้มการผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม



ที่มา : Trendspotting, Trendspotting's review
on the decline of global warming concerns

3.8 ด้านการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.8.1 ลัทธิการปกป้องและกีดกันทางการค้าอาจถูกนำมาใช้มากขึ้น จากการลดลงของอุปสงค์ในสหรัฐฯ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มชะลอตัว ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีกำลังการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มสูงขึ้น จึงสร้างแรงกดดันด้านการแข่งขันในตลาดโลก ประกอบกับประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญกับการสร้างอุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งกระแสภูมิภาคนิยมในเอเชีย และการเข้าลงทุนจำนวนมากของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ในทรัพย์สินของประเทศพัฒนาแล้ว อาจก่อให้เกิดแรงต่อต้านทางการเมืองต่อการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้กฎระเบียบการค้าจะมีความเข้มข้นมากขึ้น โดยเฉพาะกฎระเบียบการค้าในรูปแบบที่มีใช้ภาษี ซึ่งจะเป็เครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่สำคัญ

3.8.2 กฎระเบียบการค้ามีความเข้มข้นมากขึ้นในขณะที่แรงกดดันให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลด้านการค้าก็จะมีมากขึ้นเช่นกันภายใต้กรอบข้อตกลงต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ในขณะที่ประเทศภูมิภาคต่าง ๆ สร้างความร่วมมือทางการค้ากันมากขึ้นเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าทางภาษีและทางอำนาจต่อรองกับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ขณะเดียวกันการกำหนดกฎระเบียบการค้าในรูปแบบที่มีใช้ภาษีก็จะถูกนำมาใช้อย่างเข้มข้นมากขึ้นเช่นกัน เพื่อช่วยสนับสนุนต่อความพยายามแก้ไขปัญหาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างความเป็นธรรม

ในการแข่งขัน รวมถึงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวจะกลายเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่สำคัญที่ผู้ประกอบการของประเทศต่าง ๆ ต้องยกระดับการผลิตให้ได้มาตรฐานที่กำหนดเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ ตัวอย่างกฎระเบียบทางการค้าที่จะถูกนำมาใช้ ได้แก่ (1) กฎหมายขยะอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้า (Waste Electrical Electronic Equipment: WEEE) ของสหภาพยุโรป ฉบับปรับปรุงโดยกำหนดเป้าหมายให้การเก็บรวบรวมเศษซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ จะอยู่ที่ร้อยละ 65 ของน้ำหนักเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่วางจำหน่ายในตลาดแต่ละประเทศสมาชิกในช่วง 2 ปีก่อนหน้า โดยจะมีผลบังคับใช้ในปี 2559 (2) ระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ (Directive on the Restriction of the use of Hazardous Substances: RoHS) ของสหภาพยุโรป โดยเพิ่มรายชื่อสารเคมีอันตราย 4 สาร ได้แก่ Hexabromocyclododecane (HBCDD), Phthalate (DEHP), Butylbenzylphthalate (BBP), Dibutylphthalate (DBP) โดยจะมีผลบังคับใช้ในปี 2559 (3) การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated fishing: IUU Fishing) ของสหภาพยุโรป จะมีผลบังคับใช้ในปี 2553 (4) ระเบียบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับการขนส่งทางอากาศ ของสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปี 2555

3.8.3 ระบบเศรษฐกิจโลกที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แนวโน้มการกระจายตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและขีดความสามารถทางด้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากมีประเทศเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นที่จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโลก การขยายตัวของการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของเครือข่ายทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองต่าง ๆ ที่มีใช้รัฐ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประเทศที่จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีใช้รัฐมีแนวโน้มความเป็นไปได้ที่จะทำให้ช่องว่างต่าง ๆ ที่ปรากฏในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แคบลง ขณะเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะทำให้โลกมีการแบ่งแยกและยากที่จะประสานความร่วมมือมากขึ้น ลักษณะความแตกต่างของประเทศที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก คาดว่าจะทำให้โลกมีแนวโน้มที่จะมีการแบ่งแยกมากขึ้นในช่วง 20 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กระแสความท้าทายในด้านความไม่พอเพียงของสินค้าพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศโลก

3.8.4 สถาบันและองค์กรระหว่างประเทศจะเผชิญกับความท้าทายมากขึ้นทั้งในด้านการดำเนินการตามพันธกิจใหม่ ๆ ที่จะมีเพิ่มขึ้นและในการที่จะเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกที่จะมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น รวมทั้งในการที่จะเพิ่มทรัพยากรของตนเอง สถาบันและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (NGOs) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลน้อยลงในการที่จะเปลี่ยนแปลงให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมายหากปราศจากความร่วมมือจากองค์กรและรัฐบาลประเทศต่าง ๆ โดยพร้อมเพรียงกัน ในลักษณะพหุภาคี ภายใต้การเพิ่มขึ้นของจำนวนประเทศต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ความสามารถขององค์กรที่มีใช้รัฐบาลเหล่านี้ในการที่จะจัดการกับปัญหาความท้าทายของโลกมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ความแตกต่างทางด้านความเห็นของบรรดาสมาชิกจะทำให้ภารกิจขององค์กรเพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกันจะลดขีดความสามารถในการหาฉันทมติในการแก้ไขปัญหา

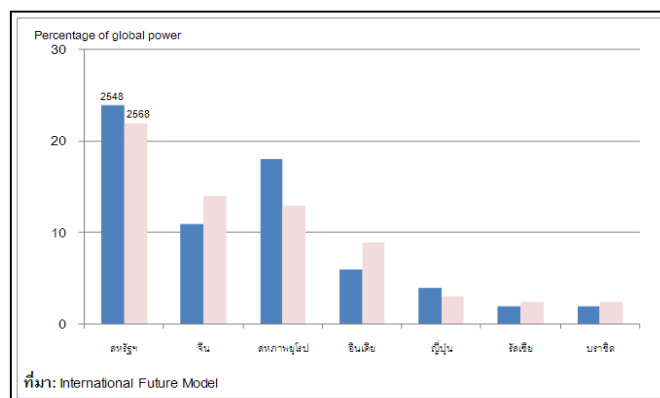
3.8.5 กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้กระแสการแบ่งแยกโลกออกเป็น 3 เขตการค้าและการเงินมีความเป็นไปได้ก่อนปี 2568 มากขึ้น ภายใต้แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของกระแสภูมิภาคนิยมในเอเชีย ภูมิภาคทางเศรษฐกิจโลกจะแบ่งออกเป็น 3 เขตการค้าและการเงินหลัก ซึ่งประกอบด้วยอเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชียตะวันออก การแบ่งแยกดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) รวมทั้งสร้างการแข่งขันในด้านการกำหนดมาตรฐานสินค้าระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะสินค้าในกลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพ นาโนเทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา และในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ New economy

3.8.6 ความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และการเงิน ในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวโน้มการถ่ายเทอำนาจความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมายังภูมิภาคเอเชีย กระแสภูมิภาคนิยม แนวโน้มการก่อตัวของศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งแรงกดดันจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา การเจรจาและดำเนินการภายใต้ข้อตกลงในระดับพหุภาคี (Multilateral) และระดับทวิภาคี (Bilateral) จะมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นตามลำดับ เช่น AFTA¹⁷ ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน – จีน (ACFTA) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน – สาธารณรัฐเกาหลี (AKFTA) ความตกลงอาเซียน – อินเดีย (ASEAN-INDIA) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน – ญี่ปุ่น (AJCEP) รวมทั้ง Chiang Mai Initiative (CMI) ในทางกลับกัน การขาดความร่วมมือกันของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย จะเป็นแรงกดดันให้การแข่งขันระหว่างจีน อินเดียและญี่ปุ่น ในด้านสินค้าทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สินค้าพลังงานมีความรุนแรงมากขึ้น

3.9 การเมืองโลก

3.9.1 บทบาทของสหรัฐฯ ในเวทีการเมืองโลกมีแนวโน้มที่จะลดลงในขณะที่กลุ่มประเทศ BRICs เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าประเทศในกลุ่มนี้จะเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก แต่คาดว่าความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์อย่างรุนแรงเช่นที่เคยเกิดในช่วงสงครามเย็นจะไม่เกิดขึ้นโดยง่าย อย่างไรก็ตามแรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์คาดว่าจะยังมีอยู่อย่างเข้มข้นในกลุ่มประเทศมุสลิม และความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและมีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งและการก่อการร้ายคาดว่าจะยังคงสร้างแรงกดดันต่อโลก แต่ระดับความรุนแรงน่าจะมีแนวโน้มลดลงหากเศรษฐกิจโลกขยายตัวต่อเนื่อง ภูมิภาคตะวันออกกลางน่าจะได้รับผลประโยชน์จากการที่ราคาน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับลัทธิการก่อการร้ายลดลง อย่างไรก็ตามแรงจูงใจจากความต้องการเป็นผู้เสียสละตามอุดมการณ์ทางศาสนาและลัทธิความเชื่อต่าง ๆ คาดว่า จะยังคงมีอยู่ต่อไป นอกจากนี้แนวโน้มความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคาดว่าจะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการของกลุ่มการก่อการร้ายเพิ่มขึ้น

แผนภูมิที่ 15 : แนวโน้มสัดส่วนอำนาจของประเทศต่าง ๆ



3.9.2 ความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์อย่างรุนแรงเช่นที่เคยเกิดในช่วงสงครามเย็น คาดว่า จะไม่เกิดขึ้นโดยง่ายท่ามกลางกระแสความท้าทายของโลกาภิวัตน์ที่มีแนวโน้มเข้มข้นมากขึ้น รวมทั้งกระแสการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจในระยะ 15 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตามแรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์คาดว่าจะยังมีอยู่อย่างเข้มข้นในกลุ่มประเทศมุสลิม โดยเฉพาะชาติอาหรับหลัก ๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะประสบ

¹⁷ อาเซียนเริ่มเจรจาเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรี (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

ปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรวัยเยาวชนและขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศ ปากีสถาน อัฟกานิสถาน ไนจีเรีย และเยเมน นอกจากนั้นความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจ ก่อตัวและมีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติ

3.9.3 ความขัดแย้งและการก่อการร้ายคาดว่าจะยังคงสร้างแรงกดดันต่อโลก อย่างไรก็ตาม ระดับความรุนแรงน่าจะมีแนวโน้มลดลงหากเศรษฐกิจโลกขยายตัวต่อเนื่องและการใช้แรงงานเด็กและเยาวชนใน ตะวันออกกลางลดลง คาดว่าภูมิภาคตะวันออกกลางจะได้รับผลประโยชน์จากการที่ราคาน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะ ทำให้ออกัสการทางานเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับลัทธิการก่อ การร้าย อย่างไรก็ตามแรงจูงใจจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความต้องการเป็นผู้เสียสละตามอุดมการณ์ทางศาสนาและลัทธิ ความเชื่อต่าง ๆ คาดว่ายังคงมีอยู่ต่อไป ในขณะที่เดียวกันแนวโน้มความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคาดว่าจะ จะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการของกลุ่มการก่อการร้ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายด้วยอาวุธ ชีวภาพและอาวุธนิวเคลียร์เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้าง

4. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

การประเมินภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทั้งในระยะสั้น และภูมิทัศน์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก ในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในช่วงการจัดทำ วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 พบว่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบท โลกในลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางมาก ขึ้น อย่างไรก็ตามในระยะยาวนั้นการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกได้เปิดโอกาสและสร้างความท้าทายต่อการพัฒนา ประเทศในหลาย ๆ ด้าน โดยมีโอกาสและความท้าทายที่สำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

4.1 การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนของ เศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายในการบริหารจัดการ เศรษฐกิจมากขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งอัตราการขยายตัวทาง เศรษฐกิจต่ำในขณะที่ความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของโลกก็มีมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบ ต่อการรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย แนวโน้มดังกล่าวทำให้ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งการเร่งสร้างฐานปัจจัยการผลิตให้มีความ เข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพการให้สูงขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน กลายเป็นข้อจำกัดต่อการเพิ่มศักยภาพการผลิตในระยะยาว โดยเฉพาะปัจจัยทุนที่ขยายตัวต่ำเพียงร้อยละ 2 ในช่วง ปี 2549 – 2551 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าค่าเสื่อมราคา และคาดว่าจะหดตัวประมาณร้อยละ 6.2 ในปี 2552 สถานการณ์ ดังกล่าวแสดงถึงแนวโน้มการลดลงของศักยภาพการผลิตของประเทศหากไม่เร่งเพิ่มประสิทธิภาพการให้ให้เพิ่มขึ้น นอกจากนั้น ความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลกในปี 2552 – 2553 ซึ่งเกิดจากความเชื่อมโยง ทางด้านการค้าและการลงทุนอย่างใกล้ชิดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ได้ชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับโครงสร้าง การผลิตเพื่อสร้างความสมดุลและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ฐานการผลิตและอุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้นโดยมี เป้าประสงค์ในการสร้างฐานรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่และสนับสนุนให้เกิดการกระจายได้ดีขึ้นควบคู่ไปพร้อมกับการ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยที่การปรับโครงสร้างทางการผลิตจะต้องทำให้ประสิทธิภาพการผลิตใน สาขาต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการสร้างมูลค่าเพิ่มใน สาขานอกสาขาอุตสาหกรรมมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมา

4.2 การกำหนดยุทธศาสตร์และสร้างโอกาสเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยสอดคล้องกับ กระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในระยะยาว โดยมีโอกาส และความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงใน บริบทโลกที่สำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

4.2.1 โอกาสและความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก

แนวโน้มการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจจากตะวันตกมายังภูมิภาคเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ มีความชัดเจนมากขึ้น พร้อม ๆ กับกระแสภูมิภาคนิยมและการลดบทบาทของเงินเหรียญสหรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นท่ามกลางแนวโน้มการกระจายตัวของศูนย์กลางทางการเงินโลก การถ่ายเทอำนาจและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะทำให้บทบาทของภูมิภาคเอเชียเด่นชัดขึ้น ซึ่งจะเป็นโอกาสในการขยายตลาดและการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม คาดว่าพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลให้สายพานการผลิตแห่งเอเชีย (Asian Production Chain) เปลี่ยนเป้าหมายมายังภูมิภาคเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ มากขึ้น และการขยายตัวของสายพานการผลิตแห่งเอเชียจะเป็นการขยายตัวที่การเจริญเติบโตของภาคการผลิตในประเทศเกิดใหม่มีบทบาทมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวจะเป็นโอกาสในการที่จะพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นตามหลักการแบ่งงานกันทำและความเชื่อมโยงของภาคอุตสาหกรรม แต่ในขณะเดียวกันจะสร้างแรงกดดันให้กับภาคการผลิตที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในปัจจุบันการผลิตใกล้เคียงกัน

แนวโน้มดังกล่าวชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคการผลิตของไทย และในการปรับโครงสร้างการผลิตนั้นนอกจากจะต้องตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในด้านการสร้างความสมดุลและการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อุปสงค์ภายในประเทศแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตของสายพานการผลิตแห่งเอเชีย การสร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งการกำหนด Exit strategies ให้กับฐานการผลิตเดิมที่จะได้รับแรงกดดันจากการขยายตัวของสายพานการผลิตแห่งเอเชียที่จีนและอินเดียจะมีอิทธิพลมากขึ้น นอกจากนั้นการที่กลไกการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียมีลักษณะคล้ายคลึงกัน การขยายตัวของประเทศเกิดใหม่จะทำให้แนวทางการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของไทยที่อาศัยความได้เปรียบทางด้านแรงงานและทรัพยากรนั้นมีความยากลำบากมากขึ้น รวมทั้งมีความท้าทายมากขึ้นในการที่จะปรับใช้ผนวกเข้ากับทุนและเทคโนโลยีต่างชาติ ดังนั้นประเทศไทยจึงมีความท้าทายในด้านการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth strategies) ใหม่ ๆ และเพื่อสะสมความมั่งคั่งของประเทศในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ข้อจำกัดด้านแนวโน้มการลดลงของสัดส่วนประชากรวัยแรงงานซึ่งเป็นข้อจำกัดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากความมั่งคั่งเพื่อรองรับประชากรสูงอายุมากขึ้น รวมทั้งมีแรงกดดันด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบในกระบวนการผลิตภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศโลก

4.2.2 โอกาสและความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ทางด้านอาหาร

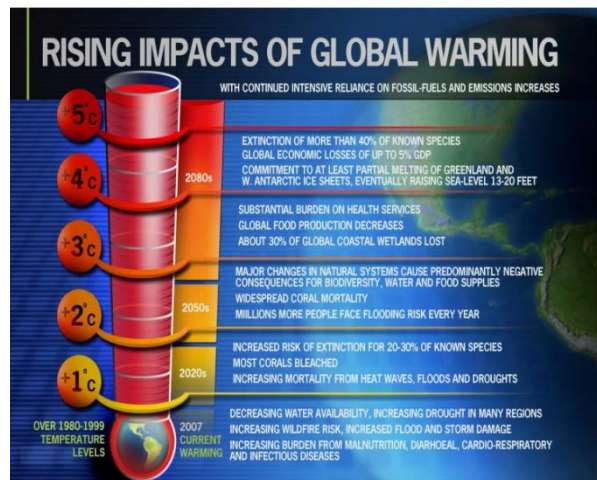
พลังงานและสิ่งแวดล้อมโลก แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะยาวและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของชนชั้นกลางของสังคมโลกในอนาคตคาดว่าจะทำให้สถานการณ์ทางด้านพลังงานและอาหารของโลกกลับเข้าสู่ภาวะความกดดันได้อีก¹⁸ ในขณะที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถช่วยให้การแก้ไขปัญหาด้านพลังงานได้อย่างลุล่วงอย่างแท้จริง เมื่อเทียบกับความล่าช้าในด้านการปรับตัวของการใช้พลังงานทางเลือกต่าง ๆ (Adopting lag)¹⁹ และแนวโน้มปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมโลกมีแนวโน้มที่จะทำให้สถานการณ์การขาดแคลนอาหารทวีความรุนแรงมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยมีความท้าทายในการเตรียมมาตรการเพื่อการรองรับปัญหาการขาดแคลนพลังงาน โดยเฉพาะการแสวงหาพลังงานทางเลือกและการ

¹⁸ แม้ว่าเศรษฐกิจโลกจะมีความเสี่ยงที่จะขยายตัวในอัตราไม่สูงนักแต่การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางจะสร้างแรงกดดันด้านความต้องการพลังงานและอาหารอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁹ ในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจแม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะให้ความสนใจในด้านการใช้พลังงานทางเลือกและการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงานมากขึ้น แต่ราคาลงทุนที่ลดลงในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวในประเทศกำลังพัฒนาที่จะเป็นแหล่งสำคัญของอุปสงค์ในอนาคต นอกจากนั้นนักวิเคราะห์ทางด้านพลังงานเชื่อว่าการเกิดขึ้นของพลังงานใหม่นั้นจะต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 25 ปีถึงจะมีการประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย

เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความต้องการอาหารและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในเอเชียซึ่งมีความต้องการอาหารใกล้เคียงกับไทย จะเป็นโอกาสที่สำคัญในการส่งออกสินค้าอาหารโดยอาศัยความได้เปรียบจากฐานการผลิตภาคการเกษตร นอกจากนั้น แนวโน้มความต้องการอาหารที่เพิ่มขึ้นเมื่อรวมกับความเชื่อมโยงระหว่างพลังงานและพืชพลังงานรวมถึงแนวโน้มการขาดแคลนพลังงานในอนาคต จะเป็นโอกาสที่สำคัญในการพัฒนาการเกษตร เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทางด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปสู่ความสมดุลมากขึ้น ภายใต้โอกาสดังกล่าว ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคการเกษตร โดยการพัฒนามูลค่าเพิ่ม สินค้าเกษตรและอาหาร การสร้างความแข็งแกร่งให้กับความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเกษตรกับอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมเกษตร การร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคในการสร้างสายพานการผลิตสินค้าอาหาร และการวางแผนเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน

แผนภาพที่ 5 : ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิโลก



ที่มา : The Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate, United Nation, November 2007

4.2.3 โอกาสและความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก และ

โอกาสที่เกิดจากกระแสความรับผิดชอบต่องานและสิ่งแวดล้อม ในด้านการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมโลก แม้ว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญเร่งด่วนกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้นก็ตาม ปัญหาวิกฤติการณ์ทางด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าในการร่วมมือกันแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก และมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบซ้ำเติมต่อวิกฤติการณ์อาหารของโลก ภายใต้แนวโน้มความรุนแรงของปัญหาที่มีอยู่เดิมและความเสี่ยงใน ความล่าช้าในความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมโลก ประเทศไทยยังมีความท้าทายในการปรับตัวภายใต้ข้อตกลงในเวทีโลก การดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร การวางแผนการผลิตและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเมื่อรวมกับแนวโน้มความล่าช้าของการปรับตัวของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่คาดว่าจะก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจสำคัญในอนาคต²⁰ จะเป็นโอกาสให้ประเทศไทยใช้ประโยชน์จากการ

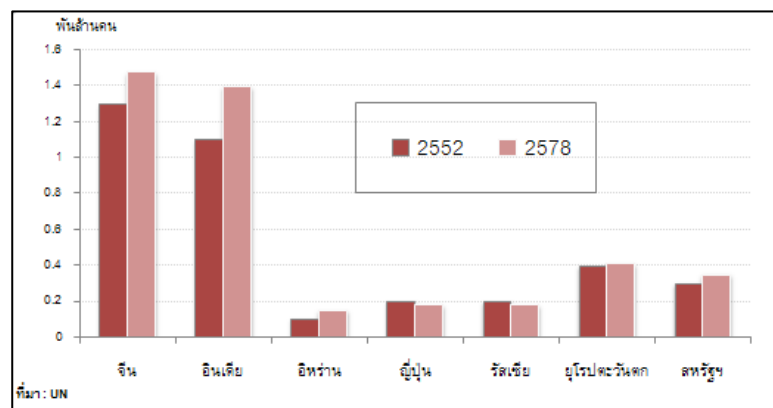
²⁰ การเพิ่มขึ้นของอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ BRICs คาดว่าจะทำให้อำนาจทางการเมืองและการทหารของประเทศในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศในกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก นอกจากนั้น ประเทศเหล่านี้ยังมีแนวโน้มที่จะรักษาความเป็นอิสระในทางนโยบายในลักษณะที่ทำให้ประเทศอื่น ๆ เข้ามาเป็นผู้แบกรับภาระบางส่วน เช่น ในเรื่องของลัทธิการก่อการร้าย ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของโลก และความมั่นคงทางด้านพลังงานของโลก

เพิ่มขึ้นของกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกในการสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก ในขณะเดียวกัน ภายใต้กระแส State capitalism ในประเทศสำคัญ ๆ ในเอเชีย ซึ่งคาดว่าประเทศสำคัญ ๆ ที่จะก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญในอนาคตจะดำเนินนโยบายที่แตกต่างจากวิถีตะวันตก ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการปรับตัวและใช้โอกาสจากกระแสการดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (sustainable capitalism) เพื่อให้เป็นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตสินค้าและการดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

4.2.4 โอกาสและความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการการปรับตัวของประชากรโลกเข้าสู่สังคม

ผู้สูงอายุ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป และการที่สัดส่วนผู้สูงอายุของประชากรโลกโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต จะเป็นโอกาสของประเทศไทยในการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการการแพทย์และสุขภาพ การให้บริการที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะอยู่พักในระยะเวลา แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยเองก็มีความท้าทายจากการที่มีสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามลำดับเช่นกัน ในช่วงเวลาที่ประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงอย่างรวดเร็วจากเฉลี่ยร้อยละ 0.98 ในช่วงปี 2548 – 2552 เป็นร้อยละ 0.45 ในช่วงปี 2553-2557 ก่อนที่จะเริ่มลดลงในปี 2561 การลดลงของประชากรวัยแรงงานของไทยจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจะเพิ่มแรงกดดันต่อรายจ่ายด้านสุขภาพ และระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยจะมีความท้าทายในการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างสังคมผู้สูงอายุโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แรงกดดันด้านงบประมาณที่มีมากขึ้นในภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวในระยะปานกลางและหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งความท้าทายในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานและการวางแผนด้านแรงงานเพื่อชดเชยขนาดของกำลังแรงงานที่จะขยายตัวช้าลงและลดลงในอนาคต ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว

แผนภูมิที่ 16 : การคาดการณ์จำนวนประชากรโลก



4.2.5 โอกาสและความท้าทายที่เกิดจากการสร้างความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ใน

ภูมิภาค กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียและแรงกดดันจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี 2551 – 2552 มีแนวโน้มที่จะผลักดันให้ความร่วมมือในภูมิภาคขยายตัวอย่างกว้างขวางและมีความลึกมากขึ้น ทั้งในด้านการค้า การลงทุน การเงิน และความร่วมมือในด้านต่าง ๆ แนวโน้มดังกล่าวจะเป็นโอกาสให้กับประเทศไทยในการใช้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งด้านการค้า การลงทุน การพัฒนาสายพานการผลิตในเอเชีย ทั้งด้านการผลิตภาคอุตสาหกรรม การเกษตรและการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในการพัฒนาสายพานการผลิตทางด้านอาหารและการเกษตรซึ่งไทยอยู่ในฐานะเป็น Gateway ในการกระจายผลผลิตไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ และในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการในภูมิภาคที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ความร่วมมือในด้านการลดปัญหาความเสี่ยงทางการเงิน และปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งความร่วมมือในการแก้ไข

ปัญหาข้อจำกัดอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาด้านแรงงานและการขาดแคลนทรัพยากรการผลิตภาคอุตสาหกรรมในบางประเภท อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีความท้าทายในการกำหนดบทบาทของตนเองในเวทีระหว่างประเทศ การเตรียมความพร้อมเพื่อใช้ประโยชน์จากแนวโน้มดังกล่าว ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อมในด้านทรัพยากรมนุษย์ การเตรียมความพร้อมทางด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ

4.3 การเตรียมความพร้อมทางด้านสังคมและการบริหารจัดการ ประเทศไทยมีความท้าทายในการที่จะเตรียมการด้านสังคมและการบริหารจัดการเพื่อสร้างความพร้อมในการที่จะใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงและลดผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยในด้านสังคมนั้นการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในด้านต่าง ๆ จะสร้างความท้าทายแก่ประเทศไทยในการเตรียมการเพื่อสร้างความแข็งแกร่งและใช้ประโยชน์จากความสามารถเปรียบเทียบของทุนทางสังคม การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ การเตรียมความพร้อมเพื่อลดผลกระทบทางสังคมที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการผลิต การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นและผลกระทบจากภาวะโลกร้อน การแพร่กระจายของโรคระบาดซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น การเตรียมความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการอพยพโยกย้ายแรงงานและทรัพยากรระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางวัฒนธรรม ในด้านการบริหารจัดการ ประเทศไทยมีความท้าทายในการบริหารจัดการเพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์และลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดการบริหารจัดการ เศรษฐกิจและธุรกิจในระดับโลก เช่น กระแส State capitalism ในระดับประเทศ และกระแสดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Capitalism) เป็นต้น

5. บทสรุป

5.1 ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจและการค้าโลกหดตัวอย่างรุนแรงอย่างทั่วถึงในระยะสั้นโดยผ่านกลไกที่สำคัญ ๆ ทั้งความเชื่อมโยงทางด้านตลาดเงินและตลาดสินค้าในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่อื่น ๆ ความเชื่อมโยงของตลาดทุน และความเชื่อมโยงของตลาดการค้าโลก ซึ่งจะกลายเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะยาวทั้งจากการที่การลงทุนหดตัวลงและภาระหนี้ของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าไปแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตได้ นอกจากนี้การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริงทำให้รัฐมีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งในฐานะการเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงินมากขึ้นและในการดำเนินนโยบายสาธารณะซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีความระมัดระวังในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและไม่ทำให้เกิดช่องโหว่หรือแรงจูงใจที่จะทำให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมและประสิทธิภาพ รวมทั้งจะต้องเตรียม Exit strategies สำหรับภาครัฐอย่างเหมาะสม

สำหรับผลกระทบต่อประเทศไทยนั้นในระยะสั้นประเทศไทยต้องเผชิญกับการหดตัวของเศรษฐกิจ การว่างงานที่เพิ่มขึ้น และกำลังการผลิตส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูง รวมทั้งการคลังอยู่ในฐานะขาดดุลเพิ่มขึ้นและระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาในระยะสั้นดังกล่าว และข้อจำกัดด้านการคลัง รวมทั้งความเสี่ยงด้านการขยายตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจที่อาจจะยืดเยื้อไป 4-5 ปีจะทำให้การแก้ปัญหาเศรษฐกิจมีความยากลำบากขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาเพื่อเป้าประสงค์ในระยะยาวต้องล่าช้าออกไป ดังนั้นในการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาวจึงมีเงื่อนไขใหม่ที่เกิดจากศักยภาพการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกที่ลดลงและความเสี่ยงด้านเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลก การกีดกันทางการค้า การสร้างธรรมาภิบาลด้านการค้า และการสร้างธรรมาภิบาลด้านการเงิน ที่เป็นเงื่อนไขเพิ่มขึ้นจากที่ได้ประเมินไว้แล้วในการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570

เงื่อนไขดังกล่าวชี้ว่าประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมและกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จะป้องกันและลดผลกระทบจากภาวะวิกฤติสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้น ได้แก่ วิกฤติการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate change crisis) วิกฤติการณ์น้ำมันและพลังงาน (Oil & energy crisis) วิกฤติการณ์ทางด้านอาหารและความหิวโหย (Food & hunger crisis) และ วิกฤติการณ์ทางการเงินและ

เศรษฐกิจ (Financial and economic crisis) รวมทั้งการเตรียมกลไกในการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยจะต้องสอดคล้องกับภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาวในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว ดังนี้

5.1.1. ศักยภาพและแนวโน้มการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกกับข้ออำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจของโลก ศักยภาพการเจริญเติบโตและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของโลกในระยะปานกลาง ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจโลกนั้นมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยในปี 2545 - 2550 โดยที่มีความเสี่ยงในด้านความยั่งยืนทางการคลังมากขึ้น ในขณะที่เศรษฐกิจโลกในภาพรวมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกหลายศูนย์กลางที่มีแนวโน้มชัดเจนมากขึ้น

5.1.2. ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะเข้มงวด มีประสิทธิภาพ และมีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารความเสี่ยง และมาตรฐานทางบัญชี โดยที่ระบบการกำกับดูแลนั้นจะรวมทั้งสถาบันการเงิน ผลิตภัณฑ์การเงิน และการดำเนินธุรกรรมด้านการเงิน นอกจากนี้ตลาดเงินโลกจะปรับตัวในลักษณะ Multiple financial nodes โดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะยังคงเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคตะวันตก อย่างไรก็ตาม จีนและอินเดียจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกในระยะยาว เช่นเดียวกับรัสเซียและกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง รวมทั้งมีการเสนอแนวคิดการเปลี่ยนทุนสำรองหลักของโลกจากเงินเหรียญสหรัฐ เป็นเงินสกุลอื่นๆ เช่น ยูโร หยวน หรือ SDR

5.1.3. ด้านพลังงานและอาหาร ราคาน้ำมันและราคาสินค้าขั้นปฐมปรับตัวลดลงและมีความผันผวนในระยะสั้น จากการลดลงของปริมาณความต้องการน้ำมันตามภาวะการชะลอตัวและหดตัวทางเศรษฐกิจ และการลดลงของความต้องการในการเก็บเกี่ยว ซึ่งช่วยผ่อนคลายแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนพลังงานในระยะสั้น แต่อาจจะทำให้แรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์น้ำมันลดลงซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะยาวอาจสร้างแรงกดดันทางด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน อาหาร และน้ำ

5.1.4. ด้านสังคม ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ปัญหาการว่างงานและความยากจนเพิ่มสูงขึ้น มากกว่า 50 ล้านคน และยังมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมอื่นๆ มีความรุนแรงมากขึ้น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังและปัญหานี้สาธารณะทำให้ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในพัฒนาตามกรอบ MDGs จะถูกจำกัดลง ส่งผลให้การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี 2558 อาจมีความล่าช้าออกไป และความเสี่ยงของโรคระบาดและความรุนแรงในการแพร่ระบาดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคระบาดที่เกิดจากไวรัสสายพันธุ์ใหม่ ๆ อาจนำมาซึ่งอัตราการตายที่สูงขึ้น

5.1.5. ด้านสิ่งแวดล้อม ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศเป็นไปอย่างล่าช้า วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการลดลงของราคาพลังงานทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างแน่ชัด อีกทั้งทำให้มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลประเทศต่าง ๆ อาจเบี่ยงเบนความสนใจการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันพบว่าประเทศสำคัญ ๆ ได้บรรลุการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในแผนกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและกลุ่มสหภาพยุโรป

5.1.6. ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี IT (Information Technology) มีบทบาทสำคัญต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างกว้างขวาง วิวัฒนาการการผสมผสานอย่างต่อเนื่อง (Convergence) ระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 จน นำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถี

ชีวิต แบบแผนการผลิตรูปแบบธุรกิจการค้า และการตลาด รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคในอนาคตที่เน้นการตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลที่ต่างจากปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีก่อให้เกิดช่องว่างทั้งระหว่างคนหรือประเทศที่มีความพร้อมในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ส่งผลให้โอกาสในการพัฒนาสูง กับคนหรือประเทศที่ยังล้าหลังในการเข้าถึงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และช่องว่างดังกล่าวจะยิ่งกว้างมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการเข้าถึง เรียนรู้และเข้าใจ ประยุกต์ใช้ตรวจสอบและรับรอง ปรับปรุง และคิดค้น เทคโนโลยีที่จะมาถึงในอนาคตได้

5.1.7. ด้านแนวคิดในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้อิทธิพลของ Anglo-Saxon Model of Liberalization and Deregulation ที่เน้นบทบาทภาคเอกชนและบริการภาคการเงินมากขึ้นในช่วงหลังยุคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มอ่อนกำลังลง และเปลี่ยนไปสู่ State Capitalism ซึ่งรัฐมีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากบทเรียนของระบบทุนนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับกำไรในระยะสั้น ผลักดันโดยแรงจูงใจจากความโลภและผลประโยชน์ของตนเองซึ่งนำไปสู่วิกฤตที่สร้างความเดือดร้อนไปทั่วโลก จะส่งผลให้มีการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจเอกชนไปสู่ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Capitalism หรือ Creative Capitalism)

5.1.8. ด้านการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ ลัทธิการปกป้องและกีดกันทางการค้าอาจถูกนำมาใช้มากขึ้นในภาวะที่อุปสงค์ในสหรัฐและประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ลดลง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีกำลังการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มสูงขึ้น จึงสร้างแรงกดดันด้านการแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งกระแสภูมิภาคนิยมในเอเชีย และการเข้าลงทุนจำนวนมากของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ในทรัพย์สินของประเทศพัฒนาแล้ว อาจก่อให้เกิดแรงต่อต้านทางการเมืองต่อการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้กฎระเบียบการค้าจะมีความเข้มข้นมากขึ้น โดยเฉพาะกฎระเบียบการค้าในรูปแบบที่มีใช้ภาษี ซึ่งจะเป็เครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่สำคัญ

5.1.9. การเมืองโลก บทบาทของสหรัฐ ในเวทีการเมืองโลกมีแนวโน้มที่จะลดลง ในขณะที่กลุ่มประเทศ BRICs เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าประเทศในกลุ่มนี้จะเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก แต่คาดว่าความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์อย่างรุนแรงเช่นที่เคยเกิดในช่วงสงครามเย็นจะไม่เกิดขึ้นโดยง่าย อย่างไรก็ตามแรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์คาดว่าจะยังมีอยู่อย่างเข้มข้นในกลุ่มประเทศมุสลิม และความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและมีความรุนแรงมากขึ้น

5.2 การประเมินภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทั้งในระยะสั้นและภูมิทัศน์ใหม่ของเศรษฐกิจโลกในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในช่วงการจัดท้าวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 พบว่าวิกฤตการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยังคงเปิดโอกาสและสร้างความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ประเด็นการวางแผนพัฒนาประเทศไทยที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่

5.2.1 การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มต่ำลงและความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของโลกเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีความท้าทายในการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางที่จะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งการเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับปัจจัยการผลิตเพื่อมิให้ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดต่อศักยภาพการผลิตในระยะยาว

5.2.2 การสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในระยะยาว เพื่อเตรียมพร้อมในการฉกฉวยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ

(1) โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก ในการขยายตลาดและการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน และลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ

(2) โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ทางด้านอาหาร พลังงานและสิ่งแวดล้อมโลก ในการส่งออกสินค้าอาหารโดยอาศัยความได้เปรียบของภาคการเกษตร การพัฒนามูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรและอาหาร การพัฒนาพลังงานทดแทนอย่างสมดุลระหว่างความต้องการด้านอาหารและพลังงาน

(3) โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก และความตื่นตัวในความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ในการสร้างงาน สร้างรายได้ และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน (Green Jobs, Green Growth, Green Economy)

(4) โอกาสจากการปรับตัวของประชากรโลกเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในการขยายตัวของภาคธุรกิจบริการในประเทศไทย โดยเฉพาะการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการการแพทย์และสุขภาพ การให้บริการที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะอยู่พักในระยะเวลา

(5) โอกาสในการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเร่งอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการผลิต การค้า การลงทุน การสร้างความร่วมมือเพื่อลดปัญหาความเสี่ยงทางการเงิน และปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอก รวมถึงความร่วมมือในการพัฒนาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค

การที่จะได้รับประโยชน์จากโอกาสดังกล่าว ยังมีความท้าทายด้านนโยบายและการบริหารจัดการอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับฐานเศรษฐกิจ การเตรียมรับภาวะโลกร้อน การเตรียมคนและสังคมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ และการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนการพัฒนา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป, “ระเบียบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับการขนส่งทางอากาศ”, กุมภาพันธ์ 2552.

สกล หาญสุทธิวารินทร์, “การจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing)”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันอังคารที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)”. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง, 2550.

_____, “วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570”, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551, สิงหาคม 2551.

ภาษาอังกฤษ

Deepa Narayan, Lant Pritchett and Soumya Kapoor, “**Moving out of Poverty: Success from the Bottom-Up**”, World Bank, March 2009.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “**Climate Change 2007 Synthesis Report: the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate**”, United Nation, November 2007.

International Food Policy Research Institute, “**A Visual Guide to the Future World Food Situation**”, July 2000.

International Labour Organization, “**Global Employment Trends 2009**”, January 2009.

International Monetary Fund, “**Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis**”, IMF Staff Position Note, June 2009.

_____, “**Global Financial Stability Report 2007: Market Developments and Issues**”, April 2007.

_____, “**Global Financial Stability Report 2007: Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies**”, October 2007.

_____, “**Global Financial Stability Report 2008: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness** April 2008.

_____, “**Global Financial Stability Report 2008: Financial Stress and Deleveraging Macro-Financial Implications and Policy**”, October 2008.

_____, “**Global Financial Stability Report 2009: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks**”, April 2009.

_____, “**The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies after the 2008 Crisis**”, March 2009.

_____, “**World Economic Outlook 2006: Globalization and Inflation**”, April 2006.

_____, **“World Economic Outlook 2006: Financial Systems and Economic Cycles”**, September 2006.

_____, **“World Economic Outlook 2007: Spillovers and Cycles in the Global Economy”**, April 2007.

_____, **“World Economic Outlook 2007: Globalization and Inequality”**, October 2007.

_____, **“World Economic Outlook 2008: Housing and the Business Cycle”**, April 2008.

_____, **“World Economic Outlook Update 2008: Global slowdown and rising inflation”**, July 2008.

_____, **“World Economic Outlook 2008: Financial Stress, Downturns, and Recoveries”**, October 2008.

_____, **“World Economic Outlook Update 2008: Rapidly Weakening Prospects Call for New Policy Stimulus”**, November 2008.

_____, **“World Economic Outlook Update 2009: Global Economic Slump Challenges Policies”**, January 28, 2009.

_____, **“World Economic Outlook 2009: Crisis and Recovery”**, April 2009.

Mark W. Rosegrant, Michael S. Paisner, Siet Meijer and Julie Witcover. (2001). **“2020 Global Food Outlook: Proceeding of A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment Initiative”**, United State, August 2001.

National Intelligence Council, **“Global Trends 2025: A Transformed World”**, November 2008.

Nicholas Herbert Stern, **“Stern Review on the Economics of Climate Change”**, Great Britain. Treasury, October 2006.

World Bank, **“Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability”**, April 2005.

_____, **“Global Development Finance 2006: The Development Potential of Surging Capital Flows”**, May 2006.

_____, **“Global Development Finance 2008: The Role of International Banking”**, June 2008.

_____, **“Global Development Finance 2009: Charting a Global Recovery”**, June 2009.

_____, **“Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development”**, November 2004.

_____, **“Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization”**, December 2006.

_____, **“Global Economic Prospects 2008: Technology Diffusion in the Developing World”**, January 2008.

_____, **“Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads”**, December 2008.

_____, **“Reengaging in agricultural water management, Challenges and Options”**, February 2006.

_____, **“Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis”**, March 2009.

_____, **“World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone”**, September 2004.

_____, **“World Development Report 2006: Equity and Development”**, September 2005.

_____, **“World Development Report 2007: Development and the Next Generation”**, September 2006.

_____, **“World Development Report 2008: Agriculture for Development”**, October 2007.

_____, **“World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography”**, November 2008.

World Economic forum, **“Global Risk 2008 A Global Risk Network Report”**, January 2008.

_____, **“Global Risk 2009 A Global Risk Network Report”**, January 2009.

ส่วนที่ 2

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

1. บทนำ

การขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนในช่วงแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้เน้นการวางรากฐานการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ โดยการสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างสัมมาชีพของประชาชน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในสังคมโลกผนวกเข้าเป็นเป้าหมายสำคัญที่จะสะท้อนถึงเป้าหมายปลายทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยสู่ปี 2570 ที่สะท้อนถึงอนาคตที่พึงปรารถนาของประชาชนทุกภาคส่วนของประเทศอย่างแท้จริง รวมทั้งคำนึงถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต¹

อย่างไรก็ดี จากการที่เศรษฐกิจโลกเริ่มเข้าสู่ภาวะหดตัวตั้งแต่ปลายปี 2551 ได้สะท้อนถึงโครงสร้างภาคเศรษฐกิจไทยที่มีความเปราะบาง เนื่องจากต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกประเทศในสัดส่วนที่สูง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลถึงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคกับระดับจุลภาค (ภาคการผลิต) ของประเทศ ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยการมองหาพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจใหม่ที่เน้นการพัฒนาด้วยการเจริญเติบโตแบบสมดุลและยั่งยืนบนพื้นฐานของความได้เปรียบที่แท้จริงของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยได้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากการพึ่งพิงปัจจัยการผลิตราคาถูก (Factor-driven Economy) ไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างนวัตกรรม (Innovation-driven Economy) ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรคอย่างจริงจัง ให้สามารถสนับสนุนการสร้างมูลค่าในการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการและสร้างธุรกิจใหม่ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

เอกสารในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในฐานะที่เป็นพลังขับเคลื่อนใหม่ที่จะเสริมการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคการผลิตและบริการให้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันจะเป็นการสร้างให้เกิดธุรกิจใหม่ที่ใช้ศักยภาพแฝงที่มีอยู่ในสังคมไทย โดยสาระสำคัญจะประกอบด้วย 5 ส่วน ดังนี้ 1. การประเมินผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อประเทศไทย 2. วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการของประเทศไทย 3. เศรษฐกิจสร้างสรรค์: ทางเลือกเศรษฐกิจไทย 4. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และ 5. บทสรุป

2. การประเมินผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อประเทศไทย

การประเมินภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้ดำเนินการใน 2 ส่วน คือ (1) ภาพรวมผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโลกต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม ประกอบด้วย ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่ออุปสงค์ซึ่งสะท้อนโดยการส่งออกเป็นสำคัญ ผลกระทบต่อการให้สินเชื่อในภาพรวม และผลกระทบต่อความสามารถในการ

¹ ในการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. “วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570” ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2551 ได้มีการกำหนดกรอบทิศทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โดย เน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก เพื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ สอดรับและเท่าทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

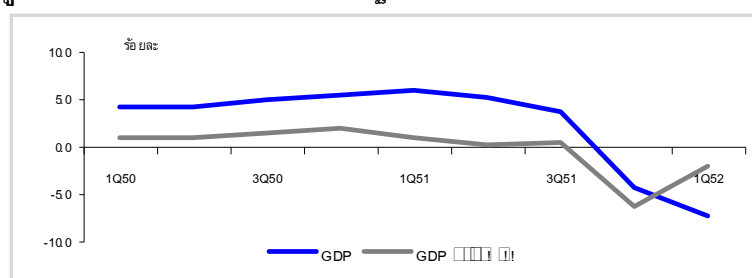
แข่งขันของประเทศ และ (2) ผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) หรือภาคการผลิตทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ รวมทั้งผลกระทบต่อการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจจริง เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสและทบทวนแนวทางการพัฒนาในระยะต่อไป

2.1 ภาพรวมผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโลกต่อเศรษฐกิจไทย

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกต่อประเทศไทยในระยะแรกยังอยู่ในวงจำกัด โดยเป็นผลกระทบทางอ้อมด้านความเชื่อมั่นที่มีต่อสถาบันการเงินของประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและสถาบันการเงินในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รวมทั้งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศออกจากตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารหนี้ ที่ทำให้ตลาดทุนชะลอตัวมากและอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทมีความผันผวนเป็นช่วงสั้น ๆ ก่อนที่จะได้รับผลกระทบที่ทำให้การส่งออกและการท่องเที่ยวของไทยหดตัว รวมทั้งผลกระทบต่อเนื่องในที่สุดที่ทำให้ภาคการผลิตหดตัว มีการเลิกจ้างงานและอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น และมีกำลังการผลิตส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมในระดับสูง

2.1.1 ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จากวิกฤตการเงินในประเทศสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปทวีความรุนแรงมากขึ้นและทำให้เศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมสำคัญของโลกตกต่ำ ซึ่งเริ่มมีสัญญาณการชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือมีการหดตัวมากขึ้นตั้งแต่ปลายปี 2551 ต่อเนื่องถึงปี 2552 ดังที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี 2552 เศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นจะหดตัวร้อยละ 3.0 4.5 และ 6.8 ตามลำดับ และส่งผลกระทบมายังภาคเศรษฐกิจจริงของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งในภูมิภาคเอเชียและประเทศไทยจากการที่ความต้องการสินค้าส่งออกและบริการลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องและเชื่อมโยงมายังภาคการผลิต การลงทุน การส่งออก การจ้างงาน และการให้สินเชื่อ เป็นต้น เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียจึงชะลอตัวลงมากอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2551 และมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวต่อเนื่องถึงปี 2554 ทั้งเศรษฐกิจสิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และจีน เป็นต้น สำหรับกรณีของไทยนั้นเศรษฐกิจได้ชะลอตัวลงชัดเจนในครึ่งหลังของปี 2551 โดยเริ่มหดตัวร้อยละ 4.2 ในไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 และหดตัวรุนแรงขึ้นเป็นร้อยละ 7 ในไตรมาสแรกของปี 2552 (แผนภูมิที่ 1) โดยที่หลายสถาบันรวมทั้งธนาคารโลกคาดการณ์ว่าในภาพรวมของปี 2552 นั้นเศรษฐกิจจะยังหดตัวก่อนที่จะเริ่มฟื้นตัวในปี 2553 (ตารางที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 : อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย Q12551 – Q1 2552



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1 : อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกและประเทศต่างๆ

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (%)	2550	2551e	2552f	2553f	2554f
โลก	3.8	1.9	-2.9	2.0	3.2
ประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ					
- สหรัฐฯ	2.0	1.1	-3.0	1.8	2.5
- สหภาพยุโรป	2.7	0.6	-4.5	0.5	1.9
- ญี่ปุ่น	2.3	-0.7	-6.8	1.0	2.0
ประเทศกำลังพัฒนา	8.1	5.9	1.2	4.4	5.7
- เอเชียตะวันออกและแปซิฟิก	11.4	8.0	5.0	6.6	7.8
- จีน	13.0	9.0	6.5	7.5	8.5
- ไทย	4.9	2.7	-3.2	2.2	3.1

ที่มา : World Bank (2009), Global Development Finance 2009

หมายเหตุ : ธนาคารโลกได้ใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์จนถึง ณ วันที่ 26 พฤษภาคม 2552

2.1.2 ผลกระทบต่อการส่งออก

การส่งออกของไทยได้รับผลกระทบอย่างชัดเจนจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลก โดยหลังจากการส่งออกขยายตัวต่อเนื่องในช่วงสามไตรมาสของปี 2551 ที่อัตราร้อยละ 26.7 ต่อมาได้เริ่มหดตัวตั้งแต่ไตรมาส 4 ของปี 2551 และหดตัวต่อเนื่องจนถึงต้นปี 2552 ในเดือนมกราคม – พฤษภาคม หดตัวถึงร้อยละ 22.2 โดยการส่งออกสินค้าทุกกลุ่มหดตัว และหดตัวอย่างรุนแรงในกลุ่มสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง เนื่องจากความต้องการและราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลง และมีการแข่งขันสูงในสินค้าอุตสาหกรรม นอกจากนี้ สินค้าส่งออกสำคัญในลำดับต้น เช่น คอมพิวเตอร์ ยางพารา แผงวงจรไฟฟ้า และรถยนต์นั้น มีการหดตัวรุนแรงมากกว่าร้อยละ 30 ในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2552 (ตารางที่ 2)

อย่างไรก็ดี สินค้าส่งออกบางรายการที่ยังคงมีอัตราการขยายตัวเป็นบวกในไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 ต่อเนื่องจนถึงช่วงเดือนมกราคม – พฤษภาคม 2552² เช่น อัญมณีและเครื่องประดับ น้ำตาล กุ้งสดและแช่แข็ง อาหารสุนัขและแมว อาหารกระป๋อง สินค้าที่เป็นผลผลิตจากป่า และปลาแห้ง เป็นต้น และในทำนองเดียวกัน ตลาดส่งออกของไทยที่ยังมีการขยายตัวในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ และพม่า ทั้งนี้ กลุ่มประเทศเหล่านี้มีส่วนแบ่งในมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของไทยเพียงร้อยละ 11.6

² ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 : การขยายตัวการส่งออกของสินค้าสำคัญ

	สัดส่วน (%)	อัตราการขยายตัว (% YoY)					
		2551	2549	2550	2551		
					ทั้งปี	Q1-Q3	Q4
เกษตร 1/	10.5	26.7	15.0	30.5	49.8	-15.5	-30.2
อุตสาหกรรม	88.0	16.1	18.8	16.5	25.8	-7.8	-20.6
สินค้าที่ใช้แรงงาน	9.3	6.8	18.9	25.3	32.0	9.4	30.4
สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง	62.7	17.8	17.7	13.5	24.0	-13.8	-30.2
สินค้าที่ใช้ฐานทรัพยากร	10.5	13.8	21.6	19.9	23.0	11.4	-6.5
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	5.5	16.9	28.8	32.3	45.2	0.5	-15.2
อื่นๆ2/	1.5	12.4	-18.2	-22.1	-25.3	-6.2	-40.6
รวมสินค้าส่งออก	100.0	16.9	17.2	16.9	26.7	-8.5	-21.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

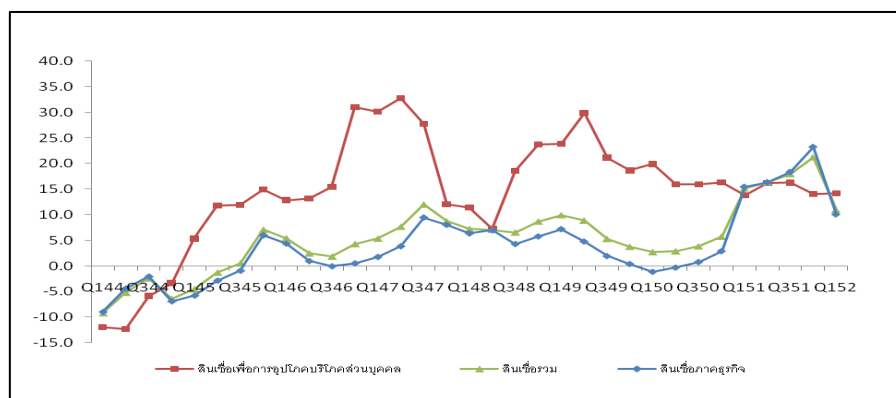
หมายเหตุ : 1/ "เกษตร" ประกอบด้วยสินค้าเกษตร ประมง และป่าไม้

2/ "อื่นๆ" ประกอบด้วย เหมืองแร่ สินค้าตัวอย่างและสินค้าอื่นๆ และสินค้าที่ re-exports

2.1.3 ผลกระทบต่อการให้สินเชื่อ

อัตราการขยายตัวของสินเชื่อต่อภาคธุรกิจชะลอตัวลงในไตรมาส 1 ปี 2552 และเป็นการชะลอตัวลงอย่างรวดเร็วตามการชะลอตัวของการลงทุนและการประกอบกิจการของภาคธุรกิจ สำหรับสินเชื่อต่อภาคครัวเรือนปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย ภาวะการชะลอตัวของสินเชื่อส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อเพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทั้งนี้ความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินและภาวะการชะลอตัวของตลาดหลักทรัพย์ จะเป็นข้อจำกัดอีกด้านหนึ่งต่อการขยายการลงทุนในประเทศโดยเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขที่ตลาดสินค้าทั้งภายในและภายนอกซบเซาและกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ข้อจำกัดด้านสินเชื่ออาจจะทำให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินในภาคธุรกิจได้

แผนภูมิที่ 2 : อัตราการขยายตัวของเงินให้สินเชื่อต่อภาคธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ (ยอดคงค้าง)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับต้นทุนในการระดมทุนนั้นแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยที่ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงอย่างต่อเนื่อง โดยปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายจากเดิมที่ร้อยละ 3.25 เมื่อต้นปี 2551 มาเป็นร้อยละ 2.75 ในปลายปี 2551 และลดลงเหลือร้อยละ 1.25 ในปลายเดือนพฤษภาคม 2552 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น แต่เป็นที่น่าสนใจว่าการปรับตัวของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินไม่ได้เป็นส่วนเดียวกันกับอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ดังนั้นประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นอัตราดอกเบี้ยนโยบายจึงมีข้อจำกัด ประกอบกับความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจยังอยู่ในระดับต่ำ จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายการเงินผ่อนคลายเป็นไปไม่เกิดประสิทธิผลเต็มที่ ในขณะที่ยังมีความเสี่ยงที่คุณภาพสินเชื่อบริษัทจะเสื่อมลงตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่ลดลงในสถานการณ์ที่ผลประกอบการภาคธุรกิจลดลงและการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น และภาคครัวเรือนมีความไม่แน่นอนมากขึ้นในการหารายได้ ซึ่งปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) เพิ่มขึ้น จะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบของผู้ประกอบการภาคธุรกิจและประชาชน

2.1.4 ผลกระทบต่อการลงทุนภาคเอกชน

แม้ว่าจะเกิดความไม่สงบทางการเมือง การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวเล็กน้อยในช่วงสามไตรมาสแรกของปี 2551 ก่อนที่จะหดตัวในช่วงเวลาถัดมาจากวิกฤติเศรษฐกิจโลก การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 1.1 ในปี 2551 แต่ได้หดตัวตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551 เมื่อเศรษฐกิจโลกเริ่มมีการหดตัว (การลงทุนภาคเอกชนหดตัวร้อยละ 15.8 ในไตรมาสแรกของปี 2552) และคาดการณ์ว่าการลงทุนจะยังหดตัวต่อเนื่องตลอดช่วงปี 2552 เนื่องจากความต้องการสินค้าส่งออกลดลง ในขณะที่ตลาดภายในประเทศเองก็ซบเซา และกำลังการผลิตส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูง โดยที่สัดส่วนของการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP ได้ปรับลดลงจากร้อยละ 23.1 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 19.4 ในไตรมาสแรกของปี 2552

ตารางที่ 3 : การลงทุนภาคเอกชน

	2547	2548	2549	2550	2551	ไตรมาส 1 2552
สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP	22.1	23.4	23.1	22.3	22.0	19.4
อัตราการขยายตัวของการลงทุนภาคเอกชน	13.2	10.5	3.9	1.3	1.1	-15.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ 1 ปี 2552

2.1.5 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

(1) ภาพรวม การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ระหว่างปี 2551-2552 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับปัจจุบัน พบว่า สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute of Management Development : IMD)³ จัดอันดับของประเทศไทยปี 2552 ดีขึ้น 1 อันดับจากอันดับ 27 ในปี 2551 มาเป็นอันดับ 26 ในปี 2552 โดยร้อยละ 49 จากเกณฑ์ชีวิตทั้งหมด 231 เกณฑ์ปรับตัวดีขึ้น ร้อยละ 39 ปรับตัวลดลง และอีกร้อยละ 12 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยกลุ่มที่ปรับตัวดีขึ้นคือกลุ่มประสิทธิภาพของภาครัฐเพิ่มขึ้นหลายอันดับจากอันดับที่ 22 ในปี 2551 เป็นอันดับ 17 ในปี 2552 ขณะที่โครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นจุดอ่อนและเป็นปัจจัยถ่วงความสามารถในการแข่งขันของประเทศมาโดยตลอด ถูกปรับลดลงจากอันดับที่ 39 มาอยู่ที่อันดับ 42 รวมทั้งสมรรถนะทางเศรษฐกิจลดลงจากอันดับ 12 มาอยู่ที่อันดับ 14 แต่ประสิทธิภาพภาคธุรกิจไม่เปลี่ยนแปลง โดยยังคงอยู่ในอันดับที่ 25 เช่นเดียวกับปีที่แล้ว สำหรับ เวลด์ อีโคโนมิก ฟอรัม (World Economic Forum : WEF)⁴ ได้ลดอันดับของประเทศไทยลง 6 อันดับ โดยมีเพียงร้อยละ 15 ของเกณฑ์ชีวิตทั้งหมด 109 เกณฑ์ชีวิตได้ปรับตัวดีขึ้น และร้อยละ 79 ปรับตัวลดลง

³ IMD ประกาศตัวเลขอันดับความสามารถของการแข่งขันปี 2552 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2552

⁴ ได้ประกาศการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันปี 2552 เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2551

(2) **การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ** จากข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของ IMD นำมาเปรียบเทียบประเทศไทยกับ 3 กลุ่มประเทศ พบว่า การเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2552 เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา มีดังนี้

(2.1) เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม (Innovation-Driven Economies) เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ พบว่า ในปี 2552 ประเทศไทยมีอันดับความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่าประเทศเหล่านี้ ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพภาคเอกชน อย่างชัดเจน

(2.2) เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่าประเทศไทยดีกว่าประเทศอื่นเกือบทุกประเทศในทุกด้าน ยกเว้นมาเลเซียที่ไทยได้เปรียบเพียงด้านประสิทธิภาพภาครัฐเพียงด้านเดียว

(2.3) เปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย พบว่า ในปี 2552 ประเทศไทยมีเกณฑ์ชี้วัดที่ได้อันดับดีกว่าหรือเทียบเท่ามาเลเซียจำนวนทั้งสิ้น 74 เกณฑ์ มากกว่าปี 2551 ซึ่งมีเพียง 55 เกณฑ์ชี้วัด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่าจำนวนเกณฑ์ชี้วัดที่เพิ่มขึ้นนี้ มีเพียง 24 เกณฑ์เท่านั้นที่เป็นเกณฑ์ชี้วัดเดิม โดยส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ชี้วัดในกลุ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มละ 8 เกณฑ์ชี้วัด) และกลุ่มประสิทธิภาพภาครัฐและประสิทธิภาพภาคเอกชน (กลุ่มละ 4 เกณฑ์ชี้วัด) เช่น แรงงาน การค้าระหว่างประเทศ ขนาดและโครงสร้างประชากร และการศึกษา เป็นต้น

2.2 ผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริง

2.2.1 ผลกระทบในภาพรวม

ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม เห็นได้ชัดเจนจากการหดตัวของภาวะเศรษฐกิจในไตรมาสที่ 4 ปี 2551 ที่ร้อยละ 4.2 และหดตัวต่อเนื่องรุนแรงในไตรมาสที่ 1 ปี 2552 ถึงร้อยละ 7.1 โดยที่การหดตัวทางเศรษฐกิจมาจากการที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกสินค้าหดตัวลงมากตามภาวะเศรษฐกิจโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาในแต่ละภาคการผลิต พบว่า ภาคเกษตรยังคงขยายตัวต่อเนื่องในทุกไตรมาสตั้งแต่ปี 2550 จนถึงไตรมาสที่ 1 ปี 2552 ที่ร้อยละ 3.5 ต่อเนื่องจากร้อยละ 1.6 ในไตรมาสที่แล้ว ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเริ่มชะลอตัวตั้งแต่ต้นปี 2551 และหดตัวในไตรมาสที่ 4 ปี 2551 และหดตัวรุนแรงต่อเนื่องในไตรมาสแรกของปี 2552 สำหรับภาคบริการมีภาวะการผลิตหดตัวร้อยละ 3.6 ในไตรมาส 4 ปี 2551 และร้อยละ 2.7 ในไตรมาส 1 ปี 2552

ตารางที่ 4 : อัตราการขยายตัวของภาคการผลิต (% , yoy)

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

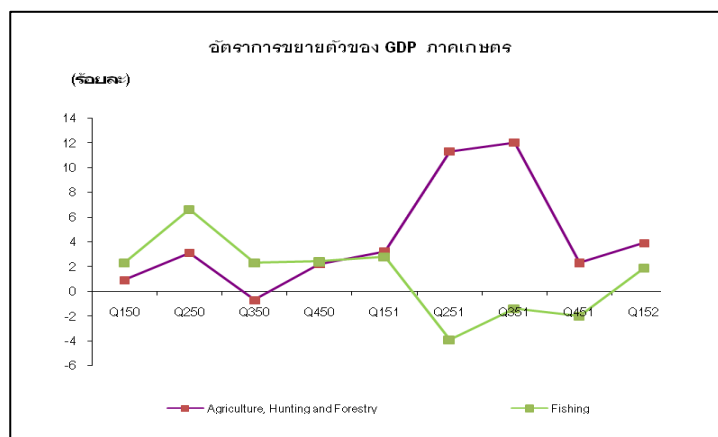
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2 ผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรม

การผลิตภาคเกษตรขยายตัว เนื่องจากการฟื้นตัวของการผลิตในสาขาประมง นอกจากนี้ สาขาพืชผล ปศุสัตว์ยังคงมีการผลิตเพิ่มขึ้นแม้ว่าจะมีการขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวลง โดยในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 ผลผลิตภาคการเกษตรและราคาพืชผลเพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลง ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของรายได้เกษตรกรลดลง

ตามไปด้วย จากร้อยละ 59.0 ในไตรมาส 3 เป็นร้อยละ 19.8 ในไตรมาส 4 ของปี 2551 และในไตรมาสแรกของปี 2552 รายได้เกษตรกรขยายตัวเพียงร้อยละ 0.8 และหดตัวร้อยละ 11.1 ในเดือนเมษายน 2551 ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจโลก ทำให้ความต้องการวัตถุดิบสินค้าเกษตรในภาคอุตสาหกรรมลดลง อย่างไรก็ตาม ราคายางและปาล์มน้ำมันปรับตัวดีขึ้น อันเป็นผลจากความต้องการสินค้าและบริการจากจีนเพิ่มขึ้นและการชดเชยการระบายสินค้าคงคลังในช่วงก่อน

แผนภูมิที่ 3 : อัตราการขยายตัวของสาขาเกษตร Q1/2550 – Q1/2552



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ 1 ปี 2552

ทั้งนี้ ภาคเกษตรมีข้อจำกัดในการรองรับแรงงานว่างงานจากภาคการผลิตอื่นๆ ทำให้จำนวนแรงงานว่างงานในไตรมาสแรกของปี 2552 เพิ่มขึ้นจำนวน 329,000 คน เมื่อเทียบกับไตรมาสสามของปี 2551 และเกิดการจ้างงานต่ำระดับ (Under-employment) เพิ่มขึ้นจำนวน 280,000 คน เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 5 : อัตราการขยายตัวของรายได้เกษตรกร (% , yoy)

	2550	2551			2552		
		ครึ่งปีแรก	ไตรมาส 3	ไตรมาส 4	ไตรมาส 1	ก.พ.	มี.ค.
รายได้เกษตรกร	33.0	30.9	59.0	19.8	0.8	-0.8	-7.1
ผลผลิตพืชผล	9.0	9.4	18.5	3.7	1.2	0.1	-0.8
ราคาพืชผล	22.0	19.7	34.2	15.5	-0.9	-0.9	-6.3

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.3 ผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม

ตั้งแต่ต้นปี 2551 เป็นต้นมา การผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวลง และหดตัวลงในไตรมาส 4 ปี 2551 และหดตัวรุนแรงขึ้นต่อเนื่องในไตรมาส 1 ปี 2552 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการผลิตอุตสาหกรรมแยกตามระดับของเทคโนโลยีที่ใช้ พบว่า การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีทุกระดับมีการหดตัวรุนแรงขึ้นในไตรมาสแรก ปี 2552 (แผนภูมิที่ 4)

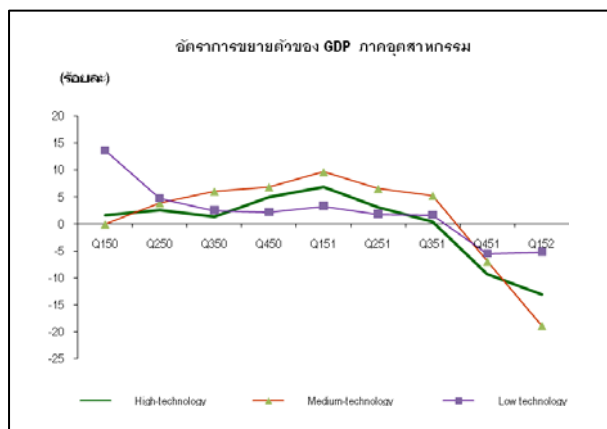
ดัชนีผลผลิตภาคอุตสาหกรรม เดือนเมษายน ปี 2552 หดตัวลงเป็นเดือนที่หกติดต่อกัน เนื่องจากอุปสงค์ในประเทศและการส่งออกที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ได้สะท้อนภาพการปรับตัวที่ดีขึ้นจากช่วงเวลาก่อนหน้า โดยมีการผลิตสำคัญหดตัวลง โดยเฉพาะสินค้าทุนและเทคโนโลยีที่ผลิตเพื่อการส่งออก เช่น ยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่ง เครื่องใช้ไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการผลิตอาหารและวัสดุก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม

การผลิตเครื่องดื่ม สิ่งทอ และเครื่องประดับ ทรงตัวใกล้เคียงกับเดือนเดียวกันของปีก่อน ในขณะที่การผลิตยาสูบ ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาดและเครื่องเรือนยังคงขยายตัวในระดับสูง

อนึ่ง การใช้กำลังการผลิตภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้กำลังการผลิตเฉลี่ยในเดือนเมษายน 2552 อยู่ที่ร้อยละ 56.6 ต่ำกว่าร้อยละ 66.6 ของช่วงเวลาเดียวกันของปี 2551 เนื่องจากการลดการผลิตโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมหลัก สะท้อนถึงกำลังการผลิตส่วนเกินในระบบเพิ่มขึ้นซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขยายการลงทุนของประเทศในระยะต่อไป

แผนภูมิที่ 4

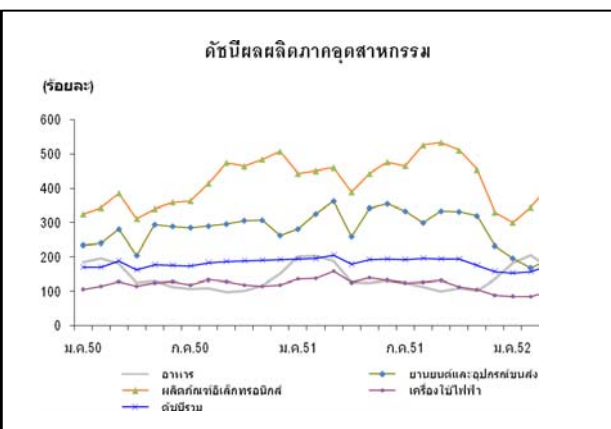
อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรม Q1/2550 – Q1/2552



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภูมิที่ 5

ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม ม.ค. 2550 – ม.ค. 2552



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

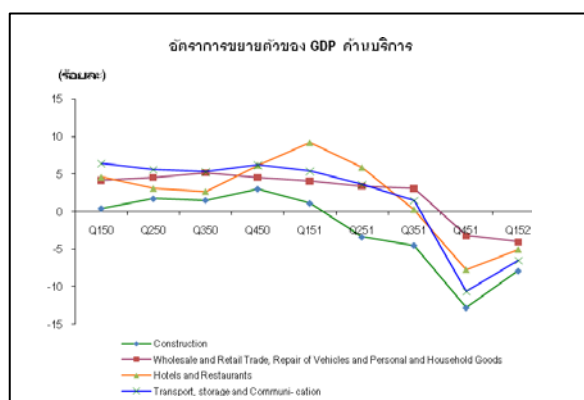
2.2.4 ผลกระทบต่อภาคบริการ

ภาคบริการเป็นภาคการผลิตสำคัญของประเทศมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงถึงร้อยละ 49 ในปี 2551 ผลกระทบต่อสาขาบริการสำคัญ เช่น ก่อสร้าง คำสั่งและค้าปลีก โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง เริ่มส่งสัญญาณชะลอตัวตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปี 2550 โดยสาขาก่อสร้างเป็นสาขาที่มีการหดตัวก่อนสาขาอื่น ทั้งนี้ ภาพการณ์ในภาคบริการนี้ เป็นผลจากทั้งวิกฤตเศรษฐกิจผนวกกับเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศ

สำหรับสถานการณ์การท่องเที่ยวเริ่มชะลอตัวตั้งแต่ต้นปี 2551 และจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเริ่มหดตัวตั้งแต่ไตรมาส 3 ปี 2551 เป็นต้นมา และหดตัวรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงไตรมาส 1 ของปี 2552 ในขณะที่รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเริ่มชะลอตัวในไตรมาส 3 ปี 2551 และหดตัวถึงร้อยละ 19 ในไตรมาสที่ 1 ปี 2552

แผนภูมิที่ 6

อัตราการขยายตัวของสาขาบริการที่สำคัญ Q1/2550 – Q1/2552



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 7

รายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

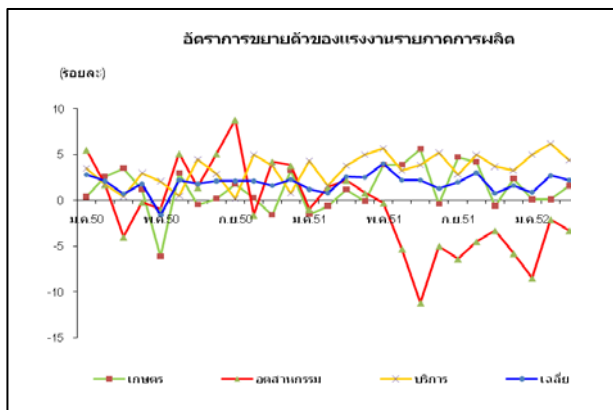
2.2.5 ผลกระทบต่อการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจจริง

การจ้างงานในประเทศชะลอตัวลงตั้งแต่ปลายปี 2551 แต่ปรับตัวดีขึ้นในไตรมาสแรกของปี 2552 โดยเป็นผลมาจากการจ้างงานภาคบริการที่ยังคงขยายตัวได้ดีตั้งแต่ปลายปี 2551 แม้ว่าชะลอตัวลงเล็กน้อยในปลายไตรมาสแรกของปี 2552 ในทำนองเดียวกัน การจ้างงานภาคเกษตรกรรมปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้ การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยเริ่มหดตัวตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2551 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี มีสัญญาณที่ดีขึ้นโดยมีแนวโน้มหดตัวลดลงในช่วงต้นปี 2552

อัตราการว่างงานโดยรวมที่มีอัตราสูงเมื่อปลายปี 2551 เริ่มมีสัญญาณที่ดีขึ้น ทั้งนี้ จากอัตราการว่างงานตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2551 เป็นต้นมาสูงกว่าอัตราการว่างงานรายเดือนเฉลี่ย 3 ปี (2549-2551) อยู่ประมาณร้อยละ 0.4 อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการว่างงานเฉลี่ยรายเดือนในระยะเวลาปี 2544-2548 แล้ว อัตราการว่างงานในปัจจุบันยังคงอยู่ในระดับต่ำ

แผนภูมิที่ 8

อัตราการขยายตัวของแรงงานรายภาคการผลิต



แผนภูมิที่ 9

อัตราการว่างงาน

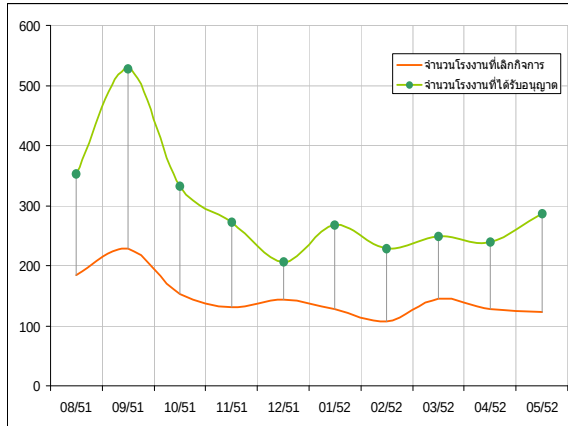


ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างอิงข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาถึงการปิดโรงงานและการขออนุญาตตั้งโรงงานใหม่ได้ชี้ถึงสัญญาณที่ดีของการจ้างงาน แม้ว่าจากสถิติการว่างงานระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2551 ถึง มีนาคม 2552 ที่พบว่าอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเฉลี่ย 3 ปี (2549-2551) แต่เมื่อพิจารณาจำนวนโรงงานที่ปิดกิจการและโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งรายเดือนตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2551 เป็นต้นมา พบว่าส่วนต่างของจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งและจำนวนโรงงานที่ปิดยังเป็นบวก สูงกว่าจำนวนโรงงานที่ขอปิดกิจการ โดยจำนวนแรงงานที่คาดว่าจะถูกเลิกจ้าง อันเนื่องมาจากการปิดโรงงานก็น้อยกว่าจำนวนแรงงานที่คาดว่าจะถูกจ้างอันเนื่องมาจากการขอตั้งโรงงานใหม่ ดังนั้น หากจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุญาตมีการดำเนินการตามแผนงานและอัตราการว่างงานยังทรงตัวอยู่ในระดับปัจจุบันนี้และเคลื่อนไหวตามฤดูกาลในช่วงที่ไม่สูงไปกว่าอัตราการว่างงานเฉลี่ยรายเดือนในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา (2549-2551) มากนักแล้ว คาดว่าการเปิดโรงงานใหม่จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้อัตราการว่างงานลดลงไปอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราว่างงานเฉลี่ยรายเดือนของ 3 ปี (2549-2551) ได้ในไม่ช้า

แผนภูมิที่ 10

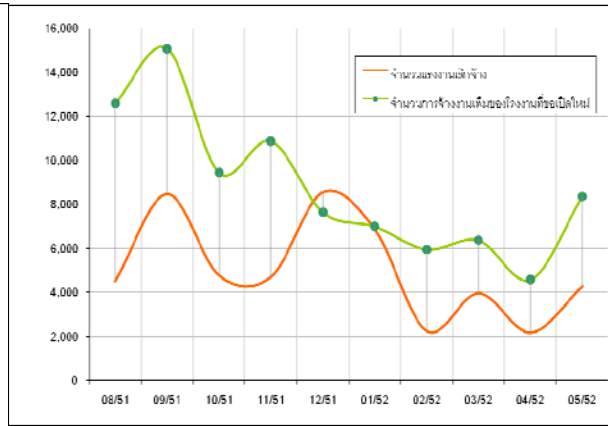
จำนวนโรงงานที่เลิกกิจการและที่ได้รับอนุญาตตั้งใหม่



ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม

แผนภูมิที่ 11

จำนวนแรงงานที่เลิกจ้างและจำนวนการจ้างงานเพิ่ม (คาดการณ์) ของโรงงานที่ขอเปิดใหม่



ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม

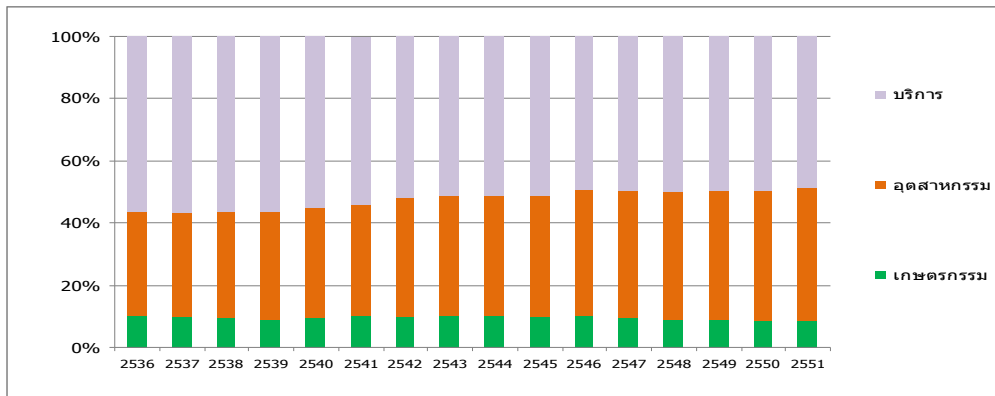
จากการประเมินผลกระทบของภาวะวิกฤตต่อเศรษฐกิจไทยชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงลบที่กระจายวงกว้างต่อทั้งในระดับภาพรวมของเศรษฐกิจ และในรายสาขาการผลิตและภาคบริการ โดยที่ในระดับภาพรวมนั้นทำให้เศรษฐกิจของประเทศหดตัวต่อเนื่อง การส่งออกสินค้าสำคัญและการส่งออกรวมลดลง การผลิตภาคอุตสาหกรรมลดลง การจ้างงานลดลง เป็นต้น ผลกระทบในเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและการพึ่งพิงกับภาคเศรษฐกิจต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด ขณะเดียวกันมีข้อบ่งชี้ว่า ภาคเกษตรยังคงเป็นฐานเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในด้านความมั่นคงด้านอาหาร และการใช้เทคโนโลยีต่อยอดเพื่อเพิ่มมูลค่า นอกจากนี้ประเทศไทยควรปรับโครงสร้างเพื่อขยายฐานการผลิตและบริการให้มีความหลากหลายโดยใช้ศักยภาพที่มีอยู่ และยังมีได้นำออกมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อลดแรงกระแทกจากวิกฤตในอนาคตที่อาจมีต่อภาคเศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่ง และยังเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจในประเทศจากพื้นฐานของภูมิปัญญา ทักษะวัฒนธรรม ทักษะฝีมือ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ

3. การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการปรับโครงสร้างภาคการผลิตไทย

แม้ว่าในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 จะได้กำหนดการปรับโครงสร้างภาคการผลิตของไทย ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการไปสู่การผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมูลค่าสูง มีตราสินค้าและเป็นที่ยอมรับของตลาด รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ตลอดจนบริหารจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ปรับปรุงระเบียบและพัฒนาระบบมาตรฐานต่างๆ รวมทั้งดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โครงสร้างภาคการผลิต ในปัจจุบันของไทยยังอาศัยภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนโครงสร้างภาคการผลิต (ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ) จากปี 2536 - 2551 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงจากร้อยละ 10.3, 33.3 และ 56.4 เป็นร้อยละ 8.9, 42.3 และ 48.8 (แผนภูมิที่ 12) โดยสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูงขึ้นอย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2547-2551) สัดส่วนโครงสร้างการผลิตของไทยยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 9 จากภาคเกษตร ร้อยละ 42 จากภาคอุตสาหกรรม และร้อยละ 49 จากภาคบริการ

แผนภูมิที่ 12 : สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรายภาคการผลิต ณ ราคาคงที่



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โครงสร้างภาคการผลิตดังกล่าวเป็นผลจากการที่ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่สัดส่วนในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างมาก และภาคบริการมีอัตราการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในมิติการค้า ในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมาพบว่าประเทศในกลุ่ม G-3 ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นไม่ได้เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลกแต่เพียงกลุ่มเดียวดังเช่นในอดีต เนื่องจากประเทศจีนได้เข้ามามีบทบาทในเวทีการค้าการลงทุนของโลกเพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออก 9 ประเทศที่อยู่ในห่วงโซการผลิตของจีน ประกอบด้วย จีน เกาหลีใต้ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฮ่องกง สิงคโปร์ ไต้หวัน และฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี และจะเป็นกลุ่มประเทศที่มีแรงผลักดันและมีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งเป็นตลาดเป้าหมายของไทยที่ชัดเจนส่วนที่หดตัวของตลาดหลักอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยสินค้าส่งออกส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ ทำให้แม้ว่ามูลค่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้น แต่ตัวเลขนำเข้าสินค้าทุนที่เป็นวัตถุดิบสูงตาม และส่งผลให้ดุลการค้าขยายตัวอย่างจำกัด

นอกจากนี้ความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับบางประเทศ เช่น เวียดนาม จีน อินเดีย เป็นต้น ดังนั้นการสร้าง competitiveness ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพึ่งพาแนวทางการส่งเสริมภาคการผลิตแบบเดิมที่เน้นการใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก จึงไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งที่ดินและแหล่งน้ำ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคที่มาจากปัจจัยภายนอกที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมในการหาตลาดรองรับ เช่น มาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี นโยบายการใช้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และข้อจำกัดทางด้านการลงทุนภายในประเทศที่มาจากประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับภาคอุตสาหกรรม การลงทุนในปัจจุบันมีเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ต้องพิจารณามากขึ้น มีการพึ่งพาเทคโนโลยีและวัตถุดิบจากต่างประเทศในปริมาณที่มากขึ้น ทำให้มูลค่าเพิ่มในประเทศลดลงโดยจะได้รับในส่วนของค่าแรงเท่านั้น ดังนั้น การขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนจึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในสาขาต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ควบคู่กับการเร่งค้นหาและสนับสนุนศักยภาพของภาคบริการและการท่องเที่ยวซึ่งมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรและมีใช้ปัจจัยการผลิตภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ และที่สำคัญประเทศไทยสามารถควบคุมทิศทางและกระบวนการของการพัฒนาได้อย่างมีนัยสำคัญ

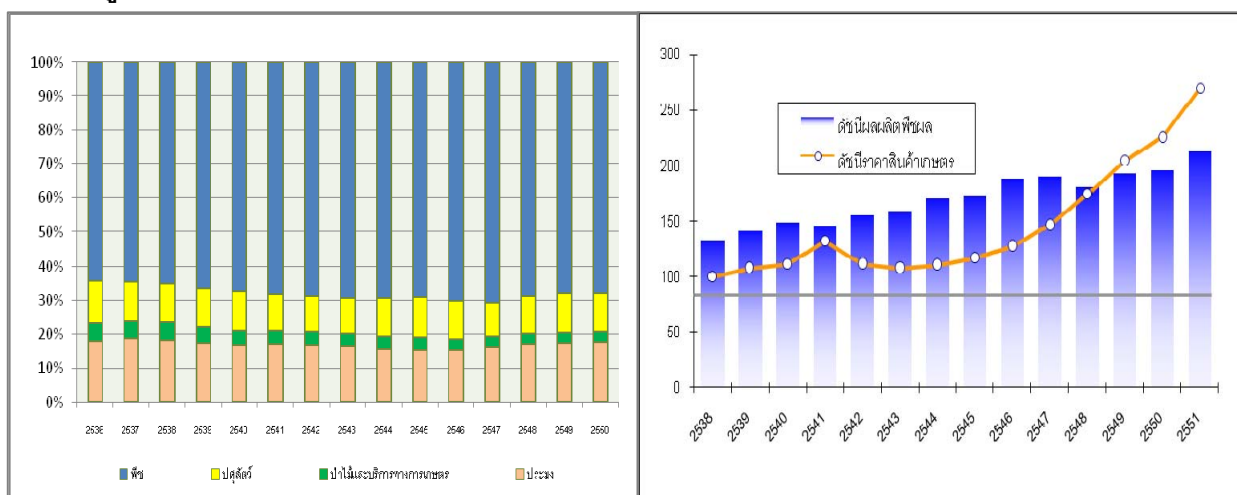
3.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการของประเทศไทย

3.1.1 ภาคเกษตร

การปรับโครงสร้างภาคเกษตรที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนปัจจัยการผลิตที่เน้นการใช้ที่ดินจำนวนมากควบคู่กับการใช้แรงงานราคาถูก ไปสู่การใช้องค์ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ ผสมผสานกับองค์ความรู้ท้องถิ่น เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสร้างภูมิคุ้มกัน และให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลก โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ (1) การยึดแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อส่งเสริมการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ในระดับชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารในระดับชุมชน (2) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อตอบสนองต่อเกษตรกรรมสมัยใหม่ รวมถึงการสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความหลากหลายทางชีวภาพในการสร้างมูลค่าสินค้า (3) ลงทุนด้านพันธุ์พืชและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) พัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าและอาหาร รวมทั้งระบบป้องกันโรคระบาด การออกไปรับรองคุณภาพและมาตรฐานเพื่อการส่งออก

ผลจากการปรับโครงสร้างภาคเกษตร พบว่ามีการผลักดันการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ทั้งด้านการเผยแพร่ความรู้ การวิจัยพัฒนาพันธุ์พืช การจัดการระบบความปลอดภัยอาหาร ตลอดจนการจัดการทางการตลาด เป็นต้น มีการวิจัยพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชส่งออกหลายชนิด ส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อพัฒนาสู่อุตสาหกรรม อาทิ แปรรูปมังคุดสำเร็จรูปพร้อมดื่มชนิดเกลิต สกัดน้ำมันรำข้าวเพื่อสุขภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ ดัชนีผลผลิตพืชผลและดัชนีราคาสินค้าเกษตรขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2551 ขยายตัวร้อยละ 8.9 และ 19.2 ตามลำดับ⁵ และสาขาพืชผลยังคงเป็นสาขาการผลิตหลักของภาคเกษตร คิดเป็นร้อยละ 68 ของ GDP ภาคเกษตร ในปี 2550

แผนภูมิที่ 13 : สัดส่วนโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรมและดัชนีผลผลิตพืชผล และดัชนีราคาสินค้าเกษตร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม การหวังพึ่งพาสินค้าเกษตรอาจไม่สามารถรองรับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกประเทศได้ เนื่องจากการเพิ่มผลผลิตพืชผลยังถูกจำกัดด้วยปัจจัยด้านพื้นที่เพาะปลูก ประกอบกับผลภาพการผลิตในภาคเกษตรของไทยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับต่ำและมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับคู่แข่ง ดังนั้น การปรับเปลี่ยนปัจจัยในการขับเคลื่อนการเติบโตของสินค้าเกษตรดั้งเดิมให้สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนจึงเป็นสิ่งจำเป็น พร้อมทั้ง

⁵ ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย มิถุนายน 2552

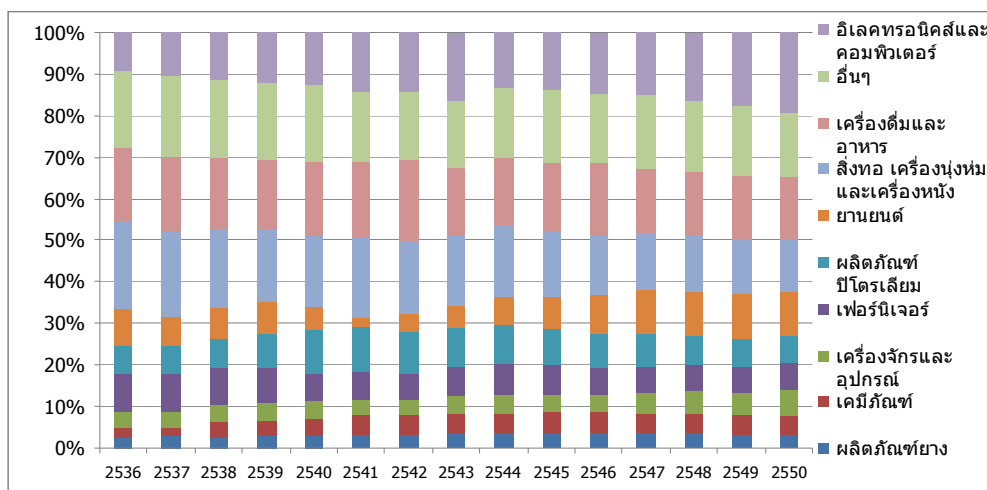
พัฒนาสินค้าเกษตรใหม่ให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของตลาด อาทิ พืชพลังงาน สมุนไพร เป็นต้น สร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยเร่งรัดการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม ขยายโอกาสด้านบริการที่สร้างมูลค่าจากภาคเกษตรให้สอดคล้องกับโอกาสทางการตลาดและการเปลี่ยนแปลงรสนิยมของผู้บริโภค บนความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเกษตรกับอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมเกษตร การร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคในการสร้างสายพานการผลิตสินค้าอาหาร และการสร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน

3.1.2 ภาคอุตสาหกรรม

การปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าเพิ่มของผลผลิตบนฐานความรู้และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยอาศัยการสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจ สนับสนุนกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่เกื้อหนุนภาคอุตสาหกรรม เช่น การพัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย การสนับสนุนผู้ประกอบการใหม่ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ตลอดจนเชื่อมโยงสู่การใช้ประโยชน์ที่เกิดจากความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี

ผลในการปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ระหว่างปี 2536-2550 พบว่าภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเติบโตที่สูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มเครื่องจักรและอุปกรณ์ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ และกลุ่มยานยนต์ ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ และเมื่อพิจารณาในทางกลับกันจะพบว่ามีการพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ทั้งในรูปวัตถุดิบ ทุน องค์ความรู้ และเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความอ่อนแอ และได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ ได้ง่าย เห็นได้จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้น ทำให้การส่งออกในไตรมาสแรกของไทยปี 2552 ลดลงถึงร้อยละ 20.55

แผนภูมิที่ 14 : สัดส่วนโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรม



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี กลุ่มอุตสาหกรรมบางกลุ่มมีการปรับโครงสร้างการผลิตโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัตถุดิบท้องถิ่นที่มีหลากหลาย ผสมผสานกับเอกลักษณ์ของไทย/ท้องถิ่น เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ พัฒนาสินค้าที่มีชื่อเสียงในระดับสากล อาทิ ผลิตภัณฑ์ศิลปาชีพ ผลิตภัณฑ์แม่ฟ้าหลวง ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร ภายใต้ตราสินค้า “HARNN” ผ้าไหมจิม ทอมป์สัน ผ้าทอพาชาย่า ภาพยนตร์แอนิเมชันเรื่องก้านกล้วย ภาพยนตร์ไทยเรื่องต้มยำกุ้ง และร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เป็นต้น สามารถสร้างชื่อเสียงและรายได้ให้กับประเทศไทย

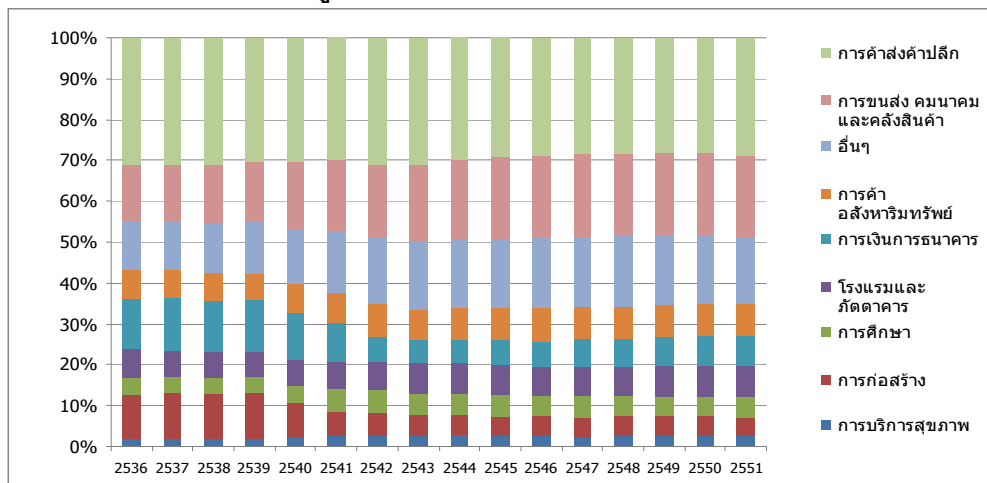
เป็นจำนวนมาก โดยรวมมูลค่าของสินค้าสร้างสรรค์ในประเทศไทยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10-11⁶ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพในการพัฒนาสินค้าสร้างสรรค์จากจุดแข็งที่มีอยู่ได้

