

ร าย ๑ ๑

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำนำ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาใหม่ โดยหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และกระบวนการพัฒนาที่บูรณาการทุกด้านให้เชื่อมโยงกัน การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

การปรับเปลี่ยนแปลงแนวคิดการพัฒนาใหม่ดังกล่าว ทำให้การติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ไม่สามารถใช้เครื่องชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเช่นในอดีต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัดใหม่ซึ่งครอบคลุมหลายมิติทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” จะเป็นดัชนีวัดผลกระทบสุดท้ายที่มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิต ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ และ “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ที่เน้นการวัดความสามารถพึ่งพาตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ตลอดจนการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยสำนักงานฯ ได้ใช้ดัชนีดังกล่าวประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชน และได้จัดทำรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศขึ้น เพื่อรายงานต่อสาธารณชนว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาได้รับผลกระทบอย่างไร รวมทั้งประเมินความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า การประชุมประจำปี 2545 ครั้งนี้นอกจากจะได้เผยแพร่รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้สาธารณชนได้รับทราบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชี้วัดด้วยดัชนีความอยู่ดีมีสุขและดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นดัชนีใหม่แล้ว คงจะได้รับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

21 มิถุนายน 2545

575/๖๖๘

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ :

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ส่วนที่ 1 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย: ผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา

- บทที่ ☐ ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย
- บทที่ ☐ สุขภาพอนามัย
- บทที่ ☐ ความรู้
- บทที่ ☐ ชีวิตการทำงาน
- บทที่ ☐ รายได้และการกระจายรายได้
- บทที่ ☐ สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต

ส่วนที่ 2 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ : หนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

- บทที่ ☐ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ
- บทที่ ☐ การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ
- บทที่ ☐ ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ
- บทที่ ☐ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก
- บทที่ ☐ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ
- บทที่ ☐ การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม

ภาคผนวก ก กรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข

ภาคผนวก ข หลักเกณฑ์และวิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ภาคผนวก ค หลักเกณฑ์และวิธีการวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ
ของประเทศไทย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ โดยหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลาง” และมีกระบวนการพัฒนาที่บูรณาการทุกด้านให้เชื่อมโยงกัน ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ซึ่งจะต้องเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเสริมสร้างศักยภาพของคนและสภาพแวดล้อมทางสังคมเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างยั่งยืน

การประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เป็นบูรณาการ สำนักงานฯ ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 รวม 2 ดัชนี คือ “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” เพื่อใช้วัดผลกระทบสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนอย่างเป็นองค์รวม โดยเชื่อมโยงทุกมิติทั้งทางสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตของคน และ “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ที่วัดความสามารถในการพึ่งตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ

การประเมินระดับและการเปลี่ยนแปลงความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยใช้ดัชนีชี้วัดข้างต้น สรุปได้ว่า “ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมลดลงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และยังอยู่ในสภาพเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง วิกฤตเศรษฐกิจถึงแม้จะไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและโอกาสการเรียนรู้ก็ตาม แต่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการมีงานทำและชีวิตการทำงาน คนไทยว่างงานมากขึ้นอย่างน่าวิตก และยากจนลงกว่าเดิมมากขึ้น คนไทยมีปัญหาน้อยในด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับการสาธารณสุขโรค แต่มีปัญหามากในเรื่องความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินซึ่งรุนแรงขึ้น นอกจากนี้

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงคุกคามคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอยู่อย่างต่อเนื่อง”

สำหรับผลการประเมินความเข้มแข็ง ของเศรษฐกิจไทย สรุปได้ว่า “การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดน้อยถอยลงภายหลังวิกฤต ภูมิคุ้มกันลดลงจากระดับการเปิดประเทศ การขาดดุลการค้าและหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น เศรษฐกิจไทยยังปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำลง ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศหลังจากวิกฤตแต่ยังไม่เพียงพอที่จะส่งผลต่อการมีงานทำของประชาชน ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม”

แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างคามอยู่ดีมีสุขของคนไทย

แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างคามอยู่ดีมีสุขของคนไทยจะต้องเป็นการพัฒนาศักยภาพของคนทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและทักษะความรู้ให้สามารถ “คิดเป็นทำเป็น” ปรับตัวเข้ากับสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วและดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการระบบ คุ่มครองทางสังคมในด้านต่างๆ ให้มีคุณภาพ รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพ เพียงพอต่อการสร้างงานและเพิ่มรายได้ของประชาชน ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและลดช่องว่างการกระจายรายได้ ตลอดจนการปรับระบบบริหารจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. พัฒนาศักยภาพคนไทยให้สามารถนำความรู้ไปช่วยเสริมทักษะในการประกอบอาชีพและหารายได้ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ และยกระดับทักษะฝีมือแรงงานและกำลังคนให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ปรับปรุงการบริหารจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยการคุ้มครองกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มยากจนและกลุ่มเสี่ยง โดยให้ชุมชนและภาคีต่างๆ มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพการดำเนินงานมากขึ้น ขยายระบบประกันสังคมให้กลุ่มแรงงาน

นอกระบบที่ยังขาดหลักประกันที่มั่นคง และการปรับการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาเสฟติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหามากขึ้น

3. เสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพเพื่อสร้างงานและรายได้ให้แก่คนไทย โดยเร่งรัดการส่งออกสินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขันและพัฒนาตลาดในประเทศให้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยนำความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการตลาด และต่อยอดการวิจัยและพัฒนาในระดับพื้นฐานให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น
4. แก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพและโอกาสแก่คนยากจนให้สามารถเพิ่มทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพและรายได้ โดยส่งเสริมบทบาทชุมชนให้เป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาในชุมชน ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านนโยบายและกลไกต่างๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อคนจน โดยเฉพาะมาตรการทางการคลังเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้
5. ปรับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน โดยส่งเสริมแนวคิด ศักยภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของชุมชนและประชาชน

ส่วนที่ 1

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย :
ผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา

บทที่ 

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

บทที่ 

สุขภาพอนามัย

บทที่ 

ความรู้

บทที่ 

ชีวิตการทำงาน

บทที่ 

รายได้และการกระจายรายได้

บทที่ 

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

1

ความนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ที่ผ่านมามีผลจากการนำทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูกของประเทศมาใช้สนับสนุนการพัฒนาและขยายฐานการผลิต ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราสูง แต่การเติบโตดังกล่าวนอกจากจะต้องแลกด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงไปมากแล้ว ยังต้องพึ่งพาทุน เทคโนโลยีและตลาดจากต่างประเทศ ในขณะที่มีข้อจำกัดทั้งในด้านการพัฒนาศักยภาพคน การเสริมสร้างฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อคุณภาพและประสิทธิภาพโดยรวมของการพัฒนาประเทศ ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมจากความเหลื่อมล้ำของรายได้และการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทำให้สรุปได้ว่าแม้การพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ความสำเร็จดังกล่าวได้นำไปสู่ ผลการพัฒนาที่ไม่พึงปรารถนาทางด้านสังคมและการพัฒนานั้นอาจจะไม่ยั่งยืน เพราะคนในสังคมส่วนใหญ่มิได้ได้รับผลประโยชน์จากระบบการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมายาวนาน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ โดยหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา จึงมุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และมีกระบวนการพัฒนาที่บูรณาการทุกด้านให้เชื่อมโยงกัน ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

การปรับเปลี่ยนปรัชญาหรือแนวคิดการพัฒนาใหม่ที่กำหนดให้ “คน” เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา จึงทำให้การติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ดังกล่าว ไม่สามารถใช้เครื่องชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมาได้ เพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงไม่ได้หมายความว่า ประชาชนจะมีความอยู่ดีมีสุขในระดับสูงตามไปด้วย จำเป็นต้องมีเครื่องชี้วัดใหม่ซึ่งครอบคลุมหลายมิติเพื่อวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนได้อย่างเป็นองค์รวม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายที่มีต่อคนขึ้น เรียกว่า “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาแบบองค์รวมตามปรัชญาของแผนต่อไป

2 แนวคิด

“ความอยู่ดีมีสุข”

การกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ได้สะท้อนแนวคิดการพัฒนา “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าประสงค์ของทุกสังคม อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความ “ความอยู่ดีมีสุข” ค่อนข้างซับซ้อน ในอดีตได้มีพัฒนาการในแนวคิดต่างๆ ที่ใกล้เคียงกับความหมายของ “ความอยู่ดีมีสุข” มากมาย อาทิ ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และการพัฒนาคนของ UNDP เป็นต้น แต่ความคิดดังกล่าวยังมีความแตกต่างหรือยังไม่ครอบคลุมความหมายทั้งหมดของ “ความอยู่ดีมีสุข” ดังนั้น ก่อนที่จะมีการนำเสนอผลการพัฒนาที่มีต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย จึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับแนวคิด ความหมายและขอบเขตความอยู่ดีมีสุขให้ชัดเจน

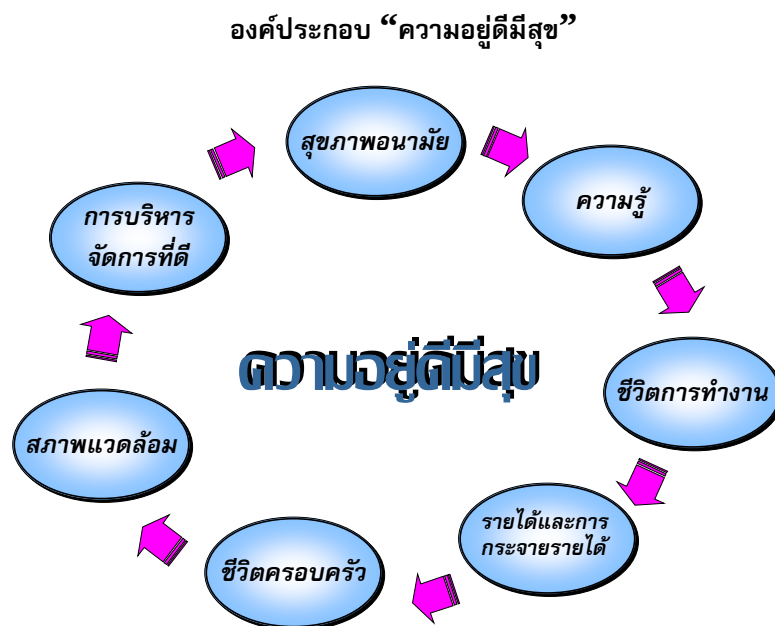
กรอบแนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข” อาจถือได้ว่าพัฒนามาจากกรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศของศาสตราจารย์มาตยา เซน (พ.ศ. 2528) ซึ่งได้ระบุไว้ว่า “ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา คือ การทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถบรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่ต้องการ และปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกวิธีการไปสู่ความสำเร็จด้วยตัวของเขาเอง ส่วนการมีรายได้จะเป็นเพียงเครื่องมือหรือทางผ่านไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น” แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน และการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคน และกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือ การพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนเท่านั้นเอง ดังนั้น “ความอยู่ดีมีสุข” จึงต้อง พิจารณาในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าและถือเป็นความสำเร็จของแต่ละปัจเจกบุคคล ไม่ใช่เพียงแค่การพัฒนา “เครื่องมือ” ที่ประชาชนเป็นเจ้าของและใช้ไปสู่จุดหมายปลายทางเท่านั้น

เช่นเดียวกับมาตรฐานการดำรงชีวิต (The Standard of Living) ที่ไม่ใช่เป็นเรื่องของการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการ แต่เป็นเรื่องของการดำรงชีวิต ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ศาสตราจารย์เซน ได้พัฒนาความคิดเกี่ยวกับ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” (Functionings and Capabilities) เพื่ออธิบายความอยู่ดีมีสุข โดย “ภารกิจ” หมายถึง ความสำเร็จ และ “สมรรถภาพ” หมายถึงความสามารถที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ โดย “ภารกิจ” เป็นเรื่องที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเลือกดำเนินชีวิตของแต่ละปัจเจกบุคคล ในขณะที่ “สมรรถภาพ” เกี่ยวข้องกับทางเลือกหรืออิสรภาพที่บุคคลสามารถเลือกในการดำรงชีวิตหรือแสวงหาความสำเร็จในชีวิต ดังนั้น ความอยู่ดีมีสุขของคนในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไปตามวิถีการดำเนินชีวิตและการแสวงหาความสำเร็จในชีวิตของคนในสังคมนั้น และเป็นเรื่องที่ต้องมองอย่างเป็นองค์รวม เพราะมีความเชื่อมโยงของการพัฒนามิติต่างๆ อย่างแยกกันไม่ออก

การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขของคนไทยแบบองค์รวมตาม ปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานั้น แนวคิดซึ่งแสดงถึงความหมายหรือความเข้าใจร่วมกันของสถานะความอยู่ดีมีสุขโดยรวมของคนไทยมีดังนี้

“ความอยู่ดีมีสุข หมายถึง การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ”

องค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขตามความหมายข้างต้นครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม จำแนกได้เป็น 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านสุขภาพ อนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เกิดผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนได้อย่างแท้จริง



สุขภาพอนามัย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการแรกของความอยู่ดีมีสุข การมีสุขภาพอนามัยที่ดี หมายถึง ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากการสร้างสุขภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญา รวมถึงการมีภาวะโภชนาการที่ดี การรู้จักป้องกันดูแลสุขภาพที่ดีของตนเองและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งจะ使人มีอายุยืนยาว สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข สร้างสรรค์ประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัวและสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพ

ความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เพราะความรู้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของคนให้มีทักษะความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การที่คนเราจะมีความรู้ได้นั้น จะต้องได้รับการศึกษา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างโอกาสและพัฒนาสติปัญญาและกระบวนการเรียนรู้ของคนให้สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น” เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและใช้ประสบการณ์ ศักยภาพ และทักษะของตนให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ชีวิตการทำงาน เป็นปัจจัยกำหนดความอยู่ดีมีสุขของคน นอกจากจะต้องมีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับการศึกษาแล้ว การทำงานจะเป็นที่มาของรายได้และอำนาจซื้อ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีงานทำที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้คนเราสามารถดูแลความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้และยังประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

รายได้และการกระจายรายได้ ความขัดสนในด้านรายได้ในการยังชีพ การมีปัญหาค่าใช้จ่ายเกินตัวและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในระดับสูง ย่อมสะท้อนการอยู่อย่างเปราะบางในสังคม ดังนั้น ความอยู่ดีมีสุขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอำนาจซื้อเพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ได้มาตรฐาน และหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

ชีวิตครอบครัว ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งต่อคนในการดำรงชีวิต ความสัมพันธ์ในครอบครัวถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” ครอบครัวอยู่ดีมีสุขคือ ครอบครัวที่มีความรัก ความอบอุ่น อบอุ่นทางหน้าที่ของครอบครัว มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ลดปัจจัยเสี่ยงของครอบครัว สามารถพึ่งตนเองได้ และมีการเกื้อกูลสังคมอย่างมีคุณธรรม

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข สภาพแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี เอื้อต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตในสังคม การมีสภาพแวดล้อมที่ดีหมายความว่าความรวมถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง การได้รับบริการสาธารณสุขที่พอเพียง และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลคุณภาพการดำรงชีวิตให้เกิดการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของคน

การบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีการดูแลคนในสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบภาครัฐ ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย และรัฐกับประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน นำไปสู่สังคมที่คนในสังคมจะอยู่ดีมีสุขตลอดไป

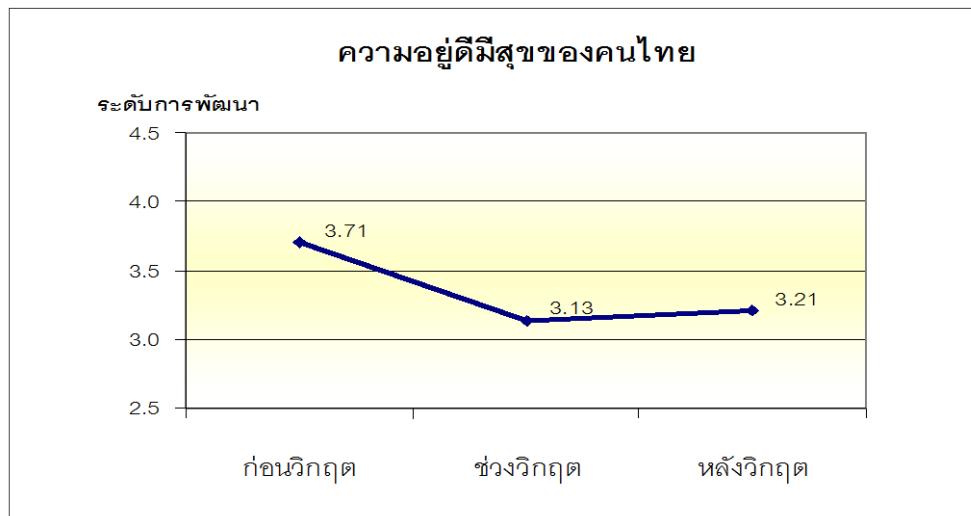
ภายใต้แนวคิดและองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขดังกล่าว การประเมินผลการพัฒนาครั้งนี้ จึงได้พยายามที่จะพัฒนา “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” (Well-Being Index) ขึ้น ซึ่งเป็นดัชนีรวมของ องค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ และสภาพแวดล้อม ส่วนอีก 2 องค์ประกอบคือ ชีวิตครอบครัวและการบริหารจัดการที่ดีของรัฐอยู่ ระหว่างการศึกษาและพัฒนาเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ในการ ประเมินผลการพัฒนาที่มีต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยดังกล่าว จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลการพัฒนา ของทุกองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขไปพร้อมๆ กันและให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยบางเรื่อง จะเป็นการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายหรือผลลัพธ์ ในขณะที่บางเรื่องจะเป็นการวัดการเปลี่ยนแปลง หรือปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การยกระดับความอยู่ดีมีสุข นอกจากนี้ยังได้กำหนด“ระดับความสำเร็จของ การพัฒนา” ไว้ 4 ระดับ เพื่อเปรียบเทียบให้ทราบถึงผลกระทบหรือผลลัพธ์ และการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2535-2539) ระหว่างวิกฤต (ปี 2540-2541) และหลังวิกฤต (ปี 2542-2544) พร้อมทั้งนำเสนอผลการพัฒนาขององค์ประกอบความอยู่ดีมีสุข แต่ละด้านดังกล่าว และแนวทางดำเนินการเพื่อปรับปรุงและพัฒนาความอยู่ดีมีสุขของคนไทยใน ระยะต่อไป

3

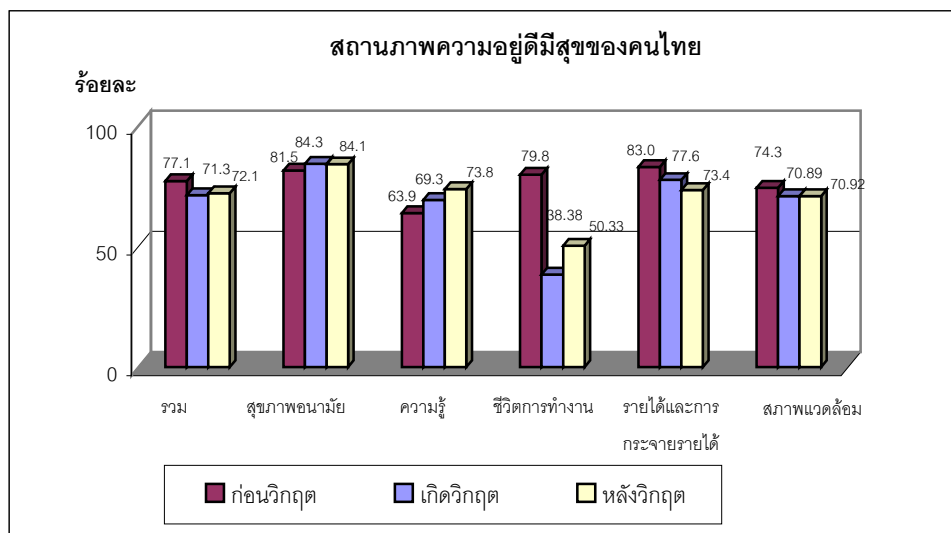
ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

3.1 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมลดลงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สาเหตุที่ทำให้ ความอยู่ดีมีสุขลดลงคือ การว่างงาน ความไม่มั่นคงในการทำงาน คนยากจนมีเพิ่มมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างรายได้สูงขึ้น และคนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน

(1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยลดลงและยังไม่กลับไปสู่ระดับเดิมก่อนที่จะเกิด วิกฤต ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุขโดยรวมอยู่ในระดับ ร้อยละ 77.1 แต่ ผลกระทบจากวิกฤตทำให้ดัชนีรวมลดลงเหลือร้อยละ 71.3 ในช่วงวิกฤต และสองปีหลังจากนั้นจึง เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คือร้อยละ 72.1 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระดับความสำเร็จของการพัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาความ อยู่ดี มีสุข พบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมยังคงอยู่ในระดับที่ไม่ เปลี่ยนแปลง คือ ลดลงจากระดับ 3.7 ในช่วงก่อนวิกฤต มาเป็นระดับ 3.1 ในช่วงวิกฤต และ เพิ่มขึ้นเพียง เล็กน้อยเป็น 3.2 ภายหลังวิกฤตผ่านพ้นไป



(2) การว่างงานและความไม่มั่นคงในการทำงานส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยมากที่สุด ภาวะการว่างงานอย่างรุนแรงในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และความไม่มั่นคงในการทำงานยังอยู่ในระดับต่ำมาก โดยดัชนีชีวิตการทำงานลดลงจากร้อยละ 79.8 ช่วงก่อนวิกฤต เหลือเพียงร้อยละ 38.4 ในช่วงวิกฤต แม้หลังวิกฤตกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50.3 แต่ยังต่ำกว่าก่อนวิกฤตเป็นอันมาก ขณะเดียวกันปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เพิ่มสูงขึ้น เห็นได้จากค่าดัชนีลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 83.0 เหลือร้อยละ 77.6 ในช่วงวิกฤต และยังคงลดลงอีกเหลือร้อยละ 73.4 ภายหลังวิกฤต ส่วนปัญหาสภาพแวดล้อมในด้านที่อยู่อาศัยและบริการด้านสาธารณสุขพบคอยู่ในระดับไม่เปลี่ยนแปลง แต่ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยค่าดัชนี ลดลงจากร้อยละ 78.3 เหลือร้อยละ 61.8 และร้อยละ 56.2 สำหรับความอยู่ดีมีสุขซึ่งสะท้อนจากด้านสุขภาพอนามัยและการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงไปทิศทางที่ดีขึ้นดังจะเห็นได้จากดัชนีของทั้งสองด้านมีค่าเพิ่มขึ้นและระดับการพัฒนาที่เพิ่มขึ้น



ตารางที่ 1 สถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ช่วงเวลา องค์ประกอบดัชนี	ดัชนี(%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต (2542-2544)	ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต (2542-2544)
1. สุขภาพอนามัย	81.5	84.3	84.1	4.15	4.43	4.41
อายุขัยเฉลี่ย	86.2	87.6	88.5	4.62	4.76	4.85
ประชาชนที่สุขภาพดี	84.7	84.7	84.9	4.47	4.47	4.49
การมีหลักประกัน	72.0	80.3	78.2	3.20	4.03	3.82
2. ความรู้	63.9	69.3	73.8	2.39	2.93	3.38
จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	76.7	82.2	88.9	3.67	4.22	4.89
การเข้าเรียนมัธยมต้นและปลาย	60.6	70.5	73.4	2.06	3.05	3.34
ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	47.9	45.0	47.4	1.60	1.50	1.58
3. ชีวิตการทำงาน	79.8	38.4	50.3	3.98	1.28	1.68
การมีงานทำ	100.0	45.9	61.9	5.00	1.53	2.19
ความมั่นคงในการทำงาน	24.6	25.4	26.1	0.82	0.85	0.87
4. รายได้และการกระจายรายได้	83.0	77.6	73.4	4.30	3.76	3.34
สัดส่วนประชาชนที่ยากจน	87.7	76.9	70.4	4.77	3.69	3.04
การกระจายรายได้	77.7	78.3	76.2	3.77	3.83	3.62
5. สภาพแวดล้อม	74.3	70.9	70.9	3.43	3.09	3.09
ที่อยู่และสาธารณูปโภค	63.0	68.6	72.7	2.30	2.86	3.27
ความปลอดภัยในชีวิต	78.3	61.8	56.2	3.83	2.18	1.87
สิ่งแวดล้อม	79.5	79.9	79.8	3.95	3.99	3.98
ความอยู่ดีมีสุขโดยรวม	77.1	71.3	72.1	3.71	3.13	3.21

หมายเหตุ :

1. ตัวเลขแต่ละช่วงใช้ข้อมูลล่าสุดที่มี

2. ระดับการพัฒนา 4 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3

= ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9

ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า

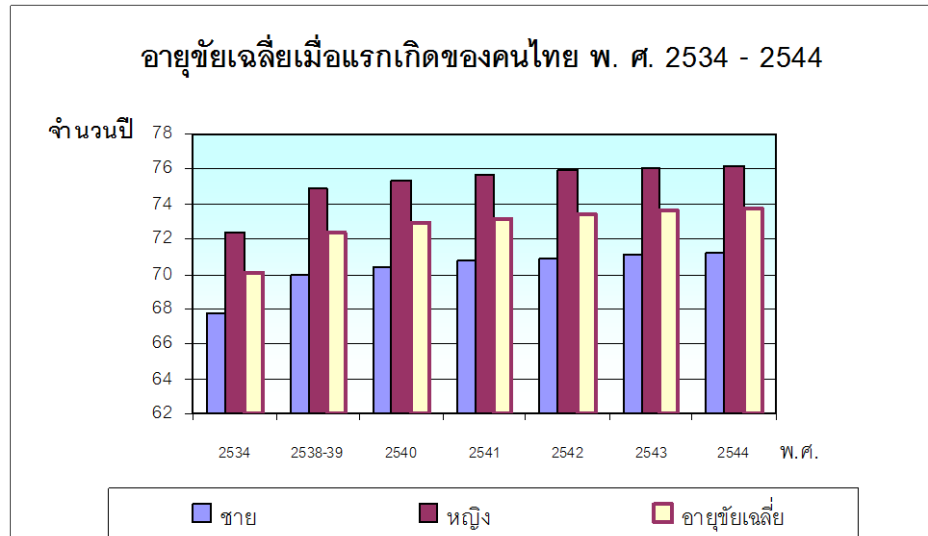
= ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.2 วิกฤตเศรษฐกิจไม่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในด้านสุขภาพอนามัย

นอกจากเรื่องพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพของประชาชน

(1) คนไทยมีอายุยืนขึ้น ผลสำเร็จของการพัฒนาสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องในระยะยาวมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นจาก 70.1 ปี ในปี 2534 เป็น 73.7 ในปี 2544 มากกว่าคนในภูมิภาคเดียวกันที่อยู่ในระดับเฉลี่ย 66 ปี แต่ยังต่ำกว่าสิงคโปร์ที่มีอายุสูงถึง 78 ปี ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากอัตราการตายในกลุ่มเด็กทารกที่ลดลง ประกอบกับการให้บริการของรัฐ ทั้งการควบคุมป้องกันโรค การสาธารณสุขมูลฐาน และการขยายบริการสาธารณสุขทั้งปริมาณและคุณภาพ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่จะเพิ่มอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยให้เท่ากับประเทศสิงคโปร์หรือเพิ่มสูงถึงระดับ 80 ปี ตามเป้าหมายที่พึงประสงค์คงจะ

เป็นเรื่องที่ทำลายมากต่อความสำเร็จของการพัฒนาสุขภาพอนามัยในอนาคต เนื่องจากอัตราการตายของกลุ่มเด็กทารกลดลงใกล้เคียงจุดอิ่มตัว ขณะที่กลุ่มอื่นๆ มีแนวโน้ม การตายสูงขึ้น



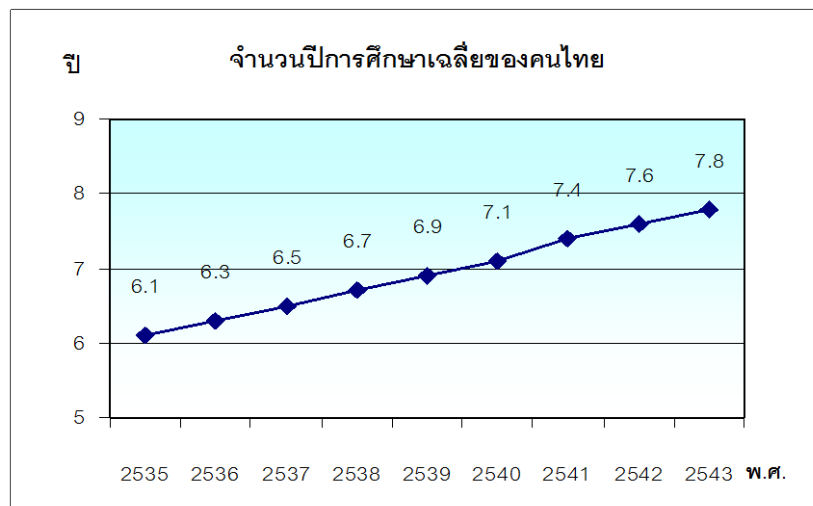
(2) คนไทยมีสุขภาพแข็งแรงขึ้นโดยการเจ็บป่วยลดลงมาก แต่ยังมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ โดยภาวะการเจ็บป่วยลดลงจากร้อยละ 23.1 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 15.1 ในปี 2544 และการขาดสารอาหารของประชากรกลุ่มต่างๆ ลดลง อย่างไรก็ตาม ยังมี ความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณสุขระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบท และระหว่างภาค ส่งผลให้ การเจ็บป่วยของคนในชนบทมีอัตราสูงกว่าในเมือง ภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตรา การเจ็บป่วยสูงกว่าภาคอื่นๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่มีอัตราต่ำสุด นอกจากนี้ ประชาชน ส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในการป้องกันรักษาสุขภาพ ขาดการออกกำลังกาย และมีพฤติกรรม เสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพส่งผลให้แนวโน้มของการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้เพิ่มขึ้น เช่น โรคเอดส์ โรคหัวใจ และโรคมะเร็ง เป็นต้น ตลอดจนแนวโน้มสุขภาพจิตของคนไทย ที่แย่ลง เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงมากขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ

(3) ที่ผ่านมคนไทยได้รับการคุ้มครองสุขภาพแล้วเกือบร้อยละ 80 โดยรัฐได้ จัดให้มีหลักประกันด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องและหลากหลายรูปแบบ ทำให้สามารถบริการ ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจรัฐยังได้จัดงบประมาณจาก ต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือให้หลักประกันแก่ประชาชนที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจและไม่สามารถ เข้าถึงบริการสาธารณสุข พร้อมทั้งริเริ่มโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามนโยบายเร่งด่วน ดังนั้น ในปี 2545 คนไทยทุกคนจะมีหลักประกันสุขภาพโดยถ้วนหน้าและทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ยังมีประเด็นเรื่องระบบและการบริหารจัดการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีคุณภาพและยั่งยืนต่อไป

3.3 คนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหา

“การคิดเป็นทำเป็น”

(1) รัฐประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนปีเฉลี่ยที่คนไทยได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 6.1 ปี ในปี 2535 เป็น 7.8 ปี ในปี 2543 ทั้งนี้เนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาการศึกษาให้ความสำคัญกับการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แต่ผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาดังกล่าวยังเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า สามารถเพิ่มได้เพียง 1.7 ปี ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา ทั้งยังเป็นระดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ซึ่งมีการศึกษาเฉลี่ย 9 – 11 ปี นอกจากนี้ พบว่าแม้ความสามารถในการรู้หนังสือของคนไทยอยู่ในระดับดี โดยคนไทยร้อยละ 95 สามารถอ่านออกเขียนได้ แต่การพัฒนาการเรียนรู้อของคนไทยที่จัดได้ว่า “คิดเป็น ทำเป็น” ซึ่งพิจารณาจากอัตราการเรียนรู้มีเพียงร้อยละ 54 หรือประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศ โดยช่องว่างการเรียนรู้อระหว่างกลุ่มและระหว่างเมืองกับชนบทยังคงมีอยู่



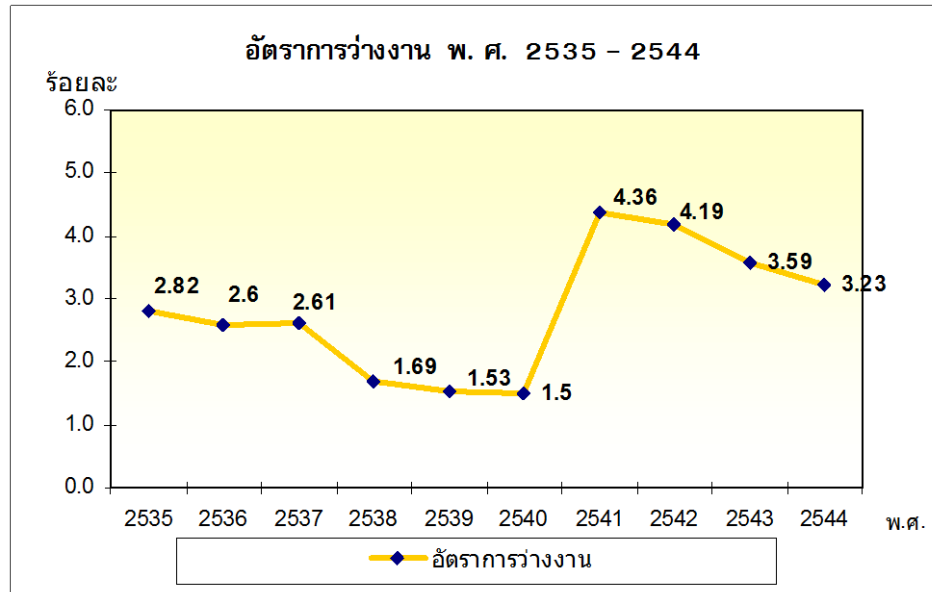
(2) โอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนทุกกลุ่มอายุเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา สำหรับชั้นมัธยมศึกษาแม้ว่าจะมีทิศทางเพิ่มขึ้น แต่วิกฤตเศรษฐกิจทำให้การเข้าเรียนต่อระดับนี้ลดลง ทั้งมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ภาครัฐได้ใช้มาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว เป็นผลให้ การเข้าเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในช่วงหลังวิกฤตกลับเพิ่มขึ้น แต่การเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายยังคงมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเข้าเรียนต่อลดลงคือการขาดแคลนทุนทรัพย์สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเรียนมากที่สุดโดยค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ เป็นภาระมากกว่าค่าเล่าเรียน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายอาหารกลางวันเป็นภาระมากที่สุด

(3) ปัญหาการจัดการศึกษาคือปัญหาคุณภาพการศึกษา แม้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและการขยายโอกาสทางการศึกษามีทิศทางที่ดีขึ้น แต่ประเทศไทยยังคงเผชิญหน้ากับปัญหาคุณภาพการศึกษาที่มีแนวโน้มลดต่ำลง โดยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ เมื่อพิจารณาจากผลคะแนนการทดสอบวิชาหลัก 4 วิชา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษา อังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ของนักเรียนยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และมีแนวโน้ม ที่ต่ำลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น โดยเฉพาะด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ที่ยังมีปัญหาทุกระดับ การศึกษา ทั้งยังต่ำกว่าเกือบทุกประเทศในเอเชีย ยกเว้นอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อคุณภาพและศักยภาพของคนไทยในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สาเหตุสำคัญเนื่องจากหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนยังไม่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ สื่อ และเทคโนโลยียังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเพียงพอเหมาะสม การบริหารและการจัดการศึกษายังมี ลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการงบประมาณไม่มี ประสิทธิภาพ รวมทั้งยังไม่มีมาตรฐานการศึกษาและกระบวนการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านระดับสติปัญญาของเด็กวัยเรียนเกือบครึ่งหนึ่งที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำน่าเป็นห่วง และจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณภาพของคนไทยในอนาคต

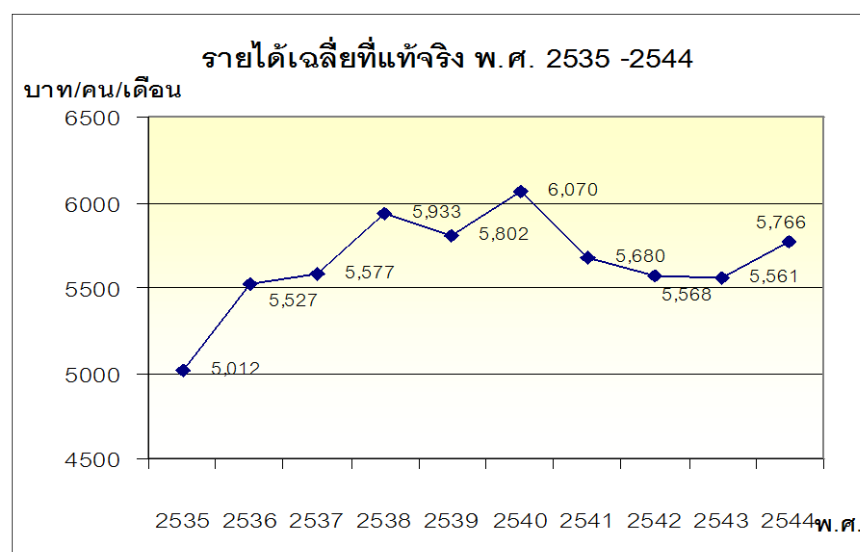
3.4 วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง โดยการว่างงาน เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า ในช่วง

วิกฤต

(1) วิกฤตเศรษฐกิจทำให้คนไทยว่างงานมากขึ้นและปัจจุบันยังไม่กลับคืนสู่ ภาวะปกติเหมือนช่วงก่อนวิกฤต ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจตลาดแรงงานอยู่ในสภาวะดี ตัว มีการจ้างงานเต็มที่ โดยมีอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 1.5 หรือจำนวน 0.49 ล้านคน ในปี 2539 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบทำให้ ธุรกิจปิดกิจการจำนวนมาก การจ้างงานลดลงอย่าง รุนแรง จากจำนวนผู้มีงานทำ 31.5 ล้านคน ในปี 2540 เหลือ 30.1 ล้านคน ในปี 2541 ทำให้ อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.4 ในปี 2541 หรือ คิดเป็นคนว่างงานถึง 1.41 ล้านคน เพิ่มขึ้นกว่าก่อนวิกฤตถึง 2.8 เท่า กลุ่มที่กระทบมากคือ กลุ่มก่อสร้างและอุตสาหกรรมที่ถูกเลิกจ้าง และต้องอพยพกลับไปในชนบท อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อลดผลกระทบ ทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานและส่งเสริมการมีงานทำ ทำให้ อัตราการว่างงานลดลงต่อเนื่องเหลือร้อยละ 3.2 หรือคิดเป็นคนว่างงาน 1.1 ล้านคน ในปี 2544 หรือเพิ่มขึ้นจากก่อนวิกฤต 2.2 เท่าตัว อย่างไรก็ตาม ภาวะการว่างงานดังกล่าว บ่งชี้ ว่าปัจจุบัน ตลาดแรงงานยังไม่กลับคืนสู่ภาวะปกติเหมือนช่วงก่อนวิกฤต โดยกลุ่มคนว่างงานส่วนใหญ่ ร้อยละ 60 เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา ซึ่งไม่มีความมั่นคงในการทำงาน นอกจากนี้ ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มีการทำงานต่ำกว่าระดับเพิ่มขึ้นสูงกว่าช่วงก่อนวิกฤต 1.3 เท่า ซึ่งเป็นผลมาจากการลดกำลังผลิตของผู้ประกอบการ รวมทั้งการลดชั่วโมงการทำงานของลูกจ้าง เพื่อลดต้นทุน



(2) **มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลงอย่างมากในช่วงวิกฤต** สาเหตุมาจากรายได้ที่แท้จริงของแรงงานในช่วงวิกฤตลดลงร้อยละ 6 โดยเฉพาะรายได้พิเศษคือ โบนัส ค่าล่วงเวลา และรายได้อื่นๆ ลดลงมากกว่าร้อยละ 20 ซึ่งเป็นการปรับตัวของตลาดแรงงานในช่วงวิกฤตด้วยวิธีลดรายได้พิเศษเป็นลำดับแรกก่อน แทนการปรับลดค่าจ้างที่เป็นรายได้หลักหรือการปรับลดการจ้างงาน นับได้ว่ามีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของแรงงานในช่วงวิกฤตได้ส่วนหนึ่ง สำหรับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรายได้ที่แท้จริงลดลงมากได้แก่ แรงงานนอกระบบ แรงงานในภาคเกษตร และแรงงานที่มีการศึกษาต่ำ นอกจากนี้ การปรับตัวของแรงงานในช่วงวิกฤตทำให้การเพิ่มของดัชนีผลิตภาพแรงงานน้อยกว่าผลตอบแทนที่ได้รับคือ ดัชนีค่าจ้างแรงงาน สะท้อนถึงปัญหาประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานที่น่าเป็นห่วง



(3) **แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ** ปัจจุบันแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองในระบบประกันสังคมมีเพียงร้อยละ 26 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และกำลังขยายการคุ้มครองแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนเป็นต้นไป ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2545 ซึ่งคาดว่าจะทำให้สามารถคุ้มครองแรงงานได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38 อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรซึ่งส่วนใหญ่ยากจนและเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจมากที่สุด ส่วนของสภาพแวดล้อมในการทำงานพบว่าแรงงานมีสภาพแวดล้อมการทำงานดีขึ้น มีสถานประกอบการปฏิบัติตามหลักความปลอดภัยเพิ่มขึ้นมากถึง 2 เท่าตัว ทำให้คนงานประสบอันตรายและเจ็บป่วยลดลง โดยเฉพาะผู้ประสบอันตรายร้ายแรงจนเสียชีวิตและทุพพลภาพลดลงถึงร้อยละ 50

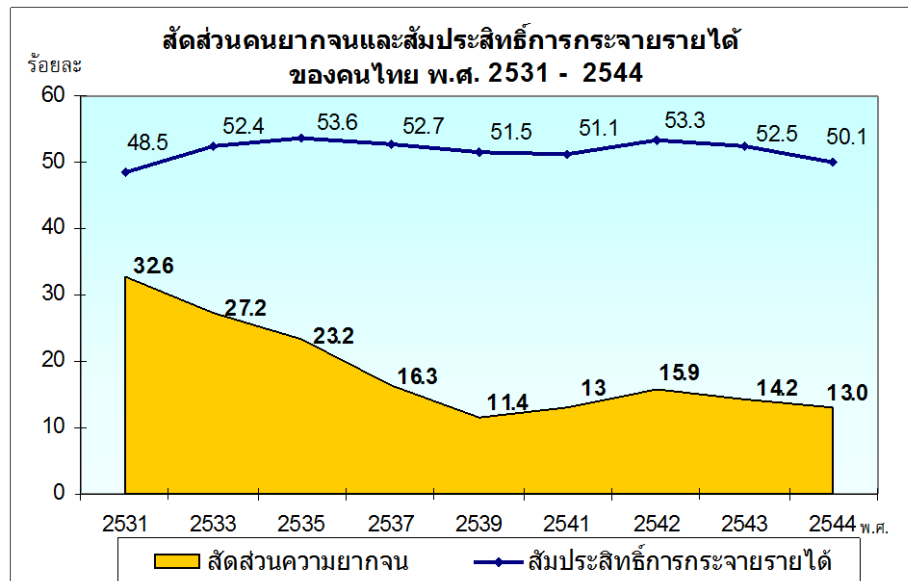
3.5 คนไทยส่วนใหญ่ยากจนลงกว่าเดิมมากขึ้น

(1) **ระดับรายได้ที่แท้จริงของคนไทยหดตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจ** เมื่อเกิดวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรงฉับพลันในกลางปี 2540 ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมในปี 2541 หดตัวลงถึงร้อยละ 10.5 อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.1 ภาคธุรกิจการผลิตขาดสภาพคล่องต้องประสบกับภาวะขาดทุน และล้มเลิกกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานในระดับสูง สภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้ระดับรายได้ต่อประชากรที่แท้จริงหดตัวร้อยละ 11.4 หลังจากนั้นได้เริ่มขยายตัวขึ้นเป็นร้อยละ 3.4 และ 2.0 ในปี 2542 และปี 2543 ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อประชากรที่แท้จริงเท่ากับ 47,393 บาทต่อคน ในปี 2543 ขณะเดียวกันระดับรายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนระหว่างปี 2541-2543 ลดลงร้อยละ 2.3 ต่อปี และมีการปรับลดการใช้จ่ายลงร้อยละ 3.5 ต่อปี

(2) **การกระจายรายได้ยังมีความเหลื่อมล้ำกันสูงมาก** แม้ที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถลดสัดส่วนคนยากจนลงได้อย่างรวดเร็ว แต่ช่องว่างรายได้ของประชาชนยิ่งห่างกันมากขึ้น ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด แม้ในช่วงก่อนวิกฤตภาวะการกระจายรายได้จะดีขึ้นเล็กน้อย แต่วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้สถานการณ์กลับเลวร้ายลงไปอยู่ในจุดที่ใกล้เคียงกับ 10 ปีก่อน และเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 50.1 ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนจนสุด 20 % แรกยังคงมีส่วนแบ่งรายได้ของประเทศต่ำมากเพียงร้อยละ 4.2 ขณะที่คนรวยสุด 20% แรกมีรายได้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง หรือร้อยละ 55.4 ของรายได้ทั้งหมด

(3) **วิกฤตเศรษฐกิจทำให้คนยากจนมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีก 1.4 ล้านคน รวมเป็น 8.2 ล้านคนในปัจจุบัน** ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับสูง ทำให้คนมีงานทำในระดับเต็มที่และมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ภาวะความยากจนลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยลดลงจากร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศหรือจำนวน 17.9 ล้านคน ในปี 2531 เหลือร้อยละ 11.4 หรือ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอยคนว่างงานเพิ่มขึ้นมากและรายได้ลดลง ส่งผลกระทบให้

ปัญหาความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 หรือ 7.9 ล้านคน ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคน ในปี 2542 นั่นคือ มีคนยากจนเพิ่มขึ้นจากก่อนวิกฤตอีก 3.1 ล้านคน เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวในปี 2543-2544 ได้ทำให้ปัญหาเริ่มคลี่คลายดีขึ้น โดย สัดส่วนและจำนวนคนยากจนเริ่มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันลดลงเหลือร้อยละ 13.0 หรือ 8.2 ล้านคน ในปี 2544 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าก่อนวิกฤต 1.4 ล้านคน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนเกิดวิกฤต และยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่องที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

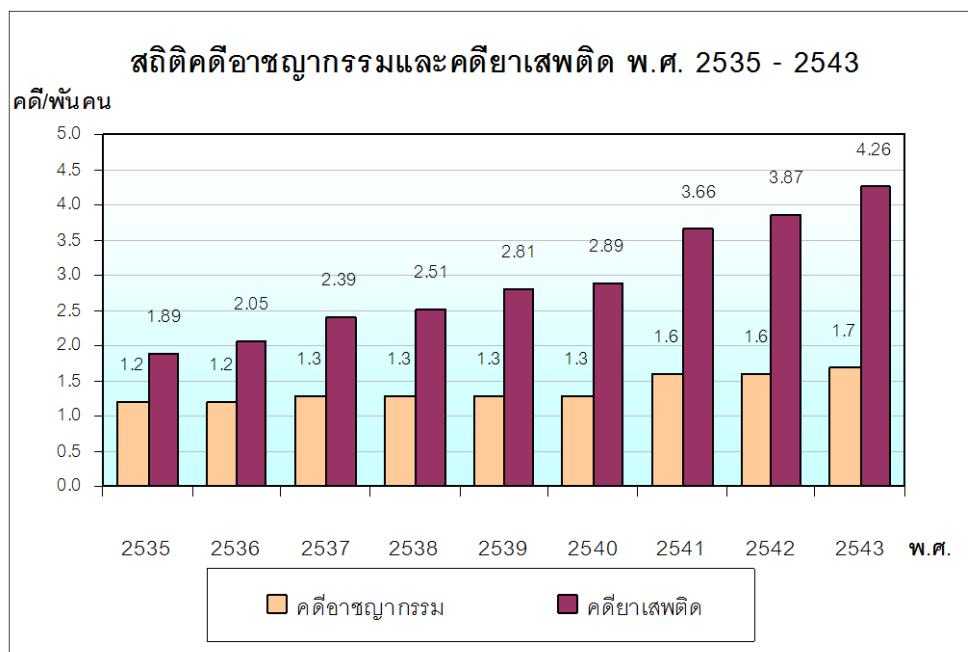


(4) ปัญหาความยากจนที่กลับรุนแรงขึ้นส่งผลกระทบต่อคนในชนบท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าคนในเมืองและภูมิภาคอื่น ๆ จากการวิเคราะห์ช่องว่างความยากจนและวัดระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน สรุปได้ว่าช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้ของคนจนสูงกว่าก่อนวิกฤต โดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ ก็มีปัญหาความยากจนรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน กลุ่มคนยากจนที่ได้รับผลกระทบรุนแรงดังกล่าวคือ คนในชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดและต่อเนื่องมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์กับปัญหาความยากจนคือ ขนาดครัวเรือนใหญ่ที่มีอัตราการใช้พื้นที่สูง ลักษณะของหัวหน้าครัวเรือนที่สูงอายุ มีการศึกษาน้อย และอาชีพการเกษตร รวมทั้งมีขนาดการถือครองที่ดินต่ำ ขณะเดียวกันการจัดสวัสดิการของรัฐยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เท่าที่ควร

3.6 แม้สภาพแวดล้อมของคนไทยด้านที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคดีขึ้น แต่ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

(1) คนไทยมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและได้รับบริการสาธารณูปโภคมากขึ้น โดยคนไทยโดยรวมมีความมั่นคงในการมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าคนกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลจะยังคงต้องเผชิญกับปัญหาด้านที่อยู่อาศัยอยู่ กลุ่มเสมียน พนักงานขาย และบริการยังคงเป็นกลุ่มที่มีโอกาสมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองน้อยที่สุด

(2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินคือ เรื่อง อาชญากรรมและยาเสพติด วิฤตเศรษฐกิจทำให้ประชาชนถูกคุกคามโดยปัญหาอาชญากรรมมากขึ้น สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากรได้เพิ่มขึ้นจาก 1.3 คดี/พันคน ในปี 2539 เป็น 1.7 คดี/พันคน ในปี 2543 โดยเป็นคดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครถึง 1 ใน 4 ของคดีทั้งประเทศ ขณะที่ปัญหา ยาเสพติดขยายตัวแพร่ระบาดรุนแรงกลายเป็นปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 2.8 คดี/พันคน เป็น 4.3 คดี/พันคน ในช่วงเดียวกัน พื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร สัดส่วนคดียาเสพติดในกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 30 ของคดียาเสพติดทั้งประเทศ ปัญหาสำคัญคือ พบว่า ผู้ที่ถูกจับกุมในคดียาเสพติดมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเด็กและเยาวชน โดยมีแนวโน้มที่เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี จะเสพยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น



(3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาความเสื่อมโทรมอยู่มาก

โดยเฉพาะป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยปีละ 2.4 ล้านไร่ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แม้รัฐได้พยายามชะลอการสูญเสียป่าไม้ด้วยการส่งเสริมการปลูกป่าและยกเลิกสัมปทาน แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าไม้เพียง 81.1 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์อันตรายต่อความสมดุลของระบบนิเวศ สำหรับคุณภาพแหล่งน้ำโดยรวมยังเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ ยกเว้น แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง และท่าจีนตอนล่างที่มีปัญหาชั้นวิกฤต นอกจากนี้ทรัพยากรป่าและน้ำยังมีแนวโน้มขาดแคลนมากขึ้น เนื่องจากความต้องการขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ส่วนมลพิษสิ่งแวดล้อมมีปัญหารุนแรงเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ทั้งในด้านมลพิษทางอากาศ การจราจรแออัด ปริมาณขยะและกากของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้น รวมถึงปัญหาสารเคมีอันตรายในภาคเกษตรที่ก่อสารพิษตกค้างกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อมของประชาชน

4

บทสรุป

การประเมินผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในมิติต่างๆ ของการพัฒนา อันได้แก่ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ และสภาพแวดล้อม สรุปได้ว่า

“ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมลดลงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และยังคงอยู่ในสภาพเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง วิกฤตเศรษฐกิจถึงแม้จะไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและโอกาสการเรียนรู้ก็ตาม แต่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการมีงานทำและชีวิตการทำงาน คนไทยว่างงานมากขึ้นอย่างน่าวิตก และยากจนลงกว่าเดิมมากขึ้น คนไทยมีปัญหาน้อยในด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขไปภาค แต่มีปัญหามากในเรื่องความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งรุนแรงขึ้น นอกจากนี้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงคุกคามคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอยู่อย่างต่อเนื่อง

แนวทางการพัฒนาระยะต่อไปที่ควรให้ความสำคัญ เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทย จะต้องดำเนินการในด้านการพัฒนาศักยภาพของคนทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และทักษะความรู้ให้สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น ” ให้ปรับตัวเข้ากับสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วและดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ควบคู่ไปกับการจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง มีคุณภาพเพียงพอต่อการสร้างงานและเพิ่มรายได้ของประชาชน แก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ปรับปรุงการบริหารจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.1 พัฒนาศักยภาพคนไทยให้สามารถนำความรู้ไปช่วยเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพและหารายได้ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดย

(1) ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและ **เป็นธรรม** โดยจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้มีรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าที่เป็นอยู่ ให้การอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใดแบบหนึ่งสำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส

(2) **พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา** โดยการปรับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การพัฒนาครูและสื่อการเรียน การวัดและประเมินผลผู้เรียน การวิจัยพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาและการตรวจสอบ การบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) **ยกระดับทักษะฝีมือแรงงานและกำลังคนให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป** โดยให้มีการวิจัยพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่มาพัฒนาการเรียนและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจยุคใหม่ การพัฒนาเทคโนโลยีบนพื้นฐานการพึ่งตนเอง และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

4.2 ปรับปรุงการบริหารจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยให้ระบบประกันสุขภาพมีทั้งคุณภาพและความยั่งยืน คุ้มครองแรงงานนอกระบบ และการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1) **พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม** กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มยากจนและกลุ่มเสี่ยง ให้ชุมชนและภาคีการพัฒนา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดำเนินงานการคุ้มครองทางสังคมมากยิ่งขึ้น

(2) **ขยายระบบประกันสังคมให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ** แรงงานภาคเกษตรที่ยังขาดหลักประกันที่มั่นคงในด้านรายได้และสวัสดิการรองรับที่เพียงพอ

(3) **ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชนในการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และการป้องกันปัญหาอาชญากรรม

4.3 แก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในด้านนโยบายและกลไกการจัดการที่เอื้อประโยชน์ต่อคนยากจน พร้อมกับการพัฒนาศักยภาพและโอกาสในการประกอบอาชีพและเพิ่มรายได้ของคนยากจน รวมทั้งการจัดการบริการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ดังนี้

(1) เพิ่มศักยภาพและโอกาสแก่คนยากจน โดยการเพิ่มทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้ยากจน คือ กลุ่มครัวเรือนเกษตรกรและแรงงานรับจ้างภาคเกษตร การแก้ปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรยากจน การส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาความยากจนในชุมชน

(2) ใช้นโยบายการคลังในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยใช้มาตรการทางภาษี เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ซึ่งเป็นผลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา และแก้ไข้ปัญหาโครงสร้างซึ่งเป็นสาเหตุของความยากจนควบคู่กันไป

4.4 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน ส่งเสริมแนวคิด ศักยภาพ และขีดความสามารถในการบริหารจัดการการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระจายอำนาจตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารจัดการให้แก่ชุมชนและประชาชน

สุขภาพอนามัย

1 ความนำ

สุขภาพอนามัยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการแรกของความอยู่ดีมีสุขของคนไทย การมีสุขภาพอนามัยที่ดี หมายถึง ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งเกิดจากการสร้างสภาวะที่ดี (สุขภาวะ) ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย ทางจิต ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ ตามคำนิยามขององค์การอนามัยโลกที่ให้ความหมายของสุขภาพไว้ว่า “Health is complete, mental, social and spiritual well-being” ดังนั้น สุขภาพจึงเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นองค์รวมทั้งตนเอง ครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่นๆ และเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้บุคคลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองและใช้ชีวิตอย่างมีความสุข นับตั้งแต่เริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดา ผ่านการเจริญเติบโตในแต่ละช่วงวัย และดำเนินชีวิตอยู่จนกระทั่งถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ในฐานะทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเมื่อประเมินจากมิติด้านสุขภาพอนามัยตามเครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข” (Well-Being Index ; WBI) ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพัฒนาขึ้น มาจากแนวคิดที่ว่าคนจะอยู่ดีมีสุขได้ส่วนหนึ่งต้องมีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งจะต้องเริ่มจากการดูแลรักษาสุขภาพอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เกิดจนตาย เพื่อให้บุคคลมีพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญาอย่างสมบูรณ์ ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีพฤติกรรม การดำรงชีวิตที่เหมาะสม ตระหนักถึงภัยอันตรายที่มีผลเสียต่อร่างกายและจิตใจ เพื่อลดโอกาส การเสียชีวิตก่อนวัยอันควรด้วยเหตุที่สามารถป้องกันได้ รวมถึงการมีหลักประกันจากภาครัฐ ในการได้รับบริการ รักษาพยาบาล เมื่อยามเจ็บไข้ได้ป่วย อย่างมีมาตรฐานที่เพียงพอและทั่วถึง ซึ่งจะส่งผลให้คนไทยมีอายุยืนยาวอย่างมีคุณภาพ สามารถมีชีวิตอยู่อย่างเป็นปกติสุขในสังคม รวมทั้งสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้ตลอดไป

2 แนวทางการพัฒนาสุขภาพอนามัย

การพัฒนาประเทศกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสุขภาพอนามัยของคนไทยอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

2.1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 แนวทางการพัฒนาสุขภาพอนามัยได้ให้ความสำคัญในด้านการรักษาพยาบาลและการกำจัดการระบาดของโรคติดต่อ โดยมุ่งขยายสถานบริการสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับต่างๆ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เร่งรัดการผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข การควบคุมป้องกันโรคติดต่อ การวางแผนครอบครัว การดูแลอนามัยแม่และเด็ก การปรับปรุงบริการสาธารณสุข และพัฒนาระบบสาธารณสุขมูลฐานแก่ประชาชนในชนบท การพัฒนาสถานบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพมาตรฐาน ตลอดจนความพยายามที่จะสร้างหลักประกันด้านสุขภาพแก่คนไทยทุกคนเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่า ผลการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเป็นเวลานานและความก้าวหน้าทางการแพทย์ได้ประสบผลสำเร็จค่อนข้างมากในการลดอัตราการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคระบาดและโรคติดต่อร้ายแรง ภาวะโภชนาการได้รับการพัฒนาดีขึ้นเป็นลำดับ ส่งผลให้คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นเป็น 69.9 ปีในเพศชาย และ 74.9 ปีในเพศหญิง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร เริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ภาวะประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ สัดส่วนประชากรวัยเด็กเริ่มลดลง การเจ็บป่วยและตายเปลี่ยนแปลงไปจาก การเจ็บและตายด้วยโรคติดต่อเข้าสู่ภาวะการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้ เช่น เอดส์ อุบัติเหตุและหัวใจ เป็นต้น

2.2 แนวทางการพัฒนาสุขภาพอนามัย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 มุ่งพัฒนาศักยภาพคนในด้านสุขภาพ ให้สอดคล้องกับแนวการพัฒนาระดับชาติที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อให้คนมีความสุขและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แนวทางการพัฒนาจึงได้ให้ความสำคัญไปที่การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัยให้มากขึ้น โดยมุ่งส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพอนามัยดีถ้วนหน้ามีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการป้องกันโรค ตลอดจนดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองและครอบครัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข การผลิต และการกระจายบุคลากร การพัฒนาระบบการดำเนินงานป้องกันและแก้ปัญหาเอดส์ การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งการปฏิรูประบบบริหารจัดการด้านสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมให้ดีขึ้น

2.3 การพัฒนาสุขภาพอนามัยของคนไทยที่ก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับนั้น เนื่องจากการมีแผนเป็นกรอบดำเนินการที่ชัดเจน และทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีนโยบายผลักดันให้มีการ

ดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง สำหรับนโยบายรัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการสร้างสุขภาพคน มุ่งสร้างระบบบริหารและคุ้มครองสุขภาพ เพื่อให้คนไทยมีสุขภาพอนามัยดีถ้วนหน้า โดยจะดำเนินการปฏิรูประบบสุขภาพ เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมด้านสาธารณสุขของประเทศ และลดค่าใช้จ่ายของประชาชน พร้อมทั้งสร้างหลักประกันและโอกาสการเข้าถึงบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยมีนโยบายเร่งด่วนในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือที่เรียกว่าโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ซึ่งเป็นโครงการที่จะช่วยให้คนไทยได้รับหลักประกันครบถ้วนทุกคน

โดยสรุป ภาครัฐมีความพยายาม ในการพัฒนาสุขภาพอนามัยของคนไทยอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบันนานกว่า 40 ปี อย่างไรก็ตาม วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในหลายด้าน รวมทั้งด้านสุขภาพอนามัย ซึ่งสามารถประเมินผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

3 ผลการพัฒนาสุขภาพอนามัย

การประเมินความสำเร็จในการพัฒนาสุขภาพอนามัยของคนไทย จะให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสุดท้ายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นที่นำไปสู่ผลกระทบสุดท้ายต่อสุขภาพอนามัย ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเมื่อพิจารณาจากสถานะทางสุขภาพอนามัยทั้งร่างกายและจิตใจมีปัจจัยสำคัญ 3 ประการคือ

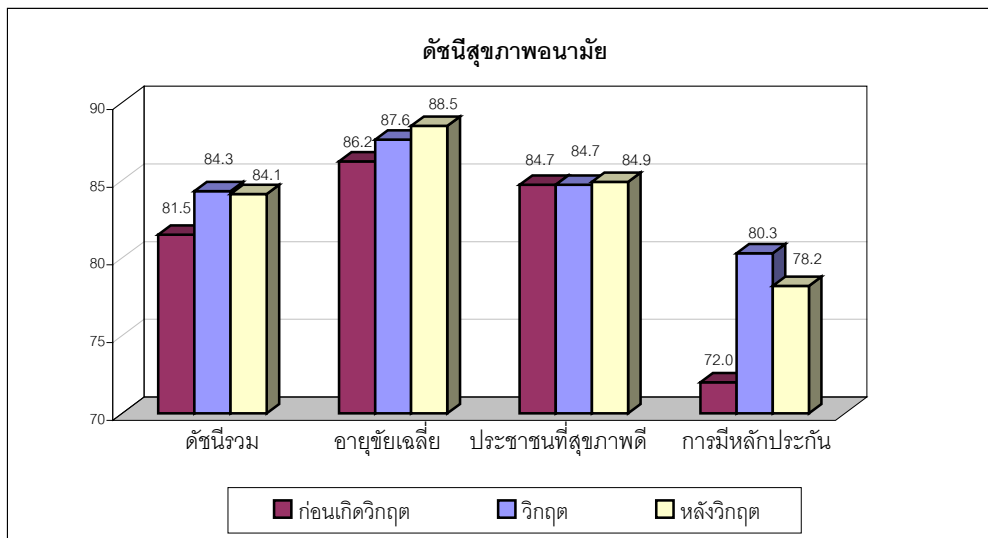
การมีชีวิตยืนยาว เป็นดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายที่แสดงถึงผลสำเร็จของการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรวม พิจารณาจาก “อายุขัยของคนไทย” ที่เป็นผลมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะการตายของคนในกลุ่มอายุต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นโอกาสหรือจำนวนปีที่บุคคลจะสามารถมีอายุยืนยาวได้ โดยไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร

การมีสุขภาพอนามัยดี การมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์แข็งแรงทั้งทางร่างกายจิตใจและอารมณ์ เป็นความปรารถนาของมนุษย์ทุกคนควบคู่ไปกับการมีชีวิตอยู่อย่างยืนยาว เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งสะท้อนได้จาก การมีสุขภาพดีไม่เจ็บป่วย การมีภาวะโภชนาการที่ดีซึ่งมีผลต่อการเจริญเติบโตของทั้งร่างกายและสติปัญญา รวมถึง การรู้จักดูแลรักษาตนเอง หลีกเลี่ยงจากพฤติกรรมเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการทำลายสุขภาพ และการมีสภาพจิตใจที่สดชื่นแจ่มใสไม่วิตกกังวลซึมเศร้า

การเข้าถึงและได้รับโอกาสด้านบริการสาธารณสุขของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะจัดบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมถึงการจัดให้มีหลักประกันสุขภาพประเภทต่างๆ แก่คนไทยอย่างถ้วนหน้า เพื่อโอกาสที่ประชาชน จะ

สามารถเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขของภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อจำกัดด้านฐานะหรือความแตกต่างด้านรายได้

3.1 ผลการประเมินความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยตามกรอบแนวคิดและเครื่องชี้วัดข้างต้น สรุปได้ว่า วิฤตเศรษฐกิจมิได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชน “ดัชนีสุขภาพอนามัย” (Health Composite Index) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ อายุขัยเฉลี่ยสุขภาพของประชาชน และการมีหลักประกันสุขภาพ บ่งชี้ว่า สุขภาพอนามัยของคนไทยยังคงอยู่ในระดับดีขึ้น แม้ในยามที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (2540-2541) ดัชนีสุขภาพอนามัยก็ยังคงเปลี่ยนแปลงไปในระดับที่ดีขึ้นจากร้อยละ 81.5 ในช่วงก่อนวิกฤตเป็นร้อยละ 84.3 และ 84.08 ในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤตตามลำดับ ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาด้านการเข้าถึงและการได้รับโอกาสด้านหลักประกันสุขภาพอยู่บ้างก็ตาม



ความสำเร็จดังกล่าวมี ปัจจัยผลักดันที่สำคัญคือ การมีชีวิตยืนยาวและการมีสุขภาพอนามัยดีซึ่งมีทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ *การมีชีวิตยืนยาวของคนไทย* มีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 73.7 ในปี 2544 และประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น ซึ่งพิจารณาจากภาวะการเจ็บป่วยโดยรวมของประชากร มีอัตราลดลง เล็กน้อยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สำหรับการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนเป็นปัจจัยที่ได้รับผลกระทบเชิงบวกจากวิกฤต เนื่องจากในช่วงวิกฤตรัฐบาลได้จัดสรรเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชียเพื่อการแก้ไขและบรรเทาปัญหาทางสังคมให้แก่ประชาชน ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งเด็ก คนชรา และผู้มีรายได้น้อยมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 11 อย่างไรก็ตามภายหลังจากภาวะวิกฤตที่เงินกู้ดังกล่าวหมดไป จำนวนประชากร ที่มีหลักประกันลดลง ร้อยละ 2.5 ส่งผลให้ดัชนีสุขภาพอนามัยลดลงจากระดับ 4.21

ในช่วงวิกฤตเป็น 4.20 ในช่วงหลังวิกฤต

ตารางที่ 1 ดัชนีสุขภาพอนามัย

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต
	2535-2539	2540-2541	2542-2544	2535-2539	2540-2541	2542-2544
1. อายุขัยเฉลี่ย	86.2	87.6	88.5	4.62	4.76	4.85
2. ประชาชนที่สุขภาพดี	84.7	84.7	84.9	4.47	4.47	4.49
3. การมีหลักประกัน	72.0	80.3	78.2	3.20	4.03	3.82
ดัชนีรวม	81.5	84.3	84.1	4.15	4.43	4.41

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ศสช.

หมายเหตุ :

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3 = ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9
 ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า = ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.2 ความสำเร็จในการพัฒนาสุขภาพอนามัยทำให้ คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 73.7 ปี โดยผลสำเร็จมาจากการตายที่ลดลงในกลุ่มทารก ผลสำเร็จจากการพัฒนาระบบสาธารณสุข ส่งผลให้อายุขัยของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2534 อายุขัยเฉลี่ยของคนไทยอยู่ที่ 70.1 ปี และเพิ่มเป็น 72.4 ปี ในปี 2538-2539 โดยเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยที่ 74.9 ปี เพศชาย 69.9 ปี ทั้งนี้ คณะทำงานคาดประมาณประชากร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้คาดประมาณว่า อายุขัยเฉลี่ยของ คนไทยยัง คงมีแนวโน้ม เพิ่ม สูงขึ้น ทั้งเพศ หญิงและเพศ ชาย โดยในปี 2544 คนไทยจะมีอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับ 73.7 ปี เพศหญิงจะมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 76.2 ปี และเพศชาย จะเพิ่มขึ้นเป็น 71.2 ปี ซึ่งแสดงว่าคนไทย จะมีโอกาสในการใช้ชีวิตเพื่อสร้างประโยชน์ให้ตนเอง ครอบครัว และสังคมได้ยาวนานขึ้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออก เฉียงใต้แล้ว พบว่าคนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ ประเทศในภูมิภาคนี้ที่อยู่ในระดับ 66 ปี แต่ยังต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดในภูมิภาคที่ระดับ 78 ปี

ตารางที่ 2 อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของคนไทย พ.ศ. 2534-2544

หน่วย : ปี

ปี	อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด		อายุเฉลี่ย	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)
	ชาย	หญิง		
2534	67.7	72.4	70.1	-
2538-2539	69.9	74.9	72.4	0.65
2540	70.4	75.4	72.9	0.69
2541	70.7	75.7	73.2	0.41
2542	70.9	75.9	73.4	0.27
2543	71.1	76.1	73.6	0.27
2544	71.2	76.2	73.7	0.14

ที่มา : ข้อมูลปี 2534-2539 จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 ข้อมูลปี 2540-2544 จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2542-2559
 คณะทำงานคาดประมาณประชากร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา

(1) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อายุขัยของคนไทยเพิ่มขึ้น คือ อัตราการตายของทารกลดลง โดยระหว่างปี 2535-2540 กับปี 2541-2543 พบว่า กลุ่มอายุ 0-4 ปี เพียงกลุ่มเดียวที่มีอัตราการตายลดลงอย่างมากจากอัตรา 2.8 ในปี 2541 เหลือ 1.8 ในปี 2543 ส่งผลให้อายุขัยเฉลี่ยของคนไทยยังคงเพิ่มสูงขึ้น แต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เนื่องจากประชากรในกลุ่มอายุอื่นๆ มีอัตราการตายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น (10-19 ปี) และกลุ่มวัยทำงาน (25-45) ที่เพิ่มในอัตราสูง ทำให้ภาวะการตายของคนไทยมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 4.8 ในปี 2535 เป็น 5.9 ในปี 2543 ดังนั้น โอกาสที่จะเพิ่มอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยขึ้นเป็น 78 ปี เท่ากับประเทศสิงคโปร์ ที่มีอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดในภูมิภาคนี้ หรือเพิ่มสูงถึงระดับ 80 ปี ตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ คงจะเป็นเรื่องที่ท้าทายมากต่อความสำเร็จของการพัฒนาสุขภาพอนามัยในอนาคต เพราะอัตราการตายของเด็กและทารกลดลงจนการเปลี่ยนแปลงใกล้ถึงจุดที่จะลดต่อไปได้ยาก ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ มีแนวโน้มการตายสูงขึ้น

(2) สาเหตุการตายของคนไทยที่สำคัญ คือ มะเร็ง อุบัติเหตุ หัวใจ เป็นต้น กล่าวคือ โรคมะเร็งเป็นสาเหตุของอัตราการตายสูงที่สุดจากอัตรา 43.4 ต่อประชากรแสนคนในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 63.9 ในปี 2543 รองลงมาคือ อุบัติเหตุและการเป็นพิษที่มีอัตราตายสูงถึง 62.0 ต่อประชากรแสนคนในปี 2539 หลังจากนั้นได้ปรับตัวลดลงเหลือ 52.2 ต่อประชากรแสนคนในปี 2543 สำหรับการตายด้วยโรคหัวใจ มีแนวโน้มลดลงจากที่เคยเป็นสาเหตุการตายอันดับแรกของคนไทย โดยลดลงจาก 77.4 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2539 เหลือ 31.9 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2543 เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขที่สามารถดูแลรักษาผู้ป่วยโรคหัวใจได้ดีกว่าในอดีตแต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีแนวโน้มที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคหัวใจยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3 อัตราการตายจำแนกตามกลุ่มอายุต่อประชากรพันคน พ.ศ. 2535-2543

กลุ่มอายุ (ปี)	2535	2540	2541	2543	อัตราเปลี่ยนแปลง (%)	
					2535-40	2541-43
0-4	2.0	1.5	2.8	1.8	-25.0	-35.71
5-9	0.5	0.5	0.5	0.6	0.0	20.0
10-14	0.4	0.4	0.3	0.4	0.0	33.83
15-19	1.2	1.3	0.9	1.1	8.33	22.22
20-24	1.7	2.2	1.8	2.0	29.41	11.11
25-29	1.8	3.7	3.6	3.9	105.56	8.33
30-34	2.2	3.8	3.9	4.7	72.73	20.51
35-39	2.8	3.5	3.5	4.5	25.0	28.56
40-44	3.8	3.7	3.6	4.5	-2.63	25.0
45-49	5.2	4.6	4.3	5.2	-11.54	20.93
50-54	8.0	5.7	5.7	7.0	-28.75	22.81
55-59	11.0	8.1	7.8	9.1	-26.36	16.67
60-64	16.8	12.2	11.8	13.4	-27.38	13.56
65-69	23.8	18.0	18.3	20.1	-24.37	9.84
70 ปีขึ้นไป	72.9	49.5	55.4	60.1	-32.10	8.48

ที่มา : สถิติสาธารณสุข สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข

3.3 ถึงแม้ว่า สุขภาพอนามัยของคนไทยยังคงอยู่ในระดับดี คนไทยเจ็บป่วยน้อยลง มีภาวะโภชนาการดีขึ้น แต่ปัญหาสุขภาพที่เกิดจากพฤติกรรมเสี่ยงมีแนวโน้มที่น่าห่วงใยและต้องการเอาใจใส่มากขึ้น

(1) ผลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ภาวะความเจ็บป่วยของประชาชนลดลงมากจากร้อยละ 23.1 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 15.3 ในปี 2539 และ 14.2 ในปี 2540 อย่างไรก็ตาม อัตราการเจ็บป่วยได้เพิ่มขึ้นในปี 2544 เป็นร้อยละ 15.1 โดยคนชนบทมีภาวะความเจ็บป่วยมากกว่าคนในเมือง และโรคที่มีอัตราป่วยสูงกว่า คือ โรคเกี่ยวกับกล้ามเนื้อ เส้นเอ็น กระดูกและข้อ และโรคระบบทางเดินอาหาร ซึ่งเป็นโรคที่เป็นผลสืบเนื่องจากการทำงานหนักเพราะความยากจน และส่งผลให้มีมาตรฐานการดำรงชีพต่ำกว่าคนในเมือง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่าง ของภาวะความเจ็บป่วยระหว่างคนชนบทและคนในเมือง มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ จากร้อยละ 24.1 ต่อ 19.0 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 15.9 ต่อ 13.6 ในปี 2544 อันเป็นผลจากการกระจายบริการสาธารณสุขที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และประชาชนมีความรู้และดูแลรักษาสุขภาพตนเองดีขึ้น

ตารางที่ 4 สัดส่วนประชาชนที่ป่วยรอบปี จำแนกตามภาค เมือง และชนบท

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/พื้นที่	2534	2539	2542	2544
ทั้งประเทศ	23.1	15.3	14.2	15.1
เมือง	19.0	11.6	13.8	13.6
ชนบท	24.1	16.3	14.3	15.9
กรุงเทพมหานคร	18.4	10.4	15.5	11.9
ภาคกลาง (ไม่รวม กรุงเทพฯ)	20.8	14.1	14.0	14.3
ภาคเหนือ	27.3	16.9	15.8	16.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25.1	16.7	13.2	16.3
ภาคใต้	19.9	15.8	13.7	14.8

ที่มา : - รายงานสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 - รายงานการเจ็บป่วยและสวัสดิการรักษายาบาล การสำรวจข้อมูลทางสังคม พ.ศ. 2542 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 - สรุปผลการสำรวจเบื้องต้นการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) สำหรับอัตราการเจ็บป่วยในแต่ละภาค พบว่า แนวโน้มการเจ็บป่วยในปี 2544 เพิ่มขึ้นจากปี 2542 ทุกภูมิภาคยกเว้นกรุงเทพฯ ที่ลดลงจาก 15.5 ในปี 2542 เหลือ 11.9 ในปี 2544 โดยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการเจ็บป่วย ในอัตราสูงกว่าภาคอื่นๆ อยู่ที่ร้อยละ 16.5 และ 16.3 ตามลำดับ โดยมีสถานการณ์ความเจ็บป่วยที่สำคัญ ดังนี้

(2.1) ภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันด้วยวัคซีน มีความรุนแรงลดลง การป้องกันโรคในระยะที่ผ่านมาดำเนินงานได้ดี สามารถลดอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีนให้เหลือต่ำกว่าเป้าหมายเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหัด โปлио ไอกรน และคอตีบ

(2.2) ผู้เจ็บป่วยเกือบครึ่งหนึ่งของทุกภูมิภาคเป็นโรคทางเดินหายใจ ซึ่งมีอัตราการเจ็บป่วยอันดับหนึ่งในทุกภูมิภาค โดยในปี 2544 มีผู้ป่วยร้อยละ 39.6 แยกเป็นผู้ป่วยในเมืองร้อยละ 43.4 และชนบทร้อยละ 38.0 อัตราดังกล่าวได้ลดลงจากปี 2539 ซึ่งมีอัตราป่วยรวมถึงร้อยละ 45.7 โดยในเขตกรุงเทพมหานครมีประชากร มีที่ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจสูงสุด ร้อยละ 48.8 ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก มลภาวะทางอากาศในปัจจุบัน

(2.3) การเจ็บป่วยในลำดับรองลงมาคือ โรคเกี่ยวกับระบบกล้ามเนื้อ เส้นเอ็น กระดูกและข้อ ลดลงจากร้อยละ 15.7 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 14 ในปี 2544 โรคทางเดินอาหาร ลดลงจากร้อยละ 15.4 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 10 ในปี 2544 แต่โรคหัวใจ และโรคต่อมไทรอยด์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 5 สัดส่วนประชากรที่ป่วย จำแนกตามกลุ่มโรคที่ป่วยสูงสุด 5 อันดับแรก

หน่วย : ร้อยละ

ปี 2534								
กลุ่มโรค	รวม	เมือง	ชนบท	กทม.	ภาคกลาง ไม่รวม กทม.	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
โรคทางเดินหายใจ	38.1	47.4	36.5	49.1	40.8	28.9	37.7	44.6
โรคระบบกล้ามเนื้อเส้นเอ็น กระดูก และข้อ	15.7	11.6	16.4	10.5	11.4	19.1	17.9	12.6
โรคระบบทางเดินอาหาร	15.4	12.4	16.0	11.2	12.9	17.9	17.2	12.6
โรคหัวใจและหลอดเลือด	3.0	3.9	2.9	3.8	4.2	3.9	2.0	2.2
โรคต่อมไทรอยด์	1.4	1.6	1.4	1.5	1.5	1.6	1.3	1.2
ปี 2539								
โรคทางเดินหายใจ	45.7	53.9	44.2	58.9	41.4	34.9	48.4	53.1
โรคระบบกล้ามเนื้อเส้นเอ็น กระดูก และข้อ	13.2	8.3	14.1	6.9	11.1	17.6	14.2	10.6
โรคระบบทางเดินอาหาร	11.3	9.0	11.7	9.1	12.2	10.9	11.5	11.0
โรคหัวใจและหลอดเลือด	6.6	8.3	6.3	6.7	10.2	7.9	3.8	6.7
โรคต่อมไทรอยด์	3.3	4.7	3.0	4.7	4.2	30.	2.9	2.4
ปี 2544								
โรคทางเดินหายใจ	39.6	43.4	38.0	48.8	39.3	33.2	37.7	47.5
โรคระบบกล้ามเนื้อเส้นเอ็น กระดูก และข้อ	14.0	10.4	15.5	7.3	11.3	18.5	16.2	10.6
โรคระบบทางเดินอาหาร	10.0	9.1	10.4	8.3	9.7	9.4	11.7	8.1
โรคหัวใจและหลอดเลือด	6.6	8.4	5.8	9.7	8.7	7.6	4.1	6.1
โรคต่อมไทรอยด์	4.7	5.1	4.5	5.1	4.5	4.8	5.2	3.1

