



เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สคช.

วันที่ 15 สิงหาคม 2551

ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม

ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

เรื่อง

วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สิงหาคม 2551

คำนำ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2551 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในระยะยาว 20 ปี และให้มีการทบทวนวิสัยทัศน์เพื่อการปรับแผนในทุก 5 ปี โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี นับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นต้นไป จะเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศระยะ 20 ปี พร้อมกันนี้ ได้เห็นชอบให้ สศช. จัดการประชุมประจำปี 2551 เรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570

สศช. ได้จัดทำวิสัยทัศน์และแผนระยะยาวครั้งแรกเมื่อปี 2540 โดยศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต อดีตประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ริเริ่มวางวิสัยทัศน์ประเทศไทยในระยะยาวถึง 20 ปี โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน เพราะคนเป็นหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสำนักงานฯ ได้ใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ได้ัญเชิญหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดคนเป็นศูนย์กลางซึ่งต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

สำหรับ การกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทย ...สู่ปี 2570 เพื่อเป็นกรอบทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี นับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นต้นไปนั้น เป็นการมองจากปัจจุบันไปในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า โดยได้พิจารณาถึงปัจจัยและแนวโน้มหลักที่ประเทศไทยต้องเผชิญในช่วง 20 ปีต่อไป ทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน อาทิ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรผู้สูงอายุ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สถานการณ์ด้านพลังงาน และภาวะโลกร้อน เป็นต้น เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยหลักดังกล่าวร่วมกับปัจจัยรองอื่นๆ ที่จะมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารของประเทศไทย ได้แสดงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า เพื่อให้ประเทศมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และวางบทบาทของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ทั้งนี้ วิสัยทัศน์เบื้องต้นของประเทศไทยในปี 2570 จะยังคงสะท้อนถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของการพัฒนาบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และประเทศมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเสาหลักของความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติ

การ กำหนดวิสัยทัศน์เบื้องต้นของประเทศไทยในปี 2570 สศช. ได้จัดให้มีกระบวนการทำงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ในการระดมความคิด กำหนดประเด็น และการจัดทำเอกสารเพื่อการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. โดยได้จัดให้มีการประชุมระดมความคิดภายใน สศช.มาเป็นลำดับระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สศช. เมื่อวันที่ 23 – 24 พฤษภาคม 2551 เพื่อทบทวนสถานการณ์รวมทั้งวิกฤติและประโยชน์ในระยะ 20 ปีข้างหน้า สภาพสังคมที่พึงปรารถนาตลอดจนโครงสร้างและประเด็นการพัฒนา

รวมทั้งจัดให้มีการประชุมระดมความคิดเห็นจากศิษย์เก่า สศช. และการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการ สศช. และ รองนายกรัฐมนตรี (นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) พร้อมคณะที่ปรึกษา เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 นอกจากนี้ได้จัดประชุม FOCUS GROUP ในประเด็นสำคัญต่างๆ ตลอดจนการสำรวจสอบถามความคิดเห็นของประชาชนระดับหมู่บ้านชุมชนในภูมิภาคต่างๆของประเทศว่าอยากเห็นประเทศไทยและสังคมไทยเป็นอย่างไรในอนาคต ซึ่ง สศช. ได้ประมวลสังเคราะห์ผลจากการระดมความคิดเห็นจากการประชุมและการสำรวจในระดับพื้นที่ดังกล่าวมาจัดทำเป็นเอกสารสำหรับการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. ซึ่งประกอบด้วย **ส่วนที่ 1** เป็นบทสรุปวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาสู่ปี 2570 **ส่วนที่ 2** แสดงถึงภาวะแวดล้อมของการพัฒนาในช่วง 20 ปีข้างหน้า และ**ส่วนที่ 3-6** เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ การมองภาพอนาคต แนวทางยุทธศาสตร์ระยะยาวในมิติสำคัญ 4 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสาร**"วิสัยทัศน์ประเทศไทย-----สู่ปี 2570"** ฉบับนี้ จะช่วยให้ข้อมูลพื้นฐาน แก่ทุกภาคีที่เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอีก 20 ปีข้างหน้า ภายใต้สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งการเสนอแนะยุทธศาสตร์เพื่อผลักดันให้การพัฒนาเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมในระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สิงหาคม 2551

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ก-ข

ส่วนที่ 1 : วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทย...สู่ปี 2570 :

1	กรอบแนวคิดสู่...วิสัยทัศน์ประเทศไทยปี 2570	1
2	พันธกิจของประเทศ	2
3	เป้าหมายการพัฒนาประเทศ	3
4	เส้นทางสู่...วิสัยทัศน์ปี พ.ศ. 2570	6

ส่วนที่ 2 : ภาวะแวดล้อมของการพัฒนาในช่วง 20 ปีข้างหน้า :

1	บทนำ	1
2	แนวโน้มสถานการณ์สำคัญในอีก 20 ปีข้างหน้า	2
3	ปัญหาอุปสรรค	9
4	กรอบการจัดทำยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน	10

ส่วนที่ 3 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก :

1	บทนำ	1
2	แนวโน้มสภาวะแวดล้อมและผลกระทบต่อประเทศไทย	3
3	การวิเคราะห์สถานภาพปัจจุบันและอนาคตเศรษฐกิจไทยใน 20 ปีข้างหน้า	19
4	วิสัยทัศน์ประเทศไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า	71

ภาคผนวก	81
---------	----

เอกสารอ้างอิง	91
---------------	----

ส่วนที่ 4 :	การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เข้มแข็งและยั่งยืน :
--------------------	--

1	บทนำ	1
2	สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง	2
3	สภาพสังคมไทยที่พึงปรารถนา	14
4	ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืน	15
	เอกสารอ้างอิง	19

ส่วนที่ 5 :	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน :
--------------------	--

1	บทนำ	1
2	การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2
3	สถานการณ์และแนวโน้มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย	13
4	ประเด็นวิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคต	27
5	ภาพอนาคตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มุ่งหวัง	39
6	ประเด็นยุทธศาสตร์	44
	เอกสารอ้างอิง	47

ส่วนที่ 6 :	การบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นธรรมของการพัฒนาประเทศ :
--------------------	---

1	บทนำ	1
2	สถานการณ์และแนวโน้มการบริหารจัดการที่ดี	2
3	แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย	21
4	ภาพอนาคตการบริหารจัดการที่ดีที่มุ่งหวังและตำแหน่งการพัฒนา	27
5	ทิศทางการพัฒนาหลัก	29
6	สรุป	37
	ภาคผนวก	39
	เอกสารอ้างอิง	47

บทสรุปผู้บริหาร



ผลการพัฒนาเดิมที่ผ่านมาอยู่ภายใต้อิทธิพลกระแสการพัฒนาตามโลกตะวันตก ถึงแม้จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ต้องแลกเปลี่ยนด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ลดลงอย่างรวดเร็ว สภาพแวดล้อมทั้งในเมืองและชนบทเสื่อมโทรมลง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยต้องพึ่งพิงต่างประเทศเกือบทุกด้าน และที่สำคัญได้นำไปสู่การเกิดปัญหาวิกฤตของสังคมที่คนส่วนใหญ่มีค่านิยมที่ยึดถืออำนาจจากความร่ำรวย วัตถุนิยม บริโภคนิยม และวัฒนธรรมตะวันตก ทำให้รากฐานทางสังคม และวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของไทยอ่อนแอลง เกิดความรุนแรงในสังคมบ่อยครั้ง การใช้สันติวิธีไม่ได้ผล ทำให้การพัฒนาไม่ยั่งยืน นอกจากนี้เมื่อมองสถานะการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ของโลกและการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ข้างหน้าแล้ว ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องทบทวนกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคตให้มีการมองในระยะยาวมากขึ้นโดยเห็นควรปรับทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้น**การพัฒนาบนรากฐานของสังคมไทย** อยู่บนกรอบแนวคิดของการพัฒนาบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีครอบครัวที่มีความสุขเป็นพื้นฐานที่สร้างคนเป็นคนดี ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและความสามารถในการแข่งขัน มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีกฎระเบียบและกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งเชื่อมโยงกับประเทศภูมิภาคและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข โดยกำหนดเป็นร่างวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี พ.ศ. 2570 ได้ดังนี้

“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย สัมผัสไม่ตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

โดยประเทศไทยจะต้องมีความมุ่งมั่นในหลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ การพัฒนาต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาดโลก ปรับโครงสร้างทางสังคมให้มีความเอื้ออาทรและพึ่งพาตนเองได้ สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลง ร่วมมือกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ ประชาชนต้องดำเนินชีวิตด้วยจิตสำนึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยควบคู่กับการบริหารจัดการที่ดีเพื่อสร้างสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคมไทย

เป้าหมายการพัฒนาประเทศในปี พ.ศ. 2570 ที่สำคัญมีอาทิ (1) ระบบโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาตัวเองเพิ่มมากขึ้น มีความมั่นคงด้านอาหาร/พลังงาน และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (2) ประเทศไทยเชื่อมโยงและเป็นหุ้นส่วนพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้านและอนุภูมิภาค (3) สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเอื้ออาทร (Caring Society) มีความมั่นคง ปลอดภัย พึ่งตนเองได้ และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (4) ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ของภูมิภาคและโลก (5) ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดีให้อยู่ในกลุ่มประเทศผู้นำร้อยละ 25 แรกของโลกในปี 2570 (ปี 2550 ไทยอยู่ในกลุ่มร้อยละ 50 แรก) และ (6) ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นและอย่างเป็นธรรมาภิบาล

การก้าวสู่ความฝันหรือเป้าหมายการพัฒนาทั้ง 6 ประการข้างต้นนั้น ประเทศไทยจะต้องมียุทธศาสตร์หรือแนวทางการพัฒนาที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจ พัฒนาภาคการผลิตที่มีความเชื่อมโยงกันสูงระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม พัฒนาประเทศให้มีบทบาทนำด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคในรูปแบบพันธมิตรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาค พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศไทย ให้เป็นฐานในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ มีความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ และความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย พัฒนาความมั่นคงด้านแหล่งพลังงาน และพัฒนาเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ให้เชื่อมโยง มีคุณภาพ และเพียงพอต่อการตอบสนองการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการให้มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้

(2) ด้านสังคม ปรับโครงสร้างทางสังคมรองรับการเปลี่ยนแปลงและเชื่อมโยงกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนในกระบวนการพัฒนา รวมทั้งต้องมีการพัฒนาคนให้เหมาะสมตามช่วงอายุ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสภาพสังคมในอนาคต

(3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนด้านสิ่งแวดล้อมสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างสมดุล ปรับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจสู่การผลิตที่ยั่งยืน สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากร คุ้มครองพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศที่เปราะบาง และต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

(4) ด้านธรรมาภิบาล เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนไทยในทุกกระดับ เสริมสร้างความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน สร้างภาคประชาการที่มีประสิทธิภาพ ลดการบังคับควบคุม คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับท้องถิ่น/ชุมชน เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการบริหารจัดการประเทศให้เข้มแข็ง ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีส่วนร่วม และต้องพัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามทุจริต ประพฤติมิชอบให้มีพลัง และมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ



ส ร ป สำหรับผู้บริหาร



ส่ว น ที่ ①

วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนา
ประเทศไทย....สู่ปี 2570



ส่ว น ที่ ๒

ภาวะแวดล้อมของการพัฒนาในช่วง
20 ปีข้างหน้า



ส่ว น ที่ ๓



**การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้
พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก**



ส่ว น ที่ ๔

**การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เข้มแข็ง
และยั่งยืน**



ส่ว น ที่ ๕



**การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม...สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน**



ส่ว น ที่ ๖

**การบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นธรรม
ของการพัฒนาประเทศ**



ผู้บริหารและสำนักที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสาร
วิสัยทัศน์ประเทศไทย สู่ปี 2570

ส่วนที่ 1 : วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทย ... สู่ปี 2570

คณะกรรมการจัดประชุมประจำปี 2551 ของ สศช.	0-2282-0726	utis@nesdb.go.th
---	-------------	--

ส่วนที่ 2 : ภาวะแวดล้อมของการพัฒนาในช่วง 20 ปีข้างหน้า

นายปรเมธี วิมลศิริ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-2745	poramettee@nesdb.go.th
กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อ 3301	02-280-4085	pairote@nesdb.go.th

ส่วนที่ 3 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก

นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	0-2280-2746	arkhom@nesdb.go.th
นายธานินทร์ ณะเฒ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2280-2743	thanin@nesdb.go.th
นายชาญวิทย์ อมตะมาตุชาติ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2282-0182	chanvit@nesdb.go.th
สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทาง เศรษฐกิจ	0-2281-9269	wanida-m@nesdb.go.th
สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่	0-2252-6772	nitaya@nesdb.go.th
สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ	0-2281-0992	poomjai@nesdb.go.th
สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค	0-2628-2837	pattama@nesdb.go.th
สำนักบัญชีประชาชาติ	0-2281-6632	nopporn@nesdb.go.th
กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อ 3301	02-280-4085	pairote@nesdb.go.th

ส่วนที่ 4 : การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เข้มแข็งและยั่งยืน

นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	0-2281-0946	kitisak@nesdb.go.th
นางสุวรรณี คำมั่น ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	0-2628-2858	suwannee@nesdb.go.th
สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม	0-2281-2006	chutinart@nesdb.go.th
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม	0-2281-8831	paranee@nesdb.go.th

ส่วนที่ 5 : การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

นางจุฑามาศ บารมีชัย รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	0-2628-2860	chutamas@nesdb.go.th
สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	0-2281-6129	ladawan@nesdb.go.th
สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง	0-2255-0963	amnard@nesdb.go.th
กลุ่มประสานนโยบายการกระจายอำนาจและ ความมั่นคง	0-2280-4085 ต่อ 4012	teeparat@nesdb.go.th

ส่วนที่ 6 : การบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นธรรมของการพัฒนาประเทศ

นายอุทิศ ขาวเขียว รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	0-2282-0726	utis@nesdb.go.th
สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา	0-2628-2851	somchai@nesdb.go.th

วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทยสู่ปี 2570



1

กรอบแนวคิดสู่...วิสัยทัศน์ประเทศไทยปี 2570

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมากำหนดทิศทางการพัฒนาอยู่บนกระแสวิถีโลกมาอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมคำนึงถึงการแข่งขันและมุ่งการตอบสนองความต้องการของตลาดโลกเป็นหลักโดยการนำประเทศสู่การเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม (NICs) การประกอบธุรกิจการค้าและการพัฒนาความเป็นอยู่โดยใช้เงินเป็นหลัก ในขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมและบริการที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออก และสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ ถึงแม้จะทำให้ประเทศไทยก้าวสู่ประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 819 ดอลลาร์สหรัฐ/คน/ปี ในปี 2539 เป็นประมาณ 4,432 ดอลลาร์สหรัฐ/คน/ปี หรือประมาณ 142,705 บาท/คน/ปี ในปี 2551 รวมทั้งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกๆ ระดับ ระบบการบริหารจัดการประเทศเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาดังกล่าวต้องแลกเปลี่ยนด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สิ้นเปลืองลงอย่างรวดเร็ว และสภาพแวดล้อมทั้งในเมืองและชนบทเสื่อมโทรมลง ปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้และความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบทมีความรุนแรงมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยต้องพึ่งพิงต่างประเทศเกือบทุกด้านโดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วย ในขณะเดียวกันได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยที่พ่อแม่ต้องดิ้นรนทำมาหาเลี้ยงชีพ เกิดการย้ายถิ่นกันอย่างกว้างขวางส่งผลให้สถาบันครอบครัวแตกแยก และชุมชนอ่อนแอจำนวนมาก และที่สำคัญได้นำไปสู่การเกิดปัญหาวิกฤตของสังคมที่คนส่วนใหญ่มีค่านิยมที่ยึดถืออำนาจจากความร่ำรวย วัตถุนิยม บริโภคนิยม และวัฒนธรรมตะวันตก ทำให้รากฐานทางสังคม และวัฒนธรรมที่ดีงามของไทยอ่อนแอลง เกิดความรุนแรงในสังคมบ่อยครั้ง การใช้สันติวิธีไม่ได้ผล

ในขณะเดียวกันประเทศไทยยังต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ของโลกและการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ข้างหน้าที่สำคัญๆ คือ 1) การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคนำไปสู่ความเชื่อมโยงทุกระบบ 2) ศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจโลกจะเคลื่อนย้ายมาสู่เอเชีย 3) การเงินโลกมีความผันผวนสูงขึ้นจากการเก็งกำไรของกองทุนการเงินระดับใหญ่ 4) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลกกระทบต่อเศรษฐกิจตกต่ำ 5) เทคโนโลยีจะกำกับการดำรงชีวิตของคน 6) น้ำมันมีปริมาณลดลง ราคาแพงขึ้น และการผลิตพืชพลังงานทดแทนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก 7) ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น 8) การยึดถือหลักการบริหารจัดการที่ดีและระบอบประชาธิปไตย 9) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมไม่ใช่แหล่งจ้างงานหลักของประเทศ 10) การเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มตัวของประเทศไทยที่จะกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน 11) ความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และ 12) กระแสธรรมชาติ

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะหน่วยงานวางแผนพัฒนาประเทศได้ทบทวนผลการพัฒนาที่ผ่านมาและมีข้อเสนอว่าการพัฒนาประเทศในระยะอีก 20 ปี ข้างหน้า ควรกลับเข้าสู่ทิศทางการพัฒนาบนรากฐานของสังคมไทย อยู่บนกรอบแนวคิดของการพัฒนาบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประเทศมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเสาหลักของความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติ ครอบครัวที่มีความสุขเป็นพื้นฐานที่สร้างคนเป็นคนดี ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและความสามารถในการแข่งขัน มีการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีกฎระเบียบและกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับประเทศภูมิภาคและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขสามารถกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี พ.ศ. 2570 ได้ดังนี้

วิสัยทัศน์ประเทศไทยปี พ.ศ. 2570

“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย สัมผัสมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

2 พันธกิจของประเทศ

การพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2570 ให้สำเร็จนั้น ประเทศไทยจะต้องมีความมุ่งมั่นในหลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ

2.1 การพัฒนาต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อลดความเสี่ยง สร้างภูมิคุ้มกัน นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ทั้งในระดับปัจเจกชน ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับภูมิภาค โดยการพัฒนาในทุกมิติจะต้องมุ่งพัฒนาภายใต้หลักการของความพอประมาณ มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ที่คน ชุมชน สังคม ต้องมีความรู้ (รอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง) และมีคุณธรรม (ซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน สติปัญญา แบ่งปัน)

2.2 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาดโลก โดยมุ่งพัฒนาบนพื้นฐานของกระแสโลกและกระแสไทยควบคู่กัน (Mixture of Global and Thai Trends) ให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาที่ทันโลกบนวิถีไทย การเป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ มีความเป็นตัวของตัวเอง และยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2.3 ปรับโครงสร้างทางสังคมให้มีความเอื้ออาทรและพึ่งพาตนเองได้
สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งปรับเปลี่ยนให้คนในสังคมมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะชีวิตที่ดี เห็นความสำคัญของการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว ลดละความเห็นแก่ตัวและมุ่งการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น ตลอดจนรักษาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเอื้ออาทรมีความมั่นคง ปลอดภัย เป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งของสังคมโลก

2.4 ร่วมมือกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ ประชาชนต้องดำเนินชีวิตด้วยจิตสำนึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างชาญฉลาด มีพฤติกรรมบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศน์ ตลอดจนร่วมมือกันในการเรียนรู้และจัดการทรัพยากรชีวภาพ ป่าชุมชน การจัดการน้ำ การฟื้นฟูคุณภาพดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการรวมพลังของกลุ่มคนในสังคมในลักษณะเครือข่าย

2.5 เสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยควบคู่กับการบริหารจัดการที่ดีเพื่อสร้างสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคมไทย โดยสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการประเทศ สร้างผู้นำและผู้บริหารในทุกกระดับให้มีจริยธรรม และสำนึกรับผิดชอบ มีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม และชัดเจน ตลอดจนมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระ ประชาชนยึดหลักวัฒนธรรมประชาธิปไตยในวิถีชีวิต ตลอดจนให้การยอมรับบทบาทของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการพัฒนา แก้ไขปัญหาของชุมชน และสร้างสังคมประชาธิปไตยในระดับรากฐานให้เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข มีคุณค่าและศักดิ์ศรี

3 เป้าหมายการพัฒนาประเทศ

เพื่อให้การพัฒนาประเทศก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2570 และการแปลงพันธกิจการพัฒนาของประเทศให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศหรือตำแหน่งของประเทศในปี พ.ศ. 2570 ไว้ดังนี้

3.1 ระบบโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาตัวเองเพิ่มมากขึ้น มีความมั่นคงด้านอาหาร/พลังงาน และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค โดย

(1) ขนาดเศรษฐกิจจะต้องมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติมากกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ (GNP > GDP)

(2) **เป็นฐานการผลิต (สินค้าเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ) การค้า การลงทุน** ในการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สร้างคุณค่าการผลิต (Value creation) เพิ่มผลผลิตภาพการผลิต และยกระดับการพึ่งพาตนเอง ลดความผันผวนจากปัจจัยภายนอกเพื่อสร้างความมีเสถียรภาพ ตลอดจนการผลิตโดยใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ การกระจายไปสู่พื้นที่ที่มีศักยภาพและเหมาะสม โดยคำนึงถึงความยั่งยืนควบคู่ไปกับความสามารถในการแข่งขัน

(3) **ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านต่าง ๆ** เช่น การเชื่อมโยงด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติในภูมิภาคอาเซียน เป็นผู้นำด้านอาหารและเกษตรของภูมิภาคและของโลก มีการจัดการเกษตรแนวใหม่มีการเพิ่มมูลค่าของสินค้า ผลิตภัณฑ์ บริการสุขภาพ และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุและนักท่องเที่ยวทั่วโลก

3.2 ประเทศไทยเชื่อมโยงและเป็นหุ้นส่วนพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้านและอนุภูมิภาค โดยประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับภูมิภาคในฐานะเป็นพันธมิตรมากกว่าเป็นประเทศที่แสวงหาผลประโยชน์จากประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ development partnership มากกว่า trades investment partnership และมีความร่วมมือกันมากขึ้นในด้าน

- (1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พลังงาน อาหาร การป้องกันภัยพิบัติ
- (2) ด้านวัฒนธรรม การศึกษา สุขภาพ และแรงงาน

3.3 สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเอื้ออาทร มีความมั่นคงปลอดภัย พึ่งตนเองได้ และมีภูมิคุ้มกันพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดย

(1) **คนไทยมีความรู้ ความสามารถและทักษะชีวิตที่ดีอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงอายุ** ที่สามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ มีค่านิยมในการสร้างงาน สร้างรายได้ และการเก็บออม ขยันหมั่นเพียร มีความอดทน มีวินัยและยอมรับผิดชอบ คุณธรรมนำความรู้ และมีจิตสาธารณะที่คำนึงถึงส่วนรวมก่อนส่วนตน

(2) **ครอบครัวมีความรักความอบอุ่น มีสัมพันธภาพที่ดี** สามารถทำหน้าที่ดูแลความต้องการและพัฒนาคุณภาพของสมาชิกได้อย่างเข้มแข็ง เสริมสร้างค่านิยมที่ดีให้แก่สมาชิกในครอบครัว หัวหน้าครอบครัวสามารถเป็นต้นแบบที่ดีแก่สมาชิก

(3) **สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง** มีปัจจัยพื้นฐานและบริการสาธารณะที่ทั่วถึง มีคุณภาพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอบายมุข ยาเสพติด สามารถคงความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

3.4 ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ของภูมิภาคและโลก มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ มีความร่วมมือด้านการจัดการทรัพยากรในระดับภูมิภาค โดย

(1) ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ด้านการจัดการทรัพยากรชีวภาพ ป่าชุมชน การจัดการน้ำ การฟื้นฟูคุณภาพดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อมของภูมิภาค

(2) คนและสังคมดำเนินชีวิตด้วยจิตสำนึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพฤติกรรมบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม บริโภคอย่างมีคุณภาพ และพอเพียง กลุ่มคนในสังคมเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายร่วมกันดูแลฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรับผิดชอบต่อสังคมเพื่ออยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างเกื้อกูลเพิ่มขึ้น

3.5 ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดีให้อยู่ในกลุ่มประเทศผู้นำร้อยละ 25 แรกของโลกในปี 2570 (ปี 2550 ไทยอยู่ในกลุ่มร้อยละ 50 แรก) โดย

(1) ทุกภาคส่วนในสังคม (รัฐ ประชาชน เอกชน และสื่อมวลชน) มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศ ผ่านกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตลอดจนผู้นำ/ผู้บริหารในทุกระดับในทุกภาคส่วนมีจริยธรรมและมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มขึ้น

(2) มีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของสากล การจัดสรร “สิทธิ” หรือประโยชน์ให้กับบุคคล หรือกลุ่มต่างๆ มีความชัดเจน เป็นธรรมไม่เกิดการปฏิบัติในลักษณะ 2 มาตรฐาน

(3) ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้จริงมากขึ้น ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและยึดมั่นในสิทธิ-เสรีภาพ การเคารพความเสมอภาค การเชื่อในนิติธรรมหรือกฎหมาย และการฟังเสียงคนส่วนใหญ่โดยคุ้มครองคนส่วนน้อย รวมทั้ง ยึดมั่นแนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสังคม

(4) มีกลไกการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจที่เป็นอิสระและมีความเข้มแข็ง ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและชุมชน ตลอดจนพัฒนาขีดความสามารถของระบบและบุคลากรในการตรวจสอบการทุจริตที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

3.6 ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนา และแก้ไขปัญหของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น โดย

- (1) ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง และพึ่งตนเองได้มีจำนวนมากขึ้น สามารถพัฒนาและจัดการปัญหาด้วยตนเอง จัดบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ สืบทอดใช้ประโยชน์วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีความมั่นคงด้านอาหารมากขึ้น
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร วิธีการทำงาน การจัดทำแผน/โครงการเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปรับบทบาทจากการเป็น “หน่วยจัดการสาธารณะเป็นหน่วยพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่น”

4 เส้นทางสู่...วิสัยทัศน์ปี พ.ศ. 2570

4.1 เงื่อนไขการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ข้างหน้าที่สำคัญๆ มีดังนี้

(1) จุดแข็งและโอกาส

(1.1) การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค จะมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น นำไปสู่ความเชื่อมโยงทั้งระบบ และมีเสถียรภาพมากขึ้น โลกและภูมิภาคเอเชียมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยการรวมกลุ่มของภูมิภาคเอเชีย จะส่งผลให้เอเชียเป็นตลาดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะในกลุ่ม GMS (อนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง) ที่จะเชื่อมโยงระบบ **โครงข่ายพื้นฐาน**ภายในอนุภาคเพิ่มขึ้นมากทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก (ถนน East-West corridor) **แหล่งพลังงานและโทรคมนาคม**ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน **ความร่วมมือด้านการค้า และการส่งเสริมประเทศเพื่อนบ้าน**ให้มีความแตกต่างทางด้านรายได้กับประเทศไทยลดลง เป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในแง่ของการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางด้านวัฒนธรรม การศึกษา สุขภาพ และแรงงาน รวมทั้งการมีกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันที่จะนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้ง กีดกันในระหว่างประเทศสมาชิก ดังนั้นในอนาคตความเชื่อมโยงคงจะเป็นไปทั้งระบบ (Full Integration) และมีเสถียรภาพมากขึ้น

(1.2) ศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจโลกจะเคลื่อนย้ายมาสู่เอเชีย (BRIC+/US/Japan) มากขึ้น โดยประเทศจีน และอินเดีย จะเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกรายใหม่ แม้แต่ประเทศดาวรุ่งที่จะมีบทบาทมากขึ้นคือ กลุ่ม BRIC (บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน) สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในเอเชีย ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้ง กลุ่ม EU จะมีขนาดเศรษฐกิจที่เล็กลง (สหรัฐลดจาก ร้อยละ 27.33 เหลือ ร้อยละ 21.75 , ญี่ปุ่นลดจาก ร้อยละ 11.28 เหลือ ร้อยละ 8.56) ดังนั้น จึงเป็นโอกาสสำหรับประเทศไทยที่จะเป็นศูนย์กลางการผลิตของภูมิภาค เนื่องจากศักยภาพ และโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน มีความพร้อม ตลอดจนที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่มีความเหมาะสม

(1.3) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น อเมริกา ยุโรปนั้น เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และอยู่ในวัยเกษียณ จึงส่งผลกระทบให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในประเทศ จึงเป็นโอกาสอย่างมากสำหรับประเทศไทยที่จะพัฒนา ด้านธุรกิจและลงทุนด้านการค้าและบริการ ด้านการท่องเที่ยว ที่พักอาศัย การให้บริการสุขภาพในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งเป็นโอกาสของแรงงานไทยในการไปทำงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว

(1.4) การพัฒนาเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดเป็นโอกาสพัฒนา กระบวนการผลิต และกระบวนการเรียนรู้ของไทย เทคโนโลยีเหล่านี้จะเชื่อมโยงกัน และส่งผลต่อ กระบวนการผลิต สุขภาพ สมอ จิต และพฤติกรรมของมนุษย์ ปัจจัย เครื่องมือต่างๆ ทุกชนิดที่มา เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเรานั้น เป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะสามารถนำไปเป็นเครื่องมือพัฒนา

» ประสิทธิภาพการผลิตลดต้นทุนผลิตภาพแรงงานที่ลดลงจากการ เป็นสังคมผู้สูงอายุ พัฒนาระบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การสร้างมูลค่าเพิ่มเชื่อมโยงไปสู่ อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่มีคุณภาพ มาตรฐานมากขึ้น ตลอดจนส่งผลให้การใช้พลังงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

» สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยเครือข่ายสารสนเทศจะเป็น เครื่องมือสำคัญในการพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายข่าวสาร ข้อมูล ความรู้ สินค้า บริการที่ทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิต การทำงาน และการศึกษามีความหลากหลายมากขึ้น

(1.5) วิฤตทางพลังงานเป็นโอกาสปรับตัวสู่การผลิตที่มี ประสิทธิภาพ และการผลิตพลังงานทดแทนจากพืชเพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการใช้น้ำมัน เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไม่ต่ำกว่า 2 เท่าใน 20 ปี ในขณะที่ปริมาณน้ำมันมีน้อยลง ราคาน้ำมันแพงขึ้น แฉ่นอน หลายประเทศเริ่มปรับตัว โดยการแสวงหาแหล่งน้ำมันนอกประเทศ การพัฒนาเทคโนโลยี แหล่งพลังงานทดแทนอื่นๆ และการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชทดแทนพลังงาน ซึ่งเริ่มมีปัญหากระทบต่อ การขาดแคลนอาหารในหลายประเทศ ฉะนั้นจึงเป็นโอกาสที่ไทยจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุง กระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ มีพัฒนาการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ รวมทั้งขยายพื้นที่เพาะปลูกของพืช ทดแทนพลังงานที่มีแนวโน้มที่จะมีราคาสูงขึ้น โดยไม่กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร

(1.6) ปัญหาความมั่นคงทางอาหารของโลกเป็นโอกาสการพัฒนาภาค เกษตรกรรมไทย ผลจากวิฤตพลังงานทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชทดแทนพลังงาน โดย ลดการปลูกพืชอาหารในหลายประเทศนั้น เริ่มส่งผลให้เกิดปัญหา ที่คาดว่าในระยะยาวจะรุนแรงขึ้น จนกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก ในขณะที่หลายประเทศมีปัญหาการผลิตทางการเกษตร ขณะที่ความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้น จึงเป็นโอกาสของการพัฒนาภาคเกษตรของไทยให้มีประสิทธิภาพ และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิต ทางการเกษตร

(1.7) วิกฤตภาวะโลกร้อน เป็นโอกาสในการปรับตัวสู่การบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดภัยพิบัติที่อาจจะมีผลกระทบรุนแรงกว้างขวางต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตทั้งมวลนั้น นับว่าเป็นแรงขับที่มีพลังต่อการปรับเปลี่ยนพื้นฐานความคิดและพฤติกรรมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด ในระยะสั้นเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลกันให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีประเทศคู่แข่งได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติ อาจจะทำให้ประเทศไทยได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจจากการขยายการส่งออกสินค้าอาหารได้มากขึ้นในราคาที่ดีขึ้น

(1.8) การเคลื่อนย้ายคนระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรี ทำให้มีโอกาสได้แรงงานที่มีทักษะสูง ในอนาคตการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรีจะเป็นไปในระดับที่สูงและเปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้มากขึ้น สร้างโอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงปานกลาง และเป็นสังคมฐานความรู้ ทำให้มีความต้องการบุคลากรที่มีองค์ความรู้สูง เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันหลายประเทศ จึงส่งเสริมการสนับสนุนให้ผู้มีประสบการณ์ความรู้สูงในสาขาต่างๆ เข้ามาทำงานในประเทศไทย

(1.9) กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกให้ความสนใจในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนทุกกลุ่มให้เท่าเทียมกัน เป็นโอกาสเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การเคารพสิทธิ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่นมากขึ้น

(2) จุดอ่อนและข้อจำกัด

(2.1) กระแสโลกร้อน ก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากในช่วง 20-30 ปีข้างหน้า อุณหภูมิของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1-2 องศาเซลเซียส ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล และภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น ปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่มีฝนมากอยู่แล้ว เกิดภัยพิบัติและน้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง มีวันที่ร้อนจัดยาวนานขึ้น จำนวนวันที่หนาวจัดสั้นลง รวมทั้งมีแนวโน้มจะซ้ำเติมปัญหาในพื้นที่หรือระบบนิเวศชายฝั่ง พื้นที่เพาะปลูก เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคมากขึ้น

(2.2) ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาทรัพยากรน้ำ และระบบนิเวศที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต จากความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ระบบธรรมชาติก็ถูกรบกวนมากขึ้น พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง แนวโน้มฝนจะตกน้อยลงในพื้นที่ทางไกลทะเล และปริมาณน้ำต้นทุนอาจลดลงในบางพื้นที่ ประกอบกับความเข้มข้นของสารพิษและการปนเปื้อนที่เกิดจากของเสียในภาคการผลิต และชุมชน จะทำให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรม ปริมาณน้ำสะอาดที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ลดจำนวนลง โดยเฉพาะเมื่อมีผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศโลก สภาพการ

ขาดแคลนน้ำในอีก 20 ปีข้างหน้าจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิตจะทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง ชุมชน ศูนย์กลางเศรษฐกิจ มีความจำเป็นในการก่อสร้างสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน โรงงานไฟฟ้า ท่าเรือ ถนน จะถูกรุกล้ำต่อพื้นที่อนุรักษ์และเสี่ยงต่อการถูกทำลายอย่างถาวร

(2.3) ความเป็นเมืองมีแนวโน้มขยายตัว ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ประเทศไทยจะมีสถานะความเป็นเมืองขยายตัวออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น ในรูปแบบของเมืองใหญ่ในภูมิภาค และประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 14 ล้านคน ในปี 2570 – 2573 อันเนื่องจากการเคลื่อนย้าย เพื่อแสวงหาโอกาสการทำงานที่มีรายได้สูงขึ้น และความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ในขณะที่ประชากรในชนบทจะลดลง โดยประชากรเมืองจะกระจายตัวอยู่ในหัวเมืองใหญ่ๆ มากขึ้นนั้น นอกจากจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบทเพิ่มขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งอันเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทเพิ่มขึ้น เช่น การใช้ที่ดิน การใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภคกับการเพาะปลูก รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงและส่งผลต่อคุณภาพชีวิต

(2.4) ประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มตัวและกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน และการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ โดยจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก 7.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 10.8 ของประชากรในปี 2550 เป็น 16.1 ล้านคน (ร้อยละ 22.7) ในปี 2570 ในขณะที่เด็กในกลุ่มอายุต่ำกว่า 14 ปีจะลดลงจาก 14.5 ล้านคน เหลือ 10.2 ล้านคน หรือร้อยละ 14.4 ของประชากรในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นโอกาสทางการตลาดต่างๆ จะเป็นเรื่องของผู้สูงอายุมากกว่า นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อภาคการผลิตที่ผลิตภาพการผลิตจะลดลง และปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในภาคเกษตร และบริการต่างๆ ในเมือง ในอนาคตจะเข้มข้นมากขึ้น การนำเข้าแรงงานต่างประเทศมากขึ้น จะทำให้เกิดชุมชนแรงงานต่างประเทศในประเทศไทยที่จะเป็นภาระในการจัดระบบการบริหารจัดการ ทั้งด้านการบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสวัสดิการต่างๆ เพิ่มขึ้น

(2.5) ค่านิยมสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริโภคนิยม บัณฑิตนิยม และวิถีชีวิตที่ฟุ่มเฟือย ฟุ้งเฟ้อมากขึ้นจากสถาบันครอบครัวที่เปราะบาง โครงสร้างรูปแบบและสัมพันธภาพของครอบครัวไทย เปลี่ยนจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยวเพิ่มขึ้น และมีส่วนทำให้ผู้สูงอายุต้องใช้ชีวิตโดยลำพังมากขึ้นกว่าในอดีต เด็กและเยาวชนขาดผู้ดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาสังคมในด้านต่างๆ เช่น ติดยาเสพติด มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร มีพฤติกรรมเลียนแบบวัฒนธรรมต่างชาติ มีค่านิยมที่ยึดวัตถุมากขึ้น

(2.6) คนไทยยังขาดทักษะการใช้ชีวิตและความพร้อมต่อการปรับตัว ในกระแสโลกาภิวัตน์ โลกปัจจุบันเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว เทคโนโลยีพัฒนาก้าวหน้าอย่างมาก คนที่จะได้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ ต้องทำงานเชื่อมโยงกับคนอื่น ๆ ทั่วโลกได้มากขึ้น แต่คนไทยยังขาดการเตรียมความพร้อมรองรับการพัฒนาแบบก้าวกระโดดในอนาคต คนจำนวนมากยังมีข้อจำกัดในด้านการใช้เทคโนโลยี การใช้ภาษาอังกฤษ และการเข้าใจในวัฒนธรรม ประเพณีของชาติต่างๆ นอกจากนั้นแล้ว คนไทยยังขาดทักษะการใช้ชีวิต ขาดวิถีชีวิตที่ยึดวัฒนธรรมประชาธิปไตย การเคารพกฎเกณฑ์ของสังคม สิทธิเสรีของผู้อื่นยังเป็นปัญหาอยู่มาก

(2.7) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ทุนและเทคโนโลยีที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้ต้องพึ่งพาพลังงาน ทุนจากต่างประเทศสูง รวมทั้งรายได้ที่เกิดขึ้น ยังถูกส่งกลับคืนไปยังต่างประเทศสูง ซึ่งส่งผลกระทบคือ ความไม่มั่นคงในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากจะทำให้มูลค่าของ GDP > GNP และไม่ใช่แหล่งการจ้างงานที่สำคัญของคนไทย รวมทั้งยังต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

(2.8) ระบบอุปถัมภ์ ไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งกลไกภาครัฐยังไม่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และชุมชนอย่างแท้จริง ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบกลไกทางกฎหมายต่างๆ ให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ปฏิรูปภาคราชการและภาคเอกชนให้มีความโปร่งใสและจริยธรรม การขับเคลื่อนที่ดำเนินการอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ได้ส่งผลให้ประชาชนตื่นตัวรู้จักสิทธิของตนเอง ภาครัฐมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น ชุมชนและท้องถิ่นเริ่มมีความเข้มแข็ง และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐและเอกชนเริ่มดีขึ้น อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยและการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยยังมีปัญหาอุปสรรคเรื่องวัฒนธรรมอุปถัมภ์กันในหมู่พวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้จริง การแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี และการมีจริยธรรมทางการเมือง รวมทั้งทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยยังตกต่ำโดยเฉพาะในสายตาของสากล การควบคุมคอร์รัปชันยังไม่เข้มแข็ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนยังไม่มีอิสระและสามารถพึ่งตนเองได้มากนัก

4.2 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

(1.1) มุ่งสู่ภาคการผลิตที่มีความเชื่อมโยงกันสูงระหว่างภาคเกษตรอุตสาหกรรม และบริการ นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยผ่านการเชื่อมโยงในห่วงโซ่การผลิต และการรวมตัวในลักษณะของคลัสเตอร์ โดยที่ภาคเกษตรยังคงเป็นฐานของการผลิตที่สำคัญที่จะเชื่อมโยงในการสร้างมูลค่าในภาคอุตสาหกรรมและบริการ นอกจากนี้ มีการปรับฐานการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการในสัดส่วนที่สูงขึ้น และเป็นฐานด้านการค้า (Trading base) และฐานการลงทุนของภูมิภาค โดย

» เร่งรัดปรับปรุงผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้น โดยใช้องค์ความรู้ ทุน เทคโนโลยี ภูมิปัญญาไทย ทักษะความชำนาญของแรงงาน/ผู้ประกอบการ และวิทยาการจัดการที่เหมาะสม รวมทั้งพัฒนาการผลิตภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการให้มีการประหยัดพลังงาน และใช้พลังงานทดแทนให้มากขึ้น พร้อมไปกับการสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคการผลิตบนพื้นฐานองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่ตอบสนองความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมีพลวัต มีส่วนแบ่งในตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของความหลากหลายทางชีวภาพ และการมีภาคเกษตรที่มีพื้นฐานที่ดี ให้สามารถสร้างมูลค่าต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ

» สนับสนุนการลงทุนภายในและภายนอกประเทศ โดยในประเทศเน้นลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ ที่อยู่ร่วมกับชุมชนได้ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เหมาะสม ที่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันสนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศและให้ความสำคัญต่อโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการลงทุน โดยใช้ช่องทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในการขยายความเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายการผลิตการลงทุน และการค้า ที่ได้รับประโยชน์ร่วมกัน

» พัฒนาภาคบริการใหม่ ๆ ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวให้สามารถเป็นแหล่งรายได้ของประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสาขาบริการใหม่ ๆ ที่สามารถสร้างรายได้ สร้างงานและอาชีพให้กับคนในประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่องให้สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้อย่างยั่งยืน มีแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับการฟื้นฟูบูรณะ มีบริการที่เกี่ยวข้องที่มีคุณภาพ มาตรฐาน และมีความปลอดภัย

» พัฒนา ปรับปรุง และแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้เอื้อต่อการพัฒนาภาคการผลิตของประเทศ และมีการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต และกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจัดให้มีกลไกที่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาคการผลิตกับชุมชน และประชาชน

» พัฒนาแรงงานใหม่ให้มีความพร้อมที่จะเข้าสู่ภาคการผลิตและพัฒนาแรงงานที่อยู่ในตลาดแล้วให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีพลวัตสูง ให้มีทักษะความชำนาญที่สอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างการผลิต พร้อมทั้งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคผู้ประกอบการกับมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยและพัฒนา เพื่อผนึกกำลังในการพัฒนาแรงงานให้ตรงกับความต้องการของภาคการผลิต อีกทั้งยังนำผลงานวิจัยและพัฒนาไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

» เตรียมพื้นที่รองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม การค้า และการลงทุนในพื้นที่ที่มีศักยภาพของประเทศ ทั้งในส่วนระบบโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ พลังงาน และแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต

(1.2) มีบทบาทนำด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคในรูปแบบพันธมิตร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาค โดยสร้างบทบาทผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และความช่วยเหลือเชิงวิชาการ ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรม อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนของไทยลงทุนในธุรกิจสื่อสาร พลังงาน และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง เพื่อขยายฐานการลงทุนของไทยไปยังประเทศในอนุภูมิภาค โดย

» ดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับประเทศคู่ค้าในภูมิภาคอื่นๆ

» สร้างความร่วมมือพันธมิตรเพื่อการพัฒนา ผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น โดยการให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในอนุภูมิภาค การพัฒนาด้านพลังงาน การผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้าน และการพัฒนาโครงข่ายขนส่งในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเปิดพื้นที่การพัฒนา ที่จะสร้างโอกาสในการลงทุนของประเทศไทยควรควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้ภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่มีศักยภาพเข้าไปลงทุนในธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างรายได้ และยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

» ดำเนินการเจรจาด้านความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชนของไทยในการขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งกำหนดมาตรการภาษี มาตรการส่งเสริมการลงทุน การปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะด้าน เพื่อสนับสนุนด้านการเงินสำหรับภาคเอกชนที่ต้องการขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

» ส่งเสริมความร่วมมือด้านสังคมและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค เพื่อสร้างความคุ้นเคย และเผยแพร่วัฒนธรรมไทยไปยังประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องในประเทศต่างๆ

(1.3) พื้นที่เศรษฐกิจของประเทศไทย ได้รับการพัฒนาให้เป็นฐานในการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ มีความยั่งยืนของระบบนิเวศและความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย รวมทั้งมีความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท พื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ และพื้นที่ชายแดนอย่างบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน โดย

» เชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล โดยสร้างเครือข่ายชนบท-เมืองเพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกระบวนการผลิตเพื่อการบริโภคและการตลาด พร้อมไปกับการสร้างความเชื่อมโยงการบริหารจัดการระหว่างเมืองและชนบทที่ชัดเจน โดยสร้างเครือข่ายการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงเมืองและชนบท เพื่อให้เกิดการผลิตที่เน้นคุณภาพและความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ในลักษณะการผลิตปริมาณมาก แต่สามารถสร้างรูปแบบเฉพาะสำหรับลูกค้า นอกจากนี้ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการรับช่วงและเชื่อมโยงการผลิตระหว่างวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธุรกิจขนาดใหญ่ในเขตชนบทและเมืองอย่างเป็นระบบ เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน และจัดระเบียบการพัฒนาและการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองรอบนอกเขตเทศบาลเพื่อกำกับการพัฒนาไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

» **ปรับระบบการพัฒนาพื้นที่และชุมชน โดยใช้สอง**
แนวทางคู่ขนาน โดยพัฒนากรุงเทพและปริมณฑลเป็นภาคมหานคร ที่ขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจ
ฐานความรู้ โดยเน้นธุรกิจและการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง การออกแบบ บริการ รูปแบบต่างๆ และพัฒนา
จังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยใช้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควบคู่กับ
นโยบายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาค

» **บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างยั่งยืน เน้นการ**
พัฒนาเมืองแบบกระชับ ด้วยการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ การส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด
เพิ่มพื้นที่สีเขียว และจัดการขยะชุมชนตั้งแต่ต้นทาง ส่งเสริมให้จัดการขยะและน้ำเสียแบบชีวภาพ ลด
การใช้ทรัพยากรและลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนการทำสวน
เกษตรในเขตเมือง ควบคู่กับการสนับสนุนการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
เพื่อสร้างความยั่งยืนของการพัฒนา

» **กำหนดเขตการใช้ที่ดิน สำหรับพื้นที่เกษตร พื้นที่เมือง**
พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่อนุรักษ์/พื้นที่คุ้มครอง โดยจัด Zoning และควบคุมการ
ใช้ที่ดินให้เป็นไปตามศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ จัดระบบเฝ้าระวังและควบคุมการใช้ประโยชน์
ที่ดินโดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วม เน้นการบูรณาการองค์กรและกลไกบริหารการใช้ประโยชน์
ที่ดินในมิติการเกษตร-สิ่งแวดล้อม-การพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรมให้เป็นระบบและเป็นเครือข่าย มี
นโยบายและมาตรการในทิศทางเดียวกัน เพิ่มประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและความปลอดภัยของ
การใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดองค์กร กลไก แผนงานและเงินทุนแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งแบบบูรณา
การ และควบคุมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในนิคม/เขต/สวนอุตสาหกรรม เพื่อประสิทธิภาพใน
การจัดโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนและการควบคุมมลพิษ

» **การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ**
ในการแข่งขันของประเทศ โดย **ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่าง**
ต่อเนื่องทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีระบบบริหาร
จัดการที่ทันสมัยเป็นสากล การเพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดเขต (Zoning) และ
ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยมาตรการทางผังเมือง และสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม
ในกระบวนการพัฒนา **การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้** โดยใช้ประโยชน์
จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์พัฒนาระบบขนส่งทางทะเลเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใน
ภูมิภาคอื่นของโลก เพื่อขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคใต้ และนำประเทศเข้าสู่เส้นทางเดินเรือ
ของโลก และพัฒนาให้ภาคใต้เป็นแหล่งพลังงานสำรองในภูมิภาคอาเซียน สร้างความหลากหลายของ
การท่องเที่ยวและยกระดับคุณภาพการให้บริการ สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศ
เพื่อนบ้านและนานาชาติ บริหารจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน
และ**การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน** โดยส่งเสริมการพัฒนาในสาขาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพบน

พื้นฐานการประสานประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มอนุภูมิภาค จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และสนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ ตลอดจนพัฒนาฐานการผลิตบริเวณชายแดนและการย้ายถิ่นไปสู่เพื่อนบ้าน

(1.4) มีความมั่นคงด้านแหล่งพลังงาน โดยพัฒนาและใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานในพื้นที่ที่ทับซ้อนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทางเลือกอย่างมีเอกภาพ ตลอดจนการมีโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งมวลชน และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความเข้มข้นของการใช้พลังงานอยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดย

» **เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน** โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาให้ภาคการผลิตต่างๆ พัฒนาไปในทิศทางที่ส่งผลให้เกิดการลดใช้พลังงาน โดยเฉพาะน้ำมัน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อเป้าหมายด้านความเข้มข้นของการใช้พลังงานให้อยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากมีการปรับโครงสร้างการขนส่ง โดยใช้ระบบรางเพิ่มมากขึ้น ร่วมกับการวางผังเมืองและการพัฒนาระบบสื่อสาร เพื่อลดการพึ่งพาน้ำมัน ลดปัญหามลพิษในเขตเมือง และลดปัญหาการจราจร รวมทั้งภาคขนส่ง อุตสาหกรรม ธุรกิจ และครัวเรือน ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจากเทคโนโลยี การออกแบบอาคาร และจากจิตสำนึกร่วมกันในการที่จะอนุรักษ์พลังงาน

» **จัดหาพลังงาน ให้เกิดความมั่นคง พอเพียงและทั่วถึง** โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาภายในประเทศ สนับสนุนส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน และศึกษาวิจัยพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ ภายใต้การคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการรับผิดชอบและบริหารจัดการพลังงาน มีการแข่งขันในธุรกิจพลังงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยมีระบบกำกับดูแลการประกอบกิจการที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้สัตยาบันไว้กับมิตรประเทศ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างเต็มศักยภาพทุกรูปแบบ ทั้งจากชีวมวลและชีวภาพพลังน้ำ พลังลม และพลังงานแสงอาทิตย์ การพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่จากพลังงานแหล่งใหม่ เพื่อทำให้ต้นทุนไฟฟ้าเฉลี่ยโดยรวมของระบบลดลง และการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานในพื้นที่ที่ทับซ้อนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความมั่นคงด้านแหล่งพลังงาน

» **พัฒนาพืชพลังงานอย่างสมดุล** ทั้งทางด้านปริมาณอาหาร ราคา สิ่งแวดล้อม ภายใต้การพัฒนาผลผลิตต่อไร่ โดยใช้ภูมิปัญญาและเทคโนโลยีท้องถิ่นเป็นหลัก

(1.5) เครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์มีความเชื่อมโยง มีคุณภาพ และเพียงพอต่อการตอบสนองการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการให้มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ โดยมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างผลิตภาพการผลิต ตลอดจนเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะในระดับอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการด้านอุปสงค์และอุปทานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในภาคการขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดย

» **พัฒนาระบบเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานสาขาขนส่งพลังงาน และสื่อสารโทรคมนาคม** ให้สามารถให้บริการเชื่อมโยงในกลุ่มอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างคุ้มค่า ลดข้อจำกัดด้านทรัพยากร กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และส่งผลให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มอนุภูมิภาค

» **พัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนส่งทางราง และสิ่งอำนวยความสะดวก** เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการเดินทางและการขนส่งสินค้า ไปสู่การเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ และการขนส่งสินค้าในรูปแบบ Multimodal และพัฒนาเครือข่ายการขนส่งทางบก ทั้งระบบรางและระบบถนน เพื่อเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค พร้อมทั้งพัฒนาท่าเรือหลักระหว่างประเทศให้มีคุณภาพการให้บริการระดับสากล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และบริการระหว่างประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค

» **พัฒนาท่าอากาศยานให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค** โดยการพัฒนาขีดความสามารถด้านกายภาพ และระบบสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับการขยายตัวของปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีน อินเดีย และกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน โดยสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการเส้นทางบิน และการพัฒนาฝูงบินที่ใช้วัสดุประกอบน้ำหนักเบา ประหยัดเชื้อเพลิง ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และมลพิษทางเสียง เพื่อรองรับเงื่อนไขและมาตรการผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษและเสียง ในขณะเดียวกันก็รักษาและเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด

» **ศึกษา วิจัยความเป็นไปได้ตลอดจนการเตรียมความพร้อมในกรณีที่ต้องมีการพัฒนาโรงงานผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์** เพื่อลดข้อจำกัดด้านทรัพยากรและต้นทุนเชื้อเพลิง ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยี

» **พัฒนารูปแบบและกลไกสนับสนุนทางการเงินและการลงทุนสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน (Public Private Partnership) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชน (People Participation) เพื่อให้เกิดการยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

» ปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และมีการกำกับดูแลการให้บริการ (Regulatory Framework) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนสอดคล้องกับเงื่อนไข กฎกติกาการค้าและการลงทุนที่กำหนดโดยการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถขยายการให้บริการไปยังกลุ่มอนุภูมิภาค รวมทั้ง สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันภาคการผลิตและบริการในเวทีโลกได้

» ศึกษา วิจัย ด้านเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไปมีความทันสมัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่นำระบบโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคมไร้สายมาให้บริการครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มาสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิตและบริการ

(2) ด้านสังคม

(2.1) การปรับโครงสร้างทางสังคมรองรับการเปลี่ยนแปลงและเชื่อมโยงกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดย

» ปฏิรูปโครงสร้างการลงทุนด้านสังคม ให้มีรูปแบบบริการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างเหมาะสม และเน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาทั้งระบบ การจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานทั้งสวัสดิการสังคม สุขภาพ การศึกษาและการเรียนรู้

» กำหนดนโยบายประชากรให้มีโครงสร้างที่สมดุลมีคุณภาพและมีการกระจายตัวที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ ด้วยมาตรการเชิงคุณภาพที่หลากหลายและเชื่อมโยง เช่น การส่งเสริมการเกิดที่มีคุณภาพ การรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน เป็นต้น ควบคู่กับการสนับสนุนการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เพื่อการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม

» การเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทยอย่างเป็นระบบ โดยเสริมสร้างบทบาทครอบครัว ชุมชน ศาสนสถาน ให้เข้มแข็ง มีสัมพันธภาพที่ดี สร้างค่านิยมให้สังคม หน่วยงาน และองค์กร ทุกระดับมีความไว้วางใจ ความร่วมมือร่วมใจ การทำงานเป็นเครือข่าย และเอื้อต่อการพัฒนาคนทุกช่วงวัย เพิ่มความสามารถทางนวัตกรรมของประเทศ บูรณาการคุณค่าของวัฒนธรรม ความเป็นไทย และความโอปอ้อมอารี ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการส่งเสริมการออมในรูปแบบต่าง ๆ

» การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม มีความน่าอยู่ และมีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เน้นการจัดแหล่งนันทนาการที่เหมาะสมกับสภาพภูมิสังคม และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดและอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ รวมทั้งการเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง และการสร้างระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยร่วมกันในเรื่องที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ๆ

» ปรับบทบาทของกลไกตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้านให้สามารถดำเนินการพัฒนาอย่างมีเอกภาพ คล่องตัว มีภารกิจที่ชัดเจน กำหนดให้ระดับจังหวัดเป็นหน่วยหลักในการอำนวยการและประสานการพัฒนา เชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างระดับชาติและส่วนกลางกับท้องถิ่น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านที่เป็นหน่วยปฏิบัติหลักในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนทุกขั้นตอน

(2.2) การส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนในกระบวนการพัฒนา

» การพัฒนาและเสริมสร้างบทบาทสถาบันครอบครัว เพื่อให้มีบทบาทเป็นพลังสร้างสังคมที่มีคุณภาพ โดยเน้นให้สมาชิกในครอบครัวยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ควบคู่กับการพัฒนาให้ครอบครัวเป็นสถาบันหลักในการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง เสริมสร้างระเบียบวินัยและจิตสำนึกสาธารณะ สร้างเครือข่ายครอบครัว และชุมชนบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลและเอื้ออาทรต่อกัน ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหนุนเสริมกิจกรรมการพัฒนาครอบครัวอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการสร้างระบบและกลไกการบริหารจัดการให้เกื้อหนุนการสร้างครอบครัวเข้มแข็ง โดยเน้นการสร้างเครือข่ายการทำงานของภาคีต่าง ๆ ในการจัดบริการแก่ครอบครัวแบบเบ็ดเสร็จ ปฏิรูประบบกฎหมายครอบครัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ บูรณาการและเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายครอบครัว รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาครอบครัวที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

» การเพิ่มบทบาทชุมชนให้เป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา และจัดการชุมชนด้วยตนเอง บนพื้นฐานของทุนและความหลากหลายที่ชุมชนมีอยู่ โดยเน้นการพัฒนากลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคีต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ให้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนการบริหารจัดการชุมชนและการสร้างเครือข่ายการพัฒนาอย่างสมดุล เพื่อให้พึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน นอกจากนี้มุ่งเสริมสร้างรูปแบบหรือกลไกการช่วยเหลือและการจัดบริการทางสังคมโดยชุมชนที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการให้บริการของภาครัฐอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งการพัฒนาของชุมชน (market position) ให้มีทิศทางที่ชัดเจน มีการพัฒนาทักษะความรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การหนุนเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน รวมทั้งการคุ้มครอง/พิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

(2.3) การพัฒนาคนให้เหมาะสมตามช่วงอายุ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสภาพสังคมในอนาคต โดย

» การปฏิรูปการเรียนรู้ เน้นการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ปรับปรุงวิธีการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก รวมทั้งการพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ และการผลักดันยุทธศาสตร์การสร้างสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งเรียนรู้รูปแบบใหม่ที่กระจายไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการจัดการความรู้

» การพัฒนาคุณภาพของประชากรวัยเด็กให้ทั่วถึง ทั้งด้านความฉลาดทางอารมณ์ ทางสติปัญญา และทางด้านศีลธรรม จริยธรรม ควบคู่กับการมีโภชนาการที่ดี เริ่มจากการเกิดที่มีคุณภาพ พัฒนาผ่านระบบการศึกษาที่มีคุณภาพทุกระดับทั้งด้านหลักสูตร ครู อาจารย์ การจัดการเรียนการสอน และการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัวและชุมชน

» การเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ เทคโนโลยี เน้นการเรียนรู้บนฐานการทำงานในภาคการผลิตและภาคสังคม โดยความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา สถาบันเฉพาะทางและสถานประกอบการที่เชื่อมโยงกับจุดแข็งของคลัสเตอร์ เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ โลกาอาชีพที่มีความเป็นอิสระในการทำงานและการประกอบอาชีพมากขึ้น มีมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพในทุกสาขาอาชีพแบบก้าวหน้า รวมทั้งสร้างและพัฒนากำลังคนกลุ่มมัธยมศึกษา ผู้คิดค้น สร้าง/พัฒนานวัตกรรมที่สามารถเชื่อมโยงกับจุดแข็งด้านเอกลักษณ์ วัฒนธรรมไทยที่นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิต ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีของแรงงาน ป้องกันพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพ และมีความปลอดภัยในการทำงาน

» การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ ส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ พัฒนาทักษะความรู้ของผู้สูงอายุในการรองรับอาชีพใหม่ที่มีประเภทงานเหมาะสม และค่าจ้างที่เป็นธรรม พัฒนารูปแบบการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้ที่เข้าสู่วัยสูงอายุให้มีความมั่นคง มีรูปแบบการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่และมีความยั่งยืน โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเป็นเครือข่ายในการร่วมสร้างสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ รวมทั้งส่งเสริมการนำศักยภาพผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาสู่สังคม และส่งเสริมการออมเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างมั่นคง สร้างระบบประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรอย่างทั่วถึง

(2.4) การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอย่างเข้มแข็ง อาทิ การสร้างความร่วมมือด้านวัฒนธรรม การศึกษา สุขภาพ แรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับภูมิภาคแบบเป็นหุ้นส่วน การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ พลังงาน อาหาร และการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ และการเตรียมความพร้อมของประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายคนเสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งการส่งเสริมคนไปทำงานต่างประเทศ และการสร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยพร้อมรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าออกคนอย่างเสรี

(3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3.1) ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อมสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างสมดุล

» สร้างแนวคิดให้เกิดความตระหนักว่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลต่อการอยู่รอดและการพัฒนาของสังคมมนุษย์ เปลี่ยนแนวคิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดระยะสั้น กลับไปสู่การพึ่งพิง การอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยผ่านกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญคือนโยบายของรัฐ หลักสูตรการศึกษา และภาคธุรกิจเอกชน

» ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยม องค์ความรู้ การบริโภคที่ยั่งยืน ปลุกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยมในการดำเนินชีวิต และส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการริเริ่มของภาคเอกชน เยาวชน อาสาสมัคร ชุมชนและประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความรักหวงแหน และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

» ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแบบแผนการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งเสริมสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้นโยบายทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางการตลาด เพื่อให้ราคาสินค้าสะท้อนต้นทุนและค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม ผลักดันกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย

(3.2) ปรับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจสู่การผลิตที่ยั่งยืน

» ปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ บูรณาการนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม เพื่อส่งเสริมการเกษตร การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ร่วมกับนโยบายการพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจพอเพียง และการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน

» ปรับรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการผลิตที่สะอาด และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาการศึกษาวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียงและการพึ่งตนเอง รวมทั้งเพื่อยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้า ในภาคการผลิตที่สำคัญ เช่น อาหาร การเกษตร บริการ สุขภาพ กำหนดมาตรการจูงใจ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง และปรับระบบภาษี เพื่อบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ลดมลพิษ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด และประหยัดการใช้พลังงาน

» **จัดการเกษตรแนวใหม่และสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค** เพื่อรองรับวิกฤติอาหาร พลังงาน และภาวะโลกร้อน ส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เกษตรอินทรีย์ และเกษตรทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ช่วยฟื้นฟูทรัพยากรเน้นการผลิตที่ปลอดภัยต่อสภาพแวดล้อมและเน้นการปลูกพืชอาหารและพลังงานเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยไม่ขยายพื้นที่เพาะปลูก และวางแนวทางรักษาสมดุลระหว่างพืชอาหารและพลังงาน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

(3.3) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากร คุ่มครองพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ ที่เปราะบาง

» **อนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากร** ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งแร่และพลังงาน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เพื่อการบริหารจัดการน้ำ ทรัพยากรชีวภาพ และการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีการประเมินมูลค่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ รวมทั้งการประเมินมูลค่าในอนาคต และการคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป

» **คุ่มครองพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศและพื้นที่วิกฤติที่สำคัญ** รวมทั้งคุ่มครองชุมชนพื้นที่ถิ่นที่ซึ่งเป็นแหล่งความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ ให้มีการพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสำคัญในระดับพื้นที่ และกำหนดมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์จากแผนงาน/โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เพื่อป้องกันผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ วิถีชีวิตชุมชน สุขภาพอนามัย และการสูญเสียศักยภาพในการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ ที่ต้องมีการประเมินมูลค่าอย่างเหมาะสม

» **ปรับรูปแบบการพัฒนาพื้นที่และกำหนดมาตรการการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับวิกฤติพืชอาหาร พลังงาน ภาวะโลกร้อน และการขยายตัวของเมือง** โดยใช้มาตรการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ (Zoning) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนพัฒนาประเทศระยะยาว วางแผนและกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ คุ่มครองพื้นที่ทำการเกษตรที่มีศักยภาพ พื้นที่ชลประทาน พื้นที่ปลูกข้าว รวมทั้งแหล่งเพาะปลูกอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ ทุเรียนเมืองนนท์ ฯลฯ เตรียมการเพื่อรองรับภาวะโลกร้อน ที่จะส่งผลต่อความสูญเสียทรัพยากรชีวภาพ ระบบนิเวศ การกัดเซาะชายฝั่ง และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น โดยเน้นการจัดการที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่น้ำท่วม พื้นที่กัดเซาะชายฝั่ง การวางแผนพัฒนาเมืองและชุมชน รวมถึงการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับความเสี่ยงดังกล่าว และการตั้งถิ่นฐานชุมชนในพื้นที่ที่เหมาะสมและปลอดภัย

(3.4) บริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

» วางระบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกระจายประโยชน์แก่ **คนส่วนใหญ่** และการแบ่งปันทรัพยากรที่เป็นธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากร โดยเฉพาะการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน และแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ โดยคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบกติกา และเสริมสร้างกลไก และพัฒนาเครื่องมือในการบริหารจัดการให้เข้มแข็ง โดยการสร้างองค์ความรู้ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้

» **กระจายอำนาจและสนับสนุนระบบการจัดการร่วม** ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ระดับท้องถิ่นและชุมชน สนับสนุนระบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และภาควิชาการ สร้างความพร้อมและและความเข้มแข็งของชุมชน โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ การสร้างเครือข่าย เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของภาครัฐเพื่อเอื้ออำนวยในการเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนให้มากขึ้น

» **สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค** โดยเน้นการบูรณาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาในลุ่มน้ำโขงที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน และระบบนิเวศโดยรวมของภูมิภาค

(4) ด้านธรรมาภิบาล

(4.1) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนไทยในทุกระดับ

» **รณรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้** ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยแก่ประชาชนทุกระดับ ทุกภาคส่วน และทุกสถาบัน/หน่วยงาน องค์การอย่างต่อเนื่องจริงจัง พร้อมกับสร้างกลุ่มแกนนำในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการสร้างและปลุกฝังทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล สนับสนุนการสร้างนวัตกรรมและศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตและสังคมไทย

» **พัฒนาความเป็นผู้นำประชาธิปไตยในสังคมทุกระดับ** ให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมไทยและกลไกสนับสนุนการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยสภาพพัฒนาการเมืองเป็นแกนหลักร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และสร้างกระบวนการสร้างผู้นำประชาธิปไตยในทุกระดับ

» เสริมสร้างบทบาทและพลังอำนาจของภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศในทุกระดับ โดยเพิ่มพื้นที่สาธารณะทางสังคม และเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองในทุกระดับอย่างสร้างสรรค์ ทั้งการบริหารการพัฒนาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควบคู่กับการเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมกำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งมีสิทธิในการถอดถอนผู้บริหาร/ผู้นำได้โดยตรง

(4.2) เสริมสร้างความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

» ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดูแลกันเองพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก “หน่วยจัดบริการสาธารณะ” เป็น “หน่วยพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่น” ควบคู่ไปกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ แผนงาน/โครงการให้มีระบบบริหารที่ยืดหยุ่น การใช้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปูพื้นฐานวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้กับประชาชนและเยาวชน สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เยาวชน ประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดกติกาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ได้ร่วมรับรู้ จัดทำแผน ติดตาม และตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ การออกกฏกติกา การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น เป็นต้น มีการเตรียมความพร้อมในการยกฐานะ “จังหวัด” ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พร้อมทั้งกำหนดกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ “คณะกรรมการ” โดยกำกับเท่าที่จำเป็นและดำเนินการในทิศทางที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น และปรับเปลี่ยนบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้มีภารกิจในลักษณะเป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

» เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน/ประชาชน/ประชาสังคมให้สามารถแก้ไขปัญหาตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของชุมชน เสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการตรวจสอบต่างๆ ของชุมชน การส่งเสริมสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และการรวมตัวกันในลักษณะเป็นเครือข่าย

**(4.3) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดการบังคับควบคุม
ค้ำึงถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับท้องถิ่น/ชุมชน**

» ปรับบทบาทภาครัฐจากผู้ดำเนินงานเองไปสู่การอำนวยความสะดวก รวมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชน ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการปรับบทบาทจากผู้ดำเนินการ เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในกิจกรรม/สาขาที่เอกชนสามารถดำเนินงานได้ดี การปรับบทบาทจากผู้กำกับและควบคุมอำนาจการตัดสินใจ เป็นผู้ให้การสนับสนุนการพัฒนา และปรับการบริหารจากผู้สั่งการและกุมอำนาจการตัดสินใจ เป็นการสนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็ง และรับรองการมีส่วนร่วมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับกระจายอำนาจการตัดสินใจ

» ปรับปรุงโครงสร้างภาคราชการให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคให้มีสมรรถนะสูง และปรับโครงสร้างระบบบริหารราชการให้คล่องตัว โดยกำหนดรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับภารกิจ พัฒนาคุณภาพการให้บริการที่รวดเร็วทันสมัย โปร่งใส ลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคและไม่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ

» ปรับโครงสร้าง กลไก และกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ทั้งการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณลงไปสู่ส่วนภูมิภาค/จังหวัด และส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอขอและได้รับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และในระยะยาวควรจะต้องกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมก่อน และการปรับกระบวนการบริหารพัฒนาของหน่วยราชการทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และชุมชนภายใต้หลักการที่ยึดพื้นที่ – ภารกิจ – การมีส่วนร่วม

**(4.4) เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการ
บริหารจัดการประเทศให้เข้มแข็ง**

» สร้างโอกาสและปรับกระบวนการให้ภาคีภาคประชาชน/ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศทุกระดับ อีกทั้งภาคีภาคประชาชน/ประชาสังคมสามารถเข้าถึงการกำหนดกติกา หลักการ และแผนงานโครงการของภาครัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ภายใต้การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

» สร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคมและชุมชนให้เข้มแข็ง และเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น โดยเร่งรัดการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นองค์กรแกนหลักที่เป็นอิสระและสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบราชการ พร้อมไปกับส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรและเครือข่ายด้านต่างๆ ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นและชุมชนอื่นๆ ให้เข้มแข็งและมีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาและการตรวจสอบ ขณะเดียวกันเพิ่มบทบาทของสื่อมวลชน นักวิชาการ ราษฎรชาวบ้าน สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาสังคม และชุมชนทางด้านการบริหารจัดการที่ดี การสร้างสรรค์และออกแบบ (Value Creation) ตลอดจนการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

» พัฒนาและสนับสนุนกลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี โดยจัดให้มีเครื่องมือ/กระบวนการที่จะประสานประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของภาคส่วนต่างๆ ให้สามารถรวมขอมกันได้ ยอมรับกันได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ซึ่งจะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ที่อยู่บนพื้นฐานคุณค่าและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

(4.5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล

» ส่งเสริมสถาบันวิชาชีพ สมาคมวิชาชีพ กลุ่ม ชมรมผู้ประกอบการด้านธุรกิจให้เข้มแข็ง และมีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาล ให้มีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรธุรกิจและปัจเจกบุคคลในสาขาวิชาชีพนั้นๆ ให้มีความโปร่งใส มีจริยธรรม คุณธรรม ยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีจิตสำนึกในการประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค และเป็นธรรมต่อธุรกิจคู่แข่ง

» รณรงค์สร้างให้ธุรกิจเอกชน ผู้บริหาร/กรรมการ ผู้ถือหุ้น ตลอดจนประชาชนทั่วไป รู้ถึงประโยชน์ในการ “กำกับดูแลธุรกิจที่ดี” ให้ได้ตามมาตรฐานสากล ประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม คำนึงถึงส่วนรวม และเตรียมความพร้อมให้ภาคธุรกิจปรับปรุงการดำเนินการให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐาน ISO 26000 และปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เช่น การจัดทำมาตรฐานทางบัญชี การสอบบัญชีสำหรับภาคเอกชน เป็นต้น

» สนับสนุนการจัดตั้งและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค โดยพัฒนาระบบข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคและข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่จะใช้ฟ้องร้องและพิทักษ์สิทธิอันพึงมีพึงได้ และระดมเงินทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อสนับสนุนบทบาทองค์กรคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

» เสริมสร้างบรรษัทภิบาลในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีมาตรการจูงใจแก่ธุรกิจเอกชนในตลาดหลักทรัพย์ที่ได้รับการรับรองความเป็นธรรมาภิบาล ในด้านสิทธิที่จะได้รับการบริการด้านต่าง ๆ รวมทั้งผลักดันและสร้างแรงจูงใจธุรกิจเอกชนทั่วไปเข้าร่วมในกระบวนการบรรษัทภิบาลเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันส่งเสริมให้องค์กรกำกับดูแลธุรกิจเอกชนมีความเป็นอิสระจากรัฐ เพื่อให้กลไกในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจเอกชนมีอิสระ และสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชน ผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ในเรื่องการแทรกแซงจากรัฐ มีความโปร่งใส เทียบธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

(4.6) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีส่วนร่วม

» เร่งปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้เอื้อต่อการส่งเสริมบรรษัทภิบาล และมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง และพัฒนากระบวนการและกลไกตรวจสอบให้เข้มข้นมากขึ้น ตลอดจน สร้างให้เกิดความทันสมัย เป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจของผู้ใช้กฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมาย

» ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และมีประสิทธิภาพการดำเนินงานสูง และส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเท่าเทียม โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

» ส่งเสริมให้มีกลไกที่ปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและพยาน รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนที่พ้นจากการล่วงละเมิด จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ และส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(4.7) พัฒนาระบบและกลไกการควบคุมคอร์รัปชันให้มีพลัง

» สร้างเครือข่ายป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบ ทั้งโดยการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระ องค์กรตรวจสอบภาครัฐ และองค์กรตรวจสอบสาธารณะ ในการป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบแบบบูรณาการ และสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือทางวิชาการและข้อมูลข่าวสาร และการขับเคลื่อนแก้ไขและยกร่างกฎหมาย การกำหนดแนวทางการต่อต้านการทุจริตตามกรอบความร่วมมือภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ (UNCAC) ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 รวมทั้งแก้ไขและยกร่างกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา, ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 และร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. ตามกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและมาตรฐานระดับสากลที่ไทยต้องเร่งรัดดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าว

» เสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่ภาคประชาชนให้เป็นแกนหลักในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการปลูกจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และสร้างวินัยให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วน ส่งเสริมการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้เข้มแข็ง ส่งเสริมประชาชน ผู้แทนจากประชาสังคม เข้าร่วมเป็นกรรมการ อนุกรรมการของภาครัฐ เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบ และเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระให้แก่กลไกตรวจสอบ โดยการสนับสนุนของทั้งภาครัฐและภาคสาธารณะ ซึ่งรวมถึงภาคประชาชน/ประชาสังคม สื่อ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน

ภาวะแวดล้อมของการพัฒนาในช่วง 20 ปีข้างหน้า



1

บทนำ

ในช่วง 20 ปี การเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมของการพัฒนาทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศสามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างมาก การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้ทำให้รายได้ต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้นจาก 819 ดอลลาร์ต่อคนต่อปี เป็นประมาณ 4,000 ดอลลาร์ต่อคนต่อปี ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มที่มีรายได้น้อยเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง อย่างไรก็ตามก็ยังมีช่วงที่เศรษฐกิจไทยได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก

ในช่วงเดียวกัน จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นจาก 52 ล้านคน เป็น 64 ล้านคนได้สร้างแรงกดดันต่อการใช้พื้นที่ การใช้ทรัพยากรและก่อให้เกิดมลภาวะมากขึ้น ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นจาก 20 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล เป็นราคาสูงกว่า 100 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล สร้างความเดือดร้อนจากภาวะเงินเฟ้อให้กับทุกประเทศ สภาพแวดล้อมในประเทศเพื่อนบ้านรอบข้างประเทศไทยก็เปลี่ยนไปอย่างมาก โดยเมื่อ 20 ปีที่แล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เจรจายุติสงครามสงครามร่มเกล้าระหว่างลาวและไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2531 และในปีเดียวกันนั้นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ส่วนในประเทศพม่าก็เกิดเหตุการณ์จลาจลครั้งใหญ่ ซึ่งส่งผลให้นางองซาน ซูจี ขึ้นมาเป็นผู้นำฝ่ายประท้วง ประเทศเวียดนามยังไม่ได้เป็นที่สนใจของนักลงทุน แต่ในปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น มีความเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้น และมีกรอบความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคที่ก้าวหน้าไปมาก

ปัจจัยหนึ่งซึ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั่วโลกในเกือบทุกมิติ คือ ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ เมื่อ 20 ปีก่อน คนไทยยังใช้พิมพ์ดีดเป็นส่วนใหญ่ การใช้คอมพิวเตอร์ยังไม่แพร่หลาย ยังไม่มีอินเทอร์เน็ตและ World Wide Web และมีการใช้โทรเลขถึงประมาณ 500,000 ฉบับต่อเดือน ในขณะที่ปัจจุบันการโทรเลขได้ปิดการให้บริการแล้วหลังจากที่ให้บริการมาเป็นเวลาถึง 133 ปี เมื่อ 20 ปีที่แล้วเริ่มมีการใช้โทรศัพท์ไร้สายบ้าง แต่ก็ยังมีราคาแพง ขณะที่ในปัจจุบันเกือบทุกคนมีโทรศัพท์ไร้สายและค่าบริการมีราคาต่ำลงมากจนสามารถติดต่อสื่อสารได้ในทุกเวลาและเกือบทุกสถานที่ จนกระทั่งในบางประเทศต้องเริ่มมีการห้ามใช้โทรศัพท์มือถือในบางสถานที่ เช่น ในโดยสาร รถไฟ ร้านอาหาร เป็นต้น

การวางวิสัยทัศน์ไปใน 20 ปีข้างหน้าจะต้องคำนึงถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทย อาจจะต้องเผชิญ ซึ่งจะมีปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัจจัยที่พอมองเห็นแนวโน้มอยู่บ้าง และปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น จึงต้องพยายามคัดเลือกแนวโน้มของปัจจัยหลัก ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อ ประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมและมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันปัญหา และหยิบฉวยโอกาสที่จะเกิดขึ้น อันเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศและประชาชนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