นอกจากนี้ การขยายการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม มีข้อจำกัดมากขึ้นทั้งในเรื่องของพื้นที่ขนาดใหญ่รองรับการลงทุน การดูแลด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นขึ้น ทั้งในด้านการขออนุมัติผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (HIA) ข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการค้าโลก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมีความเข้มงวดมากขึ้นในเรื่องมาตรการสิ่งแวดล้อมและแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งผู้ประกอบการไทยจะต้องปรับตัวในการผลิตให้ได้มาตรฐานของประเทศคู่ค้า ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้า Green Industry และเร่งรัดการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีศักยภาพ อาทิ สินค้าที่เชื่อมโยงกับภาคเกษตรและภาคบริการให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่คุณค่าโดยใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาไทยมาผสมผสาน เพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัว มีการออกแบบและนวัตกรรมของตนเอง

3.1.3 ภาคบริการ

ภาคบริการเป็นภาคที่ครองสัดส่วนสูงสุดของ GDP โดยสาขาที่สร้างมูลค่าเพิ่มอันดับ 1 คือ การค้าส่งค้าปลีก และอันดับ 2 คือ การขนส่ง คมนาคมและคลังสินค้า โดยการปรับโครงสร้างภาคบริการที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงกับสาขาการผลิตหลัก ทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม เพื่อช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า รวมทั้งการเป็นภาคธุรกิจที่สนับสนุนภาคการผลิตหลักด้วย เช่น การประกอบธุรกิจขนส่ง ธุรกิจสื่อสารการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงกับภาคเกษตร เช่น การนำพืชสมุนไพรมาใช้ในธุรกิจสปา

แผนภูมิที่ 15 : สัดส่วนโครงสร้างภาคบริการ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในภาคบริการนั้น อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถนำรายได้เข้าประเทศ ในปี 2551 ประมาณ 586,000 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงประวัติศาสตร์ ควบคู่กับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ซึ่งเป็นจุดเด่นของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยการท่องเที่ยวจะมีการเชื่อมโยงในด้านห่วงโซ่มูลค่าสูง ตลอดจนเชื่อมโยงในมิติพื้นที่ ซึ่งมีการกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในการสร้างมูลค่าและกระจายผลประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมข้างเคียงสูง เช่น ธุรกิจสปา ธุรกิจสุขภาพ การจัดประชุมและนิทรรศการ เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินงาน

⁶ สำนักบัญชีประชาชาติ สศช. ปี 2545-2550

ที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะยกระดับของการท่องเที่ยว จากแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มลูกค้าระดับล่าง สู่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ และในปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางเฉพาะพื้นที่ ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก โดยมีการบริหารจัดการที่ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของไทยยังอยู่ในช่วงบุกเบิก จึงควรให้ความสำคัญในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาบุคลากร และการจัดให้มีระบบการทำงานร่วมกันระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

3.1.4 การเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตและบริการ

ปัจจุบันการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและภาคการผลิตของไทย ได้มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่น และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตและบริการมากขึ้น โดยมีเป้าหมายในการสร้างมูลค่าเพิ่ม ทั้งการใช้ภาคเกษตรเป็นฐานของวัตถุดิบของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ทั้งนี้การให้ความสำคัญเฉพาะภาคการผลิตที่มีสัดส่วนที่สร้างรายได้สูง หรือมีสัดส่วนขนาดใหญ่ โดยละเลยความสำคัญต่อภาคการผลิตที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุน อาจจะเป็นการทำให้รากฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจไม่แข็งแรง และขาดภูมิคุ้มกันในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาภาคการผลิตของประเทศตามแนวทางแบบเดิมนั้น ไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้ภาคการผลิตสามารถก้าวผ่านข้อจำกัดและเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาทบทวนโครงสร้างสินค้าและบริการของไทยในระดับรายสาขาหรือในระดับจุลภาค เพื่อให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศมีความแข็งแกร่งมากขึ้นเพียงพอที่จะเป็นภูมิคุ้มกันในการรองรับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาทบทวนสินค้าและบริการรายสาขาที่มีศักยภาพที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนใหม่ของเศรษฐกิจและสังคมไทย การแสวงหาโอกาสการเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่จะเป็ภูมิคุ้มกัน และเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้จะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมและมากเพียงพอที่จะสามารถผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากภาคการผลิตสู่ภาคบริการ ควบคู่กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมผู้ประกอบการไทย เช่น สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)ให้สามารถนำศักยภาพของไทยที่มีความโดดเด่นแตกต่างจากประเทศอื่น (Thainess) เช่น วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ภูมิปัญญาพื้นบ้าน ศิลปะ มาผสมผสานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อสร้างสรรค์สินค้าและบริการใหม่ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะยากต่อการเลียนแบบและมีมูลค่าเพิ่มสูง

3.2 กรณีศึกษาของการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ

กรณีศึกษารายสาขาจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่ทำให้อุตสาหกรรมต่างๆ เหล่านั้นต้องใช้เวลาในการปรับตัว โดยเลือกกรณีศึกษาทั้งหมด 5 อุตสาหกรรม ที่มีความสำคัญและมีสัดส่วนในการกระจายตัวต่อ GDP สูง โดยมีมูลค่ารวมกันมากกว่าร้อยละ 80 ของทั้งหมด ประกอบด้วย

3.2.1 กลุ่มอุตสาหกรรมศักยภาพ คืออุตสาหกรรมการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อการค้าส่งออก รายได้ และการจ้างงานสูง แต่ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ (Global Industry) ทำให้นโยบายและการกำหนดยุทธศาสตร์การลงทุน ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยบริษัทแม่ในต่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพของระบบเศรษฐกิจไทย ที่มีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกสูง ได้แก่

(1) **อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์**เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยสูง มีมูลค่าการส่งออกในอันดับต้นๆ มาโดยตลอด โดยในปี 2551 มีมูลค่าการส่งออก 47,015 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 1,645,536 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 30 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดของประเทศ และมีการจ้างงานมากถึงกว่า 500,000 คน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการผลิตในอุตสาหกรรมนี้ ยังต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวที่สำคัญคือ

(1.1) การพึ่งพาตลาดต่างประเทศเป็นหลัก ผลจากอิทธิพลของภาวะการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นและกำลังซื้อของผู้บริโภคหดตัว ทำให้มูลค่าการส่งออกของอุตสาหกรรมกลุ่มนี้ลดลง เช่น มูลค่าการส่งออกของอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าในช่วง 3 เดือนแรกของปี 2552 มีมูลค่า 3,190 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมี การปรับตัวลดลงร้อยละ 25 และมูลค่าการส่งออกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ในช่วง 3 เดือนแรกของปี 2552 มีอัตราการขยายตัวติดลบ โดยการส่งออกไปยังประเทศคู่ค้ามีการปรับตัวลดลงทุกประเทศ มีมูลค่าการส่งออกรวม 5,254 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นการขยายตัวในอัตราติดลบร้อยละ 26.5 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2551

(1.2) การพึ่งพาวัตถุดิบจากต่างประเทศ นอกจากการส่งออกจะผันผวนตามตลาดต่างประเทศแล้ว การนำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศเพื่อนำมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปยังผันผวนตามด้วย โดยอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ยังมีการนำเข้าวัตถุดิบ ชิ้นส่วนและส่วนประกอบจากต่างประเทศโดยเฉลี่ยสูงถึงประมาณร้อยละ 90 ของทั้งหมด ส่วนอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าจะมีสัดส่วนการนำเข้าชิ้นส่วนและส่วนประกอบจากต่างประเทศเฉลี่ยร้อยละ 70 ของทั้งหมด มูลค่าเพิ่มภายในประเทศที่เกิดขึ้นมีประมาณร้อยละ 2-5 เท่านั้น ซึ่งเกิดจากการใช้แรงงานภายในประเทศ รวมทั้งค่าเสียในการบริหารและการจัดการ โดยผลิตภัณฑ์ที่มีการส่งออกสูงกลับมีมูลค่าเพิ่มภายในประเทศต่ำ เช่น แผงวงจรไฟฟ้าและชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์มีมูลค่าเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ประกอบกับการลงทุนในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ได้รับสิทธิพิเศษทางการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีกำหนดเวลาและอาจส่งผลต่อการสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก

(1.3) การพึ่งพาองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ประเทศไทยยังคงอาศัยการนำเข้าเครื่องจักรและเทคโนโลยี โดยขาดพื้นฐานความรู้ของตนเองอย่างเพียงพอ ทำให้ความสามารถในการดัดแปลงและประยุกต์ใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์นำเข้าทำได้น้อยลง ซึ่งย่อมหมายถึงโอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตภัณฑ์และเพิ่มผลิตภาพของอุตสาหกรรมโดยอาศัยพื้นฐานทางเทคโนโลยีมีน้อย

(1.4) มาตรการสิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ เป็นอุปสรรคสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้น ซึ่งผู้ประกอบการไทยต้องปรับกระบวนการผลิตและมีต้นทุนสูงขึ้น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการค้าโลก โดยเฉพาะประเทศในสหภาพยุโรปได้ใช้ระเบียบว่าด้วยการจัดการเศษซากเหลือทิ้งจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) และระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Restrictions on Hazardous Substances: RoHS)

จากข้อจำกัดหลักข้างต้น ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยการยกระดับอุตสาหกรรมไปสู่อุตสาหกรรมต้นน้ำให้มากขึ้น และพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศให้ครบห่วงโซ่การผลิต โดยใช้มาตรการการส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิพิเศษทั้งด้านภาษี และการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด รวมทั้งลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาสถาบันสนับสนุน ลดการพึ่งพิงวัตถุดิบเทคโนโลยีและตลาดจากต่างประเทศ

(2) อุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะด้านการส่งออกซึ่งตัวเลขในปี 2548 มียอดการผลิตจำนวน 1.13 ล้านคัน และเพิ่มเป็น 1.39 ล้านคัน ในปี 2551 มีการส่งออกในระยะเดียวกันเพิ่มขึ้นจาก 0.44 ล้านคัน เป็น 0.78 ล้านคัน ตามลำดับ มีมูลค่าร้อยละ 10.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดการจ้างงานมากกว่า 3 แสนคน รวมทั้งเป็นอุตสาหกรรมที่มีอุตสาหกรรม/ธุรกิจต่อเนื่องอีกเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาครัฐได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นดีทรอยต์แห่งเอเชีย จนในปัจจุบันประเทศไทยได้พัฒนาเป็นฐานการประกอบและผลิตยานยนต์ที่สำคัญของภูมิภาคและโลก โดยเฉพาะรถปิกอัพ และเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทาน

อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนของโลก แต่โครงสร้างการผลิตในอุตสาหกรรมดังกล่าว ยังต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวที่สำคัญคือ

(2.1) การพึ่งพาตลาดต่างประเทศ การลงทุนผลิตรถยนต์ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศที่สำคัญ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป เพื่อเป็นฐานการประกอบรถยนต์สำเร็จรูป (CBU) ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ดังนั้น ปัญหากำลังซื้อที่หดตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาและของโลก ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบค่อนข้างมากในปี 2552 โดยในปี 2551-2552 อุตสาหกรรมฯ เริ่มมีแนวโน้มการส่งออกชะลอตัวลง โดยยอดรวมการส่งออกปี 2551 มีจำนวน 0.78 ล้านคัน ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ทั้งปีที่ 0.8 ล้านคัน

(2.2) ผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่กระจุกตัวในการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มในการผลิตต่อหน่วยต่ำและใช้เทคโนโลยีไม่สูง โดยกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนลำดับ 2 (Tier 2) ซึ่งเป็นผู้ผลิตชิ้นส่วนเดี่ยว ป้อนผู้ผลิตชิ้นส่วนลำดับที่ 1 (Tier 1) ใช้ประกอบเป็นชิ้นส่วนสำหรับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อาทิ เครื่องจักร ล้อเบรค และระบบไฟฟ้า เป็นต้น และผู้ผลิตชิ้นส่วนลำดับที่ 3 (Tier 3) ที่เป็นผู้จัดส่งวัตถุดิบ เช่น พลาสติก ยาง ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีการสร้างมูลค่าเพิ่มต่ำในการผลิตต่อหน่วยและใช้เทคโนโลยีที่ไม่สูงมากนัก และยังคงเผชิญกับความเสี่ยงจากการกำหนดนโยบายการผลิตของบริษัทผู้ผลิตลำดับที่ 1

(2.3) การพึ่งพาองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ปัจจุบันเทคโนโลยีการผลิตของผู้ประกอบการไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูง ซึ่งต้องใช้ต้นทุนในการปรับปรุงกระบวนการผลิต และการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยยิ่งขึ้น ทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้ชะลอตัวลง

3.2.2 กลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐาน/ต้นน้ำ คือ กลุ่มอุตสาหกรรมเริ่มต้นที่มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมปลายน้ำที่ต้องการใช้เป็นปัจจัยการผลิต

(1) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า โครงสร้างกระบวนการผลิตในประเทศยังไม่ครบวงจร ขาดการผลิตเหล็กขั้นต้นน้ำที่มีคุณภาพ ต้องนำเข้าเหล็กคุณภาพจากต่างประเทศ โดยในปี 2550 มีการนำเข้าเหล็กคุณภาพสูงประมาณร้อยละ 59 ของมูลค่าการนำเข้าเหล็กทั้งหมด เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารกระป๋อง เป็นต้น แม้ว่าอุตสาหกรรมผลิตเหล็กขั้นต้นเพื่อผลิตเหล็กคุณภาพสูงจะมีความจำเป็น แต่การลงทุนต้องเผชิญกับข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) แหล่งที่ตั้ง พื้นที่ตั้งอุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้นจะต้องมีพื้นที่ใกล้ชายทะเลขนาดใหญ่ไม่น้อยกว่า 5,000 ไร่ สำหรับการจัดตั้งโรงงาน มีร่อนน้ำลึกที่เหมาะสมต่อการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งมีน้ำสำหรับการผลิตหมุนเวียน 50 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีต่อกำลังผลิต 5 ล้านตันต่อปี ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีลักษณะดังกล่าว มีอยู่เพียงไม่กี่แห่งในประเทศไทย เช่น อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร อำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ อำเภอสหัส จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

(1.2) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันการขอตั้งโรงงานอุตสาหกรรมผลิตเหล็กขั้นต้น นอกจากจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มีการกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ชัดเจน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เช่น การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้การจัดตั้งโรงงานจะต้องมีกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของ

ประชาชน และการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสียก่อน และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ใกล้เคียง ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการขออนุญาตนานขึ้น

(1.3) การพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ด้วยข้อกำหนดของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการเรียกร้องของชุมชน ทำให้ผู้ประกอบการต้องใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผู้ลงทุนต้องใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสมและประหยัดพลังงานควบคู่ไปกับการติดตั้งระบบควบคุมการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นแล้ว ยังทำให้ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ระดับสูงด้านนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวเช่นกัน

(2) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นอุตสาหกรรมที่แตกต่างจากอุตสาหกรรมทั่วไปใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นที่ต้องนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง ทั้งในด้านเครื่องจักรและเงินทุนหมุนเวียน เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องแข่งขันกับบริษัทต่างประเทศ และเป็นอุตสาหกรรมที่ส่งผลเชื่อมโยงไปยังอุตสาหกรรมปลายน้ำเป็นจำนวนมาก โดยจุดแข็งของอุตสาหกรรมคือ ประเทศไทยมีแหล่งก๊าซธรรมชาติของตัวเอง ประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับที่แข่งขันได้ อุตสาหกรรมชั้นปลายมีความเข้มแข็งและมีความตื่นตัวต่อการปรับโครงสร้างการผลิตที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความหลากหลาย คุณภาพและมูลค่าเพิ่ม ประกอบกับมีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ เนื่องจากมีท่าเลที่ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของภูมิภาค มีความได้เปรียบในการส่งออกไปยังจีนและอินเดีย อย่างไรก็ตาม การลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ยังต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวที่สำคัญ คือ

(2.1) แหล่งที่ตั้ง และระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค
อุตสาหกรรมนี้ต้องการพื้นที่ใกล้ชายทะเลเพื่อความสะดวกในการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าสู่ตลาดต่างประเทศ ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ประมาณ 8,000 ไร่⁷ เพื่อรองรับโรงงานขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมปลายน้ำจำนวนมากที่จะมาตั้งในบริเวณใกล้เคียง และจะต้องมีพื้นที่กันแนวเขตระหว่างโรงงานและชุมชน มีโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงข่ายถนน ท่าเรืออุตสาหกรรม มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ลานพักสินค้า อาคารสนับสนุนต่างๆ ท่อส่งแก๊สธรรมชาติ ที่มีความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และควรแยกจากท่าเรือเนกประสงค์ เนื่องจากต้องมีระบบความปลอดภัยสูง อาจต้องมีเขื่อนกันคลื่นหากมีลักษณะเป็นทะเลเปิด แหล่งน้ำที่พอเพียงโดยอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มีอัตราใช้น้ำดิบเฉลี่ยประมาณ 20 ล้านลบ.ม. ต่อไร่ต่อวัน น้ำประปาประมาณ 2 ลบ.ต่อไร่ต่อวัน ระบบไฟฟ้าส่งไฟประมาณ 420 เมกะวัตต์ ระบบโทรศัพท์ ระบบบำบัดน้ำเสียและขยะมูลฝอย ระบบตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งพื้นที่นิคมมาบตาพุด จะมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอยกเว้นเรื่องแหล่งน้ำ แต่ไม่มีพื้นที่ขนาดใหญ่พอเพียงสำหรับการขยายอุตสาหกรรมไปสู่ระยะที่ 4 ซึ่งภาคอุตสาหกรรมยังมีความต้องการขยายพื้นที่ต่อไปอีก ดังนั้นแหล่งที่ตั้งแห่งใหม่พร้อมระบบโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลต้องลงทุนอีกจำนวนมาก จึงเป็นข้อจำกัดของอุตสาหกรรมนี้

(2.2) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ข้อจำกัดทางด้านการลงทุนภายในประเทศที่มาจากประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจในการจำกัดและควบคุมการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปัญหาสิ่งแวดล้อม และส่งผลให้การลงทุนในหลายพื้นที่ถูกจำกัด แม้ว่าจะมีความต้องการ

⁷ รายงานความก้าวหน้า โครงการศึกษาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, มิถุนายน 2551

ลงทุนอยู่ก็ตาม เช่น การประกาศกำหนดให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงในจังหวัดระยองที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรงเป็นเขตควบคุมมลพิษ

นอกจากนี้ประเด็นเงื่อนไขการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพยังมีความไม่ชัดเจนในการกำหนดการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ประกอบกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษพื้นที่มาบตาพุด ทำให้ผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรม เกิดความวิตกกังวลและมีข้อห่วงใย โครงการการลงทุนที่อยู่ระหว่างการขอการรับรองมาตรฐาน EIA หรือโครงการการลงทุนที่ได้รับการอนุญาตแล้วและกำลังก่อสร้าง คาดว่าจะได้รับผลกระทบ ทำให้การขยายโครงการการลงทุนในอนาคต หรือการลงทุนใหม่ๆ อาจต้องชะลอการดำเนินการออกไป

3.2.3 อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ในช่วงระยะเวลา 4-5 ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตต่างๆ ทั้งการก่อการร้ายข้ามชาติ เหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ วิกฤตราคาน้ำมัน และโรคระบาดไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ 2009 เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวกลุ่มตลาดหลักเปลี่ยนจุดหมายไปยังแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคอื่นๆ จึงทำให้สถานการณ์การท่องเที่ยวมีความผันผวนทั้งจำนวนและรายได้จากการท่องเที่ยว รวมถึงส่วนแบ่งตลาดในประเทศที่เป็นกลุ่มตลาดเป้าหมายหลัก อย่างไรก็ตาม แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมของไทยยังคงเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติประเภทหาดทราย ชายทะเล (Sea-Sand-Sun) โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ เป็นแหล่งดึงดูดสำคัญที่เป็นที่รู้จักและนิยมของนักท่องเที่ยวทั่วโลก ซึ่งในปัจจุบันแหล่งท่องเที่ยวเหล่านี้รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการเป็นศูนย์จัดประชุมหรือแสดงสินค้านานาชาติ ยังอยู่ในภาวะที่มีการลงทุนต่ำกว่าศักยภาพ หรือใช้ศักยภาพยังไม่เต็มประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีพื้นที่ที่มีศักยภาพและพร้อมที่จะพัฒนา แต่ยังไม่ได้รับงบประมาณหรือความสนใจในการลงทุนเท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างกับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการลงทุนเพิ่ม แต่มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อจำกัดบางส่วนเป็นผลจากปัจจัยภายใน เช่น กฎหมาย และนโยบายภาครัฐ เป็นต้น

เป้าหมายการพัฒนาในการปรับโครงสร้างภาคการท่องเที่ยว คือ เพิ่มจำนวนวันพักและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวคุณภาพ เพื่อเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ต่อปี โดยแนวทางการพัฒนาเป็นการยกระดับมาตรฐานธุรกิจและปัจจัยสนับสนุนการดำเนินธุรกิจและเชื่อมโยงกับธุรกิจการท่องเที่ยวเพื่อขยายตลาดการท่องเที่ยวให้กว้างขวางมากขึ้น เช่น ธุรกิจ MICE ธุรกิจสปา ศูนย์การค้า รวมถึงร้านจำหน่ายสินค้า OTOP เป็นต้น ตลอดจนการใช้เครื่องมือคลัสเตอร์ในการพัฒนาระดับมาตรฐานธุรกิจบริการตลอดห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรม และเชื่อมโยงภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) และผลตอบแทนที่คุ้มค่า

3.3 การทบทวนแนวทางการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ

แนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตเป็นบริบทการพัฒนาที่ตอบสนองต่ออิทธิพลการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะปัจจัยภายนอก เนื่องจากเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจเปิดที่มีการพึ่งพาอุปสงค์จากภายนอกสูง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจโลก ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง และค้นหาศักยภาพของประเทศไทย เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เติบโตอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การปรับสมดุลและเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ โดยเป็นการกระจายความเสี่ยงของผลกระทบเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกขึ้น และลดความเสี่ยงในการพึ่งพาภาคการผลิตภาคใดภาคหนึ่ง ตลอดจนเป็นการสร้างฐานของภาคเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอก ประกอบด้วย

3.3.1 ปัจจัยภายใน

(1) **การปรับระดับและบังคับใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในประเทศให้มีความปลอดภัยมากขึ้น** ปัจจุบันเริ่มมีการใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมของภาครัฐ การปรับมาตรการเฝ้าระวังกิจกรรมการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตคนที่อาศัยอยู่โดยรอบมากขึ้น เป็นผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องปรับระบบการผลิตให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว

(2) **ปัญหาพื้นที่ตั้งหรือแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม** เป็นข้อจำกัดในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม ปัจจุบันคลัสเตอร์อุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เริ่มเผชิญข้อจำกัดเดียวกันกับนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรปราการ ทั้งปัญหาทรัพยากรน้ำ ขาดการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ที่ต่อเนื่อง และการติดตามและบังคับใช้มาตรการควบคุมมลพิษโรงงานยังไม่เข้มงวด นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 85 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินทั่วประเทศให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชน กระบวนการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม รวมทั้งให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไปจำเป็นต้องสอดคล้องกับแนวทางตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้การกำหนดพื้นที่ตั้งอุตสาหกรรมไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะสั้น

(3) **การพึ่งพาชิ้นส่วนและอุปกรณ์จากต่างประเทศ** การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ต้องใช้ทุนและเทคโนโลยีเข้มข้น ทำให้ต้องพึ่งพาทุนและเทคโนโลยี/องค์ความรู้จากต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากขาดการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพภายในประเทศให้สามารถต่อยอดองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้เป็นสมรรถนะหลักของประเทศได้ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้การเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต ด้วยนวัตกรรมยังมีน้อย ดังนั้นทำให้รายได้ที่เพิ่มขึ้นยังคงส่งกลับไปคืนต่างประเทศสูง

(4) **บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น** รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ 67 ได้ให้สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูอาชีพประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งสิทธิส่วนบุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และต้องมีการประเมินผลกระทบจากโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและชุมชน ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ทำให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

3.3.2 ปัจจัยภายนอก

(1) **ภาวะเศรษฐกิจโลกที่กำลังซ่อหดตัว** ทำให้ความต้องการสินค้า โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิตลดลง เพราะอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศไทยต้องพึ่งพาทุน วัตถุดิบ พลังงาน และเทคโนโลยี/องค์ความรู้ รวมทั้งตลาดจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เมื่อกำลังซื้อลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2) **ความผันผวนของราคาน้ำมัน** จะเป็นปัญหาสำคัญต่อการประมาณการผลิตในภาคการผลิต จนกว่าเทคโนโลยีทดแทนอื่นๆ จะมีราคาและความสามารถในการทดแทนน้ำมันได้ แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาพลังงานทดแทนเช่น ก๊าซธรรมชาติ แต่ประเทศไทยมีปริมาณสำรองอยู่ได้อีกประมาณ 20 ปี และยังให้ความสำคัญกับพลังงานทดแทนที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ และ Fuel Cell เป็นต้น แต่ยังคงพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศและมีราคาแพง ยังขาดการให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการผลิตพลังงานทดแทน เช่น ไม่มีแผนการลงทุนวิจัยและพัฒนา Fuel Cell ในประเทศไทยที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นพลังงานทดแทนที่สะอาด และมีแนวโน้มที่จะเป็นพลังงาน

ทดแทนที่สำคัญของโลก แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีนักวิจัยที่มีศักยภาพด้านนี้เทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว แต่ขาดโอกาสในการพัฒนา

(3) การกีดกันทางการค้าในรูปของมาตรฐานสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

เนื่องจากภาวะโลกร้อน ที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ ธรรมชาติและคุณภาพชีวิตของชาวโลก เช่น ISO 14000 การกำหนดข้อบังคับด้านมาตรฐานการผลิตของประเทศในยุโรป การกำหนดระเบียบควบคุมเคมีภัณฑ์ (REACH) การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping) เหล็กรีดร้อนที่นำมารีดเย็นสำหรับชิ้นส่วนยานยนต์ในประเทศ และการเลือกปฏิบัติต่อชิ้นส่วนนำเข้าจากต่างประเทศในบางประเทศ โดยการลดหย่อนสรรพสามิตให้กับรถยนต์ที่ใช้ชิ้นส่วนในประเทศ เป็นต้น ทำให้ภาคการผลิตของประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงมาก เพราะผู้ประกอบการภายในประเทศต้องใช้เวลาในการปรับตัวเนื่องจากต้นทุนการผลิตและปรับโครงสร้างระบบการผลิตใหม่ต้องใช้ต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งโดยภาพรวมยังไม่สามารถปฏิบัติได้ในระยะสั้น เช่น ผู้ผลิตเหล็กในประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตได้ตามคุณภาพที่กำหนด

แม้ว่ารัฐบาลได้มีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้างต้นหลายมาตรการ แต่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นที่ต้องอาศัยเวลาในการปรับตัวหรือยกระดับศักยภาพภายในให้เข้มแข็ง ดังนั้นในขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ กำลังดำเนินการปรับตัวและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางหรือทางเลือกใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างและรักษาระบบเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืน ซึ่งอุตสาหกรรมการผลิตบนฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่สำคัญในอนาคต

3.4 การผลักดันสู่ระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ (New Economy)

ขณะที่เศรษฐกิจในปี 2552 ของไทย กำลังเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ โดยเฉพาะวิกฤตเศรษฐกิจโลก การหดตัวของกำลังซื้อในตลาดโลก และการแพร่กระจายของโรคระบาด เช่น โรคไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ 2009 โรคชิคุนกุนยา เป็นต้น ดังนั้น การบริหารจัดการจะต้องมีการเตรียมพร้อมทั้งการดูแลเศรษฐกิจระยะสั้น และการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนในระยะยาว ในขณะที่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในอดีตยังอยู่ในขั้นพึ่งพิงการส่งออก การใช้แรงงานราคาถูก และการใช้เงินทุนจำนวนมากในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดข้อจำกัดและก่อให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากปัจจัยส่วนใหญ่ในการพัฒนาดังกล่าวต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอก ทั้งปริมาณการส่งออก การลงทุนจากต่างชาติ และการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ประกอบกับการแข่งขันทางการค้า ที่ความได้เปรียบด้านราคาของไทยมีแนวโน้มลดลง

จากบริบทการเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการแข่งขันในอนาคต จะเห็นได้ว่า ไทยจำเป็นต้องมุ่งแสวงหาแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ที่ถูกใช้เป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันมาหลายทศวรรษมีข้อจำกัดมากขึ้นพลวัตโลก และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Demographic Change) ที่ส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยช่วงเปลี่ยนผ่านของเศรษฐกิจยุคเก่าที่ส่วนใหญ่เป็นการผลิตโดยใช้ความประหยัดต่อขนาด ซึ่งมีความเสี่ยงในการระบายสินค้า หากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น การก้าวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ผ่านการปรับเปลี่ยนจากสินค้าและบริการที่ใช้ Factor driven growth เป็นแนวโน้มของสินค้าและบริการที่ใช้ Creativity driven growth จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งแนวทางในการปรับโครงสร้างจึงเป็นการมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มคุณค่า/สร้างมูลค่าให้กับสินค้ากลุ่มที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขันอยู่แล้ว รวมถึงการมุ่งเน้นส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันในกลุ่มสินค้าที่ไทยมีศักยภาพ/มีความสามารถหลัก (Core Competency) เป็นการเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ด้วยการแสวงหาสินค้าและบริการของไทยที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจยุคเก่าที่ใช้ทรัพย์สินที่จับต้องได้ (Tangible Assets) หรือปัจจัยการผลิตดั้งเดิม ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุนเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตไปสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ที่มีการใช้ทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) หรือทรัพย์สินทางปัญญา และการสร้างสรรค์มูลค่าเป็นปัจจัยขับเคลื่อนใหม่ จึงมีบทบาทมากขึ้นในการวิเคราะห์การเพิ่มขีดความสามารถใน

การแข่งขันของหลายประเทศในปัจจุบัน และน่าจะเป็นจุดเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าและบริการที่สำคัญของไทยในอนาคต

ทั้งนี้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศพัฒนาแล้วที่มักเป็นผู้ริเริ่มในการแสวงหาแนวคิดการพัฒนาใหม่ๆ ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความแตกต่างของสินค้าและบริการเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันแบบเดิมๆ และยกระดับสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ด้วยการนำความคิดเรื่อง “เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy)” มาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหากพิจารณานิยามของเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างกว้างๆ โดยทั่วไปแล้ว ประเทศไทยน่าจะมีโอกาสศักยภาพในการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจสร้างสรรค์มาเป็นปัจจัยขับเคลื่อนใหม่ โดยใช้ความโดดเด่นที่เป็นคุณลักษณะ/เอกลักษณ์เฉพาะของไทยได้ไม่ยาก จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต่อเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมของประเทศไทยในที่นี้

4. เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

คำว่า “เศรษฐกิจสร้างสรรค์” ในความเข้าใจของคนทั่วไป จะมีลักษณะของความเป็นนามธรรมมากกว่าความเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกที่มีจุดมุ่งถึงเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ใช้ทุนทางวัฒนธรรมเป็นหลัก ทำให้เกิดความสับสนระหว่างคำว่า “อุตสาหกรรมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Industry)” และ “เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy)” อยู่ไม่น้อย ซึ่งความสับสนและความไม่เข้าใจดังกล่าวทำให้การแบ่งประเภทและขอบเขตของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ในปัจจุบันยังมีความไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นสากล

4.1 นิยามและขอบเขตของเศรษฐกิจสร้างสรรค์

4.1.1 นิยามเศรษฐกิจสร้างสรรค์

โดยภาพรวมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาแนวคิดอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์จึงมีความหลากหลาย และยังไม่มีคำจำกัดความที่สร้างความเข้าใจและการยอมรับอย่างเป็นหนึ่งเดียวกัน อย่างไรก็ตาม มีความหมายอย่างง่ายของ “เศรษฐกิจสร้างสรรค์” คือ “การสร้างมูลค่าที่เกิดจากความคิดของมนุษย์” โดย John Howkins⁸ ทั้งนี้ มีคำจำกัดความที่มักใช้อ้างอิงอย่างกว้างขวาง ดังนี้

สหราชอาณาจักร เป็นประเทศต้นแบบที่ได้รับการยอมรับให้เป็น “ศูนย์กลางความสร้างสรรค์ของโลก” (World Creative Hub) ได้ให้ความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์⁹ ดังนี้ “เศรษฐกิจที่ประกอบด้วยอุตสาหกรรมที่มีรากฐานมาจากความคิดสร้างสรรค์ของบุคคล ทักษะความชำนาญ และความสามารถพิเศษ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการสร้างความมั่งคั่งและสร้างงานให้เกิดขึ้นได้ โดยที่สามารถส่งมอบและส่งผ่านจากรุ่นเก่าสู่รุ่นใหม่ด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา”

องค์การความร่วมมือเพื่อการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)¹⁰ ได้ให้ความหมายในบริบทของการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ว่า “เป็นแนวความคิดในการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้สินทรัพย์ที่เกิดจากการใช้ความคิดสร้างสรรค์”

องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization: WIPO) เน้นบริบทของทรัพย์สินทางปัญญาว่า “ประกอบไปด้วยอุตสาหกรรมทางวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงผลิตภัณฑ์ทางวัฒนธรรม

⁸ ดูรายละเอียดใน Howkins. (2001)

⁹ ดูรายละเอียด The UK Government Department for Culture, Media and Sport (DCMS), (2008)

¹⁰ รายละเอียดดู UNCTAD (2008)

และศิลปะทั้งหมด ทั้งในรูปสินค้าและบริการที่ต้องอาศัยความพยายามในการสร้างสรรค์งาน ไม่ว่าจะเป็นการทำขึ้นมาโดยทันทีในขณะนั้นหรือผ่านกระบวนการผลิตมาก่อน”

องค์การยูเนสโก (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ได้ยิ่ตินิยามที่นำเสนอโดยกระทรวงวัฒนธรรม สื่อและการกีฬาของสหราชอาณาจักร คือ “อุตสาหกรรมที่เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ ความชำนาญ และความสามารถที่มีศักยภาพในการสร้างงานและความมั่งคั่งโดยการผลิตและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา”

โดยสรุป ความหมายของ “เศรษฐกิจสร้างสรรค์” มีองค์ประกอบรวมของแนวคิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้องค์ความรู้ การศึกษา การสร้างสรรค์งาน และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาที่เชื่อมโยงกับรากฐานทางวัฒนธรรม การส่งสมความรู้ของสังคม และเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่

4.1.2 ขอบเขตของเศรษฐกิจสร้างสรรค์

องค์ประกอบของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับการจัดกลุ่ม และแยกประเภทบนพื้นฐานของแนวคิดหลัก 2 แนวคิดกว้างๆ คือ กลุ่มที่แยกประเภทตามชนิดสินค้า/บริการ และกลุ่มที่แยกประเภทตามกิจกรรมการผลิตและห่วงโซ่การผลิต โดยมีตัวอย่างรูปแบบการแบ่งประเภทที่เป็นที่รู้จักในปัจจุบันทั้งหมด 6 รูปแบบ ดังนี้

(1) การจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศสหราชอาณาจักร (Department for Culture media and Sport, United Kingdom :UK DCMS Model)¹¹ แบ่งออกเป็น 13 กลุ่มแยกตามสินค้าและบริการ คือ โฆษณา สถาปัตยกรรม งานศิลปะและวัตถุโบราณ งานฝีมือ แฟชั่น งานออกแบบ ภาพยนตร์และวิดีโอ ดนตรี ศิลปะการแสดง สื่อสิ่งพิมพ์ ซอฟต์แวร์ โทรทัศน์และวิทยุ และ วิดีโอและคอมพิวเตอร์เกมส์

(2) การจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยใช้วัฒนธรรมเป็นหลัก (Symbolic Texts Model)¹² แบ่งออกเป็น 11 กลุ่ม ได้แก่ โฆษณา ภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ต ดนตรี สื่อสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์และวิดีโอ ศิลปะสร้างสรรค์ เครื่องใช้ไฟฟ้า แฟชั่น ซอฟต์แวร์ และกีฬา

(3) การจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยใช้ศิลปะเป็นหลัก (Concentric Circle Model)¹³ แบ่งออกเป็น 14 กลุ่ม ได้แก่ วรรณกรรม ดนตรี ศิลปะการแสดง งานศิลปะ ภาพยนตร์ พิพิธภัณฑสถานและห้องสมุด การดูแลศิลปวัตถุ/โบราณสถาน สื่อสิ่งพิมพ์ การบันทึกเสียง วิดีโอและคอมพิวเตอร์เกมส์ โฆษณา สถาปัตยกรรม งานออกแบบ และแฟชั่น

(4) การจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO Copyright Model)¹⁴ ใช้ประเด็นด้านลิขสิทธิ์เป็นตัวกำหนด แบ่งเป็น 20 กลุ่ม ได้แก่ โฆษณา งานสะสม ภาพยนตร์และวิดีโอ ดนตรี ศิลปะการแสดง สื่อสิ่งพิมพ์ ซอฟต์แวร์ โทรทัศน์และวิทยุ งานศิลปะและกราฟฟิค สื่อบันทึก เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องดนตรี กระจาข เครื่องถ่ายเอกสารและอุปกรณ์ถ่ายภาพ สถาปัตยกรรม เครื่องนุ่งห่มและรองเท้า งานออกแบบ แฟชั่น สินค้าตกแต่งบ้าน และของเล่น

¹¹ รายละเอียดดู DCMS (2001)

¹² รายละเอียดดู Hesmondhalgh (2002)

¹³ รายละเอียดดู Throsby (2001)

¹⁴ รายละเอียดดู WIPO (2003)

(5) การจัดประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์โดย UNCTAD¹⁵ ได้แบ่งประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ มรดกทางวัฒนธรรม (Heritage or Cultural Heritage) ศิลปะ (Arts) สื่อ (Media) งานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน (Functional Creation)

(6) การจัดประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์โดย UNESCO¹⁶ ได้แบ่งประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่เน้นเฉพาะด้านวัฒนธรรมออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ได้แก่ มรดกทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ (Cultural and Natural Heritage) การแสดง (Performance and Celebration) ทัศนศิลป์ งานฝีมือ และการออกแบบ (Visual arts, Crafts and Design) หนังสือและสิ่งพิมพ์ (Books and Press) และโสตทัศนและสื่อดิจิทัล (Audio Visual and Digital Media) นอกจากนี้ยังได้เพิ่มกลุ่มอื่นที่เกี่ยวข้อง (Related Domains) เพื่อเป็นทางเลือกในการจัดประเภทให้เหมาะสมกับลักษณะวัฒนธรรมของแต่ละประเภท

4.1.3 การจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย โดย สศช.

จากการทบทวนกรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์พบว่า องค์ประกอบของ “เศรษฐกิจสร้างสรรค์” มีพื้นฐานแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน โดยเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้ องค์ความรู้ การศึกษา การสร้างสรรค์งาน และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาที่เชื่อมโยงกับรากฐานทางวัฒนธรรม การสังคมนวัตกรรมของสังคม และเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพื้นฐานแนวคิดที่คล้ายคลึงกันแต่ก็มีความแตกต่างของการจัดประเภทของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์โดยการจัดประเภทเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยโดย สศช. ได้ใช้การจัดประเภทโดยยึดรูปแบบของ UNCTAD เป็นกรอบ โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มหลัก และ 15 กลุ่มย่อย ทั้งนี้ การจัดประเภทนี้ เป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการวัดขนาดทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์สามารถใช้เป็นกรอบสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยได้

ตารางที่ 6 : เปรียบเทียบการจัดประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์¹⁷

ประเภทสินค้า/บริการ	DCMS (UK)	Symbolic Texts	Concentric Circles	WIPO	UNCTAD	UNESCO/UIS	NESDB
1. การโฆษณา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. สถาปัตยกรรม	✓		✓	✓	✓	✓	✓
3. การออกแบบ	✓		✓	✓	✓	✓	✓
4. แฟชั่น	✓	✓	✓			✓	✓
5. ฟิล์ม และวิดีโอ	✓	✓	✓	✓	✓		✓
6. ฮาร์ดแวร์ (อุปกรณ์)	✓	✓		✓		✓	
7. บริการท่องเที่ยว			✓		✓	✓	✓
8. วรรณกรรม		✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. ดนตรี	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. พิพิธภัณฑ์ ห้องแสดง ห้องสมุด			✓	✓		✓	
11. การพิมพ์ สิ่งพิมพ์	✓	✓	✓		✓	✓	✓
12. ซอฟต์แวร์	✓	✓		✓	✓		✓
13. กีฬา		✓					
14. ศิลปะการแสดง (ละครเวที และดนตรี)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15. การกระจายเสียง		✓	✓	✓	✓	✓	✓
16. วิดีโอเกมส์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17. ทัศนศิลป์ การถ่ายภาพ งานฝีมือ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18. อาหารไทย							✓
19. การแพทย์แผนไทย							✓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁵ รายละเอียดดู UNCTAD (2008)

¹⁶ รายละเอียดดู UNESCO/UIS (2008)

¹⁷ ปรับปรุงและเพิ่มเติมจาก Throsby (2007)

4.2 เศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย

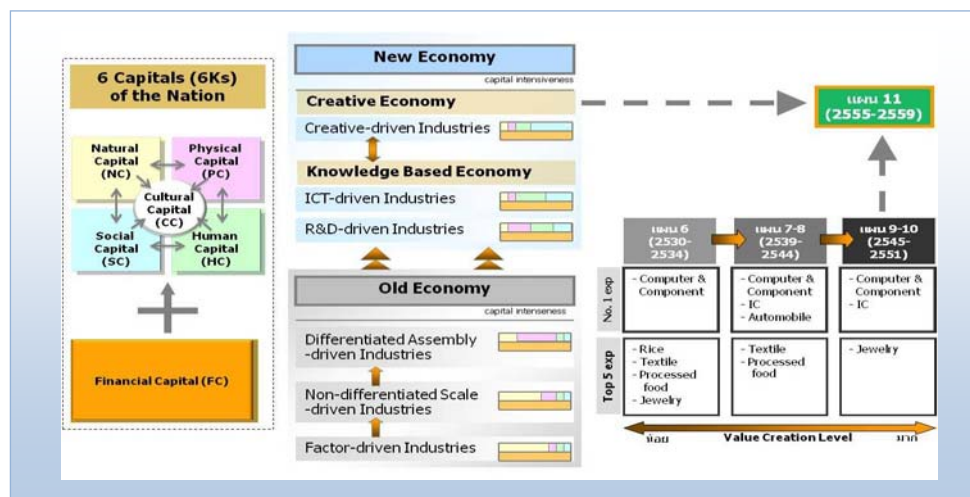
พลวัตของการพัฒนาเศรษฐกิจโลกที่มีความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวเร่งสำคัญทำให้เกิดภาวะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลก ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้ประเทศต่างๆ ในโลกพยายามที่จะสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและมั่นคงในการดำรงชีวิตของมนุษย์ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งแนวทางการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งก็คือ การสร้างความได้เปรียบทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก หรือที่เรียกว่า “การสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ”

นัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต้องดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในวงกว้างให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมเข้ากับการใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

4.2.1 การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจยุคเก่าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่

หากพิจารณาโครงสร้างสินค้าและบริการของไทยในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันผ่านสินค้าส่งออกสำคัญ 5 อันดับแรก นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 10 พบว่าสินค้าส่งออกของไทยยังคงเป็นสินค้าที่ขับเคลื่อนด้วยปัจจัยการผลิตดั้งเดิม และแม้ว่าจะเริ่มมีการส่งออกอัญมณีและเครื่องประดับซึ่งเป็นสินค้าที่มีการนำความคิดสร้างสรรค์มาใช้ในการออกแบบมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 หากแต่ยังขาดความหลากหลายของสินค้าและบริการส่งออกเชิงสร้างสรรค์ ดังจะเห็นได้จากสินค้าบางรายการที่อยู่ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เคยเป็นสินค้าส่งออกอันดับต้นๆ อาทิ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานสูง และข้าวที่เป็นสินค้าส่งออก ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ จะมีอันดับลดลงตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา แต่สินค้าส่งออกอันดับต้นๆ หรือ 5 อันดับแรกของไทยยังคงอยู่ในกลุ่มของสินค้าดั้งเดิม ได้แก่ สิ่งทอ อาหาร และในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 สินค้าส่งออกอันดับ 1 ยังคงเป็นคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ โดยการส่งออกอัญมณีและเครื่องประดับเริ่มมีมูลค่าสูงขึ้นและอยู่ในช่วง 5 อันดับแรก ซึ่งเป็นสินค้าที่มีการนำความคิดสร้างสรรค์ในการออกแบบผลิตภัณฑ์มาใช้ประกอบกับทักษะฝีมือทางช่างของไทย

แผนภูมิที่ 16 : เส้นทางจากเศรษฐกิจยุคเก่าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ทำให้ขาดการมองภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นแนวทางหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน บนหลักการพื้นฐานของแนวคิด การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ โดยใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม

ผนวกกับจุดแข็งในด้านความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นไทย ดังนั้น การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศจากการพึ่งพิงปัจจัยการผลิตที่มีราคาถูกและใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองไปสู่ระดับสูงขึ้นที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างนวัตกรรมโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างจริงจัง จะเป็นแนวทางหนึ่งยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทย เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสังคมไทยให้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองโดยใช้ทุนทางสังคม และทุนทางปัญญาในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

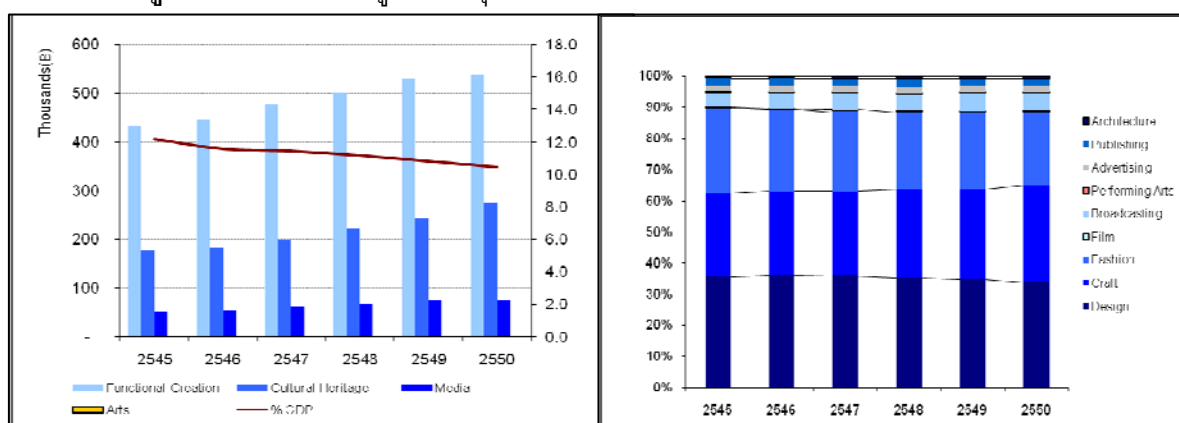
4.2.2 สถานภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย

(1) การวัดมูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์ UNCTAD ได้ให้ความสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในมิติของการค้าระหว่างประเทศที่มีความสำคัญมากขึ้นในตลาดโลก โดยอัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในตลาดโลกในช่วงปี 2537-2548 เฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี โดยประเทศพัฒนาแล้ว มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ส่วนประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 4 ต่อปี ทั้งนี้ จากสถิติการส่งออกเศรษฐกิจสร้างสรรค์ตามการจัดประเภทของ UNCTAD พบว่า งานออกแบบ มีสัดส่วนการส่งออกสูงสุดที่เฉลี่ยร้อยละ 64.01 ต่อปี รองลงมา ได้แก่ ธุรกิจการพิมพ์ ร้อยละ 14.72 ศิลปะ งานฝีมือและหัตถกรรม ร้อยละ 7.39 ทักษะศิลป์ ร้อยละ 6.54 ตามลำดับ

(2) มูลค่าของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10-12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือประมาณร้อยละ 14-17 ของรายได้ประชาชาติ¹⁸ โดยกลุ่มงานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน (Functional Creation) กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) และกลุ่มสื่อ (Media) เป็นกลุ่มที่มีมูลค่าสูงสุด ซึ่งหากพิจารณาแยกรายกลุ่มย่อยจะพบว่าการออกแบบเป็นกลุ่มที่มีมูลค่าสูงที่สุด รองลงมาคือกลุ่มงานฝีมือและหัตถกรรม และกลุ่มแฟชั่น โดยทั้ง 3 กลุ่มมีมูลค่ารวมกันประมาณร้อยละ 9.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (แผนภูมิที่ 17)

มูลค่าการส่งออกสินค้าสร้างสรรค์ของไทยมีส่วนแบ่งในตลาดโลกประมาณร้อยละ 1.3 (ปี 2548) จัดอยู่ในลำดับที่ 17 ของโลก¹⁹ และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ระหว่างปี (2543-2548)

แผนภูมิที่ 17 : สัดส่วนและมูลค่าของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ต่อ GDP ของไทย ปี 2545 - 2550

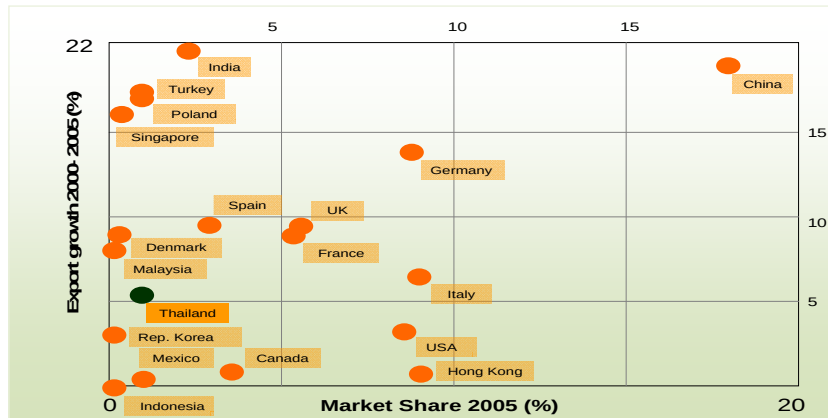


ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁸ การคำนวณของ สำนักบัญชีประชาชาติ สศช. โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 25-254550 สำหรับอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ 9 กลุ่ม ตามการจัดกลุ่มโดย สศช. ยกเว้นกลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ดนตรี ธุรกิจอาหารไทย ทักษะศิลป์ การแพทย์แผนไทย และซอฟต์แวร์

¹⁹ UNCTAD (2008) นับเฉพาะสินค้าส่งออก 11กลุ่ม ยกเว้นการท่องเที่ยว การแพทย์แผนไทย การกระจายเสียง และธุรกิจอาหารไทย

แผนภูมิที่ 18 : สถานะการส่งออกอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ



ที่มา : UN COMTRADE 2008

(3) การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พบว่า จุดแข็งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีลักษณะโดดเด่นของไทย รวมทั้งค่าครองชีพและต้นทุนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ ในขณะที่จุดอ่อนส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของนโยบายและการบูรณาการ โครงสร้างพื้นฐานและการวิจัยและพัฒนาที่ยังไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ได้ชี้ประเด็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และโอกาส และปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย ดังนี้

ตารางที่ 4.2 : ประเด็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และโอกาส รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย

ความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และโอกาส	ปัญหาและอุปสรรค
1. ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการสืบทอดมาเป็นเวลานานจนเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของไทย 2. การขยายตัวของความต้องการสินค้าและบริการทางวัฒนธรรมของเอเชีย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้สูง ซึ่งสามารถนำเอาวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยมาเสริมสร้างกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนเพิ่มคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจของการผลิตและบริการไทย 3. ความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการเชื่อมโยงเครือข่ายสร้างโอกาสที่สำคัญหลายด้าน เช่น การพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เป็นต้น 4. ประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาไว้ระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งศูนย์บ่มเพาะผู้ประกอบการใหม่ต่างๆ การจัดตั้งอุทยานวิทยาศาสตร์ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และแหล่งบริการความรู้นอกระบบการศึกษา ที่สามารถสนับสนุนการเชื่อมโยงภูมิปัญญาท้องถิ่นสินทรัพย์ทางวัฒนธรรมและความเป็นไทย เข้ากับเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้	1. การขาดแคลนบุคลากรที่มีความคิดสร้างสรรค์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะในระดับผู้ประกอบการ ทำให้อุตสาหกรรมการผลิตของไทยอาศัยทรัพยากรที่จับต้องได้ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ เครื่องมือ และเครื่องจักร มากกว่าทรัพยากรที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความรู้ ความคิด ภูมิปัญญา เป็นสำคัญ 2. ขาดกลไกบูรณาการการทำงานและการเชื่อมโยงการทำงานขององค์กรที่สนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แม้ว่าปัจจุบันได้มีหน่วยงานภาครัฐที่เริ่มมีบทบาทและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เช่น สปร. และ ศสพ. เป็นต้น แต่ยังคงขาดกลไกการเชื่อมโยงการทำงานและช่องทางการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น ทำให้การปฏิบัติงานตามความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีทิศทางที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ลักษณะการปฏิบัติงานขาดความสอดคล้องและไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ค่อนข้างน้อย เช่น กระทรวงศึกษาธิการยังมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับมหภาค จึงขาดการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตรายสาขา เป็นต้น

ความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และโอกาส	ปัญหาและอุปสรรค
5. หน่วยงานรัฐเป็นกลไกสำคัญในการให้ความรู้ด้านการตลาดและสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดใหม่สำหรับธุรกิจสร้างสรรค์ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์โดยรวม นอกจากนี้ ภาครัฐและสถาบันการเงินเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้นใน 3 แนวทาง ผ่านการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการลงทุน กองทุนหมู่บ้านสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กในระดับท้องถิ่นและชุมชน และกองทุนร่วมลงทุน (Venture Capital) ต่างๆ	3. สภาพแวดล้อมโดยรวมยังมีบทบาทต่อการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะการบริหารจัดการสินทรัพย์ทางปัญญายังไม่เข้มแข็ง เช่น ระเบียบและกระบวนการขอขึ้นทะเบียนสิทธิบัตรยังมีความล่าช้า การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการละเมิดสินทรัพย์ทางปัญญายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และขาดมาตรการจูงใจที่เอื้อต่อการลงทุนพัฒนาระบบการผลิตที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งขาดกลไกในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการวิจัยและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในเชิงพาณิชย์อย่างเป็นธรรม 4. ขาดระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลที่มีความต่อเนื่องและทันสมัย รวมทั้งการจำแนกประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบ แม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูล เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดทำการสำรวจข้อมูลการเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรมของประชาชนไว้บ้างแล้วก็ตาม

ที่มา : ประมวลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.3 นโยบายด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์

แม้ว่าประเทศไทยยังอยู่ในขั้นตอนการริเริ่มให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพมาไม่นานนัก เนื่องจากเป็นแนวคิดการพัฒนาใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการใหม่ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้และนวัตกรรม ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ดังนี้

(1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10** ไม่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ซึ่งประกอบไปด้วย 3 แนวทางหลัก ได้แก่ (1) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (2) การเสริมสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจ และ (3) การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษา การเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต และการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นไปสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์เชิงสร้างสรรค์ในกลุ่มต่างๆ

(2) **นโยบายของรัฐบาล** พบว่านโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของรัฐบาล ได้เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดมาตั้งแต่ปี 2545 โดยมีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้และดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ หลายองค์กร เช่น สำนักงานพัฒนาองค์ความรู้ ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ เพื่อเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของแต่ละกลุ่มในระยะยาว อย่างไรก็ตาม นโยบายและการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ในระยะที่ผ่านมา ยังขาดความต่อเนื่องและการบูรณาการ

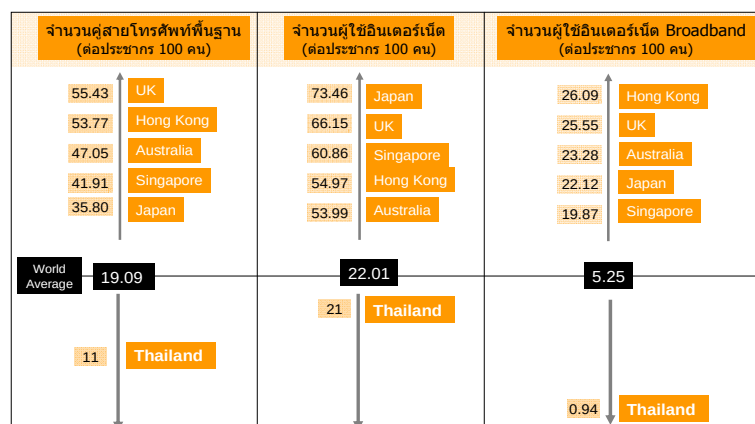
นโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เห็นความสำคัญต่อเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยได้กล่าวไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา²⁰ ในหลายส่วนด้วยกัน โดยเฉพาะนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในส่วนของภาคการท่องเที่ยวและบริการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการขยายฐานภาคบริการในโครงสร้างการผลิตของประเทศ โดยเพิ่มความหลากหลายของธุรกิจบริการ เพิ่มมูลค่าและเชื่อมโยงธุรกิจบริการ อุตสาหกรรม และการเกษตรเข้าด้วยกันให้เป็นกลุ่มสินค้า เช่น ธุรกิจสุขภาพ อาหาร และการท่องเที่ยว รวมทั้งสินค้าบริการที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ นอกจากนี้ ในภาคการตลาด การค้าและการลงทุน ยังได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการที่ไทยมีศักยภาพ โดยเฉพาะสินค้าอาหารและบริการฮาลาล อุตสาหกรรมภาพยนตร์ สินค้าและบริการที่ใช้นวัตกรรมและภูมิปัญญา และมีแผนการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสร้างนวัตกรรม สร้างความเข้มแข็งแก่ผู้ประกอบการไทย สร้างมาตรฐานทางธุรกิจ พัฒนาการตลาด และพัฒนาบุคลากร

4.2.4 ปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์

การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะต้องมีการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนและสภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่เอื้อต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันอย่างพอเพียงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยปัจจัยสนับสนุนหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในไทย มีสถานภาพปัจจุบัน ดังนี้

(1) **โครงสร้างพื้นฐาน** ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แบ่งได้สองส่วนคือโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม (Communication Infrastructure) และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ (Creative Infrastructure) ทั้งนี้ โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมของไทย²¹ ยังอยู่ในระดับที่ด้อยกว่าประเทศอื่น เช่น จำนวนคู่สายโทรศัพท์พื้นฐาน (11 คู่สายต่อประชากร 100 คน จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต (21 คนต่อประชากร 100 คน) และการใช้อินเทอร์เน็ตระบบ Broadband (0.94 คนต่อประชากร 100 คน) เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนต่ำกว่าประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อื่นๆ และยิ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมของไทยยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์สำหรับโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่ภาครัฐได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน เช่น ห้องปฏิบัติการทดสอบและวิจัย อุทยานวิทยาศาสตร์ และนิคมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมในทุกกลุ่มของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์

แผนภูมิที่ 19 : โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมของไทยเทียบกับต่างประเทศ



ที่มา : World Telecommunication Union 2008

²⁰ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551

²¹ World Telecommunication Union 2007

(2) **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ แต่ยังคงความเชื่อมโยงและการบูรณาการเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบ โดยยังมีลักษณะของการดำเนินการแบบแยกส่วนกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเฉพาะและมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากในการดำเนินงาน เช่น ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ ทำหน้าที่เป็นแหล่งให้ความรู้ด้านการออกแบบ องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ ทำหน้าที่ให้ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเชิงประจักษ์ มูลนิธิศิลปาชีพพิเศษฯ ทำหน้าที่อบรมและถ่ายทอดภูมิปัญญาและศิลปะงานฝีมือไทย เป็นต้น

(3) **การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุน** ปัจจุบันสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนได้ให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ แต่ก็มีปัญหาในเรื่องของสินทรัพย์ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะเข้มงวด โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ประกอบการขนาดเล็ก ดังนั้น รัฐบาลที่ผ่านมาโดยความร่วมมือจากสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน จึงได้สร้างทางเลือกและให้โอกาสผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่จะสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้นใน 3 แนวทางคือ (1) ใช้ทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เป็นต้น ในการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการลงทุนได้ (2) กองทุนหมู่บ้าน สำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีวงเงินค่อนข้างจำกัด และ (3) กองทุนร่วมลงทุน (Venture Capital Fund) โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นลักษณะของการร่วมลงทุนโดยผู้ให้สินเชื่อและผู้ขอสินเชื่อร่วมกัน

(4) **การตลาด** เป็นปัจจัยและกลไกสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ สำหรับประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกหลักในเรื่องของการตลาด โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดำเนินการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการตลาดในประเทศ และกรมส่งเสริมการส่งออก และศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ ดำเนินการพัฒนากาตลาดต่างประเทศ เป็นต้น โดยการตลาดต่างประเทศนั้น นอกจากจะคำนึงถึงส่วนแบ่งการตลาดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความหลากหลายของตลาดด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญของการตลาดที่ดำเนินการโดยภาครัฐ คือขาดการประสานงานและการดำเนินการที่เป็นระบบและเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะมีลักษณะแยกส่วนกันทำงานตามโครงสร้างของส่วนราชการ และเน้นกิจกรรมระยะสั้นมากกว่าการสร้างเครือข่ายการตลาดและสินค้าระยะยาว

(5) **การสร้างเครือข่าย** มีการรวมตัวกันอย่างกระจัดกระจายและส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อสร้างพลังต่อรองและกำหนดนโยบายร่วมกันมากกว่าการรวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายห่วงโซ่การผลิต หรือเครือข่ายวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ ตัวอย่างของกลุ่มเหล่านี้คือ สมาคมสมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งประเทศไทย และสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีความพยายามของภาครัฐในการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในระดับภาค และท้องถิ่นในรูปแบบของเครือข่ายวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นการร่วมมือกันในลักษณะเริ่มต้น และยังไม่เชื่อมโยงกันตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่า ตัวอย่างเช่น คลัสเตอร์เซรามิก จังหวัดลำปาง คลัสเตอร์หัตถกรรมบ้านถวาย และคลัสเตอร์กระดาษสาบ้านต้นเปา จังหวัดเชียงใหม่ และคลัสเตอร์อัญมณีและเครื่องประดับ จังหวัดจันทบุรี เป็นต้น

(6) **การวิจัยและพัฒนา** ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาที่มีผลต่อธุรกิจในระดับองค์กรหรือต่อเศรษฐกิจในระดับภาพรวม อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การวิจัยและพัฒนาของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมีด้วยกันหลักๆ 3 ด้านคือ (1) ขาดการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอจากภาครัฐ โดยการใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาของรัฐคิดเป็นสัดส่วนเพียง

ร้อยละ 0.24 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น (2) คุณภาพและจำนวนนักวิจัยของไทยยังต่ำมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร โดยจำนวนนักวิจัยของไทยปัจจุบันมีประมาณ 0.57 คนต่อประชากร 1 พันคน ซึ่งใกล้เคียงกับมาเลเซีย แต่ยังต่ำมากเมื่อเทียบกับฮ่องกงและสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนประมาณ 3.24 และ 8.22 คนต่อประชากร 1 พันคน ตามลำดับ (3) การดำเนินงานที่ผ่านมายังเป็นไปในลักษณะแยกส่วนมิได้ดำเนินการอย่างเป็นองค์รวมเพื่อวิจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบและครบวงจร

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาประกอบไปด้วย ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ รับผิดชอบการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย รับผิดชอบด้านการวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ รับผิดชอบด้านการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ และกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก รับผิดชอบการวิจัยพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เป็นต้น

(7) **กฎหมายและกฎระเบียบ** แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ต้องเน้นที่การจูงใจและการกระตุ้น มากกว่าการควบคุมโดยภาครัฐ แต่การจูงใจให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ซึ่งการดำเนินการเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจที่ได้ผลนั้น ทั้งเจ้าของงานสร้างสรรค์และผู้บริโภค จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม และผู้ละเมิดต้องได้รับการลงโทษที่เหมาะสม ดังนั้นกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมสร้างสรรค์จึงเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา และการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ขึ้นชื่อ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าปัญหาของข้อกฎหมายเอง นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (มาตรา 16 วรรค 2) ว่าด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในประเภทที่ 7 ซึ่งโดยภาพรวมนับว่าค่อนข้างครอบคลุม และเพียงพอในแง่ของข้อกฎหมายและระเบียบ ขาดเพียงแต่การบังคับใช้ให้เข้มงวดและมีประสิทธิภาพขึ้น

(8) **ระบบฐานข้อมูล** ในปัจจุบัน ยังมิได้มีการจัดเก็บและจำแนกกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบ โดยหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูลของอุตสาหกรรมประเภทนี้คือ (1) สำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำการสำรวจการเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรม (Cultural Participation Survey) ซึ่งดำเนินการทุกๆ 3 ปี (2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จำแนกตามกิจกรรมต่างๆ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมบางกลุ่มของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ เช่น ดนตรี การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ธุรกิจอาหารไทย ธุรกิจแพทย์แผนไทย อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ เป็นต้น (3) กรมศุลกากร จัดทำตัวเลขส่งออกและนำเข้าของสินค้าที่ผ่านกระบวนการศุลกากรเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมการค้าระหว่างประเทศผ่านช่องทางอื่น เช่น On-line Trading เป็นต้น (4) สมาคมอาชีพและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมสมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งชาติ สมาคมสิ่งทอ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ และสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น

4.3 การศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์กับต่างประเทศ

การศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะเป็นประโยชน์และเป็นทางลัดของการได้มาซึ่งองค์ความรู้/ประสบการณ์ที่เป็นทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป โดยประเทศที่คัดเลือกเพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง โดยเห็นว่า สหราชอาณาจักร ถือเป็นประเทศต้นแบบในการนำแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ

สร้างสรรค์มาใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่ออสเตรเลียประสบความสำเร็จในการนำต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์จากประเทศสหราชอาณาจักรมาประยุกต์ใช้ และ ออสเตรเลียมีเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่พัฒนาการมาจากระบบเศรษฐกิจที่เน้นภาคการบริการเป็นหลัก (Service-oriented Economy) ซึ่งน่าจะเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทยที่มีความหลากหลายและโดดเด่นทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็งได้เป็นอย่างดี โดยสามารถสรุปปัจจัยที่แต่ละประเทศนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ได้ดังนี้

4.3.1. ขอบเขตเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แม้จะไม่มีกำหนดขอบเขตเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เป็นหนึ่งเดียว แต่สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ต่างก็ได้ดำเนินการจำแนกประเภทของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของตนเองขึ้น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีความสอดคล้องคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ จะแตกต่างกันบ้างในบางกลุ่ม เช่น สหราชอาณาจักร จะรวมศิลปะและโบราณวัตถุด้วย ขณะที่ฮ่องกงเน้นดิจิทัลเอ็นเตอร์เทนเมนต์ และออสเตรเลียเน้นมัลติมีเดีย สำหรับประเทศไทย เนื่องจากแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นเรื่องใหม่ จึงยังไม่มีหน่วยงานใดกำหนดขอบเขตหรือจำแนกประเภทของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ไว้

4.3.2. นโยบายรัฐบาล รัฐบาลสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจนและเป็นองค์รวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ออสเตรเลียได้จัดประชุมสุดยอด Australia 2020 Summit ซึ่งมีเรื่องเกี่ยวกับ Creative Australia รวมทั้งสนับสนุนมาตรการทางภาษีให้กับผู้ประกอบการ ขณะที่รัฐบาลฮ่องกงได้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์เพื่อทำให้ฮ่องกงเป็น Creative Capital ของภูมิภาค โดยจัดตั้งคณะกรรมการที่สรรหามาจากหลายภาคธุรกิจเพื่อทำงานร่วมกับองค์กรเอกชนและหน่วยงานสายวิชาชีพต่างๆ ในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาในอนาคต และรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้กำหนดนโยบายชัดเจน ทั้งนโยบายระดับชาติ นโยบายรายอุตสาหกรรม และนโยบายเฉพาะทาง เพื่อผลักดันอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โดยมีหน่วยงานต่างๆ ดูแลในแต่ละระดับนโยบาย กรณีของประเทศไทย เริ่มมีการให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2545 และในปัจจุบันเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้ทางความคิดสร้างสรรค์และการออกแบบ การให้ความสำคัญในนโยบายของรัฐบาล และนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมดิจิทัลคอนเทนต์ เป็นต้น

4.3.3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทุกประเทศต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของตน ซึ่งสหราชอาณาจักรได้มีการตั้ง Sector Skills Councils (SSCs) ขึ้นมาดูแลเรื่องการพัฒนาทักษะรายอุตสาหกรรม และจัดทำโครงการพัฒนาบุคลากร เช่น โครงการ Talent Pathways Scheme เพื่อพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โครงการเรียนรู้ทางวัฒนธรรมสำหรับเยาวชน เป็นต้น ขณะที่ออสเตรเลีย ก็ได้มีการตั้งคณะ Creative Industries ใน Queensland University of Technology และมีองค์กรต่างๆ สนับสนุน เช่น The Creative Industries Research and Applications Centre เป็นองค์กรที่ช่วยเรื่องการค้าวิจัย สำหรับฮ่องกง ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร โดยจัดฝึกอบรมและหางานให้กับบุคลากรอิสระ เช่น โครงการฝึกอบรม “C Generation” ให้ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์ โครงการสร้าง Creative Industries Corner ที่มุ่งเน้นไปที่ลักษณะเฉพาะและบริบทของแต่ละชุมชน เป็นต้น กรณีของไทย พบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการในลักษณะที่ขาดการบูรณาการ และให้ความสำคัญตามการทำงานตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีช่องทางเข้าถึงองค์ความรู้ โดยศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ ส่งเสริมการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ การฝึกอบรมพัฒนาทักษะ ตลอดจนการยกระดับศักยภาพของการพัฒนาและผลิตซอฟต์แวร์ โดยสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ

4.3.4. การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุน ทุกประเทศต่างมีกองทุนต่างๆ ที่สนับสนุนด้านเงินทุนแก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก นอกจากนี้ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ยังมีกองทุนเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมอีกด้วย เช่น กองทุนสำหรับผู้ประกอบการด้านภาพยนตร์ เป็นต้น ขณะที่ประเทศไทย ในปัจจุบันยังไม่มีกองทุนเฉพาะในลักษณะดังกล่าว

4.3.5. การตลาด ทุกประเทศต่างมีการดำเนินงานส่งเสริมด้านการตลาด โดยเฉพาะรัฐบาล สหราชอาณาจักรได้เร่งพัฒนาให้ประเทศเป็นศูนย์กลางความคิดสร้างสรรค์ของโลก ขณะที่รัฐบาลฮ่องกงได้ดำเนินการส่งเสริมการออกแบบและตราสินค้า “Brand Hong Kong” และออสเตรเลีย ได้ตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการ กรณีของประเทศไทย มีการส่งเสริมการตลาดสำหรับสินค้าทั่วไป และสินค้าที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านจะมีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือด้านการผลิตและการตลาด และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการสร้างตราสัญลักษณ์ และการออกแบบผลิตภัณฑ์

4.3.6. การสร้างเครือข่าย รัฐบาลสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ต่างสนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศของตน เช่น สหราชอาณาจักร มีการตั้งหน่วยงานเพื่อการพัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค และศึกษาอุปสรรคในการลงทุน ขณะที่รัฐบาลฮ่องกงจัดทำโครงการสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ เช่น เขตศิลปะและวัฒนธรรมเกาลุนตะวันตก ประกอบไปด้วยพื้นที่สำหรับศิลปะการแสดง แกลอรี พิพิธภัณฑ์ และร้านค้าต่างๆ กรณีของไทย พบว่ามีการรวมตัวกันของภาคเอกชนอย่างกระจัดกระจายในแต่ละอุตสาหกรรม เช่น สมาคมสมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งประเทศไทย สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายความร่วมมือในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการในลักษณะการดำเนินธุรกรรมทางการค้า ยังไม่เชื่อมโยงในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกันเป็นครั้งคราว เช่น คลัสเตอร์เซรามิก จังหวัดลำปาง คลัสเตอร์หัตถกรรมบ้านถวาย คลัสเตอร์อัญมณีและเครื่องประดับ จังหวัดจันทบุรี เป็นต้น

4.3.7. การวิจัยและพัฒนา รัฐบาลสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ฮ่องกง ต่างสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลฮ่องกงมีการจัดตั้งกองทุน Innovation and Technology Fund (ITF) ทำโครงการศูนย์บ่มเพาะ Digital Entertainment ขณะที่ สหราชอาณาจักร นอกจากการสนับสนุนทางด้านภาษีในการทำวิจัยและพัฒนาแล้ว รัฐบาลยังดำเนินมาตรการต่างๆ เช่น จัดสรรเงินทุน 10 ล้านปอนด์ สนับสนุนโครงการพัฒนาเครือข่ายส่งต่อความรู้ เป็นต้น รัฐบาลออสเตรเลียสนับสนุนงบประมาณ 3 พันล้านเหรียญในการทำโครงการ Backing Australia's Ability เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม และจัดตั้งศูนย์นวัตกรรม 5 ศูนย์ในการให้คำปรึกษาและเชื่อมโยงธุรกิจ SMEs รวมทั้งจัดตั้ง AusIndustry เพื่อส่งเสริมการวิจัยและการทำนวัตกรรมในภาคธุรกิจ กรณีของไทย พบว่าในปัจจุบันเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการทำวิจัยและพัฒนามากขึ้น หากแต่การดำเนินงานยังมีลักษณะแยกส่วนตามหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ รับผิดชอบการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย รับผิดชอบด้านการวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ รับผิดชอบด้านการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์

4.3.8. ระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บ รัฐบาลสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ฮ่องกง ต่างให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรมีการจัดตั้งหน่วยงานสถิติ (UK Statistics Authority) ในปี 2551 เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการออกระเบียบปฏิบัติด้านสถิติแห่งชาติ (National Statistic Code of Practice) สำหรับเป็นมาตรฐานในการเก็บและใช้สถิติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ออสเตรเลียมีการกำหนดรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลประเภทต่างๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะของอุตสาหกรรมที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และสำหรับรัฐบาลเพื่อใช้ในการวางแผนนโยบายต่อไป สำหรับ

ฮ่องกงได้มีการจัดทำกรอบการสำรวจ Creativity Index (CI) เพื่อเป็นระบบข้อมูลทางสถิติแบบใหม่ในการวัดสถานะและการเติบโตของความคิดสร้างสรรค์ที่ครอบคลุมลักษณะของกิจกรรมความคิดสร้างสรรค์และจุดแข็งขององค์กรประกอบต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมอีกด้วย กรณีของไทย พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เป็นระบบ และตรงกับความต้องการนำไปประยุกต์ใช้ สาเหตุที่สำคัญคือยังไม่มีทำให้คำนิยามและกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเศรษฐกิจสร้างสรรค์

4.3.9. กฎหมายและระเบียบ ทุกประเทศต่างมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ด้วย เช่น สหราชอาณาจักร มีพระราชบัญญัติการสื่อสาร 2546 ที่ช่วยผลักดันการผลิตรายการทีวีสาธารณะ ขณะที่ไทยมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อคุ้มครองเจ้าของลิขสิทธิ์ แต่ยังพบปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพ

4.3.10. กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนา ทั้งสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ฮ่องกง ต่างมีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ รวมทั้งการให้บริการด้านโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยสหราชอาณาจักร มีคณะทำงานอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ภายใต้กระทรวงวัฒนธรรม สื่อและการกีฬา ขณะที่ออสเตรเลียจะดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์เป็นหลัก และฮ่องกงจะมีสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและการพาณิชย์ ภายใต้กระทรวงการคลัง ดูแลอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของฮ่องกง กรณีของไทย กลไกการขับเคลื่อนจะเป็นการดำเนินงานโดยกระทรวงต่างๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นสำคัญ

4.4 กรณีศึกษาสินค้าและบริการที่มีแนวโน้ม/ศักยภาพในการเพิ่มคุณค่า/สร้างสรรค์มูลค่า²²

การคัดเลือกกรณีศึกษาในที่นี้ ไม่เพียงมุ่งเน้นไปที่สินค้าและบริการที่มีศักยภาพสูงอย่างเช่น งานฝีมือหรือหัตถกรรม เท่านั้น แต่ยังพิจารณาถึงบริการในกลุ่มที่มีศักยภาพปานกลาง แต่มีแนวโน้มในการพัฒนาและมีตัวอย่างของความสำเร็จในการนำศิลปวัฒนธรรมเดิมเข้าไปในสินค้าและบริการเดิมๆ โดยได้คัดเลือก 3 กรณีศึกษามาเป็นตัวอย่าง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในภาพรวมต่อไป ได้แก่ 1) อุตสาหกรรมใหม่ไทย และ 2) อุตสาหกรรมเชรามิค เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นที่สามารถนำเอางานออกแบบ และการสร้างสรรค์ด้านแฟชั่นมาเป็นปัจจัยเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้าได้ และสามารถพัฒนาตลอดห่วงโซ่มูลค่าได้ และ 3) อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย กระแสภาพยนตร์ที่ผนวกเรื่องศิลปวัฒนธรรม และการสร้างสรรค์ภาพยนตร์แนวแอนิเมชัน เป็นแนวโน้มใหม่ที่มาแรงในหลายประเทศ

4.4.1 อุตสาหกรรมใหม่ไทย เป็นตัวอย่างธุรกิจงานฝีมือที่สืบทอดทางมรดก และได้ชื่อว่าเป็นราชินีสิ่งทอของไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงงานฝีมือที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่แฝงศิลปวัฒนธรรมไทยไว้ในตัวสินค้า อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มว่าคนรุ่นใหม่จะทำธุรกิจนี้น้อยลง ส่วนหนึ่งเนื่องจากธุรกิจผ้าไหมไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในวงจำกัดในท้องถิ่น และมีการแข่งขันกับต่างประเทศสูง ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการส่งออกที่มีแนวโน้มลดลงในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา และหากพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าส่งออกใหม่และผลิตภัณฑ์ต่อมูลค่าการส่งออกในหมวดสิ่งทอ (ที่มีมูลค่าการส่งออกในลำดับต้นๆ) พบว่า สัดส่วนการส่งออกใหม่และผลิตภัณฑ์ เป็นเพียงร้อยละ 0.4 ของมูลค่าส่งออกในหมวดสิ่งทอเท่านั้น

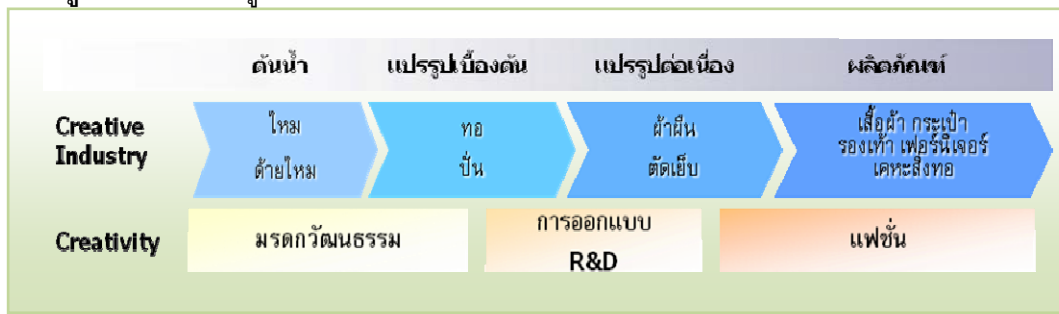
การผลิตไหมของไทยมีการสืบทอดการทอผ้าไหมพื้นเมืองที่มีเอกลักษณ์และความโดดเด่นเฉพาะของคนไทยที่หาได้ยาก เมื่อพิจารณาห่วงโซ่มูลค่าจะเห็นว่าธุรกิจไหมมีเครือข่ายเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การผลิตสินค้าแฟชั่น ที่เติมเรื่องความคิดสร้างสรรค์ โดยเฉพาะในเรื่องการออกแบบที่ไทยมีจุดเด่น/ศักยภาพอยู่แล้ว

²² เป็นการผลการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่าง สศช. และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

จึงน่าจะนำปัจจัยการสร้างเสริมมูลค่าด้วยการนำการออกแบบในจุดเด่นของไทยมาเพิ่มคุณค่าให้ธุรกิจใหม่เป็นสินค้าแฟชั่น ที่สร้างความแตกต่างจากผลิตภัณฑ์ใหม่ของจีน อินเดีย หรือเวียดนามได้

ตัวอย่างของธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ คือ ธุรกิจผ้าไหม จิม ทอมป์สัน ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจอย่างครบวงจร โดยนอกจากนำเอกลักษณ์การทอผ้าซึ่งเป็นภูมิปัญญาไทยมาประยุกต์และยกระดับมาตรฐานการทอซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทั้งคุณภาพและปริมาณของผ้าไหมที่ผลิตได้ และการทำตลาดทั้งในและต่างประเทศ แล้ว ยังมีการลงทุนทำฟาร์มเลี้ยงหม่อนไหมซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลัก คือ พิพิธภัณฑ์ (Jim Thompson's House) ร้านอาหาร และการเปิดฟาร์มเลี้ยงไหมเป็นแหล่งท่องเที่ยว (Jim Thompson's Farm) อีกด้วย

แผนภูมิที่ 20 : ห่วงโซ่มูลค่าของไหมและผลิตภัณฑ์



ที่มา : สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค พบว่า **จุดแข็ง** ได้แก่ ไหมพื้นเมืองมีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ไทย เช่น ผ้าไหมมัดหมี่ นโยบายรัฐส่งเสริมการออกแบบ และให้ความสำคัญกับสินค้าแฟชั่นมากขึ้น และมีการส่งเสริมการตลาด เช่น งาน OTOP การแสดงสินค้าในต่างประเทศ **จุดอ่อน** ได้แก่ ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาอุตสาหกรรม ขาดการติดตามแนวโน้มแฟชั่นเพื่อให้ทันสถานการณ์ตลาดแฟชั่น ขาดทักษะการออกแบบในขั้นของการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย ค่าใช้จ่ายสูงในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนากระบวนการผลิต ขาดเทคโนโลยีการเลี้ยงไหมที่ทันสมัย ทำให้วัตถุดิบมีปัญหาด้านคุณภาพ **โอกาส** ได้แก่ ความต้องการผลิตภัณฑ์ใหม่เพิ่มขึ้น และรูปแบบผลิตภัณฑ์มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น กระเป๋า รองเท้า ผ้าคลุมไหล่ เพอร์นิเจอร์ เคหะสิ่งทอ ฯลฯ และมีตลาดเกิดใหม่ที่เป็นคู่ค้าได้มากขึ้น **ภัยคุกคาม** ได้แก่ การเปิดเสรีการค้าที่ทำให้ไทยมีคู่แข่งเพิ่มมากขึ้น ประเทศคู่แข่งของไทย เช่น จีน และอินเดีย มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า ทำให้การแข่งขันด้านราคารุนแรงขึ้น และมาตรการกีดกันทางการค้าด้วยมาตรฐาน/คุณภาพสินค้าที่สูงขึ้น

ความสำเร็จที่สำคัญ ได้แก่ (1) การส่งเสริมการออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ตามแนวโน้มแฟชั่น (2) รักษา/อนุรักษ์ลายผ้าที่คงความเป็นเอกลักษณ์ไทย และนำมาผสมผสานกับการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ (3) การวิจัยและพัฒนาที่มุ่งเพิ่มคุณภาพสินค้า (4) การพัฒนาการตลาดโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ICT เป็นต้น (5) การให้ความรู้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ผลิตใหม่รุ่นเก่าให้ยอมรับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ขณะเดียวกันสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่ให้ความสำคัญกับการรักษาเอกลักษณ์ของผ้าไหมไทย ด้วยการเพิ่มเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าไปเพื่อเพิ่มทั้งคุณค่า และคุณภาพของสินค้า และ (6) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาบุคลากรที่จะได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้ กฎหมาย/กฎระเบียบด้านทรัพย์สินทางปัญญา โครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ที่เอื้อต่อการเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้านแนวโน้มแฟชั่น องค์ความรู้ต่างๆ รวมถึง การทำตลาดในเศรษฐกิจยุคใหม่ เช่น การทำธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

4.4.2 อุตสาหกรรมเซรามิก เป็นอีกธุรกิจหนึ่งของสินค้าหัตถกรรมที่ไทยมีศักยภาพในการสร้างสรรค์คุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม และใช้งานออกแบบ รวมทั้งการวิจัยและพัฒนา รวมถึงเทคโนโลยีใหม่ๆ มาเป็นปัจจัยเพิ่มคุณค่า/มูลค่าของผลิตภัณฑ์ได้ ทั้งนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการจัดประเภทผลิตภัณฑ์เซรามิกของไทยออกเป็น เซรามิกดั้งเดิม (Traditional Ceramics) ได้แก่ เครื่องสุญญากาศ กระเบื้องเซรามิก เครื่องใช้บนโต๊ะอาหาร (ชาม จาน) ของชำร่วยและเครื่องประดับ และลูกถ้วยไฟฟ้า กับเซรามิกยุคใหม่ (New Ceramics) ได้แก่ เซรามิกที่ใช้ในโทรศัพท์มือถือ อุปกรณ์เทคโนโลยีใหม่ๆ และผลิตภัณฑ์เซรามิกอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มผลิตภัณฑ์ดั้งเดิม เป็นต้น

แผนภูมิที่ 21 : ห่วงโซ่มูลค่าของผลิตภัณฑ์เซรามิก



ที่มา : สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากห่วงโซ่มูลค่าดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าผลิตภัณฑ์เซรามิกมีกระบวนการผลิตที่สามารถพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ โดยใช้การสร้างสรรค์มูลค่า (Creativity) ผสมเข้าไปได้เกือบทุกขั้นตอนการผลิตดังนี้

(1) **เทคโนโลยี** การใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพัฒนาสินค้า/ผลิตภัณฑ์ เช่น การแสวงหาวัตถุดิบทดแทนด้วยการนำของเสียมาบดใช้ใหม่ เพื่อลดต้นทุนการผลิต การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด การใช้เตาเผาที่ไม่ใช้ก๊าซ หรือการใช้เทคโนโลยีที่สามารถลดอุณหภูมิเตาเผาเพื่อช่วยรักษาสีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ การเคลือบผิวภาชนะ อาจใช้เทคโนโลยีที่มีกลไกช่วยด้านการรักษาสุขภาพ พัฒนาระเบียงเซรามิกให้สามารถประกอบง่าย ถอดง่าย ทำให้เปลี่ยนกระเบื้องได้ง่ายขึ้น รวมถึงการพัฒนาให้เป็นกระเบื้องที่เดินแล้วไม่ลื่น ผุพัง ไม่เกาะ ตลอดจนการซื้อขายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(2) **การออกแบบ** แนวโน้มการออกแบบที่เน้นรูปแบบที่มีราคาที่เหมาะสม และพัฒนาสินค้าให้มีประโยชน์ใช้สอยตรงกับความต้องการของลูกค้ามากขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เซรามิกของไทยพัฒนาและสร้างความแตกต่างได้ การออกแบบสินค้าให้มีความหลากหลายตามความต้องการของลูกค้า และการนำศิลปวัฒนธรรมไปประยุกต์ใช้กับการออกแบบเพื่อให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ไทย

(3) **แพ็คเกจ** แนวโน้มของรูปลักษณ์และประโยชน์ใช้สอยของผลิตภัณฑ์เซรามิกเปลี่ยนแปลงไปตามแพ็คเกจ การพัฒนาสินค้าโดยการติดตามแนวโน้มแพ็คเกจ จึงเป็นอีกทางออกหนึ่งที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์มูลค่าผลิตภัณฑ์ได้มากขึ้น

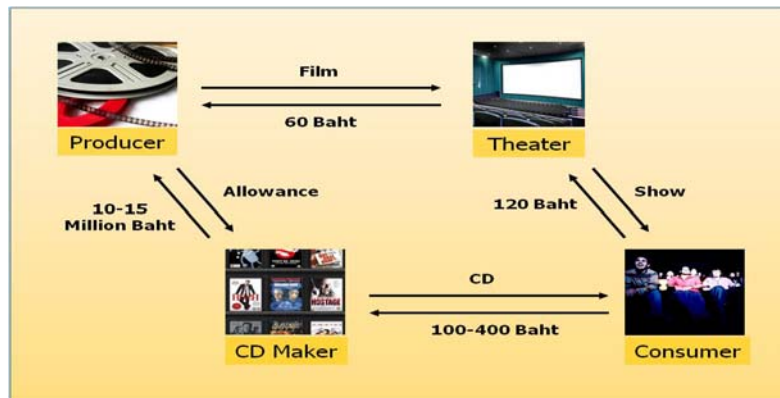
ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค พบว่า **จุดแข็ง** ได้แก่ มีเครือข่ายเซรามิกที่เป็นกลุ่มคลัสเตอร์ที่ร่วมมือกันจัดกิจกรรมด้านการพัฒนาตลาด นวัตกรรม และการออกแบบ แรงงานมีฝีมือ และการออกแบบที่มีคุณภาพทั้งตลาดสายเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไทย และแพ็คเกจตามกระแส และภาครัฐมีความพร้อมในการให้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี และการวิจัยและพัฒนาใหม่ๆ เช่น MTEC, สวทช. เป็นต้น **จุดอ่อน** ได้แก่ ผู้ประกอบการเซรามิกมีความแตกต่างกันมาก ทั้งขนาด เทคโนโลยี และองค์ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ทำให้มีการ

แข่งขันกันเองระหว่างกลุ่ม ส่วนใหญ่ยังเน้นตลาดในประเทศ ที่เป็นตลาดระดับล่าง และเป็นการรับจ้างผลิต ที่ไม่มีตราสินค้า เป็นของตนเอง โอกาส ได้แก่ แนวโน้มความต้องการสินค้าที่มีประโยชน์ใช้สอย และรูปลักษณะที่โดดเด่นเพิ่มขึ้น แนวโน้มผลิตภัณฑ์เซรามิกยุคใหม่ ที่ใช้ในสินค้าเทคโนโลยีสูงเพิ่มขึ้น เช่น โทรศัพท์มือถือ ฯลฯ มีความหลากหลายของผลิตภัณฑ์มากขึ้น การเปิดตลาดของหลายประเทศทำให้มีโอกาสขยายช่องทางส่งออก และความต้องการผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรที่มากขึ้น **ภัยคุกคาม** ได้แก่ การเผชิญกับศักยภาพของคู่แข่งรายใหม่ เช่น จีน เวียดนาม ยุโรปตะวันออก เป็นต้น มีการใช้มาตรฐานสินค้าและสิ่งแวดล้อมกีดกันทางการค้ามากขึ้น และมีข้อจำกัดด้านต้นทุนการผลิต เช่น แก๊ส วัตถุดิบ แรงงานที่สูงขึ้น

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ ของธุรกิจเซรามิก ได้แก่ (1) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน โดยสร้างจุดขายที่เน้นความเป็นเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมของความเป็นไทย (2) มุ่งเน้นด้านการบริหารจัดการในรูปแบบของความร่วมมือกันในลักษณะคลัสเตอร์ (3) มุ่งเน้นการออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ และมีความหลากหลาย โดยติดตามแนวโน้มแฟชั่น และความต้องการของลูกค้า รวมทั้งเข้าใจวัฒนธรรมของลูกค้า และผลิตให้ได้ตรงตามความต้องการของตลาด โดยอาจนำ ICT มาใช้ในการออกแบบสินค้า เพื่อเป็นต้นแบบที่ให้ลูกค้าต่างประเทศเลือกแบบได้ทางเว็บไซต์ก่อนสั่งทำจริง เป็นต้น (4) การเน้นจำหน่ายเซรามิกที่เป็นความถนัดของชุมชนในแหล่งท่องเที่ยว/โรงแรม (5) การใช้เซรามิกที่รักษาสีแวตล้อมทนพลาสติก (6) การวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้า (7) การสร้างนวัตกรรมที่ทำให้สินค้ามีความแตกต่าง เพื่อสามารถยกระดับจากการเป็นผู้รับจ้างผลิต เป็นการสร้างตราสินค้า หรือเครื่องหมายการค้าที่ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศ

4.4.3 อุตสาหกรรมภาพยนตร์ นอกจากจะมีความสำคัญในการสร้างมูลค่าการผลิตและการจ้างงานในประเทศแล้ว ยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย ปัจจุบันผู้บริโภคสามารถเข้าถึงภาพยนตร์ได้หลายช่องทาง โดย 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ โรงภาพยนตร์ ซึ่งเป็นรายได้หลักของผู้ผลิตภาพยนตร์ และ ซีดีทั้งในรูปแบบ วีซีดี และ ดีวีดี