ที่มา : รายงานสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี
สรุปผลการสำรวจเบื้องต้นการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2544 กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(3) ภาวะโภชนาการของประชากรกลุ่มต่าง ๆ ดีขึ้น ส่งผลให้คนไทยมีพัฒนาการของร่างกายและสติปัญญาตามวัย อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยได้บ่งชี้ว่า พัฒนาการทางสมองหรือความสามารถของสติปัญญาของเด็กไทยยังอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ในทางการแพทย์มี

ข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนถึงภาวะโภชนาการและการขาดสารอาหารที่สำคัญว่า นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโต ความสมบูรณ์แข็งแรงของร่างกายและการเจริญเติบโตของสมองแล้ว ยังส่งผลต่อ การพัฒนาด้านทักษะการเรียนรู้ และระดับเชาวน์ปัญญาของเด็กและเยาวชนอีกด้วย

(3.1) ทารกแรกเกิดที่มีน้ำหนักน้อยกว่าเกณฑ์มีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤต จาก ข้อมูลของกรมอนามัยยังชี้ว่า ทารกแรกเกิดส่วนใหญ่จะมีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยทารกแรกเกิดที่มี น้ำหนักน้อยกว่า 2,500 กรัม ลดลงจากร้อยละ 9.4 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 7.7 ในปี 2540 อย่างไรก็ตาม ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจทารกที่มีน้ำหนักน้อยกว่าเกณฑ์ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.6 และ 9.2 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ และเริ่มลดลงในปี 2543 เป็นร้อยละ 8.8 แต่ยังคง สูงกว่าช่วงก่อนวิกฤตทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของหญิงมีครรภ์ จึง ทำให้ทารกแรกเกิดมีน้ำหนักน้อยกว่าเกณฑ์ (2,500 กรัม) เพิ่มขึ้นในช่วง วิกฤตเศรษฐกิจ

(3.2) เด็ก 0-5 ปี ขาดสารอาหารลดลง การขาดสารอาหารโปรตีน ในกลุ่ม เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี รวมทั้ง 3 ระดับลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 15.4 ในปี 2535 เหลือ ร้อยละ 10.08 ในปี 2539 และร้อยละ 9.14 ในปี 2543 โดย เด็กขาดสารอาหารระดับ อันตราย มาก (ระดับ 3) ไม่ปรากฏอีกเลยตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ในขณะที่ระดับ อันตราย (ระดับ 2) ลดลงเหลือต่ำกว่าร้อยละ 1 และระดับผิดปกติ (ระดับ 1) ก็ลดลงอย่างมากเช่นเดียวกัน จากร้อยละ 14.69 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 9.51 ในปี 2539 และร้อยละ 8.49 ในปี 2543 อย่างไรก็ตามอัตราดังกล่าวยังคงสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 6.6 เมื่อสิ้นแผนฯ 8

ตารางที่ 6 สัดส่วนของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่ขาดสารอาหารโปรตีน

ปี พ.ศ.	ปกติ	ขาดระดับ 1	ขาดระดับ 2	รวม
2535	84.60	14.69	0.70	15.40
2536	85.58	13.69	0.72	14.42
2537	86.34	12.91	0.73	13.64
2538	88.29	11.00	0.70	11.70
2539	89.91	9.51	0.57	10.08
2540	90.97	8.48	0.53	9.01
2541	91.54	8.13	0.53	8.66
2542	91.63	7.92	0.52	8.44
2543	90.85	8.49	0.65	9.14
อัตราเปลี่ยนแปลง (%)				
2535-39	1.53	-10.21	-4.61	-9.96
2540-41	0.63	-4.13	0.00	-3.88
2542-43	-0.85	7.20	25.00	8.29

หมายเหตุ : การขาดสารอาหารระดับ 3 มีค่าเพียง 0.01 ในปี 2535-36 ส่วนปีต่อมามีค่า 0

ที่มา : กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

(3.3) เด็กนักเรียนอายุ 6-14 ปี มีภาวะโลหิตจาง ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 10 บรรลุตามเป้าหมายของแผน การขาดธาตุเหล็กจะทำให้เกิดภาวะโลหิตจาง ที่ส่งผลให้เด็กโตช้า ร่างกายอ่อนแอ ภูมิต้านทานเชื้อโรคต่ำ พัฒนาการและการเรียนรู้จะด้อยกว่าเด็กปกติ ผลการพัฒนาและการเฝ้าระวัง ที่ผ่านมาช่วยให้ภาวะโลหิตจางในเด็กนักเรียนอายุ 6-14 ปี โดยรวมทั้งประเทศลดลงจากร้อยละ 18.3 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 13.8 ในปี 2539 และร้อยละ 9.5 ในปี 2542 นับว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 10 เมื่อสิ้นแผนฯ 8 โดยภาคที่ยังคงมีปัญหามากที่สุด คือ ภาคเหนือที่เด็กนักเรียนมีภาวะโลหิตจางร้อยละ 10.0 มากกว่าภาคอื่นๆ ที่มีภาวะโลหิตจางอยู่ในระดับร้อยละ 6-7

(3.4) แม้ว่าปัญหาด้านสุขภาพและภาวะทุพโภชนาการขั้นรุนแรงจะได้รับการแก้ไขให้ลดลงจนประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ แต่จากรายงานการสำรวจสภาวะสุขภาพประชาชน ไทย พ.ศ. 2539-2540 พบปัญหาสำคัญที่น่าเป็นห่วงคือ เด็กปฐมวัย (1-5 ปี) ยังมีพัฒนาการล่าช้ากว่าวัย โดยเฉพาะในภาคเหนือและนอกเขตเทศบาลทุกภาค เป็นการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาสมองและจิตใจในช่วงที่สมองยังเจริญเติบโต โดยพบว่า เด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการล่าช้า ด้านใดด้านหนึ่งร้อยละ 16.2 หรือ 1 ต่อ 6 คน และอัตราพัฒนาการล่าช้าเพิ่มขึ้นเกือบ 2-3 เท่า หลังอายุ 3 ปี นอกจากนี้ยังพบว่า เด็กวัยประถมศึกษาร้อยละ 99.5 มีค่าเฉลี่ยระดับเชาวน์ปัญญา เท่ากับ $91.96 + 14.87$ ซึ่งเป็นค่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยปกติคือ 90-109 เด็กร้อยละ 44.1 มีระดับเชาวน์ปัญญาดต่ำกว่าปกติและร้อยละ 8.5 ที่เป็นปัญญาน้อย จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัย

ที่มีอิทธิพลต่อระดับเชาวน์ปัญญาคือ ภาวะโภชนาการ ระดับการศึกษาของผู้เลี้ยงดูต่ำกว่าหรือ เท่ากับประถมศึกษาปีที่ 6 รายได้ครอบครัว การอยู่นอกเขตเทศบาล เพศและการทำร้ายทารุณ เด็กเป็นปัจจัยที่ทำให้เด็กเสี่ยงต่อการมีระดับเชาวน์ปัญญาดต่ำกว่า 90 อย่างมีนัยสำคัญ

(3.5) ประชาชนไทยมีภาวะขาดธาตุไอโอดีนลดลงแต่ยังคงมีปัญหาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ การขาดธาตุไอโอดีนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคคอพอก ซึ่งจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางสมอง สติปัญญา ร่างกายเจริญเติบโตช้า และเกิดภาวะปัญญาอ่อน รวมถึงความพิการทางประสาทอย่างถาวร ในประเทศไทยภาวะขาดธาตุไอโอดีนลดลงตามลำดับ มีอัตราการเกิดโรคคอพอกลดลงจากร้อยละ 4.3 ในปี 2539 เหลือร้อยละ 2.2 ในปี 2543 ซึ่งอยู่ในระดับที่เป็นปัญหาไม่รุนแรง แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคแล้ว จะพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังมีปัญหามากที่สุด และเป็นภาคเดียวที่มีอัตราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.2 ในปี 2542 เป็นร้อยละ 3.3 ในปี 2543 รองลงมาคือภาคเหนือร้อยละ 2.5 ส่วนภาคกลางและภาคใต้มีปัญหาเพียงเล็กน้อยมีอัตราคอพอกเพียงร้อยละ 0.8 และร้อยละ 0.7 ตามลำดับ

(4) **ผู้ป่วยโรคเอดส์ ยังมีจำนวนมาก โดย มีสาเหตุจากพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศสัมพันธ์สูงสุด** จากข้อมูลชี้ว่าสถานการณ์โรคเอดส์ยังคงรุนแรง และเป็นสาเหตุการตายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2527 ถึงเดือนธันวาคม 2544 มีผู้ป่วยโรคเอดส์ (AIDS) สะสมที่ได้รับ

รายงานทั้งสิ้น 1.86 แสนราย และมีผู้เสียชีวิต 0.5 แสนราย โดยส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่า เพศหญิงพบในอัตราส่วนเท่ากับ 3.1 : 1 และพบในกลุ่มวัยทำงาน (20-39 ปี) มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีในกลุ่มทารก (อายุ 0-4 ปี) ร้อยละ 3.8 ซึ่งได้รับเชื้อจากมารดา ผู้ป่วยส่วนใหญ่อาศัยรับจ้างรองลงมาคืออาชีพเกษตรกรรม มีสัดส่วนร้อยละ 44.1 และ 21.0 ตามลำดับ ปัจจัยเสี่ยงของผู้ป่วยเกิดจากการมีเพศสัมพันธ์สูงที่สุดร้อยละ 83.6 สำหรับพื้นที่ที่พบผู้ป่วยโรคเอดส์เป็นจำนวนมาก ได้แก่ ภาคเหนือคือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และพะเยา รวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย ปัญหาโรคเอดส์ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ป่วย และครอบครัว โดยเฉพาะกลุ่มผู้ป่วย ในวัยแรงงานที่เป็นกำลังสำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ

ตารางที่ 7 จำนวนผู้ป่วยเอดส์และเสียชีวิต จำแนกตามปีที่รับป่วยและเสียชีวิตประเทศไทย พ.ศ. 2527-2544

หน่วย : คน

ประเภท	2527-2540	2541	2542	2543	2544	รวม
ผู้ป่วยเอดส์	95,656	27,128	26,003	23,352	13,768	185,907
ผู้เสียชีวิต	24,434	7,794	7,830	6,736	4,578	51,374

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข

(5) ประชาชนส่วนใหญ่อำนาจพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพซึ่งจะเป็นสาเหตุสำคัญของภาวะการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้

(5.1) คนไทยมากกว่าร้อยละ 70 ไม่ออกกำลังกาย การออกกำลังกายเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง มีภูมิคุ้มกันไม่ให้เกิดการเจ็บป่วยได้ง่ายในปัจจุบันแม้ว่าคนไทยออกกำลังกายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.2 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 24.2 ในปี 2544 ก็ตาม แต่ยังคงถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อย ขณะที่ยังมีประชาชนอีกกว่าร้อยละ 70 ยังไม่ได้ออกกำลังกาย

ตารางที่ 8 สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปออกกำลังกาย

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ทั่วประเทศ	เมือง	ชนบท	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง ไม่รวม กทม.	ภาค เหนือ	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ	ภาคใต้
2540 ^{1/}	19.2	24.1	17.8	22.6	16.5	17.2	19.7	22.8
2544 ^{2/}	24.2	29.2	21.7	29.8	19.8	21.5	24.8	28.9
อัตราเพิ่ม	34.2	100.0	9.7	46.6	28.9	29.3	33.9	35.1

ที่มา : 1/รายงานการสำรวจพฤติกรรมการเล่นกีฬาและการดูกีฬาของประชากร พ.ศ.2540 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2/สรุปผลการสำรวจเบื้องต้นการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5.2) ประชาชนกว่าร้อยละ 20 สูบบุหรี่เป็นประจำ โดยคนในชนบทสูบบุหรี่มากกว่าในเมือง การสูบบุหรี่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการเจ็บป่วยของผู้สูบบุหรี่ในอนาคตรองได้ง่ายกว่า

ผู้ไม่สูบบุหรี่ เนื่องจากการวิจัยที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า การสูบบุหรี่เป็นสาเหตุ ที่ก่อให้เกิดโรคร้าย ต่างๆ โดยพบว่า ร้อยละ 90 ของผู้ป่วยโรคหะเร็งปอด ร้อยละ 75 ของผู้ป่วยโรคถุงลมโป่งพอง และร้อยละ 25 ของผู้ป่วยโรคหลอดเลือดหัวใจ รวมถึงการเจ็บป่วยด้วยโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากการสูบบุหรี่ทั้งสิ้น

ผลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุข พบว่า สัดส่วนของประชาชนที่สูบบุหรี่เป็นประจำมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 26.3 ปี 2534 เหลือ 23.4 ในปี 2539 และลดลงเหลือร้อยละ 20.6 ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้สูบบุหรี่ที่ยังมีมากถึง 10.6 ล้านคนในปี 2544 จะเป็นสาเหตุให้ผู้สูบบุหรี่และผู้อยู่ใกล้ชิดเกิดการเจ็บป่วยจากพิษภัยของบุหรี่มากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 9 จำนวนและสัดส่วนของผู้สูบบุหรี่อายุ 11 ปีขึ้นไป

หน่วย : ร้อยละ

พ.ศ.	จำนวนผู้สูบบุหรี่ (ล้านคน)			ร้อยละของผู้สูบบุหรี่		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2534 ^{1/}	11.4	10.6	0.8	26.3	49.0	3.8
2536 ^{1/}	10.4	9.8	0.6	22.8	43.2	2.5
2539 ^{1/}	11.2	10.6	0.6	23.4	44.6	2.5
2542 ^{2/}	10.2	9.6	0.6	20.5	38.9	2.4
2544 ^{2/}	10.6	10.0	0.6	20.6	39.3	2.2

ที่มา ^{1/} การสาธารณสุขไทย พ.ศ.2540-2541 กระทรวงสาธารณสุข

^{2/} การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5.3) คนไทยจำนวนหนึ่งในสามของประชากรดื่มสุรา โดยในกลุ่มวัยทำงานมีสัดส่วนสูงสุด การดื่มสุรานอกจากจะทำลายสุขภาพหากดื่มในปริมาณที่มากเกินไป ก็จะเป็นเหตุให้ขาดสติสัมปชัญญะก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท และหากขับขี่ยานพาหนะขณะเมาสุราอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุ เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชนที่มีพฤติกรรมดื่มสุราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31.6 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 32.6 ในปี 2544 โดยกลุ่มอายุที่มีการดื่มสุรามาก คือ 25-59 ปี และเพศชายมีสัดส่วนการดื่มสุราสูงกว่าเพศหญิง แต่เพศหญิงมีแนวโน้มการดื่มสุรามากขึ้นจากร้อยละ 8.1 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 9.8 ในปี 2544 นอกจากนี้ยังพบว่าคนในชนบทมีการดื่มสุรามากกว่าในเมืองอัตราร้อยละ 34.5 ต่อ 28.9 ในปี 2 5 4 4 โดยภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ดื่มสุราสูงกว่าภาคอื่นๆ

ตารางที่ 10 สัดส่วนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่ดื่มสุรา จำแนกตามเพศ ภาค และเขตการปกครอง พ.ศ. 2539 และ 2544

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/เขตการปกครอง	พ.ศ. 2539			พ.ศ. 2544		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ทั่วประเทศ	31.6	55.4	8.1	32.6	55.9	9.8
ชนบท	33.6	58.1	9.0	34.5	58.3	10.6
เมือง	24.4	45.2	4.8	28.9	51.0	8.3
กรุงเทพมหานคร	21.8	41.0	4.2	25.4	46.9	6.1
กลาง (ไม่รวม กทม.)	29.5	53.9	5.9	27.0	48.5	6.3
เหนือ	39.4	63.3	15.2	41.2	64.0	18.0
ตะวันออกเฉียงเหนือ	36.4	62.9	9.7	39.5	66.4	12.3
ใต้	21.0	40.5	1.5	20.3	39.0	1.9

หมายเหตุ : อัตราร้อยละคำนวณจากประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปในภาคและเขตการปกครองเดียวกัน

ที่มา การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ.2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(6) สุขภาพจิตของคนไทยมีแนวโน้ม เลวลง และมีการฆ่าตัวตายเพิ่มขึ้น นับแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจปัญหาสุขภาพจิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคจิต มีอัตราป่วยสูงขึ้นจาก

440.17 ต่อประชากรแสนคนในปี 2540 เป็น 451.02 ในปี 2543 โรควิตกกังวลและซึมเศร้า มีจำนวน 789.97 และ 55.90 ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 812.28 และ 130.37 ในปี 2543 ส่วนปัญหาสุขภาพจิตขั้นร้ายแรงคือ การฆ่าตัวตายและพยายามฆ่าตัวตาย พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นจาก 27 ต่อประชากรแสนคนในปี 2540 เป็น 30.72 ในปี 2543 โดยปี 2542 มีการฆ่าตัวตายและพยายามฆ่าตัวตายเพิ่มขึ้นมากที่สุดถึง 35.22 ปัญหาสุขภาพจิตของคนไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะไม่รุนแรง เช่น โรควิตกกังวล โรคจิต หรือโรคซึมเศร้า แต่อาจเป็นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาขั้นร้ายแรงต่อไปได้ในอนาคต คือ การพยายามฆ่าตัวตายหรือฆ่าตัวตายที่จะเพิ่มสูงขึ้นของคนไทยในระยะต่อไป

ตารางที่ 11 สัดส่วนประชากรที่ป่วยทางสุขภาพจิตต่อประชากร 100,000 คน

โรค	2540	2541	2542	2543
โรคจิต	440.17	435.37	424.81	451.02
โรควิตกกังวล	789.97	822.69	764.75	812.28
โรคซึมเศร้า	55.90	74.39	99.58	130.37
ภาวะปัญญาอ่อน	44.76	52.94	58.28	52.48
โรคลมชัก	109.35	125.77	NA.	149.85
ผู้ติดสารเสพติด	114.42	99.72	109.52	127.69
ปัญหาสุขภาพจิตอื่นๆ	416.88	377.67	304.29	416.02
ผู้พยายามฆ่าตัวตายหรือฆ่าตัวตาย	27.00	29.00	35.22	30.72
อัตราผู้ป่วยรวม : ประชากร 100,000 คน	1,998.81	2,017.22	1,796.45	2,170.42

ที่มา : กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข

3. 4 ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยการกระจายสถานบริการสาธารณสุขและบุคลากรสาธารณสุขที่ดีขึ้น

(1) สถานบริการสาธารณสุขของรัฐกระจายตัวในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

ปัจจุบันภาครัฐสามารถ ขยายสถานบริการสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีสถานบริการสาธารณสุขทุกระดับกระจายครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งในเมืองและชนบท โดยมีสถานอนามัยเปิดดำเนินการครบทุกตำบล ระดับหมู่บ้าน มีสถานบริการสาธารณสุขชุมชน 320 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ชนบท) 67,192 แห่ง และศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (เมือง) 2,962 แห่ง ระดับอำเภอมีโรงพยาบาลชุมชน 713 แห่ง มีความครอบคลุมร้อยละ 89.7 สำหรับในระดับจังหวัดและภาคมีโรงพยาบาลของศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปรวม 92 แห่ง ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ตารางที่ 12 จำนวนสถานบริการสาธารณสุขภาครัฐและโรงพยาบาลในกำกับรัฐ พ.ศ. 2543

ระดับ	สถานบริการสาธารณสุข	จำนวน (แห่ง)	ความครอบคลุม(%)
จังหวัด	โรงพยาบาลศูนย์	25	100
	โรงพยาบาลทั่วไป	67	100
อำเภอ	โรงพยาบาลชุมชน	713	89.7
	โรงพยาบาลสาขา	2	
	โรงพยาบาลในกำกับรัฐ	1	
ตำบล	สถานอนามัย	9,704	100
หมู่บ้าน	สถานบริการสาธารณสุขชุมชน	320	-
	ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ชนบท)	67,192	95.0
	ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (เมือง)	2,962	100

ที่มา : ผลการดำเนินงานที่สำคัญของกระทรวงสาธารณสุขปีงบประมาณ 2543

การที่ภาครัฐสามารถ กระจาย สถานื่อนามัยได้ครอบคลุมครบทุกตำบล และ พัฒนาสถานื่อนามัยให้ได้มาตรฐานสูงขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในชนบทสามารถเข้าถึงบริการ สาธารณสุขเมื่อยามเจ็บป่วยได้สะดวกขึ้น เห็นได้จากจำนวนผู้ใช้สถานื่อนามัยและสถานบริการ ชุมชนมากขึ้น โดยปี 2539-2543 จำนวนผู้ป่วยนอกที่เข้ารับบริการในสถานื่อนามัยสถานบริการ สาธารณสุขชุมชนมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นมากที่สุด รองลงมาเป็นโรงพยาบาลชุมชน /สาขา สำหรับ โรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป มีจำนวนน้อยที่สุด

ตารางที่ 13 สัดส่วนผู้รับบริการประเภทผู้ป่วยนอกของสถานบริการของรัฐ ปี 2539-2543

หน่วย : ล้านครั้ง

หน่วยงาน	2539		2540		2541		2542		2543	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
รพศ.+รพท. ^{1/}	15.5	19.6	16.8	19.1	18.1	18.8	19.4	18.9	14.9	19.6
รพช.+รพ.สาขา ^{2/}	28.0	35.5	29.6	33.7	33.9	35.1	36.7	35.6	24.5	32.0
สอ.+สสช. ^{3/}	35.4	44.9	41.5	47.2	44.5	46.1	46.8	45.5	37.0	48.4
รวม	78.9	100	87.9	100	96.5	100.0	102.9	100.0	76.4	100.0

ที่มา : ผลการดำเนินงานที่สำคัญของกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2542-2543

หมายเหตุ : 1/โรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป

2/โรงพยาบาลชุมชน/โรงพยาบาลสาขา

3/สถานื่อนามัย/สถานบริการสาธารณสุขชุมชน

(2) การกระจายบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขยังต่ำกว่าเป้าหมายใน แผนฯ และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภาค สัดส่วนแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ ต่อประชากรมีแนวโน้มดีขึ้น ส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลด ภาระในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกินขีดความสามารถที่จะส่งผลเสียต่อคุณภาพในการให้บริการ รักษาพยาบาล จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข พบว่าระหว่างปี 2535 กับปี 2542 บุคลากร ทางการแพทย์มีการกระจายตัวดีขึ้น โดยมีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรดีขึ้นจาก 1 คน ต่อประชากร 4,282 คน เป็น 1:3,314 คน ทันตแพทย์จาก 1:21,497 คน เป็น 1:15,295 คน เภสัชกร จาก 1:12,448 คน เป็น 1:10,156 คน และพยาบาลวิชาชีพ จาก 1:1,308 คน เหลือ 1:905 คน อย่างไรก็ตามสัดส่วนดังกล่าวยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่กำหนดให้มีสัดส่วนแพทย์อยู่ที่ 1:3,300 คน ทันตแพทย์ 1:9,800 คน เภสัชกร 1:5,200 คน และพยาบาลวิชาชีพ 1:900 คน

นอกจากนี้ ยังปรากฏความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคต่างๆ กับกรุงเทพฯ สูงมาก ใน ปี 2542 สัดส่วนแพทย์ต่อประชากรของกรุงเทพฯ ดีที่สุด อยู่ที่ 1:760 คน รองลงมาคือ ภาคกลาง 1:3,653 คน ภาคเหนือ 1:4,869 คน ภาคใต้ 1:4,888 คน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรสูงที่สุดถึง 1:8,116 คน เช่นเดียวกันกับการกระจายพยาบาลวิ ชาชีพ ที่มีทิศทางเดียวกัน ในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และสัดส่วนสูงสุดที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่

1:1,707 คน กรุงเทพฯ มีสัดส่วนพยาบาลต่อประชากรต่ำที่สุดที่ 1:305 คน ทำให้บุคลากรสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคต้องมีการในการดูแลผู้ป่วยจำนวนมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการได้

ตารางที่ 14 สัดส่วนแพทย์และพยาบาลวิชาชีพต่อประชากรรายภาค พ.ศ. 2535-2542

ปี	กรุงเทพฯ		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง (ไม่รวม กทม.)		ภาคใต้	
	แพทย์	พยาบาล	แพทย์	พยาบาล	แพทย์	พยาบาล	แพทย์	พยาบาล	แพทย์	พยาบาล
2535	909	387	6,318	1,561	10,740	2,803	5,548	1,363	5,968	1,354
2537	940	356	6,091	1,363	10,811	2,479	4,389	1,065	5,875	1,275
2539	727	350	5,811	1,287	9,951	2,272	4,598	1,058	5,217	1,140
2540	720	368	5,791	1,188	9,951	2,133	4,506	1,004	5,216	1,080
2542	760	305	4,869	1,022	8,116	1,707	3,653	855	4,888	973

ที่มา : ส่วนข้อมูลข่าวสารสาธารณสุข สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข

(3) ในช่วงที่ผ่านมา คนไทยมี หลักประกันสุขภาพ เกือบร้อยละ 80 การสร้างหลักประกันหรือให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัยโดยรัฐ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาส ซึ่งภาครัฐได้จัดให้มีหลักประกันด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง และหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้สามารถบริการประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ในระยะที่ผ่านมาแนวโน้มการได้รับหลักประกันสุขภาพประเภทใดประเภทหนึ่งของประชากรมีแนวโน้มดีขึ้น จากร้อยละ 55.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 72.0 ในปี 2540 และเพิ่มเป็นร้อยละ 78.2 ในปี 2544 โดยในช่วงภาวะวิกฤต รัฐบาลได้ขยายงบประมาณโดยเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนที่มีปัญหาเศรษฐกิจ และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข และในปี 2544 รัฐได้เริ่ม โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง : 30 บาท รักษาทุกโรค) ซึ่งถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็น โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งได้ ดำเนินงานครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศในเดือนเมษายน 2545 สำหรับหลักประกันสุขภาพประเภทต่างๆ จำแนกได้ดังนี้

(3.1) การประกันสุขภาพประเภทสวัสดิการรักษายาบาลแก่ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมตนเองคู่สมรส บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายไม่เกิน 3 คน และบิดามารดา ปัจจุบันรัฐจ่ายค่ารักษายาบาลให้ เฉพาะ กรณีที่รับการรักษาในสถานพยาบาลของภาครัฐเท่านั้น การให้หลักประกันประเภทนี้ได้ครอบคลุมประชาชนประมาณร้อยละ 11.3 ในปี 2535 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.0 ในปี 2543 และลดลงเล็กน้อยเหลือร้อยละ 11.4 ครอบคลุมประชาชนจำนวน 7 ล้านคน ในปี 2544

ตารางที่ 15 สัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสาธารณสุข

ระบบประกันสุขภาพ	2535	2538	2540	2541	2542	2543	2544
สวัสดิการข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจและครอบครัว	11.3	11.0	10.8	10.8	10.8	12.0	11.4
ประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน	4.4	7.3	7.6	8.5	9.2	9.4	9.7
บัตรประกันสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข	2.3	7.8	13.3	13.9	13.8	14.2	3.7
การประกันสุขภาพเอกชน	1.6	2.0	2.0	2.0	2.0	3.3	9.6
การรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล	35.9	43.9	44.7	45.1	42.1	40.8	34.2
บัตรประกันสุขภาพด้านหน้า (บัตรทอง : 30 บาท)	-	-	-	-	-	-	9.7

รวมผู้มีหลักประกันสุขภาพ ร้อยละ	55.5	72.0	78.4	80.3	77.9	79.7	78.2
ผู้ไม่มีหลักประกันสุขภาพ ร้อยละ	44.5	28.0	21.6	19.7	22.1	20.3	21.8

ที่มา : สำนักงานประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

(3.2) การประกันสุขภาพตามกฎหมายประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ซึ่งแต่เดิมเป็นการประกันสุขภาพภาคบังคับสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป ทั้งนี้ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2545 กองทุนประกันสังคมจะครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในวงกว้างครอบคลุมการประกันหรือคุ้มครองหลาย ๆ ประเด็น ได้แก่ การเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต เป็นต้น ในปี 2535 การประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนครอบคลุมประชากร ร้อยละ 4.4 ของประชากรทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.5 ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นร้อยละ 9.7 ในปี 2544 ครอบคลุมประชาชน 5.95 ล้านคน

(3.3) การประกันสุขภาพโดยสมัครใจ เป็นการประกันสุขภาพ ของภาค รัฐ โดยกระทรวงสาธารณสุข สำหรับบุคคลทั่วไปโดยยึดหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายกับรัฐบาล คือ ประชาชนจ่ายค่าบัตรเป็นเงิน 500 บาทต่อครอบครัวต่อปี รัฐสมทบให้อีก บัตรละ 1,000 บาท รวมเป็น 1,500 บาท เป็นบัตรครอบครัวที่คุ้มครองบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านเดียวกันไม่เกิน 5 คน โดยไม่จำกัดประเภทค่าใช้จ่าย ไม่จำกัดจำนวนครั้งที่ขอรับ บริการ มีระยะเวลาใช้งาน 1 ปี ทั้งนี้การรับบริการรักษาพยาบาลจะทำได้เฉพาะสถานพยาบาลของรัฐ การประกันสุขภาพประเภทนี้ ครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ 13.3 ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 14.2 ในปี 2543 แต่ลดลงมากเหลือร้อยละ 3.7 ในปี 2544 ครอบคลุมประชาชน 5.9 ล้านคน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปี 2544 รัฐบาลเริ่มดำเนิน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง : 30 บาทรักษาทุกโรค) ทำให้ประชาชนที่บัตรหมดอายุหรือยังไม่เคยทำบัตรมีสิทธิได้รับ บัตรทอง 30 บาทเพื่อเข้ารับบริการสาธารณสุขแทน

นอกจาก นั้นประชาชนบางส่วน ยังมีการประกันสุขภาพโดยสมัครใจ ในระบบเอกชน ซึ่งบุคคลทั่วไปจะเลือกซื้อกรมธรรม์ประกันสุขภาพจากบริษัทประกันภัยเอกชน โดยชำระค่าเบี้ยประกันในอัตราค่อนข้างสูง แต่สามารถเลือกรับบริการจากสถานพยาบาลและ เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ตามที่จ่ายจริง ในปี 2540 ประชากรที่มีหลักประกันประเภทนี้มีอยู่ ประมาณร้อยละ 2.0 ของประชาชนทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.3 ในปี 2543 และเป็นที่ น่าสังเกตว่าการประกันประเภทนี้เพิ่มขึ้นสูงมากเป็นร้อยละ 9.6 ในปี 2544 เนื่องมาจากการทำ ประกันสุขภาพของภาคเอกชนมีรูปแบบหลากหลายมากขึ้นในปัจจุบัน มีการจูงใจในลักษณะเป็นการ ออมเงิน พร้อมทั้งมีผลตอบแทนเป็นเงินคืนให้ในช่วงเวลาทำประกัน จึงเป็นแรง จูงใจให้ประชาชน มาทำประกันสุขภาพประกันชีวิตประเภทนี้เพิ่มขึ้น ปัจจุบันครอบคลุมประชาชน 2.25 ล้านคน

(3.4) หลักประกันสุขภาพแก่ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือ เกื้อกูล รัฐจัดให้มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลเพื่อสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ เด็กที่

มีอายุต่ำกว่า 12 ปี ทหารผ่านศึก ผู้นำชุมชนและอาสาสมัคร สาธารณสุขและครอบครัว คนพิการ และภิกษุสามเณร ให้ได้รับบริการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งในปี 2535 สามารถให้บริการครอบคลุมประชาชนประมาณร้อยละ 35.9 ของประชาชนทั่วประเทศ และเพิ่มเป็นร้อยละ 45.1 ในปี 2541 อย่างไรก็ตาม การให้บริการประเภทนี้มีอัตราลดลงตั้งแต่ปี 2542 ต่อเนื่องถึงปี 2544 ซึ่งอัตราการครอบคลุมประชากรเหลือเพียงร้อยละ 34.2 ครอบคลุมประชาชน จำนวน 21.08 ล้านคน ทั้งนี้สืบเนื่องจากการลดลง ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากโครงการเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาทางสังคม ให้แก่ประชาชนที่ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งเด็ก คนชรา และผู้มีรายได้น้อยมีหลักประกันสุขภาพ เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในปี 2544 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการโครงการบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) จึงทำให้มีประชาชนส่วนหนึ่งเปลี่ยนไปได้หลักประกันประเภทใหม่ นี้แทน

(3.5) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง : 30 บาท รักษาทุกโรค) เป็นการให้หลักประกันสุขภาพตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตามนโยบาย เร่งด่วนของ รัฐบาลชุดปัจจุบันตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ประชาชน ได้รับบัตรประเภทนี้ในปีแรกของโครงการร้อยละ 9.7 ครอบคลุมประชาชน 5.98 ล้านคน ประชาชน จะได้รับการรักษาพยาบาล การฟื้นฟู การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค ซึ่งจำเป็นต่อสุขภาพ และการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ได้แก่ การตรวจรักษาโรค และได้รับยาที่จำเป็นตามบัญชียาหลัก แห่งชาติ ล้างแผล เย็บแผล ผ่าตัด ผ่ากระดูก ทำคลอด ทำหมัน วางแผนครอบครัว ฉีดเซรุ่ม รับวัคซีนป้องกันโรคพื้นฐาน รักษาโรคพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ ขูดหินปูน ถุดฟัน เคลือบฟลูออไรด์ ทำฟันปลอมฐานพลาสติก อวัยวะเทียมหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรคภายในร่างกาย ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ค่าห้องและค่าอาหารแบบผู้ป่วยสามัญ เป็นต้น ทั้งนี้ในเดือน เมษายน 2545 จะขยายการดำเนินการครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ

4 บทสรุป

ผลจากการดำเนินงานพัฒนาสุขภาพอนามัยของคนไทยอย่างต่อเนื่องกว่า 40 ปี ที่ผ่านมา อาทิ การควบคุมป้องกันโรค การสาธารณสุขมูลฐาน การขยายบริการสาธารณสุข ทั้งปริมาณและคุณภาพ เป็นต้น ถือว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ส่งผลให้คนไทยมีสุขภาพ อนามัยดีขึ้นเป็นลำดับ มีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 70.1 ปี ในปี 2534 เป็น 73.7 ในปี 2544 ทั้งยังมีสุขภาพแข็งแรงขึ้น โดยการเจ็บป่วยลดลงจากร้อยละ 23.1 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 15.1 ในปี 2544 และการขาดสารอาหารของประชากรกลุ่มต่างๆ ลดลง นอกจากนี้ การดำเนินงานด้านการสร้างหลักประกันสุขภาพก้าวหน้าขึ้น ทำให้ในปี 2544 คนไทยได้รับการ คุ้มครองสุขภาพเกือบร้อยละ 80 และในระยะต่อไปคนไทยทุกคนจะมีหลักประกันสุขภาพตาม

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินงานยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ยังมีประเด็นเรื่องบริหารจัดการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีคุณภาพและยั่งยืนที่ต้องดูแลต่อไป

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาสุขภาพที่น่าเป็นห่วงในอนาคต เนื่องจากประชาชนขาดความตระหนักในการป้องกันรักษาสุขภาพ ขาดการออกกำลังกาย และมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ ส่งผลให้แนวโน้มของการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้เพิ่มขึ้น เช่น โรคเอดส์ โรคหัวใจ และโรคมะเร็ง เป็นต้น ตลอดจนแนวโน้มสุขภาพจิตของคนไทยที่แย่ลง เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุมเร้า นอกจากนี้ สถานะสุขภาพคนไทยยังมีความแตกต่างในแต่ละภูมิภาค และพื้นที่ทั้งด้านภาวะการเจ็บป่วย โอกาสการเข้าถึงและการได้รับการดูแลจากบุคลากรสาธารณสุข ตลอดจนการได้รับความคุ้มครองด้านหลักประกันสุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐานเท่าเทียมกัน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญที่จะดำเนินการปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุขที่สำคัญ ดังนี้

4.1 สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีความยั่งยืนบนพื้นฐานของความ

เป็นธรรมและสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายของประเทศเนื่องจากการดำเนินงานด้านหลักประกันสุขภาพในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย และวิธีดำเนินงานที่แตก ต่างกัน และเมื่อรัฐบาลได้จัดให้มีโครงการ (บัตรทอง 30 บาท รักษาทุกโรค) ซึ่งครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศนั้นอาจจะเกิดการซ้ำซ้อนกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการ ดังนั้นควรได้มีการประเมินผลเพื่อปรับระบบและวิธีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบการเงินการคลัง การกระจายทรัพยากร การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนของหลักประกันสุขภาพประเภทต่างๆ สิทธิประโยชน์ที่แตกต่าง ตลอดจนคุณภาพของบริการ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการมีส่วนร่วมจ่ายตามศักยภาพของประชาชน ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และมีความต่อเนื่องยั่งยืนได้ต่อไป

4.2 ส่งเสริมให้ประชาชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพให้เหมาะสม

โดยสนับสนุนให้คนไทยมีการออกกำลังกายสม่ำเสมอ การสร้างและพัฒนาระบบการให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพแก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอและสามารถเข้าถึงได้สะดวก เพื่อให้มีความรู้เพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกบริโภคอย่างเหมาะสม และได้รับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีคุณภาพในราคาอันสมควร เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน อาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสื่อมวลชน อาทิ การส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการสร้างเสริมสุขภาพ การสร้างแรงจูงใจในการสร้างเสริมสุขภาพด้วยมาตรการต่างๆ อาทิ การลดภาษีให้ส ถานประกอบการที่จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพให้แก่พนักงาน การใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ที่ก่อความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน เป็นต้น

4.3 เร่งระดมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาวิกฤต

ทางคุณภาพเด็กอย่างเป็นระบบ สืบเนื่องจากผลการวิจัยที่บ่งชี้ว่า แม้ว่าปัญหาสุขภาพและภาวะทุพโภชนาการของเด็กจะได้รับการแก้ไขจนประสบความสำเร็จที่ดีในระดับหนึ่ง แต่พัฒนาการทางสมองหรือทางสติปัญญาของเด็กไทยที่จะมีผลต่อการพัฒนาทักษะการเรียนรู้และเชาวน์ปัญญา ยังอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเฝ้าระวังติดตามพฤติกรรมพัฒนาการของเด็กอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งการสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูลในหลายมิติ เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและป้องกันปัญหาวิกฤตทางคุณภาพเด็กไทยอย่างเป็นระบบ โดยระดมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เด็กไทยได้รับการดูแลให้มีพัฒนาการทางกาย จิตใจ และสติปัญญาที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย พร้อมทั้งจะเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของประเทศต่อไปในอนาคต

1 ความนำ

ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เพราะความรู้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของคนให้มีทักษะความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันและดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างปกติสุข การที่คนเราจะมีความรู้ได้นั้นจะต้องได้รับการศึกษา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างโอกาสและพัฒนาสติปัญญา และกระบวนการเรียนรู้ของคนให้สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น ” เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและใช้ประสบการณ์ ศักยภาพและทักษะความสามารถของตนเองให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การศึกษาส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการทำงานของประชาชน คนที่มีการศึกษาสูงมักได้ค่าตอบแทนหรือมีรายได้สูง มีโอกาสหางานทำที่สะดวกสบายในเมืองได้ง่าย และเป็นแรงงานที่มีศักยภาพในภาคการผลิต จึงอาจกล่าวได้ว่า ระดับการศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับรายได้ของแต่ละปัจเจกบุคคลอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันคนที่มีการศึกษาดีและรอบรู้จะสามารถดูแลความอยู่ดีมีสุขของตนและครอบครัวได้ดีกว่าคนที่มีการศึกษาน้อย รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของสังคมโดยรวม

2 แนวทางการพัฒนาการศึกษา

ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แนวคิดและทิศทางในการจัดการศึกษามีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยแนวทางการพัฒนาหลักในการจัดการศึกษา โดยสรุปคือ

2.1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 (2504-2539) เน้นการจัดการศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนให้ตอบสนองความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และมุ่งขยายโอกาสการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง โดยในช่วง 10 ปีแรก เป็นการปรับระบบการศึกษาทั้งระบบให้ทันสมัยและสอดคล้องกัน มีการขยายการศึกษาเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว ทั้งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษา รวมทั้งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค

ต่อมาในปี 2517 ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ซึ่งทำให้แนวทางการพัฒนาการศึกษาในช่วง 20 ปีต่อมาเน้นความเสมอภาคทางการศึกษา และปรับโครงสร้างระบบการศึกษาจาก 4:3:3:2(3) มาเป็นระบบ 6:3:3 โดยกำหนดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี ขณะเดียวกันมีการพัฒนาหลักสูตรเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาครู ควบคู่กับการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้กว้างขวางและสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้การศึกษาในช่วงดังกล่าวจะบรรลุผลสำเร็จไปได้ระดับหนึ่ง แต่พบว่าปัญหาอุปสรรคต่างๆ ยังมีอยู่มาก เนื่องจากการจัดการศึกษายังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาคน ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้เท่าที่ควร ในปี 2537 จึงได้มีการริเริ่มแนวความคิดการปฏิรูปการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ขึ้น โดยทุกฝ่ายในภาคส่วนของสังคมได้ร่วมกันผลักดันจนนำไปสู่การจัดให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

2.2 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีความรู้และทักษะที่หลากหลาย คิดเป็นทำเป็น มีเหตุผล สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งสอดคล้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันจะเป็นการสร้างรากฐานเพื่อการพัฒนาคุณภาพของคนและขีดความสามารถของประเทศให้ก้าวสู่สังคมยุคใหม่อย่างมั่นคงและรู้เท่าทันโลก โดยมีจุดเน้นที่การขยายโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ควบคู่ไปกับการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพทางการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนการสอนให้ผู้เรียนรู้จักคิด รู้วิธีเรียนรู้ ปฏิรูประบบการผลิตและพัฒนาครู กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนให้ท้องถิ่นชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันยกระดับทักษะฝีมือคนไทยให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง การสร้างองค์ความรู้และฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2.3 รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยการขยายโอกาสการศึกษาทุกระดับและการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ขณะเดียวกันปรับปรุงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ พัฒนาศักยภาพในวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยศิลปวิทยาการต่างๆ ส่งเสริมและอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งให้ประชาชนมีความรู้และจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า รัฐได้ดำเนินการพัฒนาระบบการศึกษาต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ควบคู่ไปกับการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาที่ผ่านมายังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาคน ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องเร่งปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ต่อไป

3 ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

การประเมินความสำเร็จในด้านความรู้ของคนไทย จะเป็นการประเมินระบบการศึกษาไทยในมิติต่าง ๆ ที่มุ่งสะท้อนผลการพัฒนาสติปัญญาและกระบวนการเรียนรู้ของคนตลอดจนการพัฒนาทักษะ ยกระดับฝีมือและขีดความสามารถของคนไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งการสร้างภาพลักษณ์และความเป็นธรรมในระบบการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งในด้านตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งการพัฒนาดัชนีชี้วัดขึ้น เพื่อประเมินภาพรวมของความสำเร็จดังกล่าว

ในด้านการประเมินความสัมฤทธิ์ผลและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษา ในช่วงเวลาก่อนวิกฤต ช่วงวิกฤต และหลังวิกฤต ใช้ตัวชี้วัดใน 2 ลักษณะ คือ

การวัด “ผลสะสมทางการศึกษา” (Stock of Education) เปรียบเสมือน “การสะสมความมั่งคั่ง” (Wealth) ที่ไม่เพียงแต่เป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่ทักษะฝีมือเท่านั้น แต่ยังเป็นการเสริมสร้างให้คนมีวิจารณญาณ มีทักษะในการปฏิบัติการกิจตามบทบาทหน้าที่ของตนในสังคมได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนมีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพชีวิต โดยตัวชี้วัดที่สะท้อนผลสะสมทางการศึกษาดังกล่าว ได้แก่ อัตราการรู้หนังสือ (Literacy Rate) อัตราการเรียนรู้ (Functional Literacy Rate) และที่สำคัญคือ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (Education Attainment) ซึ่งล้วนมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ

การวัดผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (Flow of Education) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงกระบวนการแสวงหาความรู้ของคน ในรายงานนี้ได้นำเสนอตัวชี้วัดที่สำคัญคือ อัตราการเข้าเรียนของนักเรียน และอัตราการเรียนต่อ นอกจากนี้ ยังได้พยายามนำเสนอตัวชี้วัดด้านคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องยากที่จะวิเคราะห์ให้เป็นรูปธรรม จึงได้ใช้ผลการทดสอบที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเป็นแนวทางในการประเมินด้านคุณภาพ นอกจากนี้ยังได้พยายามเปรียบเทียบคุณภาพการศึกษาไทยกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

สำหรับการประเมินภาพรวมของความสำเร็จด้านการศึกษาของคนไทย ได้พัฒนา
“ดัชนีการศึกษา” ขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยหลัก 3 ประการคือ

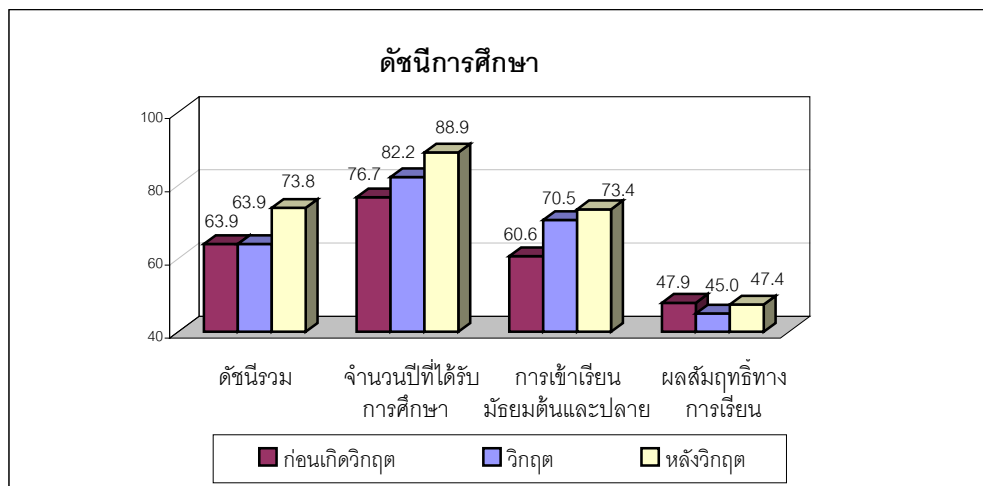
ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ที่เกิดจากการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการศึกษา
 เป็นการประเมินระดับความรู้และทักษะในระดับสูงสุดของประชาชนในประเทศ โดยใช้ตัวชี้วัด
 สำคัญ คือ จำนวนปีเฉลี่ยที่ประชากรวัยแรงงานระหว่าง 15-59 ปีได้รับการศึกษาในทุกระบบ

โอกาสทางการศึกษาของคนไทย ใช้ตัวชี้วัดด้านอัตราการเข้าเรียนสุทธิของนักเรียน
 ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย เพื่อประเมินขีดความสามารถและความครอบคลุมใน
 การจัดบริการศึกษาของรัฐที่มุ่งขยายโอกาสการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีและการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 12 ปี

คุณภาพการศึกษา ใช้ตัวชี้วัดด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คือ คะแนนผลการทดสอบ
 เพื่อประเมินผลด้านคุณภาพการศึกษาทั่วประเทศ จำแนกตามวิชาหลักตามหลักสูตรของ
 กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีการดำเนินการทุกระยะ 2 ปี

3.1 ผลการพัฒนาทางการศึกษาโดยรวมของคนไทยยังอยู่ในระดับปานกลาง แม้มี การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีปัญหาคุณภาพการศึกษายู่มาก

ดัชนีการศึกษาแสดงว่าวิกฤตเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อการยกระดับการศึกษา โดย
 ค่าดัชนีรวมเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจากร้อยละ 63.9 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ 69.3 ในช่วงวิกฤต
 และร้อยละ 73.8 ภายหลังวิกฤต ส่งผลให้ระดับการพัฒนาการศึกษาโดยรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ
 2.39 ในช่วงก่อนวิกฤตเป็นระดับ 2.93 และ 3.38 ในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤต ตามลำดับ ปัจจัย
 สำคัญที่ทำให้ผลการพัฒนาดังกล่าวดีขึ้น คือ ผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับการศึกษาหรือจำนวนปี
 เฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของคนไทยที่เพิ่มขึ้นโดยตลอด ประกอบกับความสำเร็จของอัตราการเข้า
 เรียนต่อของนักเรียนที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลพวงจากความพยายามของรัฐที่มุ่งขยายโอกาสของ
 การศึกษามาโดยตลอด



อย่างไรก็ตาม ดัชนีการศึกษาชี้ชัดว่า ปัจจัยด้านคุณภาพการศึกษายังเป็นปัญหาอยู่มาก โดยมีค่าเพียงร้อยละ 47.9 ในช่วงก่อนวิกฤต ลดลงเหลือร้อยละ 45.0 ในช่วงวิกฤต และหลังวิกฤตได้เพิ่มขึ้นกลับมาอยู่ในระดับเดิมคือร้อยละ 47.4 ซึ่งเป็นระดับต่ำมาก และส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาศักยภาพของคนไทยให้คิดเป็นทำเป็น สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้เพื่อความอยู่ดีมีสุขของตนเอง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงด้านคุณภาพการศึกษาของคนไทยโดยเร่งด่วน

ตารางที่ 1 ดัชนีการศึกษา

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒน (%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต
	2535-2539	2540-2541	2542-2544	2535-2539	2540-2541	2542-2544
1. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา	76.7	82.2	88.9	3.67	4.22	4.89
2. อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา	60.6	70.5	73.4	2.06	3.05	3.34
3. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	47.9	45.0	47.4	1.60	1.50	1.58
ดัชนีรวม	63.9	69.3	73.8	2.39	2.93	3.38

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ศสช.

หมายเหตุ :

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3 = ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9
 ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า = ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.2 ในด้านผลการพัฒนาเพื่อยกระดับการศึกษาของคนไทย พบว่าความสามารถในการรู้หนังสือของคนไทยอยู่ในระดับดี แต่การเรียนรู้ให้คิดเป็นทำเป็นยังค่อนข้างต่ำ ขณะที่ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอัตราช้ามาก

(1) อัตราการรู้หนังสือของคนไทยอยู่ในระดับดีน่าพอใจ แต่ยังมีช่องว่างในกลุ่มผู้สูงอายุ และระหว่างคนในเมืองกับชนบท

(1.1) รัฐตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถรู้หนังสือ อันจะเป็นพื้นฐานของการเรียนรู้ทักษะต่างๆ และนำไปสู่การดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ จึงมีนโยบายขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมทั่วถึง โดยมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายตามสภาพของกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไป สามารถอ่านออกเขียนได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 90.6 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 91.5 ในปี 2537 และร้อยละ 95.1 ในปี 2541 ของประชากรในแต่ละกลุ่มอายุ โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีอายุระหว่าง 15-39 ปี นั้น สามารถอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 100

(1.2) อย่างไรก็ตามยังมีกลุ่มประชาชนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปยังคงมีสัดส่วนการอ่านออกเขียนได้ต่ำเพียงร้อยละ 68.3 ทั้งนี้เป็นผลจากค่านิยมในอดีตที่สังคมไทยให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับต่ำ ฉะนั้นคนสูงอายุก่อนหน้านี้จึงอยู่นอกเป้าหมายของการพัฒนา ทั้งนี้เพราะการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้จะทำให้ขาดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

ตารางที่ 2 อัตราการรู้หนังสือจำแนกตามกลุ่มอายุ

หน่วย : ร้อยละ

กลุ่มอายุ	ช่วงก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต
	ปี 2535	ปี 2537	ปี 2541
15 – 17 ปี	98.3	99.3	100.0
18 – 24 ปี	97.8	98.8	100.0
25 – 29 ปี	96.9	97.8	100.0
30 – 39 ปี	96.0	97.0	99.9
40 – 49 ปี	92.1	94.3	97.8
50 – 59 ปี	85.8	87.3	90.8
60 ปีขึ้นไป	62.9	66.5	68.3
ทุกกลุ่มอายุ	90.6	91.5	95.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนและข้อมูลการสำรวจการอ่านออกเขียนได้ของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.3) คนในเมืองรู้หนังสือมากกว่าคนในชนบท และอัตราการรู้หนังสือของ คนกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสูงกว่าคนในทุกภูมิภาค ในช่วงปี 2535-2541 การอ่านออกเขียนได้ของประชาชนโดยเปรียบเทียบระหว่างภาคและ พื้นที่นั้น มีความแตกต่างกันลดลง อย่างไรก็ตามเมื่อปี 2541 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชาชนสูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 98.8 ในขณะที่ภาคอื่นๆ ที่เหลือมีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือ ภาคกลางร้อยละ 95.8 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 95.1 ภาคเหนือร้อยละ 94.7 และภาคใต้ร้อยละ 93.6 ทั้งนี้การที่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมี สัดส่วนการอ่านออกเขียนได้สูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาคดังกล่าวมีจำนวนประชากร ชนวัยหนุ่มสาวมากกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ส่วนระดับพื้นที่นั้น

ประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองจะมีสัดส่วนการอ่านออกเขียนได้สูงกว่าประชาชนในเขตชนบทคือร้อยละ 97.6 เทียบกับร้อยละ 94.4

ตารางที่ 3 อัตราการรู้หนังสือ อ่านออกเขียนได้จำแนกภูมิภาคและพื้นที่

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/พื้นที่	ก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต
	ปี 2535	ปี 2537	ปี 2541
เมือง	93.6	94.6	97.6
ชนบท	89.4	90.8	94.4
กลาง	91.5	92.4	95.8
เหนือ	86.9	88.8	94.7
ตะวันออกเฉียงเหนือ	91.5	92.4	95.1
ใต้	87.5	89.0	93.6
กรุงเทพฯและปริมณฑล	95.0	95.9	98.8
ประเทศ	90.6	91.5	95.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนและข้อมูลสำรวจการอ่านออกเขียนได้ของประชากร
สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.4) โอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่เท่าเทียมกัน ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอัตราการรู้หนังสือของคนไทย คือความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสภาพการเรียนรู้ หนังสือของหัวหน้าครอบครัวซึ่งพบว่า อัตราการรู้หนังสือของสมาชิกในครัวเรือนที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้รู้หนังสือจะสูงถึงร้อยละ 94.3 ขณะที่สมาชิกในครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ไม่รู้หนังสือมีอัตราการรู้หนังสือเพียงร้อยละ 61.8 และส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะเป็นครัวเรือนยากจน จึงนับได้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาศึกษาของเด็กแม้แต่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับทุกคนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพียงมาตรการเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ทุกคนได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน จำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนในรูปแบบอื่นๆ แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะยากจนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษา

(2) การพัฒนาการเรียนรู้ของคนไทยในภาพรวมที่จัดได้ว่า “คิดเป็นทำเป็น ” มีเพียงครึ่งหนึ่งของทั้งประเทศ และช่องว่างการเรียนรู้ระหว่างภูมิภาคและระหว่างคนในเมืองกับชนบทยังอยู่ในระดับสูง เมื่อประเมินจากอัตราการเรียนรู้ ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดความสามารถของคนไทยในระดับคิดเป็นทำเป็นอันเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต สรุปได้ว่า

(2.1) สัดส่วนผู้ที่มีการ เรียนรู้ในระดับคิดเป็นทำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ อัตราการเปลี่ยนแปลง ยังคงค่อนข้างต่ำ เมื่อนับว่าคนที่ผ่านการศึกษาเล่าเรียนอย่างน้อย 5-6 ปี ในระบบโรงเรียนหรือเทียบเท่าขึ้นไปจะมีความสามารถในการอ่านเขียนและคิดคำนวณ ในเบื้องต้นตลอดจนจะสามารถนำความรู้และทักษะดังกล่าวไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน และนำไปสู่การคิดเป็นทำเป็นได้ในที่สุดแล้ว พบว่ายังมีคนไทยจำนวนไม่มากที่ผ่านการพัฒนาถึงระดับ

นี้ กล่าวคือ สัดส่วนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่สำเร็จการศึกษาชั้น ป. 6 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ต่อประชากรในวัยเดียวกัน มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 42.3 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 54.1 ในปี 2543 ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังนับว่าค่อนข้างต่ำ เพราะในช่วงที่ผ่านมา สามารถพัฒนาการเรียนรู้ได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.8 ต่อปีเท่านั้น

ตารางที่ 4 อัตราการเรียนรู้ของคนไทย

หน่วย : ร้อยละ

ภาคและพื้นที่	ก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต		หลังวิกฤต	
	2535	2539	2540	2541	2542	2543
เมือง	57.1	60.0	61.7	65.2	65.4	66.4
ชนบท	36.5	41.0	42.2	45.3	46.9	48.1
กลาง	41.0	48.2	49.4	50.9	52.1	54.1
เหนือ	36.2	38.6	40.7	43.3	43.5	45.0
ตะวันออกเฉียงเหนือ	39.6	44.1	45.0	48.6	51.0	51.7
ใต้	43.6	47.5	48.5	52.6	53.8	54.3
กทม.	61.6	64.8	66.8	72.5	72.1	72.6
ประเทศ	42.3	47.1	48.5	51.8	53.0	54.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (รอบ 3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : การเรียนรู้ (Functional Literacy) ตามที่ UNESCO กำหนดคือ ระดับการอ่านออกเขียนได้และการคิดคำนวณ ในเบื้องต้นที่จะทำให้เราสามารถปรับใช้ทักษะระดับดังกล่าวในการแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน ซึ่งโดยปกติคนเรา ต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อย 5-6 ปีในระบบโรงเรียนหรือเทียบเท่า

(2.2) สัดส่วนประชาชนที่ “คิดเป็น ทำเป็น” ในระดับภาคนั้น มีความแตกต่างอย่างมากระหว่างกรุงเทพมหานครและภูมิภาคอื่นๆ โดยกรุงเทพมหานครมี อัตราการเรียนรู้ของประชาชนสูงสุดถึงร้อยละ 72.6 รองลงมาคือภาคใต้ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอัตราใกล้เคียงกันอยู่ระหว่างร้อยละ 54.3-51.7 ส่วนภาคเหนือเป็นภาคที่มีสัดส่วนการเรียนรู้ของประชาชนต่ำสุดคือเพียงร้อยละ 45.0 เท่านั้น แสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครกับภูมิภาคอื่นๆ ได้อย่างชัดเจน และที่น่าเป็นห่วงคือ ภาคเหนือที่มีสัดส่วนอยู่ในระดับต่ำตลอดเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา และเมื่อเทียบระหว่างเมืองกับชนบทแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกันมาก โดยสัดส่วนการเรียนรู้ของคนในเมืองอยู่ในระดับสูงร้อยละ 66.4 เทียบกับในชนบทที่เท่ากับร้อยละ 48.1 ดังนั้น เพื่อลดความไม่เสมอภาคของการศึกษาดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่เป้าหมายที่ยังมีอัตราการเรียนรู้ต่ำ

(3) ระดับ การศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้าและอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

(3.1) จำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้น ต่อเนื่องเป็น 7.8 ปี แต่ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา เพิ่มขึ้นได้เพียง 1.7 ปี เท่านั้น จากการกำหนดนโยบายให้การศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปีเป็นการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปี 2520 และการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปีเป็น 9 ปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ส่งผลให้ จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา เฉลี่ย

ของคนไทยเพิ่มขึ้นจาก 6.1 ปี ในปี 2535 เป็น 7.8 ปี ในปี 2543 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คนไทยจะมีจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นแต่ยังนับว่าต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่พัฒนาแล้วในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และสิงคโปร์ ที่ประชาชนมีการศึกษาโดยเฉลี่ยประมาณ 9-11 ปี ในปี 2540 ทั้งนี้หากจะพัฒนาเพื่อยกระดับการศึกษาของคนไทยให้ทันกับประเทศดังกล่าวแล้ว

คงต้องใช้เวลานาน เพราะในระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา นั้น ประเทศไทยสามารถเพิ่มจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยได้เพียง 1.7 ปีเท่านั้น

(3.2) ความเหลื่อมล้ำของระดับการศึกษาระหว่างภาคและระหว่างเมืองกับชนบทยังมีอยู่บ้าง กล่าวคือ ประชากรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงสุดที่ 9.9 ปี ในขณะที่ภาคเหนือต่ำสุดที่ 6.8 ปี ในปี 2543 รองลงไปคือภาคใต้ 7.7 ปี ภาคกลาง 7.6 ปี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7.1 ปี สำหรับระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชาชนในเขตเมืองอยู่ในระดับสูงคือ 9.4 ปี ขณะที่ในชนบทอยู่ในระดับ 6.8 ปี เท่านั้น

ตารางที่ 5 จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป

ภาค	ช่วงก่อนวิกฤต					ช่วงวิกฤต		ช่วงหลังวิกฤต	
	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
เมือง	7.8	7.9	8.0	8.2	8.4	8.7	9.1	9.3	9.4
ชนบท	5.5	5.7	5.8	5.9	6.1	6.3	6.6	6.7	6.8
กทม.และปริมณฑล	8.1	8.4	8.6	8.8	9.0	9.2	9.5	9.7	9.9
กลาง	5.8	6.0	6.2	6.4	6.6	6.8	7.1	7.3	7.6
เหนือ	5.1	5.3	5.5	5.7	5.9	6.1	6.4	6.4	6.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5.5	5.7	5.9	6.0	6.2	6.4	6.7	6.9	7.1
ใต้	6.0	6.2	6.4	6.6	6.8	7.0	7.3	7.5	7.7
ประเทศ	6.1	6.3	6.5	6.7	6.9	7.1	7.4	7.6	7.8

ที่มา : สำนักประเมินผลการพัฒนา ศสช. (ประมวลผลจากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะปี 2533 และ 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

3.3 การขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ขณะที่วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบทำให้การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาลดลง

(1) ในภาพรวมเด็กและเยาวชนวัยเรียนทุกกลุ่มอายุได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งช่วงก่อนและหลังวิกฤต สัดส่วนเด็กและเยาวชนที่ได้เข้าเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 53.6 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 73.5 ในปี 2543 โดยเฉพาะกลุ่มอายุ 3-5 ปี ที่เข้ารับการเตรียมความพร้อม และกลุ่มอายุ 6-11 ปี ที่อยู่ในระดับประถมศึกษาที่มีอัตราการเข้าเรียนสูงเป็นผลสำเร็จน่าพอใจ คือ ร้อยละ 95.7 และเกินกว่าร้อยละ 100 ตามลำดับ ในขณะที่กลุ่มอายุ 12-14 ปี ที่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 50.6 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 82.8 ในปี 2543 อย่างไรก็ตาม เด็กและเยาวชนกลุ่มอายุ อายุ 15-17 และ 18-21 ปี ยังเป็นกลุ่มที่มีโอกาสในการศึกษาต่ำ โดยอัตราเข้าเรียนเพียงร้อยละ 57.3 และร้อยละ 24.9 เท่านั้น สำหรับการพัฒนาการศึกษาในระยะต่อไป รัฐได้ขยาย การศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี รวมทั้ง ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี โดยเริ่มในปีการศึกษา 2545 ดังนั้นเด็กทุกคนที่เริ่มเข้าเรียนในปีการศึกษานี้

จะได้เรียนต่อเนื่องจนถึงระดับมัธยมศึกษาและมีโอกาสมากขึ้นที่จะได้เรียนต่อเนื่องถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จึงคาดว่าเด็กและเยาวชนในวัยเรียนอายุ 12-17 ปี จะมีสัดส่วนการเข้าเรียนเพิ่มขึ้นในปีต่อๆ ไป

ตารางที่ 6 อัตราการเข้าเรียน จำแนกตามกลุ่มอายุ

หน่วย : ร้อยละ

ระดับการศึกษา	กลุ่มอายุ	ช่วงก่อนวิกฤต					ช่วงวิกฤต		หลังวิกฤต	
		2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ก่อนประถมศึกษา	3-5	50.9	59.7	65.4	80.4	85.8	99.4	94.5	96.8	95.7
ประถมศึกษา	6-11	99.2	97.3	93.8	103.4	103.0	103.1	102.6	102.4	103.2
มัธยมศึกษา	12-17	38.8	43.5	48.5	55.8	60.5	64.8	66.8	68.7	69.7
มัธยมต้น	12-14	50.6	57.1	63.4	73.1	78.2	81.8	83.4	83.5	82.8
มัธยมปลาย	15-17	26.9	30.0	33.7	39.2	44.0	49.3	51.9	55.3	57.3
อุดมศึกษา	18-21	10.6	11.4	13.2	15.0	17.1	19.9	21.5	22.7	24.9
รวมทุกระดับ	3-21	53.6	55.9	57.5	63.8	66.6	70.8	71.1	72.4	73.5

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(2) วิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้การเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาลดลง ความช่วยเหลือจากรัฐช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เฉพาะบางส่วน นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปีเป็น 9 ปีตั้งแต่ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ต่อเนื่องแผนฯ 8 ได้ส่งผลให้มีการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษามากขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2535-2539 อย่างไรก็ตามวิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อการเรียนต่อของนักเรียนลดลง ซึ่งภาครัฐได้ใช้มาตรการทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใต้โครงการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นผลให้อัตราการเรียนต่อกลับเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

(2.1) การเรียนต่อ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีเด็กนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 เพิ่มจากร้อยละ 67.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 90.2 และ 93.2 ในปี 2539 และ 2540 ตามลำดับ แต่กลับลดลงเหลือร้อยละ 88.4 ในปี 2541 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังวิกฤตที่ความรุนแรงของปัญหาเศรษฐกิจเริ่มคลี่คลายลง ทำให้อัตราการเรียนต่อเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 89.9 ในปี 2543 ส่วน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 90.3 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 89.0 และ ร้อยละ 81.9 ในปี 2543

(2.2) สำหรับการเรียนต่อระดับภาคนั้น นอกจากจะมีแนวโน้มลดลงในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการระหว่างเด็กและเยาวชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กับเด็กและเยาวชนในภูมิภาคอื่นๆ ค่อนข้าง

สูง

ตารางที่ 7 อัตราการเรียนต่อของนักเรียน

หน่วย

: ร้อยละ

ภาค	ช่วงก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต		ช่วงหลังวิกฤต	
	2535	2539	2540	2541	2542	2543
ระดับมัธยมต้น						
กรุงเทพฯและปริมณฑล	97.1	99.1	101.5	95.3	96.1	97.9
กลาง	71.7	90.5	93.6	90.6	92.0	93.7
ตะวันออกเฉียงเหนือ	55.2	89.9	94.0	88.4	91.6	93.3
เหนือ	68.6	92.6	94.2	90.1	91.8	93.5
ใต้	67.6	79.6	81.8	77.1	74.2	75.6
เฉลี่ยประเทศ	67.5	90.2	93.2	88.4	89.6	89.9
ระดับมัธยมปลาย						
กรุงเทพฯและปริมณฑล	103.6	109.6	106.9	138.2	144.5	135.4
กลาง	84.9	88.5	90.5	83.8	85.6	83.1
ตะวันออกเฉียงเหนือ	81.4	77.3	74.9	65.1	67.1	66.3
เหนือ	90.6	91.4	90.4	77.1	81.2	74.9
ใต้	90.5	90.6	86.4	76.4	75.7	75.4
เฉลี่ยประเทศ	90.3	89.0	86.9	82.1	84.6	81.9

ที่มา : กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(3) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยยังมีโอกาสการเรียนรู้ต่อต่ำ แม้ว่านโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษามีผลทำให้เด็กและเยาวชนได้เข้าสู่ระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ จากข้อมูลการสำรวจความต้องการการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2542 พบว่า ยังมีเด็กและเยาวชนไทยอายุ 13-24 ปีจำนวนกว่า 3.8 ล้านคนยังไม่มีโอกาสได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว และอีกจำนวนกว่า 3.3 ล้านคนไม่มีโอกาสได้เรียนต่อในระดับที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา โดยมีสาเหตุสำคัญคือ

(3.1) การขาดแคลนทุนทรัพย์สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเรียน เป็นปัญหามากที่สุด กล่าวคือ มีเด็กและเยาวชนที่กำลังเรียนอยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่ไม่ต้องการเรียนต่อ เพราะมีปัญหาด้านการเงินถึงร้อยละ 70.4 ในขณะที่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่จะไม่เรียนต่อ เพราะปัญหาการเงินร้อยละ 56.9 และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะไม่เรียนต่อเพราะปัญหาด้านการเงินอีกร้อยละ 45.1 โดยเหตุผลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในภาพรวมระดับประเทศ ภาคและพื้นที่ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเด็กและเยาวชนในครัวเรือน คนงานภาคเกษตรจะมี แนวโน้มของการไม่ได้เรียนต่อในระดับต่างๆ มากที่สุด รองลงมาคือเด็กและเยาวชนครัวเรือนเกษตรกร ครัวเรือนผู้ที่ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต ผู้ทำธุรกิจนอกการเกษตร เสมียน/พนักงาน และนักวิชาการนักบริหาร ตามลำดับ

ตารางที่ 8 เหตุผลที่เด็กไม่ได้รับต่อปี 2542

หน่วย

: ร้อยละ

เหตุผล	กทม.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเจีย ยงเหนือ	ใต้	ประเทศ	เมือง	ชนบท
ประมต้อมมัธยมต้น								
ไม่มีทุน	71.6	55.1	60.4	78.0	70.3	70.4	70.4	70.4
ต้องทำงาน	4.3	5.4	6.5	0.4	2.9	2.9	4.5	2.6
ระยะทางไกล	0.0	4.9	11.7	0.0	5.8	3.6	0.0	4.3
ไม่สนใจเรียน	20.4	11.9	6.0	11.3	16.3	12.1	17.4	11.0
อื่นๆ	4.3	22.2	15.7	10.4	4.7	11.0	7.3	11.7
มัธยมต้นต่อมัธยมปลาย								
ไม่มีทุน	49.8	50.5	50.8	63.6	56.1	56.9	49.4	58.2
ต้องทำงาน	18.9	23.0	14.5	10.8	11.5	14.3	18.3	13.6
ระยะทางไกล	0.0	0.5	4.8	1.5	1.1	1.6	0.0	1.9
ไม่สนใจเรียน	14.2	13.4	15.0	10.5	13.8	12.5	14.6	12.1
อื่นๆ	17.1	12.5	17.0	13.6	17.6	14.7	17.5	14.2
มัธยมปลายต่ออุดมศึกษา								
ไม่มีทุน	42.2	43.8	42.1	49.4	41.3	45.1	39.4	46.3
ต้องทำงาน	36.2	32.2	25.5	25.4	33.6	29.1	36.8	27.4
ระยะทางไกล	0.8	1.8	3.5	0.9	0.6	1.5	0.7	1.7
ไม่สนใจเรียน	6.8	9.9	11.1	8.7	13.7	9.8	7.7	10.3
อื่นๆ	13.7	12.4	17.8	15.6	10.9	14.4	15.4	14.2

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจความต้องการเรียนต่อของเด็กและเยาวชน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : อื่นๆ คือ เจ็บป่วย พักการ เรียนซ้ำ

(3.2) ค่าใช้จ่ายด้านอาหารกลางวันเป็นภาระมากกว่าค่าเล่าเรียน จาก ข้อมูลรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนในปี 2535 และปี 2540 พบว่าภาระรายจ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ ภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 30-44 ซึ่งเป็นระดับที่ค่อนข้างสูงเกินกว่าที่ครัวเรือนที่มีฐานะยากจนจะแบกรับภาระได้¹ จากการสำรวจปรากฏว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ผู้ปกครองต้องจ่ายสำหรับส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน 1 คน ในระดับก่อนประถมศึกษา เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5 ระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.9 ระดับมัธยมต้นเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.6 ระดับมัธยมปลายเพิ่มร้อยละ 29.9 และอุดมศึกษาเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 44.2 ในปัจจุบันรัฐได้ให้การสนับสนุนการศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษา) และระดับมัธยมต้นที่อยู่ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาของภาครัฐ แต่จากการจำแนกประเภทค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา พบว่า ค่าเล่าเรียนนับเป็นค่าใช้จ่ายส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด โดยค่าใช้จ่ายด้านอาหารกลางวันเป็นรายจ่ายหรือภาระหลักในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน ดังนั้นมาตรการไม่เก็บค่าเล่าเรียนอาจไม่เพียงพอสำหรับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน

¹เส้นความยากจนในปี 2544 เท่ากับ 967 บาท/คน/เดือน

ตารางที่ 9 ราชจ่ายด้านการศึกษางวดตรีเร็น ปี 2540

หน่วย : บาท/ คน/ เดือน

ค่าใช้จ่าย	ก่อนประถม	ประถม	ม.ต้น	ม.ปลาย	อุดมศึกษา
2535					
ค่าเล่าเรียน	24	4	51	93	250
หนังสือ/อุปกรณ์การเรียน	14	25	45	60	98
เครื่องแบบ	29	36	63	76	109
ค่าพาหนะเดินทาง	135	144	161	178	308
ค่าอาหาร	150	150	329	461	956
อื่นๆ	7	7	18	29	62
รวม	359	367	666	896	1,783
2540					
ค่าเล่าเรียน	48	23	61	111	518
หนังสือ/อุปกรณ์การเรียน	21	41	71	96	164
เครื่องแบบ	41	49	87	103	122
ค่าพาหนะเดินทาง	68	59	164	193	425
ค่าอาหาร	222	265	511	612	1,247
อื่นๆ	11	13	37	51	94
รวม	411	451	930	1,164	2,571
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	14.5	22.9	39.6	29.9	44.2

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.4 แม้รัฐได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มปริมาณครูที่สอดคล้องกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น แต่คุณภาพการศึกษาตามผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งยังไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ขณะที่ระดับสติปัญญาของเด็กวัยเรียนเกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ

(1) คุณภาพและปริมาณครูนับเป็นตัวชี้วัดที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเรียนการสอนที่นำไปสู่การเพิ่มคุณภาพการศึกษาโดยตรง

(1.1) ในช่วงที่ผ่านมา รัฐให้ความสำคัญต่อการพัฒนาวิชาชีพครูหลายรูปแบบทั้งที่มาจากสถาบันฝึกหัดครูโดยตรงและจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ในปี 2540 มีสัดส่วนครูที่มีวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีร้อยละ 74.2 และอยู่ในระดับเดิมน้อยลง 74.7 ในปี 2543 ในช่วงเวลาเดียวกัน สัดส่วนครูที่วุฒิส่งกว่าปริญญาตรีได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.7 เป็นร้อยละ 8.6 ส่วนครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีมีสัดส่วนลดลง แนวโน้มวุฒิการศึกษาของครูที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับนี้ น่าจะเป็นตัวชี้ที่สะท้อนพัฒนาการทางด้านคุณภาพการศึกษาได้ทางหนึ่ง

(1.2) นอกจากนี้ สัดส่วนนักเรียนต่อครูเป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งที่สะท้อนผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ซึ่งพบว่าสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ดีมาโดยตลอด กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาในปี 2535-2542 มีสัดส่วน 20 :1 และลดลงเหลือ 17 :1 ในปี 2543 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีสัดส่วนเท่ากับ 22:1 และ 23 :1 ในช่วงปี

2535-2543 ตามลำดับ ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดีกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีเกณฑ์ดีกว่าในหลายประเทศ อาทิ เกาหลี ฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตามเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถประเมินคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีการศึกษารายละเอียดในแต่ละระดับชั้นประกอบกับประสิทธิภาพกระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียนและคุณภาพของครู

(2) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 และลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น ส่วนความแตกต่างระหว่างภาคมีไม่มากนัก การประเมินผลคุณภาพการศึกษาโดยใช้แบบทดสอบทางการศึกษาทั่วประเทศจำแนกวิชาหลักตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ในวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ โดยแยกเป็นระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย สรุปได้ว่า

(2.1) คุณภาพการศึกษาของนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำทุกระดับการศึกษาเมื่อเทียบกับเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 โดยระดับประถมศึกษาที่มีผลคะแนนทดสอบเฉลี่ยลดต่ำลงจากร้อยละ 56.8 และ 60.1 ในปี 2537 และปี 2539 เหลือร้อยละ 52.3 ในปี 2541 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีผลคะแนนทดสอบเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยตลอด คือ จากร้อยละ 49.2 ในปี 2536 ลดลงเหลือร้อยละ 42.8 ในปี 2538 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 47.8 ในปี 2540 แต่ยังคงต่ำกว่าปี 2536 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แม้มีผลคะแนนทดสอบในปี 2542 ดีกว่าที่ผ่านมาแต่ยังมีคะแนนเฉลี่ยต่ำเพียงร้อยละ 42.2 เท่านั้น สำหรับวิชาที่มีค่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำสุดคือวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

ตารางที่ 10 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบรายวิชา

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	ภาษาไทย	อังกฤษ	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์	ภาษาไทย	อังกฤษ	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์
ระดับประถมศึกษา ปี 2539					ปี 2541			
กลาง	64.2	66.7	56.0	58.7	59.9	56.0	49.8	50.5
เหนือ	61.5	63.7	52.8	57.4	58.2	51.8	47.1	48.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	62.1	64.6	54.6	57.8	57.7	53.2	47.7	48.2
ใต้	59.1	61.2	50.0	54.7	57.0	50.1	43.1	46.6
กรุงเทพฯและปริมณฑล	63.1	66.9	52.0	55.0	63.5	56.7	51.5	50.9
ทั่วประเทศ	62.1	67.7	53.5	57.1	57.8	56.2	46.5	48.8
ดัชนีความเหลื่อมล้ำ^{2/}	0.14	0.21	0.41	0.18	0.16	0.24	0.36	0.21
ระดับมัธยมต้น ปี 2538					ปี 2540			
กลาง	59.9	32.4	32.0	45.2	60.3	47.5	39.9	45.7
เหนือ	58.2	33.2	32.8	46.4	60.6	47.9	40.5	46.3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	57.7	30.7	30.6	44.8	59.3	46.7	38.5	44.9
ใต้	57.0	33.5	28.8	41.3	57.2	43.4	34.5	40.5
กรุงเทพฯและปริมณฑล	63.5	42.0	40.7	45.1	62.6	51.3	41.7	44.9
ทั่วประเทศ	57.8	34.7	33.25	45.3	60.0	47.4	39.2	44.7
ดัชนีความเหลื่อมล้ำ	0.36	0.44	1.01	0.20	0.11	0.38	0.74	0.22
ระดับมัธยมปลาย ปี 2540					ปี 2542			
กลาง	45.6	31.8	27.3	35.1	57.3	32.2	34.2	41.5
เหนือ	45.5	32.1	27.6	34.2	57.7	33.4	36.8	42.5

ตะวันออกเฉียงเหนือ	41.6	28.6	25.3	33.7	55.3	30.8	30.8	39.2
ใต้	43.6	29.8	25.6	31.7	53.6	33.4	33.8	40.9
กรุงเทพฯและปริมณฑล	50.7	40.7	33.6	37.1	61.0	42.8	44.5	46.6
ทั้งประเทศ	45.0	32.3	27.6	34.6	56.5	34.3	35.1	43.0
ดัชนีความเหลื่อมล้ำ	0.38	1.34	0.87	0.31	0.09	0.06	0.19	0.02

ที่มา : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ: ดัชนีความเหลื่อมล้ำ คือ ดัชนีที่ใช้วัดค่าความแตกต่างด้านคุณภาพทางการศึกษาในระดับภาค/พื้นที่เป็นรายวิชา ทั้งนี้ถ้าหากค่าดัชนีความเหลื่อมล้ำต่ำ แสดงว่าคุณภาพทางการศึกษามีความแตกต่างกันน้อย และถ้าดัชนีมีค่าสูงจะตรงกันข้าม

(2.2) คุณภาพการศึกษาของนักเรียนในภูมิภาคต่างๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย อย่างไรก็ตาม ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แม้ความเหลื่อมล้ำของค่าคะแนนลดลงทุกวิชาแต่วิชาคณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษยังมีความเหลื่อมล้ำกันค่อนข้างสูง ส่วนมัธยมศึกษาตอนปลาย นับว่าประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคลงมาก สำหรับระดับประถมศึกษาพบว่าผลคะแนนในวิชาภาษาไทยและวิทยาศาสตร์เหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น ขณะที่วิชาอื่นมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำลดลง