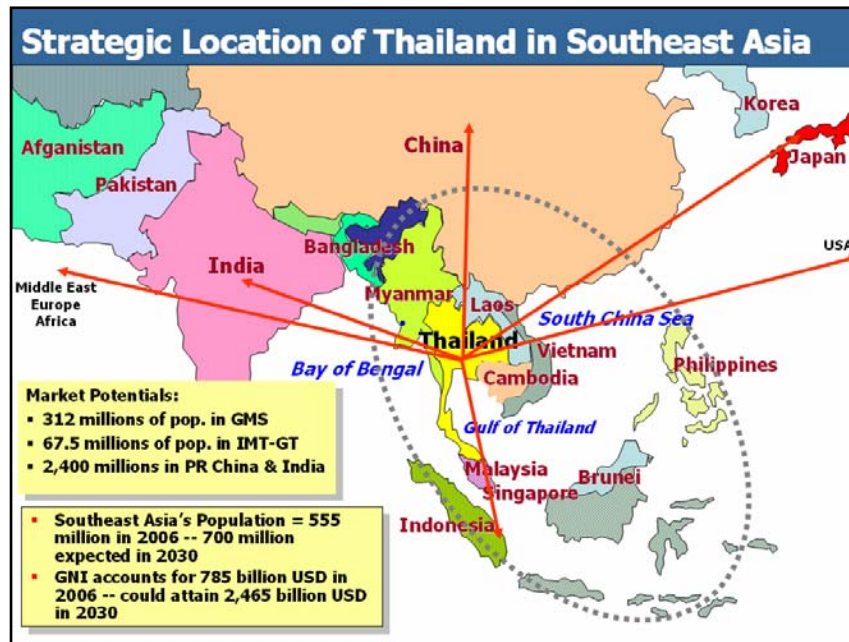
2 แนวโน้มสถานการณ์สำคัญในอีก 20 ปี ข้างหน้า

การวางวิสัยทัศน์ไปในอนาคต 20 ปีข้างหน้า เริ่มจากการพิจารณาถึงปัจจัยและแนวโน้มหลัก (Megatrends) ที่ประเทศไทยและโลกอาจต้องเผชิญในอีก 20 ปีข้างหน้า ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ ที่คาดว่าจะมีผลอย่างมาก หรือมีผลรอบด้าน (cross-cutting driver) ต่อการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และกระทบในระดับประเทศ อุตสาหกรรม ชุมชน ครีวเรือน จนถึงความคิดและพฤติกรรมของคน

ปัจจัยหลักที่มีความสำคัญในช่วง 20 ปีข้างหน้า มี 10 ประการ ประกอบด้วย **แนวโน้มปัจจัยภายนอก 7 ประการ** ได้แก่ (1) การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (2) เศรษฐกิจโลก (3) การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเงิน (4) ประชากรสูงอายุในโลก (5) เทคโนโลยี (6) พลังงาน (7) ภาวะโลกร้อน สำหรับ**แนวโน้มภายในประเทศไทย** ประกอบด้วย (8) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ (9) สังคมผู้สูงอายุ และ (10) การเปลี่ยนแปลงความเป็นเมือง โดยสรุป ดังนี้

2.1 แนวโน้มปัจจัยภายนอก 7 ประการ ได้แก่

(1) **การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค** ในปัจจุบันความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคมากขึ้น เช่น การพัฒนาโครงข่ายถนนตาม East-West Economic Corridor เชื่อมโยงประเทศเวียดนาม ลาว ไทย และพม่า หรือ North-South Economic Corridor เชื่อมโยงจากกรุงเทพถึงนครคุนหมิงในประเทศจีนตอนใต้ หรือการซื้อไฟฟ้าพลังน้ำจากประเทศลาว เป็นต้น ในอนาคตความเชื่อมโยงของระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในอนุภูมิภาคจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก โครงข่ายโทรคมนาคม และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและพลังงาน นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน ตลอดจนความพยายามส่งเสริมการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้กับประเทศไทย ในอนาคตประเทศเพื่อนบ้านของไทยมีแนวโน้มที่จะเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว หรือแม้กระทั่งประเทศพม่าถ้าดำเนินการตามแผนไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นและเปิดโอกาสการค้าการลงทุนมากขึ้น ก็จะเป็นแหล่งดึงดูดเงินลงทุนสู่ภูมิภาค และเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะขยายความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจด้านตะวันตกไปสู่ประเทศอินเดีย ดังนั้น ใน 20 ปีต่อไป ภูมิภาคนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นภูมิภาคที่มีความเจริญเติบโตมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และการสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งซึ่งกันและกัน และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขจะเป็นการเตรียมการที่สำคัญสำหรับอนาคต

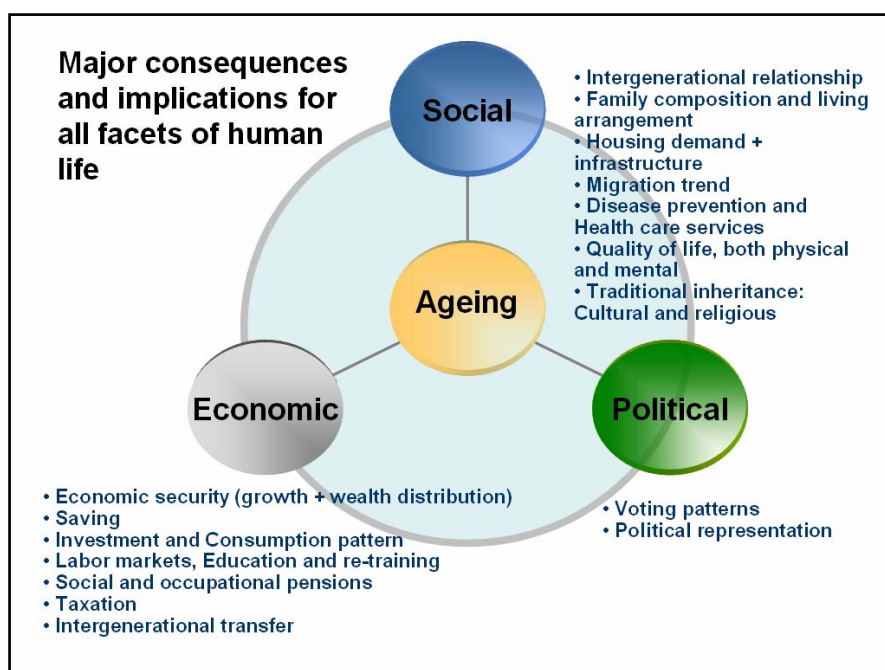


(2) เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชียมากขึ้น เศรษฐกิจจีนและอินเดียยังคงมีแนวโน้มที่จะขยายตัวในระดับสูงและสามารถเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลกในอนาคต ประเทศในทวีปเอเชียจะมีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรวมกันมากกว่า 1 ใน 4 ของโลก หรือหากวัดเป็นกำลังซื้อ (purchasing power parity) จะเท่ากับประมาณครึ่งหนึ่งของโลก เอเชียจะเป็นศูนย์กลางการผลิตของโลกและมีการส่งออกมากกว่า 1 ใน 3 ของมูลค่าการค้าโลก นอกจากนั้นยังมีการออมและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก จุดรวมของอำนาจทางเศรษฐกิจจะเคลื่อนมาสู่ทางด้านเอเชียมากขึ้น ตามที่เรียกกันว่าเป็นแนวโน้มการเข้าสู่ศตวรรษแห่งเอเชีย นอกจากทวีปเอเชียประเทศอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มที่จะมีศักยภาพในการขยายตัวสูง ได้แก่ บราซิลและรัสเซีย ขณะที่เศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น ประเทศอเมริกา ญี่ปุ่นหรือยุโรป เข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุแล้ว และจะยังมีปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องแก้ไขต่อไปอีกระยะหนึ่ง ประเทศไทยซึ่งอยู่ในจุดภูมิศาสตร์ระหว่างตลาดใหญ่ที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งสองตลาดจึงมีโอกาสนในการเป็นแหล่งศูนย์กลางการค้า การลงทุนและการขนส่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจใหญ่ของเอเชีย

(3) การเปลี่ยนแปลงด้านการเงินโลกหรือ จะมีความผันผวนและเกิดความเสี่ยงมากขึ้น แนวโน้มในระยะยาว ประเทศและทวีปต่าง ๆ จะมีการรวมกลุ่ม หรือมีข้อตกลงการค้า การลงทุน และการเงินที่เสรีมากขึ้น ดังนั้น การเคลื่อนย้ายเงินทุนในโลกจะเพิ่มขึ้นมากกว่าปัจจุบันหลายเท่า การเคลื่อนย้ายเงินทุนในโลกจะมีผู้ที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ได้แก่ ประเทศผู้ค้ำประกันที่มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมากและเริ่มนำไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อหาผลประโยชน์ในที่ต่าง ๆ ในโลก ธนาคารกลางของประเทศที่มีเงินทุนสำรองอยู่มาก เช่น จีน หรือประเทศในแถบตะวันออกกลาง ที่จะมีการตั้งกองทุนจากทรัพย์สินของรัฐเพื่อไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้น ส่วนกองทุน hedge fund ก็มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและไปลงทุนสินทรัพย์หรือสินค้าหลายประเภท นอกจากนั้นประเทศที่ร่ำรวยหรือเข้าสู่ภาวะประชากรสูงอายุก็มีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งกองทุนส่วนบุคคลไปลงทุนในประเทศอื่นที่มีโอกาสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า สถานการณ์เหล่านี้ย่อมส่งผลต่อความผันผวนหรือผลกระทบที่อาจจะสร้างปัญหามากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยจึงต้องเตรียมพร้อมในการสร้างภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบของการเคลื่อนย้ายเงินทุน ในขณะที่มีโอกาสนในการดึงดูดเงินทุนมาใช้อย่างเป็นประโยชน์เพื่อเพิ่มศักยภาพของประเทศเช่นกัน

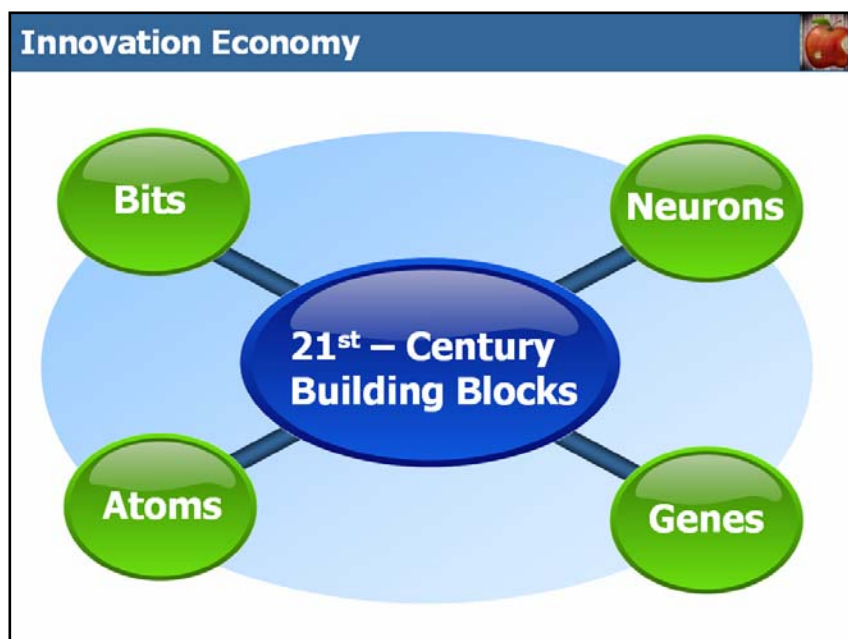
(4) ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลายประเทศเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรป ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว ในอนาคตผู้สูงอายุจะมากขึ้น และประเทศกำลังพัฒนาจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุทั้งหมดในโลก และผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 55 จะเป็นผู้หญิง เพราะมีอายุยืนกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะจะมีปัญหาในในกลุ่มผู้หญิงที่ไม่แต่งงานและมีรายได้น้อย จะเห็นว่าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เช่น จะมีการเคลื่อนย้ายเงินจากประเทศที่มีเงินออมมากมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา การย้ายถิ่นที่คนในประเทศกำลังพัฒนาไปทำงานทำในประเทศที่พัฒนาแล้วมากขึ้นในอนาคต หรือการปรับโครงสร้างพื้นฐานโดยอาจต้องเปลี่ยนโรงเรียนไปเป็นโรงพยาบาลมากขึ้น เป็นต้น ปัญหาสังคมผู้สูงอายุจะเป็นนโยบายใหญ่ระยะยาวของชาติ เพราะมีผลกระทบอย่างมากสำหรับประเทศที่เข้าสู่ aging society แล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาที่ดำเนินนโยบายอนุญาตให้คนเข้าไปทำงานง่ายขึ้น ในขณะที่ญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาผลิตภาพการผลิตต่ำลง จากกำลังแรงงานที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และแม้ว่าจะพยายามแก้ปัญหาโดยพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้แทนแรงงาน แต่สุดท้ายก็ต้องดำเนินนโยบายนำเข้าแรงงานเช่นกัน

ภาวะสังคมผู้สูงอายุในต่างประเทศเป็นโอกาสของประเทศไทยในการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการการแพทย์และสุขภาพ การบริการที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่อยู่เป็นระยะยาว นอกจากนั้นยังเป็นโอกาสของคนไทยทั้งแรงงานฝีมือและแรงงานที่มีความรู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศหรือทำงานร่วมกับคนอื่น ๆ ในโลกและมีรายได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามหากจะได้รับประโยชน์จากโอกาสดังกล่าวนอกจากความรู้ความสามารถเฉพาะทางแล้ว คนในอนาคตยังต้องรู้ภาษาต่างประเทศ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการติดต่อสื่อสารร่วมงานกับคนอื่นได้ และยังต้องเข้าใจวัฒนธรรมที่หลากหลายของคนที่จะร่วมงานด้วย การเตรียมคนให้พร้อมสำหรับอนาคตจะต้องใช้การวางแผนและการดำเนินการเป็นระยะเวลานาน เช่น การปรับระบบการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในและนอกโรงเรียน จึงเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการตั้งแต่วันนี้



(5) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในช่วงที่ผ่านมา เทคโนโลยี IT (Information Technology) ได้เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคนอย่างกว้างขวาง และในอนาคตจะมีเทคโนโลยีสำคัญ 4 ประการที่พัฒนามาเป็นพื้นฐานของ อะตอม ยีนส์ (Genes) Bits (Information) และนิวรอน (Neurons) หรือ เซลล์สมอง เป็นเทคโนโลยีหลัก 4 กลุ่ม คือ NBIC โดยกลุ่มแรก นาโนเทคโนโลยี (N) จะได้รับการพัฒนาจนสามารถนำไปผลิตเป็นสินค้าและวัสดุหลายประเภทที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากอดีต เช่น แบตเตอรี่ที่บางเหมือนกระดาษ หรือ เซลล์สร้างพลังงานจากแสงอาทิตย์ซึ่งสามารถเคลื่อนบนรถได้ เหมือนสี่ล้อรถ เป็นต้น กลุ่มที่สอง เทคโนโลยีชีวภาพ (B) จะพัฒนาวิธีการ กระบวนการ ตลอดจน อุปกรณ์ เพื่อใช้ดูแลสุขภาพและพัฒนาการรักษาโรคที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างเนื้อเยื่อที่ถูกทำลาย กลุ่มที่สาม เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (I) จะมีค่าใช้จ่ายในการบริการที่ถูกลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถเชื่อมต่อกับเทคโนโลยีอื่น ๆ เช่น เทคโนโลยีด้านการขนส่ง และกลุ่มที่สี่ เทคโนโลยีเกี่ยวกับการทำงานของสมองและจิต (Cognitive Sciences : C) จะทำให้สามารถเข้าใจระบบการทำงานในระดับของเซลล์สมอง เช่น สามารถดึงความทรงจำบางอย่างที่หายไปกลับคืนมาได้ หรือ คนตาบอดสามารถเห็นภาพได้โดยไม่ต้องผ่านเลนส์ตาของมนุษย์

การผสมผสานของเทคโนโลยีทั้งสี่และการประยุกต์ใช้ในสินค้าและบริการต่าง ๆ จะส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวัน ความเป็นอยู่ โอกาสทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจต่าง ๆ อย่างมหาศาล ในช่วงที่ผ่านมาอิทธิพลของเทคโนโลยี IT ก็ได้สร้างช่องว่างระหว่างคนหรือประเทศที่มีความพร้อมในการเข้าถึงและใช้เทคโนโลยีที่ส่งผลให้มีโอกาสในการพัฒนาสูง กับคนหรือประเทศที่ยังล้าหลังในการเข้าถึงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี นอกจากนั้นในอนาคตการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการประยุกต์ใช้จะรวดเร็วกว่าในช่วงที่ผ่านมา จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการเข้าถึง เรียนรู้และเข้าใจ ประยุกต์ใช้ ตรวจสอบและรับรอง ดัดแปลง และคิดค้น เทคโนโลยีที่จะมาถึงในอนาคต



(6) **พลังงาน** มีการคาดการณ์ว่าปริมาณน้ำมันของโลกอาจจะหมดไปภายใน 50 – 60 ปี ในขณะที่ความต้องการใช้น้ำมันของประเทศแถบเอเชียเองจะเพิ่มขึ้นอีกไม่ต่ำกว่า 2 เท่าใน 20 ปี ข้างหน้า ดังนั้นปัญหาของราคาน้ำมันแพงจะเป็นปัญหาสำคัญต่อไปในระยะยาว จนกว่าเทคโนโลยีทดแทนอื่นๆ จะมีราคาและความสามารถในการทดแทนน้ำมันได้ แหล่งพลังงานอื่นๆ เช่นก๊าซธรรมชาติ ในภูมิภาคที่ประเทศไทยจะพึ่งพาได้ก็อาจจะมียังปริมาณสำรองอยู่ได้อีกประมาณ 20 ปี นอกจากนี้ หลายประเทศเริ่มมีการทำสัญญาเพื่อจับจองแหล่งพลังงานเพิ่มมากขึ้น เช่นประเทศจีนที่ เริ่มมองหาแหล่งพลังงานเพื่อทำสัญญาจับจองน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้น การมีนโยบายเพื่อสร้างประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ความมั่นคงของพลังงาน และการพัฒนาพลังงานที่สอดคล้องสิ่งแวดล้อม จึงเป็นนโยบายระยะยาวที่ทุกประเทศให้ความสนใจ และจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต นโยบายและมาตรการดังกล่าวนอกจากการพัฒนาพลังงานโดยตรง ยังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารความต้องการใช้พลังงาน ซึ่งต้องอาศัยการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจและพฤติกรรมของประชาชน ประเทศที่มีประสิทธิภาพและความมั่นคงของพลังงานจึงจะมีขีดความสามารถในการแข่งขัน และมีภูมิคุ้มกันต่อสถานการณ์และแรงกดดันจากข้อจำกัดด้านพลังงานในอนาคต

(7) **ภาวะโลกร้อน ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต**
ธนาคารโลกคาดการณ์ว่าในอีก 20 – 100 ปี ข้างหน้า ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะยังคงเผชิญกับภาวะโลกร้อน และความแปรปรวนของสภาพภูมิศาสตร์ อันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะจากภาคพลังงาน ขนส่ง อุตสาหกรรม และภาคการเกษตรส่งผลให้ภูมิอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดพายุหรือภัยพิบัติต่างๆ เพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่ง การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศส่งผลโดยตรงถึงภาคเกษตร นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อธุรกิจ เช่น ราคา หุ่นของบริษัทในอุตสาหกรรมอาหาร การประกอบกิจการของธุรกิจประกันภัย พันธบัตรของประเทศที่มีความเสี่ยงจากความแปรปรวนของสภาพภูมิศาสตร์ เป็นต้น ในอนาคตประชาชนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องภาวะโลกร้อนและความแปรปรวนของสภาพภูมิศาสตร์จะมีมากขึ้น จนส่งผลให้การผลิตสินค้า บริการ และการให้สินเชื่อของธนาคาร จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก นโยบายของประเทศต่างๆ ที่จะเกี่ยวข้อง กับสิ่งแวดล้อมจะเข้มข้นยิ่งขึ้น เช่น การเก็บภาษีจากสายการบินที่บินผ่านประเทศตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต



Extreme Futures การเปลี่ยนแปลงในอนาคตมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงกว่าที่คาดคิดไว้ล่วงหน้า ดังนั้น James Canton ได้อธิบายถึงสถานการณ์โลกที่อาจเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2025-2030 ที่คนทั่วไปอาจจะคาดไม่ถึงหรือคิดว่าเป็นไปไม่ได้ แต่ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริง ในหนังสือ The Extreme Future: The Top Trends That Will Reshape the World in the Next 20 Years ตัวอย่าง เช่น

- รถยนต์ที่ขายกว่าร้อยละ 80 จะเป็นรถที่ใช้ renewable energy
- กำลังแรงงานจะเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชายในอัตราส่วน 2:1
- คนอเมริกันถึงร้อยละ 45 จะซื้อขาย DNA ทางอินเทอร์เน็ต
- คนอเมริกันร้อยละ 25 จะมีอายุมากกว่า 100 ปี
- อเมริกาต้องการแรงงานเข้าประเทศ 20 ล้านคนในช่วง 25 ปีต่อไป
- เด็กที่เกิดส่วนใหญ่จะมีการปรับปรุงตกแต่งสภาพก่อนเกิด เช่น หน้าตา ความฉลาด เป็นต้น
- น้ำมันในปี 2015 จะมีราคา 300 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล
- จะมี space tourism
- คนจะตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและส่งผลกระทบในหลายด้าน เช่น มี green consumer, green product รวมทั้ง green corporate policy ซึ่งเริ่มมีนโยบายด้านนี้ออกมาบ้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นธนาคารหรือบริษัทเอกชนเริ่มมี green policy หรือผู้บริโภคที่จะใส่เสื้อผ้าที่ผลิตจาก organic cotton เท่านั้น เป็นต้น
- สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ทุกสถานที่และทุกเวลา และมีราคาถูกจะเกือบจะฟรี
- จะมี online quality education สำหรับทุกคน
- ความมั่นคง ปลอดภัยส่วนตัว จะเป็นเรื่องในระดับ national security เพราะกิจกรรมในชีวิตประจำวันเกือบทุกอย่างจะกระทำบนอินเทอร์เน็ตทั้งหมด
- จะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ในอนาคตน้ำมันอาจไม่ใช่ปัญหาสำคัญเพราะเทคโนโลยีอาจใช้ทดแทนได้ แต่การขาดแคลนน้ำจะเป็นปัญหาแทน ซึ่งจะมีหลายเมืองรวมทั้งกรุงเทพฯ ที่มีความเสี่ยงจะประสบกับปัญหาในเรื่องนี้

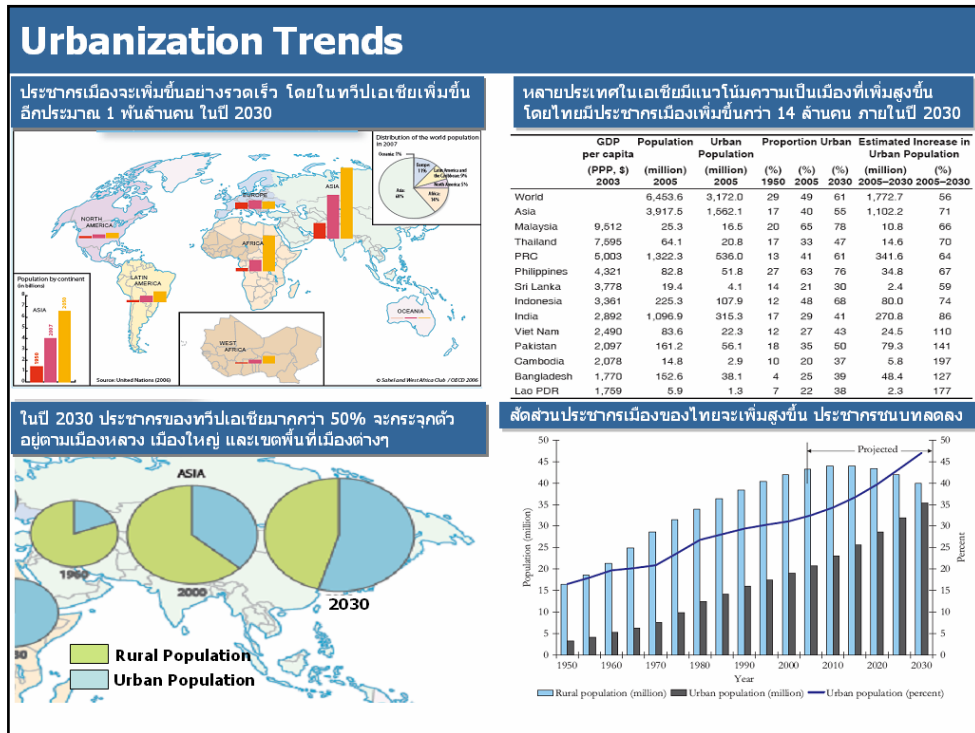
2.2 แนวโน้มปัจจัยภายในประเทศ 3 ประการ

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ในช่วงที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งสร้างงานหลักและสร้างรายได้จากการส่งออกให้ประเทศ แต่ภาคอุตสาหกรรมบางสาขาก็เริ่มสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศที่มีแรงงานและต้นทุนวัตถุดิบต่ำกว่า นอกจากนั้นอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ยังเป็นอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีหรือการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ความมั่นคงในการเป็นฐานการผลิตและพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตสินค้าให้มีเทคโนโลยีสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนักลงทุนต่างประเทศและความสามารถของประเทศไทยในการสร้างบรรยากาศการลงทุนให้เป็นที่ดึงดูดการลงทุนอย่างต่อเนื่องของนักลงทุนต่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่งผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเป็นแหล่งผลิตสินค้าเทียบกับมูลค่าที่ผู้บริโภคจ่ายหรือผลประโยชน์ต่อเนื่องอื่นๆ เช่นมูลค่าหุ้นของบริษัทแม่ จึงเป็นเพียงสัดส่วนน้อย จึงต้องเร่งส่งเสริมภาคการผลิตที่จะเป็นแหล่งใหม่ในการรองรับแรงงานและเป็นแหล่งรายได้ของประเทศในอนาคต

ภาคบริการของประเทศยังพึ่งการท่องเที่ยวเป็นหลัก และมีการสร้างมูลค่าทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ดังจะสังเกตได้จากโรงแรม สปา ร้านอาหาร ที่มีการตกแต่งสวยงามและมีราคาค่าบริการสูงขึ้นมาก ส่วนสาขาอื่น ๆ ในภาคบริการที่เริ่มมีความสามารถในการแข่งขันและเป็นธุรกิจที่คนไทยใช้ความสามารถ ความสร้างสรรค์ และมีความเป็นเจ้าของ ก็เริ่มเป็นสาขาที่ขยายตัวเร็วขึ้น เช่น การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การบริการทางการแพทย์ อุตสาหกรรมภาพยนตร์และอนิเมชัน เป็นต้น แต่ในระยะยาวการรักษาความดึงดูดใจของแหล่งท่องเที่ยวและบริการด้านการท่องเที่ยวให้คงอยู่ได้ในระยะยาว และการส่งเสริมสาขาบริการที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ของคนไทยจึงเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของภาคบริการในอนาคต ส่วนภาคเกษตรก็เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีโอกาสสูงเนื่องจากความต้องการอาหารของประเทศที่มีรายได้เพิ่มขึ้นเช่นประเทศจีน และเทคโนโลยีที่สามารถแปลงสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีราคาสูง เช่น พลังงานทดแทนและวัสดุเพื่อการใช้สอยต่าง ๆ ได้ แต่ภาคเกษตรของประเทศไทยก็ยังมีผลิตภาพการผลิตต่ำ เริ่มขาดแคลนแรงงาน และยังมีความเสี่ยงต่อการขาดน้ำและการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

(2) **สังคมผู้สูงอายุและการนำเข้าแรงงานต่างประเทศ** ประเทศไทยจะเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น แม้ในระยะแรกจะยังไม่อยู่ในสถานการณ์รุนแรงเท่าประเทศอเมริกาหรือญี่ปุ่น ทั้งนี้ ประชากรสูงอายุของไทยจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 7 ล้านคนในปัจจุบัน เป็น 16 ล้านคนในปี 2027 และจำนวนประชากรวัยเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ที่มีจำนวน 14.5 ล้านคน และจะลดลงเหลือ 10 ล้านคนในอีก 20 ปีข้างหน้า แนวโน้มดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเกษตรและภาคบริการ ซึ่งจะเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้น ปัจจุบันเริ่มมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก โดยกระทรวงแรงงานคาดการณ์ว่ามีจำนวนถึง 2.6 ล้านคน แยกเป็นแรงงานถูกกฎหมาย 0.8 ล้านคน และแรงงานหลบหนีเข้าเมือง 1.8 ล้านคน นอกจากนั้นคนในวัยแรงงานจะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุมากขึ้นเนื่องจากสัดส่วนคนในวัยแรงงานมีน้อยลงและผู้สูงอายุมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องเตรียมการรองรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งด้านการสร้างระบบสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีการออมที่พอเพียงหลังเกษียณ การให้บริการสาธารณสุขที่ดี และการสร้างโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ทำงานหรือทำประโยชน์แก่สังคมได้มากขึ้น

(3) **การเปลี่ยนแปลงความเป็นเมืองมากขึ้น** ประเทศไทยจะมีประชากรเมืองเพิ่มขึ้นโดยสัดส่วนประชากรเมืองจะเพิ่มเป็นร้อยละ 47.0 ของประชากรทั้งประเทศ ภายในปี 2030 ขณะที่ ประชากรในชนบทจะลดลง เช่นเดียวกับประชากรเมืองของทวีปเอเชียที่จะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1 พันล้านคน และมากกว่าร้อยละ 50 จะกระจุกตัวอยู่ตามเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ในขณะที่เดียวกันสภาพแวดล้อมของเมืองก็จะเผชิญแรงกดดันของปัญหาพลังงาน ภัยธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การวางแผนล่วงหน้าและบริหารจัดการการขยายตัวของเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน เช่นหลายประเทศที่เริ่มมีการทดลองวางแผนและบริหารจัดการการใช้พลังงานหมุนเวียนจากของเสียภายในชุมชน เป็นต้น จึงมีความสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมให้คนอยู่อย่างมีความสุข



3

ปัญหาอุปสรรค

ปัจจัยหลักทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ 10 ประการที่คาดว่าจะส่งผลถึงภาวะแวดล้อมของการพัฒนาที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคตเป็นแนวโน้มที่มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีความเสี่ยงของปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบให้ภาวะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจากแนวโน้มหลัก เช่น

3.1 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ วิกฤตเศรษฐกิจโลก ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ของ IMF คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจจีนยังมีความเสี่ยงที่ประสบกับการขยายตัวได้เพียงร้อยละ 6 ในระยะ 2 ปีข้างหน้าซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตเศรษฐกิจของจีน หรือเศรษฐกิจสหรัฐที่ยังมีปัญหาค่าเงินดอลลาร์และดุลการคลังในระดับสูง และได้ขยายพันธบัตรให้แก่ประเทศต่างๆ ไปมากกว่า 2 ล้านล้าน ดอลลาร์ สหรัฐ. ในอนาคตจึงยังมีความเสี่ยงจากวิกฤตการณ์ขาดความเชื่อมั่นในค่าเงินดอลลาร์และเศรษฐกิจสหรัฐซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงอื่นๆ เช่น ภัยพิบัติ การก่อการร้าย และสงครามนิวเคลียร์ เป็นต้น

3.2 ปัจจัยภายใน ที่หากเกิดขึ้นจะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่ กรณีที่คนไทยไม่พร้อมสำหรับโลกยุคโลกาภิวัตน์และสังคมฐานความรู้ ซึ่งอาจจะเป็นได้ถ้าระบบการศึกษาไม่ได้เตรียมคนให้พร้อม ดังนั้น ประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญควรเป็นเรื่องของการปฏิรูประบบการศึกษา นอกจากนั้นปัญหาระยะสั้นที่อาจส่งผลยืดเยื้อจนเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการระยะยาวที่ต่อเนื่องหรือเกิดการสูญเสียบรรยาการการลงทุนของประเทศอย่างยาวนาน เช่น ความวุ่นวายทางการเมืองหรือความขัดแย้งภายในประเทศ เป็นต้น

4 กรอบการจัดทำยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และปัจจัยที่จะกระทบต่อการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้า มีประเด็นสำคัญที่ต้องวิเคราะห์หาทางเลือกของการพัฒนาให้เหมาะสม เช่น

4.1 การพัฒนาโดยอาศัยกระแสการพัฒนาของโลก เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการพัฒนา โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา อาศัยกระแสการพัฒนาตามโลกตะวันตก คือ มุ่งถึงการค้าขายและพัฒนาความเป็นอยู่โดยใช้เงิน มุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการแข่งขัน ทำให้ประเทศเข้าสู่การเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม (NICS) ในขณะเดียวกันก็ต้องแลกด้วยต้นทุนของสังคม คือ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม สังคมเสื่อมโทรม ครอบครัวแตกแยกขาดความอบอุ่น และการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาในอนาคตจะต้องคำนึงถึงประเด็นสังคมผู้สูงอายุ การพัฒนาที่สมดุลระหว่างการใช้แรงงาน เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ การเชื่อมโยงกับประเทศในอนุภูมิภาค และสังคมที่มีการบริโภคอย่างเหมาะสม และการผลิตสินค้าอย่างยั่งยืนเพื่อตอบสนองกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น การพัฒนาควรยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อพัฒนาประเทศให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

4.2 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น

นโยบายระยะยาวควรสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศ โดยลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาปัจจัยภายนอกที่ประเทศไทยควบคุมไม่ได้ มาพึ่งพาตนเองในส่วนที่สามารถทำได้มากขึ้น เช่น ด้านพลังงานทางเลือก เป็นต้น หรือในส่วนที่ยังจำเป็นต้องพึ่งพาจากภายนอก ก็ต้องมีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและคุ้มค่า และดูแลให้มีความมั่นคงต่อเนื่องของแหล่งที่ประเทศไทยต้องพึ่งพา การพัฒนาควรคำนึงถึงความยั่งยืนและประโยชน์ในระยะยาว ดังนั้นการดำเนินนโยบายที่พยายามคงค่าไฟฟ้าและค่าแรงงานให้มีราคาถูก เพื่อให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าต่ำสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกจึงไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้อง การพึ่งพาตนเองไม่ได้หมายถึงการปิดกั้นประเทศจากความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก กระแสโลกาภิวัตน์ หรือการลงทุนจากต่างประเทศ แต่หมายความว่าเชื่อมโยงกับโลกอย่างเหมาะสม ประเทศไทยได้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และนำไปสู่การพัฒนาจุดแข็งที่ประเทศสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในอนาคต

4.3 การวางตำแหน่งประเทศไทยเป็นแกนกลางและเป็นที่พักพิงของอนุภูมิภาค

ในอดีตประเทศไทยเคยเป็นที่พึ่งพาของประเทศเพื่อนบ้านมาก่อน ซึ่งเป็นหัวใจของการอยู่ร่วมกันในภูมิภาคนี้อย่างมีสันติ การสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องเป็นลักษณะของหุ้นส่วนพัฒนาแทนการเป็นหุ้นส่วนการค้า ประเทศไทยควรจะวางยุทธศาสตร์ที่จะเป็นแกนกลางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคนี้

4.4 การวางโครงสร้างครอบครัว ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างครอบครัวไทยเป็นครอบครัวขยาย มีภูมิคุ้มกัน มีการดูแลผู้สูงอายุ มีครอบครัวที่อบอุ่น ทั้งในสังคมชนบทและสังคมเมือง ดังนั้น ในอีก 20 ปีข้างหน้า ไทยควรมีโครงสร้างครอบครัวที่จะตอบสนองต่อโครงสร้างผู้สูงอายุที่กำลังขยายตัว ขณะเดียวกัน สามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุของประชาคมโลกได้ โดยทำให้ประเทศไทยเป็นสวรรค์ของผู้สูงอายุ เป็นดินแดนแห่งรอยยิ้มและความปลอดภัย ที่สามารถรองรับผู้สูงอายุจากทั่วโลกให้มาพักพิงอย่างมีความสุข

4.5 การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและเท่าเทียม โครงสร้างสังคมของประเทศไทยควรมีข้อแตกต่างในเรื่องคุณภาพของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ทั้งในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข แม้ว่าจะไม่สามารถให้บริการได้เท่าเทียมกันทุกคน แต่ควรให้มีช่องว่างน้อยที่สุด

4.6 การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง สังคมไทยควรมีชุมชนที่เข้มแข็ง เพราะกระบวนการชุมชนเข้มแข็งจะเป็นปัจจัยที่นำสู่ความสำเร็จในการพัฒนา เช่น การดูแลป่าไม้โดยชุมชน เป็นต้น การสร้างความมั่นคงของประเทศครอบคลุมถึงความมั่นคงในชีวิต ในการประกอบอาชีพ และความมั่นคงด้านอาหารของประชาชน ซึ่งชุมชนเป็นหัวใจสำคัญและเป็นรากฐานของไทยมาโดยตลอด ดังนั้น ประเทศไทยควรมียุทธศาสตร์ในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และวางรากฐานของความมั่นคงทางอาหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในอนาคต

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเอง และแข่งขันได้ในสังคมโลก



1 บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจ และการสร้างระบบการแข่งขันทางการค้าและการลงทุนที่เป็นธรรม รวมทั้งการสร้างกลไกของการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม โดยการสร้างความสมดุลในมิติต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น ซึ่งการดำเนินการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฯ ดังกล่าวในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันได้เน้นการสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างสัมมาชีพของประชาชน ซึ่งเป็นการวางรากฐานให้กับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย นอกจากนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งตนเองและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในสังคมโลกซึ่งได้ถูกผนวกเข้าเป็นเป้าหมายสำคัญที่จะสะท้อนถึงเป้าหมายปลายทางได้อย่างมีผลสำเร็จ

เนื่องจากการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าระยะเวลาภายใต้แผนพัฒนาฯ 5 ปี ดังนั้น การมองยาวไกลกว่าระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ 5 ปี จึงเป็นเรื่องจำเป็น และถือเป็นบทบาทสำคัญของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวให้มีพลังและมีความต่อเนื่อง ดังนั้น การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปี ข้างหน้า ถือเป็นก้าวที่สำคัญของการเดินทางไปสู่อนาคตที่พึงปรารถนาของประชาชนทุกภาคส่วนของประเทศอย่างแท้จริง

การกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า ภายใต้กรอบแนวคิดหลักในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก ซึ่งมีปัจจัยเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยหลักที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยหลายประการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการกระแสวิวัฒนาการหลักด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีทั้งที่เป็นปัจจัยที่มีความแน่นอนระดับหนึ่งและปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูงที่ประเทศไทยและเศรษฐกิจโลกจะต้องเผชิญ สศช. จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการมองทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว โดยการมีจุดหมายร่วมกันของภาคีการพัฒนาในประเทศมากขึ้น อันจะทำให้เกิดพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ สอดรับ และเท่าทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่หยุดยั้ง

หลังจากที่มีความชัดเจนของภารกิจ สศช. ได้กำหนดกระบวนการทำงานอย่างเป็นขั้นตอนในการระดมความคิดเห็นเพื่อจัดทำเอกสาร โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน ภาคการเมือง และสื่อมวลชน มาร่วมระดมความคิดเห็นในเบื้องต้น เพื่อนำข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์มาดำเนินการปรับปรุงสาระสำคัญของเอกสารให้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน เพื่อใช้ประกอบการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนการพัฒนา เพื่อให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีความครอบคลุมทุกประเด็นและสามารถนำไปขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมต่อไป

เอกสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลพื้นฐาน (Background Paper) ในการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลาในอีก 20 ปีข้างหน้า รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการผลักดันประเด็นการพัฒนาซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมในระยะต่อไป โดยสาระสำคัญของเอกสารจะประกอบด้วย 4 ส่วนหลัก ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เสนอเหตุผลและความจำเป็นของการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยใน 20 ปีข้างหน้า ในมิติเศรษฐกิจที่เน้นให้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก

บทที่ 2 แนวโน้มสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาโลกในระยะ 20 ปีข้างหน้า และผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย เสนอการวิเคราะห์ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าประกอบด้วย 7 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (2) สังคมผู้สูงอายุ (3) พลังงานและความมั่นคงด้านอาหาร (4) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (5) การเงินโลก (6) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และ (7) การพัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ

บทที่ 3 การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและภาพอนาคตของเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า นำเสนอบทวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาและสถานการณ์ปัจจุบันในหลากหลายมิติครอบคลุม 6 ด้าน ดังนี้ (1) เศรษฐกิจมหภาค (2) ภาคการผลิต ตลอดจนการค้า การลงทุน (3) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค (4) เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ (5) พลังงาน และ (6) โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอแนวโน้มการขยายตัวและการพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า รวมทั้งแนวโน้มและภาพอนาคตของภาคการผลิต รวมทั้งสาขาการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่สำคัญอีกด้วย

บทที่ 4 วิสัยทัศน์ประเทศไทย เป็นการนำเสนอวิสัยทัศน์และภาพอนาคตเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า รวมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อมุ่งสู่อนาคตที่พึงปรารถนาในแต่ละด้านของการพัฒนาประเทศ โดยที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ปัจจัยหลักทั้งภายในและภายนอกประเทศ บนพื้นฐานของศักยภาพของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน

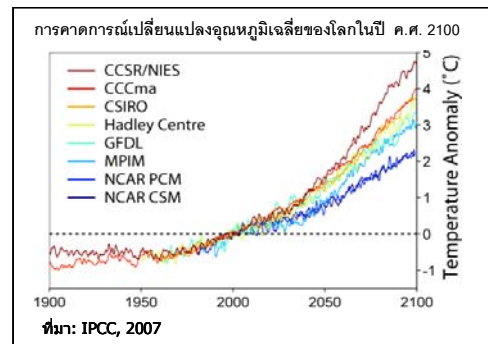
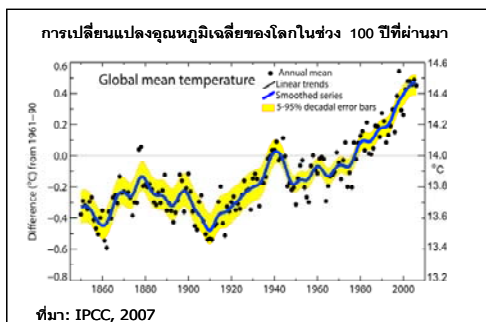
ทั้งนี้ ในการนำเสนอในเอกสารนี้ จะเน้นสาระหลักด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก โดยรวมเอาประเด็นสำคัญด้านการพัฒนาสังคม สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนกระบวนการบริหารจัดการที่ดีที่เกี่ยวข้องเข้ามาด้วย ซึ่ง สศช. ได้จัดทำเป็นเอกสารและแบ่งกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นของแต่ละประเด็นหลักจากภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม เพื่อให้ข้อคิดเห็นที่ได้มีความชัดเจนและตรงจุดตรงประเด็นต่อการใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาในแต่ละด้านได้อย่างเหมาะสม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้อย่างสัมฤทธิ์ผลต่อไป

2 แนวโน้มสภาวะแวดล้อมโลกและผลกระทบต่อประเทศไทย

การวางวิสัยทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 20 ปีข้างหน้า ได้คำนึงถึงปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในมิติต่างๆ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครัวเรือน ชุมชน อุตสาหกรรมและระดับประเทศ โดยปัจจัยหลักที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าประกอบด้วย 7 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ภาวะโลกร้อน (2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ (3) พลังงานและความมั่นคงด้านอาหาร (4) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (5) การเงินโลก (6) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และ (7) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ โดยแต่ละปัจจัยหลักดังกล่าวสามารถนำมาเสนอ ดังนี้

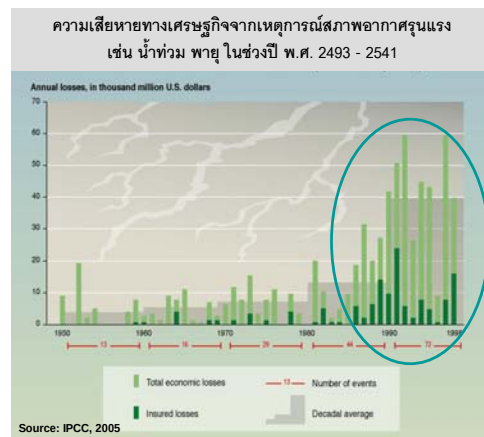
1. ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้น 0.3-0.6 องศาเซลเซียส เป็นผลให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 10-25 เซนติเมตร และคาดการณ์ว่า ในปี 2643 (ค.ศ. 2100) อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้น 1.5-5.1 องศาเซลเซียส ซึ่งจะทำให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 90 เซนติเมตร ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวนมากกว่าปกติและภัยพิบัติทางธรรมชาติจะเกิดมากขึ้น จนสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วโลก ซึ่ง Stern Review¹ ระบุว่า **ต้นทุนที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องจ่ายในการป้องกันและรับมือกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน หากปล่อยให้ปัญหาเป็นอยู่โดยไม่มีการแก้ไขจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.05-0.5 ของ GDP โลก**



¹ Stern, N. (2006). "Stern Review Executive Summary on the Economics of Climate Change"

ประเทศไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 31 ของโลก และเป็นอันดับ 4 ของอาเซียน หรือร้อยละ 0.75 ของปริมาณการปล่อยทั่วโลก โดยในปี 2546 ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 344.2 ล้านตัน ซึ่งร้อยละ 56.1 หรือ 193.2 ล้านตัน มาจากภาคพลังงาน ขณะที่ภาคการเกษตร ของเสีย (ขยะ) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอุตสาหกรรม ปล่อยก๊าซเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.1, 7.8, 6.6 และ 5.4 ตามลำดับ โดยคาดว่าในปี 2563 ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศจะเพิ่มเป็น 534.7 ล้านตัน² ภายใต้กรณีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศขยายตัวปานกลางที่อัตราการร้อยละ 4-5 ต่อปี ซึ่งการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และส่งผลกระทบต่อเนื่องทำให้เกิด น้ำท่วม ภัยแล้ง โรคระบาด ที่สร้างความเสียหายต่อต่อสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศโดยรวม โดยสรุปผลกระทบที่สำคัญจากภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ดังนี้



1.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะก่อให้เกิดเหตุการณ์ความผันผวนของปริมาณน้ำฝน และแสงแดด รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิที่เกิดขึ้นในโลก จะก่อให้เกิดฝนตกหนักติดต่อกันจนทำให้เกิดน้ำท่วมหนักและเกิดโคลนถล่มได้ในหลายพื้นที่ของประเทศ ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายในจังหวัดเพชรบูรณ์ และ จังหวัดตาก ในปี 2549 รวมทั้งจะส่งผลให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคในพืชและสัตว์เศรษฐกิจที่ยากแก่การป้องกันและควบคุมมากขึ้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะมีแนวโน้มรุนแรง และสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของโลกและของประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเพื่อการป้องกัน พื้นฟูและบูรณะระบบโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย และบรรเทาปัญหาการขาดแคลนอาหารในพื้นที่ภัยพิบัติเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2 ผลต่อระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง การตั้งถิ่นฐานประชากร และ
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จากการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ระยอง เพชรบุรี
มีปัญหาชายฝั่งถูกกัดเซาะและน้ำท่วม ทำให้ต้องโยกย้ายบ้านเรือนราษฎรหลายครั้ง รวมทั้งบริเวณ
ปากแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกและชายหาดหัวหินซึ่งเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว ได้ถูกกัดเซาะเข้าไปเป็น
ระยะทาง 1-1.5 กิโลเมตร สร้างความเสียหายต่อการทำประมงชายฝั่งและการท่องเที่ยว ทำให้สูญเสีย
รายได้จากกิจกรรมดังกล่าว และสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศในการป้องกันและแก้ไข

1.3 ผลกระทบจากการกำหนดมาตรการทางการค้าที่เข้มงวดขึ้น กลุ่มสหภาพ
ยุโรป (EU) ได้กำหนดมาตรการให้สินค้าแต่ละชิ้นจะต้องระบุปริมาณการใช้พลังงานในการผลิต และ
อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นความพยายามในการกระตุ้นให้สังคมโลกโดยรวมหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น ในขณะที่บาง
ประเทศได้กำหนด Packaging Tax สำหรับสินค้านำเข้าที่ใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นกระดาษในอัตราที่ต่ำกว่า
บรรจุภัณฑ์พลาสติก เป็นต้น ซึ่งมาตรการทางการค้าเหล่านี้จะทวีความเข้มข้นและส่งผลกระทบต่อขีด
ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

โดยสรุป แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นภัยคุกคามต่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในโลกให้ต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการ
เปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
ได้สร้างโอกาสและก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับหลายประเทศและโลกโดยรวมได้ เช่น การ
ดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) จะทำให้หลาย
ประเทศในโลกได้รับประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีสะอาดในภาคการผลิต ซึ่งจะช่วยปรับปรุงคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น อีกทั้งกระแสการพัฒนานวัตกรรมในอนาคตก็จะมีแนวโน้มมุ่งเน้นสู่
การสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ร่วมไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานใน
สาขาการผลิตหลักมากขึ้นเพื่อลดปริมาณมลพิษที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ
ของโลก เป็นต้น

2. สังคมผู้สูงอายุ

ในปี 2550 องค์การสหประชาชาติ ได้คาดการณ์ว่าจากการที่อัตราเจริญพันธุ์และอัตรา
การเกิดลดลง ในขณะที่อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิดกลับเพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางด้าน
โภชนาการและสาธารณสุข จึงทำให้โครงสร้างประชากรโลกมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับ จนก้าวสู่
สังคมผู้สูงอายุ โดยคาดว่าในระยะ 20 ปี และ 40 ปีข้างหน้า จำนวนประชากรโลกที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป
จะมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 10.3 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 15.0 ในปี 2568 และร้อยละ 20.4 ในปี 2588

โครงสร้างประชากรโลก จำแนกตามกลุ่มอายุ ระหว่างปี 2548-2588

กลุ่มอายุ	2548	2558	2568	2578	2588
จำนวนประชากรโลก (ล้านคน)	6,514.8	7,295.1	8,010.5	8,587.1	9,025.98
สัดส่วนประชากร (ร้อยละ)					
- อายุ 0-4 ปี	9.6	9.0	8.0	7.2	6.8
- อายุ 5-14 ปี	18.7	17.0	16.1	14.7	13.6
- อายุ 15-24 ปี	17.9	16.5	15.3	14.9	13.9
- อายุ 60 ปีขึ้นไป	10.3	12.3	15.0	18.0	20.4
- อายุ 65 ปีขึ้นไป	7.3	8.3	10.5	13.1	15.2
- อายุ 80 ปีขึ้นไป	1.3	1.7	2.0	2.9	3.8

ที่มา : World Population Prospects : the 2007 Revision, UNPD

ทั้งนี้ ระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสถานะจากสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged society) ตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (การมีสัดส่วนประชากรวัย 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรรวมในแต่ละประเทศ) จะมีระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสถานะที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยประเทศฝรั่งเศสใช้ระยะเวลาประมาณ 115 ปี สวีเดน 85 ปี สหรัฐอเมริกา 72 ปี ญี่ปุ่น 26 ปี ขณะที่ประเทศไทยใช้เวลาเพียง 20 ปี ซึ่งเป็นเวลาที่ค่อนข้างรวดเร็ว และจะส่งผลทำให้มีเวลาในการเตรียมตัวเพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าวค่อนข้างสั้น

ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ จำแนกตามกลุ่มประเทศ

กลุ่มประเทศ	สัดส่วนผู้สูงอายุ ร้อยละ 7	สัดส่วนผู้สูงอายุร้อยละ 14	จำนวนปีเปลี่ยนผ่าน
กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว			
- ฝรั่งเศส	2408	2523	115
- สวีเดน	2429	2514	85
- สหรัฐอเมริกา	2484	2556	72
- อิตาลี	2467	2530	63
- ญี่ปุ่น	2512	2537	26
กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา			
- เกาหลี	2543	2563	20
- สิงคโปร์	2543	2560	17
- ไทย	2553	2573	20
- จีน	2545	2570	25

ที่มา : World Population Prospects the 2002 volume I : Comprehensive Tables

จากการคาดการณ์ 20 ปีข้างหน้า ประชากรไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็น 1 ใน 4 ของประชากรรวม จากจำนวน 7.14 ล้านคน หรือร้อยละ 10.8 ของประชากรรวมในปี 2550 เป็น 16.05 ล้านคน หรือร้อยละ 22.7 ในปี 2570 ในขณะที่ ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงาน สัดส่วนลดลงตามลำดับ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของกลุ่มประชากรสูงอายุ คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

ประมาณการประชากรไทย ปี 2538-2570

หน่วย : พันคน

ช่วงอายุ/ประชากร	2538	2548	2550	2558	2568	2570
ประชากรรวม	56,969	65,099	66,041	68,980	70,651	70,636
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	1.2	0.9	0.7	0.5	0.2	0.0
ประชากรตามกลุ่มอายุ						
- อายุ 0-14 ปี	14,029	14,950	14,522	12,870	10,606	10,182
สัดส่วน (ร้อยละ)	24.6	22.8	22.0	18.7	15.0	14.4
- อายุ 15-59 ปี	37,446	43,492	44,372	46,291	45,050	44,403
สัดส่วน (ร้อยละ)	65.7	66.8	67.2	67.1	63.8	62.9
- อายุ 60 ปีขึ้นไป	5,495	6,757	7,147	9,819	14,995	16,055
สัดส่วน (ร้อยละ)	9.6	10.4	10.8	14.2	21.2	22.7
อัตราการเกิด	2.0	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4
อายุขัยเฉลี่ย (ปี)	70	72	73	75	77	n.a.

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.1 ผลกระทบต่อผลผลิตรวมของประเทศ ประชากรเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนประชากรในวัยทำงานหรือจำนวนแรงงานของประเทศลดลง ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลิตภาพของแรงงานที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของภาคเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังส่งผลให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเพื่อเข้ามาทดแทนกำลังแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้น (ปัจจุบันไทยมีแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 2.6 ล้านคน) ซึ่งผลิตภาพของกำลังแรงงานในประเทศที่มีแนวโน้มลดลงจากประชากรสูงวัยและการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศมากขึ้นดังกล่าว ล้วนส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการผลิตโดยรวมของสาขาการผลิตหลักของประเทศ รวมถึงแนวโน้มการเกิดปัญหาทางสังคม อาชญากรรมและปัญหาสาธารณสุขของประเทศที่รัฐและประชาชนในประเทศต้องรับภาระในการแก้ไขร่วมกัน

2.2 ผลกระทบต่อการออมและการลงทุน ผลสืบเนื่องจากการบริโภคแบบวงจรชีวิต (Life cycle hypothesis framework: Modigliani and Brumberg, 1954)³ ที่อัตราการบริโภคจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีอายุมากขึ้นและอัตราการออมจะลดลง หรืออัตราการออมของผู้มีงานทำจะเพิ่มขึ้นในช่วงวัยทำงานแต่จะลดลงในช่วงที่เกษียณอายุแล้ว จะส่งผลทำเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยในอนาคตที่กำลังก้าวสู่สังคมสูงอายุจะต้องเผชิญกับภาวะการออมและการลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์ชะลอตัวลงตามไปด้วย อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตรวมของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

³ อ้างโดย ปัทมา เรียววิศิษฐ์สกุล (2551) *อนาคตสังคมผู้สูงอายุจากมุมมองเศรษฐกิจมหภาค* วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 45 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2551

2.3 ผลกระทบต่อการผลิตสินค้าและบริการ การที่ผู้บริโภคในตลาดโลกจะมีแนวโน้มเป็นผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้พฤติกรรมการบริโภคสินค้าและบริการมีการปรับเปลี่ยนไปตามสัดส่วนความต้องการของตลาดหลักที่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตที่มีความเหมาะสมกับวัยและสุขภาพมากขึ้น อาทิ การผลิตรถยนต์สำหรับผู้สูงอายุ เครื่องสำอางหรือผลิตภัณฑ์ชะลอความแก่ หมูบ้านหรือที่อยู่อาศัยสำหรับคนชรา เครื่องมือทางการเงินเพื่อการออม การประกันสุขภาพและประกันชีวิต ประเภทอาหารและร้านอาหาร เสื้อผ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องมือสื่อสาร การท่องเที่ยวและสันทนาการ การดูแลสุขภาพและดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เป็นต้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่สังคมโลกกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้กลายเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในทศวรรษหน้า โดยหลายประเทศในโลกได้กำหนดให้ประเด็นด้านสังคมผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องให้ความสำคัญในระดับนโยบายและต้องเร่งเตรียมแผนรองรับและดำเนินการแก้ไข โดยบางประเทศได้มุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลง ขณะที่อีกหลายประเทศได้ดำเนินนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีทักษะ เพื่อทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย เป็นต้น

3. พลังงานและความมั่นคงด้านอาหาร

ในช่วง 20 ปีข้างหน้า ความต้องการใช้พลังงานของโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ที่มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่โครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นจะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รูปแบบ และวิถีชีวิตของประชาชนไปสู่การบริโภคพลังงานมากขึ้น โดย IEA ได้คาดการณ์ปริมาณความต้องการใช้พลังงานของประเทศกำลังพัฒนาในช่วงปี 2547-2573 ซึ่งจะขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.6 ต่อปี โดยประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย จะมีแนวโน้มความต้องการใช้พลังงานขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี ขณะที่ความต้องการใช้พลังงานของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในช่วงดังกล่าวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.8 ต่อปี ซึ่งในภาพรวมจะส่งผลให้ความต้องการพลังงานของโลกจะเพิ่มขึ้นจาก 446.7 Quadrillion Btu ในปี 2543 เป็น 701.6 Quadrillion Btu ในอีก 20 ปีข้างหน้า

ปัจจุบันอุปทานของพลังงานในการตอบสนองความต้องการใช้ส่วนใหญ่ยังคงเป็น Non renewable energy ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 87.0 ในขณะที่ Renewable energy มีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 13.0 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้พลังงานส่วนใหญ่ในระหว่างปี 2547-2573 จะเป็นการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้ Fossil fuels ขณะที่ความต้องการใช้พลังงานนิวเคลียร์คาดว่าจะยังมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ความต้องการใช้น้ำมันคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ต่อปี เปรียบเทียบกับการเพิ่มขึ้นของอุปทานเฉลี่ยร้อยละ 1.2 ในช่วงปี 2547-2551 ซึ่งจะส่งผลให้ราคาพลังงานในระยะยาวยังขึ้นอยู่กับขนาดของแหล่ง Fossil fuels แหล่งใหม่ที่จะสามารถทดแทนแหล่งเดิมที่มีปริมาณลดน้อยถอยลง ความไม่แน่นอนดังกล่าวอาจส่งผลให้ราคาพลังงานในช่วงก่อนปี 2553 มีความผันผวนและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่นำเข้าพลังงานสุทธิจะยังคงมีความอ่อนไหวต่อภาวะความไม่แน่นอนของอุปสงค์และอุปทานพลังงานในตลาดโลก

ความต้องการใช้พลังงานจำแนกตามกลุ่มประเทศและประเภทพลังงาน (Quadrillion Btu)

	2543	2553	2563	2573	อัตราเพิ่มต่อปี(2547-2573)
OECD	239.8	254.4	275.1	298.0	0.8
Non-OECD	206.9	256.6	331.9	403.5	2.6
- Non-OECD Asia	99.9	131.0	178.8	227.6	3.2
World	446.7	511.1	607.0	701.6	1.8
- Oil	168.2	183.9	210.6	238.9	1.4
- Natural gas	103.4	120.6	147.0	170.4	1.9
- Coal	114.5	136.4	167.2	199.1	2.2
- Nuclear	27.5	29.8	35.7	39.7	1.4
- Other	33.2	40.4	46.5	53.5	1.9

ที่มา: IEA

จากการศึกษาของธนาคารโลก พบว่าประเทศไทยมีอัตราการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานในอัตราที่สูง โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชีย จะพบว่าระบบเศรษฐกิจไทยมีระดับการพึ่งพิงสินค้าพลังงานสูงกว่า เกาหลีใต้ อินเดีย จีน และอินโดนีเซีย ในขณะที่ประเทศมาเลเซียเป็นผู้ส่งออกสุทธิสินค้าพลังงาน จึงส่งผลทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการผันผวนของราคาพลังงานในตลาดโลก ประกอบกับในระยะเวลาที่ผ่านมาราคาน้ำมันในตลาดโลกมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีแรงกดดันต่อดุลการค้าของประเทศ โดยเฉพาะดุลพลังงานของประเทศมีมูลค่าการขาดดุลเพิ่มสูงขึ้นโดยลำดับจากเฉลี่ยร้อยละ 6.3 ของ GDP ในช่วงปี 2544-2547 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 8.5 ของ GDP ในปี 2548-2550 ซึ่งแสดงถึงความจำเป็นของระบบเศรษฐกิจในการผลิตและส่งออกอื่นๆ เพื่อเป็นรายจ่ายสำหรับมูลค่าการนำเข้าน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น

ดุลพลังงาน (พันล้านบาท)

	2535-2538	2539-2543	2544-2547	2548	2549	2550	2548-2550
มูลค่าการนำเข้า	91.1	205.0	435.2	786.0	919.1	874.6	859.9
มูลค่าการส่งออก	0.1	0.3	71.2	165.7	219.5	207.0	197.4
มูลค่าการนำเข้าสุทธิ	91.0	204.7	364.1	620.3	699.6	667.6	662.5
% GDP	2.7	4.3	6.3	8.7	8.9	7.9	8.5

ที่มา: ธนาคารโลก

แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีการปรับตัวในด้านพลังงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน การปรับโครงสร้างการใช้พลังงานไปสู่การใช้พลังงานที่มีราคาถูกและการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตพลังงานในประเทศ ตลอดจนพลังงานทดแทนมากขึ้น เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับตัวดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศที่ยังอยู่ในระดับสูง ข้อจำกัดของการพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ และข้อจำกัดด้านอุปทานของพลังงานทดแทน เป็นต้น ซึ่งกระบวนการปรับตัวดังกล่าว คาดว่าต้องใช้ระยะเวลาและพัฒนาการหลายปี ตลอดจนจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโลกโดยรวมดังนี้

3.1 การเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทนอาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติด้านอาหารที่จะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยนโยบายส่งเสริมการผลิตพืชพลังงานทดแทนจะนำไปสู่ความกังวลต่อการพยายามหาแหล่งพลังงานอื่นๆ หรือการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนน้ำมัน ทำให้ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาด้านพลังงาน ถูกนำมาเชื่อมโยงกับวิกฤติด้านอาหาร ซึ่งเป็นผลจากความเสียหายของการผลิตทางการเกษตร จากการขยายตัวของภัยพิบัติต่างๆ จากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก โดยหลายประเทศได้นำนโยบายการเพาะปลูกพืชเพื่อผลิตเป็นพลังงานทดแทนมาใช้อย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดความกังวลในวงกว้างถึงผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวที่อาจทำให้การผลิตอาหารของโลกมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรโลก หรือมีราคาสูงเกินกว่ากำลังซื้อ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยากจน อันจะเป็นสาเหตุของปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ ปัญหาโภชนาการและขาดแคลนอาหารในประเทศยากจน กระทั่งการนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง และผลกระทบต่อปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามมา เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่การเกษตร การขยายตัวของการใช้ปุ๋ยและสารเคมีเกษตรอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น

3.2 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร จะเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจน โดยในปี 2550 ผลผลิตอาหารของโลกราว 2,160 ล้านตัน ไม่เพียงพอกับความต้องการของโลกที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับหลายประเทศในโลกยังต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง อันเป็นผลกระทบจากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ที่ได้ซ้ำเติมวิกฤติปัญหาการขาดแคลนอาหารของโลกให้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยความแปรปรวนทางธรรมชาติได้สร้างความเสียหายให้กับพื้นที่และผลผลิตทางการเกษตรของหลายประเทศในโลก จนทำให้ในช่วงที่ผ่านมาผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญหลายประเทศ มีข้าวไม่เพียงพอสำหรับการส่งออก และหลายประเทศได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงทางอาหารของประเทศตนไว้ เช่น ประเทศจีน อินเดีย เวียดนาม อียิปต์ กัมพูชา ส่งผลทำให้ราคาอาหารโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยดัชนีราคาอาหารโดยรวมระหว่างเดือนมีนาคม 2007 จนถึงเดือนมีนาคม 2008 ได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 57 โดยราคาธัญพืชเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 181

การปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานทดแทนที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลทำให้อุปสงค์และระดับราคาของพืชพลังงานโดยเฉพาะมันสำปะหลัง อ้อย และปาล์มน้ำมันในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงพื้นที่เพาะปลูกระหว่างพืชที่ใช้ในการผลิตน้ำมันกับพืชที่ใช้เพื่ออาหารและประเด็นด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ใช้ในเพาะปลูกพืชในอนาคต เมื่อผนวกเข้ากับจำนวนประชากรโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกมีจำนวนจำกัด จะยิ่งส่งผลให้ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงด้านอาหารทวีความสำคัญมากขึ้น การเพิ่มผลผลิตทางการผลิตในภาคเกษตร โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชอาหารและพลังงาน เพื่อรองรับกำลังการบริโภคของโลกที่เพิ่มสูงขึ้น จึงเป็นประเด็นการพัฒนาที่ประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรควรให้ความสำคัญ

4. เทคโนโลยี

วิวัฒนาการการผสมผสานอย่างต่อเนื่อง (Convergence) ระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21⁴ จนเกิดเทคโนโลยีสาขาหลักใหม่⁵ ที่สามารถประยุกต์ใช้ในหลากหลายมิติ นำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ จำนวนมาก จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต แบบแผนการผลิต รูปแบบธุรกิจการค้า และการตลาด รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคในอนาคตที่เน้นการตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลที่ต่างจากปัจจุบัน โดยแนวโน้มการผสมผสานของเทคโนโลยีที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้สูง และจะส่งผลกระทบที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปี ข้างหน้า มีดังนี้

เทคโนโลยีใหม่ที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีสาขาหลักที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21

Bio	Nano	Materials	Information	Technology
X	X	X		Cheap Solar Energy
	X	X	X	Rural Wireless Communication
	X	X	X	Ubiquitous Information Access
X	X		X	GM crops
X	X	X	X	Rapid bioassays
X	X	X		Filter and Catalysts
X	X	X	X	Targeted drug delivery
X	X	X	X	Cheap autonomous housing
X	X	X	X	Green manufacturing
		X	X	Ubiquitous RFID tagging
	X	X	X	Hybrid vehicles
X	X	X	X	Pervasive sensors
X	X	X		Tissue engineering
X	X	X	X	Improved diagnostic and surgical methods
	X	X	X	Wearable computer
	X	X	X	Quantum cryptography

ที่มา : ปฐมบทสู่การเตรียมตัวเพื่ออนาคตของประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา ครั้งที่ 6 (2550)

⁴ เทคโนโลยีสาขาหลักในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุ และนาโนเทคโนโลยี

⁵ เทคโนโลยีสาขาหลักใหม่ๆ (New Mother Technologies) เช่น Genomics แยกเป็น Phamacogenomics และ proteomics และ Nanomaterials แยกเป็น Medical and electronic เป็นต้น

4.1 ผลกระทบต่อสังคมและวิถีชีวิตของปัจเจกบุคคล พัฒนาการของเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศก่อให้เกิดสังคมแห่งการสื่อสารไร้สาย (Ubiquitous society)⁶ ซึ่งสร้างความสะดวกสบายในชีวิตและสังคมการทำงานให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สร้างความเสมอภาค และความโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเกี่ยวกับสุขภาพยังมีส่วนช่วยให้คนมีอายุยืนยาว ผสมกับความก้าวหน้าด้านวิทยาการด้านการรับรู้ (Cognitive science) ที่ผสมผสานกับวิทยาการเครื่องกล ไฟฟ้า วัสดุ เซ็นเซอร์ สารสนเทศ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยดึงสมรรถนะด้านความทรงจำและความฉลาดของมนุษย์มาพัฒนาแรงงานให้มีผลผลิตภาพที่ดีขึ้นได้อย่างยั่งยืนขึ้นในอนาคต

4.2 ผลกระทบต่อแบบแผนการผลิตและรูปแบบการบริโภค ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศ ผสมกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนจากที่เน้นการลงทุนทางกายภาพมาสู่การลงทุนทางปัญญามากขึ้น ทำให้กระบวนการผลิตต้นแบบสินค้าในอุตสาหกรรมที่ซับซ้อน จะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วขึ้น เมื่อผนวกเข้ากับการผลิตที่มีการแสวงหาปัจจัยและกระบวนการการผลิตในบางขั้นตอนที่มีต้นทุนต่ำจากภายนอก จะเป็นปัจจัยเร่งที่ก่อให้เกิดธุรกิจระดับโลกที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงสามารถผลิตสินค้าที่มีราคาถูกแต่มีความแตกต่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคมใหญ่โดยรวมได้อย่างมีคุณภาพและหลากหลายเป็นจำนวนมาก

4.3 ผลกระทบต่อพลวัตรของภาคธุรกิจ การค้าและบริการ จากกระแสเศรษฐกิจโลกที่ได้เปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการที่เน้นการใช้ความรู้และเทคโนโลยีสารสนเทศทั้ง Hardware และ Software เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจเน้นให้ความสำคัญกับสมรรถนะหลักขององค์กร เพื่อสร้างอำนาจในการแข่งขันโดยเน้นการให้บริการที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการว่าจ้างให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ (Global Business Process Outsourcing) จะช่วยลดต้นทุนการผลิตและทำให้เกิดนวัตกรรมการให้บริการรูปแบบใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลกมากขึ้น

4.4 ผลต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้พลังงานฟอสซิลในปัจจุบันซึ่งก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อน ทำให้หลายประเทศในโลกระหนักถึงถึงความสำคัญในการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการปัญหาดังกล่าว โดยเทคโนโลยีในระยะสั้นถึงระยะกลางจะเน้นกลุ่มเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานหมุนเวียน รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เพื่อทดแทนการใช้น้ำมันในภาคขนส่ง ในขณะที่ความสำคัญของเทคโนโลยีพลังงานนิวเคลียร์จะเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เป็นต้น

⁶ สังคมแห่งการสื่อสารไร้สายหมายถึง การเชื่อมโยงและสื่อสารข้อมูลของทุกสิ่ง (Internet of things) เช่น ระหว่างมนุษย์สู่มนุษย์ และมนุษย์สู่อุปกรณ์เครื่องใช้ (ตัวอย่างเช่น อิเล็กทรอนิกส์ระบบไฮดรอลิก เป็นต้น) รวมทั้งระหว่างหุ่นยนต์กับหุ่นยนต์ เป็นต้น

วิวัฒนาการของเทคโนโลยีและแนวโน้มของกระแสความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์หลักที่เกิดขึ้นในโลก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันกระบวนการผลิตในสาขาการผลิตหลักและหล่อหลอมรูปแบบและพฤติกรรมทางบริโภคของประชากรโลกให้มีวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระแสดังกล่าวได้เป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้หลายประเทศในโลกที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีการปรับกระบวนการและโครงสร้างการผลิตเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างประสบผลสำเร็จและก้าวสู่การเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจโลกได้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตามการเลือกและนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหนึ่งๆ เป็นสิ่งที่ต้องใช้ความระมัดระวังสูง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องใช้การลงทุนและจัดเตรียมปัจจัยสนับสนุนหลายด้าน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถเป็นผู้นำของเทคโนโลยีดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนในกระแสโลก

5. การเงินโลก

ความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจและการเงินโลกจะเป็นปัจจัยและแรงผลักดันที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตที่สำคัญ โดยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านการเงินโลก จะมีความผันผวนมากขึ้น ในระยะยาวประเทศต่างๆ จะมีการรวมกลุ่ม และจัดทำข้อตกลงทางการค้า การลงทุน และการเงินร่วมกันมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศและเกิดการเก็งกำไร ตลอดจนเข้ามาลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ที่มีโอกาสในการสร้างกำไรมากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของตลาดการเงินโลกจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระยะยาว ดังนี้

5.1 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสินทรัพย์ทางการเงินโลก ในปัจจุบัน ตลาดการเงินยุโรป จะมีขนาดใหญ่และมีสภาพคล่องสูงรองจากตลาดการเงินสหรัฐ อย่างไรก็ตามในอนาคตตลาดสินทรัพย์ทางการเงินของยุโรปจะมีแนวโน้มขยายตัวสูงกว่าตลาดสินทรัพย์ทางการเงินในสหรัฐ เนื่องจากธนาคารชาติส่วนใหญ่ได้หันมาสำรองเงินตราสกุลยูโรมากขึ้น นอกจากนี้ประเทศจีน ซึ่งเริ่มมีบทบาทในตลาดการเงินโลกมากขึ้น จากการเกินดุลการค้าในอัตราสูง ได้ทำให้จีนเปลี่ยนสถานะเป็นประเทศผู้ส่งออกเงินทุนหรือกลายเป็นผู้ให้กู้ (Capital provider) ตลอดจนมีการลงทุนในตลาดต่างประเทศและเข้ามามีบทบาทในตลาดการเงินโลกมากขึ้น ในขณะที่บทบาทของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย ตลอดจนกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน จะเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลกผ่านตลาดการเงินและการส่งออกมากขึ้น

5.2 การเคลื่อนย้ายเงินทุน และการเปลี่ยนแปลงในอำนาจทางการเงิน การเปิดเสรีทางการเงินและการรวมตัวทางด้านการเงินจะทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นและสนับสนุนให้เกิดการใช้แหล่งทุนร่วมกัน และที่สำคัญจะทำให้ช่องทางในการระดมทุนของภาคธุรกิจเอกชนมีมากขึ้นและยืดหยุ่นมากขึ้น โดยการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบตลาดการเงินของโลก ทำให้นักลงทุนจากทั่วมุมโลกมีการแสวงหาตลาดการเงินใหม่ๆ และมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุดมากขึ้น โดยบริษัทข้ามชาติจะมีการเคลื่อนย้ายฐาน

การผลิตไปสู่จีนและกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันมากขึ้น แม้ว่าในปัจจุบันกลุ่มประเทศดังกล่าวจะยังมีบทบาทในตลาดการเงินโลกไม่ถึงร้อยละ 10.0 ของเงินลงทุนข้ามชาติก็ตาม โดยกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน จะเริ่มเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นจุดหมายของเงินลงทุนข้ามชาติไปสู่การเป็นผู้ลงทุนข้ามชาติมากขึ้น ซึ่งการที่กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันมีการถือครองสินทรัพย์ทางการเงินในสัดส่วนที่สูงขึ้น ส่งผลทำให้นานาประเทศเริ่มกังวลต่อบทบาททางการเงินของกลุ่มประเทศดังกล่าวที่อาจเพิ่มความเสี่ยงในตลาดการเงินโลก เนื่องจาก (1) ระดับการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ (2) การขยายตัวของการลงทุนอาจจะมีวัตถุประสงค์ที่นอกเหนือจากผลตอบแทนในรูปเงินตรา และ (3) การลงทุนในตลาดอสังหาริมทรัพย์ของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน อาจส่งผลกระทบในระยะยาวต่อเศรษฐกิจโลกจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน

5.3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุดนั้น จะส่งผลให้มีการย้ายฐานการผลิตและขยายการลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมและบริการในประเทศที่ให้ผลตอบแทนจากการลงทุนสูง โดยการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยรวมของโลกในสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่การลงทุนในสาขาบริการมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในสาขาเพื่อการให้บริการทางธุรกิจ อาทิ การธนาคาร การประกัน และโทรคมนาคมและการสื่อสาร เพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุน เนื่องจากแนวโน้มการเปิดเสรีในสาขาบริการมากขึ้นในอนาคตและความก้าวหน้าในด้านข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีในด้านการสื่อสารที่ทำให้การค้าในด้านการบริการมีความเป็นไปได้มากขึ้น และการผลิตในสาขาบริการสามารถเคลื่อนย้ายฐานการผลิตเพื่อใช้ประโยชน์จากต้นทุนและทำเลที่ตั้งได้มากขึ้นและเกิดเป็นกระแส Offshore business process outsourcing โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีความได้เปรียบด้านค่าแรงงาน และทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพ อาทิ จีน และอินเดีย ซึ่งจะทำให้จีนกลายเป็นประเทศผู้ประกอบการและผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ได้มาตรฐานระดับโลกเป็นมากขึ้น ในขณะที่อินเดีย ซึ่งมีความได้เปรียบด้านภาษาและทรัพยากรบุคคลในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะเป็นประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายเงินลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อดำเนินธุรกิจในด้านบริการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT-enabled services) และการรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ (Business process outsourcing) เป็นต้น

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในตลาดการเงินโลกทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยมีการเชื่อมโยงต่อกันมากขึ้น ทำให้เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้นและผู้กู้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้นและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การที่แนวโน้มตลาดการเงินที่มีการเชื่อมโยงมากขึ้นก็มีความเสี่ยงแก่นักลงทุนในแต่ละภูมิภาค จะเห็นได้จากวิกฤต Sub prime ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดเงินและ

6. การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ของโลกได้มีการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ประเทศในทวีปยุโรปมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป (European Union: EU) ประเทศในทวีปแอฟริกา มีการรวมตัวเป็นสหภาพแอฟริกา (African Union) และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association for South East Asian Nations: ASEAN) เป็นต้น โดยการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประเทศดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความมั่นคงในภูมิภาค นอกจากนี้การขยายตัวทางการค้า การลงทุน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ของโลกในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี 2538 และการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ได้ส่งผลให้ภูมิภาคต่างๆ ของโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งผลให้เกิดตลาดการค้าใหม่ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก โดยเฉพาะในทวีปเอเชีย ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป จะส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและภูมิภาคต่างๆ สรุปได้ดังนี้

External Forces: BRIC/US/Japan						
- ในช่วง 2008 - 2013 เป็นช่วงการปรับดุลจาก Global imbalances โดยใช้ปริมาณการเศรษฐกิจระยะปานกลางของ IMF - ในช่วง 2018-2027 ใช้นโยบายการขยายตัวในระยะยาว โดยประเทศ G7 ที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับ U.S. ขยายตัวใกล้เคียงกับ U.S. (ยกเว้นญี่ปุ่นที่ประชากรลดลง) โดย U.S. มี APL เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี - ประเทศกำลังพัฒนาสำคัญ ๆ (ยกเว้นจีนและอินเดีย) ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4-6 ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยระหว่างปี 2008-2013 ของ IMF - ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวเศรษฐกิจโลกในช่วง 2008-2017 และ 2018-2027 มีแนวโน้มขยายตัวสูงกว่าอดีตโดยมีแรงผลจากการขยายตัวของประเทศกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ						
GDP Growth						
	81-90	91-00	01-07	08-17	18-27	
U.S.	3.28	3.28	2.54	2.39	2.33	
U.K.	2.66	2.45	2.77	2.56	2.53	
Canada	2.84	2.94	2.92	2.60	2.60	
France	2.41	1.99	1.99	2.18	2.05	
Germany	2.32	2.07	1.42	1.72	1.72	
Japan	3.95	1.26	1.74	1.63	1.38	
China	9.30	10.45	9.85	9.68	8.50	
Brazil	1.64	2.56	3.43	4.16	4.16	
India	5.83	5.58	7.09	7.97	7.97	
Russia	-	-2.08	7.03	6.07	6.07	
Korea	8.74	6.19	5.18	4.55	4.55	
Thailand	7.94	4.59	5.01	5.80	5.80	
Malaysia	6.06	7.22	5.55	5.71	5.71	
Philippines	1.80	3.08	5.14	6.02	6.02	
Indonesia	0.00	4.15	5.10	6.50	6.50	
World*	3.0	3.1	2.8	3.4	3.2	

ที่มา : สศช.