แผนภูมิที่ 22 : ห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมภาพยนตร์



ที่มา : สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

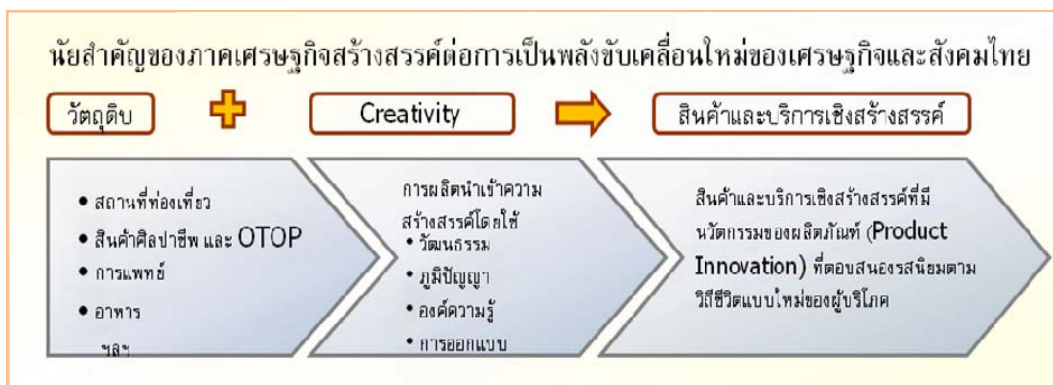
สรุปจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และ อุปสรรค ได้ดังนี้ **จุดแข็ง** ได้แก่ ค่าจ้างบุคลากรไม่สูงนัก ผู้สร้างภาพยนตร์มีทัศนคติที่ดีต่อการทำธุรกิจ **จุดอ่อน** ได้แก่ ขาดบุคลากรในหลายส่วน มีเงินทุนน้อย และเทคโนโลยีไม่สูงนัก **โอกาส** ได้แก่ ผู้บริโภคมีทัศนคติในการบริโภคที่ดีขึ้น โดยเฉพาะกับภาพยนตร์ไทย และมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงามเหมาะเป็นฉากในการถ่ายทำ **อุปสรรค** ได้แก่ การละเมิดลิขสิทธิ์ ทัศนคติของผู้มีอำนาจในการส่งเสริม คุ่มครอง และควบคุม ที่มุ่งเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม และโรงภาพยนตร์ยังไม่ทั่วถึง และ มีการแข่งขันน้อยราย

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ ที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้แก่ (1) จัดตั้งกองทุนของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ พร้อมจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรอิสระ ทำหน้าที่บริหารเงินกองทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยโดยรวม (2) จัดตั้งสถาบันทางการศึกษาภาพยนตร์ โดยอาจใช้เงินทุนจากกองทุนอุตสาหกรรมภาพยนตร์ (3) ลดภาษีบางประการ (4) แก้ไขกฎระเบียบในการจับกุมผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ และ เพิ่มค่าปรับ (5) แก้ไขพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ ในส่วนของการคัดสรรคณะกรรมการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ฯ รวมถึงการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของภาครัฐ (6) สนับสนุนการสร้างโรงภาพยนตร์ต้นทุนต่ำ ในพื้นที่ที่โรงภาพยนตร์ยังเข้าไม่ถึง (7) พัฒนาและรักษาแหล่งธรรมชาติ ให้คงอยู่ตลอดไป

จากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมทั้งสามเป็นอุตสาหกรรมที่ยังมีศักยภาพแฝงอยู่ แต่ถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ทำให้เกิดการลงทุนต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น โดยยังขาดการนำคุณค่าเชิงสร้างสรรค์มาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้ต่อเนื่องตลอดห่วงโซ่มูลค่า

4.5 นัยสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต่อการเป็นพลังขับเคลื่อนใหม่ของเศรษฐกิจและสังคมไทย

จากการประเมินเบื้องต้นพบว่า สินค้าและบริการในกลุ่มงานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน ได้แก่ งานออกแบบ แฟชั่น กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่ งานช่างฝีมือ และกลุ่มสื่อ เป็นกลุ่มที่มีมูลค่าสูง มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำปัจจัยที่เป็นกิจกรรมการสร้างสรรค เช่น การออกแบบ การผสมผสานศิลปวัฒนธรรมเดิมเข้าไปในสินค้าและบริการดั้งเดิมเพื่อยกระดับไปสู่สินค้าและบริการเชิงสร้างสรรค์ ในลักษณะเชื่อมโยงโดยใช้แนวคิดในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันด้วยการเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการไปตามห่วงโซ่มูลค่า เพื่อนำงานสร้างสรรค์เหล่านี้ไปใช้ในสินค้าและบริการอื่นๆ ได้



อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำเรื่องศิลปวัฒนธรรมเดิมเข้าไปในเรื่องของการท่องเที่ยว และภาพยนตร์เพื่อสร้างเอกลักษณ์และมูลค่าให้กับสินค้าและบริการ หรือการเพิ่มคุณค่าทางสังคมได้มากพอ ทำให้ขาดผลกระทบต่อเนื่องในวงกว้างที่จะเป็นพลังสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทั้งนี้ การผลิตสินค้าและบริการสร้างสรรค์ที่มีคุณค่าและตรงตามความต้องการของผู้บริโภคจะช่วยสร้างความต้องการบริโภคสินค้าได้อีกทางหนึ่ง (Supply creates demand)

5. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

แม้แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบว่าประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์บนพื้นฐานของการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญา เพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และประโยชน์ในทางอื่นๆ ซึ่งอยู่ในวงจำกัด อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังได้มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการสร้างมูลค่าเพิ่ม และเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตและบริการต่างๆ อย่างเป็นระบบและบูรณาการมากขึ้น แต่การมองภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ร่วมกันและการวางระบบการขับเคลื่อนการพัฒนาอยู่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ความชัดเจนของนโยบาย การบูรณาการของแผนและหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ยังเป็นสิ่งที่ต้องการการพัฒนาและผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องพิจารณาต่อยอดจากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.1 การดำเนินงานในปัจจุบัน

สถานการณ์ปัจจุบันของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ที่ต้องให้ความสำคัญต่อการขยายองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจกับภาคีการพัฒนาทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยที่ในระยะต่อไปจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมีบูรณาการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและสามารถปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไปสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ สถานภาพการดำเนินงานปัจจุบัน มีดังนี้

5.1.1 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยมีความชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มาตั้งแต่แรกเริ่มเข้าบริหารประเทศ โดยได้ระบุไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในหัวข้อ 4.2.3.1 ว่า “ขยายฐานบริการในโครงสร้างการผลิตของประเทศ และเชื่อมโยงธุรกิจภาคบริการ อุตสาหกรรม และเกษตรเข้าด้วยกันให้เป็นกลุ่มสินค้า เช่น ธุรกิจสุขภาพ อาหารและการท่องเที่ยว รวมทั้งสินค้าบริการที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีสมัยใหม่” ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวส่งผลให้มีการใช้ศักยภาพและการพัฒนาต่อยอดของอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ไทยได้มีการริเริ่มและต่อยอดจากการดำเนินงานที่มีอยู่บ้างแล้ว ให้เป็นไปอย่างมีทิศทางและจริงจังมากขึ้น

5.1.2 การดำเนินการขับเคลื่อนพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะเร่งด่วนในช่วงระยะ 6–9 เดือนแรกของปี 2552 และต่อมาได้มีการจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้โดยการลงทุนของภาครัฐในโครงการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต พร้อมกับสร้างโอกาสของภาคเอกชนในการลงทุน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีการดำเนินการพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นแผนงานภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 (SP2)

(1) แผนงานพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ครอบคลุมสาขาการพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่ (1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม (3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม (4) อุตสาหกรรมสื่อ บ้านเกิด และซอฟต์แวร์ (5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ และ (6) การขับเคลื่อนและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทั้งนี้ แผนงานพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้รับการอนุมัติกรอบวงเงินจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 45 โครงการ และต่อมามีการรวมกลุ่มโครงการเหลือ 39 โครงการ กรอบวงเงิน 20,134.10 ล้านบาท จากหน่วยงานรับผิดชอบ 7 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(2) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2552 อนุมัติโครงการประกอบด้วย (1) โครงการประเภทที่ 1 มีความพร้อมในการดำเนินงานสูงสามารถเริ่มดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณ 2553 รวมทั้งโครงการที่สามารถเริ่มดำเนินการได้ในปี 2552 จำนวน 20 โครงการ วงเงินที่อนุมัติ 3,817.70 ล้านบาท และ (2) โครงการประเภทที่ 2 มีความพร้อมระดับรอง และไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณ 2553 จำนวน 14 โครงการ วงเงินอนุมัติ 13,767.60 ล้านบาท ซึ่งโครงการประเภทที่ 2 นี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการปรับปรุงรายละเอียดและแนวทางการดำเนินงานของโครงการแล้วนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ต่อไป นอกจากนี้ หน่วยงานยังสามารถเสนอโครงการเพิ่มเติมเพื่อขอบรรจุเข้ารับการพิจารณาภายใต้ SP2 ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้อีกด้วย

5.1.3 กลไกการขับเคลื่อนในปัจจุบัน

ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรมหาชนหลายแห่งที่เริ่มมีบทบาทหน้าที่และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ รวมทั้งการให้บริการด้านโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังคงแยกส่วนกันทำงานเนื่องจากขาดการมองภาพรวมกัน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาในมิติต่างๆ ดังนี้

(1) **หน่วยงานด้านนโยบาย** ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หน้าที่สนับสนุนเชิงนโยบายและช่วยผลักดันแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบด้านการส่งเสริมให้มีการประสานงานกันระหว่างองค์กรภาครัฐ เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจเร่งด่วนที่ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และได้มีการตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจสร้างสรรค์ขึ้นมาดูแล เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และแผนที่นำทางการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยตลอดห่วงโซ่มูลค่า

(2) **หน่วยงานด้านคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา** ได้แก่ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ได้จัดตั้งศูนย์ทรัพย์สินทางปัญญา มีภารกิจในการส่งเสริมการสร้างสรรค และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา

(3) **หน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านการเงิน** เช่น สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ กองทุนร่วมลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของธุรกิจไทย ที่บริหารโดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) กองทุนร่วมลงทุนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นต้น

(4) **หน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนา** เช่น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

(5) **หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานต่าง ๆ** เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานมาตรฐานอาหารและเกษตรแห่งชาติ สำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม และสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น

(6) **หน่วยงานด้านการตลาด** เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น

แผนภูมิที่ 23 : โครงสร้างกลไกการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทย



ที่มา : ประมวลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดังนั้น การมุ่งหวังให้เศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นพลังขับเคลื่อนที่ทรงประสิทธิภาพในระยะยาว จึงควรพิจารณาให้มีหน่วยงานหรือกลไกที่ทำหน้าที่ประสาน เชื่อมโยง บูรณาการทั้งในระดับยุทธศาสตร์/นโยบายและระดับปฏิบัติที่ชัดเจน

โดยสรุป แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในสาขาต่าง ๆ ตามหน้าที่แล้วก็ตาม หากแต่ยังขาดการกำหนดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ ที่จะเป็แผนที่นำทางการพัฒนา สำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.2 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์

จากการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และข้อจำกัด เพื่อชี้ประเด็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และโอกาส รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย (ในส่วนตัวที่ 4) ข้างต้นนั้น มีข้อเสนอประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ ดังนี้

5.2.1 พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ เนื่องจาก การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์กว้างต้องอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้และนวัตกรรม เพื่อนำไปเพิ่มคุณค่าให้กับทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่มีอยู่ และให้มีการสร้างสรรค์เกิดขึ้นในภาคการผลิตจริงในตลอดห่วงโซ่การผลิต ดังนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบด้วย

5.2.2 กำหนดนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศและบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงาน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีกรอบการดำเนินงานที่ค่อนข้างกว้างและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก การดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับปฏิบัติจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และมีกรอบนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทยอย่างมีบูรณาการ และเกิดผลทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ควรมีแนวทางการดำเนินงานโดยการจัดทำแผนแม่บท

การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และจัดทำแผนที่นำทางการพัฒนาสำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีบูรณาการในระยะต่อไป

5.2.3 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและคมนาคม การส่งเสริมการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา การจัดหาแหล่งเงินทุน การพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบและครบวงจรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การพัฒนาการตลาดสมัยใหม่ให้ทันต่อคู่แข่งชั้นและการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้

(1) **พัฒนาปัจจัยแวดล้อมที่กระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนผลิตสินค้าเชิงสร้างสรรค์** โดยเพิ่มมาตรการกระตุ้นเพื่อดึงดูดบริษัทข้ามชาติให้ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและชุมชนไทยในการพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ด้วยนวัตกรรมและองค์ความรู้สมัยใหม่ และเร่งพัฒนาสำนักงานสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาให้มีความสามารถในการประเมินมูลค่าสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาเชิงสร้างสรรค์ และผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิทรัพย์สินทางปัญญาและป้องกันการละเมิด ตลอดจนส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนด้านการเงินสำหรับผู้ประกอบการและธุรกิจสร้างสรรค์ และพัฒนาระบบปล่อยสินเชื่อและบทบาทการประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินให้รองรับธุรกิจสร้างสรรค์ที่ใช้สิทธิทรัพย์สินทางปัญญาเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ

(2) **พัฒนาระบบฐานข้อมูล สื่อสาร และคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ** เพื่อรองรับภาคการผลิตสร้างสรรค์ ตลอดจนส่งเสริมแหล่งเรียนรู้สาธารณะและพัฒนาพื้นที่สาธารณะรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างเวทีนักคิดและสร้างสรรค์ต่างๆ ตลอดจนการส่งเสริมการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น

5.2.4 ให้คุณค่าต่อทรัพย์สินทางปัญญาจากความคิดสร้างสรรค์ โดยมีกฎหมาย และกฎระเบียบที่ช่วยในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และกระบวนการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกระบวนการที่มีอยู่ นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการให้ทรัพย์สินทางปัญญาหรือความคิดเพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนศึกษา ทบทวนประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อไป

5.2.5 ขับเคลื่อนและสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบการ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยให้มีความคิดสร้างสรรค์ (Creative entrepreneurs) เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ดังนั้น ผู้ประกอบการจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ในการสร้างสรรค์สินค้าและบริการรูปแบบใหม่ให้มีจุดเด่น และสามารถต่อยอดด้วยความคิดและนวัตกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เช่น การปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การปรับเปลี่ยนรสนิยม และพฤติกรรมผู้บริโภคที่มีความต้องการสินค้าและบริการที่มีความสร้างสรรค์มากขึ้น เป็นต้น ในการนี้ ผู้ประกอบการไทยต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่โดยการสร้างความได้เปรียบจากความหลากหลายและเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมและความเป็นไทยเพื่อสร้างเศรษฐกิจและสังคมสร้างสรรค์ (Creative economy and creative society) ให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในเวทีระดับโลกได้ต่อไป

อนึ่ง การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพเชิงสร้างสรรค์ ให้สามารถตอบสนองความต้องการภาคเศรษฐกิจจริงและประชาชนได้นั้น จำเป็นต้องมีการสร้างระบบประสานความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับภาคการผลิตเพื่อปรับทิศทางการศึกษา ให้ตอบสนองความต้องการบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน เช่น การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการร่างหลักสูตรการเรียนการสอน เป็นต้น หากประเทศไทยขาดบุคลากรที่มีทักษะในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้แล้ว การผลักดันหรือขับเคลื่อนการผลิตทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เชิงสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นได้ยาก

5.2.6 ศึกษาวิจัยและพัฒนาเชิงลึกในสาขาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และทุนวัฒนธรรม โดยทำการศึกษาใน 5 ประเภท ได้แก่ (1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม (3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม (4) อุตสาหกรรมสื่อ บันเทิง และซอฟต์แวร์ (5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ ให้สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและนำผลิตภัณฑ์และบริการสู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกนี้ จำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลและมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดมาตรฐานขอบเขตของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ให้ชัดเจน และวิธีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประเมิน ติดตามผล และกำหนดนโยบายการพัฒนาต่อไปด้วย

5.2.7 การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย โดยให้มีกลไกในการดำเนินการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการติดตาม ดัชนีชี้วัดศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในรายสาขา รวมทั้งระบบฐานข้อมูลที่เป็นระบบ ทันสมัย และมีความต่อเนื่องของข้อมูล ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแผนงานและการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์อันจะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

5.2.8 ปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยผนวกเอาความคิดสร้างสรรค์ที่มีที่มาจากองค์ความรู้และนวัตกรรมนำเข้าสู่ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต โดยนำเอาภัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มาดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในวงกว้างให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผนวกเข้ากับการใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

5.2.9 พัฒนาสถาบันและบูรณาการบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้อง ให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยส่งเสริมสถาบันที่มีบทบาทสนับสนุนภาคเอกชนในการผลิตสินค้าสร้างสรรค์ให้เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ ซึ่งรวมถึงการจัดทำนโยบายและกำหนดกลยุทธ์ระดับชาติ ประสานงานและบูรณาการกระทรวงและหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยตรง ตลอดจนติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยรวม

6. บทสรุป

โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่เปราะบางและไม่สามารถต้านทานแรงกระทบที่มาจากภายนอกนี้ ทำให้ต้องหันกลับมาทบทวนเพื่อหาแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศให้สามารถมีภูมิคุ้มกัน รวมทั้งเร่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศโดยค้นหาและพัฒนาศักยภาพที่ถูกกลบเกลื่อนหรือซ่อนเร้นอยู่ รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการนำองค์ความรู้และนวัตกรรมมาผนวกกรรมกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และสร้างความแข็งแกร่งให้กับผู้ประกอบการโดยสร้างสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศการลงทุนในประเทศ เพื่อการเสริมสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศโดยสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความแข็งแกร่งและสามารถปรับตัวทางธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยและมุ่งขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปสู่สังคมผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายรายได้และความยั่งยืนในระยะยาว นั่นคือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืนอย่างแท้จริง

ดังนั้น การปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยผนวกเอาความคิดสร้างสรรค์ที่มีที่มาจากองค์ความรู้และนวัตกรรมนำเข้าสู่ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแล้ว ประเด็นสำคัญของการดำเนินงานในระยะต่อไป นอกจากจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยให้ความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบด้วย พร้อมกับให้คุณค่าต่อทรัพย์สินทางปัญญาจากความคิดสร้างสรรค์ โดยมีกฎระเบียบที่ช่วยในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และกระบวนการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกระบวนการที่มีอยู่ นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการให้ทรัพย์สินทางปัญญาหรือความคิดเป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมความสะดวกที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารและคมนาคม การส่งเสริมการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนเงินทุน และสร้างโอกาสในการเข้าถึงเงินทุน เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์สามารถเป็นทางเลือกใหม่ของเศรษฐกิจไทยควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2551), รายงานความความก้าวหน้า โครงการศึกษาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้, มิถุนายน 2551

ราชกิจจานุเบกษา (2551), พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551. เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก ลงวันที่ 4 มีนาคม 2551

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2552), โครงการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับการเจรจาจัดทำความตกลงในส่วนทรัพย์สินทางปัญญาของเขตการค้าเสรีอาเซียน-สหภาพยุโรป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550), แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์

_____ (2551), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาธุรกิจภาพยนตร์ไทย, มีนาคม 2551

_____ (2551), “วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี... 2570” เอกสารการประชุมประจำปี สศช. 2551

_____ (2552), การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน, รายงานการศึกษาเบื้องต้น, พฤษภาคม 2552

_____ (2552), “การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์”, รายงานการศึกษาเบื้องต้น, กุมภาพันธ์ 2552

_____. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ 2 ปี 2552

_____ (2552), รายงานการศึกษาระบบสมบูรณนโยบายส่งเสริมการลงทุนกิจการผลิตเหล็กต้นน้ำเพื่อผลิตเหล็กคุณภาพสูง, มีนาคม 2552

_____ สำนักบัญชีประชาชาติ รายได้ประชาชาติของไทย อนุกรม 2007p

_____ (2552), อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ไทย, รายงานการศึกษาเบื้องต้น, พฤษภาคม 2552

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551), คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2551

ภาษาอังกฤษ

Douglas North, 1994, “Institutional Change, A Framework of Analysis”, Economic History

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

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

Higgs, Peter L. and Cunningham, Stuart and Pagan, Janet D., 2007, **Australia's Creative Economy: Basic Evidence on Size, Growth, Income and Employment**, Technical Report, Faculty Research Office, CCI.

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

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

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

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

The Center for Cultural Policy Research, The University of Hong Kong, 2003, **Baseline Study on Hong Kong's Creative Industries**. Technical Report, The Central Policy Unit Hong Kong Special Administrative Region Government.

_____, The University of Hong Kong, 2004, **A Study on Creativity Index**, Technical Report, Home Affairs Bureau. The Hong Kong Special Administrative Region Government.

Throsby D., 2007, **Cultural Industries Seminar Network**, Modelling the creative/Cultural Industries in Seminar on "New Direction in Research: Substance, Method and Critique 11-12 January 2007", Edinburgh

Toh Mun Heng, Adrian Choo, Terence Ho, 2003 **"Economic Contributions of Singapore's Creative Industries"**, ECONOMIC SURVEY OF SINGAPORE FIRST QUARTER 2003

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

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

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

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

World Economic Forum, WEF, **The Global Competitiveness Report**, various years

เว็บไซต์

กรมทรัพย์สินทางปัญญา เข้าถึงได้จาก www.ipthailand.org

คลังเตอร์อุตสาหกรรมผ้าไหม อำเภอนบพ เข้าถึงได้จาก www.thaimudmee.com

ไทยตำบล ดอท คอม, เข้าถึงได้จาก www.thaitambon.com

ธนาคารแห่งประเทศไทย สถิติเศรษฐกิจและการเงิน สถิติการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร เข้าถึงได้จาก <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/RealSector/Pages/Index.aspx> (20 มิถุนายน 2552)

_____. สถิติเศรษฐกิจและการเงิน สถิตินิเชื่อนาคารพาณิชย์ (ยอดคงค้าง) เข้าถึงได้จาก <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/Pages/index.aspx> (26 มิถุนายน 2552)

- _____, 2008, **Promotion of Brand Hong Kong**, Commerce and Economic Development Bureau, เข้าถึงได้จาก <http://www.cedb.gov.hk/speech/pr31102007.htm> (24 มิถุนายน 2551)
- Australia Council for the Arts, 2008, **Arts Funding Guide**, Australian Government, 2008 เข้าถึงได้จาก <http://www.australiacouncil.gov.au> (21 มิถุนายน 2551)
- CEDB, 2008, **Initiatives to Encourage R&D and Innovation**, Commerce and Economic Development Bureau, เข้าถึงได้จาก <http://www.cedb.gov.hk/speech/pr19122007.htm> (24 มิถุนายน 2551)
- Chief Executive's Policy Address, 2005, **Developing Cultural and Creative Industries**, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, เข้าถึงได้จาก <http://www.policyaddress.gov.hk/2005/eng/p83.htm> (24 มิถุนายน 2551)
- Creative Economy Report, 2008, เข้าถึงได้จาก www.UNCTAD.org
- DCITA Archive, 2006, **Creative Industries Cluster Study**, The Department of Communications, Information Technology and the Arts, Australian Government, เข้าถึงได้จาก http://www.archive.dcita.gov.au/2006/06/creative_industries (22 มิถุนายน 2551)
- Department for Culture, Media and Sport, 2008 ©Crown Copyright 2008, **Creative Britain - New Talents for the New Economy**, เข้าถึงได้จาก http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/3572.aspx, <http://www.statisticsauthority.gov.uk/about-the-authority/index.html> (25 กุมภาพันธ์ 2551)
- Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts, 2008, **Creative Industries**, Australian Government, เข้าถึงได้จาก http://www.arts.gov.au/creative_industries (24 มิถุนายน 2551)
- Fédération Internationale de la Presse Cinématographique (International Federation of Film Critics), เข้าถึงได้จาก www.fipresci.org
- Gowers, A., 2006, **Gowers Review of Intellectual Property**, UK HM Treasury, London, viewed 20 June 2008, เข้าถึงได้จาก <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/6/E/pbr06> (20 มิถุนายน 2551)
- HKADC, 2008, **The Jockey Club Creative Arts Center Project Launched**, Hong Kong Arts Development Council, เข้าถึงได้จาก http://www.hkadc.org.hk/en/proactive/events/events_jccac (22 มิถุนายน 2551)
- International Trade Database, เข้าถึงได้จาก www.UNCTAD.org
- John M. Frame, Film and Culture, เข้าถึงได้จาก www.frame-poythress.org
- Office for National Statistics, 2008, ©Crown Copyright 2002, **National Statistics Code of Practice**, เข้าถึงได้จาก www.ons.gov.uk/about-statistics/ns-standard/cop/statement-of-principles.pdf (5 มิถุนายน 2551)
- The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2002, **Hong Kong Developing a Strategy for Creative Industries**, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, เข้าถึงได้จาก <http://www.info.gov.hk/gia/general/brandhk/1212229.htm> (24 มิถุนายน 2551)
- United Nation "UN comtrade database" เข้าถึงได้จาก <http://comtrade.un.org/db/>

Work Foundation (The), 2007, **Staying Ahead: the Economic Performance of the UK's Creative Industries**, Department for Culture, Media and Sport (UK), London เข้าถึงได้จาก <http://www.cep.culture.gov.uk/index.cfm?fuseaction=main.viewBlogEntry&intMTEntryID=3095> (20 มิถุนายน 2551)

ส่วนที่ 3

ภาวะโลกร้อน : วิกฤติ สร้างโอกาสการพัฒนา

1. บทนำ : การพัฒนาประเทศภายใต้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลก

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก 7 ประการ ที่ประเทศไทยและโลกต้องเผชิญในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า ได้แก่ การรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มภูมิภาคต่างๆ การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจของโลก การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเงินของโลก การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี วิกฤติด้านพลังงานของโลก และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เป็นประเด็นท้าทายที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อมิติการพัฒนาของทุกประเทศ โดยคาดการณ์ว่าในระยะ 20 - 100 ปี ข้างหน้า ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงไทย จะต้องเผชิญกับภาวะความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศมากขึ้น อันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมในสาขาพลังงาน การขนส่ง อุตสาหกรรมและภาคการเกษตร ซึ่งจะทำให้ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป

การเตรียมพร้อมประเทศไทย ให้สามารถปรับตัวและรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเท่าทัน รวดเร็ว จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจ และติดตามความคืบหน้าของสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้ส่งผลกระทบเฉพาะเพียงมิติการพัฒนาทางกายภาพเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลถึงมิติด้านเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการผลิต ด้านการค้าสินค้าและบริการ ภายใต้การดำเนินมาตรการและพันธกรณีทางการค้า ตลอดจนการกำหนดวาระต่างๆ ของประชาคมโลกเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศดังกล่าว

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. ในหัวข้อ ภาวะโลกร้อน : วิกฤติ สร้างโอกาสการพัฒนา จึงเป็นความพยายามของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงและชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลก ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อมิติการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของทุกประเทศ ทั้งนี้เพื่อสร้างความตระหนักแก่ภาคีการพัฒนาในการเตรียมการป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาภัย รวมทั้ง เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจส่งต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และเพื่อเป็นการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม ให้เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยเอกสารมีขอบเขตการนำเสนอผลการศึกษา วิเคราะห์ ที่ครอบคลุมถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ต่อมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศวิทยา และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและในระดับพื้นที่ โดยมีข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์ เพื่อสามารถแปรผลไปสู่การกำหนดแนวนโยบาย มาตรการ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะยาวและในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สามารถมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกและของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : นิยาม สาเหตุ และแนวโน้ม

การกำหนด ขอบเขต นิยามความหมายของภาวะโลกร้อน และการเชื่อมโยงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสถานการณ์ปัจจุบันที่โลกกำลังเผชิญอยู่กับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโดยเฉลี่ย จะช่วยให้ผู้อ่านมีความเข้าใจพื้นฐานร่วมกันถึงสถานการณ์และแนวโน้มของภาวะโลกร้อน ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.1 นิยาม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) คือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ของอากาศซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติ ซึ่งทำให้ส่วนประกอบของบรรยากาศโลกเปลี่ยนแปลงไป

2.2 สาเหตุ

ภาวะโลกร้อน เกิดขึ้นจากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่เพิ่มสูงขึ้น ตามปริมาณการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริโภคเชื้อเพลิงฟอสซิลและสารเคมีที่มีการปลดปล่อยของเสียออกสู่บรรยากาศโลกในรูปของ Green House Gas : GHG โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาเร่งกระบวนการใช้ทรัพยากร รวมทั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็น GHG ชนิดหนึ่ง ทำให้ป่าไม้ลดลง ปริมาณการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกจึงเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) ฉบับ พ.ศ. 2550 เรื่อง The Physical Science Basis ได้สรุปสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นอย่างเป็นที่สังเกตได้ของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 (ปี ค.ศ. 1951 หรือ พ.ศ. 2494 เป็นต้นมา) (www.ipcc.ch)

นอกจากนี้ รายงานของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (มปพ. : I-3) เรื่อง Thailand's Country Study on Climate Change 1990 ยังช่วยยืนยันความเชื่อมั่นได้มากยิ่งขึ้นว่า การเร่งดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์เป็นปัจจัยช่วยเร่งให้ GHG¹ เพิ่มขึ้น โดยได้รายงานว่าก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม (พ.ศ.2293-2343) ปริมาณของ CO₂ ในชั้นบรรยากาศโลกมีเพียง 270 ส่วนต่อล้านส่วน (parts per million – ppm) และได้เพิ่มขึ้นไปเป็น 356 ppm ในปี พ.ศ.2533 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าหรือประมาณ 540 ppm ในปี ค.ศ.2643 ซึ่ง IPCC และที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก (United Nations Climate Change Convention) คาดว่า จะทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกร้อนขึ้นประมาณ 1.5-3.5⁰ C และจะส่งผลทำให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น 15-95 เซนติเมตร โดยประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) เพื่อรับผลกระทบได้น้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว จะได้รับผลกระทบมากกว่า

2.3 สถานการณ์ แนวโน้ม และผลกระทบของภาวะโลกร้อน

การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกและระดับน้ำทะเล จะส่งผลให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและระบบนิเวศในโลก ตลอดจนก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลกอย่างกว้างขวาง โดยประมาณการต้นทุนที่ประเทศต่างๆ จะต้องจ่ายในการป้องกันและรับมือกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน หากปล่อยให้ปัญหาเป็นอยู่โดยไม่มีการแก้ไขจะอยู่ระหว่างร้อยละ 0.05-0.5 ของ GDP โลก (STREN REVIEW: The Economic of Climate Change) ทั้งนี้สามารถสรุปผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อโลกจากภาวะโลกร้อนได้ดังนี้

2.3.1 ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกจะอ่อนแอ เพราะบาง โดยบริเวณเขตเส้นศูนย์สูตร (Tropical zone) จะมีปริมาณฝนตกชุกและอุณหภูมิสูงขึ้น ทำให้ระบบนิเวศป่าไม้ในเขตร้อนชื้นและกึ่งร้อนชื้น ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงอยู่ในสภาพที่เปราะบาง และสูญเสียความยืดหยุ่นที่จะฟื้นฟูกลับคืนสู่สภาพเดิม ในขณะที่ถิ่นอาศัยซึ่งมีความเหมาะสมในการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตจะถูกจำกัดลง ความหลากหลายทางชีวภาพและการทำ

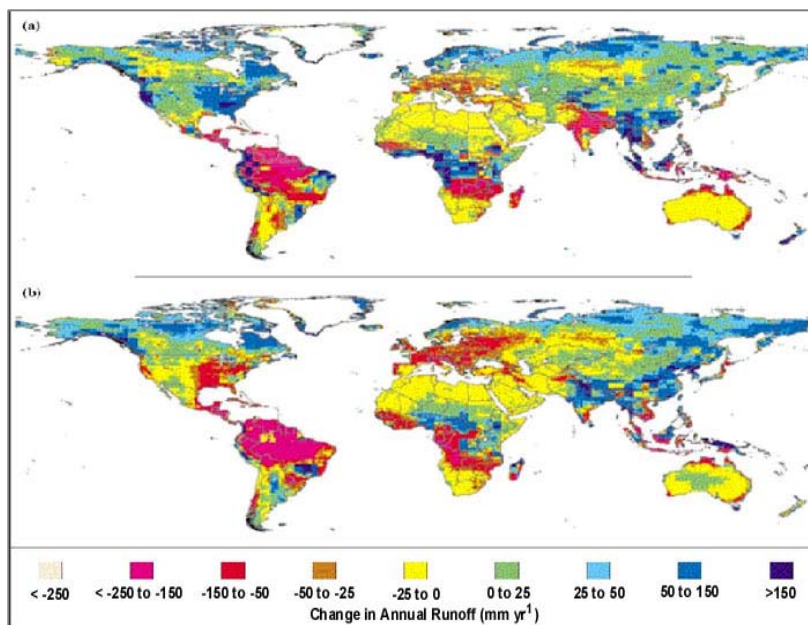
¹ GHG ที่สำคัญ ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆)

หน้าที่ของระบบนิเวศ เกิดการเสียสมดุล ก่อให้เกิดการสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์มากขึ้น โดยคาดการณ์ว่าหากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นกว่า 1.5-2.5 องศาเซลเซียสแล้ว จะทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพทางด้านชนิดพันธุ์ประมาณร้อยละ 20-30 จะต้องสูญพันธุ์ไป (IPCC, 2007) ซึ่งผลกระทบดังกล่าว ท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพของการผลิตในภาคเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการลดลงของห่วงโซ่อาหารตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งจะสร้างแรงกดดันต่อการปรับตัวเพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์ชาติในปัจจุบันและอนาคตด้วยต้นทุนที่สูงขึ้น

2.3.2 พื้นผิวโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ จากสภาวะการณ์ที่อุณหภูมิโลกสูงขึ้น ได้ส่งผลให้โครงสร้างของพื้นดินในเขตนานามีการอ่อนตัวลงจากการละลายของชั้นน้ำแข็งใต้ดิน สร้างความเสียหายแก่อาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ นอกจากนี้ ระบบนิเวศของพื้นที่ชายฝั่งหลายพื้นที่ที่มีแนวโน้มถูกน้ำท่วมและถูกกัดเซาะมากขึ้น นำไปสู่การอพยพโยกย้ายถิ่นของประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลจำนวนมาก ตลอดจน พื้นที่ชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่ทั่วโลกมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเข้มข้น ทั้งเพื่อการพัฒนาเป็นเขตท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรม ท่าเรือ โรงกลั่นน้ำมัน และมีประชากรอาศัยในเขตพื้นที่ชายฝั่งทั่วโลกประมาณ 200 ล้านคน คิดเป็นมูลค่ากว่า 1 หมื่นล้านดอลลาร์ โดยประชากรซึ่งอาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งเอเชียใต้ และเอเชียตะวันออก จะเป็นกลุ่มที่ได้รับความเสี่ยงสูงสุด รองมาได้แก่ ประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งแอฟริกา และประเทศที่เป็นเกาะขนาดเล็ก ชายฝั่งเมดิเตอร์เรเนียน สหรัฐอเมริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามลำดับ (IPCC WGII; 2007)

2.3.3 ลักษณะภูมิอากาศในเขตร้อนจะขยายเข้าไปในเขตอบอุ่นมากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ภูมิอากาศในเขตร้อนมีฤดูแล้งยาวนาน และมีการระเหยของน้ำมากขึ้น แหล่งเก็บกักน้ำจะมีปริมาณน้ำที่เก็บกักได้น้อยลง ภัยแล้งและอุทกภัยจะเพิ่มความรุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่ โดยประมาณการว่าพื้นที่ประสบภัยแล้งจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 40 หากอุณหภูมิเพิ่มขึ้น 3-4 องศาเซลเซียส พื้นที่ประสบภัยแล้งอย่างรุนแรงจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3-30 ประเทศแถบเส้นศูนย์สูตร เมดิเตอร์เรเนียน บางส่วนของแอฟริกาใต้ และอเมริกาใต้ จะประสบปัญหาน้ำขาดแคลน ปริมาณน้ำท่าลดลงร้อยละ 10-30 หากอุณหภูมิสูงขึ้น 2 องศา และอาจลดลงถึงร้อยละ 40-50 หากอุณหภูมิสูงขึ้นถึง 4 องศาเซลเซียส (IPCC, 2007)

แผนภาพที่ 1 : แสดงพื้นที่ที่อาจประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคต

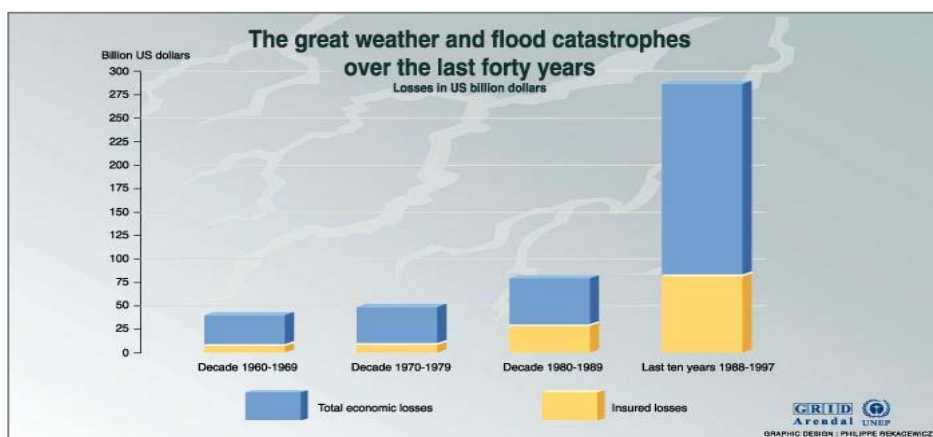


Source : (IPCC, 2007)

2.3.4 เกิดไฟป่าบ่อยครั้ง อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้เกิดความแห้งแล้ง และเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดไฟป่าบ่อยครั้งยิ่งขึ้น พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเผชิญไฟป่ารุนแรงที่สุด ได้แก่ ภูมิภาคยูเรเชีย ภาคตะวันออกของจีน แคนาดา และลุ่มน้ำอะเมซอน โดยพบว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดไฟไหม้ป่าผืนเขตร้อนในประเทศอินโดนีเซียรุนแรงขึ้นทุกปี สร้างความเสียหายแก่พื้นที่ป่าเป็นจำนวนกว่า 12 ล้านไร่ และกรณีเกิดไฟป่าครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ 100 ปี ของรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 200 ราย บ้านเรือนประมาณ 1,800 หลังคาเรือน ถูกไฟป่าเผาทำลายและมีพื้นที่เสียหายประมาณ 39,000 ตารางกิโลเมตร รวมถึงเหตุการณ์การเกิดไฟป่าครั้งใหญ่ในรัสเซียและจีน ในปี 2549 และในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 2551 เป็นต้น (IPCC, 2007) ไฟป่าที่เกิดขึ้นยังได้ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของพืช ทำให้พืชขยายพันธุ์เพื่อฟื้นฟูทดแทนส่วนที่ถูกทำลายโดยไฟป่าตามขั้นตอนในธรรมชาติไม่ทัน ก่อเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรณไม้ป่าในธรรมชาติ และส่งผลต่อเนื่องทำให้แหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าถูกจำกัดลง รวมทั้งยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของดินและน้ำ และส่งผลกระทบต่อสาขาการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ และปัญหาหมอกควันจากไฟป่า ยังสร้างความเสียหายแก่สุขภาพอนามัยของประชาชนในโดยรอบ นับเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล

2.3.5 เกิดภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะทำให้ภัยธรรมชาติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง เพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง โดยภาวะโลกร้อน และน้ำในมหาสมุทรที่อุ่นขึ้น ได้ทำให้การก่อตัวของพายุไต้ฝุ่นและเฮอริเคนทวีความรุนแรงเกินกว่าระดับการเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามธรรมชาติ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าว ในช่วงระยะเวลา 30 ปี (1960-1997) มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 1960-1969 มีมูลค่าความเสียหายเกิดขึ้นประมาณ 50 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ช่วงปี 1988-1997 มีมูลค่าความเสียหายสูงประมาณ 300 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้เหตุการณ์ภัยพิบัติในช่วงปี 2551 ที่ผ่านมาก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมหาศาล เช่น การเกิดพายุไซโคลนนาร์กีสถล่มทางภาคใต้ของพม่า ทำให้สูญเสียชีวิตและผู้คนไร้ที่อยู่อาศัย 138,000 คน การเกิดแผ่นดินไหวขนาด 8.0 ริกเตอร์ในมณฑลเสฉวนของจีน ซึ่งคร่าชีวิตผู้คนไปถึง 88,000 คน ผู้ได้รับบาดเจ็บอีกอย่างน้อย 375,000 คน สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจจีนถึง 124,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และต้องใช้เวลาหลายปีและงบประมาณอีกไม่ต่ำกว่า 245,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อใช้ในการฟื้นฟูพื้นที่ (IPCC, 2007)

แผนภูมิที่ 1 : แสดงมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ปี 1960-1997)



Source : IPCC, 2007

2.3.6 ความมั่นคงทางอาหาร² การเปลี่ยนแปลงภาวะภูมิอากาศ ได้ส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรของโลกในมิติต่างๆ ดังนี้

(1) ผลกระทบต่อระบบการเพาะปลูกและความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเพิ่มขึ้นของระดับคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิ เมื่อกระบวนการพัฒนาของพืชถูกเร่งให้เร็วขึ้น เวลาในการสังเคราะห์แสง เวลาในการสะสมผลผลิตเมล็ดหรือหัวหรือน้ำตาลถูกจำกัดให้สั้นลง ซึ่งจะทำให้ผลผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานลดลง³ ในขณะที่ ความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝนและภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น ตลอดจนการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป จะเป็นปัจจัยสร้างความเสียหายให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรและพืชัญญาหารของโลกมากขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อระบบการเพาะปลูกทางการเกษตร ตลอดจนการกระจายสินค้าเกษตร การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการบริโภค โภชนาการและสุขอนามัยของประชาชนในอนาคต

(2) ความแปรปรวนของภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในหลายพื้นที่ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชอาหาร ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เช่น ภาวะความแห้งแล้งอย่างรุนแรงติดต่อกันหลายปีในออสเตรเลีย ทำให้ผลผลิตข้าวสาลีเสียหายและราคาข้าวสาลีแพงขึ้นอย่างมากในตลาดการค้าระหว่างประเทศ ผู้บริโภคหันมาบริโภคข้าวมากขึ้น รวมทั้ง เกิดน้ำท่วมใหญ่ที่ประเทศจีน ในปี 2550 พร้อมกับ การมีหิมะตกปกคลุมเป็นบริเวณกว้างและเป็นเวลานานได้ส่งผลกระทบต่อผลผลิตข้าว ในขณะที่อินเดีย ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งเป็นเวลานาน จนผลผลิตเสียหาย เวียดนามก็ได้รับผลกระทบจากการมีฤดูหนาวที่ยาวนานและเกิดการระบาดของโรคข้าวและแมลง ทำให้มีผลผลิตลดลง ทั้งสามประเทศนี้เคยเป็นผู้ส่งออกที่สำคัญของโลกและเมื่อเกิดผลกระทบดังกล่าว จึงได้ชะลอและหยุดการส่งออกข้าวในเวลาใกล้เคียงกัน ในช่วงต้นปี 2551 เพื่อเพิ่มปริมาณสต็อกข้าวสำรองภายในประเทศและสร้างความมั่นคงทางอาหารของชาติ

(3) เกิดวิกฤตอาหารโลก การปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของน้ำมันเชื้อเพลิงจากฟอสซิล ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรป ต่างให้การอุดหนุนในด้านพลังงานชีวภาพ เพื่อทดแทนพลังงานจากฟอสซิล การผลิตเอทานอลจากข้าวโพดและถั่วเหลืองในสหรัฐอเมริกาที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้การส่งออกข้าวโพดและถั่วเหลืองของสหรัฐอเมริกาไปยังตลาดโลกลดลงอย่างมาก และราคาธัญพืชดังกล่าวปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมากในตลาดต่างประเทศ

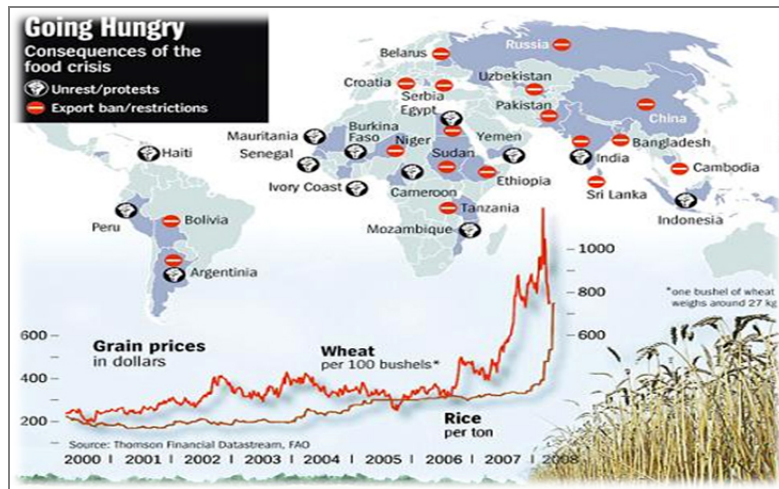
จากการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานและพืชพลังงาน ทำให้มีความต้องการผลิตพืชพลังงานมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่การผลิตอาหารของโลก ประกอบกับ ผลผลิตที่ลดลงจากภัยธรรมชาติ ทำให้สต็อกธัญพืชโลกหดตัวลง โดยเฉพาะข้าว จากที่เคยมีสูงสุดที่ 140 ล้านตันข้าวสาร ค่อยๆ ลดต่ำลง นับจากปี 2544 เป็นต้นมา และได้ลดต่ำลงเหลือประมาณ 60 ล้านตัน ในปี 2550 ประเทศจีนและอินเดีย ซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภครายใหญ่ของโลกได้มีปริมาณสต็อกข้าวที่ลดลงอย่างมาก สต็อกข้าวของจีนได้ลดลงจาก 97 ล้านตันในปี 2544 เหลือไม่ถึง 30 ล้านตันในปี 2550 หรือลดลงไปถึง 2 ใน 3 ในขณะเดียวกัน สต็อกข้าวของอินเดียก็ลดลงจาก 25 ล้านตันในปี 2544 เหลือไม่ถึง 10 ล้านตัน ในปี 2550 (สมพร, 2551) ความผิดปกติทางด้านอุปทานจึงได้ทำให้ราคาข้าวของโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2551 ถึงแม้ว่า ในปี 2551 ปริมาณสต็อกข้าวโลกจะเริ่มปรับตัวเพิ่มขึ้น (FAO, 2009) นอกจากนั้น การที่ตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าโภคภัณฑ์ รวมถึงตลาดสินค้าข้าว ตลาดทุน และตลาดน้ำมัน มีความเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง ทำให้นักลงทุนมีโอกาสเข้ามาเก็งกำไรในตลาดซื้อขายล่วงหน้า

² ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง การมีปริมาณอาหารสำหรับบริโภคภายในครอบครัว และชุมชน อย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณภาพ ตลอดเวลาและต่อเนื่อง ซึ่งหมายรวมถึง การมีระบบการจัดการผลผลิตที่เกื้อหนุนต่อความยั่งยืน และความมั่นคงทางการผลิต ทั้งที่ดิน น้ำ และทรัพยากรเพื่อการผลิตอื่นๆ และมีระบบการกระจายผลผลิตที่เป็นธรรม และเหมาะสม ทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ (องค์การอาหารโลกแห่งองค์การสหประชาชาติ)

³ ยกตัวอย่างเช่น อุณหภูมิที่สูงกว่า 32°C จะทำให้มะเขือเทศติดผลน้อยและผลที่ได้มีคุณภาพต่ำ การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิที่ต่ำสุด (กลางคืน) ทำให้ผลผลิตข้าวพันธุ์ IR72 ซึ่งเป็นต้นแบบของข้าวต้นเตี้ยพันธุ์สมัยใหม่ของประเทศไทยและประเทศผู้ปลูกข้าวอื่นทั่วทวีปเอเชีย ที่ประเทศฟิลิปปินส์ลดลงร้อยละ 10 เป็นต้น

มากขึ้น และราคาข้าวในตลาดการค้าระหว่างประเทศ จึงได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรุนแรง และเกิดวิกฤตการณ์อาหารขึ้นทั่วโลกในช่วงดังกล่าว

แผนภาพที่ 2 : แสดงราคาข้าวและสถานการณ์วิกฤตอาหารโลก



ที่มา : Stratfor, March 2008, Strategic Forecasting INC.

2.3.7 คุณภาพชีวิตของประชากรลดลง การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น จะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การฟักตัวของเชื้อโรคและศัตรูพืชที่เป็นอาหารของมนุษย์บางชนิด อีกทั้งจะมีการติดเชื้อเพิ่มมากขึ้นในกลุ่มของโรค มาลาเรีย ไข้ส่า อหิวาตกโรค และอาหารเป็นพิษ ในแถบพื้นที่ประเทศเขตร้อน ซึ่งไม่เคยมีการระบาดของโรคดังกล่าวมาก่อน ทั้งนี้ นักวิทยาศาสตร์ ยังได้ระบุว่า ในแต่ละปีประชาชนประมาณ 160,000 คนเสียชีวิตเพราะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ซึ่งมีสาเหตุมาจากโรคมาลาเรีย และการขาดแคลนระบบสุขอนามัยที่ดี และคาดการณ์ว่าจำนวนผู้เสียชีวิตอาจเพิ่มขึ้นเป็นประมาณสองเท่าตัวในอีก 17 ปีข้างหน้า ซึ่งเด็กในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในประเทศแถบแอฟริกา ละตินอเมริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับการแพร่ขยายของการขาดแคลนสุขอนามัยโรคท้องร่วง และโรคมาเลเรียมากที่สุด (<http://www.thaihealthcomm.org>) อีกทั้ง ยังมีความเสี่ยงจากโรคอุบัติใหม่อุบัติซ้ำเพิ่มขึ้น เช่น โรคซาร์ส ที่ระบาดหนักในปี 2545-2546 และไข้หวัดนก ที่ระบาดหนักในปี 2546-2547 โรคซิกุน กุนยา และล่าสุดพบการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ชนิด A (H1N1) ซึ่งมีรายงาน จากองค์การอนามัยโลก (ข้อมูลล่าสุดวันที่ 26 มิถุนายน 2552) พบจำนวนผู้ป่วยไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ชนิด A (H1N1) รายงานอย่างเป็นทางการใน 112 ประเทศ รวมผู้ป่วยทั้งสิ้น 59,814 ราย เสียชีวิต 263 ราย (เม็กซิโก 116 ราย สหรัฐอเมริกา 87 ราย แคนาดา 19 รายอาร์เจนตินา 21 ราย ชิลี 7 ราย ออสเตรเลีย 3 ราย โคลัมเบีย 2 ราย สาธารณรัฐโดมินิกัน 2 ราย กัวเตมาลา 2 ราย คอสตาริกา อังกฤษ ฟิลิปปินส์ และฮอนดูรัส ประเทศละ 1 ราย) อัตราป่วยตาย ร้อยละ 0.44 เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ และผลกระทบต่อโลกที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำในเมืองใหญ่หลายเมืองของโลก ได้ส่งผลทำให้มีผู้เสียชีวิตสูงถึง 10 ต่อ 1,000 คน ผู้ป่วยหลายล้านคนกลายเป็นผู้ป่วยที่มีอาการรุนแรง เกิดการสูญเสียผลผลิตของกำลังแรงงาน โดยมลพิษทางอากาศก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชากรคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงถึง 3-10% ของรายได้ประชากรในเขตเมือง

2.4 ความร่วมมือระดับโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศโลก

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนหลายฉบับ อาทิ (1) อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน พ.ศ. 2528 (2) พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน พ.ศ. 2530 (3) อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535 และ

(4) พิธีสารเกียวโต พ.ศ. 2540 เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มประเทศต่างๆ ยังได้ดำเนินการเตรียมการเพื่อรองรับและบรรเทาผลกระทบของภาวะโลกร้อนด้วยการจัดเตรียมกฎหมายและสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคในหลายรูปแบบสรุปได้ดังนี้

2.4.1 อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการปกป้องโอโซน พ.ศ. 2528 เป็นอนุสัญญาที่กำหนดกรอบและหลักการเกี่ยวกับความร่วมมือในการคุ้มครองชั้นโอโซน โดยเรียกร้องให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการ กระบวนการเพื่อการคุ้มครองชั้นโอโซน และให้รัฐภาคีต้องร่วมมือกันเพื่อวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติตามอนุสัญญา แต่**ไม่ได้กำหนดพันธกรณีใด ๆ ให้รัฐภาคีต้องลดการผลิตและการใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน** ได้แก่ สารซีเอฟซี (CFCs) ก๊าซมีเทน และไนตรัสออกไซด์ เป็นต้น ปัจจุบันอนุสัญญาเวียนนามีรัฐภาคีทั้งสิ้น 191 รัฐ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532

2.4.2 พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน พ.ศ. 2530 เป็นพิธีสารที่มีความสำคัญมากกว่าอนุสัญญาเวียนนา เนื่องจากการกำหนดพันธกรณีอย่างชัดเจนให้รัฐภาคีต้องลดและเลิกใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 รัฐ รวมทั้งประเทศไทยที่เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 ซึ่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารอย่างเคร่งครัดและมีแนวโน้มว่าจะสามารถเลิกใช้สารต่างๆ ที่เป็นสารควบคุมภายใต้พิธีสารได้ก่อนครบกำหนดเวลาใน พ.ศ. 2553 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามพิธีสารฉบับนี้ คือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการในการปรับเปลี่ยนเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมือที่ใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซนให้มาใช้สารทดแทนในอุตสาหกรรมซ่อมบำรุงเครื่องปรับอากาศรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตตู้เย็น ตู้แช่ และอุตสาหกรรมผลิตโฟม เป็นต้น ทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถเลิกใช้สารควบคุมได้ตามกำหนดเวลาในพิธีสาร และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ประกาศเลิกการนำเข้าสารที่ทำลายชั้นโอโซนให้หมดสิ้นภายในอีก 2 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ. 2552

2.4.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535 (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้กับรัฐภาคี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุถึงการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ ปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาฯ ดังกล่าว จำนวน 191 ประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) **กลุ่มภาคผนวก 1 (Annex I)** จำนวน 41 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีอุตสาหกรรมในประเทศเป็นจำนวนมากและมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศโลกสูง โดยประเทศในกลุ่ม Annex I จะถูกกำหนดให้ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณการปล่อยในปี 2533 ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555

(2) **กลุ่มนอกภาคผนวก 1 (Non-Annex I)** จำนวน 150 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่โลกเป็นส่วนน้อย ประเทศในกลุ่มนี้รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่ม Non-Annex I นี้ จะไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2.4.4 พิธีสารเกียวโต พ.ศ. 2540 ภายใต้**อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** มีเป้าหมายสูงสุด คือ การลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁴ ของทั้งโลกให้ได้โดยเฉลี่ยอย่างน้อยที่สุดร้อยละ 5 ของปริมาณการปลดปล่อยในปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 โดยได้กำหนดกลไก

⁴ พิธีสารเกียวโต กำหนดให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 6 ชนิด ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ และก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน

การดำเนินงาน 3 กลไก เพื่อช่วยให้ประเทศพัฒนาแล้วบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ 1) การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) เฉพาะกลุ่มประเทศ Annex I 2) การดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation หรือ JI) เฉพาะกลุ่มประเทศ Annex I และ 3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) ระหว่างกลุ่มประเทศ Annex I ร่วมกับประเทศในกลุ่ม Non-Annex I

2.4.5 Post Kyoto Protocol (2012) : นับตั้งแต่การประชุมประเทศสมาชิกพิธีสารเกียวโตครั้งแรกในปี 2548 ได้มีมติจัดตั้ง “**Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex-I Parties under Kyoto Protocol**” (AWG-KP) ขึ้นมาเพื่อพิจารณาพันธกรณีช่วงต่อไปของประเทศในกลุ่ม Annex I หลังจากพันธกรณีช่วงแรกสิ้นสุดลง โดยประเด็นการเจรจาสำคัญที่คาดว่าจะส่งผลเชื่อมโยงต่อกับกลุ่มประเทศ Non-Annex I ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) **การกำหนดเป้าหมายความร่วมมือระยะยาว (Shared Vision on Long-Term Cooperative Action)** ในเวทีการเจรจาภายใต้ AWG-KP ครั้งที่ 8 ได้มีท่าทีในการเจรจาของกลุ่มประเทศ Annex I ที่ต้องการให้ตั้งประเทศกำลังพัฒนาบางส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอ “Implementing Agreement” ของสหรัฐที่มีกล่าวถึง “Countries with Significant Emissions Profile” หรือในกรณีข้อเสนอของญี่ปุ่นที่กล่าวถึงประเทศที่มี “Substantial Contribution to the Global Emissions” และ ประเทศ “Advanced Developing Economics” ที่ปรากฏในร่างข้อเสนอของออสเตรเลีย เป็นต้น

(2) **การจัดการก๊าซเรือนกระจกรายสาขา (Sectoral Approach: SA)** แนวทาง SA สามารถใช้เป็นมาตรการเสริมในการช่วยประเทศที่มีพันธกรณีให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดย SA สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) **การแบ่งตามเกณฑ์ของการกำหนดเป้าหมาย** ได้แก่ การกำหนดระดับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง และการกำหนดโดยใช้เครื่องมืออื่นๆ เช่น การกำหนดเทคโนโลยี การกำหนดการบริโภคเชื้อเพลิง เป็นต้น 2) **การแบ่งตามภูมิศาสตร์** โดยแบ่งเป็น ระดับในประเทศและระดับระหว่างประเทศ และ 3) **การแบ่งตามบทบาทของรัฐบาล** คือ รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อกำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือสาขาการผลิตเป็นผู้กำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่เพียงฝ่ายเดียว (unilateral industry action)

(3) **การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation in Developing Country :REDD)** แม้ว่าในขณะนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าภายใต้การเจรจาจัดทำ Post-2012 Regime จะมีข้อสรุปเกี่ยวกับ REDD ออกมาในรูปแบบและลักษณะใด อย่างไรก็ดี ได้มีความเคลื่อนไหวสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง REDD เกิดขึ้นในลักษณะการกำหนดเป็นมาตรการฝ่ายเดียว โดยเฉพาะในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้เผยแพร่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องโลกร้อนฉบับใหม่ของสหรัฐในชื่อ “American Clean Energy and Security Act of 2009” (ACES 2009) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการลดการทำลายป่า (Deforestation) ในประเทศกำลังพัฒนา โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายนี้จะประกาศปริมาณ International Offset Credits สำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกที่สามารถดำเนินการโดยใช้กิจกรรมการลดการทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Sec.743) และจะมีการจัดทำรายชื่อบัญชีประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพที่จะเข้าร่วมกิจกรรมการลดการทำลายป่า ซึ่งจะมีการทบทวนและปรับปรุงบัญชีรายชื่อเป็นระยะ ทั้งนี้จะเป็นการดำเนินงานในระดับประเทศ (National-level Mechanism) โดยจะมีการจัดทำแผนฐานอ้างอิงของอัตราการทำลายป่าในระดับประเทศขึ้นตามวิธีการที่กำหนดขึ้นในกฎหมายฉบับนี้เพื่อการตรวจสอบติดตาม

2.4.6 การดำเนินนโยบายระดับประเทศที่สำคัญอื่น ๆ ในขณะที่มีการเจรจาเรื่องโลกร้อนในเวทีพหุภาคี ประเทศที่พัฒนาแล้วได้จัดเตรียมมาตรการภาษีหรือมาตรการทางการค้าอื่นๆ ที่ถูกนำมาใช้บนพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกรณีของสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดเตรียมร่างกฎหมายเรื่องโลกร้อนไว้อย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่

(1) ร่างกฎหมาย **Dingell-Boucher Cap and Trade Act of 2008** มีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas : GHG) ภายใต้ระบบการค้าแบบจำกัดปริมาณการปลดปล่อย GHG (cap-and-trade system) โดยมีขอบเขตการจำกัดการปลดปล่อย GHG ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการผลิตที่เน้นการใช้พลังงานเข้มข้น โดยสหรัฐตั้งเป้าหมายที่จะลด GHG จากกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวลงร้อยละ 80 จากระดับปี ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ ภายใต้ Dingell-Boucher Bill ยังมีมาตรการที่ใช้สำหรับตอบโต้สินค้านำเข้าด้วยการกำหนดให้ผู้นำเข้าต้องซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission allowance)⁵ หากเป็นการนำเข้าสินค้ามาจากประเทศที่ไม่มีมาตรการหรือนโยบายในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ใกล้เคียงกับของสหรัฐอเมริกา (comparable action)⁶ โดยจะพิจารณาถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นร่วมด้วย และมาตรการนี้จะบังคับใช้กับสินค้าบางประเภท (เรียกว่า covered good) ซึ่งในขณะนี้ยังไม่ได้กำหนดเป็นรายการสินค้าที่ชัดเจน

(2) ร่างกฎหมาย **American Clean Energy and Security Act of 2009** ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก House of Representative เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 แล้ว โดยมีสาระสำคัญ 4 ส่วน ได้แก่

(2.1) **พลังงานสะอาด (Clean Energy)** ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมให้ใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน (Renewable Energy) ในสัดส่วนร้อยละ 6 ในปี 2012 และค่อยๆ เพิ่มไปที่ระดับร้อยละ 25 ภายในปี 2025 เนื้อหาในส่วนนี้ยังเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีการกักและเก็บคาร์บอน (Carbon Capture and Storage) และการกำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิงสำหรับการขนส่งที่มีคาร์บอนต่ำ เป็นต้น

(2.2) **ประสิทธิภาพด้านพลังงาน (Energy Efficiency)** เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพด้านพลังงานสำหรับอาคารที่พักอาศัยและอาคารพาณิชย์ เครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ ภาคอุตสาหกรรมและด้านการขนส่ง

(2.3) **การลดปัญหาโลกร้อน (Reducing Global Warming Pollution)** โดยกำหนดแผนงานลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และกิจกรรมอื่นๆ ที่กฎหมายจะประกาศกำหนดขึ้น โดยมีเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 3% จากระดับการปล่อยในปี 2005 ภายในปี 2012 ลดลง 20% ในปี 2020, ลดลง 42% ในปี 2030 และลดลง 83% ให้ได้ภายในปี 2050 ตามลำดับ โดยสามารถใช้กลไกส่งเสริมการลดการทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation in Developing Country) มาช่วยลดก๊าซเรือนกระจกได้

(2.4) **การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจพลังงานที่สะอาด (Transitioning to A Clean Energy Economy)** เป็นการปกป้องผู้บริโภคและภาคอุตสาหกรรมของสหรัฐมิให้ได้รับผลกระทบมากเกินไปในการเปลี่ยนไปสู่ระบบเศรษฐกิจพลังงานที่สะอาด เพื่อให้ผู้ประกอบการของสหรัฐสามารถแข่งขันกับคู่แข่งในต่างประเทศได้ โดยกำหนดให้ภาคการผลิตที่ใช้พลังงานสูงและผลิตสินค้าส่งออกไปยังตลาดโลกสามารถขอรับ “เงินส่วนลด” (Rebates) เพื่อชดเชยกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายได้

⁵ มาตรการนี้อาจจะมีความเสี่ยงต่อการเกิดข้อพิพาทภายใต้กฎของ WTO น้อยกว่ากรณีการใช้มาตรการด้านอากรศุลกากร เพราะมาตรการด้านการซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาจจะสามารถใช้ได้ภายใต้มาตรา 20 (g) ของ GATT ที่อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดมาตรการกีดกันการค้าสินค้า ทั้งนี้เพื่ออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญพันธุ์

⁶ Comparable action หมายถึง กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในต่างประเทศ โดยพิจารณาความเท่าเทียมทางด้านมาตรการจากอัตราการเปลี่ยนแปลงก๊าซเรือนกระจกที่เท่ากับหรือมากกว่าสหรัฐอเมริกา (ภายในช่วงเวลาเดียวกัน) หรือ การกำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคอุตสาหกรรมและการผลิตไฟฟ้า หรือ การกำหนดมาตรการอื่นๆ ที่นำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก [อ้างถึง Section 781(4) ของ Draft Dingell-Boucher Bill]

2.4.7 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ประชาคมอาเซียนจะประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดย AEC ได้วางวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยมุ่งหวังที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกับภูมิภาคอื่นๆ และได้กำหนดเป้าประสงค์ไว้ 4 ประการได้แก่ 1) มุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี ค.ศ. 2020 2) มุ่งพัฒนาอาเซียนไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน 3) มุ่งสู่การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง และเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และ 4) มุ่งสู่การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์

ทั้งนี้ ภายใต้เสาหลักด้านประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนนั้น⁷ ได้มีการกล่าวถึงการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง โดยมีกลไกที่พัฒนาอย่างสมบูรณ์ สำหรับจัดการและดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ตลอดจนการป้องกันและขจัดภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่ง AEC จะเป็นปัจจัยเงื่อนไขการพัฒนาที่มีอิทธิพลทำให้มุมมองและแนวคิดในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน ที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรับมือและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงไป

3. การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศต่าง ๆ

ในปัจจุบันหลายประเทศในโลกได้ดำเนินการมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามสภาพเงื่อนไขของประเทศและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถจำแนก ออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ (มิ่งสรรพ, 2552)

3.1 กลุ่มประเทศที่เปราะบางต่อภัยแล้ง ได้แก่กลุ่มประเทศ แอฟริกาใต้ แซมเบีย ซิมบับเว เคนยา บังกลาเทศ และอินเดีย ซึ่งมีภูมิประเทศแห้งแล้ง ประชากรส่วนใหญ่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงทางด้านอาหารเป็นหลัก การปรับตัวของกลุ่มประเทศเหล่านี้ ต่อภาวะโลกร้อนจึงเน้นดำเนินการมาตรการที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงทางด้านอาหาร ได้แก่

⁷ ประกอบด้วย:

- (1) สร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร โดยเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน เสริมสร้างความเสมอภาค และการพัฒนามนุษย์ อาทิ การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข และการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (human security) ในด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ
- (2) แก้ไขผลกระทบต่องานอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ โดยสร้างฐานทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถแข่งขันได้ดีและมีระบบการป้องกันทางสังคมที่เพียงพอ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมแรงงาน และเสริมสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สวัสดิการสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสาธารณสุข (ปัญหาที่มากับโลกาภิวัตน์ เช่น โรคระบาด โรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ)
- (3) ส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง โดยมีกลไกที่พัฒนาอย่างสมบูรณ์สำหรับการจัดการและดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ตลอดจนการป้องกันและขจัดภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อม
- (4) เสริมสร้างรากฐานที่จะนำไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ.2020 ซึ่งจะเป็นภูมิภาคที่ประชาชนตระหนักถึงอัตลักษณ์ (identity) ร่วมกันของภูมิภาคท่ามกลางความหลากหลายทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ด้วยการส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในระดับและวงการต่างๆ การเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของกันและกัน และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกันและกัน (การส่งเสริมด้านวัฒนธรรมและสนเทศ)

3.1.1 การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต เช่น การเลือกใช้พันธุ์ที่ทนต่อความแห้งแล้ง การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำให้มีประสิทธิภาพ การปลูกพืชหลายชนิดในแปลงเดียวกัน การพัฒนาเทคนิคการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการจัดการการปลูกพืช เป็นต้น

3.1.2 การให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต จากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น การแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์แก่เกษตรกร การทำโครงการตลาดเมล็ดพันธุ์ และการหาแหล่งเงินทุน เป็นต้น

ทั้งนี้ พบว่า อุปสรรคสำคัญต่อการปรับตัวของกลุ่มประเทศเหล่านี้ คือ ขาดแหล่งเงินทุน ขาดข้อมูล การคาดการณ์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในระยะสั้นและยาว รวมทั้งการขาดแคลนปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปรับตัว และยังคงต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

3.2 กลุ่มประเทศที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล หรือเป็นประเทศหมู่เกาะ เช่น เวียดนาม ฟิลิปปินส์ เนเธอร์แลนด์ รวมถึงบางเขตพื้นที่ของบังกลาเทศ ซึ่งมีความเปราะบางทางสังคมและการปรับตัวต่อผลกระทบจากน้ำท่วมอย่างมาก ทั้งนี้กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้มีแนวทางในการปรับตัวดังนี้

3.2.1 ประเทศที่เน้นทำการเกษตรเป็นหลัก เช่น เวียดนาม บังกลาเทศ ได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนแนวทางการประกอบอาชีพ เช่น การปลูกพืชในพื้นที่เฉพาะ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง และการทำประมงขนาดเล็ก ร่วมกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันผลกระทบตามวิฤทธิภูมิปัญญาพื้นบ้าน เป็นต้น ตลอดจน สร้างเขื่อนเพื่อป้องกันการรุกคืบของน้ำเค็มเข้าพื้นที่เพาะปลูก และแม่น้ำ จัดตั้งสถานีเตือนภัยเมื่อเกิดพายุสร้างที่หลบภัยสำหรับเรือประมง และส่งเสริมการมีชีวิตร่วมกับน้ำท่วม หรือ Living with the flood เป็นต้น

3.2.2 การปรับตัวในลักษณะของการอพยพทั้งแบบชั่วคราว และย้ายถิ่นอย่างถาวร ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ฟิลิปปินส์ จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การป้องกันน้ำท่วมบริเวณชายฝั่งและแม่น้ำในประเทศโดยการสร้างประตูป้องกันคลื่นซัดชายฝั่งและเขื่อน การป้องกันน้ำท่วมในเขตเมืองโดยการสร้างกำแพงทำเทียมเรือพร้อมทั้งสร้างประตูเปิด-ปิดน้ำ เพื่อใช้ระบายน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังมี การใช้เทคโนโลยีช่วยในการปรับตัวในการสร้างบ้านให้สามารถลอยอยู่บนน้ำได้เมื่อระดับน้ำสูงขึ้น เป็นต้น

3.3 กลุ่มประเทศที่มีความอ่อนไหวด้านการท่องเที่ยว เช่น ประเทศฟีจี ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศเป็นเกาะ และพึ่งพารายได้จากสาขาการท่องเที่ยวเป็นหลัก มีแนวทางวิธีการปรับตัวต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ได้แก่ การส่งเสริมการสร้างกำแพงกันคลื่นควบคู่กับการปลูกต้นไม้เพื่อลดผลกระทบจากคลื่นซัดฝั่ง การรักษาความชุ่มชื้นในดินด้วยการนำใบหญ้าหรือฟางมาคลุมดิน การประหยัดน้ำโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การควบคุมมลพิษเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับปะการังด้วยการบ่อเกราะ รวมทั้ง การให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตลอดจนการเตรียมแผนการอพยพ เพื่อเตรียมการสำหรับกรณีสภาพอากาศเลวร้าย เป็นต้น

3.4 กลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงแต่มีความพร้อมในการรองรับผลกระทบ เช่น ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ ได้ดำเนินมาตรการ ดังนี้

3.4.1 ประเทศออสเตรเลีย มีการดำเนินการใน 4 แผนงาน ได้แก่ ก่อตั้งศูนย์การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดความเปราะบางรายสาขาและพื้นที่ที่สำคัญ พัฒนาแนวทางการสื่อสารต่อสาธารณะและสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ และสนับสนุนการปรับตัวของต่างประเทศผ่านองค์กรต่างๆ

3.4.2 ประเทศสิงคโปร์ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ เพื่อการปรับตัวตามผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วย 1) การรับมือกับปัญหาน้ำท่วมจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลในอนาคต 2) การสร้างกำแพงหรือถมดินเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง 3) การป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยริเริ่มการนำน้ำที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ และเริ่มกระบวนการแยกเกลือออกจากน้ำ 4) ดำเนินมาตรการป้องกันผลกระทบต่อภาวะความเครียดและความเจ็บป่วยของประชาชน ได้แก่ มาตรการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และมาตรการปรับโครงสร้างและวัสดุก่อสร้างอาคาร 5) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคาร 6) ป้องกันการแพร่ระบาดของโรคไข้เลือดออก และ 7) ป้องกันผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพทั้งทางบกและทะเล เป็นต้น

3.4.3 ประเทศฟิลิปปินส์ ได้เตรียมมาตรการในเรื่องการเตือนภัยล่วงหน้า ริเริ่มโครงการการประกันภัยผลิตและปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกร และการช่วยเหลือในรูปแบบการแจกจ่ายอาหารและปัจจัยการผลิตแก่ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจน ปรับเปลี่ยนเวลาการเพาะปลูกออกไปเพื่อลดความเสียหายของผลผลิต เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวทางการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศต่าง ๆ มีการดำเนินการในรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ลักษณะผลกระทบที่แต่ละประเทศได้รับ โครงสร้างและข้อจำกัดของประเทศนั้น ๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและความยืดหยุ่นในการปรับตัว เป็นต้น โดยรูปแบบการปรับตัวมีทั้งในระดับชาติ และระดับครัวเรือน ทั้งที่เป็นการปรับตัวเพื่อการเตรียมการล่วงหน้า หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาภายหลังจากได้รับผลกระทบ ซึ่งการปรับตัวจะเริ่มจากการใช้ภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชนในเบื้องต้น และตามมาด้วยการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

4. ภาวะโลกร้อนในบริบทการพัฒนาของประเทศไทย

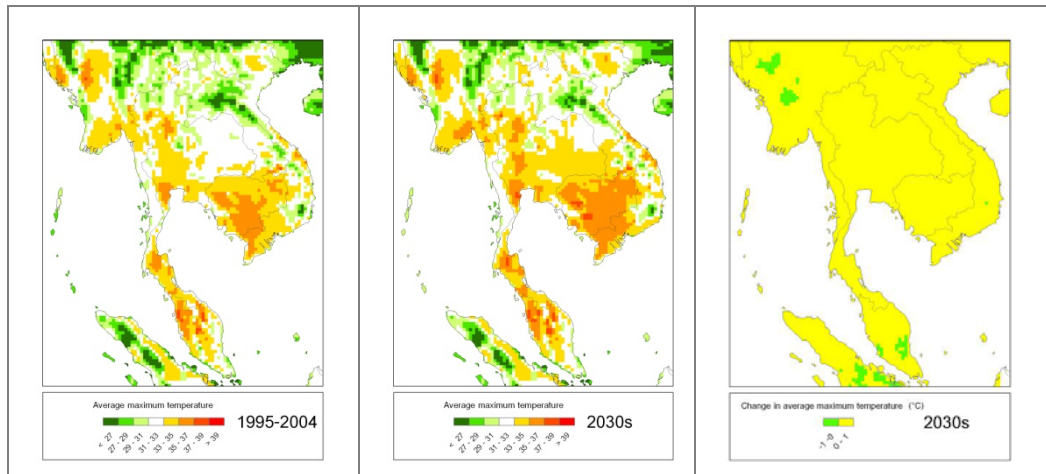
บริบทการเปลี่ยนแปลงของภาวะโลกร้อนในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา และแนวโน้มอนาคต 20 ปีข้างหน้า ชี้ให้เห็นว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติภาวะโลกร้อนดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อบริบทการพัฒนาประเทศของไทย รวมทั้งการดำเนินการเพื่อแก้ไขและรับมือกับปัญหาภาวะโลกร้อนมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 ผลกระทบจากโลกร้อนที่มีต่อบริบทการพัฒนาประเทศของไทย ประกอบด้วย ผลกระทบซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ผลกระทบต่อสภาพทางกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) อุณหภูมิของประเทศโดยเฉลี่ยจะเพิ่มสูงขึ้นไม่มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงจะเห็นชัดในระดับพื้นที่ และส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล จากการคาดการณ์ของศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (SEA START) โดยยึดแนวทางการเปลี่ยนแปลงปริมาณก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศโลกตามแนวทาง IPCC SRES A2 โดยทำการจำลองสภาพภูมิอากาศรายวันตลอดช่วง ค.ศ.1960-2100 โดยมีความละเอียดเชิงพื้นที่ 0.22° หรือ ประมาณ 25 กิโลเมตร และทำการปรับรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งให้มีความละเอียดที่ 20x20 กิโลเมตร โดยการใช้แบบจำลองภูมิอากาศระดับภูมิภาค (RCM) PRECIS (Providing Regional Climates for Impacts Studies) (<http://precis.metoffice.com/>) และใช้ชุดข้อมูล Global Dataset ECHAM4 A2 เป็นข้อมูลพื้นฐานตั้งต้นในการคำนวณ พบว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิในประเทศไทยในระยะเวลาประมาณ 20 ปีข้างหน้า คาดว่าไม่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงปัจจุบันมากนัก ไม่ว่าจะเป็นอุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย หรือ อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย ทั้งนี้ คาดว่าแนวโน้มอุณหภูมิที่สูงขึ้นไม่น่าสูงกว่า 1°C แต่เริ่มเห็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ กล่าวคือ ภาคกลางในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและภาคอีสานตอนล่าง เริ่มแสดงแนวโน้มที่จะมีอุณหภูมิสูงขึ้น

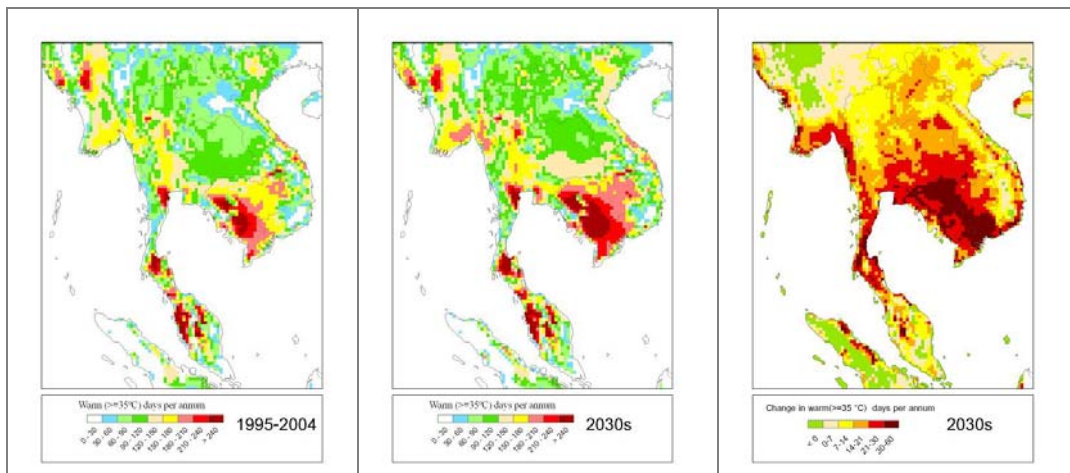
แผนภาพที่ 3 : อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



ที่มา : SEA START

แม้ว่าอุณหภูมิโดยเฉลี่ยจะสูงขึ้นไม่มากนัก แต่ระยะเวลาที่มีอากาศร้อนในรอบปีจะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด โดยในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางตอนบน จะมีจำนวนวันที่มีอุณหภูมิสูงสุดเท่ากับหรือสูงกว่า 35 องศาเซลเซียส เพิ่มขึ้น 1-2 สัปดาห์ ส่วนภาคกลางตอนล่างและภาคอีสานตอนบนจะมีระยะเวลาที่มีอากาศร้อนในรอบปียาวนานกว่าปัจจุบันประมาณ 2 สัปดาห์ถึง 1 เดือน และหลายพื้นที่ในภาคอีสานตอนล่างและภาคใต้อาจยาวนานขึ้นมากกว่า 1 เดือน นอกจากนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล เช่นวันที่ร้อนจัดจะยาวนานขึ้น ขณะที่จำนวนวันที่หนาวจัดจะสั้นลง และปริมาณน้ำฝนมีการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิและฤดูกาลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตร โดยอุณหภูมิที่สูงขึ้นอาจส่งผลให้พืชพันธุ์บางชนิดที่ไวต่อการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิมีผลผลิตลดลง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิเพียงเล็กน้อยอาจทำให้ระบบนิเวศที่มีความเฉพาะตัวสูง เช่น ป่าน้ำค้าง ปาดิบชื้น ได้รับความเสียหายอย่างถาวรได้

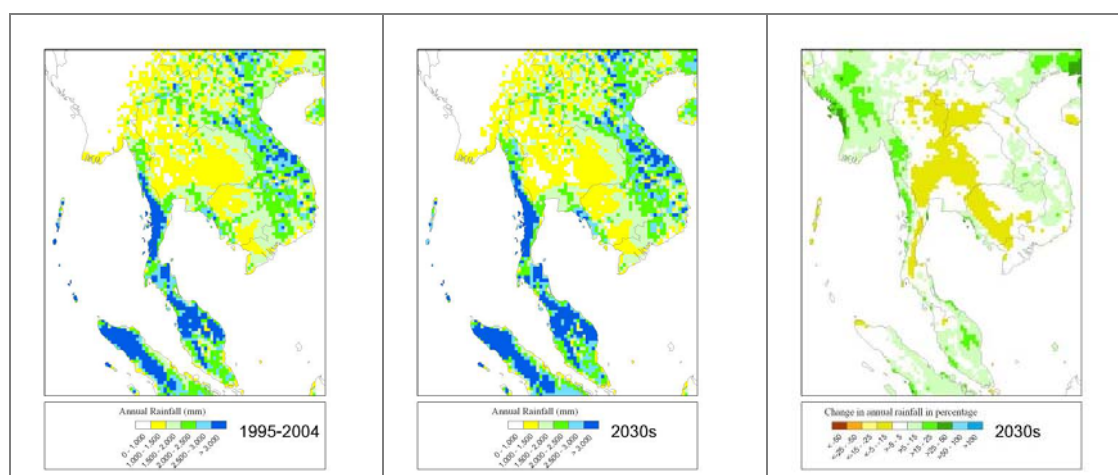
แผนภาพที่ 4 : ระยะเวลาที่อากาศร้อนในรอบปีเฉลี่ยในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



ที่มา : SEA START

(2) ปริมาณฝนในระยะ 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มลดลงในหลายพื้นที่ แม้ว่าผลการคำนวณแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของภาวะโลกร้อนต่อแนวโน้มที่ปริมาณฝนจะเพิ่มขึ้นในประเทศไทยในระยะยาว แต่ปริมาณฝนในระยะ 2-3 ทศวรรษข้างหน้าจะยังมีความผันผวน โดยใน 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีปริมาณน้ำฝนลดลงในพื้นที่ภาคกลางและบางส่วนของภาคอีสานและภาคเหนือ รวมทั้งชายทะเลภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก

แผนภาพที่ 5 : ปริมาณฝนรวมรายปีเฉลี่ยในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



ที่มา : SEA START

(3) การขาดแคลนน้ำในอนาคตจะรุนแรงขึ้น จากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลทำให้ปริมาณน้ำลดลงจะทำให้ภาวะการขาดแคลนน้ำในอนาคตจะยิ่งรุนแรงขึ้น ปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง แต่ก็สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการเท่านั้น ในปี 2551 ปริมาณน้ำที่สามารถเก็บกักและใช้งานได้มีเพียง 52,741 ล้านลบ.ม. ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำที่มีถึง 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี และคาดว่าความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 114,485 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2569 ประเทศไทยจะยังคงมีภาวะการขาดแคลนน้ำอย่างน้อย 21,047 ล้าน ลบ.ม./ปี ในระยะ 20 ปีข้างหน้า จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ 1 : แสดงความต่างของปริมาณน้ำต้นทุนกับความต้องการน้ำ (ล้าน ลบ.ม./ปี)

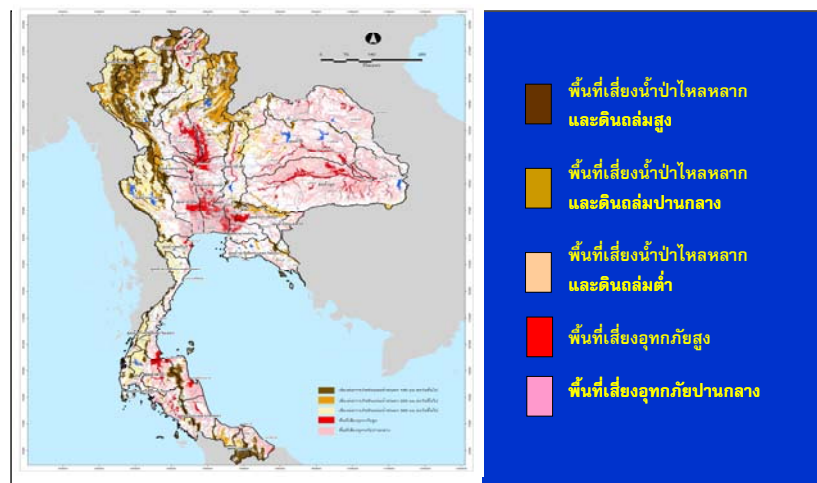
ภาค	น้ำต้นทุน		ความต้องการน้ำ			น้ำต้นทุน-ความต้องการ		
	ปี 2551	ปี 2554	ปี 2551	ปี 2559	ปี 2569	ปี 2551	ปี 2559	ปี 2569
เหนือ	18,343	19,264	12,933	16,473	18,284	5,410	2,791	980
ตะวันออกเฉียงเหนือ	10,083	10,164	13,307	18,163	25,997	(3,224)	(7,999)	(15,833)
กลาง	18,422	18,774	37,020	42,041	48,856	(8,598)	(23,267)	(30,082)
ใต้	5,894	6,136	10,527	11,844	13,486	(4,633)	(5,708)	(7,350)
รวมทั้งประเทศ	52,741	54,338	73,788	88,521	106,623	(21,047)	(34,183)	(52,285)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2551

(4) ภัยพิบัติและน้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง การเกิดภัยพิบัติก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศนับเป็นจำนวนเงินหลายหมื่นล้านบาท โดยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ภาวะน้ำหลากท่วมได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมกันเป็นมูลค่าถึง 85,500 ล้านบาท โดยปีที่มีความเสียหายเกินกว่า 5,000 ล้านบาท มีถึง 8 ปี และในปี 2532 ปี 2543 และปี 2545 มูลค่าความเสียหายมากกว่า 10,000 ล้านบาท สำหรับปี 2549 นับว่าสถานการณ์น้ำท่วมมีความรุนแรงมากที่สุดในรอบ 60 ปี โดยเกิดขึ้นในเกือบทุกภูมิภาคของประเทศ มีพื้นที่ถูกน้ำท่วมถึง 47 จังหวัด ครอบคลุมเนื้อที่กว่า 3.4 ล้านไร่ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4.2 ล้านคน ส่งผลให้เกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมากถึง 30,000 ล้านบาท สำหรับเหตุการณ์วาตภัย จากพายุไต้ฝุ่น“เกย์” ที่พัดเข้าสู่จังหวัดชุมพร เมื่อปี 2532 และพายุโซนร้อน “แฮเรียต” ซึ่งสร้างความเสียหายรุนแรงที่แหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่งผลให้ประชาชนเสียชีวิตรวม 1,472 คน บ้านเรือนเสียหายรวม 61,258 หลัง ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัย 16,170 คน ทรัพย์สินสูญเสียชีวิตรวม 12,699 ล้านบาท

(5) **พื้นที่เสี่ยงต่ออุทกภัยและวาตภัยเพิ่มขึ้น** พื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดน้ำท่วมสูง มีการกระจายตัวอยู่ในหลายจังหวัดทั่วประเทศ โดยในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และนครนายก พื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันตก ได้แก่ เพชรบุรี พระนครศรีอยุธยา และประจวบคีรีขันธ์ และพื้นที่ภาคใต้ ได้แก่ สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช กระบี่ ชุมพร ระนอง พังงาและสงขลา รวมทั้งในเมืองใหญ่ เช่น กทม. เชียงใหม่ หาดใหญ่ และแนวโน้มพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดวาตภัยสูง เช่น พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดชุมพร (สศช., 2551) ภาวะโลกร้อนจะทำให้ภัยพิบัติและภาวะน้ำท่วมฉับพลันเกิดบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงต่ออุทกภัยและวาตภัยอยู่แล้ว เนื่องจากกำลังแรงของลมมรสุม ลักษณะฝนที่ตกหนักในเวลาอันสั้น ทำให้ปริมาณน้ำมีมากเกินไปเกินความสามารถในการกักเก็บ ประกอบกับประสิทธิภาพและศักยภาพในการระบายน้ำลงสู่ทะเลของพื้นที่โดยรวมลดลง ทำให้พื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าวมีแนวโน้มในการเกิดภัยพิบัติรุนแรงขึ้น

แผนภาพที่ 6 : พื้นที่เสี่ยงภัยทางธรรมชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2550

(6) **เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ** การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ส่งผลต่อปริมาณฝนและความแห้งแล้งผิดปกติไปจากเดิมเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งทุนทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศให้เปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ประเทศไทยจัดอยู่ในพื้นที่วิกฤต (hot spot) ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการสูญเสียทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจจะมีส่งผลให้สถานการณ์การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(6.1) **ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง** การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลและลมมรสุมที่รุนแรงมากขึ้นอาจส่งผลให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เกิดการสูญเสียพื้นดินชายหาดและแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตสัตว์น้ำ มีป่าชายเลนเป็นที่วางไข่และที่อยู่อาศัยของตัวอ่อนสัตว์น้ำ และเป็นพื้นที่กันชนป้องกันแนวชายฝั่งจากการพังทลายจากแรงคลื่น ลม ระบบนิเวศป่าชายเลนจะมีความอ่อนไหวต่อระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น โดยจะมีความหนาของพรรณไม้ลดลงเนื่องจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นจะทำให้พืชตาย แอ่งน้ำเค็มลดลงและถูกแทนที่ด้วยหาดเลน ในขณะที่ปากแม่น้ำจะจมลงใต้น้ำทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของพื้นที่ลุ่มน้ำ นอกจากนี้ การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล อุณหภูมิ น้ำทะเลและค่าความเป็นกรด-ด่างของน้ำทะเลที่เปลี่ยนแปลงไป ยังอาจส่งผลให้พืชและสัตว์ทะเลบางชนิดสูญพันธุ์ เกิดปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว และแหล่งปะการังถูกทำลาย

แผนภาพที่ 6 : พื้นที่เสี่ยง ต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในภูมิภาคอินโด-พม่า (Indo-Burma)



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

(6.2) การกัดเซาะชายฝั่ง จากผลการสำรวจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระหว่างปี 2547-2550 พบว่าแนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศประมาณ 600 กม. หรือ ร้อยละ 23 ของแนวชายฝั่งทะเลไทย ถูกคลื่นกัดเซาะทำให้ตลิ่งพังทลายและที่ดินสูญหายไปแล้วถึง 113,042 ไร่ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2552) โดยพื้นที่ที่มีการกัดเซาะชายฝั่งรุนแรง (มากกว่า 5 เมตรต่อปี) ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ในเขตอำเภอบางบ่อ บางพลี และอำเภอเมืองสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร ในเขตบางขุนเทียน จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ระนอง ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การศึกษาจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์พบว่า ในกรณีที่ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 50 เซนติเมตร แนวชายฝั่งของประเทศไทยที่จะได้รับผลกระทบรุนแรง ได้แก่ แนวชายฝั่งจังหวัดเพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสมุทรปราการ ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่มีอาชีพทำประมงน้ำกร่อย และป่าชายเลนที่เหลืออยู่จะเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมหากไม่ได้รับการป้องกันแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ เช่น หัวหิน ชะอำ พัทยา จอมเทียน และบางแสน จะได้รับผลกระทบ โดยความกว้างของหาดจะลดลง ตัวอย่างอื่นๆของพื้นที่ที่จะได้รับความเสียหาย คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี หากระดับน้ำทะเลสูงขึ้นอีก 1 เมตร พื้นที่ร้อยละ 34 ของจังหวัดจะถูกกัดกร่อนและพังทลาย ก่อให้เกิดความเสียหายกับพื้นที่การเกษตรและนาทุ่งในบริเวณดังกล่าว การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลยังจะทำให้มีการรุกคืบของน้ำเค็มในน้ำใต้ดิน โดยทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นแหล่งน้ำชายฝั่งจะมีพื้นที่เพิ่มขึ้นและอาจมีน้ำเค็มรุกเข้ามามากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มขึ้นมาอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และชายฝั่งทะเลภาคใต้ของไทย

(6.3) ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ระบบนิเวศและความหลากหลายในพื้นที่ชุ่มน้ำของไทยมีความเปราะบางและเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของอากาศ การผันแปรของน้ำจากอุทกภัยและภาวะแห้งแล้ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล และการเกิดคลื่นลมพายุ โดยในช่วง 30 ปี ข้างหน้า (2553-2583) พื้นที่ชุ่มน้ำ 61 แห่งของไทย กว่า 75% (46 แห่ง) จะได้รับผลกระทบในระดับปานกลาง ขณะที่ 13% (8 แห่ง) จะได้รับผลกระทบในระดับสูง อาทิ ดอนหอยหลอด แม่น้ำโขง และพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพรุโต๊ะแดง เป็นต้น (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2551)