(3) **คุณภาพการศึกษาไทยยังไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้** ผลจากการศึกษาวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการเรียนของเด็กในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา(IEA) ในโครงการ Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) ในปี 2542 พบว่า เด็กไทยทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษา มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งมีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ และใช้เหตุผล ด้อยกว่าประเทศอื่น ๆ โดยนักเรียนไทยได้คะแนนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ต่ำกว่าประเทศในเอเชียเกือบทุกประเทศ และนักเรียนไทยทำข้อสอบแบบท่องจำเนื้อหาวิชาได้ดี ในขณะที่ทำข้อสอบที่ต้องใช้เหตุผลและความสามารถในการวิเคราะห์ไม่ค่อยได้ ความอ่อนด้อยในด้านคุณภาพการศึกษาดังกล่าว ทำให้ The International Institute for Management Development (IMD) จัดอันดับความสามารถด้านการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 44 จาก ทั้งหมด 49 ประเทศ ต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน ญี่ปุ่น ฮองกง เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย โดยผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ นั้นจะมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเกือบทุกประเทศในเอเชีย ยกเว้นอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาควรให้ความสำคัญในการยกระดับความสามารถทางการเรียนของนักเรียนในระดับต่างๆ มากขึ้น

(4) **สาเหตุสำคัญที่ทำให้ คุณภาพการศึกษาไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ** ผลการศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ สรุปว่า มีสาเหตุจาก

(4.1) หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนยังไม่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ เนื่องจากส่วนใหญ่ยังใช้หลักสูตรกลางในการเรียน สำหรับกระบวนการเรียนการสอนนั้น ยังยึดครูเป็นศูนย์กลางมากเกินไป ครูยังเน้นการสอนแบบท่องจำมากกว่าให้เด็กนักเรียนได้คิด วิเคราะห์และแสวงหาความรู้ด้วยตนเองรวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของตัวผู้เรียน

(4.2) สื่อและเทคโนโลยียังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสม กระทรวงศึกษาธิการก็ยิ่งให้ความสำคัญกับการลงทุนในเครื่องมือและอุปกรณ์การเรียนการสอนน้อย โรงเรียนในชนบทห่างไกลยังขาดเครื่องมือและอุปกรณ์การเรียนการสอน

(4.3) การบริหารและการจัดการศึกษายังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก ทำให้โรงเรียนขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา รวมทั้งในระยะที่ผ่านมายังไม่มีกำหนดมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ และยังขาดกระบวนการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน

(4.4) การบริหารจัดการงบประมาณทางการศึกษายังขาดประสิทธิภาพ แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจะมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 19.8 ของงบประมาณโดยรวม หรือร้อยละ 3.6 ของ GDP ในปี 2539 เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.3 ของประมาณรวม หรือร้อยละ 4.0 ของ GDP ในปี 2544 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าหลายประเทศในเอเชีย รวมทั้งญี่ปุ่น เกาหลี และสิงคโปร์ ที่มีสัดส่วนการลงทุนด้านการศึกษาประมาณร้อยละ 3 ของ GDP แต่ผลที่ได้จากการลงทุนในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงดังกล่าว กลับพบว่า ทั้งอัตรา การเข้าเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่นๆ สาเหตุสำคัญก็เนื่องมาจากการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ไปในเรื่องปลูกสร้างและจัดหาสิ่งของ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ในขณะที่มีการลงทุนต่ำในปัจจัยที่มีผลกระทบทางบวกโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็ก อาทิ หนังสือ วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน

(5) ระดับสติปัญญาของเด็กวัยเรียนร้อยละ 44 อยู่ในเกณฑ์ต่ำน่าเป็นห่วง รายงานการสำรวจสภาวะสุขภาพประชาชนไทย พ.ศ. 2539-2540 โดยสถาบันวิจัยสาธารณสุขไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานนโยบายและแผนสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขระบุว่าระดับเชาว์ปัญญาหรือไอคิวของเด็กในวัยเรียนอยู่ในระดับต่ำ โดยพบว่าเด็กในวัยเรียนอายุ 6-12 ปีทั่วประเทศมีค่าเฉลี่ยระดับเชาว์ปัญญาหรือไอคิว (Intelligence Quotient) เท่ากับ 91.96 ± 14.87 ซึ่งเป็นค่าที่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานทั่วไปคือ 100 นอกจากนั้นกลุ่มเด็กที่มีระดับสติปัญญาดำกว่า 90 มีอยู่ถึงร้อยละ 44.1 โดยภาคเหนือจะมีอัตราสูงสุดคือร้อยละ 56.5 หรือถ้าใช้เกณฑ์ระดับไอคิวต่ำกว่า 70 (ภาวะปัญญาอ่อน) แล้ว โดยรวมเด็กในวัยเรียนทั้งประเทศจะมีภาวะปัญญาอ่อนร้อยละ 8.5 และภาคเหนือยังคงเป็นภาคที่มีอัตราสูงสุดคือร้อยละ 16.4 ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีร้อยละ 9.9 และระดับเชาว์ปัญญาที่อยู่ในระดับต่ำจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่อาจจะส่งผลซ้ำเติมให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงยิ่งขึ้นในอนาคต

การจัดระบบการศึกษาของไทยในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้า

ต่อเนื่องและมีความสำเร็จเป็นรูปธรรมชัดเจนเมื่อพิจารณาด้านการรู้หนังสือที่พัฒนาขึ้นมาก คนไทยร้อยละ 95 สามารถอ่านออกเขียนได้ เด็กนักเรียนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีเพิ่มมากขึ้น ทำให้ระดับการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็น 7.8 ปี ในปี 2543 นับได้ว่ารัฐได้ดำเนินการประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ครอบคลุมประชาชนในทุกภูมิภาคและพื้นที่ แม้วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้อัตราการเรียนต่อของนักเรียนลดลงบ้าง แต่ไม่ส่งผลต่ออัตราการเข้าเรียนโดยรวม อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาไม่บรรลุผลในการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลาย รวมทั้งตัวชี้วัด

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่นับว่ายังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่พัฒนาแล้ว

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหากรัฐถือเป็นนโยบายที่จะเร่งขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างจริงจัง ย่อมจะส่งผลให้สามารถยกระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยในภาพรวมให้เพิ่มขึ้นโดยปริยาย

ในอีกด้านหนึ่งพบว่ายังมีปัญหาค่าใช้จ่ายของการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน เมื่อ

พิจารณาจากตัวชี้วัดอัตราการเรียนรู้อยู่โดยเฉลี่ยทั้งประเทศที่แสดงถึงความสามารถคิดเป็นทำเป็นของคนไทยซึ่งยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 54 ในปี 2543 การจัดการศึกษานอกระบบที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายวัยกลางคนและสูงอายุ ขณะเดียวกันปัญหาความไม่เสมอภาคทางการศึกษาระหว่างกลุ่มและพื้นที่ต่างๆ ยังคงมีอยู่ แม้รัฐจะมีนโยบายเร่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน แต่ยังไม่สามารถทำให้เด็กทุกคนเข้าเรียนได้ เพราะสภาพแวดล้อมและฐานะครอบครัวยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จทางการศึกษาของเด็กอยู่มาก แม้ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้พบว่าปัญหาทางการเงินเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนหรือไม่มีโอกาสเข้าเรียนในระบบโรงเรียน โดยค่าใช้จ่ายด้านอาหาร

กลางวันเป็นภาระหลักมากกว่าค่าเล่าเรียน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการจัดการศึกษาที่สำคัญที่สุดคือปัญหาคุณภาพการศึกษา

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำไม่น่าพอใจ โดยเฉพาะด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ที่ยังมีปัญหาทุกระดับการศึกษา ทั้งยังต่ำกว่าเกือบทุกประเทศในเอเชีย ยกเว้น อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพและศักยภาพของคนไทยในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สาเหตุสำคัญเนื่องจากหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนยังไม่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ สื่อและเทคโนโลยียังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเพียงพอเหมาะสม การบริหารและการจัดการศึกษายังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังไม่มีมาตรฐานการศึกษา และกระบวนการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านระดับสติปัญญาของเด็กวัยเรียนเกือบครึ่งหนึ่งที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำน่าเป็นห่วงและจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและ

คุณภาพของคนไทยในอนาคต

ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาระบบการศึกษาของไทยในระยะต่อไป รัฐควรให้ความสำคัญ

กับการพัฒนาศักยภาพคนไทยให้สามารถนำความรู้ไปช่วยเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพและหารายได้ และสามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์อันจะช่วยเพิ่ม

ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ขณะเดียวกันต้องดูแลให้ความช่วยเหลือจัดการศึกษาเป็นพิเศษแก่กลุ่มเป้าหมายยากจนและด้อยโอกาสต่างๆ โดยมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

4.1 ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้มีรูปแบบที่หลากหลายให้ผู้เรียนกลุ่มต่างๆ ทั้งผู้เรียนปกติและผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ รวมทั้งต้องมีมาตรการเสริมในลักษณะอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งสำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสต่างๆ

4.2 พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและผู้เรียน ให้กระบวนการศึกษาส่งเสริมให้คนไทยพัฒนาเต็มศักยภาพและสามารถเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดยการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด ทั้งการปรับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การพัฒนาครูและสื่อการเรียน การวัดและประเมินผลผู้เรียนการวิจัยพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต และพัฒนาแหล่งเรียนรู้อย่างพอเพียงให้แก่นักเรียนและประชาชนทั่วไป

4.3 ปรับปรุงระบบการบริหารและจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ทั้งหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่น และเอกชน โดยเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาและการตรวจสอบ รวมทั้งการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาให้ถึงมือผู้เรียนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้

4.4 ยกระดับทักษะฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นการพัฒนากำลังคนระดับกลาง สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน รวมทั้งการวิจัยพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่มาพัฒนาการเรียนและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจยุคใหม่และการพัฒนาเทคโนโลยีบนพื้นฐานการพึ่งตนเอง

ในการที่จะบรรลุสู่เป้าหมายสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 รัฐจะต้องเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการเมืองทำให้ได้ นอกจากนี้จะต้อง

จัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของตลาดแรงงานแล้ว จำเป็นจะต้องมีการสร้างโอกาสการมีงานทำเพื่อเตรียมไว้รองรับผู้จบการศึกษาที่จะก้าวสู่ตลาดแรงงาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตและยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนอันจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคนในที่สุด

ชีวิตการทำงาน

1 ความนำ

การมีงานทำเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาใหม่จะต้องนึกถึงเป็น สิ่งแรก และไม่ว่าจะจบการศึกษาระดับใดต่างก็มุ่งหางานทำ เพราะงานเป็นที่มาของรายได้ที่ นำมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตทั้งการจัดหาปัจจัย 4 ที่จำเป็นต่อการยังชีพ และปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อ ต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ อาทิ การศึกษาหาความรู้ การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนความรื่นรมย์ ให้กับตนเองและครอบครัว จึงถือได้ว่างานเป็นปัจจัยกำหนด ฐานะความ เป็นอยู่

คุณภาพชีวิต และความอยู่ดีมีสุขของปัจเจกชน สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” ซึ่งสะท้อนได้ชัดเจนถึงความสำคัญของการมีงานทำ ดังนั้น คนจะอยู่ดีมีสุขได้ นอกจาก จะต้องมีความสุขพอนาหมัยที่ดี ได้รับการศึกษาแล้ว องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ชีวิตการ ทำงาน เนื่องจากคนจะใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงานจึงเป็น ส่วนประกอบที่สำคัญมาก ซึ่งจะเกี่ยวข้องตั้งแต่การมีงานทำหรือการจ้างงาน รายได้ที่ได้รับจากการ ทำงาน ตลอดจนความมั่นคงในการทำงาน

การที่ประชากรของประเทศมีงานทำ มีชีวิตการทำงานที่ดี ถือเป็นความสำเร็จของการ พัฒนาประการหนึ่ง เพราะนอกจากจะสร้างความอยู่ดีมีสุขในระดับบุคคล ครอบครัวแล้วยังมีผลต่อ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในฐานะที่ประชากรในวัยทำงาน คือแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ ของระบบการผลิต หากแรงงานทุกคนมีงานทำ มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี มีการบริโภคและการออม ที่เหมาะสมก็จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตได้อย่างเข้มแข็ง ดังนั้น ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา แนวทางการพัฒนาประเทศและการดำเนินงานของภาครัฐจึง ให้ความสำคัญกับการมีงานทำของประชาชน ภายใต้แนวทางพัฒนาด้านแรงงาน ซึ่งผลสำเร็จของ การพัฒนาสะท้อนได้จากการที่คนไทยมีชีวิตการทำงานที่ดี ได้แก่ การมีงานทำที่ดี มีความมั่นคง ปลอดภัยในการทำงาน มีรายได้ดีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สามารถดูแลความเป็นอยู่ของตนเองและ ครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้และยังประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

2

แนวทางการพัฒนาแรงงาน

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจและตลาดแรงงานเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันก็ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะการทำงานและชีวิตการทำงานของคนไทยด้วย ซึ่งภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่อการดูแลสถานการณ์แรงงาน การจ้างงาน ปัญหาการว่างงาน ความเป็นอยู่ของแรงงาน ตลอดจนสวัสดิการแรงงาน ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางพัฒนาด้านแรงงานโดยสรุป คือ

2.1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 เน้นการสร้างงาน การพัฒนาแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป จากการที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวระดับสูงอย่างต่อเนื่อง และก้าวสู่ระดับนานาชาติ ส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านตลาดแรงงานที่มีการปรับเปลี่ยนจากแรงงานภาคเกษตรมาสู่ภาคเกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะแรงงานภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ การก่อสร้าง สิ่งทอและเสื้อผ้า เป็นต้น พร้อมทั้งได้เปลี่ยนสภาพแวดล้อมการทำงานจากแรงงานในชนบทมาสู่การเป็นแรงงานในเมืองมากขึ้น ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ปัญหาคุณภาพแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป อัตราค่าจ้างที่เริ่มขยับตัวสูงขึ้น โดยไม่สัมพันธ์กับปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในระดับพื้นฐาน ระดับกลาง และระดับสูง ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ขณะเดียวกันก็ยังมีแรงงานด้อยทักษะฝีมือ ที่ยังทำงานไม่เต็มทีในภาคเกษตร ตลอดจนปัญหาคุณภาพชีวิตแรงงานอันเนื่องจากสภาวะแวดล้อมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวทางพัฒนาสำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรการส่งเสริมการสร้างงานเพื่อลดปัญหาการว่างงานในเมือง ปัญหาการทำงานต่ำระดับ รวมทั้งปัญหาการอพยพแรงงาน ส่งเสริมการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน การสร้างความมั่นคงในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ การส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์โดยระบบทวิภาคี มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง รวมทั้งให้มีการประกันสังคม ส่งผลให้เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ตลาดแรงงานมีการขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่อง และการมีงานทำอยู่ในระดับเต็มที

2.2 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างงาน การพัฒนาคุณภาพแรงงานและการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งความอยู่ดีมีสุขของคน ประกอบกับเป็นช่วงของวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการจ้างงานและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน อันเนื่องจากปัญหาการเลิกจ้างและการว่างงานที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐจึงได้กำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลางอย่างต่อเนื่อง อาทิ การแก้ปัญหาและกระตุ้นการขยายตัวของภาคการผลิต ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ ควบคู่กับการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิตและตลาดแรงงาน มุ่งสร้างอาชีพแก่แรงงานให้สามารถประกอบอาชีพส่วนตัวและเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการ

มีงานทำในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตร และส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศเพื่อเพิ่มการจ้างงานให้แรงงานไทย นอกจากนี้ยังได้พัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม โดยขยายขอบข่ายการดำเนินงานให้ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ตลอดจนพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

2.3 นโยบายการพัฒนาแรงงานของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มุ่งส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มคุณภาพแรงงานและยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ส่งเสริมมาตรการด้าน การประกันสังคม ขยายขอบข่ายการให้สวัสดิการแรงงาน มีระบบการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี การส่งเสริมให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา พัฒนา และคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าจัดหางานและนายจ้าง รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทน

โดยสรุป รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อพัฒนาแรงงานและชีวิตการทำงานของคนไทยมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 เป็นต้นมาได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยอย่างมาก ทั้งด้านภาวะการมีงานทำ การว่างงาน ระดับรายได้ และมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีของคนไทยโดยรวม

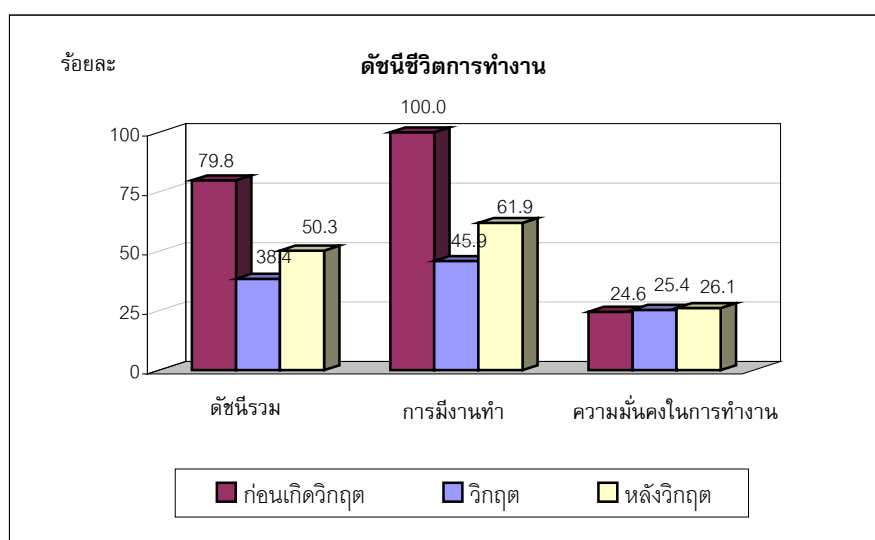
3 ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

3.1 การประเมินความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตการทำงานของคนไทย จะเป็นการประเมินผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสถานการณ์เศรษฐกิจในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ที่มีต่อชีวิตการทำงานและระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทย โดยให้ความสำคัญกับภาวะการมีงานทำ การมีรายได้จากการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี และความมั่นคงในการทำงาน ดังนี้

การมีงานทำ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข เพราะถ้าไม่มีงานทำก็จะมีรายได้สำหรับการเลี้ยงชีพ การมีงานทำเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการว่างงาน ประสิทธิภาพ ของแรงงาน การทำงานต่ำกว่าระดับหรือการทำงานไม่เต็มที่ และการมีรายได้จากการทำงาน โดยมีปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมีงานทำและรายได้ คือ ตัวของกำลังแรงงานเองที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ในการทำงาน ซึ่งได้รับจากการศึกษาและการฝึกอบรม และบทบาทของภาครัฐที่จะต้องบริหารเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตในระดับที่สูงพอเพียงพอต่อการจ้างงานได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้การวัดผลสำเร็จด้านการมีงานทำจะวัดจากอัตราการว่างงาน ซึ่งหากอยู่ในระดับต่ำ บ่งชี้ว่าคนส่วนใหญ่ยังมีงานทำ ส่วนการวัดมาตรฐานความเป็นอยู่จะวัดจากระดับรายได้ที่แท้จริง หากมีรายได้สูงแสดงถึงฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สภาพแวดล้อมและความมั่นคงในการทำงาน ชีวิตการทำงานที่จะเรียกว่าอยู่ดีมีสุขนั้น นอกจากการมีงานทำแล้วจะต้องมีปัจจัยที่ช่วยเกื้อหนุนอีก 2 ประการคือ ประการแรก ต้องมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ซึ่งหมายถึง การมีระบบป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุ ตลอดจนการป้องกันมลพิษต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน ประการที่สอง แรงงานจะต้องมีความมั่นคงในการทำงาน คือ การได้รับสวัสดิการต่างๆ เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการเจ็บป่วย รวมทั้งมีรายได้ที่พอเพียงต่อการดำรงชีพเมื่อตกงานหรือหลุดพ้นวัยทำงาน ทั้งนี้จะวัดผลสำเร็จในด้านการมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีจากสัดส่วนสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยจากการทำงาน และสัดส่วนแรงงานที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคม รวมทั้งพนักงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่อแรงงานทั้งหมดจะเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงในการทำงาน

3.2 ชีวิตการทำงานของคนไทยหลังวิกฤตยังไม่ดีขึ้น ผลการประเมินความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตการทำงานบ่งชี้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจกระทบต่อชีวิตการทำงานของคนไทยอย่างรุนแรง โดยดัชนีชีวิตการทำงานซึ่งประกอบด้วย การมีงานทำและความมั่นคงในการทำงานชี้ชัดว่า ความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตการทำงานลดระดับลงจากร้อยละ 79.8 ก่อนวิกฤต เหลือร้อยละ 38.4 ในช่วงวิกฤต แม้ว่าในช่วงหลังวิกฤตมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงดีขึ้น มาอยู่ในระดับร้อยละ 50.3 แต่ดัชนีชีวิตการทำงานของคนไทยยังต่ำกว่าในช่วงก่อนวิกฤตมาก



ปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อชีวิตการทำงานและฐานะความเป็นอยู่ของคนไทยอย่างรุนแรง คือ ภาวะการมีงานทำที่ลดต่ำลงอย่างมากในช่วงวิกฤต เนื่องจากกิจการต่างๆ ได้ลดกำลังการผลิต และบางส่วนถึงกับปิด กิจการและปลดคนงานออก ทำให้มีผู้ว่างงานพุ่งสูงขึ้น กว่า 1 ล้านคน ส่งผลให้ดัชนีการมีงานทำลดลงอย่างมากจากที่อยู่ในภาวะการจ้างงานเต็มที่หรือร้อยละ 100 ก่อนวิกฤต เหลือเพียงร้อยละ 45.9 ในช่วงวิกฤต และเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวการว่างงานได้ลดลงส่งผลให้ดัชนีการมีงานทำเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.9 ขณะที่ดัชนีด้านความมั่นคงของการทำงานหลังวิกฤต

ค่อนข้างคงที่และยังอยู่ในภาวะที่ต้องปรับปรุง ดังนั้น ในภาพรวมชีวิตการทำงานของคนไทยหลังวิกฤตจึงยังไม่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต

ตารางที่ 1 ดัชนีชีวิตการทำงาน

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต
	2535-2539	2540-2541	2542-2544	2535-2539	2540-2541	2542-2544
1. การมีงานทำ	100.0	45.9	61.9	5.00	1.53	2.19
2. ความมั่นคงในการทำงาน	24.6	25.4	26.1	0.82	0.85	0.87
ดัชนีรวม	79.8	38.4	50.3	3.98	1.28	1.68

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ศสช.

หมายเหตุ :

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3 = ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9
ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า = ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.3 หลังวิกฤตภาวะการมีงานทำเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนทุกกลุ่มอย่างรุนแรง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงาน ซึ่งในช่วงก่อนวิกฤตตลาดแรงงานไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและอยู่ในภาวะการจ้างงานเต็มที่ แต่หลังจากเกิดวิกฤตได้มีการเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมาก เกิดปัญหาการว่างงานและผลกระทบอื่นๆ ตามมา ซึ่งสรุปสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดังนี้

(1) วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้ภาวะการมีงานทำลดลงมาก แต่ปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่า วิกฤตทำให้การมีงานทำเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2541 โดยเฉพาะแรงงานในสาขาอุตสาหกรรม เนื่องจากการลดกำลังการผลิตลงอย่างมากจนถึงปิดกิจการทำให้เกิดการเลิกจ้าง จำนวนผู้มีงานทำลดลงจาก 31.5 ล้านคนในปี 2540 เหลือ 30.1 ล้านคน ในปี 2541 หรือลดลงร้อยละ 4.5 อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินมาตรการต่างๆ ของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน ได้แก่ มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (มพร.) การจัดสรรงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ มาตรการสร้างงานและฝึกอบรมแรงงานตามโครงการเงินกู้ ADB และการลงทุนขนาดเล็กในชุมชนเพื่อบรรเทาผลกระทบระยะสั้นและฝึกอบรมแรงงานของโครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP) เป็นต้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ธุรกิจต่างๆ เริ่มจ้างงานเพิ่มขึ้นส่งผลให้ภาวะการมีงานทำได้เริ่มปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นจาก 30.66 ล้านคน ในปี 2542 เป็น 31.29 และ 32.17 ล้านคน ในปี 2543 และปี 2544 ตามลำดับ

(2) สาขาเกษตร การค้า และบริการ เป็นแหล่งรองรับแรงงานที่สำคัญในช่วง

วิกฤต วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้โครงสร้างการมีงานทำเปลี่ยนแปลงในแต่ละสาขาตามแรงกระทบของวิกฤต โดยสาขาที่กระทบมากที่สุดคือ สาขาก่อสร้างที่จำนวนผู้มีงานทำลดลงมากที่สุดจาก 2.63 ล้านคน ในปี 2539 เหลือ 2.49 ล้านคน ในปี 2540 และ 1.63 ล้านคน ในปี 2541

รองลงมาคือ สาขาอุตสาหกรรมที่จำนวนผู้จ้างงานทำลดลงจาก 4.63 ล้านคน ในปี 2539 เหลือ 4.62 ล้านคน และ 4.56 ล้านคน ในปี 2540 และปี 2541 ตามลำดับ ขณะที่ในช่วงปี 2540 ภาคเกษตรมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นจาก 14.0 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 14.2 ล้านคน ซึ่งน่าจะเกิด จากแรงงานในภาคก่อสร้างและอุตสาหกรรมที่ถูกเลิกจ้างกลับไปเป็นแรงงานในภาคเกษตร ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ภาคเกษตรยังเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่สำคัญเช่นเดียวกับสาขาการค้าและบริการที่จำนวนผู้จ้างงานทำเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว สาขาอุตสาหกรรม และก่อสร้างเริ่มปรับตัว อันเนื่องมาจากมาตรการ ต่างๆ ของรัฐที่ส่งเสริมภาคการผลิต โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การกระตุ้นการฟื้นตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ส่งผลให้แนวโน้มการจ้างงานทำนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 2 จำนวนกำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน ปี 2535-2544

หน่วย : ล้านคน

ภาวะการมีงานทำ	ก่อนวิกฤต					วิกฤต		หลังวิกฤต		
	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
กำลังแรงงาน	31.49	31.72	31.44	31.88	32.12	32.57	32.41	32.72	33.22	33.92
การมีงานทำ	30.15	30.20	29.82	30.54	30.98	31.52	30.10	30.66	31.29	32.17
สาขาเกษตรกรรม	16.82	15.92	14.94	14.21	14.03	14.20	13.45	13.88	13.89	13.59
นอกเกษตรกรรม	13.33	14.28	14.88	16.34	16.94	17.33	16.65	16.78	17.39	18.58
- อุตสาหกรรม	3.88	4.13	4.16	4.59	4.63	4.62	4.56	4.60	4.99	5.68
- ก่อสร้าง	1.60	1.61	1.99	2.24	2.63	2.49	1.63	1.40	1.50	1.58
- การค้าและธนาคาร	3.45	3.77	3.73	4.15	4.37	4.58	4.61	4.76	4.89	4.49
- การบริการและอื่นๆ	4.40	4.77	5.00	5.36	5.31	5.64	5.85	6.02	6.08	6.83
การว่างงานรวม	0.89	0.83	0.82	0.54	0.49	0.48	1.41	1.37	1.19	1.09
อัตราการว่างงานรวม (%)	2.82	2.60	2.61	1.69	1.53	1.50	4.36	4.19	3.59	3.23
การทำงานต่ำระดับ	0.39	0.82	0.62	0.56	0.63	0.57	0.93	1.20	1.04	0.84

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยสำนักวิเคราะห์และประสานแผนด้านแรงงานและความมั่นคงทางสังคม สศช.

(3) ผู้มีงานทำเกือบร้อยละ 70 ยังมีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา

แม้ว่าแนวโน้มผู้มีงานทำที่มีระดับการศึกษาสูงจะเพิ่มขึ้น แต่ยังต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

เกือบ 3 เท่า จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้มีงานทำเกือบร้อยละ 70 ยังมีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาเท่านั้น และในระยะที่ผ่านมาการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ได้มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ โดยช่วงก่อนวิกฤตสัดส่วนผู้มีงานทำที่จบระดับประถมศึกษาไม่ถึงร้อยละ 76.7 เมื่อเกิดวิกฤตการมีงานทำของแรงงานกลุ่มนี้ลดลงจนเหลือร้อยละ 68.1 ในปี 2544 ขณะที่แนวโน้มการมีงานทำเพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้จบระดับมัธยมศึกษาและระดับที่สูงกว่า ชี้ให้เห็นว่า ผู้มีระดับการศึกษาต่ำเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างมากที่สุดเมื่อภาคธุรกิจเกิดวิกฤต นอกจากนี้ยังบ่งชี้ว่าแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคตจะอยู่ในกลุ่มผู้มีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจยุคใหม่ ทำให้ตลาดแรงงานต้องการแรงงานที่มีความรู้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติที่ประมวลสถิติโดยใช้เกณฑ์ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งจัดประเภทแรงงานความรู้ตามลักษณะของสายอาชีพ ที่ใช้ความรู้ในการทำงานเป็นหลัก หรือต้องใช้ความรู้เฉพาะ พบว่า ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีแรงงานความรู้ในสัดส่วนร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมดขึ้นไป ในขณะที่ประเทศแถบละตินอเมริกาและเอเชีย

กลุ่มกำลังพัฒนามีสัดส่วนแรงงานความรู้ระหว่างร้อยละ 10-20 ของแรงงานทั้งหมด สำหรับประเทศไทยในปี 2544 มีแรงงานความรู้ประมาณร้อยละ 12 ของแรงงานทั้งหมด

ตารางที่ 3 สัดส่วนผู้จ้างทำ จำแนกตามระดับการศึกษา

หน่วย : ร้อยละ

ระดับการศึกษาของผู้จ้างทำ	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ประถมและต่ำกว่า	76.68	74.85	70.35	69.42	67.82	68.08
มัธยมต้น	9.89	10.12	12.07	12.17	12.87	13.00
มัธยมปลาย	3.23	3.75	4.59	5.02	5.57	6.46
อาชีวศึกษา	2.81	2.99	3.16	3.10	3.10	3.32
วิชาชีพชั้นสูง	1.93	2.12	2.61	2.82	2.90	3.24
มหาวิทยาลัย	5.56	6.16	7.21	7.47	7.75	5.89
ทั้งประเทศ	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4) ภาวะการว่างงานเริ่มคลี่คลายลงเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้กิจการต่างๆ ชะลอตัวจนถึงปิดกิจการจำนวนมาก มีการเลิกจ้างงานสูงขึ้นและเกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวนผู้ว่างงานประมาณ 5 แสนคนหรืออัตราผู้ว่างงานเพียงร้อยละ 1.53 ในปี 2539 เพิ่มขึ้นถึง 1.4 ล้านคน ในปี 2541 หรือคิดเป็นอัตราผู้ว่างงานร้อยละ 4.36 อย่างไรก็ตาม ภาวะการว่างงานมีทิศทางดีขึ้นตั้งแต่ปี 2542 เมื่อภาวะเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวส่งผลให้จำนวนผู้ว่างงานลดลงเหลือ 1.1 ล้านคน ในปี 2544 และอัตราการว่างงานลดลงเหลือร้อยละ 3.23

(4.1) ปัญหาการว่างงานลดลงในทุกสาขาการผลิต วิกฤตทำให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรที่มีการว่างงานกว่า 7 แสนคน ในปี 2541 เพิ่มขึ้นจากก่อนวิกฤตถึง 3 เท่าจากที่เคยมีผู้ว่างงานนอกภาคเกษตรเพียง 2 แสนคน โดยแรงงานในสาขาก่อสร้างได้รับผลกระทบมากที่สุด รองลงมาคือ แรงงานในสาขาอุตสาหกรรม การค้าและธนาคาร การบริการ การขนส่ง เหมืองแร่และสาธารณูปโภค ในขณะที่แรงงานในสาขาการเกษตรได้รับผลกระทบน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสาขานอกภาคเกษตร อย่างไรก็ตามเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ประกอบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการว่างงานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปัญหาการว่างงานบรรเทาลงในทุกสาขาการผลิต

ตารางที่ 4 จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามสาขาการผลิต

หน่วย : พันคน

สาขาการผลิต	2539	2540	2541	2542	2543	2544
1. เกษตร	204.95	162.29	451.29	530.36	466.80	410.68
2. นอกเกษตร	194.63	218.01	728.64	588.53	470.70	428.24
- เหมืองแร่	0.53	0.00	3.46	2.66	1.69	2.13
- หัตถอุตสาหกรรม	63.10	59.62	209.77	171.07	153.07	125.84
- การก่อสร้าง	60.45	69.99	248.22	183.04	133.04	106.66
- สาธารณูปโภค	1.05	0.12	1.20	1.98	0.94	2.73
- การค้าและธนาคาร	24.22	40.70	128.45	101.12	79.04	71.36
- การขนส่ง	5.47	6.56	26.48	22.86	20.83	23.51
- การบริการ	38.26	40.20	107.55	103.50	81.30	92.52
- อื่นๆ	1.55	0.82	3.51	2.30	0.78	3.50
รวม	399.58	380.30	1,179.93	1,118.89	937.50	838.93

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4.2) จำนวนผู้ว่างงานในพื้นที่ชนบทลดลงเป็นจำนวนมากที่สุด พื้นที่ชนบทเป็นแหล่งจ้างงานใหญ่ที่สุดของประเทศ และวิกฤตได้ส่งผลให้กลายเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการว่างงานมากที่สุดด้วย ทั้งปัญหาการว่างงานของภาคการผลิตในพื้นที่และปัญหาการว่างงานจากแรงงานที่ถูกเลิกจ้างในภาคการผลิตอื่นๆ ที่อพยพกลับไปเป็นแรงงานในชนบท จนทำให้มีผู้ว่างงานในชนบทเพิ่มสูงขึ้น 1.01 ล้านคน ในปี 2541 ซึ่งในระหว่างที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามสร้างงานที่มุ่งเป้าหมายในพื้นที่ชนบทเป็นสำคัญ อาทิ ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน จนกระทั่งส่งผลให้จำนวนผู้ว่างงานลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2544 มีจำนวนผู้ว่างงานในชนบท 0.78 ล้านคน ลดลงกว่า 2 แสนคน หรือลดลงประมาณร้อยละ 22.8 ในขณะที่การว่างงานเขตเมืองยังทรงตัวในระดับ 3 แสนคน

ตารางที่ 5 จำนวนผู้ว่างงานจำแนกเขตพื้นที่

หน่วย: ล้านคน

พื้นที่	2539	2540	2541	2542	2543	2544
เขตเมือง	0.12	0.14	0.40	0.37	0.31	0.31
เขตชนบท	0.37	0.35	1.01	1.00	0.88	0.78
ประเทศ	0.49	0.49	1.41	1.37	1.19	1.09

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่ราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4.3) ปัญหาการว่างงานในทุกระดับการศึกษาดีขึ้นกว่าช่วงวิกฤต แต่แรงงานที่จบระดับมหาวิทยาลัย ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนน่าเป็นห่วง วิกฤตทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นในทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาในระดับสูงได้เพิ่มมากขึ้น มีสาเหตุสำคัญมาจากอัตราการเข้าเรียนต่อในแต่ละระดับเพิ่มสูงขึ้น ทำให้สัดส่วนของแรงงานที่มีการศึกษาสูงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เมื่อเกิดวิกฤตส่งผลให้ตลาดแรงงานเกือบทุกสาขาหดตัวลง จึงไม่สามารถสร้างตำแหน่งงานใหม่ขึ้นมารองรับแรงงานเหล่านี้ได้ สำหรับการเพิ่มสูงขึ้นของอัตราการว่างงานในกลุ่มผู้มีการศึกษาดำรงส่วนใหญ่มีงานทำอยู่แล้วในช่วงก่อนวิกฤต เป็นผลมาจากการปิดกิจการของสถานประกอบการจำนวนมากในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้จัดทำมาตรการและโครงการต่างๆ โดยการระดมงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ต่างประเทศช่วยชะลอภาวะการว่างงานในระยะหนึ่ง โดยมีการจ้างงานระยะสั้นในกลุ่มผู้มีการศึกษาและผู้ใช้แรงงาน อาทิ การจ้างบัณฑิตเป็นอาสาสมัครในโครงการต่างๆ การกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น ส่งผลให้แนวโน้มการว่างงานในทุกระดับการศึกษาดูดีขึ้นเป็นลำดับ โดยในปี 2544 อัตราการว่างงานของผู้จบการศึกษาระดับต่างๆ ลดลงจากปี 2541 ที่เกิดวิกฤตอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม อัตราการว่างงานของกำลังแรงงานใหม่ที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยแม้จะต่ำกว่าช่วงวิกฤต แต่ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง

ตารางที่ 6 อัตราการว่างงานต่อกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษา

หน่วย : ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ประถมและต่ำกว่า	1.41	1.28	3.82	3.13	3.03	2.73
มัธยมต้น	1.84	2.17	5.15	5.04	4.68	4.40
มัธยมปลาย	2.12	1.78	5.82	4.84	4.40	3.93
อาชีวศึกษา	2.53	2.20	6.82	4.96	5.75	3.95
วิชาชีพชั้นสูง	2.97	3.48	8.70	7.21	7.30	4.88
มหาวิทยาลัย	1.38	1.85	4.79	3.72	3.87	4.30
ทั้งประเทศ	1.53	1.50	4.36	3.67	3.59	3.23

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5) ผู้ทำงานต่ำกว่าระดับยังคงเพิ่มสูงขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตถึง 1.3 เท่า โดย

พิจารณาจากจำนวนผู้ทำงานต่ำกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และพร้อมที่จะทำงานเพิ่มขึ้น ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มีการทำงานต่ำกว่าระดับเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยในปี 2541 สูงขึ้นถึง 1.5 เท่าเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต และในปี 2542 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 1.9 เท่า โดยมีจำนวนผู้ทำงานต่ำกว่าระดับ 1.2 ล้านคน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการลดกำลังการผลิตของผู้ประกอบการภายหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤต ทำให้ต้องปลดพนักงานรวมทั้งการลดชั่วโมงการทำงานของผู้จ้างเพื่อลดต้นทุน แม้ว่าปัจจุบันเศรษฐกิจจะเริ่มปรับตัวดีขึ้น แต่การฟื้นตัวของภาคธุรกิจเหล่านี้คงจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ทำให้ในปี 2544 ยังมีผู้ทำงานต่ำกว่าระดับถึง 0.84 ล้านคนซึ่งยังสูงกว่าก่อนเกิดวิกฤตถึง 1.3 เท่า

3.4 มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลงอย่างมากในช่วงวิกฤต โดยเฉพาะในปี

2541 ที่เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง สาเหตุสำคัญเนื่องจากรายได้ที่แท้จริงของแรงงานลดลงร้อยละ 6.4 โดยค่าจ้างลดลงร้อยละ 4.7 อย่างไรก็ตาม รายได้ในส่วนที่เป็นค่าจ้างมีอัตราการเปลี่ยนแปลงน้อยกว่าเมื่อเทียบกับรายได้จากโบนัสที่ลดลงร้อยละ 32.4 ค่าล่วงเวลาลดลงร้อยละ 20.9 และรายได้อื่นๆ ที่ลดลงมากเช่นกัน ทั้งนี้การปรับตัวของตลาดแรงงานในช่วงวิกฤตด้วยวิธีลดโบนัส ค่าล่วงเวลา และรายได้อื่นๆ เป็นลำดับแรกก่อน แทนการปรับลดค่าจ้างที่เป็นรายได้หลัก หรือ การปรับลดการจ้างงานมีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของแรงงานในช่วงวิกฤต เศรษฐกิจได้ส่วนหนึ่ง

ตารางที่ 7 รายได้แท้จริงของแรงงาน

รายการ	รายได้ที่แท้จริง (บาท/คน/เดือน)						อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)		
	2535	2539	2540	2541	2542	2544	2535-40	2540-41	2542-44
ค่าจ้าง	4,598	5,299	5,519	5,260	5,198	5,309	3.8	-4.7	0.3
โบนัส	146	200	225	152	114	132	10.0	-32.4	4.2
ค่าล่วงเวลา	113	137	134	106	90	125	3.6	20.9	7.4
อื่นๆ	155	166	192	162	166	200	6.2	-15.6	7.3
รวม	5,012	5,802	6,070	5,680	5,568	5,766	4.0	-6.4	0.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะ การทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1) หลังวิกฤตกลุ่มเกษตรกรยังอยู่ในภาวะยากลำบากมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

โดยปกติรายได้ที่แท้จริงของแรงงานสาขาเกษตรจะต่ำกว่าอาชีพอื่นๆ อยู่แล้ว และต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของทุกอาชีพตั้งแต่ก่อนวิกฤต เมื่อเกิดวิกฤต ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรมากขึ้น เนื่องจากรายได้ลดลงถึงร้อยละ 17.4 ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ มีรายได้ลดลงระหว่างร้อยละ 5-10 และภายหลังวิกฤต รายได้ของผู้มีงานทำในสาขาเกษตรยังคงลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.7 ต่อปี เมื่อเทียบกับค่าจ้างของผู้มีงานทำทั้งประเทศที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 โดยปัจจุบันผู้มีงานทำในสาขาการเกษตรมีรายได้เฉลี่ยต่อคนเพียงเดือนละ 2,375 บาทต่ำกว่ารายได้ของทุกกลุ่มอาชีพเกือบ 2.5 เท่า และเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่ำที่สุดตลอด 10 ปีที่ผ่านมา

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ รายได้ของผู้มีงานทำในสาขาเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจาก ลักษณะการผลิตสินค้าที่ยังเป็น สินค้าขั้นปฐมซึ่งในการผลิต มีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทั้งภาวะฝนแล้งและน้ำท่วม ตลอดจนปัญหาความร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงด้านราคาและตลาด เนื่องจากภาคเกษตรยังพึ่งพารายได้จากพืชผลน้อยชนิด คือ ข้าว มันสำปะหลัง และปาล์มน้ำมันซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40

ตารางที่ 8 ค่าจ้างรวมที่แท้จริงของพนักงานทำ จำแนกตามสาขาการผลิตที่สำคัญ

สาขาอาชีพ	ค่าจ้างรวม (บาท/คน/เดือน)						อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)		
	2535	2539	2540	2541	2542	2544	2535-40	2540-41	2542-44
การเกษตร	2,256	2,867	3,042	2,514	2,517	2,375	6.2	- 17.4	- 1.7
อุตสาหกรรม	4,471	5,371	5,660	5,093	5,109	5,334	5.0	- 10.0	1.5
การค้า	5,569	6,399	6,227	5,667	5,292	5,589	2.4	- 9.0	- 0.3
การบริการ	6,446	7,137	7,164	6,769	6,620	7,489	2.2	- 5.5	3.6
เฉลี่ยทั่วประเทศ	5,012	5,802	6,070	5,680	5,568	5,766	4.0	- 6.4	0.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) **รายได้ของ แรงงาน นอกระบบ ยังลดลงอย่างต่อเนื่องและมีความเหลื่อมล้ำกับแรงงานในระบบมากขึ้น** แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่มีจำนวนถึง 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างในกิจกรรมขนาดเล็กเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านฐานะความเป็นอยู่ โดยในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจค่าจ้างของผู้มีงานทำในตลาดแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี โดยเพิ่มจาก 2,798 บาทต่อเดือนในปี 2535 เป็น 3,652 บาทในปี 2540 เมื่อเกิดวิกฤตค่าจ้างของแรงงานนอกระบบได้ลดลงถึงร้อยละ 12.5 และยังคงลดลงต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 1.5 ในช่วงหลังวิกฤต โดยมีค่าจ้างเพียง 3,051 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2544 ขณะที่ค่าจ้างของแรงงานในระบบเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 หรือเป็นจำนวน 7,106 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2544 นอกจากนี้แรงงานทั้ง 2 กลุ่มยังมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ค่อนข้างสูง โดยรายได้ของผู้มีงานทำนอกระบบจะ ต่ำกว่ารายได้ของแรงงานในระบบมากกว่า 2 เท่าส่งผลให้ ผู้มีงานทำนอกระบบมีมาตรฐานความเป็นอยู่และ คุณภาพชีวิตต่ำกว่าแรงงานในระบบ เนื่องจากการจัดสวัสดิการปัจจุบันยังเน้นเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น

ตารางที่ 9 ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานในระบบและนอกระบบ

ตลาดแรงงาน	ค่าจ้างรวม (บาท/คน/เดือน)						อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)		
	2535	2539	2540	2541	2542	2544	2535-40	2540-41	2542-44
ในระบบ	6,300	6,939	7,256	6,815	6,671	7,106	2.96	-6.1	1.5
นอกระบบ	2,798	3,567	3,652	3,197	3,195	3,051	5.5	- 12.5	-1.5
เฉลี่ย	5,012	5,802	6,070	5,680	5,568	5,766	4.0	-6.4	0.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(3) แรงงานที่มีการศึกษาสูงมีรายได้มา กกว่าผู้มีการศึกษา น้อยถึง 3.5 เท่า

วิกฤตเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อรายได้ของแรงงานทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่รายได้ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เกิดวิกฤต แม้เศรษฐกิจจะมีแนวโน้มการฟื้นตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2542 ผู้มีระดับการศึกษาระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาก็ยังมียาได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยผู้ที่มีการศึกษาไม่เกินชั้นประถมศึกษามีรายได้เฉลี่ยลดลงร้อยละ 1.3 ต่อปี และผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อปี ขณะที่ผู้มีการศึกษาสูงในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.3 และ 0.4 ตามลำดับ ส่งผลให้ช่องว่างทางรายได้ระหว่างผู้จบการศึกษาระดับสูงกับระดับมัธยมศึกษาและต่ำกว่าแตกต่างกันมากขึ้น โดยผู้จบระดับอุดมศึกษาจะมีรายได้สูงกว่าระดับประถมศึกษาถึง 3 เท่า ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะความเป็นอยู่ของแรงงานอันเนื่องจากความแตกต่างด้านการศึกษา

ตารางที่ 10 ค่าจ้างที่แท้จริงของพนักงาน จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ค่าจ้างรวม (บาท/คน/เดือน)						อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)		
	2535	2539	2540	2541	2542	2544	2535-40	2540-41	2542-44
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	3,187	3,899	3,944	3,516	3,443	3,376	4.4	-10.9	-1.3
มัธยมศึกษา	5,410	5,782	5,686	5,119	4,877	4,754	1.4	-10.0	-2.4
อาชีวศึกษา	7,430	8,108	8,536	7,088	7,401	7,794	2.96	-17.0	3.3
อุดมศึกษา	11,433	12,684	13,147	11,731	11,164	11,833	3.0	-10.8	0.4
รวม	5,012	5,802	6,070	5,680	5,568	5,766	4.0	-6.4	0.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.5 การปรับตัวของแรงงานในช่วงวิกฤตทำให้การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานน้อยกว่าผลตอบแทนที่ได้รับ

ในช่วงเริ่มต้นของภาวะวิกฤตการเงินในปี 2540 การจ้างงานและการมีงานทำยังไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ดัชนีค่าจ้างและดัชนีผู้มีงานทำในปีดังกล่าวยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.85 และ 2.79 ตามลำดับ แต่ในส่วนผลิตภาพของแรงงานหรือผลตอบแทนการทำงานที่วัดจากสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อจำนวนแรงงาน เริ่มหดตัวร้อยละ 4.1 เนื่องจากผลผลิตรวมลดลง แต่การจ้างงานไม่ได้ปรับลดตาม ต่อมาเมื่อวิกฤตได้ลุกลามขยายตัวในวงกว้างในปี 2541 ภาคธุรกิจมีการปรับลดกำลังการผลิตและเริ่มทยอยปลดคนงานบางส่วนออก เป็นผลให้ดัชนีผู้มีงานทำเฉพาะในกลุ่มลูกจ้างลดลงร้อยละ 6.09 หรือลดการจ้างงานลง 7.6 แสนคน อย่างไรก็ตามแรงงานบางส่วนได้พยายามรักษาสถานภาพการมีงานทำเอาไว้ด้วยรูปแบบต่างๆ เช่นการลดจำนวนชั่วโมงการทำงาน การทำงานต่ำระดับ และยอมรับค่าจ้างที่ต่ำลง ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.25

ตารางที่ 11 ดัชนีผลิตภาพแรงงานเปรียบเทียบกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ปี 2535 - 2544

ดัชนี	ก่อนวิกฤต			วิกฤต		หลังวิกฤต		
	2535	2537	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ดัชนีผู้มีงานทำ	126.30	139.33	151.73	155.96	146.46	153.30	163.21	169.07
ดัชนีผลิตภาพแรงงาน (กรณีแรงงาน)	130.67	154.25	176.36	169.13	156.13	163.21	165.95	170.50
ดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย	147.04	182.49	202.25	230.27	235.45	230.92	231.68	271.45
อัตราเพิ่ม(ร้อยละ)								
ดัชนีผู้มีงานทำ		5.11	4.36	2.79	-6.09	4.67	6.46	3.59
ดัชนีผลิตภาพแรงงาน (กรณีแรงงาน)		8.64	6.93	-4.10	-7.69	4.53	1.67	2.75
ดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย		11.51	5.32	13.85	2.25	-1.93	0.33	17.16
อัตราเพิ่มของGDP		8.65	7.55	-1.4	-10.5	4.4	4.6	2.3

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร รอบที่ 3 ประมวลผลโดยกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สศช.

นอกจากนี้การประเมินผลิตภาพแรงงานโดยสถาบันระหว่างประเทศเช่น IMD และ IMF ได้ให้ข้อสังเกตว่า ประเทศไทยมีผลิตภาพของแรงงานในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งเช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา โดยมีสาเหตุมาจากทักษะการผลิตของแรงงานค่อนข้างต่ำ สังเกตได้จากดัชนีค่าจ้างเฉลี่ยมีค่าสูงกว่าดัชนีผลิตภาพแรงงานตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งหมายถึงมีค่าจ้างสูงกว่าผลผลิตที่ได้รับ ส่งผลให้ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพต่ำ มีค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนที่สูง ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากระบบการศึกษาที่ไม่สามารถผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะด้านคุณภาพ ในขณะที่การฝึกอบรมแรงงานของหน่วยงานต่างๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้มุ่งเพื่อผลิตภาพแรงงานหรือคุณภาพกำลังคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่มุ่งที่จะใช้แรงงานมีความรู้เพื่อประกอบอาชีพและเตรียมความรู้พื้นฐานเพื่อเข้าสู่ภาคการผลิตเท่านั้น

3.6 สภาพแวดล้อมในการทำงานดีขึ้น มีสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยเพิ่มถึง 2 เท่า ทำให้แรงงานไทยมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น การมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีงานทำให้ดีขึ้นเพราะไม่ต้องเสี่ยงจากการได้รับบาดเจ็บและได้รับสารพิษจากการทำงาน

(1) สถานประกอบการปฏิบัติตามหลักความปลอดภัย เพิ่มขึ้นมากถึง 2 เท่า กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รายงานว่า สถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงแรงงานฯ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเพิ่มขึ้นจาก 2.3 แสนแห่ง ในปี 2535 เป็น 3.4 แสนแห่งในปี 2543 หรือมีแนวโน้มเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ต่อปี ทำให้สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องความปลอดภัยมี สัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 35.5 ของสถานประกอบการทั้งหมด ในปี 2535 เป็นร้อยละ 73.6 ในปี 2543 ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีของแรงงานที่จะมีหลักป้องกันภัยอันตรายต่างๆ อันอาจเกิดขึ้นในที่ทำงาน

(2) แรงงานไทยมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น จำนวนแรงงานที่ประสบอันตรายร้ายแรงลดลงกว่าร้อยละ 50 ผลจากการดำเนินงานด้านการคุ้มครองแรงงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเข้มงวดให้นายจ้างพัฒนาสถานที่ทำงาน การจัดสภาพแวดล้อมที่ดีและปลอดภัยในการทำงาน ส่งผลให้ชีวิตการทำงานของแรงงานไทยดีขึ้น เห็นได้จากจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากผู้ประสบอันตราย 43.63 คนต่อลูกจ้าง 1,000 คน ในปี 2535 เหลือ 33.15 ในปี 2543 หรือลดลงร้อยละ 24 โดยเฉพาะผู้ประสบอันตรายร้ายแรงจนเสียชีวิตหรือทุพพลภาพลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 50

ตารางที่ 12 สัดส่วนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

หน่วย : คน/ลูกจ้าง 1,000 คน

กรณีประสบอันตราย	2535	2539	2540	2541	2542	2543
ตายและทุพพลภาพ	0.25	0.18	0.18	0.16	0.12	0.12
สูญเสียอวัยวะบางส่วน	0.66	0.93	0.91	0.72	0.64	0.65
หยุดงานเกิน 3 วัน	16.64	14.53	11.76	10.78	9.44	8.92
หยุดงานไม่เกิน 3 วัน	26.08	29.63	26.70	24.58	22.12	23.46
รวม	43.63	45.27	39.55	36.24	32.32	33.15

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3.7 การสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่แรงงานที่ผ่านมายังครอบคลุมแรงงานได้เพียงร้อยละ 26 และเน้นเฉพาะแรงงานในระบบ ขณะที่แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการดูแลจากรัฐเท่าที่ควร ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่แรงงาน รัฐบาลได้ดำเนินการโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่แรงงาน 2 กองทุน คือ **กองทุนประกันสังคม** ภายใต้ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 เพื่อช่วยเหลือแรงงานผู้เอาประกันที่มีปัญหาจากการเจ็บป่วยทุพพลภาพ ตายในกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตรและชราภาพ โดยลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐจะออกเงินคนละส่วน และ **กองทุนเงินทดแทน** ภายใต้ พ.ร.บ. เงินทดแทน พ.ศ. 2537 เพื่อดูแลรับผิดชอบลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงาน โดยนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งผลการดำเนินงานในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

(1) **แรงงานในระบบมีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน เพิ่มขึ้น แต่ยังมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 26** นับตั้งแต่รัฐบาลได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตั้งแต่ พ.ศ.2533 จนถึงปี 2544 เป็นเวลารวมกว่า 10 ปีนั้น ได้ทำให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเข้าร่วมโครงการเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา โดยในปี 2544 มีจำนวนสถานประกอบการที่เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 110,814 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2535 ถึง 3.6 เท่า ส่วนจำนวนผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นจาก 3.8 ล้านคน เป็น 5.8 ล้านคน โดยมีแรงงานผู้ประกันตนเพิ่มจากร้อยละ 12.3 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2535 เป็นร้อยละ 17.4 ในปี 2544 เมื่อรวมกับจำนวนข้าราชการและ

พนักงานรัฐวิสาหกิจอีกร้อยละ 8 ของกำลังแรงงานทั้งหมดแล้ว จะทำให้จำนวนแรงงานที่มีความมั่นคงในการทำงานทั่วประเทศคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26 ของกำลังแรงงานทั้งหมดซึ่งนับว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ขยายความคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป โดยให้เริ่มดำเนินการขึ้นทะเบียนตั้งแต่ 1 เมษายน 2545 และคาดว่าจะทำให้ลูกจ้างเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18 เป็นร้อยละ 30 ซึ่งจะทำให้จำนวนแรงงานที่มีความมั่นคงในการทำงานทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38

ตารางที่ 13 จำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตน ปี 2535-2544

ปี	สถานประกอบการ (แห่ง)	อัตราเพิ่ม (%)	ผู้ประกันตน (คน)	อัตราเพิ่ม (%)	กำลังแรงงานรวม (พันคน)	อัตราเพิ่ม (%)	สัดส่วนผู้ประกันตน ต่อกำลัง แรงงานรวม (%)
2535	30,949	-	3,867,385	-	31,491	-	12.28
2536	55,623	79.72	4,326,607	19.55	31,716	0.71	14.58
2537	65,181	17.18	4,970,805	7.51	31,435	-0.88	15.81
2538	73,604	12.92	5,184,441	4.30	31,877	1.41	16.26
2539	82,582	12.20	5,589,855	7.82	32,123	0.77	17.40
2540	90,656	9.78	6,084,822	8.85	32,575	1.30	18.68
2541	93,093	2.69	5,418,182	-10.96	32,460	-0.35	16.69
2542	100,360	7.81	5,679,567	4.82	32,719	0.80	17.36
2543	107,814	6.84	5,810,140	2.30	33,224	1.54	17.49
2544	110,814	3.34	5,865,208	0.95	33,696	1.42	17.41

ที่มา

: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในช่วงก่อนวิกฤตรัฐได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างประกันตนเพิ่มขึ้นทุกปี จนเมื่อเกิดภาวะวิกฤตในปี 2540 ส่งผลให้ลูกจ้างประกันตนลดลงถึงร้อยละ 10.9 ในปี 2541 แต่กลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 ในปี 2542 หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นในอัตราลดลงจนถึงปี 2544 ซึ่งมีผลทำให้สัดส่วนของผู้ประกันตนต่อกำลังแรงงานรวมลดลงจากร้อยละ 18.7 ในปี 2540 เหลือร้อยละ 16.7 ในปี 2541 และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.4 ในปี 2544 แต่ยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าก่อนเกิดวิกฤต

(2) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจยังส่งผลกระทบทำให้สถานประกอบการจำนวนมากต้องปิดกิจการหรือหยุดกิจการชั่วคราว ในปี 2541 สถานประกอบการที่ต้องปิดกิจการหรือหยุดกิจการชั่วคราวมีจำนวน 5,624 แห่ง และเพิ่มจำนวนเป็น 6,316 แห่ง และ 6,747 แห่ง ในปี 2542 และปี 2543 ตามลำดับ ส่วนปี 2544 มีจำนวนลดลงเหลือเพียง 5,761 แห่ง ขณะเดียวกันลูกจ้างในสถานประกอบการดังกล่าวซึ่งถูกเลิกจ้าง ในปี 2541 ถึง 351,736 คน ลดจำนวนลงกว่าครึ่งในปี 2544 คือ มีจำนวนเพียง 149,496 คน

ตารางที่ 14 จำนวนสถานประกอบการที่เลิกจ้าง เลิกกิจการ และหยุดกิจการชั่วคราว ปี 2541-2544

ปี	สถานประกอบการขนาด 1-9 คน และลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง		สถานประกอบการขนาด 10 คนขึ้นไป และลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง		รวมจำนวนสถานประกอบการ และลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง	
	แห่ง	คน	แห่ง	คน	แห่ง	คน
2541	190	506	5,434	351,230	5,624	351,736
2542	276	775	6,040	118,244	6,316	119,019
2543	123	236	6,624	173,938	6,747	174,174
2544	47	93	5,714	149,403	5,761	149,496

หมายเหตุ (1) ข้อมูลสถานประกอบการ/ลูกจ้างตั้งแต่ 1-9 รายงาน ณ 3 ม.ค.2545

(2) ข้อมูลสถานประกอบการ/ลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

ปี 2542 ประมวลผล ณ 27 ธ.ค.2543 ปี 2543 ประมวลผล ณ 2 ม.ค.2545

ปี 2544 ประมวลผล ณ 20 ก.พ.2545

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (สปก. ขนาด 1-9 คน)

สำนักงานประกันสังคม (สปก. ขนาด 10 คนขึ้นไป)

(3) แนวโน้มภาวะการจ่ายเงินทดแทนเพิ่มสูงขึ้นจนน่าเป็นห่วง กล่าวคือ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจำนวนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นตลอดจาก 6,374 ล้านบาท ในปี 2535 เป็น 115,060 ล้านบาท ในปี 2543 ในขณะที่มีการะจ่ายเงินทดแทนเพียงร้อยละ 9.2 ของเงินกองทุน ส่วนเงินกองทุนเงินทดแทนแม้จะมีเงินกองทุนเพิ่มขึ้นจาก 742 ล้านบาท ในปี 2535 เป็น 1,673 ล้านบาท ในปี 2543 แต่ต้องมีการะจ่ายเงินทดแทนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีสัดส่วนสูงใกล้เคียงกับวงเงินสมทบกองทุน โดย ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยถึงปีละ 1,165.7 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96.7 ของเงินกองทุน หลังจากการเกิดวิกฤตภาวะการจ่ายเงินเฉลี่ยปีละ 1,569.4 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ลดลงเหลือร้อยละ 86 ของเงินกองทุน แต่ยั้ยังนับเป็นอัตราที่สูงมากจนอยู่ในภาวะเสี่ยงที่เงินกองทุนขาดสภาพคล่องหรือมีเงินไม่เพียงพอต่อการจ่ายทดแทนแก่แรงงานที่มีปัญหาในอนาคต จน อาจเกิดปัญหาต่อการบริหารงาน และการพัฒนาหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน

ตารางที่ 15 เงินสมทบและการจ่ายเงินทดแทน

หน่วย : ล้านบาท

ปี	กองทุนประกันสังคม		กองทุนเงินทดแทน	
	เงินสมทบกองทุน	การจ่ายฯ รวม	เงินสมทบกองทุน	การจ่ายฯ รวม
2535	6,374	2,057	741.95	753.31
2539	46,415	6,239	1,837.50	1,609.50
2540	56,773	6,190	2,235.25	1,986.48
2543	115,060	10,554	1,673.01	1,256.81
เฉลี่ย 2535-39	24,728	3,638	1,205.0	1,165.7
(%เปลี่ยนแปลง)	66.7	32.6	25.5	21.0
เฉลี่ย 2540-43	81,991	8,014	1,817.9	1,569.4
(%เปลี่ยนแปลง)	25.6	15.1	-1.0	-4.7

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

ก

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

๔ บทสรุป

การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตการทำงาน ซึ่งครอบคลุมการมีงานทำ สภาพแวดล้อม และความมั่นคงในการทำงานนั้น พบว่า วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อภาวะการมีงานทำอย่างรุนแรงในปี 2541 ทำให้ผู้มีงานทำลดลงถึง 1.4 ล้านคน โดยสาขาก่อสร้างได้รับผลกระทบมากที่สุด ภาวะดังกล่าวได้ปรับตัวดีขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปี 2542 ส่งผลให้ผู้มีงานทำเพิ่มสูงขึ้น และปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงจนเหลือร้อยละ 3.23 ในปี 2544 จากที่เคยมีอัตราว่างงานสูงถึงร้อยละ 4.36 ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีที่มีปัญหาว่างงานรุนแรงที่สุด นอกจากนี้ วิกฤตเศรษฐกิจยังทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลง สาเหตุสำคัญเนื่องจากระดับรายได้ที่แท้จริงของคนไทยลดลง โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ กลุ่มผู้มีรายได้จากการเกษตรมีแนวโน้มตกอยู่ในภาวะยากลำบากมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบสวัสดิการที่มีอยู่

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อภาวะการมีงานทำ ปัญหาการว่างงาน และความ เป็นอยู่ของคนไทย ภาครัฐได้เข้ามาช่วยเหลือ โดยกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานทั้งทางตรงและทางอ้อมได้แก่ มาตรการบรรเทาปัญหาว่างงาน การจัดสรรงบกลางรายการ ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ มาตรการสร้างงานและฝึกอบรม แรงงานตามโครงการเงินกู้ ADB และมาตรการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจโดยการเพิ่มการใช้รายภาครัฐ การพัฒนาชนบทและชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ดูแลด้านสวัสดิการแรงงานและการคุ้มครอง แรงงาน โดยมีการขยายหลักประกันความมั่นคงทางสังคมภายใต้ พ.ร.บ.ประกันสังคมให้ครอบคลุม การสงเคราะห์บุตรและชราภาพ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2541 รวมถึง การขยายการคุ้มครอง ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545

การดำเนินงานตามมาตรการต่างๆ ข้างต้น แม้จะช่วยให้ภาวะการมีงานทำและความ เป็นอยู่ของแรงงานมีแนวโน้มที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจใหม่ที่ส่งผล กระทบอย่างรวดเร็วต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะการแข่งขันทาง การค้า และสิทธิมนุษยชน ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย ภาวะการมีงานทำ ตลอดจน มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการ บริหารจัดการด้านแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ดังนี้

4.1 การพัฒนาศักยภาพแรงงาน โดยยกระดับการศึกษาและทักษะฝีมือของแรงงานไทย เนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่ มีระดับการศึกษาต่ำเพียงประถมศึกษา ยังขาดทักษะในการทำงาน ส่งผลให้มีผลิตภาพต่ำ และรายได้ต่ำ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน จึงควรให้ความสำคัญ กับมาตรการทางด้านการฝึกอบรมทั้งก่อนและระหว่างปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ของแรงงานและเพิ่มโอกาสการจ้างงาน

4.2 การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมโดยขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงและฐานะความเป็นอยู่ของแรงงานทั้ง 2 กลุ่มที่ยังขาดหลักประกันที่มั่นคงในด้านรายได้และขาดสวัสดิการรองรับที่เพียงพอ เมื่อเจ็บป่วยและเมื่อถึงวัยหลุดพ้นจากการทำงาน เพราะผู้มีงานทำถึงร้อยละ 73 ของผู้มีงานทำทั้งหมดที่เป็นแรงงานนอกระบบตลาดแรงงานและยังมีบริการด้านสวัสดิการต่างๆ ต่ำกว่าแรงงานที่อยู่ในระบบตลาดแรงงานอยู่มาก ถึงแม้การขยายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ จึงควรได้มีการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในการดูแลให้ความมั่นคงของแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ

4.3 การขยายขอบข่ายการคุ้มครองแรงงานให้มีระบบประกันการว่างงาน เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิตและเป็นมาตรการลดความเสี่ยงของการขาดรายได้ในการดำรงชีวิตของผู้ประกันตนและครอบครัว รวมทั้งเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการประกันการว่างงานให้มีประสิทธิภาพ

4.4 ก การปรับปรุงการบริหารกองทุนให้มีประสิทธิภาพ ฐานะการเงินของกองทุนเงินทดแทนที่เป็นแหล่งช่วยเหลือแรงงานเมื่อเจ็บป่วยจากการทำงานมีภาระจ่ายเงินชดเชยแก่แรงงานที่มีปัญหาการเจ็บป่วยถึงร้อยละ 86 ของเงินกองทุน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมากจนเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความมั่นคงในชีวิตการทำงานของกำลังแรงงาน

รายได้และการกระจายรายได้

1 ความนำ

ความอยู่ดีมีสุขที่สำคัญประการหนึ่งคือการมีรายได้ที่เพียงพอและมั่นคงต่อการดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข หลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและมีการกระจายรายได้ในกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะหากระดับรายได้ของคนมีความแตกต่างกันอย่างมาก หรือคนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยในขณะที่คนส่วนน้อยมีรายได้มาก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้ ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าคนในสังคมมีความอยู่ดีมีสุข เช่นเดียวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงมิได้เป็นหลักประกันความอยู่ดีมีสุขของประชาชน หากการเติบโตนั้นไม่มีการกระจายผลการพัฒนาอย่างทั่วถึง

ในอดีตเราได้ใช้การขยายตัวของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ(GDP) และรายได้ต่อหัวเป็นเครื่องมือหลักในการวัดระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีปรัชญาพื้นฐานในขณะนั้นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะนำความมั่งคั่งมาสู่สังคม ด้วยคาดหวังว่าการเพิ่มการจ้างงาน การเพิ่มปริมาณสินค้าและบริการ ตลอดทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมจะสามารถกระจายไปสู่คนยากจน (Trickle Down) ได้ในที่สุด การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากคนรวยไปสู่คนยากจนนั้น ผลประโยชน์จะตกกับคนรวยก่อนแล้วจึงส่งผ่านไปสู่คนยากจนในรอบที่สอง หรืออีกนัยหนึ่งคนยากจนเริ่มได้รับประโยชน์ก็ต่อเมื่อคนรวยเริ่มใช้จ่าย ดังนั้น คนยากจนจะได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจทางอ้อม โดยไหลเวียนไปจากคนรวย อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนก็ยังคงลดลงได้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ได้ช่วยบรรเทาปัญหาคนยากจนได้มากเท่าที่ควร การกระจายผลประโยชน์จากคนรวยสู่คนยากจนไม่สามารถหรือไม่เพียงพอที่จะช่วยลดปัญหาความยากจนได้เต็มที่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนยากจน (Pro-Poor Growth) โดยตรงจะช่วยลดปัญหาความยากจนได้รวดเร็วกว่า สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อในขณะ เศรษฐกิจขยายตัวจะต้องทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยทำให้คนยากจนได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าคนรวย นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องความยากจนได้มีการขยายมุมมองในกรอบที่กว้างขวางและครอบคลุมหลายมิติมากขึ้น ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง โดยถือว่าความยากจนของบุคคลคือความขัดสนในด้านต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและเป็นคุณค่าของคนในแต่ละสังคมนั้น ซึ่งนับว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิด “ความอยู่ดีมี

สุข” ที่คำนึงถึงทุกมิติที่เกี่ยวกับตัวคนอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้คนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคม

2

แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

ความยากจนและการกระจายรายได้เป็นอุปสรรคสำคัญของความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูงมาโดยตลอดได้ทำให้ภาวะความยากจนของคนไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่กลับมาสะดุดหยุดลงเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สำหรับการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศในช่วงที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

2.1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 เริ่มมีนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนที่ชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แนวนโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มุ่งการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก เพื่อให้คนไทยมีรายได้ดีขึ้น และ ลดปัญหาความยากจนลง ในที่สุด จึงมีนโยบายว่าด้วยความยากจนที่ชัดเจน แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งเริ่มกล่าวถึงปัญหาการกระจายรายได้และความยากจน แต่ทิศทางการดำเนินการยังคงอาศัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจและโครงการลงทุนเป็นเครื่องมือดำเนินการที่สำคัญ และมองการแก้ปัญหาความยากจนในลักษณะของงานประสาสังคมและการจัดสวัสดิการ เช่นการจัดที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย จนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้ปรับแนวคิดที่มุ่งแก้ไขสาเหตุของปัญหา โดยใช้มาตรการเชิงพื้นที่ เช่นการพัฒนาชนบทยากจน การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการอยู่ ผลการดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีการดำเนินการต่อเนื่องมาโดยตลอด และ ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ในปัจจุบัน ผลการดำเนินการ ดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ปัญหาความยากจนที่เป็นปัญหาหลักในขณะนั้นลดความรุนแรงลงมาก โดยสัดส่วนคนยากจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ของประชากรในปี 2531 ลดลงเหลือร้อยละ 11.4 ของประชากรในปี 2539 หรือเมื่อสิ้นช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

2.2 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางและมีเป้าหมายหลักมุ่งแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ โดยกำหนดให้ลดจำนวนคนยากจนลงให้เหลือร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2544 แต่หลังจากวิกฤตปี 2540 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงกำหนดเป้าหมายการลดคนยากจนเป็นร้อยละ 12 และได้ให้ความสำคัญกับการให้โอกาสพัฒนาคุณภาพและสร้างศักยภาพคนยากจนให้เข้มแข็ง ให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกื้อกูลแก่คนจน รวมทั้งใช้ความเข้มแข็งและกระบวนการมีส่วนร่วม ของชุมชนมาแก้ปัญหา ตลอดจนให้มีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน และปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

2.3 นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล มุ่งแก้ปัญหาความยากจนในระดับเศรษฐกิจรากหญ้าและความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วย โครงการที่สำคัญ 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาทเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า(โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) เพื่อลดรายจ่ายของประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพ การจัดตั้งธนาคารประชาชนเพื่อเป็นการสร้างทางเลือกในการลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ในระบบ และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า

โดยสรุป รัฐได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งบรรเทาปัญหาลงได้เป็นลำดับจนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 ทำให้เกิดผลกระทบต่อภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ให้เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่รุนแรงมากขึ้น

3 ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

การประเมินภาวะการเติบโตของรายได้ การกระจายรายได้และความยากจนที่มีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในรายงานนี้ เป็นการวัดที่อิงกับระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจที่คนสามารถดำรงชีวิตได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่จำเป็นต่อการยังชีพ โดยพัฒนา **ดัชนีรายได้และการกระจายรายได้** ขึ้นซึ่งมี 2 ตัวชี้วัดหลัก คือ ดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) และสัดส่วนความยากจน (Poverty incidence)

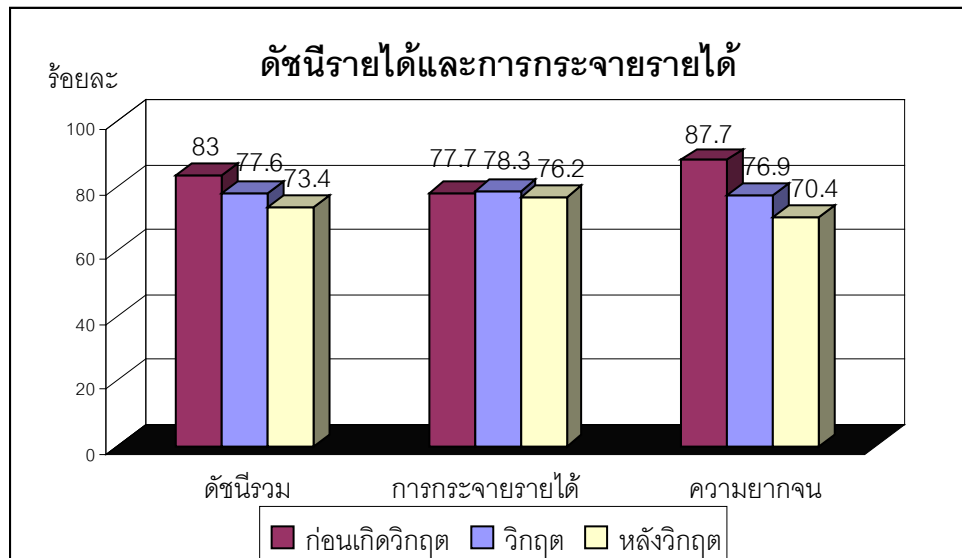
การ วัดการกระจายรายได้ เป็นการสะท้อนถึงโอกาสของคนไทยทั้งสังคมที่จะมีความอยู่ดีมีสุขที่เท่าเทียมกัน หากมีความแตกต่างกันมากก็แสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่นำไปสู่ปัญหาความยากจน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชน และมีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ในการวัดใช้ดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ 0.4 หากมีการกระจายรายได้ดีขึ้น ค่าดัชนีจะสูงขึ้น

การวัดความยากจน เป็นการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายที่แสดงว่าบุคคลมีระดับรายได้เพียงพอที่จะสามารถสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของตนเองหรือไม่ โดยพัฒนา **เส้นความยากจน** สมบูรณ์ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเกณฑ์ความต้องการขั้นพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็พิจารณาได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน และเปรียบเทียบสัดส่วนคนยากจนที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงก่อนวิกฤต ระหว่างวิกฤตและหลังวิกฤต โดยใช้เกณฑ์เป้าหมายการลดความยากจนที่กำหนดไว้ร้อยละ 10 ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8

3.1 ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ภาวะรายได้ และการกระจายรายได้

ในภาพรวมที่เคยมีระดับการพัฒนาดีกกลับลดอันดับลง ในช่วงก่อนเกิดวิกฤต เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปัญหาความยากจนมีแนวโน้มลดลงมาตลอด แต่ช่วงที่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังคงเพิ่มมากขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ระดับรายได้ของประชาชนลดลงจน

เกิดภาวะความยากจนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมและยังคงมีปัญหาต่อเนื่อง ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก



ภาวะการณดังกล่าวเห็นได้จากดัชนีรายได้และการกระจายรายได้โดยรวมที่ลดลงจากร้อยละ 83.0 ซึ่งบ่งชี้ถึงความสำเร็จของการแก้ปัญหาความยากจน ในช่วงก่อนวิกฤตหรือช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) เหลือร้อยละ 77.6 ในช่วงวิกฤต (2540-2541) และแม้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวดีขึ้นในช่วงหลังวิกฤต (2542-2543) แต่ดัชนีรวมยังคงลดลงต่อเนื่องเหลือเพียงร้อยละ 73.4 ส่งผลให้ระดับการพัฒนาด้านรายได้และการกระจายรายได้ในช่วงก่อนวิกฤตที่เคยอยู่ในระดับ 4.33 ต้องตกอันดับมาเท่ากับ 3.76 และ 3.36 ในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤตตามลำดับ

ตารางที่ 1 ดัชนีรายได้และการกระจายรายได้

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต 2535-2539	ช่วงวิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2544	ก่อนวิกฤต 2535-2539	ช่วงวิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2544
การกระจายรายได้	77.7	78.3	76.2	3.77	3.83	3.62
สัดส่วนประชาชนที่ยากจน	87.7	76.9	70.4	4.77	3.69	3.04
ดัชนีรวม	83.0	77.6	73.4	4.33	3.76	3.36

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

หมายเหตุ :

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3

ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า

= ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9

= ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.2 รายได้ที่แท้จริงของคนไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังอยู่ในระดับสูง

(1) ระดับรายได้ที่แท้จริงของคนไทยหดตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจ โดยภาคที่ยากจนและกลุ่มรายได้น้อยได้รับผลกระทบมากกว่า

(1.1) ในช่วงระยะกลางแผนฯ 6 ถึงปลายแผนฯ 7 (ปี 2533 – 2539) เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องด้วยอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี ส่งผลให้รายได้ ต่อประชากร ที่แท้จริง (ปรับเป็นราคาปีฐาน 2531) ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 34,832 บาทต่อคนในปี 2533 เป็น 51,914 บาทต่อคนในปี 2539 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 6.9 ต่อปี ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรงฉบับหนึ่งในกลางปี 2540 ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงต้นแผนฯ 8 อยู่ในภาวะชะงักงัน โดยเฉพาะในปี 2541 เศรษฐกิจโดยรวมหดตัวถึงร้อยละ 10.5 อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.1 ภาคธุรกิจการผลิตขาดสภาพคล่องต้องประสบกับภาวะขาดทุนและล้มละลายจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานในระดับสูง สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระดับรายได้ ต่อประชากร ที่แท้จริง ที่หดตัวลงอย่างชัดเจน เหลือ 44,934 บาทต่อคน ในปี 2541 หรือลดลงร้อยละ 11.4 ส่งผลต่ออำนาจซื้อสินค้าและบริการและแบบแผนการใช้จ่าย การบริโภคของประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้น รายได้ต่อประชากรจึงเริ่มปรับตัวสูงขึ้นเป็น 46,468 และ 47,393 บาทต่อคนในปี 2542 และ 2543 ด้วยอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.4 และ 2.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 : มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและรายได้ต่อประชากร พ.ศ. 2533-2543

	2533	2539	2540	2541	2542	2543
มูลค่า						
GDP ณ ราคาคงที่ (พินล้านบาท)	1,945	3,115	3,073	2,750	2,872	3,005
รายได้ต่อหัวประชากร (ราคาคงที่ : บาท/คน/ปี)	34,832	51,914	50,708	44,934	46,468	47,393
อัตราเพิ่ม		2533-39	2539-40	2540-41	2541-42	2542-43
GDP ณ ราคาคงที่ (พินล้านบาท)		8.2	-1.3	-10.5	4.4	4.6
รายได้ต่อหัวประชากร (ราคาคงที่ : บาท/คน/ปี)		6.9	-2.3	-11.4	3.4	2.0

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1.2) วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อระดับครัวเรือนซ้ำเร็วกว่าผลต่อเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้รายได้ที่แท้จริงในระดับครัวเรือนลดลงซ้ำเร็วกว่าการลดลงของระดับรายได้ต่อประชากร กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจหดตัวในปี 2540 – 2541 ทำให้รายได้ต่อประชากรลดลง แต่รายได้ระดับครัวเรือนรวมทั้งประเทศในปี 2541 ยังคงเพิ่มขึ้นจากปี 2539 ร้อยละ 1.6 และเริ่มลดลงในช่วงปี 2543 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบรายได้ครัวเรือนในระดับภาค พบว่าเกือบทุกภาคมีระดับ รายได้ที่ลดลง โดยครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือที่มีรายได้ในระดับต่ำที่สุด เป็นภาคที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจมากที่สุด โดยรายได้ทั้งจากแหล่งภายนอกและภายในภาคเกษตรลดลง ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงในช่วงปี 2543 ถึงร้อยละ 5.6 และ 6.8 ต่อปี ตามลำดับ ขณะที่ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งมีรายได้สูงกว่าภาคอื่น โดยเฉพาะมากกว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3.2 เท่า ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อยและทำให้รายได้ลดลงเพียงร้อยละ 0.3 เท่านั้น ส่วนรายได้ของครัวเรือนในภาคกลางกลับเพิ่มสูงขึ้นอีกร้อยละ 0.5 จากที่เคยเพิ่มสูงถึงร้อยละ 5.6 ในช่วงปี 2533-39

ตารางที่ 3 : รายได้ครัวเรือนจำแนกรายภาค ปี 2533-2543

	รายได้(บาท/ครัวเรือน/เดือน)				อัตราเพิ่มเฉลี่ย	
	2533	2539	2541	2543	2533-39	2541-43
ครัวเรือนทั่วประเทศ	6,761	9,624	9,775	9,332	6.1	-2.3
กทม.	14,091	19,596	19,506	19,387	5.6	-0.3
ภาคเหนือ	5,672	7,438	7,652	6,645	4.6	-6.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,242	6,596	6,687	5,964	7.6	-5.6
ภาคกลาง	7,004	9,738	9,893	9,994	5.6	0.5
ภาคใต้	6,194	8,791	8,968	8,591	6.0	-2.1