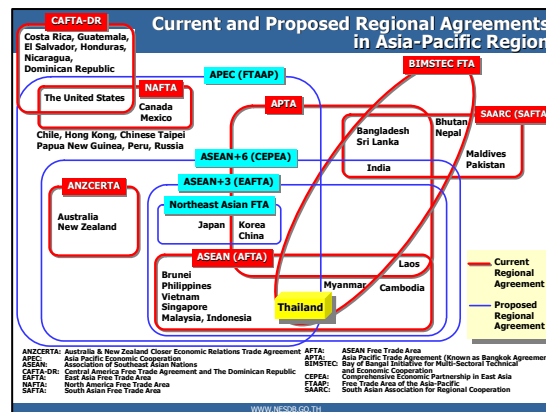
6.1 การเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของโลกในอนาคต จากแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว พบว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา แคนาดา และญี่ปุ่น มีแนวโน้มชะลอตัวลง โดยคาดว่าเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วจะขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.4-2.6 ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีแนวโน้มขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 5.0-6.0 โดยคาดว่าประเทศ จีน และอินเดีย จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.0-8.0 การชะลอตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคยุโรป อเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นศูนย์กลางสำคัญทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างของประชากรที่เริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ Mature economy และแนวโน้มข้อจำกัดทางด้านกำลังแรงงาน ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงาน และทรัพยากรเพื่อการผลิตจากประเทศที่กำลังพัฒนา ในขณะที่ประชากรในประเทศกำลังพัฒนายังมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะประชากรในกลุ่มประเทศ BRIC ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณ 464 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 51 ของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดในปี 2570 ดังนั้นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของโลกในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายจากภูมิภาคยุโรป อเมริกา และญี่ปุ่น มาสู่ภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคอเมริกาใต้ มากขึ้น

6.2 จีนและอินเดียจะก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลกในอนาคต

ประเทศจีนได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุน ทั้งในด้านการผ่อนคลायกฎ ระเบียบ ให้เอื้อต่อการลงทุนจากต่างประเทศ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) และการเปิดพื้นที่เมืองชายฝั่งทะเล (Coastal cities) เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของจีนขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี นอกจากนี้ ประเทศจีนยังมีข้อ ได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงาน และจำนวนประชากรที่มีมากถึงประมาณ 1,300 ล้านคน ทำให้จีนเป็น ตลาดการลงทุนและการรองรับการบริโภคสินค้าและบริการที่ทวีความสำคัญแห่งหนึ่งของโลก นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศอินเดียนั้น ได้เริ่มดำเนิน นโยบายผ่อนคลायกฎระเบียบให้เอื้อต่อการลงทุนและการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อรองรับการค้าและการ ลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศอินเดียมีความน่าสนใจและดึงดูดการลงทุนจาก ต่างประเทศ และเริ่มขยายตัวอย่างก้าวกระโดดตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา เมื่อผนวกรวมเข้ากับข้อ ได้เปรียบเช่นเดียวกับประเทศจีนทั้งในด้านค่าจ้างแรงงาน ภาษา และจำนวนประชากรที่สูงถึงกว่า 1,000 ล้านคน ทำให้อินเดียเป็นประเทศที่ได้รับความนิยมจากนักลงทุนต่างประเทศในระดับต้นๆ ซึ่ง ข้อได้เปรียบของประเทศจีนและอินเดีย ทั้งในด้านจำนวนประชากร ค่าจ้างแรงงาน และนโยบาย เศรษฐกิจ ตลอดจน แนวโน้มในอนาคตที่อาจมีประเทศเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อาทิ ประเทศ บราซิล และรัสเซีย จะเป็นปัจจัยผลักดันให้เศรษฐกิจโลกเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบ เอเชียมากขึ้น โดยการผลิตต่างๆ จะย้ายมาอยู่ในแถบเอเชียทั้งหมด

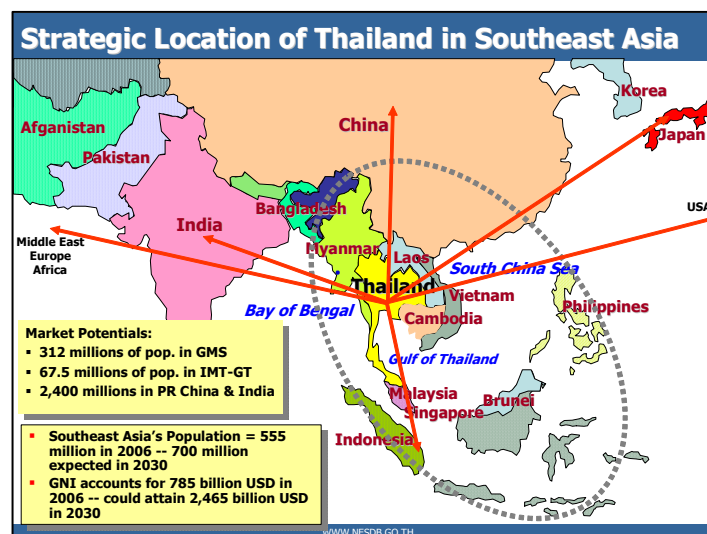


6.3 การรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ การรวมตัวกันของประเทศใน ทวีปต่างๆ ของโลกเพื่อสร้างความมั่นคงในภูมิภาค ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสร้างอำนาจการ เจริญต่อรองด้านการค้าในเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป (European Union: EU) สหภาพแอฟริกา (African Union) และ ประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association for South East Asian Nations: ASEAN) ตลอดจนการเจรจาการค้าในเวที WTO และ รูปแบบการเจรจาการค้าภายใต้กรอบ FTA ได้ส่งผลทำให้ภูมิภาคต่างๆ ของโลกเริ่มมีการรวมกลุ่มกัน มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยที่ช่วยผลักดัน ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและภูมิภาค ผ่านการเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุน การขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และบริการแล้ว ข้อตกลงต่างๆ ที่ เกิดขึ้นยังช่วยเปิดโอกาสให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถเข้ามาใช้ทรัพยากรของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในด้านแรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตเชิงอุตสาหกรรมได้มากขึ้น



ที่มา : ศศช.

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยนั้น จากการรวมกลุ่มในระดับอนุภูมิภาค (GMS IMT-GT และ ACMECS⁷ เป็นต้น) จะทำให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงของระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในอนุภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก โทรรคมนาคม และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและพลังงาน เช่น มีการประกาศใช้ East – West corridor นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านการค้า ตลอดจน ความพยายามส่งเสริมประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้กับไทย ขณะที่ ประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น เวียดนาม หรือพม่าถ้าเริ่มมีประชาธิปไตยมากขึ้น อาจจะเป็นประเทศใหม่ที่หลายประเทศอยากจะไปลงทุน เพราะสามารถจะเชื่อมโยงกับประเทศอินเดีย นอกจากนี้ การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค (ASEAN และ AFTA) จะส่งผลให้ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการลงทุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วมากขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จาก ข้อตกลงด้านพิกัดอัตราภาษีของการนำเข้า – ส่งออกสินค้าในภูมิภาค และใช้ประโยชน์จากแรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคเพื่อการผลิต ขนาดของตลาดในภูมิภาค และระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ในอนุภูมิภาค เพื่อเป็นฐานการผลิตสินค้า และบริการในอนาคต



ที่มา : ศศช.

7

Greater Mekong Subregion, Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle Development Project, Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy

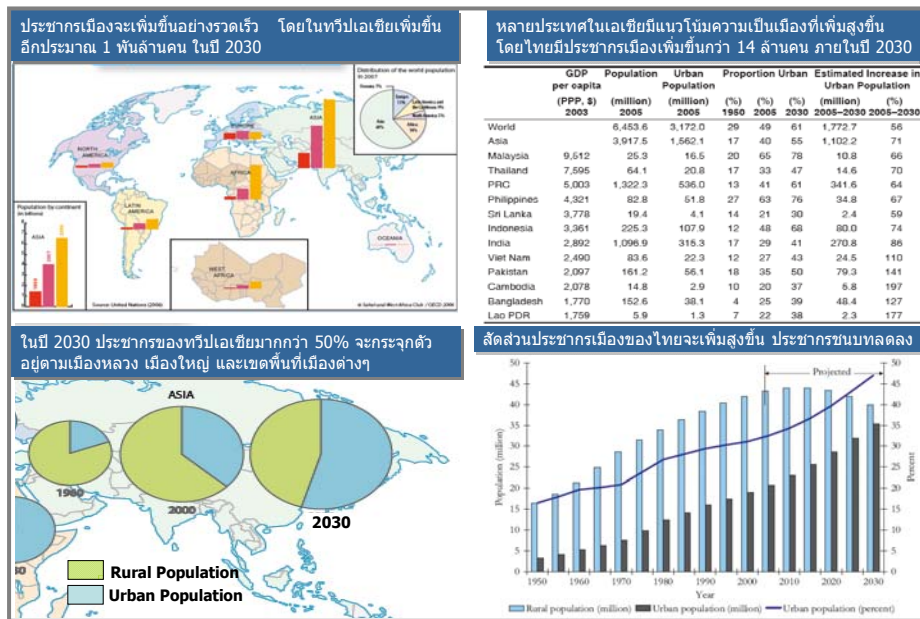
อย่างไรก็ตาม ในอนาคตกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป มีแนวโน้มที่จะกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในการกำหนดมาตรฐานมากขึ้น และรุนแรงขึ้นกว่าที่ผ่านมาเพื่อปกป้องผู้ประกอบการในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยอาจใช้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อกีดกันสินค้า และการบริการจากประเทศกำลังพัฒนา เช่น การกำหนดมาตรการการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจให้บริการขนส่งทางอากาศ โดยประเทศกำลังพัฒนาจะต้องปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีด้านการบิน เพื่อให้การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากเครื่องบินลดลง เป็นต้น ซึ่งการกำหนดมาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษีดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อสินค้าและบริการจากประเทศกำลังพัฒนาในอนาคต

7. เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ

ในระยะ 20 ปีข้างหน้า หลายประเทศในโลกมีแนวโน้มเข้าสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว โดยสัดส่วน ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองจะสูงกว่าร้อยละ 50 และประเทศในเอเชียจะขยายตัวมากกว่าที่อื่น สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะสัดส่วนประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 47.0 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2570 โดยประเทศไทยจะมีสถานะความเป็นเมืองขยายตัวออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น ในรูปแบบของเมืองใหญ่ในภูมิภาคและประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 14 ล้านคน ในปี 2570-2573 ประชากรในชนบทจะลดลง โดยประชากร เมืองจะกระจายตัวอยู่ในหัวเมืองใหญ่ๆ มากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบและการปรับตัวเพื่อรองรับความเป็นเมืองของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยในประเด็น ดังนี้

7.1 ประเทศไทยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมืองรวดเร็วขึ้นเช่นเดียวกับกระแสโลก ในระยะ 20 ปีข้างหน้า ความเป็นเมืองของประเทศในเอเชียจะขยายตัวมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ โดยคาดว่าจะประเทศไทยจะมีสัดส่วนประชากรเมืองเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 47.0 ของประชากรทั้งประเทศ โดยจะเพิ่มขึ้นในทุกภาคของประเทศ ขณะที่ประชากรในชนบทจะลดลง ส่งผลให้ต้องเตรียมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในมาตรฐานระดับเมืองไว้รองรับ รวมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองและชนบทให้เกื้อกูลกันมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำและกระจายความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างคนในเมืองและคนในชนบท ที่มีแนวโน้มจะเกิดมากขึ้นจากการขยายตัวของความเป็นเมือง

7.2 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนในเมืองและชนบท โดยที่โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มเช่นเดียวกันกับประชากรโลกที่สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงมีโอกาที่ผู้สูงอายุจะถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพังในครอบครัวชนบทมากขึ้น ขณะที่ประชากรวัยแรงงานในชนบทจะอพยพย้ายถิ่นเพื่อหางานทำในเขตเมืองเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชากรวัยสูงอายุขาดคนดูแลเอาใจใส่ และอาจต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกหลานจากการที่พ่อแม่ไปประกอบอาชีพต่างถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอบอุ่นของครอบครัวในชนบท จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องเตรียมกำหนดนโยบายและมาตรการไว้รองรับ โดยเฉพาะด้านบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม และการขยายโอกาสการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับประสบการณ์และภูมิปัญญาที่มีอยู่



7.3 วิฤตการณ์น้ำมันทำให้ตำแหน่งที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ของไทยทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ด้วยที่ตั้งของไทยที่อยู่ระหว่างแหล่งวัตถุดิบ (ออสเตรเลียและตะวันออกกลาง) กับตลาด (จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และกลุ่มอาเซียน) ทำให้ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของไทยมีความเหมาะสมสำหรับการลงทุนด้านธุรกิจอุตสาหกรรม และสำนักงานระดับภูมิภาค ส่งผลให้ระบบชุมชนของไทยซึ่งเป็นแบบศูนย์กลางกับชายขอบ (Centre-Periphery) มีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางหลักของประเทศ เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูง ด้วยการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based economy) เชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่อื่นของประเทศห่างกันมากขึ้น หากไม่มีมาตรการหรือนโยบายที่ชัดเจนมาแก้ปัญหาดังกล่าว

3 การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และอนาคตเศรษฐกิจไทยใน 20 ปีข้างหน้า

1. ระบบเศรษฐกิจไทย

1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาและสถานการณ์ปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา (ปี 2530-2550) ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6.1 โดยที่ประเทศไทยมีช่วงของการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 10.9 ต่อปีในช่วงปี 2530-2534 และชะลอลงเป็นเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี ในปี 2535-2539 อย่างไรก็ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงติดต่อกันหลายปีนั้นส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรและแรงงานที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์และราคาถูก โดยที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตมีน้อย การบริหารจัดการในทุกระดับขาดประสิทธิภาพ และขาดการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมทั้งในบางช่วงเวลาก็ขาดความสอดคล้องในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ในระดับภาพรวมของประเทศจึงมีอัตราเงินเฟ้อที่สูงและสูงขึ้นต่อเนื่องโดยอยู่ที่เฉลี่ย

ร้อยละ 4.7 ในปี 2530-2534 ร้อยละ 4.8 ในปี 2535-2539 และสูงขึ้นเป็นร้อยละ 5.6 และร้อยละ 8.1 ในช่วงวิกฤตปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ นอกจากนี้ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูงนั้นเป็นช่วงที่มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูง โดยเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 3.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2530-2534 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ในช่วงปี 2535-2539 และสูงสุดถึงร้อยละ 8.1 ของ GDP ในปี 2538-2539 เศรษฐกิจไทยจึงต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตในปี 2540-2541 ที่ทำให้เศรษฐกิจหดตัว ก่อนที่ปรับตัวฟื้นขึ้นโดยการผลักดันด้านนโยบายทั้งการผ่อนคลายนโยบายการคลังและการเงิน และการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวในรายสาขาการผลิต รวมทั้งนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้ความสำคัญในเรื่องการเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวม การบริหารจัดการที่ดี และการบริหารความเสี่ยงกันมากขึ้น

เศรษฐกิจไทยได้ฟื้นตัวจากภาวะวิกฤตตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมาและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ในช่วงปี 2542-2550 หากเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ผลการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยขนาดของเศรษฐกิจไทยอยู่ในอันดับที่ 11 จาก 25 ประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุด และเป็นประเทศที่มีอัตราการขยายตัวสูงสุดอันดับที่ 4 เฉลี่ยร้อยละ 5.9 ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ฐานะโดยเปรียบเทียบของประเทศไทยในด้านอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาลดลง โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 1.8 คิดเป็นอันดับที่ 19 และในรอบ 10 ปีนี้ มีอัตราการขยายตัวสูงสุดในปี 2546 ที่ร้อยละ 7.1 คิดเป็นลำดับที่ 12 ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดใหญ่ที่สุด 25 ประเทศดังกล่าว

ในปี 2550 ที่ผ่านมานั้นเศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ 4.8 ซึ่งเป็นการขยายตัวที่ช้าลงเนื่องจากผลกระทบจากสถานการณ์ภายในประเทศที่ทำให้ความเชื่อมั่นภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนทั่วไปลดลง จึงชะลอการใช้จ่ายและการลงทุนออกไป ประกอบกับมีแรงกดดันซ้ำเติมจากความผันผวนในภาคการเงินที่ถูกกระทบต่อเนื่องมาจากปัญหานี้ด้วยคุณภาพในตลาดการเงินสหรัฐฯ รวมทั้งแรงกดดันจากราคาน้ำมันและภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นมากในช่วงปลายปี ในปี 2550 ที่ผ่านมามีการใช้จ่ายครัวเรือนจึงมีการขยายตัวเพียงร้อยละ 1.5 และการลงทุนภาคเอกชนชะลอลงมากโดยมีการขยายการลงทุนเพียงร้อยละ 0.5

1.1.1 ในด้านอุปสงค์ การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2530-2539 ถูกขับเคลื่อนโดยการขยายตัวของการส่งออกและการลงทุนรวมทั้งจากการใช้จ่ายครัวเรือนที่ขยายตัวสูงขึ้นตามอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนการส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.6 ของ GDP ในช่วงปี 2530-2534 เป็นร้อยละ 43.4 ของ GDP ในปี 2535-2539 ในขณะที่สัดส่วนการลงทุนรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.5 ของ GDP เป็นร้อยละ 41.2 ของ GDP ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนจากการลงทุนภาครัฐและภาคเอกชน⁸ ในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนั้น โดยเปรียบเทียบกับ

⁸ โดยการลงทุนภาคเอกชนในช่วงก่อนการเปิดเสรีทางการเงินนั้น มีที่มาจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมส่งออก และต่อมาในช่วงหลังเปิดเสรีทางการเงินการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และภาคการเงินมีบทบาทสำคัญมากขึ้น

องค์ประกอบอื่นของระบบเศรษฐกิจแล้วการส่งออกทวีความสำคัญมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้านอุปสงค์ ในขณะที่บทบาทของการลงทุนลดลงในช่วงของการปรับตัวในภาวะที่มีกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่มาก โดยสัดส่วนของการส่งออกสินค้าและบริการต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 65.9 ในช่วงปี 2545–2549 เทียบกับร้อยละ 34.6 และร้อยละ 43.4 ในช่วงปี 2530–2534 และ 2535–2539 ตามลำดับ ส่วนการลงทุนมีสัดส่วนร้อยละ 21.9 ในช่วงปี 2545–2549 ลดลงจากร้อยละ 41.2 ในช่วงปี 2535–2539 โดยที่การส่งออก มีการขยายตัวของตลาดใหม่และตลาดรองในกลุ่มสินค้าสำคัญ เช่น อิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก และรถยนต์ นอกจากนี้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ที่สำคัญและมีสัดส่วนส่งออกประมาณร้อยละ 40 ของตลาดโลก ในขณะที่สินค้าต่างๆ ในโลกมีการพัฒนาเป็นสินค้าดิจิทัลมากขึ้น ส่งผลให้แนวโน้มการส่งออกขยายตัวได้ดี และสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเพื่อขยายกิจการเพื่อรองรับความต้องการของตลาดในอนาคตด้วย สำหรับการใช้จ่ายครัวเรือนนั้นนับว่าเป็นภาคส่วนที่ยังมีบทบาทสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ นั่นคือมีสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของ GDP ในช่วงปี 2545–2549 ปรับตัวลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 55.1 ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและนับได้ว่าเป็นระดับที่สอดคล้องกับอัตราการขยายตัวในภาพรวมของรายได้ประชาชาติ แต่อย่างไรก็ตามการที่สัดส่วนการใช้จ่ายครัวเรือนจะยั่งยืนไปได้ในระยะยาวภายใต้แนวโน้มการชะลอตัวของประชากรนั้นจะต้องผลักดันการปรับปรุงเพิ่มผลผลิตการผลิตรวมของประเทศให้สูงขึ้นอีกมากเพื่อชดเชยผลของการชะลอตัวของกำลังแรงงานและมีการต่อยอดรายได้และการออมไปสู่การลงทุนที่ประสิทธิภาพสูงขึ้น และสร้างผลตอบแทนที่สูงขึ้นมากทั้งจากการลงทุนในประเทศและในต่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นการบริหารนโยบายที่ท้าทายมากประเด็นหนึ่งในระยะยาว หากไม่เช่นนั้นแล้วสัดส่วนการใช้จ่ายครัวเรือนก็จะลดลงในระยะยาวภายใต้สถานการณ์ที่ประชากรชะลอลงและกำลังแรงงานลดลง

โครงสร้างด้านอุปสงค์ (%GDP)					
	2530 - 2534	2535 - 2539	2540 - 2544	2545 - 2549	2550
การใช้จ่ายภาครัฐเรือน	56.9	55.1	54.2	54.6	51.9
การใช้จ่ายภาครัฐบาล	9.5	8.2	9.1	8.7	9.2
การลงทุนรวม	34.5	41.2	22.9	21.9	22.4
ส่วนเปลี่ยนสินค้าคงเหลือ	1.0	0.8	-0.2	1.2	0.0
การส่งออกสุทธิ	-2.2	-4.3	12.8	13.1	15.9
ส่งออกสินค้าและบริการ	34.6	43.4	56.8	65.9	69.7
นำเข้าสินค้าและบริการ	36.8	47.7	44.0	52.8	53.8

1.1.2 ในด้านอุปทาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจถูกขับเคลื่อนโดยภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในช่วง 2530–2534 และ 2535–2539 ซึ่งภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 15.1 ต่อปีและ ร้อยละ 10.0 ต่อปี ตามลำดับ โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญๆ มาจากการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายหลังการปรับค่าเงินให้แข็งขึ้น ในขณะที่เดียวกับที่ประเทศไทยได้ปรับนโยบายเศรษฐกิจไปสู่นโยบายการค้า การลงทุน และการเงินที่เสรีมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ภายใต้สถานการณ์ที่ภาคอุตสาหกรรมมีฐานการผลิตที่หลากหลายขึ้นและขยายตัวเร็วกว่า

ภาคเกษตรทำให้สัดส่วนของภาคการเกษตรต่อขนาดของเศรษฐกิจลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 13.6 ในปี 2530-2534 เป็นร้อยละ 8.8 ในปี 2550⁹ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมเกษตรมีความหลากหลายและพัฒนามากขึ้นและมีส่วนช่วยในการสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในภาพรวม โดยเฉพาะการส่งออกอาหารแปรรูปนั้นได้รับประโยชน์จากการขยายตลาดต่างประเทศและในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสุทธิ (Net food exporter) แม้ว่าจะได้รับผลกระทบเป็นครั้งคราวจากปัญหาคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร

อัตราการขยายตัวทางด้านการผลิต (%)

	2530 - 2534	2535 - 2539	2540 - 2544	2545 - 2549	2550
เกษตรกรรม	4.1	2.8	2.1	2.6	3.9
นอกภาคเกษตร	12.1	8.7	-0.3	6.0	4.8
อุตสาหกรรม	15.1	10.0	2.0	7.4	5.7
บริการและอื่นๆ	10.8	8.1	-1.7	5.1	4.2
GDP	10.9	8.1	-0.1	5.7	4.8

โครงสร้างเศรษฐกิจด้านการผลิต (%GDP)

	2530 - 2534	2535 - 2539	2540 - 2544	2545 - 2549	2550
เกษตรกรรม	13.6	10.1	10.1	9.6	8.8
นอกภาคเกษตร	86.4	89.9	89.9	90.4	91.2
อุตสาหกรรม	28.2	31.9	35.2	38.3	39.6
บริการและอื่นๆ	58.2	58.0	54.7	52.1	51.6
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเข้าสู่ภาวะหดตัวและฟื้นตัวในระยะต่อมา โดยได้รับประโยชน์จากการขยายตลาดในประเทศจีนที่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การค้าโลกและดำเนินนโยบายเปิดประเทศ โดยที่จีนได้เข้ามาในฐานะผู้นำอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนที่ได้ก่อให้เกิดสายการผลิตต้นทุนต่ำและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับตลาดโลกซึ่งทำให้การส่งออกของประเทศผู้ผลิตสำคัญๆ ในภูมิภาคขยายตัวควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของการส่งออกจากจีน¹⁰ รวมทั้งในฐานะตลาดส่งออกที่สำคัญของประเทศในภูมิภาคเอเชีย นอกจากนี้ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยยังได้รับประโยชน์การขยายตัวของประเทศอินเดีย ตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมสำคัญของไทยมีความสำคัญมากขึ้นใน Global supply chain จากการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานของกลุ่มประเทศในเอเชียเองภายใต้หลักการแบ่งงานกันทำและสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทั้งในด้านต้นทุนค่าแรงงานและทางด้านโลจิสติกส์ร่วมกันมากขึ้น ในขณะที่

⁹ สัดส่วนภาคการเกษตรของไทยลดลงเนื่องจากสาเหตุปัจจัยสำคัญๆ หลายประการ โดยเฉพาะทิศทางการนโยบายของภาครัฐ เช่น นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า การเก็บภาษีส่งออกข้าวในช่วง 1960s และ 1970s เป็นต้น แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะถูกยกเลิก แต่การผลิตภาคการเกษตรในระยะต่อมายังคงมีปัญหาด้านผลิตภาพการผลิต และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาคการผลิตเกษตรน้อย และยังได้รับผลกระทบจากการบิดเบือนผ่านมาตรการภาษี

¹⁰ สัดส่วนของการส่งออกของประเทศเอเชีย 8 ประเทศ (จีน อินเดีย เวียดนาม มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และไทย) ในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นประมาณร้อยละ 20 ในปี 2546

การผลิตภาคเกษตรกรรมยังคงประสบปัญหาด้านผลิภาพการผลิตจึงมีความผันผวนได้ง่ายตามเงื่อนไขปัจจัยธรรมชาติ โดยที่การบริหารความเสี่ยงมีน้อยและยังขาดการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อลดความเสี่ยง และรายได้เกษตรกรยังขึ้นอยู่กับกาเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลกเป็นสำคัญ

1.1.3 ด้านผลิภาพการผลิตรวม จากการพัฒนาในอดีตจะเห็นได้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังคงพึ่งพิงการขยายตัวในปริมาณสินค้าทุนและแรงงานมากกว่าการเจริญเติบโตของผลิภาพการผลิตรวม (TFP) โดยในช่วง 2530-2539 ผลิภาพการผลิตรวมขยายตัวร้อยละ 1.18 ในขณะที่ในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี 2542 – 2550 ผลิภาพการผลิตรวมโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.85 ต่อปี ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นของผลิภาพการผลิตรวมในระดับประเทศนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตมาจากภาคการเกษตรซึ่งมีผลิภาพการผลิตต่ำมาสู่สาขาที่มีผลิภาพการผลิตสูงกว่าซึ่งช่วยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมได้อีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของผลิภาพการผลิตในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยังเป็นการเพิ่มขึ้นเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการเท่านั้น ในขณะที่ผลิภาพการผลิตในภาคการเกษตรอยู่ในภาวะถดถอย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาคอุตสาหกรรมและบริการนั้นได้รับผลประโยชน์มาจากการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่ผลผลิตภาคเกษตรยังผันผวนไปตามสภาพดินฟ้าอากาศซึ่งส่งผลให้ผลผลิตลดลงแม้ว่าจะมีการใช้ปัจจัยการผลิตเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นก็ตาม

อัตราการขยายตัวของผลิภาพการผลิตรวม (%)			
สาขา	2530 - 2539	2540 - 2541	2542 - 2550
เกษตรกรรม	-1.00	-6.32	0.18
นอกภาคเกษตร	0.70	-8.37	2.38
อุตสาหกรรม	0.89	-6.55	4.21
บริการ	-0.03	-9.46	1.47
TFP รวม	1.18	-7.88	2.85

1.1.4 ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจเสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้นตามลำดับ โดยในช่วงปี 2545-2549 ประเทศไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.2 ของ GDP เมื่อเทียบกับช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2535-2539 ที่ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.5 ของ GDP อัตราเงินเฟ้อลดลงจากเฉลี่ยร้อยละ 4.8 และร้อยละ 6.9 ในช่วงปี 2535 – 2539 และ ปี 2540-2541 ตามลำดับ เป็นเฉลี่ยร้อยละ 2.9 ในปี 2545-2549 ในขณะที่ตลาดแรงงานเริ่มปรับตัวเข้าสู่ภาวะการจ้างงานเต็มที่ อัตราการว่างงานลดลงจากระดับสูงสุดร้อยละ 4.4 ในปี 2541 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตมาเป็นร้อยละ 3.6 ในปี 2543 และล่าสุดในปี 2550 อยู่ที่ร้อยละ 1.4 ทำให้ตลาดแรงงานอยู่ในภาวะตึงตัวและมีการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาการผลิตโดยเฉพาะแรงงานมีทักษะ ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นข้อจำกัดของการขับเคลื่อนการ

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาศัยการขยายตัวของปัจจัยแรงงานเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลัก แต่จะเป็นข้อจำกัดในการเพิ่มศักยภาพการผลิตในสาขาที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นที่ต้องดำเนินการร่วมกับแรงงานที่มีทักษะสูง รวมทั้งเป็นข้อจำกัดด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการพัฒนาไปสู่ยุคที่ประเทศไทยพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในการพัฒนาฐานการผลิตที่ต้องอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

แต่อย่างไรก็ตามเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจยังคงมีความเสี่ยงจากการที่ราคาพลังงานเพิ่มสูงขึ้นมากเนื่องจากสัดส่วนการใช้พลังงานของระบบเศรษฐกิจไทยยังอยู่ในระดับสูง (energy intensity) จึงเป็นความเสี่ยงในหลายด้าน ที่สำคัญคือความเสี่ยงต่อขีดความสามารถในการแข่งขันด้านราคา ภาวะเงินเฟ้อ และการขาดดุลการค้า ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปีที่ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นดุลการค้าจะขาดดุลและอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น ในปี 2548-2549 และในปี 2551 นี้ การผลักดันด้านนโยบายได้เริ่มมีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีการปรับตัวไปสู่การใช้พลังงานที่มีราคาถูกและพลังงานทดแทนรวมทั้งการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การปรับตัวดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศที่ยังอยู่ในระดับสูง ข้อจำกัดของการพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ และข้อจำกัดด้านอุปทานของพลังงานทดแทน และยังมีความจำเป็นที่ประเทศจะต้องวางแผนความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาว ที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงตลาดพลังงานโลกและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยที่ยังให้ลำดับความสำคัญกับความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร

1.1.5 ในด้านภูมิทัศน์ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการแข่งขัน
ผลประโยชน์จากการพัฒนา ระดับการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง โดยการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองหลักถูกขับเคลื่อนโดยพลวัตของการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แต่การพัฒนาของสังคมชนบทส่วนใหญ่ของประเทศ หรือการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทมีความล่าช้ากว่าการยกระดับรายได้ของประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงยังมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในด้านการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาระหว่างสังคมเมืองและชนบท โดยพื้นฐานจึงยังเป็นโอกาสของประเทศที่จะผลักดันให้พื้นที่ที่รายได้ต่ำมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายมากขึ้นและมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าพื้นที่ที่มีรายได้สูงกว่าและมีระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้าไปมากแล้ว อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวที่สามารถจะผลักดันให้เกิดได้ในระยะยาวและช่วยลดความแตกต่างของการพัฒนาและมาตรฐานชีวิตระหว่างพื้นที่นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับ การกระจายปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยที่ในระยะต่อไปนั้นความเท่าเทียมด้านคุณภาพจะต้องได้รับลำดับความสำคัญ รวมทั้งการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาในเชิงพื้นที่อย่างทั่วถึง

1.2 แนวโน้มการขยายตัวและการพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า

จากพื้นฐานทางเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน และการคาดการณ์ว่าในระยะยาวนั้น สถานการณ์โลกจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบเชื่อมโยงกันทั้งโลกโดยแรงผลักดันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและความร่วมมือทางการค้าการลงทุนที่ทำให้กลายเป็นโลกเดียวมากขึ้น รวมทั้งระบบการค้าการลงทุนจะมีความซับซ้อนและมีการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น ประเทศต่างๆ ปรับตัวเข้าสู่ เศรษฐกิจฐานความรู้อย่างเต็มที่ ทำให้คาดการณ์ได้ว่าการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตจะเป็นประเด็นสำคัญที่จะมีอิทธิพลสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งการวางตำแหน่งของประเทศในอนาคตอย่างแน่นอนซึ่งต้องพิจารณาเตรียมการแต่เนิ่นๆ และผลักดันอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้เงื่อนไขแนวโน้มที่ค่อนข้างชัดเจนคือการที่จำนวนประชากรจะขยายตัวในอัตราที่ช้าลง เช่นเดียวกับสัดส่วนกำลังแรงงาน (อายุ 15-60 ปี หรือขยายเป็น 15-65 ปีในอนาคต) ต่อจำนวนประชากรที่จะชะลอลงและลดลงในที่สุด รวมทั้งข้อจำกัดด้านทรัพยากรและปัญหาโลกร้อนที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญและนำไปสู่การกำหนดกฎระเบียบที่จะมีผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินชีวิต การบริโภค การพัฒนาฐานการผลิตทั้งเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ และแน่นอนว่าการลงทุนในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นทางกายภาพ องค์ความรู้ และทรัพยากรมนุษย์ จะเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนให้ผลผลิตภาพการผลิตสูงขึ้น โดยที่ประเทศไทยจะต้องกำหนดทิศทางการลงทุนและการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตรายสาขาให้สอดคล้องกับการวางตำแหน่งของประเทศในระยะยาว บนแนวคิดการแก้ปัญหาจุดอ่อนในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบันที่ส่งผลให้ เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพได้ง่าย มีปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และรูปแบบการใช้ทรัพยากรซึ่งทำให้มีความเสียหายจากปัญหาโลกร้อนรุนแรงขึ้น รวมทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงบริบทโลกทั้งเรื่องการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การพัฒนาเทคโนโลยี และการรวมตัวทางการค้า การลงทุน และการเงิน

1.2.1 การประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจ ในการประเมินแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในระยะยาว 20 ปีข้างหน้า¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงพิจารณาบนเงื่อนไขของข้อสมมติฐานที่สำคัญ 5 ด้านที่จะมีผลสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย

(1) การขยายตัวของผลผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity) และการขยายตัวของการลงทุน โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ

¹¹ การประมาณการศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะยาวโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต บนพื้นฐานของทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชนิด Exogenous saving model ของ Solow (1956) และ Swan (1956)

การขยายตัวของการลงทุนและผลิตภาพการผลิตรวม (ร้อยละต่อปี)

	การลงทุน ¹²	ผลิตภาพการผลิตรวม ¹³					
		เกษตร	อุตสาหกรรม	ไฟฟ้า	ขนส่ง	ก่อสร้าง	บริการ
กรณีต่ำ	3.0	-0.982	2.918	1.588	2.328	-1.262	1.938
กรณีฐาน	5.0	-0.762	3.138	1.808	2.548	-1.042	2.158
กรณีสูง	7.0	-0.542	3.358	2.028	2.768	-0.822	2.378
ค่าเฉลี่ยจริง 2546-2550	8.2	-0.412	3.490	2.165	2.900	-0.692	2.512

(2) การขยายตัวของประชากรและกำลังแรงงาน¹⁴ (15-64 ปี) เป็นไปตามรายงานการคาดการณ์ประชากรของประเทศไทยซึ่งจัดทำโดย สศช. โดยที่ในระยะ 20 ปีต่อจากนี้ไปประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.56 ต่อปีในช่วงปี 2550-2555 และชะลอลงเป็นเฉลี่ยร้อยละ 0.09 ต่อปี ในช่วงปี 2566-2570 ในขณะที่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.69 ต่อปี ในช่วงปี 2550-2555 และลดลงร้อยละ 0.23 และ ร้อยละ 0.62 ในช่วงปี 2561-2565 และ 2566-2570 ตามลำดับ โดยไม่มีการปรับเพิ่มอายุการเกษียณให้สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สัดส่วนกำลังแรงงานลดลงจากร้อยละ 67.64 ในปี 2555 เป็นร้อยละ 62.86 ในปี 2570

(3) การบริโภคภาครัฐบาล ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.0¹⁵ ตลอดช่วงของการประมาณการ

(4) ราคาสินค้าส่งออกของไทยในตลาดโลก เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยระหว่างปี 2544-2550 โดยราคาส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.0 ต่อปี สูงกว่าอัตราการขยายตัวของราคาส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.4-1.6 ในขณะที่ราคาน้ำมันดิบอยู่ที่ 130 เหรียญสหรัฐต่อบาเรล ตลอดช่วงของการประมาณการ

(5) ไม่มีการย้ายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่เป็นผลสำคัญ นั่นคือไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฐานการผลิตของโลกที่เป็นนัยสำคัญ (Global production platform) และไม่เกิดภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยตลอดช่วงของการประมาณการ รวมทั้งข้อสมมติฐานอื่นๆ ภายใต้เศรษฐกิจระบบเปิดขนาดเล็ก (Small-open economy assumptions)

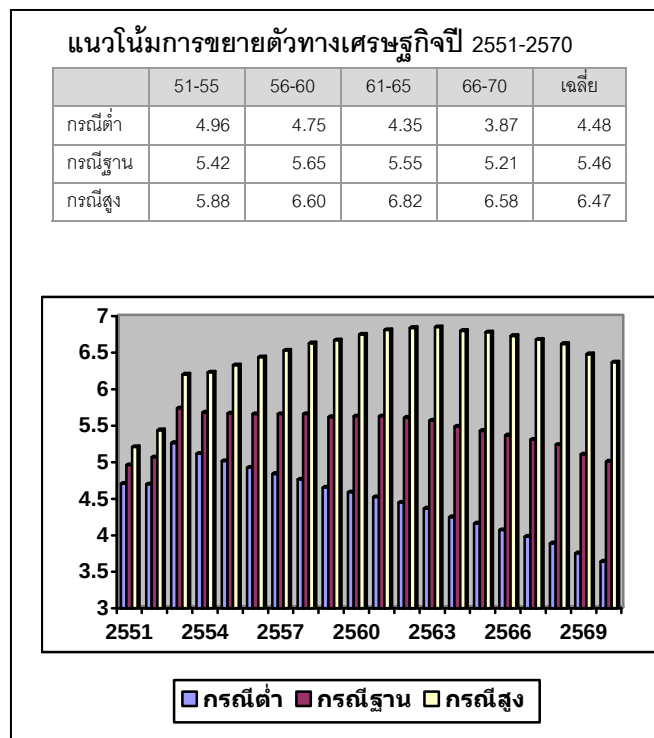
¹² ในแบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจัดสรรผลผลิตระหว่างเพื่อการบริโภค และการลงทุนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนด GDP ของประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตามระดับการลงทุนในอนาคตยังมีความไม่แน่นอนสูงและขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออมในประเทศ การเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ การออมภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากร ภายใต้ความไม่แน่นอนดังกล่าว การวิเคราะห์ในครั้งนี้จึงกำหนดให้การลงทุนเป็นตัวแปรภายนอกที่กำหนดเป็นเป้าหมายเชิงนโยบาย

¹³ คิดจากอัตราการขยายตัวของผลิตภาพการผลิตและการลงทุนเฉลี่ยระหว่างปี 2546-2550 อย่างไรก็ตามการสมมติให้ผลิตภาพการผลิตในแต่ละกรณีขยายตัวตามที่ตลอดระยะ 20 ปีข้างหน้าภายใต้การชะลอตัวและการลดลงของกำลังแรงงานนั้นมีนัยว่าต้องมีการผลักดันให้ผลิตภาพแรงงานเพื่อชดเชยกำลังแรงงานที่มีสัดส่วนลดลงในที่สุด ดังนั้นหากประเทศไทยไม่สามารถเร่งรัดและผลักดันให้ผลิตภาพแรงงานสูงขึ้นได้อย่างชัดเจน ศักยภาพการขยายตัวของประเทศก็จะต่ำกว่าการประมาณการที่แสดงในรายงานฉบับนี้

¹⁴ ในแบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรจะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการขยายตัวของ Consumption function ในขณะที่การขยายตัวของกำลังแรงงานจะเป็นปัจจัยขับเคลื่อน Production function

¹⁵ ในระยะยาวการขยายตัวของภาครัฐจะเป็นการลดการบริโภคและการสะสมทุนภาคเอกชนโดยผ่านการเพิ่มภาษีเพื่อชดเชยฐานะดุลการคลังภาครัฐ การกำหนดให้ภาครัฐบาลขยายตัวต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยระหว่างปี 2544-2550 เป็นผลจากการที่รัฐบาลลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและรักษาวินัยทางการคลัง และประเทศไทยจะผ่านช่วงของการปฏิรูปของการศึกษาและสาธารณสุขไปแล้วในช่วง 10 ปีข้างหน้า

1.2.2 ภายใต้กรอบแนวคิดทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น ศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้านั้นคาดว่าจะมีแนวโน้ม ดังนี้สรุปได้ดังนี้ (1) หากการลงทุนจะขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ต่อปีจะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ประมาณเฉลี่ยร้อยละ 4.48 ต่อปีในช่วงปี 2551-2570 (2) หากสามารถผลักดันการลงทุนให้ขยายตัวได้เฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปีและการลงทุนที่เพิ่มขึ้นสามารถผลักดันให้ผลผลิตภาพการผลิตรวมในทุกสาขาการผลิตเพิ่มขึ้นจากกรณีต่ำอีกร้อยละ 0.22 ต่อปี เศรษฐกิจไทยจะขยายตัวได้เฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.46 และ (3) ในกรณีที่การลงทุนเพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 7 และเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตรวมจากกรณีฐานได้อีกเฉลี่ยร้อยละ 0.44 ต่อปีจากกรณีต่ำ คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวได้เฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.47 ต่อปี (4) จากผลการประมาณการในทุกระดับของสมมติฐานการลงทุนและผลผลิตภาพการผลิต เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวในระยะยาว เนื่องจากมีข้อจำกัดจากการชะลอตัวและการลดลงของกำลังแรงงาน โดยในกรณีฐานนั้นคาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.42 ในช่วงปี 2551-2555 และปรับตัวเข้าสู่ระดับสูงสุดร้อยละ 5.65 ในช่วงปี 2556-2560 ก่อนที่จะชะลอตัวลงเป็นร้อยละ 5.55 และร้อยละ 5.21 ในช่วงปี 2561-2565 และ 2566-2570 ตามลำดับ



1.2.3 ในด้านอุปสงค์ การส่งออกมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการขับเคลื่อนพลวัตการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในกรณีฐาน สัดส่วนของการลงทุนต่อ GDP ในปี 2570 จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20.47 ในขณะที่สัดส่วนของการบริโภคภาคเอกชนต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงเป็นร้อยละ 45.01 ตามการชะลอตัวและการลดลงของจำนวนประชากร การส่งออกและการนำเข้ามีแนวโน้มที่จะขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.13 และร้อยละ 5.67 ต่อปีตามลำดับ ซึ่งทำให้สัดส่วนของภาคการส่งออกสุทธิ (ณ ราคาคงที่) มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15.90 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 25.18 ในปี 2570 หากรักษการลงทุนให้ขยายตัวได้ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี สัดส่วนการลงทุนต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 24.79 (ซึ่งแสดงถึงข้อจำกัดของปัจจัยทุนในการ

สร้างผลผลิตส่วนเพิ่มภายใต้สมมติฐานการขยายตัวของผลิตภาพโดยรวมในกรณีสูง ในขณะที่สัดส่วนของการบริโภคลดลงเป็นร้อยละ 43.74 และสัดส่วนของการส่งออกสุทธิต่อ GDP ในปี 2570 อยู่ที่ร้อยละ 24.40 ต่ำกว่ากรณีฐาน อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการส่งออกสุทธิ ณ ราคาคงที่ในกรณีฐานและในกรณีสูงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หากราคาสินค้าส่งออกและนำเข้าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่นับว่าเป็นภาวะ Terms of trade shock อย่างรุนแรงและไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสินค้าทุนและโครงสร้างปัจจัยการผลิตที่ต้องอาศัยการนำเข้า Import contents อย่างมีนัยสำคัญแล้ว คาดว่าประเทศจะยังคงสามารถรักษาเสถียรภาพด้านดุลบัญชีเดินสะพัดให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีได้

โครงสร้างอุปสงค์ (ณ ราคาคงที่)					
	2550	2555	2560	2565	2570
กรณีต่ำ					
การบริโภคเอกชน	51.92	52.14	51.63	49.75	45.65
การลงทุน	22.38	20.31	18.62	17.40	16.66
การบริโภครัฐบาล	9.16	8.15	7.38	6.82	6.42
การส่งออก	69.71	68.74	67.94	67.38	67.03
การนำเข้า	-53.81	-50.98	-48.63	-45.55	-40.80
การส่งออกสุทธิ	15.90	17.76	19.31	21.83	26.23
กรณีฐาน					
การบริโภคเอกชน	51.92	51.55	50.87	49.03	45.01
การลงทุน	22.38	21.92	21.24	20.68	20.47
การบริโภครัฐบาล	9.16	8.07	7.20	6.55	6.08
การส่งออก	69.71	68.53	67.38	66.41	65.65
การนำเข้า	-53.81	-51.00	-48.58	-45.37	-40.47
การส่งออกสุทธิ	15.90	17.53	18.80	21.04	25.18
กรณีสูง					
การบริโภคเอกชน	51.92	50.92	49.99	48.04	43.74
การลงทุน	22.38	23.62	24.08	24.29	24.79
การบริโภครัฐบาล	9.16	7.99	7.03	6.30	5.80
การส่งออก	69.71	68.32	66.84	65.52	64.48
การนำเข้า	-53.81	-51.03	-48.54	-45.19	-40.09
การส่งออกสุทธิ	15.90	17.29	18.30	20.33	24.40

1.2.4 ในด้านอุปทาน พลวัตการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง โดยมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงในผลิตภาพการผลิตโดยเปรียบเทียบเป็นสำคัญดังนั้นหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอุปสงค์ และไม่มีการเปลี่ยนแปลงในการลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต (Structural shift) ซึ่งหมายถึงไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรสู่ภาคเกษตรอย่างมีนัยสำคัญแล้ว สัดส่วนภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 2.4 ทั้งในกรณีต่ำ กรณีฐาน และกรณีสูง แม้ว่าจะได้ตั้งสมมติฐานให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเร็วกว่าราคาสินค้าอุตสาหกรรมแล้วก็ตาม¹⁶ การลดลงของสัดส่วนของภาค

¹⁶ หากราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกเพิ่มขึ้นเท่ากับราคาสินค้าอุตสาหกรรมแล้ว สัดส่วนของภาคเกษตรในปี 2570 จะลดลงอีกประมาณร้อยละ 0.3 นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตรายสาขาทั้งในกรณีต่ำ กรณีฐาน และกรณีสูงจะไม่แตกต่างกันมากนักเนื่องจากสมมติฐานที่ว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านผลิตภาพการผลิตเท่ากันในทุกสาขาการผลิต ดังนั้นการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตรายสาขานั้นจะเกิดขึ้นได้จากการกำหนดลำดับความสำคัญของการลงทุนรายสาขาและการเสริมสร้างผลิต

เกษตรกรรมจะถูกชดเชยโดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมและบริการ แม้ว่าสัดส่วนระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการจะไม่มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่โครงสร้างของการผลิตภายในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ โดยในกรณีฐานนั้น สัดส่วนของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.36 ในปี 2550 เป็นประมาณร้อยละ 24.61 ในปี 2570 ในขณะที่สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรมีแนวโน้มลดลงจากประมาณร้อยละ 5.69 เป็นประมาณร้อยละ 3.37 ในช่วงเวลาเดียวกัน ในด้านภาคบริการ สัดส่วนของสาขาก่อสร้างมีแนวโน้มลดลงในกรณีฐาน ในขณะที่สัดส่วนของสาขาการขนส่งและบริการอื่นๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามสัดส่วนของสาขาการก่อสร้างจะมีความอ่อนไหวต่อระดับการลงทุนเป็นสำคัญเนื่องจากการลงทุนที่เกิดขึ้นจะเป็นทั้งการลงทุนในการก่อสร้างและการลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์ โดยในกรณีที่การลงทุนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.0 ต่อปีนั้น สัดส่วนของสาขาก่อสร้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแม้ว่าผลิตภาพการผลิตรวมที่ใช้เป็นฐานในการประมาณการจะอยู่ในภาวะถดถอยก็ตาม

โครงสร้างภาคการผลิต (ณ ราคาคงที่)					
	2550	2555	2560	2565	2570
กรณีต่ำ					
เกษตร	8.84	8.24	7.60	7.00	6.47
อุตสาหกรรม	41.83	42.16	42.44	42.79	43.42
เกษตร	5.69	5.41	4.75	4.02	3.39
แรงงาน	12.33	12.25	12.14	12.01	11.84
ทุนและเทคโนโลยี	19.36	20.41	21.55	22.83	24.33
อื่นๆ	4.44	4.10	4.00	3.92	3.86
บริการ	49.33	49.60	49.96	50.22	50.12
ก่อสร้าง	2.35	2.10	1.91	1.77	1.66
ขนส่ง	10.19	10.23	10.33	10.41	10.40
อื่นๆ	36.79	37.27	37.72	38.04	38.05
กรณีฐาน					
เกษตร	8.84	8.24	7.60	7.00	6.48
อุตสาหกรรม	41.83	42.15	42.46	42.88	43.64
เกษตร	5.69	5.42	4.76	4.03	3.37
แรงงาน	12.33	12.24	12.14	12.01	11.84
ทุนและเทคโนโลยี	19.36	20.41	21.59	22.96	24.61
อื่นๆ	4.44	4.08	3.97	3.88	3.82
บริการ	49.33	49.62	49.94	50.12	49.88
ก่อสร้าง	2.35	2.28	2.20	2.13	2.08
ขนส่ง	10.19	10.24	10.36	10.45	10.45
อื่นๆ	36.79	37.10	37.39	37.54	37.36
กรณีสูง					
เกษตร	8.84	8.23	7.60	7.01	6.51
อุตสาหกรรม	41.83	42.13	42.47	42.96	43.84
เกษตร	5.69	5.42	4.78	4.04	3.36
แรงงาน	12.33	12.24	12.13	12.00	11.81
ทุนและเทคโนโลยี	19.36	20.42	21.63	23.09	24.89
อื่นๆ	4.44	4.06	3.93	3.84	3.77
บริการ	49.33	49.64	49.94	50.03	49.66
ก่อสร้าง	2.35	2.46	2.51	2.53	2.55
ขนส่ง	10.19	10.25	10.38	10.49	10.46
อื่นๆ	36.79	36.93	37.04	37.02	36.65

ภาพการผลิตรายสาขา ซึ่งหากการลงทุนที่เกิดขึ้นในช่วง 20 ปีข้างหน้าก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลิตภาพการผลิตที่แตกต่างกันระหว่างสาขาการผลิตแล้วจะทำให้โครงสร้างการผลิตรายสาขาของประเทศไทยแตกต่างไปจากที่แสดงไว้

1.2.5 ในด้านภูมิทัศน์ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าโครงสร้างแบบจำลองจะไม่ครอบคลุมด้านการกระจายรายได้ก็ตาม¹⁷ แต่แนวโน้มพลวัตของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นอาจตอกย้ำปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ โดยเฉพาะพลวัตของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะถูกขับเคลื่อนโดยการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทุนเข้มข้นและเทคโนโลยีเข้มข้นเพื่อการส่งออกมากขึ้น เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และหัวเมืองหลักเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น ดังนั้นช่องว่างความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นกับภาคชนบทจึงจำกัดอยู่เพียงค่าแรงที่ส่งกลับไปยังชนบทซึ่งเกื้อกูลการขยายตัวของภาคบริการในระดับพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันการพึ่งพิงราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกอาจจะไม่เพียงพอต่อการยกระดับรายได้ของเกษตรกรชนบทและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทหากผลิตภาพการผลิตรวมของภาคการเกษตรไม่ปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

1.2.6 สรุปภาพรวมแนวโน้มเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีข้างหน้า สรุปได้ว่า (1) เศรษฐกิจไทยมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้ระหว่างเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ถึงร้อยละ 6.5 ต่อปี ขึ้นอยู่กับการผลิตขั้นต้นขีดความสามารถในการดูแลขับเคลื่อนการลงทุนและการพัฒนาผลิตภาพการผลิตเป็นสำคัญ (2) การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวลงจากการชะลอตัวและการลดลงของกำลังแรงงานและมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวแรงมากขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้หากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่โครงสร้างประชากรผู้สูงอายุทำให้อัตราการออม (Saving rate) ลดลงและส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการลงทุนในอีกทศวรรษ (3) ในทุกกรณีของข้อสมมุติด้านการลงทุนและผลิตภาพการผลิต เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่จะมีระดับการพึ่งพิงมากขึ้นทั้งในการส่งออกและด้านการผลิตที่จะขับเคลื่อนโดยการผลิตสินค้าทุนเข้มข้นและเทคโนโลยีเข้มข้นมากขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (4) นอกเหนือจากการพึ่งพิงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมในภาคอุตสาหกรรมทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นส่วนหนึ่งยังต้องอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิตจากต่างประเทศ¹⁸

1.2.7 ภายใต้แนวโน้มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องใช้เวลาประมาณ 40 - 58 ปี ในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ทัดเทียมกับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม¹⁹ ในขณะเดียวกันประเทศไทยมี

¹⁷ เนื่องจากข้อจำกัดด้านบัญชีเมตริกซ์ทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามสำนักบัญชีประชาชาติกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำบัญชีเมตริกซ์ทางสังคมที่คาดว่าจะสามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวอย่างละเอียดมากขึ้น

¹⁸ แม้ว่าการส่งออกสินค้าเทคโนโลยีเข้มข้น ตาม Classification ของไทยจะเป็นสินค้าส่งออกสำคัญแต่จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่าสินค้าส่งออกสำคัญในกลุ่มดังกล่าวไม่ได้ Embedded เทคโนโลยี นวัตกรรม หรือความคิดสร้างสรรค์ คิดค้นโดยคนไทย และส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยยังคงมีฐานะเป็นผู้ประกอบชิ้นส่วนใน Production chain โดยพึ่งพิงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

¹⁹ วัดโดยรายได้ต่อหัวและคำนวณจากผลการศึกษาของ Commission on Growth and Development ที่ว่าหากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมขยายตัวในระดับเฉลี่ยร้อยละ 2.04 ต่อปีและประเทศไทยขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี ประเทศไทยจะต้องใช้เวลาประมาณ 45 ปีในการยกระดับรายได้ต่อหัวให้เท่าเทียมกับประเทศอุตสาหกรรม ในขณะที่เงินและมาเลเซียจะสามารถยกระดับรายได้ต่อ

แนวโน้มที่จะมีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่เกิดจาก (1) การชะลอตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการชะลอตัวของ การลงทุน (2) ความไม่สมดุลที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งมีแนวโน้มพึ่งพิงต่างประเทศมากขึ้นทั้ง ในด้านการส่งออก การผลิต และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (3) ความไม่สมดุลของพลวัตการขับเคลื่อน ทางเศรษฐกิจที่อาจก่อให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้และระดับการพัฒนาระหว่างพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาวภายใต้กรอบการวิเคราะห์ข้างต้นจึงยังคงต้องให้ ความสำคัญกับการดูแลให้มีการขับเคลื่อนในการส่งเสริมการลงทุนทั้งในด้านการกายภาพและองค์ความรู้ การ เสริมสร้างดูแลด้านผลิตภาพการผลิตทั้งในด้านการผลิตภาพการผลิตรวมและผลิตภาพการผลิตของแรงงาน เพื่อเพิ่มศักยภาพและรักษาพลวัตของการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร รวมทั้งลด ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจทั้งที่มีอยู่เดิมและที่จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

1.2.8 ในด้านการลงทุน หากไม่นับรวมช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและ ช่วงการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤต อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จสูงในการขับเคลื่อนให้มีการขยายตัวด้านการลงทุนภาคเอกชนในระดับสูงและต่อเนื่องรวมทั้งการวางแผนการลงทุนภาครัฐให้ สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละช่วง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้ เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในเรื่อง ประสิทธิภาพของการลงทุนทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจต้องมาจากการลงทุนในปริมาณสูง (Capital accumulation) ในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องผลักดันให้ประสิทธิภาพของการลงทุนสูงขึ้นและ ให้ลำดับความสำคัญต่อการลงทุนในองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น และไม่จำกัดอยู่เฉพาะกับ การลงทุนทางกายภาพ และกล่าวได้ว่าในด้านการดูแลให้การลงทุนภาคเอกชนให้ขยายตัวอย่าง ต่อเนื่องนั้น ตลอดช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการสะสมทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาดอกเบี้ยที่แท้จริงในระดับที่เป็นบวก การรักษาวินัยทางการเงินและการ คลัง การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน ในด้านการวางแผนการลงทุนภาครัฐให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนลำดับน้ำหนักความสำคัญของการลงทุนในแต่ละช่วงของการพัฒนา²⁰ ซึ่งแสดงถึงขีดความสามารถและความยืดหยุ่นในการวางแผน ชี้นำเศรษฐกิจและมีส่วนสำคัญในการผลักดันการขยายตัวของผลิตภาพการผลิตและการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ ดังนั้น ในระยะ 20 ปีข้างหน้าประเทศไทยยังจำเป็นต้องรักษาการมาตรการและนโยบาย ต่างๆ เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งยังคงเป็นความท้าทายเนื่องจากผลตอบแทน จากการลงทุนมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ ความสำคัญกับผลกระทบต่อการลงทุนที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร ใน ด้านการลงทุนภาครัฐนั้น จะต้องสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิต ในขณะที่ การวางแผนและลำดับความสำคัญของการลงทุนจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายด้านการปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจหากแนวโน้มความไม่สมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นไม่สอดคล้องกับทิศทาง และเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว

หัวให้เท่ากับประเทศอุตสาหกรรมได้ภายในระยะเวลา 23 ปีและ 35 ปีหากสามารถรักษาระดับอัตราการขยายตัวเฉลี่ยที่ร้อยละ 10.1 และ ร้อยละ 6.4 ตามลำดับ

²⁰ เช่น การให้ความสำคัญกับการขนส่งและสื่อสารในช่วง แผนฯ 1-2 การให้ความสำคัญกับโครงข่ายถนนในช่วงแผนฯ 3-4 เพื่อสนับสนุน การขยายตัวของภาคเกษตรกรรมและชนบท การให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมพลังงานและเมืองอุตสาหกรรมในช่วงยุคทองของ ภาคอุตสาหกรรม ในช่วง 2525-2534 และการให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อพัฒนาคนในช่วง 2535-2550

1.2.9 ในด้านการพัฒนาผลิตภาพการผลิต แม้ว่าการลงทุนจะยังมีความสำคัญในการผลักดันอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีข้างหน้า แต่การใช้การลงทุนเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคตจะอาจมีข้อจำกัดมากขึ้นจากแนวโน้มการชะลอตัวของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รวมทั้งแนวโน้มการออมในประเทศที่อาจลดลงตามโครงสร้างอายุของประชากร ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลิตภาพการผลิต ทั้งในด้านผลิตภาพการผลิตรวม การเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อลดข้อจำกัดของปัจจัยทุนในการสร้างผลผลิตส่วนเพิ่ม และลดความเสี่ยงของการชะลอตัวจากการลงทุนซึ่งในเรื่องนี้คาดว่าหากสามารถเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมในทุกสาขาการผลิตอีกร้อยละ 0.3 จะทำให้ศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีฐานเพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 5.76²¹ อย่างไรก็ตาม การวางแผนและลำดับความสำคัญของการลงทุนในระยะ 20 ปีข้างหน้าจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายด้านการปรับโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว ที่จะเอื้อต่อการแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคมทั้งในด้านความยากจนและการกระจายรายได้

แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจกรณีเพิ่ม TFP ร้อยละ 0.3					
	51-55	56-60	61-65	66-70	เฉลี่ย
กรณีฐาน	5.72	5.94	5.86	5.52	5.76

1.2.10 ในด้านการลดความเสี่ยง จากแนวโน้มภาวะความไม่สมดุลทางโครงสร้างเศรษฐกิจ ความไม่สมดุลระหว่างพื้นที่ และความเสี่ยงจากการพึ่งพิงภาคต่างประเทศ อาจมีความจำเป็นในการให้ความสำคัญกับภาคเกษตรมากกว่าในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาภาวะความถดถอยและความผันผวนของการผลิตในภาคการเกษตรที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นจากภาวะโลกร้อน และมีข้อจำกัดด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาเกษตรแปรรูปและการเชื่อมโยงภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในประเด็นนี้คาดว่าหากสามารถเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมในสาขาเกษตรและสาขาประมงร้อยละ 3.5 และ 1.5 ต่อปีตามลำดับ จะทำให้สัดส่วนของภาคการเกษตรโดยรวมและอุตสาหกรรมเกษตรในกรณีฐานในปี 2570 อยู่ที่ร้อยละ 10.06 และร้อยละ 4.26²² เทียบกับร้อยละ 6.54 และร้อยละ 3.39 ของกรณีฐานที่ไม่มีการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตร

1.2.11 ในด้านภูมิทัศน์ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการประเมินแนวโน้มเศรษฐกิจจะไม่ครอบคลุมด้านการกระจายรายได้ก็ตาม แต่แนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทิศทางดังกล่าวข้างต้นตอกย้ำปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านการกระจายได้ทั้งระหว่างสาขาการผลิต ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม และความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่าง

²¹ ผลการ Simulate แบบจำลองกรณี Windfall Hick neutral technical progress ที่เท่าเทียมกันในทุกสาขาการผลิต

²² ผลการ Simulate แบบจำลองกรณี Windfall Hick neutral technical progress ที่ไม่เท่าเทียมกันในระหว่างสาขาการผลิต

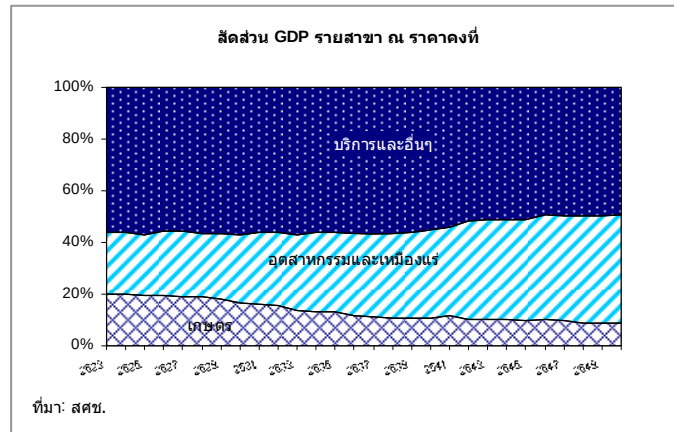
พื้นที่ โดยเฉพาะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะถูกขับเคลื่อนโดยการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทุนเข้มข้นและเทคโนโลยีเข้มข้นเพื่อการส่งออกมากขึ้น ทำให้แรงงานได้รับผลประโยชน์น้อยและเป็นเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูงเป็นสำคัญ และนอกจากนี้อุตสาหกรรมเหล่านี้นั้นดั้งเดิมและในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และหัวเมืองหลักเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น ดังนั้นหากไม่เร่งผลักดันการกระจายการพัฒนาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงช่องทางความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นกับภาคชนบทก็จะต้องจำกัดอยู่เพียงค่าแรงที่ส่งกลับไปยังชนบทซึ่งเกื้อกูลการขยายตัวของภาคบริการในระดับพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันการพึ่งพิงราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกนั้นจะไม่เพียงพอต่อการยกระดับรายได้ของเกษตรกรชนบทและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทถ้าหากผลิตภาพการผลิตรวมของภาคการเกษตรไม่ปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องให้ความสำคัญทั้งภาคเกษตรเพื่อการใช้และการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก และโดยเฉพาะการต่อยอดสู่การแปรรูปที่มีความหลากหลายมากขึ้นและมีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้น

1.2.12 การประเมินแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในระยะยาว เป็นเพียงการวิเคราะห์ศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้สมมติฐานด้านการลงทุนและการขยายตัวของผลิตภาพการผลิตโดยไม่คำนึงถึงปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในวัฏจักรเศรษฐกิจและความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุน รวมทั้งขึ้นอยู่กับสมมติฐานของการรักษาวินัยทางการคลังของภาครัฐ อย่างไรก็ตามภาวะความถดถอยและความซบเซาทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2544 ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการต่อยอดการลงทุนที่ได้เพิ่มขึ้นมากขึ้นในช่วง 10 ปีก่อนหน้านั้นให้เกิดเป็นผลตอบแทนทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม จึงเสียโอกาสในการยกระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ดังนั้นการสร้างระบบการประกันความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงในด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการในระยะต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและป้องกันไม่ให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีความผันผวนมากเกินไป รวมทั้งมีการเตรียมทางออกสำหรับระบบเศรษฐกิจ (Exit strategies หรือ Crisis management system) ไว้เป็นระบบเพื่อการดำเนินการที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ในยามที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น การเคลื่อนย้ายเงินทุนที่รวดเร็วและผันผวน วิกฤตพลังงาน วิกฤตอาหารโลก เป็นต้น หรือแม้ว่าภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เช่น ภัยแล้ง ภัยธรรมชาติ และน้ำท่วมอย่างรุนแรง

2. ภาคการผลิต

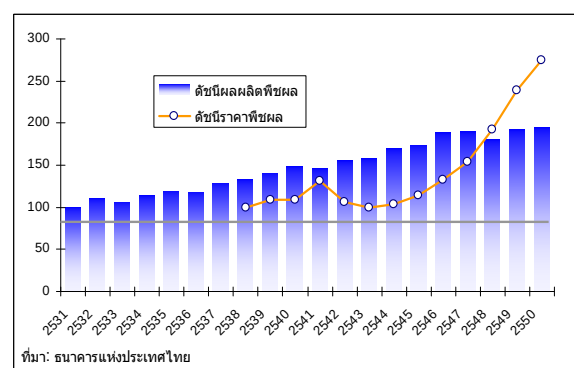
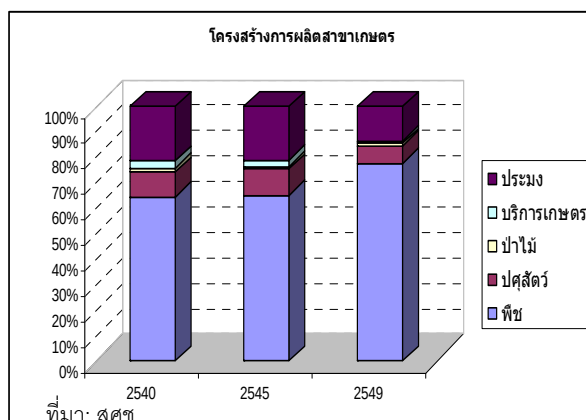
2.1 สถานภาพปัจจุบันและการพัฒนาภาคการผลิตไทยในช่วงที่ผ่านมา

2.1.1 โครงสร้างภาคการผลิต มีฐานการผลิตหลักในภาคอุตสาหกรรมควบคู่กับภาคบริการ โดยที่สัดส่วนการผลิตในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง สัดส่วนโครงสร้างการผลิตสินค้าภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม (รวมเหมืองแร่) และภาค บริการ ในระยะ 3 ทศวรรษเปรียบเทียบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงจากร้อยละ 23, 23 และ 53 ตามลำดับ ในปี 2523 เป็นร้อยละ 11, 38 และ 51 ในปี 2550 โดยมีสัดส่วนการผลิตอุตสาหกรรมสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจนเป็นผลจากการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นตามนโยบายทดแทนการนำเข้าและเสริมการส่งออกตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา โดยขาดการสร้างความพร้อมที่จะขับเคลื่อนจากเศรษฐกิจที่พึ่งพิงการเกษตรไปสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม



จากการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ทั้งในรูปวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป เทคโนโลยีมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของภาคการผลิตที่มาจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิตเป็นสำคัญ และการพึ่งพิงเชื้อเพลิงนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบต่เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจภายนอก และการเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิตได้ง่าย ดังนั้น เพื่อแก้ไขความเสี่ยงด้านเสถียรภาพการผลิตและราคาซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างการผลิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก ภายใต้บริบทการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกและกระแสไทยที่สำคัญ ทั้งนี้ ไม่ว่าโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปี ข้างหน้าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ประเด็นหลักจะอยู่ที่แนวทางที่จะเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตของทั้งสามภาค เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มโดยควบคุมผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

2.1.2 โครงสร้างการผลิตภาคเกษตร การผลิตสาขาพืชผลยังคงเป็นสาขาการผลิตหลักของภาคเกษตรตลอดระยะ 10 ปีที่ผ่านมา โดยมีสัดส่วนที่สูงอย่างต่อเนื่องคิดเป็นร้อยละ 65 และ 78 ของ GDP ภาคเกษตรในปี 2540 และ 2549 ตามลำดับ เทียบกับการผลิตสาขาประมงแม้จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้น แต่โครงสร้างสัดส่วนลดลง จากร้อยละ 21.2 ในปี 2540 เหลือเพียงร้อยละ 13.5 ในปี 2549



พืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญและมีอัตราการขยายตัวของผลผลิตเฉลี่ยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาสูงคือพืชในกลุ่มพลังงาน เช่น มันสำปะหลัง และปาล์มน้ำมัน (ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3 และ 9 ตามลำดับ) เทียบกับผลผลิตพืชในกลุ่มอาหาร ข้าวเปลือก²³ ที่มีอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่า (โดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.8 ต่อปี) ในขณะที่พืชในกลุ่มอาหารสัตว์ เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยลดลง

อัตราการขยายตัวของผลผลิตพืชผลดังกล่าว แม้จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านพื้นที่เพาะปลูกที่จำกัด (ประมาณร้อยละ 37-38 ของพื้นที่ทั้งประเทศ) และการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติบ้าง แต่สาเหตุหลักที่กระทบต่อผลผลิตน่าจะมาจากสภาพการผลิตมากกว่าปัจจัยด้านอื่น โดยสภาพการผลิตในภาคเกษตรของไทยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับต่ำ และมีแนวโน้มลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง (เฉลี่ยลดลงร้อยละ 1.2 ต่อปี ตั้งแต่ปี 2540 ถึง 2548) ยกเว้นสินค้าเกษตรที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูงและมีสภาพการผลิตที่ดี เช่น มันสำปะหลัง และยางพารา

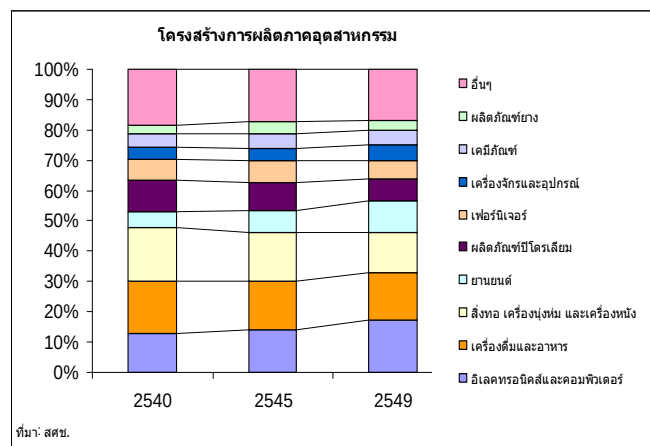
หากพิจารณาด้านราคาสินค้าเกษตร พบว่าในช่วง 2543 ถึง 2550 ราคาสินค้าปศุสัตว์ค่อนข้างทรงตัว ในขณะที่ราคาสินค้าประมงมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะราคากุ้ง ในส่วนราคาพืชผล แม้จะพบว่าส่วนใหญ่มีราคาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2543 (เฉลี่ยร้อยละ 8.8 ต่อปี) แต่ยังมีบางรายการที่ยังมีปัญหาเรื่องความผันผวนของราคาโดยเฉพาะในกลุ่มไม้ผลเช่น เงาะ ลำไยทุเรียน และกลุ่มพืชพลังงาน เช่น อ้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่ากลไกขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดของภาคเกษตรก็คือเกษตรกร ความสามารถและความอยู่รอดของเกษตรกรเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก แม้ราคาสินค้าเกษตรโดยรวมเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณารายได้สุทธิที่เกษตรกรได้รับก่อนหักหนี้สินพบว่าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.2 ในช่วง 7 ปี (ระหว่างปี 2542-2549) นอกจากนั้นยังพบว่ารายได้สุทธิหลังหักหนี้สินที่เกษตรกรสามารถนำไปใช้จ่ายใช้สอยได้ลดลง ทำให้รายรับสุทธิของเกษตรกรมีค่าติดลบและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญและวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงสาเหตุและที่มาตลอดจนความสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ เช่น ต้นทุนปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการผลิตที่สูงขึ้น วิธีการผลิตและเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม การจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะน้ำและที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือพฤติกรรมการณ์การบริโภคที่เปลี่ยนไปต่อไป

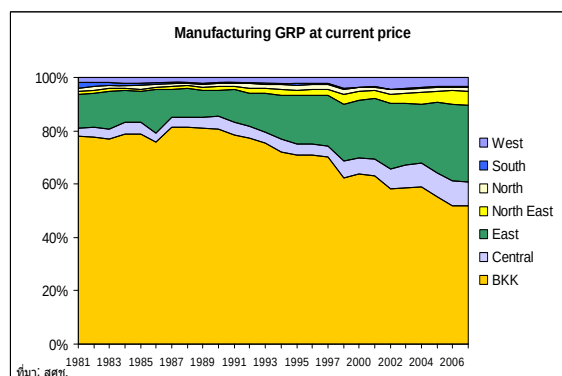
โดยภาพรวม ในภาวะปัจจุบันที่วิกฤตการณ์ด้านอาหารและปัญหาพลังงานเป็นปัญหาสำคัญของโลก การผลิตพืชผลเพื่อเป็นอาหารนับเป็นโอกาสของไทยในฐานะผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ และการผลิตพืชผลเพื่อพลังงานทางเลือกเป็นประเด็นท้าทายที่เราต้องตระหนักเพื่อลดการพึ่งพาด้านพลังงานจากต่างประเทศ ดังนั้นการสร้างความสามารถในการเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตต่างๆ ทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการให้เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในทิศทางที่สอดคล้องกันที่จะส่งผลให้การพัฒนาภาคเกษตรเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้าประสบความสำเร็จได้

²³ ข้าวนาปีและข้าวนาปรัง

2.1.3 โครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีสัดส่วนสูงและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 38 ของ GDP²⁴ เป็นลำดับสองรองจากภาคบริการมีโครงสร้างการผลิตที่สำคัญประกอบด้วย อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ อาหาร สิ่งทอ และยานยนต์ โดยอุตสาหกรรมที่มีอัตราการขยายตัวในช่วง 10 ปีสูงสุดคือ ยานยนต์ (ร้อยละ 13.07) อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ (ร้อยละ 8.61) เครื่องจักรและอุปกรณ์ (ร้อยละ 8.48) และ ผลิตภัณฑ์ยาง (ร้อยละ 6.63) ในขณะที่อุตสาหกรรมสิ่งทอ และปิโตรเลียมมีอัตราการขยายตัวต่ำที่สุด (ร้อยละ 0.36 และ 1.47 ตามลำดับ)



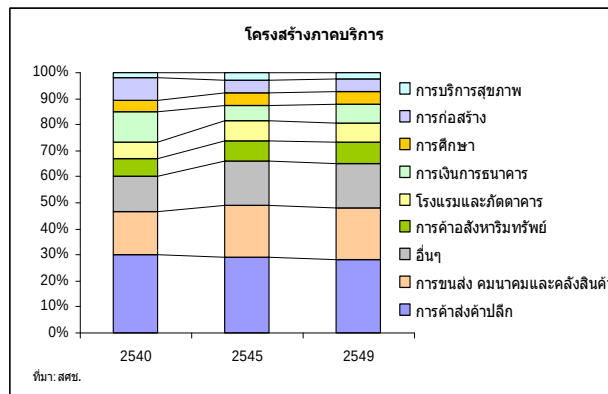
เมื่อพิจารณาในมิติของพื้นที่จะพบว่า ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมจะมีการกระจายไปสู่พื้นที่อื่นนอกเหนือจากกรุงเทพและปริมณฑลมากขึ้นตามการขยายตัวของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ตาม กรุงเทพและปริมณฑลก็ยังคงเป็นแหล่งที่สร้างมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมสูงที่สุด (ประมาณ ร้อยละ 52 ของมูลค่าอุตสาหกรรมทั้งประเทศ)