(6.4) ระบบนิเวศป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าไม้ของประเทศอย่างชัดเจน การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิและการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝนมีส่วนในการส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบและการกระจายชนิดพันธุ์ การสืบพันธุ์ และระยะเวลาในการเติบโต รวมถึงอัตราการสูญพันธุ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในป่า โดยชนิดพันธุ์บางชนิดอาจหายไปขณะที่ชนิดพันธุ์ใหม่อาจเกิดขึ้นในขณะที่ระบบนิเวศป่าไม้มีการปรับตัว โดยพบว่า หากอุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น

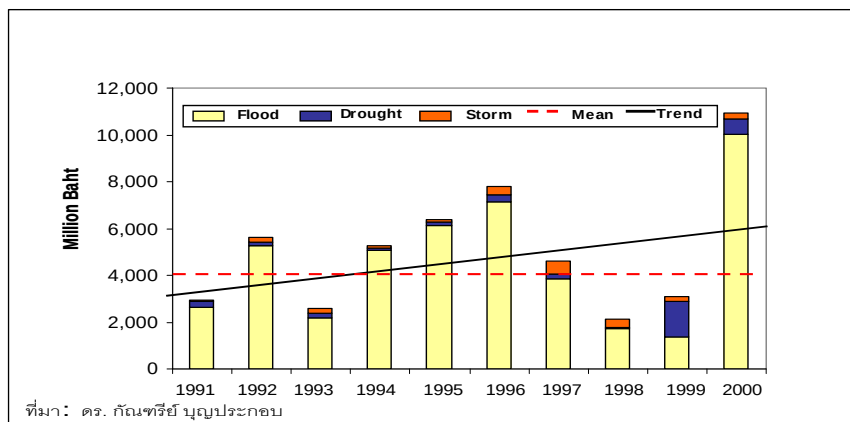
พื้นที่ป่าไม่ผลัดใบจะมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ป่าผลัดใบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2551) ทั้งนี้คาดว่า หากอุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น 1.5°C - 2.5°C ความหลากหลายทางชีวภาพจะลดลงร้อยละ 20-30

4.1.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ นอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ทั้งในมิติของคุณค่าและมูลค่า รวมทั้งการแบกรับค่าใช้จ่ายในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ดังนี้

(1) ผลกระทบต่อภาคเกษตรและความมั่นคงด้านอาหาร ภาวะโลกร้อนซึ่งก่อให้เกิดวิกฤตอาหารโลกที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศเกษตรกรรมที่ส่งออกอาหารสุทธิสำคัญของโลก ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของปริมาณและมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรในช่วงวิกฤตอาหารโลก ในขณะเดียวกัน ก็ได้รับส่งผลกระทบจากวิกฤตพลังงานและภาวะโลกร้อน ซึ่งสามารถสรุปผลกระทบต่อการพัฒนาภาคเกษตรของไทย ได้ดังนี้

(1.1) ผลผลิตภาคการเกษตรได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เนื่องจากการผลิตภาคเกษตรไทยยังต้องพึ่งพาภูมิอากาศและทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่กว่าร้อยละ 80 ที่ทำการเกษตรตามธรรมชาติโดยใช้น้ำฝนเป็นหลัก โดยช่วงปี 2534 – 2543 ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม แห้งแล้ง พายุ นั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิตการเกษตรของไทยคิดเป็นมูลค่าเฉลี่ย 4,000 พันล้านบาทต่อปี

แผนภูมิที่ 2 : มูลค่าความเสียหายของผลผลิตการเกษตรของประเทศไทยเนื่องจากภัยพิบัติที่สืบเนื่องจากภูมิอากาศ ระหว่าง พ.ศ. 2534-2543



(1.2) ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงสถานะความมั่นคงทางอาหาร พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีความมั่นคงด้านอาหาร จากการประมาณการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปี 2551 อุปทานและอุปสงค์ของสินค้าพืชอาหารหลักของไทย ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย น้ำมันปาล์ม มีเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศและมีเหลือพอสำหรับการส่งออก นอกจากนี้ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2546-2550) เกษตรกรได้มีการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชที่ไม่มีศักยภาพไปสู่พืชที่มีอนาคตมีการผลิตพืชพลังงานทดแทนมากขึ้น โดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง ซึ่งมีพื้นที่การผลิตและผลผลิตเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 ในขณะที่ การผลิตพืชอาหารสำคัญ เช่น ข้าวนาปี ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยยังคงมีพื้นที่การผลิตและผลผลิตไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก อย่างไรก็ตาม ภัยธรรมชาติในระยะต่อไปที่มีความรุนแรงขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อผลผลิตเกษตรของไทยได้เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ

ตารางที่ 2 : แสดงอุปสงค์และอุปทานของสินค้าพืชอาหารของไทย ในปี 2551

(หน่วย: ล้านตัน)

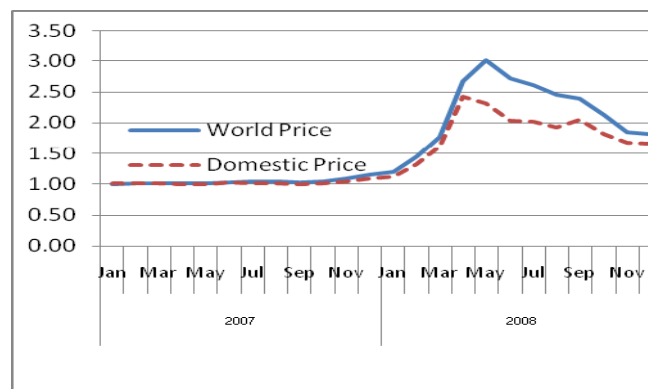
	อุปทาน	อุปสงค์	
	ผลผลิต	บริโภคภายใน	ส่งออก
ข้าว	30.93	16.94	13.26
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	3.60	3.97	0.10
มันสำปะหลัง	27.40	8.55	19.10
อ้อย	72.88	18.10	54.78
น้ำมันปาล์ม	1.40	1.25	0.15

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2551

(1.3) ราคาพืชอาหารและพลังงานมีแนวโน้ม ราคาสินค้าเกษตรและ

อาหารผันผวนตามภาวะตลาดโลก จากวิกฤตอาหารที่ทำให้ราคาส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น ก็ส่งผลให้ราคาพืชอาหารและพืชพลังงานในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ในช่วงครึ่งแรกของปี 2551 ราคาส่งออกข้าวได้เพิ่มสูงสุดถึง 1,022 เหรียญสหรัฐ/ตัน ในเดือนพฤษภาคม ทำให้ราคาข้าวเปลือกเจ้านาปี 5% ในประเทศในเดือนมิถุนายนเพิ่มขึ้นสูงถึง 12,162 บาท/ตัน ซึ่งสูงกว่าเดือนเดียวกันของปี 2550 ถึงร้อยละ 89 ในขณะที่ หั้วมันสำปะหลังสดคละและผลปาล์มน้ำมัน มีราคาสูงขึ้นกว่าร้อยละ 48 และ 19 ตามลำดับของช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ราคาสินค้าเกษตรและการส่งออกสินค้าเกษตรได้ปรับตัวลดลงช่วงหลังของปี 2551 ส่วนหนึ่งมาจากการลดลงของความต้องการสินค้าในตลาดตามภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของโลก

แผนภูมิที่ 3 : แสดงการเปรียบเทียบราคาข้าวของโลกและของไทย ปี 2550-2551



ที่มา : Thailand Development Research Institute (TDRI), 2009

นอกจากนั้น อัตราเงินเฟ้อของไทยที่เพิ่มขึ้นมาก ในช่วงปี 2551 โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดในเดือนกรกฎาคม 2551 ร้อยละ 9.2 อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารมากกว่าพลังงาน และส่งผลกระทบต่อคนยากจนทั้งในระดับชนบทและในเมือง ทั้งนี้ หากภาวะราคาสินค้าเกษตรมีการเพิ่มสูงอีกในอนาคต อาจทำให้การผลิตสินค้าเกษตรเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อระบบตลาดมากยิ่งขึ้น จนทำให้เกษตรกรละเลยการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและไม่สามารถรักษาความมั่นคงอาหารในครัวเรือนและชุมชนได้ในระยะยาว

(1.4) ทรัพยากรประมงลดลง จากการสูญเสียแหล่งปะการังและพื้นที่ป่า

ชายเลนซึ่งเป็นที่วางไข่และที่อยู่ของสัตว์น้ำวัยอ่อน และพื้นที่การเกษตรบริเวณชายฝั่งและปากแม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อผลผลิตสัตว์น้ำโดยรวม ปัจจุบัน ทรัพยากรประมงชายฝั่งและประมงทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม โดยสัตว์น้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งและสัตว์น้ำในทะเล มีปริมาณ ชนิด และขนาดลดลงโดยตลอด เห็นได้จากผลการสำรวจข้อมูลอัตราการจับสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมง (Catch Per Unit Effort: CPUE) ในฝั่งอ่าวไทย นอกจากนั้น ปากแม่น้ำทั่วประเทศจะเกิดการผันแปรของน้ำขึ้น น้ำลง และมีการรุกรานของน้ำเค็มเข้าสู่ลำน้ำ เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการดำรงชีวิตของพืช

สัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบ ส่งผลต่อทรัพยากรประมงรวมทั้งการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยบริเวณที่เป็นพื้นที่เสี่ยงคือป่าชายเลนจังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ระนอง พังงา ภูเก็ต จันทบุรี และตราด

(1.5) ผลผลิตปศุสัตว์ได้รับผลกระทบจากการเกิดโรคอุบัติใหม่/อุบัติ

ซ้ำ การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิโลกส่งผลกระทบด้านลบทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ปศุสัตว์โดยรวม ส่วนหนึ่งทำให้เกิดการย้ายถิ่นของสัตว์ที่สามารถนำมาซึ่งโรคภัยร้ายแรง เช่น กรณีโรคไข้หวัดนก ที่เกิดจากการย้ายถิ่นของนกธรรมชาติระหว่างภูมิภาค และนำมาซึ่งโรคระบาดไปทั่วโลก ในปี 2547 ต้องมีการทำลายสัตว์ปีก ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนกว่า 5 พันล้านบาท

(2) ผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม ผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อภาคอุตสาหกรรม

ไทยที่เห็นชัดเจนที่สุดเป็นผลสืบเนื่องมาจากภาคการเกษตร และการขาดแคลนทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิต รวมทั้งแรงกดดันจากมาตรการด้านการค้าโลก อาทิ

(2.1) ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรเนื่องจากปัญหา

วัตถุดิบทางการเกษตรขาดแคลนหรือลดลงจากภาวะภัยแล้ง ภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรที่ลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร เช่น อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน (เอทานอล และไบโอดีเซล) อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและสัตว์น้ำ เป็นต้น โดยมีตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจนในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งประเทศไทยได้ประสบกับภัยแล้งอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับความเสียหายกว่า 5 ล้านไร่ ส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคและบริโภค และผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหายมีมูลค่าถึง 193.2 ล้านเหรียญสหรัฐ

(2.2) ปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะพื้นที่ที่

เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักส่งผลต่อต้นทุนการผลิต โดยที่ความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นประกอบกับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่จะรุนแรงขึ้น เนื่องจากต้องประสบกับภาวะภัยแล้งเป็นเวลานาน และทำให้ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรมจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2548 ส่งผลให้ภาคตะวันออกของไทย โดยเฉพาะจังหวัดระยอง มีปริมาณฝนที่ลดลงและขาดช่วงทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดในพื้นที่ขาดแคลนไปด้วย และนำไปสู่วิกฤตน้ำและการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นด้วย

(2.3) มาตรการและข้อกำหนดทั้งภายในประเทศและของประเทศคู่ค้า

และเวทีการค้าโลก จะเป็นแรงกดดันต่อกลุ่มอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะ ตัวอย่างเช่น กฎหมายกักกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า ซึ่งใช้บังคับกับสินค้าไทยด้วย เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมซีเมนต์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นต้น และในอนาคตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สร้างมลภาวะจะถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่มากขึ้น และอาจจะไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในระยะต่อไป

(3) ผลกระทบต่อภาคบริการและการค้า โดยผลกระทบที่เกิดต่อภาคบริการส่วน

ใหญ่จะเกิดในด้านการท่องเที่ยว กล่าวคือ

(3.1) การกัดเซาะชายฝั่งและภัยพิบัติทางธรรมชาติส่งผลกระทบต่อ

แหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่สำคัญของไทย ชายฝั่งของประเทศไทยมีความยาวประมาณ 2,700 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 23 จังหวัด มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตชายฝั่งกว่า 12 ล้านคน มีรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในปี 2550 คิดเป็นมูลค่า 274,636.89 ล้านบาท (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2550) ภัยจากมรสุมและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ทำให้การกัดเซาะชายฝั่งรุนแรงขึ้นมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่ง ปัจจุบันพื้นที่

หาดทรายและชายฝั่งทะเล เช่น บริเวณอ่าวไทย โดยเฉพาะชายฝั่งบริเวณกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ระยอง และชายฝั่งบริเวณเพชรบุรี ลงไปถึงนราธิวาส กำลังประสบกับปัญหาน้ำทะเลกัดเซาะ โดยพบว่าชายฝั่งบริเวณปากน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกและชายหาดหัวหิน ได้ถูกน้ำกัดเซาะชายฝั่งเข้าไปเป็นระยะทางหลายร้อยเมตร ก่อให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น อาจทำให้สูญเสียแหล่งท่องเที่ยวสำคัญบางแห่ง รวมทั้งระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นจะทำให้น้ำทะเลทะลักเข้าไปปนกับน้ำจืด ทำให้น้ำจืดเพื่อการอุปโภคบริโภคลดลง ซึ่งจะสร้างปัญหาภัยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตามเกาะต่าง ๆ ที่น้ำจืดมีปริมาณจำกัดอยู่แล้ว นอกจากนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น สึนามิ ซึ่งประเทศไทยเคยประสบมาเมื่อเดือนธันวาคม 2547 ส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่สำคัญ ทำให้นักท่องเที่ยวเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ธุรกิจโรงแรมและบ้านพักอาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลได้รับความเสียหายคิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงถึง ร้อยละ 30

(3.2) อุณหภูมิที่อุ่นขึ้นของประเทศในเขตหนาวอาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางมาท่องเที่ยวเมืองไทยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ภาวะโลกร้อนจะทำให้ประเทศในเขตหนาวมีอุณหภูมิที่สูงขึ้น ประกอบกับฤดูร้อนในประเทศไทยมีระยะเวลานานขึ้น ในขณะที่ฤดูหนาวซึ่งถือเป็นช่วงไฮซีซั่นหรือฤดูการท่องเที่ยวกลับมีระยะเวลาลดลง อาจส่งผลให้นักท่องเที่ยวที่เคยหนีอากาศหนาวเดินทางมาท่องเที่ยวเมืองไทยเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาท่องเที่ยวในประเทศตนเองมากขึ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจจะส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวสำคัญทางภาคเหนือของไทยซึ่งเคยมีสภาพอากาศเย็นสบายเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวไทย เช่น เชียงใหม่ เชียงราย และเลย มีอุณหภูมิอุ่นขึ้น อาจจะทำให้นักท่องเที่ยวที่เคยชื่นชอบกับบรรยากาศในฤดูหนาวทางภาคเหนือของไทยลดน้อยลงไปด้วย

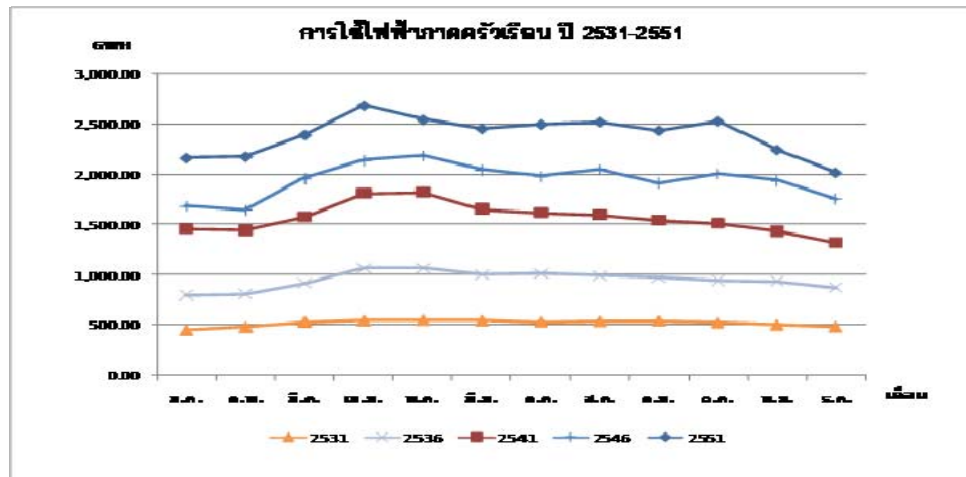
(3.3) ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อ สิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องโลกร้อนมากขึ้น และอาจสร้างผลกระทบต่อการค้าของไทย ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับภาคการค้า เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้มากขึ้นอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งการที่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะในสหภาพยุโรปนำประเด็นมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม มากำหนดเป็นมาตรฐานทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการส่งสินค้าไปยังต่างประเทศและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากไทยมีการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง และในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำมาตรการป้องกันภาวะโลกร้อนมาใช้ โดยระบุว่า สินค้าที่จะนำเข้าประเทศต้องมีกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายชั้นบรรยากาศ หากผู้ประกอบการไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานดังกล่าวได้ จะทำให้สูญเสียโอกาสทางการตลาด ตัวอย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มต้นที่จะนำเอามาตรการภาษีนำเข้าที่ปรับตามระดับคาร์บอน (boarder carbon adjustment) มาใช้เก็บกับสินค้าจากต่างประเทศที่มีคาร์บอนแฝงอยู่สูงกว่าของสหรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ก็สามารถเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบการยกระดับคุณภาพการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ประเทศไทยมีโอกาสดังกล่าวจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อใบอนุญาตการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Dingell-Boucher Bill เนื่องจากประเทศไทยมีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงกว่าร้อยละ 0.5 ของโลก กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 2005 ประเทศไทยมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับ ร้อยละ 0.93 ของโลก (หรือ 351.3 ล้านตันคาร์บอน) ทั้งนี้ หากสหรัฐอเมริกากำหนดมาตรการตอบโต้สินค้านำเข้าดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย จะส่งผลทำให้การส่งออกสินค้าของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(4) ผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐาน ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงและบ่อยครั้งขึ้น นอกจากจะสร้างความเสียหายต่อระบบสาธารณูปโภค เช่น โครงข่ายถนน โครงข่ายระบบไฟฟ้า และระบบประปา ซึ่งทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อซ่อมแซมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ ดังนี้

(4.1) อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้น อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นและการมีวันอากาศร้อนเพิ่มขึ้นจะทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคครัวเรือนมีมากขึ้น ส่งผลต่อการใช้เชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นด้วย เช่น การใช้ถ่านหินลิกไนต์เพิ่มขึ้น เป็นต้น โดยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2531 – 2551) ประเทศไทยมีความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการใช้เครื่องใช้ไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกมากขึ้น

แผนภูมิที่ 4 : การใช้ไฟฟ้าภาคครัวเรือนปี 2531 - 2552



ที่มา : สำนักนโยบายและแผนพลังงาน, 2552

(4.2) ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของน้ำดิบเพื่อการอุปโภคบริโภค การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของน้ำดิบเพื่อการผลิตน้ำประปาและเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาวะภัยแล้งและฝนทิ้งช่วงได้ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคและเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เช่น พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) เป็นต้น

(4.3) ผลกระทบต่อภาคการขนส่งและการบิน การผลักดันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการขนส่ง จะกระทบต่อการบินระหว่างประเทศ จากการที่คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ได้ผลักดันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสายการบินพาณิชย์ที่บินเข้าสหภาพยุโรป (European Union: EU) เพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้เชื้อเพลิงสำหรับภาคการขนส่งในส่วนของการบินระหว่างประเทศ โดยในระยะแรก (ปี 2554 หรือ ค.ศ. 2011) จะเรียกเก็บเฉพาะประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป และระยะที่ 2 (ปี 2555 หรือ ค.ศ. 2012) จะเรียกเก็บจากสายการบินประเทศอื่นๆ ที่บินเข้าและออกจากสหภาพยุโรป ตามระยะทางจากต้นทางถึงปลายทาง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสายการบินต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีเที่ยวบินตรงสู่สหภาพยุโรป ทำให้อาจต้องเปลี่ยนเส้นทางบินโดยแวะจอดที่ประเทศข้างเคียงก่อนบินเข้าประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งอาจทำให้สิ้นเปลืองเชื้อเพลิงและใช้ระยะเวลาในการทำการบินเพิ่มขึ้น

(4.4) ข้อตกลงหลังพิธีสารเกียวโตอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางการวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ข้อตกลงหลังพิธีสารเกียวโตที่คาดหวังให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม Non Annex I) เข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาจส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทิศทางการวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น สาขาพลังงานและภาคการขนส่งที่มีแนวโน้มจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากอันเนื่องมาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน และถ่านหิน เป็นต้น

(5) ผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน ผลกระทบจากปัญหาเรื่องโลกร้อนได้สร้างความตื่นตัวแก่ประชาคมโลกและประเทศต่างๆ จึงเกิดแนวคิดในการหามาตรการ กลไกทางการค้าเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งที่เป็นมาตรการแบบพหุภาคี เช่น มาตรการในพิธีสารเกียวโต และมาตรการแบบฝ่ายเดียวที่กำหนดขึ้นโดยประเทศต่างๆ ประเด็นที่น่าสังเกต คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มการกำหนดใช้มาตรการทางการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental-related Trade Measures) เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องโลกร้อนมากขึ้น และอาจสร้างผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อประเทศไทยได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งมาตรการทางการค้าเหล่านี้จะทวีความเข้มข้นและส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่าง กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มต้นที่จะนำเอามาตรการภาษีนำเข้าที่ปรับตามระดับคาร์บอน (border carbon adjustment) มาใช้เก็บกับสินค้าจากต่างประเทศที่มีคาร์บอนแฝงอยู่สูงกว่าของสหรัฐ และไม่ได้มีมาตรการในการจัดการกับก๊าซเรือนกระจกในประเทศของตน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการปรับให้ระดับความสามารถการแข่งขันระหว่างประเทศให้เท่าเทียมกัน เพราะขณะนี้ผู้ผลิตในสหรัฐมีต้นทุนที่สูงกว่าบางประเทศจากมาตรการการจัดการก๊าซเรือนกระจกที่เข้มงวดของตน จึงทำให้ไม่สามารถแข่งกับสินค้าที่ผลิตจากประเทศที่ไม่มีมาตรการจัดการกับก๊าซเรือนกระจกได้

ทั้งนี้ได้มีการศึกษาเป็นจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตสินค้าต่างๆ จากประเทศในกลุ่มภาคผนวก B⁸ ไปสู่ประเทศนอกกลุ่ม หรือที่เรียกว่าเกิด “การย้ายฐานการผลิตคาร์บอน” (Carbon Offshoring) ซึ่งจะส่งผลทำให้การปลดปล่อย GHGs ของประเทศในกลุ่มภาคผนวก B ลดลง แต่กลับไปเพิ่มขึ้นในประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B แทน หรือเกิดการรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon Leakage) นั่นเอง โดย Peter and Hertwich (2008)⁹ ได้ทำการประมาณการ พบว่าสัดส่วนของ GHGs ที่แฝงอยู่ (embedded) ในสินค้าส่งออกสุทธิ หรือที่เรียกว่า Balance Emission Embodied in Trade: BEET) ของประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B นั้นได้มีค่าสูงขึ้น ในขณะที่ของประเทศในกลุ่มภาคผนวก B ได้ลดลง แสดงว่าประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B ได้ทำการผลิตสินค้าและ GHGs แทนให้แก่กลุ่มประเทศในภาคผนวก B

การเพิ่มขึ้นของ GHGs จากประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดแรงกดดันจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศที่กำลังพัฒนาให้ต้องมีส่วนรับผิดชอบมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะมีการกดดันให้ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B ต้องมีพันธกรณีในการลด GHGs ภายหลังที่พิธีสารเกียวโตหมดอายุลงในปี 2555 ดังนั้นหากประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่พอจะอ้างได้ว่าจะมีความพยายามแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนดังกล่าวแล้ว สินค้าส่งออกจากไทยก็จะต้องประสบกับภาษีชนิดใหม่อย่างแน่นอน นอกจากนี้ กติกาโลกรุ่นใหม่ (Post-Kyoto Regime) เพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อนก็น่าจะส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อประเทศไทยเร็วกว่าผลกระทบจากตัวปัญหาโลกร้อนเสียด้วยซ้ำ

⁸ ประเทศในกลุ่ม Annex1(อุตสาหกรรม) ที่ดำเนินการในการลด GHG ตามเงื่อนไข/ข้อกำหนดมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อาทิ JI EIT CDM

⁹ Peter, G.P.; and E.G. Hertwich (2008) “Post-Kyoto greenhouse gas inventories: production versus consumption,” Climate Change, 86, p. 53.

Annex B			Non-Annex B		
	BEET MtCO ₂	BEET as a % of production-based emissions		BEET MtCO ₂	BEET as a % of production-based emissions
Switzerland	-63.1	-122.9%	Singapore	-62.8	-128.2%
Latvia	-4.6	-60.7%	South Korea	-45.4	-11.4%
United Kingdom	-102.7	-16.6%	Morocco	-2.5	-6.3%
Germany	-139.9	-15.7%	Mexico	-17.6	-4.5%
Japan	-197.0	-15.3%	Brazil	+2.5	+0.8%
United States	-438.9	-7.3%	India	+70.9	+6.9%
Canada	15.5	+2.8%	China	+585.5	+17.8%
Australia	57.9	+16.5%	Indonesia	+58.1	+19.0%
Russia	324.8	+21.6%	South Africa	+123.5	+38.2%

Source: Peters and Hertwich, forthcoming.

4.1.3 ผลกระทบทางสังคม ผลกระทบในมิติทางสังคมจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อการดำเนินชีวิตของปัจเจกชน ชุมชน หรือสังคม มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ตามระดับความเปราะบาง (Vulnerability)¹⁰ ต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การเปิดรับ/ความเป็นไปได้ที่จะได้รับผลกระทบ (Exposure) ความอ่อนไหว (Sensitivity) และขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง (Coping/adaptive capacity) ซึ่งผลกระทบทางสังคมที่สำคัญเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ได้แก่

(1) **ภาวะโลกร้อนจะซ้ำเติมปัญหาความยากจน** การสูญเสียผลผลิตทางการเกษตรจากการเกิดภัยแล้งยาวนาน ขณะที่บางพื้นที่เกิดน้ำท่วมซ้ำซากไม่สามารถเพาะปลูก ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ ประชาชนประสบความยากลำบาก ต้องใช้ทุน แรงงาน และเวลาในการซ่อมแซมบ้านเรือน รวมถึงสิ่งสาธารณะที่เสียหาย จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะครอบครัวเกษตรกรจะมีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจนมากขึ้น เนื่องจากประสบปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน หรือต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นขณะที่ผลผลิตตกต่ำ ทั้งนี้ ครอบครัวที่ยากจนจะเผชิญปัญหาและอยู่ในภาวะที่ยากลำบากมากกว่ากลุ่มอื่น

(2) **เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นของประชากร** ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา และปัญหาการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้ส่งผลให้ประชาชนต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน ขณะเดียวกัน ปัญหาฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลและภัยแล้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อภาคเกษตรกรรมและความเป็นอยู่ของเกษตรกร ทำให้ในหลายๆ พื้นที่เกษตรกรจำเป็นต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปหางานทำในภาคธุรกิจอื่นๆ ทั้งในและนอกพื้นที่ เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย หรืออาจนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน รวมทั้งความขัดแย้งแย่งชิงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น และมีความซับซ้อนยากแก่การแก้ไข เพราะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม ความยากจน และความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากร

(3) **การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทำให้การแพร่ระบาดของโรคมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น**¹¹ ทั้งโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมทั้งในแง่ของสุขภาพและเศรษฐกิจ มีแนวโน้มการกลับมาของโรคที่สูญพันธุ์ไปแล้ว การเกิดโรคระบาดในพื้นที่หรือภูมิภาคที่โรคนั้นไม่เคยปรากฏมาก่อน

¹⁰ ความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หมายถึง ระดับที่ระบบใดระบบหนึ่งไม่สามารถที่จะรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่เกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงภาวะความแปรปรวนและความรุนแรงของสภาพอากาศ ความเปราะบางเป็นฟังก์ชันของลักษณะ ขนาด และอัตราการแปรปรวนของสภาพอากาศที่ระบบหนึ่งๆ ได้รับผลกระทบ รวมทั้งความอ่อนไหว และศักยภาพในการรับมือและปรับตัวของระบบนั้นๆ (IPCC, 2007)

¹¹ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). สุขภาพคนไทย 2551.

และการกลายพันธุ์ของโรค อากาศร้อนทำให้พาหะนำโรคติดต่อบางชนิดเพิ่มจำนวนเร็วขึ้น โดยเฉพาะยุง แมลงวัน และหนู โรคติดต่อบางชนิดจึงแพร่กระจายได้มากขึ้น¹² เช่น โรคไข้เลือดออก โรคมาลาเรีย โรคไข้ปวดข้อยุงลาย (โรคชิคุนกุนยา) โรคท้องร่วง โรคอหิวาตกโรค โรคฉี่หนู เป็นต้น ทั้งนี้ ภาวะโลกร้อนถูกระบุว่า มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการแพร่ระบาดของโรคที่มีแมลง คือ ยุงเป็นพาหะ¹³ โดยเฉพาะไข้เลือดออกอย่างชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่รุนแรงทำให้ความเสี่ยงต่ออัตราความเจ็บป่วยและการตายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ เด็กทารก และประชากรที่มีความผิดปกติของระบบทางเดินหายใจ และหลอดเลือดหัวใจ สำหรับโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (H1N1) จากรายงานล่าสุดของสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรคเมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 2552 พบว่าในประเทศไทยมีผู้ป่วยโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (H1N1) แล้วรวม 1,289 ราย โดยมีผู้เสียชีวิต 2 ราย

(4) ปัญหาสาธารณสุขภายใต้การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้น ๆ โดยเฉพาะเมื่อผนวกกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดความรุนแรงหรือผลกระทบในวงกว้างต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ รายงานการศึกษาเรื่องผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB, 2009) ชี้ให้เห็นว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทย เป็นภูมิภาคที่มีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกอย่างมีนัยสำคัญ และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ตามระดับอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มขึ้น โดยระบุว่า การเพิ่มสูงขึ้นของอุณหภูมิ 1-3 องศาเซลเซียส จะทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคมาลาเลียและไข้เลือดออกมากขึ้น และหากอุณหภูมิขยับเพิ่มสูงขึ้น 2-5 องศาเซลเซียส จะมีผลทำให้ประชาชนเจ็บป่วยจากโรคหัวใจและหลอดเลือด และระบบทางเดินหายใจมากขึ้น ทั้งนี้การที่เศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประชากรจำนวนมากในภูมิภาคนี้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก จึงเป็นความท้าทายหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงประเทศไทย ที่จะต้องเตรียมพร้อมรับมือและหาทางบรรเทาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

4.2 การดำเนินงานของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาลอกร้อน

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) และเข้าร่วมเป็นภาคีในกรอบอนุสัญญา เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 รวมทั้งยังได้ลงนามรับรองพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงพันธกรณีแรกของพิธีสารเกียวโต (ระหว่าง พ.ศ. 2551-2555) หากแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ก็ได้กำหนดแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas – GHG) และสนับสนุนการดำเนินการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism – CDM) ไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนามาตรฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก โดยได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท ภายใต้บทบาทและภารกิจของหน่วยงานและองค์กรดังนี้

¹² สพ.ญ. วราพร พิมพ์ประไพ, ผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อการเกิดโรคสัตว์สู่คนอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ

¹³ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, สุขภาพคนไทย 2551 โลกร้อน ภัยคุกคามจากน้ำมือมนุษย์ : ไข้เลือดออกระบาดหนัก จากภาวะโลกร้อน พ.ศ.2551 หน้า 51

4.2.1 แผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท

(1) ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

พ.ศ. 2551-2555 โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพร้อมให้กับประเทศในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมี 6 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ 1) การสร้างความสามารถในการปรับตัว 2) การสนับสนุนการลดการปล่อยและเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก 3) การสนับสนุนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 4) การสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา 5) การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 6) การพัฒนาการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งยุทธศาสตร์แห่งชาติฯ ดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของ ครม.แล้ว เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2551 โดยยังได้มีการจัดทำแผนการจัดการในสาขาที่ส่งผลกระทบสูง เช่น แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มขีดความสามารถของทุกภาคส่วนในการอนุรักษ์ รวมทั้งยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก เพื่อจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างบูรณาการ มีประสิทธิผลและยั่งยืน

ทั้งนี้ เพื่อผลักดัน และขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเสนอจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รวมทั้ง ยังได้ดำเนินการจัดตั้ง “องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (อบก.)” ขึ้นภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อมูล ให้คำแนะนำและดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด

(2) แผนบรรเทาภาวะโลกร้อนด้านการเกษตร พ.ศ. 2551 – 2554 โดย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างภาคเกษตรกับภาวะโลกร้อน ทั้งในด้านผลกระทบและการปรับตัว และพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์ความรู้ ระบบข้อมูลการลดและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกและระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการใช้ความรู้และเทคโนโลยีในการเตรียมความพร้อมรับมือผลกระทบต่อพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความอ่อนไหว ชนิดพืชและพันธุ์สัตว์ ผลผลิตการเกษตร ซึ่งมีการดำเนินงาน 3 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ 1) การบริหารจัดการความรู้ 2) การป้องกันและแก้ไขปัญหา และ 3) การประชาสัมพันธ์ โดยแบ่งแผนงานออกเป็น 5 ด้านคือ พืช ดิน น้ำ ปศุสัตว์และการประมง และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการเกษตร

(3) ยุทธศาสตร์พลังงาน โดยกระทรวงพลังงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์ใช้

หลักเศรษฐกิจพอเพียงในกิจการพลังงานของประเทศ โดยมุ่งเน้นใช้พลังงานอย่างรู้คุณค่าเพื่อลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ และพิจารณาเลือกใช้พลังงานทดแทนภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อความมีเสถียรภาพของราคาและความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค และการรักษาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ความมั่นคงด้านพลังงาน 2) พลังงานทดแทน 3) การกำกับดูแลราคาและความปลอดภัย 4) การอนุรักษ์พลังงานและประสิทธิภาพ และ 5) การดูแลสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ในส่วนของยุทธศาสตร์พลังงานทดแทนนั้น ยังได้จัดทำ แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 – 2565) เพื่อผลักดันให้ใช้พลังงานทดแทนเป็นหลักแทนการนำเข้าน้ำมัน รวมทั้งเพิ่มความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้ประเทศ ซึ่งวางเป้าหมายการพัฒนาเป็น 3 ระยะ ได้แก่ แผนระยะสั้น (พ.ศ. 2551 - 2554) มุ่งเน้นส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่ได้รับการยอมรับแล้ว และมีศักยภาพแหล่งพลังงานทดแทนสูง โดยใช้มาตรการสนับสนุนทางการเงินเต็มรูปแบบ แผนระยะกลาง (พ.ศ. 2555 - 2559) ส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ และสร้างความเข้มแข็งให้กับการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชน และแผนระยะยาว (พ.ศ. 2560 - 2565) โดยส่งเสริมเทคโนโลยี

พลังงานทดแทนใหม่ๆ ที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์ส่งออกเชื้อเพลิงชีวภาพและการส่งออกเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น

(4) แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554

โดยกระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมและพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นปรับปรุงการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการและการเข้าถึงการบริการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม 2) การพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม 3) การเสริมสร้างศักยภาพภาคีเครือข่ายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารสาธารณะและการเข้าถึงข้อมูลด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม 5) การส่งเสริมสนับสนุนการใช้มาตรการทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และสังคม 6) การส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และ 7) การสนับสนุนและปฏิบัติตามพันธกรณี ข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจากนี้ เพื่อให้ระบบการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคที่สำคัญในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระทรวงสาธารณสุขยังได้จัดทำแผนปฏิบัติการแม่บทการเตรียมความพร้อมสำหรับการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่ พ.ศ.2552 เพื่อดำเนินการป้องกัน ควบคุม แก้ไขสถานการณ์โรคไข้หวัดนก และการเตรียมความพร้อมสำหรับการระบาดของไข้หวัดใหญ่ รวมทั้งไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (H1N1) ของประเทศไทย

ทั้งนี้ แผนและยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น เป็นแผนที่สะท้อนภารกิจหลักของหน่วยงาน ที่ต้องการจะเตรียมพร้อมประเทศไทยในการรับมือและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นกับพื้นที่และสาขาการผลิตจากเหตุการณ์ภาวะโลกร้อน อย่างไรก็ดี การรับมือกับปัญหาโลกร้อนในบริบทของประเทศไทย ต้องการการบูรณาการทางความคิดเพื่อวางกรอบและกำหนดทิศทางของประเทศในภาพรวม เพื่อรองรับผลกระทบและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็น Cross Border Issue ดังนั้น เพื่อให้เกิดการบูรณาการด้านแผนและยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมบริบทการพัฒนาประเทศให้เกิดเอกภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำแผนแม่บทเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ความผันผวนของราคาพลังงาน และวิกฤตอาหารของโลก เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในบริบทที่เกี่ยวข้องกับภาวะโลกร้อน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและครอบคลุมมิติการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมพร้อมประเทศไทยในระยะยาวต่อการปรับตัวและบรรเทาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างเท่าทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว

4.2.2 ผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ

นอกจากแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้วยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการเพื่อรับมือกับภาวะโลกร้อนอย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

(1) การปรับเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ได้แก่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อรับมือกับความรุนแรงและความถี่ของพายุ ภัยแล้ง และปัญหาน้ำท่วมที่เพิ่มขึ้น การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและพื้นที่ชุมชนนิเวศชายฝั่งทะเล โดยการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศชายฝั่งทั่วประเทศ เป็นต้น การจัดการภัยธรรมชาติ เช่น การจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลการประเมินสถานการณ์น้ำ การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม เป็นต้น การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการปลูกป่าทดแทน การปลูกป่าต้นน้ำ การสร้างป่าเปียกเพื่อเป็นแนวกันไฟป่า เป็นต้น การดำเนินงานด้านสุขภาพอนามัย เช่น ติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวัง และควบคุมโรคในเขตร้อน โดยเฉพาะโรคที่อาศัยอยู่เป็นพาหะ เช่น มาลาเรีย และโรคเท้าช้าง เป็นต้น การดำเนินงานด้านเกษตรกรรม

เช่น การอนุรักษ์สายพันธุ์พืชพื้นเมืองที่ด้านทานแล้ง การพัฒนาและปรับปรุงสายพันธุ์พืชทนแล้ง และการส่งเสริมการปลูกพืชที่มีความหลากหลาย เป็นต้น

(2) **การวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**
หลายหน่วยงานได้มีการวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ การศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การศึกษาผลกระทบต่อภาคการผลิตที่สำคัญ เช่น ภาคเกษตรกรรม แหล่งน้ำ รวมทั้งงานวิจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามพันธกรณีของประเทศ การพัฒนาบุคลากร เครือข่ายนักวิจัย และฐานข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

(3) **การดำเนินงานในระดับพื้นที่** กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ลงนามบันทึกข้อตกลง ปฏิญญากรุงเทพมหานคร ว่าด้วยความร่วมมือลดปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการสนับสนุน ส่งเสริมทุกกิจกรรมที่มีส่วนช่วยลดภาวะโลกร้อน ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สนับสนุนและส่งเสริมวิถีชีวิตบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง ปลูกต้นไม้ยืนต้นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง และเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ เกี่ยวกับกิจกรรมการลดและป้องกันภาวะโลกร้อนอย่างต่อเนื่องในทุกโอกาส

4.3 แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ

การเตรียมพร้อมของประเทศไทยให้สามารถรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันและปรับตัวรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเท่าทัน รวดเร็ว และมีปัจจัยทั้งภายนอกและภายในมาเกี่ยวข้องนั้น มีประเด็นการพัฒนาที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญในอนาคต ดังนี้

4.3.1 พันธกรณีและข้อตกลงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม
ภายหลังการสิ้นสุด first commitment period (2008-2012) ของพิธีสารเกียวโต ประชาคมโลกคาดหวังให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม Non-Annex I) มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น โดยมีข้อเสนอให้มีพันธะในรูปแบบ non-binding agreement เพื่อคงระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะแรกและตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะต่อไปโดยคาดว่าข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้ UNFCCC สำหรับช่วง post-2012 จะมีความชัดเจนมากขึ้นทั้งทางด้านทิศทางและรายละเอียดภายหลังการประชุม COP 15 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนธันวาคม 2552 แม้จะเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยจะยังไม่อยู่ในกลุ่มประเทศเป้าหมายที่ประเทศ Annex I ต้องการตั้งให้เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ประเทศไทยก็ควรเตรียมความพร้อมในการรับมือกับพันธกรณีที่อาจเกิดขึ้นจากข้อตกลงนานาชาติสำหรับช่วง post-2012 โดยจะต้องเร่งดำเนินการศึกษาเตรียมการกำหนดแนวทาง นโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อแสวงโอกาสทางเศรษฐกิจ และเพื่อแสดงความรับผิดชอบที่ประเทศไทยจำเป็นต้องแบกรับในอนาคตจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายหลังจากการสิ้นสุดระยะเวลาของพิธีสาร Kyoto ทั้งที่เป็น กลไกสนับสนุนในเชิงบวกเพื่อนำสู่การลดการปล่อยก๊าซโดยสมัครใจ และรวมถึงกลไกภาคบังคับในรูปแบบพันธกรณีใหม่ๆ ที่อาจปรากฏขึ้นในการเจรจา

4.3.2 การกีดกันทางการค้าอันเนื่องมาจากมาตรการแก้ไขปัญหภาวะโลกร้อนจะมีมากขึ้น
ประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มการกำหนดใช้มาตรการทางการค้าเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหारेื่องโลกร้อนมากขึ้น และอาจสร้างผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อประเทศไทยได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งมาตรการทางการค้าเหล่านี้จะทวีความเข้มข้นขึ้น เช่นมาตรการ Border Carbon Adjustment ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น กฎระเบียบ และข้อตกลงต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการภาวะโลกร้อน จะส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของประเทศไทย จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยที่จะต้องศึกษา ติดตาม จดบันทึก ทำที่ ความก้าวหน้าในการดำเนินงานเรื่องโลกร้อนของประเทศสหรัฐและประเทศคู่ค้าอื่นๆ ที่สำคัญของไทย รวมทั้งเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อปรับตัว ป้องกันและรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกใหม่ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากความตกลงพหุภาคีหรือจากประเทศคู่ค้า

4.3.3 การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะส่งผลทำให้อาเซียนพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน เป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง เป็นภูมิภาคที่มีความเท่าเทียมกันของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และภูมิภาคที่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเศรษฐกิจโลก จะช่วยสร้างโอกาส และเพิ่มศักยภาพด้านการค้าและการลงทุนทั้งภายในและภายนอกมากขึ้น จึงนับเป็นโอกาสสำคัญสำหรับประเทศไทยที่จะต้องเร่งปรับตัวและใช้โอกาสจากการเปิดตลาดและการผ่อนปรนเงื่อนไข รวมทั้งมาตรการทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ว่าภาษีของประเทศในประชาคมอาเซียน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาการค้าและการลงทุนที่ประเทศไทยมีความพร้อมและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง เช่น อุตสาหกรรมอาหาร ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ การท่องเที่ยวและบริการสุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็ต้องเร่งดำเนินมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมที่ไม่พร้อมในการแข่งขัน หรือไม่มีความได้เปรียบในด้านต้นทุน ซึ่งจะมีผลกดดันให้ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องเลิกกิจการและออกจากตลาดไป

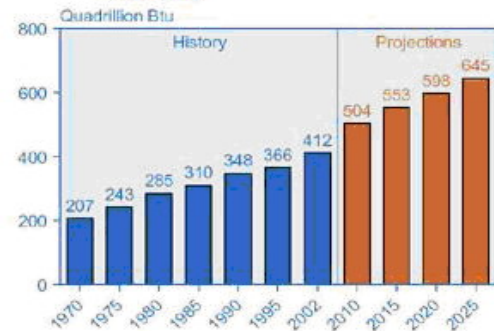
4.3.4 การย้ายฐานการผลิตคาร์บอน (Carbon offshoring) การย้ายฐานการผลิตมาอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาทำให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถรักษาระดับและรูปแบบการบริโภคและในขณะเดียวกันสามารถลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศโดยการย้ายฐานอุตสาหกรรมไปนอกประเทศ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งจะต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภายภาคหน้าที่มาจากการผลิตที่ตนเองไม่ได้บริโภค ดังนั้น หากประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทย ซึ่งเป็นฐานการผลิตสินค้าเพื่อป้อนอุปสงค์ของประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ตื่นตัวในประเด็นการย้ายฐานการผลิตคาร์บอน และการรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon leakage) แล้วจะส่งผลทำให้ ปริมาณบัญชีคาร์บอนของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งก็จะเป็นผลทำให้ถูกเพ่งเล็งและกดดันให้ต้องมีพันธกรณีในการรับผิดชอบการลด GHGs ในอนาคต โดยตกเป็นผู้ต้องรับภาระที่ไม่สมควรจะเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนายังคงจะต้องเป็นแหล่งที่รับการลงทุนโดยตรงและเป็นแหล่งผลิตสินค้า ที่สำคัญของโลกต่อไป ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาคมโลก และประเทศไทยจะต้องมีการคำนึงถึงกลไกที่จะมีส่วนช่วยให้มีการถ่ายทอดและสนับสนุนการรับเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา เช่นการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ ตลอดจนความร่วมมือทางเทคนิคต่างๆ

4.3.5 ความต้องการพลังงานของโลกเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พลังงาน อัตราการใช้พลังงานของโลกในภาพรวมจะพุ่งสูงขึ้น เนื่องจากการเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น จีน และอินเดีย ซึ่งทำให้โลกมีปัจจัยการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่ราคาพลังงานฟอสซิลมีความผันผวนอย่างรุนแรงจากภาวะสงคราม การเก็งกำไร และการกักตุนไว้ด้วยเหตุผลทางความมั่นคง หน่วยงาน The International Energy Agency (IEA) ของสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการขยายตัวของราคาพลังงาน จะมีการปรับขยายขึ้นที่อัตราประมาณ 1% ทุกปี ซึ่งเป็นผลจากปัจจัยการขยายกำลังการผลิตของประเทศใน Middle East & North Africa ไม่เพียงพอกับอุปทานการใช้น้ำมัน ขณะที่โลกมีศักยภาพพลังงานฟอสซิลอยู่เพียง 250 ปี และหากหาแหล่งพลังงานเสริมไม่เพียงพอ ศักยภาพพลังงานก็จะเหลือเพียงไม่เกิน 130 ปี จากปัจจัยดังกล่าว โลกกำลังเปลี่ยนผ่านรูปแบบการใช้พลังงานไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ แต่ต้องใช้เวลาหลายสิบปี

ความต้องการพลังงานของโลกที่เพิ่มขึ้น ยังนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมหาศาล ในขณะที่ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงเพื่อรักษาอุณหภูมิของโลกไม่ให้เกินระดับ 2 องศาเซลเซียสที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์และระบบนิเวศพร้อมๆ กับการตอบสนองความต้องการพลังงานของโลกที่สูงขึ้น จึงเป็นเรื่องยาก หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการใช้พลังงาน

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

Figure 7. World Marketed Energy Consumption, 1970-2025



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

ตารางที่ 3 : การใช้พลังงานของโลก (International Energy Outlook, 2005)

ตารางที่ 4 : ศักยภาพพลังงานของโลกที่มีอยู่ (US EIA, 2005)

4.3.6 ความมั่นคงทางด้านอาหาร แนวโน้มวิกฤติพลังงานที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤติอาหารของโลก ทำให้การบริหารจัดการมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทย ซึ่งมีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด ในอนาคตความต้องการที่ขัดแย้งกันระหว่างการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ ความต้องการพื้นที่เพาะปลูกพืชอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลกที่ขยายตัวอย่างมาก รวมถึงความจำเป็นด้านการอนุรักษ์เพื่อรักษาความอยู่รอดโดยรวมของระบบนิเวศ โดยแนวโน้มในอนาคตของปัจจัยสำคัญทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) **ความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้น** จากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก โดยคาดการณ์ว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะทวีปเอเชีย (ประเทศ อินเดีย จีน) และ ทวีปแอฟริกา จะทำให้ความต้องการอาหารและพลังงานสูงขึ้นมาในอนาคต ในส่วนของความต้องการบริโภคข้าวของโลก ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉพาะประชากรในกลุ่มแอฟริกาที่มีความต้องการบริโภคข้าวสูงขึ้น¹⁴ (สมพร, 2551) ซึ่งจะส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรและอาหารโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งนี้จากการคาดการณ์ของหน่วยวิจัยเศรษฐกิจ (Economic Research Service: ERS) ของกระทรวงเกษตรสหรัฐ คาดว่า ราคารัฐพิชทั่วโลกจะยังคงปรับขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1 ทุกปี ไปจนถึงปี 2559 จะทำให้ ณ ปลายปี 2559 ราคารัฐพิชเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.3 จากระดับปลายปี 2551

¹⁴ การบริโภคข้าวของประชากรในแถบแอฟริกายังมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับระดับรายได้ (ยิ่งรายได้เพิ่มขึ้น การบริโภคข้าวจะเพิ่มขึ้นด้วย) การที่เศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มนี้เริ่มดีขึ้น ทำให้คนเปลี่ยนจากการบริโภคพืชไร่ มาเป็นการบริโภคข้าวเพิ่มมากขึ้น และกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของตลาดข้าวในภูมิภาคนี้ตามมา

ตารางที่ 5 : ประเมินการณ์ประชากรโลกและระดับรายได้ ตั้งแต่ปี 1997 – 2016 แยกตามทวีป

	Population			Income		
	1997-2006	2007-2016	2006 million	1997-2006	2007-2016	2006 income share
World	1.23	1.08	6 530	2.86	3.05	100
Africa	2.20	2.04	923	4.21	4.32	1.8
Latin America and Caribbean	1.40	1.17	564	2.27	3.79	5.9
North America	1.02	0.86	332	2.81	2.62	32.3
Europe	0.29	0.06	527	2.20	2.13	27.6
Asia	1.15	0.98	4 150	3.55	4.02	30.3
Oceania	1.36	1.08	33	3.33	2.72	2.0

Note: Income is measured by GDP at USD 2000 market prices. Average annual growth is the least-squares growth rate (see glossary).
Source: UN World Population Prospects (2004 Revision), World Bank Global Economic Prospects 2007 (November 2006).

(2) การผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารโลกและของไทย

เปลี่ยนแปลง ในภาพรวมปริมาณผลผลิตพืชอาหารโลกลดลง เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และศักยภาพของเทคโนโลยีเดิม ทำให้ขอบเขตการเพิ่มขึ้นของอุปทานและผลผลิตอาหาร โดยเฉพาะข้าวมีจำกัด และไม่สามารถขยาย Frontier ของการผลิตให้เพิ่มสูงขึ้นกว่าปัจจุบันได้มากนัก ประกอบกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการแปรปรวนของภูมิอากาศ ทำให้ผลผลิตอาหารแปรปรวน และอาจลดลง อย่างไรก็ดีตาม มีการคาดการณ์ว่า **พื้นที่การเกษตรในบางประเทศของโลกอาจเพิ่มขึ้น** เช่น เกิดการปฏิวัติเขียวของประเทศในทวีปแอฟริกา การละลายของน้ำแข็งในเขตทุนดา เป็นต้น ทำให้ผลผลิตเกษตรบางชนิดของโลกเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลกและของไทย และการบริหารจัดการผลผลิตทำได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ การค้าขายสินค้าเกษตรระหว่างประเทศจะมีข้อบังคับที่เข้มงวดมากขึ้น เช่น มาตรการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) Fishing) ของสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งจะเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 อันจะมีผลกระทบต่อรูปแบบการทำประมงและการส่งออกสินค้าประมงของไทย โดยเฉพาะประมงขนาดเล็ก ดังนั้น การหาแนวทางเพื่อเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

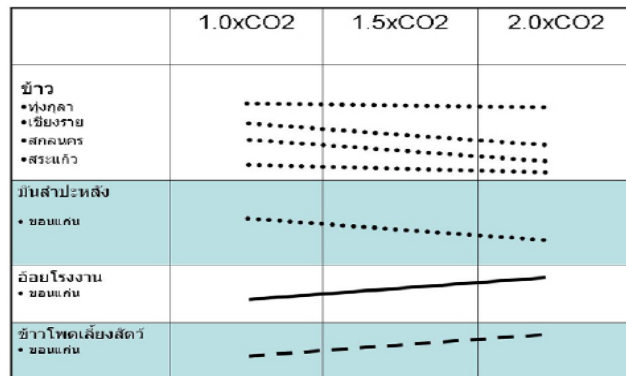
(3) ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรไทยมีปริมาณและคุณภาพลดลง ได้แก่

1) **พื้นที่ทำการเกษตรลดลง** เนื่องจากการพังทลายอย่างรุนแรงของดิน ความแห้งแล้งทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินเสื่อมถอยลง นอกจากนี้ ยังมีผลจากการรุกรานของน้ำทะเลเข้ามาในพื้นที่เพาะปลูกกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ได้ลดลง 2) **ภูมิอากาศแปรปรวน** ภัยธรรมชาติมีความถี่เพิ่มขึ้นและมีความรุนแรงมากขึ้น ปริมาณฝนตกมากขึ้นในช่วงเวลาสั้นทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมบ่อยและรุนแรงในฤดูฝน และมีฤดูแล้งที่คาดว่าจะยาวนานและรุนแรงมากขึ้น 3) **ปริมาณน้ำแปรปรวนและลดลงในบางพื้นที่** จากปริมาณฝนที่ตกลงในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วน การระเหยของน้ำจะมากและเร็วขึ้น ทำให้มีการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่ โดยรวมปริมาณน้ำเป็นประโยชน์จะลดลง น้ำมีตะกอนเพิ่มขึ้น 4) **อุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้น** โดยเฉพาะในพื้นที่สูงในภาคเหนือและตอนบนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดเลย 5) **ความหลากหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ลดลง** โดยเฉพาะในลุ่มน้ำโขงลดลงอย่างต่อเนื่อง และ 6) **การระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช** จากความผันผวนของสภาพภูมิอากาศจะทำให้การระบาดของยุงอาณานิคมหรือเพิ่มความสามารถทำลายรุนแรงมากขึ้น

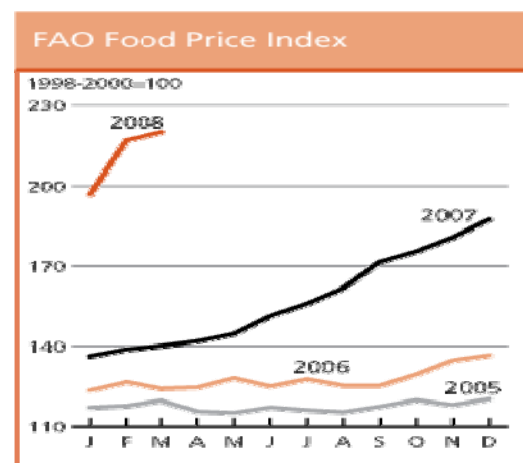
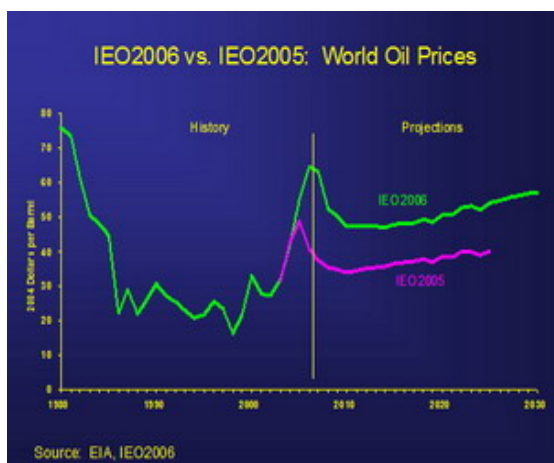
(4) ปริมาณผลผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานมีความผันผวนและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น 1-2 °C ในพื้นที่นาข้าว เช่น ในทุ่งกุลาร้องไห้ จะทำให้เกิดภาวะภัยแล้งมากขึ้น และกระทบต่อปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิของประเทศ โดยจากการคาดการณ์ของ SEA START พบว่า

การเพิ่มขึ้นระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิ ส่งผลให้อายุข้าวมีระยะเวลาสั้นลง ทำให้ผลผลิตข้าว ในพื้นที่ ทุ่งกุลาร้องไห้ เชียงราย สกลนคร และสระแก้ว ลดลง ในขณะที่ การเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำฝนจากภาวะแปรปรวน ในภาคกลาง จะทำให้เกิดน้ำท่วมบ่อยครั้งและจำนวนความถี่มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการผลิตข้าวในแถบ ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ข้าวเจริญเติบโตไม่ดีพอ ความผันผวนของภูมิอากาศอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการหักล้ม ของต้นข้าว การเก็บเกี่ยวทำได้ยากขึ้น และผลผลิตลดลง ทั้งนี้ คาดการณ์ว่า ผลผลิตอ้อยโรงงานและข้าวโพด เลี้ยงสัตว์จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นพืชที่มีการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีอุณหภูมิสูงได้ดี

แผนภูมิที่ 5 : แนวโน้มของผลผลิตพืชหลักที่ได้จากแบบจำลองพืช (DSSAT4) ในสภาพที่มีระดับความเข้มข้นของ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 3 ระดับ ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



(5) **ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น** ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง การผลิตพืชอาหารและพืชพลังงาน เนื่องจากการขยายการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงมีข้อจำกัดและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ในขณะที่ ผู้ผลิตสินค้าเกษตรจะขยายการผลิตพืชอาหารจากความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะไม่สมดุล ระหว่างพื้นที่เพาะปลูกพืชเพื่อบริโภคและพืชพลังงาน โดยแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารและพลังงานจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันนับตั้งแต่ปี 2006-2008 ระดับราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า เกษตร การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันทำให้ความต้องการพืชพลังงานเพิ่มขึ้น (ข้าวโพด อ้อย ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน) โดยการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนในประเทศต่างๆ ส่งผลให้เกิดการแย่งพื้นที่ปลูกพืชอาหาร



(6) **ต้นทุนการผลิตอาหารและต้นทุนค่าเสียโอกาสผลิตอาหารเพิ่มสูงขึ้น** จากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ ปุ๋ยเคมี ค่าจ้างไถ ค่าเช่า ที่ดิน และค่าจ้างแรงงาน ต้นทุนการผลิตข้าวของไทย ปรับเพิ่มจากเดิมตันละ 5,000 – 6,000 บาท มาอยู่ระหว่าง ตันละ 8,000 – 9,000 บาท ทำให้ฐานราคาสินค้าอาหารปรับสูงขึ้น (สมพร, 2551) นอกจากนั้น การจัดสรรพื้นที่และ

ทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าอาหาร แทนการผลิตพืชพลังงาน ซึ่งมีราคาสูงกว่า ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการทำ การเกษตรและผลิตอาหารสูงขึ้น

4.4 โอกาสของประเทศไทยบนวิกฤติ

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ ต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แต่ใน ขณะเดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างโอกาสทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารจัดการ ทรัพยากรให้กับประเทศได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ

4.4.1 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)

โดยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ เศรษฐกิจที่คำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนในการผลิตและ บริโภค โดยการปรับรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพ ส่งเสริมการผลิตที่สะอาด สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในภาคการผลิตที่เน้นการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ โดยส่งเสริมการเกษตร การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสะอาด การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานสีเขียว การพัฒนาอาคาร ที่อยู่อาศัยที่ประหยัดพลังงาน ตลอดจนการส่งเสริมระบบการขนส่ง สาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการวางผังเมืองที่ผสมผสานระบบนิเวศน์ เข้าด้วยกัน โดยกำหนดมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ทั้งการเงินการคลัง การปรับระบบภาษี และมาตรการทาง การตลาด ควบคู่กับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแบบแผนการบริโภคของสังคมให้มุ่งสู่ความยั่งยืน โดยส่งเสริมการ บริโภคสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การปลูกฝังจิตสำนึก สร้างค่านิยมในการดำเนินชีวิต และองค์ความรู้ เรื่องการ บริโภคที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการ ผลิตสินค้าและบริการสีเขียว และสินค้าและบริการเชิงสร้างสรรค์ เพื่อนำไปสู่สังคมเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ

4.4.2 ด้านเกษตร

(1) โอกาสในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ โดยการคงรักษาความ เป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสำคัญของโลก

ประเทศไทยสามารถผลิตอาหารได้จำนวนมาก เพียงพอต่อความต้องการ ของประชากรภายในประเทศ และเหลือสำหรับการส่งออกไปยังประเทศต่างๆ โดยประเทศไทยส่งออก ข้าว มัน และ ยางพารา เป็นอันดับ 1 ของโลก ในขณะที่ ส่งออก อ้อย และ ปาล์ม เป็นอันดับที่ 2 และ 3 ตามลำดับ วิกฤตอาหาร โลกที่ผ่านมา ตลอดจน ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตอาหารมากนัก ผู้บริโภคในประเทศแม้ว่าจะต้องซื้อ สินค้าธัญญาหารในราคาที่สูงขึ้น แต่ก็ไม่ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลน จนนำไปสู่การจลาจลและการประท้วงอย่าง รุนแรง และประเทศไทยมีพื้นฐานทางการเกษตรที่เข้มแข็ง เป็นโอกาสที่จะสามารถพัฒนาได้ โดยไม่ประสบ ปัญหาด้านความสามารถในการผลิตอาหาร รวมทั้ง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยปริมาณการผลิตที่มากขึ้น ขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็มีแหล่งพลังงานทางเลือกอื่นๆ รวมทั้ง การพัฒนาเอทานอล และไบโอดีเซล ซึ่งสามารถ ลดการพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน

ตารางที่ 6 : แสดงส่วนแบ่งตลาดและลำดับการส่งออกของไทยในตลาดโลก

ประเภทของพืช	ข้าว	มันสำปะหลัง	อ้อย	ยางพารา	ปาล์มน้ำมัน
ส่วนแบ่งในตลาดโลก	34.91%	70%	9.61%	42.54%	0.99 %
/อันดับในตลาดโลก	(อันดับ 1)	(อันดับ 1)	(อันดับ 2)	(อันดับ 1)	(อันดับที่ 3)

ที่มา : กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์, 2552

ภูมิประเทศของไทย มีศักยภาพและเอื้อต่อการพัฒนาเพื่อรองรับโลกร้อน กล่าวคือ มีพื้นที่เกษตรกรรมกระจายอยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเล¹⁵ พืชเกษตรหลายตัวสามารถปลูกได้ทุกแห่ง จึงเป็นโอกาสที่จะทำการเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ให้ได้ผลผลิตมากขึ้นได้ หากมีภาคคั่นคว้านดินพันธุ์ที่สามารถปลูกได้ในพื้นที่มีฝนตกมาก แล้งจัด หรือน้ำท่วม ตลอดจนมีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งระดับชนิด ระดับสายพันธุ์ และระบบนิเวศน์ และมีวิวัฒนาการปรับตัวมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในข้าวปลูก ข้าวป่า ทำให้ประชากรพืชมีการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการคัดเลือกตามธรรมชาติ มีประชากรพืช/สัตว์ที่ถูกคัดเลือกในโลกที่ร้อนขึ้นจริง จึงเป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะเป็นแหล่งของยีนต้านทานผลกระทบโลกร้อนในด้านต่างๆ ได้ดี ในกรณีข้าว พันธุกรรมข้าวไทย มีความหลากหลายด้านความทนทานต่ออุณหภูมิสูง มีความสามารถในการปรับตัวและทนทานต่อภาวะโลกร้อน

(2) โอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปสินค้าเกษตร เมื่อต้นทุนการผลิตและต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตสินค้าเกษตรมีมากขึ้น การผลิตสินค้าเกษตรในอนาคตจำเป็นต้องมีมูลค่าสูงเพียงพอต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุน ซึ่งที่ผ่านมา ประเทศมีการสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าเกษตรน้อยมาก มีสัดส่วนการแปรรูปสร้างมูลค่าเพียงร้อยละ 0.1-10 ของ GDP ประเทศ ในขณะที่ มีประชากรทำการเกษตรถึงร้อยละ 50-80 ของประชากรทั้งประเทศ (The World Bank, 2005) โดยโอกาสในการสร้างความแตกต่างให้กับสินค้าและบริการด้านการเกษตร อาทิ พัฒนาสินค้าเกษตรอาหารให้ตรงกับแนวทางการใช้ชีวิตประจำวันของคนในอนาคต เช่น คนมีแนวโน้มจะใช้เวลากับการรับประทานอาหารน้อยลง จึงควรแปรรูปอาหารเพื่อให้สามารถบริโภคได้เร็วและสะดวกขึ้น เช่น การผลิต Cornflake หรือ Serial Stick จากข้าว เป็นต้น พัฒนาสินค้าเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาต่อยอด ให้สามารถผลิตอาหารอย่างทันสมัย ทำให้การพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด โดยควรผลิตสินค้าและบริการที่เน้นการรักษาสุขภาพ รวมทั้ง วัฒนธรรมท้องถิ่นมาผสมผสาน (Marketing story) เช่น พัฒนาข้าวกล้องงอกกาบา (กาบาไรซ์) ที่ช่วยบำรุงเซลล์ประสาท สมองเกิดการผ่อนคลายและนอนหลับสบาย เป็นต้น และส่งเสริมการท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์ เนื่องจากประเทศไทยมีวัฒนธรรมด้านการเกษตรมาอย่างยาวนาน มีภูมิประเทศที่ยังคงความสวยงามและมีความหลากหลาย ตลอดจน ความต้องการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น

(3) โอกาสในการส่งเสริมการเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี โดยการพัฒนาสินค้าและเทคโนโลยีที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจก หรือ สินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณน้อยลง ตามกระแสความห่วงใยเรื่องภาวะโลกร้อน เช่น กระบวนการผลิตที่สะอาด เกษตรธรรมชาติ เกษตรยั่งยืน อาหารเพื่อสุขภาพ อาหารปลอดภัย สินค้าเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำเกษตรกรรมที่เกษตรกรไทยมีประสบการณ์ สะสมองค์ความรู้มาอย่างยาวนาน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย นอกจากนั้น ยังเป็นการดำเนินการผลิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้เกษตรกรรายย่อยสามารถพึ่งตนเองและลดความเสี่ยงจากความผันผวนดังกล่าวได้ รวมทั้ง เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับการดำเนินชีวิตของคนไทย โดยการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ หรือ เกษตรกรรมยั่งยืน จะสามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศได้เป็นอย่างดี

(4) โอกาสในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการผลิตการเกษตรของประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) ตามพิธีสารโตเกียว ที่ให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา และนำปริมาณก๊าซฯ ที่ลดได้ไปคำนวณเป็นเครดิตของประเทศตนเอง เพื่อบรรลุเป้าหมายตามพันธกรณี ซึ่งทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาได้รับประโยชน์จากการลงทุน เช่น เทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด การถ่ายทอดเทคโนโลยี การจ้างงาน เป็นต้น

¹⁵ โดยมีพื้นที่ตั้งแต่ 1 เมตร จนถึง 450 เมตรจากระดับน้ำทะเล บางพื้นที่ก็มากกว่า เช่น แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ตาก ชัยภูมิ ขอนแก่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม **เงื่อนไขของการพัฒนา**โอกาสดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรักษาขีดความสามารถในการเป็นผลิตสินค้าเกษตรและอาหารได้อย่างยั่งยืน มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาและเตรียมการในอนาคต ได้แก่ **การเตรียมตัวปรับโครงสร้างภาคการเกษตร**จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในระยะต่อไป เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับโลก โดยควรกำหนดแผนพัฒนาประเทศ ที่เน้นจุดแข็งของความเป็นประเทศเกษตรกรรม ทั้งแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว อย่างเป็นระบบ เป็นเอกภาพ และอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการ**พัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตร**เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ขณะเดียวกัน มีการ**บริหารจัดการน้ำและที่ดิน**เพื่อรองรับด้านเกษตรในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าว จะอยู่ภายใต้หลัก**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงศักยภาพของการผลิตภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แล้วจึงปรับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความสมดุลและพอเพียง ตลอดจนการพัฒนาระบบการผลิตและการตลาด เพื่อให้พร้อมรับมือกับภาวะความเสี่ยงและแนวต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ความผันผวนด้านราคาสินค้าที่จะอยู่ในเกณฑ์สูงในอนาคต

4.4.3 โอกาสในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยภาคอุตสาหกรรมของประเทศจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้มีกระบวนการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานการผลิตที่มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อมุ่งสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ

(1) **อุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพ** ที่ผลิตจากวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ข้าวสาลี อ้อย ซึ่ง สามารถย่อยสลายเองได้ตามธรรมชาติ และไม่ทำลายชั้นบรรยากาศ ซึ่งประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ของวัตถุดิบที่สามารถรองรับความต้องการของอุตสาหกรรมดังกล่าวที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างพอเพียง

(2) **อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน** อาทิ พลังงานลม คลื่น แสงอาทิตย์ และความร้อนใต้พิภพ สามารถที่จะนำมาพัฒนาทดแทนพลังงานจากฟอสซิล ซึ่งประเทศไทยมีแหล่งพลังงานแสงอาทิตย์ที่สามารถนำมาพัฒนาเป็นพลังงานในรูปเซลล์แสงอาทิตย์ได้ แต่ต้องพัฒนาให้มีต้นทุนต่ำเพื่อให้คนส่วนใหญ่สามารถนำมาใช้ได้ รวมทั้งมีวัตถุดิบชีวมวลอยู่มากมาย เช่น ฟางข้าว ใบอ้อย สามารถนำมาผลิตเป็นก๊าซชีวภาพ นอกจากนี้ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบในด้านวัตถุดิบการเกษตรที่มีราคาถูกสามารถนำมาผลิตเอทานอลและไบโอดีเซล แต่ต้องคำนึงถึงเรื่องการวางแผนการผลิตและการบริหารจัดการวัตถุดิบทางการเกษตรด้วย เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอื่นที่ใช้วัตถุดิบชนิดเดียวกัน

4.4.4 ภาคบริการ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแม้จะส่งผลกระทบต่อภาคบริการของไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สร้างโอกาสสำหรับภาคบริการของไทย อาทิ

(1) **การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และวิถีชีวิต** ท้องถิ่นทดแทนแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย สามารถนำมาพัฒนาเพื่อทดแทนแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน อาทิ แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตท้องถิ่น เป็นต้น

(2) **การพัฒนาธุรกิจบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** เช่น ธุรกิจการให้บริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งธุรกิจบริการทางด้านสุขภาพ มีโอกาสขยายตัวมากขึ้นจากภาวะการเจ็บป่วยและความเครียดที่เกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน ธุรกิจบริการสุขภาพ นับเป็นหนึ่งในหลายธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาภาคบริการและเศรษฐกิจโดยธุรกิจให้บริการและผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เป็นแหล่งรายได้เข้าสู่ประเทศประกอบด้วย 3 ธุรกิจหลัก¹⁶ คือ 1) ธุรกิจบริการทางการแพทย์ ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้าน

¹⁶ การปรับโครงสร้างธุรกิจบริการสุขภาพ : วารสารเศรษฐกิจและสังคม ฉบับเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2549

การแพทย์ที่เป็นที่รู้จักของภูมิภาคแถบนี้ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบริการทางการแพทย์แห่งภูมิภาคเอเชีย (Medical Hub of Asia) เพื่อสร้างความเป็นเลิศของธุรกิจบริการและเป็นแหล่งที่มาของรายได้เงินตราต่างประเทศ 2) ธุรกิจผลิตภัณฑ์สุขภาพและสมุนไพรไทย และ 3) ธุรกิจบริการส่งเสริมสุขภาพ ได้แก่ บริการนวดไทยและสปา ที่สามารถนำทรัพยากรส่วนเกินของภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์รวมทั้งก่อให้เกิดรายได้ต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น นับเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ

(3) การยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้าในภาคการผลิตที่สำคัญ เช่น อาหาร การเกษตร บริการสุขภาพ แม้ว่าภาคการค้าของไทยจะได้รับผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้ยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามเกณฑ์หรือข้อกำหนดของสินค้าแต่ละประเภท และได้รับ "ฉลาก" หรือ "ตราสัญลักษณ์" ที่ออกโดยหน่วยงานในประเทศไทย ซึ่งมีหลายฉลาก เช่น ฉลากเขียว ฉลากประหยัดไฟเบอร์ 5 ฉลากผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ จะได้รับการตอบรับจากผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ประกอบการต้องให้ความสำคัญในการพัฒนากระบวนการผลิตและเทคโนโลยีที่ใส่ใจกับสิ่งแวดล้อม เริ่มตั้งแต่ขั้นการคัดเลือกวัตถุดิบ การเลือกใช้พลังงานและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสามารถลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้กระบวนการผลิตสินค้านั้นๆ ใช้พลังงานจากน้ำและไฟฟ้าในการผลิตอย่างคุ้มค่ามากที่สุด รวมทั้งการจัดการซากผลิตภัณฑ์นั้นๆ อย่างถูกวิธี

4.4.5 โอกาสในการปรับนโยบายด้านพลังงานและด้านขนส่ง โดยมุ่งสู่การใช้พลังงานที่สะอาด และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ดังนี้

(1) การปรับนโยบายด้านพลังงาน โดยหันมาใช้พลังงานที่สะอาด การขยายการผลิตพลังงานทดแทน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เช่น การใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงาน และการปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานของรถยนต์ให้มีประสิทธิภาพ โดยที่การปรับตัวด้านพลังงานต้องมีการจัดการทั้งด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ดังนี้

การจัดการด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาพร้อมไปกับการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม การวางแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ระบบขนส่งทางราง และการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น รูปแบบยานยนต์ เป็นต้น

การจัดการด้านอุปทาน โดยจัดหาแหล่งพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ ประโยชน์และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รวมทั้งเร่งพัฒนาพลังงานทดแทนที่มีอยู่ในประเทศเพื่อทดแทนพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล ตลอดจนจัดหาแหล่งพลังงานสำหรับประชาชนกลุ่มยากจนและด้อยโอกาส และส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานในระดับชุมชน พร้อมทั้งมีการบริหารจัดการพลังงานแต่ละประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องมีกลไกการดูแลราคาพลังงานให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้กระทบกับประชาชนกลุ่มยากจน

(2) การแสวงหาพลังงานทางเลือกอื่นและการสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งจากพลังงานทางเลือกอื่น ภายใต้กรอบข้อตกลงพิธีสารเกียวโตของ UNFCCC เพื่อลดภาวะโลกร้อน ได้กำหนดให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2008-2012 ให้ต่ำลงร้อยละ 5.2 เมื่อเทียบกับระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี 1990 และเป็นที่คาดว่าหลังจากสิ้นสุดช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม Non-Annex I) ให้มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น ดังนั้น ในด้านของการ

ผลิตและการใช้พลังงานของไทย จึงเป็นที่คาดว่าต้องมีการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงตามข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่การแสวงหาพลังงานทางเลือกอื่นที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทดแทนการใช้พลังงานจากน้ำมันดิบและถ่านหิน เช่น พลังงานชีวภาพ พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พลังงานทางเลือกดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านความคุ้มค่าการลงทุน ค่าเสียโอกาสในการใช้พื้นที่ (กรณีพืชอาหารและพืชพลังงาน) และความขัดแย้งทางสังคม (กรณีพลังงานนิวเคลียร์) เป็นต้น ทำให้การพัฒนาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

การกระจายการพึ่งพาแหล่งพลังงานให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน เนื่องจาก ในปัจจุบันประเทศไทยพึ่งพิงแหล่งพลังงานเพียงน้ำมันดิบ ไฟฟ้า ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ทำให้การบริหารจัดการย่อมเกิดความเสี่ยงและได้รับผลกระทบโดยตรงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านราคาและปริมาณพลังงาน และการดำเนินงานตามกรอบข้อตกลง เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความสมดุลในการผลิตและการใช้พลังงานของประเทศ เพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนในการพัฒนาในอนาคต

(3) การปรับนโยบายด้านขนส่งและโลจิสติกส์ ด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งไปสู่การใช้ระบบขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากกว่าการขนส่งทางถนน และในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระบบไฟฟ้าเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ หากมีการใช้ระบบขนส่งมวลชนในระบบรางในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้พาหนะได้ประมาณ 35,000 ล้านบาทต่อปี¹⁷ รวมทั้งจะต้องพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ของประเทศทั้งในด้านรถยนต์ส่วนบุคคลโดยสารสาธารณะ และรถบรรทุกสินค้าไปสู่การใช้พลังงานไฟฟ้าร่วมกับพลังงานเชื้อเพลิง (Hybrid) รวมทั้งอุตสาหกรรมการบินของประเทศ จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้การดำเนินธุรกิจสอดคล้องกับมาตรการ Carbon Credit ที่หลายประเทศเริ่มนำมาใช้แล้ว โดยต้องพิจารณาจัดหาอากาศยานที่มีเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและลดมลพิษทางเสียง มาใช้ในการให้บริการในอนาคต เช่น อากาศยานที่ทำจากวัสดุที่มีน้ำหนักเบา เป็นต้น

4.4.6 การใช้ประโยชน์จากมาตรการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ในเวทีระหว่างประเทศและแวดวงวิชาการได้มีความพยายามในการริเริ่มมาตรการและกลไกใหม่ๆ ที่สามารถเกื้อหนุนให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งหากประเทศไทยสามารถอนุรักษ์ ป่า และบริหารจัดการเพื่อรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างยั่งยืนควบคู่กับการเพิ่มพื้นที่ป่าได้สำเร็จ จะทำให้สามารถใช้กลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนและผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้ มาตรการและกลไกที่เป็นโอกาสในการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

(1) กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries - REDD) ซึ่งเป็นกลไกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า ที่มีแนวโน้มว่าจะถูกใช้เป็นกลไกเพิ่มเติมภายหลังสิ้นสุดพันธกรณีพิธีสารเกียวโตระยะที่ 1 (Post-2012 Regime) โดยแนวคิดหลักของ REDD คือ ประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับค่าตอบแทนในการดูแลรักษาป่า ป้องกันการทำลายป่า และการเสื่อมโทรมของป่า ด้วยวิธีการจัดการป่าธรรมชาติอย่างยั่งยืนหรือการสร้างแรงจูงใจด้านการเงินเพื่อไม่ให้เกิดการทำลายป่า ซึ่งในเบื้องต้น ประเทศไทยได้แสดงท่าทีสนับสนุนกลไก REDD เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาป่า รวมทั้งแสดงการมีส่วนร่วมกับประชาคมโลกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้มีทิศทางว่าจะมีการพัฒนาให้ขยายกรอบของ REDD ให้เป็น REDD-Plus ซึ่งได้รับการผลักดันจากสหรัฐฯ ภายใต้ร่างกฎหมาย American Clean Energy and Security Act of 2009 ซึ่งสนับสนุนให้ใช้กลไกแบบสมัครใจและใช้กลไกการตลาดเพื่อ

¹⁷ โครงการศึกษาการแปลงแผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องไปสู่การปฏิบัติ, สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม 2547

สร้างแรงจูงใจในการรักษาและปลูกป่า โดยเน้นการดำเนินการในระดับประเทศ แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่ต้องพิจารณาในรายละเอียด อาทิ ผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวบ้าน การกำหนดค่านิยมของป่าให้ชัดเจน การมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่า และความเชื่อมโยงของ REDD กับนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของไทย เช่น Tree Bank ตลาดซื้อขายคาร์บอนแบบสมัครใจ และการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้นประเทศไทยจึงควรศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ให้ชัดเจน เพื่อการเจรจาให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นโอกาสในการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการดูแลรักษาป่าของประเทศ

(2) **การใช้กลไกตลาดเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้มีการดูแลรักษาระบบนิเวศ (Payment for Environmental Services – PES)** ภาวะโลกร้อนจะยิ่งซ้ำเติมให้เกิดความเสื่อมโทรมและลดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ หากมีการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้มีการดูแลระบบนิเวศในลักษณะเป็นการจัดสรรเงินค่าตอบแทนให้กับชุมชนหรือผู้ที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนของฐานทรัพยากรและประโยชน์หรือบริการที่ได้จากระบบนิเวศ นอกจากจะช่วยลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อฐานทรัพยากรของประเทศ แล้วยังสามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชนอีกด้วย ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว PES คือ เครื่องมือในการใช้กลไกตลาดเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้มีการดูแลระบบนิเวศ และกลไกในการจ่าย (Payment Scheme) ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพในการโน้มน้าวให้มีการตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในพื้นที่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลรักษาระบบนิเวศ (อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์: 2552)

(3) **การชดเชยทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Offsets)** หมายถึง การอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายเพื่อชดเชยผลกระทบจากโครงการพัฒนาเพื่อมิให้เกิดการสูญเสียสุทธิ (net loss) และเพื่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (net benefit) ซึ่งเป็นกลไกในการสร้างหลักประกันว่าการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงการต่างๆ จะไม่ส่งผลกระทบหรือมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในภาพรวมให้น้อยที่สุด ขณะเดียวกันก็จะสร้างรายได้เพื่อนำไปใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ยังเป็นแนวคิดใหม่และยังมีช่องว่างของวิธีการดำเนินการและความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการและความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้นำนโยบายกลไกนี้มาเปิดช่องให้ภาคธุรกิจได้ “สิทธิ” ที่ชอบธรรมในการก่อกมลพิษ (Right to Trash) (สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์, 2552)

4.4.7 **การสร้างโอกาสในการฟื้นฟู ดูแลสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ให้สามารถเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำรงชีพของประชาชนในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน** โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการผลิตและการบริโภคสู่วิถีการบริโภคที่ยั่งยืน ด้วยการให้ความสำคัญกับปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคของทุกภาคส่วนสู่การบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยมในการดำเนินชีวิตที่คำนึงถึงการใช้ประโยชน์และสงวนรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมและเผยแพร่องค์ความรู้เรื่องการบริโภคที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่สังคมประชาชนและภาคีการพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทุกภาคส่วน ร่วมกับการคุ้มครองพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่เปราะบาง โดยอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากร ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งแร่และพลังงาน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับประเด็นวิกฤติ วางระบบการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมการใช้ฐานความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในภาคการผลิตหลักของประเทศ

4.4.8 **โอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาตลาดคาร์บอนเครดิต และการใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism, CDM)** หลังการสิ้นสุดพันธกรณีรอบแรกของพิธีสารเกียวโต (First Commitment Period (2008-2012)) หรือ (Post-2012) ประชาคมโลกคาดหวังให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม Non-Annex I) ให้มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มากขึ้น โดยมีข้อเสนอให้มีพันธะในรูปแบบ non-binding agreement เพื่อกระตุ้นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะแรก¹⁸ และตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะต่อไป¹⁹ โดยคาดว่าข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้ UNFCCC สำหรับช่วง Post-2012 จะมีความชัดเจนมากขึ้นทั้งทางด้านทิศทางและรายละเอียดภายหลังการประชุม COP 15²⁰ ณ กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนธันวาคม 2552 เพราะฉะนั้น ประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมในการรับมือกับพันธะที่จะเกิดขึ้นจากข้อตกลงนานาชาติสำหรับช่วง post-2012 ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในระยะสั้นจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงปัจจุบันถึงปี 2012 และการวางแผนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำในระยะยาว ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการเสริมสร้างสถานภาพในการเจรจา ทั้งทางด้านการค้าและพันธะกรณีในอนาคต โดย

(1) **แรงกระตุ้นจากภายนอกประเทศ ที่เข้ามาซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้ประกอบการไทยที่มีแนวโน้มมากขึ้น จะเป็นการสร้างโอกาสและรายได้ให้แก่ประเทศ และยังมีส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อม** ปัจจุบัน (เมษายน 2552) ประเทศไทยมีโครงการลดก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับหนังสือให้คำรับรองว่าเป็นโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Letter of Approval) รวมทั้งสิ้นจำนวน 66 โครงการ สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้รวม 4,246,676 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี ก่อให้เกิดมูลค่าการลงทุนรวมทั้งหมดประมาณ 23,035 ล้านบาท หรือประมาณ 2,298 ล้านบาทต่อปี ซึ่งผลจากการลงทุนโครงการจะก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชนที่โครงการตั้งอยู่ทั้ง 28 จังหวัด นับเป็นการกระจายรายได้ ก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ มีการพัฒนาโครงการ CDM จำนวน 22 โครงการ มากกว่าภาคอื่นๆ ในประเทศไทย และสามารถผลิตปริมาณไฟฟ้าทดแทนปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยได้ถึงร้อยละ 2.34 เทียบเท่ากับปริมาณน้ำมันดีเซลถึง 295 ล้านลิตร หรือ 254.53 กิโลตันน้ำมันดิบเทียบเท่า ช่วยให้ประเทศไทยเกิดเสถียรภาพทางด้านพลังงาน ก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดและการซื้อขายคาร์บอนเครดิต รวมทั้งยังช่วยลดมลพิษและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณที่โครงการตั้งอยู่และโดยรอบมีคุณภาพดีขึ้นอย่างชัดเจน ช่วยให้ประชาชน และชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาเป็นโอกาสของประเทศในการก้าวไปเป็นตลาดศูนย์กลางการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคต

(2) **โอกาสของประเทศไทยในตลาดคาร์บอนยังคงมีอยู่หลังการสิ้นสุดของพิธีสารเกียวโต (Post-2012)** แม้ว่าในปัจจุบันตลาดคาร์บอนจะอยู่ในช่วงขาลง เนื่องจากการลดกำลังการผลิตของภาคอุตสาหกรรมทั่วโลก ทำให้คาดว่า การปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะในกลุ่มโรงงานผลิตเหล็ก ปูนซีเมนต์และเคมีภัณฑ์ อาจจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงประมาณร้อยละ 10 ในปี 2552 ทำให้อุปสงค์ของตลาด EU Emissions Allowance (EUA) และ Certified Emission Reductions (CERs) ลดลง ซึ่งจะทำให้ราคาคาร์บอนในตลาดทั้ง 2 ลดลงตามไปด้วย และจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันโลกที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ประกอบกับภาวะของตลาดคาร์บอนที่ซบเซา อาจจะส่งผลให้นักลงทุนซื้อคาร์บอนเครดิตเฉพาะโครงการที่มีคุณภาพและผ่านการรับรองจาก UN เท่านั้น อย่างไรก็ตามหากมองในระยะยาวแล้ว ประเทศไทยยังคงมีโอกาสอยู่หากการเจรจาหลังพิธีสารเกียวโต (Post Kyoto Regime) กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาบางส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น อันจะทำให้ความต้องการซื้อในตลาดคาร์บอนเพิ่มขึ้น

¹⁸ คาดว่า “ระยะแรก” จะหมายถึงช่วง 2013-2020

¹⁹ คาดว่า “ระยะต่อไป” จะหมายถึงช่วง post-2020

²⁰ Conference of the Parties to the UNFCCC ครั้งที่ 15 (COP 15)

(3) **ความต้องการซื้อในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจเพิ่มขึ้น** แม้ว่า ตลาดคาร์บอนเครดิตของภาคสมัครใจ จะมีสัดส่วนการซื้อขายโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าตลาดคาร์บอนเครดิตตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต หากแต่ความต้องการซื้อในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจก็เพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ โดยในช่วงปี ค.ศ. 2006-2008 อัตราการเติบโตของตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจอยู่ในระดับที่สูงมาก (ปริมาณการซื้อขายในปี ค.ศ. 2008 มีมากกว่า 2 เท่าของปี ค.ศ. 2007) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ตลาดคาร์บอนฯ แบบสมัครใจกลายเป็นที่สนใจของบุคคลทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และด้วยแรงกระตุ้นจากภายนอกประเทศ ที่เข้ามาซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้ประกอบการไทยที่มีแนวโน้มมากขึ้น การพิจารณาจัดตั้งตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจในประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรองรับคาร์บอนเครดิตจากโครงการที่ตั้งใจจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในองค์กรด้วยความสมัครใจ และเพื่อส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ จะเป็นการสร้างโอกาสและช่วยสนับสนุนบทบาทของประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคต รวมทั้งยังก่อให้เกิดรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิต ก่อให้เกิดกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมของตลาดคาร์บอน ตลอดจนยังเป็นการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

4.4.9 **โอกาสการใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ตลอดจนความร่วมมือในระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค และระดับภูมิภาคอื่น ๆ** ประชาคมอาเซียนเป็นตัวแปรใหม่ที่มีผลสำคัญต่อการกำหนดทิศทางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ซึ่งรวมถึงในเรื่องการกำหนดแนวนโยบายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหรือภาวะโลกร้อน ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญในการติดตามการดำเนินนโยบายในระดับประเทศที่สำคัญอื่นๆ ของหลายประเทศในประชาคมอาเซียน และคาดการณ์ประเด็นที่อาจส่งผลกระทบ รวมทั้งผลักดันประชาคมอาเซียนให้เป็นโอกาสและประโยชน์มากยิ่งขึ้นต่อการป้องกันแก้ไขและรองรับปัญหาเรื่องโลกร้อน เช่น

(1) ปัญหาการโยกย้ายอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูงมายังประเทศไทย หรือประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนที่ยังมีข้อกำหนดหรือมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมไม่เข้มงวด ซึ่งจะเป็นการเพิ่มปัญหาเรื่องการย้ายฐานการผลิตคาร์บอน (Carbon Offshoring)

(2) แนวนโยบายสิ่งแวดล้อมกับประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยพิจารณาความเชื่อมโยงกับกรอบประชาคมอาเซียน ความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement) ทั้งในแง่ประเด็นเรื่อง Harmonization of Investment Regulations Regime และในแง่การส่งเสริม ASEAN Carbon Market เป็นต้น

(3) การใช้เวทีประชาคมอาเซียนเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจาเรื่องโลกร้อนของไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยอาจเริ่มจากประเด็นเจรจาที่ประเทศในประชาคมอาเซียนมีจุดยืนร่วมกัน เช่น เรื่องการถ่ายเทเทคโนโลยี เรื่องการปรับตัว (Adaptation) เพื่อรองรับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน รวมทั้งประเด็นการจัดสรรความรับผิดชอบในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยใช้การบริโภคเป็นเกณฑ์ ซึ่งจำต้องได้รับการผลักดันจากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ได้รับความไม่เป็นธรรม เป็นต้น

5. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

จากการพิจารณาสถานการณ์ แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ และโอกาสในการพัฒนาแล้วมีประเด็นที่ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการในอนาคต ให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

5.1 **การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานการนำแนวคิดภูมิปัญญาตะวันออก (Oriental Wisdom) โดยเฉพาะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นต้นแบบ ในการนำไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society)** การมองความหมายของการเข้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทยอาจมีมิติที่แตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากความพร้อมในการลดก๊าซเรือนกระจกยังไม่เท่าเทียมต่างประเทศ จึงควรมองรูปแบบของการเข้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำเป็นการสร้างผลประโยชน์ร่วม(co-benefit) เป็นโอกาส

ในการปรับเปลี่ยนแนวความคิดและทัศนคติในการมีพฤติกรรมบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ทำสังคมให้เป็นระเบียบ เน้นการนำเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ให้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยดังนี้

5.1.1 การปรับโครงสร้างสาขาการผลิตของประเทศสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ เพิ่มโอกาสในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากร และพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุน ส่งเสริม การออกแบบผลิตภัณฑ์และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ลดก๊าซเรือนกระจก ปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ โดยส่งเสริมการเกษตร การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการผลิตสินค้าและบริการสีเขียว และสินค้าและบริการเชิงสร้างสรรค์ เพื่อนำไปสู่สังคมเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ/เศรษฐกิจสีเขียว โดยภาคเอกชนมีการปรับตัว ดำเนินธุรกิจภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมแนวคิดในการทำธุรกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ (Social Enterprise : SE) แม้ว่าแนวคิดของ SE จะมีวัตถุประสงค์ในการสร้างกำไร แต่เป็นกำไรที่นำไปใช้เพื่อสร้างสรรค์สังคมและสนับสนุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในการดำเนินธุรกิจที่จะช่วยลดปัญหาภาวะโลกร้อน นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนามาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการส่งเสริมการพัฒนาโครงการ CDM รวมทั้งการส่งเสริมโครงการ CDM ขนาดเล็ก-กลาง (SMEs) และการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้ผู้ประกอบการหรือกลุ่มเป้าหมายต่างๆ มากขึ้น