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.3) นอกจากนั้นวิกฤตเศรษฐกิจยังมีผลกระทบต่อครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้น้อยมากกว่ากลุ่มอื่น โดยรายได้ของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่สุด 10 เปอร์เซนต์แรก ในช่วงระหว่างปี 2541-43 ลดจาก 607 บาท/เดือน เหลือ 556 บาท/เดือน หรือหดตัวลงถึงร้อยละ 4.3 ต่อปี ขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 10 เปอร์เซนต์สุดท้าย กลับมีรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นจากเดิม 13,127 บาท/เดือน เป็น 15,407 บาท/เดือนในช่วงหลังวิกฤตส่งผลให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยสุด 10 เปอร์เซนต์สุดท้ายกับกลุ่มคนจนสุด 10 เปอร์เซนต์แรก เพิ่มขึ้นจาก 24.9 เท่าในปี 2541 เป็น 27.7 เท่า ในปี 2543

ตารางที่ 4 : รายได้ประจำของครัวเรือนในช่วง พ.ศ. 2539-2543 จำแนกตามกลุ่มรายได้

อัตราร้อยละของครัวเรือน	รายได้ประจำ (บาท/คน/เดือน)			รายได้ที่เพิ่ม-ลด (บาท)		อัตราเพิ่มเฉลี่ย (%)		
	2539	2541	2543	2539-41	2541-43	2539-41	2541-43	2539-43
10	519	607	556	88	-51	8.1	-4.3	1.7
20	833	971	918	138	-53	8.0	-2.8	2.5
30	1,098	1,279	1,212	181	-67	7.9	-2.7	2.5
40	1,392	1,613	1,534	221	-79	7.6	-2.5	2.5
50	1,738	2,014	1,940	276	-74	7.6	-1.9	2.8
60	2,192	2,530	2,468	338	-62	7.4	-1.2	3.0
70	2,870	3,273	3,280	403	7	6.8	0.1	3.4
80	3,890	4,422	4,542	532	120	6.6	1.3	3.9
90	5,592	6,421	6,751	829	330	7.2	2.5	4.8
100	13,127	15,120	15,407	1,993	287	7.3	0.9	4.1
รายได้ประจำต่อเดือน (เฉลี่ย)	2,890	3,283	3,321	393	38	6.6	0.6	3.5

ที่มา รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) การกระจายรายได้ยังมีความเหลื่อมล้ำกันสูงมาก

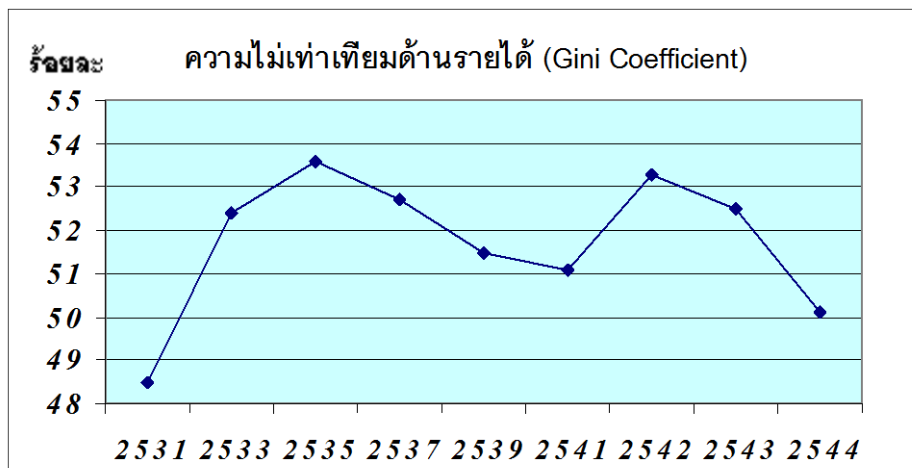
(2.1) แม้ผลการพัฒนาประเทศในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้สร้างงาน สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ดีขึ้นอย่างมาก จนกระทั่งสามารถลดสัดส่วนและจำนวนคนยากจนลงได้อย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้ช่องว่างรายได้ของประชาชนขยายตัวห่างกันมากขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด แม้ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2537-2539 ปัญหาการกระจายรายได้จะดีขึ้นเล็กน้อย แต่วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้สถานการณ์กลับเลวร้ายลงไปอยู่ในจุดที่ใกล้เคียงกับช่วง 10 ปีก่อนคือปี 2535 โดยสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 53.3 ในปี 2542 สถานการณ์การกระจายรายได้เริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ ในปี 2543-2544 ลดลงเป็น 52.5 และ 50.1 ตามลำดับ แต่ก็ยังไม่ถึงจุดที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับปี 2531 ที่เคยอยู่ที่ระดับ 48.5

ตารางที่ 5 : ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

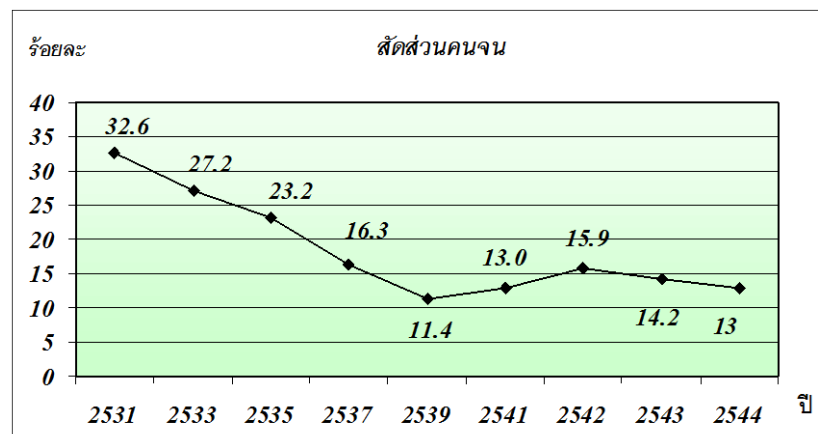
ปี	ดัชนีจีนิ	ควินไทล์ที่ 1	ควินไทล์ที่ 2	ควินไทล์ที่ 3	ควินไทล์ที่ 4	ควินไทล์ที่ 5
2531	48.5	4.6	8.1	12.5	20.7	54.2
2533	52.4	4.2	7.3	11.5	19.2	57.8
2535	53.6	3.9	7.0	11.1	19.0	59.0
2537	52.7	4.0	7.2	11.6	19.6	57.7
2539	51.5	4.2	7.5	11.8	19.9	56.7
2541	51.1	4.2	7.6	11.9	19.8	56.5
2542	53.3	3.8	7.1	11.3	19.3	58.5
2543	52.5	3.9	7.2	11.4	19.9	57.6
2544	50.1	4.2	7.7	12.2	20.5	55.4

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2.2) จากการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มชั้นรายได้พบว่า มีทิศทางการกระจายรายได้ไปในทิศทางเดียวกัน คือ คนจนสุด 20%แรก มีส่วนแบ่งรายได้ต่อรายได้ทั้งประเทศในสัดส่วนต่ำมาก และลดลงจากร้อยละ 4.2 ในช่วงก่อนวิกฤต เหลือ เพียงร้อยละ 3.8 ในช่วงวิกฤต ปี 2542 และในปี 2544 เพิ่มขึ้น 4.2 เท่า ซึ่งเท่ากับในช่วงก่อนวิกฤต ใน ขณะเดียวกันคนรวยสุด 20% สุดท้าย ยังมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.7 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็น 58.5 และหลังวิกฤตได้ลดลงดีวก่อนวิกฤต เหลือเพียงร้อยละ 55.4 แต่ยังไม่ถือว่าอยู่ในระดับสูง ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าการกระจายรายได้ของประเทศในรอบกว่า 10 ปีที่ผ่านมา มีความเหลื่อมล้ำกันมากและเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ กลุ่มคนรวยสุด 20% สุดท้าย มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียงหนึ่งในสี่ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น



3.4 วิฤตเศรษฐกิจทำให้ สัดส่วนคนยากจน เพิ่มขึ้น และหลังวิกฤตแม้ว่า เศรษฐกิจส่งสัญญาณฟื้นตัวและสัดส่วนคนจนเริ่มลดลง แต่ยังสูงกว่าก่อนวิกฤต ในช่วงปี 2531-2539 จำนวนคนจนที่มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจน¹ มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ หรือจำนวน 17.9 ล้านคน ในปี 2531 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรหรือประมาณ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง ทำให้คนมีงานทำในระดับเต็มทีและมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว



เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัว จำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ระดับรายได้เริ่มลดลง ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.1 ทำให้คนบางกลุ่มไม่สามารถปรับตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบให้ สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 หรือเป็นจำนวนคนจน 7.9 ล้านคน ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือคนจน 9.9 ล้านคนในปี 2542 ตามลำดับ ซึ่งทำให้คนจนเพิ่มขึ้นจากก่อนวิกฤตอีก 3.1 ล้านคน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาความยากจน เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวขึ้น ในปี 2543-2544 สัดส่วนคนจนจึงเริ่มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เหลือร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.0 คิดเป็นจำนวนคนจน 8.9 ล้านคน และ 8.2 ล้านคน ตามลำดับ แต่สัดส่วนคนจนที่ลดลงในปี 2544 ดังกล่าว เทียบเท่ากับในปี 2541 ซึ่งยังคงสูงกว่าก่อนวิกฤต นอกจากนี้เมื่อพิจารณาปัญหาความยากจนในรายละเอียดได้พบ ภาวะความรุนแรงในกลุ่มคนจนดังนี้

(1) กลุ่มคนจนมีภาวะยากลำบากรุนแรงขึ้นกว่าช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ จากการวิเคราะห์ดัชนีช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) ที่เป็นค่าเฉลี่ยช่องว่างระหว่างเส้นความยากจน

¹ **เส้นความยากจน (Poverty Line)** เป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจน ซึ่งเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร และสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำ เส้นความยากจนเพิ่มขึ้นจาก 473 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 882 บาท/คน/เดือน ในปี 2543 และ 916 บาท/คน/เดือน ในปี 2544

กับรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือนคนยากจน ได้ข้อสรุปว่า ช่องว่างดังกล่าวที่เคยลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปี 2539 กลับเพิ่มขึ้นอีกในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2541 และเริ่มลดลงเป็นลำดับในปี 2543-2544 ซึ่งแสดงถึงภาวะความยากลำบากของคนจน (ที่อยู่ใต้เส้นความยากจน) ที่เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตมีความรุนแรงมากกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต นอกจากนั้น ปัญหาในกลุ่มคนจนที่มีรายได้ อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ โดยใช้ **ดัชนีวัดระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of Poverty)**² พบว่า มีแนวโน้มในทิศทางเดียวกันกับการใช้ดัชนีช่องว่างความยากจน

ตารางที่ 6 : เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวนคนจน ปี 2531-2544

ปี	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	ช่องว่าง ความยากจน	ความรุนแรงของ ปัญหาความยากจน
2531	473	17.9	32.6	10.4	4.6
2533	522	15.3	27.2	8.0	3.3
2535	600	13.5	23.2	6.8	2.8
2537	636	9.7	16.3	4.3	1.7
2539	737	6.8	11.4	2.8	1.1
2541	878	7.9	13.0	3.3	1.3
2542	886	9.9	15.9	4.3	1.8
2543	882	8.9	14.2	4.1	1.6
2544	916	8.2	13.0	3.4	1.3

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) วิกฤตเศรษฐกิจกระทบรุนแรงต่อกลุ่มคนจนมาก (Ultra Poor) และส่งผลให้กลุ่มเสี่ยงที่จะจน (Near Poor) มีจำนวนเพิ่มขึ้น ในการประเมินเพื่อค้นหาได้ตรงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น จึงจำแนกกลุ่มคนจนตามระดับรายได้ออกเป็น 3 กลุ่มคือ **คนจนมาก** (มีรายได้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน) **คนจนน้อย** (มีรายได้ร้อยละ 80-100 ของเส้นความยากจน) และ**คนเกือบจน** (มีรายได้อยู่ระหว่างร้อยละ 100 ถึง 120 เหนือเส้นความยากจน) และเมื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของจำนวนคนจนในแต่ละกลุ่ม พบว่า จำนวนคนจนทั้ง 3 กลุ่มมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2531-2539 ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ แต่จำนวนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นเมื่อเกิดวิกฤต โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนมากมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นสูงกว่าทุกกลุ่มจากร้อยละ 6.1 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 7.1 ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.7 ในปี 2543 อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มที่ลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 7.6 คิดเป็น 4.8 ล้านคน ในปี 2544 ส่วนกลุ่มคนเกือบจนยังมีจำนวนมากเช่นกัน คือ 4.0 ล้านคน ในปี 2544 คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีรายได้และความเป็นอยู่ที่ยังเสี่ยงต่อการกลับกลายเป็นคนจนได้ง่าย จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรเฝ้าระวังด้วยเช่นกัน

² การวัดระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of Poverty) หรือเรียกว่า ดัชนี Foster-Greer-Thorbecke (FGT) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ โดยคำนวณจากผลรวมของส่วนต่างหรือช่องว่างรายได้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ยกกำลังสอง

ตารางที่ 7 : สัดส่วนและจำนวนคนจนมาก จนน้อยและเกือบจน

ปี	จนมาก		จนน้อย		เกือบจน	
	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)
2531	21.8	12.0	10.8	5.9	9.1	5.0
2533	17.0	9.5	10.2	5.7	8.6	4.8
2535	14.2	8.2	9.0	5.2	8.3	4.9
2537	9.3	5.5	7.0	4.1	6.6	3.9
2539	6.1	3.7	5.3	3.2	6.1	3.7
2541	7.1	4.4	5.9	3.6	6.0	3.7
2542	9.4	5.8	6.5	4.0	6.5	4.0
2543	8.7	5.5	5.5	3.4	6.3	3.9
2544	7.6	4.8	5.4	3.4	6.4	4.0

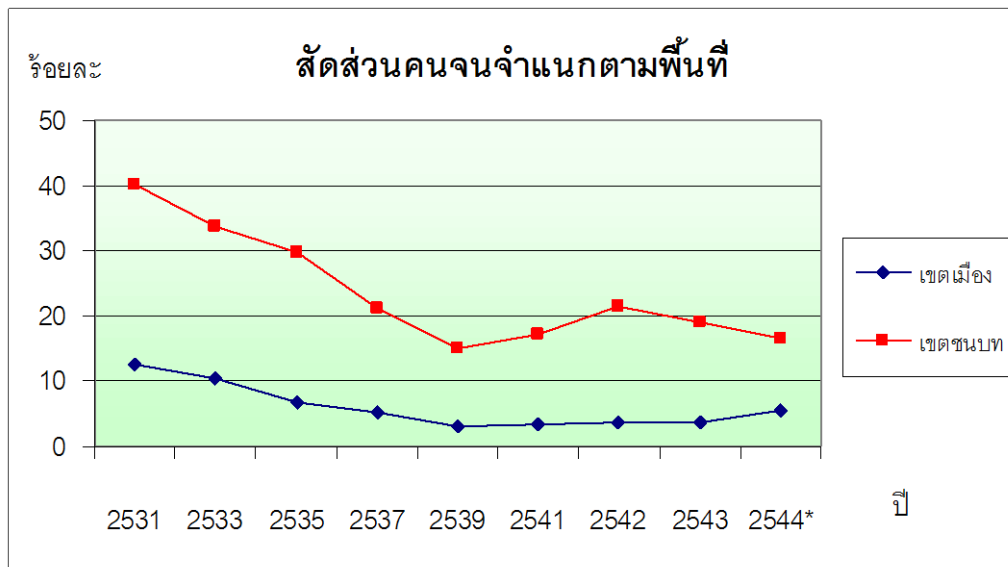
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.5 ปัญหาความยากจนที่กลับรุนแรงขึ้น ส่งผลกระทบต่อคนในชนบทและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าคนในเมืองและภาคอื่น ๆ

(1) ความยากจนกระจุกตัวในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง ทั้งวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มีแรงงานอพยพกลับถิ่นไปซ้ำเติมปัญหาความยากจนในชนบทให้เพิ่มสูงขึ้น

(1.1) ปัญหาความยากจนยังคงกระจุกตัวในเขตชนบทและได้รับผลกระทบมากกว่าเขตเมือง ในช่วงปี 2531-2539 ที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูง ได้ส่งผลให้ความยากจนในเขตชนบทในภาพรวมลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 40.3 ของประชากรในชนบททั้งหมดหรือคิดเป็น คนจน 16.0 ล้านคน ในปี 2531 ลดลงเหลือร้อยละ 14.9 หรือเป็นคนจน 6.3 ล้านคน ในปี 2539 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับในเขตเมืองพบว่า ปัญหาความยากจนลดลงในอัตราที่เร็วกว่าการลดลงในพื้นที่ชนบท คือจากจำนวนคนจนในเมืองที่มีอยู่ร้อยละ 12.6 ในปี 2531 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.1 ในปี 2539

ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนคนจน ในชนบทเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.3 และ 21.5 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ เช่นเดียวกับ คนจนในเขตเมืองเพิ่มเป็นร้อยละ 3.4 และ 3.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เพราะในช่วงแรกที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ธุรกิจอุตสาหกรรมต้องเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คนตกงานเพิ่มมากขึ้น ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งได้อพยพโยกย้ายกลับไปภูมิลำเนาเดิมในชนบทโดยไม่มีแหล่งงานรองรับ ทำให้ครัวเรือนต้องเพิ่มภาระในการเลี้ยงดูมากขึ้น ประกอบกับการผลิตและรายได้ของครัวเรือนลดลง ทำให้จำนวนคนจนในเขตชนบทเพิ่มขึ้นเป็น 9.1 ล้านคน ในปี 2542 อย่างไรก็ตามเมื่อเศรษฐกิจเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวในปี 2543 ต่อเนื่องปี 2544 สัดส่วนเริ่มลดลงเล็กน้อย เป็นร้อยละ 19.1 และร้อยละ 16.6 หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 8.2 ล้านคน ในขณะที่เขตเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลงคือมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 3.8 หรือเป็นคนจน 0.7 ล้านคน



(1.2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาความยากจน มากที่สุดและ ต่อเนื่องมาโดยตลอดกว่า 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาจะส่งผลให้ความยากจนโดยรวมลดลงมาก แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงสถานะเป็นภาคที่มีสัดส่วนคนยากจนสูงที่สุดอย่างต่อเนื่อง ในปี 2539 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ก็ยังคงมีคนยากจนกระจุกตัวอยู่กว่า 2 ใน 3 ของประชากรยากจนทั้งประเทศ หรือคิดเป็นประชากรยากจนร้อยละ 19.4 ของประชากรทั้งภาค วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นยังมีส่วนซ้ำเติมให้ความยากจนของภาคนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.0 และ 28.1 ของประชากรทั้งภาคในปี 2541 และ 2543 ตามลำดับ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าภาคอื่นๆ ค่อนข้างมาก แม้ในปี 2544 ปัญหาความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 24.5 ก็ยังลดช้ากว่าภาคอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 8 : ร้อยละของคนยากจนจำแนกตามภูมิภาค

ปี	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กรุงเทพฯปริมณฑล	กรุงเทพฯ
2531	25.2	32.0	48.4	32.5	8.7	3.8
2533	20.5	23.2	43.1	27.6	3.0	3.3
2535	12.1	22.6	39.9	19.7	1.7	1.9
2537	8.4	13.2	28.6	17.3	1.6	0.6
2539	5.9	11.2	19.4	11.5	1.0	0.3
2541	7.0	9.1	24.0	14.6	0.5	0.5
2542	6.8	10.6	30.8	15.7	0.0	0.3
2543	5.4	12.2	28.1	11.0	0.7	0.3
2544	4.6	10.6	24.5	13.5	0.8	0.8

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.3) จังหวัดที่มีความยากจนมาก 20 ลำดับแรกมีสัดส่วนคนยากจนถึงร้อยละ 72 หรือเกือบ 3 ใน 4 ของคนยากจนทั้งประเทศ ซึ่งคนยากจนเหล่านี้กว่าร้อยละ 90 อาศัยอยู่ในชนบท ส่วนอีก 56 จังหวัดที่เหลือมีจำนวนคนยากจนเพียงร้อยละ 28 หรือ 1 ใน 4 ของประเทศ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าจังหวัดยากจนมากที่สุดได้เพิ่มจากเดิม เพียง 6 จังหวัดในปี 2535 เป็น 16 จังหวัด ในปี 2544 ซึ่งยืนยันให้เห็นว่าปัญหาความยากจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เรื้อรังและมีขนาดความรุนแรงมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งน่าจะมาจากโอกาสในการหารายได้ที่จำกัดเนื่องจากขาดความอุดมสมบูรณ์ของดินและทรัพยากรธรรมชาติ การมีสภาพภูมิอากาศที่แห้งแล้ง จึงทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุด มาโดยตลอด

ตารางที่ 9 สัดส่วนความยากจนที่สะสมใน 20 จังหวัดแรกที่มีคนยากจนมากที่สุด เทียบกับทั้งประเทศ

	2535	2537	2539	2541	2543	2544
คนยากจนทั้งประเทศ (ล้านคน)	13.47	9.65	6.84	7.95	8.89	8.16
สัดส่วนคนยากจนใน 20 จังหวัดที่มีคนจนมากที่สุด เทียบกับคนยากจนทั้งประเทศ (ร้อยละ)	68.15	67.76	66.75	70.88	72.90	72.19

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.6 ปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับความยากจน คือ ขนาดครัวเรือน ลักษณะของหัวหน้าครัวเรือน และขนาดการถือครองที่ดิน จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมที่สำคัญดังนี้

(1) **ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นตามขนาดของครัวเรือน** ครัวเรือนขนาดใหญ่และครัวเรือนที่มีอัตราภาระการพึ่งพิง (Dependency ratio) สูง มีความเสี่ยงที่จะยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก โดยในปี 2544 กลุ่มครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิก 6 คนและ 7 คนขึ้นไป จะมีสัดส่วนคนจนอยู่ถึงร้อยละ 21.5 และ 20.2 ขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิก 1-2 คน จะมีปัญหาความยากจนเพียงร้อยละ 3.7

ตารางที่ 10 : ร้อยละของดจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน

ปี	ขนาดของครัวเรือน						
	1	2	3	4	5	6	7 คนขึ้นไป
2531	3.4	10.6	20.2	29.1	34.9	41.2	50.4
2533	3.7	9.2	16.1	23.0	28.3	34.3	43.2
2535	2.9	6.5	14.3	20.9	27.4	32.2	33.5
2537	1.0	3.2	8.6	16.4	19.4	23.7	27.9
2539	1.0	2.5	6.2	10.9	13.8	19.5	18.3
2541	1.0	3.0	6.6	11.0	17.1	20.7	21.7
2542	0.8	4.2	9.5	15.1	20.6	19.7	27.4
2543	0.8	2.9	7.3	14.1	18.1	23.9	22.8
2544	1.2	3.7	7.9	13.0	15.5	21.5	20.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากนี้ อัตราภาระการพึ่งพิงของครัวเรือนที่ยากจนจะสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ยากจนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทซึ่งต้องรับภาระการเลี้ยงดูสมาชิก ทั้งเด็กและคนแก่จำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้หารายได้ จากลักษณะดังกล่าว จึงควรให้ความสนใจ การดูแลช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มสูงอายุที่ยากจน เพื่อช่วยลดภาระการดูแลสมาชิกที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

ตารางที่ 11 : อัตราการพึ่งพิงเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนที่ไม่ยากจน

	ครัวเรือนยากจน					ครัวเรือนไม่ยากจน				
	2535	2539	2541	2543	2544	2535	2539	2541	2543	2544
เขตเมือง	24.9	43.3	42.6	42.9	41.2	17.4	30.9	31.2	30.3	30.7
เขตชนบท	26.6	45.2	43.1	43.8	44.7	20.0	39.2	38.8	39.5	39.3
ประเทศ	26.4	45.1	43.0	43.7	44.2	19.1	36.5	36.1	36.2	36.3

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนสูงอายุ การศึกษาต่ำ และมีอาชีพการเกษตร

มักเป็นครัวเรือนยากจน เมื่อจำแนกความยากจนตามปัจจัยด้านประชากร พบว่า

(2.1) ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีอายุ 70 ปีขึ้นไปเป็นครัวเรือนที่มีโอกาสยากจนสูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนในวัยทำงาน ทั้งนี้อาจเนื่องจาก มีโอกาสการหารายได้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับคนวัยทำงาน รวมทั้งมีระดับการศึกษาต่ำกว่าคนรุ่นปัจจุบัน เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอยจึงได้รับผลกระทบง่ายกว่ากลุ่มอื่น โดยสัดส่วนความยากจนในกลุ่มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 ในช่วงก่อนวิกฤตเป็นร้อยละ 17.2 ในปี 2544 ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนในวัยเริ่มต้นทำงานในช่วง 20-29 ปี มีปัญหาความยากจนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 7.7 ในปี 2544 เพราะครัวเรือนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะยังไม่มีภาระมากหรือมีโอกาสการหารายได้ที่สูงกว่า

ตารางที่ 12 : ร้อยละของดจนจำแนกตามขนาดครัวเรือนและอายุของหัวหน้าครัวเรือน

ปี	อายุของหัวหน้าครัวเรือน					
	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 ปี ขึ้นไป
2531	26.4	33.0	35.1	32.4	32.4	33.8
2533	23.0	27.4	28.3	26.9	26.6	30.6
2535	17.3	23.2	24.3	23.3	22.3	27.5
2537	12.0	16.7	16.0	16.6	14.7	22.9
2539	7.7	12.0	11.7	10.5	11.6	14.0
2541	8.3	12.8	12.7	14.0	12.7	15.6
2542	7.8	16.7	16.6	16.3	14.8	17.9
2543	6.2	15.1	13.9	14.9	13.4	18.2
2544	7.7	13.9	11.9	11.8	14.1	17.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2.2) หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่มักรู้สึกเสี่ยงที่จะเป็นคนยากจน ในบรรดาปัจจัยต่างๆที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนในประเทศไทย เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการศึกษาคือปัจจัยที่มีค่าสหสัมพันธ์กับความยากจนมากที่สุด จากข้อมูลในช่วงปี 2535-2543 แสดงถึงหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นคนยากจนส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนต้นถึงร้อยละ 70 ของคนจนทั้งสิ้น และความยากจนในกลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนไม่ได้เรียนหนังสือ หรือมีการศึกษาเพียงแค่ชั้นประถมศึกษาตอนต้นจะเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนมากเป็นลำดับ 1 และ 2 มาโดยตลอด และในปี 2544 อยู่ในสัดส่วนร้อยละ 22.8 และ 15.4 ของประชากรในกลุ่มระดับการศึกษาดังกล่าวทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาจะมีโอกาสเป็นคนยากจนน้อยลงเรื่อยๆตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ระดับการศึกษาและทักษะในการทำงานมีส่วนช่วยสร้างโอกาสการมีรายได้และทางเลือกการทำมาหากินให้หลุดพ้นจากความยากจน ดังนั้นแนวนโยบายของรัฐจึงต้องให้ความสนใจในการให้โอกาสทางการศึกษาแก่คนยากจนเป็นพิเศษ เพื่อเสริมศักยภาพการพัฒนาตนเองให้พ้นจากความยากจน

ตารางที่ 13 : ร้อยละของจำแนกตามการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

ระดับการศึกษา	2535	2539	2541	2543	2544
ไม่ได้เรียนหนังสือ	34.0	20.8	21.3	23.4	22.8
ประถมศึกษาตอนต้น	26.8	12.9	15.5	17.2	15.4
ประถมศึกษาตอนปลาย	15.3	7.8	13.4	14.1	13.6
มัธยมศึกษาตอนต้น	6.5	4.0	3.7	5.8	3.1
มัธยมศึกษาตอนปลาย	5.8	4.3	2.6	2.6	5.5
มหาวิทยาลัย	0.6	0.0	0.1	0.1	0.3
อาชีวศึกษาและวิชาชีพครู	1.7	1.2	1.5	0.6	1.6
ทั้งประเทศ	23.2	11.4	13.0	14.2	13.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2.3) ครัวเรือนเกษตรกรหรือรับจ้างภาคเกษตรมีสัดส่วนยากจนสูง และมีการกระจุกตัวของกลุ่มคนจนมาก ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกี่ยวกับด้านการเกษตรเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด ดังจะเห็นว่าใน ปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจนใน 2 กลุ่มดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงโดยกลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรเหลือคนจน 4.0 ล้านคน และกลุ่มแรงงานเกษตรเหลือ 0.9 ล้านคน ต่อมาเมื่อประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนในกลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 4.4 และ 5.3 ล้านคน ในปี 2541 และปี 2542 ส่วนกลุ่มคนงานเกษตรเพิ่มเป็น 1.1 และ 1.5 ล้านคนในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำมาก จึงส่งผลกระทบต่อครัวเรือนที่มีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จากการเกษตร ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวสัดส่วนคนจนลดลงเพียงเล็กน้อย โดยกลุ่มผู้ถือครองทำ

การเกษตรลดลงเหลือ 4.9 ล้านคน และ 4.7 ล้านคน ส่วนกลุ่มครัวเรือนแรงงานเกษตรเหลือ 1.4 ล้านคน และ 0.9 ล้านคน ในปี 2543 และ ปี2544 ตามลำดับ

ตารางที่ 14: สัดส่วนและจำนวนคนยากจนตามสถานะทางเศรษฐกิจ 2537-2544

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ของหัวหน้าครัวเรือน	2537		2539		2541		2542		2543		2544	
	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)
ผู้ถือครองทำการเกษตร	28.7	5.0	22.5	4.0	24.2	4.4	32.4	5.3	30.1	4.9	28.1	4.7
- เป็นเจ้าของที่ดิน	29.2	4.4	22.5	3.5	24.4	3.7	33.5	4.6	30.0	4.1	28.1	3.9
- เช่าที่ดิน	26.0	0.6	22.5	0.5	23.5	0.7	26.3	0.7	30.3	0.8	28.2	0.8
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่ การเกษตร (Entrepreneurs, trade and industry)	7.3	0.7	3.2	0.3	4.8	0.5	4.7	0.5	4.5	0.5	3.5	0.5
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร (Professional technical & managerial)	1.9	0.1	1.7	0.1	1.8	0.1	1.1	0.1	1.9	0.1	0.9	0.1
คนงานเกษตร (Farm workers)	31.8	1.3	25.5	0.9	31.5	1.1	37.9	1.5	31.3	1.4	24.5	0.9
คนงานทั่วไป (General workers)	19.7	0.4	12.7	0.2	15.8	0.1	20.1	0.2	18.4	0.2	20.8	0.2
เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ (Clerical, sale & service workers)	2.7	0.2	1.4	0.1	2.2	0.2	3.7	0.3	2.4	0.2	3.3	0.3
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต (Production & Construction Workers)	10.1	0.9	7.6	0.7	8.6	0.8	10.1	0.8	5.5	0.5	7.8	0.6
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ (Economical inactive households)	17.8	1.1	8.3	0.5	11.3	0.7	14.0	1.1	13.0	1.0	12.2	0.9
รวมทั้งประเทศ	16.3	9.7	11.4	6.8	13.0	7.9	15.9	9.9	14.2	8.9	13.0	8.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(3) ขนาดการถือครองที่ดินเป็น อีกปัจจัยหนึ่งของ ความยากจนในชนบท จากการวิเคราะห์พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด และเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่นเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยมีสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.2 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 41.9 ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 42.7 ในปี 2544 ส่วนกลุ่มที่รองลงมาก็คือเกษตรกรที่มี กรรมสิทธิ์ในที่ดินขนาดกลาง (5-19 ไร่) ที่มีสัดส่วนความยากจนใกล้เคียงกันคือ จากร้อยละ 29.9 ลดลงเหลือ 29.3 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.0 ในขณะที่ครัวเรือนที่ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ (มากกว่า 20 ไร่) มีสัดส่วนความยากจนร้อยละ 12.1 และเพิ่มขึ้นเป็น 13.5 และ 16.7 ตามลำดับในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 15 : ร้อยละของดงในครัวเรือนเกษตรจำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน

ปี	น้อยกว่า 5 ไร่	5-19 ไร่	มากกว่า 20 ไร่
2531	67.7	56.2	32.9
2533	52.9	52.1	26.9
2535	41.2	46.3	31.2
2537	28.9	36.0	21.0
2539	37.2	29.9	12.1
2541	41.9	29.3	13.5
2542	45.4	46.6	20.8
2543	41.1	37.8	17.3
2544	42.7	34.0	16.7

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงว่า การถือครองที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตจะทำให้คนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและหลุดพ้นจากภาวะความยากจนได้มากกว่า หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ที่ยากจนมักเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้น้อยกว่าคนกลุ่มอื่น ซึ่งหากขยายประเด็นดังกล่าวไปเชื่อมโยงกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น น้ำและป่าไม้ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน และส่งผลกระทบต่อความยากจนในชนบท เช่นในกรณีของเกษตรกรที่ไร่ที่ทำกินมากกว่า 8 แสนครัวเรือน ซึ่งเป็นอีกกลุ่มที่อยู่ในข่ายของคนยากจน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ มากกว่า การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ทำให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติกระจุกตัวอยู่เฉพาะในคนบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม อันจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของทรัพยากรและความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงขึ้น

(4) การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐมีขอบเขตงานที่หลากหลายและกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ขาดการบูรณาการให้ตรงกลุ่มเป้าหมายและขาดพลังในการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาครัฐได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องนับจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จนมาถึงปัจจุบัน มีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมากและรอบข่ายงานมีความหลากหลาย ทั้งในลักษณะโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยตรง เช่น โครงการเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่ยากจนในชนบท (กช.คจ.) โครงการของหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือคนยากจน และโครงการพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ . อาทิ โครงการพัฒนาตำบล กองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนโครงการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่คนยากจนรวมทั้งผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ เช่น บัตรสวัสดิการประชาชน

ด้านการรักษาพยาบาลหรือ บัตรประกันสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ
ทุนการศึกษาและเงินกู้เพื่อการศึกษา และโครงการอาหารกลางวัน เป็นต้น ซึ่งมีส่วนช่วยแก้ปัญหา
ความยากจนได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าวยังขาดการมองเป้าหมายร่วมกันอย่าง
เป็นองค์รวม จึงทำให้ขาดพลังในการแก้ไขปัญหาได้ตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และเกิด
ประสิทธิผล
อย่างแท้จริง กล่าวคือ

(4.1) การให้สวัสดิการของภาครัฐยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายคนยากจน
รัฐบาลได้พยายามลดผลกระทบปัญหาความยากจนด้วยการจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน
หลายด้าน โดยการให้สวัสดิการที่สำคัญจะครอบคลุมประมาณร้อยละ 10 ของครัวเรือนทั่วประเทศ
ยกเว้นการให้อาหารเสริมฟรีสำหรับนักเรียนที่ได้รับโดยเฉลี่ยร้อยละ 16 ของครัวเรือนในประเทศ
ทั้งหมด ซึ่งจากการติดตามประเมินผลพบว่า กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนได้รับประโยชน์จากโครงการของ
รัฐในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่ไม่จน

ตารางที่ 16 : การได้รับสวัสดิการประเภทต่าง ๆ จากรัฐ ของครัวเรือนไม่ยากจนและครัวเรือนยากจน

หน่วย : ร้อยละ

	ครัวเรือนไม่ยากจน			ครัวเรือนยากจน			รวมครัวเรือนไม่ยากจนและ ยากจนที่ได้รับสวัสดิการ		
	2541	2542	2543	2541	2542	2543	2541	2542	2543
การได้รับสวัสดิการเมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั่วประเทศ									
บัตรสวัสดิการรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อย	7.1	7.0	8.2	2.8	2.8	2.3	10.0	9.9	10.6
เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	7.8	8.0	7.3	1.6	1.9	1.1	9.4	10.0	8.4
โครงการอาหารกลางวัน	7.7	8.1	-	3.3	3.5	-	11.0	11.6	-
อาหารเสริมฟรีสำหรับนักเรียน	13.6	14.3	9.4	4.0	4.1	3.2	17.6	18.4	12.6
เปรียบเทียบภายในกลุ่มครัวเรือนที่ได้รับสวัสดิการทั้งหมด									
บัตรสวัสดิการรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อย	71.6	71.3	78.0	28.4	28.7	22.0	100.0	100.0	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	82.7	80.6	86.6	17.3	19.4	13.4	100.0	100.0	100.0
โครงการอาหารกลางวัน	69.9	69.8	-	30.1	30.2	-	100.0	100.0	100.0
อาหารเสริมฟรีสำหรับนักเรียน	77.3	77.6	74.8	22.7	22.4	25.2	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เมื่อพิจารณาในภาพรวมของผู้ได้รับสวัสดิการ
แล้ว ปรากฏว่า จำนวนผู้ได้รับสวัสดิการที่ยากจน มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 20 -30 ของผู้ได้รับสวัสดิการ
ทั้งหมด ขณะที่ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนจะมีสัดส่วนการได้รับบริการที่สูงกว่ามาก สะท้อนถึง
กลุ่มคนจนที่แท้จริงยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเกณฑ์ที่หน่วยงานใช้ตัดสินใจใน
การให้สวัสดิการซึ่งส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานต้องการให้ความช่วยเหลือ

โดยไม่พิจารณาเฉพาะความยากจนอย่างเดียวหรือใช้รายได้ที่สูงกว่าเส้นความยากจน เช่นในการนี้การให้เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุจะวัดจากระดับรายได้ 200,000 บาท/คน/ปีเป็นต้น การประเมินดังกล่าวจึงยังไม่ใช่วัตถุวัดความสำเร็จสุดท้ายของการดำเนินงาน

ตารางที่ 17 : การได้รับสวัสดิการของกลุ่มผู้ยากจนและไม่ยากจน

หน่วย : ร้อยละ

เปรียบเทียบในกลุ่มคนจน-ไม่จน	ครัวเรือนไม่ยากจน			ครัวเรือนยากจน			ครัวเรือนทั้งหมด		
	2541	2542	2543	2541	2542	2543	2541	2542	2543
บัตรสวัสดิการรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อย									
ได้รับ	8.2	8.1	9.3	21.7	21.7	20.2	10.0	9.9	10.6
ไม่ได้รับ	91.8	91.9	90.7	78.3	78.3	79.8	90.0	90.1	89.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ									
ได้รับ	9.0	9.3	8.3	12.2	14.4	9.8	9.4	10.0	8.4
ไม่ได้รับ	91.0	90.7	91.7	87.8	85.6	90.2	90.6	90.0	91.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
โครงการอาหารกลางวัน									
ได้รับ	8.8	9.3	-	25.3	26.9	-	11.0	11.6	-
ไม่ได้รับ	91.2	90.7	-	74.7	73.1	-	89.0	88.4	-
รวม	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-
อาหารเสริมฟรีสำหรับนักเรียน									
ได้รับ	15.6	16.5	10.6	30.7	31.7	27.6	17.6	18.4	12.6
ไม่ได้รับ	84.4	83.5	89.4	69.3	68.3	72.4	82.4	81.0	87.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4.2) งบประมาณภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนยังไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรรัฐได้กำหนดแผนงานต่างๆที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ยากจนหลายแผนงานเช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และบัตรประกันสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงานต่างกันจึงทำให้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในแต่ละแผนงานมีความแตกต่างกัน นอกจากนั้นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนยากจนของแผนงานที่ มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนก็ใช้เกณฑ์วัดความยากจนหรือการคัดเลือกกลุ่มคนจนที่ต่างกันจึงทำให้กลุ่มเป้าหมายกระจัดกระจายออกไปหลายกลุ่มทำให้การแก้ไขปัญหาคนยากจนไม่มีประสิทธิภาพ การประเมินแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ดำเนินการโดยธนาคารโลกก็ได้ให้ข้อสรุปตรงกันว่า จำนวนแผนงาน / โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของภาครัฐมีจำนวนน้อยและวงเงินที่น้อย ในขณะที่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเกินไป กลุ่มเป้าหมายไม่ชัดเจน ทำให้แผนงานเหล่านั้นไม่มีประสิทธิผลในการลดความยากจนเท่าที่ควร

ตารางที่ 18 : รายจ่ายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (ในส่วนที่เป็นแผนงานชัดเจน)

แผนงาน	2536	2537	2538	2539	2540	2541
การสร้างรายได้	315.2	602.3	1,910.6	2,456.1	9,146.5	18,300.8
การให้สิ่งของ	5,421.7	7,925.8	8,629.3	11,006.8	11,882.7	2,632.0
เงินอุดหนุน	-	611.7	913.6	1,226.3	1,563.0	1,264.7
รวม	5,736.9	9,139.8	11,453.5	14,689.2	22,592.2	22,197.5
ร้อยละของรายจ่ายทั้งหมด	1.1	1.5	1.8	1.9	2.5	2.5

ที่มา: การทบทวนรายจ่ายภาครัฐ สำนักงานงบประมาณ

4 บทสรุป

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาความยากจนในประเทศไทยได้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวระดับสูงก่อนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจน โดยกำหนดเป้าหมายลดสัดส่วนคนยากจนลงให้เหลือร้อยละ 10 ของประชากรทั่วประเทศในปีสุดท้ายของแผนฯ อย่างไรก็ตาม ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีแรกของแผนฯ 8 ได้ส่งผลกระทบต่อความพยายามในการแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

การประเมินผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ พบว่า วิกฤตเศรษฐกิจได้ทำให้สัดส่วนคนยากจนที่ในอดีตลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียงร้อยละ 11.4 หรือจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ในปี 2539 ก่อนวิกฤต กลับเพิ่มสูงขึ้นช่วงวิกฤตเป็นร้อยละ 13.0 และร้อยละ 15.9 ในปี 2541 ปี 2542 ตามลำดับ และแม้หลังวิกฤตเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปี 2543 และปี 2544 สัดส่วนคนยากจนได้ลดลงในทิศทางที่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เหลือร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.0 ตามลำดับ แต่สัดส่วนดังกล่าวยังคงสูงกว่าก่อนวิกฤต และทำให้มีคนยากจนในปี 2544 ถึง 8.2 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นกว่าก่อนวิกฤต 1.4 ล้านคน ขณะเดียวกัน วิกฤตเศรษฐกิจได้มีผลกระทบให้รายได้ที่แท้จริงโดยเฉลี่ยลดลงอย่างต่อเนื่อง และช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่อยู่ในระดับสูงอยู่แล้วเพิ่มมากขึ้น แม้หลังวิกฤตจะมีแนวโน้มดีขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว แต่ยังคงไม่กลับไปสู่ภาวะก่อนวิกฤตเช่นเดียวกับปัญหาความยากจน การปรับตัวดีขึ้นดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีผลช่วยลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ช่องว่างความยากจนและวัดระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน ได้ข้อสรุปว่า วิกฤตเศรษฐกิจมีผลทำให้คนยากจนต้องประสบภาวะความยากลำบากเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ช่องว่างระหว่างเส้นยากจนกับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนที่เคยลดลงต่อเนื่องกลับเพิ่ม ขึ้น

ในช่วงวิกฤตและยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนวิกฤต ขณะที่กลุ่มคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ ก็มีปัญหายากจนรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน กลุ่มคนยากจนที่ได้รับผลกระทบรุนแรงดังกล่าว คือ คนในชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีปัญหายากจนมากที่สุด และต่อเนื่องมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์กับปัญหายากจนดังกล่าว คือ ขนาดครัวเรือนใหญ่ที่มีอัตราการใช้ที่ดินสูง ลักษณะของหัวหน้าครัวเรือนที่สูงอายุ มีการศึกษาต่ำและมีอาชีพการเกษตร รวมทั้งมีขนาดการถือครองที่ดินต่ำ ขณะเดียวกันการจัดสวัสดิการของรัฐยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส การแก้ปัญหาคนยากจนเหล่านี้จึงต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพและโอกาสในด้านต่างๆ ที่เป็นปัญหาดังกล่าว ให้แก่คนยากจนให้มีขีดความสามารถในการประกอบอาชีพและมีรายได้เพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ ควบคู่ไปกับการจัดบริการเพื่อความมั่นคงทางสังคมให้แก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว

ในระหว่างที่ผ่านมารัฐมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจนมาตลอด โดยเริ่มมีนโยบายชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่เน้นการพัฒนาพื้นที่ยากจน และดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระบบ กนท. ในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังมีการดำเนินการในโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนหลายโครงการ แต่การดำเนินงานดังกล่าวมีขอบเขตงานที่หลากหลายและกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ขาดการบูรณาการที่มุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งในช่วงวิกฤตได้มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อผู้ด้อยโอกาส ซึ่งสามารถบรรเทาปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างของการกระจายรายได้และกระจายผลการพัฒนาที่ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างกลุ่มคนรวยและคนยากจน ระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับภาคอื่นๆ และระหว่างชนบทกับเมือง

ดังนั้น ทิศทางการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในระยะต่อไป รัฐควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในดำนโยบายและกลไกการจัดการที่เอื้อประโยชน์ต่อคนยากจน พร้อมกับการพัฒนาศักยภาพและโอกาสในการประกอบอาชีพและเพิ่มรายได้ของคนยากจน รวมทั้งการจัดการบริการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ดังนี้

4.1 นโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ นอกจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มุ่งให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีคุณภาพยั่งยืนและเพียงพอที่จะรองรับแรงงานและสร้างรายได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหายากจนได้ส่วนหนึ่งแล้ว ยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากในระดับชุมชนเพื่อสร้างงานและรายได้ให้แก่คนยากจน ขณะเดียวกันเชื่อมโยงเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ระหว่างชนบทกับเมืองให้สนับสนุนกัน ซึ่งจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวมเอื้อประโยชน์ให้กับคนยากจนได้มากขึ้น นอกจากนี้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลังทั้งมาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนในกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และนโยบายทางการเงินในด้านการสนับสนุนด้านสินเชื่อ เงินทุนแก่คนยากจน และการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและคนยากจนอีกทางหนึ่งด้วย

4.2 การเพิ่มศักยภาพและโอกาสแก่คนยากจน โดยเน้นการเพิ่มทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้ยากจน โดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนเกษตรกรและแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 63.5 ของคนยากจนทั้งหมด ควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นการแก้ปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรยากจน การเสริมสร้างโอกาสการศึกษาและเรียนรู้แก่กลุ่มเด็กยากจน รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการเป็นศูนย์กลางการแก้ปัญหาความยากจนในชุมชน

4.3 การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการของรัฐ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการคุ้มครองและมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ การคุ้มครองทางสังคมแต่ละประเภทให้ชัดเจน พัฒนากลไกและระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอน

4.4 การจัดกลไกการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายได้ที่เป็นเอกภาพ เพื่อประสานนโยบายและบูรณาการการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคส่วนต่างๆ ในสังคมให้สนับสนุนไปในทิศทางเดียวกัน และตรงกลุ่มเป้าหมายคนยากจนได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต

1

ความนำ

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตของคนเป็นอีกมิติหนึ่งที่ มีความสำคัญต่อความอยู่ดี มีสุข เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ดี จะส่งผลดีต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจ เพราะคนจะต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมที่ตนเองดำรงชีวิตในด้านต่างๆ ทั้งการมีสถานที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีสาธารณูปโภคพอเพียง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ต้องเผชิญกับมลภาวะ สามารถเดินทางได้สะดวก มีโอกาสในการพักผ่อนหย่อนใจจากการให้บริการของรัฐ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกื้อกูลกันและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ อย่างไรก็ตามวิถีชีวิต สภาพทางเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมในเมืองและชนบทมีความแตกต่างกัน ทำให้สภาพแวดล้อมที่ดีในเขตเมืองและชนบทต่างกันไปด้วย

สภาพแวดล้อมที่ดีในเขตเมือง จึงครอบคลุมถึงการที่ ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีสาธารณูปโภคพอเพียง มีความสะดวกในการคมนาคม มีสวนสาธารณะสำหรับเป็น ที่พักผ่อนหย่อนใจและเป็นเสมือนปอดของเมืองสำหรับฟอกอากาศให้บริสุทธิ์ มีอากาศดีไม่มีฝุ่นละออง ที่กระทบต่อสุขภาพและระบบหายใจของประชาชน ไม่มีเสียงที่ระคายเคืองต่อโสตประสาท มีระบบการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและปราศจากยาเสพติด

ในด้าน สภาพแวดล้อมที่ดีในเขตชนบท สิ่งที่สำคัญคือ ประชาชนมีสิทธิในที่ดินทำกิน สภาพบ้านเรือนมั่นคงแข็งแรง มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่สะอาดและเพียงพอ มีเส้นทางคมนาคมที่สามารถใช้สัญจรได้ตลอดปี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ดีคือ มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งผลิตปัจจัยสี่แก่ชาวชนบท และช่วยรักษาระบบนิเวศให้สมดุล

2

แนวทางการพัฒนาสภาพแวดล้อม

การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในรายงานนี้ครอบคลุมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะ 40 ปีที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

2.1 แนวทางตามแผนพัฒนาฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ด้านสภาพแวดล้อมมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน โดยแนวทางการพัฒนาได้ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วง กล่าวคือ

(1) **ด้านที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เอื้อต่อการพัฒนาภาคการผลิตของประเทศ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะระบบชลประทาน คมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า และน้ำสะอาด รวมทั้งการสื่อสาร ต่อมาได้ริเริ่มจัดทำ แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วยการมุ่งขยายและยกระดับคุณภาพบริการ โดยภาครัฐจัดสร้างที่อยู่อาศัย

แก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางในเขตเมือง และสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนบริการด้านพื้นฐาน ควบคู่กับการ ปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ให้บริการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สำหรับ ในช่วงแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 เน้นการ พัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ให้ประสานเป็นโครงข่ายที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชน เมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ และเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน ให้สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

(2) **ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** เริ่มมีการดำเนินการในเรื่องนี้ อย่างจริงจังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยกำหนดให้มีแผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ซึ่งใน แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมและ ลดปัญหาอาชญากรรม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด และสารเสพติด แก้ไขปัญหาการใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการค้ายาเสพติด พัฒนาระบบ ความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 สนับสนุน การดำเนินงานขององค์กรประชาชน ใช้สื่อสาธารณะทุกรูปแบบในการสร้างความร่วมมือป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งพัฒนาระบบการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ส่งเสริมงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ เสริมสร้าง ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้ มีส่วนร่วม ตลอดจนประสานความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อสกัดกั้นขบวนการผลิตและค้ายาเสพติด

(3) **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 แม้ว่าจะไม่มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงกำหนดให้มีการ สงวน รักษาพื้นที่ป่า เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษและ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับ ในการควบคุมภาวะมลพิษ กำหนดแนวทางการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าไม้ โดยส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือ ทางกฎหมาย การกำหนดนโยบายสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

ให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน เช่น การแบ่งการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการควบคุมและลดปัญหามลพิษ โดยใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระ กระจายอำนาจการบริหารและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 กำหนดแนวทางฟื้นฟูและบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจาย มลพิษ โดยการใช้ระบบการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐาน จัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมมลพิษ เพิ่มบทบาทความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ปรับปรุงกฎระเบียบในการดูแลสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของท้องถิ่นและชุมชน โดยให้มีการอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบองค์รวม

2.2 นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายและการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านสภาพแวดล้อม ดังนี้

(1) **ด้านที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค** รัฐได้ดำเนินการด้านภาษีเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและจูงใจให้ประชาชนทั่วไปซื้อที่อยู่อาศัยมากขึ้น โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ให้สิทธิพิเศษเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย แก่ผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ด้านการสื่อสารรัฐได้ดำเนินโครงการพัฒนาเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคม โครงการข่ายโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม เร่งรัดการติดตั้งโทรศัพท์ให้ครบทุกโรงเรียนภายในปี 2545 ด้านการคมนาคม รัฐได้ดำเนินการ อาทิ จัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานการประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทาง รวมทั้งผลักดันให้มีการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร

(2) **ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** มุ่งดูแลให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนและท้องถิ่นของตนเอง โดยมุ่งเน้นมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ด้านการแก้ปัญหายาเสพติด รัฐได้ใช้แนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน รัฐได้ระดมหน่วยงาน ต่างๆ เข้ามาร่วมดำเนินการเร่งรัดการปราบปรามยาเสพติด การค้ายาเสพติด และบำบัดและฟื้นฟูผู้ติดยา รวมทั้งฝึกอบรมและฝึกอาชีพเตรียมกลับสู่สังคม พร้อมกันนั้น มีการกำหนดเขต (Zoning) สถานบริการ อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคม

(3) **ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม** รัฐบาลมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม การป้องกันการเสื่อมโทรมหรือการสูญสิ้นไป และการนำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตและเกิดความสุขในการพัฒนา โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชนและชุมชนในการควบคุมและกำจัดการมลภาวะ สนับสนุนการนำหลักการผู้ก่อมลภาวะ เป็นผู้จ่าย และระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานด้าน สิ่งแวดล้อมของประเทศ และสร้างมาตรฐานในการควบคุมการนำเข้าสารเคมี สารพิษ และวัตถุ อันตราย การควบคุมและกำจัดการมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของ ประชาชน ด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐได้จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ สํารวจผืนแนวเขตรั้ว ลวดหนามแสดงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ ปกป้องและรณรงค์ป้องกันไฟป่าในพื้นที่ทั่วประเทศ และการ ฟื้นฟูป่าชายเลน

3 ผลการพัฒนาสภาพแวดล้อม

การประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในด้านสภาพแวดล้อมจะพิจารณาใน 3 องค์ประกอบคือ ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวัดผลสำเร็จด้านที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค จะพิจารณาจากสัดส่วนครัวเรือนที่มี บ้านและที่ดินเป็นของตนเอง และสัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ เนื่องจากประชาชนจะมีความสุข จะต้อง มีความมั่นคงในที่พำนักอาศัย มีน้ำสะอาดใช้เพื่ออุปโภคบริโภค ส่วนไฟฟ้ามีทั่วถึงทั้งประเทศ และโทรศัพท์ที่มีการขยายหมายเลขได้มากกว่าความต้องการแล้ว

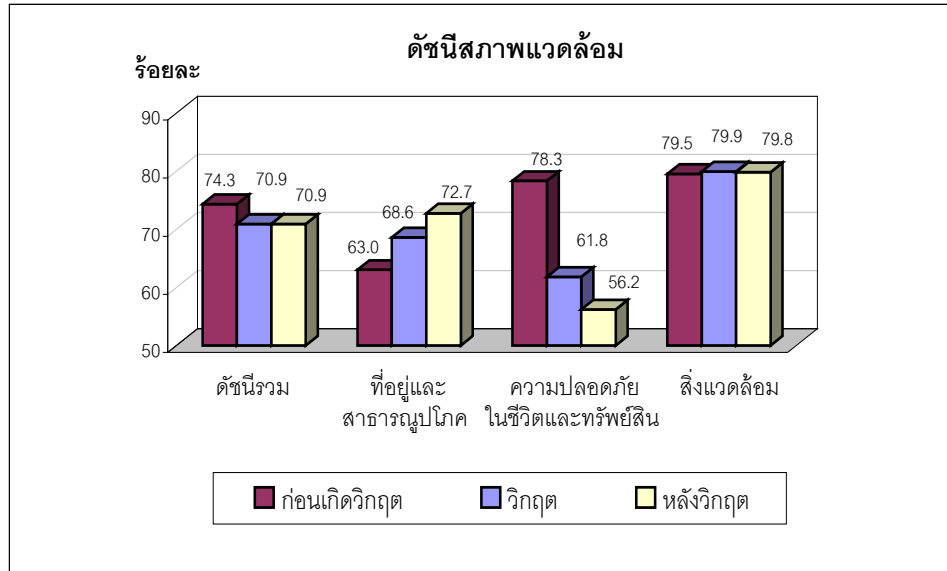
การวัดผลสำเร็จด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะพิจารณาจากสัดส่วน คดีอาชญากรรม และคดียาเสพติดต่อประชากรพันคน เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตของ บุคคล

การวัดผลสำเร็จด้านสิ่งแวดล้อม จะพิจารณาจากสัดส่วนปริมาณขยะต่อคนต่อปี คุณภาพน้ำในแม่น้ำ (DO, BOD) และสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากปัญหามลพิษส่งผลกระทบต่อ สุขภาพอนามัยของบุคคล ทำให้ความสามารถในการปฏิบัติการกิจลดลง ขณะเดียวกัน ป่าไม้ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นแหล่งปัจจัยการผลิตที่สำคัญ

3. 1 ผลการพัฒนาสภาพแวดล้อมของคนไทยในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่มีปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรุนแรงมากขึ้น

สภาพแวดล้อมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2535-2544) เมื่อพิจารณาจากดัชนี การพัฒนา สภาพแวดล้อม พบว่า ดัชนีรวมมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย จากร้อยละ 74.3 ในช่วงก่อนวิกฤต เหลือร้อยละ 70.9 คงที่ต่อเนื่องทั้งในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤต ส่งผลให้ระดับการพัฒนาสภาพ

แวดล้อมลดลงจาก 3.43 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็น 3.09 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นปัจจัยคุกคามความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคม โดยค่าดัชนีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก ร้อยละ 78.3 เป็นร้อยละ 61.8 และร้อยละ 53.2 ตามลำดับ ทำให้ระดับการพัฒนาลดลงจาก 8.83 เป็น 2.18 และ 1.87



ในส่วนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยค่าดัชนีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 63.0 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ 68.6 และร้อยละ 72.7 ในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤตตามลำดับ ทำให้ระดับการพัฒนาเพิ่มขึ้นจาก 2.30 เป็น 2.86 และ 3.27 ในช่วงเดียวกัน สำหรับสิ่งแวดล้อมไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ค่าดัชนีเคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 79.5-79.9 ตลอดสามช่วงเวลา โดยที่ระดับการพัฒนาอยู่ในช่วง 3.95-3.99

ตารางที่ 1 ดัชนีการพัฒนากภาพแวดล้อม

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)			ระดับการพัฒนา		
	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต
	2535-2539	2540-2541	2542-2544	2535-2539	2540-2541	2542-2544
1. ที่อยู่และสาธารณูปโภค	63.0	68.6	72.7	2.30	2.86	3.27
2. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	78.3	61.8	56.2	3.83	2.18	1.87
3. สิ่งแวดล้อม	79.5	79.9	79.8	3.95	3.99	3.98
ดัชนีรวม	74.3	70.9	70.9	3.43	3.09	3.09

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ศสช.

หมายเหตุ :

ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 - 100 ระดับ 3

ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า

= ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9

= ลดลง ≤ ร้อยละ 60.0

3.2 คนไทยมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น การมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของครัวเรือนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงปี 2535-2543 แม้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ขณะที่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของชาวชนบทในระหว่างปี 2535-2542 ก็มีแนวโน้มดีขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ประชาชนยังได้รับการจากสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งด้านถนนหนทาง น้ำประปา และโทรศัพท์พื้นฐานทั่วถึงมากขึ้น

(1) ประชาชนมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มขึ้นทั้งในเขตเมืองและชนบทภาวะที่เศรษฐกิจเฟื่องฟูในช่วงปี 2535-2539 ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ครัวเรือนที่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 72.5 ของครัวเรือนทั่วประเทศ ในปี 2535 เป็นร้อยละ 77.9 ในปี 2 5 3 9

ตารางที่ 2 สัดส่วนครัวเรือนถึงประเภทจำแนกตามลักษณะการมีอยู่อาศัย

หน่วย : ร้อยละ

ปี	มีกรรมสิทธิ์ในบ้าน และที่ดิน	มีกรรมสิทธิ์ในบ้านแต่ เช่าที่ดิน	เช่าอยู่อาศัย	อยู่อาศัยโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย
2535	72.5	8.2	7.0	12.3
2537	77.7	4.0	9.7	8.6
2539	77.9	4.2	9.8	8.1
2541	78.0	3.4	10.7	7.8
2543	78.8	2.6	11.1	7.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในส่วนวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดิน ที่ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 78.0 และ 78.8 ในปี 2541 และ 2543 ตามลำดับ นอกจากนี้ การมีที่อยู่อาศัยโดยการเช่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน คือ ในปี 2535 มีสัดส่วนร้อยละ 7.0 จากนั้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.7 และ 11.1 ในปี 2541 และปี 2 5 4 3 ตามลำดับ

(1.1) คนกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด การมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินจำแนกตามพื้นที่และภูมิภาค พบว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีสัดส่วนครัวเรือนที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินน้อยที่สุด โดยในปี 2535 ครัวเรือนที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินมีสัดส่วนร้อยละ 36.9 ของครัวเรือนในพื้นที่ดังกล่าว จากนั้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.9 ในปี 2541 และปรับลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 38.6 ในปี 2543 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากบ้านและที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีราคาค่อนข้างแพงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ ทำให้การซื้อบ้านและที่ดินเป็นของตนเองทำได้ยาก เป็นผลให้สัดส่วนครัวเรือนที่มีการเช่าบ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีสัดส่วนสูงกว่าทุกภูมิภาค คือ ประมาณร้อยละ 40 ของทั้งประเทศ

ตารางที่ 3 สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินจำแนกตามรายการ

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2535	2537	2539	2541	2543
กรุงเทพฯและปริมณฑล	36.9	35.3	35.5	38.9	38.6
กลาง	72.6	76.3	73.1	73.0	73.2
เหนือ	85.7	86.0	87.3	88.0	88.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	89.4	91.8	93.1	92.8	94.2
ใต้	80.0	79.9	81.8	79.9	82.3

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีสัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดสูงกว่าทุกพื้นที่ของประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างร้อนแรง มีการอพยพของแรงงานจากต่างจังหวัดเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพฯ มหานครและปริมณฑล สัดส่วนของครัวเรือนที่อาศัยในชุมชนแออัดได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.98 ของจำนวนครัวเรือนในพื้นที่ทั้งหมด ในปี 2538 เป็นร้อยละ 13.9 ก่อนที่จะปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 9.53 ในปี 2542 แต่ยังคงสูงกว่าทุกพื้นที่

ตารางที่ 4 สัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยในชุมชนแออัด

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2538	2539	2540	2541	2542
ทั่วประเทศ	2.39	2.91	2.44	2.54	2.55
กรุงเทพฯและปริมณฑล	11.98	13.90	9.93	9.68	9.53
กลาง	0.52	1.10	1.10	1.07	2.65
เหนือ	2.60	0.37	0.38	0.95	1.20
ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.20	3.53	0.77	0.75	0.73
ใต้	1.26	1.20	1.18	1.52	1.48

ที่มา : 1. กองข้อมูลที่อยู่อาศัย ฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัยและตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ

2. ฝ่ายประชากร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

(1.2) คนในชนบทที่มีความมั่นคงในที่ทำกินเพิ่มขึ้น จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) พบว่า ครัวเรือนในชนบทที่มีปัญหาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ในช่วง ปี 2535-2542 มีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยในปี 2535 มีสัดส่วนร้อยละ 24.6 ของครัวเรือนทั่วประเทศ จากนั้นลดลงเหลือร้อยละ 24.1 ในปี 2539 และร้อยละ 7.6 ในปี 2542 ซึ่งแนวโน้มการมีที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มขึ้น ปรากฏในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยในปี 2535 สัดส่วนของหมู่บ้านในภาคเหนือที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ลดลงจากร้อยละ 32.8 ของหมู่บ้านในภาคเหนือทั้งหมดเหลือร้อยละ 15.1 ในปี 2542 ในขณะที่ภาคกลางสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 15.2 ของหมู่บ้านภาคกลางทั้งหมดเหลือร้อยละ 6.0 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 26.0 เหลือเพียงร้อยละ 5.1 และภาคใต้สัดส่วนลดลงเช่นกันจากร้อยละ 22.8 เหลือร้อยละ 6.6 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 5 ร้อยละของหมู่บ้านที่มีปัญหาเรื่องการไม่มีเอกสารสิทธิ์

ภาค	2535		2537		2539		2542	
	จำนวน*	สัดส่วน(%)	จำนวน*	สัดส่วน(%)	จำนวน*	สัดส่วน(%)	จำนวน*	สัดส่วน(%)
ทั่วราชอาณาจักร	13,840	24.6	57,607	24.2	58,465	24.1	63,037	7.6
กลาง	1,978	15.2	13,396	14.7	13,417	14.8	13,882	6.0
เหนือ	3,917	32.8	12,008	32.4	12,392	32.7	13,614	15.1
ตะวันออกเฉียงเหนือ	6,346	26.0	25,054	26.0	25,403	25.5	27,893	5.1
ใต้	1,599	22.8	7,149	22.0	7,523	22.1	7,678	6.6

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

* หมายเหตุ หมายถึง จำนวนหมู่บ้านทั้งหมดที่สามารถจัดเก็บข้อมูลได้

(1.3) เสนิยน พนักงาน พนักงานขายและบริการ เป็นกลุ่มที่มีโอกาสมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาสถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย จำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจ พบว่า เกือบทุกกลุ่มอาชีพมีแนวโน้มมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ประกอบการอาชีพด้านการเกษตรและเป็นเจ้าของที่ดินมีสัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินสูงที่สุด โดยสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 97.3 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 98.2-98.3 ในช่วงปี 2 5 3 9 - 2 5 4 3 ซึ่งเป็นช่วง ก่อนวิกฤตและเมื่อเกิดวิกฤต

ตารางที่ 6 การเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจ

หน่วย : ร้อยละ

อาชีพ	2535	2537	2539	2541	2543
เกษตรกร	97.3	97.8	98.3	98.2	98.2
ผู้ประกอบการกิจการค้าและอุตสาหกรรม	68.1	69.0	70.6	72.1	72.3
ลูกจ้างงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร	58.3	66.0	63.7	66.2	68.2
ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในขบวนการผลิต	59.8	66.8	68.2	68.1	64.9
เสนิยน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ	46.7	50.6	51.7	53.0	56.7
คนงานทั่วไป	69.4	75.7	77.0	73.2	80.0

ที่มา : รายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ขณะที่ผู้ที่มีอาชีพเสนิยน พนักงาน และพนักงานขายและบริการ มีสัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินต่ำสุดคือร้อยละ 46.7 ในปี 2535 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 51.7 ในปี 2539 และร้อยละ 56.7 ในปี 2543 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเกษตรกรส่วนใหญ่ทำการเกษตรอยู่บนที่ดินของตนเอง ส่วนผู้ที่มีอาชีพเสนิยน พนักงาน และพนักงานขายและบริการ เป็นกลุ่มที่โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งราคาบ้านและที่ดินค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ ทำให้สัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินต่ำไปด้วยซึ่งรัฐจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(2) ประชาชนได้รับบริการจากสาธารณูปโภคพื้นฐานทั่วถึงมากขึ้น แต่ยังมี
ความเหลื่อมล้ำของการให้บริการระหว่างภาค

(2.1) บริการน้ำประปาขยายตัวเพิ่มขึ้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล
เข้าถึงบริการมากที่สุด ขณะที่ภาคใต้ได้รับบริการน้อยที่สุด ผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า
ครัวเรือนที่มีน้ำประปา / น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้านมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในช่วงก่อนวิกฤตคือ
ปี 2535 ครัวเรือนที่มีน้ำประปา / น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้านมีสัดส่วนร้อยละ 25.4 ของครัวเรือน
ทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 42.6 ในปี 2539 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนถึงช่วงหลัง
วิกฤตในปี 2541 และ 2543 โดยเพิ่มเป็นร้อยละ 53.9 และร้อยละ 61.4 ตามลำดับ เป็นผลให้
การพึ่งพาน้ำใช้สอยจากแหล่งน้ำประเภทย่อยอื่นมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ครัวเรือนที่ใช้
น้ำบ่อหรือน้ำบาดาลมีสัดส่วนลดลง จากร้อยละ 55.2 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 40.5 และ 28.3
ในปี 2539 และ 2543 ขณะที่ครัวเรือนที่ใช้น้ำจากแม่น้ำ/ลำคลองก็มีสัดส่วนลดลงเช่นกัน

ตารางที่ 7 สัดส่วนครัวเรือนทั่วประเทศที่มีการใช้น้ำประเภทต่างๆ

หน่วย : ร้อยละ

ปี	น้ำประปา/น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้าน	น้ำบ่อ/บาดาล	แม่น้ำ/ลำคลอง	น้ำฝน
2535	25.4	55.2	7.6	1.0
2537	34.5	47.5	6.8	1.2
2539	42.6	40.5	5.6	1.2
2541	53.9	33.6	3.6	0.9
2543	61.4	28.3	2.7	1.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาการใช้น้ำประปา / น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้านในพื้นที่ต่างๆ พบว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นพื้นที่ที่ได้รับบริการมากที่สุด โดยสัดส่วนครัวเรือนที่ได้
ใช้น้ำประปา / น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้านเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 58.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 84.1 ของ
ครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปี 2543 ในขณะที่ครัวเรือนในภาคใต้ที่ได้รับ
บริการมีสัดส่วนน้อยที่สุด เพียงร้อยละ 31.4 ของครัวเรือนภาคใต้ทั้งหมด หรือครัวเรือนอีกเกือบ
ร้อยละ 70 ยังพึ่งพาน้ำใช้สอยจากแหล่งน้ำประเภทย่อยอื่นๆ ในปี 2543

ตารางที่ 8 น้ำประปา/น้ำบาดาลต่อท่อเข้าบ้านใช้เฉพาะครัวเรือน

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ทั่วราชอาณาจักร	กทม.และปริมณฑล	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2535	25.4	58.5	27.6	25.7	12.6	16.6
2537	34.5	65.6	37.0	32.1	27.1	17.6
2539	42.6	66.2	43.7	42.0	40.4	19.8
2541	53.9	78.7	51.8	51.5	54.9	28.8
2543	61.4	84.1	58.7	62.1	63.5	31.4

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**(2.2) โครงการคมนาคมทั้งในเขตเมืองและชนบทเชื่อมโยงทั่วถึง
ได้รับความสะดวกมากขึ้น แต่ในเขตเมืองปัญหาจราจรติดขัดยังไม่คลี่คลาย** ความสะดวกของ

การคมนาคมในเขตเมืองพิจารณาจากความเร็วยนต์ส่วนบุคคลบนถนนสายหลักในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉลี่ยช่วงปี 2540 ถึง 2541 พบว่า มีความเร็วลดลงทั้งในช่วงขาเข้าเมืองและออกเมือง แต่ในช่วงปี 2541-2544 ความเร็วของรถยนต์ขาเข้าเมืองเพิ่มขึ้นจาก 16.4 ก.ม./ช.ม. ในปี 2541 เป็น 18.1 ก.ม./ช.ม. ในปี 2544 ในขณะที่ความเร็วของรถยนต์ขาออกจากเมืองเพิ่มขึ้นจาก 20.3 ก.ม./ช.ม. ในปี 2541 เป็น 25.1 ก.ม./ช.ม. ในปี 2543 ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมีจำนวนลดลง เป็นผลให้สภาพการจราจรมีความคล่องตัวขึ้น อย่างไรก็ตามความเร็วรถยนต์ขาออกเมืองในปี 2544 กลับลดลงเป็น 23.9 ก.ม. /ช.ม.