²⁴ ณ ราคาคงที่

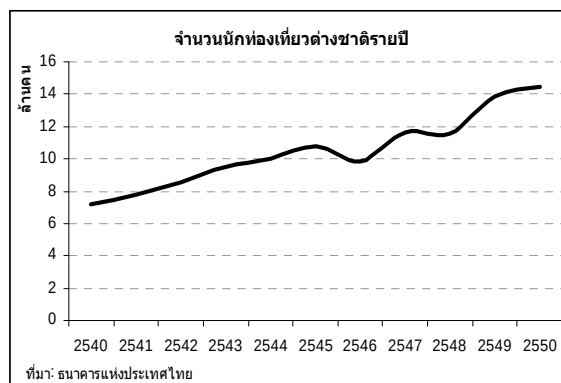
ประเด็นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ต้องให้ความสำคัญประกอบไปด้วยเรื่องของการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม การเพิ่มผลผลิตการผลิตและการเชื่อมโยงไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่มีมาตรฐานและคุณภาพมากขึ้น ในขณะที่ฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจำเป็นต้องขยายตัวไปสู่อุตสาหกรรมต้นน้ำที่เชื่อมโยงไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ (Creative and innovative economy) โดยที่อยู่ร่วมกับชุมชนได้ ทั้งนี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ใหม่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการโดยคำนึงถึงความยั่งยืนด้วย

2.1.4 โครงสร้างภาคบริการ เป็นภาคที่ครองสัดส่วนสูงสุดที่สุดของ GDP โดยสาขาที่สร้างมูลค่าเพิ่มมากที่สุด คือ การค้าส่งค้าปลีก และการขนส่งและคมนาคม (ร้อยละ 28 และ 20 ตามลำดับ) รองลงมาคือ อสังหาริมทรัพย์ สาขาการเงินการธนาคาร และโรงแรม/ภัตตาคาร (ร้อยละ 7 ถึง 8) ส่วนสาขาการศึกษา การก่อสร้าง และการบริการสุขภาพ ยังมีสัดส่วนที่ต่ำ (เพียงร้อยละ 3 ถึง 5)



สาขาที่มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดคือการขนส่งและคมนาคม การบริการสุขภาพ โรงแรมและภัตตาคาร (ร้อยละ 4.71, 4.22 และ 4.08 ต่อปี ตามลำดับ) รองลงมาคือ การค้าอสังหาริมทรัพย์ การศึกษา และการค้าส่งค้าปลีก (ร้อยละ 3.56, 3.43 และ 1.06 ต่อปี ตามลำดับ) สำหรับสาขาการเงินการธนาคาร และการก่อสร้างนั้นแม้จะมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเป็นลบในช่วงระหว่างวิกฤตการณ์การเงินในปี 2540-2543 แต่พบว่าหลังจากนั้น การขยายตัวเป็นบวกในอัตราที่ค่อนข้างสูงมาโดยตลอด (เฉลี่ยร้อยละ 5 และ 10 ต่อปี ตามลำดับ)

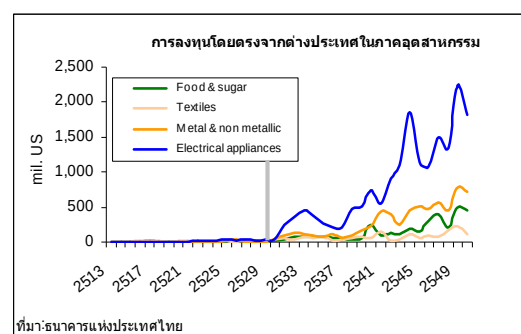
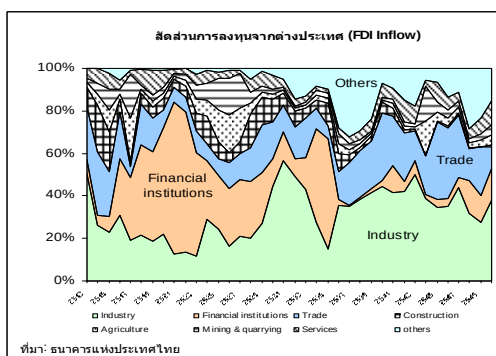
หากพิจารณาภาคการท่องเที่ยวซึ่งเกี่ยวข้องกับสาขาบริการหลายสาขาเช่นโรงแรมและภัตตาคาร การบริการสุขภาพ และอาจรวมไปถึงการขนส่งและคมนาคมจะพบว่า มีอัตราการขยายตัวในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาสูงมากถึงร้อยละ 7.5 ต่อปีโดยเฉลี่ย จากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 7 ล้านคนในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 14 ล้านคนในปี 2550



สำหรับแนวโน้มในระยะ 20 ปีข้างหน้า ภาคบริการน่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ และเป็นแหล่งสำคัญในการสร้างงานและรายได้ที่เกิดจากโอกาสและกระแสแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งของโลกและของไทย เช่น ความร่วมมือในภูมิภาคในเรื่องการขนส่งและโลจิสติกส์ กระแสการใช้บริการ Outsourcing ความสามารถในการเป็นศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ/การศึกษา และแนวโน้มความนิยมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและธรรมชาติ ตลอดจนชื่อเสียงและความเป็นเอกลักษณ์ของอาหารไทยที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น กระแสและปัจจัยเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้ GNP และ GDP ของไทยขยายตัวไปพร้อมๆ กันได้

2.1.5 โครงสร้างการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในระยะ 10 ปีที่ผ่านมามีความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างจากเดิมที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและสถาบันการเงินเป็นส่วนใหญ่ มาเป็นการลงทุนในภาคการค้าและบริการมากขึ้น จนกลายเป็นหนึ่งในสองของภาคการลงทุนจากต่างประเทศที่ครองสัดส่วนรวมกันมากประมาณร้อยละ 60 ของการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด

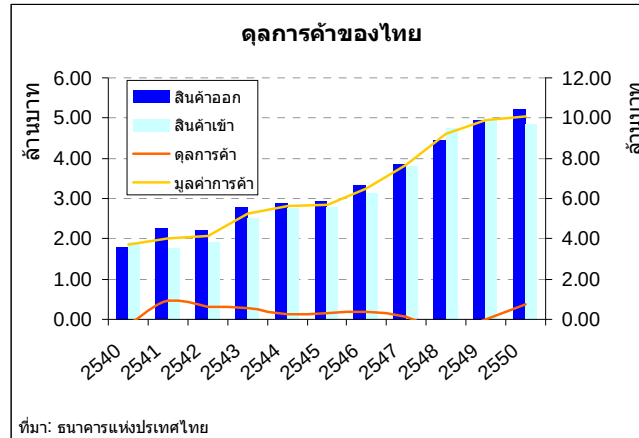
พิจารณาการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม พบว่าตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา มีการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนมากที่สุดคืออุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์การขนส่ง แต่อย่างไรก็ตาม แม้การลงทุนจากต่างประเทศจะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP ประมาณร้อยละ 6-7 แต่การลงทุนในบางอุตสาหกรรมก็ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ กระทบต่อทั้งผลิตภาพและโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร กระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนและแรงงาน และกระทบต่อความสามารถในการพึ่งพาตนเอง เป็นต้น เหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญ ดังนั้นแนวโน้มของการลงทุนจากต่างประเทศในระยะต่อไปจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาผู้ประกอบการและแรงงานไทย ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม การวิจัยพัฒนา และการสร้างทักษะความชำนาญของแรงงานและผู้ประกอบการ



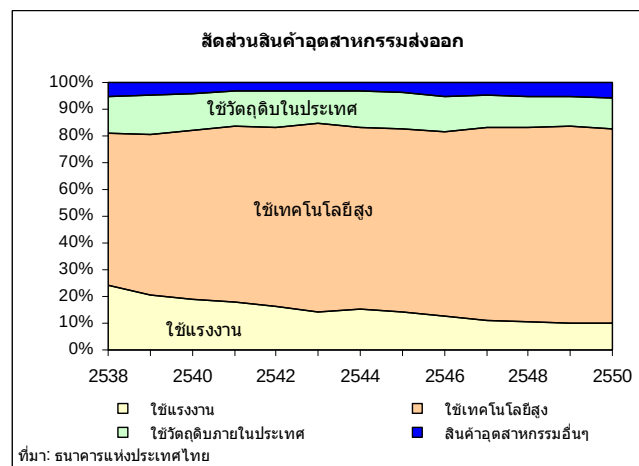
การส่งเสริมลงทุนในต่างประเทศของนักลงทุนไทย (Outward FDI) เพื่อให้ได้มาซึ่งมูลค่าเพิ่ม (Importation of foreign GDP) จะมีส่วนช่วยในการเพิ่มสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ให้มากขึ้นและใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ได้ในอนาคต

2.1.6 โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ การค้าระหว่างประเทศของไทย

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะเกิดดุลและขาดดุลในสัดส่วนที่ไม่ต่างกันมากนักมาโดยตลอด แต่หากพิจารณามูลค่าการค้าจะพบว่าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีมูลค่าประมาณ 1.2 เท่าของ GDP



จากโครงสร้างการส่งออก พบว่ามีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูงมาเป็นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีมากขึ้น (ประมาณร้อยละ 70 ของมูลค่าส่งออก) สินค้าส่งออกสำคัญที่สร้างมูลค่าสูงที่สุด 3 อันดับแรกเป็นสินค้าอุตสาหกรรม คือ คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน รถยนต์และชิ้นส่วน และแผงวงจรไฟฟ้า สำหรับสินค้าเกษตรที่สร้างมูลค่าส่งออกมากคือ ยางพารา ข้าว มันสำปะหลัง และส่วนหนึ่งส่งออกในรูปผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูป ในขณะที่โครงสร้างการนำเข้าส่วนใหญ่จะเป็นการนำเข้าสินค้าทุน และวัตถุดิบ เช่น ปิโตรเลียม และเครื่องจักร (รวมกันมากกว่าร้อยละ 55 ของการนำเข้าทั้งหมด)



พิจารณาด้านตลาดส่งออกของไทย พบว่าในระยะที่ผ่านมา มีการปรับโครงสร้างตลาดจากเดิมที่พึ่งพาตลาดหลักเช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรป เป็นหลัก ไปสู่ประเทศที่เป็นตลาดใหม่ๆ มากขึ้น เช่น จีน ตะวันออกกลาง และอาเซียน

2.1.7 ผลิตภาพการผลิตรายสาขาการผลิต ภาพรวมของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยในระยะยาวช่วงปี 2528-2548 นั้น ส่วนใหญ่มีที่มาจาก การเพิ่มแรงงานและการสะสมทุน ในขณะที่ผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity, TFP) และคุณภาพแรงงาน²⁵ เป็นที่มาของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จนถึงปัจจุบัน การสะสมทุนยังคงอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ สัดส่วนของการลงทุนภาคเอกชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วงเวลาดังกล่าว และยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับระยะก่อนวิกฤต (ปี 2550 อยู่ที่ร้อยละ 18 ของ GDP เทียบกับร้อยละ 22 ของ GDP ในช่วงทศวรรษ 1980 หรือปีพ.ศ. 2523) เมื่อพิจารณาในรายสาขาการผลิต จะพบว่าสาขาเกษตรกรรมซึ่งรองรับคนว่างงานขนาดใหญ่มีระดับการเติบโตของผลผลิตที่ต่ำ โดยการจ้างงานลดต่ำลง ในขณะที่การสะสมทุนเพิ่มขึ้นอย่างมาก และระดับผลิตภาพการผลิตรวมเพิ่มขึ้นแต่ยังคงน้อยกว่าของสาขาอุตสาหกรรม สำหรับสาขาอุตสาหกรรม การเติบโตส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มแรงงานและทุน แม้ว่าการสะสมทุนจะลดต่ำลงอย่างรวดเร็วภายหลังปี 2540 ส่วน ผลิตภาพการผลิตรวมแม้จะเพิ่มขึ้นแต่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมในลักษณะรับจ้างผลิตซึ่งมีระดับนวัตกรรมต่ำและมีการนำเข้าสินค้าทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่ สาขาบริการมีการเติบโตของผลผลิตค่อนข้างช้าเมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรม โดยการเติบโตของผลผลิตบริการส่วนใหญ่มาจากปัจจัยด้านแรงงาน และผลได้ส่วนเพิ่มมาจากระดับการสำเร็จทางการศึกษาและผลิตภาพแรงงาน ขณะที่การสะสมทุนมีผลต่อการเติบโตในระดับปานกลาง ส่วนผลิตภาพการผลิตรวมค่อนข้างต่ำและอยู่ในระดับติดลบ ซึ่งเป็นผลจากหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งสาขาการเงินได้รับผลกระทบอย่างหนักและส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงสาขาบริการอื่นๆ โดยเฉพาะการค้า ตลอดจนระดับผลผลิตและการลงทุน

ผลิตภาพการผลิตเฉลี่ยช่วงปี 2528-2548 แยกรายสาขาการผลิต

	เศรษฐกิจรวม	เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
อัตราการขยายตัวของผลผลิต	5.9	2.8	7.6	5.4
มีที่มาจาก:				
• แรงงาน	2.6	0.5	4.9	4.5
• ทุน	2.0	1.9	1.9	0.9
• คุณภาพแรงงาน (การศึกษา)	0.4	0.2	0.4	0.4
• ผลิตภาพการผลิตรวม (TFP)	0.9	0.2	0.4	-0.4

ที่มา NESDB and the World Bank (2008) Measuring Output and Productivity in Thailand's Services-producing Industries

จากผลการศึกษาด้านผลิตภาพการผลิตโดยเฉพาะผลิตภาพการผลิตรวม และผลิตภาพที่มาจากคุณภาพของคน สะท้อนถึงเงื่อนไขสำคัญลำดับแรกของการพัฒนาประเทศให้มีความสำเร็จไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาคนและการศึกษาให้เป็นฐาน ดังนั้น ควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาคนทั้งในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา (การเรียนรู้

²⁵ จากการศึกษาของ สศช.และธนาคารโลก (2551) ในการวัดผลิตภาพการผลิต ได้มีการเพิ่มรายละเอียดของปัจจัยด้านการศึกษาในการวัดผลิตภาพการผลิตของแรงงาน โดยการใช้ดัชนีอย่างง่ายของระดับการศึกษาที่สำเร็จ (Index of Educational Attainment) ในการปรับข้อมูลแรงงาน และมีข้อมูลพื้นฐานคือในแต่ละหนึ่งปีของการศึกษาที่เพิ่มขึ้น (Year of schooling) จะทำให้ผลิตภาพแรงงานเพิ่มสูงขึ้นในอัตราคงที่ นอกจากนี้ ยังได้มีการรวมประมาณการรายได้ของผู้ที่ดำเนินธุรกิจของตนเอง (self-employed workers) เป็นส่วนหนึ่งของรายได้จากปัจจัยแรงงานด้วย (ดูรายละเอียดใน Measuring Output and Productivity in Thailand's Services-producing Industries)

ตลอดชีวิต) รวมทั้งการพัฒนาและฝึกอบรมทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความต้องการของภาคการผลิต โดยมีแผนการผลิตคนที่มีคุณภาพ เช่น พัฒนาทักษะความชำนาญในภาษาต่างประเทศอื่นๆ เพิ่มเติมจากภาษาอังกฤษ แก่ไขการขาดแคลนแรงงานในระดับอาชีวศึกษา นอกจากนี้ ในการพัฒนาคุณภาพคนและการศึกษาต้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษา และการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา แต่ต้องครอบคลุมถึงสาระสำคัญ 3 ด้าน ประกอบด้วยการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาและการสร้างแรงจูงใจให้กับครู²⁶

2.1.8 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยภาพรวมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยปรับตัวดีขึ้น ทั้งจากการจัดอันดับของสถาบัน IMD และสถาบัน WEF แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในภูมิภาคเดียวกัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีอันดับความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แต่เมื่อเทียบกับมาเลเซียแล้ว ประเทศไทยมีอันดับความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่ามาเลเซียอย่างต่อเนื่อง และมีพลวัตในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันที่ช้ากว่า โดยปัจจุบันในปี 2551 มาเลเซียอยู่ในอันดับ 19 และไทยอยู่ในอันดับที่ 27 ในขณะที่ในปี 2546 มาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 21 และไทยอยู่ในอันดับที่ 30 (การจัดอันดับของ IMD)

(1) ในปี 2551 ภาพรวมความสามารถในการแข่งขันของไทย (จัดอันดับโดย The International Institute for Management Development, IMD) ปรับตัวดีขึ้นถึง 6 อันดับ (จากอันดับที่ 33 ในปี 2550 เป็นอันดับที่ 27 ปี 2551) แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการปรับไปสู่อันดับที่ใกล้เคียงกับอันดับในช่วงปี 2546-2549 (ในแต่ละปีจำนวนประเทศที่ได้รับการจัดอันดับไม่เท่ากันและมีการเปลี่ยนแปลง) นั้น สำหรับการปรับตัวที่ดีในปี 2551 นี้ เป็นผลจากปัจจัยการแข่งขันทั้ง 4 ด้าน คือ สมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวม ประสิทธิภาพของภาครัฐ ประสิทธิภาพของภาคเอกชน และโครงสร้างพื้นฐาน ได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างก้าวกระโดดมาสู่ลำดับที่ดีขึ้น

อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย (โดย IMD)

ปี	อันดับโดยรวม	สมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวม	ประสิทธิภาพของรัฐบาล	ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ	โครงสร้างพื้นฐาน
2546	28	13	18	25	43
2547	26	9	20	21	42
2548	25	7	14	25	39
2549	29	19	20	25	42
2550	33	15	27	34	48
2551	27	12	22	25	39

ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2007-2008 (เป็นการจัดอันดับจาก 55 ประเทศ)

จากข้อมูลรายละเอียดของ IMD²⁷ พบว่า ปัจจัยการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเคยเป็นจุดอ่อนของไทยมาโดยตลอด ได้มีการปรับตัวดีขึ้นอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ของไทยมีลำดับที่ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากปี

²⁶ ผลการประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับภาคเอกชนต่อวิสัยทัศน์เศรษฐกิจไทย...สู่ปี 2570 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ณ สศช.

²⁷ รายละเอียดใน IMD 2008

2550 ในลำดับที่ 49 มาสู่ลำดับที่ 37 ในปี 2551 (ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอันดับของปัจจัยย่อย Science Degree ได้เลื่อนจากอันดับที่ 43 ในปี 2550 เป็นอันดับ 1 ในปี 2551 และปัจจัยย่อยอื่นๆ ในกลุ่มนี้ที่ปรับตัวดีขึ้น 7-8 อันดับ) ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นๆ ทั้งด้านกายภาพ เทคโนโลยี สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม และการศึกษา มีความสามารถในการแข่งขันในอันดับที่ดีขึ้นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ความสามารถในการแข่งขันด้านผลิตภาพและประสิทธิภาพ (ภายใต้ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของภาคเอกชน) ยังอยู่ในอันดับที่ 48 ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นและการให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนมาตรการด้านการส่งเสริมและเพิ่มผลิตภาพ และประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นปัจจัยบวกต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่อไป

(2) ในทำนองเดียวกัน ความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยการจัดลำดับของ World Economic Forum (WEF) มีอันดับที่ดีขึ้นจาก 35 (ปี 2549-2550) เป็นอันดับที่ 28 (2550-2551) ทั้งนี้ เป็นผลมาจากปัจจัยการแข่งขันพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ได้แก่ ด้านความพร้อมในการรับเทคโนโลยี และการศึกษาและฝึกอบรมมีการปรับตัวที่ดีขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจัยด้านนวัตกรรม และปัจจัยด้านประสิทธิภาพในมิติประสิทธิภาพของตลาด ปรับตัวในทิศทางที่แย่ลง

อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยใน (โดย WEF)

ประเทศไทย	2548-2549	2549-2550	2550-2551
จำนวนประเทศ	117	125	131
Global Competitiveness Index (GCI)	33	35	28
1. Basic Requirements	34	38	40
1.1 Institutions	40	40	47
1.2 Infrastructure	37	38	27
1.3 Microeconomic	11	28	30
1.4 Health and Primary Education	85	84	63
2. Efficiency Enhancers	41	43	29
2.1 Higher Education and Training	43	42	44
2.2 Market Efficiency	29	31	-
2.2.1 Goods Market Efficiency	-	-	34
2.2.2 Labour Market Efficiency	-	-	11
2.2.3 Market Size	-	-	17
2.3 Technology Readiness	49	48	45
3. Innovation Factors	38	36	39
3.1 Business Sophistication	39	40	40
3.2 Innovation	38	33	36

ที่มา: WEF, World Economic Forum

2.2 ภาพอนาคตของภาคการผลิต ในระยะ 20 ปีข้างหน้า

จากการวิเคราะห์แนวโน้มสภาวะการพัฒนาของโลก (ในบทที่ 1) ซึ่งประกอบด้วย ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเงินโลก พลังงานและความมั่นคงด้านอาหาร การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการพัฒนาพื้นที่ทั้งในมิติของเมืองและชนบท ผนวกการการวิเคราะห์การพัฒนาภาคการผลิต การค้า และการลงทุนในช่วงที่ผ่านมาและสถานการณ์ปัจจุบัน (ตามข้อ 2.1) ได้นำมาประมวลภาพอนาคตและแนวโน้มของภาคการผลิต ทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม บริการ รวมทั้ง การค้า และการลงทุน ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า ดังนี้

2.2.1 ภาคเกษตรกรรม

1) ภาคเกษตรไทยมีโอกาสในการผลิตและส่งออกสินค้าพืชอาหารและพลังงานมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยบวกที่สำคัญ ดังนี้

(1) ปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารยังคงขยายตัวแม้จะมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงก็ตาม โดย FAO ประมาณการการขยายตัวของปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารของโลกจะลดลงจากร้อยละ 2 ในช่วงปี 1989-99 เหลือเพียงร้อยละ 1.5 ในช่วงปี 1997-99 ถึงปี 2030 ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญ จาก การเติบโตของจำนวนประชากรของโลกจะขยายตัวในอัตราที่ลดลง จากร้อยละ 1.6 ในช่วงปี 1997-99 เหลือ ร้อยละ 0.9 ในปี 2030 และปริมาณการบริโภคอาหารของประชากรโลกเริ่มเข้าสู่ระดับที่เหมาะสมมากขึ้น โดยคาดว่า ปริมาณการบริโภคอาหารของประชากรโลก จะเพิ่มขึ้นจาก 2,803 กิโลแคลอรี/คน/วัน ในช่วงปี 1997-99 เป็น 3,050 กิโลแคลอรี/คน/วัน ในปี 2030 ใกล้เคียงกับปริมาณการบริโภคของประชากรในประเทศอุตสาหกรรม ส่งผลให้การบริโภคโดยรวมในอนาคตจะมีการเติบโตในอัตราที่ลดลง

(2) การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติส่งผลต่อภาพรวมการผลิตสินค้าเกษตรของโลก ภัยธรรมชาติหลากหลายรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับหลายประเทศโดยที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลก ซึ่งหากประเทศไทยสามารถวางแผนทางป้องกันภัยพิบัติมิให้เกิดขึ้นกับพื้นที่การผลิตทางการเกษตร และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตเกษตรในภาพรวมได้มากเท่าใด ย่อมเท่ากับเป็นการขยายโอกาสของสินค้าพืชอาหารและพืชพลังงานของไทยได้มากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ภาคเกษตรไทยยังต้องมีการปรับปรุงกระบวนการผลิต เก็บเกี่ยว แปรรูป และการตลาด บนพื้นฐานการพัฒนางานองค์ความรู้ในด้านผลกระทบและแนวทางการปรับตัวของภาคเกษตรไทย จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกที่ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรไทยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

(3) ตลาดพลังงานโดยเฉพาะตลาดน้ำมัน จะมีบทบาทสำคัญต่อการปรับตัวของราคาสินค้าพืชพลังงานและพืชอาหาร โดยเมื่อราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำให้มีความต้องการใช้พืชพลังงานมากขึ้นและราคาผลผลิตจากพืชพลังงานที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่และการผลิตพืชอาหารไปสู่พืชพลังงานมากขึ้น ทำให้ราคาผลผลิตอาหารสูงขึ้นตามไปด้วย จึงนับเป็นโอกาสของเกษตรกรไทยที่จะได้รับประโยชน์จากราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่จะสูงขึ้นในอนาคต

2) คริวเรือนเกษตรกรและชุมชน มีแนวโน้มที่จะขาดความมั่นคงด้านอาหารมากขึ้น เนื่องจากภาวะราคาสินค้าเกษตรที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การผลิตพืชและสินค้าเกษตรเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อระบบตลาดมากยิ่งขึ้น จนอาจทำให้เกษตรกรละเลยการผลิตพืชอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและไม่สามารถรักษาความมั่นคงอาหารในครัวเรือนและชุมชนได้ในระยะยาว นอกจากนี้ ผลกระทบจากราคาสินค้าเกษตรที่จะเพิ่มสูงขึ้นยังกระทบต่อภาวะการดำรงชีพของประชาชนโดยรวมอีกด้วย

3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้รับผลกระทบจากการขยายกิจกรรมทางการเกษตร ความต้องการพืชอาหาร และพืชพลังงานในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ซึ่งเป็นโอกาสของภาคเกษตรไทยนั้น อาจส่งผลต่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย โดยเฉพาะการรุกรานพื้นที่ป่าไม้ การใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อม และ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร นอกจากนี้ การควบคุมสัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงานและพืชอาหารให้เหมาะสม ก็จะเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ต้องการความชัดเจน โดยเฉพาะกับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมและมีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด

2.2.2 ภาคอุตสาหกรรม

1) ความสามารถในการแข่งขันจะลดลง เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และการผสมผสานของเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดเทคโนโลยีนวัตกรรมใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การขึ้นตลาด ดังนั้น ความสามารถในการแข่งขันในอนาคตจึงขึ้นอยู่กับความเร็วและความแตกต่างของสินค้า ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมไทยยังมีจุดอ่อนในเรื่องของการเชื่อมโยงระหว่างวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปสู่ภาคการผลิต รวมทั้งยังขาดบุคลากรรองรับในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเห็นได้จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ ของ IMD และความสามารถของภาคธุรกิจในการรับเทคโนโลยีใหม่ของ WEF ที่ระบุว่าไทยยังอ่อนด้อยและปรับตัวได้ช้า

2) การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในประเทศจะเป็นไปได้ยากขึ้น จากโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบันที่ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และกระบวนการผลิตมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมค่อนข้างสูง แต่จากสถานการณ์ภาวะโลกร้อนทำให้เกิดกระแสอนุรักษ์สภาพแวดล้อม นำมาซึ่งกระแสการต่อต้านจากประชาชนและชุมชนในการก่อสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่ต้องการให้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตของอุตสาหกรรมในภูมิภาคเอเชีย เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมยานยนต์ และชิ้นส่วน และอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

3) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในเชิงคุณภาพ ทั้งด้านแรงงานที่มีทักษะความชำนาญไม่ตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม และการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะความชำนาญ และจากสถานการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุภายใน 20 ปีข้างหน้า จะยิ่งส่งผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากขึ้น และจะส่งผลให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวทั้งแรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานมีฝีมือมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ปัจจัยด้านแนวโน้มสภาวะแวดล้อมกับสถานการณ์ปัจจุบันของภาคอุตสาหกรรมไทยดังกล่าวข้างต้น แม้จะเป็นสถานการณ์ในด้านลบ แต่ก็ทำให้เห็นโอกาสจากปัจจัยดังกล่าวด้วยเช่นกัน เช่น จากแนวโน้มสถานการณ์ภาวะโลกร้อน และโครงสร้างประชากรที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้เห็นโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ๆ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมที่สะอาด (Clean production) โดยมีเทคโนโลยีการผลิตและการบริหารจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อตลาดผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.2.3 ภาคบริการ

1) ภาคบริการยังคงรักษาสถานะภาพการเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักของประเทศ จากการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ดังนี้

(1) การสร้างสรรค์ธุรกิจใหม่ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก อาทิ ธุรกิจบริการสุขภาพ ธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ธุรกิจบริการการรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ และธุรกิจบริการเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยง เป็นต้น

(2) การสร้างความเชื่อมโยงกับสาขาการผลิตหลักของประเทศ ทั้งสาขาการเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าในภาคการผลิตและธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้อง (เช่น การนำผลิตภัณฑ์พืชสมุนไพร มาใช้ในธุรกิจสปา และการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพ) รวมทั้งการเป็นธุรกิจสนับสนุนภาคการผลิตดังกล่าว (เช่น ธุรกิจขนส่ง ประกันภัย การเงิน เป็นต้น)

(3) การเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านหรือในกลุ่มอนุภูมิภาค เพื่อขยายฐานการผลิตและการตลาดของสินค้าและบริการ ในสาขาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ อาทิ การท่องเที่ยว การขนส่ง การศึกษา เป็นต้น

2) ภาคบริการเป็นแหล่งสร้างรายได้และกระจายรายได้ให้กับชุมชน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ สามารถช่วยแก้ปัญหาหนี้สิน การจ้างงาน ความยากจน และสุดท้ายช่วยแก้ไขปัญหาสังคมได้ทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ

3) สามารถพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสู่การเป็นภูมิปัญญาสากล เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนและพัฒนาภาคบริการของประเทศสู่การเป็นธุรกิจบริการสร้างสรรค์ (Creative service) เพื่อตอบสนองตลาดที่กำลังขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 ภาคการค้า

1) โครงการสร้างตลาดส่งออกของประเทศไทยมีการกระจายตัวมากขึ้น โดยการพึ่งพิงตลาดหลัก ทั้งสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นมีสัดส่วนลดลง ขณะที่สัดส่วนการส่งออกไปตลาดใหม่สูงขึ้น โดยประเทศที่กลายเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญมากขึ้นสำหรับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศจีน เอเชียในภาพรวม และยุโรปตะวันออก มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เร็วกว่ากลุ่มประเทศอื่น จึงทำให้ประเทศเหล่านี้โดยเฉพาะเอเชียกลายเป็นเครื่องจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ประกอบกับมีสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจโลกที่สูงขึ้น

2) รูปแบบการทำธุรกิจการค้าเปลี่ยนแปลงไป โดยตลาดการค้าบนอินเทอร์เน็ต (E-market place) จะมีบทบาทและมูลค่าเพิ่มขึ้น พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะเป็นช่องทางในการจัดหาและการตลาดในการกระจายสินค้ามากขึ้น การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction) ทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน จะถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น เพื่อสร้างความปลอดภัยและธรรมาภิบาลที่ดี

3) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการค้าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับทุกภาคส่วนในเรื่องของพันธกรณีการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถวางแผนเชิงรุกในการใช้ประโยชน์จากพันธกรณี รวมทั้งการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับมาตรการทางการค้าต่างๆ ด้วย

4) มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีจะมีบทบาทและถูกนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เช่น มาตรการสิ่งแวดล้อม มาตรการสุขอนามัย เป็นต้น

5) กฎระเบียบ/กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนจะมีจำนวนลดลง ขั้นตอนกระบวนการนำเข้า-ส่งออก และระยะเวลาในการดำเนินการของภาครัฐลดลง เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน

ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันในกลุ่มสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และกลุ่มยานยนต์และส่วนประกอบมากขึ้นจากการขยายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติ โดยสินค้าอิเล็กทรอนิกส์มีวงจรชีวิตสั้นลง เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์เร็วขึ้น พร้อมทั้งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีองค์ประกอบของดิจิทัลมากขึ้น สำหรับรถยนต์มีการส่งออกไปยังตลาดออสเตรเลียเพิ่มขึ้นภายหลังข้อตกลงการค้าเสรี และการส่งออกไปยังตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นตามรายได้จากการส่งออกน้ำมันที่เพิ่มขึ้นมาก

2.2.5 ภาคการลงทุน

1) ส่งเสริมการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมและบริการที่ไทยมีศักยภาพและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ประหยัดพลังงาน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน สำหรับการส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อยู่ในข่ายอาจจะก่อให้เกิดมลพิษ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการที่จะรักษาและดูแลสภาพแวดล้อม เช่น กำหนดเงื่อนไขให้มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด ประหยัดพลังงาน และได้มาตรฐานสากล เป็นต้น รวมทั้งกำหนดแผนงานการช่วยเหลือชุมชนไว้ด้วย เช่น กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนบริเวณที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

2) มาตรการทางภาษีจะถูกลดบทบาทลงอย่างมาก เนื่องจากเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกัน ส่งผลให้อัตราภาษีสินค้าส่วนใหญ่เป็นร้อยละ 0 การอำนวยความสะดวกทางการค้า การลงทุน และปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการค้าการลงทุน เช่น ระบบโลจิสติกส์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น จะเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

3) การร่วมลงทุนระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการบริหารจัดการจะมีจำนวนมากยิ่งขึ้น

4) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ทั้งที่ดำเนินการเองภายในองค์กรและการจ้างองค์กรภายนอก รวมถึงการต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการลงทุนในเชิงพาณิชย์ จะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการสร้างมูลค่าเพิ่มจากความคิดสร้างสรรค์

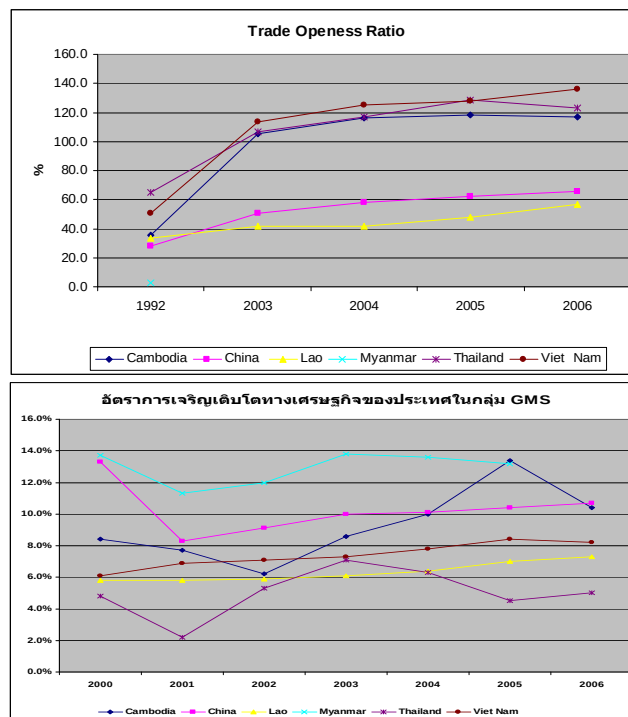
5) การเข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านของผู้ประกอบการไทยจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและวัตถุดิบในประเทศ รวมทั้งใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษของประเทศเพื่อนบ้าน

3. การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

3.1 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยและประเทศในอนุภูมิภาค

3.1.1 ในระยะ 20 ปี ที่ผ่านมา ประเทศต่างในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของไทยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยในทางการเมืองนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยม เช่น สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้มีการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่างๆ เพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ยกเว้นประเทศพม่าที่ระบบการเมือง การปกครอง และระบบเศรษฐกิจยังคงอยู่ในรูปแบบสังคมนิยม และยังไม่มีการผ่อนคลายนโยบายระเบียบเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุน

3.1.2 สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้น ในภาพรวมของช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศเพื่อนบ้านของไทยบางประเทศได้ปรับเปลี่ยนจากระบบการค้าการลงทุนแบบรวมศูนย์ (Centrally Planned) ไปเป็นการเปิดตลาดสู่การค้าเสรีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปิดตลาดค้าขายระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยบวกนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยในช่วงปี 2537-2547 มูลค่า GDP โดยเฉพาะในกลุ่มอนุภูมิภาคมีการเติบโตกว่าร้อยละ 6 ต่อปี แม้ว่าจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 และวิกฤตโรคซาร์สต่อเนื่องด้วยโรคไข้หวัดนกในปี 2546 เศรษฐกิจในประเทศในอนุภูมิภาคยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม มีอัตราการเจริญเติบโตกว่าร้อยละ 8 ตั้งแต่ปี 2544 เนื่องจากการเติบโตของภาคเกษตร การส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในอนุภูมิภาคเริ่มเข้าสู่ระบบเสรีมากยิ่งขึ้น เห็นได้จาก Openness Ratio ระหว่างปี 2535-2549 ในประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเท่าตัว อาทิ กัมพูชาเพิ่มขึ้น 3.3 เท่า จีน 2.4 เท่า ไทย 2 เท่า และเวียดนาม 2.7 เท่า ส่วนมูลค่าการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคในปี 2548 เพิ่มขึ้นมากกว่า 15 เท่าเมื่อเทียบกับปี 2535 ซึ่งเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่ามูลค่าการค้าระหว่างประเทศในโลก



ที่มา : Asian Development Bank (ADB)

ทั้งนี้ พัฒนาการทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่สำคัญรายประเทศในอนุภูมิภาค สรุปได้ดังนี้

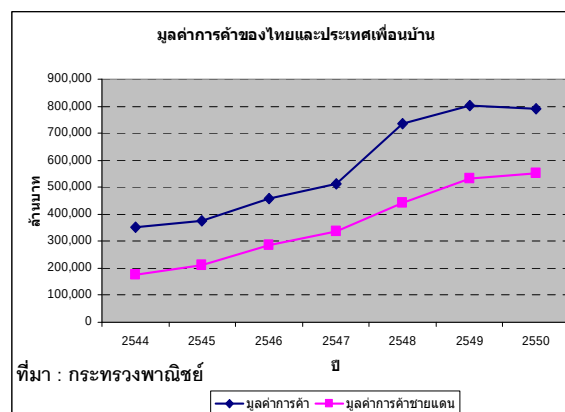
พัฒนาการทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่สำคัญในอนุภูมิภาค

ประเทศ	ปีสำคัญ	นโยบายหลัก	ผลการพัฒนา
จีน	2521	นโยบายการปฏิรูปและการเปิดประเทศที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2521 มีเป้าหมายเน้นการผลิตผลผลิตทางการเกษตรให้พอเพียงสำหรับการบริโภคภายในประเทศ โดยการเน้นการพัฒนาด้านเทคโนโลยีระดับสูง เพื่อยกระดับการผลิตและการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ	เศรษฐกิจจีนยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 8-10 มาตลอด 20 ปี จนกระทั่งถึงปัจจุบัน
เวียดนาม	2531	ปี 2531 ภายหลังยุคสงครามเย็น เวียดนาม ได้ปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่เพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้ทันสมัยและเป็นเสรีมากยิ่งขึ้น หรือเรียกว่านโยบาย “โดย เหมย” (Doi Moi)	พัฒนาการทางเศรษฐกิจในเชิงบวกอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 8.4 ซึ่งสูงสุดในรอบ 9 ปี และมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ร้อยละ 7.5 ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ 2 ในเอเชียรองจากจีน
สปป.ลาว	2529	ตั้งแต่ ปี 2529 สปป.ลาวเริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจ โดยใช้ “นโยบายจินตนาการใหม่” (NEM: New Economic Mechanism) ให้เป็นแบบเสรีมากยิ่งขึ้น และเน้นการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมากขึ้น โดยมีเป้าหมายปี 2563 สปป.ลาว ต้องพ้นจากสถานะการเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด	อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากปี 2544-2548 เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.3 ต่อปี
พม่า	2531	รัฐบาลทหารพม่าเข้ายึดอำนาจการปกครองตั้งแต่ปี 2531 โดยไม่ได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปในทางเปิดเสรีอย่างที่ใดกล่าวไว้ รัฐบาลยังคงคุมและแทรกแซงภาคการผลิตต่างๆ อย่างเข้มงวด มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบด้านการค้าการลงทุนบ่อยครั้ง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศได้กดดันและใช้มาตรการลงโทษ (Sanction) พม่าอย่างหนัก ซึ่งเป็นปัจจัยกีดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพม่าในปัจจุบัน	
กัมพูชา	2536	หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2536 รัฐบาลกัมพูชาให้ความสำคัญอย่างสูงสุดต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศเพื่อบูรณาการความยากจนยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทให้ดีขึ้น แผนพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติ (National Strategic Development Plan - NSDP) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2553 และประกาศใช้ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (จัตุโกณ) เพื่อการเจริญเติบโต การจ้างงาน ความเสมอภาคและประสิทธิภาพในกัมพูชา (Rectangular Strategy)	ประเทศกัมพูชามีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ประเทศ	ปีสำคัญ	นโยบายหลัก	ผลการพัฒนา
อินโดนีเซีย		เศรษฐกิจของอินโดนีเซียในยุคประธานาธิบดีซูฮาร์โต (พ.ศ. 2510-2541) โดยภาพรวมประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของอินโดนีเซียให้เจริญก้าวหน้า แต่ปัญหาการคอร์รัปชัน ระบบอุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนไม่พอใจที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่กับครอบครัวประธานาธิบดีซูฮาร์โตและพวกพ้อง	จนกระทั่งปี 2541 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น อินโดนีเซียได้ขอกู้เงินจาก IMF และมีภาวะผูกพันในการปฏิรูปเศรษฐกิจ เกิดภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองทำให้ประชาชนไม่พอใจรัฐบาลมากขึ้น เป็นแรงกดดันให้ประธานาธิบดีซูฮาร์โตประกาศลาออกจากตำแหน่งในปี 2541
มาเลเซีย		นโยบายที่สำคัญได้แก่ นโยบายพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี 2563 (Vision 2020) และนโยบายวิสัยทัศน์แห่งชาติ (National Vision Policy: NVP) ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างมาเลเซียให้เป็น “ประเทศที่มีความยืดหยุ่นคงทนและมีความสามารถในการแข่งขัน”	ประเทศมาเลเซียมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

3.1.3 การค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีบทบาท

สำคัญต่อการเติบโตของมูลค่าการค้าโดยรวมทั้งหมด โดยไทยเป็นคู่ค้าสำคัญและเป็นนักลงทุนรายใหญ่ในกลุ่มอนุภูมิภาคโดยการค้าระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยเฉพาะการค้าชายแดน โดยมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และมาเลเซีย ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 311.4 พันล้านบาทในปี 2543 เป็น 791.5 พันล้านบาท ในปี 2550 โดยมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 14.3 ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มของมูลค่าการค้าโดยรวมต่อปีของไทยซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 9.8 โดยเฉพาะในส่วนของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับพม่า มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 20.5 อันเนื่องมาจากการขยายตัวของการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากพม่า



3.1.4 ตลาดในประเทศเพื่อนบ้านพึ่งพาสินค้าจากไทยเป็นหลัก ซึ่งไทยติดอันดับ 1-5 ของผู้ส่งออกสินค้าไปยังกลุ่มประเทศ CLMV ระหว่างปี 1985-2003 โดยส่งออกสินค้าเป็นอันดับ 1 ในลาว และกัมพูชา อันดับ 3 ในพม่า และอันดับ 5 ในเวียดนาม และตลาดไทยเป็นแหล่งรายได้หลักจากการส่งออกสินค้าของประเทศ CLMV โดยไทยมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับพม่าและลาวมากที่สุด

3.1.5 การลงทุนภายในอนุภูมิภาคนับเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค โดยอัตราการลงทุนต่อ GDP ในอนุภูมิภาค GMS รายประเทศมีอัตราที่สูงเช่น ประเทศจีนมีอัตราส่วนการลงทุนเท่ากับร้อยละ 43.3 เวียดนามมีอัตราเท่ากับร้อยละ 35.4 และประเทศไทยมีอัตราเท่ากับร้อยละ 31.6 ในส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องอันเนื่องจากประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคต่างเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ ตามแนวโน้มการค้า การลงทุนนอกประเทศมากขึ้นของประเทศอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ ซึ่งอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคมีอัตราประมาณร้อยละ 7 ในปี 2550 และคาดการณ์ว่าเติบโตร้อยละ 8 ในปี 2551

ทั้งนี้ การลงทุนของไทยในประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในภาคการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร แปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ เป็นต้น และการลงทุนที่มีเงินลงทุนสูงโดยส่วนใหญ่จะเป็นจำพวกโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า และธุรกิจประกอบการด้านท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค จะประกอบด้วยความไม่สมดุลของระบบการเงินของโลก ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น และวิกฤตการณ์ไข้หวัดนกรอบใหม่ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ทางการเมืองในหลายประเทศที่ไม่มั่นคงอาจส่งผลถึงภาวะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

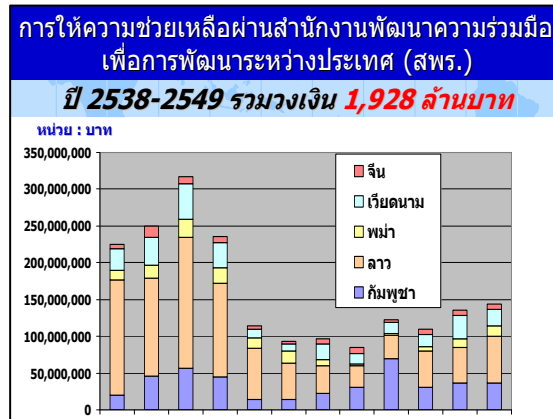
3.1.6 นอกจากนั้น ปัญหาช่องว่างการพัฒนายังเป็นปัญหาสำคัญในการสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค แม้ว่าจะมีความพยายามในการร่วมมือภายใต้กรอบต่างๆ ข้างต้นกว่า 10 ปี แต่การเกิดขึ้นของปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศสมาชิกยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยสถานการณ์ของปัญหาเกิดจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางสังคม และช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก โดยเห็นได้ชัดจากการที่ไทยมีขนาดระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่า 3 เพื่อนบ้าน (พม่า ลาว กัมพูชา) ถึงเกือบ 10 เท่า ประกอบกับยังคงมีปัญหาคอขวดไม่ไว้วางใจ ในระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการด้านความมั่นคงในอดีต

3.2 บทบาทของไทยในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.2.1 บทบาทของไทยในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ตั้งอยู่บนหลักการของการสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้ศักยภาพที่เกิดจากความหลากหลาย ทั้งด้านปัจจัยการผลิต ระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันและมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการผลิตสาขาต่างๆ ทั้งการค้าการลงทุน ท่องเที่ยว คมนาคมขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม พลังงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควบคู่กับการจัดการสภาพแวดล้อมที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การฉีกพลังทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในภูมิภาคอย่างยั่งยืนต่อไป

3.2.2 ที่ผ่านมประเทศไทยได้มีการพัฒนาบทบาทให้ทำหน้าที่เสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงเศรษฐกิจของกลุ่มเอเชียตะวันออก ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ กับประเทศกลุ่มเอเชียใต้ โดยเฉพาะประเทศอินเดีย ซึ่งจะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ระยะยาวของภูมิภาค และคาดว่าจะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งบทบาทของเศรษฐกิจไทยในความสัมพันธ์นี้มีส่วนช่วยดึงเศรษฐกิจที่ล่าช้าของภูมิภาค (Peripheral economy) ให้เชื่อมโยงกับส่วนที่ก้าวหน้าหรือที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นการดึงประเทศที่มีรายได้ต่อบุคคลต่ำในเอเชียใต้ให้เข้ามาสู่กระแสเศรษฐกิจที่กำลังเติบโต ประโยชน์ที่เห็นชัดคือ การลดความไม่สมดุลของภูมิภาคและของโลก ซึ่งน่าจะส่งผลในการช่วยลดแรงกดดันของปัญหาความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจอันเกิดจากการอพยพแรงงานต่างชาติจำนวนมากจากเอเชียใต้ ไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออก นอกจากนี้จากการเชื่อมโยงดังกล่าวจะเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศของประเทศที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นไปอีก

3.2.3 นอกจากนี้ บทบาทของไทยในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ได้มีการพัฒนาสู่การเป็นผู้นำของเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคโดยมีการปรับบทบาทเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Donor Country) ในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัจจุบันไทยได้แสดงบทบาทของการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในภูมิภาคและอนุภูมิภาคผ่านทวิภาคีการต่างประเทศที่เรียกว่า “Forward engagement” โดยมุ่งหวังการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคโดยหลักการช่วยเหลือตัวเอง (Self - help cooperation) และการสร้างความเข้มแข็งจากความแตกต่าง (Strength from diversity) บนพื้นฐานการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งไทยได้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในหลายกรอบ ทั้งประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้



3.2.4 ในช่วงตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ไทยได้เริ่มสนับสนุนความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในภูมิภาค โดยในปี 2546 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือประมาณ 167 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ ร้อยละ 0.13 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งมากกว่าประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหรัฐ และหลายประเทศใน OECD โดยร้อยละ 93 ของความช่วยเหลือของไทยให้กับประเทศด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกา รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว พม่า ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน จะเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การสร้างถนนเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ตามแนวเส้นทางเศรษฐกิจ (Economic corridor) สะพาน เชื้อเพลิง และโรงไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นการพัฒนาความเชื่อมโยงทางคมนาคม และพลังงาน เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการ เช่น การฝึกอบรมบุคลากรในสาขาต่างๆ อาทิ การศึกษา สาธารณสุข เกษตร คมนาคม การเงิน การธนาคาร ซึ่งไทยมีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันกับสหประชาชาติและ ADB

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ กัมพูชา ลาว พม่า ปี 2545-2554				
หน่วย : ล้านบาท				
โครงการ	พม่า	ลาว	กัมพูชา	ยอดรวม
ถนน (8)	126.61	2,433	2,293.80	4,853.41
รถไฟ (1)	-	197	-	197
สะพาน (5)	38	2,590	288	2,916
สนามบิน (2)	-	640	-	640
ด่านพรมแดน(1)	1.3	-	-	1.3
รวม	165.91	5,860	2,581.80	8,607.71
ร้อยละ	1.9	68.1	30.0	100.0

3.3 แนวโน้มการพัฒนาของอนุภูมิภาคในระยะ 20 ปีข้างหน้า

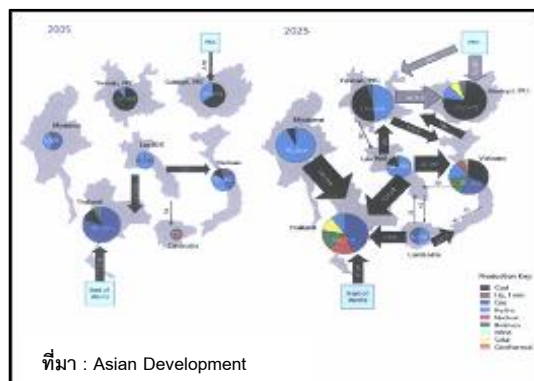
3.3.1 ในช่วง 20 ปีข้างหน้า ความเชื่อมโยง (Connectivity) ระหว่างประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคทั้งในด้านเศรษฐกิจ การขนส่ง สื่อสาร และพลังงานจะมีความเชื่อมโยงมากขึ้น ประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคจะพึ่งพากันในด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้การค้า การเดินทางผ่านแดน การเคลื่อนย้ายแรงงาน การติดต่อสื่อสาร และการพัฒนาด้านไฟฟ้าในภูมิภาคจะเพิ่มสูงขึ้น โดยจาก

การศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) พบว่า ในปี 2568 ความต้องการพลังงานไฟฟ้าในอนุภูมิภาคจะเพิ่มขึ้นถึง 54 GW ซึ่งประเทศไทย เวียดนาม และมณฑลกว่างสีของจีน จะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ามากที่สุด โดยประเทศลาว พม่า และมณฑลยูนนานจะเป็นผู้ขายไฟฟ้ารายใหญ่ในภูมิภาค ซึ่งแนวโน้มความต้องการพลังงานดังกล่าว จะเป็นโอกาสทางธุรกิจของประเทศไทยในอนาคต



ที่มา : Asian Development Bank

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในกลุ่ม CLMV จะเริ่มลดลงจากระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ประเทศพม่าจะเริ่มเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในอนุภูมิภาคจะเริ่มมีบทบาทสูงขึ้นและเชื่อมโยงถึงเอเชียได้ โดยมีพม่าเป็นตัวเชื่อมต่อสำคัญ ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งในอนุภูมิภาค โดยการคมนาคมของอนุภูมิภาคด้านการขนส่งสินค้ายังคงเน้นทางถนนเป็นหลัก แต่จะเพิ่มน้ำหนักในการพัฒนาเส้นทางรถไฟมากขึ้นหลังปี 2558



ที่มา : Asian Development

อย่างไรก็ตาม จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค และแนวโน้มมูลค่าการค้าในอนุภูมิภาค ทำให้ประเทศต่างๆ เช่น ญี่ปุ่น และจีน เริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในอนุภูมิภาค โดยขณะนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ริเริ่มกรอบความร่วมมือญี่ปุ่น – แม่โขง (Mekong – Japan partnership) เพื่อสร้างบทบาทนำในอนุภูมิภาคในอนาคต

3.3.2 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการร่วมมือในอนุภูมิภาคระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศต่าง ๆ ถือเป็นข้อผูกพันเพื่อการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้กฎระเบียบกติกาสถาบันที่ตกลงร่วมกันจากกฎระเบียบและกติกาดังกล่าวของเวทีการค้าโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศใหญ่ที่มีความพร้อมด้านเศรษฐกิจและการเงินจะได้รับประโยชน์จากกติกาดังกล่าวก่อน ประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยกว่าจึงต้องมีความตื่นตัวและเตรียมความพร้อมในการสร้างอำนาจการต่อรองและการแข่งขันในเวทีการค้าระดับโลก

3.3.3 การดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในระยะต่อไปจะต้องมีความชัดเจนในการกำหนดจุดมุ่งหมายของไทยกับกลุ่มประเทศที่มีสถานะใกล้เคียง หรือมีฐานะเป็นคู่แข่งกับไทยในบางด้าน เพื่อสร้างศักยภาพร่วมของพื้นที่กรอบความร่วมมือในการต่อรองกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ขณะเดียวกันต้องสร้างบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นผู้นำในภูมิภาคที่เป็นที่ไว้วางใจจากประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าไทย ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่าความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพื้นที่และโครงการต่าง ๆ ร่วมกันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นทุกขณะ เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในอดีตได้ใช้ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งแรงงาน ที่ดิน และวัตถุดิบในราคาถูกมาโดยตลอด

3.3.4 อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันที่ทรัพยากรภายในประเทศเริ่มหมดและเสื่อมโทรมลง ค่าแรงและราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น จะทำให้ไทยสูญเสียความได้เปรียบเชิงการผลิต และต้องพึ่งความได้เปรียบที่ยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ดังนั้นการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาความร่วมมือในลักษณะเกื้อกูลกันจะมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ซึ่งไทยจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดบูรณาการในการทำงาน สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.5 นอกจากนี้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า จำเป็นต้องพิจารณาภูมิภาคที่มีศักยภาพเป็นตลาดการค้า พื้นที่รองรับการลงทุน หรือมีแนวโน้มการขยายตัวสูงในอนาคต ซึ่งการติดต่อทางการค้าโดยใช้กลยุทธ์ส่งเสริมการส่งออกและการเปิดตลาดของประเทศเหล่านี้ จะเป็นการบรรเทาผลกระทบจากการกีดกันทางการค้าของประเทศคู่ค้าหลักของไทย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้

4. เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ

4.1 การเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมือง

4.1.1 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาล ร้อยละ 32.2 ในปี 2550 คิดเป็นจำนวนประชากร 20.3 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ 63 ล้านคน โดยกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีประชากรอาศัยในเขตเทศบาลสูงสุดร้อยละ 78.1 รองลงมาคือ ภาคกลางในอัตราร้อยละ 32.4 ภาคใต้ในอัตราร้อยละ 27.7 ภาคเหนือในอัตราร้อยละ 22.9 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราต่ำสุดร้อยละ 17.5 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสัดส่วนของประชากรเมืองในความหมายกว้างที่ครอบคลุมประชากรในเขตเทศบาล และประชากรในเขตชุมชนเมืองรอบนอกเขตเทศบาล (Peri-urban) คาดว่าประชากรเมืองจะเพิ่มจากร้อยละ 39.2 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 47.2 ของประชากรประเทศในปี 2570 ประชากรส่วนใหญ่กระจุกตัวในตอนกลางของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่สมรณะสูงรอบอ่าวไทย ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก และพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งได้กลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจและแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ การกระจุกตัวของประชากรเมืองดังกล่าว ส่งผลให้ต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองไว้รองรับ ทั้งด้านระบบคมนาคมขนส่ง ที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้สามารถพัฒนาเมืองตามศักยภาพและโอกาสของแต่ละพื้นที่ได้

ประชากรเมือง = ประชากรในเขตเทศบาล							
	2541		2550		2570		
	จำนวนประชากรเมือง (ล้านคน) ²⁸	ร้อยละ	จำนวนประชากรเมือง (ล้านคน)	ร้อยละ	ประชากรจากการคาดการณ์ ²⁹ (ล้านคน)	ประชากรในเขตเทศบาล (ล้านคน)	ประชากรในเขตเทศบาล (ร้อยละ) ³⁰
ประเทศ	17.8	29.0	20.3	32.2	70.6	27.7	39.2
กทม.+ปริมณฑล	7.3	79.4	7.8	78.1	11.7	8.8	75.1
ภาคกลาง	2.9	27.1	3.6	32.4	11.9	5.5	45.9
ภาคเหนือ	2.4	19.5	2.7	22.9	12.5	4.0	32.0
ภาคอีสาน	3.3	15.7	3.7	17.5	24.0	5.3	22.1
ภาคใต้	1.9	23.4	2.4	27.7	10.5	4.1	39.0

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551.

²⁸ ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

²⁹ การคาดการณ์ประชากรของประเทศไทย 2543-2573, สผส./สศช. ตุลาคม 2550

³⁰ ประมาณการโดยวิธีของ UN Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, pp.106-114.

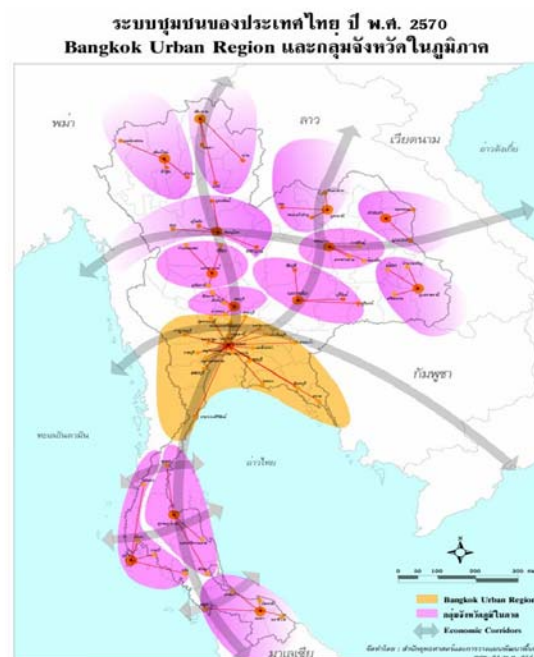
ประชากรเมือง = ประชากรในเขตเทศบาล + ประชากรในเขต peri-urban							
	2541		2550		2570		
	จำนวนประชากรเมือง (ล้านคน)	ร้อยละ	จำนวนประชากรเมือง (ล้านคน)	ร้อยละ	ประชากรจากการคาดประมาณ (ล้านคน)	ประชากรในเขตเมือง (ล้านคน)	ประชากรในเขตเมือง (ร้อยละ)
ประเทศ	21.6	35.3	24.6	39.0	70.6	33.4	47.2
กทม.+ปริมณฑล	8.3	90.1	9.4	94.0	11.7	11.6	99.6
ภาคกลาง	3.8	36.4	4.9	44.6	11.9	7.5	63.2
ภาคเหนือ	3.1	25.5	3.3	28.1	12.5	4.3	34.5
ภาคอีสาน	3.9	18.3	4.2	19.9	24.0	5.8	24.0
ภาคใต้	2.5	30.7	2.6	30.7	10.5	4.1	39.0

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551.

4.1.2 สังคมไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนจากสังคมชนบทสู่สังคมเมืองมากขึ้น ในช่วง 20 ปีข้างหน้า คาดว่าสัดส่วนประชากรเมืองของไทยในความหมายกว้าง จะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.2 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 47.2 ของประชากรทั้งประเทศ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี การจัดบริการทางสังคม และการปรับโครงสร้างภาคการผลิตจากภาคเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง เป็นเหตุให้ชุมชนเมืองรอบนอกเขตเมืองศูนย์กลางความเจริญ (Peri – urban) มีการขยายตัวรวดเร็วขึ้น กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งงาน และแหล่งอุตสาหกรรม เพื่รองรับการอพยพเข้าของแรงงานจากชนบท

(1) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนเมืองรอบนอกเขตเทศบาล (Peri-urban) จะนำไปสู่ความต้องการที่อยู่อาศัย และการจัดบริการสาธารณะในมาตรฐานระดับเมืองไว้รองรับ ขณะเดียวกันในพื้นที่ใจกลางเมืองยังต้องบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหามลพิษและความแออัดที่เพิ่มขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขให้คนในเมือง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่โครงสร้างการบริหารในระดับท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มาก จึงจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

(2) การเปลี่ยนจากสังคมชนบทสู่เมืองดังกล่าว ยังต้องการกระจายการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเมืองใหญ่สู่กลุ่มเมืองขนาดกลาง เพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันระบบชุมชนเมืองของไทยยังขาดสมดุล โดยเมืองที่มีขนาดประชากรในระดับ 6 ล้านคน มีเพียงเมืองเดียวคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งยังคงเป็นเมืองโตเดี่ยว (Primate city) มีขนาดใหญ่กว่าเมืองอันดับสอง คือ เทศบาลนครนครราชสีมาถึง 36 เท่า ขณะที่เมืองขนาดกลาง (ประชากรระหว่าง 100,000 – 300,000 คน) มีเพียง 10 เมือง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตปริมณฑลและเมืองหลักในภูมิภาค ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดในการสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองและชนบท โดยเฉพาะการให้เมืองมีบทบาทเป็นแหล่งบ่มเพาะนวัตกรรมให้กับชุมชนชนบท และการทำหน้าที่ส่งทอดความเจริญสู่ชุมชนชนบทได้อย่างเกื้อกูล



4.1.3 ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจะเพิ่มการอพยพของคนจากชนบทสู่เมืองใหญ่ แม้ว่าภาครัฐจะเร่งดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมของการพัฒนาในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง และการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาจะช่วยยกระดับรายได้ของประชาชน ทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนในเมืองและชนบทลดลง แต่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในชนบทยังต่ำกว่าเมืองค่อนข้างมาก คนชนบทที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจึงมีสัดส่วนสูงกว่าคนจนในเมือง ความแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองยังครอบคลุมถึงการกระจายคุณภาพการให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งบริการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งยังไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท เป็นเหตุให้เกิดการอพยพหลังไหลของคนในชนบทสู่เมืองใหญ่ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของคนจนในเมืองที่ต้องการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งต้องปรับการพัฒนาให้เกิดสมดุลระหว่างเมืองและชนบทเพื่อนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนเมืองและชนบท

4.2 มลพิษและสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้น แนวโน้มการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง ทำให้เกิดความแออัดจากการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะเมืองใหญ่ที่มีการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพของเมืองมากมาย อาทิ ปัญหาจราจรแออัด ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและชุมชนแออัด ปัญหาภูมิทัศน์ของเมือง รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองอันเนื่องมาจากปริมาณน้ำเสีย ขยะชุมชน และขยะจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นเกินกว่าขีดความสามารถในการบำบัดอย่างถูกต้อง จะก่อให้เกิดมลพิษที่แพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ อากาศ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และเตรียมรองรับการพัฒนาให้มีความสมดุล

4.3 ความขัดแย้งของการใช้ที่ดินจะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากมาตรการกำกับการใช้ที่ดินในภาคเมืองและเกษตรกรรมยังขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับวิกฤตการณ์น้ำมันและความต้องการพืชพลังงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำให้มีการรุกไล่พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งบนบกและในทะเลมากขึ้น รวมทั้งเกิดการแย่งชิงพื้นที่เกษตรระหว่างพืชอาหารกับพืชพลังงาน นอกจากนี้ ยังมีการนำพื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์และพื้นที่ชลประทานมาใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาเมืองและพื้นที่อุตสาหกรรม มีการพัฒนาในพื้นที่เสี่ยงภัย น้ำท่วม ดินถล่ม และพื้นที่เสี่ยงต่อการกัดเซาะชายฝั่งทะเลโดยขาดการควบคุม อีกทั้งการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอย่างกระจัดกระจาย ทำให้ปัญหามลพิษรุนแรงมากยิ่งขึ้น และเพิ่มความเสี่ยงของการเกิดวินาศภัยในชุมชน เช่น อันตรายจากสารเคมีหรือการปนเปื้อนของสารพิษและมูลฝอยจากโรงงาน

4.4 ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เป็นผลจากการขยายตัวของชุมชนเมือง รวมทั้งการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรและการท่องเที่ยว ทำให้ความต้องการน้ำสะอาดทั้งเพื่อการอุปโภค บริโภค และเพื่อภาคการผลิต อยู่ในระดับสูงจนอาจเกิดวิกฤต จำเป็นต้องมีแผนการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้บริการชุมชนและภาคการผลิตได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ในปัจจุบันเมืองสำคัญของไทยกว่าร้อยละ 80 ตั้งอยู่ริมแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเล ทำให้ชุมชนเมืองเหล่านี้มีความเสี่ยงจากน้ำท่วมและการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้น ประกอบกับการวางแผนป้องกันแก้ไขปัญหา น้ำท่วมและการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ยังดำเนินการแบบแยกส่วนไม่มีบูรณาการ ทำให้ปัญหามีความยุ่งยากซับซ้อนและเกิดบ่อยมากขึ้น

4.5 พื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาคมีแนวโน้มจะเติบโตเป็นฐานเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 20 ปีข้างหน้า

4.5.1 พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(1) ปัจจุบันพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ในปี 2542 – 2549 มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประเทศ รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรปี 2549 เท่ากับ 285,068 บาท/คน ซึ่งสูงเป็น 2.4 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งประเทศ มีการลงทุนของภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐานกว่า 200,000 ล้านบาท ทั้งยังมีข้อได้เปรียบจากการอยู่ใกล้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับดีที่สุดในประเทศ

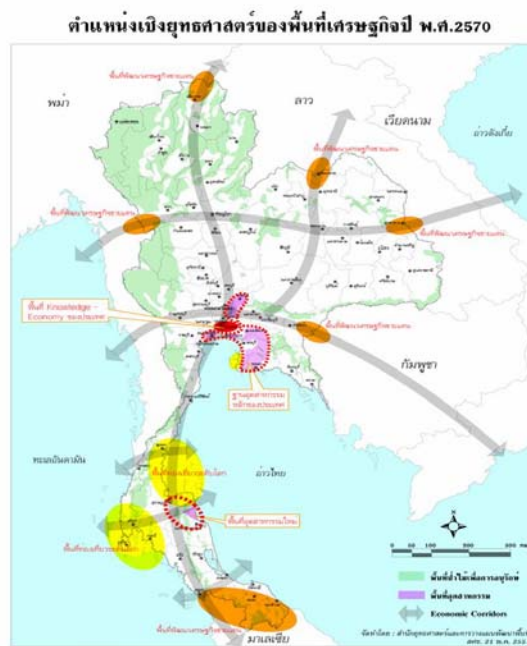
การเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกระหว่างปี 2542- 2549

	พื้นที่ ESB (ภาคตะวันออก)	ประเทศ	สัดส่วนพื้นที่ต่อประเทศ (ร้อยละ)
ผลิตภัณฑ์มวลรวมปี 2549 (พันล้านบาท) ราคาตลาด	1,270.2	7,816.5	16.25
อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจปี 2542-2549 (%)	8.1	5.7	-
รายได้เฉลี่ยต่อหัว/ปี ปี 2549 (บาท)	285,068	119,825	238
มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ปี 2549 ราคาตลาด (ล้านบาท)	เกษตรกรรม	70,447 (5.5%)	836,077 (10.7%)
	อุตสาหกรรม	917,633 (72.2%)	3,488,038 (44.6%)
	บริการ	282,170 (22.3%)	3,492,359 (44.7%)
จำนวนประชากร ปี 51 (ล้านคน)	4.5	66.1	6.9

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สศช. และประมวลผลโดยสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สศช. 2551

อย่างไรก็ตาม บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน และโรงไฟฟ้า มีแนวโน้มที่จะมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถรองรับด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรอบ และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับของประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ จำเป็นต้องลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงาน

(2) ในระยะ 20 ปีข้างหน้า คาดว่าพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะยังคงเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แต่มีข้อจำกัดมากขึ้น และความได้เปรียบในการแข่งขันลดลง การขยายตัวของอุตสาหกรรมมีแนวโน้มขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ตอนใน เชื่อมสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและพื้นที่ชายแดนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะ 20 ปีข้างหน้า จะมีต้นทุนในการประกอบการและค่าใช้จ่ายในการดูแลรับผิดชอบต่อสังคมที่สูงขึ้น ทั้งค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน การขนส่ง และการลงทุนใช้เทคโนโลยีสะอาด และเทคโนโลยีเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ จะต้องเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดจากปัญหามลพิษ ความแออัดและไม่พอเพียงของโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน รวมทั้งความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน และที่สำคัญคือปัญหาการขาดแคลนน้ำและการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และประชาชนในพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับของประชาชน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม จำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมมลพิษ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพสูงสุด



4.5.2 พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

(1) พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้มีความพร้อมด้านโครงสร้าง

พื้นฐาน เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการลงทุนพัฒนาในพื้นที่ไว้แล้วระดับหนึ่ง ได้แก่ โครงข่ายถนน 4 ช่องจราจร ท่าอากาศยาน 11 แห่ง โรงไฟฟ้าและสายส่งเชื่อมโยงไทย – มาเลเซีย เส้นทางรถไฟ ระบบท่อน้ำและอ่างเก็บน้ำ รวมทั้งท่าก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ ประกอบกับ ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแผนการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ในพื้นที่เพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้ดึงดูดการลงทุนเข้าสู่พื้นที่ และเชื่อมโยงการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่สองฝั่งทะเลให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระยะต่อไป นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบ JDS (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for Border Areas) และ IMT-GT ซึ่งครอบคลุมทั้ง 14 จังหวัดภาคใต้ อีกทั้งมาเลเซียมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจตอนเหนือ (NCER: Northern Corridor Economic Region development program) และภาคตะวันออก (ECER: East Coast Economic Region development program) จะเป็นโอกาสให้ไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ และสร้างเสถียรภาพด้านความมั่นคงชายแดนร่วมกัน

(2) ในอนาคตภาคใต้จะมีบทบาทเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่

และเป็นประตูการค้า (Gateway) ที่สำคัญของประเทศเชื่อมสู่นานาชาติมากขึ้น ด้วยศักยภาพด้านที่ตั้งที่เปิดสู่ทะเลทั้งสองด้าน จึงมีโอกาสนในการเชื่อมการขนส่งทางทะเลกับพม่าและกัมพูชา รวมทั้งเชื่อมโยงกับอินเดียและประเทศในเอเชียได้ อีกทั้งความจำเป็นในการส่งออกและนำเข้าสินค้า

ทางทะเลกับนานาชาติจะมีเพิ่มขึ้น ประกอบกับปัญหาความแออัดของช่องแคบมะละกาในปัจจุบัน จะทำให้การพัฒนาพื้นที่ภาคใต้มีความเป็นไปได้สูง ที่จะพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางทะเลเชื่อมโยงสู่นานาชาติ เพื่อเปิดประตูเศรษฐกิจแห่งใหม่ของประเทศ

4.5.3 พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านที่ประเทศไทยเข้าร่วมในหลายกรอบความร่วมมือในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ GMS ACMECS BIMSTEC³¹ IMT-GT และ JDS ส่งผลให้การค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2550 ไทยมีมูลค่าการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน 368,062 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าปี พ.ศ. 2549 ที่มี 352,003 ล้านบาท โดยมูลค่าการค้าชายแดนระหว่างไทย-มาเลเซีย มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 66 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด ในระยะต่อไปจะยังคงเป็นโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนและชุมชนศูนย์กลางที่สำคัญในภูมิภาค ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการบริการท่องเที่ยว

(1) โอกาสการพัฒนาพื้นที่ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS และ ACMECS ได้แก่ พื้นที่ชายแดนภาคเหนือในแนวเส้นทางเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North South Economic Corridor) เชื่อมโยง สปป.ลาว สหภาพพม่า และจีนตอนใต้ รวมทั้งพื้นที่ชายแดนภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางในแนวเส้นทางเศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก (East West Economic Corridor) เชื่อมโยงสหภาพพม่า สปป.ลาว และเวียดนาม

(2) โอกาสการพัฒนาพื้นที่ภายใต้กรอบความร่วมมือ IMT-GT ได้แก่ พื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยเฉพาะพื้นที่สะเดา – ปาดังเบซาร์ และพื้นที่สามจังหวัดชายแดน นราธิวาส – ปัตตานี – ยะลา ที่มีโอกาสเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับพื้นที่ตอนเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมาเลเซียมากขึ้น

5. พลังงาน

5.1 สถานภาพการพัฒนาด้านพลังงาน

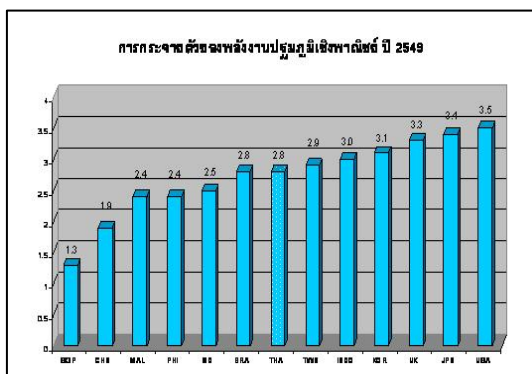
5.1.1 ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ค่าความเข้มข้นของการใช้พลังงานของประเทศไทย (Energy Intensity) อยู่ในเกณฑ์สูงและมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความเข้มข้นของการใช้พลังงานอยู่ในระดับต่ำกว่าและมีแนวโน้มลดลงหรือทรงตัว โดยที่ศักยภาพพลังงานภายในประเทศมีอยู่จำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศถึงร้อยละ 60 ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อความผันผวนของราคาพลังงานในตลาดโลก รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อเหตุการณ์ในต่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อ

³¹

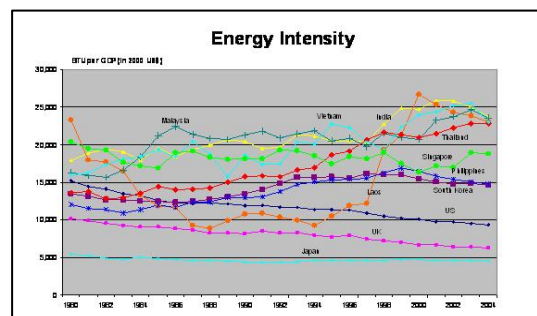
BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation

แหล่งพลังงานที่ประเทศไทยนำเข้า อีกทั้งไม่มีการกระจายตัวของการพึ่งพาพลังงาน โดยเฉพาะภาคการผลิตไฟฟ้าที่มีการใช้ก๊าซธรรมชาติและภาคขนส่งมีการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันในอัตราสูง และเมื่อพิจารณาจากดัชนีการกระจายตัวของพลังงาน (Energy diversity index) พบว่าดัชนีการกระจายตัวของพลังงานปรภูมิเชิงพาณิชย์ของประเทศไทยอยู่ที่ 2.8 ต่ำกว่าค่า Benchmark ซึ่งเท่ากับ 3 ทั้งนี้การผลิตไฟฟ้ามีส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติร้อยละ 66 ในปี 2550 และเพิ่มเป็นร้อยละ 70 เมื่อสิ้นแผนฯ 10 สำหรับภาคขนส่งมีการใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมถึงร้อยละ 95

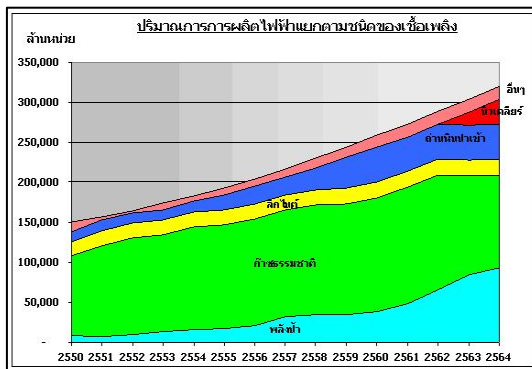
สำหรับแนวทางลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าและลดผลกระทบจากราคาน้ำมัน ประเทศไทยได้มีมาตรการส่งเสริมและพัฒนาพลังงานทดแทน รวมทั้ง การส่งเสริมการใช้พลังงานจากพืช โดยเริ่มมีการผลิตไบโอดีเซลตั้งแต่ปี 2543 และเริ่มมีการจำหน่ายแก๊สโซฮอล์ เมื่อปี 2544



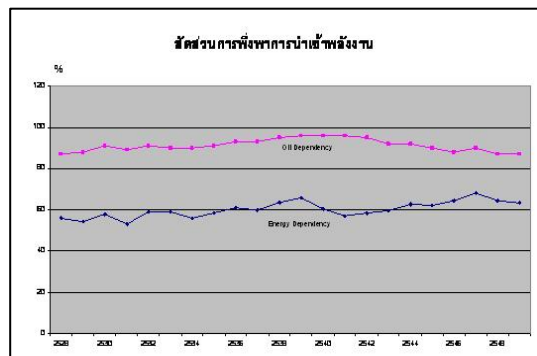
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน



ที่มา : Energy Information Administration



ที่มา : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

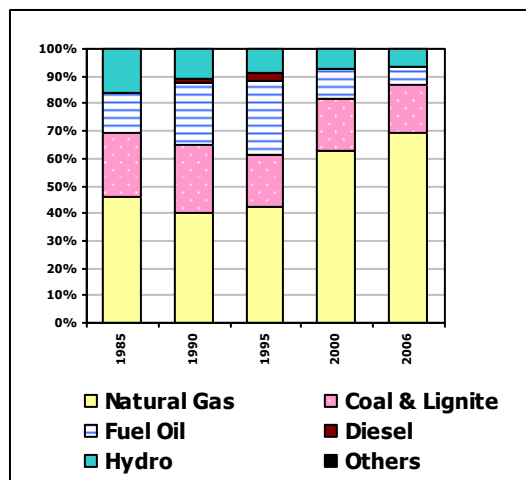
5.2 แนวโน้มการใช้พลังงาน จากการขยายตัวของการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต จะส่งผลให้ความต้องการการใช้พลังงานขยายตัวตามไปด้วย ซึ่งในส่วนของการใช้ไฟฟ้าประมาณว่ามีความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงร้อยละ 6 ในอีก 15 ปีข้างหน้า หรือเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,800 เมกะวัตต์ โดยการพัฒนาโรงไฟฟ้าและสายส่งจะมีต้นทุนหน่วยสุดท้าย (ไม่รวมค่าเชื้อเพลิง) ประมาณ 4,000 บาทต่อกิโลวัตต์ต่อปี ทั้งนี้ การผลิตไฟฟ้าในปี 2564 จะมีสัดส่วนการผลิตพลังงานแยกตามการใช้เชื้อเพลิง คือ จากพลังน้ำร้อยละ 29 ก๊าซธรรมชาติร้อยละ 36 ถ่านหินนำเข้าร้อยละ 14 นิวเคลียร์ร้อยละ 10 ลิกไนต์ร้อยละ 6 และที่เหลืออีกร้อยละ 5 เป็นการผลิตจากพลังงานทดแทนและซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายเล็กและมาเลเซีย