5.1.2 การปรับระบบการขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญกับ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว การพัฒนาอาคาร ที่อยู่อาศัยที่ประหยัดพลังงาน ตลอดจนการส่งเสริมระบบการขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคพลังงานและภาคขนส่ง โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากการขนส่งทางถนนไปสู่การขนส่งทางรางมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์ โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่ง การให้บริการและระบบเครือข่ายการกระจายและรวบรวมสินค้าที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบ National Single Window เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และดำเนินธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

5.1.3 การวางผังเมืองโดยให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองที่ผสมผสานระบบนิเวศน์เข้าด้วยกัน โดยกำหนดมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ทั้งการเงินการคลัง การปรับระบบภาษี และมาตรการทางการตลาด

5.1.4 การปรับด้านโครงสร้างพลังงาน สังคมคาร์บอนต่ำเน้นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ ใช้พลังงานทดแทน เพื่อลดการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล โดยการส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียนและพลังงานสะอาด การใช้พลังงานเหล่านี้ช่วยเพิ่มความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้กับประเทศ โดยเฉพาะในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีทรัพยากร ด้านพลังงานทดแทนอยู่มาก ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทน การพัฒนาต้นแบบ Green City การสร้างความเข้มแข็งให้กับการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและส่งเสริมการพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ

5.1.5 การปรับพฤติกรรมบริโภคของสังคม สู่รูปแบบการบริโภคอย่างยั่งยืนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การปลูกฝังจิตสำนึก สร้างค่านิยมในการดำเนินชีวิต และองค์ความรู้เรื่องการบริโภคที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพิ่มขีดความสามารถและสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเลือกบริโภคสินค้าและบริการ พัฒนาระบบการเผยแพร่และรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการบริโภคที่ยั่งยืนหรือการใช้สินค้าที่ปล่อยมลพิษสูงในกระบวนการผลิต การสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกจากประชาชนผู้บริโภคและภาคส่วนต่างๆ พัฒนาระบบการใช้ฉลากคาร์บอน (Carbon Label) และคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon Footprint) ติดกับสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าที่มาจากการผลิตที่ลดก๊าซเรือนกระจก ตลอดจน

ให้ความสำคัญอย่างจริงจังและต่อเนื่องกับการดำเนินงานด้านการจัดการและควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากระบวนการผลิตและการบริโภค รวมถึงการจัดการขยะและของเสียทั้งในระดับพื้นที่และชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

5.2 การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพ เป็นการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นศักยภาพของประเทศในการสร้างรายได้ควบคู่กับการอนุรักษ์พันธุ์พืชทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

5.2.1 การผลิตสินค้าและบริการจากทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้วัตถุดิบที่ปลอดภัย การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่สะอาดเพื่อพัฒนาต่อยอด สร้างมูลค่าเพิ่ม ยกระดับการผลิตและพัฒนาคุณภาพสินค้าตลอดห่วงโซ่การผลิต เพื่อตอบสนองต่อกระแสตลาดที่ให้ความสำคัญกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

5.2.2 การอนุรักษ์พันธุ์พืชเพื่อสร้างความเข้มแข็งของฐานทรัพยากรชีวภาพ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพเชิงนิเวศและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้มีการพัฒนาศักยภาพและการเรียนรู้ สามารถยกระดับการผลิตและทักษะการจัดการจากใช้ประโยชน์ภายในครัวเรือนสู่การผลิตในระดับวิสาหกิจชุมชน ควบคู่กับการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรชีวภาพดั้งเดิม รวมทั้ง สามารถใช้เป็นมาตรการการลดก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกตลาดคาร์บอนเครดิต PES และ REDD ได้อีกทางหนึ่ง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพเป็นการเพิ่มทางเลือกในการปรับตัวเพื่อรองรับและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีการผลักดันและขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต่อไป

5.3 ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

5.3.1 ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร (Food Safety and Food Security) การพัฒนาระบบการผลิตและตลาดเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร เป็นประเด็นสำคัญต่อการพัฒนา เพื่อให้มีอาหารที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงสามารถรองรับการบริโภคจากต่างประเทศได้ระดับหนึ่ง ซึ่งระบบการพัฒนาระบบการผลิตและตลาดที่สำคัญและจะเป็นทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาในระยะต่อไปนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็น ดังนี้

(1) การพัฒนาศักยภาพการผลิตการเกษตร และการเตรียมระบบการเพาะปลูก ไทยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่เกิดขึ้น ทั้งอุณหภูมิระดับน้ำและปริมาณน้ำฝน ลักษณะดิน และศัตรูพืช เป็นต้น ได้ทำให้รูปแบบการผลิตการเกษตรของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินงานเพื่อพัฒนาศักยภาพที่สำคัญ เช่น การวางแผนในพื้นที่การผลิตทางการเกษตร เพื่อปรับระบบการใช้ที่ดินและการปลูกพืชให้เหมาะสม การเตรียมพืชพันธุ์ที่ทนร้อนจัดและหนาวจัด โดยค้นคว้าชนิดพันธุ์ที่สามารถปลูกได้ในพื้นที่ที่มีฝนตกมาก แล้งจัด หรือน้ำท่วม การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม สนับสนุนให้ปราชญ์ชาวบ้าน องค์กรเกษตรกร มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร การพัฒนาระบบชลประทาน เพื่อให้สามารถปรับระบบการผลิตให้เหมาะสมกับสภาพดิน โดยไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถการจัดสรรน้ำให้เพียงพอความต้องการทางการเกษตร ตลอดจนการพัฒนาแบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตรที่เป็นระบบครบวงจรตั้งแต่ระดับพื้นที่เพาะปลูกจนถึงมือผู้บริโภคขั้นสุดท้าย

(2) การพัฒนาคุณภาพและการแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทั้งในระดับชุมชนและอุตสาหกรรม โดยให้ความสำคัญกับ การพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตร ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสินค้าทั้งภายในประเทศและนานาชาติ การพัฒนาการแปรรูประดับ Hi-End และ Niche market การพัฒนารูปแบบการเกษตรแบบหลากหลาย Multi-Functionality เช่น การท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์ (เยี่ยมชมนาข้าว) และ การศึกษาวิจัยต่อยอด โดยเฉพาะการแปรรูปข้าว ไปสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่า

(3) **การสนับสนุนการเกษตรสีเขียว (Green Agriculture) เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)** โดยจะทำให้เกษตรกรรมของไทยเกื้อกูลกับระบบนิเวศ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดของการทำเกษตรแบบ Zero Waste ซึ่งในปัจจุบันได้มีการสนับสนุนให้ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการพึ่งตนเองได้ ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรรมมีความมั่นคงทางด้านอาหาร และสามารถลดความเสี่ยง (Risk Management) จากความผันผวนด้านราคาและผลผลิต โดยยึดแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน เช่น เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการผลิตที่ลดการปล่อยก๊าซมีเทน/ก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น ด้านพืช (ข้าว) การใช้สารอินทรีย์ การใช้พันธุ์ข้าวที่เหมาะสม เปลี่ยนวิธีการปลูกข้าว เป็นนาหว่านสำรวย การใช้สารยับยั้งการผลิมีเทน การปลูกข้าวไร่ไฮเทค เป็นต้น ด้านปศุสัตว์ สนับสนุนให้มีการจัดการอาหารที่ใช้เลี้ยงโคและกระบือไม่ให้ออกก๊าซมีเทน ในขณะที่ด้านประมง ส่งเสริมให้มีการทำประมงที่คำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเรือประมง และการค้าขายสินค้าประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น IUU ของสหภาพยุโรป เป็นต้น

(4) **การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาและการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องผลกระทบของภาวะโลกร้อนและแนวทางการรับมือ เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และสู้กับโลกร้อน เช่น ศึกษาผลกระทบจากโลกร้อนและแนวทางรับมือ เช่น พัฒนาพันธุ์พืช ปศุสัตว์และสัตว์น้ำ ให้มีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศึกษาสถานการณ์จำลองและคาดการณ์ผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ต่อการพัฒนาด้านการเกษตรของไทย รวมทั้ง ศึกษาทางเลือกในการปรับตัวและสร้างโอกาสจากภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาระบบการจัดการการเกษตรที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำทั้งทางด้านพืชและสัตว์ รวมทั้ง กลไกการพัฒนาที่สะอาดภาคเกษตร CDM เป็นต้น ศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น ศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกถึงสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในอนาคตของอาหารและพืชพลังงาน สร้างระบบฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยง แบบ Dynamic และระบบเตือนภัยล่วงหน้า สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เผยแพร่ความรู้ ประชาสัมพันธ์ ในด้านการปรับตัวด้านการเกษตร เป็นข้อปฏิบัติที่เข้าใจง่าย ผ่านการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง พัฒนาศักยภาพให้สถาบันและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความพร้อม ตลอดจน สร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และพัฒนาระบบการเฝ้าระวัง โดยควรบูรณาการองค์ความรู้ที่มีอยู่จากส่วนต่างๆ ของระบบเกษตร ทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการ และฝ่ายวิจัยเพื่อให้มีระบบเฝ้าระวังที่ได้ผลด้วยการวิจัยเชิงรุกที่จะช่วยบ่งชี้ปัญหาได้แต่เนิ่นและทำการแก้ไขได้ทันเวลา**

5.3.2 ความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงาน ประเทศไทยมีโอกาที่จะเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลก การหาแนวทางการส่งเสริมเพาะปลูกพืชพลังงานที่ไม่ขัดแย้งการเพาะปลูกพืชอาหาร ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกในอนาคต จึงความท้าทายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ แนวทางในการสร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพลังงาน ควรพิจารณาประเด็นของการแบ่งสัดส่วนผลิระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน การตัดสินใจที่ชัดเจนในการแบ่งที่ดินในการปลูกพืชธัญญาหาร พืชพลังงานทดแทน พืชอาหารสัตว์ และพืชอื่นๆ ที่ราคาอยู่เกณฑ์ดี จะต้องเป็นการวางแผนระยะยาวที่รัดกุมและพิจารณาปัญหาต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้ประเทศสามารถคงไว้ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันและสามารถเป็นผลิตอาหารอย่างพอเพียงทั้งในและต่างประเทศ โดยควรทำความเข้าใจไปกับการพัฒนาพื้นที่เดิมให้มีศักยภาพเหมาะสมกับการเพาะปลูก รวมถึงการปรับปรุงพื้นที่นาร้างด้วย ทั้งนี้ การจัดสรรการใช้ผลผลิตทางการเกษตร ควรเน้นหลักของการพึ่งพาตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร

5.4 การสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา จัดระบบข้อมูล เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาและสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน โดย

5.4.1 การสร้างองค์ความรู้ ในกรอบผลกระทบของภาวะโลกร้อน รวมทั้งผลการเจรจาภายใต้พันธกรณีต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางของประเทศในการรองรับและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทาง/นโยบาย ด้านการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการปล่อยก๊าซฯ ที่สำคัญและมีความเสี่ยงสูง (National Risks) เช่น International Aviation & Maritime การศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการพัฒนาระบบ Emission

Trading Scheme (ETS) ของไทย การศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับการลดก๊าซเรือนกระจกรายสาขา เช่น สาขาพลังงาน สาขาเกษตรกรรม การศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับข้อตกลงที่สำคัญ อาทิ National Appropriation Mitigation Action (NAMA) REDD+ และโครงการกลไกพัฒนาที่สะอาดรายสาขา (Sectoral CDM)

5.4.1 การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับผลของภาวะโลกร้อน รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากพันธกรณีต่าง ๆ ตลอดจนการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจกในประเทศที่ทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์ให้เกิดความชัดเจนในการตัดสินใจกำหนดทิศทางของประเทศ รวมทั้งฐานข้อมูลเกี่ยวกับฉลากคาร์บอน และคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของการประกอบกิจกรรมต่างๆ ข้อมูลระดับการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ ในระดับสาขาการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ระบบข้อมูลโครงการเทคโนโลยีสะอาดในประเทศไทย ข้อมูลการซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจก ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ด้านการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก

5.4.2 การเผยแพร่องค์ความรู้สู่สาธารณะ และการพัฒนานวัตกรรม เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในการที่จะร่วมกันดำเนินการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาวิจัยที่จะนำไปสู่เทคโนโลยีที่เหมาะสมในสาขาการผลิตต่างๆ เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

5.4.3 ศึกษาวิจัยตลาดคาร์บอนทุกรูปแบบ เพื่อแสวงหาโอกาสจากการสร้างรายได้ จากการขายคาร์บอนเครดิตของผู้ประกอบการ ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก รวมถึงชุมชน ส่งเสริมการพัฒนาโครงการและตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจก พัฒนาตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจในประเทศ โดยต้องศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รูปแบบและมาตรฐานที่จะสามารถเชื่อมต่อกับตลาดคาร์บอนในต่างประเทศทั้งแบบสมัครใจและแบบทางการ รวมถึง ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเมื่อเทียบกับการเก็บภาษีคาร์บอน และต้นทุนในการบริหารจัดการ รวมทั้งศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนคาร์บอนในประเทศ เพื่อเป็นแหล่งรับซื้อคาร์บอนเครดิตและคาร์บอนออฟเซตในประเทศ ตลอดจนการศึกษาคือความเป็นไปได้ในการดำเนินการของกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการจัดตั้ง ASEAN Carbon market

5.5 การสร้างศักยภาพในการเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อสร้างโอกาสและความได้เปรียบในการกำหนดท่าทีในการเจรจา โดย

5.5.1 การสร้างความเข้าใจในพันธกรณีอย่างลึกซึ้ง ทั้งในเชิงบวกและลบของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อสามารถกำหนดท่าทีที่เหมาะสม เพื่อเตรียมพร้อมในการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพันธกรณี ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่น Post-Tokyo และ Unilateral Measures

5.5.2 การศึกษารายละเอียดของพันธกรณี และท่าทีของประเทศต่าง ๆ เพื่อสามารถรู้เท่าทันและกำหนดท่าทีในการเจรจาของประเทศที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งเตรียมการรองรับกติกาโลกด้านการลดก๊าซเรือนกระจกภายหลังกปี ค.ศ. 2012 และรอบพันธกรณีที่ 2 ของพิธีสารเกียวโต

5.5.3 การเสริมสร้างเทคนิคการเจรจา และการแสวงหาเครือข่ายพันธมิตรการเจรจา เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาด้านการค้า การลงทุน และสิ่งแวดล้อม

6. บทสรุป

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ในโลก รวมถึงประเทศไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบ และเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศและสร้างความเสียหายคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในขณะที่เดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างโอกาสทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารจัดการทรัพยากรให้กับประเทศด้วย กล่าวคือ แรงกดดันของประเทศต่างๆ ในโลกเพื่อมุ่งสู่การสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้หลายประเทศต้องปรับกระบวนการและโครงสร้างการผลิตสู่การเป็นเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ เพื่อสงวนรักษาศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งกระแสดังกล่าวนับเป็นโอกาสที่ประเทศไทยสามารถนำมาต่อยอดให้เกิดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดกระบวนการดำเนินงานและแนวคิดในการพัฒนาและการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานการนำแนวคิดภูมิปัญญาตะวันออก (Oriental Wisdom) โดยเฉพาะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นต้นแบบ ในการนำไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) โดยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกสาขาการผลิตทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม บริการ และการจัดการในสาขาพลังงาน การขนส่งที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ และคำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนในการผลิตและบริโภค เพิ่มโอกาสในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และการสร้างความมั่นคงของประเทศในด้านอาหารและพลังงาน ควบคู่กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการจากทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อผลักดันและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่เป้าหมายการเป็นสังคมคาร์บอนต่ำได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้สถานการณ์ แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ และโอกาสในการพัฒนาดังกล่าว จึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญได้แก่ การปรับโครงสร้างสาขาการผลิตของประเทศสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ โดยการปรับรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการผลิตที่สะอาด สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน ควบคู่กับการส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืนในสังคม ภายใต้การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ปรับระบบการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาอาคารอาคารที่อยู่อาศัยที่ประหยัดพลังงาน การวางผังเมือง และการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างด้านพลังงาน ด้วยการส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน พลังงานทดแทน เพิ่มความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน ส่งเสริมการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชนเพื่อการพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ พร้อมกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการจากทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นด้านความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร (Food Safety and Food Security) เพื่อให้ประเทศไทยมีอาหารที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ การสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา จัดระบบข้อมูล เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาและสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน ตลอดจนเพื่อแสวงหาโอกาสจากการสร้างรายได้ จากการขายคาร์บอนเครดิตของผู้ประกอบการและชุมชน ตลอดจนการสร้างศักยภาพในการเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อสร้างโอกาสและความได้เปรียบในการกำหนดท่าทีในการเจรจา การศึกษารายละเอียดของพันธกรณีและข้อตกลงต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการค้า ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี และมาตรการฝ่ายเดียว รวมทั้งท่าทีของประเทศต่างๆ เพื่อสามารถรู้เท่าทันและกำหนดท่าทีในการเจรจาของประเทศที่สามารถรักษาสภาพประโยชน์ของประเทศโดยรวมได้อย่างเหมาะสม เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2551), รายงานความความก้าวหน้า โครงการศึกษาการจัดตั้ง
นิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้, มิถุนายน 2551

ราชกิจจานุเบกษา (2551), พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551. เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก ลงวันที่
4 มีนาคม 2551

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2552), โครงการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับการเจรจาจัดทำ
ความตกลงในส่วนทรัพย์สินทางปัญญาของเขตการค้าเสรีอาเซียน-สหภาพยุโรป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550), แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง

_____. (2551), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาธุรกิจ
ภาพยนตร์ไทย, มีนาคม 2551

_____. (2551), “วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี... 2570” เอกสารการประชุมประจำปี สศช. 2551

_____. (2552), การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน
, รายงานการศึกษาเบื้องต้น, พฤษภาคม 2552

_____. (2552), “การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์”, รายงานการศึกษาเบื้องต้น, กุมภาพันธ์ 2552

_____. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ 2 ปี 2552

_____. (2552), รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์นโยบายส่งเสริมการลงทุนกิจการผลิตเหล็กต้น
น้ำเพื่อผลิตเหล็กคุณภาพสูง, มีนาคม 2552

_____. สำนักบัญชีประชาชาติ รายได้ประชาชาติของไทย อนุกรม 2007p

_____. (2552), อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ไทย, รายงานการศึกษาเบื้องต้น,
พฤษภาคม 2552

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551), คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2551

ภาษาอังกฤษ

Douglas North, 1994, “**Institutional Change, A Framework of Analysis**”, Economic History

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

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

Higgs, Peter L. and Cunningham, Stuart and Pagan, Janet D., 2007, **Australia's Creative Economy: Basic Evidence on Size, Growth, Income and Employment**, Technical Report, Faculty Research Office, CCI.

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

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

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

Stuart Cunningham, 2003 “**From Cultural to Creative Industries: Theory, Industry, and Policy Implications**”, Creative Industries Research and Applications Centre Queensland University of Technology, s.cunningham@qut.com

The Center for Cultural Policy Research, The University of Hong Kong, 2003, **Baseline Study on Hong Kong's Creative Industries**. Technical Report, The Central Policy Unit Hong Kong Special Administrative Region Government.

_____, The University of Hong Kong, 2004, **A Study on Creativity Index**, Technical Report, Home Affairs Bureau. The Hong Kong Special Administrative Region Government.

Throsby D., 2007, **Cultural Industries Seminar Network**, Modelling the creative/Cultural Industries in Seminar on “New Direction in Research: Substance, Method and Critique 11-12 January 2007”, Edinburgh

Toh Mun Heng, Adrian Choo, Terence Ho, 2003 “**Economic Contributions of Singapore's Creative Industries**”, ECONOMIC SURVEY OF SINGAPORE FIRST QUARTER 2003

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

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

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

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

World Economic Forum, WEF, **The Global Competitiveness Report**, various years

เว็บไซต์

กรมทรัพย์สินทางปัญญา เข้าถึงได้จาก www.ipthailand.org

คลังเตอร์อุตสาหกรรมผ้าไหม อำเภอนบพ เข้าถึงได้จาก www.thaimudmee.com

ไทยตำบล ดอท คอม, เข้าถึงได้จาก www.thaitambon.com

ธนาคารแห่งประเทศไทย สถิติเศรษฐกิจและการเงิน สถิติการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร เข้าถึงได้จาก <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/RealSector/Pages/Index.aspx> (20 มิถุนายน 2552)

_____. สถิติเศรษฐกิจและการเงิน สถิตินิคมอุตสาหกรรมพาณิชย์ (ยอดคงค้าง) เข้าถึงได้จาก <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/Pages/index.aspx> (26 มิถุนายน 2552)

_____. 2008, **Promotion of Brand Hong Kong**, Commerce and Economic Development Bureau, เข้าถึงได้จาก <http://www.cedb.gov.hk/speech/pr31102007.htm> (24 มิถุนายน 2551)

Australia Council for the Arts, 2008, **Arts Funding Guide**, Australian Government, 2008 เข้าถึงได้จาก <http://www.australiacouncil.gov.au> (21 มิถุนายน 2551)

CEDB, 2008, **Initiatives to Encourage R&D and Innovation**, Commerce and Economic Development Bureau, เข้าถึงได้จาก <http://www.cedb.gov.hk/speech/pr19122007.htm> (24 มิถุนายน 2551)

Chief Executive's Policy Address, 2005, **Developing Cultural and Creative Industries**, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, เข้าถึงได้จาก <http://www.policyaddress.gov.hk/2005/eng/p83.htm> (24 มิถุนายน 2551)

Creative Economy Report, 2008, เข้าถึงได้จาก www.UNCTAD.org

DCITA Archive, 2006, **Creative Industries Cluster Study**, The Department of Communications, Information Technology and the Arts, Australian Government, เข้าถึงได้จาก http://www.archive.dcita.gov.au/2006/06/creative_industries (22 มิถุนายน 2551)

Department for Culture, Media and Sport, 2008 ©Crown Copyright 2008, **Creative Britain - New Talents for the New Economy**, เข้าถึงได้จาก http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/3572.aspx, <http://www.statisticsauthority.gov.uk/about-the-authority/index.html> (25 กุมภาพันธ์ 2551)

Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts, 2008, **Creative Industries**, Australian Government, เข้าถึงได้จาก http://www.arts.gov.au/creative_industries (24 มิถุนายน 2551)

Fédération Internationale de la Presse Cinématographique (International Federation of Film Critics), เข้าถึงได้จาก www.fipresci.org

Gowers, A., 2006, **Gowers Review of Intellectual Property**, UK HM Treasury, London, viewed 20 June 2008, เข้าถึงได้จาก <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/6/E/pbr06> (20 มิถุนายน 2551)

HKADC, 2008, **The Jockey Club Creative Arts Center Project Launched**, Hong Kong Arts Development Council, เข้าถึงได้จาก http://www.hkadc.org.hk/en/proactive/events/events_jccac (22 มิถุนายน 2551)

International Trade Database, เข้าถึงได้จาก www.UNCTAD.org

John M. Frame, Film and Culture, เข้าถึงได้จาก www.frame-poythress.org

Office for National Statistics, 2008, ©Crown Copyright 2002, **National Statistics Code of Practice**, เข้าถึงได้จาก www.ons.gov.uk/about-statistics/ns-standard/cop/statement-of-principles.pdf (5 มิถุนายน 2551)

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2002, **Hong Kong Developing a Strategy for Creative Industries**, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, เข้าถึงได้จาก <http://www.info.gov.hk/gia/general/brandhk/1212229.htm> (24 มิถุนายน 2551)

United Nation “ UN comtrade database” เข้าถึงได้จาก <http://comtrade.un.org/db/>

Work Foundation (The), 2007, **Staying Ahead: the Economic Performance of the UK's Creative Industries**, Department for Culture, Media and Sport (UK), London เข้าถึงได้จาก <http://www.cep.culture.gov.uk/index.cfm?fuseaction=main.viewBlogEntry&intMTEntryID=3095> (20 มิถุนายน 2551)

ส่วนที่ 4

สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย

1. บทนำ

การพัฒนาสังคมที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในหลายด้าน ทำให้คนมีอายุยืนยาว เข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง มีการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการขยายการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณมีความก้าวหน้าที่ชัดเจน แต่ความก้าวหน้าในเชิงคุณภาพยังไม่น่าพอใจต้องปรับปรุงพัฒนาในหลายด้าน ทั้งด้านคุณภาพการศึกษาโดยรวม แรงงานมีการศึกษาระดับต่ำและมีทักษะฝีมือที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ นอกจากนี้ คนไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมเสี่ยง และสภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพภาพของครอบครัวที่อ่อนแอ ขณะที่ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังน่าวิตก ตลอดทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในด้านการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงทางการเงิน ประชากรสูงอายุในโลก เทคโนโลยีพลังงาน ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และการเปลี่ยนแปลงความเป็นเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในอีก 20 ปีข้างหน้า

วิกฤตเศรษฐกิจในปัจจุบันและสภาพสังคมไทยสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมและความไม่สมดุลของการพัฒนาทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรม จากที่เคยเป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รักความสงบสุข และแบ่งปัน กลับกลายเป็นสังคมที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับค่านิยมระบบอุปถัมภ์ บุญคุณต่างตอบแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แยกแยะในความคิด และนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในพื้นที่ต่างๆ และบานปลายกระทบต่อประเทศในภาพรวมในที่สุด ฐานรากของสังคมไทยที่เคยแข็งแกร่งกลับอ่อนแอลง สั่นคลอนและถูกกัดกร่อนลงไปเรื่อยๆ ซึ่งเกิดจากสาเหตุที่สั่งสมมานาน จากการขาดความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ และการกระจายการพัฒนาและขยายโอกาสทางสังคมนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคมทั้งระหว่างกลุ่มคนและระหว่างพื้นที่

ฐานรากสังคมไทยที่อ่อนแอจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่ความยั่งยืนในที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ฐานรากของสังคมไทย โดยศึกษาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และหาแนวทางพัฒนาให้เข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีผลิตภาพและคุณภาพทั้งในเชิงความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และมีคุณธรรมนำการพัฒนา ซึ่งรวมถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และการเกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลกันอันเป็นพื้นฐานของสังคมแห่งการเอื้ออาทร พร้อมๆกับการพัฒนาคุณภาพสังคมไทยที่ครอบคลุมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ เกื้อเกี้ยวกันของคนในสังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม และการสร้างพลังทางสังคมในทุกระดับตั้งแต่ปัจเจก ครอบครัว ชุมชน ประเทศ เพื่อเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

2. สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความเข้มแข็งของฐานรากสังคมไทย

2.1 กระแสโลกาภิวัตน์ การเลือนไหลของคน ทุน ความรู้ เทคโนโลยีและสินค้าอย่างเสรี ไร้พรมแดน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพคนและสังคมไทย ที่สำคัญคือ

2.1.1 ระดับการศึกษาของคนไทยสูงขึ้น ขณะที่มีความจริยธรรมลดลง ความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ ทำให้สภาพการดำเนินชีวิตเปลี่ยนแปลงไปสู่การแข่งขันมากขึ้น ประกอบกับการได้รับวัฒนธรรมต่างชาติอย่างกว้างขวางผ่านช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลข่าวสารที่

ทันสมัย รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ส่งผลให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของการศึกษา โดยเฉพาะการดำเนินงานของภาครัฐที่กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับเริ่มจาก 6 ปีและขยายเป็น 9 ปี ได้เปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้เข้าเรียนในระบบโรงเรียนมากขึ้น เด็กไทยแทบทุกคนได้รับการศึกษาถึงระดับประถมศึกษา และมีการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ โดยมีอัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนในทุกระดับชั้นร้อยละ 84.61 ในปี 2550 สำหรับเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการและเด็กพิเศษด้านต่างๆ ได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นจาก 3.03 ล้านคน ในปี 2548 เป็น 3.3 ล้านคน ในปี 2549 จนทำให้คนไทยมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 6.1 ในปี 2533 เป็น 8.7 ปีในปี 2550-สัดส่วนแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำ คะแนนเฉลี่ยของผลการทดสอบทางการศึกษาในทุกระดับต่ำกว่ามาตรฐาน อันเป็นผลมาจากปัญหาในการจัดการศึกษาหลายประการ การขาดแคลนครูในเชิงปริมาณและคุณภาพ การขาดสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยที่ครอบคลุมผู้เรียนอย่างทั่วถึง ฯลฯ ซึ่งต้องอาศัยการบริหารจัดการใหม่ที่เน้นความสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนในทุกกลุ่มตามสภาพปัญหา

ตารางที่ 1 : คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบรายวิชา (ร้อยละ)

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

ที่มา : สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ ระบบการศึกษายังไม่ทำหน้าที่ในการสร้างจิตสำนึก ทักษะคิดต่อประโยชน์และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และขาดการหล่อหลอมคนไทยให้รู้จักคิด วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจ ทำให้ไม่สามารถคัดกรอง เลือกรับข้อมูล ข่าวสาร รวมถึงวัฒนธรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม ทักษะคิดที่มุ่งความพึงเพื่อ การเลียนแบบการบริโภคนิยม ปัญหาความรุนแรง ความขัดแย้งในสังคม

2.1.2 คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้น แต่มีการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีสาเหตุจากพฤติกรรม
การดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสมเพิ่มขึ้น ความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีทางการแพทย์ถูกนำมาใช้ในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บอย่างต่อเนื่อง สามารถลดอัตราการตายจากการเจ็บป่วยได้มากขึ้น ส่งผลให้คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นจากที่เคยมีอายุคาดหมายเฉลี่ย 60 ปี ในปี 2510 เพิ่มขึ้นเป็น 73.2 ปี ในปี 2549 แต่เนื่องจากการรับวัฒนธรรมต่างชาติโดยขาดการคัดกรองและนำมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมทั้งในเรื่องของพฤติกรรมบริโภคและการดำรงชีวิตที่นิยมบริโภคอาหารประเภทไขมัน เนื้อสัตว์ แป้ง น้ำตาล น้ำอัดลม ขนมขบเคี้ยว และอาหารฟาสต์ฟู้ดมากขึ้น ขณะที่มีการออกกำลังกายน้อยลง ทำให้คนไทยป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้เพิ่มขึ้นทั้งโรคหัวใจ โรคความดันโลหิต โรคเบาหวาน มะเร็งและอุบัติเหตุ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนนั้น พบว่า มีภาวะโภชนาการเกินและโรคอ้วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2549 พบเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีมีภาวะโภชนาการเกินถึงร้อยละ 10.6 และคาดว่าจะอีก 10 ปี

ข้างหน้าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ขณะที่การเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรีตลอดเวลาจะเพิ่มความเสี่ยงให้คนไทยมีการเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อและโรคระบาดใหม่ โรคระบาดซ้ำต่างๆ เพิ่มขึ้น อาทิ ไข้หวัดนก ซาร์ส ไข้หวัดใหญ่ 2009 เป็นต้น

2.1.3 สถาบันครอบครัวอ่อนแอ ไม่สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ครอบครัวไทยได้ผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีความเป็นพลวัต ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีการสื่อสาร รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาอย่างรวดเร็ว รุนแรง และสังคมไทยได้ถูกขับเคลื่อนไปด้วยระบบเศรษฐกิจที่สลับซับซ้อน ซึ่งแม้ว่าจะช่วยให้เกิดความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต มีเศรษฐกิจ/มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ทำให้สังคมไทยประสบภาวะวิกฤตในรูปของการขยายตัวของค่านิยมทางวัตถุมมากกว่า ค่านิยมทางจิตใจ วิธีการดำเนินชีวิตครอบครัวไทยได้เปลี่ยนจากแต่ก่อน ทุกคนทั้งหญิงชายต้องออกจากบ้านเพื่อทำมาหากิน มีการเคลื่อนย้ายถิ่นหางานทำ ทำให้สมาชิกในครอบครัวมีเวลาอยู่ด้วยกันน้อยลง จึงขาดปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสมาชิกในครอบครัว

ตารางที่ 2 : ปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดถูกดำเนินคดีในสถานพินิจ และผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว

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

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

นอกจากนี้ โครงสร้างครอบครัวได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมซึ่งเคยมีอยู่เพียง 2 ลักษณะที่ชัดเจน คือ ครอบครัวขยายที่นอกจากมีพ่อแม่ลูกแล้ว อาจมีปู่ย่าตายายหรือเครือญาติอาศัยรวมอยู่ด้วย และครอบครัวเดี่ยวที่ประกอบด้วยพ่อแม่ลูก แต่ในปัจจุบันครอบครัวเดี่ยวมีหลายลักษณะ เช่น ครอบครัวที่พ่อหรือแม่เลี้ยงลูกตามลำพัง ครอบครัวที่อยู่คนเดียว ครอบครัวที่เกิดจากการแต่งงานของเพศเดียวกัน รวมทั้งคู่สมรสที่อยู่ด้วยกันโดยมิได้จดทะเบียนสมรสก็มีมากขึ้นเช่นกัน ส่งผลให้รูปแบบและความสัมพันธ์ของระบบครอบครัวไทย มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวและผลจากการที่สังคมไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัวในการทำหน้าที่หลักเรื่องการอบรมเลี้ยงดูขัดเกลาและปลูกฝังเด็กให้เป็นคนดีมีคุณภาพและเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม อีกทั้งยังผลักภาระไปให้สถาบันอื่นมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้บริการรับเลี้ยงเด็กหรือดูแลผู้สูงอายุ บริการอาหารสำเร็จรูป บริการทำความสะอาดบ้าน และการอบรมบุตรหลานกลายเป็นบทบาทของสถาบันการศึกษา ทำให้สมาชิกในครอบครัวขาดการเรียนรู้และใช้เวลาร่วมกันอย่างมีคุณภาพ สถานการณ์ดังกล่าวได้มีส่วนทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างคู่สมรสโดยรวมถดถอย ขาดจิตวิญญาณของความเป็นครอบครัว และได้นำไปสู่การแตกแยกของครอบครัวมากขึ้น โดยอัตราการจดทะเบียนหย่าและอัตราการแยกกันอยู่ของคู่สมรสได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันยังมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาเด็กเร่ร่อน/เด็กถูกทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์ ปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดถูกดำเนินคดีในสถานพินิจ รวมถึงปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียวเพิ่มขึ้น

2.2 กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การกระจายการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน ที่สำคัญคือ

2.2.1 คนไทยมีรายได้สูงขึ้น แต่การกระจายรายได้ยังขาดความเป็นธรรม ส่วนแรงงานนอกระบบยังขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต กระแสการพัฒนาประเทศแบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่งคั่งและรายได้มาสู่ประเทศเป็นหลัก เพราะเชื่อว่าเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสุขของคน การมีรายได้นำมาซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ รวมทั้งการใช้จ่ายเพื่อสนองความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า ส่งผลให้คนไทยมีงานทำเพิ่มขึ้นจาก 31.7 ล้านคนในปี 2544 เป็น 36.7 ล้านคนในปี 2551 มีรายได้ต่อคนต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 93,903 บาท และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นอย่างมากในเกือบทุกด้าน ส่งผลให้สัดส่วนและจำนวนคนจนลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 21.0 เหลือ

ร้อยละ 8.5 หรือจากจำนวน 12 ล้านคนในปี 2543 เหลือเพียง 6.1 ล้านคนในปี 2550 อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวไม่ได้มีการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรมทั่วถึง จึงสะท้อนออกมาทั้งในเรื่องของช่องว่างความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่สุดและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดที่ยังคงห่างกันมากถึง 14.7 เท่า และคนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น ขณะที่การกระจายผลตอบแทนต่อกำลังแรงงานที่แสดงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกันของสัดส่วนผลผลิตและผู้มีงานทำที่ผ่านมาพบว่า แรงงานภาคเกษตรได้รับผลตอบแทนเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานนอกภาคเกษตรถึง 17 เท่า

นอกจากนี้ กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมที่ต้องอิงกับปัจจัยภายนอกประเทศ รวมถึงการแข่งขันกับต่างประเทศ ได้มีส่วนทำให้มีการพัฒนาระบบหลักประกันและการคุ้มครองแรงงานทั้งในเรื่องของสิทธิ ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ ที่เป็นธรรม ส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานมีหลักประกันและได้รับการคุ้มครองในการทำงานมากขึ้น แต่ก็เฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบเท่านั้น สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งมีถึงร้อยละ 63 ของผู้ที่ทำงานทั้งหมดยังเข้าไม่ถึงหลักประกันและการคุ้มครองดังกล่าว และในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียม และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2.2 การกระจายการพัฒนาระหว่างพื้นที่ และระหว่างเมืองกับชนบทมีความเหลื่อมล้ำก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิดของประชาชนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาในหลายด้าน อาทิ ด้านการศึกษาที่พบว่า จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรในเขตเมืองกับชนบทในปี 2549 มีความแตกต่างกันระหว่าง 9.1 ปีกับ 6.8 ปี คุณภาพการศึกษาที่วัดจากคะแนนสอบระดับชาติระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดอื่นๆ ที่มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ที่สำคัญ อาทิ กระบวนการบริหารงบประมาณที่เป็นการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนมากกว่าการเน้นลงทุนในโรงเรียนที่ยังขาดคุณภาพมาตรฐานและด้อยโอกาส โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่จึงได้รับทรัพยากรที่มากกว่าเกิดช่องว่างทางคุณภาพการศึกษาเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าจังหวัดที่จนที่สุดกลับได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวของนักเรียนต่ำกว่าจังหวัดที่รวยที่สุด ทั้งที่จังหวัดที่รวยที่สุดจะมีศักยภาพในการหารายได้ด้วยตนเองมากกว่า และจะได้ครูที่มีคุณภาพหรือมีวุฒิการศึกษาสูงกว่า จึงทำให้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองมีโอกาสและได้รับการศึกษาในระดับการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพมากกว่าคนในเขตชนบท นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการและบริการพื้นฐานอื่นๆ ก็มีทิศทางเช่นเดียวกับการบริการทางการศึกษา ดังนั้น คนในชนบทจึงประสบปัญหาการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเกือบทุกด้าน ทั้งน้ำสะอาด/น้ำประปา ไฟฟ้า บริการสุขภาพ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและถนนหนทางต่างๆ ซึ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในเมืองและชนบทมีมากขึ้น

ตารางที่ 3 : ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ณ ปี 2549

ผลการได้รับการบริการ/การพัฒนา	เมือง	ชนบท
จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร	9.1 ปี	6.8 ปี
จำนวนคนจน	0.7 ล้านคน	5.4 ล้านคน
ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงน้ำสะอาด	92.2	83.1
จำนวนบุคลากรแพทย์ต่อประชากร	กทม.	ภาคอื่นๆ
แพทย์ 1 คนต่อประชากร (คน)	879	3,500 – 7,400

ที่มา : รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2551 สศช.

หมายเหตุ : ***ข้อมูลปี 2551 สำหรับข้อมูลอื่นๆ เป็นข้อมูลปี 2549

ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการและสวัสดิการต่างๆ จากภาครัฐ รวมถึงการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึงเป็นธรรมดังกล่าวมาอย่างยาวนานตลอดระยะเวลาเกือบ 50 ปีก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิด ตลอดจนทัศนคติและความเชื่อของประชาชนระหว่างกลุ่มและระหว่างพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้นซึ่งมีส่วนนำไปสู่ความคับแค้น ข้องใจและกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมให้มีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

2.2.3 ความไว้วางใจและการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคมลดลง กระทบต่อทุนทางสังคมโดยรวมของประเทศ ความเจริญก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐาน โครงข่ายคมนาคมขนส่ง เทคโนโลยีการจัดระบบบริการสังคม และการขยายเขตพื้นที่ของภาคอุตสาหกรรมและบริการเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการไหลเข้า-ออก (Mobility) ของคนจากต่างพื้นที่ต่างถิ่นเป็นจำนวนมากตลอดเวลา มีผลให้รูปแบบการใช้ชีวิตของคนในเมืองที่มีความสะดวกสบายขึ้นทั้งด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง แต่มีผลกระทบต่อบรรยากาศการปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมีการใช้สินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น การใช้ชีวิตประจำวันต้องเร่งรีบและมีการแข่งขันกันส่งผลกระทบต่อบริบทสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากสังคมเครือญาติที่มีแต่ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไปสู่สังคมแบบต่างคนต่างอยู่มากขึ้น มีความไวเนื้อเชื่อใจกันลดลง ขณะที่สังคมชนบทจะมีความไว้วางใจและให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน มีส่วนร่วมการพัฒนาชุมชน ตลอดจนมีความสามัคคีและเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะมากกว่าสังคมเขตเมือง การเปลี่ยนแปลงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและความไวเนื้อเชื่อใจกันดังกล่าวมีส่วนทำให้ไม่สามารถหาแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างสันติเหมือนอดีต มีความขัดแย้งภายในชุมชน ซึ่งเป็นการทำลายทุนทางสังคมที่ดึงมาให้ลดลง

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่ให้ความสำคัญของทุนในรูปของตัวเงิน และการดำเนินนโยบายของภาครัฐในการจัดสวัสดิการต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์มากกว่าการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองในระยะยาวที่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องยาวนาน มีส่วนทำลายรากฐานสังคมไทยทั้งค่านิยมและวัฒนธรรมประเพณีที่ดี ทั้งในเรื่องความเอื้ออาทร การช่วยเหลือเกื้อกูล การแบ่งปัน การให้การพึ่งตนเอง ความขยันหมั่นเพียร เป็นต้น ส่งผลให้เมื่อมีปัญหาประชาชนมักหวังพึ่งพาผู้อื่นมากกว่าการพึ่งพาตนเอง

2.2.4 ชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองที่ผ่านมาส่งผลให้ชุมชนมีการพัฒนาเป็นเมืองมากขึ้น ผู้คนในชุมชนมีความสะดวกสบาย มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี สามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐาน บริการและสวัสดิการทางสังคม ตลอดจนความรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ มากขึ้น ทำให้ดัชนีความเข้มแข็งของชุมชนยังมีการปรับตัวดีขึ้นตลอด 5 ปีที่ผ่านมา จากร้อยละ 59.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 68.9 ในปี 2550 ซึ่งเกิดจากปัจจัยความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองทั้งการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนและการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และปัจจัยด้านการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนที่มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนจากชุมชนชนบทเป็นชุมชนเมืองมีส่วนทำให้การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนเมืองลดลง เพราะจากข้อมูลการพัฒนาที่ผ่านมา พบว่า ชุมชนในเขตชนบทหรือนอกเขตเทศบาลโดยทั่วไปยังมีความรัก ความเอื้ออาทรต่อคนในชุมชนอยู่ในระดับสูง มีสามัคคีและเข้าร่วมกิจกรรมการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติและการพัฒนาของหมู่บ้านแทบทุกครัวเรือน ขณะที่ ภาคกลางซึ่งมีลักษณะของความเป็นชุมชนเมืองมากจะมีการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ต่ำกว่าทุกภาค

2.3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันและระหว่างประเทศ และการร่วมสร้างสรรค์ทางสังคม กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวเรื่องจิตสำนึกสาธารณะ การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาการรักษาสิทธิของตนเองและผู้อื่น และธรรมาภิบาลภาคเอกชน

2.3.1 คนไทยมีจิตสำนึกสาธารณะ มีความตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนเองมากขึ้น แต่เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นลดลง ปัจจุบันประเทศไทยมีอาสาสมัครรวมมากกว่า 9.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ที่มีจิตศรัทธา สละเวลา กำลังกาย กำลังความคิด และกำลังทรัพย์ ทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ในองค์กรชุมชน/สถาบันที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร ขณะเดียวกัน ยังมีความตื่นตัวในการรักษาสิทธิ

ของตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มขึ้น ความเป็นอิสระในการตัดสินใจกำหนดการดำเนินชีวิตของตนเอง การตระหนักในสำคัญที่ตนเองมีต่อชุมชนและสังคม ความสามารถในการต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมที่ได้รับ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนจากเจ้าหน้าที่บ้านเมือง และความซื่อสัตย์สุจริตที่ยอมรับให้เห็นว่าประชาชนมีอำนาจ มีความหมายและมีความหวังต่อระบบการเมืองอันเป็นรากฐานที่ทำให้ทุนทางสังคมมีความแข็งแกร่งขึ้น ทั้งนี้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาพบคนไทยมีความตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนเองเพิ่มขึ้น โดยมีการยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี โดยปี 2544 มีเรื่องร้องเรียนรวมทั้งสิ้น 6,426 รายเทียบกับปี 2549 ที่มีจำนวน 10,515 ราย สำหรับด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมือง พบว่าประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยได้เข้ามาเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารในลักษณะของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น โดยใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.3 ของผู้มีสิทธิในปี 2539 เป็นร้อยละ 69.9 ในปี 2548 และร้อยละ 74.5 ในปี 2550 ขณะที่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ร้อยละ 56.0 และใช้สิทธิออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ร้อยละ 57.6

อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนจะให้ความสำคัญในการรักษาสิทธิของตนเองมากขึ้น แต่ในด้านการเคารพกฎ ระเบียบของสังคมนั้นกลับให้ความสำคัญลดลง นำไปสู่การขาดระเบียบวินัยของการอยู่ร่วมกัน การไม่ปฏิบัติตามกติกาเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีแนวโน้มในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา พบว่ายังมีการละเมิดอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้จากข้อมูลการทำผิดกฎจราจร พบมีการทำผิดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากสัดส่วน 93.6 คดีต่อประชากรพันคนในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 110.7 คดี และ 155 คดีในปี 2548 และ 2550 ตามลำดับ

2.3.2 ประเทศไทยมีสถาบันธุรกิจเอกชนที่ทำงานเพื่อสังคม และบรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้น แต่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าในปี 2549 จะพบว่าเมืองธุรกิจเพื่อสังคมอยู่ 54 องค์การซึ่งมีการดำเนินงานเพื่อสังคมอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม และพบว่ามีบริษัทเอกชนอีกเป็นจำนวนมากที่ทำงานโดยมีกลไกดำเนินการเชื่อมโยงอย่างเป็นเครือข่ายทั้งที่เป็นการรวมตัวของบริษัทธุรกิจที่มีอุดมการณ์ในการพัฒนาสังคมเหมือนกันและเป็นองค์กรธุรกิจที่ดำเนินกิจกรรมโดยมีองค์กรภาคเอกชน (NGOs) หรือสถาบันการศึกษาเป็นแกนในการประสานงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับจำนวนสถาบันธุรกิจเอกชนทั้งหมดในประเทศไทยแล้วนับว่ามีสัดส่วนที่น้อยมาก นอกจากนี้อ่องค์กรธุรกิจเอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการคืนกำไรสู่สังคมนั้นมักเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ และมักทำเป็นครั้งคราว ขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนขนาดเล็กจะมีบทบาทน้อย

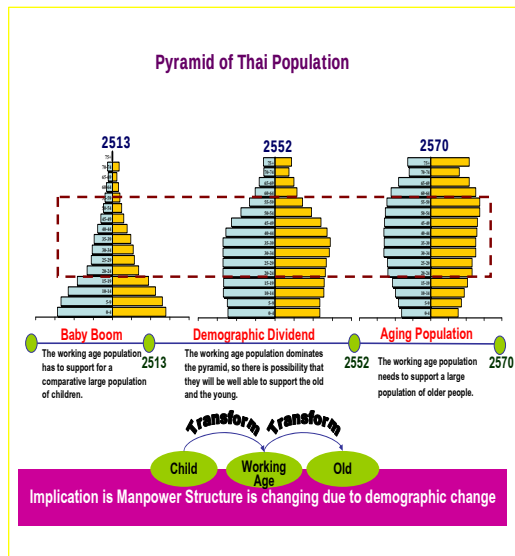
สำหรับในด้านการพัฒนาเป็นบรรษัทภิบาลที่ดีนั้น จากข้อมูลบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์พบว่าบริษัทส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 เป็นบริษัทที่มีธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีบริษัทหลายแห่งได้รับการคัดเลือกเป็นบรรษัทภิบาลที่ดีในระดับดีถึงดีมาก แต่ยั้ยังนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณบริษัทที่จดทะเบียนทั้งประเทศ และเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในประเทศอาเซียน ธรรมาภิบาลภาคเอกชนไทยด้อยกว่าประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียค่อนข้างมาก (ลำดับธรรมาภิบาลไทย 32.5 สิงคโปร์ 7.7 มาเลเซีย 15.2) โดยปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การเกิดบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย มี 3 ประการ คือ ความน่าเชื่อถือของผู้บริหาร การรักษาผลประโยชน์ของบริษัท การสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้น และการรับผิดชอบต่อสังคม

2.4 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยจากยุคเบบี้บูม สู่อายุผู้สูงอายุ ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนการลงทุนทางสังคมให้เหมาะสม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจากอดีตที่มีจำนวนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานในสัดส่วนที่สูง ทำให้นโยบายการพัฒนาและการลงทุนทุ่มเทไปเพื่อประชากรวัยเด็ก และวัยแรงงานเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อพัฒนาสุขภาพ การศึกษาและทักษะฝีมือแรงงานเพื่อให้คนมีคุณภาพ สามารถเพิ่มผลิตภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัจจุบันโครงสร้างประชากรได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรวัยเด็กเริ่มมีจำนวนและสัดส่วนที่ลดลง ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานยังคงมีระดับที่ค่อนข้างคงที่ แต่สัดส่วนและจำนวนของประชากร

สูงอายุได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจะเพิ่มขึ้นเป็น ถึงร้อยละ 20 ในอีก 20 ปีข้างหน้า การลงทุนการพัฒนาคนและสังคมจึงต้องมีการทบทวนให้เหมาะสมกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป

แผนภาพที่ 1 : การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร



ตารางที่ 4 : จำนวนและสัดส่วนประชากรตามกลุ่มอายุ

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

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

2.5 ความอ่อนแอของสังคมไทยเป็นผลจากความไม่สมดุลของโครงสร้างและการนำไปปฏิบัติ

จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อฐานรากของสังคมไทยในปัจจุบันเป็นผลจากความไม่สมดุลทั้งในเชิงโครงสร้างและปัญหาที่สังคมที่สะสม ประกอบกับความขัดแย้งของกลุ่มคนที่มีความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคม อันเนื่องมาจากความไม่สมดุลของการพัฒนา ดังนี้

2.5.1 ความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างสังคมในด้านต่าง ๆ

(1) **โครงสร้างการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งมีความเหลื่อมล้ำ** อันเป็นผลมาจากวิถีการผลิตสมัยใหม่ของภาคบริการ ธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรม รวมทั้งภาคเกษตรกรรมก้าวหน้าในรูป Contract Farming จะมีความได้เปรียบ ทั้งในเชิงผลผลิต แหล่งทุน การตลาด และการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐให้การส่งเสริมสนับสนุนได้โดยตรง เมื่อเทียบกับวิถีการผลิตดั้งเดิม เช่น ผลิตรายครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย อุตสาหกรรมครัวเรือนขนาดเล็ก เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนรายสาขาการผลิต และกระทบต่อการกระจายรายได้ในภาพรวมของประเทศ

(2) **การกระจายอำนาจยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง** เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปในลักษณะของการควบคุมอย่างเป็นขั้นเป็นตอนให้สอดคล้องกับข้อจำกัด ความพร้อม และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการกระจาย “งาน-เงิน-คน” จากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก จึงยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ครอบคลุมทั้งในแง่ของจุดมุ่งหมายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุล ยั่งยืน จุดมุ่งหมายในการปรับโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง ให้ฝังรากลึกลงไปในระดับพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และจุดมุ่งหมายในการระดมทรัพยากร ความรู้ ความสามารถจากประชาชนทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น ปัญหาพื้นฐานในพื้นที่ที่ยังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร และการเข้าถึงบริการของรัฐ ส่งผลให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ เช่น การเรียกร้องสิทธิในที่ดิน การเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนที่

ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ การเรียกร้องสิทธิการเข้าถึงและขยายขอบเขตการให้บริการ การคุ้มครองและสวัสดิการของรัฐ เป็นต้น

(3) การกระจายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐยังไม่ทั่วถึง

แม้รัฐบาลจะมีนโยบายและโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มุ่งให้บริการแก่คนจนด้วยโอกาสเพิ่มมากขึ้น แต่ประชาชนในชนบทห่างไกลทุรกันดาร ยังคงประสบปัญหาในด้านการขาดโอกาสในการศึกษา ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ขาดข้อมูลข่าวสารและความรู้ในการประกอบอาชีพ ขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานที่ล้วนแต่นำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

2.5.2 ด้านกลไก และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติ และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับทั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป ดังนั้นจึงยังคงมีปัญหาคาดการณ์และการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะด้านการรักษากฎหมาย และการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เกี่ยวข้องหรือคู่กรณีขึ้นได้ อีกทั้งยังเป็นช่องว่างให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน

2.5.3 ด้านวัฒนธรรม เป็นมิติที่เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับต่างๆ ระหว่างพื้นที่อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกระแสวัฒนธรรมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ผ่านพัฒนาการของสื่อที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้ก่อให้เกิดการผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมพื้นถิ่น ซึ่งส่งผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของผู้คนในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวกับค่านิยม ระบบคุณค่าในสังคม และพฤติกรรมทางบริโภค ฯลฯ ปรากฏการณ์ในเชิงลบที่เป็นรูปธรรมเด่นชัด เช่น การพึ่งพาของคนในชุมชนคล้ายตัวลง ระยะห่างระหว่างผู้คนเพิ่มมากขึ้น ความอดกลั้นและความผูกพันในครอบครัวลดลง เยาวชนปฏิเสธวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเอง เกิดวิกฤตทางคุณธรรมจริยธรรม ขาดความซื่อสัตย์สุจริต เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ขาดความยับยั้งชั่งใจ มีการบริโภคและการใช้ชีวิตอย่างฉาบฉวย และที่สำคัญเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทยส่วนหนึ่งถูกกัดกร่อนทำลายลงไปด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และความทันสมัย

2.5.4 การปฏิรูปทางสังคมที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยมีแนวโน้มแยกเป็นส่วนใหญ่ ๆ มากขึ้น ระบบและกลไกต่าง ๆ มีการเติบโตและขยายตัวอย่างมีอิสระในตัวเอง ยกตัวอย่าง เช่น ระบบการศึกษา ระบบสุขภาพ ระบบเศรษฐกิจ ระบบยุติธรรม ระบบการเมือง และระบบการปกครอง ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นโครงสร้างสังคมไทยที่สมดุล จึงอาจเป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมที่ส่งผลกระทบกับคุณภาพคนและสังคมไทย กระบวนการพัฒนาได้นำแนวคิด ทฤษฎี เทคโนโลยี และรูปแบบการพัฒนาของกลุ่มประเทศทางตะวันตกมาปรับใช้ ขณะที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รุนแรง ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเปิด ได้เปิดรับกระแสทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีของโลกอย่างเต็มที่ โดยขาดการจัดการ ขาดการสร้างภูมิคุ้มกัน ขณะเดียวกันก็ละเลย ขาดการดูแลสนับสนุนส่งเสริมคุณค่าทางสังคม คุณค่าทางวัฒนธรรม และคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งกำลังค่อยๆ เลือนหายไปจากชุมชนท้องถิ่น แม้การพัฒนาที่ผ่านมาจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตของประเทศอย่างรวดเร็ว มีการเปิดพื้นที่พัฒนาขยายสู่พื้นที่ทั่วประเทศโดยอาศัยการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการเป็นตัวนำการพัฒนา ทำให้ประชาชนไทยมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางบริโภคปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างมากมาย แต่กระบวนการพัฒนาดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพทาง “ภูมิสังคม” ที่เป็นอยู่ในแต่ละพื้นที่ ขาดการนำคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมมาร่วมใช้ในระบบการพัฒนา ทำให้คนไทยในชุมชนท้องถิ่นที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ-สังคม และมีผลให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมถูกละเลย ขาดการพัฒนาต่อยอด อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เกิดความสมดุล ยั่งยืน

3. การดำเนินงานและการลงทุนเพื่อวางรากฐานสังคมไทย สรุปได้ดังนี้

3.1 การดำเนินงานตามนโยบาย มาตรการ และกลไกในการเสริมสร้างผลิตภาพของทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทุนทางสังคม ที่ผ่านมามีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

3.1.1 การเพิ่มผลิตภาพทุนมนุษย์ มีการดำเนินงานครอบคลุมทั้งมิติการพัฒนาร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ ในการเสริมสร้างศักยภาพคนให้มีคุณภาพ มีความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนี้

(1) การพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ปัจจุบันมีกลไกการดำเนินงานในหลายระดับ ตั้งแต่ต้นนโยบายระดับชาติ จนถึงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ กล่าวคือ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 พ.ร.บ.ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา พ.ศ. 2551 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษา และการเรียนรู้ให้คนไทยสามารถเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

โดยมีมาตรการ แผนการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาในทุกกระดับ และมีหน่วยงานในการประเมินคุณภาพการศึกษา แผนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา (พ.ศ. 2550-2554) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อการศึกษาแห่งชาติและเพิ่มช่องทางการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนผ่านสื่อและแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 ที่ครอบคลุมการพัฒนาเด็ก การส่งเสริมพ่อแม่และผู้เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็ก และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ รวมทั้งจัดทำแผนการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กพิการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550-2554) เพื่อขยายโอกาสให้เด็กพิการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ขณะเดียวกันยังมีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อให้การสนับสนุนแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา และเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เยาวชนได้ศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังดำเนินโครงการคืนครูให้นักเรียน โดยจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานแทนครู จำนวน 23,277 อัตรา เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนครูและให้ครูที่ต้องปฏิบัติงานอื่น ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักในการพัฒนาผู้เรียน กลับไปปฏิบัติภารกิจหลักคือจัดกิจกรรมการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ผู้เรียนให้มีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม มีทักษะการดำรงชีวิต มีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ตลอดจนมีภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการป้องกันภัยจากยาเสพติดและสิ่งชั่วร้ายต่างๆ และการยกย่องเชิดชูการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ให้ความสำคัญใน 3 เรื่อง คือ คุณภาพ การขยายโอกาสทางการศึกษา/ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วม

ในส่วนของการพัฒนาให้คนมีความรู้คู่คุณธรรม มีการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ คุณธรรม-จริยธรรม กระทรวงศึกษาธิการเป็นแกนหลักในการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงต่างๆ ดำเนินงานหลายด้าน อาทิ การจัดค่ายเยาวชน ปรับหลักสูตรการเรียนการสอน จัดเด็ก/เยาวชนและผู้ปกครองเข้าสู่วัด โดยได้มีการบูรณาการแผนงานโครงการการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในสถานศึกษา และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนาและชุมชนในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชน นอกจากนี้ยังมีแผนยุทธศาสตร์พัฒนาคุณธรรมจริยธรรมภาคสังคม โดยกระทรวงวัฒนธรรม กำหนดมาตรการระยะสั้น 1 ปี (พ.ศ.2550) และมาตรการระยะยาวต่อเนื่อง 4 ปี (พ.ศ. 2551-2554) เพื่อสร้างบรรทัดฐานวาระแห่งคุณธรรม และสื่อสารพลังไทยใสใจคุณธรรม เสริมสร้างครอบครัวตัวอย่าง การส่งเสริมโรงเรียนคุณธรรม และการพัฒนาวิถีชุมชน

(2) การพัฒนาการอนามัยการเจริญพันธุ์เพื่อเสริมสร้างสุขภาพของประชากรไทย

มีการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านสุขภาพ ที่มุ่งเน้นการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน นโยบายที่สำคัญ เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายการรณรงค์เพื่อสร้างพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาพ นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พ.ร.บ.การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น ปัจจุบันมีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ แผนสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีเป้าหมายการพัฒนาสุขภาพคนไทยไปสู่ระบบสุขภาพพอเพียง แผนยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย พ.ศ. 2550-2559 และมีคณะกรรมการอนามัยการเจริญพันธุ์แห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องและได้จัดทำนโยบายสนับสนุนการเกิดทุกรายเป็นที่ปรารถนา ปลอดภัย และมีคุณภาพ ด้วยการส่งเสริมให้คนทุกเพศทุกวัยมีอนามัยการเจริญพันธุ์ โดยยึดหลักความสมัครใจ เสมอภาคและทั่วถึง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างครอบครัวใหม่และเด็กรุ่นใหม่ให้เข้มแข็งและมีคุณภาพ การส่งเสริมให้คนไทยทุกเพศ ทุกวัย มีความรู้เรื่องอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศอย่างเหมาะสม การพัฒนาระบบบริการอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ร่วมกับภาคีเครือข่ายผลักดันให้นางอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศเป็นวาระแห่งชาติ พัฒนากฎหมาย กฎ และระเบียบเกี่ยวกับงานอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศ และองค์ความรู้และเทคโนโลยีอนามัยการเจริญพันธุ์

(3) การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โดยนโยบายแรงงาน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและฝึกอบรมแรงงานทุกระดับให้มีความรู้และทักษะฝีมือที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและความต้องการของตลาดแรงงาน ปัจจุบัน มีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในการพัฒนาทักษะวิชาชีพและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานวิชาชีพ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะอาชีพ ด้านมาตรฐานอาชีพ มีความพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อบริหารจัดการระบบคุณวุฒิวิชาชีพการกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ระบบคุณวุฒิวิชาชีพระดับต่างๆ เป็นมาตรฐานในการบ่งชี้สมรรถนะในการปฏิบัติงานของแรงงานไทยทั่วประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพมีความเข้มแข็งและสามารถสร้างมาตรฐานอาชีพขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพัฒนากำลังคนในระดับต่างๆ ให้สามารถตอบสนองสถานประกอบการได้ตรงตามความต้องการ โดยนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 70/2551 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ ทบทวนปัจจัยองค์ประกอบในการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ

(4) การเพิ่มประสิทธิภาพการสร้างควมมั่นคงในชีวิต และการคุ้มครองทางสังคม

ครอบคลุมตั้งแต่วัยเด็ก วัยแรงงาน และผู้สูงอายุ เพื่อมุ่งเสริมสร้างให้คนไทยสามารถดำรงชีวิตอย่างมั่นคง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นต้น นอกจากนี้ มีนโยบาย แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการรองรับการดำเนินงาน เช่น นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. 2550-2559) นโยบายการสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554) แผนปฏิบัติการส่งเสริมสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2550-2554 แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2554 เป็นต้น และมีการจัดตั้งกองทุนดำเนินการ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนประกันสังคม กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น และมีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน คือ มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.1.2 การเพิ่มผลิตภาพทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น นโยบายระดับชาติ ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมในการสร้างสรรค์คุณค่าภูมิปัญญา วัฒนธรรม และความเป็นไทย เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ นอกจากนี้ มีกฎหมาย แผนงานที่สำคัญ เช่น พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2551 และยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เพิ่มโอกาสในการสร้างภาพลักษณ์ สร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยกำหนดเป็นกรอบทิศทางและแนวปฏิบัติในการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติต่อไป โดยมีระยะเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2552-2554 และมีการดำเนินโครงการศึกษาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจน และสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป นอกจากนี้ กระทรวงวัฒนธรรมมีนโยบายการดำเนินงานวัฒนธรรมใน 4 เรื่องสำคัญ ประกอบด้วย การรักษาสืบทอดวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้คงอยู่ การสร้างค่านิยม จิตสำนึกและภูมิปัญญาคนไทย การนำทุนวัฒนธรรมของประเทศมาสร้างคุณค่าทางสังคม และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการองค์ความรู้ และยังมีการดำเนินโครงการผลิตภัณฑวัฒนธรรมดีเด่นแห่งชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทบทวนคุณค่าในมิติวัฒนธรรมของผลิตภัณฑ์ทางวัฒนธรรมในการสร้างสรรค์ผลผลิตที่มีคุณค่าต่อชุมชนและสังคม รวมทั้งมีการจัดตั้งสถาบันอุตสาหกรรมศิลปวัฒนธรรม เพื่อพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งของอุตสาหกรรม 5 สาขาหลัก ได้แก่ ภาพยนตร์ ดนตรี โทรทัศน์ สื่อผสมสิ่งพิมพ์และอื่น ๆ

3.1.3 การเพิ่มผลิตภาพและเสริมสร้างทุนทางสังคม ครอบคลุมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม คือ ครอบครัว สื่อ ภาครัฐกิจและเอกชน โดยนโยบายระดับชาติ ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัว และสถาบันทางสังคมให้เข้มแข็ง และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสดับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว รวมทั้ง มีนโยบายและกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว กรอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2550-2554 มุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัว ผ่านการเสริมพลังให้กับกลไกทุกภาคส่วนของสังคมอย่างบูรณาการอย่างมีเอกภาพ และแผนแม่บทส่งเสริมและพัฒนาการใช้ทรัพยากรสื่อสารมวลชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง พ.ศ.2550 เป็นกรอบแนวทางดำเนินการเรื่องสื่อ เป็นต้น

3.2 การลงทุนด้านสังคมเพื่อเสริมสร้างผลิตภาพของสังคมไทยอย่างเป็นระบบ

ปัจจุบันรัฐได้กำหนดแผนการลงทุนระยะสั้นและระยะปานกลางภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 1 และระยะที่ 2 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ และเร่งรัดการดำเนินโครงการลงทุน ซึ่งเป็นการวางแผนการลงทุนอย่างเป็นระบบ ที่สอดคล้องกับปัญหาในแต่ละประเด็น และส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทย เป็นการสร้างฐานการพัฒนาทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงในระยะยาว โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

3.2.1 การดำเนินมาตรการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 1 และระยะที่ 2

(1) **แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 1** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติโดยตรงและกระตุ้นการใช้จ่ายของภาครัฐและภาคเอกชน และครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยดำเนินมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการ	โครงการ
กระตุ้นการบริโภคในประเทศ : เน้นการกระตุ้นการจับจ่ายใช้สอยและลดค่าครองชีพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย และลดค่าครองชีพ เพื่อให้ประชาชนมีเงินเหลือในการจับจ่ายใช้สอยสินค้าและบริการมากขึ้น	การช่วยเหลือค่าครองชีพ (เช็คช่วยชาติ) ธงฟ้าช่วยประชาชน ส่งเสริม อสม.เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประกันราคาพืชผล 5 มาตรการ 6 เดือนลดค่าครองชีพ : ลดค่าใช้จ่ายน้ำประปา ไฟฟ้า ค่าโดยสารรถประจำทาง ค่ารถไฟ ชั้น 3 สินค้าราคาถูก
เพิ่มการใช้จ่ายการลงทุนภาครัฐ : เน้นการลงทุนโดยภาครัฐ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เกิดการสร้างงานและรายได้ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับฐานราก และยกระดับคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท	เรียนฟรี 15 ปี ดันกล้าอาชีพ ชุมชนพอเพียง พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ที่พักอาศัยตำรวจชั้นประทวน ปรับปรุงสถานีอนามัย
ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน : เน้นการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมภาคเอกชนเพื่อลดการเลิกจ้าง กระตุ้นให้เกิดการลงทุนใช้จ่ายเพื่อสร้างงานในระบบเศรษฐกิจ	สนับสนุนการพัฒนา SMEs ลดหย่อนภาษีเงินได้การซื้อ อสังหาริมทรัพย์ ค่าประกันสินเชื่อ SMEs ลดภาษีให้ SMEs และ วิสาหกิจชุมชน งดเก็บภาษีจากการปรับโครงสร้างหนี้
ช่วยเหลือภาคการส่งออกและท่องเที่ยว : เน้นการช่วยเหลือภาคการส่งออกและการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤติเศรษฐกิจโลก โดยการกระตุ้นการท่องเที่ยวและลดความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจของผู้ส่งออก	รับประกันความเสี่ยงให้ผู้ส่งออก พัฒนาความเชื่อมั่นให้ประเทศไทย สนับสนุนการท่องเที่ยว ยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าวีซ่าและ Landing fee ค่าใช้จ่ายอบรมสัมมนาหักภาษีได้ 2 เท่า

(2) แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 พ.ศ. 2553-2555 (แผนปฏิบัติการไทย

เข้มแข็ง ระยะที่ 1) มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน การปรับปรุงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว สร้างฐานรายได้ใหม่ของประเทศจากเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ ปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุขที่มีมาตรฐานสูงและสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อกระตุ้นการลงทุนในประเทศ และสร้างการจ้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน

การดำเนินงานภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 นับเป็นการปฏิรูปการลงทุนด้านสังคมที่สำคัญ โดยมีการจัดทำแผนการลงทุนด้านสังคมโดยตรง คือ การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ และการลงทุนด้านสุขภาพ ดังนี้

การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ มุ่งยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้กับคนไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการเรียนรู้ในชุมชน การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ในทุกระดับ ด้วยการลงทุนด้านโครงการพื้นฐานที่เน้นการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การปรับปรุงโรงเรียน ห้องปฏิบัติการ การพัฒนาเครื่องมือในการจัดการเรียนการสอนและฝึกทักษะปฏิบัติของสถานศึกษาทั้งในระดับพื้นฐาน อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา และการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ (e-Learning) ควบคู่กับการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบให้ทันสมัย เพื่อให้คนไทยทุกกลุ่ม ทุกวัย ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีกำลังคนระดับกลางและระดับสูงที่มีสมรรถนะสอดคล้องและตรงกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งการสร้างและพัฒนานักวิจัย เพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรม และเพิ่มขีดความสามารถของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยการยกระดับคุณภาพโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามผลการประเมินของ สมศ. การยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทย ประวัติศาสตร์ ดนตรี และคุณธรรมจริยธรรม และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ การยกระดับคุณภาพมาตรฐานอาชีวศึกษา อุดมศึกษา และการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่และพัฒนานักวิจัยมืออาชีพ เพื่อก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางการศึกษาและการวิจัยในภูมิภาค และการพัฒนาผู้เรียนและครูทุกระดับให้มีความรู้

ความสามารถ ทักษะการผลิตและการใช้เทคโนโลยี การผลิต/พัฒนาครูในสาขาขาดแคลน รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา

แผนการลงทุนด้านสาธารณสุข เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็น การพัฒนาและยกระดับคุณภาพของระบบบริการทางด้านสาธารณสุข โดยการพัฒนารับปรุงการให้บริการ ของสถานอนามัย โรงพยาบาลทั้งปฐมภูมิ ทติดยภูมิ ตติยภูมิ และครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในทุกกระดับ การพัฒนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน รวมทั้งการพัฒนาศูนย์ ความเป็นเลิศทางการแพทย์ เพื่อวางรากฐานการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางด้านการแพทย์ในภูมิภาค เช่น ศูนย์โรคหัวใจ ศูนย์มะเร็ง และเครือข่ายควบคุมการบาดเจ็บแห่งชาติ เป็นต้น

3.2.2 วิเคราะห์การดำเนินมาตรการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจในการเสริมสร้างการเพิ่ม ผลผลิตภาพของสังคมไทย

การดำเนินงานตามมาตรการแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 เมื่อพิจารณาใน ภาพรวมแล้ว แผนดังกล่าวฯ มีส่วนสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทยทั้งทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญาและ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทุนทางสังคม สรุปได้ดังนี้

(1) **การพัฒนาคนไทยในทุกมิติทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การดำรงชีวิต** มาตรการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 1 เป็นการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพคนไทยทั้งด้านการศึกษาและการ เรียนรู้ การดูแลสุขภาพ การเพิ่มศักยภาพแรงงาน การสร้างความมั่นคงด้านรายได้ การเพิ่มรายได้และการลด ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต รวมทั้งการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ด้วยการดำเนินนโยบายเรียนฟรี 15 ปี การส่งเสริม อสม. การปรับปรุงสถานอนามัย การลดภาระค่าใช้จ่ายครัวเรือนจากค่าสาธารณูปโภค ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ารถโดยสารประจำทาง และค่ารถไฟ ชั้น 3 รถไฟฟ้าช่วยประชาชน เชื้อช่วยชาติ ตันกล้าอาชีพ และที่พักอาศัยตำรวจชั้นประทวน ส่วนมาตรการ แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 มุ่งยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ ปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุข ที่มีมาตรฐานสูงและสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน การปรับปรุงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ สุขภาพ ทักษะอาชีพ และการสร้างองค์ความรู้ รวมถึงการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพที่จะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนไทย

(2) **การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม** ทั้งครอบครัว ชุมชน ภาค ธุรกิจและภาคเอกชน อาทิ การดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โครงการชุมชนพอเพียง และการดำเนินโครงการ ต่าง ๆ ภายใต้มาตรการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและช่วยเหลือภาคการส่งออกและท่องเที่ยว จะช่วยการ สนับสนุนการช่วยสร้างงานสร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน ส่วนมาตรการแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 มุ่งสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในชุมชน ซึ่งจะสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งตนเอง ได้ในระยะยาว

(3) **การสร้างคุณค่าจากทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น** โดย สร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว สร้างฐานรายได้ใหม่ของประเทศจากเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ ที่ให้ ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าจากภูมิปัญญาและวัฒนธรรม

ทั้งนี้ ผลการสำรวจของ สสช. เกี่ยวกับการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 1 โดย การสุ่มตัวอย่างสะท้อนให้เห็นว่า มาตรการในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายนั้น กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อโครงการและเห็นว่าช่วยลดผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ ส่วนมาตรการในการสนับสนุน การสร้างงานและพัฒนาศักยภาพ กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจการดำเนินโครงการค่อนข้างมาก เนื่องจากตรงกับ ความต้องการของประชาชนและชุมชน

หากพิจารณาการดำเนินงานการพัฒนาคนและสังคมไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันผ่านองค์ประกอบหลักของสังคม 3 ด้าน คือ ด้านโครงสร้าง เช่น โครงสร้างของการกระจายทรัพยากร และการกระจายโอกาส ด้านการปฏิบัติ เช่น การรักษากฎหมาย และธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ และด้านวัฒนธรรม เช่น ระบบคุณค่า อุดมการณ์ร่วมกันของสังคมแล้ว พบว่า **ด้านโครงสร้าง** ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานทางด้านกฎหมาย แม่บท ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิตทางด้านสังคมครบถ้วนในทุกมิติ ตั้งแต่การพัฒนาและเพิ่มศักยภาพทุนมนุษย์ การศึกษาและการเรียนรู้ สุขภาพ แรงงาน การคุ้มครอง รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม และเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายในระดับสากลที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งมีการวางแผนการพัฒนาคนและสังคมที่ครอบคลุมทุกมิติ ควบคู่กับการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อขยายโอกาสให้คนไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม **ด้านการปฏิบัติ** มีกลไก และการจัดทำนโยบาย แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการรองรับการดำเนินงานครอบคลุมในทุกมิติเช่นกัน และการทำงานมีความคืบหน้าในขั้นปฏิบัติมาเป็นลำดับ ทั้งในแง่การประกาศใช้กฎ ระเบียบ และการพัฒนากลไกการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ สามารถเข้าถึงระบบการดูแลและบริการจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางสังคม ทั้งด้านทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางสังคม แต่ใน**ด้านวัฒนธรรม** ที่เป็นระบบคุณค่า อุดมการณ์ร่วมกันของสังคมที่ค่านึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม ถูกบิดเบือนและถูกนำมาใช้ปฏิบัติในเชิงลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบอุปถัมภ์ที่ค่านึงถึงแต่ประโยชน์ของกลุ่มคนเฉพาะกลุ่ม โดยไม่ได้คำนึงถึงผลพวงที่จะกระทบต่อชุมชน สังคมโดยรวม ซึ่งเกิดจากไม่สามารถปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติให้สอดคล้องกับระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากขาดการปลูกฝังให้รู้ถึงบทบาท หน้าที่ สิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการเคารพสิทธิผู้อื่น ปัจจัยดังกล่าว เป็นปัจจัยรากฐานสำคัญในการลดทอนประสิทธิภาพของการแปลงนโยบาย และแผนไปสู่การปฏิบัติ ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมา มีการกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ โดยเฉพาะเขตเมือง เกิดปัญหาการเรียกร้องสิทธิ เนื่องจากไม่สามารถกระจายการพัฒนา กระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา และการเข้าถึงบริการของภาครัฐที่มีคุณภาพที่แตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

4. สถาปัตยกรรมทางสังคม (Social Architecture) : ทางเลือกใหม่ของคนไทย

การดำเนินงานพัฒนาสังคมที่ผ่านมาในหลายทศวรรษได้มีการกำหนดกรอบแนวคิด และกระบวนทัศน์ของการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์และบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญในแต่ละช่วงเวลา จนถึงช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นับเป็นก้าวแรกในการนำวิธีการใหม่มาจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา พัฒนาศักยภาพของคน และสภาพแวดล้อมของคน โดยพัฒนาแบบบูรณาการ และการมีส่วนร่วมของคนไทยทุกคน มุ่งสู่สังคมร่มเย็นเป็นสุข รู้ รัก สามัคคี และได้บัญญัติแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ต่อเนื่องถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งเน้นการเสริมสร้างสมดุลของการนำทุนทั้งทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจและการเงิน และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมาเชื่อมโยงใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพคนในทุกมิติอย่างสมดุล เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันตนเอง ครอบคลุมชุมชน และประเทศ พัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”

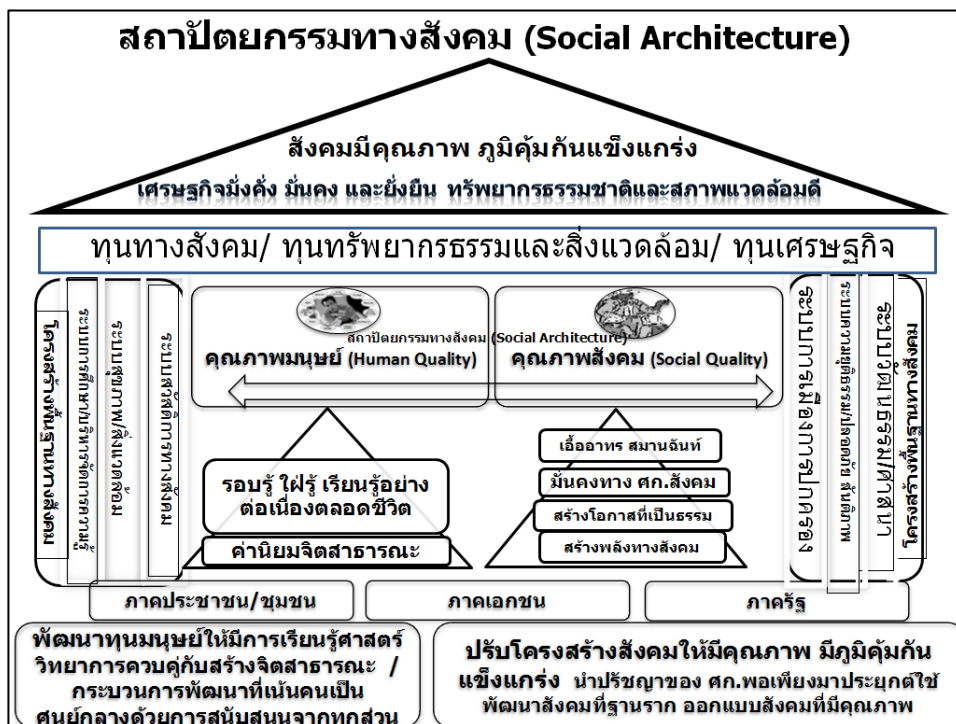
การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประเทศต้องเผชิญทั้งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ความกดดันจากระบบทุนนิยม แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย และทั้งวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สะท้อนความอ่อนแอของฐานรากสังคมไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทุนทางสังคมที่เคยมีอยู่อาจเลือนหายไป ขณะที่ผลจากการปฏิรูปโครงสร้างสังคมที่ผ่านมา เกิดการแยกเป็นส่วนใหญ่ การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ และการพัฒนาศักยภาพคนที่มีสร้างคนเก่งเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจนละเลยมิติอื่น ๆ ส่งผลให้คนไทยมุ่งแข่งขัน จนละเลยคุณค่าที่มีอยู่ในตัวคน โดยเฉพาะคุณธรรม จริยธรรม และจิตสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐาน

สำคัญของการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายใน ทำให้คนมุ่งให้ตนเองสามารถยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางกระแสที่เกิดขึ้น โดยไม่ได้คัดกรองสิ่งที่ดี และคำนึงถึงสังคมโดยรวม ทำให้คุณภาพคนและสังคมไทยยังมีปัญหาซึ่งสะสมมาจนถึงปัจจุบัน เกิดปัญหาสังคมที่มีความรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคมที่อ่อนแอ ขาดภูมิคุ้มกันที่เป็นระบบ มีการกระจายและบริหารจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม จนก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยให้ยั่งยืน

การปรับกระบวนทรรศน์ใหม่ของการพัฒนาสังคมจึงเป็นความจำเป็นและนำไปสู่แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างทางสังคมให้มีความแข็งแกร่งตั้งแต่ฐานราก เชื่อมต่อกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ถึงระดับประเทศและเป็นเครือข่ายของสังคมโลกอย่างมีภูมิคุ้มกันที่ดี ด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงควรมีการวางโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคม หรือหาทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทไทยและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.1 การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งและรองรับการเปลี่ยนแปลง โดย

4.1.1 นำหลักคิดและแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้
ในทุกกลุ่มอาชีพและทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม ระดับชาติและระหว่างประเทศ และต่อยอดกับทุนทางสังคม ที่ยังมีอยู่หลายด้านอย่างจริงจัง การพัฒนามนุษย์ให้มีค่านิยมจิตสาธารณะเป็นความสำเร็จของการสร้างทุนมนุษย์ในระดับจุลภาค และค่านิยมระดับบุคคล กลายเป็นค่านิยมร่วมในสังคม ดังนั้นการสร้างค่านิยมจะต้องเริ่มจากหน่วยย่อยที่สุดในสังคมก่อน คือ เริ่มจากบุคคลสู่ครอบครัว และจากครอบครัวสู่ชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ



4.1.2 วารากฐานการพัฒนาสังคมที่ฐานราก ตั้งแต่ชุมชน ท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาความเข้มแข็งทุกด้านด้วยตัวเอง โดยระบบต่าง ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา ระบบสุขภาพ ระบบความยุติธรรม ระบบการสื่อสาร ระบบการเมือง และระบบการเรียนรู้ ไปเชื่อมโยงกับความเข้มแข็งของชุมชน และท้องถิ่นอย่างเกื้อกูล พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ร่วมกันทุกระดับ มีการจัดการความรู้ที่หลากหลายสร้างสรรค์สิ่งดีงาม เกิดค่านิยมใหม่ของสังคม นำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม **มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ชุมชนท้องถิ่น** ควบคู่กับการผลักดันและแก้ไขกฎ ระเบียบให้มีการกระจายอำนาจอย่างสอดคล้องกัน และนำไปสู่การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยทุกระดับพร้อมรับผลกระทบที่เกิดจากวิกฤตต่าง ๆ

4.1.3 การออกแบบสังคมที่มีคุณภาพ คุณภาพสังคมเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนตามสภาพสังคม เป็นแนวคิดเชิงบูรณาการของเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพมนุษย์ ทั้งความตระหนักตนและการมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาของชุมชนภายใต้สภาพการณ์ที่เสริมสร้างความ เป็นอยู่ที่ดี และเป็นไปตามศักยภาพของแต่ละคน ดังนั้นคุณภาพสังคมเป็นเป้าหมายเชิงบูรณาการระหว่างนโยบายพัฒนาสังคม นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายพัฒนาสิ่งแวดล้อม และนโยบายพัฒนาด้านอื่นๆ โดยสะท้อนจากสังคมใน 4 มิติคือ

(1) **สังคมแห่งความเอื้ออาทรและสมานฉันท์ (Social Cohesion)** เป็นสังคมที่มีความผูกพันระหว่างคนในสังคมหรือแสดงความสัมพันธ์ในสังคมผ่านค่านิยม บรรทัดฐาน และการมีเอกลักษณ์ร่วมกัน โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเชื่อและวัฒนธรรมหลากหลาย แต่ต้องเผชิญกับสถานการณ์เดียวกันหรือปัญหา ร่วมกัน หรือการระดมความเป็นปึกแผ่นและต่อสู้เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน (Putnam, 2002) โดยมูลนิธิแห่งยุโรป ว่าด้วยคุณภาพสังคมได้จัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพสังคม เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดคุณภาพทางสังคมไว้ดังนี้คือ ความไว้วางใจในสังคม เครือข่ายสังคมและเอกลักษณ์ของชาติ

(2) **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Security)** หมายถึง การที่ประชาชนมีความมั่นคงในด้านต่างๆ ที่จะทำให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงทางด้านทรัพยากรการเงิน ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและปัจจัยแวดล้อม ความมั่นคงด้านสุขภาพ ความมั่นคงการทำงานและสภาพแวดล้อมที่ทำงานที่ดี ความมั่นคงด้านการศึกษา ออกแบบบริการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ที่ได้มาตรฐานสากล และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพมนุษย์และสังคม และสอดคล้องกับแนวโน้มกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยเฉพาะโครงสร้างประชากรที่มีผู้สูงอายุมากขึ้น การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ ควบคู่กับการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนพัฒนาสังคมมากขึ้นภายใต้เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

(3) **การรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม (Social Inclusion)** ในด้านต่างๆ อย่างเป็นธรรม เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม เป็นต้น จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้ความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทุกภาคส่วน และเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม และการเข้าถึงบริการที่รัฐจัดหา และการเข้าถึงการจ้างงาน รวมทั้งการถูกรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย และที่เกิดจากค่านิยม บรรทัดฐาน และวัฒนธรรมร่วมของชุมชนจนกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นเรื่องของชีวิตประจำวัน เช่น มีสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิสตรีและเด็ก การได้รับค่าแรงงานที่เป็นธรรมตามสิทธิ รวมทั้งสิทธิในการเป็นอาสาสมัครในการช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

(4) **การเสริมสร้างพลังทางสังคม (Social Empowerment)** เน้น สร้างความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคม ทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญา และทุนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดค่านิยมพื้นฐานร่วม (Core Value) สำหรับสังคมไทยและคนไทยทุกคนในการสร้างเสริมและใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เช่น ทุนทางสังคมในกลุ่มผู้ประกอบการ ทุนทางสังคมในกลุ่มแรงงาน และทุนทางสังคมในกลุ่ม

เยาวชน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ผ่านเครือข่าย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อมวลชน โดยเฉพาะค่านิยมที่ก่อเกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกัน ความใส่ใจต่อผู้อื่น การแบ่งปันกับผู้อื่น และความร่วมมือร่วมใจเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพทางสังคม อันเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ

4.2 พัฒนาคุณภาพของทุนมนุษย์ ทุนแห่งความสำเร็จในหลังสังคมยุคฐานความรู้คือทุนมนุษย์ที่ต้องรู้ว่าในโลกนี้มีอะไร รู้แล้วนำมาคิดต่อยอดได้หรือไม่ นำความคิดนี้ไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่ และนำความรู้ที่มีและได้มานั้นมาเป็นประสบการณ์ได้หรือไม่ เป็นหลักคิดที่ทำนายสังคมไทยว่าจะสามารถพัฒนาทุนมนุษย์ให้รอบรู้ ใฝ่รู้และเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยปรับหลักคิดและการปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวมและเชื่อมโยงดังนี้

4.2.1 แนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 การพัฒนาทุนมนุษย์นอกจากการให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ศาสตร์วิทยาการแล้ว เมืองคัมภีร์ประกอบอื่นที่สำคัญในการเสริมสร้างทุนมนุษย์ให้สามารถเอาตัวรอดและประสบความสำเร็จทั้งในด้านการทำงาน และการดำเนินชีวิตในโลกยุคศตวรรษที่ 21 ได้โดยต้องมีจิตสาธารณะใน 5 ประการ คือ จิตแห่งวิทยาการมี “การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็น ทำเป็น” 2. จิตแห่งการสังเคราะห์ คือ “การสังสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้” 3. จิตแห่งการสร้างสรรค์ ที่เชื่อว่า “ความคิดสร้างสรรค์สร้างด้วยการหมั่นฝึกฝน” 4. จิตแห่งความเคารพ หมายถึง “การเปิดใจกว้างพร้อมรับฟังทุกความคิดเห็น” และ 5. จิตแห่งคุณธรรม คือ “มีความรู้คู่คุณธรรมนำการพัฒนา” ในคุณลักษณะที่กล่าวมาเบื้องต้นล้วนเป็นมิติที่เป็นต้นทางของการสร้างทุนทางสังคมที่นำมาเติมเต็มในกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายและทุกระดับของกระบวนการพัฒนาประเทศและการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศเป็นประชาคมโลก

4.2.2 การพัฒนาคนทุกช่วงอายุให้เป็นทุนมนุษย์ที่เข้มแข็ง มีความรู้พื้นฐานที่มีคุณภาพ เรียนรู้ทักษะชีวิตที่เหมาะสม และมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์วิทยาการ ได้รับการพัฒนาต่อยอดตามศักยภาพและความถนัดอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต พร้อมทั้งสอดแทรกค่านิยมจิตสาธารณะ จริยธรรม คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวมเข้าไปในทุกระดับและขั้นตอนของการเรียนรู้ เน้นกระบวนการพัฒนาคนเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพที่หลากหลาย เป็นสัมมาอาชีพ ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อมและผู้อื่น เป็นพลเมืองที่ดีของสังคม จะทำให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลในสังคม ซึ่งเป็นฐานรากในการพัฒนาสู่สังคมแห่งการเอื้ออาทร

4.2.3 เน้นกระบวนการพัฒนาที่คนเป็นศูนย์กลางทุกภาคส่วนสนับสนุน

ภาคประชาชน/ชุมชน ต้องมีบทบาทเป็นเจ้าของเรื่อง เป็นกงล้อหลัก มีบทบาทสำคัญตลอดกระบวนการ มีการสร้างทัศนคติที่ดีร่วมกัน เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายภายในและภายนอกชุมชน ระหว่างชุมชนกับภาคส่วนอื่นๆ เพื่อเพิ่มบทบาทและความสามารถของชุมชนในลักษณะรวมกลุ่ม ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมพัฒนา ให้สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทสังคมไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

ภาครัฐ ลดบทบาทความเป็นเจ้าของ ประชาชน ชุมชน ควรเป็นฝ่ายที่ต้องดำเนินการเอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดบริการทางสังคม โดยพัฒนาความรู้ ปรับปรุงวิธีคิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และปรับปรุงกฎระเบียบ เพื่อเป็นผู้นำทุนการสร้างศักยภาพของชุมชนและเอกชน และอำนวยความสะดวกให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม

ภาคเอกชน สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของชุมชนและสังคม ควบคุมการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม โดยการเพิ่มองค์ความรู้ด้านสังคม และการเพิ่มบทบาทการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคชุมชนในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนมากขึ้น ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เช่น ร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนรอบสถานประกอบการ ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เป็นต้น

5. บทสรุป

ผลการพัฒนาคนและสังคมไทยที่ผ่านมาสะท้อนความจำเป็นที่ต้องมีการปรับกระบวนการหรือนโยบายของการพัฒนาสังคมที่มุ่งเน้นการพัฒนาฐานรากของสังคมไทยให้แข็งแกร่งเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทย โดยการปรับโครงสร้างสังคมสู่สังคมคุณภาพที่นำหลักคิดและแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ทุกระดับตั้งแต่บุคคล ครอบครัว ชุมชน ประเทศ และระหว่างประเทศ เสริมสร้างชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็งในทุกด้าน โดยมีระบบต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมรองรับและเกื้อหนุน ตลอดจนสร้างสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพที่มีความเอื้ออาทรและสมานฉันท์ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม และมีพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ ขณะเดียวกัน คนไทยทุกช่วงอายุต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพในทุกมิติอย่างสมดุล ให้มีความรู้ รอบรู้ ใฝ่รู้ สามารถคิดต่อยอด สร้างสรรค์ ควบคู่กับมีคุณธรรม มีจิตสาธารณะ โดยคนต้องเป็นศูนย์กลาง เป็นเจ้าของเรื่องโดยทุกภาคส่วนสนับสนุน เพื่อนำสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

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

_____. รายงานผลการพิจารณาก่อนการโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2, เอกสารคัดสำเนา, พฤษภาคม 2552

นพ.พลเดช ปิ่นประทีป (บรรณธิการ), ชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคม. 20 ปี มุลินีท้องถิ่นพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร, พฤษภาคม 2551.