ตารางที่ 9 ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทาง

สรุปความเร็วยนต์ส่วนบุคคลบนถนนสายหลักในเขตกรุงเทพมหานคร												
ความเร็วเฉลี่ย ช่วงเร่งด่วน : 06.00 – 09.00 น. (ก.ม./ช.ม.)												
กลุ่ม	เส้นทาง	ระยะทาง (ก.ม.)	ขาเข้าเมือง					ขาออกเมือง				
			พ.ย.40	ก.ค.41	ก.ค.42	ก.ค.43	ก.ค. 44	พ.ย.40	ก.ค.41	ก.ค.42	ก.ค.43	ก.ค. 44
1N	ถ.พหลโยธิน - ถ.พญาไท	17.25	15.8	15.3	15.5	19.6	16.4	10.8	14.4	17.9	17.8	15.7
2N	ถ.วิภาวดีรังสิต	14.31	23.9	24.9	27.0	23.3	34.1	35.2	23.7	55.4	53.0	52.3
3N	ถ.ประชาชื่น - ถ.พระราม 5	15.59	28.4	15.4	17.5	16.3	21.2	64.6	15.1	17.5	19.3	19.3
4E	ถ.รามคำแหง - ถ.พระราม 9	12.69	14.8	13.3	19.8	21.3	15.3	20.9	14.7	23.3	20.2	16.4
5E	ถ.ศรีนครินทร์ - ถ.เพชรบุรี	13.13	13.4	18.9	19.5	13.6	18.6	23.8	22.2	30.8	33.2	27.7
6E	ถ.พระราม 4	8.89	22.4	13.4	11.3	13.7	11.7	12.9	14.9	12.3	18.6	17.7
7E	ถ.สุขุมวิท - ถ.พระราม 1	14.07	11.9	12.5	13.8	15.8	13.8	13.7	18.0	16.4	18.3	15.7
9W	ถ.สิรินธร - ถ.ราชวิถี	16.23	34.5	25.2	23.9	25.9	28.0	31.2	35.0	36.4	42.0	30.8
10W	ถ.บรมราชชนนี - ถ.ราชดำเนินกลาง	6.84	18.3	17.9	15.6	13.6	12.3	14.9	14.9	15.6	17.7	20.9
11W	ถ.เพชรเกษม - ถ.เจริญสุขุมวิท	16.19	20.8	23.1	19.2	17.8	17.8	24.6	27.3	22.1	21.3	25.1
12S	ถ.ตากสิน - ถ.พระราม 2	5.02	12.7	7.2	11.5	16.1	20.9	21.0	26.2	27.0	22.7	25.2
13S	ถ.สาทร - ถ.กรุงธนบุรี	5.87	13.5	18.3	11.4	16.6	18.4	31.1	27.2	33.4	29.5	32.4
14S	ถ.มหาสารคาม - ถ.เจริญกรุง	5.38	10.5	11.7	12.7	14.7	12.8	30.9	11.5	12.0	20.3	17.3
	เฉลี่ย		18.5	16.4	17.0	17.8	18.1	25.5	20.3	24.4	25.1	23.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการจัดการระบบการจราจรทางบก สำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับพื้นที่ชนบท จากข้อมูล กชช . 2ค. พบว่าหมู่บ้านที่มีปัญหาการคมนาคมไม่สะดวก¹ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2535 มีจำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหาด้านการคมนาคมคิดเป็นร้อยละ 8.8 ของทั้งประเทศ และปี 2542 ลดลงเหลือร้อยละ 3 แสดงว่าประเทศไทยมีการปรับปรุง พัฒนาด้านการคมนาคมดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาคเหนือยังเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านการคมนาคมมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นป่าเขาและการอาศัยอยู่เป็นชุมชนบนเขาของพวกรวมชน โดยในปี 2535 ครึ่งเรือนที่ประสบปัญหาในการคมนาคมคิดเป็นร้อยละ 1 3 . 4 ของหมู่บ้านในภาคเหนือ และในปี 2 5 4 2 ลดลงเหลือร้อยละ 5 . 5

¹ หมายถึง หมู่บ้านที่มีถนนติดต่อกับอำเภอตลอดเส้นทางแต่ไม่มีรถวิ่งรับจ้าง หรือมีรถมอเตอร์ไซด์น้อยกว่า ร้อยละ 40 ของครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน หรือหมู่บ้านที่ไม่มีถนนติดต่อกับอำเภอตลอดเส้นทาง ถ้าไปอำเภอโดยเรือหรือรถไฟใช้เวลามากกว่า 30 นาที หรือถ้าไปโดยวิธีอื่นใช้เวลามากกว่า 40 นาที

ตารางที่ 10 ครั้วเรือนที่มีปัญหาในการคมนาคม

ภาค	2535		2537		2539		2542	
	จำนวน ครัวเรือน	สัดส่วน (%)	จำนวน ครัวเรือน	สัดส่วน (%)	จำนวน ครัวเรือน	สัดส่วน (%)	จำนวน ครัวเรือน	สัดส่วน (%)
ทั่วประเทศ	5,190	8.8	59,606	7.0	60,646	5.0	63,071	3.0
กลาง	797	5.8	13,789	4.5	13,965	3.4	13,914	1.8
เหนือ	1,665	13.4	12,456	11.0	12,763	8.1	13,596	5.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,316	9.0	25,937	6.9	26,378	4.8	27,878	2.9
ใต้	412	5.6	7,424	5.1	7,450	3.4	7,683	1.7

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

* หมายเหตุ หมายถึง จำนวนหมู่บ้านทั้งหมดที่สามารถจัดเก็บข้อมูลได้

(2.3) ความสะดวกในการติดต่อสื่อสารมีมากขึ้น ความสามารถในการให้บริการสูงกว่าความต้องการ ข้อมูลจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสรุปได้ว่า วิฤตเศรษฐกิจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้เลขหมายหรือการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ขณะที่แนวโน้มจำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่ามีจำนวนที่เพิ่มขึ้นตลอดตั้งแต่ปี 2539 - 2543 แต่ความสามารถในการขยายบริการโทรศัพท์ยังคงสูงกว่าความต้องการของประชาชน กล่าวคือ ในปี 2539 เลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่ให้บริการต่อประชากรมีสัดส่วนเป็น 11.18 เลขหมาย/100 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 12.14 และ 12.28 เลขหมาย/100 คน ในปี 2541 และปี 2543 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อประชากร แม้ว่า จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งในเขตเมืองและภูมิภาค แต่ยังคงต่ำกว่าขีดความสามารถในการให้บริการ โดยในปี 2543 มีเลขหมายที่ให้บริการสูงกว่าความต้องการมากกว่า 2 ล้านเลขหมาย ซึ่งสะท้อนถึงโอกาสที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้มากขึ้น มีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวดเร็ว กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และยังเป็นการสร้างเสริมสัมพันธภาพที่ดีระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

ตารางที่ 11 ข้อมูลแสดงเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน

โทรศัพท์พื้นฐาน	2539	2540	2541	2542	2543
เลขหมายที่มี (ล้านเลขหมาย)	6.7	6.9	7.4	7.6	7.7
เลขหมายที่มีผู้เช่า (ล้านเลขหมาย)	4.2	4.8	5.0	5.2	5.6
ร้อยละของเลขหมายที่มีผู้เช่า	62.59	69.86	67.81	68.37	70.06
เลขหมายที่มี/ประชากร 100 คน	11.18	11.40	12.14	12.37	12.28
เลขหมายที่มีผู้เช่า/ประชากร 100 คน	7.00	7.95	8.21	8.46	9.06
เลขหมายที่มีผู้เช่าในเขตนครหลวง (ล้านเลขหมาย)	2.4	2.7	2.7	2.8	3.0
เลขหมายที่มีผู้เช่าในเขตภูมิภาค (ล้านเลขหมาย)	1.8	2.1	2.3	2.4	2.7

ที่มา : กองโครงการพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2543

3.3 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีแนวโน้มเลวลงในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดย อาชญากรรมละยาเสพติดกลายเป็นปัญหาสำคัญ และมีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนเพิ่ม มากขึ้น

(1) ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปัญหาอาชญากรรมที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จากสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า ในช่วงเวลา
เกือบ 10 ปีที่ผ่านมา (2535-2543) ผู้คนในสังคมถูกคุกคามด้วยปัญหาอาชญากรรมมากขึ้นทุก
ปี โดยในช่วงก่อนวิกฤต สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากรเพิ่มขึ้นจาก 1.2 คดี/พันคน² ในปี
2535 เป็น 1.3 คดี/พันคน ในปี 2539 และในช่วงวิกฤตคดีอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มสูงกว่า
ช่วงก่อนวิกฤตโดยเพิ่มขึ้นเป็น 1.6 คดี/พันคน ในปี 2541 จากนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 1.7
คดี/พันคน ในปี

2

5

4

3

ตารางที่ 12 สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากรพันคนทั่วประเทศ

หน่วย : คดีต่อพันคน

ประเภทความผิด	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
คดีอาชญากรรมรวม	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7
■ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
■ คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
■ คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1	1.0	1.1

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อจำแนกตามพื้นที่ พบว่า คดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร³
เฉลี่ย 5 ปีในช่วงก่อนวิกฤต (2535-2539) มีสัดส่วนร้อยละ 24.9 ของคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้น
ทั่วประเทศ และสัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 24.7 และ 23.6 ของคดี
อาชญากรรมทั่วประเทศ ในช่วงวิกฤต (2540-2541) และหลังวิกฤต (2542-2543)
ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า คดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 4 ของคดี
อาชญากรรมทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อเทียบกับสัดส่วนของประชากรในกรุงเทพฯ ที่มีประมาณร้อยละ

² ข้อมูลที่ใช้ในรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วยคดี 3 กลุ่ม ได้แก่ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ คดีชีวิตร่างกายและเพศ คดี
ประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ซึ่งเป็นกลุ่มคดีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

³ คดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่กองบัญชาการตำรวจนครบาลและกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และในส่วน
ภูมิภาค(คดีอาชญากรรมในเขตพื้นที่ตำรวจภาค 1-9)

12 ของประชากรทั้งประเทศ พบว่าปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่
กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 13 คดีอาชญากรรมในเขตกรุงเทพฯ ภูมิภาค และทั่วประเทศ

หน่วย : คดีต่อประชากร 1,000 คน

คดีอาชญากรรม	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ทั่วประเทศ	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7
กรุงเทพฯ	3.0	3.1	3.1	3.9	3.9	3.8	4.3	4.1	4.3
สัดส่วนกทม./ ทั่วประเทศ (%)	24.50	23.66	22.71	26.92	26.85	25.20	24.11	23.71	23.39
ค่าเฉลี่ย	2535-2539 = 24.9					2540-2541 = 24.7		2542-2543 = 23.6	
ส่วนภูมิภาค	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.3	1.4
สัดส่วนภูมิภาค/ ทั่วประเทศ (%)	75.50	76.34	77.29	73.08	73.15	74.80	75.89	76.29	76.61*

ที่มา

:

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

*

ปรับปรุงให้สอดคล้องกับตัวเลขทั่วประเทศ

(2) ปัญหายาเสพติดมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเด็กและเยาวชนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีมากขึ้น และมีแนวโน้มที่เด็กอายุน้อยกว่า 15 ปี ติดยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น

(2.1) คดียาเสพติดเพิ่มขึ้นและขยายครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยรุนแรงที่สุดที่กรุงเทพมหานคร สัดส่วนคดียาเสพติดต่อจำนวนประชากร 1,000 คน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 1.8 คดี/พันคน ในปี 2535 เพิ่มขึ้นเป็น 2.8 คดี/พันคน ในปี 2539 และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 3.7 และ 4.3 คดี/ประชากรพันคน ในปี 2541 และปี 2543 ตามลำดับ ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจากปี 2 5 3 5 มากกว่าเท่าตัว

ตารางที่ 14 คดียาเสพติดในเขตกรุงเทพฯ ภูมิภาค และทั่วประเทศ

หน่วย : คดีต่อประชากร 1,000 คน

คดียาเสพติด	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ทั่วประเทศ	1.89	2.05	2.39	2.51	2.81	2.89	3.66	3.87	4.26
กรุงเทพฯ	7.71	8.50	9.62	8.84	8.19	7.51	8.38	9.43	10.11
สัดส่วนคดีใน กทม. /ทั่วประเทศ (%)	39.16	39.55	38.04	32.94	27.14	23.93	21.00	22.38	21.82
ภูมิภาค	1.28	1.37	1.63	1.86	2.25	2.42	3.19	3.31	3.66
สัดส่วนคดีใน ภูมิภาค/ทั่วประเทศ (%)	60.84	60.45	61.96	67.06	72.86	76.07	79.00	77.62	78.18

ที่มา

:

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สาเหตุสำคัญของการแพร่ระบาดนั้น ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้มีผู้ว่างงานเป็นจำนวนมากประกอบกับรายได้ที่ลดลงจากการค้าขายที่ค่อนข้างสูง จึงทำให้มีจำนวนผู้ที่เข้าไปเกี่ยวพันในฐานะผู้ค้ารายย่อยเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ ยังมีนักการเมืองและข้าราชการบางส่วนเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด การแพร่ระบาดของปัญหาเสพติดในปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศ มีเพียง 3 - 4 จังหวัดที่พบการแพร่ระบาดในขั้นต่ำ โดยพื้นที่ที่มีปัญหาเสพติดรุนแรงยังเป็นกรุงเทพมหานคร สัดส่วนคดียาเสพติดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร สูงถึงร้อยละ 30 ของคดียาเสพติดที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ตลอดช่วงปี 2 5 3 5 - 2 5 4 3

(2.2) ผู้ถูกจับกุมในคดียาเสพติดเป็นเด็กและเยาวชนเกินกว่าครึ่ง และกลุ่มอายุต่ำกว่า 15 ปีเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จากสถิติผู้ถูกจับกุมของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพบว่า ในจำนวนผู้ถูกจับกุมในปี 2543 ซึ่งมีประมาณ 1.1 แสนคน เป็นเด็กและเยาวชนจำนวนสูงถึง 0.57 แสนคน ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งและมีแนวโน้มเด็กและเยาวชนที่ถูกจับกุมเพิ่มขึ้นทุกปี ขณะเดียวกัน ข้อมูลจากศูนย์บำบัดรักษาเสพติดทั่วประเทศในช่วงปี 2535-2543 แสดงให้เห็นว่า ผู้เสพยาเสพติดที่เป็นเด็กอายุน้อยกว่า 15 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาอย่างน่าตกใจ จากร้อยละ 7.0 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 10.4 ในปี 2539 และร้อยละ 17.5 ในปี 2543 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ประมาณว่า

จำนวนนักเรียน/

นักศึกษาที่ใช้ยาเสพติดเมื่อปี 2536 ว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 0.72 แสนคน โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 74.5 ของนักเรียนที่ใช้ยาเสพติดเป็นนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไปเป็นภาคกลาง มีสัดส่วนร้อยละ 10.3 และภาคเหนือ ร้อยละ 6.9

(2.3) ยาบ้ากลายเป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดรุนแรงที่สุดในอดีตยาเสพติดที่เป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย คือ กัญชา เฮโรอีน และสารระเหย แต่ในปี 2543 ยาเสพติดที่แพร่ระบาดอย่างรุนแรงกลายเป็นยาบ้า กัญชา สารระเหย จากการปราบปรามยาเสพติดในปี 2543 พบว่า คดียาบ้ามีสัดส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 80 ของคดีที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยสามารถจับกุมยาบ้าได้สูงถึง 7,517 กิโลกรัม หรือประมาณ 83.5 ล้านเม็ด ส่วนที่เหลือเป็นกัญชาร้อยละ 9.2 และสารระเหย เฮโรอีน ผิ่น รวมกันประมาณร้อยละ 10

ตารางที่ 15 สถิติการจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศจำแนกตามชนิดยาเสพติดและน้ำหนักของกลาง

หน่วย : กิโลกรัม

พ.ศ.	เฮโรอีน	ยาบ้า	เอ็กซ์ตาซี	ผิ่น	กัญชาแห้ง	สารระเหย
2540	325	1,931 (21.5 ล้านเม็ด) *	20 (80,047 เม็ด)	1,761	9,094	830
2541	541	3,013 (33.5 ล้านเม็ด)	1 (5,914 เม็ด)	1,738	5,889	599
2542	404	4,517 (50.2 ล้านเม็ด)	5 (21,790 เม็ด)	2,046	14,681	4,141
2543	395	7,517 (83.5 ล้านเม็ด)	18 (72,091 เม็ด)	1,592	10,296	454
2544	276	5,425 (60.3 ล้านเม็ด)	13 (52,011 เม็ด)	1,963	3,362	150

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ
หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2544 เป็นข้อมูลตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน
* จำนวนเม็ดโดยประมาณ

3.4 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังมีความเสื่อมโทรม โดยเฉพาะป่าไม้ลดลงมากจนกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศ และ คุณภาพแม่น้ำในภาคกลางอยู่ในขั้นวิกฤต มลพิษจากสารเคมี ขยะ และของเสียอันตรายเป็นปัญหาต่อสุขภาพ

(1) พื้นที่ป่าลดลงจนถึงระดับที่ทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุล

(1.1) พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายเฉลี่ยปีละ 2.4 ล้านไร่ ในระยะเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากจำนวน 171 ล้านไร่ หรือ

ร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในปี 2504 เหลือ 82.2 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.6 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในปี 2538 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ จากนั้นยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียง 81.1 ล้านไร่ หรือเพียงร้อยละ 25.3 ในปี 2541 หลังเกิดวิกฤตแสดงให้เห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ได้ถูกทำลายไปกว่าครึ่งหนึ่งคือ 89.9 ล้านไร่ ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษ (ปี 2504-2541) เฉลี่ยพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายประมาณ 2.4 ล้านไร่ ในแต่ละปี

(1.2) สัดส่วนพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่เพียงร้อยละ 25.3 อยู่ในเกณฑ์อันตราย

ต่อความสมดุลของระบบนิเวศ พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ถือว่าเป็นสัดส่วนที่อยู่ในชั้นเสี่ยงอันตรายต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ เนื่องจากมาตรฐานความสมดุลของ ระบบนิเวศจะต้องมีป่าไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด การที่พื้นที่ป่าได้ลดลงอย่างมาก นอกจากสืบผลเนื่องมาจากปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจเป็นผลจากกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่สนับสนุนให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้อย่างแท้จริง ยังขาดการ รับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการ ออกกฎหมายที่เอื้อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อชุมชน รัฐ และป่า จึงเป็นผลทำให้ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของคนและชุมชนในบริเวณโดยรอบ

(1.3) นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าและการยกเลิกสัมปทานจะทำให้พื้นที่

ป่าแนวโน้มน่าเพิ่มขึ้น ในส่วนภาครัฐได้พยายามลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ โดยในปี 2532 ได้ยกเลิกสัมปทานการทำไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ มีผลให้อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลง จากอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 0.9 ต่อปีก่อนยกเลิกสัมปทาน ลดลงเหลือร้อยละ 0.4 ต่อปี และเหลือร้อยละ 0.2 ต่อปี ในช่วงปี 2538-2541 ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนมากขึ้น โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2532-2541) กรมป่าไม้ปลูกป่าเฉลี่ยประมาณปีละ 170.8 พันไร่ ซึ่งพื้นที่ปลูกป่าดังกล่าวยังไม่รวมการปลูกป่าภาคเอกชนและโครงการพิเศษต่างๆ เช่น โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ รวมเนื้อที่ 2 ล้านไร่ ส่วนภาครัฐปลูกเสริมป่าและฟื้นฟูสภาพป่าตามธรรมชาติในพื้นที่ป่า อนุรักษ์ที่มีสภาพป่าเสื่อมโทรมอีก 3 ล้านไร่ จากการปลูกป่าทั้งหมด รวมทั้งป่าที่ขึ้นเองตามธรรมชาติ น่าจะทำให้พื้นที่ป่าของไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 16 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยจำแนกตามรายการระหว่างปี พ.ศ. 2504-2541

หน่วย : ไร่

ปี พ.ศ.	ภาค					รวม
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	ตะวันออก	
2534	48,214,375 (45.47)	13,624,375 (12.91)	10,385,000 (24.65)	8,405,625 (19.02)	4,806,875 (21.07)	85,436,250 (26.64)
2536	47,019,375 (44.35)	13,420,625 (12.72)	10,234,375 (24.3)	8,005,000 (18.11)	4,771,250 (20.91)	83,450,625 (26.02)
2538	46,178,701 (43.55)	13,290,417 (12.59)	10,180,105 (24.17)	7,784,141 (17.61)	4,744,797 (20.80)	82,178,161 (25.62)
2541	45,660,625 (43.06)	13,115,000 (12.43)	10,030,625 (23.81)	7,578,125 (17.15)	4,691,875 (20.57)	81,076,250 (25.28)
พื้นที่ทั้งหมด	106,027,680	105,533,958	42,124,189	44,196,992	22,814,063	320,696,882

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บเป็นคำร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละภูมิภาค
ที่มา : กรมป่าไม้ 2541

(2) คุณภาพแหล่งน้ำโดยรวมยังเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในภาคเกษตร และอุตสาหกรรม ยกเว้นเจ้าพระยาตอนล่าง และท่าจีนตอนล่างมีปัญหาวิกฤต

(2.1) ในช่วงที่ผ่านมาคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายต่างๆ ทั่วประเทศยังอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรม ยกเว้นแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแม่น้ำท่าจีนตอนล่างในเขตภาคกลางที่คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงเพื่อการคมนาคมเท่านั้น โดยน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีปริมาณออกซิเจนที่ต่ำกว่าเกณฑ์ คือ 2 มิลลิกรัม/ลิตร ตลอด ยกเว้นปี 2537 ที่ออกซิเจนในน้ำมีค่า 2.2 มิลลิกรัม/ลิตร สูงกว่าเกณฑ์เล็กน้อย ส่วนค่าความสกปรกในน้ำสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ในช่วงปี 2534-2535 และปี 2539 สำหรับแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง พบว่า ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ค่าออกซิเจนและค่าความสกปรกในน้ำ ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานโดยตลอด ยกเว้นปี 2544 ที่ค่าออกซิเจนสูงกว่าเกณฑ์เล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณน้ำท่าในปี 2544 ที่เพิ่มสูงกว่าปี 2543 ได้ช่วยเจือจางสิ่งสกปรกในแหล่ง ทำให้คุณภาพน้ำดีขึ้น

(2.2) จากรายงานการสำรวจคุณภาพแหล่งน้ำสำคัญทั่วประเทศ⁴ พบว่า แหล่งน้ำผิวดินที่อยู่ในเกณฑ์ดีมี 9 แหล่ง หรือร้อยละ 18 ที่อยู่ในเกณฑ์พอใช้มี 23 แหล่ง หรือเท่ากับร้อยละ 45 ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำมีอยู่ 18 แหล่ง หรือเท่ากับร้อยละ 35 และที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำมากมีอยู่ 1 แหล่ง หรือเท่ากับร้อยละ 2 สำหรับแม่น้ำสายหลักในภาคอื่นๆ คือ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ในภาคเหนือ แม่น้ำบางปะกงในภาคตะวันออก แม่น้ำชี และมูลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแม่น้ำชุมพร และตาปี-พุมดวง ในภาคใต้ พบว่า ค่าออกซิเจนและค่าความสกปรกในน้ำ อยู่ในเกณฑ์หรือสูงกว่าเกณฑ์คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ 4 ซึ่งเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรม

ตารางที่ 17 มาตรฐานของกรมควบคุมมลพิษในการจัดแบ่งประเภทของน้ำผิวดิน

ตัวแปรคุณภาพน้ำ	หน่วย	มาตรฐานที่ใช้ในการจัดประเภท				
		ประเภทที่ 1 (ดีมาก)	ประเภทที่ 2 (ดี)	ประเภทที่ 3 (พอใช้)	ประเภทที่ 4 (ต่ำ)	ประเภทที่ 5 (ต่ำมาก)
ออกซิเจนละลาย (Dissolved Oxygen : DO)	มิลลิกรัม/ลิตร	ตามธรรมชาติ	6	4	2	-
ความต้องการออกซิเจนทางชีวเคมี ค่าความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (Biochemical Oxygen Demand : BOD)	มิลลิกรัม/ลิตร	ตามธรรมชาติ	1.5	2	4	-
แบคทีเรียโคลิฟอร์มรวม (Total Coliform Bacteria : TCB)	MPN/100 มิลลิลิตร	ตามธรรมชาติ	5,000	20,000	-	-

⁴ กรมควบคุมมลพิษ ดำเนินการสำรวจคุณภาพแม่น้ำจำนวน 47 สาย และแหล่งน้ำนิ่ง 4 แหล่ง ได้แก่ กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หอนงหาน และลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ประกอบด้วย ทะเลน้อย ทะเลหลวง และทะเลสาบสงขลา)

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ

(2.3) ผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำโดยรวมของกรมควบคุมมลพิษและสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อมพบว่าภาคกลางเป็นบริเวณที่คุณภาพน้ำส่วนใหญ่มีสภาพเสื่อมโทรมมากที่สุด และลำน้ำที่จัดว่ามีปัญหามากที่สุด ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ปัญหาที่พบคือมีความเข้มข้นของปริมาณแอมโมเนียไนโตรเจนในแหล่งน้ำสูงเกินกว่ามาตรฐาน และปริมาณออกซิเจนละลายน้ำมีค่าต่ำอยู่เสมอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบและอันตรายต่อประชาชน และการดำรงชีพของสัตว์น้ำ และถึงแม้คุณภาพแหล่งน้ำโดยรวมจะดีขึ้นแต่ยังพบว่ายังมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ต่ำอีกมาก ดังนั้นปัญหามลพิษทางน้ำซึ่งเกิดจากภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และน้ำเสียจากชุมชนหากไม่มีการบำบัดก่อนที่น้ำเสียเหล่านี้จะถูกปล่อยลงสู่แม่น้ำต่าง ๆ ปัญหามลพิษทางน้ำก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และหากระบบบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่ไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า

(3) มลพิษทางอากาศลดลงเพียงเล็กน้อย มีผลกระทบต่อสุขภาพของคน

(3.1) กรุงเทพมหานครยังคงเป็นพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษทางอากาศรุนแรงที่สุด แม้ว่าปริมาณสารตะกั่วในอากาศลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการควบคุมการปล่อยไอเสียรถยนต์ และสภาพการจราจรที่คล่องตัวขึ้น ตลอดจนการใช้มาตรการปรับปรุงคุณภาพน้ำมัน แต่ปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ในอากาศ มีค่าค่อนข้างคงที่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ยังเป็นปัญหาสำคัญในเขตกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยเฉพาะบริเวณริมถนนที่มีการจราจรหนาแน่น ซึ่งจากการตรวจวัดโดยกรมควบคุมมลพิษระหว่างปี พ.ศ. 2534-2542 สูงกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้

(3.2) ผลจากการนำน้ำมันไร้สารตะกั่วมาใช้ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2534 ทำให้ระดับของสารตะกั่วในบรรยากาศลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยระดับของสารตะกั่วที่ตรวจวัดบริเวณริมถนน ในปี 2542 มีค่าเพียง 0.52 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ซึ่งน้อยกว่าปี 2534 ซึ่งอยู่ในระดับ 1.5 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ขณะที่ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ซึ่งเป็นขนาดที่สามารถเข้าสู่ปอดและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยที่รุนแรงได้ มีปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งในเขตกรุงเทพฯ และในภูมิภาคอื่นๆ ในปี พ.ศ. 2542 พบว่า ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่ตรวจวัดได้โดยกรมควบคุมมลพิษมีค่าสูงเกินกว่ามาตรฐาน โดยค่าที่ตรวจวัดได้อยู่ที่ระดับ 202 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร

(3.3) จากรายงานการศึกษาผลกระทบของคุณภาพอากาศที่มีต่อสุขภาพอนามัยของคน (World Bank 1994) พบว่า จำนวนผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตจากมลพิษทางอากาศ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคมหานคร นอกจากนี้ คนในกรุงเทพมหานครฯ ได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองอย่างรุนแรง ซึ่งมีการประมาณว่าผู้ได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองในอากาศที่เสียชีวิตก่อนเวลาอันควรมีจำนวนมากถึง 5,000 คนต่อปี และค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากฝุ่นละออง สารตะกั่ว สารมลพิษ คาร์บอนไดออกไซด์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ ในอากาศของกรุงเทพฯ ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางสุขภาพประมาณร้อยละ 8-10 ของรายได้ต่อปีของ

คนกรุงเทพฯ ซึ่งความสูญเสียด้านสุขภาพของผู้คนและความสูญเสียทางเศรษฐกิจนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น
ประมาณร้อยละ 2 0 ภายในปี พ .ศ. 2 5 6 8

(4) ระดับเสียงโดยรวมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นบริเวณริมถนนในเขต กรุงเทพฯ และเมืองหลักที่มีปัญหามลพิษทางเสียง

(4.1) ปัญหามลพิษทางเสียงมีแหล่งกำเนิดมาจากปัญหาจราจรเป็นหลัก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการจราจรหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักของแต่ละภูมิภาค จากการตรวจวัดบริเวณพื้นที่ทั่วไปและบริเวณริมถนนในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี 2542 พบว่า ระดับเสียงริมถนนส่วนใหญ่มีค่าเกินมาตรฐานทุกวันที่ตรวจวัด โดยเฉพาะใน 4 พื้นที่ ได้แก่ ป้อม ตำรวจประตูน้ำ ถนนราชปรารภ ป้อมตำรวจแม่ฉัตร ถนนบำรุงเมือง ป้อมตำรวจสี่แยกมหิธรสวรรค์ ถนนตากสิน และสถานีตำรวจนครบาลพระโขนง ถนนสุขุมวิท มีระดับเสียงสูงเกินกว่า 80 เดซิเบล เอ ทุกวันที่ตรวจวัด ส่วนจังหวัดต่างๆ ในภูมิภาค พบว่า ทุกพื้นที่ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด อย่างไรก็ตาม จากสถิติที่ผ่านมาพบว่า จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น สระบุรี ชลบุรี มีแนวโน้มที่จำนวนวันที่มีระดับเสียงเฉลี่ย 2 4 ชั่วโมง เกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 18 ระดับเสียงบริเวณทางเท้าในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2542

จังหวัด	สถานีตรวจวัด	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง	
		พิสัย (เดซิเบลเอ)	ร้อยละของจำนวนวันที่มีระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมงเกินมาตรฐาน
สำนักตำรวจแห่งชาติ ถนนพระราม 1	17-21 ส.ค.	73.8-75.4	100
กรมปศุสัตว์ ถนนพญาไท	19-26 ก.พ.	75.5-76.4	100
ป้อมตำรวจประตูน้ำ ถนนราชปรารภ	21-25 เม.ย.	80.6-81.0	100
ป้อมตำรวจโรงพยาบาลราชวิถี อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	21-24 ก.ย.	73.7-74.0	100
ป้อมตำรวจสี่แยก ถนนพระราม 9	28 ก.ย.-3 ต.ค.	77.2-78.1	100
สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ถนนวิภาวดีรังสิต	4-9 มิ.ย.	73.2-74.1	100
กรมพัฒนาที่ดิน ถนนพหลโยธิน	15-17 ธ.ค.	71.6-72.4	100
ป้อมตำรวจเยาวราช ถนนเยาวราช	4-7 มี.ค.	78.4-80.8	100
ป้อมตำรวจแม่ฉัตร ถนนบำรุงเมือง	22-24 พ.ค.	80.9-81.0	100
ป้อมตำรวจสี่แยกสามห้างบางลำภู ถนนพระสุเมรุ	27-29 พ.ค.	77.0-77.1	100
สถานีไฟฟ้าอยุธยาบางยี่ขัน ถนนจรัลสนิทวงศ์	22-28 ม.ค.	75.0-75.6	100
ป้อมตำรวจสี่แยก ถนนอรุณอมรินทร์-พรานนก	19-25 พ.ย.	77.4-79.1	100
ป้อมตำรวจสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จฯ ถนนอิสรภาพ	24-29 ก.ค.	79.7-80.5	100
ป้อมตำรวจสี่แยกมหิธรสวรรค์ ถนนตากสิน	6-12 ก.ค.	81.1-83.4	100
ป้อมตำรวจสี่แยก ถนนสุขสวัสดิ์-ประชาอุทิศ	20-25 ม.ค.	79.9-81.2	100
สถานีตำรวจนครบาลพระโขนง ถนนสุขุมวิท	24-25 ธ.ค.	82.6-82.7	100
ป้อมตำรวจห้าแยกคลองเตย ถนนอาจณรงค์	28 ก.ย.-3 ต.ค.	77.2-78.1	100
ป้อมตำรวจสี่แยกลำสาละวิน ถนนรามคำแหง	16-21 ธ.ค.	77.0-77.6	100

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ

(4.2) ปัญหามลพิษทางเสียงซึ่งก่อความรำคาญและรบกวนสุขภาพของประชาชนจะมีสูงมากในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองใหญ่ ที่มีการจราจรหนาแน่น และในพื้นที่ดังกล่าวประชาชนจะประสบปัญหามลพิษทางอากาศสูงตามไปด้วย เนื่องจากการจราจรที่หนาแน่นทำให้ฝุ่น ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และสารตะกั่วจากรถยนต์มีปริมาณสูงตามไปด้วย เมื่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวหายใจเอาอากาศเข้าไปมลพิษทางอากาศเหล่านี้ก็จะไปสะสมในร่างกาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และเกิดการเจ็บป่วยตามมา เช่น โรคภูมิแพ้ และโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เป็นต้น ส่งผลให้คุณภาพชีวิตหรือความอยู่ดีมีสุขของประชาชนลดลงตามไปด้วย

(5) มีการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้น เป็นผลให้ปัญหาสารพิษตกค้างในอาหารและสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้น กระทั่งต่อสุขภาพของประชาชน

(5.1) การใช้สารเคมีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง จากการรวบรวมสถิติ

การนำเข้าและการผลิตสารเคมีเพื่อใช้ในภาคการผลิตของอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของกรมควบคุมมลพิษพบว่า ปริมาณสารเคมีที่ใช้ในประเทศโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดจากปี พ.ศ. 2534-2542 แม้ในปี พ.ศ. 2540 จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นภายในประเทศ แต่ความต้องการใช้สารเคมีภายในประเทศยังคงสูงขึ้นต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันผู้ใช้อย่างขาดความระมัดระวังมีการใช้ในปริมาณมากเกินไปจนความจำเป็น หรือใช้โดยขาดหลักวิชาการ จึงทำให้มีสารตกค้างในผลผลิตและสภาพแวดล้อม

(5.2) พบสารพิษตกค้างทั้งในผัก ผลไม้ เกินเกณฑ์มาตรฐาน กว่าครึ่งหนึ่งของตัวอย่างที่สำรวจ จากการสำรวจปริมาณสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ พบว่าในจำนวนผัก 90 ตัวอย่าง และผลไม้ 30 ตัวอย่าง ซึ่งเก็บรวบรวมจากสี่ภาคทั่วประเทศ พบสารกำจัดศัตรูพืชตกค้างในตัวอย่างผัก ร้อยละ 41.11 ตัวอย่างที่ตรวจสอบและพบสารตกค้างในตัวอย่างผลไม้ร้อยละ 53.33 ของตัวอย่างที่ตรวจสอบ นอกจากนี้ จากการติดตามตรวจสอบการตกค้างของสารปรอทในเนื้อเยื่อสัตว์น้ำจากบริเวณปากแม่น้ำสายหลักตลอดแนวชายฝั่ง และบริเวณนอกฝั่งทะเลอ่าวไทยของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า ปรอทตกค้างในเนื้อเยื่อสัตว์น้ำบริเวณดังกล่าวคิดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.04 และ 0.08 มิลลิกรัม ต่อกิโลกรัม ซึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนด 0 . 5 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม (น้ำหนักเปียก)

(5.3) สารพิษตกค้างในสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบการตกค้างของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ในสิ่งแวดล้อมพื้นที่ภาคเหนือ 8 จังหวัด⁵ จากตัวอย่างจำนวน 204 ตัวอย่าง เป็นตัวอย่างดิน 107 ตัวอย่าง และตัวอย่างน้ำ 97 ตัวอย่าง พบการตกค้างของสารกลุ่มออร์กาโนคลอรีนมากที่สุดถึงร้อยละ 18.63 ของตัวอย่างทั้งหมด ในขณะที่สารเอ็นโดซัลแฟนตกค้างในน้ำมากที่สุด ในปริมาณ 0.02-86.45 ไมโครกรัมต่อลิตร

⁵ พื้นที่ที่ตรวจสอบ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก พิจิตร และนครสวรรค์ โดยทำการตรวจวิเคราะห์สารกลุ่มออร์กาโนคลอรีน กลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต กลุ่มคาร์บาเมตในดิน น้ำผิวดิน และน้ำใต้ดิน

และในดินในปริมาณ 0.09-0.28 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม รองลงมาได้แก่ กลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต ตรวจพบ 2 ตัวอย่าง เป็นสารเมทิลพาราไอออน โดยตรวจพบในน้ำ 1 ตัวอย่างในปริมาณ 6.656 ไมโครกรัมต่อลิตร และในดิน 1 ตัวอย่างในปริมาณ 0.46 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม และกลุ่มคาร์บาเมต เป็นสารบีพีเอ็มซี โดยตรวจพบในน้ำ 1 ตัวอย่าง ในปริมาณ 0.907 ไมโครกรัมต่อลิตร

(5.4) การเจ็บป่วยเนื่องจากสารเคมีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยร้อยละ 90

เป็นเกษตรกร และกระจุกตัวอยู่ที่ภาคกลางและภาคเหนือ จากรายงานการสำรวจสถิติผู้ป่วย และเสียชีวิตจากสารเคมีอันตรายโดยกองระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข พบว่า จำนวนผู้ป่วย และเสียชีวิตจากสารอันตรายในปี 2534 มีจำนวนผู้ป่วยสูงถึง 3,942 คน และผู้เสียชีวิต 51 คน จำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นเป็น 4,536 คน ในปี 2542 แต่ผู้เสียชีวิตลดลงเป็น 34 คน ในจำนวนผู้ป่วย จากสารเคมีอันตรายส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับสารเคมีทางการเกษตร คิดเป็น ร้อยละ 92 ของจำนวน ผู้ป่วยทั้งหมด อีกร้อยละ 8 เป็นผู้ป่วยที่ได้รับสารเคมีจากภาคอุตสาหกรรม⁶ โดยสารเคมี การเกษตรที่ทำให้เกิดภาวะเจ็บป่วยมากที่สุด คือ สารกำจัดศัตรูพืช โดยเฉพาะผู้ป่วยในภาค เหนือ และภาคกลางมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ป่วยทั่วประเทศ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีความเป็นไปได้ที่จะมีจำนวนผู้ป่วยเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายจะสะสมและแสดงอาการในระยะยาว หากผู้ใช้ สารเคมี การเกษตรไม่มีการระวังป้องกันและไม่มีการใช้สารเคมีอย่างถูกวิธี ถึงแม้ว่าในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาภาครัฐจะมีโครงการรณรงค์ การลดและเลิกใช้สารเคมีทางการเกษตรก็ตาม

(6) การจัดการกากของเสียอันตรายยังทำได้จำกัดและเป็นปัญหาที่กระทบต่อ สภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในวงกว้าง

(6.1) ในช่วงปี 2535-2542 กากของเสียอันตรายเพิ่มสูงขึ้น กว่าร้อยละ 78มาจากภาคอุตสาหกรรม ปริมาณของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดย ในปี 2535 ปริมาณของเสียอันตรายทั่วประเทศมีประมาณ 1.07 ล้านตัน และได้เพิ่มขึ้นเป็น 1.6 ล้านตัน ในปี 2542 ซึ่งในจำนวนนี้เป็นของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 78 ภาคธุรกิจการค้า และบริการร้อยละ 13.5 และที่เหลืออีกร้อยละ 8.5 มาจากภาคเกษตรกรรม สถานพยาบาลและ ห้างปฏิบัติการ (ขยะติดเชื้อ) และจากท่าเรือและกิจการเดินเรือ ขณะที่ระบบการเก็บและกำจัดของ เสียอันตรายภายในโรงงานยังมีขีดความสามารถจำกัด เมื่อเทียบกับปริมาณของเสียอันตรายที่ เกิดขึ้น ซึ่งภาครัฐก็ได้จัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียและกากอุตสาหกรรมในหลายพื้นที่ เพื่อรองรับขยะพิษ

⁶ ผู้ป่วยที่ได้รับพิษจากสารเคมีอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมจะอยู่ในกลุ่มสารอันตรายสำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสารโลหะหนัก (แมงกานีส สารหนูปรอท) กลุ่มโลหะหนักตะกั่ว กลุ่มสารตัวทำละลายและกลุ่มก๊าซและสารไอระเหย

และของเสียอันตรายดังกล่าว แต่ตัวค่าใช้จ่ายในการกำจัดที่ค่อนข้างสูง ทำให้ผู้ผลิตกากของเสียมักแก้ปัญหาโดยการนำไปทิ้งในที่สาธารณะ ซึ่งสร้างปัญหาต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

(6.2) ปริมาณกากของเสียอันตรายที่บำบัดโดยศูนย์กำจัดฯ มีเพียงร้อยละ 15 ผลการดำเนินงานในช่วงปี 2535-2543 ของศูนย์กำจัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันมี 3 แห่ง คือ ศูนย์กำจัดของเสียอุตสาหกรรมที่แขวงแสมดำ ศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมของ บริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (GENCO) ที่มาบตาพุด และบริษัท เทคโนโลยีแคม จำกัด พบว่า ทั้ง 3 แห่ง ยังกำจัดของเสียอุตสาหกรรมได้เพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในปี 2542 มีปริมาณสูงถึง 1.25 ล้านตัน ดังนั้น กากของเสียอันตรายที่เหลือซึ่ง อาจเล็ดลอดออกมาภายนอกย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และชุมชนเป็นอย่างมาก ดังเช่น กรณีการหลุดรอดออกมาของเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ -60 จากคลังเก็บอุปกรณ์ของบริษัทกมลสุโกศล อีเลคทริก ในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งส่งผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนในพื้นที่

(7) ปริมาณขยะทั่วประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในภูมิภาค

(7.1) ปริมาณขยะจากบ้านเรือนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษและกรุงเทพมหานคร พบว่า ปริมาณขยะได้เพิ่มขึ้นมากจากประมาณวันละ 30,000 ตัน หรือปีละ 10.6 ล้านตัน ในปี 2535 เป็นประมาณวันละ 36,000 ตัน หรือปีละ 13.1 ล้านตัน ในปี 2539 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประมาณวันละ 38,000 ตัน หรือปีละ 13.8 ล้านตัน ในปี 2542 โดยขยะที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ คิดเป็นร้อยละ 24 ของปริมาณขยะทั่วประเทศ ขยะจากเขตเมืองอื่นๆ ร้อยละ 33 และที่เหลืออีกร้อยละ 43 มาจากชนบทหรือพื้นที่นอกเขตเทศบาล

(7.2) ขีดความสามารถในการจัดเก็บขยะของกรุงเทพมหานครเกือบร้อยละเปอร์เซ็นต์ ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ เก็บได้เพียงครึ่งเดียว ในช่วงที่ผ่านมาประสิทธิภาพการจัดเก็บขยะในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 91 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นร้อยละ 99 ในปี พ.ศ. 2539-2542 และในจำนวนนี้ขยะประมาณร้อยละ 20 จะถูกนำกลับมาใช้ใหม่ ส่วนพื้นที่เมืองอื่นและพื้นที่นอกเขตเทศบาลมีความสามารถในการจัดเก็บประมาณร้อยละ 57 ในปี พ.ศ. 2540-2541 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบปริมาณขยะที่เกิดขึ้นและความสามารถในการจัดเก็บระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ในเขตและนอกเขตเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ มีความสามารถในการจัดเก็บขยะได้เกือบทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่ในเขตและนอกเขตเทศบาลจัดเก็บได้เพียงครึ่งเดียว ฉะนั้นขยะก็จะมีปริมาณสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในส่วนภูมิภาค เนื่องจากถูกรบกวนด้วยกลิ่นเหม็นของขยะ และปัญหาด้านสาธารณสุขที่ตามมา

(7.3) ขยะส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 65 ถูกกองทิ้งกลางแจ้ง ปริมาณขยะโดยรวมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ขีดความสามารถในการกำจัดขยะยังมีจำกัด ประกอบกับการกำจัดขยะที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลยังคงมีอยู่มาก เช่น การนำขยะมากองทิ้งกลางแจ้ง หรือการเผาในที่กลางแจ้ง ขาดการคัดแยกขยะ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งระบบกำจัดขยะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมก็มีอยู่เพียงไม่กี่แห่ง จากข้อมูลของ United Nation and Asian Development Bank พบว่าการจัดการขยะของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ประเทศไทยจัดการกับขยะที่เกิดขึ้นโดย การกองขยะทิ้งกลางแจ้ง (Open Dumping) ร้อยละ 65 นำขยะมาหมักทำปุ๋ย (Composting) ร้อยละ 10 วิธีฝังกลบ (Land Filling) ร้อยละ 5 เตาเผาขยะ (Incineration) ร้อยละ 5 และอื่นๆ เช่น ทิ้งลงแม่น้ำ อีกร้อยละ 15 อย่างไรก็ตาม

ขีดความสามารถในการจัดเก็บขยะในและนอกเขตเทศบาลในระยะต่อไปจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากกำลังมีการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีก 40 แห่ง ซึ่งจะช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้บางส่วน

ตาราง 19 วิธีการจัดการขยะของประเทศไทยและของบางประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ประเทศ	วิธีการ %				
	ทำปุ๋ย	กองทิ้งกลางแจ้ง	ฝังกลบ	เผาในเตา	อื่นๆ
ออสเตรเลีย	10	-	80	5	5
จีน	10	50	30	2	8
ฮ่องกง	-	20	60	5	15
อินเดีย	10	60	15	5	10
อินโดนีเซีย	15	60	10	2	13
ญี่ปุ่น	-	-	15	75	-
มาเลเซีย	10	50	30	5	5
เนปาล	5	70	10	-	15
นิวซีแลนด์	5	-	85	-	-
ปากีสถาน	5	80	5	-	10
ฟิลิปปินส์	10	75	10	-	5
สิงคโปร์	-	-	30	70	-
ไทย	10	65	5	5	15
เวียดนาม	10	70	-	-	20

ที่มา : state of the Environment in Asia and The Pacific 2000,
United Nation and Asian Development Bank

4

บทสรุป

การพัฒนาสภาพแวดล้อมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาในหลายด้านได้ส่งผล กระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเพิ่มขึ้น แม้ว่าคนไทยส่วนใหญ่ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทมีแนวโน้มความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น แต่ยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำในเขตกรุงเทพและปริมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเสมียน พนักงานขายและบริการ ที่มีบ้านและที่ดินของตนเองในสัดส่วนเพียง

ประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 56.7) เนื่องจากมีรายได้ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาบ้านและที่ดินที่อยู่ในระดับสูง สำหรับบริการพื้นฐานอื่นๆ ทั้งในด้านการคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการสื่อสารนั้น รัฐได้ขยายบริการให้ครอบคลุมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างในการให้บริการ ระหว่าง เขตกรุงเทพ มหานคร และปริมณฑล กับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคใต้ที่ได้รับบริการในสัดส่วนต่ำที่สุด

วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรุนแรงเพิ่มขึ้นทั่วประเทศอย่างเห็นได้ชัด โดยปัญหาอาชญากรรมมีสถิติสูงในเขตกรุงเทพ มหานคร ขณะที่ปัญหายาเสพติดกลายเป็นปัญหาวิกฤตโดย ได้ขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญคือ ผู้ที่ถูกจับกุมเกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเด็กและเยาวชน โดยมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในสัดส่วนที่เพิ่มสูงมากขึ้นตามลำดับจากร้อยละ 7.0 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 17.5 ในปี 2543 ทั้งนี้ ยังพบว่าปัญหายาเสพติดในเด็กนักเรียนกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงสุด รัฐจึงต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยเร่งด่วน

ในด้านทรัพยากรธรรมชาติมีปัญหาถูกทำลายเสื่อมโทรมลงมาโดยตลอด ซึ่งเป็นผลพวงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา รัฐได้พยายามดำเนินการแก้ไขแต่ยังไม่ทันกับปัญหา แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจมีผลให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงลงแต่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ลดลงถึงขั้นวิกฤตที่เสี่ยงต่อการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ คุณภาพทรัพยากรน้ำโดยรวมของแม่น้ำสายต่างๆ ทั่วประเทศยังอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมสามารถใช้ประโยชน์ ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม แต่ยังมีปัญหาคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ตอนล่างและท่าจีน ตอนล่างที่รุนแรงถึงขั้นวิกฤต นอกจากนี้ทรัพยากรป่าและน้ำยังมีแนวโน้มขาดแคลนมากขึ้น เนื่องจากความต้องการใช้ทั้งในด้านประชาชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น สำหรับมลภาวะสิ่งแวดล้อมมีปัญหารุนแรงเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ทั้งในด้านมลพิษทางอากาศ การจราจรแออัด ปริมาณขยะโดยรวมและกากของเสียอันตรายที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาสารเคมีอันตรายในภาคเกษตรก่อให้เกิดปัญหาสารพิษตกค้างที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อมของประชาชน

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมที่ผ่านมารัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่และยังไม่สามารถแก้ไขได้ทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เพิ่มขึ้น ส่วนท้องถิ่นและชุมชนยังมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาน้อยกว่าที่ควร ดังนั้น ทิศทางการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมให้เื้อต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในระยะต่อไป จึงควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

4.1 ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยระดมความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมที่ใช้กระบวนการประชาสังคมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในการ

ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งพัฒนาระบบการป้องกัน ปัญหาอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพภายใต้กลไกการมีส่วนร่วมและประสานการดำเนินงานของทุกฝ่ายอย่างเป็นระบบ

4.2 กระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างบูรณาการความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเน้นการเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและประชาชน การพัฒนาขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่น และจัดระบบและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการแย่งใช้ทรัพยากร

ส่ ว น ที่ 2

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ :
หนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

บทที่ 

การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ

บทที่ 

ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ

บทที่ 

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์โลก

บทที่ 

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างมีเสถียรภาพ

บทที่ 

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

1

ความนำ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตและ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ถึง 8 ต่อปี อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจไทยมิได้พัฒนาบนพื้นฐานของความเข้มแข็งที่แท้จริง แต่กลับ เผชิญกับ ความเสี่ยงสูงหลายประการ กล่าวคือ ความเสี่ยง ในด้านการผลิตและการตลาด การขาดภูมิคุ้มกันและความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจที่ ยังคงมุ่งเน้น การเจริญเติบโต ที่สูง โดยมีได้คำนึงถึงคุณภาพ ของการขยายตัว และประสิทธิภาพการบริหารจัดการเศรษฐกิจได้แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้บัญญัติ **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ”** มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังนี้

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา

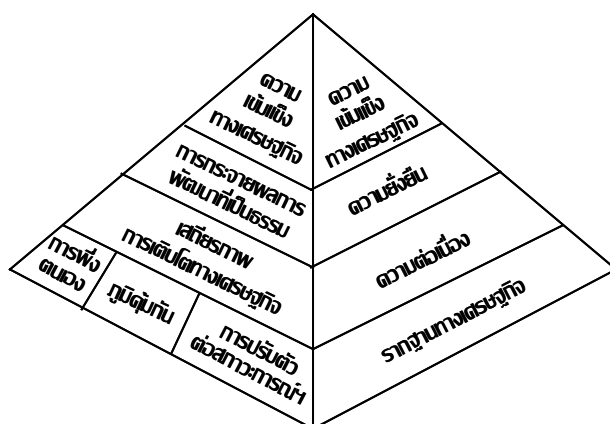
และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี”

ในการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและสนับสนุนแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัด “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ต่อไป

2 แนวคิด “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ”

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต้องการความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งเปรียบได้กับความแข็งแรงของร่างกายมนุษย์ ทำให้สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง มีภูมิคุ้มกันให้สามารถต้านทานโรคภัยไข้เจ็บได้ รวมทั้งสามารถปรับร่างกายให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและมีความสุข การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจให้มั่นคงก็คือการพึ่งพาตนเอง ทางเศรษฐกิจให้สามารถ สร้างฐานรายได้ ที่มั่นคง ของประเทศ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ที่ช่วย ลดความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก และบรรเทาความผันผวนทางเสถียรภาพ ขณะเดียวกันมีความ สามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลก จะเสริม สร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะทำให้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม นำไปสู่ความยั่งยืน ของการพัฒนา ดังนั้น ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจจึงหมายถึง

“ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม”



ปิรามิดของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ระบบเศรษฐกิจสามารถพึ่งตนเองใน ภาคการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างตลาดภายในและ ภายนอกประเทศ โดยใช้ความร่วมมือหรือพึ่งพาต่างประเทศอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเศรษฐกิจภายนอก ประเทศ การพึ่งตนเองด้านการผลิต จะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตร ขณะที่การพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตจะวัดจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศ และดุลการค้าจะเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในการพึ่งตนเองทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาด

ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างขีดความสามารถของ ระบบเศรษฐกิจในการรองรับหรือจัดการหรือลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัย ภายนอกประเทศ เพื่อให้มีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่ง การสร้างภูมิคุ้มกันควรดำเนิน ไปพร้อมๆ กัน ทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านขีดความสามารถในการหารายได้ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ ในระดับที่จะรักษา เสถียรภาพและ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น ระดับของภูมิคุ้มกันจึงสามารถวัดได้จากระดับการเปิดประเทศอันแสดงถึงความเสี่ยง ของการพึ่งพิง การค้าระหว่างประเทศ ดุลการค้าที่แสดงฐานะการเงินของรัฐบาล และหนี้ต่างประเทศซึ่งแสดงถึงความเชื่อถือในฐานะการเงินของประเทศ

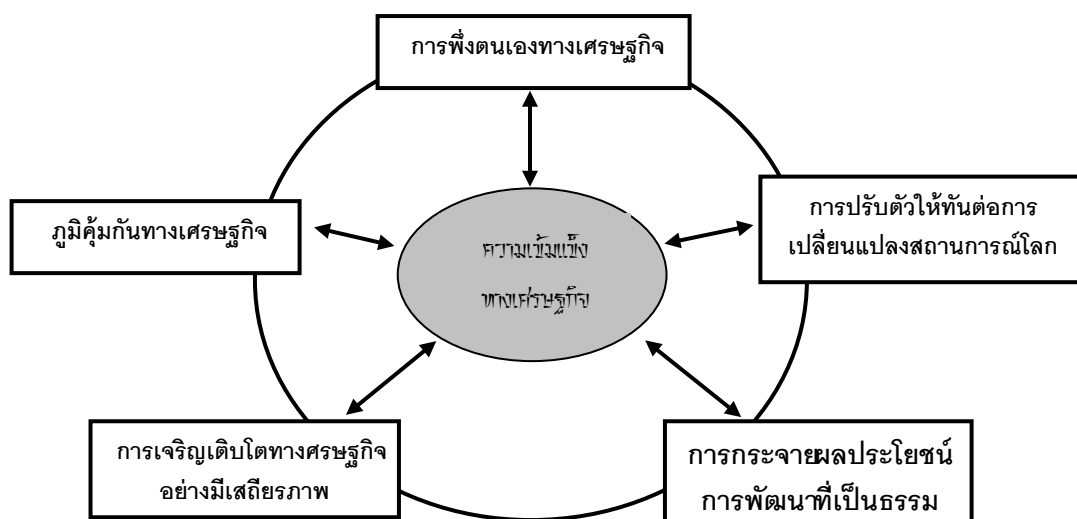
การปรับตัว ให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลง สถาน การณโลก การแสดงให้เห็นถึงความสามารถของประเทศในการ รับรู้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและนำมาปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการสร้างสมรรถนะในการแข่งขันให้ทันต่อ ภาวะการณ์โลกที่ไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ ระบบเศรษฐกิจสามารถดำรงอยู่ได้ การปรับตัวดังกล่าวรวมถึง การปรับตัวทางการผลิต การค้าระหว่างประเทศ และการปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกหรือขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะใช้ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าออกของไทยในตลาดโลกเป็นตัวชี้วัด ขีดความสามารถและ ความรวดเร็วของการปรับตัว ส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา และประสิทธิภาพการผลิตรวมจะเป็นดัชนีชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปรับตัวคือ ขีดความสามารถในการแข่งขัน

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เป็นภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและสามารถดำเนินอยู่ได้ โดยอาศัยกลไกกระบวนการทางเศรษฐกิจที่มีความสอดคล้องสมดุลและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอก ประเทศ เพื่อให้มีการจ้างงานเต็มที่ มีเสถียรภาพด้านราคา ด้านการเงิน และด้านการค้าระหว่างประเทศ การวัดการเจริญเติบโตจะประเมินจากอัตราการ

ขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่วนเสถียรภาพภายในจะพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อ และเสถียรภาพภายนอกจะวัดจากดุลบัญชีเดินสะพัด

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม คือ การกระจายผลประโยชน์ ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่กระจุกตัวที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ซึ่งจะพิจารณาจากการกระจายรายได้ โดยวัดช่องว่างความแตกต่างของสัดส่วนการถือครองรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน การวัดความไม่เท่าเทียมของการพัฒนา จะใช้การเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต

องค์ประกอบของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

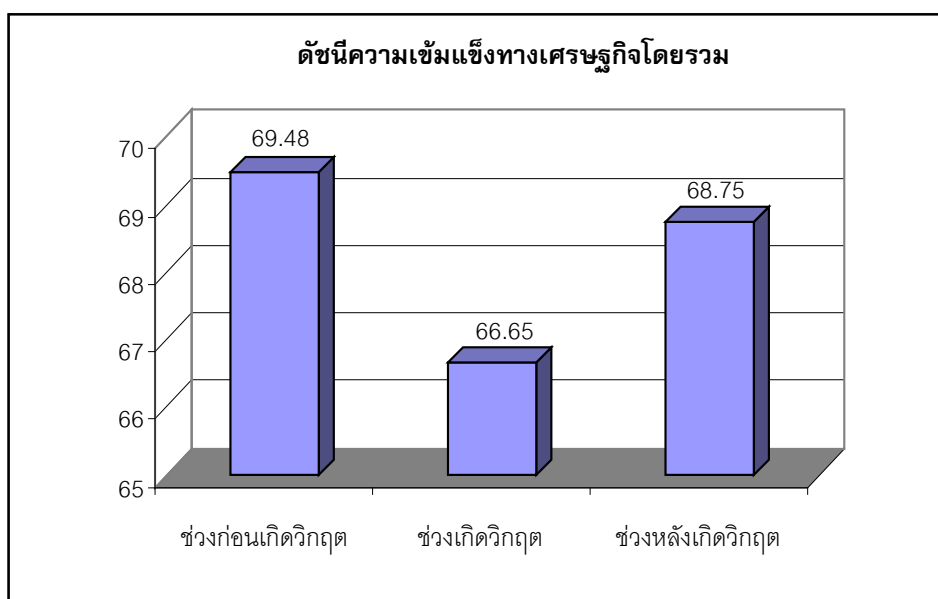


การรายงานผลการพัฒนาครั้งนี้ เป็นความพยายามที่จะ ใช้ดัชนีชี้วัด ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อแสดงให้เห็นถึง ระดับและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2535 – 2539) ระหว่างวิกฤต (ปี 2540 – 2541) และช่วงหลังวิกฤต (ปี 2542 – 2543) และเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องสถานการณ์เศรษฐกิจไทยเพิ่มเติมจากการประเมินผลเฉพาะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของการบริหารจัดการด้านนโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน

3 สถานการณ์ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

3.1 การพัฒนา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งพอ

(1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา นั้น แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในด้านการขยายตัว โดยเฉลี่ยสูงถึงประมาณร้อยละ 8.2 ต่อปีก็ตาม แต่ความเข้มแข็งโดยรวมทางเศรษฐกิจอยู่ในสถานะภาพที่ต้องการการปรับปรุง มาตั้งแต่ก่อนที่จะเกิดวิกฤตในปี 2540 ดังจะเห็นได้จากดัชนีความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับ 69.48 ในช่วงก่อนวิกฤต และลดลงเหลือ 66.65 ในช่วงวิกฤต หลังวิกฤตผ่านพ้นไปแล้ว 2 ปี ถึงแม้ว่าระดับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจจะปรับตัวดีขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังคงต่ำกว่าก่อนเกิดวิกฤต



(2) การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และขีดความสามารถในการแข่งขันที่ลดลง เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจไทย กล่าวคือ ในช่วงหลังวิกฤตนั้น แม้เศรษฐกิจจะเริ่มฟื้นตัว และการเจริญเติบโตจะเป็นไปโดยมีเสถียรภาพก็ตาม แต่ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจได้ลดลงจากระดับ 4.23 มาอยู่ในระดับ 2.10 เนื่องจากปัญหาการขาดดุลการค้า การเปิดประเทศที่มากขึ้น นอกจากนี้ ขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งวัดจากส่วนแบ่งการตลาดสินค้าไทยในตลาดโลกได้หดตัวลงในช่วงหลังวิกฤต คือลดจากระดับดีมาอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง เช่นเดียวกันกับการกระจายรายได้ที่มีความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบ	ช่วงเวลา	ดัชนี (%)			ระดับการพัฒนา		
		ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต (2542-2543)	ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต (2542-2543)
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ		67.85	72.93	73.33	2.79	3.29	3.33
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP		77.60	75.50	73.50	3.76	3.55	3.35
- สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ&สินค้าทุนต่อ GDP		74.76	69.80	61.50	3.48	2.98	2.15
- ดุลการค้าต่อ GDP		51.20	73.50	85.00	1.12	3.35	4.50
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ		82.28	62.80	60.97	4.23	2.28	2.10
- ระดับการเปิดประเทศ		81.30	74.70	63.91	4.13	3.47	2.39
- ดุลการคลัง/GDP		77.60	60.75	58.75	3.76	2.08	1.88
- หนี้ต่างประเทศ/GDP		87.93	52.94	60.25	4.79	1.29	2.03
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก		65.85	60.13	64.24	2.59	2.01	2.42
- ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)		69.89	55.29	68.18	2.99	1.53	2.81
- ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP		56.70	55.00	55.25	1.67	1.50	1.52
- ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก		70.95	70.10	69.28	3.10	3.01	2.93
4. การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ		69.50	68.55	80.42	2.95	2.86	4.04
- อัตราเงินเฟ้อ		70.72	62.60	87.70	3.07	2.26	4.77
- อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP)		84.65	59.18	62.18	4.47	1.92	2.21
- ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP		54.10	83.88	91.38	1.41	4.39	5.00
5. การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม		61.93	68.82	64.81	2.19	2.88	2.48
- ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา		62.88	70.65	69.28	2.29	3.07	2.93
- การกระจายรายได้		60.98	67.00	60.33	2.10	2.70	2.03
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวม		69.48	66.65	68.75	2.95	2.66	2.88

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ศสช.

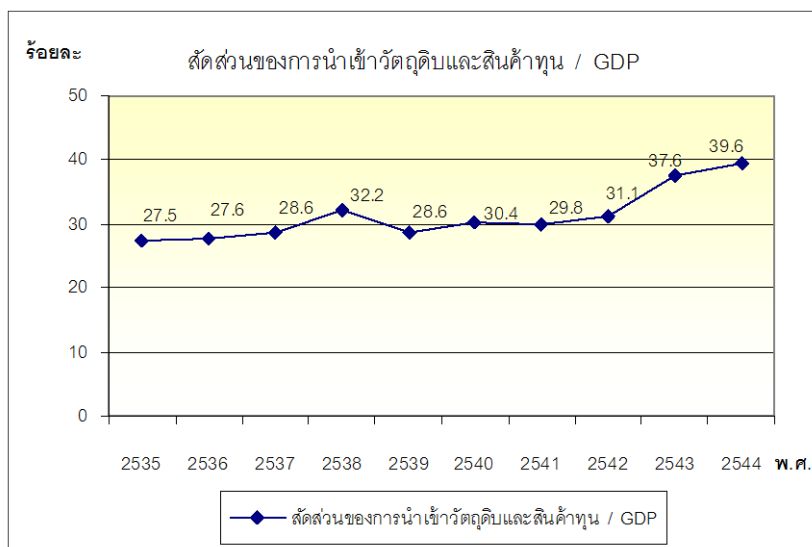
หมายเหตุ : ระดับการพัฒนาแบ่งตามค่าดัชนี ดังนี้

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก ระดับ 3 (3.0-3.9) = 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง
 ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ดีขึ้น ระดับ 2 (<3.0) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

3.2 เศรษฐกิจไทยพึ่งพิงการขยายตัวจากการผลิตภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกเป็นหลัก

(1) เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มพึ่งพิงภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เนื่องจากนโยบายของรัฐมุ่งส่งเสริมการลงทุนและการส่งออก ในช่วงก่อนวิกฤตมีอัตราการขยายตัวสูงก่อนจะลดลงเล็กน้อยช่วงวิกฤต และกลับมาขยายตัวสูงในช่วงหลังวิกฤต ทำให้มีสัดส่วนเป็นกว่า 1 ใน 3 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นแหล่งรองรับแรงงานร้อยละ 42 ของประเทศ มีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าและสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมเป็นเพียงร้อยละ 11 จึงเห็นได้ว่าหลังวิกฤตการพึ่งตนเองด้านการผลิตขาดความสมดุลในระหว่างสาขาการผลิตมากขึ้น นอกจากนี้การกระจายการผลิตทั้งภายในภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตรต่างยังคงพึ่งพาผลผลิตไม่กี่ชนิด โดยภาคการเกษตรพึ่งพิงเศรษฐกิจเพียง 6 ชนิด และภาคอุตสาหกรรมพึ่งอุตสาหกรรมหลัก 7 ประเภท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงทั้งในด้านการผลิตและการตลาด

(2) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมส่งผลให้ต้องนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดทั้งก่อนวิกฤต ในช่วงวิกฤต และภายหลังวิกฤต เช่นเดียวกับต้องพึ่งทุนและเทคโนโลยีนำเข้าจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้การออมในประเทศซึ่งยังไม่เพียงพอกับการลงทุน การขาดการส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสนับสนุนภาคการผลิตอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องพึ่งการนำเข้าและการซื้อเครื่องจักรประเภททุน และการซื้อเทคโนโลยีโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงขีดความสามารถในการพึ่งตนเองในด้านปัจจัยการผลิต

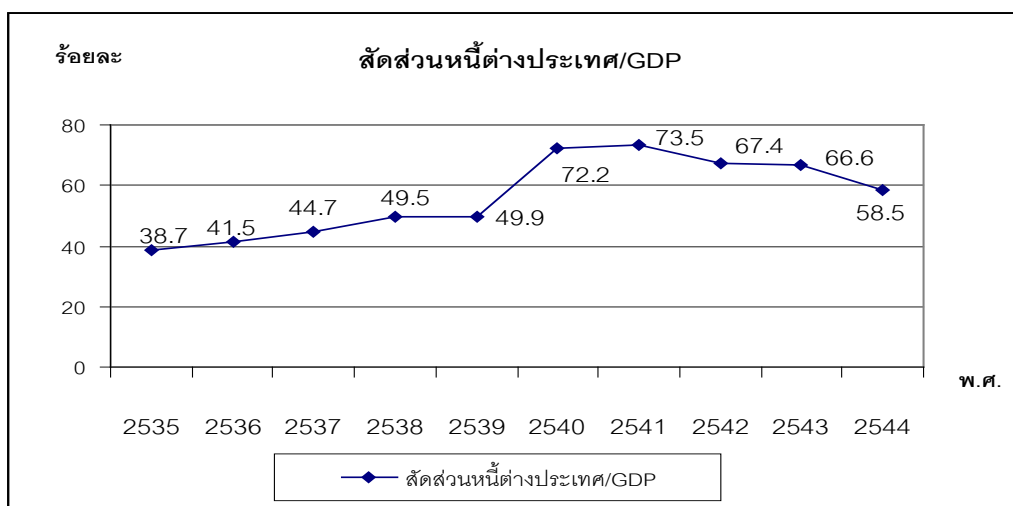


(3) การพึ่งตลาดในประเทศเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤตก่อนจะค่อยๆ ลดลงในปี 2544 โดยตลาดในประเทศขยายตัวค่อนข้างจำกัด เนื่องจากการบริโภคของภาคเอกชนไทยขยายตัวในอัตราต่ำ ทำให้ผลผลิตที่ได้ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งก่อนวิกฤตมีมูลค่าถึงร้อยละ 85 ของทั้งหมดได้ลดลงเป็นร้อยละ 84.9 ในปี 2544 ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจประเทศไทยขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นทุกปี ในปี 2539 มีการขาดดุลสูงถึง 421,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ปัญหาการขาดดุลการค้าลดลงมาก เนื่องจากภาคเอกชนลดการลงทุนลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศขยายตัวในอัตราต่ำ ทำให้ประเทศไทยเริ่มพึ่งตนเองทั้งด้านการผลิตและด้านการตลาดได้มากขึ้น โดยมีการเกินดุลการค้าร้อยละ 10.2 ของ (GDP) ในปี 2541 แต่เริ่มลดลงเป็นลำดับจนเหลือร้อยละ 2.7 ของ GDP หรือมูลค่า 137,000 ล้านบาทในปี 2544 แสดงถึงแนวโน้มการพึ่งพาตนเองด้านการผลิตและด้านการตลาดได้เริ่มลดน้อยลง

3.3 ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจภายหลังลบล้างการเพิ่มขึ้นของระดับการเปิดประเทศ การขาดดุลการค้าและหนี้สาธารณะ

(1) การพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศที่มากขึ้นทำให้ต้องมีการเปิดประเทศเพิ่มขึ้น และเป็นสาเหตุให้เพิ่มความเสี่ยงทางการค้า ก่อนวิกฤตถึงแม้ว่าเศรษฐกิจขยายตัวเติบโตในอัตราสูงแต่ระดับการเปิดประเทศยังอยู่ในระดับต่ำแสดงถึงภูมิคุ้มกันที่อยู่ในระดับดี การเร่งรัดส่งออกในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤต ทำให้ ปริมาณการค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ ระดับการเปิดประเทศของไทยสูงขึ้นจากร้อยละ 70 ในปี 2539 เพิ่มเป็นร้อยละ 87 ในปี 2541 และร้อยละ 111 ในปี 2544 ในขณะที่เดียวกันการส่งออกสินค้าและบริการไม่ได้มีการกระจายสินค้าและตลาดส่งออกที่มากขึ้นตามไปด้วยทำให้การส่งออกของไทยมีความเสี่ยงต่อการผันแปรของภาวะเศรษฐกิจโลกมากขึ้น

(2) การก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการกู้เงินมาฟื้นฟูเศรษฐกิจ ส่วนความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศดีขึ้น เพราะอัตราดอกเบี้ยลดลงและทุนสำรองมีมากขึ้น เท่ากับช่วงวิกฤต ภาวะการเงินของประเทศไม่มั่นคงทั้งในช่วงก่อนเกิดวิกฤตและหลังวิกฤต เพราะการกู้หนี้ต่างประเทศจำนวนมาก โดยช่วงก่อนวิกฤตหนี้ต่างประเทศระยะสั้นสูงถึงร้อยละ 44.6 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด ส่งผลให้หนี้ต่างประเทศทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 44.8 ของ GDP ขณะที่เกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นมากเป็นร้อยละ 72.8 ของ GDP เนื่องจากรัฐบาลได้กู้เงินมาเพื่อใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ก่อนที่จะค่อยๆ ลดลงมาเหลือร้อยละ 64.2 ในช่วงหลังวิกฤต สาเหตุมาจากภาคเอกชนเร่งการชำระคืนหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก จากการที่อัตราดอกเบี้ยลดลงมากและค่าเงินบาทสูงขึ้น ขณะเดียวกันหนี้ต่างประเทศระยะสั้นได้ลดลงมาโดยลำดับ เหลือร้อยละ 32.0 และร้อยละ 18.7 ของ GDP ในช่วงวิกฤต และหลังวิกฤต ตามลำดับ เนื่องจากภาคเอกชนมีการชำระคืนหนี้สูง และส่วนหนึ่งถูกทดแทนด้วยการนำเข้าเงินกู้ระยะยาวของรัฐ



(3) การขาดดุลการคลังและหนี้สาธารณะของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและค่าประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจและกองทุนฟื้นฟู ในช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ. 2535-2539) ประเทศไทยมีดุลการคลังเกินดุลถึง 57,280 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.5 ของ GDP เนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูง ทำให้ภาครัฐเก็บรายได้จากภาษีต่างๆ ได้ตามเป้าหมาย ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตในช่วง พ.ศ. 2540-2541 ซึ่งธุรกิจต่างๆ ประสบภาวะการขาดทุน รายได้จากภาษีของรัฐก็ลดลงตามไปด้วย ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็จำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาขาดดุลการคลังถึง 87,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.9 ของ GDP สถานการณ์ภายหลังวิกฤต (พ.ศ. 2542-2544) ก็ยังไม่ดีขึ้น เพราะการขาดดุลการคลังได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP อีกทั้งหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ของ GDP ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.5 ของ GDP ในปี 2544 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ภาครัฐเข้าไปแบกรับภาระหนี้ของระบบสถาบันการเงินที่เกือบจะล่มสลายในช่วงวิกฤต และการกู้เงินต่างประเทศจำนวนมากเข้ามาฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

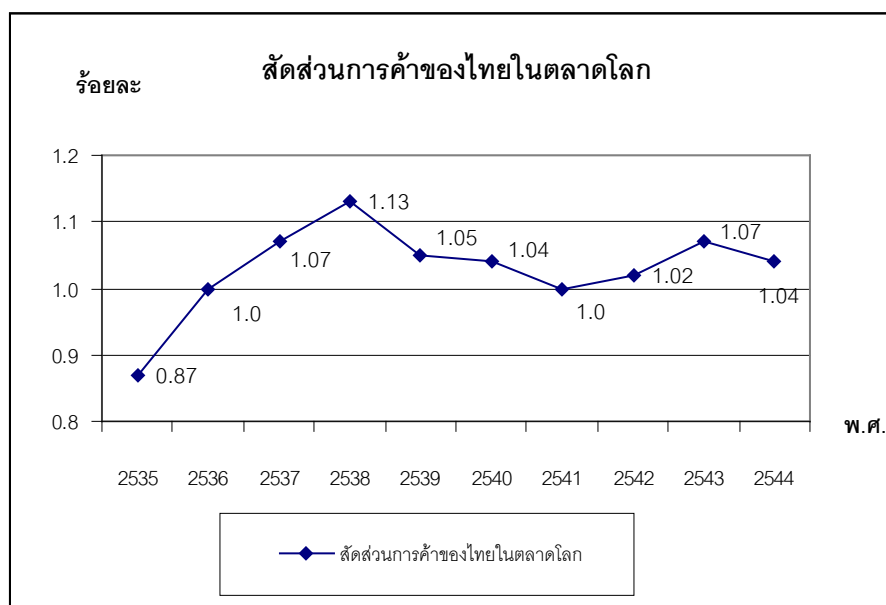
3.4 เศรษฐกิจ ไทยปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่ำลง

(1) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจไทยยังมีขีดจำกัดในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ดังจะเห็นได้จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ โดย IMD พบว่า อันดับของประเทศไทย ในช่วงวิกฤตลดลงถึง 9 อันดับ จากอันดับที่ 32 ในปี 2539 ไปอยู่อันดับที่ 41 ในปี 2541 ก่อนจะปรับตัวขึ้นมาอยู่อันดับที่ 35 ในปี 2543 อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 กลับลดลงมาอยู่ในอันดับที่ 38 ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ยังไม่น่าพึงพอใจ จะเห็นได้ว่าอันดับความสำคัญในการแข่งขันของไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอดและยังคงอยู่ในอันดับท้ายๆ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ประเทศไทยมีอันดับดีกว่าฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย เท่านั้น

(2) ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงมากในช่วงวิกฤต และยังคงต้องการการปรับปรุงแม้ว่าวิกฤตจะผ่านพ้นไป เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในประเทศ ที่ผ่านมาก่อเกิดจากการเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยทุนเป็นหลัก โดยก่อนวิกฤตอัตราการขยายตัวของ GDP ร้อยละ 8.12 เกิดจากการขยายตัวของปัจจัยทุนร้อยละ 7.77 ส่วนในช่วงหลังวิกฤต อัตราการขยายตัวของ GDP ร้อยละ 4.36 เกิดจากการขยายตัวของปัจจัยทุนร้อยละ 2.54 ภาคการผลิตและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังไม่สามารถปรับตัวให้ประสิทธิภาพการผลิตรวมยกกระดานสูงขึ้นทัดเทียมประเทศคู่แข่ง โดยประสิทธิภาพการผลิตรวมลดลงโดยตลอดจากร้อยละ -0.06 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ -8.09 ในช่วงวิกฤต ถึงแม้จะมีการปรับตัวดีขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 1.30 ในช่วงหลังวิกฤต แต่ยังมีบทบาทน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุน ทั้งนี้เพราะการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมมีสัดส่วนต่ำมาก ไม่ถึงร้อยละ 0.15

ของ GDP ในปี 2535-2542 และการลงทุนส่วนใหญ่เกิดจากภาครัฐกว่าร้อยละ 90 ของงบประมาณ การวิจัยและพัฒนาทั้งหมด บุคลากรทางการวิจัยยังขาดแคลนอยู่จำนวนมาก ประกอบกับ การประกอบธุรกิจต่างๆ ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานทั้งด้านการสื่อสารคมนาคม กฎหมายและระเบียบต่างๆ ยังขาดความพร้อมอยู่มาก

(3) การเปิดประเทศมีพื้นฐานที่ไม่เข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันลดลง เพราะสินค้าส่งออกหลักเสียเปรียบคู่แข่งไม่ได้ การค้าระหว่างประเทศของไทยมีแนวโน้มการเปิดประเทศสูงขึ้นจากร้อยละ 70 ของ GDP ในปี 2539 เป็นร้อยละ 107 ในปี 2544 ขณะที่ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าส่งออกมีเพียงร้อยละ 1.04 เท่าเดิม ประกอบกับการส่งออกสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งมีความเสียเปรียบทางราคาในประเทศคู่ค้าหลัก ทำให้ความสามารถในการปรับตัวทางการค้าให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกยังไม่เข้มแข็ง

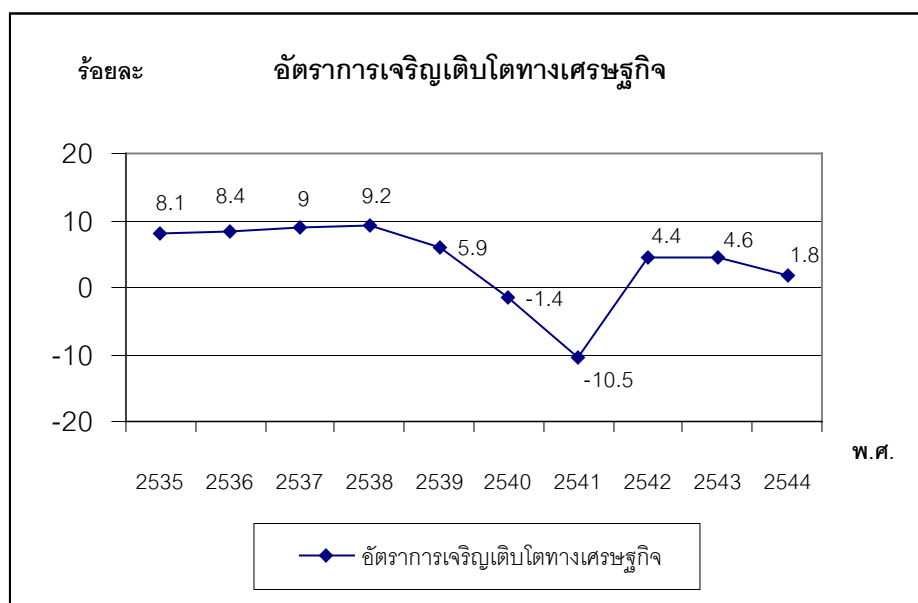


3.5 เศรษฐกิจเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพหลังจากเกิดวิกฤต

(1) เศรษฐกิจฟื้นตัวดีขึ้นหลังวิกฤต แต่ยังอยู่ในระดับต่ำเพราะพึ่งพาการใช้จ่ายเป็นหลัก ขณะที่การลงทุนเพิ่มขึ้นน้อย ทำให้การจ้างงานและรายได้ของประชาชนมีน้อยกว่าช่วงก่อนวิกฤต เศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2535-2539 ก่อนเกิดวิกฤตมีอัตราการขยายตัวสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 ต่อปี สร้างงานให้ประชาชนได้ทั่วถึงจนไม่มีการว่างงานโดยเปิดเผย ปัจจัยที่ช่วยสร้างการเจริญเติบโตมาจาก 2 ปัจจัย คือ ภาคการผลิตและการค้าขยายตัวในอัตราสูง ทำให้ การลงทุนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงร้อยละ 9.9 ต่อปี และการบริโภคเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.3 ต่อปี ภายหลังจากวิกฤต เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี นั้น เกิดจากการขยายตัวของการบริโภคที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.3 ส่วนการลงทุน

เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.1 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังไม่สามารถ กระจายผลประโยชน์ ได้ทั่วถึง เพราะ รายได้ของแรงงานและผู้ประกอบการต่างๆ เช่น ผู้ประกอบการเกษตรและผู้ประกอบการนอกภาค เกษตรเท่านั้นที่เพิ่มขึ้น ส่วนรายได้จากทรัพย์สินต่างๆ เช่น รายได้จากดอกเบี้ยและค่าเช่ายังมีแนวโน้ม ลดลง ประกอบกับยังมีคนที่ว่างงานอยู่ถึง 1.0 ล้านคน จึงทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ โดยอาศัยการ ขยายตัวของการบริโภค อาจจะไม่ยั่งยืนและอาจมีความเสี่ยงที่จะลดลงได้

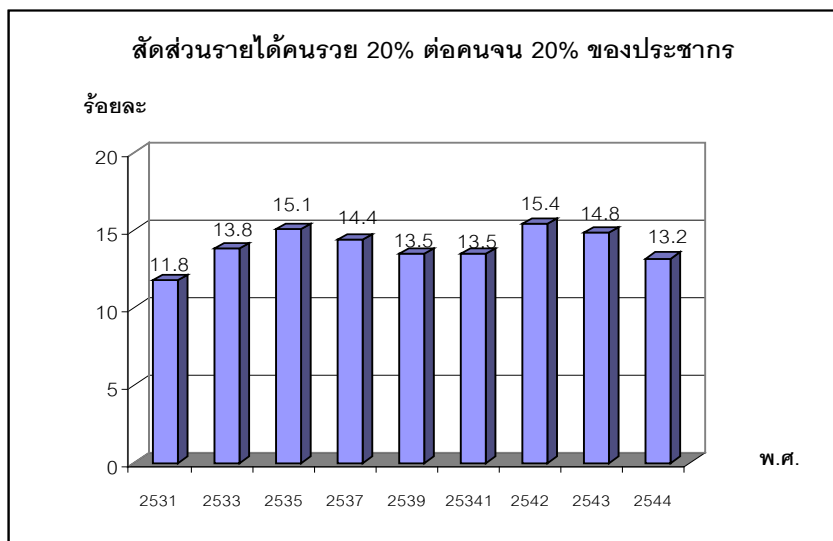
(2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตอยู่ในระดับมั่นคงทั้งเสถียรภาพ ภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ กล่าวคือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เคยเป็นปัญหา รุนแรงในช่วงก่อนวิกฤตเริ่มดีขึ้น โดยดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลถึงร้อยละ 16 ของ GDP ในปี 2542-2543 เทียบกับการขาดดุลร้อยละ 4.8 ในช่วงก่อนวิกฤต เงินเฟ้อมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อปี เป็นไป ตามเป้าหมายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี และเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมี มูลค่าเทียบเท่ากับการนำเข้าสินค้าและบริการถึง 6 เดือน ใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤต



3.6 ความล้มเหลวของการพัฒนาและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา คือ การกระจายการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม

(1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมามีส่วนทำให้ความแตกต่างของรายได้มี มากขึ้น แม้ว่าแนวโน้มที่ลดลงจากในอดีต แต่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยช่องว่างระหว่างรายได้ของคน ที่มีรายได้สูงสุดและต่ำสุดต่างกัน 13.2 เท่าในปี 2544 นอกจากนี้ส่วนแบ่งรายได้ของคนที่มีรายได้ สูงสุด 20% ของประเทศมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่ง ของคนทั้งประเทศหรือร้อยละ 55.4 ขณะที่คนที่มี รายได้น้อยที่สุด มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 4.2 สถานการณ์ดังกล่าวแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เครื่องชี้วัดดังกล่าวชี้ชัดว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้มีส่วนช่วยเพิ่มพูนความ

มั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศ เพราะผลผลิตของประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นผลจากความสามารถของคนเพียง 1 ใน 5 ของประเทศเท่านั้น ทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น



(2) ความเหลื่อมล้ำของรายได้มากจากเงินเดือน ค่าจ้างและค่าเช่า การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รายได้ของคนไทยที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างของรายได้สูงสุด ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้างและค่าเช่า เนื่องจากเงินเดือนค่าจ้างเป็นรายได้หลักของครัวเรือน มีความแตกต่างกันสูงมากในแต่ละอาชีพและภูมิภาค ส่วนความแตกต่างของค่าเช่าเนื่องจากขนาดการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยแตกต่างกันสูง สำหรับรายได้จากการเกษตรพบว่า ภาคใต้เป็นภาคเดียวที่มีรายได้จากการเกษตรเป็นปัจจัยสนับสนุนความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งแสดงถึงความแตกต่างกันของฐานะของเกษตรกรในภาคนี้มีสูงมาก

(3) ความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาอยู่ในระดับสูง ทั้งด้านรายได้ระหว่างภาคและระหว่างสาขาการผลิต ซึ่งพิจารณาได้จากการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่และสาขาการผลิต โดยกรุงเทพและปริมณฑลเพียงภาคเดียวมีส่วนแบ่งการผลิตถึงร้อยละ 48 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ และภาคอุตสาหกรรมที่มีคนทำงานเพียง 5.7 ล้านคนมีส่วนแบ่งการผลิตร้อยละ 32 ขณะที่ภาคเกษตรมีคนทำงานถึง 13.6 ล้านคนแต่มีส่วนแบ่งการผลิตเพียงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งจากตัวชี้วัดการกระจายผลการพัฒนาที่แสดงความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลผลิตกับผู้มีส่วนทำในรายสาขา ทำให้ผู้มีส่วนทำในภาคเกษตรมีประสิทธิภาพการผลิตและผลตอบแทนที่ได้รับต่ำกว่าคนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เกือบ 3 เท่า



บทสรุป

“การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดน้อยถอยลงภายหลังวิกฤต ภูมิคุ้มกันลดลงจากความเสี่ยงที่สูงขึ้นของระดับการเปิดประเทศ การขาดดุลการค้าและหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น เศรษฐกิจไทยยังปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำลง ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หลังจากวิกฤตแต่ยังไม่เพียงพอที่จะส่งผลต่อการมีงานทำของประชาชน ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม”

แนวทางการพัฒนาระยะต่อไปที่ควรให้ความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยให้เป็นหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต มีดังนี้

4.1 เสริมสร้างขีดความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก โดยปรับกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นำความรู้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยการพัฒนารูปแบบ คุณภาพ และมาตรฐานของสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาด ส่งเสริมการส่งออกสินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขันและแสวงหาโอกาสในการเจาะตลาดส่งออกใหม่ๆ และส่งเสริมการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการตลาดจะช่วยรักษาสัดส่วนแบ่งของสินค้าไทยในตลาดหลัก และเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลกโดยรวมมากขึ้น ใช้งบประมาณการวิจัยและพัฒนาเพื่อต่อยอดการวิจัยและพัฒนาระดับพื้นฐานให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

4.2 เสริมสร้าง การเจริญเติบโตอย่างมี คุณภาพและเสถียรภาพ โดยการเร่งรัดการส่งออกสินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขัน และพัฒนาตลาดในประเทศ ให้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต อย่างยั่งยืนนอกจากนี้ต้อง สร้างทางเลือกให้ผู้มีเงินออมสามารถรักษาค่าตอบแทนของการออมให้เพียงพอที่จะรักษาอำนาจซื้อเพื่อจะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นไปได้อย่างมั่นคงในระยะยาว

4.3 ดำเนินนโยบายการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่เป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสด้านการศึกษา ต่อในระดับที่สูงขึ้น เพื่อยกระดับทักษะความรู้และคุณภาพของกำลังคน และแรงงานภาคเกษตร ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่น ยกกระตือรือร้นการผลิตและแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตร ตลอดจนสร้างอาชีพเสริมหรือทักษะเพื่อนำไปใช้ประกอบอาชีพอื่น พัฒนานโยบายภาษีของประเทศ เพื่อลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างบุคคลและความแตกต่างในการสะสมทุน

การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ

1

ความนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยพยายามสร้างการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติให้มากขึ้นรวมทั้งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอก แนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญต่อการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้ามาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ผลการพัฒนาได้รับความสำเร็จที่ชัดเจนโดยภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 30 ของ GDP ในปัจจุบัน และมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยถึงร้อยละ 10 ต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2535-2539 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11 และมีการเติบโตโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3 การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงภาคอุตสาหกรรมนั้น ทำให้ต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบ และต้องพึ่งตลาดต่างประเทศสำหรับจำหน่ายสินค้าเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากการผลิตเพื่อการส่งออก การพึ่งพิงภาคอุตสาหกรรมในสัดส่วนที่สูงเกินไป และหากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมต้องประสบกับปัญหาจากการผันผวนเปลี่ยนแปลงทางการตลาด จะส่งผลต่อการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากผลของวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