ความต้องการเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้าในอนาคต

	2554	2559	2564
ความต้องการใช้พลังไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์)	27,996	37,382	48,958
ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้า (ล้านหน่วย)	182,618	244,365	320,376
พลังงานที่ใช้			
ก๊าซธรรมชาติ (ล้านล้านลูกบาศก์ฟุตต่อปี)	0.90	0.92	0.78
ลิกไนต์ (ล้านตันต่อปี)	16.29	16.14	16.09
ถ่านหินนำเข้า (ล้านตันต่อปี)	4.05	12.51	14.35
ซื้อจาก สปป.ลาว (เมกะวัตต์)	1,857	5,814	14,504

ที่มา : แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

นอกจากการใช้เชื้อเพลิงประเภทฟอสซิลที่มีแนวโน้มปริมาณสำรองลดลงและราคาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว ประเทศไทยจึงเร่งการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ซึ่งจากการประเมินศักยภาพพลังงานหมุนเวียนของกระทรวงพลังงานพบว่า ประเทศไทยมีศักยภาพการผลิตพลังงานหมุนเวียนสำหรับการผลิตไฟฟ้าประมาณ 57,140 เมกะวัตต์ (จากแสงอาทิตย์ 50,000 เมกะวัตต์ พลังน้ำ 700 เมกะวัตต์ ลม 1,450 เมกะวัตต์ ชีวมวล 4,400 เมกะวัตต์ ก๊าซชีวภาพ 190 เมกะวัตต์ และขยะ 400 เมกะวัตต์) และสำหรับการผลิตพลังงานความร้อน 8,100 Ktoe (จากแสงอาทิตย์ 100 Ktoe ชีวมวล 7,400 Ktoe และก๊าซชีวภาพ 600 Ktoe) จึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาพลังงานทดแทน ใน 15 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2551-2565) คือ ให้มีการใช้พลังงานทดแทนในปี 2554 เท่ากับ 10.3% ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายโดยรวมของประเทศ เพิ่มขึ้นจากเป้าหมาย 8% ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์พัฒนาพลังงานทดแทนของกระทรวงพลังงาน และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และเป้าหมายการใช้พลังงานทดแทนในระยะยาว (สิ้นปี 2565) เท่ากับ 12.2% ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายโดยรวม โดยเป็นการผลิตพลังงานหมุนเวียนสำหรับการผลิตไฟฟ้าประมาณ 5,544 เมกะวัตต์ (จากแสงอาทิตย์ 500 เมกะวัตต์ พลังน้ำ 700 เมกะวัตต์ ลม 324 เมกะวัตต์ ชีวมวล 3,700 เมกะวัตต์ ก๊าซชีวภาพ 120 เมกะวัตต์ และขยะ 200 เมกะวัตต์) และสำหรับการผลิตพลังงานความร้อน 7,398 Ktoe (จากแสงอาทิตย์ 38 Ktoe ชีวมวล 6,860 Ktoe และก๊าซชีวภาพ 500 Ktoe) ทั้งนี้ ผลจากการดำเนินนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาเอทานอลและไบโอดีเซลในปัจจุบัน จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคการเกษตรและพื้นที่เพาะปลูก เนื่องจากจะทำให้ปริมาณความต้องการพืชพลังงานเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้ต้องมีการกำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับความต้องการในอนาคต เช่น การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก การพัฒนาสายพันธุ์เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

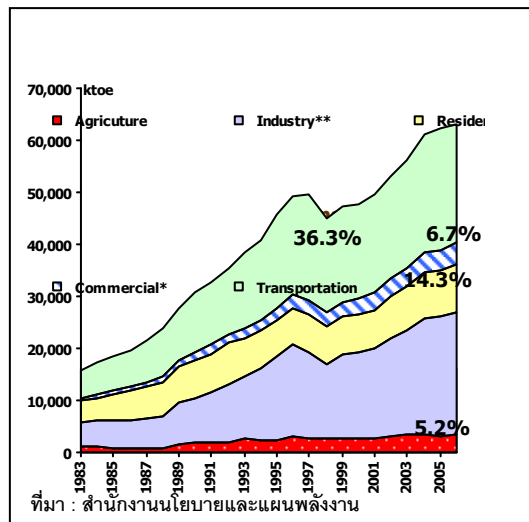
6. โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

6.1 สถานภาพโครงสร้างพื้นฐานไทยในปัจจุบัน

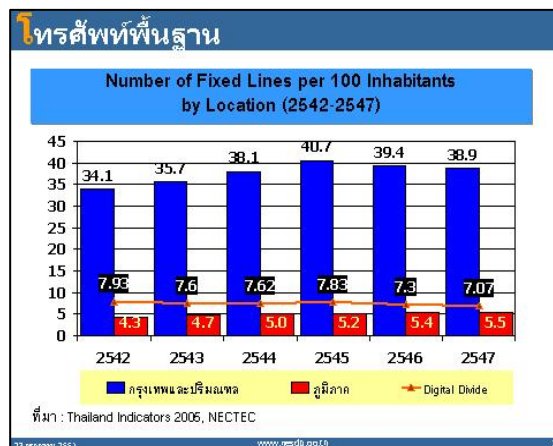
6.1.1 ช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง มูลค่าการลงทุนส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เป็นการลงทุนในสาขาขนส่ง (เฉลี่ยร้อยละ 40) และพลังงาน (เฉลี่ยร้อยละ 40) ที่เหลือเป็นการลงทุนในสาขาสื่อสาร (เฉลี่ยร้อยละ 13) และสาขาสถาปัตยกรรม (ร้อยละ 7) โดยเน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และเพิ่มสมรรถภาพภาคการผลิตและบริการ และเมื่อพิจารณาผลการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรายสาขา พบว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งในช่วงที่ผ่านมา มีการพัฒนาระบบถนนมากกว่าพัฒนาระบบราง อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2546 รัฐบาลเริ่มกำหนดนโยบายพัฒนาโลจิสติกส์ ทำให้เริ่มมีการลงทุนเชื่อมโยงการขนส่งทางน้ำ ทางบก และทางอากาศให้สามารถบริการได้ครบวงจรจากต้นทางถึงปลายทาง สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาขาพลังงาน โดยเฉพาะด้านไฟฟ้ามีความเหมาะสม กล่าวคือ ประเทศมีไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอรวมทั้งระบบผลิตและระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีคุณภาพดี รวมทั้งราคาค่าไฟฟ้าในประเทศอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาขาสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันสมัย เห็นได้จากการพัฒนาระบบโครงข่ายโทรคมนาคมสื่อสารความเร็วสูงที่เชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อย่างทั่วถึง ส่วนโครงสร้างพื้นฐานสาขาสถาปัตยกรรมก็ยังมีความต้องการพัฒนาโดยเฉพาะการให้บริการน้ำประปาในเขตภูมิภาคที่ไม่สามารถขยายบริการได้ครอบคลุมพื้นที่ ทั้งนี้ เพราะมีปัญหาขาดแคลนเงินลงทุน และโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยที่ส่วนใหญ่ถูกค่าโครงการไม่ผ่านการอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินของรัฐ

6.1.2 จากการจัดลำดับของ The Global Competitiveness Report 2006-2007 ระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานไทยโดยรวมอยู่ลำดับที่ 30 จาก 125 ประเทศ ซึ่งในภาพรวมประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการพื้นฐานด้านการขนส่ง สื่อสาร พลังงาน และสาขาสถาปัตยกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง โครงข่ายถนนของประเทศกว่าร้อยละ 90 เป็นผิวทางแข็งทำให้การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าสามารถดำเนินการได้ตลอดทั้งปี และการให้บริการไฟฟ้าที่สามารถให้บริการได้ครอบคลุมผู้ใช้บริการถึงร้อยละ 99.9 ของประชากรทั่วประเทศ

6.1.3 อย่างไรก็ตาม จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งที่ผ่านมา ส่งผลให้การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าของประเทศยังคงพึ่งพาการขนส่งทางถนนถึงร้อยละ 85 ของภาคการขนส่งรวม และต้นทุนโลจิสติกส์ยังอยู่ในระดับสูง ประมาณร้อยละ 19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ทำให้มีข้อจำกัดต้นทุนการขนส่งสินค้า และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน แม้ว่า ปัจจุบันสามารถผลิตพลังงานเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่ประเทศไทยยังคงพึ่งพาพลังงานจากก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนถึงร้อยละ 70 ของการใช้พลังงานทั้งหมด ทำให้เกิดความไม่สมดุลการใช้พลังงาน นอกจากนี้ การให้บริการในสาขาสถาปัตยกรรม โดยเฉพาะด้านน้ำประปา ยังมีหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับบริการ 14,600 หมู่บ้าน และระบบประปาที่ต้องปรับปรุงซ่อมแซม 15,000 หมู่บ้าน

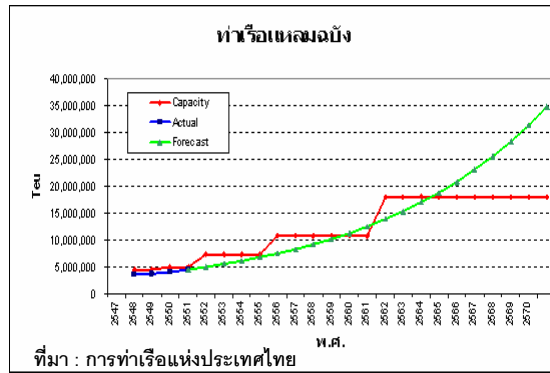


6.1.4 นอกจากนี้ ความแตกต่างในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐานระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท (Digital Divide) ยังมีความแตกต่างกันประมาณ 6.25 เท่า และจำนวนผู้ใช้บริการระบบอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยในปี 2550 มีจำนวน ประมาณ 8.04 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 12.86 ต่อประชากร 100 คน



6.2 แนวโน้มความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานในระยะ 20 ปี ข้างหน้า

6.2.1 การขนส่งทางทะเล จะเพิ่มขึ้นจาก 4.56 ล้าน TEUs ในปี 2550 เป็น 34.75 ล้าน TEUs ในปี 2570 คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาท่าเรือน้ำลึกเพิ่มในบริเวณใกล้เคียงในช่วง พ.ศ. 2564 รองรับปริมาณการขนส่งดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากปริมาณการขยายตัวการขนส่งสินค้าทางทะเลที่มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ประกอบกับความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ที่ตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในอนาคต ทั้งด้านฝั่งทะเลอันดามันได้แก่ ประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง อินเดีย และฝั่งแปซิฟิก ได้แก่ จีน ทำให้ต้องพิจารณาหาสถานที่สร้างท่าเรือน้ำลึกแห่งใหม่ ทั้งฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตกเพื่อรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าทางทะเลที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ



6.2.2 การขนส่งทางบก การเชื่อมโยงการขนส่งทางบกจะเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านโครงข่ายถนนและโครงข่ายรถไฟ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการด้านความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยการขนส่งทางถนนมีแผนพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) ในเส้นทางสายหลัก รวมระยะทาง 4,345 กม. รวมทั้งขยายทางหลวง 4 ช่องจราจรให้ครบถ้วนสมบูรณ์ในเส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค (East-West Economic Corridor, Eastern Seaboard Corridor, and East and West Southern Coast Corridor)



ส่วนการขนส่งทางราง มีแผนที่จะพัฒนารถไฟทางคู่ (Standard gauge) ระยะทาง 2,344 ก.ม. เพื่อให้เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงหลักในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ไปประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคและประเทศแถบฝั่งมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก รวมทั้งแผนพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงไปสู่ 4 เมืองหลัก ได้แก่ กรุงเทพฯ-ปาย-นครสวรรค์-นครราชสีมา-หัวหิน-พัทยา-และจันทบุรี เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง นอกจากนี้ ยังมีแผนพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยการก่อสร้างทางคู่ทั่วประเทศ (Long loop) ระยะทาง 4,346 กม. และปรับปรุงระบบราง (Track rehabilitation) ระยะทาง 4,346 กม.



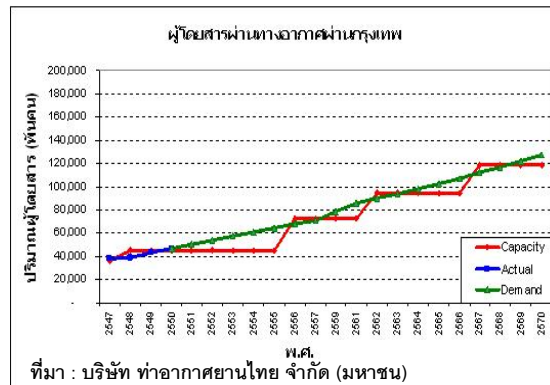
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

สำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะเน้นการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าให้เป็นโครงข่ายหลัก โดยมีรถโดยสารสาธารณะเป็นระบบขนส่งสนับสนุน (Feeder) เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมาใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น ประหยัดการใช้พลังงานเชื้อเพลิง และลดมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดแผนพัฒนาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนไว้ 9 สาย รวมระยะทาง 300 กม.



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

6.2.3 การขนส่งทางอากาศในช่วง 20 ปีข้างหน้า ปริมาณการขนส่งผู้โดยสารจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเตรียมการพัฒนาท่าอากาศยานหลักเพื่อรองรับปริมาณการขนส่งดังกล่าว ซึ่งตามแผนพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้กำหนดการพัฒนาเป็น 5 ระยะ และเมื่อมีการพัฒนาแล้วเสร็จตามแผน จะทำให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีขีดความสามารถรองรับผู้โดยสาร 119 ล้านคน/ปี และมีหลุมจอดอากาศยาน 228 ลำ โดยขีดความสามารถของทางวิ่ง 112 เที่ยวบิน/ชม.



6.2.4 เทคโนโลยีด้านการสื่อสารมีแนวโน้มที่จะพัฒนาอย่างก้าว

กระโดด โดยจะเกิดการควบรวมกัน (Convergence) ระหว่างการสื่อสารภาพและเสียง และโครงข่ายสื่อสารจะปรับเปลี่ยนจากเคเบิลไปสู่โครงข่ายสื่อสารไร้สายมากขึ้น ระบบอินเทอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูง (Broad Band Wi-Fi) จะได้รับการขยายการให้บริการครอบคลุมพื้นที่เมืองมากขึ้น นอกจากนี้ปริมาณความต้องการน้ำประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดขยะมูลฝอยจะเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากภาคเมืองขยายตัวมากขึ้น

ทั้งนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไป จะมีความซับซ้อน และมีความท้าทายในการดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมที่สามารถตอบสนองวิถีการดำเนินชีวิต (Life style) และพฤติกรรมการเดินทางส่วนบุคคล การตอบสนองการขยายตัวของความต้องการ (Demand) ด้านการขนส่ง การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และการกำหนดขนาดการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไป

6.2.5 แนวโน้มการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

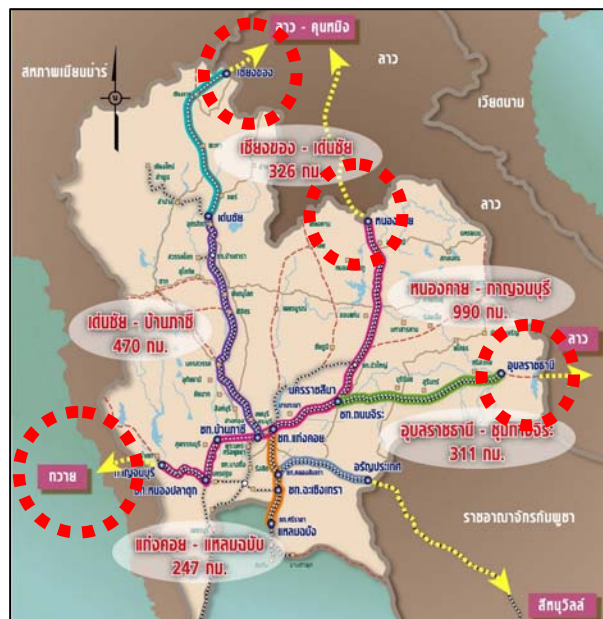
โครงการสำคัญด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาภายในประเทศในสาขาขนส่ง เช่น โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายสีแดง สายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย สายสีม่วง และสายสีเขียว โครงการขยายทางหลวงสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร ระยะที่ 2 และโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เช่น โครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำยม ห้วยหลวง ลำปาว และโครงการผันน้ำจากแม่น้ำกก-น่าน-อิง เป็นต้น

แนวโน้มการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ ปี 2552-2555

สาขาเศรษฐกิจ	2552	2553	2554	2555	รวม
Mass Transit	61,248	100,843	138,712	193,782	494,585
Airport Link	9,167	-	-	-	9,167
คมนาคม	63,833	126,734	141,001	61,885	393,453
- ขนส่งทางถนน	48,620	73,152	76,617	1,139	199,528
- ระบบราง	9,048	21,383	14,768	20,928	66,128
- ขนส่งทางอากาศ	3,158	26,502	44,282	39,818	113,760
- ขนส่งทางน้ำ	3,007	5,696	5,334	-	14,037
ทรัพยากรน้ำ	23,548	44,891	63,599	52,031	184,069
การศึกษา	38,089	43,134	42,910	-	124,133
สาธารณสุข	13,813	11,157	10,083	-	35,053
ที่อยู่อาศัย	30,897	28,701	21,478	-	81,076
พลังงาน	110,619	163,784	110,941	79,969	465,314
รวม	351,213	519,244	528,725	387,667	1,786,849

ที่มา : สศช.

สำหรับโครงการพัฒนาด้านการขนส่งเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น รฟท. อยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสมของการก่อสร้างทางรถไฟขนาดรางมาตรฐาน (Standard gauge) เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 4 เส้นทาง ได้แก่ **1) สายตะวันออกเฉียงเหนือ** จำนวน 2 เส้นทาง ได้แก่ จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปยังกาญจนบุรี เชื่อมโยงท่าเรือทวายในพม่า และเส้นทางชุมทางจิระ-อุบลราชธานี เชื่อมโยงกับประเทศ สปป.ลาว **2) สายเหนือ** (เชียงใหม่-เชียงราย-เด่นชัย-บ้านภาชี) เชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ และเวียดนาม และ **3) สายตะวันออก** แก่งคอย-แหลมฉบัง เชื่อมโยงเข้าสู่ท่าเรือแหลมฉบัง



4

วิสัยทัศน์ประเทศไทยในระยะ 20 ปี ข้างหน้า

1. ภาพอนาคตเศรษฐกิจไทย

ประเทศไทยมีบทบาทเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ทั้งในด้านการผลิตที่ใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี เชื่อมโยงไปสู่ธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ และศูนย์กลางการเชื่อมโยงด้านพลังงาน และการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค และพื้นที่ภายในประเทศให้มีบูรณาการเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท พื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ และพื้นที่ชายแดนภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน รวมทั้งการเอื้อให้ภาคเอกชนของไทยสามารถขยายฐานการผลิตเข้าสู่พื้นที่อนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ภาพของระบบเศรษฐกิจไทยที่พึงปรารถนาใน 20 ปีข้างหน้า สามารถแบ่งออกเป็นภาพในแต่ละส่วนตามการพัฒนาในแต่ละด้านเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1.1 ภาคการผลิต

ภาคการผลิตที่มีความเชื่อมโยงกันสูงระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยผ่านการเชื่อมโยงในรูปห่วงโซาการผลิต และการรวมตัวในลักษณะของคลัสเตอร์ โดยที่ภาคเกษตรยังคงเป็นฐานของการผลิตที่สำคัญที่จะเชื่อมโยงในการสร้างมูลค่าในภาคอุตสาหกรรมและบริการ นอกจากนี้ มีการปรับฐานการผลิตโดยเฉพาะอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการในสัดส่วนที่สูงขึ้น และเป็นฐานด้านการค้า (Trading base) และฐานการลงทุนของภูมิภาค

1.2 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

ประเทศไทยจะต้องมีบทบาทนำด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคในรูปแบบพันธมิตรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาค โดยสร้างบทบาทนำผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และความช่วยเหลือเชิงวิชาการ ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรม อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนของไทยลงทุนในธุรกิจสื่อสาร พลังงาน และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง เพื่อขยายฐานการลงทุนของไทยไปยังประเทศในอนุภูมิภาค

1.3 เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ

พื้นที่เศรษฐกิจของประเทศไทย ได้รับการพัฒนาให้เป็นฐานในการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ มีความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ และความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย รวมทั้งมีความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท พื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ และพื้นที่ชายแดนอย่างบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน

1.4 พลังงาน

มีความมั่นคงด้านแหล่งพลังงาน โดยพัฒนาและใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานในพื้นที่ทับซ้อนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทางเลือกอย่างมีเอกภาพ ตลอดจนการมีโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งมวลชน และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy intensity) อยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ตลอดจน

1.5 โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

มีเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยง มีคุณภาพ และเพียงพอต่อการตอบสนองการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการให้มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ โดยมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างผลิตภาพการผลิต ตลอดจนเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการด้านอุปสงค์และอุปทานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในภาคการขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2. ประเด็นยุทธศาสตร์

2.1 ภาคการผลิต

2.1.1 เร่งรัดปรับปรุงผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้น โดยใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี ภูมิปัญญาไทย ทักษะความชำนาญของแรงงาน/ผู้ประกอบการ และวิทยาการจัดการอย่างเหมาะสม รวมทั้งพัฒนาการผลิตภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการให้มีการประหยัดพลังงาน และใช้พลังงานทดแทนให้มากขึ้น

2.1.2 สร้างมูลค่าเพิ่มในภาคการผลิตบนพื้นฐานองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าตอบสนองต่อความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศได้อย่างมีพลวัต และสามารถเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของความหลากหลายทางชีวภาพ และการมีภาคเกษตรที่มีพื้นฐานที่ดี ให้สามารถสร้างมูลค่าต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ

2.1.3 สนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ โดยเน้นการอยู่ร่วมกับชุมชนได้ ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เหมาะสม ที่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.4 สนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการลงทุน โดยใช้ช่องทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาคในการเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายการผลิตการลงทุน และการทำให้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และได้รับประโยชน์ร่วมกัน

2.1.5 พัฒนาภาคบริการใหม่ ๆ ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวให้สามารถเป็นแหล่งรายได้ของประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสาขาบริการใหม่ ๆ (เช่น ธุรกิจบริการสุขภาพ ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้า การศึกษานานาชาติ เป็นต้น) ที่สามารถสร้างรายได้ สร้างงาน และอาชีพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่องให้สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้อย่างยั่งยืน มีแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับการฟื้นฟู บูรณะ มีบริการที่เกี่ยวข้องที่มีคุณภาพ มาตรฐาน และมีความปลอดภัย

2.1.6 พัฒนา ปรับปรุง และแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้เอื้อต่อการพัฒนาภาคการผลิตของประเทศ และมีการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต และกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาคการผลิตกับชุมชน และประชาชน

2.1.7 พัฒนาแรงงานใหม่ให้มีความพร้อมที่จะเข้าสู่ภาคการผลิต และพัฒนาแรงงานที่อยู่ในตลาดแล้วให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีพลวัตสูง ให้มีทักษะความชำนาญที่สอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างการผลิต พร้อมทั้งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคผู้ประกอบการกับมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยและพัฒนา ในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น สหกิจศึกษา เพื่อผนึกกำลังในการพัฒนาแรงงานให้ตรงกับความต้องการของภาคการผลิต อีกทั้งยังนำผลงานวิจัยและพัฒนาไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

2.1.8 การเตรียมพื้นที่รองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม การค้า และการลงทุนในพื้นที่ที่มีศักยภาพของประเทศ ทั้งในส่วนระบบโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ พลังงาน และแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต

2.2 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

2.2.1 ดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับประเทศคู่ค้าในภูมิภาคอื่นๆ

2.2.2 สร้างความร่วมมือพันธมิตรเพื่อการพัฒนาผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น โดยการให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในอนุภูมิภาค เช่น การพัฒนาท่าเรือทวายในสหภาพพม่า การพัฒนา

พลังงาน การผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้าน และการพัฒนาโครงข่ายขนส่งในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเปิดพื้นที่การพัฒนา ที่จะสร้างโอกาสในการลงทุนของประเทศไทยควรควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้ภาครัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย บมจ. ปตท. และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมทั้งภาคเอกชนเข้าไปลงทุนในธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างรายได้ และยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

2.2.3 ดำเนินการเจรจาด้านความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชนของไทยในการขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และกำหนดมาตรการภาษี มาตรการส่งเสริมการลงทุน การปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะด้าน เพื่อสนับสนุนด้านการเงินสำหรับภาคเอกชนที่ต้องการขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

2.2.4 ส่งเสริมความร่วมมือด้านสังคม และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมกับประเทศในอนุภูมิภาค เพื่อสร้างความคุ้นเคย และเผยแพร่วัฒนธรรมไทยไปยังประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องในประเทศต่างๆ

2.3 เมือง ชนบท และพื้นที่เศรษฐกิจ

2.3.1 การเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล เพื่อการกระจายโอกาสการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ให้ทัดเทียมและทั่วถึง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งในชนบทและเมือง รวมถึงการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการแข่งขันและความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจโดยรวม โดยบทบาทของชนบทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ขณะที่เมืองช่วยสนับสนุนในการเป็นแหล่งตลาดและการบริโภค รวมทั้งแหล่งจ้างงานที่ส่งต่อความเจริญสู่พื้นที่ชนบท โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ดังนี้

1) สร้างเครือข่ายชนบท-เมืองเพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกระบวนการผลิตเพื่อการบริโภคและการตลาด

2) สร้างความเชื่อมโยงการบริหารจัดการระหว่างเมืองและชนบทที่ชัดเจน โดยสร้างเครือข่ายการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงเมืองและชนบท เพื่อให้เกิดการผลิตที่เน้นคุณภาพและความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ในลักษณะการผลิตปริมาณมาก แต่สามารถสร้างรูปแบบเฉพาะสำหรับลูกค้า (Mass Customization)

3) สนับสนุนการรับช่วงและเชื่อมโยงการผลิตระหว่างวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธุรกิจขนาดใหญ่ในเขตชนบทและเมืองอย่างเป็นระบบ เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน โดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในพื้นที่มีบทบาทร่วมกัน ในการเตรียมความพร้อมของคนและระบบเพื่อพัฒนาทักษะและเทคโนโลยีการผลิตสินค้าพื้นบ้าน ตลอดจนรณรงค์การสร้างคุณค่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การสร้างตราสินค้าให้กับสินค้าของท้องถิ่น

4) จัดระเบียบการพัฒนาและการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองรอบนอกเขตเทศบาล (Peri-urban) เพื่อกำกับการพัฒนามีให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน จัดโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนา และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ภายใต้การจัดการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคีการพัฒนา ตลอดจนร่วมกันวางแผน – ผลักดันแผนสู่การปฏิบัติ และกำกับดูแลการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและสอดคล้องกับระบบนิเวศ

2.3.2 ปรับระบบการพัฒนาพื้นที่และชุมชนโดยใช้สองแนวทางคู่ขนาน

1) พัฒนารุงเทพและปริมณฑลเป็นภาคมหานคร (Urban region) ที่ขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based economy) โดยเน้นธุรกิจและการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง การออกแบบ บริการธุรกิจ (Business Services) รูปแบบต่างๆ เป็นตัวดึงดูดความมั่งคั่งและการสร้างงาน ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของกลุ่มเมืองในภูมิภาค ภายใต้ศักยภาพ กิจกรรมเศรษฐกิจและบทบาทของแต่ละกลุ่มจังหวัด

2) พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควบคู่กับนโยบายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคให้มีความเจริญใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาจะเน้นการพัฒนากลุ่มจังหวัดในลักษณะที่สมบูรณ์ในตนเอง ภายใต้ศักยภาพและเศรษฐกิจของพื้นที่ และความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ภาครัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาระดับกลุ่มจังหวัดในด้าน การศึกษา ระบบการวิจัยและพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ บริการสุขภาพ รวมทั้งโครงข่ายการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดระบบองค์กรและเงินทุนเพื่อการพัฒนา กลุ่มจังหวัด

2.3.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างยั่งยืน

1) เน้นการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (Compact city) ด้วยการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ ทั้งระบบรถไฟฟ้า รถไฟฟ้า รถเมล์ ทางจักรยานและทางเท้า ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด เพิ่มพื้นที่สีเขียว และจัดการขยะชุมชนตั้งแต่ต้นทาง ส่งเสริมให้จัดการขยะและน้ำเสียแบบชีวภาพ ลดการใช้ทรัพยากรและลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนการทำสวนเกษตรในเขตเมือง (Urban Farming)

2) สนับสนุนการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มิใช่เพียงท้องถิ่นหรือภาครัฐเท่านั้น ควรครอบคลุมตั้งแต่ครัวเรือน-ชุมชน-องค์กรพัฒนาเอกชน-เอกชน-ท้องถิ่น-รัฐบาล เพื่อสร้างความยั่งยืนของการพัฒนา

2.3.4 กำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) สำหรับพื้นที่เกษตร พื้นที่เมือง พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ / พื้นที่คุ้มครอง ตามศักยภาพและความเหมาะสม

- 1) จัด Zoning และควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามศักยภาพ และข้อจำกัดสำหรับพื้นที่เกษตร พื้นที่เมือง พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ / พื้นที่คุ้มครอง จัดระบบเฝ้าระวังและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วม
- 2) บูรณาการองค์กรและกลไกการบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในมิติการเกษตร-สิ่งแวดล้อม-การพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรมให้เป็นระบบและเครือข่ายที่เชื่อมโยงกัน มีนโยบายและมาตรการในทิศทางเดียวกัน เพื่อสร้างความยั่งยืน
- 3) เพิ่มประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและความปลอดภัย ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 4) จัดองค์กร กลไก แผนงานและเงินทุนแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งแบบบูรณาการ
- 5) ควบคุมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในนิคม/เขต/สวนอุตสาหกรรม มิให้ตั้งกระจัดกระจาย เพื่อประสิทธิภาพในการจัดโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนและการควบคุมมลพิษ

2.3.5 การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ความเหมาะสมของตำแหน่งที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ของไทยในระดับภูมิภาค ทำให้มีความต้องการพื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่ โดยมีมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสม ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อย่างต่อเนื่อง
 - (1) พัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัยเป็นสากล โดยจัดการให้อุตสาหกรรมใช้ระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัยได้มาตรฐานสากลและควบคุมมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน
 - (2) เพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระยะต่อไป รวมทั้งใช้ระบบรางมากขึ้น เพื่อลดปัญหาการจราจรและประหยัดต้นทุนด้านพลังงาน/การขนส่ง โดยเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่ง การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal transport) และเครือข่ายโลจิสติกส์

(3) **กำหนดเขต (Zoning) และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ** ใช้มาตรการทางผังเมืองเพื่อลดความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดินระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนและอุตสาหกรรมไม่ให้นุกรุกพื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์และพื้นที่ต้นน้ำ

(4) **สนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา** เพื่อสร้างการยอมรับ ลดความขัดแย้ง และเกิดการพัฒนาที่มีประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

2) **พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้**

(1) **ใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์พัฒนาระบบขนส่งทางทะเลเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคอื่นของโลก** เพื่อขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคใต้ และนำประเทศเข้าสู่เส้นทางเดินเรือของโลก โดยพัฒนาท่าเรือที่ฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย ระบบขนส่งพาดผ่านพื้นที่ภาคใต้เชื่อมโยงท่าเรือทั้งสองฝั่งและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับท่าเรือ พัฒนาการขนส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางผ่านภาคใต้ไปยังตะวันออกไกล และพัฒนาให้ภาคใต้เป็นแหล่งพลังงานสำรองในภูมิภาคอาเซียน

(2) **สร้างความหลากหลายของการท่องเที่ยวและยกระดับคุณภาพการให้บริการ** เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจบริการอย่างต่อเนื่อง โดยผสมผสานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้านการท่องเที่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล สร้างเครือข่ายวิสาหกิจ (Clusters) พื้นที่ท่องเที่ยว ผลិតบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพที่สามารถให้บริการในระดับนานาชาติ และสร้างภาพลักษณ์แหล่งท่องเที่ยวปลอดภัยในระดับสากล

(3) **สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ** เพื่อนำข้อได้เปรียบของแต่ละประเทศมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งลงทุนร่วมกับประเทศในภูมิภาคอื่นเพื่อให้สามารถผลักดันโครงการที่เกี่ยวข้องในระดับนานาชาติเกิดขึ้นได้ โดยอาศัยกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีอยู่เป็นเวทีสร้างความเข้มแข็งของความร่วมมือ

(4) **บริหารจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน** เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์ และเพื่อแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการอนุรักษ์ ประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและศึกษาความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยว สนับสนุนการใช้มาตรการที่ผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายค่าความเสียหาย และส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กับเยาวชนในทุกระดับการศึกษา

3) **การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน** สร้างโอกาสจากการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในบริเวณพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ดังนี้

(1) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในสาขาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพบนพื้นฐานการประสานประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มอนุภูมิภาค โดยจัดทำแผนพัฒนาร่วมกัน และกำหนดบทบาทในกระบวนการผลิตตามศักยภาพที่เด่นชัดของแต่ละประเทศ

(2) จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2.1) สนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ อาทิ เขตเศรษฐกิจพิเศษใน จังหวัดเชียงราย และ จังหวัดตาก เพื่อเป็นแหล่งลงทุนใหม่ที่นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสร้างโอกาสเชื่อมโยงฐานเศรษฐกิจชุมชนสู่ตลาดระดับภาคและระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการเชื่อมโยงทางสังคมและวัฒนธรรมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2.2) พัฒนาฐานการผลิตบริเวณชายแดนและการย้ายถิ่นไปสู่เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ไทยเสียเปรียบเมื่อตั้งในพื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งจะช่วยตอบสนองการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและสนับสนุนการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

2.4 พลังงาน

2.4.1 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาให้ภาคการผลิตต่างๆ พัฒนาไปในทิศทางที่ส่งผลให้เกิดการลดใช้พลังงาน โดยเฉพาะน้ำมัน เช่น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ระบบโลจิสติกส์ การพัฒนาอุปกรณ์ เครื่องจักร และยานยนต์ประหยัดพลังงาน การวางผังเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญต่อเป้าหมายด้านความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ให้อยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากการปรับโครงสร้างการขนส่ง โดยใช้ระบบรางเพิ่มมากขึ้น ร่วมกับการวางผังเมืองและการพัฒนาระบบสื่อสารเพื่อลดการพึ่งพาน้ำมัน ลดปัญหามลพิษในเขตเมือง และลดปัญหาการจราจร รวมทั้งภาคขนส่ง อุตสาหกรรม ธุรกิจ และครัวเรือน ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจากเทคโนโลยี การออกแบบอาคาร และจากจิตสำนึกร่วมกันในการที่จะอนุรักษ์พลังงาน

2.4.2 จัดหาพลังงาน ให้เกิดความมั่นคง พอเพียงและทั่วถึง โดยเน้นการพัฒนาภายในประเทศ เพื่อลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ สนับสนุนส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน และศึกษาวิจัยพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ ภายใต้การคำนึงและให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และบริหารจัดการพลังงาน มีการแข่งขันในธุรกิจพลังงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยมีระบบกำกับดูแลการประกอบกิจการที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้สัตยาบันไว้กับมิตรประเทศ ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้

1) มีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างเต็มศักยภาพทุกรูปแบบ ทั้งจากชีวมวลและชีวภาพพลังน้ำ พลังลม และพลังงานแสงอาทิตย์ โดยใช้เทคโนโลยีที่พัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและประเทศ ภายใต้ต้นทุนที่ไม่สูงกว่าพลังงานจากฟอสซิลมากเกินไป

2) มีการพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่จากพลังงานแหล่งใหม่ เพื่อเพิ่มการกระจายตัวของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า และทำให้ต้นทุนไฟฟ้าเฉลี่ยโดยรวมของระบบลดลง ภายใต้การวางแผนและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน

3) ใช้ประโยชน์แหล่งพลังงานในพื้นที่ทับซ้อนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความมั่นคงด้านแหล่งพลังงาน ทำให้ประเทศไทยมีปริมาณสำรองพลังงานเพียงพอต่อความต้องการใช้ในประเทศ เป็นระยะเวลา 50 ปี

2.4.3 พัฒนาพืชพลังงานอย่างสมดุล ทั้งทางด้านปริมาณอาหาร ราคา สิ่งแวดล้อม ภายใต้การพัฒนาผลผลิตต่อไร่ โดยใช้ภูมิปัญญาและเทคโนโลยีท้องถิ่นเป็นหลัก

2.5 โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

2.5.1 พัฒนาระบบโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานสาขาขนส่ง พลังงาน และสื่อสารโทรคมนาคม ให้สามารถให้บริการเชื่อมโยงในกลุ่มอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างคุ้มค่า ลดข้อจำกัดด้านทรัพยากร กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และส่งผลให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มอนุภูมิภาค

2.5.2 พัฒนาระบบระบบขนส่งมวลชน และการขนส่งทางราง รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการเดินทางและการขนส่งสินค้าไปสู่การเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ และการขนส่งสินค้าในรูปแบบ Multimodal เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และลดต้นทุนโลจิสติกส์ในภาพรวม

2.5.3 พัฒนาการขนส่งทางบกทั้งระบบรางและระบบถนนให้เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงหลักระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค (Regional Connectivity) พร้อมทั้งพัฒนาท่าเรือหลักระหว่างประเทศให้มีคุณภาพการให้บริการระดับสากลทั้งฝั่งทะเลอันดามันและฝั่งอ่าวไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และบริการระหว่างประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค ซึ่งจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคมากขึ้น

2.5.4 พัฒนาท่าอากาศยาน ให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค โดยการพัฒนาขีดความสามารถด้านกายภาพ และระบบสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับการขยายตัวของปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีน อินเดีย และกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง

2.5.5 พัฒนาอุตสาหกรรมการบิน โดยสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการเส้นทางบิน และการพัฒนาฝูงบินที่ใช้วัสดุประกอบน้ำหนักเบา ประหยัดเชื้อเพลิง ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และมลพิษทางเสียง เพื่อรองรับเงื่อนไขและมาตรการผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษและเสียง ในขณะเดียวกันก็รักษาและเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด

2.5.6 ศึกษา วิจัยความเป็นไปได้ตลอดจนการเตรียมความพร้อมในกรณีที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาโรงงานผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ เพื่อลดข้อจำกัดด้านทรัพยากรและต้นทุนเชื้อเพลิง ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยี

2.5.7 พัฒนารูปแบบและกลไกสนับสนุนทางการเงินและการลงทุน สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure financing) โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน (Public Private Partnership) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชน (People Participation) เพื่อให้เกิดการยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

2.5.8 ปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และมีการกำกับดูแลการให้บริการ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ที่สอดคล้องกับเงื่อนไข กฎกติกาด้านการค้าและการลงทุนที่กำหนดโดยการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถขยายการให้บริการไปยังกลุ่มอนุภูมิภาค รวมทั้ง สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันภาคการผลิตและบริการในเวทีโลกได้

2.5.9 ศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไปมีความทันสมัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่นำระบบโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคมไร้สายมาให้บริการครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มาสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและนวัตกรรมล้ำสมัยให้กับภาคการผลิตและบริการ

ภาคผนวก

สรุปผลการประชุมร่วมกับภาคเอกชน
เรื่อง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก
วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม 2551 เวลา 09.30-12.30 น.
ณ ห้องประชุมสิปปนนท์ เกตุทัต อาคาร 4 ชั้น 1 สศช.

1. ความเป็นมา

1.1 ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดให้มีการประชุมประจำปี 2551 เรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 ในวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2551 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี ในการนี้ สศช. ได้มีกระบวนการทำงานอย่างเป็นขั้นตอนในการระดมความคิดเห็นเพื่อจัดทำเอกสารสำหรับการประชุมประจำปี และขั้นตอนที่สำคัญ เช่น จัดให้มีการประชุมระดมความคิดเห็นศิษย์เก่า สศช. ในวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2551 และ จัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการ สศช. และ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) และคณะที่ปรึกษา ในวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2551 ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะจากการประชุมทั้งสองครั้ง คือ เห็นควรให้มีการประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับภาคเอกชน เพื่อจะได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะมาประมวลและใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงเอกสารเรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 สำหรับการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. ต่อไป

1.2 สำหรับการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. จะประกอบด้วยการนำเสนอเอกสารวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 ครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ หัวข้อเรื่องด้านเศรษฐกิจ คือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก ดังนั้น ในการประชุมวันนี้จึงได้นำเสนอร่างเอกสารฯ ด้านเศรษฐกิจเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน

2. การนำเสนอร่างเอกสารวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 เรื่อง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก

2.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยใน 20 ปีข้างหน้า

2.1.1 จากการประมาณการเบื้องต้น เศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2551 - 2570 มีแนวโน้มที่จะขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.73 ต่อปี และมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันเล็กน้อย โดยคาดว่าสาขา

เกษตรจะมีสัดส่วนเล็กลงและถูกแทนที่ด้วยสาขาอุตสาหกรรมและบริการ อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักจะอยู่ที่แนวทางที่จะเชื่อมกิจกรรมการผลิตของทั้งสามสาขาการผลิต เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มโดยควบคุมผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

2.1.2 แนวโน้มที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยประการหนึ่ง คือ การมุ่งให้ขนาดเศรษฐกิจไทยจะต้องมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติมากกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (หรือ $GNP > GDP$ ปัจจุบันไทยมีมูลค่า GNP น้อยกว่า GDP เนื่องจากผลประโยชน์ได้ถูกส่งออกไปต่างประเทศ) ซึ่งประเด็นความสำคัญอยู่ที่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ให้เชื่อมกับโลกและรุกออกไปสู่ภายนอกให้มากขึ้น

2.1.3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างกว้างขวาง อาทิ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและระหว่างในสาขาการผลิตในประเทศ การเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อรองรับภาระที่มากขึ้นของคนวัยทำงาน ความต้องการแรงงานที่มีทักษะ ความชำนาญ และการตั้งถิ่นฐานถาวรของลูกหลานแรงงานต่างชาติ เป็นต้น

2.2 สภาพเศรษฐกิจที่พึงปรารถนา

2.2.1 การเป็นฐานการผลิต การค้า การลงทุนที่เชื่อมโยงไปสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์และนวัตกรรม โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ เช่น การเพิ่มผลิตภาพการผลิตและการสร้างมูลค่าเพิ่มบนพื้นฐานองค์ความรู้ และนวัตกรรม การสนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สร้างความเชื่อมโยงไปยังอุตสาหกรรมและบริการต่อเนื่อง การพัฒนาภาคบริการ การเตรียมแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต ตลอดจนการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ และการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและกฎ ระเบียบข้อบังคับที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจและลงทุน เป็นต้น

2.2.2 การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานโดยให้ความสำคัญทั้งในด้านการจัดหาแหล่งพลังงานและเน้นการจัดการด้านอุปสงค์ โดยเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติในภูมิภาคอาเซียน การพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่จากพลังงานใหม่ การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน และการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน

2.2.3 ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรทุกกลุ่มและสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของทุกภาคส่วน การใช้พลังงานในภาคการขนส่งมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ส่งเสริม

การเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน และการผลิต รวมทั้งเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 การพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบทให้เชื่อมโยงทั้งในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค รวมทั้งให้เชื่อมโยงเข้ากับการพัฒนาของทั้งสองพื้นที่ในประเทศอย่างเกื้อกูล นอกจากนี้ ให้ความสำคัญต่อการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อการพัฒนา โดยคำนึงถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามศักยภาพ

2.2.5 การพัฒนาไปสู่สหภาพในภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นหุ้นส่วนให้มากขึ้น เน้นการสร้างความร่วมมือที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้ลดความแตกต่างของระดับการพัฒนาของประเทศโดยเฉพาะในอนุภูมิภาค

2.3 ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์

ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญในลำดับต้นต่อการก้าวไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งปรารถนานั้น ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

2.3.1 เศรษฐกิจมหภาค การเงิน และการคลัง ให้ความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเงิน การพัฒนาสถาบันการเงินและตลาดเงิน และการคลังเพื่อสังคม

2.3.2 ภาคการผลิต ให้ความสำคัญต่อการยกระดับผลิตภาพและประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ พัฒนาระบบพื้นฐานของความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรระหว่างการผลิตอาหารกับพลังงาน

2.3.3 ปัจจัยสนับสนุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ให้มีต้นทุนต่ำ ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้บริการอย่างทั่วถึง ครอบคลุม และเชื่อมโยงทั้งในมิติหลายรูปแบบ (Multimodal) และเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคทั้งด้านกายภาพและการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ทั้งนี้ เน้นการบริหารจัดการอุปสงค์และอุปทานของโครงสร้างพื้นฐาน และพลังงานอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกัน การพัฒนาพื้นที่และเมืองต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

2.3.4 ด้านสังคม ให้ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีมิติเชื่อมโยงกับพัฒนาสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงาน และผู้สูงอายุ รวมทั้งผู้พิการ เพื่อให้มีการพัฒนาทักษะความชำนาญอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

3. ความเห็นที่ประชุม

ที่ประชุมมีความเห็นต่อร่างเอกสารวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 เรื่องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.1 ภาพรวม

3.1.1 วิสัยทัศน์ของคนในแต่ละช่วงวัยมีความแตกต่างกัน สำหรับการกำหนดวิสัยทัศน์ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า จำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจถึงปัจจัยและผลกระทบจากของแนวโน้มของโลกและปัจจัยภายในต่างๆ ภายใต้สถานะของประเทศซึ่งเป็นผู้กำหนดหรือผู้ถูกกำหนด (หรือได้รับผลกระทบ) จากแนวโน้มดังกล่าว และประเทศไทยจะสามารถวางสถานะประเทศภายใต้วิสัยทัศน์ที่เหมาะสมและสอดคล้องได้อย่างไร

3.1.2 ควรให้ภาพของการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศให้ชัดเจนระหว่างการผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) กับความสุขมวลรวมประชาชาติ (Green National Happiness: GNH) รวมทั้งกำหนดเป้าหมายทั้งระยะกลางและระยะยาว

3.2 การพัฒนาคนและการศึกษาให้เป็นฐานของการพัฒนาประเทศ เงื่อนไขสำคัญลำดับแรกของการพัฒนาประเทศให้มีความสำเร็จ คือการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ทั้งด้านจริยธรรม สุขภาพ มีการศึกษาที่ดี และเป็นคนดีของสังคม ซึ่งจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนา โดยมีประเด็นความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

3.2.1 พัฒนาคน/แรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความต้องการของภาคการผลิต โดยมีแผนการผลิตคนที่มีคุณภาพ เช่น พัฒนาทักษะความชำนาญในภาษาต่างประเทศอื่นๆ เพิ่มเติมจากภาษาอังกฤษ แกะไขการขาดแคลนแรงงานในระดับอาชีวศึกษา

3.2.2 พัฒนาคูณภาพคนและการศึกษาต้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษา และการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา แต่ต้องครอบคลุมถึงสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาและการสร้างแรงจูงใจให้กับครู

3.2.3 ปฏิรูประบบการศึกษาโดยสอดคล้องกับการปลูกจิตสำนึกเพื่อชุมชน เปลี่ยนวิธีการสอนจากการที่ครูเป็นผู้สอนไปสู่การกระตุ้นให้เด็กนักเรียนรู้จักคิดมากขึ้น รวมทั้งการลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้เครื่องแบบนักเรียน หรือการปรับเปลี่ยนเวลาเรียนให้เหลือเพียงครึ่งวันเพื่อให้เด็กกลับไปช่วยงานของครอบครัว

3.3 แนวโน้มปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เห็นควรให้มีการวิเคราะห์เพิ่มเติมในเชิงพลวัต โดยพิจารณาถึงการปรับตัวของประเทศคู่แข่งของไทยทั้งในระดับโลก และภูมิภาค/อนุภูมิภาคที่มีต่อแนวโน้มปัจจัยฯ ต่างๆ ซึ่งได้มีผลกระทบต่อทิศทางการ

ปรับตัวของประเทศไทยด้วย เช่น การใช้ Game Theory วิเคราะห์การเคลื่อนไหว การตอบโต้จากประเทศคู่แข่ง และคาดการณ์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น จะมีส่วนช่วยในการ กำหนดวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้

นอกจากนี้ การคาดการณ์แนวโน้มฯ ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดวิสัยทัศน์ที่แม่นยำด้วย โดยเฉพาะใน ด้านพฤติกรรมกรรมการบริโภคสินค้าอุปโภคและการบริโภคของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งในเชิงปริมาณ ประเภทและวิธีการบริโภค ทั้งนี้ ที่ประชุมมีความเห็นเพิ่มเติมต่อ แนวโน้มปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนี้

- 3.3.1 ภาวะโลกร้อน** ควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับผลกระทบของภาวะ โลกร้อนทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อภาคการเกษตรไทย เช่น ปริมาณ น้ำฝนที่คาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นมีผลต่อการผลิตภาคเกษตรไทยอย่างไร นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตเกษตร (ผลผลิตต่อไร่) โดย ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง นอกจากนี้ เห็น ควรสนับสนุนการลดการใช้กระดาษเพื่อลดต้นทุน และบรรเทาผลกระทบจาก ภาวะโลกร้อนจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาสู่ การใช้บริการทางอินเทอร์เน็ตหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้น
- 3.3.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ** ควรเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งด้านแรงงาน อาชีพ และสินค้าและบริการ รวมทั้งกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่ม ผู้สูงอายุ
- 3.3.3 เทคโนโลยี** เทคโนโลยีสารสนเทศถือเป็นเทคโนโลยีสำคัญที่เป็นตัวนำภาพ การพัฒนาในอนาคต จึงควรให้ความสำคัญของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการเข้าไปสนับสนุนในทุกภาคส่วนเพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขัน เช่น การเรียนการสอนแบบ E-Learning เป็นต้น

3.4 ภาคการผลิต

- 3.4.1** ให้ความสำคัญกับวิจัยและพัฒนา และพัฒนาคนที่มีทักษะความชำนาญ ให้ เป็นฐานการพัฒนาและกำหนดทิศทางการพัฒนาภาคการผลิต เช่น ภาค บริการมีจุดขายสำคัญ คือ ธรรมชาติแต่ยังจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพคนใน ธุรกิจบริการ อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาภาคเกษตรยังมีโอกาสที่จะกำหนด ทิศทางการพัฒนาได้เอง ในการนี้ จำเป็นต้องทำอย่างจริงจังไม่เพียงเฉพาะให้ ความสำคัญต่อการแบ่งพื้นที่สำหรับการผลิตพืชเพื่ออาหารและพืชเพื่อ พลังงานเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยการผลิตสำคัญในภาคเกษตร เช่น น้ำ ปุ๋ย (เคมี และอินทรีย์) เป็นต้น

- 3.4.2** พิจารณาถึงปริมาณการลงทุนที่เหมาะสมของอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันต่ำ หรืออุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ และให้การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมีศักยภาพในการแข่งขันในระยะยาว
- 3.4.3** ใช้จุดแข็งของทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ความได้เปรียบของอุปนิสัยและอรรถาธิบายของคนไทย ให้จุดขายในการดึงดูดนักท่องเที่ยว และสนับสนุนการเตรียมความพร้อมแรงงานสำหรับธุรกิจภาคบริการทั้งทางด้านทักษะภาษาต่างประเทศ คุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ และการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่บริการ
- 3.4.4** ควรให้ความสำคัญของภาคเกษตรไม่เพียงเฉพาะในมิติจากการวัดมูลค่าเชิงตัวเลข แต่ให้ครอบคลุมถึงการเป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารของประเทศ และการสร้างมูลค่าเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ ในทำนองเดียวกัน ในภาคการท่องเที่ยว ควรให้ความสำคัญต่อคุณภาพ (รายได้จากการท่องเที่ยว) มากกว่าปริมาณ (จำนวนนักท่องเที่ยว) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพของบริการท่องเที่ยว
- 3.4.5** ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมให้อยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืน โดยสร้างการยอมรับความเข้าใจ และการให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับสังคม และชุมชน ในกรณีที่มีการขยายตัว/ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่
- 3.4.6** ควรจะมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า ภายใต้อัตลักษณ์การผลิตของแต่ละสาขานั้นได้ให้ความสำคัญต่อสาขาย่อยใดบ้าง เช่น สาขาบริการจะให้ความสำคัญต่อ Trading firms หากแนวโน้มในอนาคตจะมีบทบาทในการค้า การลงทุนในอนุภูมิภาคมากขึ้น หรือการให้ความสำคัญต่อการเงิน โลจิสติกส์ บริการสุขภาพ และการท่องเที่ยว เป็นต้น สำหรับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ เช่น คือ แฟชั่น ไทโรคมนาคม ผลิตภัณฑ์ชีวภาพ และการต่อเรือและซ่อมเรือ เป็นต้น ทั้งนี้ ทิศทางการพัฒนาภาคการผลิตจะต้องสอดคล้องกับศักยภาพคน ทรัพยากร และภูมิสังคมด้วย

3.5 พลังงาน

- 3.5.1** ควรให้ความสำคัญต่อนโยบายด้านพลังงานที่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะพลังงานทดแทนเอทานอล จำเป็นต้องมีทิศทางการพัฒนาและขับเคลื่อนที่ชัดเจนของภาครัฐในการบริหารจัดการ
- 3.5.2** เริ่มต้นดำเนินการสร้างความเข้าใจและการยอมรับต่อการจัดหาแหล่งพลังงานใหม่ โดยเฉพาะจากแหล่งพลังงานนิวเคลียร์ หากในอนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องมีพื้นฐานจากแหล่งพลังงานดังกล่าว

3.6 การรวมกลุ่มเศรษฐกิจและความร่วมมือในภูมิภาค

- 3.6.1 ควรมีการประเมินและเปรียบเทียบศักยภาพการแข่งขันของไทยกับคู่แข่งทางเศรษฐกิจ เช่น อินเดีย เวียดนาม เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดบทบาทนำของไทยในอนุภูมิภาค ในภาวะการณ์ที่แนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมุ่งสู่ภูมิภาคเอเชียและอนุภูมิภาคมากขึ้น
- 3.6.2 บริหารและจัดการการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบที่ชัดเจน และให้ความสำคัญต่อการกักกันและตรวจสอบ (Quarantine) และจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมทักษะแรงงานให้มีความพร้อมก่อนนำเข้าสู่ตลาดแรงงานไทย

3.7 การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ

- 3.7.1 พัฒนาโดยใช้มิติของพื้นที่เป็นตัวนำในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในด้านการเปลี่ยนจากการขนส่งทางถนนเป็นระบบราง การพัฒนารถไฟความเร็วสูง โดยจัดทำแผนการพัฒนาในระยะ 5 ปี และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง สำหรับการพัฒนาดำเนินการเตรียมแผนรองรับในกรณีท่าเรือแหลมฉบังมีการใช้ประโยชน์เต็มขีดความสามารถในระยะ 4-5 ปีข้างหน้า เช่น ความเหมาะสมของการสร้างท่าเรือใหม่ที่อยู่ใกล้เคียงกับแหลมฉบัง เช่น ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร การสร้างท่าเรือใหม่ทั้งในฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน รวมทั้งการพัฒนาเชื่อมโยงพื้นที่สองชายฝั่งทะเล (Land bridge)
- 3.7.2 ให้ความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาของเมืองชายแดนในการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย เช่น เชียงรายเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงทั้งคุนหมิง-จีน แม่สอดเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงร่างกุ้ง-พม่า ตลอดจนจังหวัดชายแดนอื่นๆ เช่น น่าน และหนองคาย เป็นต้น
- 3.7.3 จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ (Zoning) ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ ว่าเหมาะสมกับเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือที่อยู่อาศัย

3.8 โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

- 3.8.1 ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาจากถนนมาสู่รางให้มากขึ้น โดยให้มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการพัฒนาอย่างชัดเจน หรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการแข่งขัน
- 3.8.2 ควรปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลให้มีคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลที่มีคุณภาพจะส่งผลต่อการวางแผนที่มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น
- 3.8.3 ขยายขอบเขตความร่วมมือให้กว้างขวางกว่าความร่วมมือในห่วงโซ่การผลิต โดยเน้นสร้างความเชื่อมโยงและความร่วมมือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน การวางแผนการขนส่ง การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและอนุภูมิภาค และภาวะโลกร้อน เป็นต้น

- 3.9 กฎหมาย** เร่งรัดการผลักดัน ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การค้า การลงทุน บริการและการท่องเที่ยว โดยปรับปรุงกฎหมายที่ล้าหลัง ลดจำนวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรค และออกกฎหมายที่จำเป็นแต่ยังขาดอยู่ รวมทั้งการเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องระหว่าง การออกกฎหมายกับการนำไปบังคับใช้
- 3.10 การเมือง** ที่ประชุมมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ภาคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อ ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ควรให้ความสำคัญ ต่อการสร้าง ความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างภาคราชการประจำและเอกชนให้ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการพัฒนา ที่เน้นผลประโยชน์ของชาติโดยรวม ทั้งนี้ แม้มีการเปลี่ยนแปลงของภาคการเมือง แต่ ประเด็นการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับ
- 3.11 บทบาทของสศช.** ความคาดหวังต่อสศช. นอกจากบทบาทด้านการวางแผนแล้ว เห็น ควรให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาที่สะท้อนภาพความสำเร็จและ ความล้มเหลวของการพัฒนาได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ควรมีบทบาทในการสร้าง เครือข่ายกับภาคประชาสังคมเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศอย่างมีพลังและเข้มแข็ง

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

- | | | |
|--------------------|-----------------|---|
| 1. นายฉัตรชัย | บุญรัตน์ | รองประธานกรรมการ หอการค้าไทย |
| 2. นายไพรัช | บุรพชัยศรี | กรรมการเลขาธิการ หอการค้าไทย |
| 3. นายพรศิลป์ | พัชรินทร์ตะนกุล | กรรมการรองเลขาธิการ หอการค้าไทย |
| 4. นางกอบกาญจน์ | วัฒนวรังกูร | กรรมการรองเลขาธิการ หอการค้าไทย |
| 5. นายแพทย์สุรพงศ์ | อำพันวงษ์ | ประธานคณะกรรมการธุรกิจบริการและสุขภาพ |
| 6. ผศ.ดร.เสาวณีย์ | ไทยรุ่งโรจน์ | รองอธิการบดี ฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย |

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- | | | |
|-----------------|---------------|--|
| 7. นายพยุศักดิ์ | ชาติสุทธิผล | รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 8. นายธนิศ | โสรัตน์ | รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 9. นายสุชาติ | วิสุวรรณ | รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 10. นายธานี | พุดพันธ์พุทธิ | เลขาธิการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 11. นายเจน | นำชัยศิริ | รองเลขาธิการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 12. นายสมมาตร | ขุนเศรษฐ | รองเลขาธิการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |

สมาคมธนาคารไทย

- | | | |
|-------------------|------------|----------------------------|
| 13. ดร.รัชชัย | ยงกิตติกุล | เลขาธิการสมาคมธนาคารไทย |
| 14. นางสาวสิริมาศ | วัฒนะโชติ | รองเลขาธิการสมาคมธนาคารไทย |

สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

- | | | |
|----------------|----------|--|
| 15. นายจารุบุญ | ปานานนท์ | ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย |
|----------------|----------|--|

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.)

- | | | |
|------------------|-------|-----------------------------------|
| 16. นางสาวกาญจนา | ไทยชน | ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการ กกร. |
|------------------|-------|-----------------------------------|

สมาพันธ์โลจิสติกส์ไทย

- | | | |
|------------------|---------|-----------------------------|
| 17. นายเกริกกล้า | สนธิมาศ | ประธานสมาพันธ์โลจิสติกส์ไทย |
|------------------|---------|-----------------------------|

สมาพันธ์ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ไทย

- | | | |
|-------------------|-----------|--|
| 18. ดร.จารุพัสดุ์ | ตันติมิตร | กรรมการสมาพันธ์ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ไทย |
|-------------------|-----------|--|

สศช.

- | | | |
|---------------------------------|----------------|---|
| 19. นายอาคม | เติมพิทยาไพสิฐ | รองเลขาธิการ ประธานการประชุม |
| 20. นายธานินทร์ | ผะเอม | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน |
| 21. นายชาญวิทย์ | อมตะมาทชาติ | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน |
| 22. นางวนิดา | มหากิจ | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ |
| 23. นางนิตยา | กมลวัทนนิศา | ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ |
| 24. นายภูมิไจ | อรรถะนันท์ | ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ |
| 25. นายนพพร | มณูญผล | ผู้อำนวยการสำนักบัญชีประชาชาติ |
| 26-55 เจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน | | |

เอกสารอ้างอิง

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)
2. ธนาคารแห่งประเทศไทย (2551). ตารางสถิติ
<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/ContactPerson/Pages/Contact.aspx>
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะ 4 ปี (2548-2551)
4. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) วิธีเมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข, กรกฎาคม 2550
5. สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานได้ประชาชาติของประเทศไทย อนุกรม 1951-1996p
6. สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานได้ประชาชาติของประเทศไทย อนุกรม 2007p
7. สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด พ.ศ. 2548, กุมภาพันธ์ 2550
8. สำนักพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) พื้นที่ชายฝั่งทะเล : การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการของประเทศไทยในอนาคต, มีนาคม 2550
9. สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2543-2573, ตุลาคม 2550
10. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) ใน “ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555”. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2550). ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
12. ปฐมบทสู่การเตรียมตัวเพื่ออนาคตของประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2550

13. ปัทมา เรียงวิเศษกุล (2551) *อนาคตสังคมผู้สูงอายุจากมุมมองเศรษฐกิจมหภาค* วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 45 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2551
14. Asian Development Bank, ADB (2007), *Midterm Review of the Greater Mekong Subregion Strategic Framework (2002)*
15. Asian Development Bank, ADB (2008) *Building a Sustainable Energy Future The Greater Mekong Subregion*
16. Bruno, M. and J. Sachs (1982). "Input price shocks and the slowdown in economic growth: The case of U.K. manufacturing", *Review of Economic Studies*, Vol. 49, No. 159, pp. 679-705.
17. Food and Agriculture Organization (2002), *World Agriculture towards 2015/2030 (Summary Report)*
18. Food and Agriculture Organization, *Crop Prospects and Food Situation*, No.2 April 2008
19. Ginsburgh, V. and M. Keyzer (1997). *The structure of applied general equilibrium models*, MIT Press, MA.
20. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, IPCC Fourth Assessment Report.
21. Intergovernmental Panel on Climate Change. 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. IPCC Fourth Assessment Report.
22. Mankiw, G.N., D. Romer and D.N. Weil (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, pp. 407-437.
23. NESDB and World Bank (2008) *Measuring Output and Productivity in Thailand's Services-producing Industries*
24. Stern, N., (2006) *Stern Review Executive Summary on the Economics of Climate Change*, New Economics Foundation.
25. Anton, P.S., Silbergliitt, R., Schneider, J., (2001). "The Global Technology Revolution: Bio/Nano/Materials Trends and Their Synergies with Information Technology by 2015", report prepared for the National Intelligence Council, RAND National Defense Research Institute

26. Robinson, S., A. Yúnez-Naude, R. Hinojosa-Ojeda, J. D. Lewis and S. Devarajan (1999). "From stylized to applied models: Building multisector CGE models for policy analysis", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 10, No. 1, pp. 5-38.
 27. Solow, R.M. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pp. 65-94.
 28. Solow, R.M. (1962). "Comment on the Golden Rule", *Review of Economic Studies*, Vol. 29, No. 1, pp. 255-257.
 29. Solow, R.M. (1994). "Perspectives on Growth Theory", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, pp. 45-54.
 30. Swan, T.W. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, Vol. 32, No. 2, pp. 334-361.
 31. The International Institute for Management Development, IMD, *World Competitiveness Yearbook*, various years.
 32. UN Population Division (2002) *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*
 33. UN Population Division, *World Population Prospects the 2002 volume I: Comprehensive Tables*
 34. UN Population Division, *World Population Prospects: the 2007 Revision*
 35. World Economic Forum, WEF, *Global Competitiveness Report*, various years.
-

การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เข้มแข็งและยั่งยืน



1

บทนำ

การพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเศรษฐกิจของไทยมีเสถียรภาพและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้นมาก จากการได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการของสังคมที่ทั่วถึงมากขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านคุณภาพอยู่อีกมาก โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพคน การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชาชน ส่วนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้จะก้าวหน้ามากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ได้เท่าที่ควร ขณะที่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนและชุมชน ได้มีบทบาทในกระบวนการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการพัฒนาสังคมในช่วงที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จในหลายด้าน ทำให้คนไทยมีอายุยืนยาวสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพทุกรูปแบบอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประชากรมีการศึกษาสูงขึ้น การขยายการคุ้มครองครอบคลุมมากกว่าที่เป็นอยู่ และมีสัดส่วนคนจนลดลง เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณจะเห็นว่ามีความชัดเจน แต่ความก้าวหน้าในเชิงคุณภาพยังไม่เป็นที่น่าพอใจ คุณภาพการศึกษาของเด็กไทยโดยรวมยังด้อย แรงงานยังมีระดับการศึกษาต่ำและต้องพัฒนาทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ สุขภาพคนไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ปัญหาด้านสุขภาพจิต ความมั่นคงและความปลอดภัยของคนและสังคมยังน่าวิตก ทั้งการก่ออาชญากรรม ทำร้ายร่างกาย จนถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ขณะที่ครอบครัวไทยมีแนวโน้มอ่อนแอลง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในหลายด้านมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ซึ่งจะเป็นบริบทสำคัญต่อการกำหนดวิสัยทัศน์สังคมไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโลก การเคลื่อนย้ายของคนอย่างเสรี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน การรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมไทย ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงสถานการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในควบคู่ไปด้วย เพื่อให้กำหนดทิศทางและสภาพสังคมไทยที่พึงปรารถนาในระยะ 20 ปีข้างหน้าเป็นไปอย่างเหมาะสม นำการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

2

สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง

การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์เป็นไปในลักษณะอัตราเร่งแบบก้าวกระโดด ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงในบริบทต่าง ๆ ของโลกจึงมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและยากต่อการคาดหมาย และเมื่อพิจารณาสถานการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับสังคมไทย ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญเพราะมีผลต่อปริมาณและคุณภาพของคนรวมทั้งส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การกำหนด ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีข้างหน้า จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรรวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศ

2.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก

(1) โครงสร้างประชากรโลกมีแนวโน้มเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุและมีการกระจายตัวอยู่อาศัยในเมืองมากกว่าร้อยละ 60 ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(1.1) การเปลี่ยนแปลงประชากรโลก มีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลจากการมีภาวะเจริญพันธุ์และอัตราเกิดที่ลดลง และอายุคาดหมายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดกว่าครึ่งศตวรรษ ทำให้โครงสร้างประชากรโลกเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจาก 6.5 พันล้านคน ในปี 2548 เป็น 7.2 พันล้านคน ในปี 2558 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.0 และ 8.3 พันล้านคน ในปี 2568 และปี 2573 ตามลำดับ โดยที่สัดส่วนประชากรโลกในวัยแรกเกิดจนถึง 14 ปี จะมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 28.3 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 26 ในปี 2558 ร้อยละ 24.1 และ 23 ในปี 2568 และปี 2573 เช่นเดียวกับประชากรวัยแรงงานที่เริ่มจะลดลง ขณะที่ประชากรสูงอายุวัย 65 ปีขึ้นไปจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 7.3 เป็นร้อยละ 8.3 และร้อยละ 10.5 และ 11.7 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยภูมิภาคยุโรป มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูงสุด ตามมาด้วยภูมิภาคอเมริกาเหนือ และคาดว่าในปี 2568 ในภูมิภาคลาตินอเมริกาและเอเชียจะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10 และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19 และร้อยละ 18 ในปี 2593 (World Population Aging 2007 โดย United Nation Department of Economic and Social Affairs, Population Division)

ตารางที่ 1 : โครงสร้างประชากรโลกตามกลุ่มอายุในปัจจุบันและประมาณการ

สัดส่วน : ร้อยละ	2548	2553	2558	2563	2568	2573
จำนวนประชากรโลก (ล้านคน)	6,514.8	6,906.6	7,295.1	7,667.1	8,010.5	8,317.7
สัดส่วนประชากรอายุ 0-14 ปี	28.3	26.9	26.0	25.1	24.1	23.0
สัดส่วนประชากรอายุ 15-59 ปี	61.4	62.0	61.7	61.4	60.9	60.4
สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป	10.3	11.1	12.3	13.5	15.0	16.6
สัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป	7.3	7.7	8.3	9.4	10.5	11.7

ที่มา : World Population Prospects: the 2007 Revision, UNPD , ประชากรโลก 2007, Population Reference Bureau.

ตารางที่ 2 : ประมาณการร้อยละของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป

	ร้อยละของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป		
	ปี 2550	ปี 2568	ปี 2593
ทั่วโลก	7	10	16
ประเทศอุตสาหกรรม	16	21	26
ประเทศกำลังพัฒนา	6	9	15
ยุโรป	16	21	28
อเมริกาเหนือ	12	18	21
ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน	6	10	19
แอฟริกา	3	4	7
เอเชีย	6	10	18
ไทย *	7.3	14.49	Na.

ที่มา : ประชากรโลก 2007, Population Reference Bureau.

(* การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2573, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), ตุลาคม 2550.)