วิทยากร เชียงกูล, แนวคิดเรื่องความยากจนและแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง. รายงานวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น, 30 เมษายน 2542

_____. การเสริมสร้างทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. สิงหาคม 2549

_____. แนวทางการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์จากทุนทางวัฒนธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กันยายน 2549

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

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

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

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

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

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

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

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

_____. แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2, เอกสารคัดสำเนา, มีนาคม 2552

_____. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, 6 มีนาคม 2545 ณ ดิเกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

_____. รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ของ สสช. ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2550

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

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

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

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

สำนักนายกรัฐมนตรี, **วิกฤตและการพลิกฟื้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะที่ 1**. เข้าถึงได้จาก
www.chuaichart.com

_____. **วิกฤตและการพลิกฟื้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะที่ 2**. เข้าถึงได้จาก
www.chuaichart.com

ภาษาอังกฤษ

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

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

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

ภาคผนวก 1

แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคม (Social Contract)¹

“สัญญาประชาคม” เป็นคำที่เป็นรากฐานของปรัชญาการเมืองในยุคแห่งการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ซึ่งอยู่ในช่วงราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 – 16 และยุคแห่งภูมิธรรม (Enlightenment) ซึ่งอยู่ในช่วงราวคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 โดยนักคิดคนสำคัญที่เป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคม ได้แก่ **จอห์น ล็อก (John Locke)** ชาวอังกฤษ และ **รุสโซ (Jean Jacques Rousseau)** ชาวฝรั่งเศส โดยแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมของล็อกมาจากหนังสือเล่มสำคัญของเขาคือ สนธิสัญญาสองฉบับของรัฐบาล (Two Treatises of Government, 1690) ที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract)

ในทางปฏิบัติ การนำแนวคิดสัญญาประชาคมมาใช้เป็นครั้งแรก คือ **“คำประกาศเอกราช (Declaration of Independence, 1776) ของสหรัฐอเมริกา”** ซึ่งถือว่าเป็น **“สัญญาประชาคมฉบับแรกของโลก”** เอกสารดังกล่าวเขียนโดย **ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson)** โดยนำแนวคิดของล็อกและรุสโซมาประยุกต์ กล่าวคือ นำแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันมาจากล็อก และเปลี่ยน “สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิส่วนบุคคล” มาเป็น “สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการหาความสุข” และนำแนวคิดจากรุสโซในเรื่องสิทธิของพลเมืองในการใช้อำนาจเพื่อต่อสู้รัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลละเมิดสิทธิส่วนบุคคลมาใช้ร่วมด้วย

สำหรับ **“สัญญาประชาคมฉบับที่สองของโลก”** เกิดจากการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยได้รับอิทธิพลจากนักคิด 3 คน คือ **มองเตสกีเออ วอลแตร์ และรุสโซ** ภายใต้ชื่อ **“เอกสารปฏิญญาสิทธิมนุษยชน (Declaration of the Rights of Man)”** ที่ได้ปรับเปลี่ยนสิทธิของล็อกในเรื่อง “สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิส่วนบุคคล” เป็น “เสรีภาพ ทรัพย์สินส่วนบุคคล ความมั่นคง และการต่อต้านการกดขี่” หมายความว่าประชาชนมีสิทธิบางประการในการต่อต้านรัฐบาลของตน หากรัฐบาลไม่ได้บริหารประเทศเพื่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ **“แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคม”** ของ **จอห์น ล็อก และรุสโซ** สามารถสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

(1) แนวคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke)

สัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก จะเกิดขึ้นในสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจาก **“ความยินยอมของทุกคนในสังคมนั้นในการทำสัญญาร่วมกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสงบสุข ปลอดภัย และมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน”**

ตัวแสดงหลักที่ปรากฏในแนวคิดสัญญาประชาคมของล็อกนั้น ประกอบด้วย 1) **ประชาชน**ที่อยู่ร่วมในสังคมเดียวกัน และ 2) **รัฐบาลหรือผู้ปกครอง** ที่ได้ทำสัญญาร่วมกัน โดยประชาชนได้ตกลงยินยอมมอบสิทธิ/อำนาจบางประการให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้นทำหน้าที่พิทักษ์ คุ้มครองตนและลงโทษผู้กระทำความผิด และส่วนของรัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้นทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนทั้งทางด้านกายภาพและทรัพย์สิน โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือพิทักษ์สันติสุขและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิใช่การจำกัดหรือรีดถอนเสรีภาพจากประชาชนมาอยู่ในมือของรัฐบาล สัญญาประชาคมจะเป็นสายใยเชื่อมโยงคนในสังคม โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 ประชาชนที่อยู่ในรัฐหรือสังคมการเมืองให้ความยินยอมต่อสัญญานี้ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย แต่ก็มีสิทธิส่วนบุคคล ในการยกเลิกสัญญาประชาคมที่ทำร่วมกับรัฐได้ หากเห็นหรือรู้สึกว่าการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมนั้นเป็นภาระหรือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเกิดความไม่พึงพอใจ ก็มีสิทธิที่จะออกจากสังคม

¹ กวี อิศริวรรณ. 20 ความคิดทางการเมือง. กรุงเทพฯ : บริษัท สยามบรรณ จำกัด, 2530.

นั้นไปแสวงหาสังคมการเมืองอื่นได้ แต่สำหรับผู้ที่ยินยอมอยู่ในสังคมนั้นก็จำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงหรืออยู่ภายใต้ข้อผูกมัดของสัญญาประชาคมนั้นไปจนกว่ารัฐบาลจะถูกยุบไปและมีการทำสัญญากันใหม่

ประการที่ 2 ผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้นอยู่ในฐานะสัญญาของประชาชน หากรัฐบาลละเมิดสัญญาใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์หรือขัดกับเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเลิกสัญญาหรือมีสิทธิปฏิวัติถอดถอนรัฐบาลได้ แม้อาจจะใช้กำลัง แต่การล้มล้างรัฐบาลไม่ได้หมายถึงการล่มสลายของสังคมการเมือง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารเท่านั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะรัฐหรือสังคมการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนหาได้มอบอำนาจให้บุคคลที่สาม (รัฐบาล) ไปโดยเด็ดขาดไม่ ประชาชนยังธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของตน ซึ่งสิทธิที่สำคัญคือสิทธิในชีวิต ความเป็นเสรีและกรรมสิทธิ์ โดยรัฐบาลได้รับมอบหมายให้มีอำนาจเพียงบางส่วนโดยมติของคนหมู่มาก และอำนาจนั้นผู้อยู่ใต้ปกครองจะเอากลับคืนมาเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐบาลในความหมายของล๊อคไม่มีสิทธิเสมอเท่าเทียมกับประชาชน หากแต่มีพันธะต่อประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ประชาชนมอบให้ด้วยความเต็มใจเท่านั้น โดยประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินรัฐบาลและอำนาจสูงสุดย่อมอยู่ที่ประชาชนเสมอ

โดยสรุป จากทฤษฎีของล๊อค ดังกล่าวข้างต้น รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน การใช้อำนาจของประชาชนเป็นไปตามทฤษฎีแห่งการยินยอม กล่าวคือประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่ต่างๆ ให้องค์กรต่างๆ ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบต่อประชาชน ในการออกกฎหมาย/กฎเกณฑ์ใดๆ มาบังคับใช้ในสังคมนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เคารพในทรัพย์สิน ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน และจะต้องบัญญัติให้ได้มาตรฐาน ยุติธรรม และประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยแจ้งชัด และภายในสังคมการเมืองเจตจำนงของประชาชนมาจากเสียงส่วนใหญ่ ทุกคนต้องยอมรับหลักการปกครองด้วยเสียงข้างมาก

(2) แนวคิดสัญญาประชาคมของรุสโซ (Jean Jacques Reusseau)

รุสโซได้ขยายแนวคิดสัญญาประชาคมของล๊อคให้เด่นชัดมากขึ้นในหนังสือของเขาเรื่องสัญญาประชาคม (The Social Contract, 1762) รากฐานของสัญญาประชาคมของรุสโซคือ “เสรีภาพ” โดยรุสโซกล่าวว่า เสรีภาพเป็นธรรมชาติของมนุษย์ มนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ แต่เขาได้ถูกพันธนาการไว้ทุกหนทุกแห่ง (Man is born free but everywhere he is in chain)” เพราะถูกผู้มีอำนาจ สถาปนารเมือง และสถาบันศาสนา บังคับเสรีภาพของมนุษย์ไว้ เขาเชื่อว่าโดยแท้จริงแล้วนั้น มนุษย์รักเสรีภาพเหนืออื่นใด มนุษย์อาจยอมทิ้งสิ่งใดๆ ทั้งปวงได้ หากยังเหลือไว้ซึ่งเสรีภาพ เขาจึงเรียกร้องให้มนุษย์กลับไปสู่ธรรมชาติ เพราะสภาพชีวิตในสังคมเต็มไปด้วยการลิดรอนเสรีภาพ การถูกกดขี่ ข่มเหง และความไม่ยุติธรรมต่างๆ ด้วยการที่มนุษย์เกิดมาพร้อมเสรีภาพ ถ้ามีใครแย่งชิงเสรีภาพไปจากประชาชน ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะแย่งเสรีภาพกลับคืนมา ประชาชนมีสิทธิจะกู้เสรีภาพของตนได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมนุษย์ได้เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม และไม่สามารถกลับไปสู่ธรรมชาติได้ (การกลับไปสู่ธรรมชาตินั้น ผลที่เกิดขึ้นมาอาจจะไม่ดี) แต่ด้วยความที่เสรีภาพเป็นเรื่องตามธรรมชาติของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ยังคงเรียกร้องเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นยุคใดสมัยใด ดังนั้น “สัญญาประชาคม” จึงเกิดขึ้น เพื่อที่จะหาทางสายกลางระหว่างสองสิ่งดังกล่าวคือ รักษาเสรีภาพส่วนบุคคลกับการคงอยู่ของสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่ได้ โดยมนุษย์ทุกคนจะสละเสรีภาพไปให้ชุมชน แต่การสละเสรีภาพนี้ไม่ใช่ว่าเสรีภาพของแต่ละบุคคลจะสูญหายไป หากแต่จะเกิดเสรีภาพใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า เสรีภาพร่วม หรือ เจตนารมณ์ร่วม (General Will) ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความต้องการ และมุ่ง

ผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้ละเสรีภาพให้ชุมชน การดำเนินการต่างๆ ทั้งในรัฐและสังคมจึงต้องเป็นไปตามเสรีภาพร่วม หรือ เจตนารมณ์ร่วมของประชาชน โดยมีหลักการสำคัญ คือ

ประการที่ 1 การเข้ามาทำสัญญาประชาคมทำให้มนุษย์สูญเสียเสรีภาพตามธรรมชาติ ได้แก่สิทธิอันไม่มีขอบเขตในการได้มาซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนปรารถนา แต่สิ่งที่มนุษย์ได้มาจากการทำสัญญาประชาคมก็คือ เสรีภาพของประชาชนและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและทุกสิ่งของตน สัญญาประชาคมของรูสโซ จึงเป็นสัญญาที่ค้ำประกันทั้งความเสมอภาคและเสรีภาพ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนจะมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันท่ามกลางมวลชนนั้นและเป็นเจ้าของเจตนารมณ์ร่วมกัน

ประการที่ 2 การอยู่ร่วมกันนั้น ทุกๆ คนในสังคมจะต้องเชื่อฟังเจตนารมณ์ร่วมกัน เพราะการกระทำดังกล่าวถือเป็นการเคารพเจตนารมณ์ของตนเองด้วย ในขณะเดียวกัน รูสโซ กล่าวว่าเจตนารมณ์ร่วมเป็นเจตนารมณ์ของทุกคนในสังคม ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เจตนารมณ์ร่วมจึงเป็นอำนาจอธิปไตย อยู่เหนือทุกๆ คนในสังคม และเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นๆ ของรัฐในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น อำนาจอธิปไตยไม่สามารถที่จะมอบให้ผู้อื่นกระทำได้ มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกออกจากกันมิได้ หากแบ่งแยกออกจากกันจะถือว่าเป็นการทำลาย เพราะรูสโซมองว่าการแบ่งแยกอำนาจนั้นย่อมนำมาซึ่งการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งในสังคมเท่านั้น มิได้หมายถึงส่วนรวม

ประการที่ 3 การเข้าร่วมสัญญาประชาคม ทำให้ผู้ร่วมสัญญาทั้งหมดกลายเป็นบุคคลร่วมที่มีความรับผิดชอบ มีความเป็นเอกภาพ มีจิตวิญญาณ มีชีวิต และมีเจตจำนงของตนเอง การเข้าร่วมเป็นประชาสังคมทำให้มนุษย์ได้เสรีภาพทางใจเพิ่มขึ้นด้วย เสรีภาพทางใจทำให้มนุษย์สามารถเป็นนายตัวเองได้อย่างแท้จริง การปล่อยตัวตามแรงกระตุ้นของตัณหาเท่ากับการตกเป็นทาส ดังนั้น หากมีการละเมิดข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาประชาคม ผู้ที่ร่วมทำสัญญาจะกลับสู่ฐานะเดิม คือจะกลับไปมีเสรีภาพตามธรรมชาติ ไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญานั้นอีกต่อไป ทั้งนี้ เจตนารมณ์ร่วมนี้เป็นอันหนึ่งอันเดียว แบ่งแยกมิได้ แทนตัวกันมิได้ และเป็นผลดีต่อทุกคน เจตนารมณ์ร่วมมาจากทุกคนและใช้บังคับกับทุกคน ถึงแม้ว่าเราจะไม่มองเจตนารมณ์ร่วมนี้ในแง่ของจำนวนน้อยมากของประชาชน แต่รูสโซก็ยังยอมรับว่าเจตนารมณ์ร่วมจะเกิดกับชนส่วนใหญ่ (Majority) ของสังคม โดยกฎหมายคืออำนาจของเจตนารมณ์ร่วมในการที่จะสร้างแบบแผนในการดำเนินชีวิต และบังคับใช้ให้ตรงตามเจตจำนงของเจตนารมณ์ร่วม

ประการที่ 4 รัฐและรัฐบาลมีความแตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดนี้มีความเห็นที่ใกล้เคียงกับ ล็อด ที่กล่าวว่ารัฐบาลกับรัฐหรือประชาคมทางการเมืองเป็นคนละส่วนกัน รูสโซเห็นว่ารัฐบาลถูกตั้งขึ้นมาระหว่างรัฐกับประชาชน และมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น รัฐบาลไม่มีอำนาจเป็นของตนเอง หากแต่เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจที่ผู้คนในสังคมมอบให้ทำหน้าที่แทนเท่านั้น ส่วนรัฐมีอำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตย ดังนั้นอำนาจในการออกกฎหมายจึงไม่ใช่อำนาจของรัฐบาล แต่เป็นหน้าที่ของประชาชน สิ่งที่รูสโซเห็นด้วยที่สุดก็คือ การที่พลเมืองทุกคนมีโอกาสร่วมพิจารณาหรือออกกฎหมายพร้อมๆ กันเหมือนนครรัฐกรีก

โดยสรุป รูสโซพยายามที่จะอธิบายให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยหรือเจตนารมณ์ร่วมกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยพยายามเน้นว่ารัฐบาลไม่ใช่เจ้าของเจตนารมณ์ทั่วไปหรืออำนาจอธิปไตย แต่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานหรือทำหน้าที่รับคำสั่งเจตนารมณ์ทั่วไปหรืออำนาจอธิปไตยของปวงชนมาปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้รัฐบาลหรือผู้บริหารที่ดีจะต้องไม่ใช่อำนาจอธิปไตยหรือเจตนารมณ์ร่วมอย่างเกินขอบเขต ในการปฏิบัติงานหรือทำหน้าที่

ภาคผนวก 2

ดัชนีชี้วัดความสงบสุข (Global Peace Index)

1. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับสันติภาพ และดัชนีชี้วัดความสงบสุข

ดัชนีความสงบสุข (Global Peace Index: GPI) เป็นดัชนีชี้วัดระดับความสงบสุขในประเทศต่างๆ โดยในปี 2551 มีการศึกษาและจัดอันดับครอบคลุม 140 ประเทศ ในการคำนวณดัชนีชี้วัด GPI จะมีการใช้ตัวชี้วัด (Indicator) หลายตัวเป็นองค์ประกอบ ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้ครอบคลุมทั้งปัจจัยภายในประเทศ และภายนอกประเทศ ทั้งปัจจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยมีการให้น้ำหนักแตกต่างกันไปตามความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัว

การศึกษาถึงระดับของสันติภาพ ความสงบสุขในประเทศต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสันติภาพ ความสงบสุข ที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นถึงต้นทุน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก สงครามความไม่สงบสุข และความขัดแย้ง ในขณะที่การศึกษาในช่วงหลังช่วยเพิ่ม มุมมองโดยชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับระดับความสงบสุขของประเทศ

ในรายงานการศึกษา Discussion Paper ในปี 2008 โดยสถาบัน Institute for Economics and Peace² ได้ พบว่า ระดับของความสงบสุขมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ประเทศที่มีความสงบสุขสูง มีการใช้ความรุนแรงน้อย รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อการทหารมาก จึงมีงบประมาณเพียงพอที่จะ พัฒนาสาธารณูปโภคเพื่อประชาชนอย่างเต็มที่ นักลงทุนก็ยินดีที่จะมาลงทุนในประเทศที่สงบสุขและมีความพร้อม ประชาชนมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ไม่มีความขัดแย้งในสังคมที่นำมาซึ่งความเสียหายต่อธุรกิจและความมั่นคง ในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน

นอกจากนี้ ความสงบสุขยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ และช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคนี้ ด้วยเช่นกัน ในโลกที่เต็มไปด้วยความท้าทายรูปแบบใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสิทธิมนุษยชน แรงงานข้ามชาติ หรือภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่มีทางที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะแก้ไขปัญหาที่ยิ่งใหญ่และมีความเชื่อมโยงในระดับโลกเหล่านี้ได้เพียงลำพัง ทุกประเทศจำเป็นต้องร่วมมือร่วมใจกันแก้ปัญหาโดยไม่เห็นผลประโยชน์ของตนเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม หากแต่ละประเทศยังไม่มีความสงบสุขภายในแล้ว ก็เป็นการ ยากที่ประเทศต่างๆ จะมาร่วมกันคิด และร่วมมือกันสร้างสังคมโลกให้มีความสุขและสงบ

Peace หรือสันติภาพ ความสงบสุข เป็นคำที่ให้คำจำกัดความโดยตรงได้ยาก ส่วนใหญ่แล้วมักหมายถึง สภาพที่ไม่มีความขัดแย้ง หรือความขัดแย้ง ถ้าพูดถึงประเทศที่สงบสุข จะหมายถึง ประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ไม่มีปัญหาการใช้ความรุนแรงกับเพื่อนบ้าน หรือไม่มีสงคราม ความไม่สงบภายใน (Galtung, 1996)³ ในการที่จะวัด ว่าประเทศใดมีความสงบสุขมากน้อยในระดับใด จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและเปรียบเทียบ สิ่งที่จะมาช่วย ให้เข้าใจได้มากขึ้นคือ Global Peace Index (GPI)

นอกเหนือจากการวัด Peace Index เพื่อวัดระดับความสงบสุขของแต่ละประเทศว่าเพียงพอหรือยังที่จะมา ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ระดับโลก จากการศึกษาของ Sterling Huang และ David Throsby แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Macquaries ประเทศออสเตรเลีย ยังพบว่าคะแนนที่ได้รับจากการใช้ตัวชี้วัดใน Global Peace Index มีความสัมพันธ์อย่างมากกับ รายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากร (Per Capita Income) และความสงบสุข ภายในประเทศ

² Institute for Economics and Peace, "The Study of Industries that Prosper in Peace – the 'Peace Industry', " 2008 Discussion Paper

³ Galtung, J. (1996). Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization. Thousand Oaks, CA: Sage.

[illegible]

ที่มา : Institute for Economics and Peace, 2008

1. Human Development Index ของ United Nations Development Program (UNDP)

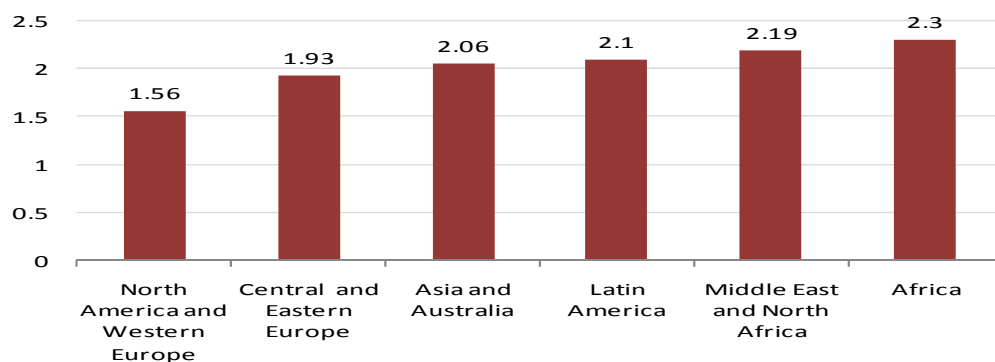
1. Human Development Index ของ United Nations Development Program (UNDP)
2. The Environmental Sustainability Index ของ The Yale Center of Environmental Law and Policy at Yale University and the Center for International Earth Science Information Network at Columbia University
3. Ease of Doing Business Index and Knowledge Economy Index ของธนาคารโลก
4. The Global Competitiveness Index ของ The World Economic Forum

2. สภาพความสงบสุขในประเทศต่าง ๆ

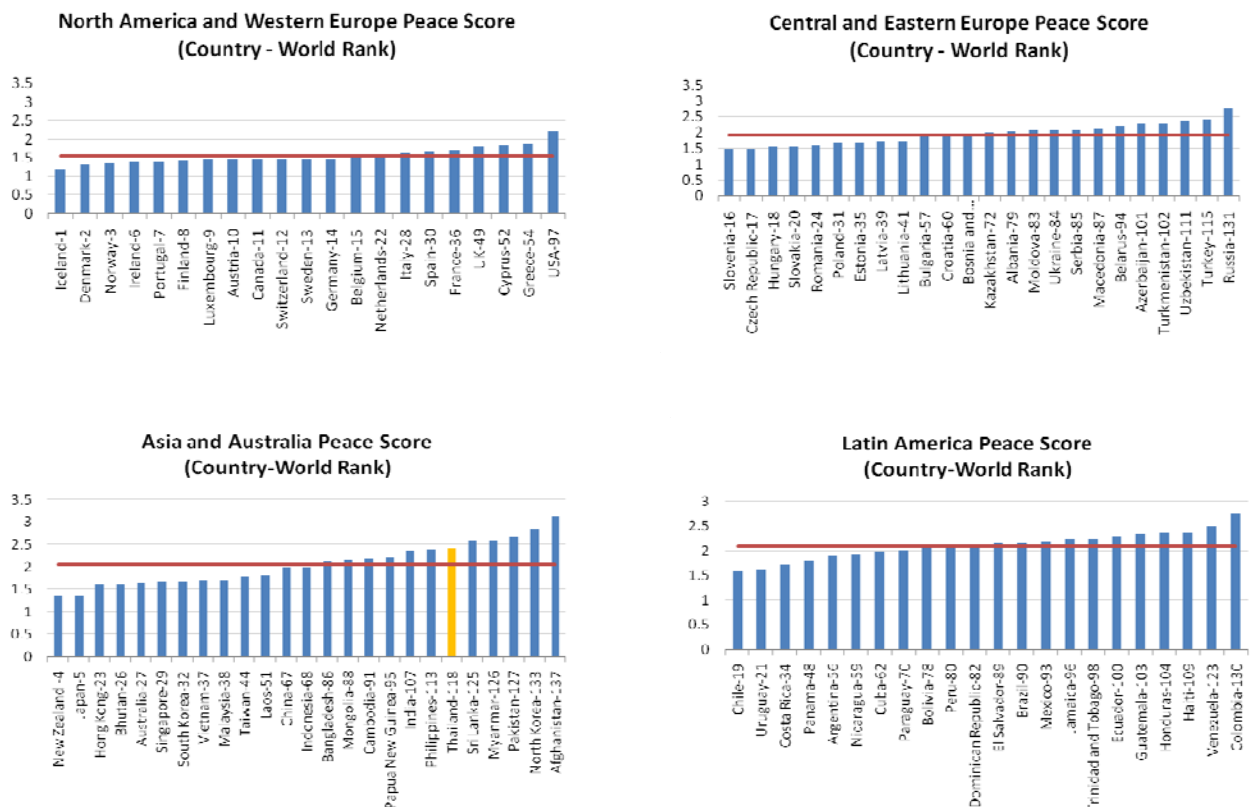
ประเทศที่มีคะแนน GPI น้อย (มีความสงบสุขสูง) โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ (จำนวน 17 ประเทศ ใน 20 อันดับแรกของโลก) ลักษณะร่วมกันของประเทศเหล่านี้คือ 1) เป็นประเทศมีขนาดไม่ใหญ่มาก ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเกาะ และอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศที่มีวัฒนธรรมพื้นฐานใกล้เคียงกัน 2) มีความมั่นคงภายในสูง รัฐบาลมีเสถียรภาพ มีความขัดแย้ง ความรุนแรงน้อย อาชญากรรมต่ำ 3) เป็นประเทศประชาธิปไตย ประชาชนในประเทศเคารพสิทธิของผู้อื่น และมีความไว้วางใจเชื่อใจกัน 4) งบประมาณด้านการทหารมีสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศ และงบประมาณของกองทัพมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาสันติภาพเป็นหลัก

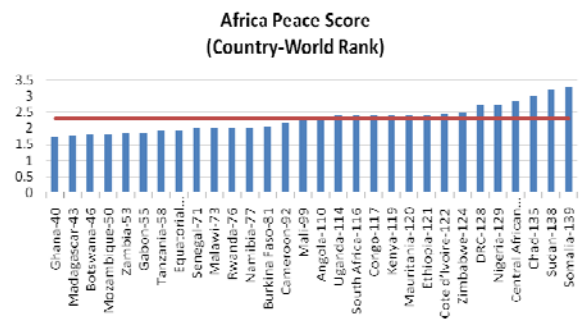
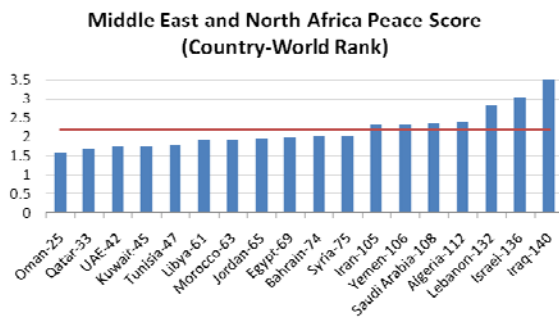
ส่วนประเทศที่มีคะแนนสูง (มีความสงบสุขน้อย) ที่ได้คะแนนในลำดับท้ายๆ ส่วนใหญ่อยู่ในเอเชีย แอฟริกา และตะวันออกกลาง ส่วนใหญ่มีลักษณะร่วม ดังนี้ 1) มีสงครามอย่างต่อเนื่องทั้งสงครามภายในประเทศ (ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายต่อต้าน) หรือสงครามระหว่างประเทศ (กับประเทศเพื่อนบ้าน) อันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันทางแนวคิด อุดมการณ์ หรือผลประโยชน์ 2) งบประมาณทางการทหารมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศ อันเนื่องมาจากต้องเตรียมพร้อมในการทำสงครามและต่อสู้ตลอดเวลา 3) ประชาชนสามารถครองครองอาวุธได้ง่าย ซึ่งนำไปสู่อัตราการเกิดอาชญากรรมที่สูง และ 4) ประชาชนอพยพในอัตราที่สูง อันเนื่องมาจาก ความไม่สงบและความรุนแรงในประเทศ

แผนภูมิที่ 2 : ค่าเฉลี่ยคะแนนความสงบสุขในแต่ละภูมิภาค



แผนภูมิที่ 3 : คะแนนความสงบสุขของประเทศในภูมิภาคต่างๆ





ที่มา : Institute for Economics and Peace, 2008 (Revised by SIGA)

หมายเหตุ : เรียงลำดับจากประเทศที่มีความสงบสุขมาก (คะแนนต่ำ) ไปประเทศที่มีความสงบสุขน้อย (คะแนนสูง) โดยเส้นสีแดงคือค่าเฉลี่ยของแต่ละภูมิภาคต่างๆ

3. สภาพความสงบสุขของประเทศไทย

พิจารณาในส่วนของประเทศไทย ตัวชี้วัดหลายตัวสะท้อนภาพที่เป็นบวก ในขณะเดียวกันก็พบบางประเด็นที่มีปัญหามาก ดังนี้

ประเด็นบวกที่ช่วยส่งเสริมความสงบสุขของไทย (กราฟแท่งสีเขียว) ได้แก่

(1) ประเมินการจำนวนผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งภายนอก (*Estimated Number of Deaths from Organized Conflict (External)*) ไทยมีผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงที่มีสาเหตุจากความขัดแย้งระหว่างประเทศเป็นจำนวนน้อย

(2) สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อปฏิบัติการกิจที่ไม่ใช่ของสหประชาชาติในต่างประเทศ (*Non-UN Deployments 2006-07 as a Percentage of Total Forces*) ไทยไม่ได้เป็นสมาชิกกองกำลังระหว่างประเทศที่ไม่ใช่กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ จึงไม่ได้มีการส่งกองกำลังทหารไปปฏิบัติการกิจในต่างประเทศ

(3) สัดส่วนของคนไทยที่อพยพหรือถูกขับไล่ออกจากประเทศ (*Number of Displaced People as a Percentage of the Population*) ไทยมีการขับไล่ประชาชน หรือมีคนไทยอพยพออกนอกประเทศเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของประชากร

ประเด็นลบที่มีปัญหา และกระทบกับความสงบสุขของไทย (กราฟแท่งสีแดง) ได้แก่

(1) ระดับของอาชญากรรมที่มีความรุนแรง (*Level of Violent Crime*) ความรุนแรงของอาชญากรรมภายในประเทศอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก

(2) ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล (*Political Instability*) รัฐบาลของไทยไม่มีเสถียรภาพ มีอายุค่อนข้างสั้น และเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

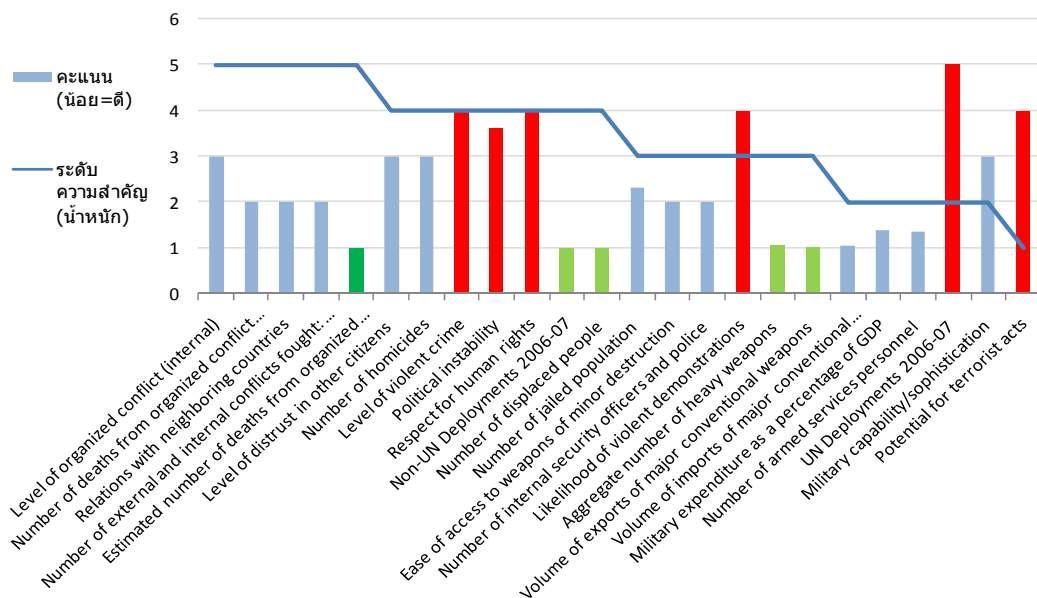
(3) ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (*Respect for Human Rights*) มีปัญหาในเรื่อง การฆาตกรรม การกักขังหน่วงเหนี่ยว และทรมานคนหรือนักโทษด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(4) **ความเป็นไปได้ของการแสดงออกด้วยความรุนแรง (Likelihood of Violent Demonstrations)** มีเหตุการณ์ความไม่สงบหลายอย่างในประเทศที่เสี่ยงที่จะพัฒนาเป็นความรุนแรง ส่งผลให้ภาครัฐต้องใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าจัดการ และเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์

(5) **สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อร่วมปฏิบัติการของสหประชาชาติในต่างประเทศ (UN Deployments in 2006-07 as a Percentage of Total Forces)** ไทยมีการเข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ เช่น ในอิรัก หรือติมอร์ตะวันออก

(6) **โอกาสในเรื่องของการก่อการร้าย (Potential for Terrorist Acts)** โอกาสในการเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้นภายในประเทศมีสูง เห็นได้จากเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้

แผนภูมิที่ 4 คะแนนของประเทศไทยในตัวชี้วัดต่าง ๆ และระดับความสำคัญของตัวชี้วัด



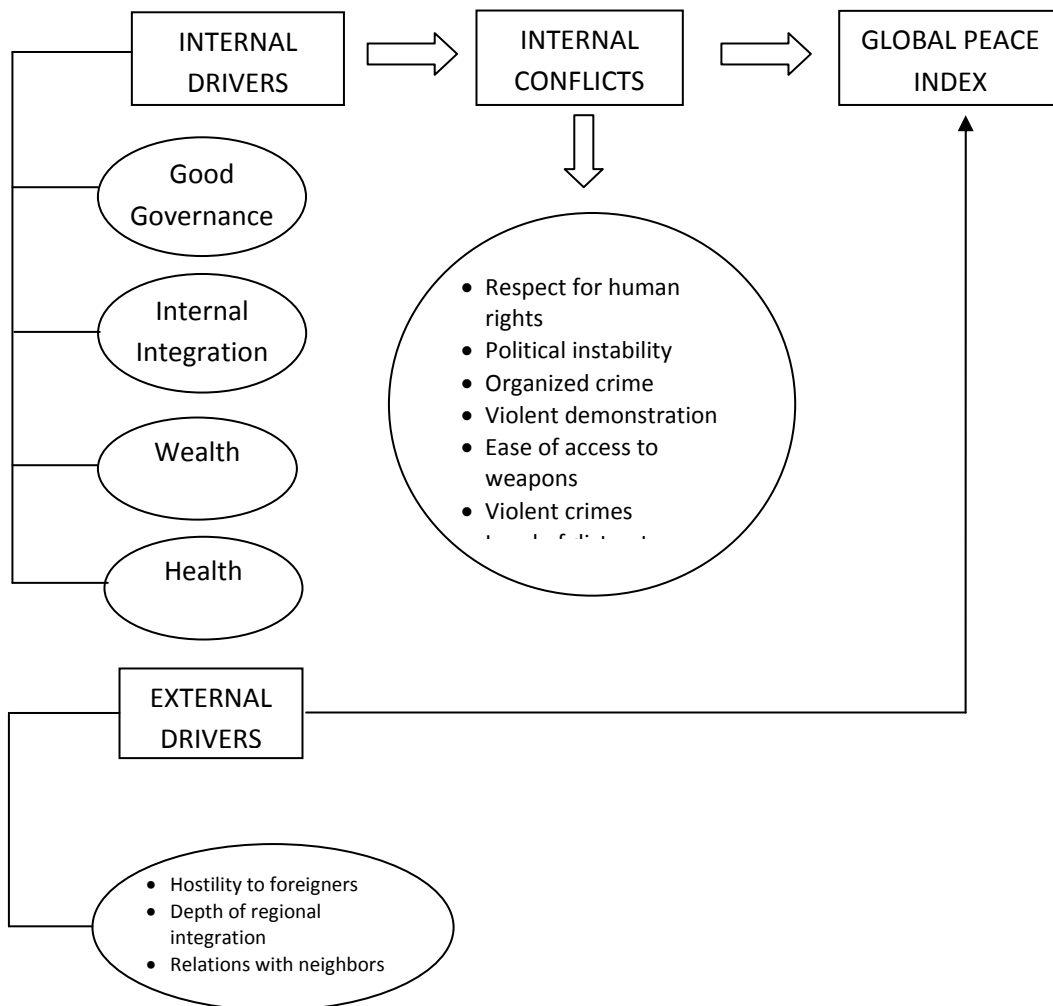
ที่มา : Institute for Economics and Peace, 2008 (Revised by SIGA)

4. ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสงบสุขของประเทศ (Potential Determinants of Peace)

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดทั้ง 24 ตัวกับคะแนนความสงบสุข GPI ของ Institute for Economics and Peace พบว่ามีตัวชี้วัดบางตัวที่มีความสัมพันธ์กับ GPI ในระดับสูง ได้แก่ ระดับของความขัดแย้งภายในประเทศ ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล การเคารพในสิทธิมนุษยชน ปัจจัยทั้งสามที่กล่าวมาจะมีระดับความสัมพันธ์กับสันติภาพภายในประเทศในระดับที่สูง (Correlation มากกว่า 0.75) ในขณะที่ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์รองลงมา (Correlation อยู่ระหว่าง 0.60-0.75) ได้แก่ ระดับความเชื่อใจระหว่างกันของคนในชาติ อัตราการฆ่าตัวตาย การเข้าถึงอาวุธ โอกาสของการเกิดอาชญากรรมซึ่งมีความรุนแรง ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และจำนวนความขัดแย้งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์ประกอบอื่นที่มีส่วนผลักดัน (Driver) ให้เกิดความสงบสุขขึ้นภายในประเทศ ยังรวมไปถึง มุมมองเรื่องการคอร์รัปชัน (Correlation มากกว่า 0.75) การทำงานของรัฐบาล วัฒนธรรมทางการเมือง ระดับการรวมกลุ่มภายในภูมิภาค การเข้าเรียนในชั้นมัธยม (Secondary School Enrollment) ทรัพย์สินส่วนตัว การต้อนรับขับสู้ชาวต่างชาติ และระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดทั้ง 24 ตัว และองค์ประกอบอื่นๆ ดังที่กล่าวมา สามารถสรุปความสัมพันธ์ได้ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5 : ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในและภายนอกที่นำไปสู่ความสงบสุข



ที่มา: Institute for Economics and Peace, 2008

ปัจจัยภายในที่มีความสัมพันธ์อย่างมากต่อระดับคะแนนของความสงบสุข

1. การมีธรรมาภิบาลในระดับที่เพียงพอและตรวจสอบได้ (Efficient and Accountable Governance)
2. การมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง (Strong Economy)
3. คนในประเทศมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Cohesive/Integrated Populations)
4. มีความสัมพันธ์ที่ดีภายในชุมชนที่มีความหลากหลาย (Good relations within the international community)

5. การจัดทำดัชนี Global Peace Index และแหล่งข้อมูล

ในการจัดทำดัชนีชี้วัดสันติภาพและความสงบสุขของแต่ละประเทศโดย The Institute of Economics and Peace และได้รับความร่วมมือจาก The Economist Intelligence Unit (EIU) มีวิธีการจัดทำ ดังนี้

- (1) กำหนดขอบเขตของการศึกษา มีจำนวน 140 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมจำนวนประชากรถึง 98% ของโลก
- (2) กำหนดตัวชี้วัดขึ้น 24 ตัว ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ ที่สามารถสะท้อนผลลัพธ์จากการที่ประเทศมีหรือไม่มีสันติภาพ และเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนปัจจัยภายในประเทศและภายนอกประเทศ
- (3) ตัวชี้วัดที่เป็นเชิงปริมาณ จะมีการแบ่งการให้คะแนนในแต่ละเรื่องตั้งแต่ 1 – 5 คะแนน และตัวชี้วัดที่เป็นเชิงคุณภาพจะให้คะแนนโดยการตอบแบบประเมินของ EIU ด้วยนักวิเคราะห์ประจำแต่ละประเทศของ EIU เช่นกัน
- (4) ปัจจัยภายในประเทศจะมีผลต่อระดับคะแนนที่จะใช้จัดอันดับถึง 60% เมื่อเทียบกับปัจจัยภายนอกประเทศที่มีน้ำหนัก 40% ของคะแนนรวม
- (5) ตัวชี้วัด 24 ตัวที่เป็นองค์ประกอบของปัจจัยภายในและภายนอกมีน้ำหนักความสำคัญไม่เท่ากัน แบ่งเป็นคะแนน 1 – 5 คะแนน โดยการลงความเห็นร่วมกันของผู้เชี่ยวชาญในด้านสันติภาพซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาของการทำวิจัย ซึ่งคะแนนที่น้อย (=1) จัดว่าดี หรือมีปัญหาในด้านนั้นน้อย และคะแนนที่มาก (=5) จัดว่าไม่ดี หรือมีปัญหาอย่างมาก

ตารางที่ 1 : Global Peace Index : Thailand

	2007	2008	2009
Rank	105	118	118
Score	2.491	2.424	2.353
Indicator information			
Level of distrust in other citizens	3	3	
Number of internal security officers and police 100,000 people	2	2	2
Number of homicides per 100,000 people	3	3	3
Number of jailed population per 100,000 people	2.279	2.315	2
Ease of access to weapons of minor destruction	2	2	2
Level of organised conflict (internal)	3	3	
Likelihood of violent demonstrations	4	4	4
Level of violent crime	4	4	4
Political instability	3.5	3.625	3.625
Respect for human rights	4	4	4
Volume of transfers of major conventional weapons, as recipient (Imports) per 100,000 people	1.035	1.057	1
Potential for terrorist acts	4	4	4

	2007	2008	2009
Number of deaths from organised conflict (internal)	3	2	2
Military expenditure as a percentage of GDP	1.419	1.393	1
Number of armed services personnel per 100,000 people	1.773	1.358	1
UN Deployments 2006-07 (percentage of total forces)	4.993	5	
Non-UN Deployments 2006-07 (percentage of total forces)	1	1	
Aggregate number of heavy weapons per 100,000 people	1.062	1.062	1
Volume of transfers of major conventional weapons as supplier (exports) per 100,000 people	1.003	1.003	1
Military capability/sophistication	3	3	3
Number of displaced people as a percentage of the population	1	1	1
Relations with neighbouring countries	2	2	3
Number of external and internal conflicts fought: 2000-05	2	2	1.5
Estimated number of deaths from organised conflict (external)	1	1	1
Driver information			
democracy and transparency			
Political Democracy Index	5.7	6.8	6.81
Electoral process	4.8	7.8	7.75
Functioning of government	6.4	6.8	6.79
Political participation	5	5.6	5.56
Political culture	5.6	6.9	6.88
Civil liberties	6.5	7.1	7.06
Corruption perceptions (CPI score: 10 = highly clean, 0 = highly corrupt)	3.6	3.3	3.5
Women in parliament (as a percentage of the total number of representatives in the lower house)	8.7	8.7	11.7
Freedom of the press	33.5	53.5	34.5
Gender Inequality			0.68
international openness			
Exports + Imports % of GDP	148.91	143.4	121.5
Foreign Direct Investment (flow) % of GDP	2%	5.2%	3%
Number of visitors as % of domestic population	0.2%	0.2%	20.9%
Net Migration (% of total population)	0%	0%	0.4%
demographics			
15-34 year old males as a % of total population	16.5%	16.5%	14.8%
Gender ratio of population: women/men	103.8	105.4%	0.95

	2007	2008	2009
Gender Inequality		0.7	
regional & international framework/conditions			
The extent of regional integration	3	3	3
education			
Current education spending (% of GDP)	5%	4.2%	4.3%
Primary school enrolment ratio (% Net)	86.3%	86.3%	94.2%
Secondary school enrolment ratio (% Net)	65%	65%	71%
Higher education enrolment (% Gross)	36.7%	41%	46%
Mean years of schooling	12.9	13	13.5
Adult literacy rate (% of pop over 15)	92.6%	92.6%	94.1%
culture			
Hostility to foreigners/private property	2	2	2
Importance of religion in national life	4	4	4
Willingness to fight	4	4	4
material well-being			
Nominal GDP (US\$PPP bn)	554.7	482.9	545.805
Nominal GDP (US\$bn)	176.2	206.7	273.248
GDP per capita	2480	3130	4080
Gini-coefficient	43.2	42	42
Life expectancy	69.3	70.9	70.2
Unemployment %	1.4%	1.2%	1.4%
Infant mortality per 1,000 live births	23	18	
Total Population (millions)	65.5	66	
other			
Number of paramilitary personnel per 100,000 people	174	172.3	

ที่มา : Global Peace Index, Institute for Economics and Peace, 2008

ภาคผนวก 3

สรุปผลการประชุมระดมสมองในหัวข้อ

“แนวคิดเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทย: ปัจจัยแห่งความขัดแย้ง โดยกรณีศึกษาเรื่องปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และความรุนแรงในภาคใต้”

วันที่ 18 มิถุนายน 2552 ณ ห้องประชุมลีปนนท์ เกตุทัต ชั้น 1 อาคาร 4

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านการพัฒนาสังคม ด้านสันติวิธีและธรรมาภิบาล และด้านสันติภาพและความขัดแย้ง เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทยและปัจจัยแห่งความขัดแย้ง เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2552 สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

1. รศ.วุฒิสาร ดันไชย

- ด้วย Framework ที่ใช้พิจารณาสาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง (Structure, Conduct, Culture) ความสำคัญในการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือแก้ปัญหาในเรื่องธรรมาภิบาล ต้องพิจารณาว่าจะเริ่มต้นที่จุดใดใน 3 ปัจจัยนี้
- วัฒนธรรมที่ดีของสังคมไทยบางเรื่องถูกใช้ในทางที่ผิด เช่น ความสำนึกในบุญคุณของคนไทย ถูกใช้แสวงหาประโยชน์ในการทุจริตเลือกตั้ง (ประชาชนได้รับผลประโยชน์ ความช่วยเหลือ หรือเงินจากนักการเมืองมาแล้ว ด้วยความซื่อสัตย์และรู้สึกเป็นบุญคุณก็ไปลงคะแนนให้)
- ในส่วนของโครงสร้างยังคงมีปัญหาของความเหลื่อมล้ำอยู่ ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ ความมั่งคั่ง และโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ส่งผลให้การใช้นโยบายประชานิยมประสบผลสำเร็จอย่างมากและกลายเป็นการสร้างความคิดต่อกลุ่มนักการเมืองผู้นำนโยบายประชานิยมมาสู่ประชาชน ซึ่งความคิดที่ไม่ใช่สิ่งที่ผิดแต่อย่างใด แต่สิ่งที่เป็นปัญหาคือ อาจจะไปก่อให้เกิดการสร้างพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง (เช่น การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่เพราะถือว่าเป็นผู้มีพระคุณ)
- การแก้ปัญหาในส่วนของโครงสร้างสามารถแก้ด้วยการลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำลง แต่ในปัญหาที่มีสาเหตุจากวัฒนธรรม เป็นเรื่องยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ในทางที่ผิด

2. คุณไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

- ปัญหาทางสังคมเป็นสิ่งที่ซับซ้อนเพราะเป็นปัญหาที่เกิดจากการรวมตัวกันของคนจำนวนมาก ไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายแบบปัญหาทางวิทยาศาสตร์ทั่วไป
- จุดบอดที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งคือ ไม่ได้ให้เจ้าของปัญหาที่แท้จริงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาของตัวเอง เจ้าของปัญหาในที่นี้คือ ประชาชน ที่ผ่านมารัฐบาลพยายามที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาแทน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมแค่เพียงรับฟังเท่านั้น
- รัฐบาลมีเจตนาดี แต่การไปถือเป็นเจ้าของเรื่อง เมื่อถือเป็นเจ้าของเรื่องก็จะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่เห็นว่ามี ซึ่ง 1) อาจจะไม่ถูก 2) ไม่เป็นที่เข้าใจ 3) ไม่ได้รับความร่วมมือ และ 4) ไม่ยั่งยืน เพราะคนที่จะทำให้ยั่งยืนคือประชาชน การจับประเด็นความขัดแย้งเพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนฯ 11 จำเป็นต้องทบทวนกันใหม่ โดย “ให้ประชาชนมีบทบาทในการคลี่คลาย แก้ปัญหา และป้องกันปัญหา ตลอดจนพัฒนาความเข้มแข็งเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต”

- การแก้ไขความขัดแย้งมีกฎเกณฑ์สำคัญ 3 ดอก ที่จะต้องไปด้วยกัน คือ

- ทศนคติ ความรู้สึก อารมณ์ บรรยากาศ
- กระบวนการ วิธีการ ขั้นตอน
- เนื้อหาสาระ การตั้งโจทย์ การตอบคำถาม

กฎเกณฑ์ทั้งสามดอกนี้ต้องไปด้วยกัน หมุนวนไป เริ่มต้นจากเวทีเล็กๆ และขยายใหญ่ขึ้นไป แต่ก็ต้องพยายามเป็นขั้นตอน จุดสำคัญคือสร้างทัศนคติและกระบวนการ การสร้างทัศนคติที่ดีหรือจัดกระบวนการที่เหมาะสมก็จะไปเสริมทัศนคติ แล้วเรื่องสาระจะตามมาเอง การตั้งโจทย์ ต้องเปลี่ยนจุดยืนมาเป็นจุดประสงค์ หาจุดประสงค์ที่ตรงกันจากนั้นมาช่วยกันหาวิธีการ ในส่วนกระบวนการก็ต้องตกลงร่วมกันเสมอ จึงจะเกิดความยั่งยืน

- ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ใหม่โดยเปลี่ยนจุดศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลไปเป็นประชาชน และรัฐบาลมีหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้งานภาคประชาชนสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนนักวิชาการนั้นก็ทำหน้าที่เป็น Facilitator คอยสนับสนุนข้อมูลเพื่อการคิดและตัดสินใจของประชาชน
- แม้ว่าการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่มีประชาชนเป็นตัวขับเคลื่อนหลักจะใช้เวลานานในแต่ละกระบวนการ แต่ท้ายที่สุดแล้ว นี่อาจเป็นวิธีเดียวที่ประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ในขณะที่วิธีการแบบเก่าที่รัฐบาลเป็นผู้นำและแก้ปัญหาเพื่อแค่ให้ผ่านพ้นไป อาจจะก่อให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นมาอีกและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังจนไม่คุ้มค่ากัน
- การให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจต้องเริ่มต้นในระดับแต่ละพื้นที่ เพื่อให้มีความเฉพาะเจาะจงกับปัญหาของท้องถิ่น ถ้ามองปัญหาเหล่านี้ในระดับประเทศ อาจทำให้เข้าใจภาพผิดไป ความเข้าใจอย่างถูกต้องจากเวทีระดับพื้นที่เหล่านี้จะมีอิทธิพลส่งผลต่อเวทีระดับชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง การสร้างความสมานฉันท์

3. รศ.ดร. จุรี วิจิตรวาทการ

- ในการพิจารณาปัญหาแล้วมองให้ถึงระดับรากของปัญหา (Root Cause) โดยใช้กรอบความคิด Structure Conduct Culture นับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง จะเห็นได้ว่า สังคมไทยมุ่งเน้นแต่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และทำแบบตามๆ กันมาอย่างฉาบฉวย ยกตัวอย่างเช่น กรณีความขัดแย้งทางการเมือง คนไทยส่วนมากยังเชื่อว่า ถ้าแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ปัญหาก็จะจบ ทั้งที่จริงแล้วไม่ใช่ เพราะที่ผ่านมาประเทศไทยแก้ไขปัญหาด้วยวิธีนี้หลายครั้งแต่ปัญหาก็ไม่ได้หมดไป
- Social Value กับ Social Contract มีน้ำหนักไม่เท่ากัน คุณค่าทางสังคม (Social Value) เป็นพื้นฐานของการเรียนรู้ ความเข้าใจ และเป็นแรงผลักดันให้คนเชื่อหรือไม่เชื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด และนำไปสู่การปฏิบัติ (Conduct) แต่ Social Contract นั้นเป็นสิ่งที่เราขอให้คนในสังคมเข้ามาร่วมตกลงกันในกติกาบางอย่าง บางอย่าง การที่คนจะตกลงหรือไม่นั้นก็เป็ปัญหามากมาย
- ในเรื่องของ Structure นั้น มีหลายระดับ เช่น กฎหมาย รัฐธรรมนูญ กฎระเบียบ กติกาต่างๆ และโครงสร้างอีกลักษณะหนึ่ง คือ โครงสร้างพื้นฐานของสังคม มีความเป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร
- การยกตัวอย่างความขัดแย้งสองเรื่องนี้ (ความขัดแย้งทางการเมืองและความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) เป็นกรณีศึกษาเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากสามารถสะท้อนทุกอย่างของสังคมไทยในอดีตได้ ในเรื่องของความขัดแย้งทางการเมือง ก็ต้องมอง Root Cause ก่อน สาเหตุความขัดแย้งที่ลึกลงไป ในทางทฤษฎีเรียกว่าความไม่สอดคล้องของระบบกับค่านิยมของสังคมไทย ระบบจะเปลี่ยนไปเร็ว เช่น กฎหมาย แก้เร็ว

เปลี่ยนไปเร็ว พยายามปรับตามแนวคิดที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ประเทศไทยมีระบบต่างๆ เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ เช่น องค์การอิสระ มีกฎหมายหลายฉบับที่ก้าวหน้าทันสมัย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว แต่ปฏิบัติไม่ได้ เนื่องจากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ได้คำนึงว่า Value System ยังไม่ได้เปลี่ยน จึงมีความไม่สอดคล้องกันทั้งฝ่ายปฏิบัติและประชาชนเอง

- ในเรื่องของสังคม คิดว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) เปลี่ยนระบบ แต่ไม่ได้เปลี่ยนความคิดและความเชื่อของคนในสังคมอย่างเต็มที่ ขาดการปลูกฝังค่านิยม ไม่ได้สร้างความเข้าใจว่าหลักคิดของประชาธิปไตยคืออะไร ดังนั้น ถ้า Value Structure ของคนในสังคมมีความเข้าใจในหลักคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย ได้แก่ หลักของความเสมอภาค หลักของการมีส่วนร่วม สิทธิเสรีภาพ เขาก็จะเคารพความมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของตนเอง จะถูกชักจูงได้น้อย
- ความไม่สอดคล้องกันระหว่างระบบและค่านิยมนี้ กลายเป็นช่องทางของคนรวยและผู้มีอิทธิพลในการสร้างผลประโยชน์และความมั่งคั่ง ซึ่งจะขยายช่องว่างทางสังคมให้เพิ่มขึ้น ซึ่งสิ่งที่จะเป็นตัวหลักช่วยเชื่อมโยงความรู้ความเข้าใจในระบบที่พัฒนาไป กับค่านิยมของสังคม คือการศึกษา
- นักวิชาการและคนในสังคมส่วนใหญ่เชื่อว่า “สังคมไทยมีคุณภาพในตัวเอง” เราไม่ทำอะไรที่สุดขีดสามารถปรับตัวและยอมรับสิ่งต่างๆ ที่เข้ามาได้ง่าย ในสังคมมีความแตกต่างแต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ แต่จากกรณีศึกษา 2 กรณีที่ได้ยกมาคือ กรณีความขัดแย้ง (เสื้อเหลือง-เสื้อแดง) และกรณีความไม่สงบภาคใต้ จะเป็นเหมือน “Wake-Up Call” ของสังคม ปลูกให้คนในสังคมขึ้นมารู้และยอมรับความเป็นจริงว่า ไม่สามารถปล่อยให้อำนาจในสังคมผ่านไปเหมือนในอดีตอีกแล้ว เพราะปัญหาจะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และขยายวงกว้าง
- คนที่มีความรู้ส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่แสดงความเห็นอย่างชัดเจน แต่สิ่งที่กดดันให้คนกลุ่มนี้ออกมารวมตัวกันคือ ความรู้สึกว่ามีความไม่เป็นธรรมในสังคมมากเกินไปที่จะยอมรับได้ แต่การรวมตัวกันนี้เป็นการรวมตัวกันเพียงชั่วคราวชั่วคราว ไม่ได้เป็นการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับระบบอย่างถาวร อีกทั้งกรณีเสื้อเหลือง-เสื้อแดงนี้ก็ยังไม่ใช้ความขัดแย้งทางชนชั้นอย่างที่ทุกคนเข้าใจกัน เพราะทั้งสองฝ่ายต่างประกอบด้วยคนในทุกระดับชั้นของสังคมเหมือนกัน
- ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้ง 2 กรณีนี้ จุดเริ่มต้นอยู่ที่ การทำให้ทั้งสองฝ่ายมี Shared Value บางอย่างร่วมกันก่อน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าไปสู่ความเป็นพหุสังคม (Plural Society) ซึ่งเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างของคนอื่นและอยู่ร่วมกันได้
- ในความเป็นจริงแล้ว ประเด็นเรื่องความสุขของสังคม ไม่สามารถทำให้มีได้อย่างแท้จริง เพราะสังคมมีความหลากหลาย มีความแตกต่างอยู่ แต่หากคนในสังคมมีความเชื่อบางอย่างร่วมกัน (Shared Value) ในประเด็นหลักที่สำคัญต่อการอยู่ร่วมกัน คนในสังคมก็อยู่ร่วมกันได้แล้ว ยกตัวอย่างเช่น การยึดถือเรื่องความรับผิดชอบต่อหน้าที่พลเมือง ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ความสุจริตในหน้าที่
- ความเชื่อเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก ในทุกส่วนของสังคม (บ้าน, โรงเรียน, ชุมชน, สังคม) ด้วยสื่อทุกรูปแบบเพื่อให้เข้าถึงคนได้มากที่สุด

4. ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์

- การแก้ไขความขัดแย้ง คงต้องหาสาเหตุ แต่อย่าไปหมกมุ่นกับมันมากนัก เนื่องจากความขัดแย้งมีหลายสาเหตุและยังทับซ้อนกัน มีผลต่อกันและกันอีกด้วย ทั้งโครงสร้าง พฤติกรรม และวัฒนธรรม ณ ขณะนี้ การจะแก้ความขัดแย้ง และทำให้เกิดความสงบสุข (Peace) คงทำไม่ได้ แต่การจะแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้บรรเทาลงได้อย่างไร หรือจะป้องกันอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องพยายามหาคำตอบ ทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย ถ้าอยู่ในระดับต่ำก็ต้องพยายามป้องกัน ถ้ามันอยู่ระดับที่มันเคลื่อนแล้วก็ต้องทำให้มันไม่แรงขึ้น และถ้ามันแรงอยู่แล้วก็ต้องหาทางที่ไม่ทำให้มันเกิดเป็นระดับสงคราม
- สิ่งที่ต้องการเห็นเป็น Social Contract หรือไม่ ถ้าใช้ก็ต้องร่วมกันหาสาเหตุของปัญหา แล้วตกลงกันว่ายอมรับในเรื่องใดได้บ้าง เรื่องใดยอมรับไม่ได้ พร้อมกับปรับโครงสร้างไปด้วย และในส่วนของการปรับระบบก็ต้องทำ ไม่ใช่เพียงแค่การร่างกฎหมาย เพิ่มหรือแก้กฎหมาย แต่ต้องปรับกระบวนการทั้งหมด ระบบจะต้องมีความเป็นธรรม เสมอภาค เชื่อมโยงไปถึงเรื่องอำนาจว่า ถ้าระบบเดิมทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมหรือความเสมอภาค ต้องไปทำให้ผู้ที่ด้อยอำนาจ ได้มีโอกาสมาอยู่ในฐานะเดียวกันกับคนทั่วไปก่อน
- การที่จะหา Social Contract แบบใหม่ ต้องปรับทั้งวิธีคิด วิธีมอง หาข้อตกลงในแง่ของ Value และความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมด้วย การปรับ Structure และ Culture ก็จะทำให้เกิดการปรับพฤติกรรมตามมา การวิเคราะห์ปัญหาด้วยการใช้ SCC Model และแก้ปัญหาต้องทำไปพร้อมๆ กันทั้ง 3 ด้าน การมี Shared Value ให้ยอมรับความเชื่อบางอย่างร่วมกัน และเรียนรู้ความแตกต่างของคนในสังคม เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ เป็นเพียงมิติด้านวัฒนธรรมเท่านั้น
- เห็นด้วยในเรื่องของการมีส่วนร่วม การแก้ไขระบบหรือโครงสร้างของสังคมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างสมบูรณ์ แต่เป็นงานหนักและเสียเวลา ทุกฝ่ายต้องฟังหมด แล้วต้องนำไปประมวลอีก อย่งไรก็ตามน่าจะนำไปสู่คำตอบได้

5. พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

- วันนี้สังคมโลกมีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มที่มุ่งไปสู่ globalization กับกลุ่มที่ยังคงต้องการ localization เรื่องนี้ทำให้เกิดปัญหา ในส่วนประเทศไทย เราได้รับ globalization มามาก แต่ในขณะเดียวกันบางชุมชนบางกลุ่มต้องการ localization สถานการณ์เช่นนี้สอดคล้องกับการที่มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่ต้องการใช้ hard power กับ soft power ก็เป็น 2 กลุ่มเหมือนกัน กลุ่ม globalization จะเป็นกลุ่มที่ใช้ hard power ยึดถือในเรื่องการใช้ physical กายภาพเป็นตัววัด
- สภาพัฒน์ฯ ในฐานะหน่วยงานวางแผนพัฒนาประเทศควรปรับเปลี่ยนการพัฒนาประเทศโดยใช้มิติทางสังคม เป็นตัวขับเคลื่อนหลัก ตามด้วยมิติทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนด้วยมิติทางการทหาร เศรษฐกิจต่อไปต้องเป็นเศรษฐกิจวิถีที่มีชีวิต ที่ว่ามีชีวิตคืออะไร เช่น สปา หรือนวด การท่องเที่ยวแบบ eco tourism ปีนเขาต่าง ๆ เป็นการท่องเที่ยวที่มีชีวิตทั้งหมด ประเทศไทยควรมีเศรษฐกิจที่ค้าขายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต เช่น พืชพันธุ์ ัญญาหาร สัตว์ต่าง ๆ อุตสาหกรรมก็เป็นเกษตรอุตสาหกรรม ที่ไม่ได้ขายพืชพันธุ์เกษตรอย่างเดียว แต่ขายปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรด้วย เช่น รถไถนา เครื่องทำผลิตภัณฑ์อย่างต่าง ๆ หากเป็นเช่นนั้นจึงจะสอดคล้องกับวิถีคนไทย
- ในเรื่องปัญหาความขัดแย้ง พื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งเชื่อมโยงไปถึงเรื่องการศึกษา การศึกษาปัจจุบันค้นหาแต่ความรู้ แต่ยังไม่ค่อยพัฒนาให้เป็นปัญญา วันนี้เราพัฒนาด้านหาแต่ความรู้ ซึ่งเป็นความรู้ที่คนอื่นค้นหามาแล้วเราก็ไปเลียนแบบ ไปเรียนศึกษาเขามา ถ้าสังเกตประเทศจีน ประเทศอินเดีย พวกนี้จะมี

พื้นฐานมาจาก basic need ทั้งหมดเลย เมื่อเป็นพื้นฐาน basic need จะสามารถพัฒนาได้เร็วขึ้น เมื่อประเทศพร้อมก็สามารถที่จะนำความรู้มาต่อยอด แล้วคิดอะไรที่แตกต่างไปได้เลย นั่นคือมีรากเหง้า ดังนั้นขอเสนอว่าน่าจะสร้างรากฐานแห่งปัญญา สังคมไทยต้องสร้างรากฐานแห่งปัญญา ซึ่งเป็นจุดสำคัญ

- ยกตัวอย่างที่สะท้อนผลจากการศึกษาในเรื่องความขัดแย้ง เราสอนเรื่องความขัดแย้งมา 10 กว่าปี แต่ทำไมสังคมยังแตกสลาย ขัดแย้งกันหนักมาก ก็เพราะเราสอนแต่วิธีการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นเรื่องระยะสั้น ขอให้ปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่ได้หรือไม่ เราควรสอนในเชิงป้องกันให้มากขึ้น ป้องกันก่อนที่จะเกิดความขัดแย้ง ถ้าพิจารณาในด้านสาธารณสุข การมีหมอมาก มีโรงพยาบาลใหม่เกิดขึ้นมาก ผมไม่ดีใจเลย แต่จะดีใจที่เรามีโรงพยาบาลเล็ก มีหมอน้อย แต่คนไม่ป่วยเป็นโรค การมีศาลใหญ่โต ก็ไม่ควรดีใจ แต่ถ้ามีศาลเล็ก ๆ แต่คนขัดแย้งกันมีน้อย เป็นเรื่องที่น่าดีใจกว่า ตัวชี้วัดควรเป็นความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา แต่ตัวชี้วัดปัจจุบันไม่ใช่อย่างนั้น ตัวชี้วัดคือจำนวนหมอ จำนวนคนไข้ จำนวนโรงพยาบาลที่ใหญ่โต จำนวนเตียงมาก
- สังคมไทยต้องปรับวิธีคิดใหม่ ไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง ความขัดแย้งในวันนี้เป็นความขัดแย้งที่เรียกว่าแข่งขัน แย่งแย่ง ถล่ม ทำลาย และสูญหาย สังคมไทยอยู่ในแคว้นนี้ เพราะใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำ ในมุมมองของปราชญ์ชาวบ้าน บอกว่าเราต้องผลิต แจก แลก แล้วก็ขาย กลับกลายเป็น basic need เช่นเดียวกับสมัยเริ่มการค้าขายในยุคต้น สังคมวันนี้มีแต่แข่งขัน ไม่มีแบ่งปัน ถ้ามีการแบ่งปันแล้วจะอยู่ร่วมกันได้ สังคมแบ่งปันขณะนี้ล่มสลายแล้ว ทั้งการลงแขกเกี่ยวข้าว การร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วม ดังนั้น เราต้องสร้างรากฐานแห่งปัญญาตรงนี้ใหม่ เช่น ต้องมีความรู้เรื่อง curve ของความขัดแย้ง จะพูดอย่างไร จะสื่ออย่างไร ที่จะไม่ทำให้เกิดความขัดแย้ง คือ เมื่อพูดแล้วเขาเริ่มไม่พอใจ เริ่มมีความขัดแย้งแล้ว ก็ยังไม่หยุด ยังพูดต่อไปก็เกิดอาการที่แสดงออกมา ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในขณะนี้ไม่ว่าทางการเมือง หรือสถานการณ์ทางภาคใต้ เป็นอาการทั้งหมด ไม่ใช่รากเหง้าปัญหาที่แท้จริง เพราะรากเหง้าแห่งปัญหาที่แท้จริงอาจเกิดจากหลายปัจจัยที่ซับซ้อนมาก
- การสื่อสารก็เป็นปัจจัยส่วนหนึ่ง มีข้อเสนอในเวทีสารเสวนาว่า การสื่อสารต่อไปนี้ ทั้งในระดับองค์กร ระดับบุคคล กลุ่มคน หรือระดับประเทศ ควรเป็น four in one ได้หรือไม่ คือ ตัวคน ตัวบุคคล หรือองค์กรก็แล้วแต่ เมื่อต้องสื่อสาร ขอให้ทำหน้าที่ 4 อย่าง คือ
 1. เป็นคนผลิตข่าวสาร ขอให้ผลิตข่าวสารที่เป็นข้อจริง และสร้างสรรค์ให้กับสังคม
 2. เมื่อไรต้องเป็นผู้ที่ส่งข่าวสารอย่าง เช่น สื่อมวลชนต่าง ก็ต้องเลือกส่งข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อสังคม สื่อออกไป แต่ในวันนี้ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ข่าวสารไหนที่สร้างความขัดแย้งได้ ถือขายได้ ทั้งในวิทยุ ที่วิทยุหนังสือพิมพ์ เมื่อท่านทำหน้าที่ส่งข่าวสาร ก็ต้องสื่อสิ่งที่เป็นข้อเท็จจริง
 3. ถ้าเป็นผู้รับ ผู้รับต้องเป็นนักวิเคราะห์ สามารถถกแถลงได้ว่าข่าวสารใดที่ส่งมานั้นมีประโยชน์ต่อเรามีประโยชน์ต่อองค์กร มีประโยชน์ต่อสังคม มีประโยชน์ต่อประเทศชาติถึงจะรับมา ต้องมีการวิเคราะห์ มีกระบวนการคิดด้วย
 4. เมื่อตัวท่านเอง องค์กรท่านเองทำหน้าที่เป็นสื่อ ไม่ใช่เอาสิ่งที่รับฟัง มาตกแต่ง ใส่สี แล้วส่งต่อไป อย่างที่เห็นในความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ดังนั้น ถ้าอยากให้สังคมที่เรียกว่า “จริยธรรมภาวิวัฒน์” คือสังคมที่อยู่บนพื้นฐานพฤติกรรมแห่งความดี แม้ว่าจะมีเรื่องโลกาภิวัตน์เข้ามา ก็ต้องเลือกสรรแต่สิ่งดี ๆ เข้ามาในสังคม ไม่ใช่รับทุกสิ่งทุกอย่างเข้ามาสู่สังคมเราทั้งหมด

- พิจารณาจากความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้น มีสาเหตุหลักดังนี้
 1. ความขัดแย้งเชิงความสัมพันธ์ เมื่อวันหนึ่งความสัมพันธ์เริ่มมีความขัดแย้ง ก็มีการดึงเอากลุ่มมวลชนต่าง ๆ เข้าเป็นพรรคเป็นพวก ความขัดแย้งลุกลามถึงขั้นที่ประชาชนเริ่มห้าหน้ากัน ซึ่งจะต้องมีวิธีการแก้ปัญหา ต้องไม่ให้เกิดเรื่องเช่นนี้ขึ้น
 2. มาจากผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ที่มาจากการแข่งขัน ไม่มีการแบ่งปัน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งเนื่องจากผลประโยชน์สามารถแก้ได้ ถ้ามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน สมประโยชน์กัน
 3. เป็นเรื่องข้อมูล ความขัดแย้งมาจากการที่เอาข้อมูลมาถล่มทลายกัน ทำให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ได้เป็นการให้ข้อมูลเพื่อติดตามดูว่าจะสามารถดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหานั้นได้บ้าง แต่ข้อมูลทุกประเด็นที่เสนอใช้เป็นประเด็นโต้ตอบกันตลอด จึงไม่เกิดความปรองดองกันในช่วงที่ผ่านมา
 4. ความขัดแย้งทุกวันนี้ ผังรากลึกจนกลายเป็นค่านิยม ผังลงในกลุ่มคนทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก ต้องใช้เวลากว่าจะฟื้นฟูให้คืนดีมาได้ใหม่
- อีกเรื่องที่ผังลึกมากในสังคมไทย คือ ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น โครงสร้างทางการเมือง สิ่งที่เราเห็นว่า เป็นปัญหาคือ รัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาจริง ๆ คือ วิถีวัฒนธรรมทางการเมืองของเราต่างหากที่มีปัญหา รัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีมาก ทั้งปี 2540 และปี 2550 แต่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ต่างลอกเลียนมาจากต่างประเทศทั้งสิ้น เช่น การใช้แนวคิดระบบการเลือกตั้งของอเมริกา ระบบการตรวจสอบของฝรั่งเศส ระบบที่มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของเยอรมัน ระบบการแก้ไขความขัดแย้งของแคนาดา ทุกกลไกดีมาก แต่ว่ารัฐธรรมนูญขณะนี้ ซึ่งเลือกเอาแต่สิ่งที่ดีมาต่อกัน จนกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีรากเหง้าแห่งชีวิต เพราะฉะนั้น ตรงนี้ก็ทำให้เห็นว่าการเมืองไทยไม่มีรากเหง้าแห่งชีวิตหรือเปล่า แม้แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่มีพื้นฐาน วิถีประชาธิปไตยของเราที่ลอกเลียนแบบไม่มีพื้นฐาน
- ในส่วนของการเมืองน่าจะสร้างดุลยภาพ ระหว่างการเมืองภาคพลเมืองกับการเมืองที่มีตัวแทน แม้ว่าตอนนี้ จะเริ่มดีขึ้นบ้าง เพราะมุ่งเข้าไปสู่ภาคพลเมืองมากขึ้น แต่ก็ยังขาดการมีส่วนร่วม และในเรื่องการมีส่วนร่วมก็ ยังมีความเข้าใจผิด เช่น สภาพัฒนา เชิญผมไปร่วมสัมมนาหลายครั้ง ในหลายสถานที่ แต่การมีส่วนร่วม คือ จะใช้เวลา 5 นาที หลังจากสัมมนา ถามว่าใครมีความเห็นอะไรบ้าง ให้เวลาแค่ 5 นาที ในการมีส่วนร่วม วันนี้สังคมไทยขาดพื้นที่ในการพูดคุย ไม่มีพื้นที่เลย หากมีความเห็นต่างกันจะเรียกร้องอย่างไร อีกฝ่ายก็ไม่รับฟัง จะเสนออะไร ก็ไม่ยอมดู ไม่ยอมรับฟัง ไม่ยอมให้พื้นที่เลย
- สังคมไทยชอบแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ชอบแก้ปัญหาระยะยาว แต่ปัญหาในเมืองไทยเป็นปัญหาระยะยาว ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะหน้า รัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาคิดแต่ยุทธวิธี ไม่คิดยุทธศาสตร์ ดังนั้นอยากให้มองการแก้ไข ปัญหาในระยะยาว ไม่ใช่ระยะสั้น การวางแผนในเรื่องแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างสังคมต้องใช้เวลา 20 ปี หรือ 50 ปี
- ทิศทางความขัดแย้งในอนาคต
 1. ความขัดแย้งในภาคใต้ยังคงมีอยู่ต่อไป
 2. ความขัดแย้งทางการเมือง
 3. ความขัดแย้งเชิงการจัดการประชากร คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ คนต่างด้าว คนหลบหนีเข้าเมือง ทั้งหมด คือ ปัญหาที่ใหญ่
 4. ความขัดแย้งที่มาจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้ง 4 เรื่อง เป็นเรื่องใหญ่ของชาติในอนาคตต่อไปแน่นอน ดังนั้น ถ้าวิธีการจัดการไม่ดี ในอนาคตจะล่มสลายทางสังคมด้วย ยิ่งแตกสลายเลย

- ปัญหาใหญ่ในอนาคตมาจากการจัดการประชากรที่ไม่มีความยุติธรรม ปัญหาภาคใต้อาจจะไม่รุนแรงเท่าปัญหาทางประชากรที่จะเกิดในอนาคต ถ้าเกิดกลุ่มชนในพื้นที่สูงเขารวมตัวกันแล้วก็ตั้งเงื่อนไขเหมือนภาคใต้ รัฐบาลจะแก้ปัญหาอย่างไร ชาวเขาอยู่มาเป็น 100 ปี แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติ แล้วเขาจะอยู่ในประเทศไทยได้อย่างไร เรียนจบปริญญาโท ปริญญาเอกก็ยังไม่ยอมให้สัญชาติ เขาจะทำงานอย่างไร รัฐบาลไม่ดูแลเขา เพราะใช้วิถีของตะวันตกมาเป็นตัววัดทั้งหมด ดังนั้น การพัฒนาต้องสอดคล้องกับวิถีทั้งหมด ไม่สามารถใช้วิธีเดียวกับทุกภูมิภาค วันนี้สังคมไทยอยู่ได้เพราะความสุนทรีย์ human trust culture คือความสุนทรีย์ที่ความต่าง ไม่ใช่ความเหมือน ที่เป็นเช่นนี้เพราะใช้แนวคิดตะวันตก ต้องทำให้โลกเหมือนกันภายใต้ระเบียบโลกใหม่ แต่จริง ๆ โลกจะอยู่ได้ต้องมีความต่าง

ส่วนที่ 5

สัญญาประชาคมใหม่ : พลังขับเคลื่อนสังคมสู่สมดุล

1. บทนำ

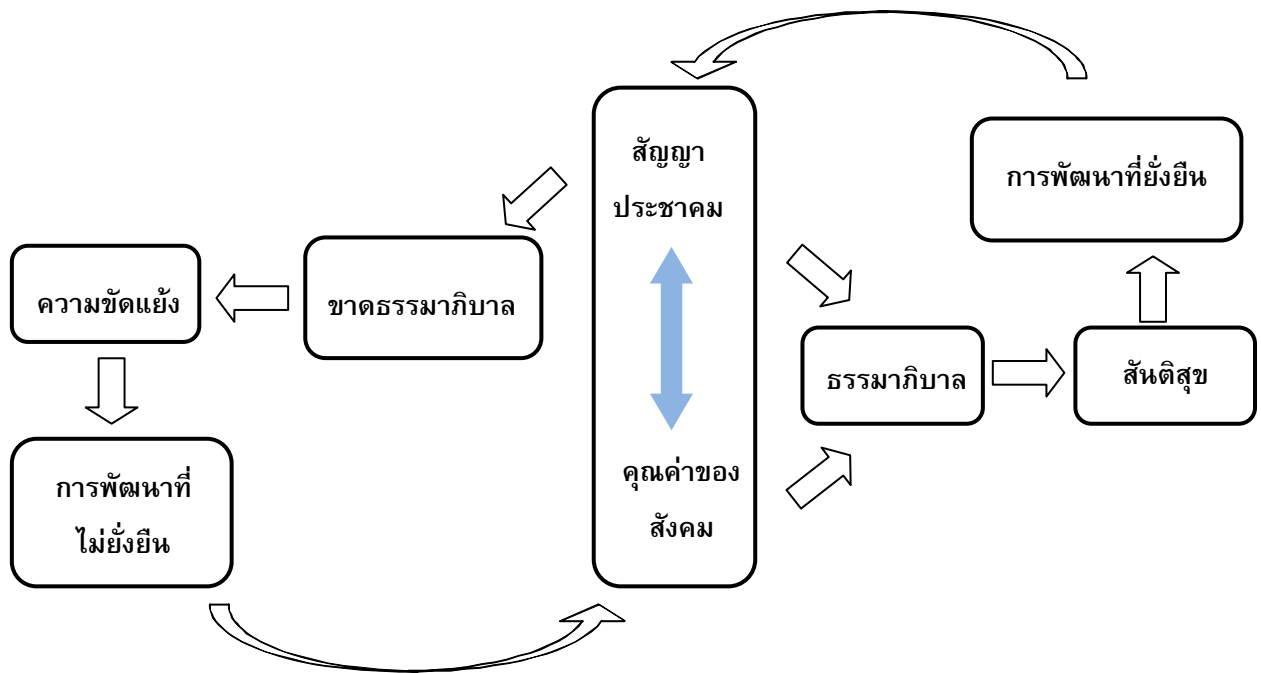
ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศที่มุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนจากการพึ่งภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ และพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งแม้แนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้น ประชากรมีระดับรายได้ต่อหัวและคุณภาพชีวิตที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทรุดโทรมลงอย่างรวดเร็ว เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม มีปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ สถาบันครอบครัวขาดความเข้มแข็ง ชุมชนมีความอ่อนแอ รวมไปถึงคนบางกลุ่มเริ่มยึดถืออำนาจจากความร่ำรวย วัตถุนิยม และบริโภคนิยม ขณะเดียวกันเศรษฐกิจของประเทศได้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิด ทำให้ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในโลกถูกส่งผ่านมายังประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพัฒนาประเทศจึงอยู่ในบริบทของสังคมแห่งความเสี่ยงที่มีสาเหตุจากความไม่แน่นอนดังกล่าว และนำมาสู่ความท้าทายที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นความไม่สามารถคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดในอนาคต ความไม่มีเสถียรภาพ ความไม่มั่นคง ความไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงความไม่เป็นธรรม ซึ่งความท้าทายเหล่านี้ เป็นความท้าทายที่ทุกประเทศจะต้องประสบ การจัดการกับความท้าทายและความเสี่ยงที่เกิดขึ้น จึงถือเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

เพื่อรับมือกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกและความท้าทายดังกล่าวมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้ทบทวนผลการพัฒนาที่ผ่านมา และจัดทำข้อเสนอประเด็นการพัฒนาประเทศในระยะอีก 20 ปี ข้างหน้า รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี พ.ศ. 2570 ดังนี้ **“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีกับวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”**

ทั้งนี้ การบรรลุวิสัยทัศน์ประเทศดังกล่าวนั้น นอกจากจะต้องมุ่งมั่นดำเนินการตามพันธกิจการพัฒนาที่สำคัญ ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาดโลก การปรับโครงสร้างทางสังคมให้มีความเอื้ออาทรและพึ่งพาตนเองได้ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความอุดมสมบูรณ์แล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับการ**เสริมสร้างธรรมาภิบาล และจิตสำนึกของความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วน** ซึ่งผลการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดีของประเทศ ยังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ อาทิ ประชาชนบางกลุ่มยังถูกละเมิดสิทธิและประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนบางกลุ่มยังถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม การเมืองขาดเสถียรภาพ รวมถึงการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันยังไม่ได้ผลเต็มที่ ซึ่งประเด็นปัญหาต่างๆ เหล่านี้ มีความสัมพันธ์ต่อกันและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาต่างๆ การละเมิดสิทธิผู้บริโภคของผู้ประกอบการ และความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหารในปี 2549 ตลอดจนการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงภายในประเทศจึงเป็นวิกฤตอีกด้านหนึ่งที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ ซึ่งบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการพัฒนาของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยให้ได้ผล ทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันกำหนดค่านิยมของสังคม ให้ตระหนักถึงการรักษาสติและหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น การดำรงชีวิตและประกอบธุรกิจ ตลอดจนการพัฒนาประเทศด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาศีลธรรมอันดีงาม มีจิตสำนึกสาธารณะ ตลอดจนการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติภายใต้ความแตกต่างหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาค และร่วมกันปฏิบัติตามข้อตกลงที่เห็นร่วมกันเพื่อยังประโยชน์สุขให้เกิดกับประชาชนทั่วประเทศ

แผนภาพที่ 1 : ความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาประชาคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้จัดทำเอกสารการศึกษาฉบับนี้ขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) เพื่อสะท้อนให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องเสริมสร้าง “สัญญาประชาคมใหม่” ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ทุกภาคส่วนยึดเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน โดยมุ่งทบทวนโครงสร้างของประเทศอันเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และใช้ความขัดแย้งและปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งทางการเมืองหรือปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรณีศึกษาความขัดแย้งในสังคมที่สะท้อนปัญหาในเชิงโครงสร้างของประเทศ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจถึงสาเหตุมูลฐานของปัญหา สามารถวิเคราะห์และวางกรอบแนวทางการแก้ไขได้อย่างชัดเจน โดย “สัญญาประชาคมใหม่” จะเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคมที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งจากการใช้ความรุนแรงที่เป็นรากฐานของปัญหา อันจะนำไปสู่สังคมที่มีสันติสุข และมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

2 แนวคิดและความหมายของสัญญาประชาคม

2.1 แนวคิด “สัญญาประชาคม” ของจอห์น ล็อก (John Locke) (ค.ศ.1690) นักคิดคนสำคัญชาวอังกฤษ ที่เป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคม ได้อธิบายว่า สัญญาประชาคม หมายถึง ความยินยอมของทุกคนในสังคมนั้นในการทำสัญญาร่วมกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถ “ดำรงชีวิตได้อย่างสงบสุข ปลอดภัย และมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน” และรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน การใช้อำนาจของประชาชนเป็นไปตามทฤษฎีแห่งการยินยอม กล่าวคือประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่ต่างๆ ให้องค์กรต่างๆ ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบต่อประชาชน ในการออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ใดๆ มาบังคับใช้ในสังคมนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เคารพในทรัพย์สิน ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน และจะต้องบัญญัติให้ได้มาตรฐาน ยุติธรรม และประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยแจ้งชัด และภายในสังคมการเมืองเจตจำนงของประชาชนมาจากเสียงส่วนใหญ่ ทุกคนต้องยอมรับหลักการปกครองด้วยเสียงข้างมาก

2.2 แนวคิดของ รูสโซ (Jean Jacque Rousseau) (ค.ศ.1762) นักคิดชาวฝรั่งเศส อธิบายหลักการพื้นฐานในเรื่องสัญญาประชาคม ไว้ว่าหมายถึง “เสรีภาพร่วม หรือ เจตนารมณ์ร่วม (General Will) ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความต้องการ และมุ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้ละเสรีภาพให้ชุมชน การดำเนินการต่างๆ ทั้งในรัฐและสังคมจึงต้องเป็นไปตามเสรีภาพร่วม หรือ เจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ดังนั้นการที่มนุษย์เข้ามาทำสัญญาประชาคมทำให้มนุษย์สูญเสียเสรีภาพตามธรรมชาติ ได้แกสิทธิอันไม่มีขอบเขตในการได้มาซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนปรารถนา แต่สิ่งที่มนุษย์ได้มาจากการทำสัญญาประชาคมก็คือ เสรีภาพของประชาชนและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและทุกสิ่งของตน สัญญาประชาคมของรูสโซจึงเป็นสัญญาที่ค้ำประกันทั้งความเสมอภาคและเสรีภาพ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนจะมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันท่ามกลางมวลชนนั้นและเป็นเจ้าของเจตนารมณ์ร่วมร่วมกัน ทั้งนี้การอยู่ร่วมกันนั้นทุกๆ คนในสังคมจะต้องเชื่อฟังเจตนารมณ์ร่วมนี้”

2.3 แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิชาวไทย สศช. ร่วมกับสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันพระปกเกล้าจัดประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านการพัฒนาสังคม ด้านสันติวิธีและธรรมาภิบาล และด้านสันติภาพและความขัดแย้ง เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทยและปัจจัยแห่งความขัดแย้ง เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2552 สรุปได้ว่า 1) สัญญาประชาคมเป็นเรื่องข้อตกลงร่วมกันของประชาชน เพื่อประชาชนและโดยประชาชน เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและเกิดจากการรวมตัวกันของคนหมู่มาก การแก้ไขจึงเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายด้านทั้งทัศนคติ กระบวนการจัดการ และการตั้งโจทย์เพื่อแก้ปัญหา 2) สัญญาประชาคมจะเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดค่านิยมร่วมกัน เพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายของวัฒนธรรม และมีความเป็นธรรมซึ่งจะต้องมีความเป็นพลวัตรตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม 3) ค่านิยมร่วมกันของสังคม จะต้องมีความสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่ เป็นการรักษาวรรณธรรมและจิตสำนึกความเป็นไทย และการดำรงชีวิตโดยยึดหลักศีลธรรม ความสุจริตในหน้าที่ มีจิตสาธารณะและหน้าที่ของพลเมือง การไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น รักษาความเป็นธรรมในสังคม การแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี

2.4 ความหมายของสัญญาประชาคม แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับสัญญาประชาคมของนักคิดที่มีชื่อเสียงของต่างประเทศ และผู้ทรงคุณวุฒิชาวไทยมีกรอบแนวคิดหลักที่คล้ายคลึงกันคือ สัญญาประชาคมจะต้องมีพื้นฐานมาจากการมีค่านิยมร่วมกันของประชาชนและถือปฏิบัติตามค่านิยมที่ตกลงร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นจึงอาจประมวลแนวคิดข้างต้นกำหนดเป็นค่านิยมของสัญญาประชาคม เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาได้ดังนี้

สัญญาประชาคม หมายถึง ค่านิยมที่ประชาชนตกลงร่วมกันด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในสังคมอย่างมีพลวัตตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม โดยเห็น การดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมอันดีของไทยตามภูมิภาคต่าง ๆ ยึดถือหลักคุณธรรมและความเป็นธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต รักษาสิทธิของตนเองโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ปฏิบัติหน้าที่พลเมืองให้ครบถ้วนและมีจิตสาธารณะ ยึดหลักแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่าง สบสุข ปลอดภัยและมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน

3. กรอบการวิเคราะห์หารากของความขัดแย้ง

3.1 นิยามและประเภทของความขัดแย้ง

3.1.1 นิยามของความขัดแย้ง Folger และคณะ¹ อธิบายว่า “ความขัดแย้ง หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ (Interaction) หรือสถานการณ์ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เชื่อว่า (Perceive) เป้าหมายของตนนั้น ไปด้วยกัน ไม่ได้กับของอีกฝ่าย และมองว่าถูกอีกฝ่ายขัดขวาง (Interfere) ไม่ให้ได้สิ่งที่ตนต้องการ หรือทำให้ตนต้องประสบกับสิ่งที่ ไม่ต้องการ โดยทั้งสองฝ่ายนั้น ต่างก็มีลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดจะไม่สามารถได้สิ่งที่ตนต้องการด้วยตนเอง โดยปราศจากการยินยอมหรือการช่วยเหลือจากอีกฝ่าย”

3.1.2 ประเภทของความขัดแย้ง Galtung² นักวิชาการด้านสันติภาพและความขัดแย้ง ได้แบ่ง ประเภทของความขัดแย้งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ **1) คือความขัดแย้งทางตรง (Direct Violence)** เกิดจากการกระทำของปัจเจกบุคคล เช่น การสื่อสารความเข้าใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความคลุมเครือของข้อมูลหรือสถานการณ์ **2) ความขัดแย้งที่เกิดจากโครงสร้าง (Structural Violence)** เกิดจากการถูกบีบคั้นจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการเมือง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคม เช่น การช่วงชิงทรัพยากรที่มีจำกัด กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่สมเหตุสมผล **3) ความขัดแย้งที่เกิดจากวัฒนธรรม (Cultural Violence)** หมายถึงทัศนคติ วิธีคิด ค่านิยม ความเชื่อต่างๆ ที่เป็นเงื่อนไขหล่อเลี้ยงให้ความชอบธรรมต่อความรุนแรงทางกายภาพและโครงสร้างที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งขั้นนี้เป็นขั้นที่มองเห็นได้ยากที่สุด และอยู่ลึกที่สุดของสามเหลี่ยมความรุนแรง เช่น ความเป็นปรีชาของบุคลิกภาพ ความแตกต่างในสถานภาพ เป็นต้น

3.2 กรอบการวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้ง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้หมดสิ้น หรือบรรเทาลง จำเป็นต้องพิจารณาถึงรากของปัญหาให้ชัดเจนว่า **ปัญหาความขัดแย้งของประเทศไทยเกิดจากสาเหตุอะไรและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร** ดังนี้

3.2.1 กรอบการวิเคราะห์ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สร้างกรอบการวิเคราะห์ความขัดแย้ง โดยใช้แบบจำลอง **SCC (Structure Conduct และ Culture)** ซึ่งมีรายละเอียด ประกอบด้วย

(1) ด้านโครงสร้าง (Structure) ปัญหาความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งที่มาจากโครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันใน 3 ด้าน ได้แก่

(1.1) ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายอำนาจ (Power Inequality) เช่น การรักษาอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรไว้ส่วนกลางและการจำกัดอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศโดยอาศัยระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากกว่าระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

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

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

(1.2) **ด้านความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Inequality)** เป็นการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวย คนจน และระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ระหว่างเมืองกับชนบท หรือระหว่างส่วนกลาง กับภูมิภาค เป็นต้น

(1.3) **ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality)** เช่น โอกาสทางการศึกษา การได้รับบริการทางสาธารณสุข การเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิตของ ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ หรือประชาชนในกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

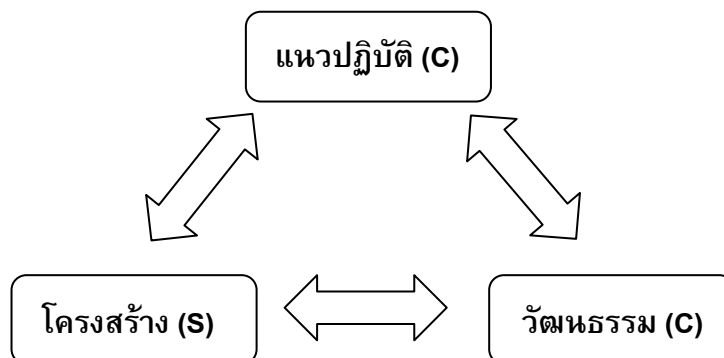
(2) **ด้านแนวปฏิบัติ (Conduct)** ประกอบด้วย

(2.1) **ธรรมาภิบาล (Governance)** อาทิ การปฏิบัติด้วยความโปร่งใส การควบคุม คอรัปชัน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมพัฒนาของประชาชน การพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบให้โปร่งใส เป็นต้น

(2.2) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** คือ การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

(3) **ด้านวัฒนธรรมที่เป็นพื้นฐาน (Culture)** หมายถึง อุดมการณ์ของคนในสังคม (Ideology) และระบบค่านิยม (Value System) ซึ่งสังคมไทยมีการไม่สอดคล้องกันระหว่างวัฒนธรรมตะวันตกที่รับเข้ามาใหม่และวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิม สังคมไทยมีปัญหาของวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมประชาธิปไตย เช่น การเคารพเชื่อฟังและเกรงใจผู้อาวุโส เป็นต้น เป็นวัฒนธรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ต้องการวิธีคิดที่เน้นหลักความเสมอภาค หลักสิทธิเสรีภาพ การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่ รวมไปถึงการยึด ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย ตลอดจนการนำวัฒนธรรมไทยที่ดีไปใช้ในทางที่ผิด เช่น ชื้อสตัยต่อผู้ทำผิดกฎหมาย เพื่อจะรับสินบน วัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่ไม่เชื่อเรื่องความเสมอภาค เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 : กรอบการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง SCC



ที่มา : สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันพระปกเกล้า

3.2.2 กรณีศึกษาสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทยที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์หารากของปัญหาความขัดแย้ง โดยใช้แบบจำลอง SCC Model ข้างต้น การศึกษาครั้งนี้ได้คัดเลือกสถานการณ์ของความขัดแย้งในปัจจุบันของไทยมาเป็นกรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่ (1) ความขัดแย้งทางการเมือง และ (2) ปัญหาการใช้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากทั้ง 2 กรณีมีจุดร่วมกันคือ เป็นความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของปัญหา ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ด้านพื้นที่ ลักษณะของความรุนแรง และสถานะปัจจุบันของความขัดแย้ง รวมถึงเป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อคนทั้งประเทศ ทั้งในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มิติทางด้านอุดมการณ์ มิติทางความสงบสุข มิติของการจัดสรรผลประโยชน์และ

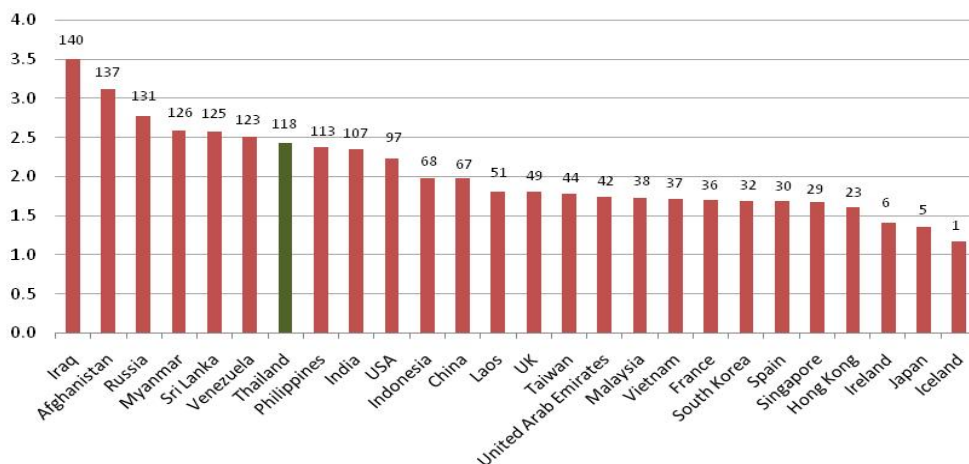
ทรัพยากร มิติทางด้านชาติพันธุ์/วัฒนธรรม นอกจากนี้สถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว หากไม่ได้รับการแก้ไขด้วยมาตรการที่เหมาะสมจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งฝังรากลึกจนกลายเป็นความแตกแยกของประชาชนและพร้อมที่จะแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลัง ซึ่งจะทำให้การแก้ไขยากลำบากและใช้เวลามากขึ้น

4. สถานการณ์ความสงบสุข และความเสี่ยงของประเทศ

การวิเคราะห์สถานการณ์ความสงบสุขและความเสี่ยงของประเทศ จะวิเคราะห์ผ่านดัชนีความสงบสุข (Global Peace Index : GPI) วัดระดับความสงบสุขในประเทศต่างๆ ควบคู่ไปกับดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคม ซึ่ง สศช. ได้พัฒนาขึ้นเพื่อสะท้อนผลกระทบการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 โดยเน้นองค์ประกอบด้านสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และดัชนีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ความสงบสุขที่ผ่านมาว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ปัจจุบันอยู่ในระดับใดและมีแนวโน้มนำไปสู่ปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อความสงบสุขของประเทศในลักษณะใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งและสร้างความสงบสุขในสังคม เนื่องจากความสงบสุขเป็นเงื่อนไขพื้นฐานจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ถ้าประเทศมีความสงบมาก การใช้ความรุนแรงมีน้อย รัฐบาลก็จะมีเวลาและงบประมาณที่จะพัฒนาสาธารณูปโภคเพื่อประชาชนอย่างเต็มที่ นักลงทุนก็จะมาลงทุนมากขึ้นและทำให้ประชาชนมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และทรัพย์สิน จากการทบทวนข้อมูลข้างต้นได้ข้อสรุปสถานการณ์ความสงบสุขของประเทศไทย ดังนี้

4.1 ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับดัชนีความสงบสุข³ (Peace Index) ในระดับต่ำ สถานการณ์ความสงบสุขของไทยในปี 2551 แย่ลงกว่าปี 2550 โดยมีอันดับลดลงจากอันดับที่ 105 ไปอยู่ อันดับที่ 118 จากการจัดอันดับประเทศทั่วโลกจำนวน 140 ประเทศ ซึ่งถือว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับความสงบสุขต่ำที่สุดประเทศหนึ่งในโลก

แผนภูมิที่ 1 : 2008 Overall Peace Index



Scale 1-5 (The lower, the more peaceful)

ที่มา : Institute for Economics and Peace, 2008

³ สันติภาพ หรือความสงบสุข เป็นคำที่ให้คำจำกัดความโดยตรงได้ยาก ส่วนใหญ่แล้วมักหมายถึง สภาพที่ไม่มีสงคราม หรือความขัดแย้ง ถ้าพูดถึงประเทศที่สงบสุข จะหมายถึง ประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับกับความขัดแย้ง ไม่มีปัญหาการใช้ความรุนแรงกับเพื่อนบ้าน หรือไม่มีสงคราม ความไม่สงบภายใน (Galtung, 1996)

4.1.1 เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงและประเทศในกลุ่มอาเซียน พบว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความสงบสุขมากที่สุด (อันดับที่ 5) และปากีสถานเป็นประเทศที่มีความสงบสุขน้อยที่สุด (อันดับที่ 127) ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ต่ำที่สุดเป็นอันดับที่สองในกลุ่มประเทศ ASEAN รองจากประเทศพม่า (อันดับที่ 126) เพียงประเทศเดียว

ตารางที่ 1 : ดัชนีความสงบสุขของประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน

ประเทศ	2550		2551	
	อันดับที่	คะแนน*	อันดับที่	คะแนน
ญี่ปุ่น	5	1.413	5	1.358
ฮ่องกง	23	1.657	23	1.608
สิงคโปร์	29	1.692	29	1.673
เกาหลีใต้	32	1.719	32	1.691
เวียดนาม	35	1.729	37	1.720
ไต้หวัน	36	1.731	44	1.779
มาเลเซีย	37	1.744	38	1.721
จีน	60	1.980	67	1.981
อินโดนีเซีย	78	2.111	68	1.983
กัมพูชา	85	2.197	91	2.179
ฟิลิปปินส์	100	2.428	113	2.385
ไทย	105	2.491	118	2.424
สหภาพพม่า	108	2.524	126	2.590
ศรีลังกา	111	2.575	125	2.584
ปากีสถาน	115	2.697	127	2.694

ที่มา : Global Peace Index

หมายเหตุ : *ค่าคะแนนดัชนีความสงบสุขมีค่าตั้งแต่ 1 – 5 โดยคะแนนเท่ากับ 1 คือมีความสงบสุขมาก

4.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประเทศ

(1) ปัจจัยที่สะท้อนภาพความสงบสุขของประเทศไทยในเชิงบวก (มีค่าคะแนน 1 = สงบสุขมาก) ในตลอดช่วงปี 2550 – 2552 มี 3 ประเด็น คือ

(1.1) ประมาณการจำนวนผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งที่มีผู้ก่อเหตุ (ภายนอกประเทศ) (*Estimated Number of Deaths from Organized Conflict (External)*) ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงที่มีสาเหตุจากความขัดแย้งระหว่างประเทศเป็นจำนวนน้อย

(1.2) สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อปฏิบัติการกิจที่ไม่ใช่ของสหประชาชาติในต่างประเทศ (*Non-UN Deployments 2006-07 as a Percentage of Total Forces*) เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกกองกำลังระหว่างประเทศที่ไม่ใช่กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ จึงไม่ได้มีการส่งกองกำลังทหารไปปฏิบัติการกิจในต่างประเทศ

(1.3) สัดส่วนของคนไทยที่อพยพหรือถูกขับไล่ออกจากประเทศ (*Number of Displaced People as a Percentage of the Population*) ประเทศไทยมีการขับไล่ประชาชน หรือมีคนไทยอพยพออกนอกประเทศเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของประชากร

(2) ปัจจัยที่สะท้อนภาพความสงบสุขในเชิงลบ (มีค่าคะแนนระหว่าง 4 – 5 = สงบสุขค่อนข้างน้อย/น้อย) มีทั้งสิ้น 6 ประเด็น

(2.1) ระดับของอาชญากรรมที่มีความรุนแรง (Level of Violent Crime)

ความรุนแรงของอาชญากรรมภายในประเทศอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก

(2.2) ความมีเสถียรภาพทางการเมือง (Political Instability) รัฐบาล

ของไทยไม่มีเสถียรภาพ มีอายุค่อนข้างสั้น และเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

(2.3) ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (Respect for Human Rights)

ประเทศไทยยังมีปัญหาในเรื่อง การฆาตกรรม การกักขังหน่วงเหนี่ยว และทรมานคนหรือนักโทษด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การแสดงความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(2.4) ความเป็นไปได้ของการแสดงออกด้วยความรุนแรง (Likelihood of Violent Demonstrations) ประเทศไทยมีเหตุการณ์ความไม่สงบหลายอย่าง ที่ลุ่่มเสี่ยงที่จะพัฒนาเป็นความรุนแรง ส่งผลให้ภาครัฐต้องใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าจัดการ และเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์

(2.5) สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อร่วมปฏิบัติการกิจของสหประชาชาติในต่างประเทศ (UN Deployments in 2006-07 as a Percentage of Total Forces) ประเทศไทยมีการเข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ เช่น ในอิรัก หรือติมอร์ตะวันออก

(2.6) โอกาสในเรื่องของการก่อการร้าย (Potential for Terrorist Acts) ประเทศไทยมีโอกาสในการเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นภายในประเทศสูง เห็นได้จากเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้

ตารางที่ 2 : ดัชนีความสงบสุขของไทย จำแนกตามตัวชี้วัด

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

ปี พ.ศ.		2550	2551	2552
21	สัดส่วนของผู้พลพที่ถูกรับไล่ออกจากประเทศต่อประชากรทั้งหมด	1	1	1
22	ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน	2	2	3
23	จำนวนการต่อสู้ที่เกิดจากความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกประเทศ	2	2	1.5
24	ประมาณการจำนวนของผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งที่มีผู้ก่อเหตุ (ภายนอกประเทศ)	1	1	1

ที่มา : Global Peace Index, Institute for Economics and Peace, 2008

4.2 ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยได้รับผลกระทบจากความสมานฉันท์ภายในประเทศ

ผลการประเมินผลการความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า องค์ประกอบด้านสังคม ประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลยังคงเป็นความเสี่ยงต่อภาวะความอยู่เย็นเป็นสุข โดยเฉพาะความสมานฉันท์ทางสังคม

ตารางที่ 3 : ผลการประเมินผลการความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

องค์ประกอบหลัก/ย่อย	2547	2548	2549	2550	2551
ภาพรวมดัชนีอยู่เย็นเป็นสุข	62.06	62.14	63.03	64.62	65.44
การมีสุขภาพ	53.89	54.75	57.69	61.10	62.87
ครอบครัวยุคใหม่	67.04	66.13	62.24	61.92	63.94
ชุมชนเข้มแข็ง	58.57	57.86	60.37	68.87	68.44
เศรษฐกิจเข้มแข็ง และเป็นธรรม	68.14	65.95	68.40	73.02	69.49
สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศสมดุล	67.92	69.73	69.73	63.60	68.60
สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล	52.65	55.01	57.51	56.49	57.76

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.1 ความสมานฉันท์ของคนในชาติเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไข สังคมไทยยังมีความ

ขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนอันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างและไม่ยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีประเด็นความขัดแย้งกันในเรื่องการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การรวบตัวกันเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยของภาคประชาชน การยุบพรรคการเมือง การตัดสิทธิทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมประท้วงที่รุนแรงตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนธันวาคม 2551 และเกิดการแตกแยกในสังคมเป็นกลุ่มเสื้อเหลือง เสื้อแดง เสื้อขาว ขณะที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง โดยตั้งแต่ปี 2547 – 2551 มีเหตุการณ์ความรุนแรงรวมทั้งสิ้น 8,101 ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิตรวม 2,975 คน⁴ เฉพาะในปี 2551 มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นจำนวน 1,050 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต จำนวน 509 ราย บาดเจ็บ 1055 ราย นอกจากนี้ความขัดแย้งในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการร้องทุกข์และอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มขึ้นจาก 1.11 คดีต่อประชากรแสนคน ในปี 2547 เป็น 1.22 คดีต่อประชากรแสนคน ในปี 2550 ก่อนจะลดลงเหลือ 1.11 คดีต่อประชากรแสนคน ในปี 2551

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552-2555.