2

การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ

การพึ่งตนเอง ทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ระบบเศรษฐกิจสามารถพึ่งพาตนเองในภาคการผลิตต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งสามารถ สร้างสมดุลระหว่าง ตลาดภายใน และภายนอกประเทศ โดยใช้ความร่วมมือหรือพึ่งพาต่างประเทศอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงต้องรักษา ชีตความสามารถ การพึ่งตนเองให้อยู่ในระดับที่จะช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของภายนอก ทั้งด้านการผลิต ปัจจัยการผลิต และด้านการตลาด ในด้านการผลิต การพึ่งรายได้จากผลผลิตสาขาใดสาขาหนึ่งในสัดส่วนที่สูงเกินไป และผลผลิตในสาขานั้นต้องพึ่งตลาดต่างประเทศเกือบทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่จะมีขึ้นต่อความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย เนื่องจากไม่สามารถพึ่งตนเองได้ วิกฤตที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ภาคการเกษตรนอกจากจะเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ว่างงาน และอพยพกลับสู่ชนบทแล้วยังมีอัตราการหดตัวต่ำกว่าภาคการผลิตอื่นๆ การพึ่งตนเองในด้านการผลิตจะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรก็คือ สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในด้านปัจจัยการผลิต ถ้าภาคการผลิตสามารถพึ่งพาปัจจัยการผลิตในประเทศได้มากขึ้นจะช่วยเพิ่มมูลค่าผลผลิตและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน เพราะสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภาวะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกได้มาก เนื่องจากที่ผ่านมาเศรษฐกิจของประเทศพึ่งการผลิตเพื่อ

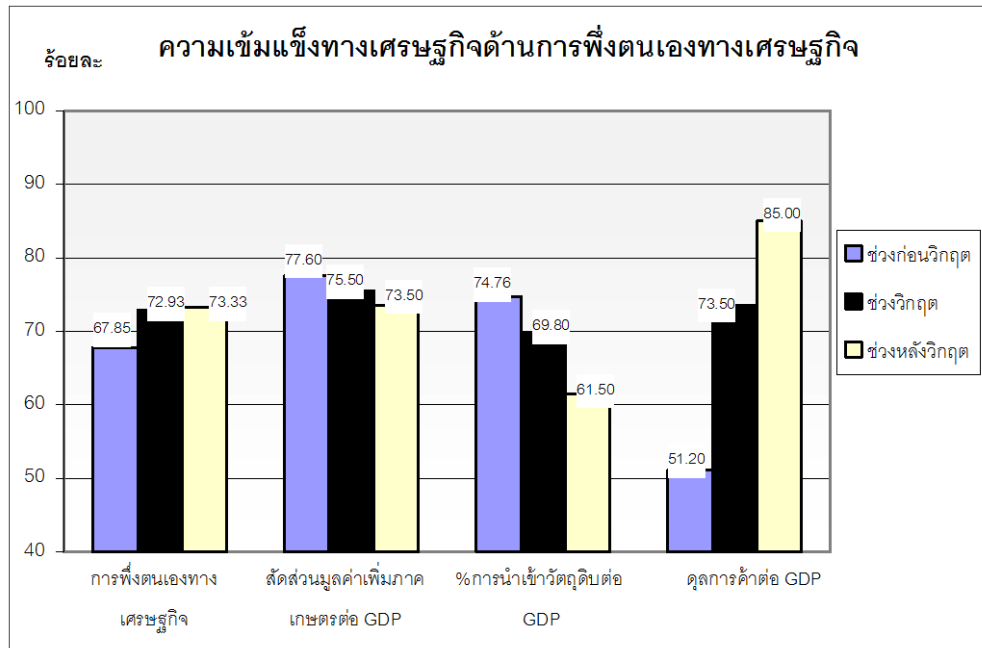
ส่งออกและต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของผลผลิต จนทำให้เสี่ยงต่อการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดตามมา การพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตจึงมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด ตัวชี้วัดที่แสดงคือ สัดส่วนมูลค่านำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุน ต่อ GDP การพึ่งสินค้านำเข้ามากจะมีผลทำให้เกิดการขาดดุลการค้า และการขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่องซึ่งจะมีผลทำให้ ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด นำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดุลการค้าจึงเป็นดัชนีชี้วัดให้เห็นถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย ในด้านการพึ่งตนเองทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาด

2.1 ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้ดีขึ้นในทางเศรษฐกิจหลังจากวิกฤต แต่เริ่มลดน้อยถอยลงในปี 2544

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2535-2539) ดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ มีค่าร้อยละ 67.8 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 72.9 เมื่อเกิดวิกฤต และร้อยละ 73.3 ภายหลังวิกฤต เนื่องจากสามารถพึ่งตนเองด้าน การผลิตและด้าน การตลาดได้มากขึ้น โดยก่อนวิกฤตดัชนี ดุลการค้าต่อ GDP มีค่าร้อยละ 51.2 เพราะมีปัญหาการขาดดุลการค้าติดต่อกันมานาน เมื่อเกิด วิกฤตเศรษฐกิจและรัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาทในปี 2540 ได้มีส่วนช่วยเพิ่มการส่งออกและลด การนำเข้าสินค้าและบริการ จนทำให้สามารถเกินดุลการค้าในปี 2541 และยังคงเกินดุลการค้า ต่อเนื่องมาถึงช่วงหลังวิกฤต ดัชนีดุลการค้าต่อ GDP จึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 73.5 และร้อยละ 85.0 ในช่วงดังกล่าว ตามลำดับ สำหรับปี 2544 ดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจลดลงมาเหลือร้อยละ 65.4 เนื่องจากภาคการผลิตที่ฟื้นตัวได้นำเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจำนวนมาก ความสามารถในการพึ่งตนเอง ด้านปัจจัยการผลิตจึงลดลงเหลือร้อยละ 50.8 ในขณะเดียวกันก็ทำให้ดัชนี

ดุลการค้า

ลดลงเหลือร้อยละ 75.5 หรือเมื่อคิดเป็นระดับการพัฒนายจะพบว่า ระดับการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอยู่ที่ระดับต้องปรับปรุง (ระดับ 2.79) และเปลี่ยนขึ้นมาอยู่ที่ระดับดี (ระดับ 3) ในช่วงวิกฤตและภายหลังวิกฤต ก่อนจะลดลงมาอยู่ระดับที่ต้องปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง (ระดับ 2.54) ในปี 2544



ตารางที่ 1 ดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ

ประเภทผลผลิต	ดัชนี (%)				ระดับการพัฒนา			
	ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	
	2535-39	2540-41	2542-43	2544	2535-39	2540-41	2542-43	2544
- การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	67.85	72.93	73.33	65.44	2.79	3.29	3.33	2.54
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP	77.60	75.50	73.50	70.00	3.76	3.55	3.35	3.00
- สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ & สินค้าทุนต่อ GDP	74.76	69.80	61.50	50.82	3.48	2.98	2.15	1.08
- ดุลการค้าต่อ GDP	51.20	73.50	85.00	75.50	1.12	3.35	4.50	3.55

ที่มา : ประมวลผลโดย สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง
 ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ดีขึ้น ระดับ 2 (<3) = น้อยกว่า 70 = ต้องปรับปรุง

2.2 ภาคการเกษตรมีส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติลดลงและยังพึ่งผลผลิตน้อยชนิด

(1) ภาคการเกษตรที่เคยเป็นสาขาเศรษฐกิจหลักได้ลดความสำคัญลงมาโดยลำดับจนมีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของ GDP และมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 3.0 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2535-2539 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่เศรษฐกิจของประเทศหดตัวถึงร้อยละ 6 ต่อปีนั้น ผลผลิตภาคการเกษตรลดลงเพียงร้อยละ 1.2 นอกจากนี้ภาคการเกษตรยังช่วยรองรับแรงงานที่ว่างงานจากในเมืองและอพยพกลับชนบทเพิ่มขึ้น ทำให้มีจำนวนแรงงานงานมากที่สุดถึง 13.4 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในปี 2541 ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวภาคการเกษตรมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 3.5 ในช่วง พ.ศ. 2542-2543 และร้อยละ 1.5 ในปี 2544 ทำให้สัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.3 แต่ในขณะเดียวกันจำนวนแรงงานยังสูงถึง 13.5 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ดังนั้นภายหลังวิกฤตการพึ่งตนเองด้านการผลิตจึงขาดความสมดุล ในระหว่างสาขาการผลิตมากกว่าช่วงก่อนวิกฤต

ตารางที่ 2 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาคงที่ปี 2531

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทผลผลิต	โครงสร้าง				อัตราการขยายตัว			
	ก่อนวิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลังวิกฤต	
			2542-43	2544			2542-43	2544
เกษตร	11.4	11.1	11.3	11.3	3.0	-1.2	3.5	1.5
อุตสาหกรรม	30.6	32.4	35.0	35.0	10.1	-4.8	9.2	1.3
บริการและอื่นๆ	58.0	56.5	53.7	53.7	8.1	-7.8	2.1	2.2
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	100	100	100	100	8.1	-6.0	4.5	1.8

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ

(2) การกระจายการผลิตให้สามารถพึ่งรายได้จากสินค้าต่างๆ หลายชนิดจะช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของสภาพดินฟ้าอากาศ และการผันผวนของราคาสินค้า ผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า ภาคเกษตรยังคงพึ่งพาผลผลิตประเภทพืชผล เป็นหลักและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.8 ของผลผลิตทั้งหมดในช่วงก่อนวิกฤตเป็นร้อยละ 61.6 หลังวิกฤต ในขณะที่สาขาศุสัต์ว์ สาขาประมง และสาขาอื่นๆ ลดลง ส่งผลให้ เกษตรกร มีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของผลผลิตและการเปลี่ยนแปลงของราคาค่อนข้างมากขึ้น

ตารางที่ 3 โครงสร้างการผลิตสาขาเกษตร

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทผลผลิต	โครงสร้าง			อัตราการขยายตัว		
	ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2543	ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2543
พืชผล	57.8	60.0	61.6	6.6	6.7	7.0
ปศุสัตว์	10.3	9.9	9.7	1.2	1.1	1.1
ประมง	15.4	15.0	14.4	1.7	1.7	1.7
ป่าไม้	1.8	1.3	1.1	0.2	0.2	0.1
บริการทางการเกษตร	2.9	2.4	2.1	0.3	0.3	0.3
การแปรรูปสินค้าเกษตรอย่างง่าย	11.8	11.4	11.4	1.4	1.3	1.3
รวม	100.0	100.0	100.0	11.4	11.1	11.3

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ

นอกจากนี้ รายได้จากพืชผลยังคงมาจากพืชเศรษฐกิจหลักเพียง 6 ชนิด คือ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด ปาล์มน้ำมัน และยางพารา มีมูลค่ารวมกันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 72.5 ของรายได้จากพืชผลทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า การพึ่งตนเองด้านการผลิตนอกจากจะไม่สมดุลมากขึ้นแล้วยังเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและการตลาดมากขึ้นไปอีก

ตารางที่ 4 โครงสร้างรายได้จากพืชผล

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทผลผลิต	โครงสร้าง			อัตราการขยายตัว		
	ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2543	ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต 2542-2543
- ข้าว	31.5	33.0	33.0	-0.3	6.6	2.4
- ยางพารา	21.1	23.8	22.5	6.4	4.0	0.5
- มันสำปะหลัง	14.7	13.0	13.1	2.0	-11.4	10.8
- อ้อย/ข้าวโพด						
- ปาล์มน้ำมัน	2.6	3.1	3.9	18.2	-6.1	19.7
- พืชอื่นๆ	30.1	27.3	27.6	-10.9	-3.2	2.2
รวม	100.0	100.0	100.0	2.3	0.1	4.9

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ

(3) สำหรับภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30.6 ของ GDP มีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 10.3 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2535-2539 ก่อนจะลดลงเล็กน้อยเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และกลับมาขยายตัวสูงถึงร้อยละ 9.2 ต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2542-2543 และร้อยละ 1.3 ในปี 2544 ทำให้มีสัดส่วนในโครงสร้างการผลิตของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมก็ มีความเสี่ยงด้านการผลิตอยู่มาก เพราะยังพึ่งอุตสาหกรรมหลักเพียง 7 ประเภท ประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหารเครื่องดื่ม สิ่งทอ/เครื่องนุ่งห่ม ปิโตรเลียม เครื่องจักรกล และอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีสัดส่วนการผลิตรวมกันถึงร้อยละ 61.3 ของ

รายได้ ทั้งหมด สาเหตุสำคัญมาจากนโยบายของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมการลงทุน ความต้องการของผู้บริโภคและการขยายตัวด้านการส่งออก ทั้งนี้ แนวโน้มรายได้จาก 3 อุตสาหกรรม คือ ปิโตรเลียม เครื่องจักรกล และ อิเล็กทรอนิกส์ มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อุตสาหกรรมสิ่งทอ/เครื่องนุ่งห่มที่เคยเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศกลับมีบทบาททางเศรษฐกิจลดลง

ตารางที่ 5 โครงสร้างรายได้จากอุตสาหกรรมต่าง ๆ

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทผลผลิต	โครงสร้าง			อัตราการขยายตัว		
	ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต
	2535-2539	2540-2541	2542-2543	2535-2539	2540-2541	2542-2543
อาหาร/เครื่องดื่ม	14.7	15.4	15.3	7.1	1.3	1.3
สิ่งทอ/เครื่องนุ่งห่ม	17.2	15.2	14.1	2.1	-1.9	2.0
ปิโตรเลียม	7.1	11.1	10.1	19.8	9.4	1.4
เครื่องจักรกล	6.9	9.1	10.0	20.9	1.8	13.9
อิเล็กทรอนิกส์	9.1	10.7	11.8	16.6	0.3	16.1
อื่นๆ	45.0	38.5	38.9	9.7	-13.6	15.2
รวม	100	100.0	100.0	10.0	-4.8	9.2

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ

2.3 การพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตลงเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโต

(1) ในช่วงก่อนวิกฤตที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงและภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตถึงร้อยละ 10 ต่อปีนั้น ประเทศไทยต้องนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ เช่น เคมีภัณฑ์ เหล็ก น้ำมันพืช และปลา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11 ของ GDP โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี นำเข้าสินค้าทุน เช่น เครื่องจักรกลฯ เครื่องจักรไฟฟ้า ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ และแผงวงจรไฟฟ้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.7 ของ GDP เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19 ต่อปี การนำเข้าสินค้าดังกล่าวยังคงเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤต และขยายตัวสูงถึงร้อยละ 15-18 ต่อปี ภายหลังจากวิกฤต ส่วนปี 2544 การนำเข้าวัตถุดิบยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และสินค้าทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.7 ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการพึ่งตนเองในด้านปัจจัยการผลิตลงและได้ส่งผลให้การเกินดุลการค้าของประเทศลดลงจาก 280 ,000 ล้านบาท ในปี 2543 เหลือเพียง 137 ,000 ล้านบาท ในปี 2544

ตารางที่ 6 โครงสร้างการนำเข้าสินค้า

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	สัดส่วนมูลค่านำเข้า/GDP				อัตราการขยายตัว			
	ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต	
	2535- 2539	2540- 2541	2542- 2543	2544	2535- 2539	2540- 2541	2542- 2543	2544
สินค้าอุปโภคบริโภค	3.9	4.4	5.0	5.6	17.7	2.6	15	4.8
สินค้าวัตถุดิบ/กึ่งวัตถุดิบ	11.0	10.5	12.6	14.1	10.1	1.2	18.2	5.1
สินค้าทุน	16.7	19.6	21.7	26.3	19.0	3.2	14.9	12.7
เชื้อเพลิง	2.8	3.2	4.6	6.4	17.9	-7.7	46.6	15.7
ยานพาหนะ	2.5	0.9	1.3	1.7	20.2	-56.0	99.5	11.4
อื่นๆ	1.0	1.0	0.9	1.1	13.9	-1.4	-3.9	40.0
รวม	37.7	39.5	46.1	55.2	15.7	-1.4	19.2	10.5

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) นอกจากนี้ประเทศไทยซึ่งเทคโนโลยีนำเข้าจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เช่น การซื้อเทคโนโลยีโดยตรง การซื้อสินค้าเทคโนโลยีประเภทเครื่องจักร อุปกรณ์วิทยาศาสตร์ ปุ๋ย พันธุ์พืช ยาปราบศัตรูพืช และเครื่องจักรกลการเกษตร เป็นต้น โดยในช่วงก่อนวิกฤตมูลค่าการนำเข้าเทคโนโลยีทุกรูปแบบได้เพิ่มขึ้นจากกว่า 300,000 ล้านบาทในปี 2535 เป็นกว่า 600,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.9 ของ GDP ในปี 2539 และเพิ่มขึ้นกว่า 800,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.7 ของ GDP ในปี 2544 โดยการนำเข้าเทคโนโลยีที่มีมูลค่าสูงสุด คือ การซื้อเครื่องจักรประเภททุน รองลงมาคือ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการซื้อ เทคโนโลยีโดยตรงจากต่างประเทศ ได้แก่ คาร์บอนดี เครื่องหมายการค้าและสิทธิบัตร ค่าธรรมเนียม ความรู้ทางเทคนิค และค่าดำเนินการทางเทคโนโลยี เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ คือ ขาดการส่งเสริมการพัฒนา/วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะสนับสนุนภาคการผลิตอย่างเป็นระบบ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านงบประมาณโดยในระยะที่ผ่านมาการจัดสรรงบประมาณทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทย เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีมีเพียงร้อยละ 0.1 ของ GDP ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีค่าใช้จ่ายด้านนี้ประมาณร้อยละ 1.0 ของ GDP นอกจากนี้ไทยยังมีบุคลากรด้านนักวิจัย นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และช่างเทคนิคน้อย โดยมีสัดส่วนเพียง 1.2 คนต่อประชากร 10,000 คน เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วที่มีประมาณ 20 - 50 คน

ตารางที่ 7 รูปแบบการจัดหาเทคโนโลยี

หน่วย : ล้านบาท

ปี	การซื้อเทคโนโลยีโดยตรง		การซื้อเครื่องจักรประเภททุน		การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ	รวม	สัดส่วนต่อ GDP
	ค่าร้อยละและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	ค่าธรรมเนียมความรู้เทคนิค	มูลค่านำเข้าเครื่องจักร	มูลค่านำเข้าอุปกรณ์วิทยาศาสตร์			
2535	7,123	23,058	239,525	23,015	53,691	346,412	12.2
2536	10,806	33,603	295,050	26,925	43,812	410,196	13.0
2537	11,354	39,910	351,019	31,997	33,241	467,521	12.9
2538	15,691	37,716	456,676	39,839	49,887	599,809	14.3
2539	18,169	46,408	476,245	42,154	57,472	640,448	13.9
2540	24,857	55,922	493,716	46,168	117,696	738,359	15.6
2541	21,339	75,519	422,729	42,268	209,888	771,743	16.7
2542	22,064	62,524	372,311	43,200	134,592	634,691	13.7
2543	28,308	65,048	519,184	55,396	115,286	783,222	16.0
2544	35,555	NA	617,446	58,577	124,076	835,654	16.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนอกจากต้องนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศแล้วยังต้องนำเข้าเงินทุนเพิ่มขึ้นโดยปี 2535 การลงทุนในประเทศต้องใช้เงินทุนจากต่างประเทศมากกว่าเงินออม ในประเทศถึงร้อยละ 6.2 ของ GDP และเพิ่มเป็นร้อยละ 7.3 ในปี 2539 จนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจลดลง เมื่อเกิดวิกฤตในปี 2540 การลงทุนในประเทศลดลงจึงทำให้เงินออมมากกว่าเงินลงทุนและ เกินดุลในปี 2541 ซึ่งเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวมีการลงทุนเพิ่มขึ้นในปี 2543 ส่งผลให้การเกินดุลของเงินออมเริ่มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหากการลงทุนของไทยขยายตัวเช่นเดียวกับในช่วงก่อนวิกฤตการออมของไทยจะไม่สามารถเกื้อกูลการลงทุนภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ เศรษฐกิจไทยจะกลับไปมีสถานะการขาดดุลเงินออมและต้องพึ่งเงินทุนส่วนหนึ่งจากต่างประเทศเข้ามาทดแทนเช่นเดียวกับในระยะที่ผ่านมา

ตารางที่ 8 การออมและการลงทุนของไทย

หน่วย : พันล้านบาท

ปี	การออม	%การเปลี่ยนแปลง	การลงทุนในประเทศ	% การเปลี่ยนแปลง	ช่องว่างการออมกับการลงทุนต่อ GDP
2535	956.2	10.0	1,131.3	5.3	-6.2
2536	1,081.5	13.1	1,266.2	11.9	-5.8
2537	1,294.2	19.7	1,460.2	15.3	-4.6
2538	1,497.9	15.7	1,754.5	20.2	-6.1
2539	1,586.5	5.9	1,922.2	9.6	-7.3
2540	1,563.6	-1.4	1,580.1	-17.8	-0.3
2541	1,459.0	-6.7	940.7	-40.5	11.2
2542	1,379.1	-5.5	924.3	-2.2	10.0
2543	1,484.6	7.6	1,110.7	20.7	7.6

ที่มา : สถิติเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย กุมภาพันธ์ 2545

2.4 การพึ่งตลาดในประเทศเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤตก่อนจะค่อย ๆ ลดลง ในปี 2544

(1) ก่อนเกิดวิกฤตและหลังวิกฤตตลาดในประเทศขยายตัวค่อนข้างจำกัด เพราะ การบริโภคของภาคเอกชนไทยมีการขยายตัวไม่มากนัก โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 53-57 ของ GDP เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส การบริโภคภาคเอกชน จะอยู่ในระดับร้อยละ 60 ของ GDP ขึ้นไป ส่งผลให้ประเทศเหล่านั้นมีเศรษฐกิจภายในประเทศ ที่แข็งแกร่ง

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบสัดส่วนการใช้จ่ายบริโภคเอกชนและการส่งออกต่อ GDP ของประเทศต่าง ๆ

หน่วย : ร้อยละ

	ไทย		มาเลเซีย		เกาหลี		ญี่ปุ่น		สหราชอาณาจักร		ฝรั่งเศส		อิตาลี	
	2533	2542	2533	2542	2533	2542	2533	2542	2533	2542	2533	2542	2533	2542
สัดส่วนการบริโภคเอกชนต่อ GDP	57	55	50	46	53	56	58	60	63	64	60	60	66	62
สัดส่วนการส่งออกต่อ GDP	34	57	76	124	29	42	11	11	24	29	23	27	20	27

ที่มา : World Development Report 2000/2001

หมายเหตุ : กลุ่มยุโรป มีประชากรใกล้เคียงกับไทย 57-60 ล้านคน

(2) ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจประเทศไทยยังพึ่งตนเองในด้านการผลิตและด้านการตลาด ไม่ได้ เพราะถึงแม้การส่งออกจะขยายตัว ในอัตราสูง แต่ก็เป็แรงผลักดันให้มีการนำเข้าสูงเช่นกัน เนื่องจากโครงสร้างการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศยังคงพึ่งพิงสินค้านำเข้า รวมทั้งวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป ตลอดจนใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ จึงทำให้ขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี 2539 มีการขาดดุลสูงถึง 421,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดดุลการค้าลดลงมากเมื่อเกิดวิกฤตในปี 2540 เนื่องจากภาคเอกชนได้ลดการลงทุนอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศขยายตัวในอัตราต่ำ ประเทศไทยจึงสามารถพึ่งตนเองในด้าน การผลิตและด้านการตลาดได้ในปี 2541 เพราะมีดุลการค้าเกินดุลร้อยละ 10.2 ของ GDP และเริ่มลดลงเป็นลำดับจนเหลือเพียง 137,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.7 ของ GDP ในปี 2544 สาเหตุสำคัญเนื่องจากมูลค่าการส่งออกขยายตัวในอัตราต่ำกว่ามูลค่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งบ่งชี้ว่า ปัญหาการขาดดุลการค้า อาจจะกลับมาเป็นปัญหาเรื้อรังของเศรษฐกิจไทย หากระบบเศรษฐกิจของประเทศยังต้องพึ่งการส่งออกและการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศจำนวนมาก

ตารางที่ 10 ดุลการค้าของประเทศไทย และมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP)

หน่วย : พันล้านบาท

	2539	2540	2541	2542	2543	2544
สินค้านำเข้า	1,833	1,924	1,774	1,907	2,494	2,756
สินค้าส่งออก	1,412	1,807	2,247	2,215	2,774	2,895
ดุลการค้า	-421	-117	473	308	280	137
GDP	4,611	4,732	4,626	4,632	4,905	5,098
สัดส่วนดุลการค้า/GDP (%)	-9.1	-2.5	10.2	6.6	5.7	2.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้การส่งออกซึ่งเป็นกลไกของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นสินค้าอุตสาหกรรมมากที่สุดมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85 ของทั้งหมด ในปี 2544 ซึ่งในจำนวนนี้จะเป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักรกล และส่วนประกอบ เหล็กและผลิตภัณฑ์ เครื่องมือแพทย์และอุปกรณ์ถึงร้อยละ 58.5 ของทั้งหมด สินค้าส่งออกหลักดังกล่าวนอกจากจะต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศจำนวนมากแล้ว ยังพึ่งตลาดหลักเพียง 8 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ฮองกง มาเลเซีย อังกฤษ ไต้หวัน และจีน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63 ของทั้งหมด ในปี 2544 ซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่าการพึ่งตนเองด้านการตลาดของประเทศไทยยังมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกค่อนข้างมาก

ตารางที่ 11 สัดส่วนของการส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีจำแนกตามประเทศ

	2539	2540	2541	2542	2543	2544
สหรัฐอเมริกา	18.13	21.58	24.04	22.87	21.68	19.83
สิงคโปร์	25.85	21.22	16.28	15.46	13.68	13.42
ญี่ปุ่น	7.84	6.54	5.65	6.63	6.64	7.64
ฮ่องกง	4.58	4.81	3.95	4.74	4.51	5.00
มาเลเซีย	4.62	5.42	4.07	5.06	5.08	4.91
สหราชอาณาจักร	3.99	4.05	4.26	4.33	4.34	4.29
ไต้หวัน	3.27	3.50	4.59	5.22	5.16	4.29
จีน	1.58	2.21	3.43	2.86	3.67	4.20
รวม 8 ประเทศ	69.86	69.33	66.27	67.16	64.76	63.57
ประเทศอื่น ๆ	30.14	30.67	33.73	32.84	35.24	36.43
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ : สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเลือกจากสินค้าหลัก 5 ประเภท คือ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า

เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์ เครื่องมือแพทย์และอุปกรณ์

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

3 บทสรุป

การเติบโตของเศรษฐกิจของไทยกว่า 40 ปีที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการค้า จากการพึ่งพาภาคเกษตรมาสู่การพึ่งภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกสินค้าเกษตรมาสู่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม โดยปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 35 และมูลค่าส่งออกถึงกว่าร้อยละ 85 ของมูลค่าส่งออกรวม ส่งผลให้โครงสร้างการผลิตไทยมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นระหว่างสาขาการผลิตและการค้า การขาดสมดุลในโครงสร้างการผลิตเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่บั่นทอนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย และความสามารถในการพึ่งตนเองด้านการผลิตได้ลดลงเป็นลำดับ เพราะต้องนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน รวมทั้งเงินลงทุนจากต่างประเทศ เพิ่มขึ้น ส่วนการพึ่งตนเองด้านการผลิตและด้านการตลาดที่เริ่มดีขึ้นในช่วงวิกฤตเพราะดุลการค้าเกินดุล แต่กลับค่อยๆ ลดลงตามลำดับ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและอาจกลับมาเป็นปัญหาอีกในอนาคต ดังนั้นจำเป็นต้องยกระดับความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นอย่างจริงจังและเป็นระบบเพื่อสร้างรากฐานเศรษฐกิจไทยให้เข้มแข็งและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ดังนี้

3.1 สนับสนุนและส่งเสริมการผลิต ให้สอดคล้องกับศักยภาพ/ทรัพยากรของประเทศ และขีดความสามารถในการแข่งขัน กระจาย การเติบโตภาคการผลิตอย่างเหมาะสม และกระจายผลผลิตให้หลากหลายมากขึ้น เพื่อระบบการผลิต ทั้งหมด จะไม่ต้องพึ่งสาขาใดสาขาหนึ่ง มากจนสามารถพึ่งตนเอง ได้น้อยลง ไม่พึ่งสินค้าน้อยชนิดที่อาจ เกิดความเสี่ยงจากภัยด้านตลาด และความไม่แน่นอนต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อการเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

3.2 เร่งรัดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร การแปรรูปสินค้าเกษตร การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อลดการ พึ่งพาการนำเข้าสินค้าทุน และเทคโนโลยีจำนวนมากจากต่างประเทศ ให้มีความสำคัญกับ การลงทุนวิจัยและ การต่อยอดฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนสนับสนุนการ วิจัยและพัฒนาเพื่อ ใช้ทรัพยากรในประเทศให้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ส่งเสริมการระดมเงินออมในประเทศในหลายๆ รูปแบบให้เหมาะสม กับการลงทุนของประเทศในระยะยาว เพื่อลดการพึ่งพิงเงินลงทุนจากต่างประเทศ

3.4 พัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีรูปแบบสินค้าใหม่เพื่อสร้างค่านิยมการบริโภคสินค้าไทย

ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ

1 ความนำ

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะที่ผ่านมา เกิดขึ้นพร้อมไปกับระดับการเปิดประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยการขยายตัวทางการค้า การส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนา ผลักดันให้ไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ดังนั้นเมื่อ การขยายตัวทางการค้าและการส่งออกที่ขาดกลไกรองรับความผันผวน ขาดสัญญาณเตือนภัยที่บ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก จึงเป็น สาเหตุหนึ่ง ที่สร้างผลกระทบกับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศได้ นอกจากนี้ โครงข่ายการติดต่อสื่อสาร ซึ่งมีประสิทธิภาพสูง ได้มีส่วนช่วยทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีความ “เร็ว” และ “แรง” มากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เป็นปรากฏการณ์ที่ยืนยันถึงผลกระทบและปัญหา เนื่องจาก ความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยที่ไม่มีภูมิคุ้มกันต่อความผันผวนจากภายนอกอย่างเพียงพอ

การสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจของไทย จำเป็นจะต้องสร้างระบบเศรษฐกิจให้สามารถมีภูมิคุ้มกันให้มากขึ้น ทั้งในด้านการผลิตและการตลาดที่มีสมรรถนะในการพึ่งตนเองได้ มีการกระจายตลาดและสินค้าให้มากขึ้น มีการใช้เงินทุนภายในประเทศและเป็นการลงทุนในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ตลอดจน การบริหารจัดการเงินทุนจากต่างประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อลดความเสี่ยงจากความผันผวนในด้านการค้าและการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกัน ข้างต้นจะเป็นหลักประกันให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถขยายตัวอย่าง มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ยั่งยืนและมีคุณภาพ

2 ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ

ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการรองรับจัดการ กับ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัย ภายนอกประเทศ เพื่อให้ ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความมีเสถียรภาพ โดย ภูมิคุ้มกันที่จะมีผลกระทบต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ จะพิจารณาจากภาวะการณ์ด้าน การพึ่งพิง การค้าระหว่างประเทศ ระดับการเปิดประเทศและการพึ่งการค้าต่างประเทศที่มากเกินไป จะทำให้ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจลดน้อยลงไป

และต้องเผชิญกับความเสี่ยง ความผันผวนและความไม่แน่นอนของสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าของโลก สำหรับ ภูมิภาคนี้ในด้าน การเงินการคลังของประเทศ จะพิจารณาจากตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของฐานะการคลังของภาครัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรการลงทุนของระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ ฐานะดุลการคลัง และหนี้ต่างประเทศ ตามลำดับ

2.1 การขาดดุลการคลังและการเปิดประเทศมากขึ้นทำให้ภูมิภาคนี้ของประเทศ ลดลงตลอดมา

ภูมิภาคนี้ทางเศรษฐกิจได้ลดลงอย่างต่อเนื่องอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง ทั้งในช่วงวิกฤต และเมื่อวิกฤตผ่านพ้นไป กล่าวคือ ในช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ. 2535-2539) ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตในอัตราสูง ระดับการเปิดประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ ดัชนี ที่แสดงให้เห็นถึงภูมิภาคนี้ทางเศรษฐกิจ มีค่าร้อยละ 82.3 หรืออยู่ในระดับดีคือ ระดับ 4 เมื่อเกิดวิกฤต ระดับการเปิดประเทศเพิ่มมากขึ้นจากเดิมและหนี้ต่างประเทศสูงขึ้น ทำให้ดัชนีลดลงเหลือร้อยละ 74.7 และ 63.9 ในช่วงวิกฤต และหลังวิกฤต ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย และมีการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เพื่อใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ทำให้หนี้ต่างประเทศ ต้องเพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคนี้ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมา ปรากฏว่า ดัชนีมีการปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากหนี้ต่างประเทศที่ลดลง แต่การพึ่งพิงการค้าต่างประเทศที่มากขึ้นนั้น ทำให้ภูมิภาคนี้ของประเทศยังไม่อยู่ในระดับเดียวกันกับในช่วงก่อนเกิดวิกฤตคือ ดัชนีมีค่าร้อยละ 62.1

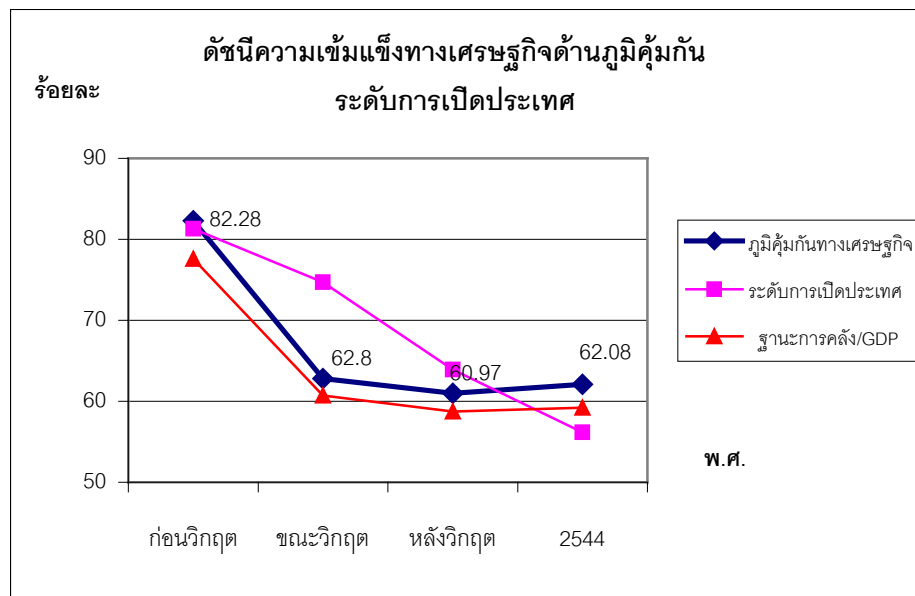
ตารางที่ 1 ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจด้านภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบ	ดัชนี (%)				ระดับการพัฒนา			
	ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (254-2541)	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต	
			(2542-2543)	2544			(2542-2543)	2544
ภูมิภาคนี้ทางเศรษฐกิจ	82.28	62.80	60.97	62.08	4.23	2.28	2.10	2.21
- ระดับการเปิดประเทศ	81.30	74.70	63.91	56.15	4.13	3.47	2.39	1.62
- ฐานะการคลัง/GDP	77.60	60.75	58.75	59.20	3.76	2.08	1.88	1.92
- หนี้ต่างประเทศ/GDP	87.93	52.94	60.25	70.88	4.79	1.29	2.03	3.09

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ระดับการพัฒนา แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0)	= ร้อยละ 90.0-100	= ดีขึ้นมาก
ระดับ 4 (4.0-4.9)	= ร้อยละ 80.0-89.9	= ดีขึ้น
ระดับ 3 (3.0-3.9)	= ร้อยละ 70.0-79.9	= ไม่เปลี่ยนแปลง
ระดับ 2 (< 3.0)	= น้อยกว่า 70.0	= ต้องปรับปรุง



2.2 การเปิดประเทศมากขึ้น มีผลกระทบต่อภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องเผชิญความเสี่ยงทางการตลาด

(1) ในช่วงก่อนวิกฤต รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก และต้องนำสินค้าเข้ามาในสัดส่วนที่สูง เพื่อเป็นกลไกหลักในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ระดับการเปิดประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.5 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ 82.8 และ 102.4 ในช่วงวิกฤต หลังวิกฤต ตามลำดับ เนื่องจากภาครัฐยังคงใช้มาตรการการค้าระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น ทั้งในด้านการขยายตลาดและสินค้าไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก จะเห็นว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงขึ้นจากการที่ต้องพึ่งพิงตลาดต่างประเทศในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ

(2) เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการกระจายตลาดส่งออกของไทย พบว่าการกระจายตลาดส่งออกไปยังประเทศอื่นๆ เพิ่มขึ้น แต่ยังไม่มีความสำคัญเพราะ ยังต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกสินค้าเดิม ^{1/} กล่าวคือ การส่งออกไปยังตลาดเหล่านี้มี มูลค่าส่งออกรวมกัน คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 71.7 ของการส่งออกทั้งหมด และลดลงเหลือร้อยละ 70.7 และ 69.9 ขณะเกิดวิกฤต

^{1/} ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สอังก มาเลเซีย จีน อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน และไต้หวัน

และหลังวิกฤต ตามลำดับ นอกจากนี้ สินค้าส่งออกยังกระจุกตัวอยู่กับสินค้าเพียง 10 ชนิด^{2/} โดยมีมูลค่าส่งออกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.4 42.0 และ 42.6 ในช่วงก่อนวิกฤต ขณะวิกฤต และหลังวิกฤต ตามลำดับ เป็นเครื่องชี้ว่านอกจากระดับการเปิดประเทศจะทำให้ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจลดลง แล้ว การส่งออกของไทยยังคงมีความเสี่ยงต่อความผันผวนของประเทศคู่ค้าไม่ทั้งประเทศและสินค้า น้อยชนิดอีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับภูมิคุ้มกันในด้านของตลาดสินค้าและรายการสินค้า

ตารางที่ 2 ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ด้านการค้าระหว่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด	ก่อนวิกฤต						ขณะวิกฤต			หลังวิกฤต			
	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก	43.6	42.0	43.7	41.5	41.3	42.4	40.8	43.2	42.0	43.2	42.5	42.2	42.6
2. สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ประเทศแรก	71.2	72.2	72.9	70.8	71.6	71.7	71.1	70.2	70.7	69.7	70.5	69.4	69.9
3. ระดับการเปิดประเทศ	65.6	66.7	69.1	75.7	70.3	69.5	78.8	86.9	82.8	89.0	107.3	110.9	102.4

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

2.3 การก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการกู้เงินมาฟื้นฟูเศรษฐกิจ

(1) ในช่วง พ.ศ. 2535-2539 เศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราสูง ภาคเอกชนได้ระดมเงินกู้ต่างประเทศเพื่อลงทุนจำนวนมาก ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 38.7 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 49.9 ในปี 2539 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และกู้เงินจากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (SAL) ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 73.5 ในปี 2541 ก่อนจะค่อยๆ ลดลงจนเหลือเพียงร้อยละ 58.5 ของ GDP ในปี 2544 เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยในประเทศลดต่ำลงมากและค่าเงินบาทสูงขึ้น จึงเป็นเหตุจูงใจให้ภาคเอกชนเร่งชำระหนี้ต่างประเทศคืนจำนวนมาก

(2) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึง สถานภาพหนี้ของประเทศ พบว่า ในช่วงก่อนวิกฤต สัดส่วนหนี้ระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมดอยู่ในอัตราที่สูงคือ เฉลี่ยร้อยละ 44.6 โดยเฉพาะปี 2538 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบร้อยละ 50 เนื่องจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

^{2/} ประกอบด้วย เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า เสื้อผ้าสำเร็จรูป ยานพาหนะ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ อัญมณีและเครื่องประดับ พลาสติก เครื่องรับวิทยุ ข้าว อาหารทะเลกระป๋อง และกุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง

ของภาคเอกชน โดยเฉพาะกิจการวิเทศธนกิจนิยมกู้ยืมทุนระยะสั้นจากต่างประเทศมาเพื่อปล่อยกู้ระยะยาวในประเทศ และอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมระยะสั้นในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำกว่าเงินกู้ระยะยาว ทำให้โครงสร้างหนี้ต่างประเทศขาดเสถียรภาพมาก นับว่ามีความเสี่ยงสูงมากในการชำระหนี้เงินกู้จากต่างประเทศ หลังจากนั้น สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเหลือร้อยละ 32.0 และ 18.3 ขณะวิกฤต และหลังวิกฤต ตามลำดับ เนื่องจากเงินกู้ระยะสั้นของภาคเอกชนมีการชำระคืนสูง และส่วนหนึ่งถูกทดแทนด้วยการนำเข้าเงินกู้ระยะยาวของรัฐ

(3) อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึง โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง ในการก่อหนี้ของประเทศ โดยพิจารณาจาก สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ แล้วพบว่าก่อนเกิดวิกฤตสัดส่วนดังกล่าว อยู่ที่ระดับร้อยละ 112.2 และเพิ่มเป็นร้อยละ 126.8 เมื่อเกิดวิกฤต เนื่องจากหนี้ภาครัฐได้เพิ่มสูงขึ้น จากการรวมหนี้เงินกู้ภายใต้โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (SAL) จากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังวิกฤต หนี้ต่างประเทศลดลงเหลือร้อยละ 99.6 เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดว่าไม่ควรมียอดเกิน 132 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการภาคเอกชนและภาคทางการมีการชำระคืนหนี้สูง โดยเฉพาะหนี้ภาคเอกชนที่ลดลงมากตามอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่โน้มต่ำลง และค่าเงินบาทที่สูงขึ้นอยู่ในระดับที่จูงใจให้มีการชำระคืน รวมทั้งสภาพคล่องในระบบธนาคารยังอยู่ในระดับสูง และกิจการวิเทศธนกิจมีการเปลี่ยนแปลงหนี้เป็นเงินบาทมากขึ้น

ตารางที่ 3 ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ด้านการก่อหนี้ต่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด	ก่อนวิกฤต						ขณะวิกฤต			หลังวิกฤต			
	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. สัดส่วนหนี้ต่างประเทศ / GDP	38.7	41.5	44.7	49.5	49.9	44.8	72.2	73.5	72.8	67.4	66.6	58.5	64.2
2. สัดส่วนหนี้ต่างประเทศ / รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	103.9	106.9	112.7	114.2	123.2	112.2	126.0	127.6	126.8	103.7	95.5	88.3	95.8
3. สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้น / หนี้ต่างประเทศทั้งหมด	43.4	43.4	45.0	49.8	41.5	44.6	36.7	27.3	32.0	18.1	18.4	19.6	18.7

ที่มา

:

ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.4 ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศดีขึ้น เพราะอัตราดอกเบี้ยลดลงและทุนสำรองมีมากขึ้นเท่ากับช่วงวิกฤต

(1) ในช่วงก่อนวิกฤต สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับร้อยละ 11.6 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้มีค่าไม่เกิน

ร้อยละ 20 เมื่อเกิดวิกฤตสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 18.6 จากการถูกเรียกคืนหนี้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนของการวิเทศธนกิจของภาคเอกชน สถานการณ์หลังวิกฤตก็ยังไม่ดีขึ้น เพราะสัดส่วนการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกยังอยู่ในระดับร้อยละ 18.4 สาเหตุจากการชำระคืนต้นเงินกู้เพื่อไถ่ถอนพันธบัตรที่ครบกำหนดของรัฐบาล และการชำระคืนหนี้เงินต้นของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

(2) สภาพคล่องทางการเงินของประเทศภายหลังวิกฤตอยู่ในเกณฑ์ดี เพราะในช่วงก่อนวิกฤต สัดส่วนทุนสำรองฯ ต่อหนี้ระยะสั้น อยู่ที่ระดับ 96.0 และลดลงเหลือร้อยละ 87.2 ในขณะวิกฤต เนื่องจากหนี้ต่างประเทศระยะสั้นยังอยู่ในระดับสูง จากการเปิดกิจการวิเทศธนกิจ สถานการณ์ภายหลังวิกฤตดีขึ้นมาก เนื่องจากการชำระคืนหนี้ระยะสั้น และเงินทุนสำรองที่เพิ่มขึ้น ทำให้สัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 217.3 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ว่า ควรมีค่ามากกว่าร้อยละ 150 จึงจะอยู่ในเกณฑ์ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ

ตารางที่ 4 ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ด้านความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด	ก่อนวิกฤต						ขณะวิกฤต			หลังวิกฤต			
	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. สัดส่วนทุนสำรองเงินตราฯ / หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	112.0	112.4	103.8	70.7	81.1	96.0	70.7	103.9	87.2	178.0	222.3	251.7	217.3
2. สัดส่วนภาระการชำระหนี้ / รายได้จากการส่งออกและบริการ	11.3	11.2	11.7	11.4	12.3	11.6	15.7	21.4	18.6	19.4	15.4	20.4	18.4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.5 การขาดดุลการคลังและหนี้สาธารณะของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจและกองทุนฟื้นฟูฯ

(1) ดุลการคลังของรัฐบาล เกินดุลต่อเนื่อง โดย ช่วง พ.ศ. 2535-2539 เกินดุลเฉลี่ย 57.28 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.5 ของ GDP เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยส่งผลให้รายได้ของประชาชนและกำไรของธุรกิจขยายตัวสูงขึ้นทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตรัฐบาลจัดเก็บรายได้ ลดลง เนื่องจากธุรกิจส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุน และการเร่งรัดการเบิกจ่าย เงินงบประมาณ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลขาดดุล การคลังเพิ่มขึ้นเป็น 87.01 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.9 ของ GDP และขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP ในช่วงหลังวิกฤต ซึ่งทำให้ภูมิคุ้มกันทางการคลังลดลง

(2) เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและ รัฐบาลได้มีการค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ และหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการเข้าไป

ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 37 ในปี 2541 และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นร้อยละ 57.5 ในปี 2544 ภายหลังจากวิกฤต ซึ่งจะเป็นภาระต้องงบประมาณในการชำระหนี้เงินกู้ในอนาคต

ตารางที่ 5 ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ด้านการคลัง

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด	ก่อนวิกฤต						ขณะวิกฤต			หลังวิกฤต			
	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. สัดส่วนหนี้สาธารณะ / GDP	21.7	19.7	16.9	15.7	14.9	17.8	18.8	37.0	27.9	50.3	57.3	57.5	55.0
2. สัดส่วนดุลการคลังของรัฐ / GDP	1.8	1.0	1.1	2.1	1.6	1.5	-1.4	-2.3	-1.9	-2.4	-2.1	-2.2	-2.3

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.6 ความต้องการเงินทุนของประเทศลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ทำให้ภูมิคุ้มกันด้านเงินทุนดีกว่าช่วงก่อนวิกฤต

ในช่วงก่อนวิกฤต การลงทุนภายในประเทศมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 40.8 ของ GDP เนื่องจากการลงทุนของภาคเอกชนและภาครัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญมาจากนโยบายที่มุ่งส่งเสริมโครงการลงทุนขนาดกลางและขนาดเล็กในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 และการลงทุนภาครัฐบาล ที่เน้นโครงการที่ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวตามการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ในขณะที่มีเงินออมในประเทศเพียงร้อยละ 34.3 ของ GDP เป็นผลให้ต้องกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาชดเชยถึงร้อยละ 6.5 ของ GDP เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศหดตัวลงมาก โดยเฉพาะการหดตัวของการใช้จ่ายภายในประเทศ การลงทุนของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศลดลงมาก จากความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจการเงินโลกที่ส่งผลกระทบต่อไทย ส่งผลให้สัดส่วนการลงทุนในประเทศต่อ GDP ลดลงเหลือร้อยละ 27.1 และร้อยละ 22.2 ในช่วงวิกฤต และหลังวิกฤต ตามลำดับ ในขณะที่ระดับการออมในประเทศยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤต คือ ร้อยละ 33.1 ในช่วงวิกฤตและร้อยละ 30.4 ภายหลังจากวิกฤต เป็นผลให้เงินออมในประเทศภายหลังวิกฤตมากกว่าเงินลงทุนถึงร้อยละ 8.2 ซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่าประเทศไทยสามารถลดผลกระทบจากการลงทุนจากต่างประเทศได้ดีขึ้น

ตารางที่ 6 ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ด้านความต้องการเงินลงทุน

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด	ก่อนวิกฤต						ขณะวิกฤต			หลังวิกฤต			
	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. สัดส่วนการลงทุนในประเทศ / GDP	40.0	40.0	40.3	42.1	41.8	40.8	33.7	20.4	27.1	20.5	22.7	23.3	22.2
2. สัดส่วนการออมภายในประเทศ / GDP	33.8	35.0	34.7	34.1	33.8	34.3	32.9	33.3	33.1	30.7	31.9	28.7	30.4
3. สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ / GDP	1.9	1.4	0.9	1.2	1.3	1.4	2.6	6.6	4.6	5.0	2.8	2.5	3.4
4. สัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ GDP	0.8	4.4	1.7	2.6	1.9	2.3	3.0	0.3	1.7	-0.1	-0.6	-1.1	-0.6
5. สัดส่วนการลงทุนอื่นๆ จากต่างประเทศ / GDP	5.9	2.8	6.1	9.7	8.0	6.5	-8.7	-15.8	-12.2	-11.0	-10.5	-6.0	-9.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.7 การลงทุนจากต่างประเทศ ลดลง สาเหตุมาจากการชำระหนี้ของภาคเอกชน และภาวะชบเซาในตลาดหลักทรัพย์

(1) ในช่วงก่อนวิกฤต ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ความไม่เพียงพอของเงินออมในประเทศเพื่อใช้ในการลงทุน และธุรกิจนำเข้าเงินทุนได้ค่อนข้างเสรี รวมทั้งส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในและต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์สูง ทำให้มีการนำเงินทุนเข้ามามาก ทำให้เงินลงทุนในหลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่นๆ จากต่างประเทศ ซึ่งเป็นเงินทุนระยะสั้นที่มีความผันผวน เพิ่มสูงขึ้น มากเฉลี่ย 250.6 พันล้านบาท หรือร้อยละ 6.5 ของ GDP และ 84.6 พันล้านบาท หรือร้อยละ 2.3 ของ GDP ตามลำดับ ขณะที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีสัดส่วนน้อยมากเพียงร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือประมาณ 48.9 พันล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่ลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทำให้มีความเสี่ยงสูง และภูมิคุ้มกันลดลง แต่เมื่อเกิดวิกฤต นักลงทุนต่างชาติไม่มีความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของไทย จากการลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย ภาระหนี้ต่างประเทศ ความผันผวนของค่าเงินบาท ประกอบกับภาคเอกชนมีการเร่งชำระหนี้คืนต่างประเทศ และสภาพคล่องภายในระบบธนาคารเพิ่มสูงขึ้นมาก อีกทั้ง ความ ชบเซาของตลาดหลักทรัพย์ของไทย ทำให้นักลงทุนต่างชาติชะลอการลงทุนในหลักทรัพย์เหลือ 79.4 พันล้านบาท หรือร้อยละ 1.7 ของ GDP และมีเงินทุนไหลออกเฉลี่ย 16.8 พันล้านบาท หรือร้อยละ 0.3 ของ GDP ในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤต ตามลำดับ อีกทั้งการลงทุนอื่นๆ มีการเคลื่อนย้ายออกสุทธิเป็นจำนวน มากถึง 570.8 และ 512.7 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.2 และ 10.8 ของ GDP ในช่วงเวลาดังกล่าว

(2) ขณะที่เกิดวิกฤต การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว เป็น 215.2 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 ของ GDP เนื่องจากประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ภายใต้กรอบความร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มาเป็นลำดับ ทำให้ต่างประเทศมีความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้น รวมทั้ง การลงทุนได้เปลี่ยนไปลงทุนในภาคธุรกิจพื้นฐานเป็นสำคัญ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 50 ของการลงทุนโดยตรงทั้งหมด หลังจากนั้น สภาพคล่องทางการเงินของธุรกิจเอกชนดีขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการนำเข้าเงินทุนจากบริษัทแม่เพื่อเสริมสภาพคล่องลดลง เป็นผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ลดลงเหลือ 183.9 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.9 ของ GDP ในช่วงหลังวิกฤต

3 บทสรุป

ในการวิเคราะห์ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจพบว่า ในช่วงก่อนวิกฤต เศรษฐกิจไทยมีภูมิคุ้มกันพอสมควร ทั้งในด้านการเปิดประเทศที่อยู่ในระดับที่ไม่มากเกินไป และการเกินดุลการค้าของรัฐบาล แต่มีปัญหาด้านหนี้ต่างประเทศระยะสั้นที่มีมากถึงร้อยละ 50 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด ภายหลังจากเกิดวิกฤตภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการเปิดประเทศเพื่อค้าขายมากขึ้น ขณะเดียวกันภาครัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยลงและจำเป็นต้องเร่งใช้จ่ายงบประมาณเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐขาดดุลการค้า อีกทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศและการค้าประกันหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมาก ประกอบกับที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยได้อาศัยเงินทุนจากต่างประเทศมาก ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ และการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่มีมากกว่าความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ส่งผลให้ประเทศไทยขาดภูมิคุ้มกันมากขึ้นในช่วงวิกฤตและหลังวิกฤต ดังนั้น ในการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจจึงควรให้ความสนใจกับเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 การบริหารจัดการการนำเข้าเงินลงทุนจากต่างประเทศ ควรมีการติดตามการนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศอย่างใกล้ชิดและอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศระยะสั้น เพื่อให้ฐานะการเงินของประเทศมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

3.2 การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคให้มีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้ในระดับที่เหมาะสม และมั่นคง จึงควรมีการดูแลในเรื่องการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับฐานะการคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก

1 ความนำ

การพัฒนาของประเทศไทยกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและ
ความได้เปรียบจากแรงงานราคาถูกเป็นฐานการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันความ
ได้เปรียบเริ่มมีแนวโน้มลดลงในขณะเดียวกันกลับต้องเผชิญกับการแข่งขันจากการเปิดเสรีทางการ
ค้า การกำหนดข้อตกลง กติกาการค้า รวมทั้งการนำฐานความรู้และนวัตกรรมทางเทคโนโลยี
สารสนเทศสมัยใหม่มาใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบในเวทีการค้าโลก ประเทศไทยได้มีความ
พยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การใช้
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อพัฒนาสินค้าให้มีคุณภาพและเพิ่มมูลค่าของสินค้าให้
สูงขึ้น เพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศยังคงมีขีดจำกัดใน
ด้านการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ดังจะเห็นได้จาก การจัดอันดับ
ความสามารถในการแข่งขันของสถาบันพัฒนาการจัดการระหว่างประเทศ (International
Institute for Management Development : IMD) ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย
โดยรวมในช่วงก่อนเกิดวิกฤตคือ ปี 2535 อยู่ในอันดับที่ 28 และลดลงมา อยู่ในอันดับที่ 32 ในปี
2539 ส่วนในช่วงวิกฤตปี 2541 ความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ลดลงมากถึง 9 อันดับ เมื่อ
เทียบกับปี 2539 คือ อยู่ในอันดับที่ 41 และถึงแม้ว่าจะเริ่มปรับตัวดีขึ้นในช่วงหลังวิกฤตปี 2542
และ 2543 คือ อยู่ในอันดับที่ 36 และ 35 ตามลำดับ แต่ในปี 2544 กลับลดลงมาอยู่ในอันดับที่
38 ซึ่งจะเห็นได้ว่าอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด และยังคง
อยู่ในอันดับท้ายๆ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย

การสร้างการแข่งขันทางเศรษฐกิจต้องการการ ปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์โลก
ด้วยการปรับปรุงสมรรถนะในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และบริการ ให้มีความเข้มแข็ง
บนพื้นฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างต่อเนื่อง ให้มีความได้เปรียบทั้งด้านราคาและ
คุณภาพ ซึ่งจะมีส่วนช่วยเพิ่มส่วนแบ่งการตลาด นำมาซึ่งรายได้ของประเทศที่เพิ่มขึ้น และเป็นส่วน
สำคัญในด้านการรักษาอัตราการสร้างการเจริญเติบโต การพึ่งตนเอง การมีภูมิคุ้มกัน ให้เกิดขึ้น
อย่างมั่นคงยั่งยืน

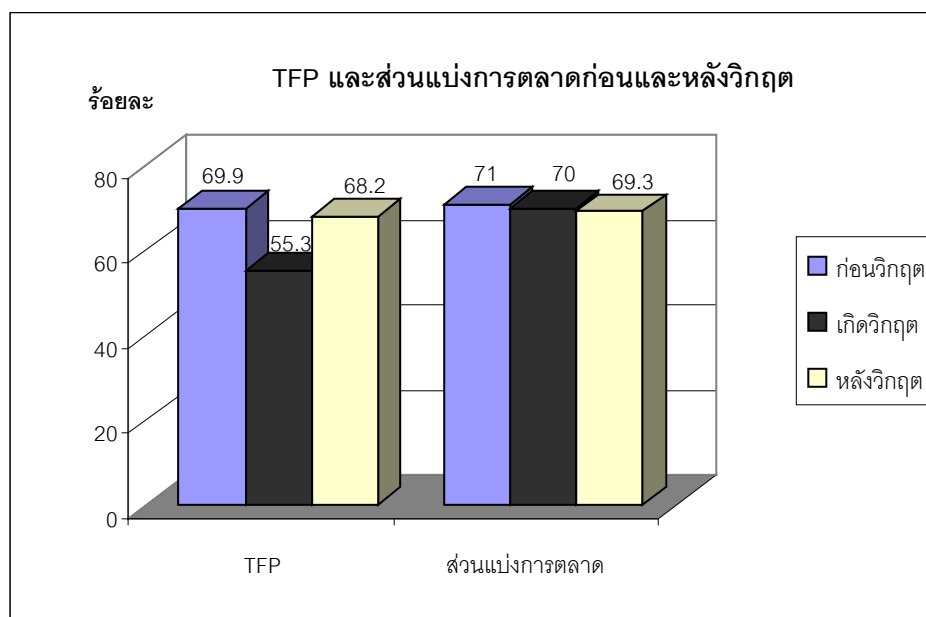
2

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะการณ์โลก หมายถึง ความสามารถของประเทศในการรับรู้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและนำมาปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างสมรรถนะ หรือขีดความสามารถในการแข่งขันให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการปรับตัวจะพิจารณาจาก ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรักษาความได้เปรียบทั้งราคาและคุณภาพของสินค้าไทย ส่วนดัชนีซึ่งชี้ถึง การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในการใช้ปัจจัยด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการ คือ ดัชนีวัด ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) และสัดส่วนของค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา

2. 1 ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงมากในช่วงวิกฤต และยังคงต้องการการปรับปรุงแม้ว่าวิกฤตจะผ่านพ้นไป

การปรับตัวและให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก เป็นสถานการณ์ที่ต้องการการปรับปรุงมาตั้งแต่ช่วงก่อนวิกฤต และในช่วงวิกฤตปรากฏว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ลดลงมาก เนื่องจากปัจจัยด้านประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) ซึ่งค่าดัชนีลดลงจากร้อยละ 69.9 เหลือเพียงร้อยละ 55.3 อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าประสิทธิภาพการผลิตรวมจะปรับตัวดีขึ้นหลังจากวิกฤตผ่านไป แต่ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังคงต้องการการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพราะยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในช่วงก่อนวิกฤต อันเป็นผลมาจากการลดลงของ ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก



ตารางที่ 1 ดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก

องค์ประกอบ	ช่วงเวลา	ดัชนี (%)				ระดับการพัฒนา			
		ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต	ช่วงวิกฤต	หลังวิกฤต	
		(2535-2539)	(2540-2541)	(2542-2543)	2544	(2535-2539)	(2540-2541)	(2542-2543)	2544
ดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก		65.85	60.13	64.24	n.a.	2.59	2.01	2.42	n.a.
- ประสิทธิภาพการผลิตรวม (FP)		69.89	55.29	68.18	n.a.	2.99	1.53	2.82	n.a.
- ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP		56.70	55.00	55.25	55.00	1.67	1.50	1.53	1.50
- ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก		70.95	70.10	69.28	69.30	3.10	3.01	2.93	2.93

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา เศษ.

หมายเหตุ : ระดับการพัฒนาความหมายของระดับการพัฒนา และดัชนีร้อยละ

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก

ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง

ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ดีขึ้น

ระดับ 2 (<3.0) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

2.2 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในบรรดา

ปัจจัยการผลิตทั้งหมด คือ ที่ดิน แรงงานทุน และประสิทธิภาพการผลิตรวมนั้น ปรากฏว่าทุนยังเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยก่อนวิกฤตมีการใช้ทุนในสัดส่วนที่สูงทำให้อัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 7.8 ประกอบกับการขยายตัวในอัตราที่สูงของการลงทุนในธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 8.1 ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ กิจกรรมส่วนใหญ่ได้ชะลอการผลิตสินค้าและบริการโดยมีการผลิตไม่เต็มกำลังการผลิต หรือมีการใช้ปัจจัยทุนแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจมากนัก แต่ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมได้ลดต่ำลงถึงร้อยละ 8 จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 2 อัตราการขยายตัวของ GDP ปัจจัยการผลิตและ TFP ปี 2535-2543

	2535-2539	2540-2541	2542-2543	2535-2543
อัตราการขยายตัวของ GDP (%)	8.12	-6.11	4.36	4.12
สัดส่วนการขยายตัวจากปัจจัยการผลิต				
- แรงงาน (Labor)	0.41	-0.22	0.53	0.29
- ที่ดิน (Land)	0.00	-0.01	-0.01	0.00
- ทุน (Capital)	7.77	2.21	2.54	5.37
- ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)	-0.06	-8.09	1.30	-1.54

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนากระจุกตัวอยู่ที่ภาครัฐและภาคเอกชน ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยของทั้งประเทศมีมูลค่า 3,930 ล้านบาท ในปี 2534 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.16 ของ GDP ได้เพิ่มขึ้นเป็น 5,000 ล้านบาท ในปี 2542 แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของ GDP กลับมีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.11 ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพโดยรวมของประเทศอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นอกจากนั้นงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนของภาครัฐ โดยปี 2540 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 95 ของทั้งหมด เทียบกับปี 2534 ที่มีสัดส่วน 90 ส่วนที่เหลือเป็นการลงทุนของธุรกิจเอกชน และองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงกำไร ซึ่งนอกจากจะมีสัดส่วนน้อยแล้วยังมีแนวโน้มลดลงอีกด้วย

ตารางที่ 3 สัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP

ปี	ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา (ล้านบาท)	สัดส่วนค่าใช้จ่าย/GDP	สัดส่วนการลงทุนของรัฐ (%)
2534	3,928	0.16	89.8
2536	4,473	0.14	93.1
2538	5,174	0.13	89.2
2539	5,528	0.12	N.A.
2540	4,811	0.10	95.5
2542	5,021	0.11	N.A.

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

หมายเหตุ : N.A. ไม่มีข้อมูล

(2) นักวิจัยส่วนใหญ่ทำงานวิจัยเป็นงานเสริมส่งผลให้การพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ยังต้องพึ่งต่างชาติ นักวิจัยทั้งประเทศในปี 2542 มีสัดส่วนเพียง 1.2 คนต่อประชากร 10,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นนักวิจัยที่ทำงานเต็มเวลาเพียงร้อยละ 40 ของทั้งหมด และเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีระดับเศรษฐกิจดีกว่าไทย จะมีสัดส่วนนักวิจัยสูงกว่าประเทศไทยอย่างมาก เช่น ญี่ปุ่นมีสัดส่วนถึง 71 คนต่อประชากร 10,000 คน ไต้หวันมี 46 คน และเกาหลีมีถึง 30 คน เป็นต้น

ตารางที่ 4 จำนวนนักวิจัยของไทย

รายการ	2530	2532	2534	2536	2538	2539	2540	2542
จำนวนนักวิจัยทำงานเต็มเวลาและบางเวลา	8,493	8,952	9,752	9,770	12,666	12,853	11,193	14,674
จำนวนนักวิจัยทำงานเต็มเวลา	5,539	4,738	6,141	6,513	6,899	6,038	4,409	7,851
นักวิจัยต่อประชากรหนึ่งหมื่นคน	1.0	0.85	1.1	1.12	1.16	1.00	0.72	1.25

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2 5 4 3)

จำนวนนักวิจัยที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำดังกล่าว และงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนาที่มีสัดส่วนต่อ GDP ลดลง ทำให้การพัฒนานวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ มีจำกัด โดยระหว่าง พ.ศ. 2539-2544 จำนวนการจดสิทธิบัตรในประเทศไทยประเภทการออกแบบ จะเป็นของคนไทยเพียง 1,122 ชิ้นหรือคิดเป็นร้อยละ 43 ของทั้งหมด และการจดทะเบียนสิทธิบัตรประเภทการประดิษฐ์จะเป็นของคนไทยเพียง 215 ชิ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นการจดทะเบียนของชาวต่างชาติ จึงเป็นเครื่องชี้วัดที่ชัดเจนว่าการปรับตัวของประเทศไทย ด้านการวิจัยและพัฒนายังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

ตารางที่ 5 จำนวนการจดทะเบียนสิทธิบัตรในประเทศไทยของดปไทยและดปต่างชาติ

หน่วย : ราย

ปี	การออกแบบ			การประดิษฐ์		
	ไทย	ต่างชาติ	รวม	ไทย	ต่างชาติ	รวม
2539	168	303	471	18	866	884
2540	176	249	425	22	684	706
2541	218	234	452	43	680	723
2542	81	125	206	29	363	392
2543	119	209	328	45	371	416
2544	360	360	720	58	738	796
รวม	1,122	1,480	2,602	215	3,702	3,917

ที่มา : กลุ่มงานคอมพิวเตอร์ กรมทรัพย์สินทางปัญญา

(3) การซื้อขายสินค้าผ่านระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ยังมีข้อจำกัด ปี 2544 มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งประเทศเพียง 1.0 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และกลุ่มคนที่ใช้อินเทอร์เน็ตในไทยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มวัยรุ่นหรือนักศึกษา คนไทยที่ซื้อสินค้าและบริการผ่านอินเทอร์เน็ตมีเพียง 3 หมื่นคน หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.0 ของจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหมด เนื่องจากผู้ซื้อสินค้าไม่มั่นใจในระบบการชำระเงิน และคุณภาพของสินค้าที่จะสั่งซื้อ และนักธุรกิจส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ซื้อสินค้าและบริการในอินเทอร์เน็ตกับประเทศอื่นๆ จะเห็นได้ว่า ในปี 2544 สหรัฐอเมริกามีสัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตและผู้ซื้อสินค้าและบริการมากที่สุด โดยมีสัดส่วนผู้ซื้อสินค้าและบริการถึงประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ขณะที่ประเทศในเอเชีย ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านอินเทอร์เน็ตสูงที่สุด มีสัดส่วนผู้ซื้อสินค้าและบริการร้อยละ 33 ขณะที่ไทยมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ

**ตารางที่ 6 สัดส่วนจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตต่อประชากร
และสัดส่วนผู้ซื้อสินค้าและบริการบนอินเทอร์เน็ตต่อผู้ใช้อินเทอร์เน็ต**

หน่วย : ร้อยละ

ปี ประเทศ	ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ¹		ผู้ซื้อสินค้าและบริการ ²	
	2543	2544	2543	2544
สหรัฐอเมริกา	29.6	37.5	45.5	52.5
สิงคโปร์	19.0	21.6	26.3	33.2
ญี่ปุ่น	8.5	10.2	13.7	18.2
มาเลเซีย	3.6	5.0	7.0	8.8
ไทย	1.3	1.7	2.3	3.0

ที่มา : International Data Corporation (IDC)

2.3 การเปิดประเทศมีพื้นฐานที่ไม่เข้มแข็งเพราะสินค้าส่งออกหลักสู้คู่แข่งไม่ได้

ระดับการเปิดประเทศที่พิจารณาจากสัดส่วนมูลค่าสินค้าและบริการส่งออกและนำเข้าต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 70 ในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเป็นร้อยละ 87 เมื่อเกิดวิกฤตในปี 2541 และร้อยละ 107 หลังจากวิกฤตแล้วสองปี ทั้งนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างต่อเนื่องมากกว่า 3 ทศวรรษ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศคู่แข่งทางการค้าของไทย คือ มาเลเซียและฟิลิปปินส์ เมื่อเทียบกับประเทศที่มีเศรษฐกิจแข็งแกร่งกว่าไทยมาก เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาที่มีค่าดัชนีการเปิดประเทศเพียงร้อยละ 20 และร้อยละ 26 หรือแม้แต่เกาหลีใต้ที่เกิดวิกฤตใกล้เคียงกับประเทศไทยและฟื้นตัวได้เร็วกว่าก็มีค่าดัชนีการเปิดประเทศเพียงร้อยละ 87 ดังนั้นระดับการเปิดประเทศมากขึ้นน่าจะมีความเสี่ยงที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขาดความสมดุลและมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกมากขึ้น

ตารางที่ 7 ระดับการเปิดประเทศของระบบเศรษฐกิจไทยเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าและคู่แข่ง

ประเทศ	ก่อนวิกฤติ		วิกฤติ		หลังวิกฤติ		อัตราการขยายตัว (%) 2538-2543
	2538	2539	2540	2541	2542	2543	
สหรัฐฯ	23	24	24	24	24	26	11
ญี่ปุ่น	17	19	20	20	18	20	20
เกาหลีใต้	62	63	70	86	78	87	41
มาเลเซีย	192	182	185	207	218	231	20
ไทย	76	70	79	87	89	107	41
อินโดนีเซีย	54	52	56	93	62	69	28
ฟิลิปปินส์	81	90	108	110	101	106	31

หมายเหตุ : ระดับการเปิดประเทศ = (มูลค่าการส่งออกและนำเข้าสินค้าและบริการ/GDP) x 100

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลเบื้องต้นของ WTO

การเปิดประเทศมากขึ้นดังกล่าวสวนทางกับความสามารถในการแข่งขันที่มีแนวโน้มลดลง เพราะมูลค่าการส่งออกของไทยที่เพิ่มขึ้นจาก 57.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ. 2538) เป็น 58.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ภายหลังวิกฤต (พ.ศ. 2542) นั้น แต่ยังคงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.02 ของมูลค่าการส่งออกในตลาดโลก และยิ่งต่ำกว่าเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดให้ได้ถึงร้อยละ 1.1 ของทั้งหมด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงอันดับการค้ำระหว่างประเทศของไทยในตลาดโลกก็พบว่า มีแนวโน้มลดลงจากอันดับที่ 20 ในปี 2538 มาอยู่อันดับที่ 24 เมื่อเกิดวิกฤตในปี 2541 และกลับขึ้นมาอยู่อันดับที่ดีขึ้นในปี 2542 คือ อันดับที่ 23 ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านและคู่แข่งทางการค้าสามารถช่วงชิงส่วนแบ่งการตลาดในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเทศจีน มาเลเซีย และเวียดนาม

ตารางที่ 8 มูลค่าส่งออก และส่วนแบ่งการตลาดของไทย

ประเทศ	มูลค่าการส่งออก (พันล้านเหรียญสหรัฐ)							ส่วนแบ่งการตลาด (%)						
	ก่อนวิกฤต		วิกฤต		หลังวิกฤต			ก่อนวิกฤต		วิกฤต		หลังวิกฤต		
	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
สิงคโปร์	118.20	125.10	125.00	110.00	114.70	137.80	121.70	2.33	2.36	2.26	2.02	2.01	2.14	1.98
มาเลเซีย	73.70	78.20	78.70	73.30	84.50	98.10	88.50	1.45	1.48	1.42	1.35	1.48	1.53	1.44
ไทย	57.20	55.70	57.40	54.50	58.40	69.10	64.20	1.13	1.05	1.04	1.00	1.02	1.07	1.04
ฟิลิปปินส์	17.40	20.50	25.80	29.50	36.60	39.80	33.60	0.34	0.39	0.45	0.54	0.64	0.62	0.55
จีน	148.90	151.20	182.90	183.60	195.20	249.30	266.20	2.94	2.86	3.30	3.37	3.42	3.88	4.32
เวียดนาม	5.60	7.50	9.20	9.40	11.50	14.40	15.10	0.11	0.14	0.17	0.17	0.20	0.22	0.25

ที่มา : กรมเศรษฐกิจพาณิชย์

2. 4 ความสามารถในการแข่งขันลดลงเพราะสินค้าหลักเสียเปรียบคู่แข่ง ภาคการผลิตของไทย โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมได้ปรับตัวสู่การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งยังไม่สามารถแข่งขันได้กับประเทศคู่แข่ง เนื่องจากมีความเสียเปรียบทั้งด้านคุณภาพและราคาในตลาดโลก และเมื่อวิเคราะห์จากดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Reveal Comparative Advantage : RCA)^{1/} ในตลาดหลักๆ ของประเทศไทย คือ ตลาดสหรัฐอเมริกา ตลาดยุโรป ตลาดญี่ปุ่นสรุปได้ดังนี้

(1) **ตลาดสหรัฐอเมริกา สินค้าที่เสียเปรียบ คือ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ** สินค้าที่ส่งออกไปตลาดสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี โดยรวมนอกจากจะสู้ประเทศคู่แข่งไม่ได้อยู่แล้ว กลับมีแนวโน้มเสียเปรียบคู่แข่งมากขึ้น โดยดัชนี RCA ลดลงจากร้อยละ 87 ในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 86 ในปี 2543 เนื่องจากสินค้า เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องจักรกลแข่งขันได้น้อยลง อย่างไรก็ตามสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร สินค้าที่ใช้แรงงาน ยังคงมีความได้เปรียบและสินค้าเกษตรกรรมมีความได้เปรียบเพิ่มขึ้น

^{1/} RCA Index แสดงความสามารถในการส่งออกของประเทศ โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

RCA มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของไทย/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของไทย*100
มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของโลก/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของโลก

ตารางที่ 10 ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าไทยในตลาดสหรัฐอเมริกา

กลุ่มสินค้า	ก่อนวิกฤติ		วิกฤติ		หลังวิกฤติ	
	2535	2539	2540	2541	2542	2543
1. สินค้าเกษตรกรรม	351.37	440.71	389.94	407.45	418.16	519.78
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	292.74	194.34	183.66	192.85	215.47	201.02
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	176.07	149.06	145.58	141.12	151.06	164.24
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	73.11	87.59	91.27	88.44	85.51	86.35
เครื่องใช้ไฟฟ้า	178.00	143.07	167.63	150.63	140.65	130.44
เครื่องอิเล็กทรอนิกส์	169.59	216.32	217.83	232.33	223.34	212.60
นาฬิกา กล้องถ่ายรูป เลนส์	152.71	147.03	118.18	105.15	102.97	141.03
เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	10.71	32.66	29.03	22.37	23.61	28.18

หมายเหตุ : ค่าดัชนี RCA มากกว่า 100 แสดงว่าประเทศไทยได้เปรียบคู่แข่ง และมีผลตรงกันข้ามถ้าค่าดัชนีลดลง

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

(2) ตลาดยุโรป สินค้าที่เสียเปรียบคือ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีโดยรวมยังคงเสียเปรียบประเทศคู่แข่ง เพราะดัชนี RCA มีค่าเพียงร้อยละ 93 ในปี 2543 แต่มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น เมื่อเทียบกับปี 2539 ที่มีค่าดัชนีเพียงร้อยละ 80 ทั้งนี้เพราะสินค้าเครื่องจักรกลและส่วนประกอบยังเสียเปรียบประเทศคู่แข่งค่อนข้างมาก โดยมีค่าดัชนี RCA ลดลงจาก ร้อยละ 33 ในปี 2539 เหลือเพียง ร้อยละ 32 ในปี 2543 นอกจากนี้สินค้าเกษตรกรรมถึงแม้จะยังคงได้เปรียบ แต่ก็มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2535 มาโดยลำดับ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันในอนาคต

ตารางที่ 11 ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าไทยในตลาดสหภาพยุโรป

กลุ่มสินค้า	ก่อนวิกฤติ		วิกฤติ		หลังวิกฤติ	
	2535	2539	2540	2541	2542	2543
1. สินค้าเกษตรกรรม	325.39	264.71	230.53	253.13	237.54	253.43
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	156.51	124.32	112.12	116.19	113.04	124.17
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	220.13	168.68	177.84	167.58	161.16	178.52
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	47.31	80.54	83.82	86.86	87.91	92.84
เครื่องใช้ไฟฟ้า	139.59	147.22	147.94	160.78	153.80	173.31
เครื่องอิเล็กทรอนิกส์	117.48	277.96	254.05	231.25	225.77	223.39
นาฬิกา กล้องถ่ายรูป เลนส์	226.49	356.28	333.79	308.88	319.91	345.05
เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	11.88	32.87	41.40	39.63	30.01	31.65

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

(3) ตลาดญี่ปุ่น สินค้าที่เสียเปรียบคือ สินค้าที่ใช้แรงงาน^{2/} ญี่ปุ่นซื้อสินค้าจากประเทศไทยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมด สินค้าที่ใช้แรงงานที่มีค่าดัชนี RCA เพียงร้อยละ 92 ในปี 2543 ไกล่เคียงกับปี 2539 ช่วงก่อนวิกฤต อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักของไทยและสินค้าเกษตรกรรมแล้วพบว่า ประเทศไทยยังมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย

ตารางที่ 12 ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าไทยในตลาดญี่ปุ่น

กลุ่มสินค้า	ก่อนวิกฤต		วิกฤต		หลังวิกฤต	
	2535	2539	2540	2541	2542	2543
1. สินค้าเกษตรกรรม	250.16	206.74	209.59	195.49	195.31	210.86
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	220.32	202.09	202.45	192.01	179.06	211.04
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	107.93	91.25	91.62	83.08	86.37	92.22
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	102.01	111.43	116.36	116.62	121.87	134.77
เครื่องใช้ไฟฟ้า	237.48	214.61	205.81	207.28	225.96	253.08
เครื่องอิเล็กทรอนิกส์	224.74	165.96	175.90	161.37	140.26	140.03
นาฬิกา กล้องถ่ายรูป เลนส์	152.03	194.31	180.77	174.49	171.26	194.93
เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	38.82	47.31	50.75	45.07	65.33	65.37

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

2.5 ราคาสินค้าส่งออกของไทยเสียเปรียบราคาสินค้าในตลาดโลกทำให้เสียเปรียบ

ประเทศคู่แข่งทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยมีแนวโน้มสู่ประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ เนื่องจากดัชนีสัดส่วนราคาสินค้าส่งออกต่อราคาสินค้านำเข้าหรืออัตราการค้า (Term of Trade) ลดลงจากร้อยละ 98 ในช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ. 2539) เหลือร้อยละ 94 เมื่อเกิดวิกฤต และร้อยละ 89 ภายหลังวิกฤต ในขณะที่ประเทศมาเลเซียยังมีสัดส่วนเกินร้อยละ 100 และประเทศฟิลิปปินส์มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 98 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 176 ในปี 2543 การเร่งรัดส่งออกยิ่งเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ขาดดุลการค้ามากขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ตารางที่ 13 อัตราการค้า (Term of Trade)

ปีฐาน : 2533

ประเทศ	ก่อนวิกฤต		วิกฤต		หลังวิกฤต	
	2538	2539	2540	2541	2542	2543
สหรัฐอเมริกา	101.66	101.23	102.35	105.39	103.15	98.38
ญี่ปุ่น	109.43	104.50	99.09	105.58	104.61	95.37
เกาหลีใต้	98.51	93.70	91.25	93.43	86.28	79.33
มาเลเซีย	106.90	107.70	108.40	109.90	110.50	101.70
ไทย	100.00	98.02	98.59	93.16	94.30	88.70
ฟิลิปปินส์	99.90	97.90	102.80	160.20	180.90	175.60

ที่มา : WTO

^{2/} สินค้าที่ใช้แรงงาน ได้แก่ สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน ดอกไม้ใบไม้และต้นไม้ประดิษฐ์ รองเท้าและชิ้นส่วน หนังสือและผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์และหนังสือพิมพ์อัด เครื่องกีฬาและเครื่องเล่นเกม

๓ บทสรุป

การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก หรือขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต้องการการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตเกิดขึ้นจากการเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะปัจจัยทุนเป็นหลัก ส่วนปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยด้านเทคโนโลยียังอยู่ในระดับต่ำ การปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังอยู่ในระดับต่ำทั้งในด้านการวิจัยและการพัฒนา จำนวนนักวิจัย และทรัพยากรเส้นทางปัญญา การปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ของโลกในอนาคต ควรให้ความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

3.1 การปรับกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ นำความรู้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาพัฒนาการผลิตเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ โดยมุ่งพัฒนารูปแบบคุณภาพ และมาตรฐานของสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาด ตลอดจนปรับปรุงระบบบริหารจัดการที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มผลิตภาพโดยรวมของประเทศให้สูงขึ้น