(1.2) แนวโน้มการกระจายตัวของประชากรโลก กว่าร้อยละ 60 จะอาศัยอยู่ในเมือง ภาวะความเป็นเมืองจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนประชากรโลกที่อาศัยอยู่ในเมือง ร้อยละ 37 ในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49 ในปี 2548 และร้อยละ 60 ในปี 2573 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีภาวะความเป็นเมืองในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 66 ในปี 2518 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74 และ 80 ในปี 2548 และปี 2573 ขณะที่กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนามีแนวโน้มภาวะความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 27 เป็น 43 และ 56 ในช่วงเวลาเดียวกัน และมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่เร็วกว่าด้วย

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการกระจายตัวของประชากรโลก จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีผลต่อประสิทธิภาพแรงงานและผลผลิตภาพการผลิตโดยรวมของประเทศ รายได้ต่อหัว ตลอดจนการออมและการลงทุน การเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมค่าใช้จ่ายจากการที่โครงสร้างอายุประชากรเปลี่ยนไป มีผู้สูงอายุมากขึ้นย่อมมีอิทธิพลต่อตลาดสินค้าและบริการ โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าและบริการเพื่อสุขภาพ และยังมีผลกระทบต่อรายจ่ายงบประมาณที่เกิดจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศ ที่เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และกลุ่มประเทศยุโรป ที่มีแรงกดดันต่องบประมาณรัฐบาลจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขมากขึ้น

นอกจากนี้ แรงกดดันจากภาวะความเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้น มีแนวโน้มจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นต่อเนื่องไปอีก อันเนื่องมาจากกระแสความเจริญในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีสารสนเทศและการย้ายถิ่นแบบไร้พรมแดน ทำให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสการทำงานที่มีรายได้สูงขึ้นและความเป็นอยู่ที่ดีกว่า จะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบทเพิ่มขึ้น รวมไปถึงความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรระหว่างเมืองและชนบทที่อาจมีมากขึ้น ขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองจะมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น และส่งผลต่อคุณภาพชีวิต

(2) การเคลื่อนย้ายของคนเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น

(2.1) แนวโน้มการเคลื่อนย้ายคนระหว่างประเทศมีมากขึ้น โดยเป็นผลมาจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานของกลุ่มประเทศที่มาทดแทนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการเปิดประเทศให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้มากขึ้น สร้างโอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะตั้งแต่ระดับต่ำในจนถึงปานกลาง และจากการเป็นสังคมฐานความรู้ ซึ่งทำให้มีต้องการบุคลากรที่มีองค์ความรู้สูงเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันหลายประเทศ จึงส่งเสริมการสนับสนุนให้ผู้มีประสบการณ์ความรู้สูงในสาขาต่าง ๆ เข้ามาทำงานในประเทศของตน เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่เจริญเติบโตขึ้นจังกคนที่มีความสามารถจากที่ต่าง ๆ ทั่วโลกมาทำงานในประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง หลายประเทศจึงเริ่มหาทางที่จะดึงดูดบุคลากรที่ขาดแคลนจากประเทศอื่น ๆ และในอนาคตการแข่งขันดึงดูดบุคลากรโดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีความสามารถสูงจะมีแนวโน้มความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในภูมิภาค พร้อมกับการสร้างกลไกการถ่ายทอดองค์ความรู้จากบุคลากรต่างประเทศมาสู่บุคลากรในประเทศ เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถให้มีศักยภาพในระดับที่ทัดเทียมกัน

(2.2) แรงกดดันจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุ และการเปิดเสรีทางการค้าและลงทุนในยุคโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายในวัยสูงอายุจากนานาประเทศมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปและอเมริกาที่เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว จะมีเคลื่อนย้ายประชากรเข้ามาท่องเที่ยวและพักอาศัย รวมถึงการเข้ามาใช้บริการทางสุขภาพในรูปแบบต่าง ๆ และบริการทางการศึกษาในประเทศแถบเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าในแต่ละปีจะมีผู้ป่วยต่างชาติเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ในประเทศไทย ซึ่งมีศักยภาพเป็นศูนย์กลางบริการทางการแพทย์แห่งภูมิภาคเอเชียปีละเกือบ 2 ล้านคน ส่วนบริการทางการศึกษานานาชาติ ซึ่งประเทศไทยจะมีโรงเรียนนานาชาติมากที่สุดในเอเชียและมีนักเรียนต่างชาติดีกว่า 20,000 คน ขณะที่นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาเที่ยวในประเทศมีปีละเกือบ 15 ล้านคน

แนวโน้มการเคลื่อนย้ายคนระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรี อาจเกิดผลกระทบเกิดการเคลื่อนไหวและหลากหลายทางวัฒนธรรม เกิดการเบียดเบียนและเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ดำรงมาในการดำรงชีวิต เกิดปัญหาที่อาจมาพร้อมกับการเคลื่อนย้ายของคน ทั้งปัญหาโรคติดต่อ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติที่แฝงตัวมากับธุรกรรมทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงต้องเตรียมการรองรับและสร้างภูมิคุ้มกันให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

(3) การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและระบบนิเวศส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเกษตร อาหาร และสุขภาพอนามัยของประชาชน

สภาพอากาศในหลายพื้นที่ของโลกมีความแปรปรวน เกิดภาวะโลกร้อน อุณหภูมิผิวโลกเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียส ต่อทศวรรษ และมีอัตราเร่งเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบให้ภูเขาน้ำแข็งที่ขั้วโลกละลายและระดับน้ำทะเลเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น 9-88 เซนติเมตร หลายภูมิภาคของโลกเกิดการยกตัวของพื้นที่ชายฝั่ง เนื่องจากอุณหภูมิผิวน้ำที่สูงขึ้นเกิดการขยายตัวของน้ำในมหาสมุทรดันรุกเข้าไปในพื้นที่แผ่นดิน รวมทั้งเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่มีความถี่และรุนแรงมากขึ้น เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย วาตภัย คลื่นความร้อน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนในอนาคต คาดว่าจะรุนแรงมากขึ้นและส่งผลกระทบที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนส่งผลต่อความปลอดภัยและความมั่นคงด้านการเกษตรและอาหาร โดยที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงของปริมาณและความถี่ในการตกของฝน อุณหภูมิ และน้ำเพื่อการเกษตร เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในเรื่องน้ำ เกิดภาวะน้ำท่วมและภัยแล้ง ปริมาณน้ำฝนไม่เพียงพอต่อการเกษตร แมลงศัตรูพืชแพร่ระบาดและมีช่วงชีวิตยาวนานขึ้น เป็นอุปสรรคต่อการเพาะปลูกและการเจริญเติบโตของพืชหลายชนิด สร้างความเสียหายกับพื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร ก่อให้เกิดปัญหาต่อความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร ส่งผลให้วิกฤตอาหารทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต ขณะที่ความขัดแย้งของการปลูกพืชอาหาร และพืชพลังงานก็จะมีมากขึ้นด้วย และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ

(3.2) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยผลกระทบทางตรงจะเกิดจากการแพร่ระบาดของโรคทั้งโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ ซึ่งพาหะของโรคจะแพร่พันธุ์ได้ดีและเร็วในอุณหภูมิความชื้นที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคมาเลเรีย โรคไข้เลือดออก โรคท้องร่วงและโรคอหิวาตกโรค โรคฉี่หนู ซึ่งมีพาหะมาจากยุง แมลงวัน และหนู นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี ทำให้ประชากรกลุ่มเสี่ยงโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุมีโอกาสเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตได้ เช่น การเสียชีวิตจากคลื่นความร้อน การเจ็บป่วยจากควันเขม่าไฟป่าที่รุนแรงและแพร่ขยายลูกกลม ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบหายใจ ปอด และการหมุนเวียนโลหิต เป็นต้น

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนส่งผลให้ทุกฝ่ายทั้งในระดับชาติและนานาชาติต่างตระหนักถึงความสำคัญ กำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกยังเป็นโอกาสสำหรับประเทศไทยในการที่จะพัฒนาเป็นแหล่งผลิตอาหารของโลก ซึ่งจะต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมเกษตร และภาคบริการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการปรับปรุงแบบการผลิตและการบริโภคที่สะอาด และส่งเสริมนวัตกรรมที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมช่วยลดภาวะโลกร้อนด้วยการลดก๊าซเรือนกระจก ขณะเดียวกันต้องเตรียมการรองรับกับปัญหาที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่และการอุบัติซ้ำ ด้วยการมีระบบการเตือนภัยและกลไกที่มีประสิทธิภาพ ที่สำคัญต้องอาศัยการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนในทุกระดับ

(4) การรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศมีมากขึ้น โดยเฉพาะมิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

ประเทศไทยมีข้อผูกพันตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นกรอบกติกาด้านเศรษฐกิจ อาทิ องค์การการค้าโลก (WTO) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเศรษฐกิจ (economy) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue – ACD) ที่ส่งเสริมการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศเอเชียในทุกสาขาความร่วมมือเพื่อลดปัญหาความยากจน และสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ที่จะมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้แล้วเสร็จภายในปี 2563 นอกจากนี้ในระดับภูมิภาคยังมีกรอบความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ ได้แก่ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) และกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แห่งอ่าวเบงกอล (BIMSTEC) จะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมไทยในอนาคต อันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี การเคลื่อนย้ายประชากรทั้งในด้านการท่องเที่ยวและบริการมากขึ้น รวมทั้งการเคลื่อนไหลทางวัฒนธรรมโดยการดำเนินงานร่วมกันที่สำคัญ มีดังนี้

(4.1) การพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ
การอำนวยความสะดวกการข้ามพรมแดนของคน และส่งสินค้า รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตร่วมกัน ภายใต้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมีมากขึ้น โดยมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ ที่สำคัญ ได้แก่ เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม ตามเส้นทางถนนแนวตะวันออก-ตะวันตก ผ่านสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) เชื่อมโยงไทย-พม่า-ลาว-จีน ตามเส้นทางถนนแนวเหนือ-ใต้ ผ่านสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่เชียงของ-ห้วยทราย เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนาม ตามเส้นทางถนนตอนใน (อรัญประเทศ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ ซิตี้-วังเตา) และเส้นทางถนนเลียบชายทะเล (ตราด-เกาะกง-สเรแอมปีล-กามู-นำเซา) เชื่อมโยงไทย-มาเลเซีย

ตามแนวนอนผ่านสะพานข้ามแม่น้ำโกลกที่บ้านบุญเก๊ะเตา อำเภอเวียง นราธิวาส กับบ้านบุญกิตบุหงา รัฐกลันตัน ประกอบกับการอำนวยความสะดวกในกระบวนการข้ามพรมแดนของคนและสินค้า ครอบคลุมด้านการศุลกากร การตรวจวัดมาตรฐานและสุขอนามัยพืชและสัตว์ ความร่วมมือตรวจปล่อย การขนส่งข้ามพรมแดน ณ จุดชายแดนเดียว การเดินทางข้ามพรมแดนของประชาชนโดยใช้ Single VISA การรับรองมาตรฐานแรงงานและการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งด้านการปรับปรุงข้อมูล กฎระเบียบ มาตรการต่าง ๆ ที่เอื้อและอำนวยความสะดวก ให้เกิดการระดมทุน และการสร้างเครือข่ายดึงดูดนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ

นอกจากนี้การส่งเสริมการผลิตร่วมด้านการเกษตรในรูปแบบ Contract Farming ก็ได้มีผลช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สร้างงาน และเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การลดปัญหาการหลั่งไหลของแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยในปี พ.ศ. 2549-2551 พบว่าช่วยให้เกิดการจ้างงาน การพัฒนาพื้นที่เกษตรประเทศเพื่อนบ้านถึง 1,177,021 ไร่ และช่วยแก้ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรได้อย่างเป็นรูปธรรม

(4.2) การยกระดับความร่วมมือด้านการศึกษา สาธารณสุข และ วัฒนธรรมมีมากขึ้น โดยมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาตลาดแรงงาน การจัดระบบสาธารณสุขเพื่อให้บริการกลุ่มเป้าหมายคนจนและคนด้อยโอกาส การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในคนและสัตว์ เช่น โรคเอดส์ มาลาเลีย วัณโรค ไข้หวัดนก โรคซาร์ส เป็นต้น การจัดกิจกรรมเชื่อมสัมพันธ์ระดับประชาชนเพื่อความเข้าใจในวัฒนธรรม และวิถีชีวิต รวมทั้งการดำเนินการส่งเสริมการเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม

แนวโน้มในอนาคตภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและ นานาประเทศ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นกรอบความร่วมมือในมิติด้านสังคมมากขึ้น ทั้งเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา สาธารณสุข วัฒนธรรม และการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมของประชาชน ก่อให้เกิดโอกาสและความร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือพึ่งพากันและกันในวัยต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรม การกระจายรายได้จากการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว การเคลื่อนย้ายฐานการลงทุนตามศักยภาพเคลื่อนย้ายแรงงาน และการสร้างโครงข่ายและวงจรท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมร่วมกันในภูมิภาค การร่วมกันแก้ไขประเด็นปัญหาร่วมระหว่างประเทศ ทั้งในด้านโรคติดต่อ ภัยพิบัติธรรมชาติ ปัญหาความมั่นคง อาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งหากไม่มีการเตรียมการรองรับที่ดี ก็อาจส่งผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมในหลากหลายด้าน เช่น ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

(5) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีก้าวกระโดด และมีการผสมผสาน เทคโนโลยีเข้ากับความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และวัฒนธรรมมากขึ้น

(5.1) แนวโน้มเทคโนโลยีก้าวหน้ารวดเร็วและเป็นปัจจัยสำคัญ
ผลักดันขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหลักที่ก้าวกระโดดรวดเร็ว เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันการเติบโตและความทันสมัยทางเศรษฐกิจในสังคมยุคใหม่ ที่ต้องอาศัย การผสมผสานเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับความคิดสร้างสรรค์ และความรู้ที่เหมาะสมและเชื่อมโยงต่อยอดกับ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะให้กลายเป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น ขณะที่การพัฒนานวัตกรรมจะทำให้เกิดการเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ ที่พัฒนาต่อไปได้อย่างไม่หยุดยั้ง การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดังกล่าว และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ ได้อย่างกว้างขวาง จะช่วยสร้างโอกาสการเรียนรู้ และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมา ผสมผสานร่วมกับศักยภาพที่เป็นจุดแข็งของสังคมไทยในอนาคตได้ต่อไป

(5.2) เทคโนโลยีจะยังมีบทบาทความสำคัญยิ่งขึ้นในอนาคตที่จะ
เปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมยุคหลังฐานความรู้ การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในอีก 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้ม ไปสู่ยุคหลังสังคมฐานความรู้ ที่สังคมมีลักษณะเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ให้มีความสำคัญกับ ระบบคุณธรรมและจริยธรรม เน้นการร่วมสร้างสรรค์ทางสังคม ช่วยเหลือแบ่งปันกัน ผู้คนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมมากขึ้น มีการใช้ความรู้และนวัตกรรมเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาและการผลิตมากกว่าเงินทุนและแรงงานในระบบเดิม ทรัพยากรมนุษย์ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะหลายอย่าง ได้รับการศึกษาและฝึกอบรมหลายด้าน ทำงานได้หลากหลาย และมีการเพิ่มพูนความรู้และทักษะใหม่ ๆ ให้ตนเองทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นคนดี มีคุณธรรม มีจิตสำนึกสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือระหว่างองค์กรเกิดเป็นระบบเครือข่ายการทำงาน มีความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันมากขึ้น

2.2 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายใน

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย ส่งผลให้ประเทศไทยเป็น
สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2570 ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นประชากรผู้สูงอายุ

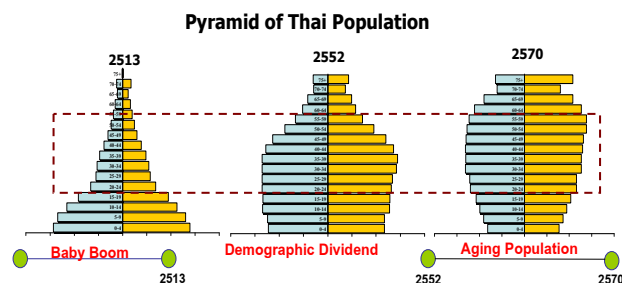
(1.1) ภาพรวมโครงสร้างประชากรไทยในปี 2570: คนไทยเกือบ 1 ใน 4
เป็นผู้สูงอายุ และประชากรรวมมีแนวโน้มลดลง ปัจจุบันประชากรไทยมีจำนวนประมาณ 66.48 ล้านคน ภาวะเจริญพันธุ์อยู่ที่อัตรา 1.609 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าระดับทดแทน สืบเนื่องจากนโยบายประชากรและการวางแผนครอบครัวที่ประสบผลสำเร็จในอดีต โครงสร้างประชากรจึงเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายในระยะ 20 ปี จากปี 2513 ที่มีสัดส่วนเด็ก (0-14 ปี) : วัยแรงงาน (15-59 ปี) : ผู้สูงอายุ (60 +) เท่ากับ 45.12 : 49.99 : 4.89 เปลี่ยนเป็น 29.25 : 63.43 : 7.33 ในปี 2533 และปัจจุบัน ปี 2551 มีสัดส่วน 21.51 : 67.37 : 11.12 จะเห็นว่าประชากรวัยเด็กลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงดังกล่าว และมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่ประชากรวัยแรงงานยังเพิ่มขึ้นจนถึงปี 2555 วัยแรงงานเริ่มมีสัดส่วนที่ลดลง

ประชากร (พันคน/(%))	2550	2560	2570
วัยเด็ก (0-14 ปี)	14,523 (21.99%)	12,429 (17.89%)	10,182 (14.41%)
วัยแรงงาน (15-59 ปี)	44,372 (67.19%)	46,335 (66.71%)	44,060 (62.38%)
วัยสูงอายุ (60 ปี+)	7,147 (10.82%)	10,691 (15.39%)	16,055 (22.73%)
(65 ปี+)	4,835 (7.32%)	6,975 (10.04%)	11,155 (15.79%)
ประชากรรวม	66,041 (100%)	69,455 (100%)	70,640 (100%)

ที่มา : การคาดประมาณประชากรประเทศไทย 2543-2573 สศช.

ส่วนประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และจะมีสัดส่วนมากกว่ากลุ่มวัยเด็กตั้งแต่ปี 2563 เป็นต้นไป เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการทางการแพทย์ทำให้อายุคาดหมายเฉลี่ยของคนจะยืนยาวขึ้นทั้งชายและหญิง โดยในช่วงปี 2548-2553 ประชากรชายมีอายุคาดหมายเฉลี่ย 70.59 ปี หญิง 77.54 ปี เพิ่มขึ้นเป็นชาย 73.28 ปี หญิง 80.10 ปี และชาย 75.96 ปี หญิง 82.66 ปี ในช่วงปี 2558-2563 และ ปี 2568-2673 ตามลำดับ

ไทยกำลังผ่านพ้นช่วงโอกาสจากการปันผลทางประชากร โครงสร้าง
ในอนาคตวัยประชากรวัยทำงานจะต้องแบกรับผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น



อัตราส่วนการเป็นภาระ ⇨ วัยแรงงานต่อผู้สูงอายุ



ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วโดยมีเวลาเตรียมการประมาณ 20 ปี เท่านั้น เมื่อมองไปในปี 2570 สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว โดยคนไทยเกือบ 1 ใน 4 จะเป็นผู้สูงอายุ โดย สัดส่วนประชากรวัยเด็ก : วัยแรงงาน : ผู้สูงอายุ (60 +) จะเป็น 14.41 : 62.86 : 22.73 ส่งผลให้อัตราส่วนภาระพึ่งพิงของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 16.11 ปี ในปี 2550 เป็นร้อยละ 23.07 ปี 2570 นอกจากนี้ ยังพบว่า**จำนวนประชากรรวมของประเทศจะเริ่มลดลงหลังปี 2568 เป็นต้นไป** จากที่เคยเพิ่มขึ้นโดยตลอดจาก 31.731 ล้านคน ในปี 2513 เป็น 54.528 ล้านคน และ 66.482 ล้านคนในปี 2533 และ 2551 ตามลำดับ โดยเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจนถึงปี **2568 มีจำนวนประชากรสูงสุดจำนวน 70.651 ล้านคน หลังจากนั้นประชากรรวมจะเริ่มลดลง** เหลือ 70.640 ล้านคน ในปี 2570 และมีแนวโน้มขยับลดลงไปเรื่อย ๆ

(1.2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรแต่ละกลุ่มวัยในช่วงปี 2551-2570 ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทั้งในเชิงที่เป็นโอกาสของการพัฒนาและในทางตรงข้ามหากประเทศไทยขาดการเตรียมความพร้อมก็จะเป็นปัจจัยฉุดรั้งการเจริญเติบโตของประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญ ดังนี้

ประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี)
มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 21.51 ปี 2551 เป็นร้อยละ 14.41 ปี 2570 ส่งผลต่อ (1) การกำหนดนโยบายและการลงทุนด้านการศึกษาที่ต้องมีการปรับขนาด ประเภท ปริมาณ นักเรียนแต่ละชั้นแต่ละระดับ ตลอดจนรูปแบบการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (2) โอกาสในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีคุณภาพและทั่วถึงมากขึ้นทั้งในด้าน IQ, EQ, MQ และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (3) การเพิ่มโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงให้กว้างขวางหลากหลาย โดยเฉพาะสาขาที่เป็นความต้องการของประเทศ
ประชากรวัยแรงงาน (15-59 ปี)
มีแนวโน้มลดลงเช่นกันจากร้อยละ 67.37 ปี 2551 เป็นร้อยละ 62.86 ปี 2570 ขณะที่คนกลุ่มนี้เป็นแกนหลักสำคัญต่อการพัฒนาที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตของประเทศ ประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระเพิ่มขึ้นจากประชากรวัยแรงงาน 6.9 คน ดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ปี 2543 เป็นประชากรวัยแรงงาน 2.8 คน ดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ปี 2570 กำลังแรงงานที่ลดลงจะส่งผลต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งหลายประเทศพบว่า การที่ประเทศมีจำนวนแรงงานลดลงจะส่งผลให้มีการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) นอกจากว่าผลิตภาพแรงงานจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราการลดลงของกำลังแรงงาน ดังนั้น การพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้จึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนโดยเฉพาะกำลังแรงงานให้มีผลิตภาพสูง ควบคู่ไปกับการดำเนินการด้านนโยบายอื่นประกอบกัน อาทิ การปรับโครงสร้างภาคการผลิต การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพแรงงานที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกัน ในส่วนของภาคการผลิตและบริการของประเทศต้องปรับตัวเพื่อรองรับอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการของประชากรส่วนใหญ่ที่มีอายุสูงขึ้นในอนาคต

ประชากรวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)

มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเท่าตัวทุกช่วงอายุ โดยผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ (Independent Elderly) (60-69 ปี) มีสัดส่วนมากที่สุดของประชากรวัยสูงอายุ ร้อยละ 58.08 (2) กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ (Semi-independent Elderly อายุ 70-79 ปี) มีสัดส่วนรองลงมา ร้อยละ 32.05 และ (3) กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ (Dependent Elderly อายุตั้งแต่ 80 ปี ขึ้นไป) มีขนาดเล็กที่สุด ร้อยละ 9.87

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงอายุก่อให้เกิดโอกาสในการพัฒนา โดยผู้เกษียณอายุที่มีศักยภาพทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ จะเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการร่วมกันพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ขณะเดียวกันอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดที่ต้องเตรียมการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งจากภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

(1) การพัฒนาการเรียนรู้ ปัจจุบันมีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 80 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 หรือไม่ได้รับการศึกษา

(2) การส่งเสริมการจ้างงาน มีผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 30 ที่มีงานทำ

(3) ด้านสาธารณสุข ดูแลผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยด้วยกลุ่มโรคเรื้อรัง เช่น มะเร็ง โลหิตจาง ไตวาย เบาหวาน ความดันโลหิตสูง ฯลฯ ซึ่งเป็นโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง โดยมีการประมาณการในช่วงปี 2540 – 2554 ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะเพิ่มขึ้น 2.5 เท่า¹ จาก 14,340.9 ล้านบาท เป็น 35,549.7 ล้านบาท

(4) ปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนและไร้ที่พึ่งโดยเฉพาะในเขตชนบท ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนมากที่ต้องมีการจัดสวัสดิการและระบบการดูแลคุ้มครองให้เหมาะสม

(2) ความเป็นเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้นจากความก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการคมนาคม ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่

(2.1) ประชาชนในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศ ปัจจุบันสัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทยมีประมาณร้อยละ 32.99 กรุงเทพมหานครเป็นเขตเมืองทั้งหมด รองลงมาคือปริมณฑลมีประชากรในเขตเมืองร้อยละ 70.2 ภาคตะวันออกร้อยละ 34.7 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรในเขตเมืองน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 17.1 ทั้งนี้ สังคมไทยจะมีแนวโน้มเป็นสังคมเมืองมากขึ้นเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบบริการสังคม เทคโนโลยี ระบบเครือข่ายการคมนาคม และการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยในช่วง 20 ปีข้างหน้า คาดว่าจะมีประชากรเมืองร้อยละ 35.69 ในปี 2570 และประชากรในเขตเมืองจะเพิ่มขึ้นทุกภาค ปริมณฑลจะกลายเป็นเขตเมืองอย่างสมบูรณ์ ตั้งแต่ปี 2566 ขณะที่ภาคตะวันออกจะมีการเพิ่มของประชากรในเขตเมืองสูงมากขึ้นกว่าภาคอื่น ๆ คือ จากร้อยละ 34.7 ในปี 2551 เป็นร้อยละ 42.9 ในปี 2570

¹ จากงานศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ที่ประมาณการค่าใช้จ่ายในการรักษาสุขภาพผู้สูงอายุในช่วงเวลา 15 ปี (2540-2554)

(2.2) การขยายตัวของเมืองจะส่งผลกระทบต่อชนบทและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การดำรงชีวิตและปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท

แนวโน้มของความเป็นเมืองจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ชีวิตและปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนไปจากสังคมเครือญาติที่มีแต่ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันไปเป็นแบบต่างคนต่างอยู่หรือมีการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่น ๆ มากขึ้น เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มกิจกรรม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจถูกกลืนหายไป หรือมีการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมเก่ากับใหม่ จนกลายเป็นวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่มเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดชุมชนแออัดเสื่อมโทรมตามชานเมืองของเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของคนจนในเมืองที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและผลิตภาพของบุคคล อันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อม มลพิษ และที่อยู่อาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะอนามัย ขณะเดียวกัน ประชาชนที่อยู่ในชนบทมีแนวโน้มที่จะมีวิถีชีวิตแบบคนเมือง ทั้งการอุปโภคบริโภคมากขึ้น เนื่องด้วยอิทธิพลจากสื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

(3) สถาบันครอบครัวมีแนวโน้มอ่อนแอและมีสัมพันธภาพที่เปราะบางมากขึ้น

ในอดีตครอบครัวในสังคมไทยมีเอกลักษณ์โดดเด่นที่มีระบบเครือญาติและสายใยผูกพันมาช้านาน มีสมาชิกในครอบครัวอย่างน้อย 3 รุ่น ได้แก่ รุ่นปู่ย่าตายาย รุ่นพ่อแม่ พี่ป้าน้าอา และรุ่นลูกหลาน มีการตัดสินใจร่วมกันด้วยความรัก ความเข้าใจและเหตุผล และรู้จักการให้อภัยกัน แต่ปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ทั้งด้านโครงสร้างรูปแบบและสัมพันธภาพของครอบครัว

(3.1) โครงสร้างครอบครัวมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวและมีรูปแบบที่มีความหลากหลายมากขึ้น สมาชิกในครอบครัวมีจำนวนน้อยลง มีรูปแบบครอบครัวที่หลากหลาย เช่น ครอบครัวที่พ่อหรือแม่เลี้ยงลูกคนเดียวตามลำพัง ครอบครัวอุปการะชั่วคราว ครอบครัวที่อยู่คนเดียว ครอบครัวทดแทนถาวร ครอบครัวที่เป็นญาติ/พี่น้องกัน ครอบครัวที่เป็นเพื่อนกัน ครอบครัวที่คู่ครองเป็นเพศเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้หัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้หญิงก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 19.4 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 30.4 ในปี 2549 เป็นผลสืบเนื่องจากการที่สตรีอยู่เป็นโสดมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างรูปแบบของครอบครัวมีส่วนทำให้ผู้สูงอายุต้องใช้ชีวิตอยู่ในครอบครัวขนาดเล็ก หรือจำเป็นต้องใช้ชีวิตโดยลำพังมากขึ้นกว่าในอดีต และส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว ครอบครัวที่สตรีไร้คู่ต้องดูแลเด็กตามลำพัง จะมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะครอบครัวยากจนที่มีสมาชิกที่เป็นเด็กหรือผู้สูงอายุหรือคนพิการอยู่ในครอบครัวหลายคน ขณะที่ครอบครัวฐานะปานกลางในเขตเมืองมักจะมีปัญหาพ่อแม่ไม่มีเวลาให้ลูก ทำให้เด็กขาดความอบอุ่นและหาทางออกของชีวิตอย่างผิดๆ เช่น ติดยาเสพติด มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร

(3.2) สัมพันธภาพของครอบครัวมีความเปราะบางและมีแนวโน้มที่จะแยกกันอยู่มากขึ้น ในช่วงปี 2544-2549 อัตราการจดทะเบียน ได้ลดลงจากร้อยละ 18.89 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2544 เป็นร้อยละ 18.26 คู่ ในปี 2548 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 19.68 คู่ในปี 2549 ยังมีคู่สมรสอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส ขณะที่ปัญหาครอบครัวที่คู่สมรสแยกกันอยู่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จากการที่สังคมไทยประสบปัญหาวิกฤติค่านิยม จริยธรรมและพฤติกรรม เชื้อมโยงถึงการดำเนินชีวิต ความประพฤติ ความคิด ทศนคติและคุณธรรมของผู้คนในสังคม นำไปสู่ความอ่อนแอของครอบครัว ที่นับวันปัญหาครอบครัวจะมีความยุ่งยากซับซ้อนในการป้องกันและแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านความประพฤติที่ขาดศีลธรรมและความรับผิดชอบในการทำบทบาทหน้าที่ของคู่สมรส ทำให้คู่สมรสขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน นำไปสู่การขัดแย้งทำร้ายกันทั้งด้านร่างกายและจิตใจของคู่สมรสและสมาชิกในครอบครัว เป็นสาเหตุให้คู่สมรสต้องแยกกันอยู่หรือหย่าขาดจากกัน ดังจะเห็นได้จากอัตราการจดทะเบียนหย่าซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 4.4 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2544 เป็น 4.9 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2549 และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นอีก

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง รูปแบบและสัมพันธภาพของครอบครัว จากสถานการณ์ดังกล่าว คาดว่าในอีก 20 ข้างหน้า ครอบครัวไทยจะมีขนาดที่เล็กลงเป็นครอบครัวเดี่ยว และมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะรูปแบบของครอบครัวที่อยู่ลำพังคนเดียว และครอบครัวที่อยู่ด้วยกันแบบไม่ใช่ญาติ ครอบครัวที่มีสมาชิกรุ่นอายุเดียวกัน สองรุ่นและรุ่นกระโดด (ปู่ย่าตายาย-หลาน) ส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์ของคนต่างวัยในครอบครัวขาดหายไป ครอบครัวขาดความอบอุ่น และไม่สามารถทำหน้าที่ในการปลูกฝังค่านิยมและความเชื่อที่ดีงามให้แก่สมาชิก นำไปสู่ปัญหาสังคมมากขึ้น ประกอบกับ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารจะทำให้โอกาสที่ครอบครัวจะอยู่ร่วมกันและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันลดน้อยลง ความเป็นปัจเจกบุคคลจะมีมากยิ่งขึ้น บทบาทของสถาบันของสังคมก็จะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับครอบครัวและสมาชิกในครอบครัวมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อจะมีอิทธิพลต่อการบ่มเพาะและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนมากขึ้น

(4) ชุมชนและท้องถิ่นจะทวีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น

(4.1) ชุมชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ชุมชนและท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่มีการรวมตัวของคนในชุมชน มีระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มีการดำเนินวิถีชีวิตบนฐานทรัพยากรภูมิปัญญาที่มีเอกลักษณ์ วัฒนธรรม มีความเอื้ออาทรพึ่งพาช่วยเหลือกันและกัน นอกจากนี้ชุมชนและท้องถิ่นยังเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกมิติ ซึ่งที่ผ่านมาภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารจัดการ ระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ การคลัง และกลไกการบริหารงานให้พร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่างๆ รวมทั้งมีการดำเนินการที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนมาอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษ ส่งผลให้ชุมชนตื่นตัว เกิดการรวมกลุ่มและมีการเรียนรู้ร่วมกัน สามารถจัดการกับปัญหาชุมชนได้ในระดับหนึ่ง ทั้งที่เกิดจากการเรียนรู้ของชุมชนเอง และ

จากการเรียนรู้จากชุมชนอื่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาโดยใช้กระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ที่ให้คนในชุมชนเป็นหลัก โดยการคิดและลงมือทำ มีการจัดการความรู้ในชุมชน และการหนุนเสริมจาก ท้องถิ่นและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เกิดเป็นชุมชนต้นแบบที่มีความเข้มแข็งเป็นแบบอย่างเพื่อเรียนรู้ และประยุกต์ใช้กระจายอยู่ทั่วในทุกภูมิภาคของประเทศ

(4.2) แนวโน้มบทบาทความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลัก ร่วมขับเคลื่อนและพัฒนาแก้ไขปัญหาในทุกมิติอย่างบูรณาการ เมื่อพิจารณาแนวโน้มในระยะต่อไปจากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 ที่ชุมชนและท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทหลักในกระบวนการพัฒนาและจัดบริการทาง สังคมเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลมีบทบาทเป็นเพียงผู้ส่งเสริมและสนับสนุน โดยมีแนวโน้มในการให้อิสระด้าน การบริหารระบบงบประมาณแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา เกิดการบูรณาการแผนงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ชุมชนจะกลายเป็น กลไกสำคัญที่จะสร้างโอกาสการพัฒนาท้องถิ่นในทุกมิติ รวมทั้งจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐและ ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาที่นำไปสู่ความยั่งยืนต่อไป

3

สภาพสังคมไทยที่พึงปรารถนา

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและสังคมไทย ประเทศไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัด และภัยคุกคามมากมาย ขณะที่พัฒนาการของกระบวนการพัฒนาประเทศในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้สังสรรค์ภาพและโอกาสหลายประการที่จะใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการรับมือกับ ข้อจำกัดและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อให้ได้สังคมเข้มแข็งที่การพัฒนาประเทศมีโครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมสมดุล ยั่งยืน มุ่งสู่การพัฒนาอย่างมีคุณภาพทุกมิติ ควบคู่ กับการสร้างความเป็นธรรมใน สังคม เป็นสังคมที่มั่นคงมีสันติสุข มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ก้าวตามโลกได้อย่าง รู้เท่าทันและอำนวยการประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีลักษณะเป็นสังคมที่พึงปรารถนา ดังนี้

3.1 คนไทยมีความรู้ ความสามารถและทักษะชีวิตที่ดี ใฝ่รู้ ใฝ่ต่อการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และสามารถปรับตัวได้ มีทัศนคติ ขยันหมั่นเพียร มีความอดทนมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ มีค่านิยมในการสร้างงาน สร้าง รายได้ และการเก็บออม มีคุณธรรมนำความรู้ มีจิตสาธารณะที่คำนึงถึงส่วนรวมก่อนส่วนตน มีรสนิยม การเสพย์ศิลป์รูปแบบต่างๆ มีสุขภาพ กาย จิต สติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความ รับผิดชอบ มีทักษะความรู้ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงอายุ

3.2 ครอบครัวมีความรักความอบอุ่น มีสัมพันธภาพที่ดี ทำหน้าที่ดูแลความ ต้องการและพัฒนาคุณภาพของสมาชิกได้อย่างเข้มแข็ง เสริมสร้างค่านิยมที่ดีให้แก่สมาชิกใน ครอบครัว หัวหน้าครอบครัวสามารถเป็นต้นแบบที่ดีแก่สมาชิก

3.3 ชุมชนมีความเอื้ออาทรพึ่งตนเองได้ มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง สามารถปรับตัว พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง มีบทบาทในการพัฒนาและจัดการปัญหาด้วยตนเอง สามารถจัดบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ สืบทอดใช้ประโยชน์วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีความมั่นคงด้านอาหาร

3.4 สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง ด้วยปัจจัยพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและพอเพียง เกื้อหนุนการสร้างสังคมไทยให้เข้มแข็ง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอบายมุข ยาเสพติด มีความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเอง มีความสมดุลของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมตามภูมิสังคม

3.5 ประเทศไทยเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับประเทศเพื่อนบ้านและอนุภูมิภาค ทั้งในด้านวัฒนธรรม การศึกษา สุขภาพ แรงงาน และความร่วมมือทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พลังงาน อาหาร การป้องกันภัยพิบัติ

4 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ

ในช่วง 20 ปีข้างหน้า สถานการณ์และแนวโน้มของวิกฤตการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นทั่วโลก ได้ส่งสัญญาณอย่างชัดเจนและรุนแรง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโลก และภาวะความเป็นเมืองที่มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีและทั้งความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างประเทศต่างๆ ในโลกและในภูมิภาค ก่อให้เกิดการไหลของเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างไร้พรมแดน ขณะที่ภาวะโลกร้อนมีผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ จนอาจส่งผลถึงความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

จากศักยภาพของคนไทยและจุดแข็งของประเทศ ทำให้เป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยจะใช้ประโยชน์จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งโอกาสจากการที่สังคมโลกเป็นสังคมผู้สูงอายุ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ขณะที่ทิศทางทั่วโลกมุ่งพัฒนาระดับตนเองก้าวเข้าสู่ยุคหลังสังคมฐานความรู้ (Post Knowledge-Based Society) ซึ่งนอกจากจะต้องแข่งขันกันที่ความรู้ ข้อมูล เทคโนโลยีความสามารถในการจัดการและนวัตกรรมใหม่ ๆ แล้ว สังคมจะมีลักษณะเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับทุนทางสังคม การช่วยเหลือแบ่งปันกัน มีระบบคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาหาชนมากกว่าทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวล้วนเป็นประเด็นที่ท้าทายความสามารถในการผสมผสานจุดแข็งและโอกาสเพื่อรองรับภัยคุกคามและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาประเทศ และโครงสร้างสังคมไทยเป็นไปอย่างสมดุล มีคุณภาพ และยั่งยืน นำไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา จึงเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประเด็น ได้แก่

4.1 การปรับโครงสร้างทางสังคมรองรับการเปลี่ยนแปลงและเชื่อมโยงกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดย

(1) ปฏิรูปโครงสร้างการลงทุนด้านสังคม เนื่องจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยเฉพาะโครงสร้างประชากร ประเด็นความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร รวมทั้งประเด็นการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งผลให้สังคมไทยต้องออกแบบบริการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ ให้สอดคล้องกับประชากรแต่ละช่วงวัยอย่างเหมาะสม เน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาทั้งระบบ การจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานทั้งสวัสดิการสังคม สุขภาพ การศึกษาและการเรียนรู้ ที่ต้องคำนึงถึงความหมายของการลงทุนทางสังคมในบริบทกระบวนการงบประมาณให้เพียงพอ คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพในการลงทุน

(2) กำหนดนโยบายประชากรให้มีโครงสร้างที่สมดุลมีคุณภาพและมีการกระจายตัวที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ ด้วยมาตรการเชิงคุณภาพที่หลากหลายและเชื่อมโยง เช่น การส่งเสริมการเกิดที่มีคุณภาพ การรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน การใช้วิทยาศาสตร์การกีฬาเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างร่างกาย ควบคู่กับการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาที่กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อส่งผลต่อการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม เป็นต้น

(3) การเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทยอย่างเป็นระบบ โดยเสริมสร้างบทบาทครอบครัว ชุมชน ศาสนสถาน ให้เข้มแข็ง มีสัมพันธภาพที่ดี สร้างค่านิยมให้สังคม หน่วยงาน และองค์กรทุกระดับ มีความไว้วางใจ ความร่วมมือร่วมใจ การทำงานเป็นเครือข่าย และเอื้อต่อการพัฒนาคนทุกช่วงวัย เพิ่มความสามารถทางนวัตกรรมของประเทศ บูรณาการกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ด้วยคุณค่าของวัฒนธรรม ความเป็นไทย และความโอปอ้อมอารี ตลอดจนการส่งเสริมการออมเพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตในรูปแบบต่าง ๆ

(4) การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม มีความน่าอยู่และมีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เน้นการจัดแหล่งนันทนาการที่เหมาะสมกับสภาพภูมิสังคมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดและอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจสังคมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งการเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการ และการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง และการสร้างระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยร่วมกันในเรื่องที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ โรคอุบัติซ้ำ ภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น

(5) ปรับบทบาทของกลไกตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้านให้สามารถดำเนินการพัฒนาอย่างมีเอกภาพ สามารถจัดการตัวเองได้อย่างคล่องตัว กำหนดภารกิจที่ชัดเจนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยหลักในการอำนวยความสะดวกและประสานการพัฒนาเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างระดับชาติและส่วนกลาง กับท้องถิ่น อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านที่เป็นหน่วยปฏิบัติหลักในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนทุกชั้นตอน

4.2 การส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนในกระบวนการพัฒนา

(1) การพัฒนาและเสริมสร้างบทบาทสถาบันครอบครัว ประกอบด้วย

(1.1) การพัฒนาบทบาทของสถาบันครอบครัวในการเป็นพลังสร้างสังคมที่มีคุณภาพ เน้นให้สมาชิกในครอบครัวยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ควบคู่กับการพัฒนาความรู้และศักยภาพของสมาชิกในครอบครัวให้เป็นสถาบันหลักทำหน้าที่ในการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง เสริมสร้างระเบียบวินัยและสร้างจิตสำนึกสาธารณะ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีภายในครอบครัว เครือข่ายครอบครัวและชุมชนบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลและเอื้ออาทรต่อกัน รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหนุนเสริมกิจกรรมเพื่อพัฒนาครอบครัวอย่างต่อเนื่อง

(1.2) การสร้างระบบและกลไกการบริหารจัดการให้เกื้อหนุนการสร้างครอบครัวเข้มแข็ง ทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายการทำงานของภาคีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดบริการแก่ครอบครัวแบบเบ็ดเสร็จ ปฏิรูประบบกฎหมายครอบครัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การบูรณาการและเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายครอบครัวผ่านสถาบันการศึกษาและสื่อในทุกรูปแบบ รวมทั้งการสนับสนุนการศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาครอบครัว ที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

(2) การเพิ่มบทบาทชุมชนให้เป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาและจัดการชุมชนด้วยตนเอง บนพื้นฐานของทุนและความหลากหลายที่ชุมชนมีอยู่ เน้น

(2.1) การพัฒนากลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และภาคีต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนการบริหารจัดการชุมชนและการสร้างเครือข่ายการพัฒนาอย่างสมดุล เพื่อไปสู่เป้าหมายของการพึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน

(2.2) การเสริมสร้างรูปแบบหรือกลไกการช่วยเหลือและการจัดบริการทางสังคมโดยชุมชนที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการให้บริการของภาครัฐอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถกำหนดตำแหน่งการพัฒนาของชุมชน (market position) ให้มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน อาทิ การสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกมุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพแบบองค์รวมในระดับชุมชนให้เข้มแข็ง การพัฒนาทักษะความรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้และส่งเสริมการประกอบอาชีพ การหนุนเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน รวมทั้งการคุ้มครอง/พิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

4.3 การพัฒนาคนให้เหมาะสมตามช่วงอายุ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสภาพสังคมในอนาคต โดย

(1) **การปฏิรูปการเรียนรู้** เน้นการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ปรับปรุงปฏิรูปการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก รวมทั้งการพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ และการผลักดัน ยุทธศาสตร์การสร้างสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งเรียนรู้รูปแบบ ใหม่ที่กระจายไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการจัดการความรู้

(2) **การพัฒนาคุณภาพของประชากรวัยเด็กให้ทั่วถึง** ทั้งด้านความฉลาดทาง อารมณ์ ทางสติปัญญา และทางด้านศีลธรรม จริยธรรม ควบคู่กับการมีโภชนาการที่ดี เริ่มจากการเกิด ที่มีคุณภาพ พัฒนาผ่านระบบการศึกษาที่มีคุณภาพทุกระดับทั้งด้านหลักสูตร ครู อาจารย์ การจัดการ เรียนการสอน และการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัว ชุมชน

(3) **การเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างภาคการผลิตและบริการ เทคโนโลยี** เน้นการเรียนรู้บนฐานการทำงานในภาคการผลิต และภาคสังคม (Work-based/ Community-based education) โดยความร่วมมือระหว่าง สถาบันการศึกษา สถาบันเฉพาะทางและสถานประกอบการที่เชื่อมโยงกับจุดแข็งของ cluster เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ โลกาอาชีพที่มีความเป็นอิสระในการทำงานและการประกอบอาชีพมากขึ้น มีมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพในทุกสาขาอาชีพแบบก้าวหน้า รวมทั้งสร้างและพัฒนากำลังคนกลุ่ม มั่นคง มั่นคั่ง มั่นคง สร้าง/พัฒนานวัตกรรมที่สามารถเชื่อมโยงกับจุดแข็งด้านเอกลักษณ์ วัฒนธรรมไทย ที่นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิต ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีของแรงงาน ป้องกัน พฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพ มีความปลอดภัยในการทำงาน

(4) **การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ** ส่งเสริม การมีงานทำในผู้สูงอายุ พัฒนาทักษะความรู้ของผู้สูงอายุในการรองรับอาชีพใหม่ที่มีประเทงาน เหมาะสม และค่าจ้างที่เป็นธรรม พัฒนารูปแบบการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการทางสังคม สำหรับผู้สูงอายุและผู้ที่จะเข้าสู่วัยสูงอายุให้มีความมั่นคง มีรูปแบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่เหมาะสม กับสภาพของแต่ละพื้นที่และมีความยั่งยืน โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเป็น เครือข่ายในการร่วมสร้างสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ รวมทั้งส่งเสริมการนำศักยภาพผู้สูงอายุมาใช้ในการ พัฒนาประเทศ การถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาสู่สังคม และส่งเสริมการออมเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ วัยสูงอายุอย่างมั่นคง สร้างระบบประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรอย่างทั่วถึง

4.4 การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอย่างเข้มแข็ง
อาทิ การสร้างความร่วมมือด้านวัฒนธรรม การศึกษา สุขภาพ แรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในระดับภูมิภาคแบบเป็นหุ้นส่วน การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ พลังงาน อาหาร และการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ และการเตรียมความพร้อมของประเทศเพื่อรองรับการ เคลื่อนย้ายคนเสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งการส่งเสริมคนไปทำงานต่างประเทศ และการสร้าง ภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยพร้อมรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าออกคนเสรี

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **”เส้นทางสีเขียว (Green Line)”**.วารสารกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 21 (กันยายน – ธันวาคม 2550).กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, **พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี**, กรุงเทพมหานคร, 2549.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา **“โฉมหน้า ของโลกใหม่เตรียมความพร้อมประเทศไทยในศตวรรษที่ 21”**
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546) **“ภาพอนาคตและคุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์”** เอกสารชุดโครงการวิธีการเรียนรู้ของคนไทย ลำดับที่ 2
- คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน, **เอกสารแถลงข่าวผลการประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 3 วันที่ 30 – 31 มีนาคม 2551**, เอกสารอัดสำเนา, 2551.
- นภดล เวชสวัสดิ์ , **รายงานการพัฒนามนุษย์ 2007/2008 ด้านสู่การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ : หนึ่งใจเดียวของมนุษยโลกที่แตกเป็นฝักฝ่าย** แปลจาก Overview : Haman Development Report 2007/2008 Fighting climate change : Haman solidarity in a divided world , 2550
- นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป, **ชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคม 20 ปี มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา** , กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, 2551.
- ประภัสสร เทพชาตรี, 2546. **“นโยบายต่างประเทศไทยในศตวรรษที่ 21”**
- พ.ญ.นภาพรณ สิมปีพยากร, 2551. **”The Little Handbook แนวโน้มอนาคตโลก”**
- ศ.นพ.สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ , **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบายและการวิจัย”** , กันยายน 2544
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, **รายงานสถานการณ์ผู้ประสบปัญหาทางสังคม ระดับประเทศ** ,มกราคม 2550

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , รายงานฉบับสุดท้าย การศึกษาวิจัยแนวทาง
และมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ , โครงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ , เมษายน 2551

สันติ วิจักขณาลัญญ์, **“Virtual Classroom : A New Alternative for Thai Students”**

สุวิทย์ เมษินทรีย์ , 2550. **“โลกพลิกโฉม : ความมั่งคั่งในนิยามใหม่”**

สุวิทย์ เมษินทรีย์ , **“Post Knowledge Based Society โลกพลิกโฉม ความมั่งคั่งในนิยามใหม่”** ,
สยาม เอ็ม แอนด์ บี พับบลิชซิ่ง จำกัด , กันยายน 2550

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม
สุขภาพ (สสส.). **“สุขภาพคนไทย 2551”** .

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. **“ประชากรและการพัฒนา”** ปีที่ 28 ฉบับที่ 4
เมษายน - พฤษภาคม 2551

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2550 , **กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2**
(พ.ศ.2551-2561)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546, **การคาดประมาณประชากร**
ของประเทศไทย 2543-2568.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, **การคาดประมาณประชากร**
ของประเทศไทย 2543-2573.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , **กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา**
สถาบันครอบครัวแบบบูรณาการ , ตุลาคม 2548

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, **โครงการศึกษาการย้ายถิ่น**
กับการพัฒนา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546, **แผนแม่บทการพัฒนา**
ประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, **รายงานการศึกษาการ**
กำหนดข้อสมมติฐานในการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย
พ.ศ. 2543-2568.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , **รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็น**
เป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ของ สศช. ,
กรกฎาคม 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548. “สรุป สารสำคัญจากหนังสือ **WORLD OUT OF BALANCE : Navigating Global Risks to Seize Competitive Advantage**”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ 1/2551 วันพฤหัสบดีที่ 10 มกราคม 2551, เอกสารอัดสำเนา, 2551.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545, ตัวชี้วัดที่สำคัญทางด้านประชากรและที่อยู่อาศัย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2549, รายงานผลการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร ต.ค.-ธ.ค. 2548.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550, รายงานผลการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร ต.ค.-ธ.ค. 2549.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร , สถานการณ์ครอบครัวไทย , กันยายน 2549

อำนาจ พลสวัสดิ์ กระทรวงการต่างประเทศ. “ศาสนา การเมือง และสงคราม”

Eddy Lee and Marco Vivarelli (2006) “**The Social Impact of Globalization in the Developing Countries**”

Guillermo de la Behesa (2006), “**Winners and Losers in Globalization**”

Guillermo de la Behesa (2007), “**What Do We Know About Globalization? Issue of Poverty and Income Distribution**”

HR. Human Resource Planning (1997) “**The boundaryless organization: Implications for job analysis, recruitment, and selection**”

OECD (2001), “**Understanding Digital Divide**”

UNDP. (2007), **Human Development Report.** . www.undp.org

UNDP. (2008), **Human Development Report.** . www.undp.org

UNICEF สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สรุปผลการประชุมสัมมนาโครงการ **An Analysis of the Decentralized Budget for Social Services at the Tambon Administrative Organization Level** วันจันทร์ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551, เอกสารอัดสำเนา , 2551.

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน



1 บทนำ

การพัฒนาของโลกในยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงด้วยอัตราเร่งแบบก้าวกระโดด ในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทต่างๆ ของโลก จะมีอัตราเร็วเกินกว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาอย่างไม่อาจคาดหมายได้ พลังขับเคลื่อนทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า ประชากร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะทำให้ชีวิตโดยทั่วไปต้องเปลี่ยนตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม กระบวนเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลกจะเต็มไปด้วยความไม่มั่นคง ชัดแย้ง และเกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างกลุ่มคน

การรวมกลุ่มในภูมิภาคจำเป็นสำหรับประเทศทั่วโลก เพื่อการสร้างพลังร่วมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันรอบด้าน สำหรับการรวมกลุ่มในภูมิภาคของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ต้องมีการพิจารณาปัจจัยภายในภายนอกและผลกระทบโดยการขยายมิติพื้นที่ออกไป และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย การพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านหลายด้าน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ จากภาคเกษตรมาเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ต้องพึ่งทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก การผลิตในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งจ้างงานเริ่มสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้ต้องมีการทบทวนทิศทางเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการขยายตัวของความเป็นเมือง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ปัญหาพลังงาน และภาวะโลกร้อน จะส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงาน แบบแผนการผลิต และการดำรงชีวิตของประชากรทั้งในเขตเมืองและชนบท

แม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 จนถึงฉบับที่ 10 ได้วางรากฐานการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง และมุ่งสู่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความสมดุลยั่งยืนมากยิ่งขึ้นภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แต่บริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ จะเป็นประเด็นสำคัญที่จะกำหนดอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญในช่วง 20 ปีต่อไป การคาดหมายสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้การเตรียมความพร้อมและการสร้างภูมิคุ้มกันจากภายใน เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานวางแผนของประเทศ เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะกระตุ้นเตือนสังคมให้ตระหนักถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศและผลกระทบที่จะตามมา ซึ่งนำมาสู่การจัดการประชุมประจำปี เรื่อง “วิสัยทัศน์ของประเทศไทย...สู่ปี 2570” และการประชุมกลุ่มย่อย เรื่อง “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการสร้างความพร้อมให้กับประเทศและคนไทย สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระยะ 20 ปีข้างหน้าได้อย่างเข้มแข็ง มั่นคง

สำหรับการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความเห็นจากภาคีการพัฒนาที่สำคัญ โดยถือว่าการสร้างพลังร่วมที่จะผลักดันขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว ให้มีศักยภาพต่อการป้องกันและรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพิทักษ์รักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้ดำรงอยู่ท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ประเด็นข้อคิดเห็นจากการประชุม จะนำไปสู่การวางแผนระยะยาว 20 ปี รวมทั้งการกำหนดกรอบแนวทางสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี ฉบับต่อไป และการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เร่งด่วนและปัญหาวิกฤติที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้อย่างเต็มศักยภาพ

2 การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม พลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเติบโตของเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน พลังนี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไปด้วย จิตสำนึกและความตระหนักรู้ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติถูกแทนที่ด้วยความต้องการเอาชนะและมุ่งใช้ประโยชน์สูงสุด ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งแท้ที่จริงเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ถูกแสวงประโยชน์อย่างไม่ยั้งคิดและไม่ได้ถูกแจกจ่ายไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โลกในปัจจุบันจึงรุ่งเรืองก้าวหน้าทางวัตถุ แต่สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม สูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศ ทรัพยากรหลายอย่างถูกใช้ไปถึงระดับที่เสื่อมสภาพโดยถาวร ในขณะที่ยังมีประชากรจำนวนมากยังต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการเป็นแหล่งน้ำสะอาด อาหาร และยารักษาโรค เพื่อความอยู่รอดของการดำรงชีวิต

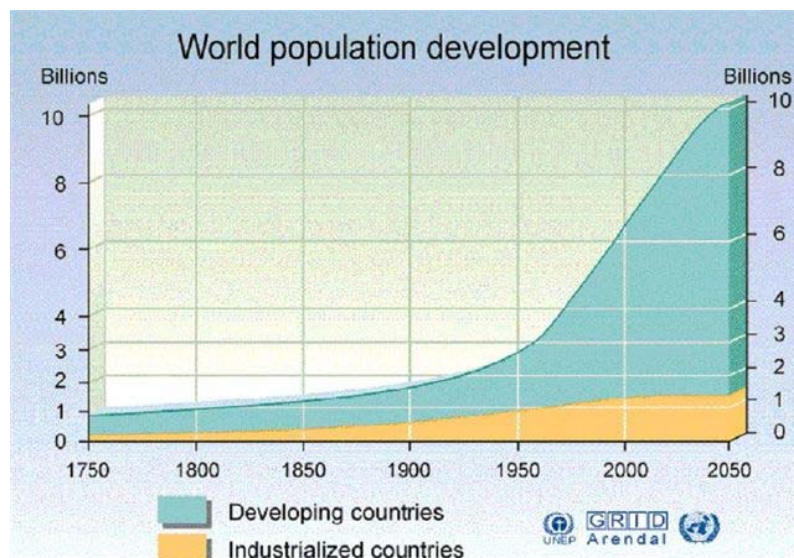
ปัจจุบัน ปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ถูกหยิบยกขึ้นเมื่อ 20 ปีก่อน ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และหลายเรื่องอยู่ในสถานการณ์ที่แย่ลงกว่าเดิม ในขณะที่ปัญหาใหม่อย่างสภาวะโลกร้อนอาจจะทำให้ปัญหาที่สั่งสมไว้เดิมมีความรุนแรงมากขึ้น วิกฤติโลกร้อนอาจนับเป็นโอกาส เพราะโลกตื่นตระหนกจนเข้าใจได้ว่าขีดความสามารถในการรองรับของโลกมีจำกัด ไม่ว่ามนุษย์จะพัฒนาการหรือมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพียงใดก็ไม่อาจต้านทานแรงกดดันอันยิ่งใหญ่ของธรรมชาติได้

บริบทการเปลี่ยนแปลงในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และแนวโน้มอนาคต 20 ปีข้างหน้า ซึ่งให้เห็นว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการปฏิบัติ เพื่อความอยู่รอดในอนาคตอันใกล้ และเพื่อความอยู่รอดของคนรุ่นต่อไปด้วย บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกมีเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจโลกทำให้มีความต้องการบริโภคทรัพยากรเป็นจำนวนมาก

จำนวนประชากรถือเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง โดยปกติธรรมชาติจะควบคุมจำนวนประชากรสิ่งมีชีวิตให้อยู่ในขอบเขตที่สิ่งแวดล้อมจะสามารถรองรับได้ ซึ่งหากจำนวนเพิ่มเกินกว่าขีดจำกัดนี้จะทำให้สิ่งมีชีวิตบางส่วนต้องตายลง แต่ในกรณีของมนุษย์พบว่าประชากรเพิ่มขึ้นมาก แสดงให้เห็นถึงความสามารถเอาชนะแรงต้านจากธรรมชาติที่ทำหน้าที่ควบคุมประชากรได้จากพัฒนาการและความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในช่วงระหว่างปี 1987-2007 ประชากรโลกเพิ่มขึ้น 1700 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 3 เท่า ประเมินการว่า ในปี 2570 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นอีกราว 1800 ล้านคน ซึ่งอาจทำให้ปัญหาการบริโภคทรัพยากรเป็นจำนวนมากตามมาในที่สุด

รูปแสดงการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกระหว่างปี 1750-2050



ตัวชี้วัดเศรษฐกิจของโลกคือ GDP มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระหว่างปี 1987-2004 GDP per capita ของโลกเพิ่มขึ้นจาก 927 ดอลลาร์ เป็น 8126 ดอลลาร์ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แม้การขยายตัวของ GDP จะไม่มาก แต่ระดับของ GDP ต่อหัวค่อนข้างสูง ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศที่มีจำนวนประชากรสูงเช่น จีน และอินเดียก็มีการขยายตัวของ GDP อย่างต่อเนื่อง

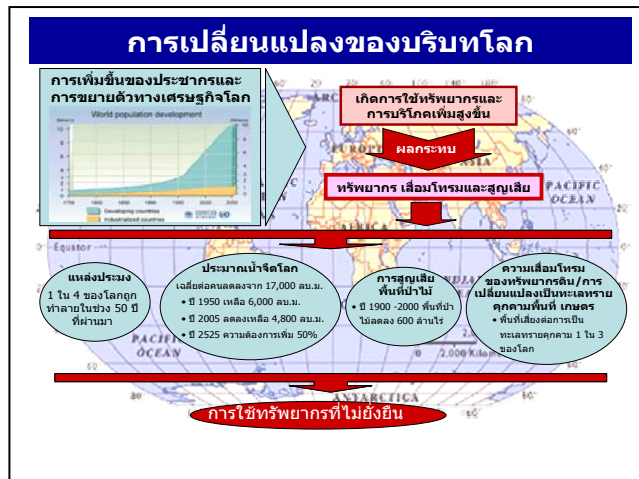
การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับโลกและระดับภูมิภาค จะทำให้การแข่งขันและความร่วมมือด้านการค้าการลงทุนขยายตัวเพิ่มขึ้น การเติบโตอย่างก้าวกระโดดของจีนและอินเดียที่มีประชากรหนาแน่นจะมีการเติบโตอย่างก้าวกระโดดจนเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด และจะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกในปี 2050 ขยายตัวอย่างมาก โดยประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีรายได้แตกต่างกันอย่างมาก คาดว่า ณ ช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศอุตสาหกรรมในปัจจุบันจะมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าจีนและอินเดียประมาณ 5 เท่า และสูงกว่าประเทศในแอฟริกา 10 เท่า

การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากขึ้น ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น หรือแม้แต่ความยากจนในบางแห่งก็ลดลง แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจสร้างความต้องการวัตถุดิบเพื่อการผลิตเพิ่มขึ้น หากพัฒนาการเหล่านี้ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการระบบนิเวศอย่างยั่งยืน ก็จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และต่อสภาพเศรษฐกิจเองในที่สุด

2.2 การใช้ทรัพยากรของโลกไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

ปัจจุบัน ความสามารถของระบบนิเวศและชีวภาพของโลกที่จะรองรับกิจกรรมของมนุษย์อ่อนแอลง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลกที่โจฮันเนสเบิร์ก แม้จะมีการดำเนินมาตรการรองรับต่างๆ แต่แบบแผนของการบริโภคและการผลิตที่เป็นอยู่ก็ทำให้หลายมาตรการไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้

รายงานการประเมินขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสภาพของระบบนิเวศในสหัสวรรษใหม่ (Millennium Ecosystem Assessment) ชี้ให้เห็นว่าระบบนิเวศที่มนุษย์พึ่งพานั้นมีการใช้อย่างไม่ยั่งยืน และกำลังมีความเสื่อมโทรมลง ทรัพยากรทางด้านพันธุกรรมกำลังลดลงในอัตราที่รวดเร็วมาก ปัญหาเรื่องอื่นๆ เช่น การขาดแหล่งน้ำดื่มที่มีคุณภาพ ภัยธรรมชาติ การกำจัดขยะและการดูดซับของเสีย ล้วนเชื่อมโยงกับการทำหน้าที่ของของระบบนิเวศที่กำลังอ่อนแอลง การศึกษาเรื่องระบบนิเวศชี้ให้เห็นว่าหลายพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวเปราะบาง สูญเสียความยืดหยุ่นที่จะฟื้นคืนสภาพเดิม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโลกที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์โดยไม่ยั้งคิดนี้ ได้ลดทอนศักยภาพของปัจจัยการผลิตและแหล่งอาหารตามธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดและคุณภาพชีวิตของประชากรโลกเป็นจำนวนมาก



(1) แหล่งประมง 1 ใน 4 ของโลกถูกทำลายลงในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา จำนวนปลาในธรรมชาติลดลงเป็นอย่างมาก และหลายพื้นที่ต้องการการจัดการที่ยั่งยืน ในแอตแลนติกเหนือ จำนวนปลาลดลงถึงร้อยละ 90 เทียบกับปี 1900 ปัญหาหลักมาจากการประมงที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการใช้วิธีการจับปลาที่ทำลายทรัพยากร เช่น อวนลาก ขณะเดียวกัน จากการศึกษาโดย FAO พบว่า การบริโภคปลาต่อหัวในโลกได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนคาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 ในอีก 20 ปีข้างหน้า ซึ่งอาจจะต้องมีการเลี้ยงปลาในฟาร์มแทนการจับปลาตามธรรมชาติที่มีแนวโน้มลดลง

(2) แรงกดดันเรื่องทรัพยากรน้ำกำลังเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของโลก นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการแย่งชิงระหว่างผู้ใช้กลุ่มต่างๆ ในสังคม ปริมาณน้ำจืดของโลกเฉลี่ยต่อคนต่อปี ลดลงจาก 17,000 ลบ.ม. ในปี 1950 เหลือ 6,000 ลบ.ม. ในปี 2005 และคาดว่าจะลดลงเหลือ 4,800 ลบ.ม. ในปี 2025 ในอนาคตความต้องการน้ำจืดในโลกอาจจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 การเกษตรที่อาศัยระบบชลประทานเป็นภาคที่บริโภคน้ำเป็นส่วนใหญ่ถึงประมาณร้อยละ 75 ขณะที่อุตสาหกรรมใช้ประมาณร้อยละ 20 มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่ใช้สำหรับครัวเรือน

การใช้น้ำที่มากเกินไปนำไปสู่การลดลงของระดับน้ำผิวดิน ซึ่งมีความขาดแคลนแล้วในหลายภูมิภาค เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้และจำนวนประชากร เมื่อประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงของอาหาร และเริ่มบริโภคเนื้อสัตว์มากขึ้น ก็จะทำให้มีความต้องการใช้น้ำในการผลิตมากขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ในเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตก็จะมีระดับรายได้ที่ทำให้มีพฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนไปในช่วง 2-3 ทศวรรษหน้า

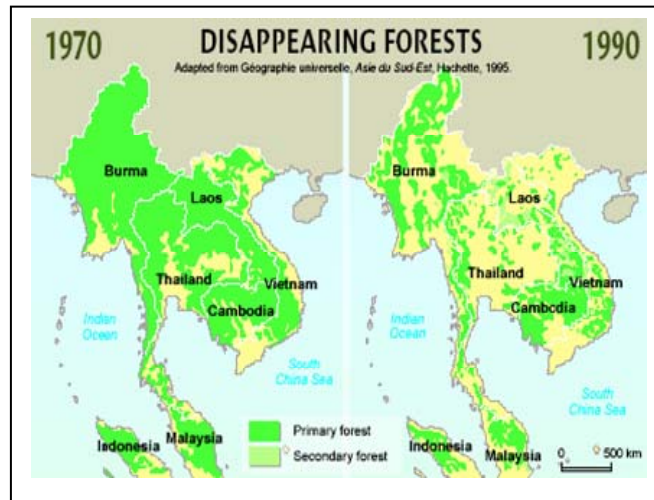
(3) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ความต้องการวัตถุดิบจากป่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ป่าไม้ในโลกมีหน้าที่ในเชิงนิเวศ เช่น การควบคุมสภาพภูมิอากาศ การควบคุมกระแสน้ำ รวมทั้งการป้องกันการชะล้างหน้าดิน ปัญหาการลดลงของป่าไม้เป็นประเด็นที่ได้รับความห่วงใยมาหลายทศวรรษ แต่การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั่วโลก ในช่วงระหว่างปี 1990-2000 พื้นที่ป่าไม้ของโลกลดลงราว 600 ล้านไร่ ปัญหาสำคัญคือความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งปัญหาการตัดไม้อย่างผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้น อัตราการลดลงของป่าไม้สูงที่สุดในแถบศูนย์สูตรบริเวณแอฟริกากับอเมริกาใต้ ทั้งนี้ การทำลายป่านั้นคาดว่าเป็นสาเหตุการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ประมาณร้อยละ 20 ของโลก

ลักษณะของป่าก็ค่อยๆ เปลี่ยนรูปจากป่าธรรมชาติเป็นป่าปลูกมากขึ้น ในอนาคตอีก 50 ปีข้างหน้า คาดว่าความต้องการต้นไม้สำหรับการผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์ไม้สำหรับการก่อสร้างจะมากขึ้นกว่าสองเท่า การบริโภคกระดาษจะเพิ่มขึ้นสี่เท่า อย่างไรก็ตาม คาดว่าจะมีการใช้กระดาษรีไซเคิลเพิ่มขึ้นด้วย โดยคาดว่าจะเพิ่มจากปัจจุบันร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 80 ของกระดาษที่ใช้ทั้งหมด ดังนั้น ความต้องการวัตถุดิบจากป่าจะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งเพื่อการอุตสาหกรรมและเป็นแหล่งพลังงาน ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้ที่ดินในปริมาณมากและความขัดแย้งระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น การใช้ที่ดินสำหรับการเกษตร การผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ หรือเพื่อการอนุรักษ์

(4) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและการเปลี่ยนแปลงเป็นทะเลทราย
คุกคามพื้นที่เกษตรกรรม โลกมีพื้นดินเพียง 1 ใน 3 เป็นจำนวนที่จำกัด ไม่สามารถสร้างเพิ่มขึ้นได้ และเสื่อมสภาพได้อย่างรวดเร็ว ทรัพยากรดินมีความสำคัญอย่างมากต่อการผลิตในภาคเกษตร และมีหน้าที่เชิงนิเวศที่สำคัญในการควบคุมระบบหมุนเวียนของน้ำ เป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตใต้ดินและบนดิน ช่วยเก็บกักก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ รวมทั้งการกักเก็บน้ำและของเสีย ความเสื่อมสภาพของดินเชื่อมโยงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น อย่างการตัดไม้ทำลายป่า การเพาะปลูกที่ไม่เหมาะสม การใช้สารเคมี การใช้เครื่องจักรเครื่องมือขนาดใหญ่ รวมถึงการเกิดภัยธรรมชาติ เช่น ดินถล่ม อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง มีส่วนทำให้ดินเสื่อมสภาพมากขึ้น และหากทิ้งไว้เป็นเวลานาน โดยไม่ได้รับการฟื้นฟู ก็จะเสื่อมสภาพโดยถาวรซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นทะเลทราย UNCCD (The UN Convention to Combat Desertification) รายงานว่า โลกยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเสื่อมสภาพของดิน ทั้งๆ ที่มีพื้นดินถึง 1 ใน 3 ที่กำลังถูกคุกคามและได้รับผลกระทบจากภาวะการเปลี่ยนแปลงเป็นทะเลทราย

2.3 การเชื่อมโยงกันทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศในภูมิภาค

ประเทศไทยมีลักษณะทางชีวภูมิศาสตร์ที่เป็นเขตรอยต่อของชีวภูมิศาสตร์ 3 เขต คือ อินโดจีน อินเดีย-พม่า และเขตซุนดาของมาเลเซีย ซึ่งทำให้ลักษณะพืชพันธุ์ สัตว์มีชีวิต ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศในภูมิภาคนี้มีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ปัจจุบัน การรวมกลุ่มในภูมิภาคให้ความสำคัญกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยการเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งเส้นทางคมนาคม โทรคมนาคม โครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและพลังงาน รวมทั้งการเชื่อมโยง East-West Corridor ทั้งความร่วมมือด้านการค้า การพัฒนาด้านการเกษตร และความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศในภูมิภาค ทำให้ภาพรวมของภูมิภาคมีศักยภาพและมีอนาคตที่มีเสถียรภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันความร่วมมือด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ก็เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น



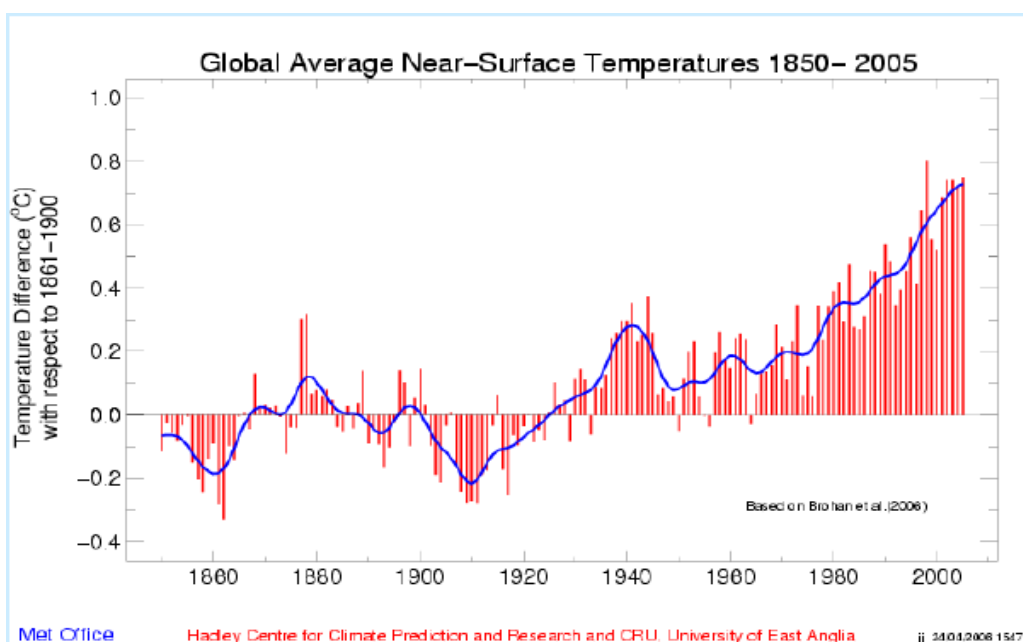
จากการสำรวจพบว่าในระหว่างปี 2513-2533 ภูมิภาคนี้สูญเสียพื้นที่ป่าไปกว่ามากกว่า 68,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ป่าขนาดใหญ่ที่เชื่อมต่อระหว่างพรมแดน ถูกแบ่งแยกออกจากกันทำให้มีขนาดของป่าเล็กลง ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต กระทั่งต่อปริมาณและคุณภาพของแหล่งน้ำซึ่งนำไปสู่การเริ่มดำเนินการตามแนวความคิดริเริ่มการอนุรักษ์แนวเขตความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีกรอบความร่วมมือเพื่อลดความเสี่ยงของโครงการพัฒนาในกรอบ GMS และระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีที่จะทวีความเข้มข้นขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตท้องถิ่น ประเทศไทยและสมาชิกอื่นในภูมิภาคกำลังผลักดันความร่วมมือด้านภาวะโลกร้อน การจัดตั้งศูนย์ความรู้ การลดผลกระทบจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมกระบวนการผลิตที่สะอาด เป็นต้น

แนวโน้มประเด็นปัญหาสำคัญ คือข้อขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำในแม่น้ำโขงที่อาจทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจาก ประเทศจีนซึ่งอยู่ต้นน้ำ ได้ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงอย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง โครงการสร้างเขื่อน 8 แห่งบนแม่น้ำโขงในเขตจีน ส่งผลโดยตรงต่อปริมาณน้ำและระบบนิเวศของแม่น้ำโขง และจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และการทำมาหากินของคนในประเทศไทย กัมพูชา ลาว และเวียดนาม หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวได้ ก็อาจลดทอนศักยภาพและเสถียรภาพโดยรวมของภูมิภาคได้

2.4 การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และภาวะโลกร้อน

(1) อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ปัญหาภาวะโลกร้อนได้รับการยืนยันด้วยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนรอบด้านมากขึ้น รายงานการวิจัยและผลการศึกษาจำนวนมากล้วนบ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า โลกกำลังเผชิญกับวิกฤติภาวะโลกร้อนและการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ส่งผลความอยู่รอดของสังคมมนุษย์ในอนาคต โดยสาเหตุจากการกระทำของมนุษย์ได้เร่งวัฏจักรการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกตามธรรมชาติ

อุณหภูมิโลกสูงขึ้นประมาณ 0.6-0.7 C ตั้งแต่ปี 1900



ที่มา: Stern Review

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอุณหภูมิโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ อุณหภูมิโดยรวมสูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 0.6-0.7 องศาเซลเซียสในรอบ 100 ปี และมีผลทำให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น ประมาณ 10-20 cm เปรียบเทียบกับช่วงเวลา 3000 ปีก่อน ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นเพียง 1-2 cm. เท่านั้น หลายภูมิภาคของโลกเกิดการยกตัวของพื้นที่ชายฝั่งเนื่องจากอุณหภูมิผิวน้ำที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของน้ำในมหาสมุทรดันรุกเข้าไปในพื้นที่แผ่นดิน นอกจากนี้ ปริมาณน้ำทะเลยังเพิ่มขึ้นจากการละลายของหิมะและแผ่นน้ำแข็งที่ปกคลุมผิวโลก

สรุปผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกในช่วงปี 1900-2000	
หิมะและธารน้ำแข็ง	น้ำแข็งขั้วโลก ธารน้ำแข็ง และหิมะที่ปกคลุมผิวโลกกำลังละลายในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ภายในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาธารน้ำแข็งในบางพื้นที่ลดลงถึง 1 ใน 4 หิมะที่ปกคลุมเทือกเขาหิมาลัย แอนดิส และคีรีมานจาโร ลดปริมาณลงอย่างเห็นได้ชัดเจน
ระดับน้ำทะเล	ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น และผิวน้ำในมหาสมุทรที่ระดับ 300 เมตร มีอุณหภูมิสูงขึ้น น้ำทะเลเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมี ทำให้มีความเป็นกรดสูงขึ้น
ปริมาณน้ำฝนและระบบอุทกวิทยา	ปริมาณน้ำฝน ทางซีกโลกเหนือมีปริมาณเพิ่มขึ้น ในขณะที่ซีกโลกใต้มีปริมาณลดลง ระบบอุทกวิทยาของโลกเปลี่ยนแปลง น้ำแข็งและหิมะที่ละลายเพิ่มปริมาณน้ำในแม่น้ำสายต่างๆ ในระยะแรก แต่จะขาดแคลนน้ำในระยะยาว น้ำในทะเลสาบ แม่น้ำ และมหาสมุทร ในภูมิภาคต่างๆ ของโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น
ระบบนิเวศ	สิ่งมีชีวิตหลายชนิดพันธุ์เคลื่อนย้ายเข้าใกล้ขั้วโลกมากขึ้น โดยเฉลี่ยเป็นระยะทาง 6 กิโลเมตรทุกๆ 10 ปี มีสิ่งบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล ฤดูใบไม้ผลิ ดอกไม้บาน และการวางไข่ที่เร็วขึ้นกว่าเดิม

(2) การคาดการณ์ปริมาณก๊าซเรือนกระจกในอนาคต จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทิศทางการเติบโตของระบบเศรษฐกิจโลก

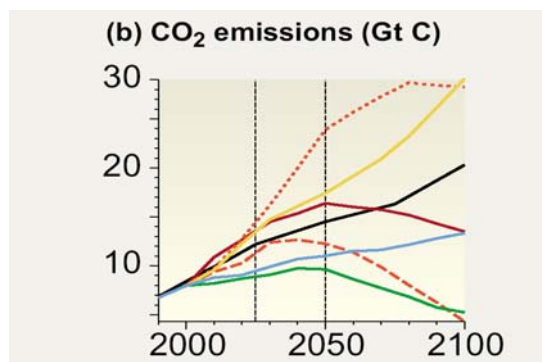
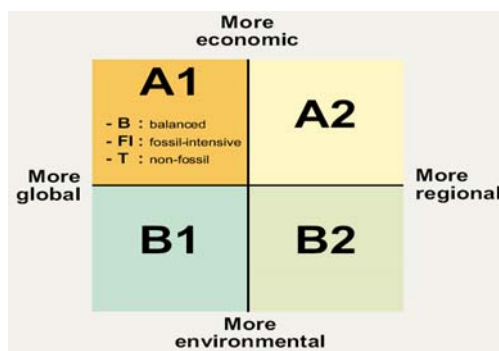
ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกระบวนการพัฒนาของโลก ซึ่งการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่า จะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ หรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จะเน้นการพัฒนาแบบโลกาภิวัตน์ หรือเน้นภูมิภาค การเพิ่มขึ้นของประชากรและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จะส่งผลต่อปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาวะโลกร้อนในศตวรรษหน้า IPCC ได้จัดทำแบบจำลองและภาพอนาคตแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ

Summary Characteristics of IPCC socio-economic scenarios

Scenario	A1 F1	A2	B1	B2
ทิศทาง	การค้าโลก	ธุรกิจระดับประเทศ	ความยั่งยืนระดับโลก	เน้นท้องถิ่น
อัตราการเพิ่มของประชากรโลก	ต่ำ (7 พันล้าน)	สูง (15 พันล้าน)	ต่ำ (7 พันล้าน)	สูง (15 พันล้าน)
GDP โลก	สูงมาก 3.5% (\$550 trillion)	ปานกลาง 2% (\$243 trillion)	สูง 2.75% (\$328 trillion)	ปานกลาง 2% (\$235 trillion)
GDP per capita ของกลุ่ม G7	สูง	ต่ำ	สูง	ปานกลาง
การปล่อยก๊าซ	สูง	สูงปานกลาง	ต่ำ	ต่ำปานกลาง

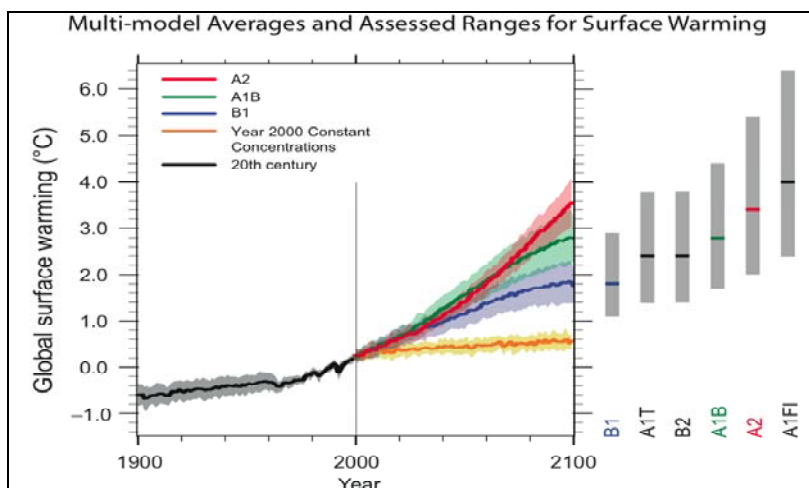
ที่มา: Stern Review

ภาพจำลองอนาคตของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Socio-Economic Development Scenarios)



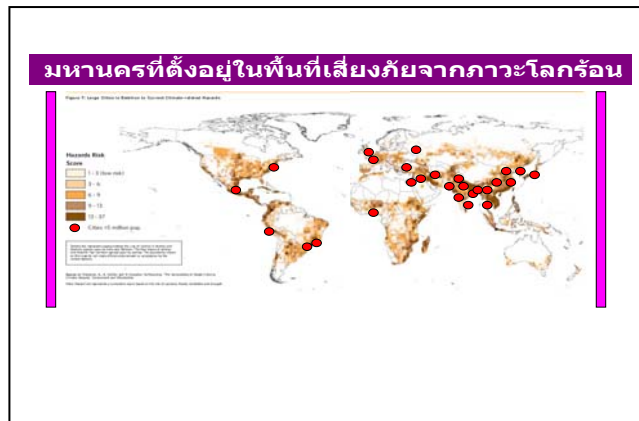
ที่มา: IPCC SRES

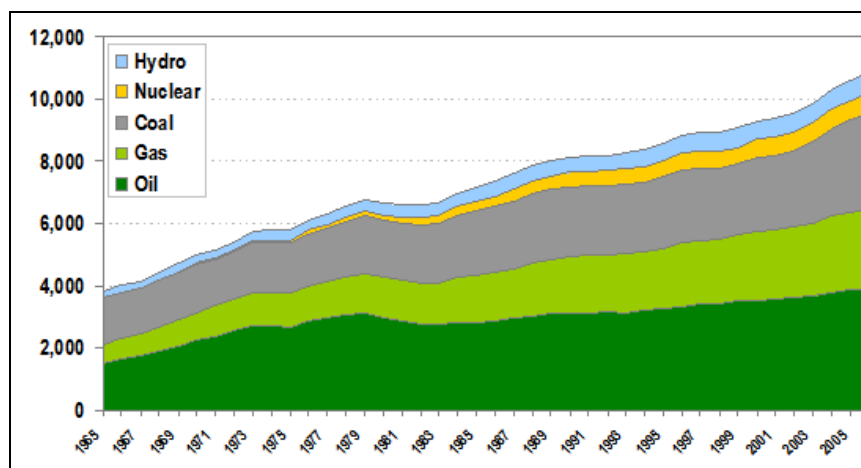
ผลการคำนวณจากแบบจำลองของ IPCC แสดงให้เห็นว่า ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกในศตวรรษหน้าจะเพิ่มขึ้น มีค่าการเปลี่ยนแปลงอยู่ระหว่าง 500 -1,000 ppm ค่าก๊าซเรือนกระจกที่คำนวณได้ ร่วมกับข้อมูลสถิติทางอุตุนิยมวิทยาและอุทกวิทยา จึงทำให้สามารถคาดการณ์อุณหภูมิในอนาคตข้างหน้าได้ การประมวลผลข้อมูลประเมินว่า อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้น 1.5 – 5.1 องศาเซลเซียส และมีโอกาสประมาณ 2-20% ที่อุณหภูมิอาจสูงมากกว่า 5 องศา น้ำทะเลสูงขึ้นประมาณ 0.09 - 0.88 เมตร ค่าความเป็นกรดของน้ำในมหาสมุทรเพิ่มขึ้นปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้นในเขตละติจูดเหนือ เขตร้อนชื้นและเขตร้อนชื้นลดลงในเขตแห้งแล้งและเขตทะเลทราย ปริมาณฝนตกหนักจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ความถี่และความรุนแรงของภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น