ตารางที่ 4 : ดัชนีสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

องค์ประกอบหลักย่อย	2547	2548	2549	2550	2551
สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล	52.65	55.01	57.51	56.49	57.76
การมีจิตสำนึกประชาธิปไตย	55.73	60.70	62.52	66.46	63.97
สังคมที่มีธรรมาภิบาล	53.67	58.05	58.57	58.64	60.67
ความสมานฉันท์ทางสังคม	48.56	46.29	51.43	44.38	48.65

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.2 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปรับตัวลดลง เพราะปัญหายาเสพติดที่กลับเพิ่มมากขึ้น โดยอัตราคดียาเสพติดต่อประชากรพันคนเพิ่มขึ้นเป็น 3.56 คดี เทียบกับปี 2547 ที่มีเพียง 1.2 คดีต่อประชากรพันคน และปัญหาที่น่าเป็นห่วง คือ ยาเสพติดได้แพร่ขยายเข้าไปสู่เด็กและเยาวชนมากขึ้น โดยจำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 8,803 คดี ในปี 2549 เป็น 11,207 คดี ในปี 2551 ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคมและของประเทศในระยะยาว

ตารางที่ 5 : ดัชนีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอัตราคดียาเสพติดต่อประชากรพันคน

องค์ประกอบหลักย่อย	2547	2548	2549	2550	2551
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	80.19	78.46	71.66	60.47	51.71
อัตราคดียาเสพติดต่อประชากรพันคน	1.20	1.60	1.77	2.39	3.56

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4.3 คนไทยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศมากขึ้น ผ่านความตื่นตัวเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง แต่ยังคงมีความไม่เท่าเทียมกันในด้านการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตและโอกาสทางสังคม

4.3.1 คนไทยมีการตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น ในขณะที่การพัฒนาจริยธรรมทางการเมือง ยังต้องใช้เวลาแก้ไข ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.94 ในปี 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 72.56 ในปี 2548 และร้อยละ 74.45 ในปี 2550 ซึ่งในช่วงปี 2550-2551 และตื่นตัวในการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การรวมตัวเรียกร้องความเป็นธรรม การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้าราชการการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิ และการร่วมลงชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนการเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฯลฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกิดจากความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศมีสูงกว่าในอดีตมาก

อย่างไรก็ตามการทุจริตในการเลือกตั้งยังมีอยู่ทุกระดับและมีรูปแบบหลากหลายซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเช่นกัน โดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2550 มีการให้เลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง/ใบแดง) จำนวน 31 ราย หรือเพิ่มขึ้น 6.2 เท่าของการเลือกตั้งปี 2548 เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการกระทำผิดเพิ่มขึ้น จากสัดส่วนร้อยละ 11.3 ของจำนวนที่มีการเลือกตั้งในปี 2548 เป็นร้อยละ 12.7 ของจำนวนที่มีการเลือกตั้งในปี 2550 รวมทั้งการร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานราชการ พ.ศ. 2542 และการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 2,829 เรื่องในปี 2550 เป็น 3,029 เรื่องในปี 2551

ตารางที่ 6 : จำนวนคดีที่ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งและผลการดำเนินงาน พ.ศ. 2550 – 2551

หน่วย : คดี

ปีงบประมาณ	รับเรื่อง			ดำเนินการเสร็จ						คงเหลือ
	ยกมา	รับใหม่	รวม	ตกไป	ไม่รับ/ไม่ยก	ส่งคืนพนักงานสอบสวน	ส่งหน่วยงานอื่น	ข้อมูล	รวม	
2550	11,578	2,829	14,407	2,509	1,118	533	4,529	68	8,757	5,650
2551	5,650	3,029	8,679	489	194	112	2,231	63	3,089	5,590

ที่มา : ผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 2 ปี, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.3.2 ความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนการผลิตระหว่างสาขาการผลิตโดยรวมยังคงมีมาก

แม้ว่าปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างประชาชนจะได้รับการแก้ไข โดยผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน สามารถลดสัดส่วนคนยากจนลงจากที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 14.93 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 8.48 หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 5.4 ล้านคน ในปี 2550 ส่วนการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ สามารถลดช่องว่างของรายจ่ายระหว่างคนจนสุดและคนรวยสุดลงจาก 7.7 เท่า ในปี 2545 เหลือ 7.07 เท่า ในปี 2550 เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาค่าความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 7 : สัดส่วนคนจนและช่องว่างรายจ่าย

	2545	2547	2549	2550
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	14.93	11.16	9.55	8.48
ช่องว่างรายจ่าย (เท่า)	7.72	8.00	7.90	7.07

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนการผลิตระหว่างสาขาการผลิตอยู่ โดยสัดส่วนการกระจายผลตอบแทนสาขากำลังแรงงานในแต่ละสาขาการผลิต (ดัชนีไทล์ : Theil Index) โดยรวมมีการกระจายที่ดีขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 0.1762 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 0.1625 ในปี 2551 โดยเฉพาะสาขาเกษตรกรรม สาขาการก่อสร้าง และสาขาบริการ ซึ่งมีสัดส่วนการกระจายผลตอบแทนการผลิตต่อกำลังแรงงานติดลบ มีความเสียเปรียบสาขาก่อสร้างและสาขาบริการที่มีสัดส่วนการกระจายผลตอบแทนการผลิตต่อกำลังแรงงานเป็นบวก เนื่องจากผลิตภาพแรงงานในสาขาเกษตรกรรมยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนอกสาขาเกษตรกรรม ในขณะที่สาขาการก่อสร้างและสาขาบริการมีผลิตภาพของแรงงานลดลง

ตารางที่ 8 : ดัชนีความไม่เท่าเทียม (Theil Index)

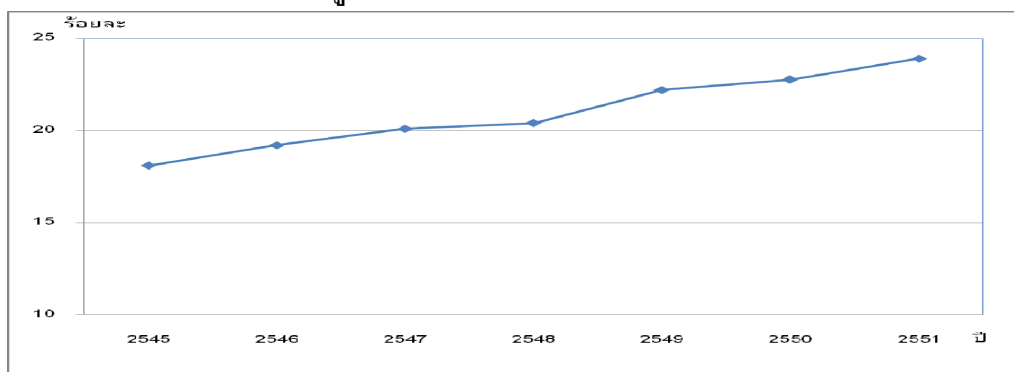
สาขาการผลิต	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
เกษตรกรรม	-0.0616	-0.0620	-0.0599	-0.0591	-0.0609	-0.0607	-0.0620
นอกเกษตรกรรม	0.1785	0.1626	0.1518	0.1480	0.1526	0.1504	0.1471
อุตสาหกรรม	0.1156	0.1210	0.1169	0.1181	0.1252	0.1285	0.1393
ก่อสร้าง	-0.0076	-0.0081	-0.0090	-0.0091	-0.0091	-0.0090	-0.0092
การบริการและอื่นๆ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

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. และการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยสำนักประเมินผล สศช.

4.3.3 ความมั่นคงในการทำงานยังคงอยู่ในระดับต่ำ และยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ แม้ว่าด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานจะดีขึ้น โดยแรงงานที่มีหลักประกันการทำงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18.1 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 23.92 ในปี 2551 ของผู้มีงานทำ ซึ่งถือว่ายังคงอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงหลักประกันการทำงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ทั้งกลุ่มแรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานรับจ้าง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย เช่น หาบเร่แผงลอย แม้ว่าภาครัฐจะพยายามขยายความคุ้มครองการประกันสังคมโดยสมัครใจ ภายใต้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม สำหรับกลุ่มที่ไม่มีสิทธิอยู่ในระบบประกันสังคมหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แต่จำนวนผู้ขอเข้าประกันตนในกลุ่มนี้ยังมีน้อยมาก เนื่องจากผู้ขอรับประกันต้องจ่ายเงินสมทบถึง 2 ส่วน คือ ในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้าง ในขณะที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่คุ้มครองเฉพาะค่าคลอดบุตร ทุพพลภาพ และเสียชีวิต น้อยกว่าสิทธิประโยชน์ที่ผู้อยู่ในระบบประกันสังคมซึ่งได้รับถึง 7 รายการ เช่น การว่างงาน การชราภาพ และการสงเคราะห์บุตร เป็นต้น

แผนภูมิที่ 2 : สัดส่วนแรงงานที่ได้รับสวัสดิการ



ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานประกันสังคม

4.3.4 โอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากความพยายามปฏิรูปการศึกษา และขยายโอกาสทางการศึกษาโดยการให้ทุนการศึกษา การมีกองทุนกู้ยืมต่างๆ ของภาครัฐที่ผ่านมา ส่งผลให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสด้านการเรียนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกระดับ โดยในระดับประถมศึกษา มีอัตราการเข้าเรียนเกินร้อยละ 100 มาโดยตลอด ระดับมัธยมศึกษา มีอัตราการเข้าเรียนเพิ่มจากร้อยละ 71.1 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 81.74 ในปี 2550 และร้อยละ 82.25 ในปี 2551 ทั้งนี้เป็นผลจากการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 9 : อัตราการเข้าเรียน จำแนกตามกลุ่มอายุ

ระดับการศึกษา	กลุ่มอายุ	แผนฯ 8	แผนฯ 9					แผนฯ 10	
		2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551*
ก่อนประถมศึกษา	3-5	72.54	69.94	65.00	74.44	74.95	75.02	73.78	74.36
ประถมศึกษา	6-11 ปี	103.79	104.77	104.49	104.24	104.17	103.47	104.51	100.35
มัธยมศึกษา	12-17 ปี	70.47	71.10	71.75	78.60	79.96	81.32	81.74	82.25
มัธยมศึกษาตอนต้น	12-14 ปี	82.19	82.23	84.01	92.47	95.45	96.67	96.37	96.51
มัธยมศึกษาตอนปลาย	15-17 ปี	58.99	59.82	58.73	63.82	63.80	65.77	67.16	68.03
อุดมศึกษา	18-21 ปี	41.08	43.81	45.43	52.94	55.60	62.50	61.05	61.02
รวมทุกระดับ	3-21 ปี	74.95	75.96	75.75	81.64	82.84	84.69	83.33	82.28

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ : * ข้อมูล ณ 10 มิถุนายน 2551

4.4 ภาพลักษณ์การบริหารจัดการที่ดีของไทยในสายตาโลกอยู่ในระดับปานกลางและมีแนวโน้มที่ลดลง ผลการสำรวจการบริหารจัดการที่ดี 10 ประเทศในกลุ่มอาเซียนโดยธนาคารโลก พบว่า ในช่วงปี 2550 มีคะแนน 5.36 (จากคะแนนเต็ม 10)ยังอยู่ในลำดับ 4 รองจากสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย แต่คะแนนมีแนวโน้มห่างจากมาเลเซียมากขึ้นคือ จากแตกต่างกันเพียง 0.4 คะแนนในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 1.46 คะแนนในปี 2549 และ 1.66 คะแนนในปี 2550 โดยมีมิติ การมีเสถียรภาพทางการเมืองมีคะแนนต่ำกว่ามิติอื่นๆ มาโดยตลอดในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา จากปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองมีการแบ่งข้างแบ่งฝ่ายของประชาชนที่สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาล นำมาซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารในปี 2549 ทำให้สิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นถูกจำกัดลงด้วยประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในฉบับต่างๆ ที่มีผลถึงปี 2550

ตารางที่ 10 : คะแนนการบริหารจัดการที่ดีของไทยปี 2545 – 2550

หน่วย : คะแนน

มิติ	2545	2546	2547	2548	2549	2550
1. สิทธิและเสรีภาพประชาชน	6.82	6.48	6.48	6.05	3.98	3.98
2. เสถียรภาพทางการเมือง	6.77	5.47	3.98	3.64	2.92	2.68
3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล	7.40	7.45	7.64	7.59	7.45	7.16
4. คุณภาพของกฎระเบียบ	6.76	7.10	7.29	7.44	6.90	6.63
5. หลักนิติธรรม	7.00	6.52	6.52	6.57	6.43	6.29
6. การควบคุมคอร์รัปชัน	5.66	6.00	6.10	6.39	5.90	5.40
เฉลี่ย	6.74	6.50	6.34	6.28	5.60	5.36

ที่มา : คำนวณจาก World Bank's Worldwide Governance Indicators 1996-2007

4.4.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาด้านความรุนแรง การปฏิบัติงานที่ขาดความโปร่งใส ทำให้ภาพลักษณ์เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงมาก โดยเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยได้ลดลงจาก 57.7 คะแนนในปี 2545 เหลือ 19.2 คะแนนในปี 2549 และ 16.8 คะแนนในปี 2550 ทำให้ประเทศไทยมีลำดับลดลงจากลำดับ 3 ในปี 2545 มาอยู่ลำดับ 7 ในกลุ่มประเทศอาเซียน (10 ประเทศ) รองจากบรูไน สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย ลาว กัมพูชา ในปี 2550 ทั้งนี้เพราะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการใช้กำลังในการตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมไทย ประชาชนบางกลุ่มยังใช้กำลังในการตัดสินปัญหามากกว่าการใช้สันติวิธีภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น ซึ่งประชาชนได้แบ่งฝ่ายและมีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงจนเกิดการใช้กำลังหรือใช้อาวุธกับผู้ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในหลายพื้นที่ มีการชุมนุมประท้วงที่เกินขอบเขตเช่น การปิดถนน ยึดทำเนียบรัฐบาลยึดสนามบิน ลอบยิงกลุ่มผู้ประท้วง เป็นต้น

ตารางที่ 11 : คะแนนเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยปี 2545 - 2550

หน่วย : คะแนน

ประเทศ	2545	2546	2547	2548	2549	2550
1. บรูไน	82.3	86.1	95.7	91.8	93.3	92.8
2. สิงคโปร์	96.6	81.7	87.5	88.5	94.7	89.9
3. เวียดนาม	55.3	51.4	54.3	60.1	59.6	56.3
4. มาเลเซีย	59.6	55.8	56.7	63.0	56.7	52.4
5. ลาว	37.0	17.8	27.4	36.1	46.2	42.8
6. กัมพูชา	24.0	25.5	29.3	30.8	32.7	28.8
7. ประเทศไทย	57.7	44.7	29.8	26.4	19.2	16.8
8. อินโดนีเซีย	8.2	3.4	7.2	11.5	13.5	14.9
9. พม่า	12.0	13.0	19.2	21.2	21.6	12.5
10. ฟิลิปปินส์	25.0	14.4	11.1	17.3	11.1	10.1

ที่มา : ธนาคารโลก, Worldwide Governance Indicators for 1996-2007

4.4.2 การละเมิดสิทธิประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเป็นข้อร้องเรียนที่มีจำนวนมากที่สุด ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในปี 2545 ซึ่งเป็นปีแรกของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีจำนวนเพียง 210 เรื่อง หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นเป็น 600-700 เรื่องต่อปี ทั้งนี้ข้อร้องเรียนที่มีมากที่สุด คือ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม คิดเป็นร้อยละ 25.5 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปี 2551 เช่น การละเมิดสิทธิประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย เป็นต้น รองลงมา คือ เรื่องสิทธิในทรัพย์สินร้อยละ 14.2 และสิทธิในชีวิตและร่างกายร้อยละ 12.3 สำหรับการละเมิดสิทธิเกี่ยวกับการปกครองเพิ่มขึ้นจาก 3,621 คดีในปี 2547 เป็น 5,064 คดีในปี 2549 ก่อนจะลดลงเหลือ 4,255 คดีในปี 2551 ซึ่งยังนับว่าอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง

ตารางที่ 12 : จำนวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน 5 อันดับแรก ในช่วงปี 2547 - 2551

หน่วย : เรื่อง

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

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

4.4.3 ภาครัฐและภาคการเมืองยังขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อการตรวจสอบความโปร่งใสการดำเนินงาน และจริยธรรมทางการเมือง ซึ่งในช่วงปี 2550 – 2551 คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ได้ดำเนินการตรวจสอบความโปร่งใสของนักการเมืองและข้าราชการจำนวน 24 โครงการ โดยมีการส่งเรื่องฟ้องศาลแล้ว 4 คดี และที่เหลือส่งสำนวนคดีให้ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อส่งฟ้องศาลต่อไป นอกจากนี้ที่ผ่านมายังมีนักการเมืองที่ความพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อต้องคดีหรือศาลกำลังจะตัดสินออกไปต่างประเทศ หรือการไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งของนักการเมืองที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองจนกว่าศาลจะตัดสิน เป็นต้น ซึ่งกระทบต่อความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะทางด้านจริยธรรม คุณธรรมทางการเมือง และการเป็นแบบอย่างที่ดีของเยาวชน ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินประสิทธิภาพภาครัฐของสถาบัน IMD (International Institute for Management Development) ที่มีผลการประเมินว่า

(1) ประสิทธิภาพภาครัฐและความโปร่งใสในสายตาโลกในปี 2551 ลดลงเกือบทุกด้าน ยกเว้นเรื่องกฎหมายด้านธุรกิจและเรื่องกรอบการบริหารด้านสังคมดีขึ้น สถาบัน IMD ได้ประเมินว่าระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในปี 2546-2551 ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 28 ได้ลดลงจนถึงอันดับที่ 33 ในปี 2550 และสถานการณ์ดีขึ้นในปี 2551

ตารางที่ 13 : ผลการจัดอันดับประสิทธิภาพภาครัฐ ปี 2546-2551

รายการ	2546	2547	2548	2549	2550	2551
อันดับความสามารถในการแข่งขัน	28	26	25	29	33	27
ประสิทธิภาพของภาครัฐ	18	20	14	20	27	22
- ฐานะการคลัง	7	33	18	21	16	29
- นโยบายการคลัง	3	9	2	4	6	5
- การอบการบริหรด้านสถาบัน	5	13	11	25	45	40
- กฎหมายด้านธุรกิจ	10	29	27	33	37	29
- การอบการบริหรด้านสังคม	8	27	30	39	40	36

ที่มา : IMD คำนวณได้จาก www.imd.ch

(2) ภาครัฐไทยมีการปรับระบบบริหารจัดการดีขึ้น แต่ขีดความสามารถในการปฏิบัติความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การให้บริการสาธารณะยังเป็นปัญหา ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ทำให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ ปรับปรุงรูปแบบองค์กรลักษณะพิเศษที่มีขนาดเล็ก มีอิสระและคล่องตัวหลายแห่ง ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรมหาชนและการจัดโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน ได้ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล การพัฒนารูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินงานและการให้บริการ การระบบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และการติดตามประเมินผล อย่างไรก็ตามขีดความสามารถการพัฒนาระบบราชการไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ รวม 55 ประเทศพบว่ามีคะแนนโดยเฉลี่ยลดลงจาก 4.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนนในปี 2547 เหลือ 2.57คะแนนในปี 2551 โดยปัจจัยระบบราชการอยู่ในลำดับดี แต่ยังมีปัญหาด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ ลำดับลดลงจากลำดับที่ 21 ในปี 2547 เป็นลำดับที่ 46 ในปี 2551

ตารางที่ 14 : ลำดับและคะแนนขีดความสามารถการพัฒนาระบบราชการของไทยปี 2547-2551

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

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

4.4.4 ธรรมชาติของภาคเอกชนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียนก็ยังมีอันดับเฉลี่ยต่ำกว่าสิงคโปร์ และมาเลเซีย ประเด็นที่จะต้องเร่งพิจารณาปรับปรุง ได้แก่ ความน่าเชื่อถือของผู้บริหารบริษัท การรักษาผลประโยชน์ของบริษัท การสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้น และการรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมีอันดับต่ำกว่าฟิลิปปินส์

ตารางที่ 15 : ลำดับธรรมชาติในภาคเอกชนของประเทศอาเซียน ปี 2550

ปัจจัยที่ใช้ในการจัดลำดับ	สิงคโปร์		มาเลเซีย		ไทย		ฟิลิปปินส์		อินโดนีเซีย	
	2550	2551	2550	2551	2550	2551	2550	2551	2550	2551
1. ความน่าเชื่อถือของผู้บริหารของบริษัท	1	1	9	9	26	17	20	24	43	40
2. ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง	6	3	18	17	33	29	45	40	49	42
3. กรรมการบริษัทมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทมากน้อยเพียงใด	4	1	7	2	38	10	30	34	40	35
4. ผู้บริหารสามารถสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นเพียงใด	9	2	23	4	45	27	31	40	46	41
5. ความเอาใจใส่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม	16	17	19	11	35	21	43	36	42	43
6. ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด	16	11	8	7	33	17	26	22	38	40
7. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงานมีมากน้อยเพียงใด	1	1	14	7	23	20	41	42	52	47
8. การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า	18	7	11	5	21	8	36	29	39	43
9. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้เพียงใด	4	2	27	31	43	41	51	51	44	37
10. การนำหลักจรรยาบรรณมาใช้ในบริษัท	11	4	20	17	31	27	39	42	48	45
ลำดับโดยเฉลี่ย	8.6	4.9	15.6	11.0	32.8	21.7	36.2	36.0	44.1	41.3

ที่มา : IMD, World Competitiveness Yearbook (2007)

หมายเหตุ : 1. IMD ไม่ได้จัดความสามารถของประเทศเวียดนาม บรูไน กัมพูชา ลาว และพม่า

2. ลำดับที่ 1 หมายถึง ดีที่สุด ลำดับที่ 55 (สุดท้าย) หมายถึง ต่ำที่สุด

4.4.5 การเคารพกฎระเบียบของประชาชนอยู่ในระดับที่มีปัญหาต้องเร่งแก้ไข สาเหตุหลักมา

จากการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ยังมีสูง ถูกสหรัฐอเมริกาจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ถูกจัดให้ถูกจับตามองเป็นพิเศษ (Priority Watch List - PWL) แม้ภาครัฐได้กวดขันการจับผู้กระทำผิดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จนทำให้การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และละเมิดสิทธิบัตรมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 7,826 คดีในปี 2547 เป็น 9,575 คดี ในปี 2549 และลดลงเหลือ 7,188 คดี ในปี 2550 หรือลดลงร้อยละ 24.9 และ ลดลงต่อเนื่องเหลือ 5,923 คดีในปี 2551 หรือลดลงร้อยละ 15.6 อัตราการทำผิดกฎจราจรลดลงจาก 79 คดีต่อประชากรแสนคนในปี 2545 เหลือ 68 คดีต่อประชากรแสนคน ก่อนจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 76.5 คดีในปี 2551 ขณะที่ ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยเพิ่มขึ้นจาก 129.50 รายต่อข้าราชการแสนรายในปี 2550 เป็น 193.70 รายต่อข้าราชการแสนคนในปี 2551 สะท้อนถึงการมีระเบียบวินัยลดลง

ตารางที่ 16 : การเคารพกฎระเบียบของสังคม ปี 2545 – 2551

รายการ	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
อัตราการทำผิดกฎจราจรต่อประชากรแสนคน	79.02	65.30	53.99	56.26	60.85	68.00	76.47
อัตราข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการแสนคน	41.01	37.13	41.77	61.50	69.11	73.38	49.06
อัตราคดีการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาต่อประชากรแสนคน	33.84	29.50	20.44	20.94	16.93	22.85	27.59
รวม	51.29	44.00	38.73	46.24	48.96	54.74	51.04

ที่มา : สำนักป้องกันและปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา กรมทรัพย์สินทางปัญญา

4.4.6 การคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาสำคัญของไทย ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2547 – 2551) มีระดับคะแนนอยู่ที่ 3.3 - 3.8 โดยปี 2551 มีปรับตัวดีขึ้นจาก 3.3 ในปี 2550 เป็น 3.5 คะแนน ในปี 2551 เนื่องจากการปราบปรามและรณรงค์ “ราชการใสสะอาด” เพื่อการป้องกันการคอร์รัปชันกันอย่างต่อเนื่องทุกภาคส่วน เช่น การเปิดช่องทางร้องเรียนการพบเห็นผู้กระทำความผิดและการส่งเสริมบรรษัทภิบาลและรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซียที่ล้วนมีค่าคะแนนมากกว่า 5 คะแนนขึ้นไป แล้วกล่าวได้ว่าการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังเป็นปัญหาจะต้องเร่งรัดการดำเนินงานแก้ไข

ตารางที่ 17 : คะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยและบางประเทศในทวีปเอเชีย

ประเทศ	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
สิงคโปร์	9.2	9.3	9.4	9.3	9.4	9.4	9.3	9.2
ญี่ปุ่น	7.1	7.1	7.0	6.9	7.3	7.6	7.5	7.3
เกาหลีใต้	4.2	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1	5.6
มาเลเซีย	5.0	4.9	5.2	5.0	5.1	5.0	5.1	5.1
ไทย	3.2	3.2	3.3	3.6	3.8	3.6	3.3	3.5
เวียดนาม	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7
ฟิลิปปินส์	2.9	2.6	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5	2.3
อินโดนีเซีย	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.3	2.6

ที่มา : Corruption Perception Index: CPI, Transparency International: TI

หมายเหตุ : คะแนนมีค่า 0-10 ถ้าได้คะแนน 10 หมายถึง การคอร์รัปชันต่ำหรือการบริหารงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างโปร่งใส

4.5 คะแนนคุณธรรม และจริยธรรมของเยาวชนไทยยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเด็กและเยาวชนกระทำความผิดและถูกจับกุมส่งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีอัตราเพิ่มขึ้นจาก 3.76 คดีต่อประชากรพันคนในปี 2545 เป็น 5.39 คดีในปี 2550 ก่อนจะลดลงเหลือ 5.02 คดีในปี 2551 โดยการกระทำความผิดที่มีสัดส่วนสูง ยังคงเป็นเรื่องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน รองลงมาเป็นคดีเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจพฤติกรรมเยาวชนไทยกว่า 150,000 คน ของโครงการ Child Watch พบว่า นักเรียนในช่วงชั้นประถมเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและความรุนแรงต่างๆ เช่น เล่นไฟ ถึงร้อยละ 16.41 พบเห็นการเสพยาเสพติดร้อยละ 6.39 และการพกพาอาวุธร้อยละ 22.52 เคยถูกขู่กรโชกทรัพย์สินร้อยละ 8.65 และเคยถูกทำร้ายร่างกายในสถานศึกษาร้อยละ 29.45 ในขณะที่ระดับมัธยมต้น อาชีวะ และอุดมศึกษาเล่นการพนันในสัดส่วนร้อยละ 16-18 ของกลุ่มตัวอย่าง และที่น่าสนใจคือ การดื่มสุรากลายเป็นวัฒนธรรมของเด็กระดับอาชีวะและอุดมศึกษา โดยเฉพาะผู้ชายถึงร้อยละ 70 ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของเอแบคโพล มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ⁵ ที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเยาวชนอายุต่ำกว่า 20 ปี มีคุณธรรมต่ำกว่าช่วงอายุอื่นๆ โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 67.2 คะแนน โดยคุณธรรมจริยธรรมที่เป็นปัญหามี 6 ด้าน ได้แก่ ความมีวินัย ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต สติสัมปชัญญะ จิตอาสา และความขยันหมั่นเพียร เด็ก/เยาวชนกลุ่มดังกล่าวมักจะมีพฤติกรรมเสี่ยงสูง อาทิ ดื่มสุรา สูบบุหรี่ เล่นการพนัน หนีเรียน หนีเที่ยว มากกว่ามีเด็กทั่วไป 2-3 เท่า อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรง การทะเลาะวิวาท และมีปัญหาด้านการเรียนรู้อีก⁶

⁵ ผลการวิจัยของเอแบคโพล มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เรื่อง สำรวจสถานภาพคุณธรรมของประชาชนในสังคมไทย : กรณีศึกษาประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไปใน 18 จังหวัดทั่วประเทศ 13,500 ตัวอย่าง ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 12,500 ตัวอย่าง ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2550 – กุมภาพันธ์ 2551

⁶ จากการสำรวจของสถาบันรามจิตติ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) พบว่า โดยเด็กที่มีผลการเรียนต่ำกว่าเกรด 2 มีแนวโน้มกลายเป็นเด็กที่รู้สึกว่าคุณอื่นไม่ยอมรับตัวเองสูง จึงเข้าสู่พฤติกรรมเสี่ยง อาทิ ดื่มสุรา สูบบุหรี่ หนีเรียน หนีเที่ยว มากกว่ามีพฤติกรรมที่เด็กทั่วไป 2-3 เท่า อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรง การทะเลาะวิวาท

ตารางที่ 18 : จำนวนคดีที่เด็กและเยาวชนถูกจับกุมส่งสถานพินิจฯ จำแนกตามฐานความผิด

หน่วย : คดี

ฐานความผิด	แผนฯ 8	แผนฯ 9					แผนฯ 10	
	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
อัตราคดีที่เด็กและเยาวชนถูกจับกุมต่อเด็กและเยาวชนพันคน	3.34	3.76	3.18	3.52	3.78	5.05	5.39	5.02
▪ คดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน	7,374	7,949	8,886	10,496	10,733	14,314	14,764	12,658
▪ คดีชีวิตและร่างกาย	2,175	3,054	4,843	5,969	6,112	8,284	7,784	6,661
▪ คดีเกี่ยวกับเพศ	1,026	1,479	1,735	2,416	2,680	3,662	2,154	1,916
▪ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุข เสรีภาพ ชื่อเสียงและการ ปกครอง	397	681	1,016	1,149	1,271	1,731	3,247	2,989
▪ คดียาเสพติด	16,563	16,723	5,897	9,310	6,542	8,803	10,279	11,207
▪ คดีอาวุธและวัตถุระเบิด	933	1,380	1,957	2,031	2,404	3,414	3,650	3,251
▪ คดีอื่นๆ	2,980	4,019	5,581	5,937	6,338	8,020	9,250	8,299
รวม	31,448	35,285	29,915	33,308	36,080	48,218	51,128	46,981
การเปลี่ยนแปลง (%)	-11.26	12.20	-15.22	11.34	8.32	33.64	6.04	-8.11

ที่มา : กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม

หมายเหตุ : เด็กและเยาวชนหมายถึงบุคคลอายุเกินเจ็ดปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ (ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534)

4.6 บทสรุป

จากการประเมินสถานการณ์ความสงบสุขในสังคมไทยช่วงต้น อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยในขณะนี้มีความเสี่ยงที่จะเป็นสังคมแห่งความขัดแย้งรุนแรงในเชิงโครงสร้างเพิ่มขึ้น เนื่องจากถ้าพิจารณาในแง่ของความรุนแรงเชิงกายภาพพบว่า มีความรุนแรงในด้านอาชญากรรม การประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ตลอดจนคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญต่างๆ ลดลงจาก 245.53 – 275.46 คดีต่อประชากรแสนคน เหลือเพียง 263.34 และ 237.20 ต่อประชากรแสนคนในปี 2550 และปี 2551 ตามลำดับ ในขณะที่ ในเชิงโครงสร้างกลับพบว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนในชาติยังอยู่ในระดับสูง ช่องว่างรายจ่ายระหว่างคนจนสุดและคนรวยสุดอยู่ที่ 7 เท่า เช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำที่พิจารณาจากผลตอบแทนรายภาคการผลิต ซึ่งมีช่องว่างห่างกันมากขึ้นจากร้อยละ 0.1570 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 0.1625 ในปี 2551 โดยเฉพาะสาขาเกษตรกรรม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำและลดลงตามลำดับ นอกจากนั้นกลุ่มคนดังกล่าวซึ่งเป็นกลุ่มคนจนในชนบทยังเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานจากรัฐอย่างเท่าเทียม หลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีความซับซ้อนอย่างมาก และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย จึงควรที่จะได้มีการศึกษาให้ได้รับรู้ถึง “รากของปัญหา” ที่แท้จริงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและมีความยั่งยืน

5. การวิเคราะห์ความขัดแย้งและรากของปัญหา

การวิเคราะห์รากของปัญหาความขัดแย้ง โดยการใช้ SCC ที่ครอบคลุมการศึกษา 3 ด้าน คือ ด้านโครงสร้าง (Structure) ด้านแนวปฏิบัติ (Conduct) และด้านวัฒนธรรมที่เป็นพื้นฐาน (Culture) มาใช้วิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย 2 กรณี คือ (1) ความขัดแย้งทางการเมือง และ (2) ปัญหาการใช้ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีผลการวิเคราะห์ ดังนี้

5.1 ผลการวิเคราะห์จากกรณีศึกษา

5.1.1 กรณีความขัดแย้งทางการเมือง

(1) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

เป็นกรณีศึกษาที่มีมิติทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางอำนาจและการเมือง และมีพื้นที่ของความขัดแย้งครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยต้นตอของปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่ความขัดแย้งเฉพาะตัวบุคคล แต่เป็นความขัดแย้งที่มีรากฐานมาจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ในการศึกษาได้กำหนดกรอบระยะเวลานับย้อนจากปัจจุบันไปจนถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รวมระยะเวลาประมาณ 77 ปี โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา คือ **ช่วงที่ 1** : จากการปฏิวัติสยาม 2475 สู่รัฐธรรมนูญ 2540 **ช่วงที่ 2** : รัฐธรรมนูญ 2540 ถึง 2549 และ **ช่วงที่ 3** : รัฐธรรมนูญ 2550 ถึงปัจจุบัน

ช่วงที่ 1 : จากการปฏิวัติสยาม 2475 สู่รัฐธรรมนูญ 2540

(1.1) จุดเริ่มต้นการพัฒนาประชาธิปไตยมาจากกลุ่มปัญญาชนชั้นนำของประเทศ พัฒนาการการปกครองของประเทศไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น แม้จะเป็นการยึดอำนาจโดยข้าราชการ ทหาร และพลเรือนเพียงจำนวนหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาในเชิงลึก จะพบว่าเป็นการยึดอำนาจของ **“กลุ่มปัญญาชนชั้นนำ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาแบบตะวันตก”** คนเหล่านี้แม้จะเป็นข้าราชการ แต่ก็มีลักษณะเป็น ปัญญาชนที่มีลักษณะวิพากษ์วิจารณ์สูง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทางความคิดจากปัญญาชนนอกระบบราชการ เช่น นิสิตนักศึกษา นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ ทนายความ ฯลฯ ในวงกว้าง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้น **กลุ่มปัญญาชนหัวก้าวหน้า เหล่านี้มีแนวคิดว่าการเปลี่ยนแปลงสามารถทำได้จากบนลงล่าง (Top Down) อย่างค่อยเป็นค่อยไป** โดยใช้ความชอบธรรมทางด้านกฎหมายและประเพณีเป็นหลัก โดยที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง อีกทั้งไม่ได้สร้างฐานมวลชนผู้สนับสนุนประชาธิปไตยด้วยการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนไม่ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองและการจัดตั้งองค์กรประชาชนอย่างจริงจัง⁷

(1.2) การกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการในลักษณะ **“รวมศูนย์อำนาจ”** และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ทำให้โครงสร้างทางการเมืองของไทยหลังปี 2475 ซึ่งสะท้อนผ่านรัฐธรรมนูญในหลายๆ ฉบับ จึงเป็น **กระบวนการบริหารจัดการประเทศที่ระบบราชการยังเป็นกลไกสำคัญ ภาคส่วนอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างจำกัด มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมที่ส่วนกลาง และมีโครงสร้างการบริหารจัดการแนวคิดจากบนลงล่าง (Top Down)** นับจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด จนถึงอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจบริหารจัดการงบประมาณโดยตรง ทำให้การจัดสรรทรัพยากรยังไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนโดยรวม ในช่วงเวลาเดียวกัน ในส่วนของภาคการเมือง ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ ทำให้นโยบายการพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่อง และเกิดปัญหาขาดสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) รวมทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruption) ทั้งในส่วนของการเมืองและภาคราชการ⁸

⁷ วิทยากร เชียงกุล, ปัญญาชน : ชนชั้นนำในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร : เข้าถึงได้จาก : www.witayakornclub.wordpress.com

⁸ ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ธันวาคม 2542

(1.3) การเรียกร้องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การปกครองประเทศโดยระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมและผลพวงที่ส่งสมมาอย่างต่อเนื่อง ได้กลายเป็นแรงปะทุนำไปสู่การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ เป็นระยะๆ เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม อาทิ การรวมตัวของขบวนการนักศึกษาซึ่งได้นำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ไปจนถึงเหตุการณ์ชุมนุมของพลังมวลชนในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535⁹ ซึ่งได้นำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 และเป็นกระบวนการครั้งประวัติศาสตร์ ที่ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำอย่างกว้างขวาง อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ช่วงที่ 2 : รัฐธรรมนูญ 2540 ถึง 2549

(1.4) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : จุดเปลี่ยนของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รวมถึงขานรับแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) อันเนื่องมาจากกระแสจากภายนอกประเทศที่เชื่อว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 หรือ ที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายสำคัญที่จะวางรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น สร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ วางโครงสร้างทางการเมืองของไทยให้เข้มแข็ง โดยให้การจัดตั้งรัฐบาลมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ไปจนถึงการวางรากฐานธรรมาภิบาลการบริหารจัดการประเทศ ด้วยการปรับโครงสร้างระบบราชการให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น¹⁰

(1.5) ผลของรัฐธรรมนูญทำให้ภาคการเมืองเข้มแข็ง ภาคราชการเริ่มลดบทบาทลง แต่กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลถูกแทรกแซง ประชาชนเรียกร้องการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าการบริหารจัดการประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ลดความไม่สมดุลในหลายเรื่อง อาทิ การลดขนาดภาคราชการ ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้ภาคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพเป็นอย่างมาก อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน มีการจัดตั้งรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยพรรคเดียว ขณะที่กลไกตรวจสอบถ่วงดุลยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีปัญหาการถูกแทรกแซงจนทำให้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้น มีมูลค่าความเสียหายนับหมื่นล้าน จนทำให้หลายภาคส่วนในสังคมเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยประชาชนหลายกลุ่มอาชีพได้รวมตัวและชุมนุมยืดเยื้อ และขยายระดับความรุนแรงมากขึ้นจากการชุมนุมในสถานที่สาธารณะไปสู่การปิดถนนและสถานที่ราชการ ความขัดแย้งขยายวงกว้างกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม และนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และเริ่มกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550) ในที่สุด

ช่วงที่ 3 : รัฐธรรมนูญ 2550 ถึงปัจจุบัน

(1.6) การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำให้มีการเปิดพื้นที่การเมืองภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างสถาบันทางการเมือง เพื่อลดเงื่อนไขและเปิดโอกาสการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้น แต่ภายหลังจากการประกาศใช้ และมีการเลือกตั้งในปลายปี พ.ศ. 2550

⁹ กฤตพร ณ์ ป้อมเพชร อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มติชน 18 พฤษภาคม 2551

¹⁰ ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ธันวาคม 2542

ผลการเลือกตั้งไม่สามารถลดปัญหาความขัดแย้งลงได้ เนื่องจากกลุ่มคนในสังคมยังมีความเห็นที่แตกต่างในเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองก็ดำเนินไปเช่นเดียวกับช่วงก่อนการรัฐประหาร สถานการณ์ความขัดแย้งและการแบ่งฝักฝ่ายในสังคมในช่วงปี 2551-2552 มีความชัดเจนและขยายวงกว้างไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และขยายลึกไปถึงระดับครอบครัวและชุมชน รัฐบาลไทยในขณะนั้นพยายามแก้ไขปัญหาผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ตุลาการ แต่ความรุนแรงยังเกิดต่อเนื่องจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ มีความล่าช้า ด้อยประสิทธิภาพลง ตลอดจนสูญเสียโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจหลายครั้งหลายหนรวมทั้งชีวิตความเป็นอยู่ของผู้นในสังคมที่มีความเครียด ความวิตกกังวล และหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ความสุขของคนในสังคมลดลง¹¹ รวมถึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนานาชาติที่มีต่อประเทศที่ถดถอยลงอีกด้วย

(1.7) ปัญหาความรุนแรงลดลงชั่วขณะ แต่ความขัดแย้งกลับฝังรากลึก

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้การสร้างความสมานฉันท์ในชาติเป็นนโยบายสำคัญลำดับแรก ๆ ที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการใช้กระบวนการยุติธรรมและกฎหมาย (นิติรัฐ) เป็นเครื่องมือ สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงเริ่มลดความถี่ลง แต่การเกาะเกี่ยวกันเป็นฝักเป็นฝ่ายยังคงมีความเหนียวแน่นอยู่ ประเด็นข้อเรียกร้องที่เป็นเป้าหมายของแต่ละฝ่ายยังไม่ได้รับการคลี่คลาย และยังมีมุมมองว่าถูกขัดขวางจากฝ่ายตรงกันข้าม ดังนั้น ถึงแม้ความรุนแรงครั้งล่าสุดในช่วงสงกรานต์ 2552 จะยุติลงได้ แต่ความขัดแย้งกลับฝังรากลึกและยังไม่มีทีท่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด

(2) ปัจจัยของความขัดแย้งทางการเมือง

การวิเคราะห์ความขัดแย้งจากกรณีศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ นั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการขาดธรรมาภิบาลและการขาดคุณธรรมจริยธรรม ดังนี้

(2.1) โครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมขาด

ความสมดุล ประชาชนยังมีบทบาทจำกัด การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังล่าช้า ไม่สะท้อนความต้องการของประชาชน การบริหารจัดการและการปกครองประเทศยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และระบบราชการยังคงมีบทบาทหลักในการจัดการเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่ภาคประชาชนยังมีบทบาทจำกัด แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ความก้าวหน้ายังอยู่ในระดับค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

(2.1.1) ระบบราชการยังคงเป็นกลไกหลัก การปฏิรูปที่เกิดขึ้น

เป็นเพียงการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างการบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินปรับเปลี่ยนเพียงรูปแบบ แต่ยังไม่พัฒนาการปฏิบัติ โครงสร้างการบริหารยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและการจัดลำดับบังคับบัญชาลดหลั่นจากบนลงล่าง การกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการที่ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยจังหวัดสามารถจัดทำแผนและตั้งงบประมาณของจังหวัดได้เอง และการกระจายอำนาจบริหาร การคลังสู่ท้องถิ่นมีความคืบหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระดับต่างๆ ของประชาชนยังเกิดขึ้นในวงจำกัด

¹¹ จากผลสำรวจเอแบคโพลล์ใหม่โพล ที่เป็นการสำรวจผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง ในหัวข้อ "สาธารณชนคิดอย่างไรต่อการชุมนุมประท้วงของประชาชนต่อต้านรัฐบาล" จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2,178 คนเมื่อวันที่ 10 เม.ย. 2552 พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 88.4 เห็นว่าการชุมนุมที่พยายามมีผลกระทบต่อสร้างความเสียหายต่อประเทศ ในขณะที่ร้อยละ 11.6 เห็นว่าไม่กระทบ และผลสำรวจพบด้วยว่าร้อยละ 74.3 เห็นว่าสถานการณ์ขณะนี้ทำให้ความสุขของคนไทยช่วงสงกรานต์ลดลงขณะที่ร้อยละ 25.7 เห็นว่าไม่กระทบ

(2.1.2) การตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2540 ได้พยายามสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายการเมืองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ แต่ก็นำไปสู่การผูกขาด ฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยง่าย ในขณะที่กลไกตรวจสอบอื่นๆ ก็ไม่มีประสิทธิภาพ แต่เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ควบคุมฝ่ายการเมืองมากขึ้น ก็นำไปสู่ข้อถกเถียงเรื่องความชอบธรรมตามมา

(2.1.3) ภาคธุรกิจเอกชนบางรายเข้าสู่วงจรทางการเมือง และมีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่อาจนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์การเมืองภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ภาคธุรกิจที่เคยอยู่ในฐานะ “ผู้สนับสนุนภาครัฐ” ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งยังดึงดูดกลุ่มทุนทางธุรกิจใหม่เข้าสู่แวดวงการเมืองเป็นจำนวนมาก

(2.1.4) ภาคประชาชนยังเข้าไม่ถึงอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร การกระจายผลประโยชน์ยังไม่เป็นธรรม การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ภาครัฐภายใต้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตร พัฒนาเมืองมากกว่าชนบท ทำให้เกิดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจอย่างมากระหว่างคนในเขตเมืองกับคนในชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรที่มีอำนาจในการต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดน้อยมาก ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่พึงพอใจกับ “นโยบายประชานิยม” เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนรากหญ้าและทำให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเหล่านี้อย่างต่อเนื่องในการบริหารประเทศ รวมถึงในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งและมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นภายหลัง เกิดพฤติกรรมการแบ่งฝ่ายแบ่งพวกและนำไปสู่ความรุนแรงในท้ายที่สุด

(2.2) โอกาสและการมีส่วนร่วมในเข้าถึงและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไม่เท่าเทียมกัน ทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตและทุนทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ โดยภาครัฐเป็นกลไกหลักในการจัดการทรัพยากร และเข้าถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ ถูกกำหนดจากฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ ทรัพยากรของส่วนรวมได้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย ขณะที่ชาวบ้านและประชาชนส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรของส่วนรวม โดยเฉพาะป่าไม้ ซึ่งเป็นฐานในการดำรงชีวิตของคนยากจน ทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรขึ้นในหลายๆ พื้นที่¹² ดังนี้

(2.2.1) ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นการบริหารจัดการในลักษณะผูกขาด เช่น การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ตามแนวคิดตะวันตก (สังคมอุตสาหกรรม ไม่ต้องพึ่งพิงอาหารจากป่า) จนกระทั่งกลายเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน/ชุมชนที่ยังต้องพึ่งพิงป่าเป็นแหล่งหากิน และก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา¹³

(2.2.2) ระหว่างนายทุนกับประชาชน เช่น กรณีที่ประชาชนในเขตอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้รวมตัวกันขัดขวางโครงการการก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลกระทบด้านมลพิษในพื้นที่

(2.2.3) ระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน การแย่งชิงทรัพยากรป่าพรุในหลายพื้นที่ เช่น เขตตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต และคันธุลี อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากการที่ภาครัฐมีโครงการตัดถนนผ่าน นายทุนที่ซื้อที่ดินได้ปรับพื้นที่ป่าพรุเพื่อปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน แต่ก็มีชาวบ้านบางส่วนได้คัดค้าน เพราะเห็นว่าป่าพรุมีประโยชน์ต่อคนในชุมชน¹⁴

¹² อานันท์ กาญจนพันธุ์ และคณะ. 2543 พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

¹³ ประยงค์ ดอกคำไย ที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ สำนักข่าวประชาธรรม องค์กร สวล.ถูกปัญหาอุทยานฯ 40 ปี : ชัก กม. อุทยานฯ สร้างความขัดแย้งรุนแรง. วันที่ 18 ธันวาคม 2544 : เข้าถึงได้จาก : www.thaico.net

¹⁴ พรไทย - ชลลดา ศิริสาธิตกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช มติชนรายวัน การแย่งชิงทรัพยากร ท่ามกลางการขยายตัวของเกษตรเชิงพาณิชย์ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 10082

ปัญหาการแข่งขันทรัพยากรมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนและทวีความรุนแรงมากขึ้นและเชื่อมโยงไปสู่ปัญหา **ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ในบางกรณีได้ลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งในทางการเมือง**

(2.3) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นสากลสูง อยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและเสมอภาคแบบแนวคิดตะวันตก แต่ไม่สอดคล้องค่านิยมในบริบทไทย ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่คนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่อยู่ในชนบท การพัฒนากฎเกณฑ์ กติกาต่างๆ ของสังคมยึดหลักแนวคิดของตะวันตก การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยละเลยมิติด้านสังคมทำให้เกิดปัญหาช่องว่างในสังคมที่เปิดโอกาสให้คนรวย ผู้มีอิทธิพลในการสร้างผลประโยชน์และความมั่งคั่ง เกิดช่องว่างทางสังคมเพิ่มขึ้น

(2.3.1) กฎหมายที่คุ้มครองธุรกิจขนาดเล็กยังมีน้อย ระบบภาษีอากรที่ใช้ส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจของเอกชนยังเอื้อประโยชน์และคุ้มครองภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในการผลิตเชิงอุตสาหกรรม และการค้า มากกว่าการส่งเสริมและสนับสนุนภาคธุรกิจขนาดเล็ก/เศรษฐกิจชุมชน และเกษตรกร อาทิ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยธุรกิจการค้า เป็นต้น

(2.3.2) กฎหมายเปิดโอกาสในการใช้ดุลยพินิจหรือการตีความ เอื้อต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ถึงแม้ในสังคมไทยมีกฎหมายที่ดี ๆ อยู่จำนวนมาก แต่ก็ยังคงมีจำนวนหนึ่งที่มีเนื้อหาสาระสั้น เข้าใจยาก และเปิดโอกาสการใช้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก การตีความกฎหมายโดยมุ่งแต่ตัวอักษรหรือตัวหนังสือเป็นหลัก ไม่ได้ดูเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ขาดคุณธรรม สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบ แสวงหาประโยชน์จากกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่สำคัญนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเพื่อช่วยเหลือพวกพ้อง

(2.3.3) ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อย่างไม่เท่าเทียม เนื่องจากคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เช่น ในขั้นตอนการฟ้องร้อง การประกันตัว การสืบสวน ฯลฯ ซึ่งมีหลักทรัพย์ หรือบุคคลเป็นผู้ค้ำประกันจึงต้องถูกคุมขังทั้งๆ ที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมที่สูงมาก ยังเป็นการจำกัดโอกาสของคนยากจนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

(2.4) ระบบการพัฒนาประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแบบตะวันตกไม่สอดคล้องกับค่านิยมพื้นฐานแบบไทย

(2.4.1) วัฒนธรรมที่อุปถัมภ์กันในหมู่พวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณยังฝังรากลึกในสังคมไทยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ระบบอุปถัมภ์ยังฝังรากลึกในสังคมไทย และส่งผลให้คนไทยจำนวนมาก ยังมีวิธีคิดและพฤติกรรมที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย อาทิ การไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์สาธารณะ การไม่สามารถยึดมั่นวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้จริง¹⁵ การมีสำนึกความรับผิดชอบต่อนหน้าที่และต่อส่วนรวม นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้

¹⁵ ลิขิต วีระวณิช ได้ให้ความหมาย “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” หรือการมีจิตสำนึกที่เป็นประชาธิปไตยว่าหมายถึง การมีจิตสำนึกและศรัทธาในเรื่อง (1) ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (2) สิทธิเสรีภาพ (3) การต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองและเคารพสิทธิของผู้อื่น (4) เสียงส่วนใหญ่และสิทธิเสียงส่วนน้อย (5) ความเสมอภาค (6) ความยุติธรรม (7) คำหนึ่งถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (8) ความรับผิดชอบ เคารพกฎระเบียบและวินัย (9) ความอดกลั้นต่อความคิดเห็นและพฤติกรรมที่แตกต่าง และ (10) หลักนิติธรรม

อำนาจยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลค่อนข้างมาก โดยเฉพาะถ้าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการพัฒนาประเทศก็จะทำให้เกิดผลกระทบอย่างมาก

(2.4.2) นักการเมืองบางคนที่มีปัญหาด้านคุณภาพ - คุณธรรม

ยังมีโอกาสก้าวเข้าสู่อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากระบบอุปถัมภ์ นอกจากนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งบางคนใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่โดยยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ขาดความเสมอภาค ขาดความโปร่งใส และเป็นไปตามความเห็นส่วนบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดผลที่ไม่เอื้อต่อการสร้างธรรมาภิบาลที่รุนแรงในวงกว้าง และเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งรุนแรงในสังคมไทยในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา

(2.4.3) ระบบการเมืองการปกครองในบางท้องถิ่นมีปัญหา

ความไม่โปร่งใส ในชุมชนท้องถิ่นบางพื้นที่ยังมีกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ผูกขาดการเมืองทุกระดับ วัฒนธรรมของการอุปถัมภ์พรรคพวกยังฝังรากลึก นักการเมืองที่ได้รับการคัดเลือกมักจะเป็นคนเดิมที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ซึ่งได้นำมาสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการใช้อำนาจรัฐ ในขณะที่ระบบการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ หน่วยงานท้องถิ่น ข้าราชการ ชุมชนท้องถิ่นยังปรับตัวไม่ทัน ถูกครอบงำและกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง

(2.4.4) ประชาชนบางกลุ่มรับได้กับผู้ทุจริตคอร์รัปชัน ถ้าหาก

ทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี จากผลสำรวจของเอแบคโพล พบว่า ประชาชนที่ตอบคำถามส่วนใหญ่หรือร้อยละ 63.2 คิดว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลมีทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันทั้งนั้น ถ้าทุจริตคอร์รัปชันแล้วทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี ก็ยอมรับได้ ในขณะที่ร้อยละ 36.8 ไม่ยอมรับแนวคิดเช่นนี้ ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง และเมื่อจำแนกประชาชนออกตามลักษณะทางประชากรศาสตร์ พบว่า ทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับการศึกษา ทุกอาชีพ และรายได้ ต่างก็มีแนวคิดทัศนคติในเชิงยอมรับรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชัน ทัศนคติดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามวิถีประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

(2.5) มูลเหตุจูงใจให้เกิดความขัดแย้งเกิดจากแต่ละฝ่ายเชื่อว่าไม่ได้

รับความเป็นธรรมจากสังคม ความขัดแย้งในทางการเมืองที่มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายดังกล่าว มาจากความรู้สึกว่าเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคมเกินกว่าที่จะยอมรับได้ โดยฝ่ายหนึ่งมองว่าก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ ปี 2540 กลุ่มตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพัฒนาประเทศในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และเมื่อรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เปิดโอกาสการมีส่วนร่วม และรัฐบาลในช่วงเวลาเดียวกันให้ความสำคัญโดยกำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนาภายใต้โครงการสำคัญๆ หลายโครงการ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ SML เป็นต้น ในขณะที่อีกกลุ่มมองว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประเทศ เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย มีการแบ่งสรรผลประโยชน์ในกลุ่มพวกพ้องและญาติพี่น้อง ฯลฯ ขณะที่ความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าวประกอบกับกระบวนการดำเนินการที่แต่ละฝ่ายมองว่าฝ่ายตนถูก แต่อีกฝ่ายผิด นำไปสู่การชุมนุมและปะทะกันระหว่าง 2 ฝ่ายที่รุนแรงหลายครั้งหลายหน และหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จนนำไปสู่การสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของ 2 ฝ่าย รวมถึงทรัพย์สินของทางราชการ

ตารางที่ 19 : การวิเคราะห์รากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยใช้แบบจำลอง SCC

ตารางการวิเคราะห์รากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยใช้แบบจำลอง SCC	
ด้านโครงสร้าง	
Power Imbalance	โครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการประเทศขาดความสมดุล ประชาชนยังมีบทบาทจำกัด ระบบราชการยังคงเป็นกลไกหลัก การปฏิรูปที่เกิดขึ้นยังไม่เพียงพอต่อการสร้างธรรมาภิบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง การตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ และมีภาคธุรกิจเอกชนบางรายที่เข้าสู่วงการเมืองได้กำหนดนโยบายที่อาจนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อน
Wealth Imbalance	การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตร พัฒนาเมืองมากกว่า ชนบท ภาคประชาชนยังเข้าไม่ถึงอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร ทำให้การกระจายผลประโยชน์เกิดความไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจอย่างมาก
Opportunity Imbalance	การจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาจึงอยู่ในลักษณะเชิงเดี่ยวแบบผูกขาดของรัฐ และถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่กลับถูกปิดกั้นสิทธิที่จะเข้าถึง ทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรขึ้นในหลายๆ พื้นที่และหลายรูปแบบ
ด้านแนวการปฏิบัติ	
Governance	กฎหมายที่เปิดโอกาสการใช้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก ทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ขาดคุณธรรมสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบ แสวงหาประโยชน์จากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือทุจริตคอร์รัปชัน
Rule of Law	กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เอื้อประโยชน์และคุ้มครองธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม
Law Enforcement	ประชาชนส่วนใหญ่จะยึดติดตัวบุคคลมากกว่าการเชื่อถือและยอมรับหลักแห่งกฎหมาย นำไปสู่การไม่ยอมรับการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเพื่อช่วยเหลือพวกพ้อง
ด้านวัฒนธรรม	
Ideology	วัฒนธรรมอุปถัมภ์ในหมู่พวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณฝังรากลึกในสังคมไทยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเมืองบางคนที่ปัญหาด้านคุณภาพ - คุณธรรม มีโอกาสก้าวเข้าสู่อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นบางพื้นที่ยังมีกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ผูกขาดการเมืองทุกระดับ
Value System	ประชาชนบางกลุ่ม มีทัศนคติยอมรับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยถือว่า ถ้าทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี การทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นที่ยอมรับได้

5.1.2 กรณีความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

(1) สถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความขัดแย้งที่เรื้อรังมาเป็นระยะเวลานาน แม้พื้นที่ของความขัดแย้งจะจำกัดเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ผลกระทบต่อความขัดแย้งต่อประชาชนในพื้นที่กลับเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งได้บั่นทอนความเชื่อมั่นของประเทศในภาพรวม โดยการศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

(1.1) ก่อนปี 2547 : มีความขัดแย้งทางความคิด แต่รัฐควบคุมความรุนแรงได้ พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ที่แตกต่างไปจากพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศไทย โดยร้อยละ 75.5 เป็นชาวไทยมุสลิมนับถือศาสนาอิสลามและนิยมพูดภาษามลายูท้องถิ่น

ส่วนอีกร้อยละ 24.0 เป็นชาวไทยพุทธกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในเขตเมืองและชนบท ซึ่งเป็นสังคมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะและมีประวัติศาสตร์ของตนเอง สำหรับปัญหาความขัดแย้งทางความคิดและเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นมายาวนานแต่รัฐสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วง 11 ปี (ระหว่างปี 2536-2546) มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (รวมทั้งสงขลาและสตูลในบางครั้ง) รวม 784 ครั้ง โดยเฉลี่ยเกิดเหตุปีละ 68 ครั้ง เมื่อเทียบกับการเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในปี 2547 เพียงปีเดียว ที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นถึง 1,139 ครั้ง¹⁶

(1.2) จากปี 2547 จนถึงปัจจุบัน : ความรุนแรงขยายตัวมากขึ้นในช่วงแรกเริ่มลดจำนวนลงในปี 2551 สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2547 – 2551) ได้ส่งผลกระทบต่อกระด้นดำเนินชีวิตของประชาชนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก จำนวนการลอบวางเพลิง ทำร้ายและลอบยิง วางระเบิด และทำลายทรัพย์สินของประชาชนและสถานที่ราชการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วง ปี 2547 – 2551 มีจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา (4 อำเภอ คือ จะนะ เทพา นาหวี และสะบ้าย้อย) รวม 8,101 ครั้ง โดยเฉลี่ยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นปีละ 1,620 ครั้ง โดยจังหวัดนราธิวาสมีเหตุการณ์เกิดขึ้นมากที่สุด (2,972 ครั้ง) รองลงมาคือ ปัตตานี (2,447 ครั้ง) และยะลา (2,269 ครั้ง) ส่วนสงขลามีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นน้อยที่สุด (413 ครั้ง) ส่งผลให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตรวม 2,976 ราย และมีผู้บาดเจ็บจำนวน 5,456 ราย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์มีแนวโน้มดีขึ้น โดยมีเหตุการณ์ในปี 2551 จำนวน 1,050 ครั้ง ลดลงประมาณครึ่งหนึ่งจากปี 2550 ที่มีเหตุการณ์จำนวน 2,295 ครั้ง

ตารางที่ 20 : แสดงข้อมูลสถิติเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ 4 ม.ค. 2547 ถึง 31 ธ.ค. 2551 (5 ปี)

ปี พ.ศ.	สถิติเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรายปี จำแนกตามพื้นที่จังหวัด (ครั้ง)				
	ยะลา	ปัตตานี	นราธิวาส	สงขลา	รวม
2547	229	349	500	56	1,134
2548	456	493	756	91	1,796
2549	526	587	617	96	1,826
2550	733	630	788	144	2,295
2551	325	388	311	26	1,050
รวม 5 ปี	2,269	2,447	2,972	413	8,101

ที่มา : สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) กองทัพบก (ทบ.) และกรมข่าวทหารกองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.)

ตารางที่ 21 : แสดงข้อมูลจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ 4 ม.ค. 2547 ถึง 31 ธ.ค. 2551 (5 ปี)

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในแต่ละปี จำแนกตามพื้นที่จังหวัด (ราย)									
	ยะลา		ปัตตานี		นราธิวาส		สงขลา		รวม	
	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ
2547	63	151	98	109	141	292	21	12	323	564
2548	108	252	151	163	243	532	42	113	544	1,060
2549	202	326	202	259	221	458	33	43	658	1,086
2550	340	627	249	454	305	517	48	93	942	1,691
2551	160	312	186	388	151	339	12	16	509	1,055
รวม 5 ปี	873	1,668	886	1,373	1,061	2,138	156	277	2,976	5,456

ที่มา : สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) กองทัพบก (ทบ.) และกรมข่าวทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.)

รวบรวมโดยสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สชช. : 20 มกราคม 2552

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552 – 2552. พฤษภาคม 2552

(1.3) ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การก่อความไม่สงบและผลกระทบทางสังคม ปัญหาต่อเนื่องจากการก่อความไม่สงบตามมาด้วยผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมาก ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐและที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะผลกระทบสืบเนื่องทางสังคม เช่น การขาดผู้นำครอบครัว ภาวะการเป็นหม้าย และเด็กกำพร้าที่ขยายตัวจำนวนมากขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ จากข้อมูลของศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ พบว่า ตั้งแต่ปี 2547 ถึง 15 กุมภาพันธ์ 2552 มีหญิงหม้ายที่ได้รับผลกระทบจำนวน 1,712 ราย และเด็กกำพร้าจำนวน 3,192 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการเยียวยาด้านจิตใจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง รัฐจึงได้ให้การเยียวยาทุกฝ่ายอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ (กยต.)” ขึ้น และดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งยังมีการดำเนินการโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวอีกจำนวนมาก

(2) ปัจจัยของความขัดแย้ง

ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเด็นที่สังคมไทยให้ความสนใจและค้นหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข โดยมีหน่วยงาน องค์กร และสถาบันต่างๆ ดำเนินการวิจัยอย่างต่อเนื่องในหลายกรณี ซึ่งองค์ความรู้ที่ได้สามารถสะท้อนมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับมูลเหตุของความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในมิติการเมืองระดับประเทศ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างสังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้สรุปไว้¹⁷ ดังนี้

(2.1) นโยบายของรัฐที่ผ่านมามุ่งผสมกลมกลืนให้เป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจและยอมรับในคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายระหว่างศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ไม่มีการนำทุนทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่ามาเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ และสร้างการยอมรับและเคารพในคุณค่าและสิทธิของกันและกัน จึงเกิดช่องว่างระหว่างวัฒนธรรมที่ขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจ เชื่อมมั่นในรัฐ และบางครั้งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(2.2) การวินิจฉัยปัญหาของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ระบุว่า ศาสนาไม่ใช่เหตุของความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่เกี่ยวกับความรุนแรงในฐานะข้ออ้างที่คนบางกลุ่มนำมาใช้สร้างความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้น รวมทั้งประวัติศาสตร์ปัตตานี อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ความเป็นมลายูถูกใช้เป็นข้ออ้างสร้างความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงด้วย ความรุนแรงเกิดขึ้นจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ

(2.2.1) เงื่อนไขบุคคล : ได้แก่ ผู้ก่อความไม่สงบและฝ่ายรัฐซึ่งตอบโต้ด้วยความรุนแรง

(2.2.2) เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง : ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่เป็นอยู่ ปัญหาทางเศรษฐกิจ/ทรัพยากรที่พวกเขาต้องประสบ จากการพัฒนาโดยขาดความเข้าใจได้ทำลายฐานทรัพยากรที่นำไปสู่ผลกระทบในเรื่องอาชีพ และรายได้ที่มั่นคง ส่งผลต่อ

¹⁷ อ้างแล้ว

จำนวนคนยากจนที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตยังมีข้อจำกัด ในการเข้าถึงบริการของรัฐ จากสถานการณ์ความรุนแรงก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ด้านการศึกษาและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ การศึกษาไม่สามารถเอื้ออำนวยให้เขามีพลังเอาชนะการทำลายทางสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางโลกและทางธรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกมิติทำให้เกิดการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตระหว่างผู้ที่มีเชื้อสายศาสนาเดียวกัน เป็นมลายูมุสลิมเช่นเดียวกันใน 2 ประเทศ คือ บริเวณชายแดนภาคใต้ของไทยและในมาเลเซีย

(2.2.3) เจื่อนไขทางวัฒนธรรมที่สำคัญ : ได้แก่ ลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ คือ ศาสนาอิสลาม ภาษามลายูท้องถิ่น และประวัติศาสตร์ปัตตานี สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในสังคม ซึ่งทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรง หรือทำให้ผู้คนไม่น้อยยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง ทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อาศัยเงื่อนไขทางชาติพันธุ์ ผสานกับศาสนาเป็นข้ออ้างสร้างความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ เพื่อเป้าหมายของตนในนามอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิม¹⁸

(2.3) ความต้องการของชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Popular Needs) คือ “การอยู่อย่างพอกิน พอใช้ และสามารถปฏิบัติศาสนกิจได้อย่างเต็มที่” เท่านั้น แต่ปัญหาสำคัญของชาวบ้านมลายูมุสลิมในชนบทร้อยละ 80 – 90 คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรม ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับภาครัฐ ปัญหาที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้คนบางกลุ่มเข้าไปปลุกฝังวิธีคิด ทำให้เกลียดชังเจ้าหน้าที่ เกลียดชังพวกเสียม (คนไทย) และมีการปลุกฝังผ่านระบบเครือญาติ นำไปสู่แนวความคิดการต่อต้านรัฐ แนวคิดการแบ่งแยกดินแดนซึ่งในหลายหมู่บ้านแนวคิดเหล่านี้มีมานานแล้วแต่ถูกกดไว้ ถูกยับยั้งไว้ โดยการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของชุมชน โดยอิทธิพลบางคนบางกลุ่มในหมู่บ้านเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในต้นปี 2547 จึงเป็นตัวกระตุ้นให้แนวคิดต่อต้านรัฐขยายตัวออกไป โดยเฉพาะในกลุ่มคนหนุ่มสาวและเยาวชน¹⁹

(3) รากของปัญหาความขัดแย้งของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

(3.1) การไม่ยอมรับในอัตลักษณ์ของท้องถิ่นเป็นรากของปัญหาที่ลึกที่สุด ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการฆ่าและทำร้ายชีวิตของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนไทย พุทธและมุสลิม ตลอดจนการเผาทำลายทรัพย์สินของทั้งเอกชนและราชการนั้น เป็นเพียงปรากฏการณ์พื้นผิวที่เป็นอาการของปัญหาที่สะสมกันมาหลายทศวรรษ สาเหตุรากเหง้าของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐและสังคมส่วนใหญ่ยังมีอคติต่อคนมลายูปัตตานี อันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในอัตลักษณ์ และ/หรือความหวาดระแวงต่อการแบ่งแยกดินแดนมากจนไปกดทับอัตลักษณ์ความเป็นมลายูปัตตานี ซึ่งสาเหตุข้อนี้เป็นระดับที่ลึกที่สุดของปัญหา เพราะเกี่ยวข้องกับมิติทางวัฒนธรรม คือ ทัศนคติและความเชื่อ

(3.2) การบริหารการพัฒนาประเทศและแนวปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นรากปัญหาอีกประการหนึ่ง แม้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เสมอภาคในด้านความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะเป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดในส่วนภูมิภาค ความเหลื่อมล้ำของสังคมเมืองและชนบท และความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน ซึ่ง ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวประกอบกับการปฏิบัติที่เป็นแนวคิดและรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่สั่งการจากศูนย์อำนาจส่วนกลางเข้าไปใช้ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนภาคใต้โดยขาดการศึกษาและทำความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ สังคม

¹⁸ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549, หน้า 34 – 35

¹⁹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, ตุลาคม 2550, สมุดปกขาว หน้า 4

วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย และการที่ไม่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในระดับที่สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของในกิจกรรม หรือโครงการที่ดำเนินงานในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงและเท่าเทียม ได้ส่งผลกระทบทางลบต่ออาชีพ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนและจารีตที่ดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นชายแดนภาคใต้ที่มีพื้นฐานความเป็นอยู่อย่างพอเพียง ชุมชนมีการดูแลช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีการใช้ชีวิตที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานความยั่งยืน ตัวอย่างผลจากการพัฒนาโดยขาดความเข้าใจได้เข้าไปทำลายฐานทรัพยากรท้องถิ่น อาทิ การขยายการส่งออกสัตว์น้ำเพื่อสนองตลาดส่งออกในระยะที่ผ่านมา ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงจากการเร่งจับสัตว์น้ำจากคนต่างถิ่นที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำประมงในพื้นที่และการใช้เครื่องมือที่สามารถจับสัตว์น้ำได้คราวละมากๆ เช่น อวนลาก อวนรุน เป็นต้น ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มอาชีพประมงพื้นบ้านปัตตานี การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การทำ Sea Food Bank ที่กระทบต่อพื้นที่ป่ารอบอ่าวปัตตานี เป็นต้น

โดยทั้งนี้ การส่งสมความคับแค้นทางจิตใจจากปัญหาความยากจน การไม่ได้รับความเป็นธรรม จากรากเหง้าของปัญหาทั้งสองประการที่ยังดำรงอยู่ ขณะที่การแก้ไขปัญหของภาครัฐในบางกรณีได้ทำให้ความไม่ไว้วางใจมากขึ้น เมื่อรวมกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมในประเด็นอื่น และยังถูกขยายผลปลุกระดมจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงยังคงปรากฏในปัจจุบัน

ตารางที่ 22 : การวิเคราะห์รากปัญหาความขัดแย้งของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้แบบจำลอง SCC

ตารางการวิเคราะห์รากปัญหาความขัดแย้งของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้แบบจำลอง SCC	
ด้านโครงสร้าง	
Power Imbalance	การบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่สั่งการจากส่วนกลาง โดยขาดการศึกษาและทำความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย และไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
Wealth Imbalance	การพัฒนาโดยขาดความเข้าใจทำลายฐานทรัพยากร อาทิ การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อสนองการส่งออก ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง และเกิดผลเสียต่อพื้นที่ชายฝั่ง นำไปสู่ผลกระทบในการประกอบอาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น นับตั้งแต่เหตุการณ์ความไม่สงบในปี 2547 จำนวนคนจนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มขึ้นจาก 2.63 แสนคน ในปี 2547 เป็น 3.08 ล้านคน ในปี 2550 คนจนส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตรและประมงพื้นบ้าน ซึ่งประสบปัญหาการประกอบอาชีพและขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต
Opportunity Imbalance	คนในท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ อาทิ ด้านสุขภาพอนามัย ทำให้ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอัตราการตายของมารดาในจังหวัดปัตตานีและยะลา เพิ่มจาก 26.0 และ 19.8 คนต่อการเกิดมีชีพ 1 แสนคน ในปี 2546 เป็น 51 และ 49.2 คนต่อการเกิดมีชีพ 1 แสนคน ในปี 2549 ซึ่งสูงมากกว่า 2 เท่าของค่าเฉลี่ยภาคใต้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่รัฐถูกทำร้าย ทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ให้บริการได้ตามปกติ ส่งผลต่อการดูแลสุขภาพอนามัยในพื้นที่ทำได้น้อยลง ทั้งยังมีปัญหาขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์สูงถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังมีปัญหาการศึกษาและเรียนรู้้อย่างมาก โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนสอบ O-net เฉลี่ยทุกกลุ่มสาระต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศมาก นอกจากนี้สถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นของรัฐเพียงร้อยละ 31 และเป็นของเอกชนถึงร้อยละ 69 เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ศรัทธาและนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษา/จัดการเรียนการสอนศาสนาควบคู่สามัญ
ด้านแนวการปฏิบัติ	
Governance	เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากยังมีอคติต่อคนในพื้นที่ หวาดระแวงต่อการแบ่งแยกดินแดนมากเกินไป
Rule of Law	จากอคติที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งเชื่อว่าตนไม่ได้รับความเสมอภาค และความเป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ นำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรมและกระบวนการทางกฎหมาย

ด้านวัฒนธรรม	
Ideology	อุดมการณ์ทางการบริหารประเทศที่มุ่งประเด็นความมั่นคง
Value System	ความไม่เข้าใจหรืออคติในอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ความเป็นมลายูปาตานีของเจ้าหน้าที่รัฐและคนในสังคมบางส่วน

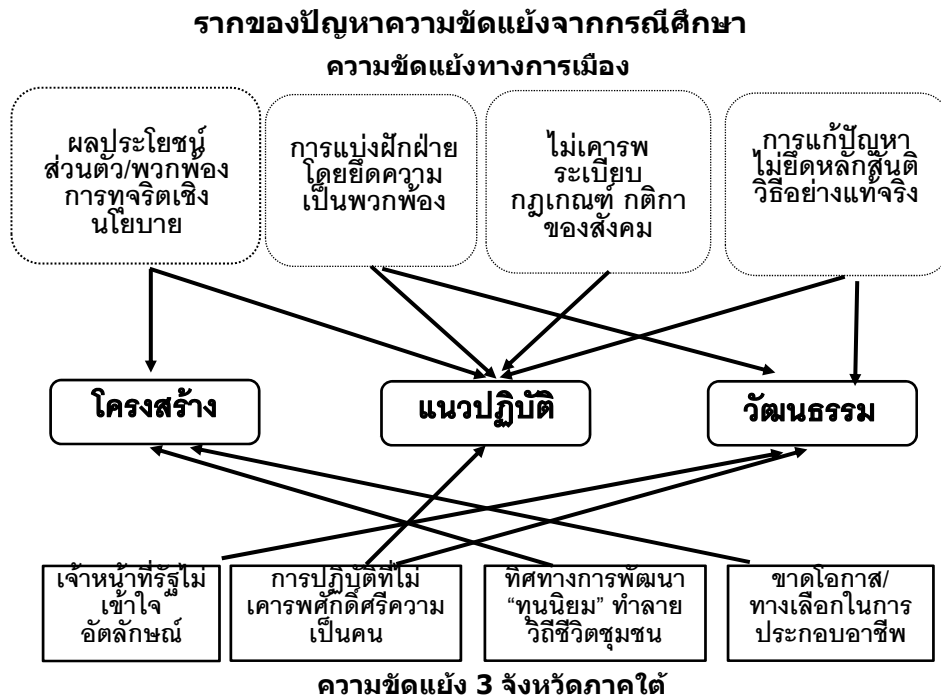
5.2 บทสรุป : รากปัญหาความขัดแย้ง

จากการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่สะท้อนจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี พบว่า มีสาเหตุที่หลากหลายแตกต่างกัน กรณีศึกษาที่ 1 เรื่องความขัดแย้งทางการเมือง นั้น เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มบุคคลทั้งสองกลุ่มรู้สึกว่าการตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยกลุ่มหนึ่งมองว่า พรรคการเมืองทำลายผลประโยชน์ของชาติโดยการทุจริต การไม่รักษาวินัยทางการเงิน การครอบงำองค์กรอิสระ การซื้อเสียงเลือกตั้ง การขายธุรกิจสื่อสาร ให้ต่างชาติ ในขณะที่กลุ่มตรงกันข้ามมองว่า มีการใช้อำนาจทางที่ไม่เป็นธรรมในการขัดขวางพรรคพวกฝ่ายตนเองเข้าสู่อำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรม ในขณะที่ความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สาเหตุของปัญหาเกิดจากที่กลุ่มบุคคลรู้สึกว่าการเจ้าหน้าที่รัฐและสังคมใหญ่บางส่วนยังมีอคติต่อคนมลายูปัตตานี อันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในอัตลักษณ์ และ/หรือความหวาดระแวงต่อการแบ่งแยกดินแดนมากจนไปกดทับอัตลักษณ์มลายู ซึ่งมีรากฐานมาจากความไม่เข้าใจกันของสองชาติพันธุ์นี้ ทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐไม่ให้เกียรติและไม่เห็นคุณค่าของเขา ส่งผลให้เขารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการพัฒนาต่าง ๆ

ความขัดแย้งดังกล่าวที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่จนถึงปัจจุบันนั้น ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะความขัดแย้งด้านการเมืองในช่วง 8 – 14 เมษายน 52 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวลดลง 8.77 แสนคน รายได้ลดลง 1.02 แสนล้านบาท ในขณะที่บริการของรัฐได้รับผลกระทบเสียหายถึง 220 ล้านบาท และที่สำคัญส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่องค์กร/สถาบันจัดลำดับความน่าเชื่อถือในด้านเศรษฐกิจลดลงในทุกรายการ นอกจากนี้ความขัดแย้งในภาคใต้ที่รุนแรงขึ้นต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2547 ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนที่มีจำนวนคนจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดใน 3 จังหวัด มีปัญหาความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ขาดความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต ตลอดจนมีปัญหาสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ มีผู้ป่วยเรื้อรังและเป็นโรคเครียดเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

และเมื่อวิเคราะห์รากปัญหาจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี พบประเด็นที่เป็นรากปัญหาความขัดแย้งร่วมที่สามารถสะท้อนรากปัญหาความขัดแย้งของสังคมไทยว่ามีที่มาจากด้านแนวปฏิบัติ (Conduct) ของภาครัฐที่ขาดธรรมาภิบาล ความโปร่งใส การควบคุมคอร์รัปชัน การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความหย่อนยานในการใช้หลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เจ้าหน้าที่และประชาชนบางส่วนที่ไม่เข้าใจอัตลักษณ์ความเป็นมลายูปัตตานี และมีความหวาดระแวงที่นำไปสู่ความไม่เชื่อใจวิถีการดำเนินชีวิตและการปฏิบัติศาสนกิจของประชาชน เป็นสาเหตุเบื้องต้นของปัญหาความรุนแรงที่ยืดเยื้อจนถึงทุกวันนี้ ประกอบกับปัญหาที่มาจากมิติด้านวัฒนธรรมพื้นฐานที่ไม่เอื้อกับระบบธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมประชาธิปไตย ได้แก่ วัฒนธรรมอุปถัมภ์และค่านิยมพวกพ้องซึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ถูกซ้ำเติมด้วยประเด็นในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการประเทศที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหารและนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมและขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังนี้

แผนภาพที่ 3 : สรุปรากของปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้



ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงให้ส่งผลอย่างยั่งยืนนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ด้านไปพร้อมๆกัน ดังนี้

5.2.1 สภาพของโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่ฝังรากลึกลงภายใต้ระบบอุปถัมภ์

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงทางพื้นฐานของสังคมการเมืองอย่างมาก นับตั้งแต่เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ผนวกกับแรงกระตุ้นจากภายนอก เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย การค้าเสรี การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้สังคมการเมืองไทยขับเคลื่อนไปสู่สังคมการเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจทางการเมือง จากกลุ่มปัญญาชนชั้นนำไปสู่สังคมการเมืองของพลเมืองในแบบประชาธิปไตย ประกอบกับเจตนารมณ์ของของรัฐธรรมนูญปี 2540 มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางการเมืองภาคประชาชน มีการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงพลังทางการเมืองของตนเอง โดยการเพิ่มช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเลือกตั้ง การส่งเสริมให้มีการคานอำนาจนักการเมืองด้วยการเมืองภาคประชาชน และอำนาจขององค์กรอิสระ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาบางประการที่เรื้อรังฝังแน่นอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน ได้แก่ สภาพของโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่ฝังรากลึกลงภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ได้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรง และขยายตัวไปในทุกภาคส่วน ภาคประชาชนขาดพลังและศักยภาพในการตรวจสอบ ขณะที่บางส่วนกลับมองเห็นเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ซึ่งเป็นสัญญาณอันตรายต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก

5.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศด้วยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมรวมศูนย์

ทำให้ผลของการพัฒนาประเทศกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางภาคการผลิตและบางพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ตอบสนองกำไรในระบบทุนนิยม จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของกลุ่มคนในสังคมอย่างมาก ปัญหาความยากจนพบได้ทั่วไปในชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้ ระบบเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นระบบ “มือยาวสาวได้สาวเอา” ทำให้เป็นช่องทางของคนรวยและผู้มีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ในการสร้างความมั่งคั่งให้ตนเองและเกิดช่องว่างในสังคมเพิ่มขึ้น และทำให้พื้นฐานของสังคมเปลี่ยนแปลงจาก “การแบ่งปัน” ไปสู่สังคม “แก่งแย่งแข่งขัน” และ

เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองที่เริ่มต้นตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2530 ไม่ประสบความสำเร็จ แม้จะมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ก็ไม่สามารถหยุดยั้งปัญหา และยังเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและการใช้ความรุนแรงต่อเนื่อง รวมถึงไม่สามารถแก้ไขปัญหการใช้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