3.2 ส่งเสริมการส่งออกในกลุ่มสินค้าที่มีศักยภาพ และการแสวงโอกาสในการเจาะตลาดส่งออกใหม่ๆ และส่งเสริมการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการตลาด จะช่วยรักษาส่วนแบ่งของสินค้าไทยในตลาดหลักและเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลกโดยรวมมากขึ้น

3.3 การใช้งบประมาณการวิจัยและพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยืดอายุการวิจัยและพัฒนาในระดับพื้นฐานให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น และสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนวิจัย และพัฒนาจะช่วยสร้างความเข้มแข็งและช่วยให้ประเทศสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกได้ดีขึ้น

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ

1 ความนำ

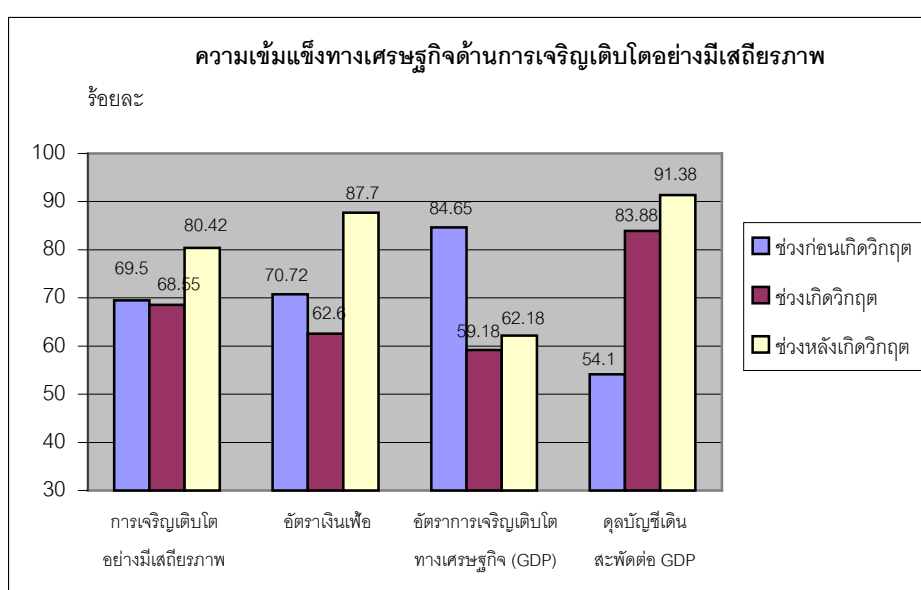
เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่พอเพียงในการรองรับ การจ้างงาน และเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อคนให้สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องระมัดระวังมิให้การเจริญเติบโตนั้น เป็นปัญหาต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาสินค้าที่สูงขึ้นมากจนประชาชนได้รับความเดือดร้อน การใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศจนเกิดผลกระทบต่อทุนสำรองระหว่างประเทศและความมั่นคงของค่าเงินบาท ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ เพื่อให้ประชาชนมีงานทำ มีรายได้สำหรับซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ มีการลงทุนในการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนช่วยเพิ่มรายได้แก่เจ้าของปัจจัยการผลิตในทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งการเพิ่มรายได้ให้ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับประชาชน

2 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ หมายถึง ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและความมั่นคง มีการจ้างงานเต็มที่ มีเสถียรภาพด้านราคา ด้านการเงิน และด้านการค้าระหว่างประเทศ การประเมินความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในด้าน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ จะพิจารณาจากตัวชี้วัดซึ่งแสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการผลิตสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นในประเทศ หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product : GDP) อันจะมีผลกระทบต่ออัตราการว่างงานของกำลังแรงงาน และรายได้ของประชาชน สำหรับในด้านเสถียรภาพนั้น การเจริญเติบโตจะต้องไม่มีผลทำให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ารายได้ประชาชนที่เพิ่มขึ้น และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องไม่นำไปสู่ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด ดังนั้นเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตจึงต้องพิจารณาควบคู่พร้อมกันไป ตัวชี้วัดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งจึงประกอบด้วยเสถียรภาพภายในและภายนอกคือ ดัชนีราคาผู้บริโภคและดุลบัญชีเดินสะพัดตามลำดับ

2.1 เศรษฐกิจเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพหลังจากเกิดวิกฤต

เศรษฐกิจไทย 5 ปี ในช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ.2535-2539) ขยายตัวในอัตราที่สูง ในขณะที่มีปัญหาขาดเสถียรภาพมากในด้านของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เมื่อเกิดวิกฤตทางด้านการเงินที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมจนเศรษฐกิจถดถอยถึงขั้นหดตัวและอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ทำให้การเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจลดลง เมื่อวิกฤตได้ผ่านพ้นไปจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว ระดับของเงินเฟ้อลดลง และดุลบัญชีเดินสะพัดที่ปรับตัวเกินดุลเป็นผลให้การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในระดับที่ดีขึ้นคืออยู่ในระดับ 4.04 เปรียบเทียบกับ 2.86 ในช่วงวิกฤต อย่างไรก็ตามระดับของการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพได้เปลี่ยนแปลงลดลงอยู่ที่ระดับ 3.58 ในปี 2544 เนื่องจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลน้อยลง และเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าปี 2543



ตารางที่ 1 ดัชนีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

องค์ประกอบ	ช่วงเวลา	ดัชนี (%)				ระดับการพัฒนา			
		ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต (2535-2539)	ช่วงวิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต	
				(2542-2543)	2544			(2542-2543)	2544
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ		69.50	68.55	80.42	75.76	2.95	2.86	4.04	3.58
- อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP)		84.65	59.18	62.18	60.18	4.47	1.92	2.21	2.02
- อัตราเงินเฟ้อ		70.72	62.60	87.20	83.6	3.07	2.26	4.77	4.36
- ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP		54.10	83.88	91.38	83.5	1.41	4.39	5.00	4.35

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก

ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง

ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ดีขึ้น

ระดับ 2 (<3.0) = ต่ำกว่าร้อยละ 70 = ต้องปรับปรุง

2.2 เศรษฐกิจยังฟื้นตัวในระดับต่ำทำให้การจ้างงานและรายได้ของประชาชนมีน้อยกว่าช่วงก่อนวิกฤต

(1) ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นช่วงที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับดี เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองมีความมั่นคงสูงเป็นที่มั่นใจของนักลงทุนจากต่างประเทศ ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น ราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยปรับตัวลดลง และค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับการดำเนินนโยบายเสรีทางการเงินทำให้เงินลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามายังประเทศไทยจำนวนมาก เป็นผลให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 8.1 ต่อปี ภาคเศรษฐกิจที่เป็นตัวจุดให้เศรษฐกิจขยายตัวสูง คือ ภาคอุตสาหกรรม การสาธารณสุข โภค ได้แก่ ไฟฟ้าและประปา และภาคการคมนาคมและขนส่ง ที่มีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยถึงร้อยละ 10 ต่อปี เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2541) เศรษฐกิจได้หดตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.9 ต่อปี ภาคเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม คือ ภาคการก่อสร้างที่หดตัวถึงร้อยละ 32 ต่อปี เนื่องจากการลงทุนจากต่างประเทศในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองนั้น ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในกิจการอสังหาริมทรัพย์และเงินออกนอกประเทศ เมื่อเกิดวิกฤต ภาคการเงินและการธนาคารมีอัตราการหดตัวเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี เพราะเกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) สูง ตามด้วยภาคการค้าและภาคอุตสาหกรรมที่หดตัวร้อยละ 8.8 และร้อยละ 4.8 ต่อปี ตามลำดับ ภายหลังเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวโดยมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 3.6 ต่อปีนั้น ภาคการผลิตทุกด้านเริ่มขยายตัวสูงขึ้น ยกเว้นภาคการเงินและการธนาคารที่ยังคงหดตัวร้อยละ 12.3 เนื่องจากการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายดียังคืบหน้าได้ช้า ส่วนภาคการก่อสร้างยังคงหดตัวร้อยละ 6.4 เพราะภาคการผลิตยังมีกำลังการผลิตส่วนเกินเหลืออยู่พอสมควร ทำให้การก่อสร้างโรงงานต่างๆ ชะลอตัว

(2) ในช่วงที่เศรษฐกิจมีอัตราการเจริญเติบโตสูงนั้น ประชาชนมีงานทำอย่างทั่วถึง โดยอัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำคือร้อยละ 2.8 ในปี 2535 อัตราการว่างงานได้ลดต่ำลงไปเหลือเพียงร้อยละ 1.53 ในปี 2539 จนเกิดภาวะตลาดแรงงานตึงตัวและบุคลากรบางอาชีพเริ่มขาดแคลน เช่น แพทย์ พยาบาลและวิศวกร เมื่อเกิดวิกฤตในปี 2540 นั้น การจ้างงานจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในปี 2541 โดยอัตราการว่างงานได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.36 ของกำลังแรงงานก่อนจะค่อยๆ ลดลงหลังวิกฤตผ่านพ้นไปเหลือเพียงร้อยละ 3.23 ในปี 2544 หรือคิดเป็นจำนวนคนว่างงาน 1.0 ล้านคน นอกจากนั้นผลกระทบจากวิกฤตทำให้รายได้ประชาชาติที่แท้จริงเฉลี่ยต่อคนลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยลดลง จาก 50,950 บาทในปี 2539 เหลือเพียง 43,750 บาท ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเป็น 48,430 ในปี 2544 ตามภาวะการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.6 ต่อปีภายหลังวิกฤตนั้น ยังไม่ช่วยให้เกิดการจ้างงานได้เต็มที่ และยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีรายได้กลับสู่ระดับเดียวกับก่อนเกิดวิกฤต

ตารางที่ 2 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การว่างงาน และรายได้ประชาชาติที่แท้จริง

รายการ	2535	2539	2540	2541	2544	อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)		
						ก่อนวิกฤต (2535-2539)	วิกฤต (2540-2541)	หลังวิกฤต (2542-2544)
1. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	8.3	5.9	-1.4	-10.5	1.8	8.16	-5.94	3.62
- การเกษตร	4.8	3.6	0.4	-1.4	4.9	3.32	-1.21	2.83
- อุตสาหกรรม	11.3	6.9	0.9	-10.8	6.0	10.16	-4.80	6.56
- ไฟฟ้าและประปา	13.7	14.0	3.7	5.8	9.9	10.35	2.55	6.41
- ก่อสร้าง	2.6	6.7	7.0	-25.6	-9.4	7.83	-31.95	-6.40
- การค้า	4.8	9.7	1.5	-3.6	3.7	6.65	-8.85	2.73
- คมนาคมและขนส่ง	11.2	12.2	11.7	4.7	7.8	11.47	-2.18	5.81
- การเงินการธนาคาร	30.2	6.3	3.6	-11.7	-5.6	15.70	-21.03	-12.32
2. อัตราการว่างงาน	2.82	1.53	1.5	4.36	3.23	-12.2	190.7	-9.4
3. รายได้/คน (บาท)	38,970	50,950	49,640	43,750	48,430	6.70	-7.20	3.50

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. 3 เศรษฐกิจขยายตัวเป็นผลดีต่อภาคการผลิตและผู้ประกอบการ ในขณะที่ผู้มีรายได้จากทรัพย์สินยังเดือดร้อน

(1) ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ค่าตอบแทนแรงงานมีสัดส่วนร้อยละ 38 ของรายได้ประชาชาติทั้งหมดและมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 15.3 ต่อปี ในขณะที่กำไรของนิติบุคคล และรายได้จากทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของรายได้ทั้งหมดมีอัตราการขยายตัวระหว่างร้อยละ 15-20 ต่อปี จึงเป็นสามปัจจัยหลักที่ช่วยให้รายได้ประชาชาติ ณ ราคาประจำปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.2 ต่อปี แต่เมื่อเกิดวิกฤต (พ.ศ. 2540-2541) รายได้ประชาชาติได้ลดลงร้อยละ 1.2 นั้น เป็นผลมาจากผู้ประกอบการนิติบุคคลเอกชนมีกำไรลดลงถึงร้อยละ 37

(2) เศรษฐกิจฟื้นตัวในปี พ.ศ. 2542-2543 ทำให้กำไรของนิติบุคคลกลับมาขยายตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 6.3 และเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้รายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตราสูงถึงร้อยละ 4.5 แต่ประชาชนที่มีรายได้จากทรัพย์สินกลับมีรายได้ลดลงถึงร้อยละ 25.3 เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยลดลงมาก โดยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนลดจากร้อยละ 6.0 เหลือเพียงร้อยละ 4-4.75 ต่อปี ในปี 2544 ดังนั้นภายหลังจากวิกฤตประชาชนที่พึ่งรายได้จากดอกเบี้ยจึงเป็นกลุ่มที่ยังคงประสบกับความเดือดร้อนอยู่

ตารางที่ 3: โครงสร้างแหล่งของรายได้ และอัตราเพิ่ม เปรียบเทียบตามระยะเวลา ก่อน และหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

หน่วย : %

	โครงสร้างแหล่งของรายได้ (%)			อัตราเพิ่ม (%)		
	ก่อนวิกฤต	เกิดวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	เกิดวิกฤต	หลังวิกฤต
	2536-2539	2540-2541	2542-2543	2536-2539	2540-2541	2542-2543
1. ค่าตอบแทนแรงงาน	38.22	42.58	43.10	15.28	3.21	3.54
2. ผลตอบแทนจากที่ดิน ทุน และการประกอบการ	63.99	59.62	59.35	10.26	-4.10	5.56
2.1 รายได้จากการประกอบการที่มีใช้นิติบุคคล	34.49	33.71	38.83	4.68	4.64	8.28
2.2 กำไรของนิติบุคคล	15.06	8.51	10.41	15.03	-37.01	63.12
2.3 รายได้จากทรัพย์สินของครัวเรือน รัฐบาล และเงินโอนนิติบุคคล	14.44	17.39	10.11	20.82	3.45	-25.35
หัก ดอกเบี้ยหนี้บริโภครของครัวเรือน	1.61	1.73	0.96	21.60	-7.96	-21.46
หัก ดอกเบี้ยหนี้สาธารณะ	0.59	0.47	1.50	-27.62	41.97	85.34
3. รายได้ประชาชาติ	100.00	100.00	100.00	12.25	-1.20	4.57

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. 4 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจพึ่งพาเฉพาะด้านการใช้จ่าย

(1) ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2535-2539) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาศัยการขยายตัวของการบริโภคและการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนเป็นหลัก โดยการบริโภคมีสัดส่วนร้อยละ 63 ของ GDP มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 7.3 ต่อปี ในขณะที่การลงทุนซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 42 ของ GDP มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10 ส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2541) การลงทุนของภาคเอกชนลดลงถึงร้อยละ 41 ได้จุดให้การลงทุนโดยรวมของประเทศลดลงถึงร้อยละ 32 และทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติลดลงร้อยละ 5.9

(2) หลังการเกิดวิกฤตการบริโภคของภาครัฐและเอกชนที่ยังมีสัดส่วนร้อยละ 63 ของ GDP ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3 จึงเป็นปัจจัยหลักที่หนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัว ส่วนการลงทุนที่ลดลงมากในช่วงวิกฤตทำให้มีมูลค่าเหลือเพียงร้อยละ 20 ของ GDP หรือลดลงจากช่วงก่อนวิกฤตถึงครึ่งหนึ่ง นั่นมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 1.1 ต่อปี ดังนั้น จึงไม่สามารถช่วยเหลือให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตในระดับเดียวกับช่วงก่อนวิกฤต และอัตราการขยายตัวของการบริโภคอาจจะไม่มีความยั่งยืน และอาจมีความเสี่ยงที่จะลดลงได้ เนื่องจากประชาชนยังคงว่างงานถึง 1.0 ล้านคน และผู้ที่อาศัยรายได้จากทรัพย์สินมีรายได้ลดลง และภาครัฐอาจจะมีขีดจำกัดในการกระตุ้นการบริโภคหรือการใช้จ่ายของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4 : โครงสร้างการใช้จ่าย และอัตราเพิ่ม เปรียบเทียบตามระยะเวลา ก่อน หลังวิกฤตเศรษฐกิจ

หน่วย : %

	โครงสร้างแหล่งของรายได้ (%)			อัตราเพิ่ม (%)		
	ก่อนวิกฤต	เกิดวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	เกิดวิกฤต	หลังวิกฤต
	2536-2539	2540-2541	2542-2543	2536-2539	2540-2541	2542-2543
การบริโภค	63.1	63.0	63.1	7.3	-5.5	4.3
ภาครัฐบาล	8.2	8.9	9.4	8.5	0.5	2.9
ภาคเอกชน	54.9	54.1	53.8	7.1	-6.4	4.6
การลงทุน	41.6	28.1	19.8	9.9	-32.4	1.1
ภาครัฐบาล	9.0	10.5	7.9	19.1	-9.3	-6.5
การก่อสร้าง	6.9	8.1	5.8	19.5	-8.0	-12.6
เครื่องจักร เครื่องมือ	2.2	2.3	2.2	17.7	-13.6	13.9
ภาคเอกชน	32.6	17.7	11.9	7.5	-41.4	7.0
การก่อสร้าง	13.2	5.0	2.7	4.3	-49.7	-4.8
เครื่องจักร เครื่องมือ	19.3	12.6	9.2	9.8	-35.9	11.7
ส่วนเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงคลัง	0.8	-1.2	0.3	110.3	4518.3	-306.9
ดุลการบริการ	2.2	3.9	4.6	22.1	27.5	-2.8
ส่งออก	9.1	11.6	12.2	11.8	7.2	1.0
นำเข้า	6.9	7.7	7.6	12.4	-1.0	3.5
ดุลการค้า	-7.0	4.6	11.2	36.5	-411.7	0.6
ส่งออก	35.0	38.6	49.2	7.3	7.9	16.8
นำเข้า	42.0	34.0	38.0	11.1	-19.3	22.5
ดุลบัญชีเดินสะพัด	-4.8	8.5	15.8	47.4	413.8	-0.4
รายจ่ายประชาชาติ	100.7	98.4	99.1	6.9	-6.0	4.6
บวก : ค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ	-0.7	1.6	0.9	-154.4	3.9	28.0
ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	100.0	100.0	100.0	8.1	-5.9	4.5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. 5 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตอยู่ในระดับมั่นคงทั้งเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ : อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.0

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 ต่อปี เนื่องจากราคาสินค้าในหมวดอาหารและพลังงานเพิ่มขึ้น และเมื่อเกิดวิกฤตราคาสินค้าได้รับผลกระทบจากการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงร้อยละ 37.3 จาก 25.5 บาทเป็น 35 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ราคาสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 โดยเฉพาะราคานำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงประกอบกับราคาสินค้าเกษตรในประเทศเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 6.8 ต่อปี เงินเฟ้อเริ่มมีเสถียรภาพดีขึ้นภายหลังวิกฤตโดยมีอัตราขยายตัวเพียงร้อยละ 1.0 ต่อปี ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการรักษาระดับราคาสินค้าไม่ให้เพิ่มเกินร้อยละ 3 ต่อปี ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชนยังไม่มั่นใจกับภาวะเศรษฐกิจ จึงใช้จ่ายเท่าที่จำเป็น ดังเห็นได้จาก

ราคาผู้บริโภคพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.3 เทียบกับช่วงเกิดวิกฤตที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.9 ในขณะที่ราคาอาหารและพลังงานไม่เปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 5 ดัชนีราคาผู้บริโภค ณ ราคابัญชา 2537

ปี	อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				
	ราคาผู้บริโภคพื้นฐาน	อาหารและพลังงาน	อาหาร	พลังงาน	ราคาผู้บริโภคทั่วไป
2535	4.14	4.10	5.40	-1.86	4.07
2536	4.86	-0.62	-0.84	0.10	3.37
2537	5.26	4.38	5.49	-0.40	5.04
2538	5.30	8.20	9.10	5.50	5.80
2539	5.13	7.76	9.07	3.03	5.86
เฉลี่ย	4.94	4.76	5.64	1.27	4.83
2540	4.70	8.75	8.49	9.66	5.54
2541	7.16	11.12	12.63	11.24	8.12
เฉลี่ย	5.93	9.93	10.56	40.45	6.83
2542	1.77	-4.61	-4.68	-4.30	0.31
2543	0.47	3.35	-1.59	15.45	1.09
2544	1.3	1.3	1.5	5.6	1.6
เฉลี่ย	1.3	0.01	-1.59	5.58	1.0

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ : ราคาผู้บริโภคพื้นฐาน หมายถึง ดัชนีราคาผู้บริโภคที่ไม่รวมหมวดอาหารสดและพลังงาน

สำหรับเสถียรภาพภายนอกประเทศที่วัดจากดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP นั้น พบว่าประเทศไทยมีปัญหาขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2535 อัตราการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP มีค่าร้อยละ 5.5 และขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8 ในปี 2539 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 9 ของ GDP ในระยะเดียวกัน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และทำให้ประเทศไทยถูกโจมตีค่าเงินบาท ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตและประเทศไทยประกาศลดค่าเงินบาทในปี 2540 ทำให้มูลค่าการส่งออกในปี 2541 เพิ่มขึ้นร้อยละ 21.8 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าลดลงร้อยละ 10.5 ทำให้ประเทศไทยเกินดุลการค้าถึง 5 แสนล้านบาทหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.9 ของ GDP ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลถึงร้อยละ 12.9 ของ GDP ในปี 2541 เป็นปีแรกหลังจากขาดดุลติดต่อกันมานานและยังคงเกินดุลโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ภายหลังวิกฤต อย่างไรก็ตามการเกินดุลบัญชี

เดินสะพัดได้เริ่มต้นลดลงเหลือเพียงร้อยละ 7.6 และร้อยละ 5.4 ในปี 2543 และ 2544 ตามลำดับ ก่อนเกิดวิกฤตประเทศไทยมีทุนสำรองคิดเป็นมูลค่าถึง 38,725 ล้านเหรียญ หรือคิดเป็นมูลค่าสินค้าเข้าถึง 6.5 เดือน สูงกว่าประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย การนำ

เงินทุนสำรองออกไปปกป้องค่าเงินบาทในปี 2540 ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาเสริมเป็นผลให้ภายหลังวิกฤตทุนสำรองมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 33,000 ล้านเหรียญเทียบเท่ามูลค่าสินค้านำเข้า 6 เดือน ในปี 2544

ตารางที่ 6 สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP และทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ

รายการ	2535	2539	2540	2541	2542	2543	2544
1) สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัด (%)	-5.5	- 8.0	- 0.8	12.9	10.2	7.6	5.4
2) เงินทุนสำรอง (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	21,181	38,725	26,968	29,536	34,781	32,661	33,048
3) สัดส่วนมูลค่านำเข้าต่อทุนสำรอง (เดือน)	6.2	6.5	8.4	7.2	8.4	6.8	6.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3 บทสรุป

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช่วงก่อนวิกฤต มีอัตราการขยายตัวที่สูงมากเฉลี่ยถึงร้อยละ 8.1 ต่อปี ช่วยให้กำลังแรงงานมีงานทำเต็มที่ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกกลุ่มอาชีพ การใช้จ่ายของภาคเศรษฐกิจทั้งการบริโภคและการลงทุนขยายตัวในอัตราสูง แต่มีปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และอัตราเงินเฟ้อสูงจนนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในช่วง พ.ศ. 2540-2541 ภายหลังวิกฤตที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มั่นคง อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 1.0 ต่อปี อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินมีแนวโน้มลดลง ดุลบัญชีเดินสะพัดมีฐานะเกินดุลต่อเนื่องจากช่วงวิกฤต แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะรองรับการจ้างงาน เนื่องจากยังมีจำนวนคนว่างงานถึง 1.0 ล้านคน นอกจากนี้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งยังอาศัยการขยายตัวของการบริโภคของประชาชนและรัฐบาลเป็นหลัก ส่วนด้านการลงทุนยังไม่ฟื้นตัวตามไปด้วย ประชาชนที่อาศัยรายได้จากผลตอบแทนของทรัพย์สินทั้งดอกเบี้ย ค่าเช่า และเงินปันผลยังคงมีรายได้ลดลงต่อเนื่อง ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในด้านการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพนั้น ภาคการผลิตต้องสามารถใช้กำลังการผลิตได้อย่างเต็มที่ เพราะการที่เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัวโดยอาศัยการใช้จ่ายเพียงด้านเดียว อาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำถึงแม้จะเป็นผลดีต่อการลงทุนและช่วยรักษาระดับราคาสินค้าไม่ให้สูงขึ้นก็ตาม แต่กลับ

ส่งผลกระทบต่อภาระดอกเบี้ยในในประเทศเพื่อรองรับการลงทุนใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งทำให้ประชาชนที่ต้องอาศัยรายได้จากดอกเบี้ยยังคงได้รับ ความเดือดร้อน ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายของประชาชนลดลงและจะส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงในที่สุด ผู้ที่มีเงินออมจำเป็นต้องมีทางเลือกในการรักษาผลตอบแทนจากการออมให้เพียงพอที่จะรักษาอำนาจซื้อเพื่อรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมั่นคงในระยะยาว

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม

1

ความนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่จะสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของคนโดยถ้วนหน้า คือ มีการกระจายการพัฒนาหรือกระจายโอกาสของการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่คนในสังคมอย่างเป็นธรรม เพราะการกระจายผลตอบแทนทางการผลิตและความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่เป็นธรรมและเหมาะสมจะนำไปสู่การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของผู้คนในสังคม ซึ่งจะทำให้คนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างทั่วถึงและสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข

สำหรับสังคมไทยนั้น ถึงแม้ว่ากระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ช่วยสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดปัญหาความยากจนของคนในประเทศได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งหรืออีกพื้นที่หนึ่งได้รับโอกาสหรือได้ประโยชน์จากการพัฒนาโดยรวมน้อยกว่า สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดสรรทรัพยากรของสังคมโดยรวมที่ไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างไม่เข้มแข็ง และขาดความยั่งยืน

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมจะมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งและความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะการที่ประชาชนมีรายได้อย่างทั่วถึงจะช่วยเพิ่มอำนาจซื้อและยกระดับการบริโภคของสังคมให้กว้างขวางออกไป ส่งผลให้เกิดการลงทุนและการผลิตอย่างต่อเนื่องผลักดันการเติบโตของระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างเข้มแข็ง ส่วนการเติบโตทางเศรษฐกิจที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลตอบแทนอย่างทั่วถึง แม้จะมีผลช่วยสร้างงานและรายได้ ลดปัญหาความยากจนและเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้บ้าง แต่เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนมีผลได้เพียงชั่วระยะหนึ่ง เมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจหยุดชะงักหรือหดตัวลดลง ปัญหาที่สะสมไว้จะมีความรุนแรงและแก้ไขได้ยากกว่าสังคมที่มีการกระจายผลตอบแทนอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ซึ่งถ้าหากความแตกต่างของฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมมีมากขึ้นจะก่อให้เกิดความขัดแย้งแย่งประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน และนำไปสู่ปัญหาทางสังคมและการเมืองอื่นๆ จนเป็นข้อจำกัดขัดขวางต่อการพัฒนา

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

2

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมหมายถึงการที่ผลตอบแทนทางการผลิตโดยเฉพาะ รายได้มีการกระจายอย่างทั่วถึง ไม่กระจุกตัวอยู่ที่ คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะเป็นการเพิ่มคุณภาพ ชีวิตของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมที่สนับสนุนความเข้มแข็งทาง เศรษฐกิจนั้นจะพิจารณาจากการกระจายรายได้และความไม่เท่าเทียมของการพัฒนา โดย

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาในด้านการกระจายรายได้จะใช้ค่าความแตกต่างของ สัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้ต่างกันในแต่ละช่วงเทียบกับเป้าหมาย¹ ขนาด ความแตกต่างของการถือครองรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่สุดที่เทียบกับการถือครองของผู้มี รายได้น้อยที่สุดในสังคมจะชี้ถึงความไม่เท่าเทียมทางรายได้ของคนในประเทศ ถ้าตัวชี้ดังกล่าวมี ค่าที่มากขึ้นแสดงว่าความแตกต่างระหว่างรายได้ทั้งสองกลุ่มลดลง หมายถึงปัญหาการกระจาย รายได้ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น

ส่วนความไม่เท่าเทียมของการพัฒนานั้น เป็นผลของการกระจายผลตอบแทนในแต่ละ สาขการผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากร จะพิจารณาจากค่าเปรียบเทียบการกระจาย ตัวของผลผลิตระหว่างสาขการผลิตกับการกระจายตัวของผู้มีงานทำในสาขการผลิต ตาม ดัชนี การกระจายความเท่าเทียม (Theil Index) เป็นตัวชี้วัด ซึ่งค่าดัชนีดังกล่าวจะเป็นการเปรียบเทียบ ค่าในแต่ละช่วงเวลาเทียบกับเป้าหมาย² ถ้าตัวชี้ดังกล่าวมีค่าที่มากขึ้นแสดงว่าเกิดการเปลี่ยนแปลง การกระจายผลตอบแทนที่ดีขึ้น

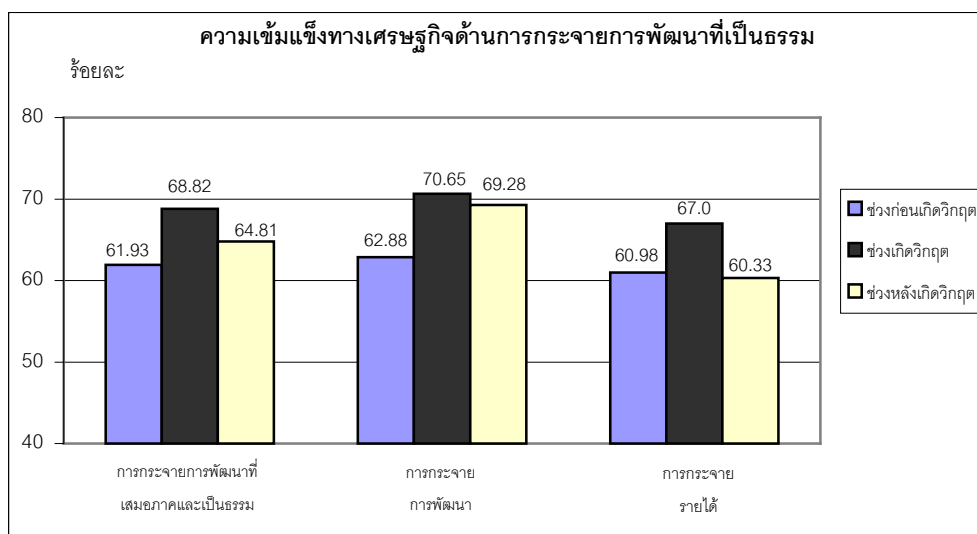
2.1 ความล้มเหลวของการพัฒนาและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือการ กระจายการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาพบว่า การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมยังอยู่ในระดับ ที่ไม่พึงประสงค์ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่หดตัวในปี 2540-41 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการ กระจายการพัฒนาที่ดีขึ้นบ้างก็ตาม แต่ยังอยู่ในระดับที่ต้องได้รับการปรับปรุงเช่นเดียวกับช่วงก่อน วิกฤต การหดตัวของเศรษฐกิจทำให้มีความเหลื่อมล้ำกันน้อยลง แต่เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวจาก วิกฤต ค่าดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมกลับได้มีแนวโน้มแตกต่างเพิ่มมากขึ้นใกล้เคียง กับช่วงก่อนวิกฤต

¹ กำหนดเป้าหมายที่จะลดความแตกต่างระหว่างส่วนแบ่งรายได้ของคนรวยและคนจนลงไม่เกิน 10 เท่า หากผลการ พัฒนาทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นลดความแตกต่างได้บรรลุเป้าหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนนเต็ม 10 คะแนน

² กำหนดเป้าหมายที่จะลดความไม่เท่าเทียมจากดัชนี Theil Index อยู่ในระดับเท่ากับ 0.1 หากผลการพัฒนาทำให้การ กระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขการผลิตดีขึ้นลดความแตกต่างได้บรรลุเป้าหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนนเต็ม 100 คะแนน

การกระจายรายได้ของคนไทยในช่วงก่อนวิกฤต (ปี 2535 – 2539) ยังคงอยู่ในระดับต่ำแม้เป็นช่วงที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง และอยู่ในภาวะที่ต้องการการปรับปรุงคือระดับ 2 ในช่วงวิกฤต รายได้ของคนไทยส่วนใหญ่ที่ลดลงเป็นผลให้ดัชนีการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นจากระดับร้อยละ 61.0 เป็นร้อยละ 67.0 และเมื่อเศรษฐกิจเริ่มเข้าสู่ภาวะฟื้นตัวขึ้น ค่าดัชนีได้กลับลดลงอีก อย่างไรก็ตาม นโยบายการกระจายความเจริญของรัฐ การพัฒนาช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและแก้ปัญหาความยากจนหลายโครงการ ตลอดจนการผลักดันการเติบโตเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าได้ช่วยให้ความแตกต่างของรายได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องการความเอาใจใส่และปรับปรุงเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย



ความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงวิกฤตมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากความได้เปรียบของภาคนอกการเกษตรลดลงขณะที่ภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากวิกฤตที่น้อยกว่าภาคอื่นทำให้ความได้เปรียบและเสียเปรียบโดยรวมลดลง แต่เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นจากการฟื้นตัวของธุรกิจนอกภาคเกษตรภายหลังวิกฤต ความเหลื่อมล้ำก็กลับเพิ่มขึ้นอีก และอยู่ในระดับเดียวกับก่อนวิกฤต

ตารางที่ 1 ดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม

	ดัชนี				ระดับการพัฒนา			
	ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต		ก่อนวิกฤต 2535-2539	วิกฤต 2540-2541	หลังวิกฤต	
			2542-2543	2544			2542-2543	2544
ดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม	61.93	68.82	64.79	Na.	2.19	2.88	2.48	Na.
การกระจายรายได้	60.98	67.00	60.33	68.73	2.10	2.70	2.03	2.87
ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา	62.88	70.65	69.28	Na.	2.29	3.07	2.93	Na.

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

หมายเหตุ

ระดับ 5	= ดีขึ้นมาก	= ร้อยละ 90.0-100
ระดับ 4	= ดีขึ้น	= ร้อยละ 80.0 - 89.9
ระดับ 3	= ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง	= ร้อยละ 70.0 - 79.9
ระดับ 2 หรือน้อยกว่า	= ต้องปรับปรุง	= ต่ำกว่าร้อยละ 70.0

2.2 การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมา มีส่วนช่วยให้ความแตกต่างทางรายได้มีมากขึ้น

ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง ทำให้ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยเพิ่มจาก 2,100 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2504 เป็น 77,000 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2539 แต่การเติบโตดังกล่าวได้สร้างความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในแถบเอเชียตะวันออก กล่าวคือสัดส่วนของประชากรที่เป็นคนจนที่สุด 20 % แรกมีส่วนแบ่งรายได้เพียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของประเทศ ขณะที่ประชากรที่เป็นคนรวยที่สุด 20% มีส่วนแบ่งรายได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ ความแตกต่างนี้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอดจนถึงปี 2535 ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มที่จนที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มที่รวยที่สุดสูงชันเป็น 15 เท่า และสัมประสิทธิ์จีนิซึ่งเป็นตัวชี้วัดการกระจายรายได้เพิ่มจากร้อยละ 48.5 ในปี 2531 เป็น 53.6 ในปี 2535

ตารางที่ 2 ความแตกต่างทางรายได้

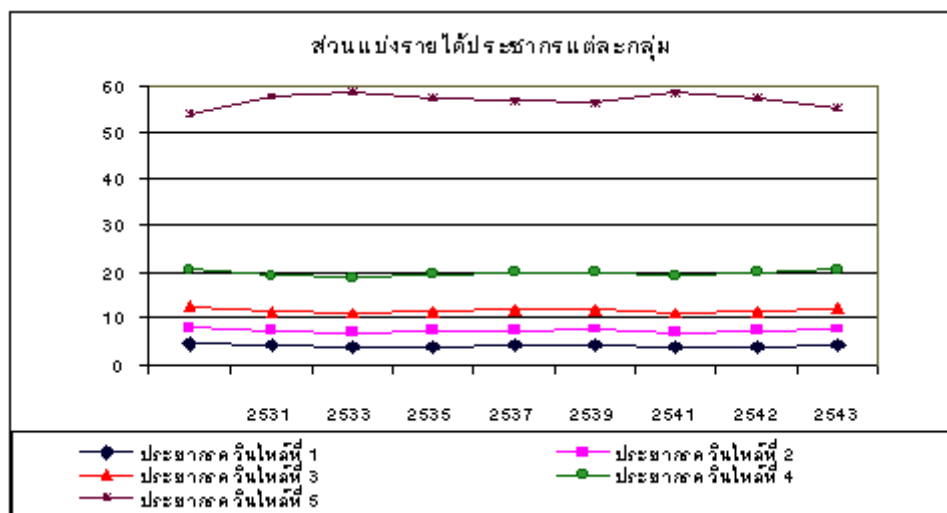
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543	2544
ดัชนีสัมประสิทธิ์จีนิ	48.5	52.4	53.6	52.7	51.5	51.1	53.3	52.5	50.1
ประชากรควินไทล์ที่ 1	4.6	4.2	3.9	4	4.2	4.2	3.8	3.9	4.2
ประชากรควินไทล์ที่ 2	8.1	7.3	7	7.2	7.5	7.6	7.1	7.2	7.7
ประชากรควินไทล์ที่ 3	12.5	11.5	11.1	11.6	11.8	11.9	11.3	11.4	12.2
ประชากรควินไทล์ที่ 4	20.7	19.2	19	19.6	19.9	19.8	19.3	19.9	20.5
ประชากรควินไทล์ที่ 5	54.2	57.8	59	57.7	56.7	56.5	58.5	57.6	55.4
ดัชนีความแตกต่างของรายได้ (P=Q5/Q1)	11.78	13.76	15.13	14.43	13.50	13.45	15.39	14.77	13.19

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมระดับครัวเรือน

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนช่วยเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของสังคม เพราะผลผลิตของสังคมเกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นผลจากความสามารถของคนเพียง 1 ใน 5 ของประเทศ ทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หากประชาชนส่วนใหญ่ที่เหลือได้รับโอกาสพัฒนาเพิ่มสมรรถนะการผลิตให้สูงขึ้น หรือถูกเคลื่อนย้ายไปอยู่ใน

ตำแหน่งที่เหมาะสมให้มีโอกาสสร้างรายได้มากกว่าปัจจุบันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจส่วนรวมด้วย ซึ่งจากข้อมูลในช่วงหลังปี 2535 เป็นต้นมา การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงมีส่วนช่วยให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ลดลง โดยในปี 2539 สัมประสิทธิ์จีนิลดลงเป็น 51.5 และส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มคนจนที่สุด 20% เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.2 ของประเทศ ส่งผลให้ความแตกต่างทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยลดลงเป็น 13.5 เท่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการให้ความสำคัญนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท และการริเริ่มโครงการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของกลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อยหลายโครงการ อาทิ โครงการรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย โครงการอาหารกลางวันเด็ก เป็นต้น



อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นยังไม่มากพอที่จะแก้ไขให้เกิดความเท่าเทียมกันในระดับรากฐาน โดยส่วนแบ่งรายได้ของคนที่ยากที่สุด 20 % ยังคงมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ วิกฤตการเงินและอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นในปี 2540 มีส่วนทำให้ความแตกต่างของรายได้

ลดลงเล็กน้อยแต่เป็นผลจากการหดตัวของเศรษฐกิจที่ทำให้คนไทยจนลงโดยเท่าเทียมมากกว่าสาเหตุอื่น ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปีต่อมาจึงพบว่าการกระจายรายได้กลับมีแนวโน้มที่แย่ลงอีก แม้จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นเล็กน้อยโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงมาอยู่ในระดับ 50.1 ในปี 2544 คนที่ยากที่สุดกลับมามีส่วนแบ่งรายได้เป็นร้อยละ 4.2 และกลุ่มคนที่รวยที่สุดมีส่วนแบ่งรายได้ลดลงเป็นร้อยละ 55.4 ส่งผลให้ความแตกต่างรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยที่สุดลดลงเป็น 13.2 เท่าก็ตาม แต่แบบแผนความแตกต่างของการกระจายรายได้ยังมีแนวโน้มที่ไม่เปลี่ยนแปลง

2.3 ความเหลื่อมล้ำของรายได้มาจากเงินเดือน ค่าจ้างและค่าเช่า

การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รายได้ของคนไทยที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างของรายได้สูงสุดได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง และค่าเช่า เนื่องจากเงินเดือนค่าจ้างเป็นรายได้หลักของครัวเรือน มีความแตกต่างกันสูงมากในแต่ละอาชีพและภูมิภาค ส่วนความแตกต่างของค่าเช่าเนื่องจากขนาดการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยแตกต่างกันสูง สำหรับรายได้จากการเกษตรพบว่าภาคใต้เป็นภาคเดียวที่มีรายได้จากการเกษตรเป็นปัจจัยสนับสนุนความเหลื่อมล้ำทางรายได้ซึ่งแสดงถึงความแตกต่างกันของฐานะของเกษตรกรในภาคนี้มีสูงมาก

ตารางที่ 3 สัมประสิทธิ์จีนิจี้แบ่งตามประเภทรายได้และตามภาค

	รวม			ภาคเกษตร			นอกภาคเกษตร		
	2539	2541	2543	2539	2541	2543	2539	2541	2543
สัมประสิทธิ์จีนิจี้พิจารณาจากความแตกต่างในองค์ประกอบรายได้									
รายได้ทั้งหมด	0.515	0.511	0.523	0.434	0.428	0.457	0.455	0.455	0.498
รายได้การเกษตร	0.743	0.729	0.695	0.569	0.535	0.6	0.791	0.79	0.705
เงินเดือนค่าจ้าง	0.747	0.751	0.573	0.76	0.773	0.497	0.684	0.692	0.567
สวัสดิการและผลประโยชน์	0.924	0.924	0.887	0.813	0.806	0.631	0.981	0.984	0.985
ค่าเช่า	0.796	0.783	0.754	0.468	0.484	0.827	0.849	0.83	0.672
รายได้จากการประกอบการ	0.79	0.777	0.862	0.961	0.957	0.976	0.699	0.681	0.818
รายได้อื่นๆ	0	0	0.97	0	0	0.961	0	0	0.972
สัมประสิทธิ์จีนิจี้พิจารณาจากความแตกต่างในองค์ประกอบระดับพื้นที่ภาค									
ระดับประเทศ	0.515	0.511	0.523	0.434	0.428	0.457	0.455	0.455	0.498
กรุงเทพฯ	0.388	0.352	0.427	0.435	0.366	0.358	0.382	0.351	0.425
ภาคกลาง	0.463	0.45	0.483	0.44	0.419	0.468	0.449	0.444	0.472
ภาคเหนือ	0.478	0.489	0.529	0.383	0.395	0.424	0.459	0.476	0.516
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.529	0.518	0.694	0.384	0.384	0.409	0.486	0.475	0.524
ภาคใต้	0.486	0.482	0.519	0.462	0.473	0.495	0.47	0.463	0.508

ที่มา : แหล่งที่มาของความเหลื่อมล้ำรายได้ สำนักนโยบายสังคมมหภาค สศช.

2.4 ความไม่เท่าเทียมของรายได้ระหว่างภูมิภาคยังอยู่ในระดับสูงโดยกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีส่วนแบ่งการผลิตเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ

เมื่อนำข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเฉลี่ยต่อหัวประชากรมาศึกษาความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้ โดยคำนวณเป็นค่าดัชนีความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพื่อเปรียบเทียบรายได้ต่อหัวของประชากรในแต่ละภาคกับระดับรายได้ต่อหัวของทั้งประเทศ พบว่า ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อหัว ได้ขยายตัวมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 1 โดยดัชนีในภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีค่าสูงสุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าต่ำสุด ซึ่งในอดีตความแตกต่างกันระหว่าง 2 ภาคนี้มีเพียง 4 เท่า และได้เพิ่มขึ้นมาตลอดเป็น 9 เท่า เมื่อสิ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่เริ่มมีแนวโน้มที่ลดลงเป็น 8.5 เท่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ทั้งนี้ เป็นผลจากการให้ความสำคัญการเร่งรัดพัฒนาชนบทตลอดช่วงที่ผ่านมา ดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพฯและปริมณฑลลดลงเป็นร้อยละ 291.3 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ขณะที่ดัชนีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นร้อยละ 34.4 ในปี 2539 แสดงถึงผลการพัฒนามีส่วนช่วยทำให้ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ปรับตัวดีขึ้น

ตารางที่ 4 รายได้เฉลี่ยต่อหัวและดัชนีความแตกต่างรายได้เฉลี่ยต่อหัวปี 2504-ปัจจุบัน

	2504	2525	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542P
ทั่วประเทศ	2,346	17,277	49,410	54,650	61,903	70,583	77,043	78,219	75,627	74,675
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,336	6,911	17,019	17,793	20,668	24,195	26,530	26,509	25,947	25,367
ภาคเหนือ	1,663	10,675	25,857	26,977	30,577	34,391	38,431	38,541	38,923	37,905
ภาคใต้	2,171	13,091	32,589	35,413	41,437	49,399	53,077	52,854	56,432	51,284
ภาคตะวันออก	3,070	23,232	68,310	78,834	92,050	109,624	127,719	140,942	147,323	144,230
ภาคตะวันตก	3,760	17,882	38,215	40,818	45,823	52,269	56,822	57,312	57,434	55,734
ภาคกลาง	2,561	15,169	43,080	46,657	55,820	63,971	73,691	75,182	71,953	71,334
กรุงเทพฯและปริมณฑล	5,433	51,901	155,214	173,994	191,339	211,909	224,420	223,600	203,373	203,778
ทั่วประเทศ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	56.9	40.0	34.4	32.6	33.4	34.3	34.4	33.9	34.3	34.0
ภาคเหนือ	70.9	61.8	52.3	49.4	49.4	48.7	49.9	49.3	51.5	50.8
ภาคใต้	92.5	75.8	66.0	64.8	66.9	70.0	68.9	67.6	74.6	68.7
ภาคตะวันออก	130.9	134.5	138.3	144.3	148.7	155.3	165.8	180.2	194.8	193.1
ภาคตะวันตก	160.3	103.5	77.3	74.7	74.0	74.1	73.8	73.3	75.9	74.6
ภาคกลาง	109.2	87.8	87.2	85.4	90.2	90.6	95.6	96.1	95.1	95.5
กรุงเทพฯและปริมณฑล	231.6	300.4	314.1	318.4	309.1	300.2	291.3	285.9	268.9	272.9
ช่องว่างดัชนีระหว่างกทม. ปริมณฑลกับภาคอีสาน	4.1	7.5	9.1	9.8	9.2	8.7	8.5	8.4	7.8	8.0

ที่มา : สถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลดลงเป็นอย่างมาก รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปี 2541 ลดลงมากกว่าภาคอื่นๆทั้งหมด หรือลดลงร้อยละ 8.1 ดังนั้นเมื่อเทียบความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความแตกต่างกันจึงลดลงเป็น 7.8 เท่าในปี 2541 อย่างไรก็ตาม การลดลงอย่างรวดเร็วของความไม่เท่าเทียมในช่วงดังกล่าวเป็นเพียงผลในระยะสั้นเนื่องจากผลกระทบของวิกฤตไม่ได้เกิดจากการกระจายการพัฒนาและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้น ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปี 2542 ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อหัวก็เพิ่มขึ้นดังเดิม

2.5 ความแตกต่างของผลตอบแทนระหว่างสาขาการผลิตอยู่ในระดับสูงจากอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกัน : ภาคเกษตรตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบภาคการผลิตอื่น ๆ มาโดยตลอด

โครงสร้างการผลิตของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม การค้าบริการตั้งแต่ช่วงเริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 4 การผลิตสาขาเกษตรที่เคยมีสัดส่วนมูลค่าการผลิตเกือบครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 25 ในปี 2520 มีผลให้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทนำสาขาเกษตรตั้งแต่ปี 2524 จนกระทั่งปัจจุบัน สาขาการเกษตรมีส่วนแบ่งของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมเพียงร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับสาขาอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 32 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี 2543 อย่างไรก็ตาม ภาคเกษตรยังคงเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญโดยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีงานทำทั้งหมดอยู่ในภาคเกษตร สัดส่วนดังกล่าวได้ปรับลดลงจนกระทั่งปัจจุบันมีผู้มีงานทำในภาคเกษตรร้อยละ 44 ของผู้มีงานทำทั้งหมดแต่ยังนับว่าเป็นภาคที่เลี้ยงดูแรงงานในสัดส่วนที่มากกว่าภาคอื่นทั้งหมด ทั้งนี้ ความ

ไม่สอดคล้องกันของสัดส่วนผลผลิตและผู้มีงานทำดังกล่าวแสดงถึงการกระจายผลตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสาขาการผลิตด้วย

เมื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์การกระจายตัวผลตอบแทนจากการผลิตโดยนำข้อมูลส่วนแบ่งมูลค่าเพิ่มการผลิตรายสาขากับสัดส่วนกำลังแรงงานที่ทำงานอยู่ในสาขานั้น ๆ มาคำนวณค่าความไม่เท่าเทียมโดยใช้ดัชนีไทล์ (Theil Index)³ พบว่าในช่วงระหว่างปี 2536 – 2543 สาขาการเกษตรเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบสาขาการผลิตอื่นสูงมากโดยค่าความไม่เท่าเทียมเป็นลบมาโดยตลอดเมื่อพิจารณาเทียบระหว่างมูลค่าการผลิตที่ผลิตได้กับแรงงานในสาขา สาเหตุสำคัญ

³ ดัชนีการกระจายการพัฒนาตามวิธีของ Theil เป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำของแต่ละพื้นที่เทียบกับประเทศ หากสัดส่วนผลผลิตที่ได้จากแต่ละพื้นที่หรือสาขาการผลิตมีการกระจายในลักษณะเดียวกับการกระจายตัวของประชากร (หรือในการกระจายตัวของผู้มีงานทำในแต่ละสาขาการผลิต) แสดงถึงการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม ในทางตรงกันข้ามหากสัดส่วนผลผลิตของพื้นที่ (หรือสาขาการผลิต) มีจำนวนที่มากหรือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ จะแสดงถึงความไม่สมดุลของผลตอบแทนในพื้นที่และสาขาการผลิต ที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางสังคม

$$\text{สูตรการคำนวณคือ } \text{Total Inequality Index} = \frac{\sum (y_i / Y) * \log[(y_i / Y) / (x_i / X)]}{\text{ประชากรรายสาขา/พื้นที่}} \quad \text{เมื่อ } x_i = \text{จำนวน}$$

$$y_i = \text{ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายสาขา/พื้นที่} \quad X = \text{จำนวนประชากรรวมของประเทศ} \quad \text{และ} \quad Y = \text{ผลรวมของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ}$$

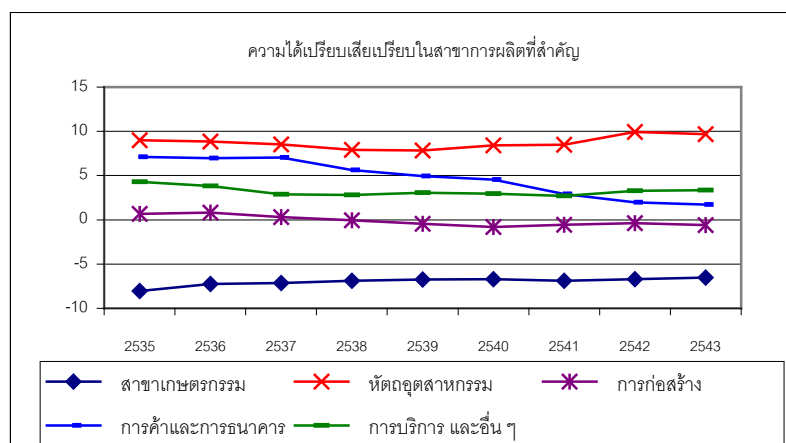
จากสมการข้างต้น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน โดย **ส่วนหลัง** เป็นการคำนวณค่าการกระจายการผลิตที่เท่าเทียมกัน ในกรณีที่เท่าเทียมหมายถึงสัดส่วนผลผลิตสอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ เมื่อหารกันจะมีค่าเท่ากับหนึ่งซึ่งเมื่อแปลงเป็นค่า Logarithm ค่า LOG (1) = 0 แสดงว่าพื้นที่นั้นไม่มีการเหลื่อมล้ำเพราะผลตอบแทนการผลิตสอดคล้องกับจำนวนประชากรหรือผู้มีงานทำในสาขา เมื่อพิจารณาดังนั้นหากด้วยค่าความสำคัญของสาขาการผลิตโดยไปคูณกับ **ส่วนแรก** คือสัดส่วนการผลิตจะทำให้เท่ากับศูนย์ นั่นคือมีการกระจายที่เท่าเทียมกัน

ในกรณีที่ค่าไม่เท่าเทียมหมายถึงสัดส่วนผลผลิตไม่สอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ เมื่อหารกันจะมีค่าเป็นค่าบวกหรือลบ เนื่องจากเมื่อแปลงเป็นค่า Logarithm ค่า LOG ของผลหารระหว่างสัดส่วนผลผลิต/สัดส่วนประชากร จะกลายเป็นค่าความแตกต่างค่า LOG ของสัดส่วนทั้งสอง กรณีที่สัดส่วนผลผลิตมากกว่าสัดส่วนของประชากร (หรือผู้มีงานทำ) แสดงถึงผลตอบแทนที่มากเกินไป ค่าที่ได้จะเป็นค่าบวกยิ่งมีค่าบวกมากหมายถึงผลตอบแทนที่สูงมากเกินไปค่าสมดุล (คือศูนย์) ถ้าสัดส่วนผลผลิตน้อยกว่าสัดส่วนประชากร หมายถึงผลตอบแทนที่ต่ำเกินไป ค่าที่ได้จะเป็นค่าลบ ยิ่งมีค่าลบมากหมายถึงผลตอบแทนที่ต่ำเกินไปค่าสมดุล เมื่อไปคูณกับสัดส่วนผลผลิตในส่วนแรกอีกครั้ง จึงเป็นการถ่วงน้ำหนักด้วยค่าความสำคัญของพื้นที่หรือสาขาการผลิตนั้น เมื่อดังนั้นเมื่อนำผลที่ได้ของทุกสาขาการผลิตมารวมกันจะเป็นดัชนีรวมการกระจายการพัฒนา ค่าต่ำสุดของดัชนีเท่ากับศูนย์คือมีการกระจายอย่างเท่าเทียมกัน ขณะที่ค่าที่เป็นบวกแสดงถึงการกระจายที่ไม่เท่าเทียมกัน ยิ่งมีค่าเพิ่มมากขึ้นในแต่ละช่วงเวลาหมายถึงแนวโน้มความไม่เท่าเทียมที่เพิ่มขึ้น

จากโครงสร้างการผลิตที่พึ่งการผลิตขั้นปฐมภูมิการแปรรูปหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆเพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มสินค้ายังไม่แพร่หลาย ตลอดจนการที่ภาวะราคาสินค้าการเกษตรในประเทศต่ำมาโดยตลอดเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรม ส่วนภาคการผลิตอื่นทั้งหมดมีความไม่เท่าเทียมเป็นบวกเกือบทั้งหมดหรือมีมูลค่าการผลิตสูงกว่าแรงงานที่มีอยู่ ยกเว้นสาขาก่อสร้างที่การจ้างงานเพิ่มสูงมากในช่วงระหว่างปี 2536 - 2539 ซึ่งเป็นช่วงธุรกิจก่อสร้างและที่อยู่อาศัยกำลังขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 18 ต่อปี ส่งผลให้เกิดการเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบตั้งแต่ปี 2538 สำหรับความได้เปรียบในสาขาอุตสาหกรรมที่สูงที่สุดนอกจากเป็นเพราะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกันการผลิตจำนวนมาก และการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่ช่วยให้เกิดการประหยัดแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนด้านนโยบายและการจูงใจให้เกิดการลงทุนขนาดใหญ่มากกว่าสาขาอื่น

ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้กระทบกับความไม่เท่าเทียมที่เป็นอยู่ กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจหดตัวในปี 2540- 2541 นั้นทำให้สัดส่วนการผลิตสาขาการเกษตรปรับตัวดีขึ้น เป็นร้อยละ 12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศเนื่องจากเป็นสาขาที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตน้อยกว่าสาขาอื่นๆ ขณะที่มูลค่าเพิ่มในสาขาการค้าและการธนาคารได้รับผลกระทบจากการส่งออกที่ลดลงและการขาดทุนของสถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อเทียบกับสัดส่วนผู้มีงานทำที่ในภาพรวมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักทำให้เมื่อคำนวณค่าความเหลื่อมล้ำรวมหรือ Theil Index ในช่วงดังกล่าวจึงปรับตัวลดลงเล็กน้อย (เท่ากับ 13.658 ในปี 2541 เมื่อเทียบกับ 14.78 ในปี 2540)

อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำที่ลดลงเป็นเพียงผลชั่วคราวจากการหดตัวทางเศรษฐกิจที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลงไม่ได้เกิดจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตและแรงงานให้เกิดความสมดุลที่แท้จริง ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจเริ่มเข้าสู่การฟื้นตัวในปี 2542 - 2543 แล้วค่า Theil Index ได้ปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้งเป็นร้อยละ 15.2 และ 16.16 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ



ตารางที่ 5 การคำนวณดัชนีค่าความไม่เท่าเทียม (Theil Index) ของมูลค่าการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในแต่ละสาขาการผลิต

สาขา	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
สัดส่วนมูลค่าการผลิต (%)									
สาขาเกษตรกรรม	12.3	10.1	0.6	11.0	1.0	10.9	12.2	10.7	10.3
นอกเกษตรกรรม	87.7	89.9	89.4	89.0	89.0	89.1	87.8	89.3	89.7
- เหมืองแร่	1.5	1.4	1.3	1.2	1.4	1.7	1.8	1.9	2.4
- หัตถอุตสาหกรรม	27.5	28.2	28.1	28.4	28.3	28.8	29.4	31.2	32.0
- การก่อสร้าง	6.7	7.0	7.4	7.2	7.4	5.7	3.9	3.6	3.1
- สาธารณูปโภค	2.3	2.4	2.3	2.4	2.3	2.5	3.1	2.8	3.0
- การขนส่ง	7.2	7.5	7.4	7.2	7.4	7.8	7.8	8.1	8.1
- การค้าและการธนาคาร	23.3	24.2	24.4	23.6	23.1	22.9	21.1	19.6	19.2
- การบริการ และอื่น ๆ	19.1	19.2	18.5	18.9	19.2	19.6	20.7	22.0	22.0
สัดส่วนทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gross Domestic Product, (GDP)	2,830,914	3,165,222	3,629,341	4,186,212	4,611,041	4,732,610	4,626,447	4,632,132	4,904,725
สัดส่วนผู้มีงานทำ									
สาขาเกษตรกรรม	55.5	52.7	50.1	46.5	45.3	45.0	44.7	45.3	44.4
นอกเกษตรกรรม	44.5	47.3	49.9	53.5	54.7	55.0	55.3	54.7	55.6
- เหมืองแร่	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
- หัตถอุตสาหกรรม	13.0	13.7	14.0	15.0	14.9	14.7	15.2	15.0	16.0
- การก่อสร้าง	5.3	5.3	6.7	7.3	8.5	7.9	5.4	4.6	4.8
- สาธารณูปโภค	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5
- การขนส่ง	2.7	3.0	3.0	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3	3.1
- การค้าและการธนาคาร	11.5	12.5	12.5	13.6	14.1	14.5	15.3	15.5	15.6
- การบริการ และอื่น ๆ	11.4	12.1	13.0	13.5	13.3	13.9	15.3	15.6	15.4
สัดส่วนทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
การมีงานทำ	29,946	30,201	29,807	30,520	30,977	31,523	30,105	30,663	31,293
ค่าความไม่เท่าเทียมของสาขา									
สาขาเกษตรกรรม	-0.65	-0.72	-0.68	-0.63	-0.62	-0.62	-0.56	-0.63	-0.64
นอกเกษตรกรรม	0.29	0.28	0.25	0.22	0.21	0.21	0.20	0.21	0.21
- เหมืองแร่	0.84	0.85	0.83	0.82	0.90	1.02	1.09	0.95	1.22
- หัตถอุตสาหกรรม	0.33	0.31	0.30	0.28	0.28	0.29	0.29	0.32	0.30
- การก่อสร้าง	0.10	0.12	0.04	-0.01	-0.06	-0.14	-0.15	-0.10	-0.20
- สาธารณูปโภค	0.77	0.70	0.63	0.61	0.67	0.65	0.67	0.74	0.75
- การขนส่ง	0.43	0.40	0.39	0.34	0.36	0.38	0.38	0.39	0.42
- การค้าและการธนาคาร	0.31	0.29	0.29	0.24	0.21	0.20	0.14	0.10	0.09
- การบริการ และอื่น ๆ	0.23	0.20	0.16	0.15	0.16	0.15	0.13	0.15	0.15
ค่าความไม่เท่าเทียมที่ถ่วงน้ำหนักด้วยความสำคัญของสาขา									
สาขาเกษตรกรรม	-8.048	-7.252	-7.143	-6.885	-6.751	-6.709	-6.881	-6.708	-6.533
นอกเกษตรกรรม	25.842	25.081	22.693	19.732	18.833	18.720	17.616	18.959	18.639
- เหมืองแร่	1.252	1.195	1.114	0.991	1.239	1.779	1.987	1.799	2.914
- หัตถอุตสาหกรรม	9.004	8.855	8.520	7.924	7.823	8.405	8.486	9.952	9.689
- การก่อสร้าง	0.682	0.824	0.309	-0.046	-0.441	-0.793	-0.567	-0.374	-0.599
- สาธารณูปโภค	1.788	1.718	1.467	1.476	1.563	1.640	2.076	2.082	2.234
- การขนส่ง	3.084	2.991	2.932	2.475	2.679	2.932	2.929	3.199	3.371
- การค้าและการธนาคาร	7.120	6.966	7.053	5.631	4.939	4.562	2.925	1.974	1.721
- การบริการ และอื่น ๆ	4.308	3.807	2.872	2.798	3.064	2.964	2.704	3.283	3.361
T h e i l I n d e x	19.189	19.105	17.125	14.364	14.116	14.779	13.658	15.207	16.159

ที่มา

:

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.6 ภาคเกษตรยังมีผลตอบแทนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศเกือบ 3 เท่า

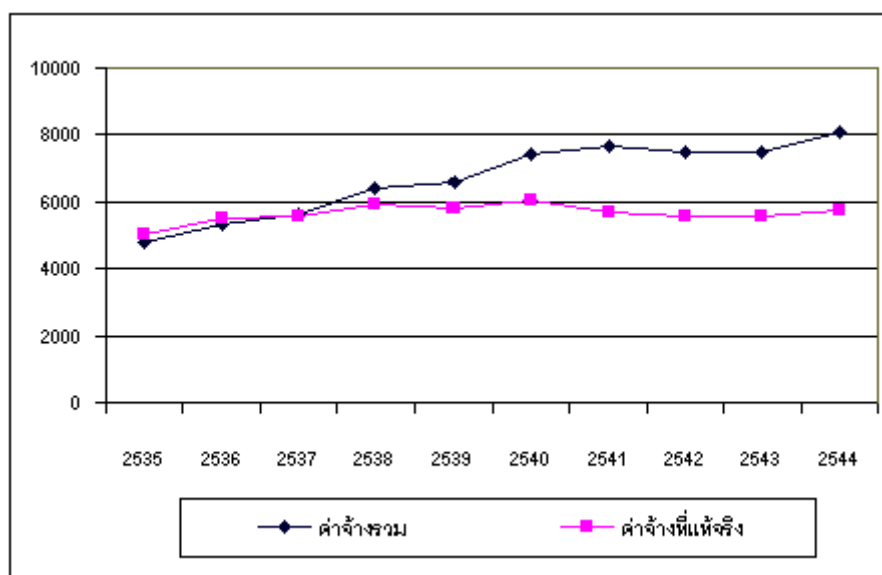
ผลของการสำรวจรายได้จากผลตอบแทนการทำงานหรือค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยของลูกจ้างทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ประกอบด้วยค่าจ้าง โบนัส ค่าล่วงเวลา และรายได้อื่นๆ เช่น ค่ารถ ค่าเสื้อผ้า ที่นายจ้างจ่ายให้) พบว่าค่าจ้างแรงงานได้เพิ่มขึ้นโดยตลอดทุกปี จาก 4,778 บาท ในปี 2535 เป็น 6,602 บาท และ 7,649 บาทต่อเดือน ในปี 2539 และ 2541 ตามลำดับ จนกระทั่งในปี 2542 ค่าจ้างได้ปรับตัวลงเล็กน้อย อันเป็นผลจากการหดตัวของเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการปรับลดการทำงานชะลอการจ้างหรือลดอัตราค่าจ้างลง โดยเฉพาะในภาคเกษตรที่เป็นฐานแรงงานใหญ่ที่สุด (ร้อยละ 44.4 ของแรงงานทั้งประเทศ) เปรียบกับภาวะสินค้าเกษตรตกต่ำ นอกจากนี้การว่างงานถึงร้อยละ 3.4 ของกำลังแรงงานในปี 2541 ได้ผลักดันให้แรงงานเหล่านั้นเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำกว่าเดิม ซึ่งเมื่อคำนวณเป็นรายได้ที่แท้จริงหักอัตราเงินเฟ้อ (ใช้ราคาปี 2537 ไตรมาส 3 เป็นราคาระดับฐาน) ออกแล้ว อัตราเพิ่มเฉลี่ยของรายได้ของแรงงานจะเท่ากับ 3.9 ต่อปี ในช่วงก่อนวิกฤตและลดลงอย่างมากเมื่อเกิดวิกฤต โดยเฉพาะในปี 2 5 4 1 ค่าจ้างที่แท้จริงลดลงถึงร้อยละ 6 . 4

ตารางที่ 6 ค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริงของประเทศ (บนราคาระดับปี 2537) ปี 2535 - 2544

	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ค่าจ้างรวม	4,778	5,332	5,617	6,382	6,602	7,432	7,649	7,456	7,507	8,061
ค่าจ้างที่แท้จริง	5,012	5,527	5,557	5,933	5,802	6,070	5,680	5,569	5,561	5,749

ที่มา : การสำรวจแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แผนภูมิ การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริง ปี 2535 - 2544



อย่างไรก็ตามเมื่อจำแนกค่าจ้างที่แท้จริงเป็นตามสาขาการผลิต ตามภาคและพื้นที่ พบว่ามีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ค่าจ้างแรงงานในภาคการเกษตรได้รับผลตอบแทนที่ต่ำกว่าสาขาอื่นมาก โดยเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของค่าจ้างรวมของประเทศ นอกจากนี้ยังมีการขยายตัวในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาในลักษณะเกือบหยุดนิ่ง สาเหตุสำคัญมาจากประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานที่ต่ำกว่าผลตอบแทนที่ได้โดยพิจารณาจากดัชนีผลิตภาพแรงงานเทียบกับดัชนีค่าจ้าง นอกจากนี้แรงงานภาคเกษตรเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำประกอบกับการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไม่ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขาเกษตร

ตารางที่ 7 อัตราค่าจ้างแรงงานและดัชนีวัดความแตกต่างค่าจ้างในแต่ละสาขาการผลิต

สาขาการผลิต	ค่าจ้างรวม(บาท/คน/เดือน)					อัตราเพิ่มค่าจ้างรวม			ดัชนีความแตกต่าง		
	2535	2541	2542	2543	2544	ก่อน วิกฤต	วิกฤต	หลัง วิกฤต	ก่อน วิกฤต	วิกฤต	หลัง วิกฤต
การเกษตร	2,256	2,514	2,517	2,610	2,375	6.3	-5.6	-1.7	45.9	49.8	45.5
เหมืองแร่	6,210	4,197	4,191	5,764	9,227	-0.1	-7.1	32.5	106.5	99.7	84.3
อุตสาหกรรม	4,471	5,093	5,109	5,109	5,334	4.9	-2.3	1.6	92.0	92.9	91.1
การก่อสร้าง	4,043	4,207	4,031	4,187	4,460	2.5	-1.9	2.1	79.4	74.9	73.9
สาธารณูปโภค	9,010	13,851	12,863	11,440	13,998	5.2	13.4	1.4	196.4	193.7	226.9
การค้า	5,569	5,667	5,292	5,585	5,589	3.7	-5.8	-0.3	107.3	106.4	98.4
ธนาคารและประกันภัย	11,478	12,272	13,223	13,629	13,929	5.1	-5.6	4.3	236.5	226.2	232.9
อสังหาริมทรัพย์	14,443	9,256	9,242	9,044	7,051	-15.4	15.2	-8.1	176.0	125.9	163.9
ขนส่งและสื่อสาร	8,389	10,065	9,264	10,171	9,263	-0.1	10.6	-2.4	162.4	150.9	175.5
การบริการ	6,446	6,769	6,620	6,774	7,489	2.6	-2.6	3.6	123.0	120.5	120.0
อื่นๆ					5,533				0.0	0.0	0.0
ประเทศ	5,012	5,680	5,569	5,561	5,749	3.8	-0.9	0.4	100.0	100.0	100.0

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

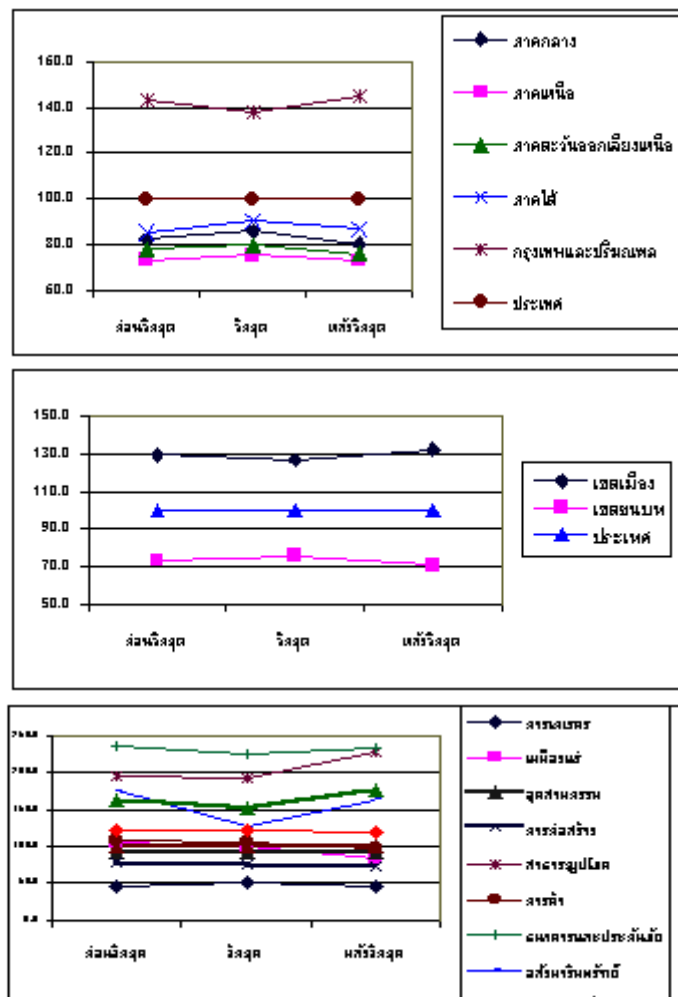
ประการที่ 2 คือ ช่องห่างของค่าจ้างระหว่างสาขาการผลิต ระหว่างภาคและพื้นที่มีแนวโน้มที่ลดลงในช่วงวิกฤตแต่ความแตกต่างดังกล่าวเป็นเพียงในระยะสั้น โดยมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงหลังวิกฤต และ ประการสุดท้ายคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและเขตเมือง ซึ่งเป็นภาคที่มีค่าจ้างเฉลี่ยสูงสุดยังคงมีระดับค่าจ้างเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤต เนื่องจาก ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจหลักได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจสูงกว่าชนบท มีธุรกิจปิดกิจการจำนวนมาก แต่แรงงานไร้ฝีมือส่วนหนึ่งต้องถูกออกจากงาน ทำให้อัตราค่าจ้างในกรุงเทพมหานครและเขตเมืองของผู้มีงานทำที่เหลือยังอยู่ในระดับสูงกว่าในชนบทและภูมิภาคที่มีฐานตลาดแรงงานแคบ โดยเฉพาะในชนบทค่าจ้างที่แท้จริงลดลงร้อยละ 5 . 5

ตารางที่ 8 อัตราค่าจ้างแรงงานและดัชนีวัดความแตกต่างค่าจ้างในแต่ละสาขาการผลิต

ภาค	ค่าจ้างรวม (บาทต่อคนต่อเดือน)					อัตราเพิ่มค่าจ้างรวม (ร้อยละ)			ดัชนีความแตกต่าง (ร้อยละ)		
	2535	2541	2542	2543	2544	ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	วิกฤต	หลังวิกฤต
ภาคกลาง	4,013	4,472	4,387	4,610	4,735	6.9	-7.6	2.0	82.0	85.7	80.1
ภาคเหนือ	3,794	4,287	3,994	3,960	4,356	3.3	-0.1	0.8	73.1	75.2	72.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,969	4,215	4,348	4,190	4,291	4.8	-5.9	0.6	77.9	79.6	75.9
ภาคใต้	4,227	4,909	4,800	4,853	4,364	5.6	-2.6	-3.7	85.2	90.1	86.6
กรุงเทพและปริมณฑล	7,173	8,127	8,117	8,066	8,494	2.6	1.8	1.5	143.6	138.2	144.6
ประเทศ	5,012	5,680	5,561	5,561	5,748	3.8	-0.9	0.4	100.0	100.0	100.0
เขตเมือง	6,571	7,435	7,413	7,411	7,701	2.8	1.1	1.2	129.9	127.0	132.4
เขตชนบท	3,597	4,010	3,918	3,938	4,052	5.8	-5.5	0.4	73.3	75.6	70.6

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แผนภูมิ การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างเฉลี่ยช่วงก่อน-หลังวิกฤตจำแนกตามพื้นที่และสาขาการผลิต



3

บทสรุป

ตลอดระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นการพัฒนารายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน เกิดการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาการผลิตและยกระดับการบริโภคของคนในประเทศให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น ลดปัญหาความยากจนและสร้างความอยู่ดีมีสุขให้คนไทย แต่ขณะเดียวกันเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำการพัฒนาและการกระจายรายได้ที่แตกต่างกันในระดับสูงมาก ทำให้เกิดความไม่สมดุลทางโครงสร้างระหว่างผลตอบแทนการผลิตกับการจ้างงานโดยภาคเกษตรกรรมและประชาชนที่มีรายได้น้อยในชนบทถูกจัดอยู่ในกลุ่มด้อยประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและเขตเมืองเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่า มาโดยตลอด

การแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในชนบทและการลดความยากจน แต่ผลสำเร็จจากการแก้ปัญหาหลักเชิงโครงสร้างของการกระจายรายได้และลดความเสียเปรียบในภาคที่เป็นจุดอ่อนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบมีเพียงส่วนน้อย จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างเพื่อลดความแตกต่างทั้งในเรื่องรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนา ดังนี้

3.1 การสร้างโอกาสให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพื่อยกระดับความรู้และทักษะเพื่อพัฒนาคุณภาพกำลังคนและแรงงานภาคเกษตร ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่น ยกระดับการผลิตและแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่ามูลค่าเพิ่มและประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรที่สูงขึ้น ตลอดจนสร้างอาชีพเสริมหรือทักษะเพื่อนำไปใช้ประกอบอาชีพอื่น

3.2 ให้ความสำคัญกับการใช้นโยบายการคลังที่ช่วยผลักดันให้มีการกระจายปัจจัยทุนหรือปัจจัยการผลิตอย่างเป็นธรรมที่เป็นระบบมากขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการสะสมปัจจัยทุนของแต่ละบุคคลอันเกิดจากผลการพัฒนาที่ผ่านมา โดยพัฒนานโยบายภาษีของประเทศเพื่อลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างบุคคลและความแตกต่างในการสะสมทุน เช่น การลดและเพิ่มอัตราภาษีเงินได้ซึ่งเก็บในอัตราก้าวหน้า เพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการหนีภาษีและการผลักภาระภาษีไปสู่ผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนการเก็บภาษีการถือครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อกระจายการถือครอง เป็นต้น

3.3 สร้างและกำหนดแนวทางให้คนในสังคมมีโอกาสมากขึ้นที่จะได้ส่วนแบ่งผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการได้รับสัมปทานหรือได้รับรองการผูกขาดจากรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนและชุมชนมีโอกาสเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม

ภาคผนวก ก

กรอบแนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข”

ภาคผนวก ข

หลักเกณฑ์และวิธีการวัด
ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ภาคผนวก ค

หลักเกณฑ์และวิธีการวัด
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ
ของประเทศไทย

“ความอยู่ดีมีสุข”

บทนำ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้แสดงจุดหักเหในแนวทางการวางแผนที่สำคัญ คือ การหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนา โดยมี “คน” เป็นศูนย์กลาง ซึ่งหมายถึง การพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของคน และมุ่งเน้นให้คนได้รับประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียง “เครื่องมือ” ของการพัฒนา “คน”

การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้สะท้อนวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ใกล้เคียงกับแนวทางการพัฒนาเพื่อ “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของทุกสังคม อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความ “ความอยู่ดีมีสุข” ก่อนข้างซับซ้อนในอดีตได้มีพัฒนาการในแนวคิดต่างๆ ที่ใกล้เคียงกับความหมายของ “ความอยู่ดีมีสุข” มากมาย อาทิ ความจำเป็นพื้นฐาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สวัสดิการ และการพัฒนาคน เป็นต้น แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความแตกต่าง หรือไม่ครอบคลุมความหมายทั้งหมดของ “ความอยู่ดีมีสุข” ฉะนั้นก่อนที่จะมีการนำเสนอเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตีกรอบความหมายและขอบเขตของความอยู่ดีมีสุขให้ชัดเจน

ศาสตราจารย์นายแพทย์ คึกฤทธิ์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ADB ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้โครงการศึกษาจัดทำเครื่องชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ได้ทำการศึกษาและจัดทำเอกสาร “กรอบแนวคิด ความอยู่ดีมีสุข” ซึ่งมีความสอดคล้องกับปรัชญาและทิศทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ขึ้นภายใต้โครงการศึกษานี้ จดหมายข่าวฉบับแรกนี้ จึงใคร่ขอแนะนำสาระของกรอบแนวคิดดังกล่าวโดยย่อต่อไปนี้

* จากเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กองประเมินผลการพัฒนา) ฉบับที่ 1 เล่มที่ 1 : ตุลาคม 2540

การเติบโตทางเศรษฐกิจคือ ความอยู่ดีมีสุข ใช่หรือไม่

เราได้ใช้เครื่องชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงในผลผลิตมวลรวมของประเทศ (GDP) ต่อหัว และรายได้ประชาชาติ เป็นเครื่องมือในการประเมินบทบาทของภาคเศรษฐกิจ ในแต่ละประเทศอย่างกว้างขวาง และถือได้ว่าเป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานสากลที่ใช้กันทั่วโลก กระนั้นก็ตาม ได้เริ่มเป็นที่ตระหนักว่า เครื่องมือดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะวัดการเปลี่ยนแปลงในความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูง ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนจะมีความอยู่ดีมีสุขในระดับสูงตามไปด้วย

การวัดผลผลิตมวลรวมของประเทศ ยังไม่ได้รวมปัจจัยอีกหลายประการที่มีส่วนในการสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ในขณะที่ได้รวมปัจจัยหลายอย่างที่อาจส่งผลกระทบในทางลบต่อความอยู่ดีมีสุข ผลผลิตมวลรวมของประเทศ ไม่สามารถนับรวมสินค้าและบริการหรือผลผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด ผลผลิตที่เกิดจากน้ำพักน้ำแรงของกลุ่มแม่บ้าน อาจจะได้ค่าได้มหาศาล แต่ก็ไม่ได้นับรวมอยู่ใน GDP ในขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเพิ่มมลพิษทางอากาศ น้ำ ฯลฯ เป็นเหตุให้ประชาชนและสังคมต้องมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบทางลบดังกล่าว ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะได้ไม่นับรวมอยู่ใน GDP แต่ก็เป็ค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้มีส่วนทำให้ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนเพิ่มขึ้น ตรงกันข้าม มลพิษต่างๆ โดยตัวของมันเอง นับเป็นต้นเหตุของ “การอยู่อย่างมีทุกข์” มากกว่า

ที่กล่าวมาข้างต้น มิได้หมายความว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข โดยข้อเท็จจริงการเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยให้ประชาชนสามารถแสวงหาหรือเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ อันนำมาซึ่งความพอใจหรืออรรถประโยชน์ เป็นโอกาสในการเพิ่มทางเลือกของประชาชน แต่ก็ยังไม่ใช่ว่าทั้งหมดของความอยู่ดีมีสุข

รายงานเรื่องการพัฒนาคน(Human Development Report) ได้ให้คำจำกัดความการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ว่า หมายถึง “เครื่องมือ” แต่ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา และไม่มีความเชื่อมโยงโดยอัตโนมัติระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงกับความก้าวหน้าในการพัฒนาคน

แนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข”

ประชาชนมีความต้องการรายได้ เพราะเหตุว่ารายได้ทำให้สามารถเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆที่ต้องการบริโภคได้ ยิ่งมีรายได้มากก็ยิ่งแสวงหาสินค้าและบริการได้มากขึ้น ดังนั้นการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ ย่อมเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยที่ทำให้คนสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ แต่ก็ต้องถือว่ารายได้ดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือที่จะ

นำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาเท่านั้น ดังที่ศาสตราจารย์เซน (พ.ศ. 2528) ได้กล่าวไว้ว่า “ในที่สุดแล้ว ประเด็นของการพิจารณาจะอยู่ที่ประชาชน ทำอะไรได้หรือไม่ได้บ้าง จะเป็นอะไรได้หรือไม่ได้อย่างไร” ฉะนั้น “ความอยู่ดีมีสุข” ต้องพิจารณาในขอบเขตของความสำเร็จของแต่ละปัจเจกบุคคล ไม่ใช่เพียงแค่การพิจารณา “เครื่องมือ” ที่ประชาชนเป็นเจ้าของและใช้ไปสู่จุดหมายปลายทางเท่านั้น มาตรฐานการดำรงชีวิต (The standard of living) ไม่ใช่เป็นเรื่องของการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการ แต่เป็นเรื่องของการดำรงชีวิต ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ศาสตราจารย์เซน ได้พัฒนาความคิดเกี่ยวกับ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” (Functionings and Capabilities) เพื่ออธิบายความอยู่ดีมีสุข “ภารกิจ” หมายถึง ความสำเร็จ และ “สมรรถภาพ” ก็หมายถึง ความสามารถที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ “ภารกิจ” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกดำเนินชีวิตของแต่ละปัจเจกบุคคล ในขณะที่ “สมรรถภาพ” เกี่ยวข้องกับทางเลือกหรืออิสรภาพที่บุคคลสามารถเลือกหาในการดำรงชีวิต หรือ

แสวงหาความสำเร็จในชีวิต

รายได้ทำให้ปัจเจกบุคคลหาซื้อสินค้าบริการ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่ใช้ว่าทุกคนจะสามารถแปลงการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการนั้นให้เป็นความสำเร็จได้เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น คนพิการ ย่อมไม่สามารถประกอบกิจกรรมต่างๆ ที่คนปกติจะทำได้ ถึงแม้จะเป็นเจ้าของสินค้าและบริการอย่างเดียวกัน โดยสรุปเมื่อพูดถึงความอยู่ดีมีสุขต้องมุ่งไปที่ความสำเร็จของบุคคลเป็นสำคัญ

และถึงแม้ว่า การมีรายได้สูงขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นต้องมีความสามารถสูงด้วย หรือประชาชนในประเทศที่ร่ำรวยย่อมมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีกว่าประชาชนในประเทศที่ยากจน แต่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่เข้าใจง่ายอย่างที่คิด ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ประเทศหนึ่งประสบความสำเร็จในการลดอัตราการตายของประชากรลงมากจนมีผลให้รายได้ต่อหัวของประชากรลดลง ด้วยเหตุที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจากอัตราการตายที่ลดลง เราไม่สามารถระบุได้ว่า มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศดังกล่าวดีขึ้นหรือเลวลง เราคงจะไม่ได้คำตอบในประเด็นนี้ชัดเจน กล่าวคือ ระดับรายได้ต่อหัวที่ลดลงส่งผลให้ประเทศนั้นยากจนลง แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าประเทศนั้นได้มีการพัฒนาอายุขัยเฉลี่ยของประชาชนให้ยืนยาวขึ้น ตัวอย่างนี้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรายได้และขีดความสามารถของประชาชน

อรรถประโยชน์หรือสวัสดิการ

การวัดรายได้ที่แท้จริง ตามหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุด เป็นเครื่องชี้วัดที่ใช้กันอย่างกว้างขวางเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงในระดับสวัสดิการของประชาชน ทฤษฎีอรรถประโยชน์มีข้อสมมติฐานว่า บุคคลจะจัดสรรรายได้จำนวนแน่นอนในการบริโภคสินค้าบริการ เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ฉะนั้นราคาของสินค้าจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทางเลือก

เป็นที่มาของพัฒนาการในการจัดทำดัชนีราคาและดัชนีรายได้ที่แท้จริง ซึ่งใช้กันอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องชี้วัดรายได้ที่แท้จริง ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ สมการอรรถประโยชน์มีความหมายในทางแคบ เฉพาะประเด็นของสินค้าและบริการเท่านั้น ยังไม่รวมถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแต่ละปัจเจกบุคคลเข้าไว้ด้วย คือ การวัดว่าอะไรที่บุคคลทำได้หรือไม่ได้ ฉะนั้นเครื่องชี้วัดรายได้ที่แท้จริงนี้ จึงเป็นเพียงดัชนีชี้วัด “ความมั่งคั่ง” ทางวัตถุหรือการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการเท่านั้น

ความสุข หมายถึง ความอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้นหรือไม่

คงไม่ใช่เรื่องผิดปกติที่จะคิดว่า ในที่สุดแล้วบุคคลย่อมคำนึงถึงหรือแสวงหาความสุข ถ้าเช่นนั้น มีคำถามว่า ความอยู่ดีมีสุขจะสามารถวัดจากระดับความสุขของประชาชนได้หรือไม่ คำตอบคือ **ไม่ได้** เพราะความอยู่ดีมีสุขไม่ใช่สิ่งเดียวกับความสุข

แต่ละบุคคลอาจจะรู้สึกมีความสุข หรือไม่มีความสุข โดยไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า เขาใช้ชีวิตอย่างไร บุคคลผู้ที่มีความมั่งคั่ง ร่ำรวย มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ มีการศึกษาดี อาจไม่มีความสุข ทั้งๆ ที่เขาหรือเธอผู้นั้นมีความเพียบพร้อมทุกด้าน มีมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ตัวอย่างในประเทศอินเดีย คนเป็นจำนวนมากมีชีวิตอยู่อย่างยากเข็ญไม่สามารถเข้าถึงบริการความเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตใดๆ ได้ แต่เขาเหล่านั้นอาจจะมีมีความสุข เนื่องจากมีความเชื่อทางศาสนาว่าจะสามารถมีชีวิตที่ดีกว่าในชาติหน้าได้ จึงยอมทนทุกข์ทรมานในชาตินี้ เพื่อบำเพ็ญบุญกุศลให้กับชีวิตที่ดีกว่าในชาติหน้า ความเชื่อทางศาสนาเช่นนี้ อาจช่วยให้ประชาชนสามารถทนทุกข์ทรมานอยู่ได้อย่างมีความสุขในชาตินี้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ ประชาชนเหล่านี้มีระดับ “ความอยู่ดีมีสุข” ที่ต่ำมาก ดำรงชีวิตอย่างไรก็ย่ำแย่ และไม่ได้รับการยอมรับในสังคม

“ความอยู่ดีมีสุข” คือ เครื่องชี้วัด “ภารกิจ” ที่บุคคลจะสามารถกระทำได้และหรือ “สมรรถภาพ” ที่บุคคลมีอยู่ รัฐมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุง ยกระดับมาตรฐาน “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน โดยการจัดบริการหรือจัดหาเครื่องมือต่างๆ ในอันที่จะสนับสนุนการพัฒนาระดับความสามารถ และศักยภาพของประชาชน อาทิ การสนองตอบความต้องการด้านโภชนาการที่เหมาะสม การป้องกันและกำจัดโรคภัยไข้เจ็บ การเพิ่มอายุขัยเฉลี่ยของประชาชน เป็นต้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ความสำเร็จในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน จะทำให้ประชาชนมีความสุขเพิ่มขึ้นไปด้วยเสมอไป

คงจะไม่ถูกต้องอีกเช่นกัน ถ้าหากจะ ระบุเพียงว่าการมีความสุขหรือไม่มีความสุข เป็นเพียงความคิดคำนึง (person's state of mind) ของปัจเจกบุคคล ประชาชนอาจมีความรู้สึกไม่มีความสุขร่วมกัน เมื่อมีความผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้นในสังคมที่ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก เช่น ในกรณีที่มีเหตุหยุดยั้งการประกอบภารกิจ หรือบั่นทอนความสามารถของบุคคล ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นว่าไม่มีความสุข ย่อมจะชี้ให้เห็นว่ามีสถานการณ์ที่ผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้นในสังคม ซึ่งรัฐต้องให้ความสนใจติดตามสาเหตุและแก้ไข ฉะนั้น ในบางกรณี ระดับความสุขหรือการไม่มีความสุข อาจจะใช้เป็นเครื่องชี้วัด ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนได้ในบางสถานการณ์ แต่ต้องเข้าใจว่า “ความสุข” เป็นคนละเรื่องกับ “ความอยู่ดีมีสุข” นอกจากนี้ การวัดความสุขยังขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิด (perception) ของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น จึงไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่ได้มาตรฐาน เพราะระดับความสุขอาจเปลี่ยนแปลงไปได้โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระดับความเป็นอยู่ของประชาชนเลย ฉะนั้นเมื่อพิจารณาโดยเอกเทศ ความสุขจึงไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่เหมาะสมในการวัดความอยู่ดีมีสุข ยกเว้นในบางกรณีดังที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น

ความจำเป็นพื้นฐาน

ในทศวรรษ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493 และ 2503) การเติบโตของรายได้ต่อหัว เป็นเครื่องมือหลักในการวัดระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ปรัชญาพื้นฐานในขณะนั้นก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจจะนำความมั่งคั่งมาสู่สังคม ด้วยความคาดหวังว่าการเพิ่มการจ้างงาน การเพิ่มปริมาณสินค้าและบริการและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ในที่สุดแล้วย่อมจะสามารถกระจายไปสู่คนยากจนได้

ต่อมาในระยะต้นทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) จึงเริ่มเป็นที่ประจักษ์ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังไม่สามารถช่วยเหลือคนยากจนได้ ความยากจนในหลายประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง ความไม่พอใจในทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวยังเริ่มแพร่กระจายออกไป จนกระทั่ง องค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลก ได้หันมาให้ความสนใจกับการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนแทน การขจัดปัญหาความยากจนได้รับความสนใจมากขึ้นควบคู่กับการสนองตอบประชาชนในด้านความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ อาทิ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ความจำเป็นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการดูแลตอบสนองความต้องการขั้นต่ำของประชาชนที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากกว่าการคำนึงถึงรายได้ในภาพรวม ถ้าประชาชนได้รับการตามความจำเป็นพื้นฐานดีมากขึ้น ก็จะช่วยยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน ยังให้ความสำคัญกับความต้องการพื้นฐานในรูปของสินค้าและบริการต่างๆ

เท่านั้น ในขณะที่ คำจำกัดความ “ความอยู่ดีมีสุข” ให้ความสำคัญกับ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ซึ่งมุ่งเป้าไปที่ตัวบุคคล คือ วิธีการดำเนินชีวิตที่สามารถเลือกได้และความสำเร็จที่แสวงหา ซึ่งมีความหมายที่กว้างและมีความซับซ้อนกว่าความจำเป็นพื้นฐานมาก ตัวอย่างเช่น ความจำเป็นพื้นฐานยังไม่ได้คำนึงถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

จากทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจสมัย Neo-Classical ปัจจัยหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ ประกอบด้วย ทักษะ แรงงาน และเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และวิธีการผลิตสมัยใหม่ช่วยให้การใช้ทุนและแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในแบบจำลองนี้พิจารณาให้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยภายนอกที่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยไม่มีความสัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ได้ปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ทฤษฎีที่ว่าด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ กำหนดให้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยภายในที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human capital) ซึ่งสามารถพัฒนายกระดับได้ โดยการเพิ่มพูนความรู้และทักษะฝีมือ

การศึกษามีบทบาทสำคัญมากในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น กระบวนการผลิตสมัยใหม่ต้องการกำลังคนที่ผ่านการฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือและความรู้ความชำนาญมาแล้วอย่างดี เพื่อให้สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ หมายถึง การลงทุนจำนวนมากทางด้านการศึกษา ตามแบบจำลองการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การลงทุนดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ถ้าหากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนนั้นยังเป็นบวก

อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์กับขีดความสามารถของปัจเจกบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มุ่งไปที่การเพิ่มความสามารถทางกายภาพเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถเพิ่มการผลิตสินค้าและบริการได้มากขึ้น แต่ขีดความสามารถของปัจเจกบุคคลนั้นมองครอบคลุมทั้งทางด้านสรีระและจิตใจ ขีดความสามารถเหล่านี้ทำให้มนุษย์สามารถแปลงปัจจัยต่างๆ ให้เป็นความสำเร็จหรือเป็นความอยู่ดีมีสุขได้ บุคคลหนึ่งอาจมีความสามารถสูงในการหารายได้ แต่ขณะเดียวกันเขาหรือเธอผู้นั้น อาจไม่มีความสามารถพอที่จะแปลงรายได้ให้เป็นความอยู่ดีมีสุข ดังปรากฏว่า คนรวยเป็นจำนวนมากถูกรบกวนงำด้วยพฤติกรรมสุขภาพที่มีความเสี่ยง ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของเขาหรือเธอผู้นั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีความหมายในทางแคบกว่าความอยู่ดีมีสุขตรงที่ยังไม่ได้รวมถึงเรื่องของการพัฒนาจิตใจ คนที่ดำเนินชีวิตตามครรลองของศาสนา อาจช่วยให้เห็นคุณค่าในการดำรงชีวิตที่ดีงามซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขีดความสามารถของบุคคล แต่เป็นคนละเรื่องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มนุษย์มีความซับซ้อน ชีตความสามารถของมนุษย์มีมากกว่าการพิจารณาในกรอบของประสิทธิภาพการผลิต ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคลมีผลต่อความอยู่ดีมีสุขอย่างมาก ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้าทายบทบาทของรัฐในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมให้ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและกันมากยิ่งขึ้น

คุณภาพชีวิต

โดยทั่วไปมักจะกล่าวกันว่าวัตถุประสงค์หลักของสังคมคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ชีวิตอย่างสะดวกสบายและประสบความสำเร็จ ความหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตมุ่งไปที่การพัฒนาเพื่อให้บุคคลสามารถใช้ชีวิตหรือมีชีวิตยืนยาวอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ คือ ปราศจากการคุกคามหรือทรมานทุกขัทรมาณจากโรคร้ายไข้เจ็บ แต่ความหมายของความอยู่ดีมีสุข นอกจากจะคำนึงถึงการใช้ชีวิตในเชิงคุณภาพ (quality) แล้ว ยังคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นๆ ในเชิงปริมาณ (quantity) ด้วย ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับเครื่องชีวิตในขอบเขตที่กว้างขวางกว่า ตัวอย่างเครื่องชีวิตความอยู่ดีมีสุขด้านสาธารณสุข ต้องครอบคลุมถึงอัตราการตายของทารก อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด และอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย

การพัฒนาคคน

องค์การพัฒนาระหว่างประเทศชาติได้จัดทำรายงานการพัฒนาคคน (Human Development Report) โดยได้จำกัดความ “การพัฒนาคคน” ไว้ให้ครอบคลุมทั้งในกระบวนการเพิ่มโอกาสทางเลือก และการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

หากพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามชื่อ “การพัฒนาคคน” อาจดูประหนึ่งว่ามีความหมายในทางแคบเฉพาะในประเด็นการพัฒนาขีดความสามารถของคนเท่านั้น ถึงแม้การพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนจะมีความสำคัญมาก เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือก แต่การพัฒนาศักยภาพคนเท่านั้นยังไม่เพียงพอ ถ้าไม่มีการส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางสังคมให้คนสามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของตนได้ ดังได้กล่าวแล้วว่าประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าประชาชนจะสามารถทำอะไรได้บ้างด้วยศักยภาพของตนเอง ไม่ใช่เพียงแต่มีศักยภาพเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เราอาจจะประสบความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ แต่ถ้าในแต่ละภูมิภาคไม่มีการสร้างงานที่เพียงพอสำหรับกำลังแรงงานที่มีการศึกษาเหล่านั้น ก็จะไม่สามารถยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชนได้ ความอยู่ดีมีสุขจะต้องวัดในรูปของภารกิจหรือความสำเร็จของคน และสมรรถภาพหรือความสามารถที่จะไปสู่ความสำเร็จนั้น ซึ่งไม่ใช่เพียงได้รับการศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าการศึกษาไม่ใช่สิ่งสำคัญในองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุข ตรงกันข้ามการศึกษา

มีความสำคัญมาก เพราะคนที่ไม่มีการศึกษาก็ไม่มี โอกาสที่จะประกอบภารกิจในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดด้านการพัฒนาคนขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยแท้จริงมิได้มีความหมายในเชิงแคบตามชื่อเท่านั้น หากแต่หมายรวมทั้งความสำเร็จของคนและได้ให้ความสำคัญกับ

เป้าหมายสุดท้ายมากกว่าเครื่องมือของการพัฒนา ตามความหมายในเชิงกว้างที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น นับว่ามีความใกล้เคียงกับความหมายของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ภายใต้กรอบความอยู่ดีมีสุข และนับว่าเป็นแนวคิดที่ได้สะท้อนวิสัยทัศน์ของการพัฒนาในระยะแผนฯ 8 ไว้ทั้งหมดแล้ว

แนวคิด “องค์รวม” คืออะไร

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนามาเป็นแบบองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคในสังคม ความหมายของวิธีการทำงานแบบองค์รวม มิใช่เฉพาะการอาศัยความร่วมมือในการทำงานจากหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ความหมายของการดำเนินงานแบบองค์รวมมีความลึกซึ้งกว่านั้นและสัมพันธ์กับกรอบแนวคิดตามอยู่ดีมีสุขที่ได้พัฒนาขึ้นโดยตรง

เมื่อความอยู่ดีมีสุข ได้รับการจำกัดความในรูปของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ย่อมมีความแตกต่างจากการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการเท่านั้น ดังตัวอย่างที่ศาสตราจารย์ชวง(พ.ศ.2528) ได้ชี้ให้เห็นว่า การซื้อจักรยานจะแตกต่างจากการเป็นเจ้าของจักรยาน การซื้อจักรยานเป็นภารกิจ ซึ่งคนพิการย่อมไม่สามารถทำได้ แม้จะเป็นเจ้าของจักรยาน กิจกรรมการซื้อจักรยานเท่านั้นที่เป็นเหตุให้เกิดความอยู่ดีมีสุขไม่ใช่การเป็นเจ้าของจักรยาน

สมมติว่า เราต้องการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยส่งเสริมกิจกรรมการซื้อจักรยานถ้าจะให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เราจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่การสร้างลู่วิ่งหรือทางสำหรับรถจักรยานโดยเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ในขณะที่ซื้อจักรยาน ประชาชนต้องสามารถสูดอากาศบริสุทธิ์ได้ มิฉะนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ จึงทำให้เราต้องหันมาแก้ปัญหามลพิษก่อนส่งเสริมการซื้อจักรยาน รวมทั้งประชาชนต้องมีความพร้อมด้านสุขภาพและมีเวลาว่างเพียงพอ การจัดกิจกรรมการซื้อจักรยานง่ายๆ เพียงแค่นี้เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ ของความอยู่ดี มีสุขอีกหลายมิติไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้นความอยู่ดีมีสุขที่จำกัดความในรูปของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” จึงเป็นแนวคิดแบบองค์รวม ซึ่งมีหลายมิติและหลายองค์ประกอบ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแยกกันไม่ออก

การแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติและติดตามประเมินผลแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เกี่ยวข้องกับทุกหน่วยปฏิบัติ การมีส่วนร่วมมากขึ้น

จะช่วยให้มีการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของประชาชน
ประชาชนนั่นเอง

ซึ่งก็คือการยกระดับความเป็นอยู่ของ

องค์ประกอบของ “ความอยู่ดีมีสุข” ทั้ง 7 ด้าน

เอกสารกรอบแนวคิดของศาสตราจารย์นาค คัควานี นั้นได้มีการแจกแจงองค์ประกอบ
ของความอยู่ดีมีสุขออกเป็น 7 ด้าน ซึ่งมีความครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิต

องค์ประกอบที่ 1 คือ ด้านสุขภาพอนามัยและโภชนาการ ซึ่งยังประกอบด้วย
องค์ประกอบย่อยอีก 4 ด้านคือ ความยืนยาวของอายุ การปลอดจากโรคภัยไข้เจ็บ โภชนาการและ
การให้บริการสาธารณสุข

องค์ประกอบที่ 2 คือ การศึกษา ซึ่งครอบคลุมสาระต่างๆในกระบวนการเรียนรู้
ความรู้พื้นฐาน และทักษะต่างๆ รวมทั้งการเข้าถึงบริการและคุณภาพการศึกษา

องค์ประกอบที่ 3 คือ ชีวิตการทำงาน เนื่องจากประชาชนจะใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับการ
การทำงาน การพิจารณาสภาพแวดล้อม การทำงาน จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญมาก และชีวิต
การทำงานที่มีคุณภาพก็จะเกี่ยวข้องกับการจ้างงานและความพอใจในค่าจ้างที่ได้รับ องค์ประกอบ
ด้านนี้ ยังรวมถึงปัจจัยองค์ประกอบย่อยในด้านการใช้แรงงานเด็ก และ ผู้หญิงและระบบประกันสังคม
ด้วย

องค์ประกอบที่ 4 คือ ชีวิตครอบครัว ความสัมพันธ์ในครอบครัวถือเป็นประเด็น
สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” โครงสร้างและขนาด ของครอบครัวเป็นตัวกำหนด
ระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกแต่ละคน ครอบครัวที่มีความรัก ความอบอุ่น ต้องรับรู้ความต้องการ
ของสมาชิกแต่ละคน และดูแลสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

**องค์ประกอบที่ 5 คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจความยากจน การกระจายรายได้
และสวัสดิการ** เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายความอยู่ดีมีสุข ฉะนั้นการพัฒนา
ที่ยั่งยืนจึงเป็นปัจจัยสำคัญของความอยู่ดีมีสุข การมีปัญหาคะยากจนที่รุนแรง และความไม่เท่าเทียมกัน
ด้านรายได้ในระดับสูงสะท้อน “การอยู่อย่างมีทุกข์” ในสังคม ประเด็นเหล่านี้จึงนับเป็นองค์ประกอบ
ที่จำเป็นของเครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข” ด้วย

องค์ประกอบที่ 6 คือ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์ประกอบนี้
รวมถึงประเด็นสภาพแวดล้อมด้านที่อยู่อาศัย การอนามัยแวดล้อม ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิต
และทรัพย์สิน โดยเฉพาะจากปัญหาอาชญากรรม

องค์ประกอบที่ 7 คือ ด้านประชาธิปไตย หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันจะนำมาซึ่ง “ความอยู่ดีมีสุข” การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มพูนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มขีดความสามารถเป็นเครื่องมือของการยกระดับ ความอยู่ดีมีสุข องค์ประกอบนี้จะรวมประเด็นเรื่องความยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รวมทั้งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนหลัก 6 ด้าน ซึ่งครอบคลุมสาระทุกด้านของความอยู่ดีมีสุข อย่างไม่สามารถแยกออกจากกันให้ชัดเจนได้ แผนภูมิที่ 1 จึงได้พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้ง 7 ด้าน ของความอยู่ดีมีสุข และยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 6 ด้าน ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และเชื่อมโยงเข้าหากัน

เครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข”

การวัดระดับความอยู่ดีมีสุข ต้องมีการสร้างเครื่องชี้วัดเพื่อติดตามปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งครอบคลุมมิติของการดำรงชีวิต โดยอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. เครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจ
2. เครื่องชี้วัดด้านสังคม
3. เครื่องชี้วัดด้านการเมือง

เครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจจะช่วยบ่งชี้บทบาทหรือภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมของประเทศ อัตราเงินเฟ้อ การออม การลงทุน อัตราการค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามกรอบแนวคิด ความอยู่ดีมีสุขที่ได้กำหนดขึ้น ในที่นี้จะเป็นการแสวงหาเครื่องบ่งชี้ที่มุ่งไปที่ความสำเร็จของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ว่าเฉพาะเครื่องชี้วัดที่เป็นเพียง “เครื่องมือ” นำพาไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงจะให้ความสำคัญกับเครื่องชี้วัดที่มีลักษณะเป็น “ผลลัพธ์” ของการดำเนินงานมากกว่าเป็น “ปัจจัย” ถึงแม้ว่าเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย” จะมีความสำคัญ เพราะมีส่วนช่วยเสริมสร้างหรือยกระดับความอยู่ดีมีสุข แต่ก็ยังไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่บ่งบอกความสำเร็จ เครื่องชี้วัดทางด้านสาธารณสุข สวัสดิการ และสิทธิเสรีภาพเป็นตัวอย่างเครื่องชี้วัดที่แสดง “ผลลัพธ์” ในขณะที่เครื่องชี้วัดที่แสดงถึงความเพียงพอของปัจจัยต่างๆทั้งด้านอาหาร เสื้อผ้าที่อยู่อาศัย น้ำดื่ม การให้บริการต่างๆ การสรรหาทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพอนามัย และรายได้เป็นตัวอย่างของเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย”

ความแตกต่างระหว่างเครื่องชีวิตทางด้าน “ปัจจัย” และ “ผลลัพธ์” อาจไม่สามารถแยกออกได้ชัดเจนในทุกกรณี ยกตัวอย่างเช่น เครื่องชีวิตจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถมและมัธยม เป็นเครื่องชีวิตด้าน “ปัจจัย” เพราะเหตุที่เป็น “เครื่องมือ” ของการบรรลุเป้าหมายการรู้หนังสือของประชาชน ในขณะที่การรู้หนังสืออาจจะเป็นทั้งเครื่องชีวิต “ปัจจัย” หรือ “ผลลัพธ์” เพราะการรู้หนังสือเป็นหนทางหรือ “เครื่องมือ” สู่ความสำเร็จในการประกอบกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมายด้วย และในกรณีของเครื่องชีวิตการรู้หนังสือนี้ ถึงแม้ว่าจะถูกจัดให้เป็นเพียงเครื่องชีวิตทางด้าน “ปัจจัย” แต่ก็นับว่ามีความสำคัญและควรจะถูกจัดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของเครื่องชีวิตความอยู่ดีมีสุข เพราะเป็นเครื่องบ่งชี้ภาวะการทางด้าน “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ของบุคคลด้านอื่นๆ ด้วย

ในการพัฒนาเครื่องชีวิตความอยู่ดีมีสุข จำเป็นต้องเชื่อมโยงเครื่องชีวิตทางด้าน “ปัจจัย” และ “ผลลัพธ์” เข้าด้วยกัน การกำหนดนโยบายต่างๆ ภาครัฐ คือ บทสะท้อน เครื่องชีวิตทางด้าน “ปัจจัย” ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงาน เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากรทางการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า เครื่องชีวิตด้านปัจจัยเหล่านี้ ถูกนำไปใช้เพื่อให้บริการสู่วัตถุประสงค์เป้าหมายของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งเป็นการพิจารณาทางด้าน “ผลลัพธ์”

สรุป

เอกสารชิ้นนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบหลักที่มีความสำคัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเครื่องชีวิตการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศ

ความสำเร็จในการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ประกอบด้วย ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การแปลงนโยบายและมาตรการให้เป็นแผนงาน /โครงการ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ฉะนั้น ถ้าหากได้มีการทำความเข้าใจและยอมรับร่วมกันในการใช้กรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแผนฯ 8 ในการพัฒนาเครื่องชีวิตผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ในระดับแผนงาน/โครงการ ก็จะสามารถสร้างความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในภาพของการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ในระดับแผนงาน/โครงการ จนกระทั่งถึงการประเมินผลกระทบในภาพรวมของการพัฒนา

จดหมายข่าวในลักษณะนี้จะจัดทำขึ้นเป็นระยะๆ เพื่อเผยแพร่การพัฒนาเครื่องชีวิตและประเด็นการวิเคราะห์ในเชิงลึก ในหัวข้อสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาจัดทำเครื่องชีวิตเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

1

การพัฒนดัชนีสummของความอยู่ดีมีสุข

การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขในแต่ละด้านจะมีตัวชี้วัดหลายตัว ซึ่งปัจจุบันได้มี การพัฒนา และนำมาใช้ประเมินผล กระทั่งจากการพัฒนาในช่วงแผนฯ8 พร้อมทั้งจัดทำเป็นรายงานผลการพัฒนา เสนอต่อสาธารณชน แล้ว 5 องค์ประกอบคือ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และ การกระจายรายได้ และสภาพแวดล้อม สำหรับองค์ประกอบที่เหลืออีก 2 ด้าน คือ ด้านชีวิต ครอบครัว และด้านการบริหารจัดการที่ดียังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อพัฒนดัชนีชี้วัดสำหรับการติดตาม ประเมินผลในโอกาสต่อไป

การประเมินผลที่ผ่านมาจะพยายามวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาให้เห็นความเชื่อมโยงของ ตัวชี้วัดแต่ละตัวและแต่ละด้าน โดยยังไม่ ได้มีการสร้างดัชนีสummในลักษณะของตัวเลข เพื่อใช้วิเคราะห์ ผลการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขในแต่ละด้านและผลรวมของทุกด้านเข้าด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงของความอยู่ดีมีสุขได้ชัดเจนเหมือนกับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจที่วัดจาก อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ประชาชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนดัชนีสumm ของความอยู่ดีมีสุข เพื่อใช้ประเมินผลการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาได้ชัดเจน และสามารถระบุขนาดของการ เปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

1.1 วัดอุปสงค์

- (1) ประเมินผลกระทบขั้นสุดท้ายจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับคน
- (2) ติดตามการเปลี่ยนแปลงผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่จะส่งผลต่อเป้าหมาย การพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางในรอบระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ หรือเป็นประจำทุกปี

1.2 แนวคิดการจัดทำดัชนีรวม เนื่องจากกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขที่จะนำมาคำนวณเป็นดัชนีรวมเพียงตัวเดียวประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ถึง 5 เรื่อง ซึ่งมีแนวความคิดและเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้การวัดผลการพัฒนาแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้สามารถวัดผลสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างครบถ้วนชัดเจนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ข้างต้น จึงกำหนดแนวทางการประเมินผลออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก จะวัดผลสำเร็จของการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคน ซึ่งมีตัวชี้วัด 2 กลุ่ม คือ ตัวชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายที่มีต่อคนและตัวชี้วัดกระบวนการพัฒนาที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อเป้าหมายที่พึงประสงค์ ได้กำหนดคะแนนเต็มไว้ที่ 100 คะแนน หากตัวชี้วัดใดได้คะแนนมากก็แสดงว่ามีความสำเร็จมาก

ขั้นตอนที่สอง จะประเมินสถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือคงเดิมหรือเลวลง เพื่อให้สามารถอธิบายผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีความหลากหลายและซับซ้อนให้สาธารณชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและสะดวกขึ้น โดยแบ่งระดับการพัฒนาออกเป็น 5 ระดับ และได้กำหนดให้ระดับ 5 มีค่าเท่ากับ 100 คะแนน

1.3 ดัชนีและองค์ประกอบ การพัฒนาให้บรรลุความอยู่ดีมีสุขนั้นจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันทุกด้าน และต้องคำนึงถึงผลการพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณควบคู่ไปกับเชิงคุณภาพ ดังนั้นการประเมินผลก็ต้องพิจารณาจากตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายในเชิงคุณภาพประกอบกับตัวชี้วัด ความเปลี่ยนแปลง ในกระบวนการพัฒนาที่จะนำไปสู่ผลกระทบขั้นสุดท้ายด้วย การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขในแต่ละด้านจะมีตัวชี้วัดหลายตัว ดังนั้นเพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าและทิศทางการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขในภาพรวม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาดัชนีความอยู่ดีมีสุข (Composite index) ขึ้น โดยพัฒนาจากดัชนีชี้วัดสำคัญๆ ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขทั้ง 5 ด้านจำนวน 17 ตัวชี้วัด โดยกำหนดค่าถ่วงน้ำหนักของตัวแปรต่างๆ เท่ากัน เนื่องจากตัวแปรทุกตัวมีความสำคัญกับการสร้างความอยู่ดีมีสุขให้คนไทยเท่าเทียมกัน

ดัชนีรวมความอยู่ดีมีสุขและองค์ประกอบ

ดัชนี	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สุขภาพอนามัย	1. การมีชีวิตยืนยาว 2. การมีสุขภาพอนามัยที่ดี 3. การสร้างความเป็นธรรมในระบบสาธารณสุข	1. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 2. สัดส่วนประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี 3. สัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ
2. ความรู้	4. การได้รับการศึกษาของคนไทยอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน 5. คุณภาพการศึกษา	4. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน 5. อัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย 6. ผลคะแนนการทดสอบวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
3. ชีวิตการทำงาน	6. การมีงานทำอย่างทั่วถึง 7. ความมั่นคงในการทำงาน	7. สัดส่วนผู้ว่างงาน 8. สัดส่วนแรงงานที่มีบริการสวัสดิการและอยู่ในข่ายครอบคลุมของกองทุนประกันสังคม
4. รายได้และการกระจายรายได้	8. รายได้ 9. การกระจายรายได้	9. สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ 10. สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้
5. สภาพแวดล้อม	10. ด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขภาค 11. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 12. สิ่งแวดล้อม	11. สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านและที่อยู่เป็นของตนเอง 12. สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ 13. สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 14. สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากร 15. ดัชนีคุณภาพแหล่งน้ำ 16. สัดส่วนขยะต่อประชากรแต่ละปี 17. สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด

2 การวัดผลสำเร็จของการพัฒนา

2.1 ผลสำเร็จการพัฒนาในแต่ละด้าน การวัดผลสำเร็จโดยทั่วไปและนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายจะดูจากผลงานที่ทำได้เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน และคำนวณออกมาเป็นค่าร้อยละ ถ้าผลการพัฒนามีค่าเข้าใกล้ 100 ก็แสดงว่า การพัฒนามีความสำเร็จมากขึ้น เป็นต้น สำหรับการวัดผลสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขก็จะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เนื่องจากมีความสะดวกต่อการคำนวณและทำความเข้าใจต่อผู้อ่านได้ง่าย ซึ่งสามารถเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \left[\frac{\text{ผลงานที่ทำได้อ}}{\text{เป้าหมายหรือเกณฑ์ที่กำหนด}} \right] \times 100 \quad \dots\dots (1)$$

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในบางเรื่องจะมีความสำเร็จบางระดับที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ง่าย เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมอื่นๆ ช่วยเกื้อหนุน หรือเปรียบเสมือนเป้าหมายการพัฒนาขั้นต่ำ และหากนักพัฒนาต้องการผลการพัฒนาที่สูงกว่าเป้าหมายขั้นต่ำแล้วก็ต้องลงทุนพัฒนามากขึ้น หรืออาจเรียกว่าเป็นเป้าหมายขั้นสูงก็ได้ ส่วนการวัดผลสำเร็จของการพัฒนา ก็จะพิจารณาระหว่างส่วนต่างของผลงานที่ทำได้กับเป้าหมายขั้นต่ำต่อส่วนต่างของเป้าหมายขั้นสูงกับเป้าหมายขั้นต่ำ หรือเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \left[\frac{\text{ผลงานที่ทำได้อ} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}}{\text{เป้าหมายสูงสุด} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}} \right] \times 100 \quad \dots (2)$$

ตัวอย่างการคำนวณดัชนีความสำเร็จที่มีเป้าหมายต่ำสุดและเป้าหมายสูงสุด

UNDP ได้ใช้ดัชนีอายุขัยวัดความสำเร็จของการพัฒนาสุขภาพอนามัยของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดเป้าหมายอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดที่แต่ละประเทศควรพัฒนาไปให้ถึงไว้ที่ 85 ปี และอายุขัยต่ำสุดที่แต่ละประเทศสามารถบรรลุได้ง่ายไว้ที่ 25 ปี หากต้องการทราบว่า การพัฒนาสุขภาพอนามัยของแต่ละประเทศมีความสำเร็จแค่ไหน ก็สามารถคำนวณได้สะดวกและเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ เช่น ปี 2544 ประเทศญี่ปุ่นมีอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดในโลกคือ 81 ปี และอเมริกามีอายุขัยเฉลี่ย 79 ปี ดัชนีความสำเร็จเมื่อวัดด้วยอายุขัยเฉลี่ยของแต่ละประเทศมี ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีอายุขัยของญี่ปุ่น ปี 2544} &= \frac{81 - 25}{85 - 25} \times 100 \\ &= 93.3 \% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีอายุขัยของอเมริกา ปี 2544} &= \frac{79 - 25}{85 - 25} \times 100 \\ &= 90.0 \% \end{aligned}$$

ตัวเลขดัชนีทั้งสองตัวดังกล่าว แสดงว่าประชากรญี่ปุ่นได้รับความสำเร็จจากการพัฒนาสุขภาพอนามัยดีกว่าประชากรอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ยังมีผลการพัฒนาบางรายการที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์มาตรฐานเอาไว้ทำให้ไม่สามารถใช้สมการ (1) และ (2) มาวัดผลสำเร็จของการพัฒนาได้ เช่น การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่วัดจากอัตราส่วนจำนวนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 1,000 คน และการวัดผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการว่างงานที่วัดจากอัตราส่วนผู้ไม่มีงานทำต่อจำนวนแรงงานทั้งหมด ซึ่งนักพัฒนาต้องการเห็นอัตราส่วนทั้งสองกรณียิ่งมีค่าน้อยยิ่งดี การวัดผลสำเร็จของการพัฒนา จึงต้องกำหนดอัตราส่วนต่ำสุดที่ต้องการเห็นเป็นเป้าหมายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีว่ามีค่าเข้าใกล้เป้าหมายเพียงใด ถ้ายังมีค่าเข้าใกล้ก็แสดงว่าประสบผลสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น ค่าของความสำเร็จในกรณีนี้ก็คือ ค่าประสิทธิภาพกลับของสมการ (1) นั่นเอง โดยสามารถเขียนเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \frac{\text{เป้าหมาย}}{\text{ผลการพัฒนา}} \times 100 \quad \dots\dots (3)$$

$$\text{หรือ } 1 / \frac{\text{ผลการพัฒนา}}{\text{เป้าหมาย}} \times 100 \quad \dots\dots (4)$$

ตัวอย่างการคำนวณดัชนีความสำเร็จกรณีที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์มาตรฐาน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การพัฒนาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งพบว่า ในช่วง พ .ศ. 2535-2543 อัตราส่วนของคดีอาชญากรรมต่อประชากร 1,000 คน มีค่าต่ำสุดเท่ากับ 1.2 จึงกำหนดให้เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่พยายามไม่ให้เกิดคดีอาชญากรรมมากกว่านี้ และสมมติว่าปี 2540 อัตราส่วนคดีต่อประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 1 . 5 และเพิ่มเป็น 1 . 7 ในปี 2543 ดังนั้น ความสำเร็จจะมีค่าดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จปี 2540} = \frac{12. \times 100}{15} = 80\%$$

$$\text{ดัชนีความสำเร็จปี 2543} = \frac{1.2 \times 100}{17} = 70.6\%$$

แสดงว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปี 2543 มีปัญหามากกว่าปี 2540 เพราะมีค่าออกห่างจากค่าต่ำสุดที่ต้องการจะบรรลุ เป็นต้น

2.2 การคำนวณดัชนีรวม การรวมดัชนีย่อยเป็นดัชนีรวมของแต่ละด้าน และการรวมดัชนีแต่ละด้านเป็นดัชนีความอยู่ดีมีสุขจะประยุกต์จาก สูตรของ UNDP ที่ใช้คำนวณหาดัชนีความยากจนของคน (Human Poverty Index : HPI) เนื่องจากกรอบแนวคิดและลักษณะของข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์มีความสอดคล้องกัน 3 ประการ คือ

(1) ผลกระทบจากการพัฒนาคนของ UNDP และการพัฒนาโดยมีคนเป็นศูนย์กลาง จะช่วยเพิ่มสมรรถนะและความอยู่ดีมีสุขโดยรวม ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

(2) องค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขมีหลายด้าน และแต่ละด้านจะมีแนวคิดและผลการพัฒนาแตกต่างกัน ทั้งวิธีวัดผลสำเร็จและอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลการพัฒนา นอกจากนี้ตัวชี้วัดย่อยในแต่ละองค์ประกอบก็มีความแตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถใช้ค่าเฉลี่ยทางคณิตศาสตร์อย่างง่ายมาคำนวณเป็นดัชนีรวมและใช้เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มได้

(3) องค์ประกอบย่อยของความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้านสามารถพัฒนาโดยอิสระและมีผลต่อความอยู่ดีมีสุขต่างกัน รวมทั้งไม่สามารถใช้อัตราส่วนประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งอธิบายความอยู่ดีมีสุขทดแทนกันได้

สำหรับสูตรการคำนวณของ UNDP มีดังนี้

$$HPI = \left[\frac{P_1^3 + P_2^3 + P_3^3}{3} \right]^{1/3}$$

P_1, P_2, P_3 = องค์ประกอบของ HPI ซึ่งกำหนดให้มีน้ำหนักเท่ากัน

สำหรับการนำมาประยุกต์ใช้กับความอยู่ดีมีสุข จะมีตัวอย่างดังนี้ เช่น ในปี 2539 มีดัชนีการมีงานทำเท่ากับ 100 และดัชนีความมั่นคงในการทำงานเท่ากับร้อยละ 24.6 เมื่อคำนวณดัชนีชีวิต

การทำงานจะได้ค่าดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} &= \left[\frac{1^3 + 0^3 + 0^3}{3} \right]^{1/3} + \left[\frac{2^3 + 4^3 + 6^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= \frac{1}{3} + \frac{24.6}{3} = 8.2 \end{aligned}$$

ส่วนองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ดัชนีสุขภาพอนามัยที่มีดัชนีย่อย 3 ตัว ก็จะยกกำลัง 3 ของแต่ละตัวแล้วจึงหารด้วย 3 และถอด square root 3 ก็จะได้เป็นค่าดัชนีสุขภาพอนามัย

¹ UNDP, HDR Report 2000 Technical Note 1

3

การประเมินสถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

หลังจากการคำนวณดัชนีความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้านที่มีค่าคะแนนเป็นร้อยละแล้ว การรายงานผลการพัฒนาเป็นดัชนีรวมของความอยู่ดีมีสุขอาจแสดงค่าด้วยระดับการพัฒนาแทนการนำเสนอด้วยคะแนนได้ ซึ่งในเบื้องต้นได้กำหนดระดับคะแนนออกเป็น 5 ระดับ และมีความหมายแต่ละระดับ ดังนี้

คะแนน (%)	ความหมาย	ระดับการพัฒนา
90-100	ดีมาก	5
80-89	ดีขึ้น	4
70-79	ไม่เปลี่ยนแปลง	3
60-69	ลดลง	2
น้อยกว่า 60	ต้องปรับปรุง	1

4

หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ดัชนีความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้าน

การพัฒนาความอยู่ดีมีสุขทั้ง 7 ด้าน จะมีความเชื่อมโยงกันซึ่งสำนักงานฯ ได้พัฒนาตัวชี้วัดที่ชัดเจนแล้ว 5 ด้าน ส่วนอีก 2 ด้าน คือ ด้าน ชีวิตครอบครัว และด้านการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ที่อยู่ระหว่างการศึกษ เพื่อพัฒนารอบแนวคิดและตัวชี้วัดที่ชัดเจน นั้นการสร้างดัชนีรวมวัดความอยู่ดีมีสุขในที่นี้ จึงประกอบด้วย

4.1 ด้านสุขภาพอนามัย

ผลการศึกษาของต่างประเทศพบว่า อายุขัยของประชาชนมีปัจจัยเกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ การดูแลสุขภาพให้ดี และสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นประชาชนของประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีอายุยืนยาวกว่าประเทศด้อยพัฒนา และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอบอุ่นจะมีอายุขัยสูงกว่าประเทศในเขตร้อน สำหรับอายุขัยเฉลี่ยของประชากรในโลกจะอยู่ระหว่าง 38-81 ปี โดยประเทศในเขตอบอุ่นมีอายุขัยเฉลี่ยระหว่าง 76-81 ปี ในขณะที่ประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 53-77 ปี หลักเกณฑ์ในการวัดความสำเร็จของสุขภาพอนามัยที่วัดจากอายุขัยเฉลี่ยนั้น UNDP ได้กำหนดค่าสูงสุดของอายุขัยเฉลี่ยไว้ที่ 85 ปี และค่าต่ำสุด 25 ปี

สำหรับการวัดความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยของประเทศไทยจะคิดจากอายุขัยเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์การพัฒนาสามารถเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านได้ โดยตั้งเป้าหมายอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดที่จะต้องพัฒนาไปให้ถึงที่ 80 ปี ส่วนอายุขัยต่ำสุดจะกำหนดไว้ที่ 25 ปี เท่ากับเกณฑ์ของ UNDP สำหรับตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงจะดูจากสัดส่วนของประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี และสัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบจะคำนวณเป็นร้อยละ แล้วนำมาหาค่าดัชนีรวม โดยให้น้ำหนักแต่ละตัวเท่ากัน

การคำนวณดัชนีสุขภาพอนามัย

ประชากรไทยปี 2538-2539 มีอายุขัยเฉลี่ย 72.4 ปี สัดส่วนประชากรที่แข็งแรงไม่เจ็บไข้ได้ป่วยคิดเป็นร้อยละ 84.7 และประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพมีสัดส่วน ร้อยละ 72 ดังนั้น ดัชนีการพัฒนาสุขภาพอนามัยจะเริ่มต้นจากการคำนวณดัชนีอายุขัย ซึ่งได้ค่าความสำเร็จร้อยละ 86.2 ดังนี้

$$\text{ดัชนีอายุขัย} = \left[\frac{72.4 - 25}{80.0 - 25} \right] \times 100 = 86.2\%$$

หลังจากนั้นจึงนำค่าสัดส่วนประชากรที่แข็งแรงและประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพมารวมกับดัชนีอายุขัย มารวมกันด้วยสูตรที่กำหนด จะได้ค่าดัชนีสุขภาพ

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสุขภาพ} &= \left[\frac{(86.2)^3 + (84.7)^3 + (72)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 81.45\% \end{aligned}$$

4.2 ด้านความรู้

การศึกษาจะมีประเด็นการพัฒนา 2 ประเด็น คือ คุณภาพ ของการศึกษา และโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาการศึกษาคือ การทำให้คนมีความสามารถในการคิดเป็นทำเป็น และเป็นผู้มีความสามารถที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข มีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตและการงาน อย่างไรก็ตามการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายยังไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน จึงต้องประเมินผลจากตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ผลกระทบขั้นสุดท้าย ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ยที่ประชาชน อยู่ในโรงเรียน โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่ 9 ปี ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และอัตราการเข้าเรียนในชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย ส่วนคุณภาพการศึกษาจะวัดจากคะแนนผลการทดสอบของนักเรียนใน 4 วิชาหลักคือ วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ในระดับ ประถม มัธยมต้นและมัธยมปลาย โดยกำหนดเป้าหมายอัตราการเข้าเรียนและคะแนนผลสอบไว้ที่ร้อยละ 100

สำหรับการให้น้ำหนักของตัวชี้วัดจะให้ความสำคัญเท่ากัน เพราะภาครัฐมีหน้าที่เสริมสร้างโอกาสให้เยาวชนได้เข้าเรียนในภาคการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ สำหรับการรวมอัตราการเข้าเรียนของชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลายจะถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนนักเรียนแต่ละชั้นด้วย เพื่อให้ผลรวมสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

การคำนวณดัชนีพัฒนาการศึกษา

ในปี 2539 คะแนนผลสอบเฉลี่ยทั้ง 4 วิชา เท่ากับร้อยละ 47.9 อัตราการเข้าเรียน ม.ต้น และ ม.ปลาย ร้อยละ 60.6 และจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเฉลี่ย 6.9 ปี ดังนั้น ดัชนีพัฒนาการศึกษาจะคำนวณได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีจำนวนปี} = \frac{6.9}{9} \times 100 = 76.7\%$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีการศึกษา} &= \left[\frac{(47.9)^3 + (60.6)^3 + (76.7)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 63.9\% \end{aligned}$$

4.3 ด้านชีวิตการทำงาน

เกณฑ์การวัดความสำเร็จของชีวิตการทำงานจะพิจารณาจากอัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นตามปกติในระบบเศรษฐกิจและกำหนดให้เป็นเกณฑ์ต่ำสุดที่พึงประสงค์ ถ้าหากอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจากเกณฑ์ดังกล่าวก็แสดงว่าความสำเร็จของการพัฒนาไม่บรรลุเป้าหมาย ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่องการพัฒนาเครื่องชี้วัดสภาวะแวดล้อมตลาดแรงงานไทย ได้เสนอว่าอัตราการว่างงานในไตรมาสที่สามของปีที่สามารถใช้เป็นอัตราปกติในเบื้องต้นคืออัตราร้อยละ 2 ของแรงงานทั้งหมด ดังนั้น การวิเคราะห์ดัชนีรวมด้านชีวิตการทำงานจึงใช้เกณฑ์ร้อยละ 2 เป็นเป้าหมายของอัตราการว่างงานที่พึงประสงค์ ซึ่งหมายความว่า ถ้าอัตราการว่างงานในปีใดที่มีค่าใกล้ 2 ก็แสดงว่าแรงงานจะอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น และในทางกลับกันถ้าอัตราการว่างงานมีค่าห่างจาก 2 มากขึ้นเท่าใด ก็แสดงว่าแรงงานจะได้รับความลำบากมากขึ้น เท่านั้น ส่วนความมั่นคงในการทำงานจะวัดจากสัดส่วนแรงงานที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม และ พนักงานของภาครัฐ และ รัฐวิสาหกิจต่อจำนวนแรงงานทั้งหมด ถ้าสัดส่วนสูงขึ้นก็แสดงว่าแรงงานมีความมั่นคงมากขึ้น

การคำนวณดัชนีชีวิตการทำงาน

ในปี 2539 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานทั้งหมดจำนวน 32.03 ล้านคน มีอัตราการว่างงานร้อยละ 1.07 มีข้าราชการ ลูกจ้างภาครัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ 2.3 ล้านคน ลูกจ้างภาคเอกชนที่อยู่ในข่ายคุ้มครองตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม 5.59 ล้านคน ดังนั้นจะสามารถคำนวณดัชนีได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีอัตราการว่างงาน} = \frac{2.0 \times 100}{1.07} = 186.9\%$$

เนื่องจากค่าดัชนีเกิน 100 แสดงว่าการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นจึงกำหนดค่าดัชนีไว้ที่ 100

$$\text{ดัชนีความมั่นคงในการทำงาน} = \frac{7.89 \times 100}{32.03} = 24.6 \%$$

$$\text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} = \left[\frac{100^3 + 24.6^3}{2} \right]^{1/3} = 79.76 \%$$

4.4 ด้านความยากจนและการกระจายรายได้

ตัวชี้วัดในด้านความยากจนและการกระจายรายได้ จะพิจารณาจากสัดส่วนของคนที่มีรายได้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ หรือสัดส่วนคนจนที่วัดจากเส้นความยากจนสมบูรณ์เทียบกับเป้าหมาย ที่กำหนด หากมีค่ามากขึ้นก็แสดงว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนทำได้ดีขึ้นเข้าใกล้เป้าหมายการลดความยากจนที่วางไว้ สำหรับการกระจายรายได้จะวัดจากดัชนีจีนิ (Gini coefficient) เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด หากมีการกระจายรายได้ดีขึ้น ค่าคะแนนที่ได้ก็จะสูงขึ้น

การประเมินความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจนกำหนดเกณฑ์สัดส่วนจำนวนคนยากจนไว้ที่ร้อยละ 10 ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หากผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย หรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนนเต็ม 100 ส่วนเกณฑ์สำคัญของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ กำหนดค่าดัชนีจีนิไว้ที่ 0.40 เท่ากับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ถ้าผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนน 100 ส่วนรายได้ของครัวเรือนไม่นำมาวิเคราะห์ เพราะได้ใช้เส้นความยากจนเป็นรายได้ขั้นต่ำอยู่แล้ว

การคำนวณดัชนีรายได้และการกระจายรายได้

ถ้ากำหนดให้ปี 2539 มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 11.4 และค่าดัชนีจีนิเท่ากับร้อยละ 51.5 จะสามารถคำนวณผลสำเร็จการพัฒนาได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความยากจน} = \frac{10}{11.4} \times 100 = 87.7\%$$

$$\text{ดัชนีการกระจายรายได้} = \frac{40}{51.5} \times 100 = 77.7\%$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีรายได้และการกระจายรายได้} &= \left[\frac{(87.7)^3 + (77.7)^3}{2} \right]^{1/3} \\ &= 83.0\% \end{aligned}$$

4.5 ด้านสภาพแวดล้อม

การพัฒนาสภาพแวดล้อมครอบคลุมเรื่องต่างๆ มากมาย ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวคน คือ การมีสถานที่อยู่อาศัย การได้รับบริการสาธารณสุขโรค และเรื่องที่เป็นปัจจัยภายนอกคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมของประชาชนที่อาศัยในเมืองและชนบทจะมีความต้องการที่เหมือนกัน ยกเว้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ประชากรในเมืองจะมีปัญหา ในเรื่องของเสียงดัง ฝุ่นละออง และปัญหาของขยะมูลฝอย ส่วนในชนบทจะมีปัญหาเรื่องน้ำเสียในแม่น้ำ ดังนั้น **การวิเคราะห์ผลพัฒนาเป็นดัชนีรวม จึงพิจารณาเฉพาะปัจจัยหลักๆ ที่มีผลโดยตรงต่อความอยู่ดีมีสุขของประชากรทั้งในเมือง และชนบท คือ การมีที่อยู่อาศัย การได้รับบริการน้ำสะอาด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสื่อมโทรมของแม่น้ำ การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะ และพื้นที่ป่าไม้ที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ**

ส่วนบริการด้านโทรศัพท์พื้นฐานไม่ได้นำมาคำนวณเพราะไม่มีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับใช้เปรียบเทียบ และปัจจุบันมีจำนวนคู่สายที่ยังไม่มีผู้เช่าจำนวนมาก ประกอบกับประชาชนมีทางเลือก คือ สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ทดแทนได้ ทำให้โทรศัพท์พื้นฐานไม่ใช่ตัวชี้วัดผลการพัฒนา ที่ได้เหมือนในอดีต สำหรับรายละเอียดของแต่ละด้านโดยสังเขปมีดังนี้

(1) **การมีสถานที่อยู่อาศัย** ประชาชนเกือบร้อยละ 100 มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่จะมีความสามารถทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยต่างกัน ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ ครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ครัวเรือนที่ต้องเช่าที่ดินปลูกบ้าน ครัวเรือนที่เช่าบ้านอยู่ และครัวเรือนที่อาศัยคนอื่นอยู่โดยไม่เสียค่าเช่า

การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาจะใช้อัตราส่วนของครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองต่อครัวเรือนทั้งหมดเป็นเครื่องชี้วัด เพราะเป้าหมายการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคนย่อมต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางทรัพย์สินแก่ตนเองและครอบครัว โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดไว้ที่ร้อยละ 100 อย่างไรก็ตาม จะมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นคนเร่ร่อน ขอดาน ซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง จะไม่นำมาวิเคราะห์ในเรื่องของการมีที่อยู่อาศัย เพราะเป็นกลุ่มคนที่ต้องการมาตรการช่วยเหลือเป็นพิเศษ ต่างจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก การสำรวจของกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน ในปี 2542 พบว่าคนในกลุ่มนี้ประมาณ 8,500 คน จากจำนวนประชากรทั้งประเทศจำนวน 62 ล้านคน

(2) การได้รับบริการน้ำสะอาด ประชาชนจะได้รับน้ำสะอาดจาก 4 แหล่ง คือ 1) น้ำประปา 2) น้ำบ่อ/น้ำบาดาล 3) น้ำจากแม่น้ำ/ลำคลอง/ลำธาร และ 4) น้ำฝน การวิเคราะห์ผลสำเร็จจะพิจารณาจากการได้รับบริการ ประปา เพราะเป็น น้ำที่ผ่านกระบวนการทำความสะอาดตามมาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ประชาชนสามารถใช้น้ำได้อย่างปลอดภัยปราศจากสารปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับการพัฒนาการได้รับบริการพื้นฐานจากภาครัฐ สำหรับดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาจะดูจากสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ต่อครัวเรือนทั้งหมด โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดไว้ที่ร้อยละ 100

(3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นปัญหาของสังคมที่แต่ละบุคคลอาจจะต้องประสบและเดือดร้อน ดังนั้น ทุกสังคมจึงได้พยายามลดคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุด รวมทั้งรณรงค์ป้องกันมิให้เกิดปัญหาใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมาจะไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบเอาไว้ ดังนั้นการจัดทำดัชนีรวมในครั้งนี้จะพิจารณา จากคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและมีผู้แจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และคดียาเสพติดที่จับกุมได้ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2535-2544) และจะถือเอาปีที่มีคดีต่ำสุดเป็นเป้าหมายขั้นสูงที่ควรรักษาไม่ให้เกิดคดีเพิ่มสูงขึ้นไปกว่านี้อีก ถ้าจำนวนคดีมีแนวโน้มสูงขึ้นห่างจากเป้าหมายเพียงใดก็แสดงว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีปัญหาที่รุนแรงขึ้น ซึ่งพบว่าปี 2535 เป็นปีที่เกิดคดีต่ำสุด โดยมีสัดส่วนคดีที่เกิดขึ้นต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ดังนี้

(3.1) คดีอาชญากรรม มีสัดส่วนต่ำสุด คือ 1.2 คดีต่อประชากร 1,000 คน ประกอบด้วยคดีต่างๆ ดังนี้

- คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ เป็นคดีเกี่ยวกับการฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา คดีปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์และวางเพลิง มีจำนวนคดี 0.2 คดี
- คดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย และต่อเพศ เป็นคดีเกี่ยวกับการฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนาการทำให้อยู่ตายโดยประมาท การพยายามฆ่า การข่มขืน ฯลฯ มีสัดส่วนคดีต่ำสุด 0.3 คดี

- คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ ได้แก่ การลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ รีดไถ ฯลฯ

มีคดีต่ำสุด 0.7 คดี

(3.2) คดียาเสพติด ได้แก่ ยาบ้า เฮโรอีน และกัญชา มีคดีต่ำสุดที่จับได้ 1.8 คดี

(4) สิ่งแวดล้อม

(4.1) **คุณภาพน้ำในแม่น้ำ** ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จนเสื่อมโทรมลง ทั้งด้านคุณภาพของแม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่ทำการเกษตรและชุมชนต่างๆ ก็จะได้รับผลกระทบจากสารเคมีที่เกษตรกรใช้ปราบวัชพืชและศัตรูพืชที่ตกค้างอยู่บนพื้นดิน และต้นพืชเมื่อฝนตกจะชะล้างสารเคมีเหล่านั้นไหลลงสู่แม่น้ำ นอกจากนี้ชุมชนก็จะปล่อยน้ำเสียต่างๆ ที่ใช้ ในครัวเรือน ลงสู่แม่น้ำ รวมทั้งโรงงานที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำก็จะปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงมาในแม่น้ำด้วย

ตัวชี้วัดความเสื่อมโทรมของแม่น้ำมีหลายตัวทั้งค่าความสกปรก ค่าออกซิเจนในน้ำจำนวนเชื้อจุลินทรีย์ต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดที่สามารถใช้ประเมินผลความเสื่อมโทรมของแม่น้ำ คือ ค่าออกซิเจนที่ละลายในน้ำ (Do) และค่าความสกปรกของแม่น้ำที่วัดจากจำนวนจุลินทรีย์ที่ปนเปื้อนในแม่น้ำหรือค่า BOD การวิเคราะห์จึงนำตัวชี้วัดทั้งสองมาเป็นตัวแทน โดยมีเกณฑ์มาตรฐานที่นักวิชาการกำหนดไว้ ดังนี้

ประเภทของแหล่งน้ำ	การใช้ประโยชน์	เกณฑ์มาตรฐาน (มก./ล.)	
		BOD	DO
1	การอนุรักษ์ระบบนิเวศของแหล่งน้ำ	ธรรมชาติ	ธรรมชาติ
2	เหมาะต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำฯ	ไม่เกิน 1.5	ไม่ต่ำกว่า 6
3	เหมาะต่อการเกษตร	ไม่เกิน 2.0	ไม่ต่ำกว่า 4
4	เหมาะต่อการอุตสาหกรรม	ไม่เกิน 4.0	ไม่ต่ำกว่า 2
5	เหมาะต่อการคมนาคม	-	-

หมายเหตุ : BOD ค่ายิ่งน้อยยิ่งดี DO ค่ายิ่งมากยิ่งดี

การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาจะกำหนดเป้าหมายพัฒนาคุณภาพน้ำของแม่น้ำไว้ที่ ระดับ 2 ขึ้นไป กล่าวคือ ถ้าคุณภาพน้ำมีค่า BOD อยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 1.6-2.0 มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) จะกำหนดให้มีค่าเท่ากับ 100 คะแนน หากค่า BOD สูงขึ้นก็จะได้คะแนนลดลง ส่วนค่า DO จะมีเกณฑ์ระหว่าง 4-5.9 มก./ล. จะมีค่าเท่ากับ 100 หากค่า DO ต่ำลงก็แสดงว่าสกปรกมากขึ้น และหากแม่น้ำสายใดมีค่า BOD และ DO เกิน 100 ก็จะกำหนดค่าให้เท่ากับ 100 ซึ่งแสดงว่าคุณภาพน้ำในแม่น้ำ

มีความปลอดภัยต่อการนำมาใช้อุปโภค และในทางกลับกันถ้าคะแนนมีค่าห่างจาก 100 มากขึ้น ก็แสดงว่าประชาชนมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากการนำน้ำมาใช้ในครัวเรือนมากขึ้น ดังนั้น ค่าความสำเร็จของทั้งสองค่าจะมีดังนี้

$$\text{ดัชนีค่า BOD} = \frac{2}{\text{ค่า BOD ในแม่น้ำ}} \times 100$$

$$\text{ดัชนีค่า DO} = \frac{\text{ค่า DO ในแม่น้ำ}}{4} \times 100$$

(4.2) ขยะ เป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวคนที่สุด และจะเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค เข้าสู่คนได้ง่าย ดังนั้นการกำจัดขยะให้หมดสิ้นและถูกหลักสุขลักษณะจึงเป็นเป้าหมายการพัฒนา ที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับขยะจะมีเฉพาะจำนวนขยะที่มีในแต่ละปีเท่านั้น ส่วนข้อมูล ประสิทธิภาพการกำจัดขยะที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จนั้นไม่มีข้อมูลในระดับประเทศ จึงใช้ วิธีเดียวกับตัวชี้วัดอื่นๆ คือ ดูปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละปีเฉลี่ยต่อคนในช่วง พ .ศ. 2535-2544 และถือเอาปีที่มีค่าต่ำสุดเป็นเป้าหมาย ซึ่งพบว่าปี 2535 มีค่าต่ำที่สุดคือเฉลี่ย 180 กิโลกรัมต่อคน ถ้าค่าเฉลี่ยมีแนวโน้มห่างจากค่าต่ำสุด ก็แสดงว่าประชาชนจะมีโอกาสเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากโรค ระบาดที่ปะปนอยู่ในขยะมูลฝอยมากขึ้น

(4.3) การรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ มีประโยชน์ต่อการช่วยรักษาความ สมดุลของระบบนิเวศของประชาชน ซึ่งจะเสื่อมโทรมจากการ นำพื้นที่ป่าไม้มาใช้เป็นพื้นที่เพาะปลูก และเป็นแหล่งที่ตั้งของชุมชนต่างๆ ตัวชี้วัดที่นำมาวิเคราะห์ คือ สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด โดยมีเกณฑ์มาตรฐานที่นักวิชาการกำหนดไว้ คือ ควรมีพื้นที่ป่าไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ ทั้งหมด พื้นที่ป่าไม้ยิ่งเหลือน้อยก็ยิ่งทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุลจนเป็นปัญหาของความแห้งแล้ง และความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ ซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพ และเศรษฐกิจของประชาชนที่อาศัยผลผลิต จากป่าเป็นเครื่องยังชีพ ซึ่งก็จะทำให้ความอยู่ดีมีสุขลดต่ำลง

การคำนวณดัชนีสิ่งแวดล้อม

ในปี 2539 แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีค่า BOD เท่ากับ 6.2 และค่า DO เท่ากับ 0.7 และแม่น้ำมูลมีค่า BOD เท่ากับ 1.1 และค่า DO เท่ากับ 6.1 สัดส่วนปริมาณขยะเฉลี่ย 220 กิโลกรัมต่อคน พื้นที่ป่าไม้เท่ากับร้อยละ 25.6 จะสามารถหาค่าดัชนีสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

(1) ดัชนีคุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง

$$(1.1) \text{ ดัชนีค่า BOD} = (2.0/6.2) \times 100 = 32.3\%$$

$$(1.2) \text{ ดัชนีค่า DO} = (0.7/4.0) \times 100 = 17.5$$

$$(1.3) \text{ ดัชนีคุณภาพน้ำ} = [32.3 + 17.5] / 2 = 24.9\%$$

(2) ดัชนีคุณภาพน้ำของแม่น้ำมูล

$$(2.1) \text{ ดัชนีค่า BOD} = (2.0/1.1) \times 100 = 181.8\% \text{ หรือ } = 100\%$$

$$(2.2) \text{ ดัชนีค่า DO} = (6.1/4.0) \times 100 = 152.5\% \text{ หรือ } = 100\%$$

$$(2.3) \text{ ดัชนีคุณภาพน้ำ} = (100+100) / 2 = 100\%$$

$$\therefore \text{ ดัชนีคุณภาพแม่น้ำ 2 สาย} = (24.9 + 100) / 2 = 62.5\%$$

$$(3) \text{ ดัชนีปริมาณขยะ} = (180/220) \times 100 = 81.8\%$$

$$(4) \text{ ดัชนีพื้นที่ป่าไม้} = (25.6/40) \times 100 = 64\%$$

การคำนวณดัชนีสิ่งแวดล้อมจะคิดดัชนีค่า BOD และค่า DO ของแม่น้ำแต่ละสายนำมารวมกันหาค่าเฉลี่ยเป็นคุณภาพน้ำรวมแล้วนำมารวมกับดัชนีปริมาณขยะและดัชนีพื้นที่ป่าไม้ก็จะได้ผลลัพธ์เป็นดัชนีสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามตัวอย่างข้างบนจะคำนวณดัชนีได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสิ่งแวดล้อมปี 2539} &= \left[\frac{(62.5)^3 + (81.8)^3 + (64)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 70.55\% \end{aligned}$$

หลักเกณฑ์และวิธีการวัด

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

ของประเทศไทย

1

การจัดทำดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงสลับซับซ้อนมากขึ้น ผลจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในส่วย่อยระดับภูมิภาคและประเทศมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวางแผนตลอดจนการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจทำได้ยากกว่าในอดีต ดังนั้นสิ่งที่สำคัญ คือ แต่ละประเทศจำเป็นต้องปรับแนวทางการพัฒนาของตนเองให้เข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดจนต้องเรียนรู้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยต้องมีการติดตามประเมินผลเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพื่อนำประสบการณ์การและผลไปแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ได้ถูกต้องและเป็นระบบ

สำหรับประเทศไทยได้ปรับแนวความคิดในการวางแผนของประเทศไทยมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยเปลี่ยนจากการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม สร้างขบวนการมีส่วนร่วมโดยระดมความคิดเห็นของทุกภาคส่วนเป็นเครื่องมือการพัฒนา ทำให้เกิดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตบนหลักการของปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง จึงควรมีเครื่องชี้วัดที่จะวัดการประเมินผลตามกรอบและแนวความคิดใหม่ที่วัดถึงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่วัดทั้งการเจริญเติบโตและคุณภาพไปพร้อมด้วยกัน

1.1 การศึกษาปัจจัยที่มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อหาความหมายของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและองค์ประกอบการสร้าง
ความเข้มแข็ง

(2) เพื่อหาเครื่องชี้วัดและดัชนีต่างๆ ในการวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

(3) เพื่อพัฒนาและสร้างดัชนีวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

(4) เพื่อจัดทำดัชนีรวมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

(5) ประเมินผลกระทบที่เกิดกับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

1.2 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัว ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกได้ มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม โดยสามองค์ประกอบแรกแสดงถึงรากฐานทางเศรษฐกิจ หากมีความมั่นคงก็จะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมก็จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ดังนี้ ได้แก่ การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์โลกการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

1.3 องค์ประกอบและตัวชี้วัด

ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	1.1 การพึ่งตนเองด้านการผลิต ☐ สัดส่วนมูลค่าเพิ่มการผลิตของภาคการผลิตต่างๆ ต่อ GDP ☐ สัดส่วนการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ต่อ GDP 1.2 การพึ่งตนเองด้านตลาด ☐ สัดส่วนมูลค่าการส่งออก ต่อ GDP ☐ สัดส่วนค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของภาคเอกชน ต่อ GDP ☐ สัดส่วนค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของภาคเอกชน ต่อ มูลค่าการส่งออก
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	2.1 ภูมิคุ้มกันด้านต่างประเทศ ☐ ระดับการเปิดประเทศ ☐ สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ตลาดแรก และอัตราการขยายตัว ☐ สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
	2.2 ภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลัง ☐ ตัวชี้วัดฐานการเงิน ได้แก่ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมด สัดส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ☐ ตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP ☐ ตัวชี้วัดการลงทุนในประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อการลงทุนในประเทศ ☐ ตัวชี้วัดการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์ต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนอื่นๆ ต่อ GDP
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก	3.1 การปรับตัวด้านการผลิต ☐ ประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตรวม ☐ แหล่งที่มาของการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 3.2 การปรับตัวด้านการค้าระหว่างประเทศ ☐ ตัวชี้วัดความสำคัญของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้แก่ ระดับการเปิดประเทศ ☐ ดัชนีชี้วัดความสำคัญของภาคการค้าระหว่างประเทศของไทยที่มีต่อการค้าโลก เช่น สัดส่วนการส่งออกของประเทศต่อการส่งออกโลก ☐ ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศของไทย เช่น ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกของไทย (Revealed Comparative Advantage : RCA) และอัตราการค้า (Terms of trade) 3.3 การปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ☐ ตัวชี้วัดการวิจัยและพัฒนา (R&D) ได้แก่ งบประมาณการวิจัย บุคลากรการวิจัย ☐ ตัวชี้วัดด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ สัดส่วนการจดทะเบียนสิทธิบัตร ☐ ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทย
4. การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ	4.1 การจ้างงานเต็มที่ ☐ อัตราการว่างงาน 4.2 เสถียรภาพด้านราคา ☐ ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI)

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
	4.3 เสถียรภาพทางการเงิน ☐ อัตราแลกเปลี่ยน ☐ อัตราดอกเบี้ย ☐ ทุนสำรองระหว่างประเทศ 4.4 เสถียรภาพทางการค้าระหว่างประเทศ ☐ ดุลบัญชีเดินสะพัด
5. การกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	5.1 กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นธรรม ☐ ตัวชี้วัดการกระจายรายได้ ได้แก่ สัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้แตกต่างกัน สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ ☐ ตัวชี้วัดการกระจายผลการพัฒนา ได้แก่ ผลผลิตมวลรวมจำแนกรายพื้นที่และรายสาขา การกระจายตัวของประชากรหรือผู้มีงานทำในแต่ละพื้นที่และแต่ละสาขาการผลิต

1.4 แนวความคิดการจัดทำดัชนีรวม (Composite Index)

กรอบแนวความคิดความเข้มแข็งเศรษฐกิจ 5 องค์ประกอบ ที่นำมาคำนวณจัดทำดัชนีรวมเพียงตัวเดียวเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน ที่มีต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถวัดผลของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดแนวทางการประเมินผลดังนี้

(1) ให้สามารถวัดผลสำเร็จของการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดค่าดัชนีรวมมีคะแนนถ้าเข้าใกล้ 100 แสดงว่ามีความสำเร็จมาก

(2) สามารถประเมินผลความเข้มแข็งของเศรษฐกิจว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อสามารถอธิบายผลการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย โดยแบ่งระดับการพัฒนามากเป็น 5 ระดับ

1.5 ช่วงเวลาที่ใช้ในการจัดทำ

การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบดัชนีใน 3 ช่วงเวลา

- (1) ช่วงก่อนวิกฤต (พ.ศ. 2535-2539)
- (2) ช่วงวิกฤต (พ.ศ. 2540-2541)
- (3) ช่วงหลังวิกฤต (พ.ศ. 2542-2543) และปี 2544

2 แหล่งข้อมูล

2.1 ข้อมูลที่ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ได้แก่

□ ข้อมูลดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออก (Revealed Comparative Advantaged : RCA) โดยคำนวณโดยเปรียบเทียบสัดส่วนของสินค้าส่งออกชนิดนั้นๆ ของไทยต่อสัดส่วนสินค้าส่งออกทั้งหมดของไทยในตลาดโลกโดยศึกษาในตลาดหลัก 3 ตลาด คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยถือว่าถ้าค่าดัชนีดังกล่าวมากกว่า 100 หมายความว่าประเทศไทย ได้เปรียบ ถ้าน้อยกว่า 100 ถือว่าเสียเปรียบ (ข้อมูลการส่งออกจาก กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์)

□ ดัชนีกระจายการพัฒนาตามวิธีของ Theil index เพื่อเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำของแต่ละพื้นที่เทียบกับแรงงานทั้งหมดของประเทศ ถ้าสัดส่วนผลผลิตที่ได้จากแต่ละพื้นที่ หรือสาขาการผลิตมีการกระจายในลักษณะเดียวกับการกระจายตัวของประชากร (หรือในกรณีการกระจายตัวของผู้มีงานทำในแต่ละสาขาการผลิต) แสดงถึงการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม ในทางตรงกัน ถ้าสัดส่วนของผลผลิตของพื้นที่ (หรือสาขาการผลิต) มีจำนวนที่มากหรือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ จะแสดงถึงความไม่สมดุลของผลตอบแทนในพื้นที่และสาขาการผลิต

$$\text{สูตร Theil Inequality Index} = \sum (y_i/Y)^* \log [(y_i/Y)/(x_i/X)]$$

เมื่อ x_i = จำนวนประชากรรายสาขา/พื้นที่

y_i = ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายสาขา/พื้นที่

X = จำนวนประชากรรวมของประเทศ

Y = ผลรวมของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

2.2 ข้อมูลจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานระหว่างประเทศ (WTO, World Bank, UNDP) เป็นต้น

3 หลักการคำนวณ

3.1 การกำหนดระดับการให้คะแนน โดยนำข้อมูลมาให้คะแนนตามเกณฑ์กำหนด เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดช่วงคะแนนการพัฒนามี 5 ระดับ

ระดับการพัฒนา	คะแนน	ความหมาย
ระดับ 5 (5)	ร้อยละ 90.0100	ดีขึ้นมาก
ระดับ 4 (4.0-4.9)	ร้อยละ 80.0 - 89.9	ดี
ระดับ 3 (3.0-3.9)	ร้อยละ 70.0 - 79.9	ไม่เปลี่ยนแปลง
ระดับ 2 (2.0-2.9)	ร้อยละ 60.0 - 69.9	ลดลง
ระดับ 1 (1.0-1.9)	ต่ำกว่าร้อยละ 59.9	

3.2 การกำหนดเกณฑ์ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการเปรียบเทียบกับข้อมูลนั้นๆ โดยให้การให้คะแนนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ที่กำหนด โดยหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลเหล่านั้น เช่น ข้อมูลสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตั้งมาตรฐานไว้ 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับต่ำ น้อยกว่าร้อยละ 48 ระดับกลางอยู่ระหว่างร้อยละ 48-80 และระดับสูงมากกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น หรือใช้การกำหนดเป้าหมายสูงสุดหรือเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป้าหมายความสามารถที่ดำเนินการ ได้ โดยตัวดัชนีแต่ละตัวของแต่ละองค์ประกอบเป็นอิสระต่อกัน และแต่ละองค์ประกอบก็เป็นอิสระต่อกัน (individual index) เช่นกัน ซึ่งหลักเกณฑ์นี้มีส่วนสอดคล้องกับหลักแนวความคิดของ Kaminsky (จาก Measuring Potential Vulnerabilities in Emerging Market Economic by John Hawkins and Marce Klan)

3.3 การให้คะแนนตามเกณฑ์

ดัชนี	การให้คะแนนตามเกณฑ์	การถ่วงน้ำหนัก
1. ค่าดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจรวม	คะแนนสูงใกล้เคียงแสดงว่าเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง	องค์ประกอบทั้ง 5 เฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน โดยถือว่าแต่ละองค์ประกอบมีความอิสระต่อกัน
2. ค่าดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ - สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP - สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ&สินค้าทุนต่อ GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยได้คะแนนสูงใกล้ 100 สามารถพึ่งตนเองได้ดี คะแนนสูงใกล้เคียง แสดงว่า สามารถรักษาโครงสร้างการผลิต การเกษตร ไว้ในระดับพอสมควร การนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนสูงได้รับคะแนนน้อยดุลการค้าสูงได้รับคะแนนสูง โดยหลักเกณฑ์พิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
3. ค่าดัชนีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ - ระดับการเปิดประเทศ - ดุลการค้า/GDP - หนี้ต่างประเทศ/GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยได้คะแนนสูงถือว่าภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจดี ระดับเปิดประเทศต่ำได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเกณฑ์เฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา ฐานะการคลังมีดุลการค้าสูงจะได้รับคะแนนสูงจะได้รับคะแนนสูง หนี้ต่างประเทศสูงจะได้รับคะแนนต่ำตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
4. ค่าดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก - ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) - ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP - ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก	ค่าดัชนีย่อยได้รับคะแนนสูงถือว่าสามารถมีความสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์โลกได้ดี ค่า TFP สูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเกณฑ์จากค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาสูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาเป้าหมายของแผนฯ ถ้าไทยมีส่วนแบ่งการค้าในตลาดโลกสูงจะได้รับคะแนนสูงโดยยึดหลักเป้าหมายของแผนฯ และความสามารถในการแข่งขัน ที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
5. ค่าดัชนีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ - อัตราเงินเฟ้อ - อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) - ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยมีคะแนนสูงถือว่าเจริญเติบโตมีเสถียรภาพ อัตราเงินเฟ้อต่ำจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ย และค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวสูงก็จะได้คะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยที่ผ่านมา ค่าดุลบัญชีเดินสะพัดสูงก็จะได้คะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
6. ค่าดัชนีการกระจายการพัฒนายที่เป็นธรรม - ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา - การกระจายรายได้	ค่าดัชนีย่อยได้รับคะแนนสูงถือว่ามีการกระจายการพัฒนายเป็นธรรม การเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต ค่าสูงจะได้รับคะแนนต่ำ โดยพิจารณาเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้ สัดส่วนการถือครองระหว่างคนรวย และคนจนสูงจะได้คะแนนต่ำตามเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน

3.4 การคำนวณดัชนีรวม การรวมดัชนีย่อยเป็นดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบ โดยถือว่าแต่ละตัวมีการถ่วงน้ำหนักเท่ากันเพื่อวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensibility analysis) ที่เกิดขึ้น คือ

- (1) ดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

$$Y_j^m = \sum_{i=1}^n X_i$$

เมื่อ y = ดัชนีรวม (composite index) ของแต่ละองค์ประกอบ

x = ดัชนีย่อย (individual index) ของแต่ละองค์ประกอบ

$\sum$ = ผลรวมของดัชนี

i = ดัชนีตัวที่.... ($i = 1, \dots, n$)

n = จำนวนดัชนีย่อยทั้งหมด

j = องค์ประกอบที่.... ($j = 1, \dots, m$)

- (2) ดัชนีรวมของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

$$Z = \sum_{j=1}^m Y_j$$

Z = ดัชนีรวมของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

m = จำนวนองค์ประกอบ