5.2.3 การเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เปิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองกว้างขึ้น
แต่โครงสร้างอำนาจและโครงสร้างเศรษฐกิจยังปิด ภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ประชาสังคม ฯลฯ เข้าไม่ถึงกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทยได้ เพราะยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานของสังคม ได้แก่ โครงสร้างทางอำนาจและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้การเมืองไทยตกอยู่ในสภาพของความไม่สมดุล คือ โครงสร้างทางการเมืองเปิด แต่โครงสร้างด้านอื่นๆ ยังปิดและรวมศูนย์อยู่ การปฏิรูปการเมืองจากแรงผลักดันของประชาคมภาคส่วนต่างๆ ที่ต้องการเห็นประเทศไทยดำเนินไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้นจึงถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง กลายเป็นต้นตอของปัญหาความขัดแย้งในทุกส่วนของสังคม และหากการแก้ไขปัญหายังดำเนินไปเช่นนี้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะฝังรากลึกกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของชาติ และทำลายโอกาสศักยภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมถึงทำลายความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม และทำให้ผู้บริหารประเทศไม่สามารถบริหารประเทศที่ทำให้ประชาชนทุกส่วนของสังคมยอมรับความเสมอภาค และความเป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ประเทศจะขาดรากฐานที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงแข็งแรง ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อความยุติธรรมตามกระบวนการทางกฎหมาย

จากกรณีศึกษา 2 กรณีศึกษาข้างต้นมีความชัดเจนว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่อาจแก้ไขด้วยมิติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับมิติที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านวัฒนธรรม มิติทางด้านโครงสร้าง และมิติด้านแนวทางปฏิบัติ ถึงแม้รูปแบบความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นการเผชิญหน้าของกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อความศรัทธาที่แตกต่างกัน หรือระหว่างผู้ก่อความไม่สงบกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรือการแย่งชิงทรัพยากร หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การลดความขัดแย้งที่มีหลายมิติ และฝังลึกให้สำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น กระบวนการที่มาจากความสมานฉันท์ของคนในชาติ ด้วยแนวทางที่ต้องเข้าใจโครงสร้างของปัญหา และด้วยการสร้างสัญญาประชาคมบนกระบวนการการมีส่วนร่วมแท้จริงของประชาชน

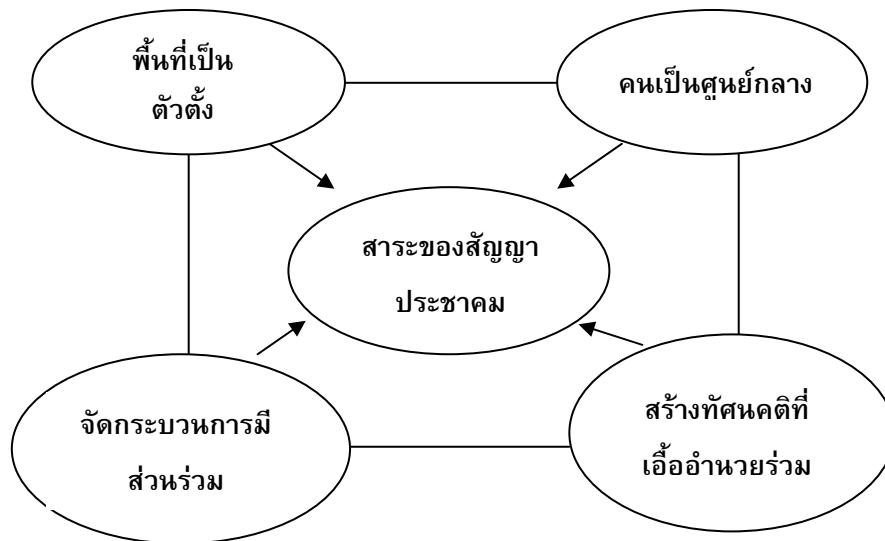
6. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

จากการศึกษาความขัดแย้งของกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี สรุปได้ว่า ความขัดแย้งรุนแรงในสังคมไทยนั้น มีปัญหามาจากโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ/การเมืองที่ไม่สมดุล ภาคราชการมีบทบาทหลัก ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทจำกัด การกระจายทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม ชนชั้นนำและคนในเมืองใหญ่ได้ประโยชน์มากกว่า ในขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ยากจนในชนบทขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเองให้สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมยังไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และคำนึงถึงวัฒนธรรมและศาสนา โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้ สภาพดังกล่าวได้สะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยที่อยู่บนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ และอยู่ภายใต้วัฒนธรรมของสังคมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพปัจจุบันที่สังคมโลกมีความเชื่อมโยงกันสูง การถ่ายเทข้อมูลข้ามพรมแดนระหว่างประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วและหลากหลาย จึงเป็นปัจจัยเสริมให้ความขัดแย้งของสังคมไทยในขณะนี้มีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นตามลำดับ ถ้าปล่อยให้แต่ละฝ่ายแก้ไขปัญหความขัดแย้งกันเองก็ยากที่จะได้ข้อยุติที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ หรือการใช้เวลาเพื่อแก้ปัญหาคลี่คลายไปเอง ความขัดแย้งก็อาจจะลุกลามและฝังรากลึกเป็นค่านิยมของสังคมที่แก้ไขได้ยากมากขึ้น จึงจำเป็นที่สังคมจะต้องรับรู้ ยอมรับ และร่วมกันหาหนทางแก้ไข

6.1 กรอบแนวคิด

การเสริมสร้างสัญญาประชาคมใหม่ให้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันในสังคมไทย จำเป็นต้องใช้กระบวนการและวิธีดำเนินการที่เป็นขั้นเป็นตอน ยึดประชาชนและพื้นที่เป็นตัวตั้งเพื่อนำไปสู่การตกลงร่วมกันของทุกภาคส่วนที่จะร่วมกันสร้างสังคมให้อยู่เย็นเป็นสุขภายใต้วิถีไทยที่ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วัฒนธรรมประชาธิปไตยและการมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ สัญญาประชาคมใหม่จะต้องมีลักษณะที่เป็นพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมให้เหมาะสมตามยุคสมัย

แผนภาพที่ 4 : องค์ประกอบหลักของการสร้างสัญญาประชาคม



ที่มา : ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

6.2 เป้าประสงค์

6.2.1 สังคมมีค่านิยมร่วม (Shared Value) ในเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลที่เชื่อถือและยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมือง การไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น ความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในสังคมที่มีความหลากหลาย (Plural Society) ทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณี

6.2.2 ภาคิทุกภาคส่วนร่วมกันขับเคลื่อน “สัญญาประชาคมใหม่” บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้เกิดความคิดร่วม (Social Consensus) การยอมรับและยึดถือ (Social Commitment) เป็นแนวปฏิบัติในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

6.3 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

6.3.1 ปรับกระบวนทรรศน์ (Paradigm) การบริหารงานของภาครัฐใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนมีบทบาทหลักในการเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการแก้ปัญหา และการหาวิธีป้องกันปัญหา ตลอดจนการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน โดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินงานของภาคประชาชนสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

6.3.2 สร้างค่านิยมร่วม (Shared Value) ของคนในสังคมที่ยึดมั่นในความดี ความสุจริต ความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการมีจิตสำนึกด้านสิทธิหน้าที่ของพลเมือง ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตระหนักในคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม ทั้งนี้ต้องเริ่มปลูกฝังตั้งแต่เด็กด้วยกลไกในทุกส่วนของสังคม (บ้าน วัด โรงเรียน ชุมชน สังคม) โดยการอาศัยตัวแบบที่ดีจากผู้นำทางสังคม (การเมือง ศาสนา

การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ) และการขอความร่วมมือจากสื่อทุกรูปแบบเพื่อให้เข้าถึงคนได้มากที่สุด เช่น วิทยุชุมชน รวมทั้งจัดเวทีสาธารณะในชุมชน

6.3.3 พัฒนาระบบการ “สัญญาประชาคม” บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกระดับตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศ โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตั้งแต่การสร้างความคิดร่วม (Social Consensus) การหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและยึดถือ (Social Commitment) และการนำไปสู่การปฏิบัติ (Action) โดยถ่วงน้ำหนักกัน เพื่อสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดย

(1) **พัฒนากลไกในระดับภาพรวม** ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม กลไกตรวจสอบ ระบบให้ทุนให้โทษ ระบบกฎหมาย ฯลฯ ให้เอื้อต่อการเสริมสร้างสัญญาประชาคม รวมทั้งกำหนด แนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณี กติกาต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้กับประเทศต่างๆ

(2) **พัฒนากลไกในระดับชุมชน** ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความสุขสงบสุขในชุมชน รวมทั้งทำงานร่วมกับชุมชนอื่นในลักษณะเครือข่าย (Networking) ให้เกิดพลังทางสังคม (Social Sanction) ในการต่อต้าน กำจัด และป้องกันผู้กระทำความผิดสัญญาประชาคม และทำงานร่วมกับองค์กร/กลไก ธรรมชาติในระดับจังหวัด (คณะกรรมการธรรมชาติในระดับจังหวัด) สถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญ ในการให้องค์ความรู้ และสนับสนุนการวิจัยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ร่วมกับภาคีภาครัฐ และสื่อ มีบทบาทสนับสนุน

6.3.4 สร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไกและกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนของสังคม บนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมการเมืองไทย ที่ยึดโยงกับแนวปฏิบัติภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และหลักคำสอนที่ทรงคุณค่าบนพื้นฐานของศาสนาที่คนไทยยึดมั่น เพื่อทำให้ประชาชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ เกิดสังคมที่มีความพอเพียง ไม่เอารัดเอาเปรียบ เข้าใจความคิดเห็นของคนอื่น และมีการเคารพในความเป็นมนุษย์ ตลอดจนมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ควบคู่กับประสิทธิภาพ คำนึงค่า และทั่วถึง โดย

(1) **สนับสนุนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม** รับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น เชิญชวนภาคเอกชนรับผิดชอบหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมและสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงผ่านระบบโรงเรียนในชุมชน

(2) **รณรงค์สร้างจิตสำนึกและส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** โดยจัดระบบการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพสูงสุด วางรากฐานคุณธรรมจริยธรรมแก่ประชาชน ปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม ทั้งการตรวจสอบถ่วงดุล การปลูกฝังค่านิยมใหม่ให้ประชาชนมีความกล้าในการทำสิ่งที่ถูกต้อง และส่งเสริมการให้ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยและความเสมอภาคตั้งแต่ชั้นอนุบาลขึ้นมา

(3) **การพัฒนาภาคราชการให้มีธรรมาภิบาล** ด้วยการจัดทำข้อมูลให้มีความถูกต้อง ทันสมัย ทั้งในด้านการต่างประเทศ การเกษตร สิ่งแวดล้อม ภาคราชการควรมีการประเมินตนเอง และเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ (เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจ) และส่งเสริมให้ทุกจังหวัดมีบทบาทในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ทุกด้าน

(4) **เสริมสร้างการพัฒนาภาคการเมืองให้โปร่งใสสุจริต** เพื่อสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และวัฒนธรรมธรรมาภิบาล

(5) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และมีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุมชนมากขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการประกอบสัมมาชีพเต็มทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินรูปแบบต่างๆ ในชุมชน (ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์) สนับสนุนการจัดทำและพัฒนาตามแผนชุมชน สร้างความเข้มแข็งของกระบวนการการตรวจสอบภาคประชาชน ตลอดจนเพิ่มบทบาทแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในชุมชน โดยส่งเสริมคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน การปลูกป่า การก่อตั้งกองทุนเงินกู้ การส่งเสริมความรู้ด้านธุรกิจแก่ประชาชน การดูแลสุขภาพอนามัยและผู้สูงอายุ การศึกษา การพัฒนาชุมชน และการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทในชุมชน

6.3.5 ขั้วเคลื่อนและวางระบบการติดตามประเมินผลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ จนถึงระดับพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการสร้างสัญญาประชาคมใหม่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม จะสามารถลดความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย

(1) **พัฒนาศักยภาพของชุมชน** ด้วยการสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำตัวชี้วัดของตนเองและใช้สำหรับประเมินตนเองโดยมีภาครัฐให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ผ่านการจัดทำคู่มือการพัฒนาตัวชี้วัดให้กับชุมชน

(2) **พัฒนากลไกระดับประเทศ** ในการติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค โดยการพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ในระดับภาพรวมให้สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทิศทางการขับเคลื่อนสัญญาประชาคมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

7. บทสรุป

การพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ประเทศไทย ปี พ.ศ.2570 นอกจากจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว จะต้องเสริมสร้างการพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นทุกภาคส่วน สังคมไทยในขณะนี้มีความเสี่ยงที่จะเป็นสังคมแห่งความขัดแย้งรุนแรงในเชิงโครงสร้างเพิ่มขึ้น เนื่องจากยังมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนในชาติยังอยู่ในระดับสูง กลุ่มคนจนในชนบทยังเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานจากรัฐอย่างเท่าเทียม หลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีความซับซ้อนอย่างมากทั้งด้านโครงสร้างการพัฒนา การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น และความแตกต่างในแต่ละภูมิภาคทางวัฒนธรรม และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย

สำนักงานฯ ได้ศึกษา “รากของปัญหา” ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จากกรณีศึกษา 2 เรื่อง ได้แก่ (1) ความขัดแย้งทางการเมือง และ (2) ปัญหาการใช้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่อาจแก้ไขด้วยมิติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความขัดแย้งที่มีปัญหามาจากโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ/การเมืองที่ไม่สมดุล ภาวการณ์มีบทบาทหลัก ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทจำกัด การกระจายทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม ชนชั้นนำและคนในเมืองใหญ่ได้ประโยชน์มากกว่า ในขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ยากจนในชนบทขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเองให้สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ในบทบาทการบังคับใช้กฎหมาย ขาดหลักนิติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาพดังกล่าวได้สะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยที่อยู่บนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ และอยู่ภายใต้วัฒนธรรมของสังคมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพปัจจุบันที่สังคมโลกมีความเชื่อมโยงกันสูง การถ่ายทอดข้อมูล ทัศนคติ ค่านิยมระหว่างประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วและหลากหลาย เป็นประเด็นที่เป็นปัจจัยเสริมให้ความขัดแย้งของสังคมไทยใน

ขณะนี้มีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นตามลำดับ ถ้าปล่อยให้มีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ความขัดแย้งอาจจะลุกลามไปเป็นค่านิยมของสังคมที่แก้ไขได้ยากมากขึ้น จึงจำเป็นที่สังคมจะต้องรับรู้ ยอมรับ และร่วมกันหาหนทางแก้ไข

กรอบแนวคิดพื้นฐานการพัฒนาในระยะต่อไป ต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้ประชาชนเป็นเจ้าของเรื่องและมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา ป้องกันปัญหา และพัฒนาความเข้มแข็งเพื่อไม่ให้มีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต และมีภาครัฐบาลและภาคส่วนอื่นๆ เป็นผู้สนับสนุน โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้แก่ 1) การปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) การพัฒนาประเทศใหม่โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา 2) การสร้างค่านิยมร่วม (Shared Value) 3) การพัฒนากระบวนการ “สัญญาประชาคม” 4) การสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนของสังคม และ 5) การขับเคลื่อนและวางระบบการติดตามประเมินผลในทุกระดับ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤตพร ณ์ ป้อมเพชร. 2551. มองขบวนการประชานิยมไทยผ่าน “สงครามแย่งชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากร”.
มติชน (18 พฤษภาคม 2551): 5.

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. กระทรวงยุติธรรม. “จำนวนคดีที่เด็กและเยาวชนถูกจับกุมส่งสถานพินิจ
 จำแนกตามฐานความผิด.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [http://www2.djop.moj.go.th/stat/upload/annual_](http://www2.djop.moj.go.th/stat/upload/annual_report2551.pdf)
[report2551.pdf](http://www2.djop.moj.go.th/stat/upload/annual_report2551.pdf) สืบค้น 11 พฤษภาคม 2552.

กวี อิศริวรรณ. 20 ความคิดทางการเมือง. กรุงเทพฯ : บริษัท สยามบรรณ จำกัด, 2530.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. 2549. “เอาชนะความรุนแรงด้วยความสมานฉันท์.” ใน รายงาน
คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), 34 – 35. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการอิสระ
 เพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ.

คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. 2550. “สรุปรายงานการประชุมศิษย์เก่ากับผู้บริหาร
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ครั้งที่ 3.” ใน สมุดปกขาว, 4. กรุงเทพมหานคร.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 วิญญูชน, 2542.

ประยงค์ ดอกลำไย. องค์กรสิ่งแวดล้อม. “ถกปัญหาอุทยานฯ 40 ปี: ชี้ กม.อุทยานฯ สร้างความขัดแย้งรุนแรง.”
 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.thaico.net สืบค้น 5 พฤษภาคม 2552.

พรไทย และ ชลลดา ศิริสาธิตกิจ. 2548. “การแย่งชิงทรัพยากร ท่ามกลางการขยายตัวของเกษตรเชิงพาณิชย์”. มติ
ชนรายวัน (17 ตุลาคม 2548) ปีที่ 28 ฉบับที่ 10082.

วิทยากร เชียงกูล. “ปัญญาชน : ชนชั้นนำในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [www.](http://www.witayakornclub.wordpress.com)
[witayakornclub.wordpress.com](http://www.witayakornclub.wordpress.com) สืบค้น 22 เมษายน 2552.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในรอบ 2 ปี:
 จำนวนคดีที่ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งและผลการดำเนินงาน พ.ศ. 2550 – 2551.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:
<http://www.nccc.thaigov.net/nccc/1.php> สืบค้น 15 พฤษภาคม 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัด
 ชายแดนภาคใต้. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552 – 2552 มติคณะรัฐมนตรี 7
เมษายน 2552, พฤษภาคม 2552

สำนักป้องกันและปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา. กรมทรัพย์สินทางปัญญา. “อัตราคดีการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.teca.co.th/index.php/ppt.html> สืบค้น 22 เมษายน 2552.

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

เอแบคโพล. มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. “สำรวจสถานภาพคุณธรรมของประชาชนในสังคมไทย: กรณีศึกษาประชาชนอายุ 15 ปี ขึ้นไปใน 18 จังหวัดทั่วประเทศ 13,500 ตัวอย่าง ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล 12,500 ตัวอย่าง.” พฤษภาคม 2550 – กุมภาพันธ์ 2551

ภาษาอังกฤษ

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

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

IBRD. “Worldwide Governance Indicators for 1996 - 2007.” [Online]. Available: <http://www.worldbank.org/wbi/governance> Retrieved May 3, 2009.

IMD. 2007. “Thailand.” World Competitiveness Yearbook, 2007. [CD-ROM]. Available World Competitiveness Yearbook, 2007. Retrieved 16 March, 2009.

Institute for Economics and Peace. “The Study of Industries that Prosper in Peace – the ‘Peace Industry’,” 2008 Discussion Paper

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

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

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

Transparency International. “Corruption Perception Index: CPI.” [Online]. Available: <http://www.transparency.org/> Retrieved March 12, 2009.

คณะกรรมการที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสาร
วิสัยทัศน์ 2570 สู่แผนฯ 11

สรุปผู้บริหาร : วิสัยทัศน์ 2570 สู่แผนฯ 11

นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	0-2280-2746	arkhom@nesdb.go.th
นายปรเมธี วิมลศิริ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-2745	poramatee@nesdb.go.th

ส่วนที่ 1: ความท้าทายหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก : โอกาสของประเทศไทย

นายปรเมธี วิมลศิริ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-2745	poramatee@nesdb.go.th
สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค	0-2628-2837	pattama@nesdb.go.th

ส่วนที่ 2 : เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

นายธานินทร์ ณะเฒ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-2743	thanin@nesdb.go.th
สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	0-2281-9269	wanida@nesdb.go.th

ส่วนที่ 3 : ภาวะโลกร้อน : วิกฤต สร้างโอกาสการพัฒนา

นางสาวลดาวัลย์ คำภา ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-0252	ladawan@nesdb.go.th
สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	0-2281-6129	chuwit@nesdb.go.th

ส่วนที่ 4 : สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย

นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2281-0946	chutinart@nesdb.go.th
สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม	0-2281-2006	chutinart@nesdb.go.th

ส่วนที่ 5 : สัญญาประชาคมใหม่ : พลังขับเคลื่อนสังคมสู่สมดุล

นางนิตยา กมลวิทนินศา รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-6384	nitaya@nesdb.go.th
สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา	0-2628-2851	somchai@nesdb.go.th

สรุปผู้บริหาร

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาซึ่งชี้ถึงแนวทางการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ความพอเพียงหมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี พอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ยึดมั่นในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการวางแผน ดังที่ได้มีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาในโลกเพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) และการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 ซึ่งเสนอต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปี 2551

ในโอกาสที่กระบวนการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) กำลังจะเริ่มขึ้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการทบทวนถึงสภาพแวดล้อมของการพัฒนาและประเด็นนโยบายที่จะมีความสำคัญในแผนฉบับต่อไป นอกจากนี้ในปัจจุบันเศรษฐกิจไทยยังอยู่ในช่วงที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก และความขัดแย้งและขาดความสมานฉันท์ในประเทศในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้ส่งผลให้พลวัตในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศมีความอ่อนแอ

ในการทบทวนสภาพแวดล้อมและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกในครั้งนี้ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการบริหารจัดการเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะด้านการกำกับดูแลระบบการเงินและการดำเนินเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม และยังมีกฎระเบียบอื่นๆ ที่จะมีผลสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงการเจรจา เช่น การเจรจาการค้าโลกรอบโดฮา ซึ่งจะมีผลต่อการค้าสินค้าเกษตร การเจรจาเรื่องภาวะโลกร้อน รวมถึงการที่ประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะออกกฎระเบียบการค้าและการดำเนินธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ความท้าทายของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในการรักษาผลประโยชน์และเข้าร่วมในการตกลงจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกครั้งใหม่ เช่น การประชุมของกลุ่ม G-20 มีมากขึ้นกว่าในอดีต

ดังนั้นในการก้าวจากวิสัยทัศน์ 2570 สู่แผนฯ 11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้สำรวจ วิเคราะห์ และนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับความท้าทายและโอกาสของประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รวมถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ซึ่งเป็นทางเลือกของเศรษฐกิจไทย การเตรียมการสำหรับภาวะโลกร้อนและสร้างโอกาสการพัฒนา การออกแบบสถาปัตยกรรมทางสังคมให้เป็นทางเลือกใหม่ของคนไทย และการสร้างสัญญาประชาคมใหม่ให้เป็นพลังขับเคลื่อนสังคมไทยสู่สมดุล

ความท้าทายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : โอกาสของประเทศไทย

ในการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินแนวโน้มหลักที่ประเทศไทยและโลกอาจต้องเผชิญใน 20 ปีข้างหน้าไว้ 7 ประการได้แก่ 1) การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นและทำให้เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็ว 2) เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชียมากขึ้น 3) การเปลี่ยนแปลงด้านการเงินโลกซึ่งจะมีความผันผวนและความเสี่ยงมากขึ้น 4) ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง แต่จะเป็นโอกาสของประเทศไทยในการให้บริการผู้สูงอายุ 5) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับ

การดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อม 6) แนวโน้มปัญหาด้านพลังงานซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของโลก 7) ปัญหาภัยคุกคามจากภาวะโลกร้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต

ในระหว่างการประชุมการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกเพื่อประกอบการจัดทำวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น เศรษฐกิจโลกอยู่ท่ามกลางภาวะไม่สมดุลซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เศรษฐกิจโลกจะได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตสำคัญ 4 ประการคือ 1) วิกฤตการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate change crisis) 2) วิกฤตการณ์น้ำมันและพลังงาน (Oil & energy crisis) 3) วิกฤตการณ์ทางด้านอาหารและความหิวโหย (Food & hunger crisis) และ 4) วิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจ (Financial and economic crisis) ในที่สุด ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจและการเงินโลกซึ่งก่อตัวขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2544 -2550 ได้พัฒนาเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2551 – 2552 และมีนัยสำคัญต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขการพัฒนาประเทศในอนาคต

ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและการค้าโลกโดยผ่านกลไกที่สำคัญ 3 ประการคือ ความเชื่อมโยงทางด้านตลาดเงินและตลาดสินเชื่อในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่อื่น ๆ ความเชื่อมโยงของตลาดทุน และความเชื่อมโยงของตลาดการค้าโลก ซึ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบในระยะสั้นที่สำคัญ คือ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ตกต่ำอย่างรุนแรง และการเข้าแทรกแซงของภาครัฐเพื่อพยุงระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น สำหรับผลกระทบต่อประเทศไทยนั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มหดตัวตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 ที่ร้อยละ 4.2 ต่อเนื่องมาถึงไตรมาสแรกของปี 2552 ที่ร้อยละ 7.1 การส่งออกเริ่มมีสัญญาณหดตัวตั้งแต่ไตรมาส 4 ของปี 2551 และยังหดตัวต่อเนื่องจนถึงต้นปี 2552 ในเดือนมกราคม – พฤษภาคม หดตัวถึงร้อยละ 22.2 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในช่วงไตรมาสแรกลดลงร้อยละ 15.1 และอัตราการใช้จ่ายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมลดลงเหลือร้อยละ 58.1 สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนหดตัวและการว่างงานเพิ่มขึ้นจาก 5 แสนคนเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 เป็น 9 แสนคน และ 7 แสนคนในเดือนมกราคม และมีนาคม ศกนี้

ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ของโลกในระยะปานกลางและระยะยาวในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว ดังนี้

1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกในระยะปานกลางมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราเฉลี่ย ในปี 2545 - 2550 เนื่องจากการสิ้นสุดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของการปล่อยสินเชื่ออย่างไม่ระมัดระวัง การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลาง มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้นตามขนาดของผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและผลจากมาตรการการแทรกแซงของภาครัฐ และในช่วงระยะ 4 - 5 ปีข้างหน้าจะเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของเศรษฐกิจโลกในการปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ โดยที่สหรัฐ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจำเป็นที่จะต้องลดระดับการบริโภคและการสะสมเงินออมเพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่จะต้องปรับตัวจากการมีกำลังการผลิตส่วนเกิน ภาคการเงินในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจะต้องมีการเพิ่มทุน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการรวมตัวและลดขนาดลง ภาครัฐบาลและธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจและเร่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ในขณะเดียวกัน ความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางการคลังในบางประเทศจะเพิ่มขึ้น จากการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเงินและการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกหลายศูนย์กลางมีความชัดเจนมากขึ้น ตามการปรับตัวของเศรษฐกิจโลกจากภาวะความไม่สมดุล ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจจากทางตะวันตกมายังตะวันออกและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มากขึ้น เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ BRICs (บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน) จะมีขนาดและความสำคัญเท่ากับกลุ่มประเทศ G7 ได้ในช่วงปี 2583-2593 โดยที่จีนจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลกในปี 2568 ซึ่งยืนยันถึงบทบาทของเศรษฐกิจเอเชียที่จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

2. ด้านการเงิน ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะเข้มงวด มีประสิทธิภาพ และมีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารความเสี่ยง และมาตรฐานทางบัญชี ตลาดเงินโลกจะปรับตัวในลักษณะ Multiple financial nodes โดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะยังคงเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคตะวันตก อย่างไรก็ตาม จีนและอินเดียจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกในระยะยาว เช่นเดียวกับรัสเซียและกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง และมีแรงผลักดันที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแนวคิดในลักษณะภูมิภาคนิยมมากขึ้น เงินดอลลาร์สหรัฐจะลดบทบาทความสำคัญในการเป็นฐานทุนสำรองระหว่างประเทศ เนื่องจากการที่เศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและขาดดุลงบประมาณมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งล่าสุด หลายประเทศทั่วโลกเริ่มไม่มั่นใจในเสถียรภาพของเงินดอลลาร์สหรัฐ จึงลดสัดส่วนการถือครองเงินดอลลาร์สหรัฐ ในทุนสำรองระหว่างประเทศและเสนอแนวคิดการเปลี่ยนทุนสำรองหลักของโลกจากเงินเหรียญสหรัฐเป็นเงินสกุลอื่นๆ เช่น ยูโร หยวน หรือ SDR

3. ด้านพลังงานและอาหาร ราคาน้ำมันและราคาสินค้าขั้นปฐมปรับตัวลดลงและมีความผันผวนในระยะสั้น จากการลดลงของปริมาณความต้องการน้ำมันตามภาวะการชะลอตัวและหดตัวทางเศรษฐกิจ และการลดลงของความต้องการในการเก็บเกี่ยว ซึ่งช่วยผ่อนคลายแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนพลังงานในระยะสั้น แต่อาจจะทำให้แรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์น้ำมันลดลงซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะยาวอาจสร้างแรงกดดันทางด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน อาหาร และน้ำ ซึ่งคาดว่าความต้องการจะเพิ่มเร็วกว่าอุปทานในช่วง 10-20 ปีข้างหน้า ทำให้โลกจะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพิงน้ำมันดิบ ไปสู่การใช้ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และพลังงานทางเลือกอื่น ๆ มากขึ้น สำหรับความต้องการอาหารในระยะ 50 ปีข้างหน้า คาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50 จากการเพิ่มขึ้นของประชากร การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลาง อิทธิพลทางด้านลัทธิบริโภคนิยมจากตะวันตก ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกเนื่องจากการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว

4. ด้านสังคม ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ปัญหาการว่างงาน และคนจนในโลกเพิ่มขึ้นอีก มากกว่า 50 ล้านคน และยังมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ปัญหาทางสังคมอื่นๆ มีความรุนแรงมากขึ้น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังและปัญหานี้สาธารณะ ทำให้ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในพัฒนาตามกรอบ MDGs จะถูกจำกัดลง ส่งผลให้การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี 2558 อาจมีความล่าช้าออกไป โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงความท้าทายอื่นๆ ที่มีอยู่ เช่น การที่โลกจะปรับตัวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ในระยะ 10-20 ปีข้างหน้าประเทศยุโรปและญี่ปุ่นจะประสบปัญหาในการรักษาระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นเนื่องจากสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง และความเสี่ยงของโรคระบาดและความรุนแรงในการแพร่ระบาดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคระบาดที่เกิดจากไวรัสสายพันธุ์ใหม่ ๆ อาจนำมาซึ่งอัตราการตายที่สูงขึ้น

5. ด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการชะลอตัวทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศโลกยังขาดความชัดเจน ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศเป็นไปอย่างล่าช้า วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการลดลงของราคาพลังงาน

ทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างแน่ชัด อีกทั้งทำให้มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลประเทศต่าง ๆ อาจเบี่ยงเบนความสนใจการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันพบว่าประเทศสำคัญ ๆ ได้บรรจุการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในแผนกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและกลุ่มสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในระยะยาว ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลกจะมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นและจะส่งผลซ้ำเติมต่อปัญหาการขาดแคลนอาหารและสินค้าทรัพยากรธรรมชาติให้รุนแรงมากขึ้น

6. ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี IT (Information Technology) ยังมีบทบาทสำคัญต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างไม่หยุดยั้ง แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์การผสมผสานอย่างต่อเนื่อง (Convergence) ระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 จะนำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต แบบแผนการผลิตรูปแบบธุรกิจการค้า และการตลาด รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคในอนาคต ที่เน้นการตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลที่ต่างจากปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ก่อให้เกิดช่องว่างทั้งระหว่างคนหรือประเทศที่มีความพร้อมในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ส่งผลให้มีโอกาสในการพัฒนาสูง กับคนหรือประเทศที่ยังล้าหลังในการเข้าถึงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และช่องว่างดังกล่าวจะยิ่งกว้างมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการเข้าถึง เรียนรู้และเข้าใจ ประยุกต์ใช้ตรวจสอบและรับรอง จัดแปลง และคิดค้น เทคโนโลยีที่จะมาถึงในอนาคตได้

7. ด้านแนวคิดในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้อิทธิพลของ Anglo-Saxon Model of Liberalization and Deregulation ที่เน้นบทบาทภาคเอกชนและบริภาคการเงินมากขึ้นในช่วงหลังยุคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มอ่อนกำลังลง และเปลี่ยนไปสู่ State Capitalism ซึ่งรัฐมีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากความสำเร็จของการใช้นโยบายเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าวทั้งในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจและในช่วงระหว่างวิกฤต นอกจากนั้นบทเรียนของระบบทุนนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับกำไรในระยะสั้น ผลักดันโดยแรงจูงใจจากกำไรและผลประโยชน์ของตนเองซึ่งนำไปสู่วิกฤตที่สร้างความเดือดร้อนไปทั่วโลก จะส่งผลให้มีการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจเอกชนไปสู่ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Capitalism หรือ Creative Capitalism) เช่นการพัฒนาแบบการทำธุรกิจที่เน้นการสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์ ความโปร่งใส ให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลหรือการรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) รวมถึงจะเกิดการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการทางสังคม (Social Enterprise) มากขึ้น ภาครัฐจะมีบทบาทในการกระจายผลประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจผ่านการให้บริการในรูปแบบรัฐสวัสดิการมากขึ้น รวมถึงบทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร และภาคประชาชนในการทำประโยชน์ต่อสาธารณะจะมีมากขึ้น

8. ด้านการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ ลัทธิการปกป้องและกีดกันทางการค้าอาจถูกนำมาใช้มากขึ้น จากการลดลงของอุปสงค์ในสหรัฐและประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มชะลอตัว ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีกำลังการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มสูงขึ้น จึงสร้างแรงกดดันด้านการแข่งขันในตลาดโลก ประกอบกับประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจกับอุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งกระแสภูมิภาคนิยมในเอเชีย และการเข้าลงทุนจำนวนมากของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ในทรัพย์สินของประเทศพัฒนาแล้ว อาจก่อให้เกิดแรงต่อต้านทางการเมืองต่อการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้กฎระเบียบการค้าจะมีความเข้มข้นมากขึ้น โดยเฉพาะกฎระเบียบการค้าในรูปแบบที่มีใช้ภาษี ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่สำคัญ

กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดภูมิทัศน์ใหม่ทางเศรษฐกิจโลก และลักษณะความแตกต่างของประเทศที่มีบทบาทต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกจะทำให้โลกมีแนวโน้มที่จะมีการแบ่งแยกมากขึ้นในช่วง 20 ปีข้างหน้า โอกาสของการแบ่งออกเป็น 3 เขตการค้าและการเงินหลัก ซึ่งประกอบด้วย อเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชียตะวันออก มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นก่อนปี 2568 ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในขณะที่ความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และการเงิน ในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันการขาดความร่วมมือกันของชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย จะเป็นแรงกดดันให้การแข่งขันระหว่าง จีน อินเดียและญี่ปุ่นในด้านสินค้าทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สินค้าพลังงาน มีความรุนแรงมากขึ้น

9. การเมืองโลก บทบาทของสหรัฐ ในเวทีการเมืองโลกมีแนวโน้มที่จะลดลง ในขณะที่กลุ่มประเทศ BRICs เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าประเทศในกลุ่มนี้จะเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก แต่คาดว่าความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์อย่างรุนแรงเช่นที่เคยเกิดในช่วงสงครามเย็นจะไม่เกิดขึ้นโดยง่าย อย่างไรก็ตามแรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์คาดว่าจะยังมีอยู่อย่างเข้มข้นในกลุ่มประเทศมุสลิม และความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและมีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งและการก่อการร้ายคาดว่าจะยังคงสร้างแรงกดดันต่อโลก แต่ระดับความรุนแรงน่าจะมีแนวโน้มลดลงหากเศรษฐกิจโลกขยายตัวต่อเนื่อง ภูมิภาคตะวันออกกลางน่าจะได้รับผลประโยชน์จากการที่ราคาน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับลัทธิการก่อการร้ายลดลง อย่างไรก็ตามแรงจูงใจจากความต้องการเป็นผู้เสียสละตามอุดมการณ์ทางศาสนาและลัทธิความเชื่อต่าง ๆ คาดว่ายังคงมีอยู่ต่อไป นอกจากนี้แนวโน้มความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคาดว่าจะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการของกลุ่มการก่อการร้ายเพิ่มขึ้น

ความท้าทายและโอกาสของเศรษฐกิจไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก การประเมินภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทั้งในระยะสั้นและภูมิทัศน์ใหม่ของเศรษฐกิจโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570 พบว่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยังคงเปิดโอกาสและสร้างความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ประเด็นการวางแผนพัฒนาประเทศไทยที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระยะสั้นและระยะยาวได้แก่

1. การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มต่ำลงและความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของโลกเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีความท้าทายในการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางที่จะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งการเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับปัจจัยการผลิตเพื่อมิให้ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดต่อศักยภาพการผลิตในระยะยาว นอกจากนั้นควรเร่งปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในสาขาต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อสร้างความสมดุลและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้น และสร้างฐานรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่และกระจายรายได้ให้ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

2. การสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในระยะยาว เพื่อเตรียมพร้อมในการฉกฉวยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ

2.1 โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก ในการขยายตลาดและการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน และลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ

2.2 โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ทางด้านอาหาร พลังงานและสิ่งแวดล้อมโลก ในการส่งออกสินค้าอาหารโดยอาศัยความได้เปรียบของภาคการเกษตร การพัฒนามูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรและอาหาร การพัฒนาพลังงานทดแทนอย่างสมดุลระหว่างความต้องการด้านอาหารและพลังงาน

2.3 โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก และความตื่นตัวในความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ในการสร้างงาน สร้างรายได้ และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน (Green Jobs, Green Growth, Green Economy)

2.4 โอกาสจากการปรับตัวของประชากรโลกเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในการขยายตัวของภาคธุรกิจบริการในประเทศไทย โดยเฉพาะการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการการแพทย์และสุขภาพ การให้บริการที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะอยู่พำนักระยะยาว

2.5 โอกาสในการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเร่งอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการผลิต การค้า การลงทุน การสร้างความร่วมมือเพื่อลดปัญหาความเสี่ยงทางการเงิน และปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอก รวมถึงความร่วมมือในการพัฒนาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค

การที่จะได้รับประโยชน์จากโอกาสดังกล่าว ยังมีความท้าทายด้านนโยบายและการบริหารจัดการอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับฐานเศรษฐกิจ การเตรียมรับภาวะโลกร้อน การเตรียมคนและสังคมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ และการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนการพัฒนา

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

ผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกที่เริ่มเข้าสู่ภาวะหดตัวตั้งแต่ปลายปี 2551 ได้สะท้อนถึงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีความเปราะบาง เนื่องจากต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกประเทศในสัดส่วนที่สูง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง โดยการมองหาพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจใหม่ที่เน้นการพัฒนาด้วยการเจริญเติบโตแบบสมดุลและยั่งยืนบนพื้นฐานของความได้เปรียบที่แท้จริงของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยได้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากการพึ่งพิงปัจจัยการผลิตที่มีราคาถูกและใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง (Factor-driven Economy) ไปสู่ระดับสูงขึ้นคือ ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างนวัตกรรม (Efficiency-driven and Innovation-driven Economy) โดยทางเลือกหนึ่งเพื่อไปสู่เศรษฐกิจที่มีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นนี้ คือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ อย่างจริงจัง โดยแนวทางสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะต้องดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในวงกว้างให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางชีวภาพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผนวกเข้ากับการใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

“เศรษฐกิจสร้างสรรค์” คือแนวคิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้องค์ความรู้ (Knowledge) การศึกษา (Education) การสร้างสรรค์งาน (Creativity) และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual property) ที่เชื่อมโยงกับรากฐานทางวัฒนธรรม การสั่งสมความรู้ของสังคม และเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่ สำหรับขอบเขตในการวัดขนาดของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทย ได้ยึดตามรูปแบบของ UNCTAD เป็นกรอบ โดยแบ่งประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ มรดกทางวัฒนธรรม (Heritage or Cultural Heritage) ศิลปะ (Arts) สื่อ (Media) งานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน (Functional Creation) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบโดยกว้างเพื่อประโยชน์ในการวัดขนาดทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทย และสะท้อนถึงความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย มูลค่าของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไทยในปี 2545-2549 คิดเป็นร้อยละ 10-11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (หรือประมาณร้อยละ 14-17 ของรายได้ประชาชาติ) โดยกลุ่มงานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน (Functional creation) กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) และกลุ่มสื่อ (Media) เป็นกลุ่มที่มีมูลค่าสูงสุด ซึ่งหากพิจารณาแยกรายสาขาย่อยจะพบว่ากรอบการออกแบบเป็นสาขาที่มีมูลค่าสูงที่สุด รองลงมาคือสาขางานฝีมือและหัตถกรรม และสาขาแฟชั่น โดยทั้ง 3 สาขามีมูลค่ารวมกันประมาณร้อยละ 9.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

จุดแข็งของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีลักษณะโดดเด่นของไทย รวมทั้งค่าครองชีพและต้นทุนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ ในขณะที่จุดอ่อนส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของนโยบายและการบูรณาการ โครงสร้างพื้นฐานและการวิจัยและพัฒนาที่ยังไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นในหลายๆ ด้าน ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐาน แม้จะได้รับการพัฒนาแล้วบางส่วนแต่ยังมีข้อจำกัดและยังไม่ทั่วถึง 2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัจจุบันแม้จะมีการพัฒนาไปมากแล้ว แต่ยังขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 3) การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุน ปัจจุบันแม้จะมีช่องทางและทางเลือกในการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับผู้ประกอบการใหม่ๆ มากขึ้น แต่ยังไม่เพียงพอและต้องได้รับการปรับปรุงและเพิ่มการสนับสนุนทั้งในลักษณะเงินทุน และเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ ที่เป็นการส่งเสริมเฉพาะรายสาขาให้มากขึ้น 4) การตลาด ที่ผ่านมามักจะเน้นการสร้างยอดขายและมูลค่าการขายในระยะสั้น ในขณะที่ให้ความสำคัญในลำดับรองต่อการพัฒนาสินค้าในระยะยาวและยั่งยืน และ 5) การสร้างเครือข่าย ส่วนใหญ่ยังเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และไม่เชื่อมโยงกันตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต 6) การวิจัยและพัฒนา ปัจจุบันยังขาดจำนวนนักวิจัย และการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาที่เพียงพอ เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศ และส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินการในลักษณะแยกส่วนกันมากกว่าร่วมมือกัน 7) กฎหมายและระเบียบ ปัจจุบันถือว่าได้รับการพัฒนาไปมากทั้งที่เป็นกฎหมายภายในประเทศ (ทั้งควบคุมและส่งเสริม) และกฎหมายที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้ และ 8) ระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาต่อไปต้องเร่งดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับและได้มาตรฐานสากล

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยมีความชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มาตั้งแต่แรกเริ่มเข้ารับบริหารประเทศ โดยได้ระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไว้ในนโยบายรัฐบาล ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวส่งผลให้มีการใช้ศักยภาพและการพัฒนาต่อยอดของอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ไทยที่มีการดำเนินงานอยู่บ้างแล้ว ให้เป็นไปอย่างมีทิศทางและจริงจังมากขึ้น รวมทั้งได้กำหนดให้มีการดำเนินการพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นแผนงานภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 (SP2) ครอบคลุมสาขาการพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่ 1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ 2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม 3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม 4) อุตสาหกรรมสื่อ บันเทิง และซอฟต์แวร์ 5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ และ 6) การขับเคลื่อนและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทั้งนี้ แผนงานพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้รับการอนุมัติกรอบวงเงินจากคณะรัฐมนตรี

กรอบวงเงิน 20,134.10 ล้านบาท จากหน่วยงานรับผิดชอบ 7 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งได้มีการรวบรวมและสะท้อนข้อคิดเห็นของภาคเอกชน รวมทั้งภาคีที่เกี่ยวข้องไว้ในแนวทางการดำเนินโครงการด้วยแล้ว

ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรให้ความสำคัญทั้งในปัจจุบันและระยะต่อไป ประกอบด้วย

1. พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์กว้างขวางต้องอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้และนวัตกรรม เพื่อนำไปเพิ่มคุณค่าให้กับทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่มีอยู่ และให้มีการสร้างสรรค์เกิดขึ้นในภาคการผลิตจริงในตลอดห่วงโซ่การผลิต ดังนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบด้วย

2. กำหนดนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศและบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงาน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีกรอบการดำเนินงานที่ค่อนข้างกว้างและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก การดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับปฏิบัติจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และมีกรอบนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทยอย่างมีบูรณาการ และเกิดผลทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ควรมีแนวทางการดำเนินงานโดยการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และจัดทำแผนที่นำทางการพัฒนาสำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีบูรณาการในระยะต่อไป

3. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและคมนาคม การส่งเสริมการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา การจัดหาแหล่งเงินทุน การพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบและครบวงจรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การพัฒนาการตลาดสมัยใหม่ให้ทันต่อคู่แข่งและการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้

3.1 พัฒนาปัจจัยแวดล้อมที่กระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนผลิตสินค้าสร้างสรรค์ โดยเพิ่มมาตรการกระตุ้นเพื่อดึงดูดบริษัทข้ามชาติให้ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและชุมชนไทยในการพัฒนาสินค้าสร้างสรรค์ด้วยนวัตกรรมและองค์ความรู้สมัยใหม่ และเร่งพัฒนาสำนักงานสิทธิทางปัญญาให้มีความสามารถในการประเมินมูลค่าสิทธิทางปัญญาเชิงสร้างสรรค์ และผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิทางปัญญาและป้องกันการละเมิด ตลอดจนส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนด้านการเงินสำหรับผู้ประกอบการและธุรกิจสร้างสรรค์ และพัฒนาระบบปล่อยสินเชื่อและบทบาทการประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินให้รองรับธุรกิจสร้างสรรค์ที่ใช้สิทธิทางปัญญาเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ

3.2 พัฒนาระบบฐานข้อมูล สื่อสาร และคมนาคมที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับ ภาคการผลิตสร้างสรรค์ ตลอดจนส่งเสริมแหล่งเรียนรู้สาธารณะและพัฒนาพื้นที่สาธารณะรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างเวทีนักคิดและสร้างสรรค์ต่างๆ ตลอดจนการส่งเสริมการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น

4. ให้คุณค่าต่อทรัพย์สินทางปัญญาจากความคิดสร้างสรรค์ โดยมีกฎหมาย และกฎระเบียบที่ช่วยในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และกระบวนการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกระบวนการที่มีอยู่ นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการใช้ทรัพย์สินทาง

ปัญญาหรือความคิดเพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนศึกษา ทบทวนประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อไป

5. ขับเคลื่อนและสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบการ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยให้มีความคิดสร้างสรรค์ (Creative entrepreneurs) เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ดังนั้น ผู้ประกอบการจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ในการสร้างสรรค์สินค้าและบริการรูปแบบใหม่ให้มีจุดเด่น และสามารถต่อยอดด้วยความคิดและนวัตกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เช่น การปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การปรับเปลี่ยนรสนิยมและพฤติกรรมผู้บริโภคที่มีความต้องการสินค้าและบริการที่มีความสร้างสรรค์มากขึ้น เป็นต้น ในการนี้จะต้องมีการปรับสภาพแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการประกอบธุรกิจในด้านนี้ เช่น การสนับสนุนสถาบันองค์ความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการวิจัยพัฒนา แหล่งเงินทุน และระบบข้อมูล เป็นต้น

อนึ่ง การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพเชิงสร้างสรรค์ ให้สามารถตอบสนองความต้องการภาคเศรษฐกิจจริงและประชาชนได้นั้น จำเป็นต้องมีการสร้างระบบประสานความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับภาคการผลิตเพื่อปรับทิศทางการศึกษา ให้ตอบสนองความต้องการบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน เช่น การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการร่างหลักสูตรการเรียนการสอน เป็นต้น หากประเทศไทยขาดบุคลากรที่มีทักษะในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้แล้ว การผลักดันหรือขับเคลื่อนการผลิตทั้งเกษตรอุตสาหกรรม และบริการ บนฐานความคิดสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นได้ยาก

6. ศึกษาวิจัยและพัฒนาเชิงลึกในสาขาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และทุนวัฒนธรรม โดยทำการศึกษาใน 5 ประเภท ได้แก่ 1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ 2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม 3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม 4) อุตสาหกรรมสื่อ บันเทิง และซอฟต์แวร์ 5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าสร้างสรรค์ ให้สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและนำผลิตภัณฑ์และบริการสู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกนี้ จำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลและมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดมาตรฐานขอบเขตของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ให้ชัดเจน และวิธีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประเมิน ติดตามผล และกำหนดนโยบายการพัฒนาต่อไปด้วย

7. การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยโดยให้มีกลไกในการดำเนินการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการติดตาม ดัชนีชี้วัดศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในรายสาขา รวมทั้งระบบฐานข้อมูลที่เป็นระบบ ทันสมัย และมีความต่อเนื่องของข้อมูล ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแผนงานและการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์อันจะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

8. ปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยผนวกเอาความคิดสร้างสรรค์ที่มีที่มาจากองค์ความรู้และนวัตกรรมนำเข้าสู่ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต โดยนำเอาปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มาดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในวงกว้างให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางชีวภาพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผนวกเข้ากับการใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

9. พัฒนาสถาบันและบูรณาการบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้อง ให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยส่งเสริมสถาบันที่มีบทบาทสนับสนุนภาคเอกชนในการผลิตสินค้าสร้างสรรค์ให้เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจ

สร้างสรรค์ของประเทศ ซึ่งรวมถึงการจัดทำนโยบายและกำหนดกลยุทธ์ระดับชาติ ประสานงานและบูรณาการกระทรวง และหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยตรง ตลอดจนติดตาม ประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยรวม

ภาวะโลกร้อน : วิกฤต สร้างโอกาสการพัฒนา

ภาวะโลกร้อน เกิดขึ้นจากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่เพิ่มสูงขึ้น ตามปริมาณการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริโภคเชื้อเพลิงฟอสซิลและสารเคมีที่มีการปลดปล่อยของเสียออกสู่บรรยากาศโลกในรูปของ Green House Gas: GHG ทั้งนี้จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) ได้สรุปสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นอย่างเป็นที่สังเกตได้ของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก ตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 20

การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกและระดับน้ำทะเล จะส่งผลให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและระบบนิเวศในโลก ตลอดจนก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น อาทิ ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกจะอ่อนแอเปราะบาง โดยคาดการณ์ว่าหากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นกว่า 1.5-2.5 องศาเซลเซียสแล้ว จะทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพทางด้านชนิดพันธุ์ประมาณร้อยละ 20-30 จะต้องสูญพันธุ์ไป และพื้นที่ประสบภัยแล้งจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 40 และหากอุณหภูมิเพิ่มขึ้น 3-4 องศาเซลเซียส พื้นที่ประสบภัยแล้งอย่างรุนแรงจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3-30 ประเทศแถบเส้นศูนย์สูตร เมดิเตอร์เรเนียน บางส่วนของแอฟริกาใต้ และอเมริกาใต้ จะประสบปัญหาน้ำขาดแคลน ปริมาณน้ำท่าลดลงร้อยละ 10-30 หากอุณหภูมิสูงขึ้น 2 องศาเซลเซียส และอาจลดลงถึงร้อยละ 40-50 หากอุณหภูมิสูงขึ้นถึง 4 องศาเซลเซียส นอกจากนั้นยังส่งผลถึงการเกิดไฟป่า อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง เพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลกอย่างกว้างขวาง โดยประมาณการต้นทุนที่ประเทศต่างๆ จะต้องจ่ายในการป้องกันและรับมือกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน หากปล่อยให้ปัญหาเป็นอยู่โดยไม่มีการแก้ไขจะอยู่ระหว่างร้อยละ 0.05-0.5 ของ GDP โลก

บริบทการเปลี่ยนแปลงของภาวะโลกร้อนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤตด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤตภาวะโลกร้อนดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาทิ การเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล กล่าวคือในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางตอนบน จะมีจำนวนวันที่มีอุณหภูมิสูงสุดเท่ากับหรือสูงกว่า 35 องศาเซลเซียส เพิ่มขึ้น 1-2 สัปดาห์ ส่วนภาคกลางตอนล่างและภาคอีสานตอนบนจะมีระยะเวลาที่มีอากาศร้อนในรอบปียาวนานกว่าปัจจุบันประมาณ 2 สัปดาห์ถึง 1 เดือน และหลายพื้นที่ในภาคอีสานตอนล่างและภาคใต้อาจยาวนานขึ้นมากกว่า 1 เดือน ในขณะที่จำนวนวันที่หนาวจัดจะสั้นลง และปริมาณน้ำฝนใน 20 ปีข้างหน้าของประเทศไทยจะมีปริมาณลดลงในพื้นที่ภาคกลางและบางส่วนของภาคอีสานและภาคเหนือ รวมทั้งชายทะเลภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก นอกจากนี้ น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ภาวะน้ำหลากท่วมได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมกันเป็นมูลค่าถึง 85,500 ล้านบาท เกิดการกัดเซาะชายฝั่งที่รุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นดินชายหาดและแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ใน 23 จังหวัด และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตสัตว์น้ำ ทรัพยากรประมงลดลง เกิดโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำในการทำฟาร์มปศุสัตว์ เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจทั้งในมิติของคุณค่าและมูลค่า รวมทั้งผลกระทบจากการที่ประเทศต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการรองรับหรือป้องกันผลกระทบจากภาวะโลกร้อน และผลกระทบในมิติทางสังคมทั้งระดับปัจเจกชน ชุมชน หรือสังคม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

นอกจากนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนมากขึ้น และอาจสร้างผลกระทบต่อการค้าของไทย หากผู้ประกอบการไม่สามารถปรับตัวเข้ากับมาตรฐานทางการค้าระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมได้ก็จะสูญเสียโอกาสทางการตลาด มาตรการดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อด้านการค้าสินค้า ยังคาดว่าจะมีมาตรการอีกมากที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจต่างๆ เช่น การที่คณะกรรมการการยุโรป (European Commission: EC) ได้ผลักดันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสายการบินพาณิชย์ในสหภาพยุโรป เพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้เชื้อเพลิงสำหรับภาคการขนส่ง โดยหลังจากปี 2555 จะเรียกเก็บจากสายการบินประเทศอื่นๆ ที่บินเข้าและออกจากสหภาพยุโรปด้วย

ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้นานาประเทศเกิดความตระหนักถึงภัยคุกคามต่อมวลมนุษยชาติที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น จึงได้ร่วมมือกันในระดับโลกเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการกำหนดความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นจำนวนหลายฉบับ อาทิ (1) อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน พ.ศ. 2528 (2) พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน พ.ศ. 2530 (3) อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535 และ (4) พิธีสารเกียวโต พ.ศ. 2540 เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มประเทศต่างๆ ยังได้ดำเนินการเตรียมการเพื่อรองรับและบรรเทาผลกระทบของภาวะโลกร้อนด้วยการจัดเตรียมกฎหมายและสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคในหลายรูปแบบ เป็นต้น

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามและเข้าร่วมเป็นภาคีในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) รวมทั้ง ยังได้ลงนามรับรองพิธีสารเกียวโต ร่วมรับผิดชอบดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามขีดความสามารถและสถานการณ์ด้วยความสมัครใจ และมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด แต่ไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีในช่วงระยะแรก (พ.ศ. 2551-2555) นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท ภายใต้บทบาทและภารกิจของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งในระดับนโยบายมหภาค และในระดับปฏิบัติการ อาทิ ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550-2554 และการดำเนินการเพื่อรับมือกับภาวะโลกร้อน เช่น การลดการปล่อยและการเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก การวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) เป็นต้น

แนวโน้มที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต ได้แก่ พันธกรณีและข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าและสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากสิ้นสุดพันธกรณีรอบที่ 1 ของพิธีสารเกียวโต (พ.ศ. 2551 – 2555) ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ หรือ เป็นภาระความรับผิดชอบที่ประเทศไทยจำเป็นต้องแบกรับในอนาคตจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายหลังจากการสิ้นสุดระยะเวลาของพิธีสาร Kyoto และการวางแผนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการเสริมสร้างสภาพในการเจรจา ทั้งทางด้านการค้าและพันธกรณีในอนาคต รวมทั้งต่อการวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสาขาพลังงานและสาขาขนส่งที่มีแนวโน้มจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก นอกจากนี้ มาตรการกีดกันทางการค้าที่เข้มงวดมากขึ้น จะส่งผลให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปรับแบบแผนการผลิตและการบริโภคในทิศทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างโอกาสทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการทรัพยากรให้กับประเทศด้วย กล่าวคือ แรงกดดันของประเทศต่างๆ ในโลกเพื่อบังคับให้รัฐรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้หลายประเทศต้องปรับกระบวนการและโครงสร้างการผลิตสู่การเป็น

สังคม/เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ เพื่อสงวนรักษาศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งโอกาสที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศไทย ได้แก่

1. **การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)** โดยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ เศรษฐกิจที่คำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนในการผลิตและบริโภค โดยการปรับรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการผลิตที่สะอาด รวมทั้งปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
2. **ความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน** การมุ่งสู่การเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของประชาคมโลก และการพัฒนาพลังงานทางเลือกและพลังงานทดแทน ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ขณะเดียวกัน มีการบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อรองรับด้านเกษตรในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงศักยภาพของการผลิตภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด
3. **การปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** โดยภาคอุตสาหกรรมของประเทศจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้มีกระบวนการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานการผลิตที่มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อมุ่งสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ อุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพ และอุตสาหกรรมพลังงานทดแทน เป็นต้น
4. **การพัฒนาธุรกิจในสาขาบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** เช่น ธุรกิจบริการสุขภาพ ซึ่งมีโอกาสขยายตัวมากขึ้นจากภาวะการเจ็บป่วยและความเครียดที่เกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน ซึ่ง ประกอบด้วย ธุรกิจบริการทางการแพทย์ ธุรกิจผลิตภัณฑ์สุขภาพและสมุนไพรไทย และธุรกิจบริการส่งเสริมสุขภาพ (เช่น บริการนวดแผนไทย และธุรกิจสปา) เป็นต้น
5. **การปรับนโยบายด้านพลังงานและด้านขนส่ง** โดยมุ่งสู่การใช้พลังงานที่สะอาดและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยหันมาใช้พลังงานที่สะอาด การขยายการผลิตพลังงานทดแทน รวมทั้ง การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และปรับนโยบายด้านขนส่งและโลจิสติกส์ ด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งไปสู่การใช้ระบบขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากกว่าการขนส่งทางถนน เป็นต้น
6. **การใช้ประโยชน์จากมาตรการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ** หากประเทศไทยสามารถอนุรักษ์ ป่าไม้ และบริหารจัดการเพื่อรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างยั่งยืน ควบคู่กับการเพิ่มพื้นที่ป่าได้สำเร็จ จะทำให้สามารถใช้กลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีประชาคมโลก มาสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนและผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยมาตรการและกลไกที่เป็นโอกาสในการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries - REDD) การใช้กลไกตลาดเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้มีการดูแลรักษาระบบนิเวศ (Payment for Environmental Services – PES) และการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายเพื่อชดเชยผลกระทบจากโครงการพัฒนาเพื่อมิให้เกิดการสูญเสียสุทธิและเพื่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ เป็นต้น
7. **การพัฒนาตลาดคาร์บอนเครดิต และการใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism, CDM)** เพื่อสร้างโอกาสที่จะสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศในฐานะผู้ขายคาร์บอนเครดิต ตามกฎเกณฑ์ของตลาด EU และโอกาสในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนด้านโครงการ CDM/ VER (Clean Development Mechanism/ Verified Emission Reduction) ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากขายคาร์บอนเครดิตจากโครงการด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

8. การใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในการป้องกัน แก้ไขและรองรับปัญหาเรื่องโลกร้อน โดยใช้เวทีประชาคมอาเซียนเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจาเรื่องโลกร้อนของไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งอาจเริ่มจากประเด็นเจรจาที่ประเทศในประชาคมอาเซียนมีจุดยืนร่วมกัน เช่น เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี เรื่องการปรับตัว (Adaptation) เพื่อรองรับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน เป็นต้น

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา จากการพิจารณาสถานการณ์ แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ และโอกาสในการพัฒนาแล้ว มีประเด็นที่ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการในอนาคต ให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

1. **การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society)** โดยการปรับโครงสร้างสาขาการผลิตของประเทศสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ การปรับระบบการขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมืองที่ผสมผสานระบบนิเวศน์เข้าด้วยกัน การปรับด้านโครงสร้างพลังงาน สู่การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการปรับพฤติกรรมการบริโภคของสังคม สู่รูปแบบการบริโภคอย่างยั่งยืน

2. **การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพ** ในการสร้างรายได้ควบคู่กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการจากทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อสร้างความเข้มแข็งของฐานทรัพยากรชีวภาพ เพื่อเพิ่มทางเลือกในการปรับตัวเพื่อรองรับและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

3. **ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน** ควรให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร (Food Safety and Food Security) เพื่อให้ประเทศไทยมีอาหารที่เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงสามารถรองรับการบริโภคจากต่างประเทศได้ระดับหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องรักษาความสมดุลระหว่างการผลิตและบริโภคพืชอาหารและพลังงาน ด้วยการหาแนวทางการส่งเสริมเพาะปลูกพืชพลังงานที่ไม่ขัดแย้งการเพาะปลูกพืชอาหาร ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกในอนาคต

4. **การสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา จัดระบบข้อมูล** เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาและสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน ตลอดจนเพื่อแสวงหาโอกาสจากการสร้างรายได้ จากการขายคาร์บอนเครดิตของผู้ประกอบการและชุมชน ภายใต้กรอบผลกระทบของภาวะโลกร้อน รวมทั้งผลการเจรจาภายใต้พันธกรณีต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางของประเทศในการรองรับและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสมเป็นรูปธรรมต่อไป

5. **สร้างศักยภาพในการเจรจาระหว่างประเทศ** เพื่อสร้างโอกาสและความได้เปรียบในการกำหนดท่าทีในการเจรจา การศึกษารายละเอียดของพันธกรณี และท่าทีของประเทศต่างๆ เพื่อสามารถรู้เท่าทันและกำหนดท่าทีในการเจรจาของประเทศที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมได้อย่างเหมาะสม และการเสริมสร้างเทคนิคการเจรจา และการแสวงหาเครือข่ายพันธมิตรการเจรจา เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาด้านการค้าการลงทุน และสิ่งแวดล้อม

สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย

ในขณะที่คนไทยจะต้องปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน และเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับตัวสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ การดูแลสิ่งแวดล้อม และการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม การพัฒนาสังคมที่ผ่านมาในหลายด้าน ประสบความสำเร็จในเชิงปริมาณที่ชัดเจน แต่ในเชิงคุณภาพยังไม่น่าพอใจ ประกอบกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมาก จากที่เคยเป็นสังคมที่อยู่

ร่วมกันอย่างปรองดอง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รักความสงบสุข และแบ่งปัน กลับเป็นสังคมที่ค้ำึงถึงประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม นำไปสู่การใช้ความรุนแรงบานปลายกระทบต่อประเทศในภาพรวมในที่สุด สะท้อนถึงความอ่อนแอของฐานรากของสังคมไทย ซึ่งหากปล่อยให้อีกทอดร่อนไปเรื่อย ๆ แล้วจะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่ความยั่งยืนในที่สุด

ผลจากภาวะวิกฤติในปัจจุบันและสภาพสังคมไทยสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการพัฒนาทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมจากที่เคยเป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รักความสงบสุข และแบ่งปัน กลับกลายเป็นสังคมที่ค้ำึงถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับค่านิยมระบบอุปถัมภ์ บุญคุณต่างตอบแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แตกแยกในความคิด และนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในพื้นที่ต่างๆ และบานปลายกระทบต่อประเทศในภาพรวมในที่สุด ฐานรากของสังคมไทยที่เคยแข็งแรงกลับอ่อนแอลง สั่นคลอนและถูกกัดกร่อนลงไปเรื่อย ๆ ซึ่งเกิดจากสาเหตุที่สั่งสมมานาน จากการขาดความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ และการกระจายการพัฒนาและขยายโอกาสทางสังคม นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคม ทั้งระหว่างกลุ่มคนและระหว่างพื้นที่

ฐานรากสังคมไทยที่อ่อนแอจะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่ความยั่งยืนในที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ฐานรากของสังคมไทย โดยศึกษาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และหาแนวทางพัฒนาให้เข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีผลิตภาพและคุณภาพทั้งในเชิงความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และมีคุณธรรมนำ ซึ่งรวมถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และการเกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลกันอันเป็นพื้นฐานของสังคมแห่งการเอื้ออาทร พร้อมๆกับการพัฒนาคุณภาพสังคมไทยที่ครอบคลุมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ เกื้อเกี่ยกันของคนในสังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม และการสร้างพลังทางสังคมในทุกระดับตั้งแต่ปัจเจก ครอบครัว ชุมชน ประเทศ เพื่อเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

ข้อมูลภาวะสังคมซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่องแสดงให้เห็นว่า กระแสโลกาภิวัตน์ การเลื่อนไหลของคน ทุน ความรู้ เทคโนโลยีและสินค้าอย่างเสรี ไร้พรมแดน ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยในด้านต่างๆ และที่สำคัญได้ทำให้คนไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้นขณะที่มีคุณธรรม จริยธรรมลดลง คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นแต่มีภาระเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีสาเหตุจากพฤติกรรมดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสม สถาบันครอบครัวอ่อนแอ ไม่สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม คนไทยมีรายได้สูงขึ้นแต่การกระจายรายได้ยังขาดความเป็นธรรม การกระจายการพัฒนาระหว่างพื้นที่ และระหว่างเมืองกับชนบทมีความเหลื่อมล้ำก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิดของประชาชนมากขึ้น นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจากอดีตที่มีจำนวนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานในสัดส่วนที่สูง ทำให้นโยบายการพัฒนาและการลงทุนทุ่มเทไปเพื่อประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อพัฒนาสุขภาพ การศึกษาและทักษะฝีมือแรงงานเพื่อให้คนมีคุณภาพ ปัจจุบันโครงสร้างประชากรได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรวัยเด็กเริ่มมีจำนวนและสัดส่วนที่ลดลง ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานยังคงมีระดับที่ค่อนข้างคงที่ แต่สัดส่วนและจำนวนของประชากรสูงอายุได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นถึงร้อยละ 20 ในอีก 20 ปีข้างหน้า การลงทุนการพัฒนาคนและสังคมจึงต้องมีการทบทวนให้เหมาะสมกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป

ด้านความเข้มแข็งของโครงข่ายในสังคม พบว่าชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น ดัชนีความเข้มแข็งของชุมชนยังมีการปรับตัวดีขึ้นตลอด 5 ปีที่ผ่านมา จากร้อยละ 59.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 68.9 ในปี 2550 ซึ่งเกิดจากการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนและการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนจาก

ชุมชนชนบทเป็นชุมชนเมืองมีส่วนทำให้การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนลดลง ประเทศไทยมีอาสาสมัครซึ่งทำประโยชน์สาธารณะรวมมากกว่า 9.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด และมีสถาบันธุรกิจเอกชนที่ทำงานเพื่อสังคม และบริษัทภิบาลเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน ประชาชนมีความตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มขึ้น การยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี มีการใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.3 ของผู้มีสิทธิในปี 2539 เป็นร้อยละ 69.9 ในปี 2548 และร้อยละ 74.5 ในปี 2550 อย่างไรก็ตาม การเคารพกฎระเบียบของสังคมนั้นกลับให้ความสำคัญลดลง นำไปสู่การขาดระเบียบวินัยของการอยู่ร่วมกัน การไม่ปฏิบัติตามกติกาเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้ฐานรากของสังคมไทยอ่อนแอในปัจจุบัน เป็นผลของความไม่สมดุลทั้งในเชิงโครงสร้างและปัญหาที่สังคมที่สะสม ประกอบกับความขัดแย้งของกลุ่มคนที่มีความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคม อันเนื่องมาจากความไม่สมดุลของการพัฒนา คือ **ด้านโครงสร้าง** ปัญหาความขัดแย้งของสังคมไทยที่ดำรงอยู่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและหากไม่มีมาตรการรองรับที่ดีพอ ในอนาคตปัญหาพื้นฐานเหล่านี้จะมีพัฒนาการไปสู่ความยุ่งยาก ซับซ้อนและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เช่น โครงสร้างการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งมีความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง การกระจายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐยังไม่ทั่วถึง ส่วนใน **ด้านการปฏิบัติ** ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปจึงยังคงมีปัญหาการตีความและการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะด้านการรักษากฎหมาย และการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เกี่ยวข้องหรือคู่กรณี อีกทั้งยังเป็นช่องว่างให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน และ **ด้านวัฒนธรรม** เป็นมิติที่เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับต่าง ๆ ระหว่างพื้นที่อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกระแสวัฒนธรรมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ผ่านพัฒนาการของสื่อที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้ก่อให้เกิดการผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมพื้นถิ่น ซึ่งส่งผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของคนในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับค่านิยม ระบบคุณค่าในสังคม และพฤติกรรมการบริโภค

นอกจากนั้นการปฏิรูปทางสังคมที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยมีแนวโน้มแยกเป็นส่วน ๆ มากขึ้น ระบบและกลไกต่าง ๆ มีการเติบโตและขยายตัวอย่างมีอิสระในตัวเอง เช่น ระบบการศึกษา ระบบสุขภาพ ระบบเศรษฐกิจ ระบบยุติธรรม ระบบการเมือง และระบบการปกครอง ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นโครงสร้างสังคมไทยที่สมดุล จึงอาจเป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมที่ส่งผลกระทบกับคุณภาพคนและสังคมไทย กระบวนการพัฒนาได้นำแนวคิดทฤษฎี เทคโนโลยี และรูปแบบการพัฒนาของกลุ่มประเทศทางตะวันตกมาปรับใช้ ขณะที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รุนแรง ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเปิด ได้เปิดรับกระแสทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีของโลกอย่างเต็มที่ โดยขาดการจัดการ ขาดการสร้างภูมิคุ้มกัน ขณะเดียวกันก็ละเลยขาดการดูแลสนับสนุนส่งเสริมคุณค่าทางสังคม คุณค่าทางวัฒนธรรม และคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งกำลังค่อย ๆ เลือนหายไปจากชุมชนท้องถิ่น

การดำเนินงานพัฒนาด้านสังคมที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินการทั้งในการออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย มาตรการ กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมในทุกด้าน โดยปัจจุบันมีกลไกในการดำเนินงานที่มุ่งสู่การพัฒนาคนและสังคมไทยที่มีคุณภาพ ดังนี้

การเพิ่มผลิตภาพทุนมนุษย์ มีกลไกการดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้งมิติการพัฒนาร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ ในการเสริมสร้างศักยภาพคนให้มีคุณภาพ มีความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณธรรม

จริยธรรม มีกลไกการดำเนินงานในหลายระดับ ตั้งแต่นโยบายระดับชาติ จนถึงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ มีกลไกในการสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อาทิ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การพัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อการศึกษาแห่งชาติและเพิ่มช่องทางการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนผ่านสื่อและแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย ขณะเดียวกันยังมีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อให้การสนับสนุนแก่นักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน

การพัฒนาการอนามัยการเจริญพันธุ์เพื่อเสริมสร้างสุขภาพของประชากรไทย มี นโยบายระดับชาติ ด้านสุขภาพ ที่มุ่งเน้นการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายการรณรงค์เพื่อสร้างพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาพ นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 พ.ร.บ.การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551 เป็นต้น รวมทั้งมีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ แผนสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แผนยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย พ.ศ.2550-2559 และการจัดทำนโยบายสนับสนุนการเกิดทุกรายเป็นที่ปรารถนา ปลอดภัย และมีคุณภาพ

การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นโยบายระดับชาติให้ความสำคัญกับการพัฒนาและฝึกอบรมแรงงานทุกระดับ และการดำเนินงานในการพัฒนาทักษะวิชาชีพและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานวิชาชีพ ความพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ

การเพิ่มประสิทธิภาพการสร้างความมั่นคงในชีวิต และการคุ้มครองทางสังคม ครอบคลุมตั้งแต่วัยเด็กวัยแรงงาน และผู้สูงอายุ นโยบายระดับชาติ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ฯ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฯ พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ฯ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ฯ โดยมีการจัดทำนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง และแผนปฏิบัติการ รองรับการทำงาน

การเพิ่มผลิตภาพทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น นโยบายระดับชาติ ให้ความสำคัญกับนโยบายการดำเนินงานวัฒนธรรมในเรื่องการรักษาสืบทอดวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้คงอยู่ การสร้างค่านิยม จิตสำนึกและภูมิปัญญาคนไทย การนำทุนวัฒนธรรมของประเทศมาสร้างคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการองค์ความรู้ รวมทั้งการสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมในการสร้างสรรค์คุณค่าภูมิปัญญา วัฒนธรรม และความเป็นไทย เพื่อสร้างเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ซึ่งมีกฎหมายแผนงานที่สำคัญ เช่น พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ นอกจากนี้ได้กำหนด รวมทั้งยังได้มีโครงการศึกษาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจน และสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

การเพิ่มผลิตภาพและเสริมสร้างทุนทางสังคม ครอบคลุมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม คือ ครอบครัว สื่อ ภาคธุรกิจและเอกชน นโยบายระดับชาติให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็ง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาครอบครัว พ.ศ.2547-2556 และแผนแม่บทส่งเสริมและพัฒนาการใช้ทรัพยากรสื่อสารมวลชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง พ.ศ.2550 เป็นกรอบแนวทางดำเนินการเรื่องสื่อ

นอกจากนี้แล้ว การดำเนินมาตรการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 1 และการดำเนินมาตรการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 พ.ศ. 2553-2555 (แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ระยะที่ 1) เป็นมาตรการสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพสังคม ทั้งในด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ ที่ให้ความสำคัญในการลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพการศึกษาและการเรียนรู้ที่มุ่งยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ การปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุขที่มีมาตรฐานสูง การเพิ่มศักยภาพแรงงาน การสร้างความมั่นคงด้านรายได้ การเพิ่มรายได้และการลดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต รวมทั้งการสร้าง ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย รวมทั้งการเสริมสร้างทุนทางสังคม ทั้งในส่วนของสถาบันทาง

สังคม ครอบครัวและภาคธุรกิจและเอกชน รวมทั้งการเสริมสร้างการเพิ่มผลิตภาพทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว สร้างฐานรายได้ใหม่จากเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าจากภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ตลอดจนการสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในชุมชน ซึ่งจะสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ในระยะยาว

สถาปัตยกรรมทางสังคมในระยะต่อไป จากการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประเทศที่ต้องเผชิญทั้งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ความกดดันจากระบบทุนนิยม แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย และทั้งวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่สะท้อนความอ่อนแอของฐานรากสังคมไทย การปรับกระบวนการทรรคใหม่ของการพัฒนาสังคมจึงเป็นความจำเป็นและนำไปสู่แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างทางสังคมให้มีความแข็งแกร่งตั้งแต่ฐานราก เชื่อมต่อกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ถึงระดับประเทศและเป็นเครือข่ายของสังคมโลกอย่างมีภูมิคุ้มกันที่ดี จึงควรมีการวางโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคม หรือหาทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทไทยและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งและรองรับการเปลี่ยนแปลง โดย

1.1 นำหลักคิดและแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ต่อยอดกับทุนทางสังคม ที่ยังมีอยู่หลายด้านอย่างจริงจัง การพัฒนามนุษย์ให้มีค่านิยมจิตสาธารณะซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จของการสร้างทุนมนุษย์ในระดับจุลภาค เริ่มจากบุคคลสู่ครอบครัว และจากครอบครัวสู่ชุมชนไปจนถึงระดับประเทศ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ

1.2 วางรากฐานการพัฒนาสังคมที่ฐานราก ตั้งแต่ชุมชน ท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาความเข้มแข็งทุกด้านด้วยตัวเอง มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ชุมชน ท้องถิ่น ควบคู่กับการผลักดันและแก้ไขกฎ ระเบียบให้มีการกระจายอำนาจอย่างสอดคล้องกัน และนำไปสู่การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยทุกระดับพร้อมรับผลกระทบที่เกิดจากวิกฤตต่าง ๆ

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

2. พัฒนาคุณภาพของทุนมนุษย์ กุญแจแห่งความสำเร็จในหลังสังคมยุคฐานความรู้คือทุนมนุษย์ที่ต้องรู้ว่าในโลกนี้มีอะไร รู้แล้วนำมาคิดต่อยอดได้หรือไม่ นำความคิดนี้ไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่ และนำความรู้ที่มีและได้มานั้นมาเป็นประสบการณ์ได้หรือไม่ เป็นหลักคิดที่ทำนายสังคมไทยว่าจะสามารถพัฒนาทุนมนุษย์ให้รอบรู้ ใฝ่รู้และเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยปรับหลักคิดและการปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวมและเชื่อมโยงดังนี้

2.1 แนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 การพัฒนามนุษย์นอกจากการให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ศาสตร์วิทยาการแล้ว มุ่งองค์ประกอบอื่นที่สำคัญในการเสริมสร้างทุนมนุษย์ให้สามารถเอาตัวรอดและประสบความสำเร็จทั้งในด้านการทำงาน และการดำเนินชีวิตในโลกยุคศตวรรษที่ 21 ได้โดยต้องมีจิตสาธารณะ

ใน 5 ประการ คือ **จิตแห่งวิทยาการ** มี “การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็น ทำเป็น” **จิตแห่งการสังเคราะห์** “ที่สามารถสังสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้” **จิตแห่งการสร้างสรรค์** ที่เชื่อว่า “ความคิดสร้างสรรค์สร้างด้วยการหมั่นฝึกฝน” **จิตแห่งความเคารพ** หมายถึง “การเปิดใจกว้างพร้อมรับฟังทุกความคิดเห็น” และ **จิตแห่งคุณธรรม** คือ “มีความรู้คู่คุณธรรมนำการพัฒนา”

2.2 การพัฒนาคนทุกช่วงอายุให้เป็นทุนมนุษย์ที่เข้มแข็ง มีความรู้พื้นฐานที่มีคุณภาพ เรียนรู้ทักษะชีวิตที่เหมาะสม และมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์วิทยาการ ได้รับการพัฒนาต่อยอดตามศักยภาพและความถนัดอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต พร้อมทั้งสอดแทรกค่านิยมจิตสาธารณะ จริยธรรม คุณธรรม และความรับผิดชอบ ต่อสังคมและส่วนรวมเข้าไปในทุกระดับและขั้นตอนของการเรียนรู้ เน้นกระบวนการพัฒนาคนเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพที่หลากหลาย เป็นสัมมาอาชีพ ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อมและผู้อื่น เป็นพลเมืองที่ดีของสังคม จะทำให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลในสังคม ซึ่งเป็นฐานรากในการพัฒนาสู่สังคมแห่งการเอื้ออาทร

2.3 เน้นกระบวนการพัฒนาที่คนเป็นศูนย์กลางทุกภาคส่วนสนับสนุน โดย **ภาคประชาชน/ชุมชน** ต้องมีบทบาทเป็นเจ้าของเรื่อง เป็นกงล้อหลัก มีบทบาทสำคัญตลอดกระบวนการ **ภาครัฐ** ลดบทบาทความเป็นเจ้าของ เพื่อเป็นผู้หนุนการสร้างความศักยภาพของชุมชนและเอกชน และอำนวยความสะดวกให้ทุกภาคส่วนมีบทบาท ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม **ภาคเอกชน** สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของชุมชนและสังคม ควบคุมการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม โดยการเพิ่มองค์ความรู้ด้านสังคม และการเพิ่มบทบาทการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคชุมชนในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนมากขึ้น

สัญญาประชาคมใหม่ : พลังขับเคลื่อนสังคมสู่สมดุล

สังคมไทยในปัจจุบันเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งที่ขยายวงกว้างและมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า เป็นสังคมที่สงบสุข แนวทางที่สำนักงานฯ เสนอเพื่อลดทอนความขัดแย้งและและนำสังคมไทยสู่ความร่มเย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืนคือ “การสร้างสัญญาประชาคมใหม่” ร่วมกันขึ้นในสังคมไทย **สัญญาประชาคม** หมายถึง ค่านิยมที่ประชาชนตกลงร่วมกันด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในสังคมอย่างมีพลวัตรตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมอันดีของไทยตามภูมิภาคต่างๆ ยึดถือหลักคุณธรรมและความเป็นธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต รักษาสิทธิของตนเองโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ปฏิบัติหน้าที่พลเมืองให้ครบถ้วนและมีจิตสาธารณะ ยึดหลักแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ปลอดภัยและมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความสงบสุขของประเทศ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนผ่านดัชนีความสงบสุข ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคม ดัชนีสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และดัชนีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการแก้ไขปัญหา ลดความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขในสังคมไทยสามารถสรุปสถานการณ์สำคัญๆ ที่ส่งผลต่อความสงบสุขของประเทศไทย ดังนี้

1. ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับดัชนีความสงบสุข (Peace Index) อยู่ในระดับต่ำ โดยสถานการณ์ความสงบสุขของไทยในปี 2551 แย่ลงกว่าปี 2550 โดยมีอันดับลดลงจากอันดับที่ 105 ไปอยู่อันดับที่ 118 จากการจัดอันดับประเทศทั่วโลกจำนวน 140 ประเทศ ซึ่งถือว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับความสงบสุขต่ำที่สุดประเทศหนึ่งในโลก และต่ำที่สุดเป็นอันดับที่สองในกลุ่มประเทศ ASEAN รองจากประเทศพม่า (อันดับที่ 126) เพียงประเทศเดียว ทั้งนี้ปัจจัยเชิงลบที่มีผลต่อสถานการณ์ความสงบสุขของไทย อาทิ อาชญากรรมที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เสถียรภาพรัฐบาล การละเมิดมนุษยชน การแสดงออกด้านความรุนแรง เป็นต้น

2. ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยได้รับผลกระทบจากความสมานฉันท์ภายในประเทศ จากผลการประเมินผลการความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่าองค์ประกอบด้านสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อภาวะความอยู่เย็นเป็นสุข โดยมีค่าคะแนนปี 2550 อยู่ที่ร้อยละ 56.5 และปี 2551 อยู่ที่ร้อยละ 57.8 ซึ่งอยู่ในระดับที่ต้องเร่งแก้ไข และ **ความสมานฉันท์ของคนในชาติ เป็นตัวจุดที่สำคัญ** จากคะแนนที่ร้อยละ 51.4 ในปี 2549 ลดเหลือร้อยละ 44.4 และ 48.7 ในปี 2550 และ ปี 2551 ตามลำดับ

3. **ภาพลักษณ์การบริหารจัดการที่ดีของไทยในสายตาต่างชาติยังอยู่ในระดับปานกลางและมีแนวโน้มลดลง** ผลการสำรวจการบริหารจัดการที่ดี 10 ประเทศในกลุ่มอาเซียนโดยธนาคารโลก พบว่า ประเทศไทยมีค่าคะแนนลดลงตามลำดับจาก 6.7 ในปี 2545 เหลือ 5.6 ในปี 2549 และ 5.4 ในปี 2550 (จากคะแนนเต็ม 10) โดยยังอยู่ในลำดับ 4 รองจากสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย โดยมีช่วงต่างของคะแนนห่างจากมาเลเซียมากขึ้นตามลำดับ จาก 0.4 คะแนนในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 1.5 คะแนนในปี 2549 และ 1.7 คะแนนในปี 2550 ทั้งนี้สาเหตุหลักมาจากเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่มั่นคงและมีค่าคะแนนต่ำกว่ามิติอื่นๆ มาโดยตลอด เพราะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นและสำนึกรับผิดชอบที่ลดลง รวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันที่ยังมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยประเทศไทยมีค่าคะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันจากการสำรวจของ Transparency International (TI) เพียง 3.5 คะแนนในปี 2551 เทียบกับประเทศเพื่อนบ้านข้างต้นที่มีค่าคะแนนมากกว่า 5 คะแนนขึ้นไปทุกประเทศ

นอกจากนั้นสังคมไทยยังมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนในชาติที่ยังอยู่ในระดับสูง กลุ่มคนจนในชนบทยังเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานจากรัฐอย่างเท่าเทียม หลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างเหล่านี้เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย จึงควรที่จะได้มีการศึกษาให้ได้รับรู้ถึง “รากของปัญหา” ที่แท้จริงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและมีความยั่งยืน

โดยการศึกษาจากกรณีศึกษา 2 เรื่อง ได้แก่ 1) **ความขัดแย้งทางการเมือง** และ 2) **ปัญหาการใช้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้** ซึ่งทั้ง 2 กรณี มีจุดร่วมกัน คือ เป็นความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่หลากหลาย ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ด้านพื้นที่ ลักษณะของความรุนแรง และมีผลกระทบในวงกว้างต่อคนทั้งประเทศ ทั้งในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มิติทางด้านอุดมการณ์ มิติทางความสุข มิติของการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากร มิติทางด้านชาติพันธุ์/วัฒนธรรม ซึ่งผลสรุปของการศึกษา พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความขัดแย้งที่มีรากของปัญหามาจาก **โครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ/การเมืองที่ไม่สมดุล** ภาครัฐการมีบทบาทหลัก ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทจำกัด การกระจายทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากร ภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม ชนชั้นนำและคนในเมืองใหญ่ได้ประโยชน์มากกว่าคนส่วนใหญ่ที่ยากจนในชนบท ที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเองให้สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมาย ขาดหลักนิติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้ สภาพดังกล่าวได้สะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยที่ยุ่บนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ และอยู่ภายใต้วัฒนธรรมของสังคมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพปัจจุบันที่สังคมโลกมีความเชื่อมโยงกันสูง การถ่ายเทข้อมูลค่านิยมระหว่างประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วและหลากหลาย ได้เป็นปัจจัยเสริมให้ความขัดแย้งของสังคมไทยมีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นตามลำดับ และอาจจะลุกลามไปเป็นค่านิยมของสังคมที่แก้ไขได้ยากมากขึ้น จึงจำเป็นที่สังคมจะต้องรับรู้ ยอมรับ และร่วมกันหาหนทางแก้ไข

แนวทางที่จะลดทอนความขัดแย้งดังกล่าว ต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาสัญญาประชาคมใหม่ ที่จะต้องมีลักษณะเป็นพลวัตรสามารถแปรเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมให้เหมาะสมตามยุคสมัยและต้องเป็นที่ยอมรับร่วมกันในสังคมไทย ดังนั้นการสร้างสัญญาประชาคมใหม่จึงจำเป็นต้องใช้กระบวนการและวิธีดำเนินการที่เป็นขั้นเป็นตอน ยึดประชาชนและพื้นที่เป็นตัวตั้งเพื่อนำไปสู่การตกลงร่วมกันของทุกภาคส่วนที่จะร่วมกันสร้างสังคมให้อยู่เย็นเป็นสุขภายใต้วิถีไทยที่ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วัฒนธรรมประชาธิปไตยและการมีธรรมาภิบาล โดยเป้าประสงค์ของการสร้างสัญญาประชาคมเพื่อ 1) สร้างสังคมที่มีค่านิยมร่วม (Shared Value) ในเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลที่เชื่อถือและยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมือง การไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น ความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในสังคมที่มีความหลากหลาย (Plural Society) ทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณี 2) ภาคิทุกภาคส่วนมีบทบาทร่วมกันขับเคลื่อน “สัญญาประชาคมใหม่” บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้เกิดความคิดร่วม (Social Consensus) การยอมรับและยึดถือ (Social Commitment) เป็นแนวปฏิบัติในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยทิศทางการพัฒนาสัญญาประชาคมใหม่ประกอบด้วย 5 ประเด็น ดังนี้

1. **ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) การพัฒนาประเทศใหม่โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา** ประชาชนมีบทบาทหลักทั้งการเป็นเจ้าของเรื่อง การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนหาวิธีป้องกันปัญหาและแก้ปัญหาการพัฒนา โดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินงานของภาคประชาชนสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

2. **สร้างค่านิยมร่วม (Shared Value) ของคนในสังคมที่ยึดมั่นในความดี ความสุจริต ความรับผิดชอบต่อสังคม** ตลอดจนการมีจิตสำนึกด้านสิทธิหน้าที่ของพลเมือง ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตระหนักในคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม ทั้งนี้ต้องเริ่มปลูกฝังตั้งแต่เด็กด้วยกลไกในทุกส่วนของสังคม (บ้าน วัด โรงเรียน ชุมชน สังคม) โดยการอาศัยตัวแบบที่ดีจากผู้นำทางสังคม (การเมือง ศาสนา การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ) และการขอความร่วมมือจากสื่อทุกรูปแบบเพื่อให้เข้าถึงคนได้มากที่สุด เช่น วิทยุชุมชน รวมทั้งจัดเวทีสาธารณะในชุมชน เป็นต้น

3. **พัฒนากระบวนการ “สัญญาประชาคม” บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ** ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศ โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตั้งแต่การสร้างความคิดร่วม (Social Consensus) การหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและยึดถือ (Social Commitment) และการนำไปสู่การปฏิบัติ (Action) โดยถ่วงน้ำหนักกัน เพื่อสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดย

3.1 **พัฒนากลไกในระดับภาพรวม** ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม กลไกตรวจสอบระบบให้คนให้โทษ ระบบกฎหมาย ฯลฯ ให้เอื้อต่อการเสริมสร้างสัญญาประชาคม รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณี กติกาต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้กับต่างประเทศ

3.2 **พัฒนากลไกในระดับชุมชน** ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความสุขสงบสุขในชุมชน รวมทั้งทำงานร่วมกับชุมชนอื่นในลักษณะเครือข่าย (Networking) ให้เกิดพลังทางสังคม (Social Sanction) ในการต่อต้าน กำจัด และป้องกันผู้กระทำความผิดสัญญาประชาคม และทำงานร่วมกับองค์กร/กลไกธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด (คณะกรรมการธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด) สถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้มีบทบาทสำคัญในการศึกษาวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และถ่ายทอดให้ชุมชน ร่วมกับภาคีภาครัฐ และสื่อมีบทบาทสนับสนุน

4. **สร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไกและกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนของสังคม** บนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับวิถีวิวัฒนาการการเมืองไทย ที่ยึดโยงกับแนวปฏิบัติภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และหลักคำสอนที่ทรงคุณค่าบนพื้นฐานของศาสนาที่คนไทยยึดมั่นเพื่อ**ทำให้ภาคประชาชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้** โดยวางรากฐานด้านคุณธรรมจริยธรรม และวัฒนธรรมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาล ตั้งแต่วัยอนุบาล พัฒนาศักยภาพ ปลุกฝังค่านิยมให้กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบ เพื่อ**ป้องกันและปราบปรามการทุจริต**ร่วมกับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ **สนับสนุนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน**ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น โดยการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมและสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงผ่านระบบโรงเรียนในชุมชน **พัฒนาภาคราชการ**ให้มีธรรมาภิบาล ด้วยการจัดทำข้อมูลให้มีความถูกต้องทันสมัย ทั้งในด้านการต่างประเทศ การเกษตร สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้จังหวัดมีบทบาทในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ และการสร้างองค์ความรู้ทุกด้าน รวมทั้งให้มีระบบการประเมินตนเอง และเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ (เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจ) ตลอดจนเสริมสร้าง**ภาคการเมือง**ให้โปร่งใสสุจริต และ**เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน**ให้มีความสามารถในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุมชนมากขึ้น โดยสร้างสัมมาชีพเต็มทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินรูปแบบต่าง ๆ ในชุมชน (ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์) สนับสนุนการจัดทำและพัฒนาตามแผนชุมชน สร้างความเข้มแข็งของกระบวนการตรวจสอบภาคประชาชน ตลอดจนเพิ่มบทบาทแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในชุมชน โดยเพิ่มบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน การปลูกป่า การก่อตั้งกองทุนเงินกู้ การให้ความรู้ด้านธุรกิจแก่ประชาชน การดูแลสุขภาพอนามัยและผู้สูงอายุ การศึกษา การพัฒนาชุมชน และการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทในชุมชน

5. **ขับเคลื่อนและวางระบบการติดตามประเมินผลในทุกกระดับ** ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการสร้างสัญญาประชาคมใหม่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม จะสามารถลดความขัดแย้งและสร้างความสงบสุขในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย**พัฒนาศักยภาพของชุมชน** ด้วยการสนับสนุนให้จัดทำตัวชี้วัดของตนเอง และใช้ประเมินตนเองโดยมีภาครัฐให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ผ่านการจัดทำคู่มือการพัฒนาตัวชี้วัดให้กับชุมชน และ**พัฒนากลไกระดับประเทศ** โดยการพัฒนาระบบตัวชี้วัดผลลัพธ์ในระดับภาพรวมให้สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทิศทางการขับเคลื่อนสัญญาประชาคมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