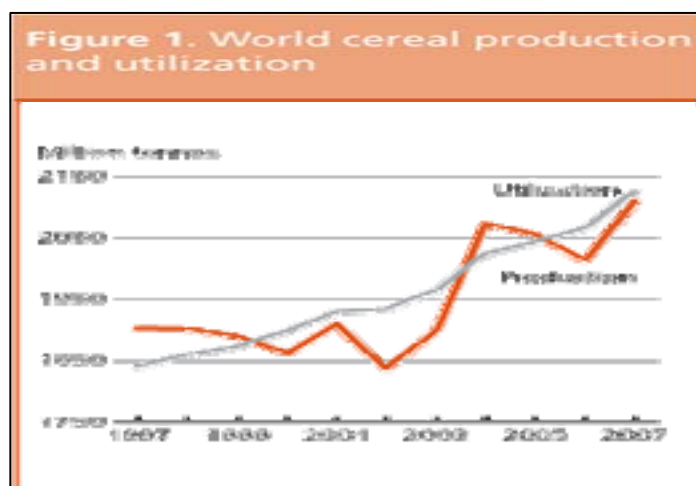
(3) ภาวะโลกร้อนในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อการใช้การชลประทาน การลดลงของพืชอาหาร การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ และการเพิ่มขึ้นของโรคระบาด การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะทำให้ภัยธรรมชาติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง เพิ่มขึ้นทั้งความถี่ ความรุนแรง และมูลค่าการสูญเสีย ประชากรโลกราว 1 ใน 6 อาจเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มอย่างรุนแรง ในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ อาจทำให้เกิดความสูญเสียชนิดพันธุ์ของแมลงที่ทำหน้าที่ผสมพันธุ์ เพิ่มการระบาดของแมลงศัตรูพืช ทั้งหมดย่อมนำไปสู่การลดลงของผลผลิตอาหารอย่างมหาศาล และหากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีประชากรยากจน ผลกระทบก็จะรุนแรงมากขึ้น อาจมีการสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ประมาณร้อยละ 20 ภาวะโลกร้อน ยังส่งผลกระทบต่อแพร่กระจายของโรคระบาด และรวมทั้งการเกิดคลื่นความร้อนที่ทำให้ประชากรในเขตหนาวต้องเสียชีวิตจากอากาศที่ร้อนจัด

(4) กายภาพของพื้นผิวโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด ในเขตหนาว โครงสร้างดินอ่อนตัวลงจากการละลายของชั้นน้ำแข็งใต้ดิน ทำให้อาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ แม้แต่ทางรถไฟสู่ทิเบต ต้องออกแบบอย่างซับซ้อนมีราคาแพง เพื่อรองรับชั้นดินที่กำลังเปลี่ยนแปลงนี้ พื้นที่ชายฝั่งทะเลจะได้รับผลกระทบจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น หลายพื้นที่จะถูกน้ำท่วม สูญเสียที่ดินชายฝั่ง ที่จะนำไปสู่การอพยพประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลจำนวนมาก พื้นที่ชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเข้มข้น เช่น เขตท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรม ท่าเรือ โรงกลั่นน้ำมัน มีประชากรราว 200 ล้านคน และมีสินทรัพย์ราว 1 หมื่นล้านดอลลาร์ ตั้งอยู่ในเขตชายฝั่งที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลไม่เกิน 1 เมตร เมืองใหญ่และมหานคร 22 แห่ง ตั้งอยู่ในเขตเสี่ยงภัยจากน้ำท่วมถึง





(2) ความมั่นคงทางอาหารจะเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจน ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 มีการพัฒนาภาคการเกษตรอย่างรวดเร็ว พื้นที่การเกษตรและผลผลิตอาหารของโลกเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก FAO คาดว่าในปี 2550 จะมีผลผลิตอาหารราว 2,160 ล้านตัน แต่จะไม่เพียงพอกับความต้องการของโลกที่เพิ่มขึ้น หลายประเทศในโลกยังต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง อันเป็นผลกระทบจากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ที่ได้ซ้ำเติมวิกฤตปัญหาของโลกให้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยได้สร้างความเสียหายให้กับพื้นที่และผลผลิตทางการเกษตรของหลายประเทศในโลก จนทำให้ในช่วงที่ผ่านมาหลายประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญ มีข้าวไม่เพียงพอสำหรับการส่งออกและมีการกำหนดมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงทางอาหารของประเทศตนไว้ เช่น ประเทศจีน อินเดีย เวียดนาม อียิปต์ กัมพูชา



ปัจจุบัน ราคาอาหารโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน FAO รายงานว่า ระหว่างเดือนมีนาคม 2007 จนถึงเดือนมีนาคม 2008 ดัชนีราคาอาหารโดยรวมเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 57 โดยราคาธัญพืชเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 181 ธนาคารโลกคาดหมายว่า ราคาอาหารส่วนใหญ่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี 2015 เป็นอย่างน้อย ดังนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศยากจน จำเป็นต้องปกป้องพื้นที่การเกษตรและวิธีการเกษตรแบบชุมชน เพื่อเป็นหลักประกันให้คนยากจนมีอาหารพอเพียงสำหรับการดำรงชีวิต เพราะพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่จำกัดจะเผชิญกับแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากความต้องการพื้นที่การเกษตร เพื่อสนองตอบการขยายตัวของการค้าและการส่งออก รวมทั้งการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงานด้วย

(3) การพัฒนาพลังงานชีวภาพต้องการที่ดินและน้ำเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ วิกฤติพืชอาหาร

การพยายามหาแหล่งพลังงานอื่น ๆ หรือการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนน้ำมัน ทำให้ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาด้านพลังงานถูกนำมาเชื่อมโยงกับวิกฤตด้านอาหาร ซึ่งเป็นผลจากความเสียหายของการผลิตทางการเกษตรอันเนื่องมาจากการขยายตัวของภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ทั้งนี้ เนื่องจากหลายประเทศได้นำนโยบายการเพาะปลูกพืชเพื่อผลิตเป็นพลังงานทดแทนมาใช้

พลังงานชีวภาพซึ่งอาจจะนำมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมันรวมทั้งลดปัญหาโลกร้อนนั้น จำเป็นต้องมีที่ดินและน้ำอย่างเพียงพอ ซึ่งพบว่าปริมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถตอบสนองความต้องการใช้พลังงานของโลกในอนาคตได้ไม่เกินร้อยละ 15-20 มีการใช้พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิด เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง อ้อย ปาล์มน้ำมัน มาผลิตเป็นพลังงานทดแทน เช่น เอทานอล และไบโอดีเซล แต่ในประเทศที่มีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างมากเช่น จีนและอินเดียนั้น พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ ก็มีการปลูกพืชอื่นๆ ที่ไม่ใช่พืชพลังงานไปแล้ว มีเพียงในแอฟริกากับละตินอเมริกาซึ่งยังมีพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งยังไม่มีมีการเพาะปลูก นอกจากนั้น ปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ปลูกพืชพลังงานเพื่อผลิตพลังงานตอบสนองความต้องการในอนาคตเทียบเท่ากับการใช้น้ำเพื่อผลิตพืชอาหารทั้งหมด และยังอาจมีปัญหาในเรื่องของผลกระทบทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพตามธรรมชาติ

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดความกังวลในวงกว้างถึงผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวที่อาจทำให้การผลิตอาหารของโลกมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรโลก หรือ มีราคาสูงเกินกว่ากำลังซื้อโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยากจน อันจะเป็นสาเหตุของปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ ปัญหาโภชนาการและขาดแคลนอาหารในประเทศยากจน กระทั่งการนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง และผลกระทบต่อปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามมา เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่การเกษตร การขยายตัวของการใช้ปุ๋ยและสารเคมีเกษตรอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น

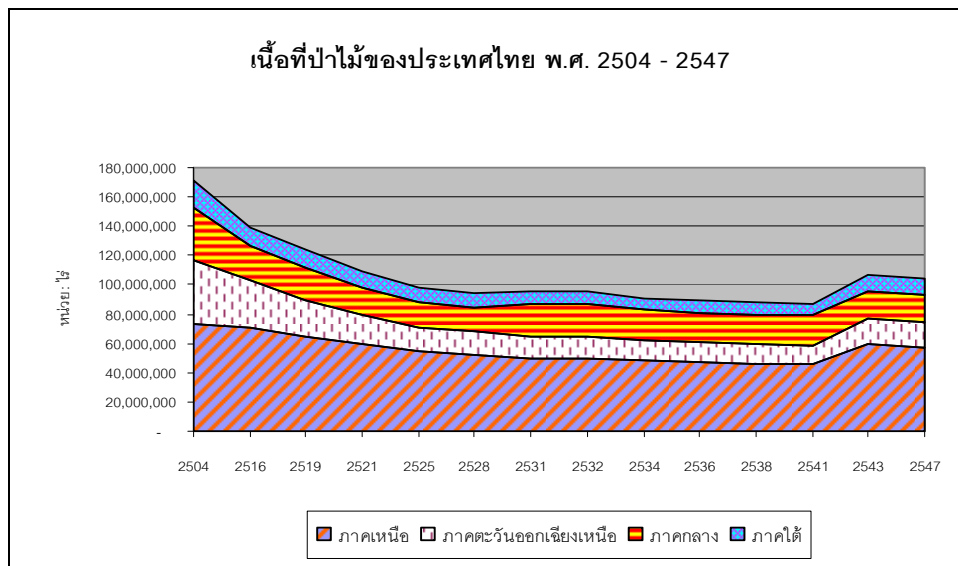
3 สถานการณ์และแนวโน้มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย

3.1 ทรัพยากรธรรมชาติ

(1) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลให้ระบบนิเวศเสียสมดุล

ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา การให้สัมปทานทำไม้เพื่อสร้างรายได้จากการส่งออก การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภค เพื่อการเร่งรัดพัฒนาประเทศ ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญ

ของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างถาวร ทรัพยากรป่าไม้ที่เคยอุดมสมบูรณ์ถูกทำลายจนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงจาก 171.02 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือ 104.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32.6 ในปี 2547 โดยมีประชากรราว 400,000ครัวเรือน ถือครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุกทำลายรวมแล้วมากกว่า 67 ล้านไร่



ในอนาคต การขยายตัวของภาคเกษตรจะมีส่วนทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอต่อความต้องการ พืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวจำนวนมากจะเข้ามาแทนที่พื้นที่ป่าธรรมชาติ โดยเฉพาะพืชอาหารและพลังงาน ซึ่งจะเป็นปัจจัยกดดันต่อการรักษาพื้นที่ป่าไม้มากยิ่งขึ้น คาดว่าประเทศไทยอาจสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อีกราว 10 ล้านไร่ ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า หากไม่มีการวางแผนและดำเนินการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพ

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ยังหมายถึงการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร สุขภาพ พลังงาน และลดทอนขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชน ประมาณว่ามีชุมชนราว 50,000 ชุมชน ที่มีวิถีการดำรงชีวิตพึ่งพิงความอุดมสมบูรณ์และผลผลิตจากป่า ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสูญเสียพื้นที่ป่า

ตารางแสดงอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ระหว่างปี 2504-2541

ช่วงเวลา	อัตราการสูญเสียพื้นที่ (ไร่/ปี)
2504-2515	2,722,062
2515-2518	4,859.831
2518-2520	7,247,806
2520-2524	2,910,000
2524-2527	1,194,550
2527-2530	1,471,387

ช่วงเวลา	อัตราการสูญเสียพื้นที่ (ไร่/ปี)
2530-2531	341,556
2531-2533	2,099,568
2533-2535	982,656
2535-2537	646,000
2537-2541	367,243
เฉลี่ย 2504-2541	2,430,843

ที่มา: Charupat (1998)

(2) ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม และมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ 320.7 ล้านไร่ การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การลดลงของพื้นที่ป่าไม้และการขยายตัวของพื้นที่ทำการเกษตร โดยพื้นที่ถือครองการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 69.6 ล้านไร่ในปี 2506 เป็น 131 ล้านไร่ ในปี 2547 ความต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรยังคงขยายตัว จากนโยบายของรัฐในการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจและพืชพลังงาน ซึ่งจะเป็นแรงกดดันต่อการรักษาพื้นที่ป่าไม้ในอนาคต ปัจจุบัน ที่ดินของประเทศไทยเป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 32.66 พื้นที่ถือครองการเกษตรร้อยละ 41 ที่อยู่อาศัยร้อยละ 1.13 ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่นอกการเกษตร

ทรัพยากรดินมีแนวโน้มเสื่อมโทรมมากขึ้น จากการใช้ที่ดินไม่ถูกต้องตามศักยภาพ ทำให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลาย ดินขาดอินทรีย์ ดินเค็ม ดินเปรี้ยว การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ดินเค็ม และพื้นที่ค่อนข้างเป็นทราย ซึ่งหากไม่มีการจัดการที่ดีจะทำให้เกิดความสูญเสียระยะยาวที่ยากจะฟื้นกลับคืนได้ ปัจจุบัน ที่ดินที่มีปัญหามีถึงร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด และขยายตัวเพิ่มขึ้นเกือบปีละ 1 ล้านไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณ 7,477 ล้านบาทต่อปี

การใช้ที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพและมีปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในอนาคต ปัจจุบันการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ที่ดินไม่ตรงตามศักยภาพพื้นที่ ที่ดินที่มีความเหมาะสมทางการเกษตรและรัฐได้ลงทุนด้านการชลประทาน ถูกนำไปใช้ประโยชน์นอกภาคเกษตร

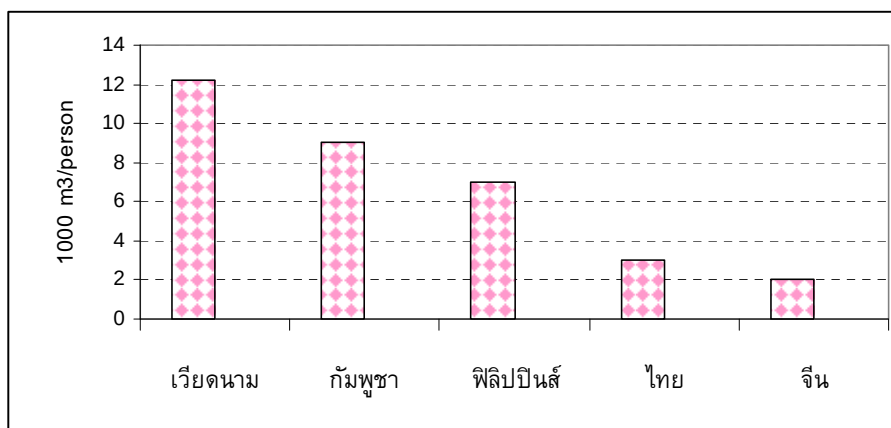
การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศไทยที่สำคัญในช่วงระหว่างปี 2533-2545 คือการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ชุมชนเมือง ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 37.6 พื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.3 ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อื่นๆ ลดลง การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน มีการขยายตัวของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ป่าไม้มีขนาดเล็กกลวงหรือกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม จำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรที่มีคุณภาพ แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่ป่าไม้ไว้ รวมทั้งต้องเตรียมการจัดหาพื้นที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และจำกัดพื้นที่อุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษให้ตั้งอยู่ในเขตที่เหมาะสม

ปัญหาการถือครองที่ดิน ความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมูลค่าที่ดินสูงขึ้น ประชากรที่ยากจนจะสูญเสียที่ดินทำกิน ปัจจุบัน ยังมีครัวเรือนชนบทไร้ที่ดินทำกิน 451,312 ครัวเรือน ในขณะที่มีที่ดินร้างที่ถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้เข้าทำประโยชน์ประมาณ 7.5 ล้านไร่ การจัดที่ดินโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ มีการดำเนินงานอย่างไม่เป็นเอกภาพ ขาดความเป็นธรรม และไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน

(3) ทรัพยากรน้ำขาดแคลนและมีคุณภาพเสื่อมโทรมจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ระบบอุทกวิทยาและน้ำต้นทุนของประเทศ

ประเทศไทยมีลุ่มน้ำสำคัญ 25 ลุ่มน้ำ ในช่วง 2503-2546 ทั้งประเทศมีปริมาณฝนตกเฉลี่ยต่อปี 1,618 มม. โดยมีอัตราการลงรวาร้อยละ 0.4 ต่อปี คิดเป็นปริมาณน้ำจากน้ำฝนปีละประมาณ 800,000 ล้านลบ.ม. น้ำปริมาณ 600,000 ลบ.ม. จะซึมลงใต้ดินและระเหยกลับไปสู่บรรยากาศเหลือเป็นน้ำที่อยู่ในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง 213,300 ล้านลบ.ม. คิดเป็นปริมาณน้ำต่อหัวเท่ากับ 3,457 ลบ.ม./คน/ปี ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานของโลก แต่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

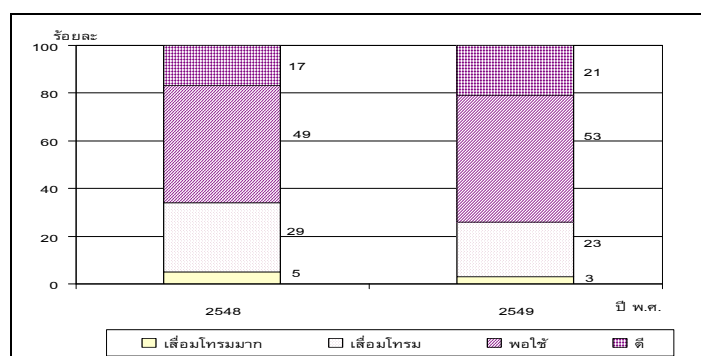


ปริมาณน้ำฝนที่ซึมลงใต้ดินและระเหยกลับไปในอากาศ 600,000 ล้านลบ.ม. มีการเก็บกักไว้อยู่ในแหล่งน้ำใต้ดินราวร้อยละ 5 ของปริมาณน้ำฝนทั้งหมด คิดเป็นปริมาณน้ำใต้ดินทั่วประเทศจำนวน 32,762 ล้านลบ.ม. แต่ยังมีบางส่วนที่ไหลลงสู่ทะเลและแม่น้ำลำธาร ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในการประเมินปริมาณน้ำใต้ดินทั้งหมดของประเทศไทย

ปัญหาสำคัญของทรัพยากรน้ำ ในช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ระบบนิเวศของลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ 25 ลุ่มน้ำเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลายอยู่ในขั้นวิกฤต 14 ล้านไร่ ส่งผลให้เกิดการชะล้างพังทลายในพื้นที่ 108 ล้านไร่ มีอัตราการสูญเสียหน้าดิน 2 ตัน/ตร.กม./ปี นอกจากนั้นยังมีภาวะขาดแคลนน้ำ ภัยแล้ง และอุทกภัย ทั้งนี้ข้อจำกัดของพื้นที่และการขยายตัวของเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจในเขตพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ นครสวรรค์ หาดใหญ่ ฯลฯ จะทำให้แนวโน้มความเสียหายรุนแรงมากขึ้น

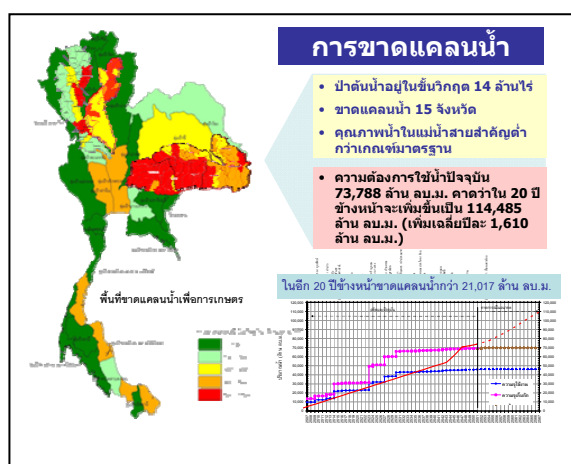
คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม แม่น้ำสายสำคัญ 48 สายทั่วประเทศ และแหล่งน้ำนิ่งจำนวน 4 แหล่ง (กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาน และทะเลสาบสงขลา) มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ 35 โดยบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง บางปะกง ลำตะคอง และทะเลสาบสงขลา มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก แนวโน้มคุณภาพน้ำจะเสื่อมโทรมลงอีกหากยังมีการลักลอบทิ้งน้ำเสียที่ยังไม่ได้บำบัดลงสู่แหล่งน้ำ ทั้งจากภาคอุตสาหกรรมและภาคชุมชนที่กำลังขยายตัว

รูปแสดง คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2548 และ 2549



ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ, 2550

การพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศไทย มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี 2547 มีแหล่งน้ำทุกประเภทรวม 17,553 โครงการ มีความจุอ่างเก็บน้ำทั้งสิ้น 76,131 ล้าน ลบ.ม. หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของปริมาณน้ำท่าทั้งหมด พื้นที่ชลประทานและพื้นที่รับประโยชน์จากแหล่งน้ำที่พัฒนาขึ้นทั้งโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า มีจำนวนรวม 41 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่ชลประทาน 28 ล้านไร่ หรือร้อยละ 21.5 ของพื้นที่การเกษตรทั้งประเทศ ส่วนใหญ่คือร้อยละ 31 ของพื้นที่ชลประทาน/พื้นที่รับประโยชน์ อยู่ในภาคกลางโดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยา



ภาวะการขาดแคลนน้ำในอนาคต แม้จะมีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง แต่สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการเท่านั้น ในปี 2551 ปริมาณน้ำที่สามารถเก็บกักและใช้งานได้ในพื้นที่เขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีเพียง 52,741 ล้าน ลบ.ม. ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำที่มีถึง 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี และคาดว่าความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 114,485 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2569 ประเทศไทยจะยังคงมีภาวะการขาดแคลนน้ำอย่างน้อย 21,047 ล้าน ลบ.ม./ปี ในระยะ 20 ปีข้างหน้า

การดำเนินงานของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 เห็นชอบแผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน ระยะเวลา 12 ปี (2552-2563) จำนวนทั้งสิ้น 322,703 ล้านบาท ประกอบด้วย แผนการปรับปรุงฟื้นฟูแหล่งน้ำขนาดเล็กวงเงินลงทุนรวม 14,942 ล้านบาท แผนการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทานวงเงินลงทุนรวม 285,652 ล้านบาท และแผนการบรรเทาอุทกภัยวงเงินลงทุนรวม 22,109 ล้านบาท

(4) การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพมีแนวโน้มสูงขึ้น จากการเสื่อมถอยของระบบนิเวศและกิจกรรมของมนุษย์

ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญ ทั้งต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ต่อความมั่นคงทางอาหารและสุขภาพ ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนา แผนพัฒนาฉบับที่ 10 มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นฐานที่มั่นคงของการดำรงชีวิตของคนไทย และมุ่งพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพให้นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งชนิดพันธุ์ พันธุกรรม และระบบนิเวศ ประกอบด้วยชนิดพันธุ์พืชราว 20,000 ชนิด คิดเป็นร้อยละ 8 ของพันธุ์พืชในโลก ชนิดพันธุ์สัตว์ประมาณ 90,000 – 100,000 ชนิด และมีระบบนิเวศที่แตกต่างกันอย่างน้อย 7 ระบบ ได้แก่ ระบบนิเวศป่าไม้ ภูเขา น้ำจืด ชายฝั่ง เกาะ เกษตร และเขาดินปน

การสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้ของประเทศอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ส่งผลต่อการลดลงของชนิดพันธุ์และจำนวนของสัตว์ป่าและพืชป่า จนหลายชนิดพันธุ์ตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ สาเหตุสำคัญมาจากการนำมาใช้ประโยชน์มากเกินไป มีการทำลายป่า ถิ่นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิตถูกทำลายหรือถูกจำกัดพื้นที่ รวมทั้งสภาวะโลกร้อนจะเป็นสาเหตุให้เกิดโรคใหม่ๆ และเพิ่มอัตราการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต

ตารางเปรียบเทียบสถานภาพของสัตว์ป่าในประเทศไทยระหว่างปี 2539-2546

สถานภาพ	สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม		สัตว์ปีก		สัตว์เลื้อยคลาน		สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก		ปลา		รวม	
	2539	2546	2539	2546	2539	2546	2539	2546	2539	2546	2539	2546
สูญพันธุ์	1	1	2	2	-	-	-	-	3	3	6	6
สูญพันธุ์ธรรมชาติ	3	4	3	3	1	1	-	-	-	-	7	8
ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง	13	14	38	38	7	7	-	-	-	-	58	59
ใกล้สูญพันธุ์	35	35	69	70	5	5	-	-	29	50	138	160
แนวโน้มใกล้สูญพันธุ์	62	61	82	87	28	28	26	26	155	151	353	353

ที่มา: รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม 2547

ผลกระทบจากบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก จะทำให้การจัดการทรัพยากรชีวภาพเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดของประเทศไทย เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพ จะทำให้พันธุกรรมพืชและสัตว์ที่หายากกลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามาก จะมีการแสวงหาพันธุกรรมเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบ เกิดการเชื่อมโยงภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในการสร้างสินค้าและบริการที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ทั้งด้านอาหาร สินค้าสุขภาพ สมุนไพร ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีตลาดความต้องการสินค้าสุขภาพ และสมุนไพรเพิ่มขึ้น ทรัพยากรชีวภาพ และความหลากหลายของพืชพันธุ์สมุนไพรพร้อมกับองค์ความรู้พื้นบ้านด้านการแพทย์ จะเป็นสิ่งที่มีมูลค่าและเป็นที่ต้องการอย่างมากในอนาคต

ในขณะเดียวกัน อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นเจ้าของเทคโนโลยีกับประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเจ้าของฐานทรัพยากรชีวภาพ การอ้างกรรมสิทธิ์ผ่านข้อตกลงทางการค้า ซึ่งจะส่งผลกระทบกับความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ จำเป็นต้องมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการสร้างองค์ความรู้ การอนุรักษ์คุ้มครองการใช้ประโยชน์ และดูแลความปลอดภัยทางชีวภาพ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก

(5) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสื่อมโทรมลงเนื่องจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

พื้นที่ป่าชายเลนลดลงจาก 2.5 ล้านไร่ในปี 2504 เหลือเพียง 1.04 ล้านไร่ในปี 2539 ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลาย และมีการเปลี่ยนสภาพไปใช้ประโยชน์อื่นๆ จำนวนมาก เช่น การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง โดยเฉพาะการทำนาเกลือ การขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรม รัฐเริ่มมีนโยบายปกป้องป่าชายเลนอย่างจริงจัง ไม่อนุญาตการต่อสัมปทานบัตรทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2534 และห้ามการใช้ประโยชน์อื่นๆ ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้น โดยพบว่าในปี 2547 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ประมาณ 1.58 ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม ป่าชายเลนประมาณร้อยละ 50 ยังคงอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม สำหรับแนวปะการังฝั่งอันดามันเสื่อมโทรมลงถึงร้อยละ 50 และแหล่งหญ้าทะเลประมาณร้อยละ 30 ที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมมีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลงอีก



ศักยภาพประมงทะเลในน่านน้ำไทยมีอยู่ 2.5 ล้านตัน ปัจจุบัน ทรัพยากรประมงชายฝั่งและประมงทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ทั้งสัตว์น้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งและสัตว์น้ำในทะเล มีปริมาณ ชนิด และขนาดลดลงโดยตลอด จากการสำรวจข้อมูลอัตราการจับสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมง (Catch Per Unit Effort : CPUE) ในอ่าวไทย พบว่าในปี 2527 มีปริมาณสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมงเฉลี่ย 62.10 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในขณะที่ปี 2547 ลดลงเหลือ 23 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ส่วนทางฝั่งทะเลอันดามันในปี 2547 พบว่ามีปริมาณสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมงเฉลี่ย 36.9 กิโลกรัมต่อชั่วโมง แม้ว่าความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมงลดลง แต่ปริมาณการจับสัตว์น้ำกลับไม่ลดลง เนื่องจากมีการทำประมงนอกเขตพื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(6) ทรัพยากรแร่มีแนวโน้มการใช้เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งผลิตแร่

ทรัพยากรแร่ถือเป็นสมบัติมีค่าของแผ่นดิน ประเทศไทยมีทรัพยากรแร่มากกว่า 40 ชนิด มีแร่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น เงิน ดีบุก ทองคำ ที่ผ่านมาสถานการณ์การใช้แร่ภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แร่ที่ผลิตได้ในประเทศไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นการผลิตเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในปี 2548 มีมูลค่าจากการใช้แร่สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 30,480 ล้านบาท แนวโน้มความต้องการใช้แร่ของประเทศเพิ่มขึ้น แต่มีแนวโน้มที่จะส่งออกมากขึ้น เนื่องจากราคาแร่ในตลาดโลกหลายชนิดมีราคาสูงขึ้น การทำเหมืองแร่หลายแห่งสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากแหล่งแร่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำ หรือป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหามลพิษจากกระบวนการผลิต ทั้งฝุ่นละออง โลหะหนัก การแพร่กระจายของสารเคมี ดังนั้น การทำเหมืองแร่ในอนาคต ควรมีความคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และควรทบทวนค่าภาคหลวงซึ่งเป็นผลประโยชน์ของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม และมูลค่าทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ของแร่ในอนาคตให้มากขึ้น

ตาราง แสดงมูลค่าการผลิต การใช้ การนำเข้า และการส่งออกทรัพยากรแร่ 2541-2549

หน่วย : ล้านบาท

	2541	2543	2545	2547	2549
การผลิต	22.04	23.36	29.63	34.06	39.48
การใช้	20.07	23.23	26.97	32.38	39.14
การนำเข้า	10.23	15.74	18.07	28.5	34.57
การส่งออก	9.06	8.78	13.43	13.9	17.02

ที่มา : กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

(7) พลังงาน

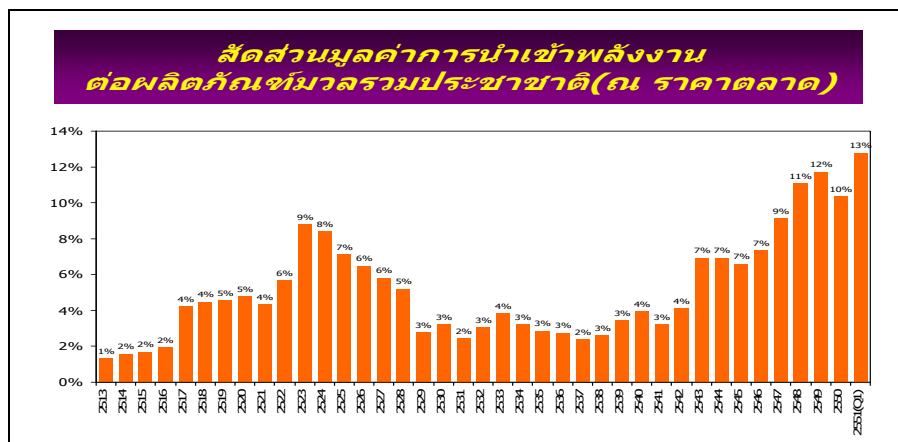
ประเทศไทยมีความต้องการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์เท่ากับ 1,361,090 บาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 6.2 ขณะที่ปริมาณการผลิตภายในประเทศจำนวน 671,436 บาร์เรลต่อวัน ณ เดือนธันวาคม 2546 พบว่ามีปริมาณสำรองน้ำมันดิบรวม 665 ล้านบาร์เรล ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติเหลวรวม 832 ล้านบาร์เรล ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติรวม 33,091 พันล้านลูกบาศก์ฟุต ปริมาณสำรองลิแกนด์เท่ากับ 2,942 ล้านตัน ปริมาณสำรองพลังงาน 26,440 เมกะวัตต์ และปริมาณสำรองหินน้ำมัน 18,600 ล้านตัน และเมื่อพิจารณาปริมาณสำรองพลังงานต่อปริมาณการผลิต ณ ธันวาคม 2546 พบว่า ก๊าซธรรมชาติสามารถใช้ได้นาน 43 ปี คอนเดนเสท 36 ปี และลิแกนด์ใช้ได้อีกประมาณ 156 ปี

พลังงานและปริมาณสำรองที่มีอยู่ในประเทศ

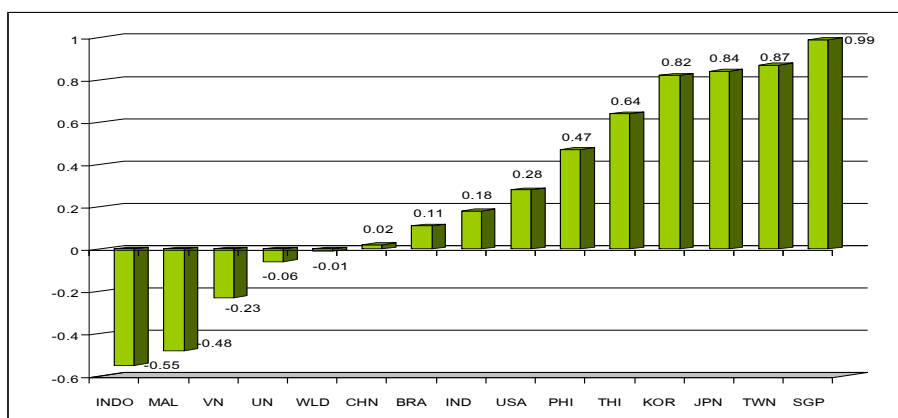
ประเภทพลังงาน	ปริมาณสำรอง	การผลิตปี 46	ใช้ได้นาน (ปี)
น้ำมันดิบ (ล้านบาร์เรล)	373	35.1	11
คอนเดนเสท (ล้านบาร์เรล)	611	22.9	36
ก๊าซธรรมชาติ (พันล้านลบ.ฟุต)	23,400	769	43
ลิกไนต์ (ล้านตัน)	2,121	19.7	156

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้พลังงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.2 ต่อปี สูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ย แต่ประสิทธิภาพการใช้ยังต่ำ คือสัดส่วนการใช้พลังงานต่อ GDP (ความยืดหยุ่นในการใช้พลังงาน) เท่ากับ 1.3 : 1 ความเข้มข้นของการใช้พลังงาน อยู่ในเกณฑ์สูงและมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะความเข้มข้นของการใช้น้ำมัน ซึ่งอยู่ที่ 2,215 บาร์เรลต่อปี ในการผลิต GDP ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งถือว่าสูงมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก

ปี 2548 ประเทศไทยเสียเงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูป 673,333 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 34 จากปี 2547 สัดส่วนมูลค่าการนำเข้าพลังงานต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 13 ในปี 2550



ภาพแสดงสัดส่วนการนำเข้าพลังงานต่อการใช้ในประเทศ

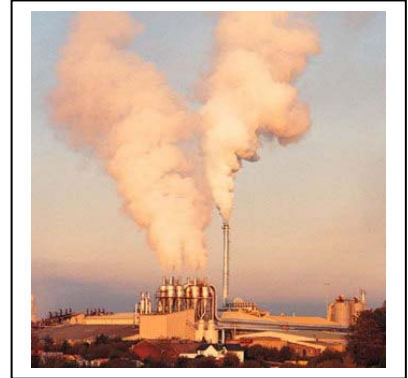


ที่มา : สศช. และสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2550

3.2 สิ่งแวดล้อม

(1) มลพิษทางอากาศกระจายในเขตเมืองใหญ่และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ

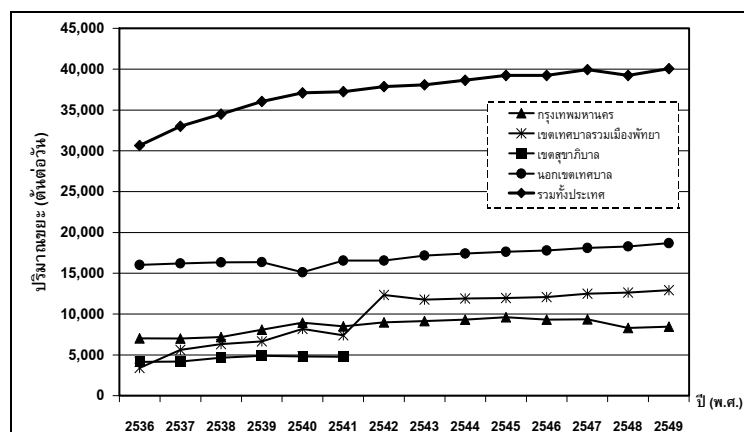
มลพิษทางอากาศที่สำคัญ ได้แก่ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ สารตะกั่ว ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ สารไฮโดรคาร์บอน และก๊าซโอโซน รวมทั้งมลพิษทางอากาศแบบไร้พรมแดน เช่น สารทำลายชั้นโอโซน ก๊าซเรือนกระจก และสารมลพิษอินทรีย์ที่ตกค้างยาวนาน มลพิษเหล่านี้จะมีผลกระทบระยะยาวต่อสิ่งแวดล้อมทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก และส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะโรคเกี่ยวกับปอดและระบบทางเดินหายใจ แหล่งกำเนิดมลพิษในเมืองมาจากสาขาขนส่ง อุตสาหกรรม และพลังงาน ส่วนเขตชนบทมาจากการเผาไหม้ในที่โล่งของภาคเกษตร หรือจากไฟฟ้า



ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยค่อนข้างมีความก้าวหน้าในการจัดการมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะมลพิษในเขตเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำมันและเครื่องยนต์ ปัจจุบัน คุณภาพอากาศของกรุงเทพฯ อยู่ในระดับที่ดีกว่ากรุงเทพฯ จาร์การ์ตา นิวเดลีและมะนิลา แต่ยังด้อยกว่าหลายเมือง เช่น ฮองกง สิงคโปร์ ไทเป และโตเกียว แนวโน้มมลพิษทางอากาศในอนาคต อาจเพิ่มขึ้นจากไฟฟ้า แต่มาตรฐานของภาคขนส่ง และภาคอุตสาหกรรมที่ดีขึ้นจะช่วยลดมลพิษทางอากาศลงได้

(2) ปริมาณของเสียจากทั้งชุมชนและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น และยังขาดการจัดการอย่างถูกต้อง ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยและกากของเสียเกิดขึ้นประมาณ 22 ล้านตันต่อปี เป็นขยะชุมชนและสถานประกอบการร้อยละ 67 ของเสียจากอุตสาหกรรมร้อยละ 27 ส่วนที่เหลือเป็นขยะและของเสียอันตราย ได้แก่ มูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล ปริมาณขยะต่อหัวของประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากแบบแผนการผลิตและการบริโภค แต่สัดส่วนการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย

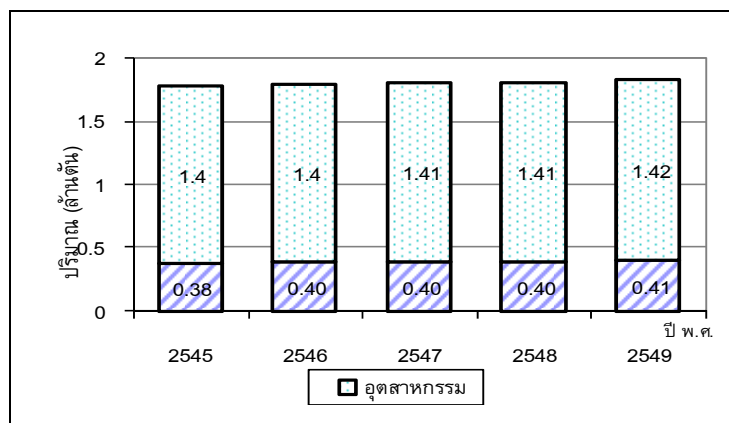
รูปแสดง ปริมาณขยะมูลฝอยในพื้นที่เขตต่างๆทั่วประเทศต่อวัน (2536 – 2549)



ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ

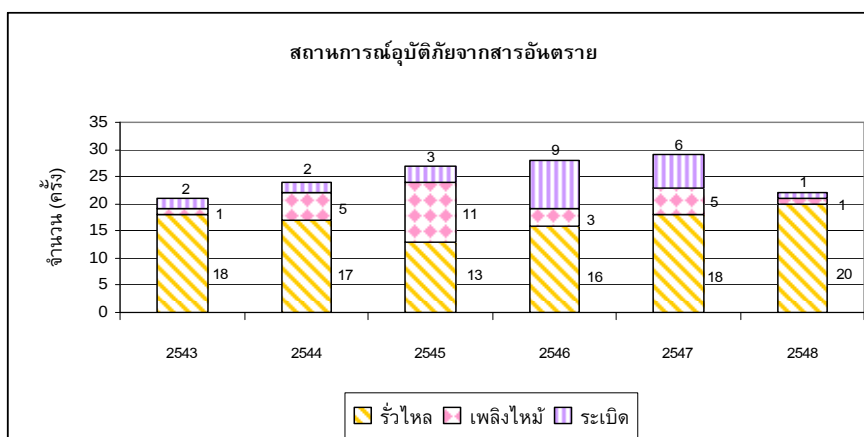
สำหรับขยะอันตราย ซึ่งมีประมาณ 1.8 ล้านตันต่อปี 2 ใน 3 ของขยะอันตรายมีแหล่งกำเนิดจากอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และโลหะ และมีจำนวนมากที่มาจากปั๊มน้ำมันและอู่ซ่อมรถพบว่า ร้อยละ 37 ของปริมาณของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ส่วนของเสียอันตรายจากชุมชนยังถูกทิ้งปนไปกับขยะชุมชนทั่วไป การจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพนี้จะทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษในสภาพแวดล้อมในอนาคตต่อไป

รูปแสดง ปริมาณของเสียอันตรายจากชุมชนและภาคอุตสาหกรรม (2545-2549)



(3) การใช้สารเคมีอันตรายเพิ่มสูงขึ้น และยังขาดกลไกในการจัดการที่ดี ปริมาณสารเคมีอันตรายที่ใช้อยู่ในกระบวนการผลิตทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปี 2547 มีการนำเข้าสารเคมีอันตราย 29.5 ล้านตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 67 เมื่อเทียบกับปี 2537 โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การใช้สารอันตรายต่าง ๆ ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงคุณสมบัติและลักษณะความเป็นอันตรายทั้งต่อสุขภาพอนามัยและต่อสิ่งแวดล้อม การขาดกลไกการจัดการที่ดี ทั้งในการขนส่ง การจัดเก็บ การเคลื่อนย้าย และกระบวนการผลิต ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และการรั่วไหลปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

รูปภาพ แสดงสถานการณ์อุบัติเหตุจากสารอันตราย



มีอุบัติภัยครั้งใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการขนส่งสารเคมีและวัตถุอันตรายเกิดขึ้นหลายครั้งในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความสูญเสียของชีวิต ทรัพย์สิน คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูงมาก โดยเฉลี่ย 374 ล้านบาทต่อปี นอกจากนั้น ยังเกิดความเสียหายจากการแพร่กระจายของสารพิษเข้าสู่สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ และเข้าสู่ห่วงโซ่อาหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งยังไม่สามารถประเมินมูลค่าความสูญเสียได้ทั้งหมด

(4) ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและต้นทุนทางเศรษฐกิจในการรักษาพยาบาล การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากรในเขตเมืองใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาลซึ่งมีภารกิจเพิ่มขึ้นในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ยังไม่สามารถเอาใจใส่ดูแลและให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ ทั้งเรื่อง ที่อยู่อาศัย และการสุขาภิบาล ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมก็เสื่อมโทรมลงทุกวัน จึงมีผลต่อคุณภาพชีวิตและมีการเจ็บป่วยมากขึ้น ตลอดจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ในระดับโลก ปัญหาเหล่านี้จะเป็นปัญหาหลักของเมืองที่มีความเจริญอย่างรวดเร็วในอนาคต ธนาคารโลก ประเมินว่า มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำในเมืองใหญ่หลายเมืองของโลก ทำให้มีผู้เสียชีวิตสูงถึง 10 ต่อ 1,000 คน ผู้ป่วยหลายล้านคน ได้กลายเป็นผู้ป่วยที่รุนแรง ทำให้เกิดความสูญเสียกำลังแรงงาน ที่เป็นผลิตภาพสำคัญ กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือคนจนในเขตเมือง ซึ่งมีรายได้น้อยอยู่แล้ว และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาอาการเจ็บป่วยจากการดื่มน้ำที่ปนเปื้อน และโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ มีการประมาณว่า มูลค่าทางเศรษฐกิจ จากการทำลายของมลพิษทางอากาศ ที่มีต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตนั้น อาจสูงถึง 3-10% ของรายได้ประชากรในเขตเมือง



จากการสำรวจข้อมูลของสำนักกระบาดวิทยา ในปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีผู้ป่วยจากการได้รับสารอันตรายทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม จำนวน 1,476 ราย คิดเป็นอัตราป่วย 2.36 ต่อประชากรแสนคน ในจำนวนนี้เป็นผู้ป่วยที่ได้รับพิษจากสารกำจัดแมลงศัตรูพืช จำนวนสูงสุดถึง 1,251 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 84.76 ของจำนวนผู้ป่วยที่ได้รับสารอันตรายทั้งหมด

ตารางแสดงจำนวนผู้ป่วยจากการได้รับสารอันตรายในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม

สาเหตุของการเจ็บป่วย	จำนวนผู้ป่วย (ราย)		อัตราป่วย/แสนคน	
	2548	2549	2548	2549
พิษจากสารกำจัดแมลงศัตรูพืช	1,321	1,251	2.12	2.00
พิษจากก๊าซและสารระเหย	169	64	0.27	0.10
พิษจากสารตะกั่ว	14	20	0.02	0.03
พิษจากสารหนู แมงกานีส โปรทและแคดเมียม	14	24	0.02	0.04
พิษจากสารระเหยและตัวทำละลาย	122	117	0.20	0.19
รวม	1,640	1,476	2.63	2.36

ที่มา: สำนักกระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข 2549 และ 2550

3.3 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

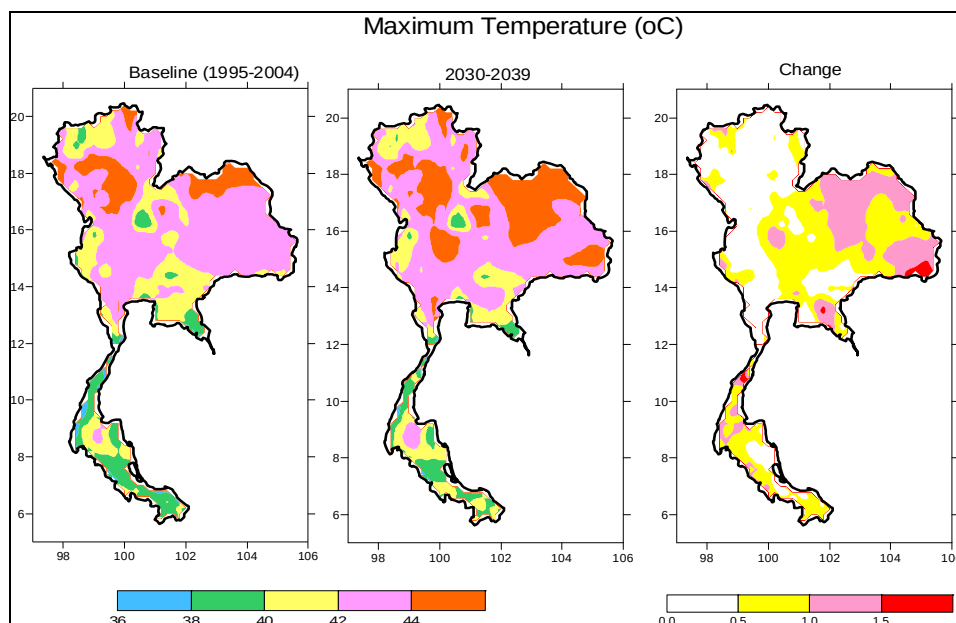
ที่ผ่านมาทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ของไทย ได้ถูกใช้เป็นฐานการผลิตมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนทำให้ทรัพยากรฯ ส่วนที่ควรจะได้รับ การอนุรักษ์ไว้เพื่อให้มีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม ซึ่งมีอยู่จำกัด ถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลือง ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สมประโยชน์ในคุณค่าของทรัพยากร เหลือจากของเสียจากการอุปโภคและบริโภคทรัพยากรดังกล่าว ออกมาเป็นภาระในการกำจัดและบำบัดมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น จากการที่กลไกการบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจาก

(1) ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศ และสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ อาจก่อมลพิษ ที่กลไกการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมยังครอบคลุมไม่ถึงหรือตามไม่ทัน หรือการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณนักท่องเที่ยวโดยขาดมาตรการคุ้มครองความเปราะบางของธรรมชาติอย่างพอเพียง

(2) การแก้ไขปัญหา ยังคงเน้นการแก้ที่ปลายเหตุ (Curative Method) เช่น การออกและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสั่งการและควบคุม (Command and Control) และการฟื้นฟูให้มีสภาพ ด้วยการกำจัดและบำบัด หรือปลูกป่าขึ้นใหม่ ซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินการสูง มากกว่าการป้องกันก่อนเกิดปัญหา เช่น การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ การใช้เทคโนโลยีและ/หรือกระบวนการผลิตที่สะอาดหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เครื่องมือทางด้านสังคม รวมทั้งการสร้างจิตสำนึก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นต้น ซึ่งการบริหารจัดการด้วยการแก้ที่ปลายเหตุ ย่อมไม่ทันสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ยังขาดการมีส่วนร่วม และเน้นบทบาทของภาครัฐ ที่ยังมีการบริหารจัดการแบบแยกส่วน เป็นไปตามลักษณะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กร ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

3.4 การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยและแนวโน้มในอนาคต

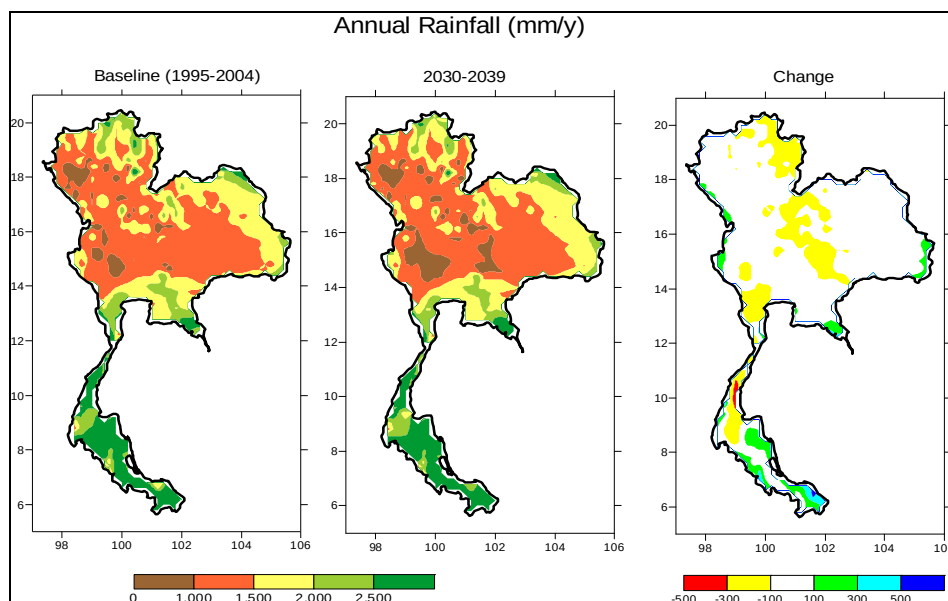
(1) อุณหภูมิของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1-2 องศาเซลเซียส การคาดการณ์ภูมิอากาศของประเทศไทยตามแนวทางการเพิ่มก๊าซเรือนกระจกแบบ A2 และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศระดับโลกโดยใช้แบบจำลอง ECHAM4 พบว่าอุณหภูมิสูงสุดของประเทศไทยในช่วง 20-30 ปีในอนาคตจะเพิ่มขึ้นเกือบทั้งประเทศ โดยพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้จะมีอุณหภูมิเพิ่มขึ้นมากที่สุด คือประมาณ 1-2 องศาเซลเซียส ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล เช่น วันที่ร้อนจัดยาวนานขึ้น จำนวนวันที่หนาวจัดสั้นลง และปริมาณน้ำฝนมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย ดังนี้



(2) ปริมาณฝนเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่มีฝนมากอยู่แล้ว ภัยพิบัติและน้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง น้ำต้นทุนมีแนวโน้มลดลงร้อยละ 10 ปริมาณฝนจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างชัดเจนเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่นำจะมีกำลังแรงขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยเฉพาะจะมีการเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่มีฝนมากอยู่แล้ว เช่น ภาคใต้ตอนล่าง และชายฝั่งอ่าวไทยด้านตะวันออกบริเวณจังหวัดจันทบุรีและตราด อาจมีปริมาณฝนโดยรวมเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10-15 ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น การเปลี่ยนแปลงของฝนอันเนื่องมาจากการยกตัวของมวลอากาศบริเวณชายฝั่งจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงทำให้ความชื้นในอากาศถูกสกัดออกมาจากมวลอากาศมากขึ้นและเหลือผ่านเข้าไปในแผ่นดินตอนในน้อยลง จึงน่าที่จะทำให้พื้นที่ห่างไกลจากทะเลมีฝนน้อยลง นอกจากนี้พายุหมุนเขตร้อน โดยเฉพาะพายุดีเปรสชันซึ่งเคยเป็นแหล่งน้ำสำคัญของพื้นที่ตอนในของประเทศโดยเฉพาะในช่วงปลายฤดูฝนน่าจะมีปริมาณลดลง ประกอบกับอุณหภูมิอากาศที่เพิ่มขึ้นจะเร่งการระเหยและการคายน้ำโดยพืชต่างๆ ดังนั้น ปริมาณน้ำคงเหลือสุทธิจึงอาจลดลงกว่าในปัจจุบันได้ถึงกว่าร้อยละ 10 ในบางพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จำนวนพายุหมุนเขตร้อนจะลดลง แต่ภัยพิบัติและภาวะน้ำท่วมฉับพลันก็จะเกิดบ่อยครั้งขึ้น เนื่องจากกำลังแรงของลมมรสุม ลักษณะฝนที่ตกหนักในเวลาอันสั้น และศักยภาพในการระบายน้ำลงสู่ทะเลของพื้นที่โดยรวมลดลง

ปริมาณน้ำที่เปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลต่อคุณภาพน้ำ โดยบริเวณที่มีปริมาณฝนมากจะนำไปสู่การชะล้างหน้าดิน ทำให้ปริมาณตะกอนแขวนลอยเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ลุ่มน้ำที่มีปริมาณน้ำลดลงจะทำให้การเจือจางมลพิษเกิดได้น้อยกว่าในปัจจุบัน คุณภาพน้ำในรูปของสารละลายรวมทั้งออกซิเจนละลายลดลง อาจเป็นต้นเหตุให้น้ำมีคุณภาพลดลงได้



(3) ผลกระทบต่อระบบนิเวศ ผลผลิตการเกษตร และสุขภาพอนามัยของประชาชน การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ การเกิดฝน และลักษณะของมรสุม ยังไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของประเทศไทยมากนัก แต่การคาดการณ์แนวโน้ม บ่งชี้ให้เห็นว่าภาวะโลกร้อนจะซ้ำเติมปัญหาในพื้นที่หรือระบบนิเวศที่มีความอ่อนไหว เปราะบางอยู่แล้ว เช่น ระบบนิเวศชายฝั่ง การเกิดภัยพิบัติ พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตการเกษตร รวมถึงปัญหาสุขภาพอนามัยและการแพร่กระจายของเชื้อโรค เช่น มาเลเรีย ไข้เลือดออก และฉี่หนู มีการระบาดได้มากขึ้น เมื่อรวมกับจำนวนประชากรที่อพยพย้ายถิ่นเนื่องจากสาเหตุต่างๆ ก็จะนำไปสู่การกระจายของโรคและปัญหาสังคมในลักษณะอื่นๆ ที่ติดตามมาอีกด้วย

4

ประเด็นวิกฤติที่ส่งผลกระทบกับประเทศไทยในอนาคต

4.1 ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างกว้างขวางครอบคลุมมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศ ดังต่อไปนี้

(1) การเกิดภัยพิบัติ ลมมรสุมที่มีกำลังแรงขึ้น รวมทั้งลักษณะของการเกิดฝนที่มีความรุนแรงในระยะสั้นและมีการทิ้งช่วง จะเพิ่มความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติในหลายพื้นที่ มีการประเมินว่าชุมชนที่เสี่ยงต่ออุทกภัย อยู่ชายฝั่งด้านตะวันออกและทางใต้ของประเทศซึ่งตั้งอยู่ใกล้มหาสมุทร รวมทั้งเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หาดใหญ่ และเชียงใหม่ จะเกิดภาวะน้ำท่วมฉับพลัน เนื่องจากระบบระบายน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพพอและภาวะน้ำทะเลหนุนสูง สำหรับพายุหมุนเขตร้อนอาจส่งผลกระทบรุนแรงมากขึ้นในเขตพื้นที่ชายฝั่งอ่าวไทยตอนกลาง ตั้งแต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จนถึงสุราษฎร์ธานี ผลกระทบจากอุทกภัยยังก่อความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สิ่งก่อสร้างต่างๆ และทำลายพืชผลทางการเกษตรอีกด้วย

(2) **ปัญหาเสถียรภาพของพื้นที่ชายฝั่ง** ชายฝั่งของประเทศไทยมีความยาวถึง 2,614 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 23 จังหวัด และมีประชากรอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่งกว่า 12 ล้านคน เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพและได้รับการพัฒนาทางการท่องเที่ยว มีระบบนิเวศที่สำคัญ และเป็นแหล่งผลิตสัตว์น้ำ โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายฝั่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล และสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ การใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างไม่เหมาะสม เมื่อเกิดร่วมกับสภาวะโลกร้อน ที่นำไปสู่การเกิดภัยพิบัติ มรสุมและคลื่นลมรุนแรง จะทำให้เสถียรภาพของพื้นที่ชายฝั่งมีความอ่อนไหวและอาจเกิดความเสียหายรุนแรงจนอยู่ในระดับวิกฤติได้ในอนาคต ปัญหาที่สำคัญได้แก่

- **การกัดเซาะชายฝั่ง** ในช่วงปี 2497-2517 พบว่าบริเวณตำบลบางแก้ว อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ชายฝั่งถูกกัดเซาะเข้าไปประมาณ 200 เมตร ในช่วงปี 2512-2530 พบว่าบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกถูกกัดเซาะเป็นระยะทางเข้าไปในฝั่งถึง 500 เมตร ปัจจุบันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาอยู่ในอัตรา 10-25 เมตรต่อปี ซึ่งอยู่ในภาวะวิกฤติ เนื่องจากเขื่อนกันน้ำทะเลตามแนวชายฝั่งมีระดับต่ำและมีสภาพไม่มั่นคง รวมทั้งตะกอนดินที่มีลักษณะอ่อนนุ่ม ทำให้เกิดการกัดเซาะได้ง่ายและเร็วขึ้น และหากระดับน้ำทะเลสูงขึ้นอีก จะทำให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่อีกหลายแห่งรุนแรงเพิ่มขึ้น



- **การสูญเสียพื้นดินชายหาดและแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล** การศึกษาจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในกรณีระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 50 เซนติเมตร แนวชายฝั่งที่จะได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด ได้แก่ แนวชายฝั่งจังหวัดเพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสมุทรปราการ เนื่องจากพื้นที่อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับน้ำทะเลสูงสุดในปัจจุบัน ทั้งนี้ แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดของประเทศ เช่น หาดหัวหิน ชะอำ พัทยา จอมเทียน และบางแสน จะได้รับผลกระทบ โดยความกว้างของหาดจะลดลง



นอกจากนั้น ภาวะโลกร้อนยังส่งผลต่อการสูญเสียแนวปะการังซึ่งเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยว ปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว เกิดจากน้ำทะเลที่อุ่นขึ้น และความเป็นกรดของน้ำทะเล เนื่องจากปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ละลายน้ำมากขึ้น ร่วมกับภาวะเอลนีโญ และลานีญา ในปี 2541 เป็นปีที่อุณหภูมิพื้นผิวน้ำทะเลในอ่าวไทยสูงขึ้นจากปกติ 28-29 องศาเซลเซียส เป็น 32 องศา สูงสุดที่เกาะสมุย 35 องศา ทำให้พบปะการังฟอกขาวในอ่าวไทยแถบจังหวัดนราธิวาส ชลบุรี จนถึงตราด ปัจจุบัน ปะการังฟอกขาวขยายวงกว้างขึ้น ครอบคลุม ชุมพร สุราษฎร์ธานี เกาะเสม็ด อัตราการตายของปะการังสูงถึงร้อยละ 50

● **ทรัพยากรประมงและพื้นที่การเกษตรบริเวณชายฝั่งและปากแม่น้ำ**

การสูญเสียแหล่งปะการังและพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเป็นที่ยาวงไขและที่อยู่ของสัตว์น้ำวัยอ่อน จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตสัตว์น้ำโดยรวม นอกจากนั้น ปากแม่น้ำทั่วประเทศจะเกิดการผันแปรของน้ำขึ้น น้ำลง และมีการรุกรานของน้ำเค็มเข้าสู่ลำน้ำ เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการดำรงชีวิตของพืช สัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบ บริเวณที่เป็นพื้นที่เสี่ยง คือป่าชายเลนจังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ระนอง พังงา ภูเก็ต จันทบุรี และตราด



(3) ผลกระทบต่อผลผลิตการเกษตร ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การเพาะปลูกส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับฤดูกาลและสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเกษตร จะส่งผลกระทบอย่างหลากหลายต่อปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตร เช่น การเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศเป็นสองเท่า อาจจะมีผลให้การสังเคราะห์แสงของพืชเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตเพิ่มขึ้นด้วย แต่รสชาติอาจเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความไม่สมดุลของธาตุแมกนีเซียมและโปแตสเซียม อุณหภูมิที่สูงขึ้นยังอาจส่งผลทำให้พืชพันธุ์บางชนิดที่ไวต่ออุณหภูมิมีผลผลิตน้อยลง เช่น ข้าวโพด ข้าวบางพันธุ์ และมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อผลผลิตข้าวนอกเขตชลประทาน รวมทั้ง การเสียสมดุลของระบบนิเวศจะเพิ่มความเสี่ยงจากแมลงศัตรูพืชที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นและแพร่กระจายไปทั่วได้

(4) ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิและความชื้นในอากาศยังอาจจะกระทบต่อระบบนิเวศที่มีความเฉพาะตัวสูง เช่น ป่าน้ำค้างและป่าดิบชื้นที่ปัจจุบันเกือบทั้งหมดของประเทศอยู่ในภาวะใกล้วิกฤติอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศเพียงเล็กน้อยก็อาจจะทำให้ระบบนิเวศเหล่านั้นเสียหายอย่างถาวรได้

พื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งที่เป็นระบบนิเวศน้ำจืดและน้ำกร่อยในลุ่มน้ำและปากแม่น้ำต่างๆ เป็นแหล่งเพาะและอนุบาลพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่สำคัญ จำเป็นจะต้องได้รับน้ำในปริมาณที่เหมาะสมเพื่อรักษาระบบนิเวศ น้ำจืดที่มากหรือน้อยเกินไป หรือมีระยะเวลาที่ต่างไปจากเดิมอาจจะส่งผลกระทบต่อกำลังการผลิตทางนิเวศ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเชื่อมโยงกับแม่น้ำโขงและอ่อนไหวต่อผลกระทบข้ามพรมแดนจากส่วนอื่นๆ ของลุ่มน้ำนานาชาติแห่งนี้อีกด้วย

ความเป็นกรดของแหล่งน้ำ ถ้าปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศเพิ่มถึงระดับประมาณ 600 ส่วนในล้านส่วน จะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของสัตว์น้ำจืดและน้ำเค็ม เช่น เปลือกหอยน้ำจืดบางชนิดจะถูกกัดกร่อนจนบางลง และจะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของหอยเหล่านั้นอย่างรุนแรงสำหรับสัตว์และพืชทะเลส่วนมากจะยังไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเป็นกรดของน้ำ แต่การที่ภาวะเอลนีโญมีความถี่มากขึ้นในปัจจุบันเมื่อเทียบกับอดีตจึงทำให้การเกิดปะการังฟอกขาวเพิ่มสูงมากขึ้นด้วย ซึ่งเป็นประเด็นทางความหลากหลายทางชีวภาพและนิเวศวิทยาที่ต้องให้ความสำคัญถึงแม้ว่านักวิทยาศาสตร์จะยังไม่สามารถพิสูจน์ความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างปรากฏการณ์เอลนีโญกับภาวะโลกร้อนก็ตาม

(5) การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย ที่ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ใหม่

พันธกรณีระหว่างประเทศและเครื่องมือทางนโยบาย ความจำเป็นในการเตรียมการเพื่อรองรับภาวะโลกร้อน จะทำให้มีการใช้เครื่องมือทางนโยบาย ที่จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการบริโภคในทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประเทศไทยจะต้องร่วมมือกับประชาคมโลก เพื่อกำหนดมาตรการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญประกอบด้วย

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น : ภาษีคาร์บอน การปรับโครงสร้างภาษีพลังงาน ภาษีการใช้ถนน ค่าธรรมเนียม โควต้า และใบอนุญาต

เครื่องมือทางการบริหาร เช่น กฎระเบียบ มาตรฐาน ด้านการสื่อสาร เช่น การให้การศึกษา การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ และเครื่องมือด้านการวางแผนภาคและเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนการผลิต และพฤติกรรมบริโภค

การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านพลังงานและการคมนาคมขนส่ง โดยจะต้องหันมาใช้พลังงานที่สะอาด มีการขยายการผลิตพลังงานชีวภาพ ไบโอดีเซล การเปลี่ยนแปลงด้านคมนาคมขนส่ง เช่น จำเป็นต้องมีการลงทุนการขนส่งระบบราง ปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานของรถยนต์ให้มีประสิทธิภาพ จัดเก็บภาษีระยะทางขนส่ง และภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับการใช้ถนนในเขตเมือง เป็นต้น

4.2 วิถีทรัพยากรน้ำ

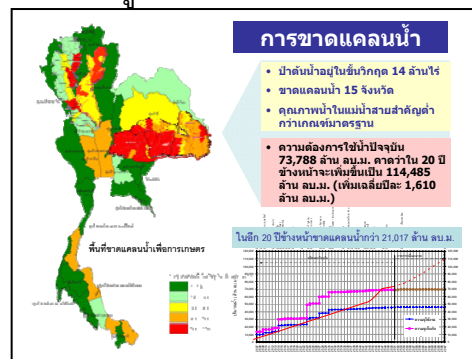
สภาพทางภูมิศาสตร์และกายภาพของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้น ทำให้ประเทศไทยในอดีตมีน้ำอย่างบริบูรณ์ แต่ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ระบบธรรมชาติก็ถูกรบกวนมากขึ้น ประเทศสูญเสียพื้นที่ป่าต้นน้ำอย่างต่อเนื่อง กระทั่งต่อการหมุนเวียนของวัฏจักรน้ำ แนวนอนที่ฝนจะตกน้อยลงในพื้นที่ห่างไกลทะเล และปริมาณน้ำต้นทุนที่อาจลดลงราวร้อยละ 10 ในบางพื้นที่เนื่องจากอุณหภูมิที่สูงขึ้นจะเร่งการระเหยของน้ำ รวมทั้งความเข้มข้นของสารพิษและการปนเปื้อนของแหล่งน้ำที่เกิดขึ้นจากของเสียในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และชุมชน ทำให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรม ปริมาณน้ำสะอาดที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ลดจำนวนลง สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประเทศจะต้องเผชิญกับปัญหาทรัพยากรน้ำที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการปรวนแปรของสภาพภูมิอากาศโลก อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของภาวะวิกฤติน้ำ

(1) ปัจจุบันปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่สามารถสนองความต้องการใช้น้ำได้ประมาณสองในสามของความต้องการรวมของประเทศ ในปี 2551 ปริมาณความต้องการใช้น้ำรวมของประเทศมีจำนวน 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี แยกเป็นความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรมากที่สุดจำนวน 55,735 ล้าน ลบ.ม. (ร้อยละ 76) การอุปโภคบริโภค 2,876 ล้าน ลบ.ม. (ร้อยละ 4) อุตสาหกรรม 2,798 ล้าน ลบ.ม. (ร้อยละ 4) และการรักษานิเวศน์ลำน้ำ 12,378 ล้าน ลบ.ม. (ร้อยละ 17) ซึ่งความต้องการน้ำดังกล่าวมีมากกว่าปริมาณน้ำต้นทุนที่ควบคุมได้ของแหล่งน้ำต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นในปี 2551 ที่มีอยู่รวมทั้งสิ้น 52,741 ล้าน ลบ.ม./ปี คิดเป็นปริมาณน้ำขาดแคลนประมาณ 21,047 ล้าน ลบ.ม./ปี หรืออีกนัยหนึ่ง ปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถสนองความต้องการน้ำได้ประมาณร้อยละ 71 ของความต้องการน้ำโดยรวม

ปริมาณความต้องการใช้น้ำโดยรวมของประเทศ ปี 2551 : จำแนกตามภาคการใช้น้ำ			
ภาคการใช้น้ำ	ล้าน ลบ.ม./ปี	ร้อยละ	
การเกษตรกรรม	55,735	75.5	
อุปโภคบริโภค	2,876	3.9	
อุตสาหกรรม	2,798	3.8	
การรักษาเนิเวศ	12,378	16.7	
รวม	73,788	100	
ความต่างของปริมาณน้ำต้นทุนกับความต้องการน้ำ ปี 2551 (ล้าน ลบ.ม./ปี) :จำแนกตามภาค			
พื้นที่ภาค	น้ำต้นทุน	ความต้องการใช้น้ำ	น้ำต้นทุน-ความต้องการใช้น้ำ
ภาคเหนือ	18,343	12,933	5,410
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	10,083	13,307	(3,224)
ภาคกลาง	18,422	37,020	(18,598)
ภาคใต้	5,894	10,527	(4,633)
รวม	52,741	73,788	(21,047)

โดยพบว่า ภาคกลางมีการขาดแคลนน้ำมากที่สุด (18,598 ล้าน ลบ.ม.) รองลงมาคือ ภาคใต้ (4,633 ล้าน ลบ.ม.) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3,224 ล้าน ลบ.ม.) ตามลำดับ ส่วนภาคที่มีปริมาณน้ำต้นทุนเกินความต้องการ ได้แก่ ภาคเหนือ (5,410 ล้าน ลบ.ม.) ทั้งนี้ แม้ว่าปริมาณน้ำต้นทุนในพื้นที่ภาคกลางจะไม่เพียงพอต่อความต้องการที่สูงมาก แต่การบริหารจัดการน้ำระหว่างภาคเหนือซึ่งเป็นต้นน้ำของภาคกลางตอนบนมีความสัมพันธ์กัน ภาคกลางตอนบนบริเวณลุ่มเจ้าพระยาจึงใช้น้ำจากน้ำต้นทุนในภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่

(2) สภาพการขาดแคลนน้ำใน 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามความต้องการน้ำที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในกรณีที่รัฐมีเป้าหมายเร่งรัดขยายพื้นที่ชลประทานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร จะทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มสูงขึ้น ประเมินการว่า ความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มสูงขึ้นจาก 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2551 เป็น 88,521 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2559 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1,281 ล้าน ลบ.ม. และเพิ่มเป็น 114,485 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2569 โดยความต้องการน้ำของภาคกลางจะมากที่สุดคือ 48,856 ล้าน ลบ.ม. รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 25,997 ล้าน ลบ.ม. ภาคเหนือ 18,284 ล้าน ลบ.ม. และภาคใต้ 13,486 ล้าน ลบ.ม. ในปี 2569 ตามลำดับ



(3) ในกรณีที่ไม่มีการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาเงินทุนเพิ่มขึ้นอีกในระยะ 20 ปีข้างหน้า สภาพการขาดแคลนน้ำจะรุนแรงขึ้นอย่างมาก ในระยะที่ผ่านมา รัฐได้ลงทุนโครงการชลประทาน ซึ่งเกิดประสิทธิผลภายใน 3 ปีข้างหน้า โดยจะได้เงินทุนเพิ่มขึ้นจำนวน 1,405 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี หรือน้ำต้นทุนจะเพิ่มขึ้นปีละ 532 ล้าน ลบ.ม. ขณะที่ความต้องการน้ำเพิ่มขึ้นปีละ 1,281 ล้าน ลบ.ม. ในระยะเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การขาดแคลนน้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นจากระดับ 21,047 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2551 เป็น 34,183 ลบ.ม./ปี ในปี 2559 และ 52,285 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2569 โดยภาคกลางจะขาดแคลนน้ำมากที่สุดในระดับ 30,082 ล้าน ลบ.ม./ปี รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15,833 ล้าน ลบ.ม./ปี และภาคใต้ 7,350 ล้าน ลบ.ม./ปี ขณะที่ภาคเหนือยังมีน้ำส่วนเกินประมาณ 980 ล้าน ลบ.ม./ปี ซึ่งบางส่วนสามารถสนองความต้องการของภาคกลางตอนบนได้

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

4.3 พื้นที่วิกฤติด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสำคัญจะมีความเปราะบางต่อการ ถูกบุกรุกทำลายมากยิ่งขึ้น

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิต จะทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง ชุมชน ศูนย์กลางเศรษฐกิจ มีความจำเป็นในการก่อสร้าง สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เชื้อเพลิง โรงงานไฟฟ้า ท่าเรือ ถนน มีความต้องการสัมปทานเหมืองแร่เพื่อตอบสนองภาคอุตสาหกรรม และการขยายตัวของการท่องเที่ยว ทำให้พื้นที่อนุรักษ์ที่สำคัญ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ป่าพรุ พื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าชายเลน ซึ่งควรอนุรักษ์ไว้เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ มีความเปราะบางต่อการถูกบุกรุกทำลายมากยิ่งขึ้น



ระบบนิเวศที่มีความสำคัญ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลายแห่งถูกรบกวนจากกิจกรรมของมนุษย์ มีการบุกรุกใช้ประโยชน์จนเสื่อมโทรมยากที่จะฟื้นคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และเสี่ยงต่อการถูกทำลายอย่างถาวร อันจะรวมถึงการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่มีถิ่นที่อยู่ในระบบนิเวศนั้นๆ ด้วย พื้นที่เข้าข่ายการเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและเป็นพื้นที่วิกฤติ มีรายชื่ออยู่ในระบบนิเวศป่าไม้ 39 แห่ง ระบบนิเวศภูเขา 56 แห่ง ระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดินแบ่งตามลุ่มน้ำสำคัญ 12 ลุ่มน้ำ ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่งอ่าวไทย 3 จังหวัด ฟังอันดามัน 5 จังหวัด ระบบนิเวศเกาะ 7 หมู่เกาะ ระบบนิเวศแห้งแล้งและกึ่งชื้น 5 พื้นที่ และระบบนิเวศเกษตรที่มีการทำการเกษตรดั้งเดิม 8 พื้นที่ รวมถึงพื้นที่นิเวศเฉพาะ เช่น ระบบนิเวศป่าเมฆ และระบบนิเวศเขาหินปูน เป็นต้น

การคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงนิเวศจะยิ่งกระทำได้ยาก เนื่องจากการครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย ปัจจุบันมีผู้ถือครองพื้นที่ทำกินในเขตป่าไม้ ทั้งในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อย่างน้อย 4-5 แสนราย คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 6-10 ล้านไร่ ซึ่งมีปัญหาในการกำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ หากไม่สามารถบริหารจัดการเรื่องการรักษาแนวเขตอนุรักษ์ได้ จะเป็นที่มาของความขัดแย้งอย่างรุนแรง ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐกับเอกชน และประชาชนกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

พื้นที่วิกฤติด้านสิ่งแวดล้อม ยังรวมถึงพื้นที่ที่มีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งที่มีอัตราการกัดเซาะรุนแรงเฉลี่ยมากกว่า 5 เมตรต่อปี ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งอ่าวไทย 12 จังหวัด ระยะทางรวม 180 กิโลเมตร และพื้นที่ชายฝั่งอันดามัน 5 จังหวัด ระยะทางรวม 23 กิโลเมตร การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น รวมทั้งการเกิดคลื่นขนาดใหญ่



ลมและพายุที่รุนแรง ที่เกิดจากภาวะโลกร้อน จะมีส่วนเร่งอัตราการกัดเซาะและการเสื่อมสภาพของระบบนิเวศชายฝั่งมากยิ่งขึ้น ทำให้ต้องเตรียมการล่วงหน้า มีการวางแผนระยะยาว โดยการจัดการเชิงพื้นที่ กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ ปรับลักษณะการออกแบบสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งวางแผนเพื่อเคลื่อนย้าย หรือตั้งถิ่นฐานใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบและความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น

4.4 วิถีชีวิตอาหารและพืชพลังงาน

แนวโน้มวิถีชีวิตพลังงานที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิถีชีวิตอาหารของโลก ทำให้ผลสะท้อนและการบริหารจัดการมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทย ซึ่งมีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด ในอนาคตความต้องการที่ขัดแย้งกันระหว่าง การขยายพื้นที่เพาะปลูกพืช น้ำมัน ความต้องการพื้นที่เพาะปลูกพืชอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลกที่ขยายตัวอย่างมาก รวมถึงความจำเป็นด้านการอนุรักษ์เพื่อรักษาความอยู่รอดโดยรวมของระบบนิเวศ จะเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ต้องการความชัดเจน ต้องพิจารณากำหนดนโยบายด้วยความเอาใจใส่และมีความรอบคอบมากขึ้น

(1) พลังงานทดแทนจากพืชมีศักยภาพที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงาน ของประเทศที่เพิ่มขึ้น คาดการณ์ว่าปริมาณความต้องการใช้พลังงานของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นจาก 74 ล้านตัน (tone) ในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 258 ล้านตัน (tone) ในปี 2573 โดยมีอัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี ราคาน้ำมันของโลกยังคงเพิ่มขึ้นต่อไป ในขณะที่ระบบพลังงานของประเทศยังขาดความมั่นคง ทั้งด้านพึ่งพาการนำเข้า เสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากวิกฤติภาวะโลกร้อน ที่ทุกประเทศทั่วโลกต้องหันมาร่วมมือกันเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทำให้นโยบายด้านพลังงานต้องปรับเปลี่ยนและวางกรอบระยะยาวเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หนึ่งในนโยบายสำคัญคือการพัฒนาพลังงานทดแทนและการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงาน นโยบายดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการจัดการพื้นที่การเกษตรและการเพาะปลูกพืชอาหารของประเทศ

(2) ประเทศไทยยังคงมีความมั่นคงด้านอาหาร สถานการณ์วิกฤติอาหารที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ อาจยังไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากนัก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหารสำคัญของโลก โดยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (2548-2550) มูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารของไทยสู่ตลาดโลก (ข้อมูลสถาบันอาหาร) ได้เพิ่มขึ้นจาก 520,054 ล้านบาท เป็น 612,950 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.25 และ ในปี 2551 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประมาณการอุปทานและอุปสงค์สินค้าพืชอาหารหลักของไทย เช่น ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย น้ำมันปาล์ม พบว่ายังมีเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ และมีเหลือพอสำหรับการส่งออก ดังนี้

(หน่วย : ล้านตัน)

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

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นอกจากนั้น ประเทศไทยอยู่ในช่วงระหว่างการดำเนินแนวทางการปรับโครงสร้างภาคเกษตร โดยมีการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชที่ไม่มีศักยภาพไปสู่พืชที่มีอนาคต ดังนั้น ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2546-2550) เกษตรกรได้มีการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชที่ไม่มีศักยภาพไปสู่พืชที่มีอนาคตมีการผลิตพืชพลังงานทดแทนมากขึ้น โดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง ซึ่งมีพื้นที่การผลิตและผลผลิตเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 ขณะที่การผลิตพืชอาหารสำคัญ เช่น ข้าวนาปี ยังไม่ได้รับผลกระทบ โดยยังคงมีพื้นที่การผลิตและผลผลิตไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก

อย่างไรก็ตาม ภาวะราคาของพืชอาหารและพืชพลังงานที่สำคัญ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2546-2550) ได้มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 6 - ร้อยละ 16 โดยเฉพาะในปี 2551 ราคาข้าวเปลือกเจ้านาปี 5 % ในเดือนมิถุนายน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 12,162 บาท/เกวียน สูงกว่าในเดือนเดียวกันของปี 2550 ถึงร้อยละ 89 ขณะที่ หั้วมันสำปะหลังสด คละ และ ผลปาล์มน้ำมันทั้งทะลายน้ำหนัก 15 ก.ก.ขึ้นไป มีราคาสูงขึ้นกว่าร้อยละ 48 และ 19 ตามลำดับของช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ภาครัฐได้มีการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม ปี 2551-2555 ซึ่งเป็นแผนขยายการผลิตปาล์มน้ำมันและน้ำปาล์มเพื่อรองรับความต้องการใช้ไบโอดีเซลที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีเป้าหมายการขยายพื้นที่ปลูกปาล์มในพื้นที่ใหม่โดยเฉพาะในพื้นที่นาร้าง พื้นที่ทิ้งร้าง ที่ลุ่ม ดินเปรี้ยว และพื้นที่เสื่อมโทรม จำนวน 2.5 ล้านไร่ ควบคู่กับการปลูกทดแทนสวนปาล์มเก่าด้วยปาล์มพันธุ์ดีในพื้นที่ 0.5 ล้านไร่

ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงแนวโน้มของปัจจัยราคาพลังงานโดยเฉพาะน้ำมัน ที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคตแล้ว ย่อมทำให้คาดการณ์ได้ว่าสถานการณ์การปรับตัวของราคาพืชพลังงานทดแทนและพืชอาหารของโลกและไทย จะยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับไปด้วย

อัตราการเติบโตของพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิต และราคาของสินค้าเกษตรที่สำคัญ (2546-2550)

	อัตราเติบโตของพื้นที่	อัตราเติบโตของผลผลิต	อัตราเติบโตของราคา
ข้าวนาปี	0.18%	1.70%	5.89%
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	-3.93%	-3.12%	7.20%
ถั่วเหลือง	-4.88%	-3.78%	3.48%
ปาล์มน้ำมัน	10.21%	11.10%	16.06%
อ้อยโรงงาน	-0.08%	1.77%	11.86%
มันสำปะหลัง	3.82%	10.98%	4.93%

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ราคาและอัตราการเติบโตของราคาของสินค้าเกษตรที่สำคัญ เปรียบเทียบระหว่างเดือน มิ.ย. 50 และ มิ.ย. 51

	ราคา (มิ.ย. 2550)	ราคา (มิ.ย. 2551)	อัตราการ เติบโตของ ราคา
ข้าวเปลือกเจ้าหน้าปี 5 % (บาท/เกวียน)	6,434	12,162	89.03%
หัวมันสำปะหลังสดคละ (บาท/กก.)	1.35	2.00	48.15%
ผลปาล์มน้ำมันน้ำหนัก 15 ก.ก.ขึ้นไป (บาท/กก.)	4.46	5.33	19.50%

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(3) วิฤติและโอกาสของภาคเกษตรไทยในระยะยาว

ในการประเมินผลกระทบจากปัญหาวิกฤตอาหารและพลังงานโลกต่อประเทศไทย ระยะ 20 ปีข้างหน้า มีข้อสมมุติและข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

ปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารจะเพิ่มขึ้น แม้ว่าอัตราการขยายตัวโดยรวมของจำนวนประชากรและความต้องการอาหารจะลดลง จากการเพิ่มขึ้นของประชากรอีก 1800 ล้านคน ปริมาณการบริโภคอาหารของประชากรโลก จะเพิ่มขึ้นจาก 2,803 กิโลแคลอรี/คน/วัน ในช่วงปี 1997-99 เป็น 3,050 กิโลแคลอรี/คน/วัน ในปี 2030 การขยายตัวของปริมาณความต้องการดังกล่าว จึงแสดงถึงโอกาสทางการตลาดของสินค้าเกษตรและอาหารของไทยในตลาดโลกในอนาคต

ผลผลิตการเกษตรของโลกอาจลดลงจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ โดยภัยธรรมชาติหลากหลายรูปแบบอาจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับหลายประเทศโดยที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลกในที่สุด

ตลาดพลังงานโดยเฉพาะตลาดน้ำมัน จะมีบทบาทสำคัญต่อการปรับตัวของราคาสินค้าพืชพลังงานและพืชอาหาร โดยเมื่อราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำให้มีความต้องการใช้พืชพลังงานมากขึ้นและราคาผลผลิตจากพืชพลังงานที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้มีการปรับเปลี่ยนการผลิตพืชอาหารไปสู่พืชพลังงาน จนในที่สุดจะทำให้มีผลผลิตอาหารสู่ตลาดลดลงจนทำให้ราคาผลผลิตอาหารสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ภายใต้ข้อจำกัดด้านที่ดินทำการเกษตรที่ไม่อาจขยายได้ในอนาคตจะทำให้การผลิตพืชทั้งสองกลุ่มต้องมีต้นทุนสูงขึ้นจากการแย่งใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งผลกระทบจากการปรับราคาปัจจัยการผลิตสำคัญของภาคเกษตร ตามราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น เช่น ราคาปุ๋ยเคมี และยาปราบศัตรูพืช

ผลกระทบต่อประเทศไทย ภายใต้ข้อสมมุติดังกล่าว จะสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจากปริมาณความต้องการสินค้าอาหารของโลกที่ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะ 20 ปีข้างหน้า (แม้จะเป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่าเดิมก็ตาม) และราคาสินค้าพืชอาหารและพลังงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มมูลค่าการ

ส่งออกสินค้าเกษตรของไทยและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรไทยอย่างมากตามมา อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่จะเป็นอุปสรรคต่อภาพรวมการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของโลกและประเทศไทยตลอด 20 ปีข้างหน้า ก็คือ ภัยธรรมชาติรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถสร้างความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรให้กับหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ตลอดเวลา ผลกระทบต่อประเทศไทย จึงอาจประเมินได้ใน 2 กรณี คือ

ผลเชิงลบ ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติกับประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงาน ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียโอกาสในการส่งออกสินค้าอาหาร และอาจไม่สามารถรักษาความมั่นคงอาหารของประเทศ รวมทั้งจะต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้นไปกว่าเดิม

ผลเชิงบวก ในกรณีที่ความเสียหายจากภัยธรรมชาติเกิดขึ้นกับประเทศคู่แข่งด้านสินค้าอาหาร จะทำให้ประเทศไทยได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยสามารถขยายการส่งออกสินค้าอาหารได้มากขึ้นและมีราคาที่ดีขึ้นทั้งจากภาวะความขาดแคลนอาหารและราคาพลังงานที่ดึงราคาสินค้าอาหารให้สูงขึ้น

ดังนั้น ขนาดและความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤตอาหารและพลังงานที่มีต่อประเทศไทย จึงขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศ และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชอาหารและพืชพลังงานของไทย โดยหากสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่าใด ก็เท่ากับเป็นการขยายโอกาสของสินค้าเกษตรไทยได้มากขึ้นตามไปด้วย

(4) ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างพืชพลังงาน พืชอาหาร และการรักษาพื้นที่ป่าไม้ ความต้องการพืชอาหาร และพืชพลังงานในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ซึ่งเป็นโอกาสของภาคเกษตรไทย อาจส่งผลต่อการรุกป่าพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งอาจส่งผลต่อการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อม และ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร นอกจากนี้ การควบคุมสัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงานและพืชอาหารให้เหมาะสม ก็จะเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ต้องการความชัดเจน โดยเฉพาะกับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมและมีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด

(5) ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารในระดับชุมชนและครัวเรือน เนื่องจากภาวะราคาสินค้าเกษตรที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การผลิตพืชและสินค้าเกษตรเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อระบบตลาดมากยิ่งขึ้น จนอาจทำให้เกษตรกรละเลยการผลิตพืชอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและไม่สามารถรักษาความมั่นคงอาหารในครัวเรือนและชุมชนได้ในระยะยาว นอกจากนี้ ผลกระทบจากราคาสินค้าเกษตรที่จะเพิ่มสูงขึ้นยังกระทบต่อภาวะการดำรงชีพของประชาชนโดยรวมอีกด้วย

4.5 ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ปัญหาหลักเรื่องทรัพยากรดินและที่ดิน คือการขาดดินที่อุดมสมบูรณ์ และการขาดแคลนที่ดิน การเพิ่มรายได้ของเกษตรกร จะขึ้นกับการเพิ่มผลผลิตหรือมูลค่าภายใต้ที่ดินที่เท่าเดิมหรือลดลง โดยจำเป็น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้น เลือกปลูกพืชหรือทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เหมาะสมกับพื้นที่



บริบทการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ซึ่งทำให้เกิดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและภาคการผลิต มีความต้องการผลผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อการส่งออกและการแข่งขันทางการตลาด ในขณะที่มีข้อจำกัดของพื้นที่ที่ไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ ทำให้เกษตรกรต้องหาวิธีเพิ่มผลผลิตอื่นๆ หากไม่มีการส่งเสริมรูปแบบเกษตรกรรมและการจัดการที่ดินเพื่อดำรงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่และสามารถเพิ่มผลผลิตได้ เกษตรกรก็จะเลือกการใช้สารเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดินในระยะยาว และเกิดการแพร่กระจายของสารพิษสู่สิ่งแวดล้อมที่ยากแก่การจัดการ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในเรื่องเทคโนโลยีชีวภาพอาจจะเป็นทางออกส่วนหนึ่งที่จะพัฒนาพันธุ์พืช และปรับปรุงสภาพดินให้มีความสอดคล้องกัน นำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ ซึ่งอาจจะช่วยบรรเทาปัญหาข้อจำกัดเรื่องที่ดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดิน

ในอนาคต การขาดแคลนที่ดินมาจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินขยายตัวมากยิ่งขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และปริมาณความต้องการพืชอาหารและพลังงานทั้งเพื่อการบริโภคภายในประเทศ รวมกับความต้องการจากตลาดใหญ่ภายนอกประเทศ โดยเฉพาะจีน และอินเดีย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทย เป็นพื้นที่เป้าหมายสำหรับนักลงทุนรายใหญ่ ในการเป็นแหล่งผลิตพืชอาหารและพลังงาน การใช้ประโยชน์ที่ดินอาจถูกชี้นำด้วยผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดระยะสั้นมากกว่าการคำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งความขัดแย้งแย่งชิงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น และมีความซับซ้อนยากแก่การแก้ไข เพราะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม ความยากจน และความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรด้วย

ปัจจุบัน มีครัวเรือนในชนบท 451,312 ครัวเรือน ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และมีผู้ลงทะเบียนคนจน ต้องการที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพ ประมาณ 700,000 ราย นอกจากนั้น ยังมีการถือครองที่ดินของรัฐโดยผิดกฎหมายในรูปแบบต่างๆ โดยผู้บุกรุกหลายกลุ่ม เช่น นายทุน ผู้มีอิทธิพล เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน เกษตรกรรับจ้าง กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม หากรัฐไม่สามารถจำแนกประเภทหรือกลุ่มของผู้บุกรุกได้ ขาดระบบข้อมูล ขาดหลักฐานแนวเขตของรัฐ และหลักฐานการถือครองที่ดินที่ชัดเจนของราษฎร จะทำให้การแก้ไขปัญหาในอนาคตเป็นไปได้ยาก

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินระยะยาว จะมีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม สามารถคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครองพื้นที่การเกษตร ที่รัฐได้ลงทุนด้านแหล่งน้ำและชลประทานไว้แล้ว เพื่อให้เป็นเขตเกษตรกรรมตลอดไป นอกจากนี้ การเติบโตของเมืองซึ่งจะมีประชากรร้อยละ 50 อพยพโยกย้ายเข้าอยู่อาศัยในเขตเมือง จะทำให้เกิดความสับสนไม่มีระเบียบและปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ซึ่งต้องมีการวางแผนกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ กำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตที่อยู่อาศัย เขตเศรษฐกิจ และพื้นที่สีเขียว รวมทั้งหลีกเลี่ยงการจัดตั้งศูนย์กลางเศรษฐกิจในเขตภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยจัดวางระเบียบแบบแผน เพื่อจัดสรรทรัพยากรดินและที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้กระจายการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

5 ภาพอนาคตด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มุ่งหวัง

5.1 ภาพจำลองทิศทางการพัฒนา 3 แบบ

มนุษย์มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีพลวัตร จากสภาพสังคมในอดีตที่วิถีชีวิตเป็นไปอย่างเรียบง่าย มนุษย์อยู่ร่วมกับธรรมชาติในลักษณะพึ่งพาอาศัยสภาพแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพมีความอุดมสมบูรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้เพียงเพื่อการอยู่รอดหรือประทังชีวิต ต่อเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น การก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้มนุษย์เป็นผู้แสวงประโยชน์จากธรรมชาติเป็นหลัก โดยใช้ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรอบเป็นปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัด คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ที่ลดลง ดังนั้นการพิจารณาสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต จึงต้องขึ้นอยู่กับการคาดคะเนทิศทางการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ มากมายที่ต้องเผชิญ บางเรื่องเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้น แต่บางเรื่องมีลักษณะเป็นพลวัตรการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอนว่าจะเกิดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยขับเคลื่อน (Driving State Response : DSR) จะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาเงื่อนไขการพัฒนา ที่คาดว่าจะเกิดเป็น 3 กลุ่มแนวโน้มหลัก ดังนี้

(1) สังคมและเศรษฐกิจที่พึ่งพิงระบบตลาดและการค้าโลกสากล

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นในที่ใดที่หนึ่งจะส่งผลกระทบไปยังภูมิภาคอื่นได้อย่างรวดเร็ว โลกในอนาคตจะเชื่อมโยงติดต่อกันได้รวดเร็วมากขึ้น ความรู้และเทคโนโลยี วัฒนธรรม ความเชื่อและแบบแผนการดำรงชีวิต ธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถ่ายทอดถึงกันเสริมให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบโครงสร้างพื้นฐาน และความร่วมมือทางการค้าการลงทุนภายในอนุภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างกับการดำรงอยู่ของประเทศต่าง ๆ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จำนวนและอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นแรงผลักดันความต้องการทรัพยากรธรรมชาติ

พลังงานและอาหารที่สูงขึ้น ภายใต้ภาวะดังกล่าว ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความหมายเป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจะมีความอ่อนไหวต่อภาวะผันผวนในตลาดโลก มีความเสี่ยงที่จะขาดแคลนหรือมีปัญหาเสื่อมโทรมของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมสูง ประเทศจึงจำเป็นต้องปรับตัวพึ่งพิงการใช้พลังงาน อาหาร และทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศเพื่อเลี้ยงตัวเองให้มากที่สุด โดยให้ความสำคัญกับการใช้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ตลอดจนมีนโยบายฟื้นฟู/ปกป้องความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรที่ชัดเจน

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงชั่วอำนาจทางเศรษฐกิจในอนาคต รวมทั้งการพึ่งพากันและกันทางเศรษฐกิจจะมีความซับซ้อนขึ้น อาจทำให้มีพันธมิตร สันติสัญญา และกฎระเบียบที่ส่งผลต่อข้อกำหนดการใช้หรือดูแลรักษาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ ทำให้ต้องปรับกฎระเบียบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องสัมพันธ์กับระเบียบโลก

(2) สังคมและเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ภาวะผลกระทบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคตทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์ก่อขึ้นอาจมีผลต่อเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมจนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของมนุษย์ไปจากเดิม สภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนจากภาวะโลกร้อน พิบัติภัยธรรมชาติอาจทำให้ทุกประเทศหันมาให้ความสนใจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นด้านหลัก มากกว่าการเป็นเพียงปัจจัยการผลิต และปรับระบบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับข้อจำกัดทางธรรมชาติ สภาพดังกล่าวจะทำให้ผู้คนตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ส่งผลต่อการปรับแบบแผนการดำรงชีวิต การจัดระเบียบการผลิต การตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยของมนุษย์ ตลอดจนการปรับเทคโนโลยีทุกด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรพลังงานและอาหารอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการเตรียมการศึกษาทางเลือก การเตรียมการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างหลักมารองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอน

ในรูปแบบดังกล่าวนี้สภาพเศรษฐกิจและสังคมยังคงเป็นส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้เศรษฐกิจโลกแบบโลกาภิวัตน์ โดยให้ความสำคัญตลาดการค้าโลกและการเจริญเติบโตเช่นเดียวกับแบบแรก แต่เป็นการขับเคลื่อนภายใต้ข้อจำกัดทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบที่สำคัญคือ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนดเป้าหมายการผลิตมากกว่าผลกำไร การลงทุนจะบังคับให้คนในสังคมต้อง“จ่าย” เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ข้อบังคับ/กฎระเบียบ และการบังคับใช้กฎหมายจะมีความเข้มงวดทั้งในระดับส่วนรวมและบุคคล

(3) สังคมและเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความสมดุลพอเพียงในการผลิตและบริโภค

โดยเป็นทางเลือกการพัฒนา ที่อาจมีบทบาทในการเปลี่ยนวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ตามภูมิสังคม ซึ่งในอนาคตการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร อาจถูกกำหนดโดยเงื่อนไขภายใน (Localization) มากกว่าภายนอก (Globalization) การเติบโตจากเศรษฐกิจฐานรากอาจมีบทบาทเหนือกว่าการตัดสินใจดูแลเศรษฐกิจ

โดยส่วนกลาง จากพลังการขับเคลื่อนด้านประชาธิปไตยจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชน โครงสร้างและรูปแบบการผลิตที่เปลี่ยนไปสู่ภาคบริการมากขึ้น ได้เปิดช่องทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเอง แต่ละชุมชนเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคที่สามารถเชื่อมตนเองเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลกโดยตรง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาอย่างเป็นเครือข่าย สภาพดังกล่าวจะทำให้แต่ละพื้นที่ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่จะสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการดูแลซึ่งจะเป็นผลดีในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางสรุปภาพจำลองทิศทางการพัฒนา 3 แบบ

	ภาพจำลองที่ 1	ภาพจำลองที่ 2	ภาพจำลองที่ 3
ทิศทาง	การพัฒนาพึ่งพิงระบบ การตลาดและการค้าโลก	การเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับ สิ่งแวดล้อม	การพัฒนาที่คำนึงถึงความ สมดุลและพอเพียงของ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
ประเทศตัวอย่าง	สหรัฐ จีน	สแกนดิเนเวีย ยุโรป	(เศรษฐกิจพอเพียง) ไทย?
เศรษฐกิจ	การเติบโตทางเศรษฐกิจ ภายใต้ระบบทุนนิยมและ กระแสโลกาภิวัตน์	เติบโตไม่มากอยู่ภายใต้ ข้อจำกัดของทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม	เน้นการกระจายรายได้โดย ใช้องค์ความรู้ภายในและ การพึ่งตนเอง
สังคม	บริโภคอย่างสิ้นเปลือง	บริโภคอย่างมีคุณภาพ	บริโภคอย่างมีคุณภาพและ พอเพียง
ทรัพยากร	มีการใช้ทรัพยากรเพื่อการ ผลิตทางเศรษฐกิจปริมาณ มากและสิ้นเปลือง	ใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดและ เหมาะสมโดยใช้เทคโนโลยี ทดแทน	ใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่าง ยั่งยืนโดยคำนึงถึงขีด ความสามารถในการรองรับ
สิ่งแวดล้อม	ของเสียและมลพิษสูง โดยเฉพาะในเขตเมืองและ เขตอุตสาหกรรม	ของเสียและมลพิษจำกัด โดยใช้เทคโนโลยีการผลิต การป้องกัน และการกำจัด ของเสียที่มีต้นทุนสูง	ของเสียและมลพิษต่ำ ไม่ ส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่มี มลพิษสูง
เทคโนโลยี	เทคโนโลยีสูง ราคาแพง	เทคโนโลยีสูง	เทคโนโลยีที่เหมาะสม
การตลาด	การค้าโลก	การค้าโลก/ท้องถิ่น	ท้องถิ่นเป็นหลัก
ผู้ประกอบการ	ทุนขนาดใหญ่/ต่างประเทศ	รายย่อย	รายย่อย
เมือง	การเติบโตของเมืองใหญ่ และเมืองหลัก ประชากร หนาแน่น	เมืองหลักกระจาย	Small and Compact City
วิกฤติน้ำ	ความต้องการเพิ่มขึ้นอย่าง รวดเร็ว และมีต้นทุนในการ จัดหาที่สูง	ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น อย่างช้า จากการใช้น้ำอย่าง มีประสิทธิภาพ	ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น แต่มีการใช้น้ำตามศักยภาพ อย่างประหยัด
วิกฤติพลังงาน	ใช้พลังงานมาก ปลดปล่อยก๊าซ เรือนกระจกสูง	ใช้พลังงานปานกลาง มีการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลดลง	การใช้พลังงานลดลง

	ภาพจำลองที่ 1	ภาพจำลองที่ 2	ภาพจำลองที่ 3
ผลกระทบจากโลก ร้อน	ความเสียหายในเขตเมือง เขตเศรษฐกิจ โครงสร้าง พื้นฐาน ส่งผลต่อเศรษฐกิจ	ความเสียหายในเขตเมือง และโครงสร้างพื้นฐาน เพิ่ม ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู	ความเสียหายของระบบ นิเวศ ส่งผลต่อความมั่นคง ของชุมชน
ปัญหาหลักที่ต้อง เผชิญ	-ความเสี่ยงในการรักษา เสถียรภาพและความผัน ผวนของราคา -ความขัดแย้งการใช้ ทรัพยากรและที่ดินสูง	-การปรับปรุงประสิทธิภาพ การผลิตเพื่อลดปัญหา สิ่งแวดล้อมเป็นปัญหา สำคัญที่ต้องแก้ไข -มีความขาดแคลนอยู่ใน ระดับสูง -เทคโนโลยีการผลิตและ ป้องกัน/กำจัดของเสียมี ต้นทุนสูง	-มาตรฐานการผลิต -เป้าหมายหลักของการ พัฒนาคือการกระจายการ พัฒนาและแก้ไขความ เหลื่อมล้ำของสังคม -ความขัดแย้งระหว่าง อนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด -บทบาทการมีส่วนร่วมของ ชุมชน
การรับมือ	-กฎระเบียบที่เข้มงวด -มีพันธกรณีและข้อตกลง จำนวนมากสำหรับประเทศ สมาชิก	-ปรับระบบเศรษฐกิจให้ สอดคล้องกับข้อจำกัดของ ธรรมชาติโดยใช้มาตรการ เชิงบังคับ	-เน้นความสมดุลของการ พัฒนาที่ยั่งยืน -การมีส่วนร่วมจัดการ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดย ชุมชน -นโยบายรัฐและมาตรการ พัฒนามนุษยธรรม

5.2 กรอบแนวคิดในการกำหนดภาพอนาคต

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต ควรเริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนพื้นฐานความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ จากการมุ่งใช้ประโยชน์เพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดในระยะสั้น เป็นการพึ่งพิงที่มีการอยู่ร่วมกันเกื้อกูลกัน **หันมาสู่การพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ประยุกต์ใช้ร่วมกับการพัฒนาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม** และประสานความร่วมมือแบบบูรณาการกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อนำไปสู่แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้เกิดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(2) **ความมั่นคงและขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง** การเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงของโลกภายใต้บริบทต่างๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ประเทศไทยต้องสร้างความมั่นคงเข้มแข็งและขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ความสามารถในการพึ่งพาตนเองมีพื้นฐานมาจากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คือการพัฒนาที่คำนึงถึงศักยภาพที่แท้จริง มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ระบบที่มีอธิปไตยทางเศรษฐกิจมากขึ้น พึ่งพิงอาศัยเงินทุน พลังงาน ตลาดการเงิน และตลาดการค้าโลก เท่าที่จำเป็น นี่เป็นแนวคิดที่จะมากำหนดวิสัยทัศน์และตำแหน่งการพัฒนา

(3) การรวมกลุ่มและความร่วมมือกันในภูมิภาค ในอนาคต ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ เพราะเป็นศูนย์กลางของการเชื่อมโยงแหล่งเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลยิ่งใหญ่ของโลก คือ จีน และอินเดีย ดังนั้น การรวมกลุ่มกันของภูมิภาค และการกำหนดบทบาทของประเทศไทยในภูมิภาคแห่งนี้ จะมีความสำคัญมาก การดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งในเวทีโลกของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค จะขึ้นอยู่กับความสมานฉันท์และวิธีการร่วมมือกันที่เอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย ประเทศไทยในฐานะที่มีความพร้อมและมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้าน จะมีบทบาทในการเชื่อมความสัมพันธ์ สร้างความร่วมมือ และสามารถเกื้อกูลเป็นที่พึ่งพิงได้ ภายใต้สถานการณ์ที่จำเป็น

5.3 ภาพอนาคตของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเทศไทย ระยะ 20 ปีข้างหน้า

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกและแนวโน้มประเด็นวิกฤตที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคต ประกอบกับการวิเคราะห์ภาพจำลองทิศทางการพัฒนาในอนาคต และกรอบแนวคิด “การพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ประยุกต์ใช้ร่วมกับการพัฒนาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ยึดหลักการพึ่งพิงและอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างสันติ และเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงเข้มแข็งและขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทุกด้าน และการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายความร่วมมือแบบบูรณาการกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค จึงสามารถกำหนดภาพอนาคตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ที่มุ่งหวังเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย ในระยะ 20 ปีข้างหน้า ได้ดังนี้

ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ของภูมิภาคและโลก ที่มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ มีความร่วมมือด้านการจัดการทรัพยากรในระดับภูมิภาค โดยประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ด้านการจัดการทรัพยากรชีวภาพ ป่าชุมชน การจัดการน้ำ การฟื้นฟูคุณภาพดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อมของภูมิภาค

คนและสังคม ดำเนินชีวิตด้วยจิตสำนึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพฤติกรรมบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม บริโภคอย่างมีคุณภาพและพอเพียง กลุ่มคนในสังคมเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายร่วมกันดูแลฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรับผิดชอบต่อสังคมเพื่ออยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างเกื้อกูล

เศรษฐกิจพัฒนาบนศักยภาพและจุดแข็งทางด้านภูมิศาสตร์ มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยประเทศไทยเป็นผู้นำด้านการเกษตรและอาหารของภูมิภาคและของโลก มีการจัดการเกษตรแนวใหม่มีการเพิ่มมูลค่าของสินค้า ผลิตภัณฑ์ บริการสุขภาพ และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุและนักท่องเที่ยวทั่วโลก

6 ประเด็นยุทธศาสตร์

ประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะ 20 ปีข้างหน้า ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

6.1 ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อมสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างสมดุล

(1) สร้างแนวคิดให้เกิดความตระหนักว่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลต่อการอยู่รอดและการพัฒนาของสังคมมนุษย์ เปลี่ยนแนวคิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดระยะสั้น กลับไปสู่การพึงพิง การอยู่ร่วมอย่างเกื้อกูล และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยผ่านกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญคือ นโยบายของรัฐ หลักสูตรการศึกษา และภาคธุรกิจเอกชน

(2) ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยม องค์ความรู้ การบริโภคที่ยั่งยืน ปลุกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยมในการดำเนินชีวิต และส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการริเริ่มของภาคเอกชน เยาวชน อาสาสมัคร ชุมชนและประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความรักหวงแหน และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแบบแผนการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งเสริมสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางการตลาด เพื่อให้ราคาสินค้าสะท้อนต้นทุนและค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม ผลักดันกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย

6.2 ปรับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจสู่การผลิตที่ยั่งยืน

(1) ปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ บูรณาการนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม เพื่อส่งเสริมการเกษตร การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ร่วมกับนโยบายการพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจพอเพียง และการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน

(2) ปรับรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการผลิตที่สะอาด และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาการศึกษาวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียงและการพึ่งตนเอง รวมทั้งเพื่อยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้า ในภาคการผลิตที่สำคัญ เช่น อาหาร การเกษตร บริการสุขภาพ กำหนดมาตรฐานจูงใจ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง และปรับระบบภาษี เพื่อบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ลดมลพิษ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด และประหยัดการใช้พลังงาน

(3) จัดการเกษตรแนวใหม่และสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อรองรับวิกฤติอาหาร พลังงาน และภาวะโลกร้อน ส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เกษตรอินทรีย์ และเกษตรทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ช่วยฟื้นฟูทรัพยากรเน้นการผลิตที่ปลอดภัยต่อสภาพแวดล้อมและเน้นการปลูกพืชอาหารและพลังงานเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งพาตนเองเป็นด้านหลัก ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยไม่ขยายพื้นที่เพาะปลูก และวางแนวทางรักษาสมดุลระหว่างพืชอาหารและพลังงาน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

6.3 สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากร คุ่มครองพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ที่เปราะบาง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากร ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งแร่และพลังงาน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เพื่อการบริหารจัดการน้ำ ทรัพยากรชีวภาพ และการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีการประเมินมูลค่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ รวมทั้งการประเมินมูลค่าในอนาคต และการคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป

(2) คุ่มครองพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศและพื้นที่วิกฤติที่สำคัญ รวมทั้งคุ่มครองชุมชนพื้นถิ่นที่ซึ่งเป็นแหล่งความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ ให้มีการพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสำคัญในระดับพื้นที่ และกำหนดมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์จากแผนงาน/โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เพื่อป้องกันผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ วิถีชีวิตชุมชน สุขภาพอนามัย และการสูญเสียศักยภาพในการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ ที่ต้องมีการประเมินมูลค่าอย่างเหมาะสม

(3) ปรับรูปแบบการพัฒนาพื้นที่และกำหนดมาตรการการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับประเด็นวิกฤติ ทั้งเรื่องวิกฤติพืชอาหาร พลังงาน ภาวะโลกร้อน และการขยายตัวของเมือง โดยใช้มาตรการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ (Zoning) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนพัฒนาประเทศระยะยาว วางแผนและกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ คุ่มครองพื้นที่ทำการเกษตรที่มีศักยภาพ พื้นที่ชลประทาน พื้นที่ปลูกข้าว รวมทั้งแหล่งเพาะปลูกอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ ทุเรียนเมืองนนท์ ฯลฯ เตรียมการเพื่อรองรับภาวะโลกร้อน ที่จะส่งผลต่อความสูญเสียทรัพยากรชีวภาพ ระบบนิเวศ การกัดเซาะชายฝั่ง และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น โดยเน้นการจัดการที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่น้ำท่วม พื้นที่กัดเซาะชายฝั่ง การวางแผนพัฒนาเมืองและชุมชน รวมถึงการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับความเสี่ยงดังกล่าว และการตั้งถิ่นฐานชุมชนในพื้นที่ที่เหมาะสมและปลอดภัย

6.4 บริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

(1) วางระบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกระจายประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ และการแบ่งปันทรัพยากรที่เป็นธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากร โดยเฉพาะการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน และแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ โดยคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบกติกา และเสริมสร้างกลไก และพัฒนาเครื่องในการบริหารจัดการให้เข้มแข็ง โดยการสร้างองค์ความรู้ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ร่วมกัน

(2) กระจายอำนาจและสนับสนุนระบบจัดการร่วม ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ระดับท้องถิ่น และชุมชน สนับสนุนระบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และภาควิชาการ สร้างความพร้อมและและความเข้มแข็งของชุมชน โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ การสร้างเครือข่าย เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของภาครัฐเพื่อเอื้ออำนวยในการเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนให้มากขึ้น

(3) สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยเน้นการบูรณาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาในลุ่มน้ำโขงที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน และระบบนิเวศน์โดยรวมของภูมิภาค

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เอกสารข้อมูลการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2551

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่าง ยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ :
คณะทำงานจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและลุ่มน้ำ
แห่งชาติ, 2551

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 2551

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถานการณ์ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม:
เอกสารประกอบการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10, สำนักวางแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2548

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานการฝึกอบรม *Climate Change: Mitigation and Adaptation*, Norrköping, Sweden Part I: March 5-March 30, 2007

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทางรอดประเทศไทย
กรุงเทพ : ฐานบุ๊ก, 2551

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม 2543-2550

สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานสรุป
สำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศไทย ระยะที่ 1, 2550

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2551-2555

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม:
เครื่องมือเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะ, 2549

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2549

ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วง
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความ
หลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, 2551

อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ภูมิอากาศของประเทศไทยช่วงทศวรรษ 2570, 2551

FAO *World Agriculture Towards 2015/2030* (Summary Report), 2002

FAO *Crop Prospects and Food Situation*, No.2 April 2008

United Nation Environment Program *Global Environmental Outlook 3*, 2006

United Nation Environment Program *Global Environmental Outlook 4*, 2007

Website

<http://www.unep.org/geo/>

Swedish Environment Advisory Council, www.sou.gov.se/mvb/english/pdf/slutsatserEGW070615.pdf

<http://www.worldenergyoutlook.org>

<http://www.footprintnetwork.org>

<http://www.iea.org>

<http://www.fao.org>

<http://www.onep.go.th>

<http://www.ddd.go.th>

<http://www.dpim.go.th>

<http://www.forest.go.th>

http://www.pwa.co.th/document/performance_water.htm

การบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นธรรม ของการพัฒนาประเทศ



1 บทนำ

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมืองการปกครอง โดยประเทศที่มีนิติธรรม (Rule of Law) มีสิทธิและสำนึกรับผิดชอบ (Voice and Accountability) หรือมีการควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption) สูง โดยเฉลี่ยแล้ว จะสามารถเพิ่มรายได้ต่อหัวได้ถึง 3 เท่าในระยะยาว¹ และประเทศที่มีลักษณะเปิดทางการเมืองสูง หรือมีความเป็นประชาธิปไตยมาก จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ 2.53 ต่อปี ในขณะที่ประเทศที่มีลักษณะการเมืองแบบปิด เพิ่มรายได้ประชาชาติได้เพียงร้อยละ 1.41 ต่อปี²

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และความเป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนซึ่งกันและกัน เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนโครงสร้างสังคม โดยทำให้เกิดชนชั้นกลางจำนวนมาก เกิดค่านิยมทางการเมืองใหม่ๆ พลเมืองมีระดับการศึกษาสูงขึ้น มีการเปิดประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนเกิดความตระหนัก ตื่นตัวในสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงทำให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของธรรมาภิบาลมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น จะช่วยเสริมสร้างให้ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นตามไปด้วยในอัตรา 1 ต่อ 3³ และการปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดีเป็นสาเหตุสำคัญเพียงประการเดียวที่สามารถช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศได้⁴

นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดียังมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความอยู่เย็นเป็นสุข ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ เช่น การสร้างบรรยากาศและเสถียรภาพในการลงทุน การเพิ่มรายได้ต่อหัวในระยะยาว ความตื่นตัวเรื่องสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของการบริหารจัดการ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจ ความยุติธรรมในการปกครอง และการลดการคอร์รัปชัน เป็นต้น สำหรับบริษัทที่มีการบริหารจัดการที่ดี นอกจากจะสามารถกำกับและควบคุมบริษัทให้อยู่รอด และขยายกิจการอย่างต่อเนื่อง จากความไว้วางใจของลูกค้าและสังคม แล้วยังสามารถสร้างความน่าเชื่อถือ และได้รับความร่วมมือในการขยายธุรกิจ โดยปราศจากการแทรกแซงของการเมืองได้อีกด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นหลักสำคัญของการบริหารจัดการองค์กรทั้งของภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันและอนาคต

¹ China Internet Information Center, "World Bank Releases New Governance Indicators" [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://china.org.cn/english/BAT/128281.htm>. สืบค้น 17 เมษายน 2551

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ธันวาคม 2542, หน้า 242

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ธันวาคม 2542, หน้า 39-40

⁴ China Internet Information Center, "World Bank Releases New Governance Indicators" [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://china.org.cn/english/BAT/128281.htm>.

2

สถานการณ์และแนวโน้มการบริหารจัดการที่ดี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศที่ขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 จึงมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งชุมชนและครอบครัว เพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลยั่งยืน โดยมุ่งเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงแก่ทุกภาคส่วนประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่มุ่งเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วนในสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศอย่างกว้างขวางนั้น นับได้ว่าเป็นการวางรากฐานของธรรมาภิบาลแบบสากลในสังคมไทย

ผลการติดตามประเมินผลสถานการณ์การบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมาสรุปได้ว่า บริหารจัดการประเทศยังไม่ไปสู่ระบบที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง การปรับเปลี่ยนยังเน้นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบแต่ไม่พัฒนาการปฏิบัติ ชุมชนท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากนัก ซึ่งส่งผลกระทบให้การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนายังคงขาดความเป็นธรรม เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและแตกแยกขึ้นในสังคมที่คงจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนี้

2.1 การบริหารจัดการที่ดีโดยรวม

การบริหารจัดการที่ดีของไทยอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากการควบคุมคอร์รัปชันยังไม่เข้มแข็งและการพัฒนาการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังอยู่ในช่วงปรับตัว

ดัชนีวัดการบริหารจัดการที่ดี⁵ ได้ชี้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และต่อเนื่องถึงปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2549 - 2550) ภาพลักษณ์การบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง และมีคะแนนอยู่ในระดับปานกลางอยู่ระหว่าง 5.60 - 6.74 จากคะแนนเต็ม 10 โดยในปี 2549 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คะแนนการบริหารจัดการที่ดีปรับตัวลดลงอยู่ที่ 5.60 คะแนน และปี 2550 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คะแนนการบริหารจัดการที่ดีได้ลดลงไปอยู่ที่ 5.36 คะแนน เนื่องจาก 1) ภาพลักษณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน ในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต่างชาติดมอว์มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน 2) การขาดเสถียรภาพทางการเมือง คะแนนเสถียรภาพทางการเมืองลดลงจาก 6.77 ในปี 2545 เหลือ 2.92 ในปี 2549 และ 2.68 ในปี 2550 จากปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองมีการแบ่งข้างแบ่งฝ่ายของประชาชนที่สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาล นำมาซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารในปี 2549 ทำให้สิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นถูกจำกัด

⁵ เป็นตัวชี้วัดที่พัฒนาโดย ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีการสำรวจความคิดเห็นของสาธารณะต่อการบริหารจัดการของภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ทั้ง 6 มิติ ได้แก่ การออกเสียงและความสำนึกรับผิดชอบ (Voice and Accountability) การขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากการใช้ความรุนแรง (Political Instability and Absence of Violence) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และการควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption) ทำเป็นประจำทุกปี

ลงด้วยประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในฉบับต่าง ๆ ที่มีผลถึงปี 2550 3) การควบคุมคอร์รัปชันที่ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทำให้คะแนนที่เคยดีขึ้นจาก 5.66 คะแนนในปี 2545 เป็น 6.39 ในปี 2548 ก่อนจะลดลงเหลือ 5.90 คะแนนในปี 2549 และ 5.40 คะแนนในปี 2550 เนื่องจากต่างชาติยังมองว่า ภาพลักษณ์การจ่ายเงินโดยมิชอบยังมีมาก เช่น การได้สัญญาโครงการลงทุนของภาครัฐ การได้รับอนุญาตนำเข้า ส่งออก และการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีประจำปี เป็นต้น

ตารางที่ 1 คะแนนการบริหารจัดการที่ดีของไทยปี 2545 – 2550

หน่วย : คะแนน

มิติ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
1. สิทธิและเสรีภาพประชาชน	6.82	6.48	6.48	6.05	3.98	3.98
2. เสถียรภาพทางการเมือง	6.77	5.47	3.98	3.64	2.92	2.68
3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล	7.40	7.45	7.64	7.59	7.45	7.16
4. คุณภาพของกฎระเบียบ	6.76	7.10	7.29	7.44	6.90	6.63
5. หลักนิติธรรม	7.00	6.52	6.52	6.57	6.43	6.29
6. การควบคุมคอร์รัปชัน	5.66	6.00	6.10	6.39	5.90	5.40
เฉลี่ย	6.74	6.50	6.34	6.28	5.60	5.36

ที่มา : คำนวณจาก World Bank's Worldwide Governance Indicators 1996 - 2008

เมื่อเปรียบเทียบคะแนนการบริหารจัดการที่ดีกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกันปรากฏว่า ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ในอันดับ 4 ในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศ รองจากสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย โดยมีคะแนนสูงกว่าฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย ลาว กัมพูชา และพม่า อย่างไรก็ตาม คะแนนของประเทศไทยยังอยู่ห่างจากมาเลเซีย ซึ่งอยู่อันดับ 3 ค่อนข้างมาก และมีแนวโน้มห่างกันมากขึ้นจากที่เคยแตกต่างกันเพียง 0.4 คะแนนในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 1.46 คะแนนในปี 2549 และ 1.66 คะแนนในปี 2550

ตารางที่ 2 คะแนนการบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทยปี 2545 - 2550

หน่วย : คะแนน

ประเทศ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
1. สิงคโปร์	9.90	9.65	9.81	9.88	9.65	9.58
2. บรูไน	7.55	7.55	7.59	7.40	7.48	7.54
3. มาเลเซีย	7.14	7.14	7.30	7.37	7.06	7.02
4. ประเทศไทย	6.74	6.50	6.34	6.28	5.60	5.36
5. ฟิลิปปินส์	5.24	5.08	4.72	5.23	4.81	4.61
6. เวียดนาม	4.12	4.34	4.33	4.59	4.42	4.45
7. อินโดนีเซีย	3.06	3.24	3.55	3.83	4.09	4.29
8. กัมพูชา	3.48	3.31	3.09	3.07	2.98	3.11
9. ลาว	2.85	2.11	2.47	2.54	2.90	2.93
10. พม่า	1.43	1.48	1.44	1.48	1.52	1.39

ที่มา : World Bank's Worldwide Governance Indicators 1996 - 2007

หมายเหตุ : ผลการสำรวจจัดทำ WGI ของธนาคารโลก เป็นดัชนีในแต่ละมิติอยู่ในช่วง 1 ถึง 100 หรือที่เรียกว่า Percentile Rank (PR) การศึกษานี้จึงได้นำผลการจัดทำเป็นดัชนีรวม โดย PR ที่มีค่าสูงหมายถึง มีการบริหารจัดการที่ดีสูงและได้คะแนนมาก โดยกลุ่มที่มี PR ช่วง 90.1 – 100.0 จะได้คะแนนเต็ม 10 คะแนน รองลงมา PR 80.1 – 90.0 จะได้คะแนน 9 คะแนน และกลุ่มสุดท้ายที่ PR อยู่ในช่วง 0 – 10.0 ที่เป็นกลุ่มต่ำสุดมีคะแนน 1 คะแนน เมื่อได้คะแนนดังกล่าวทั้ง 6 มิติแล้ว นำคะแนนมารวมกันแล้วหารด้วย 6 ให้เป็นค่าเฉลี่ยเป็นภาพรวมการบริหารจัดการที่ดีของประเทศนั้นๆ

2.2 สถานการณ์ในระดับมิติทั้ง 6 ของการบริหารจัดการที่ดี

(1) ประชาชนตื่นตัวรู้จักสิทธิของตนเอง ชุมชนเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่จริยธรรมทางการเมือง การเคารพสิทธิผู้อื่นและกฎระเบียบของสังคมยังต้องใช้เวลา

(1.1) ประชาชนไทยตื่นตัวใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ปูพื้นฐานการเมืองแบบมีส่วนร่วมได้มีส่วนกระตุ้นให้มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.94 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 72.54 ในปี 2548 และ 74.52 ในปี 2550 ในขณะเดียวกัน การทุจริตในการเลือกตั้งก็ขยายตัวในทุกระดับและมีรูปแบบหลากหลายซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเช่นกัน ดังเห็นได้จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับผลการพิจารณาตัดสินให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง/ใบแดง) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2548 และปี 2550 ซึ่งมีผู้การกระทำผิดเพิ่มขึ้นจาก 5 ราย เป็น 31 ราย หรือเพิ่มขึ้น 6.2 เท่า ในขณะเดียวกันการเลือกตั้งสมาชิกองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการกระทำผิดเพิ่มขึ้น โดยในปี 2548 มีผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิด 418 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.3 ของจำนวนที่มีการเลือกตั้ง ส่วนปี 2550 มีผู้กระทำผิด 101 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 12.7 ของจำนวนที่มีการเลือกตั้ง สำหรับรูปแบบการทุจริตเลือกตั้งจะมีหลากหลายและมีวิธีใหม่ ๆ ยากต่อการตรวจสอบเพิ่มขึ้น เช่น การซื้อเสียง การซื้อบัตรประจำตัวประชาชน การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และการทุจริตในการทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น การทุจริตการเลือกตั้งเป็นตัวบ่งชี้ถึงการขาดจริยธรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างชัดเจน เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรณรงค์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเลือกตั้งอย่างสุจริตยุติธรรมทั้งกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรงดังกล่าว นอกจากไม่มีผลให้สถานการณ์ดีขึ้นแล้วยังมีเล่ห์กลทุจริตแบบใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ตารางที่ 3 ผลการพิจารณาตัดสินให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง/ใบแดง) ปี 2548 และปี 2550

มิติ	ปี 2548	ปี 2550
1. การเลือกตั้ง ส.ส.		
- จำนวนที่มีการเลือกตั้ง (คน)	400	480
- ผลการตัดสิน (ราย)	5	31
2. การเลือกตั้งระดับองค์กรส่วนท้องถิ่น		
- จำนวนที่มีการเลือกตั้ง (คน)	3,711	796
- ผลการตัดสิน (ราย)	418	101
สัดส่วนผลการตัดสิน / จำนวนเลือกตั้ง (%)	11.3	12.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(1.2) การไม่เคารพสิทธิผู้อื่นและกฎระเบียบของสังคมยังต้องการการแก้ไข การเคารพกฎระเบียบของสังคม โดยพิจารณาจากการปฏิบัติตามกฎจราจรพบว่า มีการกระทำผิดเพิ่มสูงขึ้นโดย อัตราคดีการทำผิดกฎจราจร เพิ่มจาก 93.63 คดีต่อประชากรพันคนในปี 2544 เป็น 102.68 คดีต่อประชากรพันคนในปี 2549 การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20 ในช่วงปี 2544 - 2549 และเมื่อปี 2550 ไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตาเป็นพิเศษ โดยคดีเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และละเมิดสิทธิคำลิขสิทธิ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 5,509 คดีในปี 2546 เป็น 7,689 คดี ในปี 2548 และ 9,575 คดีในปี 2549 จำนวนผู้ถูกจับสินค้านำละเมิดลิขสิทธิ์เพิ่มขึ้นจากจำนวน 19 รายในปี 2546 เป็น 151 รายในปี 2548 และ 549 รายในปี 2550

ตารางที่ 4 การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและจำนวนผู้ถูกจับ พ.ศ. 2546 - 2550

รายการ	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
จำนวนคดีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (ราย)	5,509	7,826	7,689	9,575	Na.
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)		42.06	-1.75	24.53	Na.
จำนวนผู้ถูกจับสินค้านำละเมิดลิขสิทธิ์ (ราย)	19	111	151	419	549
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	-	484.21	36.04	177.48	31.03

ที่มา : สำนักป้องกันและปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา กรมทรัพย์สินทางปัญญา

(1.3) การร้องเรียนเรื่องละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมีมากที่สุด ภายหลังจากการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในปี 2544 ประชาชนได้ร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 210 เรื่อง ในปี 2545 เป็น 659 เรื่อง ในปี 2547 และ 772 เรื่อง ในปี 2550 โดยเรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุด คือ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมมีสัดส่วนร้อยละ 22.4 รองลงมา คือ สิทธิในทรัพย์สินร้อยละ 17.2 และสิทธิในชีวิตและร่างกายร้อยละ 14.2

ตารางที่ 5 จำนวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน 5 อันดับแรก ในช่วงปี 2547-2550

หน่วย : เรื่อง

ประเภท	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
1. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	185	95	116	173
2. สิทธิในทรัพย์สิน	78	124	117	133
3. สิทธิในชีวิตและร่างกาย	83	122	103	109
4. สิทธิของชุมชน	57	102	75	77
5. สิทธิในการประกอบอาชีพ	65	83	59	54
6. อื่นๆ	191	234	174	226
รวม	659	760	644	772

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้การละเมิดสิทธิเกี่ยวกับการปกครองก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังเห็นได้จากจำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครอง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 3,621 คดี ในปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 5,064 คดี ในปี 2549 ก่อนจะลดลงเหลือ 4,958 คดี ในปี 2550 หรือร้อยละ 2.1 เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่า “วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน” ยังไม่มีพัฒนาการให้ก้าวหน้ามากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมีการละเมิดสิทธิประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย

ตารางที่ 6 สรุปจำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองกลาง พิษณุโลก เชียงใหม่ ระยอง นครราชสีมา ขอนแก่น นครศรีธรรมราช และสงขลา

หน่วย : คดี

ศาลปกครอง	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
กลาง	1,592	2,111	2,329	2,428
พิษณุโลก	205	273	539	323
เชียงใหม่	279	326	325	387
ระยอง	193	242	247	245
นครราชสีมา	418	353	442	475
ขอนแก่น	449	477	591	615
นครศรีธรรมราช	232	349	319	294
สงขลา	253	218	272	191
รวมทุกแห่ง	3,621	4,349	5,064	4,958

ที่มา: www.admincourt.go.th

ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมชี้ให้เห็นว่าการตรวจสอบโดยกระบวนการต่างๆ และองค์กรอิสระ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะพบว่าหน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองยังขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อการตรวจสอบความโปร่งใสการดำเนินงาน นอกจากนี้ผู้บริหาร และนักการเมืองยังมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อการดำเนินงานที่ผิดพลาดน้อย มีความพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี และเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีของเยาวชน

(1.4) ความเข้มแข็งของชุมชนเริ่มเห็นผลสำเร็จชัดเจนในหลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 แนวความคิดชุมชนเข้มแข็งได้เข้ามามีอิทธิพลต่อภาครัฐบาล ส่วนราชการและประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดกระแสการรวมตัวของชุมชนกระจายไปทุกภูมิภาค เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับฐานราก การแก้ไขปัญหาสังคม และการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีหมู่บ้านที่สามารถจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมของประชาชนได้ 67,113 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 84.6 ของหมู่บ้านในชนบททั้งหมด มีองค์กรชุมชนที่ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือ

ประชาชนในหมู่บ้านอย่างต่อเนื่องเพิ่มขึ้นจาก 42,199 องค์กรในปี 2548 เป็น 48,774 องค์กรในปี 2550 และมีสมาชิกองค์กรในระดับชุมชนเพิ่มขึ้นจาก 4.55 ล้านคน เป็น 9.10 ล้านคน มีเงินออมเพิ่มจาก 7,427.45 ล้านบาท เป็น 13,126.65 ล้านบาทในช่วงเดียวกัน องค์กรชุมชนดังกล่าวส่วนใหญ่เป็น องค์กรการเงินมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 48.5 ของทั้งหมด รองลงมาเป็นธุรกิจชุมชนร้อยละ 33.3 และ สวัสดิการชุมชนร้อยละ 7.9

ตารางที่ 7 จำนวนองค์กรชุมชนที่เข้าร่วมกระบวนการพัฒนา สมาชิก และเงินออม ปี 2548 - 2550

ประเภทองค์กร	องค์กร (แห่ง)			สมาชิก (ล้านคน)			เงินออม (ล้านบาท)		
	ปี 48	ปี 49	ปี 50	ปี 48	ปี 49	ปี 50	ปี 48	ปี 49	ปี 50
ธุรกิจชุมชน	13,877	15,009	16,276	1.02	1.17	1.25	677.46	780.90	881.47
วัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น	1,481	1,577	1,671	0.055	0.65	0.08	46.57	163.08	163.05
สวัสดิการชุมชน	2,890	3,157	3,843	0.53	0.61	1.00	118.04	130.85	141.14
สิ่งแวดล้อม/ทรัพยากร	2,386	2,471	2,627	0.14	0.16	0.17	53.78	1.97	52.86
องค์กรการเงิน	20,929	22,827	23,661	2.8	3.52	6.50	6,515.97	11,212.82	11,911.52
ความร่วมมือ	56	56	61	0.005	0.004	0.09	0.31	0.34	0.40
ประชาสังคม	452	452	455	0.02	0.02	0.04	8.87	8.65	21.18
สหข่าย	65	63	97	0.02	0.03	0.00	6.13	5.88	0.90
สื่อชุมชน	63	63	73	0.01	0.04	0.04	0.27	0.84	0.85
รวม	42,199	45,675	48,774	4.55	5.63	9.10	7,427.45	12,355.29	13,126.65

ที่มา : ศูนย์ข้อมูล สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ คือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และ 2550 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการสร้างชุมชนเข้มแข็งไว้ชัดเจนทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบทบาทในการพัฒนาชุมชน การรวมตัวรวมกลุ่มต่าง ๆ 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาชุมชนและประชาสังคมให้เข้มแข็งและมีขีดความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ 3) นโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการในเรื่องการสร้างชุมชนเข้มแข็งมาอย่างต่อเนื่อง เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้กลไกชุมชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการ SML และโครงการยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด และ 4) พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อสนับสนุนชุมชนและวิสาหกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาทในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย

(2) ภาพลักษณ์เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยยังมีแนวโน้มลดลงจากการขาดความเข้าใจในวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้จริง⁶ การแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีและการมีจริยธรรม เป็นผลให้คะแนนลดลงจาก 57.7 คะแนนในปี 2545 ได้ลดลงเหลือ 19.2 คะแนนในปี 2549 และ 16.8 คะแนนในปี 2550 โดยอยู่ในอันดับ 7 ในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศ รองจากบรูไน สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย ลาว กัมพูชา จากที่เคยอยู่ในอันดับ 4 ในปี 2545 ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้มีการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและจริยธรรมทางการเมือง แต่การขับเคลื่อนในระยะที่ผ่านมายังไม่เป็นรูปธรรมและไม่ส่งผลที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ตารางที่ 8 คะแนนเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศอาเซียน ปี 2545 - 2550

หน่วย : คะแนน

ประเทศ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
1. บรูไน	82.3	86.1	95.7	91.8	93.3	92.8
2. สิงคโปร์	96.6	81.7	87.5	88.5	94.7	89.9
3. เวียดนาม	55.3	51.4	54.3	60.1	59.6	56.3
4. มาเลเซีย	59.6	55.8	56.7	63.0	56.7	52.4
5. ลาว	37.0	17.8	27.4	36.1	46.2	42.8
6. กัมพูชา	24.0	25.5	29.3	30.8	32.7	28.8
7. ประเทศไทย	57.7	44.7	29.8	26.4	19.2	16.8
8. อินโดนีเซีย	8.2	3.4	7.2	11.5	13.5	14.9
9. พม่า	12.0	13.0	19.2	21.2	21.6	12.5
10. ฟิลิปปินส์	25.0	14.4	11.1	17.3	11.1	10.1

ที่มา : ธนาคารโลก, Worldwide Governance Indicators for 1996-2007

(2.1) สังคมไทยบางกลุ่มยังใช้กำลังในการตัดสินปัญหามากกว่าการใช้สันติวิธีภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมประท้วงจากสาเหตุความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ของสังคมและชุมชนมีความรุนแรงในช่วงปี 2547 - 2549 เกิดขึ้นรวมกันถึง 5,769 ครั้ง ซึ่งทำให้เกิดการเสียชีวิต 1,908 คน บาดเจ็บ 2,920 คน การชุมนุมประท้วงโดยมวลชนถึง 26 ครั้ง เช่น การชุมนุมคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่บ่อนอก และหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การชุมนุมคัดค้านโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ ที่จังหวัดสงขลา และการเรียกร้องสิทธิที่ทำกินของผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีความขัดแย้งในเรื่องความคิดเห็นที่แตกต่างและไม่ยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกันเกิดขึ้นในสังคม เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น

⁶ ลิขิต ชีระเวคินได้ให้ความหมาย"วัฒนธรรมประชาธิปไตยว่า หมายถึง การมีจิตสำนึกและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ การต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองและเคารพสิทธิของผู้อื่น เสี่ยงส่วนใหญ่และสิทธิเสี่ยงส่วนน้อย ความเสมอภาค ความยุติธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบเคารพกฎระเบียบและวินัย ความอดกลั้นต่อความคิดเห็นและพฤติกรรมที่แตกต่าง และหลักนิติธรรม

(3) ภาครัฐมุ่งสู่การพัฒนาประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและการกระจายงบประมาณสู่ภูมิภาคมากขึ้น

(3.1) การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้จำนวนข้าราชการพลเรือนลดลง และมีประสิทธิภาพคล่องตัวมากขึ้น

(1) การพัฒนาระบบราชการไทยดำเนินการได้ใกล้เคียงเป้าหมาย ผลการประเมินการพัฒนาระบบราชการของส่วนราชการไทยโดยรวมมีคะแนนเพิ่มสูงขึ้นจาก 2.61 ในปี 2546 เป็น 3.77 และ 4.85 ในปี 2548 และปี 2549 ตามลำดับ (คะแนนเต็ม 5) และจำนวนข้าราชการพลเรือนลดลงจาก 366,070 คนในปี 2546 เหลือ 364,486 คนในปี 2550 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.1 ต่อปี ทั้งนี้ เนื่องจากการผลักดันการปฏิรูปการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ทำให้การพัฒนาระบบราชการมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ ปรับปรุงรูปแบบองค์กรลักษณะพิเศษที่มีขนาดเล็ก มีอิสระและคล่องตัวหลายแห่ง ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรมหาชนและการจัดโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนได้ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล การพัฒนารูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินงานและการให้บริการ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และการติดตามประเมินผล

(2) การปรับปรุงประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจงบประมาณ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการของราชการภูมิภาค มีความก้าวหน้าเป็นรูปธรรม การพัฒนาระบบราชการภายใต้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ระบุว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ทำให้การบริหารราชการส่วนกลางกระจายสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น เกิดระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการด้านงบประมาณ บุคลากรภายในจังหวัด และได้ปรับระบบงบประมาณให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปี 2550 ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มอบอำนาจให้จังหวัดกว้างขวางขึ้นตลอดจนส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดเพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบ นอกจากนั้น ยังมีแนวคิดที่จะสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดสามารถตอบสนองประชาชน และชุมชนได้อย่างแท้จริง จึงมีการยกร่าง พรฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. ... ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกานี้ต่อไป อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะเพิ่มบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในด้านการพัฒนาต่าง ๆ ทำให้มีขอบเขตการดำเนินงานการวางแผน การจัดสรรงบประมาณที่ไปทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้เป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

(3.2) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก้าวหน้าโดยลำดับ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁷ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการรับถ่ายโอนภายใน 4 ปี ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถรับถ่ายโอนใน 4 ปีให้ดำเนินการภายใน 10 ปี นั้น มีความก้าวหน้าโดยลำดับ ดังนี้

(1) การกิจที่ถ่ายโอนแล้ว 180 การกิจ ส่วนใหญ่เป็นการกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (69 การกิจ) การกิจที่มีปัญหาค่อนข้างมาก คือ งานการศึกษาและงานสาธารณสุข เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีกฎหมายออกมารองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการคือ พ.ร.บ. ปฏิรูประบบการศึกษา พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ปฏิรูปการสาธารณสุข แต่เป็นการกระจายในรูปแบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางมาให้ส่วนภูมิภาค หรือองค์กรที่มีอิสระมากขึ้นในรูปแบบของเขตการศึกษา และระบบสาธารณสุขจังหวัด ที่อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของสาธารณสุขจังหวัด (ข้าราชการ) เพราะต้องการให้การดูแลสาธารณสุขเป็นระบบเดียวกันทั้งจังหวัด จึงทำให้มีข้อโต้แย้งการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น

ตารางที่ 9 ภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย : การกิจ

ด้าน	การกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน	หมายเหตุ
1. โครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16	
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34	
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	9	8	
4. การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	19	14	5	
5. การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	17	15	1	ถอน 1 เรื่อง
6. ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2		
รวม	245	180	64	

ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจการเงินการคลังทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจาก 1.59 แสนล้านบาท ในปี 2544 เป็น 3.3 แสนล้านบาท ในปี 2549 และ 3.76 แสนล้านบาท ในปี 2551 โดยสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.79 ในปี 2542 เป็น

⁷ รูปลักษณะและเป้าหมายสำคัญของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท.

- แผนการกระจายอำนาจต้องจัดทำ และประกาศใช้บังคับทุก 5 ปี ในลักษณะคล้ายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ภายในปี 2553 การถ่ายโอนภารกิจ/บุคลากร ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น

ร้อยละ 20.68 ในปี 2544 บรรลุตามเป้าหมายขั้นแรกๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 แต่ไม่บรรลุเป้าหมายขั้นที่สองที่กำหนดรายได้เพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549⁸ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงร้อยละ 24 ในปี 2549 ก่อนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.2 ในปี 2550 และ 2551 เท่ากัน

การขยายฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีอัตราเพิ่มช้ากว่างบประมาณที่รัฐอุดหนุน⁹ ทำให้สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมของท้องถิ่นลดลงจากร้อยละ 17.92 ในปี 2542 เหลือร้อยละ 11.08 ในปี 2544 และร้อยละ 8.90 ในปี 2549 ก่อนจะปรับสูงขึ้นเล็กน้อยเป็น ร้อยละ 8.95 ในปี 2550 และร้อยละ 9.35 ในปี 2551¹⁰ แต่ก็ยังเป็นปริมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และสะท้อนว่าการพึ่งตนเองของท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง

ตารางที่ 10 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551
- รายได้จัดเก็บเอง/จัดหาเอง	17,702	21,084	22,258	24,786	27,019	29,110	32,021	35,223
- รายได้ที่รัฐเก็บให้	55,652	58,144	60,217	82,623	95,371	110,190	120,728	127,676
- รายได้ที่รัฐแบ่งให้	12,699	19,349	35,504.44	43,100	49,000	61,800.00	65,300	66,000
- เงินอุดหนุน	73,729	77,273	66,086	91,438	116,010	126,013	139,374	147,840
รายได้รวมของ อปท.	159,752	175,580	184,066	241,947	282,000	327,113	357,424	376,740
รายได้รวมของรัฐบาล	772,574	803,651	829,495	1,063,100	1,200,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000
รายได้รวมของ อปท./ รายได้รวมของรัฐบาล	20.68	21.85	22.19	22.76	23.50	24.05	25.17	25.2
รายได้จัดเก็บเองหรือจัดหา เอง/รายได้รวมของ อปท.	11.08	12.01	12.09	10.24	9.58	8.90	8.95	9.35

ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป

⁹ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับการถ่ายโอนบุคลากร การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน การจัดการศึกษาปฐมวัย ภาคบังคับ และเป็นรางวัลจูงใจการเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โครงการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย ก่อสร้างและปรับปรุงระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนาร่องการถ่ายโอนสถานีนอนมัย ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการดีเด่นปี 2548 – 2549 และเข้าร่วมโครงการหลักประกันสุขภาพ และการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (Clinic Center) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อปท. ในลักษณะเครือข่ายการบริหารจัดการและการปกครองท้องถิ่น ทั้ง 75 จังหวัดในภูมิภาค เป็นต้น

¹⁰ เอกสารงบประมาณสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

(3) การถ่ายโอนบุคลากรสัมพันธ์กับการกิจที่ถ่ายโอน การถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2546 - 2548 มีการถ่ายโอนเพียง 2 ครั้ง ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรด้านโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวมจำนวน 4,459 คน เป็นข้าราชการ 1,378 คน และลูกจ้างประจำ 3,081 คน ส่วนการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา สาธารณสุข มีปัญหาในทางปฏิบัติมาก เนื่องจากเป็นปัญหาจากทั้งด้านความสมัครใจของบุคลากรที่จะถ่ายโอนไปมีความไม่พร้อม มีปัญหาในการปรับตัว หรือทัศนคติการทำงาน หรือคุณสมบัติของบุคลากรที่จะโอนย้ายไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญคือรัฐไม่มีมาตรการจูงใจที่เพียงพอให้บุคลากรที่มีความสามารถในส่วนกลางโอนย้ายไปทำงานในส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการศึกษามีการกำหนดแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรที่ยึดหลักความสมัครใจและความพร้อมทั้งของสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 11 การถ่ายโอนบุคลากร

หน่วย : คน

ครั้งที่	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	รวม
ครั้งที่ 1	1,310	2,801	4,111
ครั้งที่ 2	68	280	348
รวมทั้งสิ้น	1,378	3,081	4,559

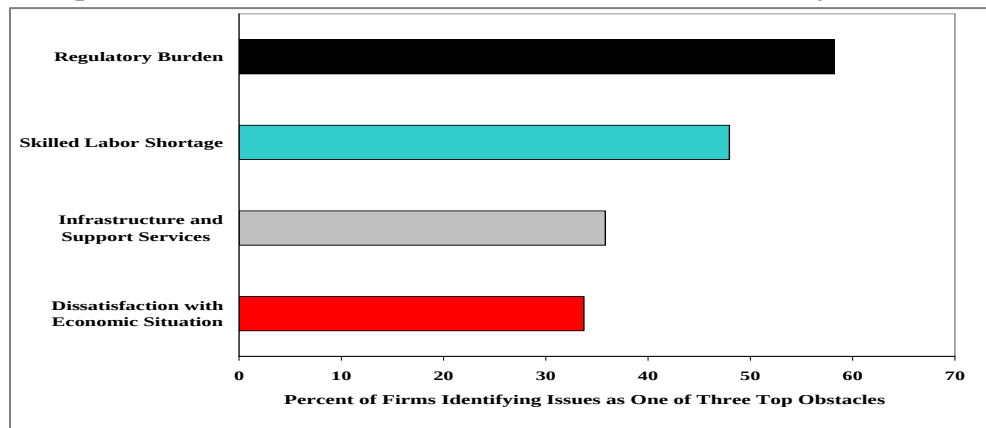
ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแก้ไขกฎหมายและระเบียบดำเนินการได้แล้ว 30 ฉบับ ได้แก้ไขกฎหมายเพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ จำนวนรวม 30 ฉบับ เรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน 14 ฉบับ ยังไม่ได้ดำเนินการ 12 ฉบับ

(4) กฎระเบียบภาครัฐบางเรื่องยังเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจในขณะที่ธรรมาภิบาลภาครัฐกิจเอกชนของไทยดีขึ้น

(4.1) กฎระเบียบที่เกื้อหนุนความสามารถในการแข่งขันบางเรื่องยังต้องแก้ไข ดัชนีการบริหารจัดการที่ดีที่จัดทำโดยธนาคารโลกในช่วงปี 2545 – 2550 พบว่ามีคุณภาพของกฎระเบียบที่เคยปรับตัวดีขึ้นจาก 6.76 คะแนน ในปี 2545 เป็น 7.44 คะแนนในปี 2548 ก่อนจะลดลงเหลือ 6.9 คะแนนในปี 2549 และ 6.63 คะแนน ในปี 2550 เพราะภาคเอกชนมีความเห็นว่าปัญหาที่สำคัญในการประกอบธุรกิจมากที่สุด คือ กฎระเบียบของภาครัฐ เช่น กฎระเบียบด้านภาษีอากร การค้า การลงทุน และการถือครองหุ้น/ความเป็นเจ้าของ ตลอดจนความไม่ชัดเจนและไม่สามารถบังคับใช้ได้ของกฎหมายบางมาตรา และความล่าช้าในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานทางเอกสารที่มีรายละเอียดที่ซับซ้อน ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ประสบปัญหา

แผนภูมิที่ 1 ร้อยละของปัญหาสำคัญในการประกอบกิจการของภาคธุรกิจเอกชน



ที่มา: ธนาคารโลก

(4.2) บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทยมีบรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ในขณะที่บริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์มีความตื่นตัวสูงในการสร้างธรรมาภิบาล

(1) จำนวนบรรษัทภิบาลในตลาดหลักทรัพย์มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ในปี 2549 สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors : IOD)¹¹ ได้สำรวจติดตามและจัดทำรายงานพัฒนาการด้านการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (Corporate Governance Report of Thai Listed Companies : CGR) พบว่าบริษัทจดทะเบียนที่มีธรรมาภิบาลมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนร้อยละ 50 ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมด ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 และร้อยละ 71 ในปี 2546 และปี 2549 ตามลำดับ โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณามีแนวโน้มดีขึ้นเกือบทุกเกณฑ์ ทั้งในด้านสิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเป็นธรรม หน้าที่ของผู้ถือหุ้น การเปิดเผยโปร่งใส ยกเว้นในเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่มีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 12 คะแนนบรรษัทภิบาลของประเทศไทย ระหว่างปี 2544 - 2549

เกณฑ์การพิจารณา	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2548	ปี 2549
- สิทธิของผู้ถือหุ้น	49	58	72	66	71
- การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเป็นธรรม	43	59	69	75	75
- หน้าที่ของผู้ถือหุ้น	32	41	43	69	70
- เปิดเผยโปร่งใส	35	23	65	83	82
- ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ	74	76	45	53	58
บริษัทที่มีธรรมาภิบาล (ร้อยละ)	50	52	60	69	71
บริษัทจดทะเบียนทั้งหมด (บริษัท)	133	234	337	371	402
จำนวนคำถาม	54	57	85	121	132

ที่มา : IOD (Thai Institute of Directors)

หมายเหตุ : - ปี 2547 และปี 2550 งดเว้นการสำรวจ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

- เกณฑ์การพิจารณาแต่ละด้านมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน

¹¹ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี 2542 เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพของกรรมการบริษัทในการกำกับดูแลกิจการ และส่งเสริมให้กิจการมีการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติ โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การจัดฝึกอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Directors Certification Program : DCP) การสำรวจระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียน การมอบประกาศเกียรติคุณคณะกรรมการแห่งปีให้แก่คณะกรรมการที่มีคุณภาพและมีการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(2) กลุ่มบริษัทจดทะเบียนนอกตลาดหลักทรัพย์มีความตื่นตัวร่วมกันเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยความร่วมมือของภาครัฐ¹² และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ สมาคมวิชาชีพ¹³ สถาบันวิชาการ¹⁴ องค์กรพัฒนาเอกชน¹⁵ เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ธุรกิจเอกชนทั้งที่อยู่ในและนอกตลาดหลักทรัพย์ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร และมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่แวดล้อมรอบองค์กร พร้อมทั้งกระตุ้นและผลักดันให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสากลที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและรับผิดชอบต่อสังคม และมีการประกาศเกียรติคุณ การมอบรางวัลให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น หอการค้าไทย และสมาคมหอการค้าไทยแจกรางวัล “จรรยาบรรณดีเด่นหอการค้าไทย” สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมร่วมกับสถาบันปวช อึ้งภากรณ์ มอบรางวัล “ธรรมาภิบาลให้แก่กิจการ SMEs” เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลภาคเอกชนไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศ ยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง โดยเฉพาะความสามารถของผู้บริหาร กฎหมายที่เป็นธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้บริโภค เนื่องจากในปี 2550 ประเทศไทยมีลำดับโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 32.55 ซึ่งมีอันดับเฉลี่ยต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย แต่ดีกว่าฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

ตารางที่ 13 ลำดับธรรมาภิบาลในภาคเอกชนของประเทศอาเซียน ปี 2550

ปัจจัยที่ใช้ในการจัดลำดับ	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย
1. ความน่าเชื่อถือของผู้บริหารของบริษัท	1	9	26	20	43
2. ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง	6	18	33	45	49
3. กรรมการบริษัทมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทมากน้อยเพียงใด	4	7	38	30	40
4. ผู้บริหารสามารถสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นเพียงใด	9	23	45	31	46
5. ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด	16	8	33	26	38
6. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงานมีมากน้อยเพียงใด	1	14	23	41	52
7. การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า	18	11	21	36	39
8. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้เพียงใด	4	27	43	51	44
9. การนำหลักจรรยาบรรณมาใช้ในบริษัท	11	20	31	39	48
ลำดับโดยเฉลี่ย	7.77	15.22	32.55	35.44	44.33

ที่มา : IMD, World Competitiveness Yearbook (2007)

หมายเหตุ : 1. IMD ไม่ได้จัดความสามารถของประเทศเวียดนาม บรูไน กัมพูชา ลาว และพม่า
2. ลำดับที่ 1 หมายถึง ดีที่สุด ลำดับที่ 55 (สุดท้าย) หมายถึง ต่ำที่สุด

¹² กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ศูนย์ส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

¹³ หอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมบริษัทจดทะเบียน

¹⁴ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹⁵ สถาบันไทยพัฒน์ สถาบันปวช อึ้งภากรณ์

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่สะท้อนถึงธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ 11 ปัจจัย พบว่า ในช่วงปี 2545 - 2550 ประเทศไทยมีลำดับโดยเฉลี่ยของทุกปัจจัยอยู่ระดับปานกลาง คือ ระหว่างอันดับที่ 30.70 - 32.56 จากจำนวนประเทศที่จัดอันดับ 49 - 60 ประเทศ แม้ว่าในช่วงปี 2545 - 2549 ประเทศไทยมีแนวโน้มเลื่อนอันดับดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ปรับจากอันดับที่ 32.27 ในปี 2545 เป็นอันดับที่ 30.70 ในปี 2549) ปัจจัยที่มีปัญหาต้องปรับปรุงอีกมาก มี 2 ปัจจัย ได้แก่ การสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นอยู่ในอันดับที่ 45 และกฎหมายทางการค้าที่ป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมซึ่งอยู่อันดับที่ 43

ตารางที่ 14 ลำดับธรรมาภิบาลในภาคเอกชนของไทยแต่ละปัจจัย ปี 2545 – 2550

ปัจจัยที่ใช้ในการจัดลำดับ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
1. มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือหุ้นในกฎหมายชัดเจนมากน้อยเพียงใด	36	36	39	39	35	-
2. ความน่าเชื่อถือของผู้บริหารของบริษัท	34	28	30	37	29	26
3. ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง	32	27	25	32	36	33
4. กรรมการบริษัทมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทมากน้อยเพียงใด	33	21	27	23	25	38
5. ผู้บริหารสามารถสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นเพียงใด	32	22	28	36	33	45
6. การใช้ข้อมูลภายในเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์มีแพร่หลายเพียงใด	39	37	55	-	-	-
7. ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด	31	30	25	15	37	33
8. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงานมีมากน้อยเพียงใด	26	23	25	30	23	23
9. การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า	21	8	16	16	4	21
10. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้เพียงใด	34	41	47	47	50	43
11. การนำหลักจรรยาบรรณมาใช้ในบริษัท	37	31	29	34	35	31
ลำดับโดยเฉลี่ย	32.27	31.86	31.45	30.90	30.70	32.56
จำนวนประเทศที่จัดลำดับ	49	59	60	60	60	55

ที่มา : IMD, World Competitiveness Yearbook (2001-2007)

หมายเหตุ : ลำดับที่ 1 หมายถึง ดีที่สุด ลำดับที่ 60 (สุดท้าย) หมายถึง ต่ำที่สุด

(4.3) ผู้บริโภคจำนวนมากยังมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ โดยในปี 2550 มีจำนวน 5,884 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ร้อยละ 3.4 โดยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญาบ้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และสินค้าและบริการทั่วไปมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่เรื่องเกี่ยวกับการโฆษณา มีจำนวนเพิ่มขึ้น มากถึงร้อยละ 76.4 เช่น โฆษณาเป็นเท็จ/เกินจริง และโฆษณาที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด เป็นตัวบ่งชี้ว่าบริษัทธุรกิจยังให้ความสนใจและรับผิดชอบต่อลูกค้าและสังคมน้อยเกินไป ภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินงาน

ช่วยเหลือผู้บริโภค โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยยุติเรื่องร้องเรียนแล้วเสร็จ 936 ราย ให้คำปรึกษาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 13,231 ราย การตรวจสอบและรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง 306 ราย รับดำเนินคดีแทนผู้บริโภค 603 ราย จัดงาน “วันคุ้มครองผู้บริโภคไทย 2551” และ ประกาศให้ “2551 เป็นปีแห่งชัยชนะผู้บริโภค” เมื่อวันที่ 29 - 30 เมษายน 2551 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ เป็นต้น แต่ยังไม่ช่วยลดการเอาเปรียบของผู้ประกอบการได้

ตารางที่ 15 เรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคที่เดือดร้อนจากผู้ประกอบการต่าง ๆ ปี 2542 – 2550

หน่วย : เรื่อง

เรื่องร้องเรียน	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
บ้าน อาคาร ที่ดิน	7,060	3,829	3,422	2,068	2,040	2,249	3,421	2,875	2,667
สินค้าและบริการ	424	771	1,775	2,026	2,602	3,221	3,089	2,056	1,937
การโฆษณาต่าง ๆ	462	590	490	373	389	735	704	673	1,187
การขายตรงและตลาดแบบตรง	-	-	-	-	-	33	62	86	93
รวมทั้งสิ้น	7,946	5,190	5,687	4,461	5,031	6,238	7,276	5,690	5,884

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(5) กฎหมายได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยมากขึ้นแต่หลักเกณฑ์กลไกขาดความเข้มแข็งและเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมของกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ประเทศไทยมีการพัฒนาหลักนิติธรรมโดยเฉพาะทางด้านสิทธิ การตรวจสอบการค้าและบริการที่หลากหลายเพิ่มขึ้นมากแต่หลักเกณฑ์กลไกต่าง ๆ บางส่วนยังไม่เข้มแข็ง ก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้ง บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมบางส่วนขาดคุณธรรม และจริยธรรมในการดำเนินงานทำให้เกิดปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย การเคารพและยึดถือกฎหมาย รวมทั้ง การสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค ให้กับทุกภาคส่วน

(5.1) ประเทศไทยมีการพัฒนา ปรับปรุงหลักกฎหมายที่เสริมสร้าง การบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550¹⁶ ได้กำหนด เรื่องการคุ้มครอง ส่งเสริม การขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง การลดอำนาจการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มี คุณธรรมจริยธรรม รวมทั้ง การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการทำให้เกิดองค์การอิสระต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบที่หลากหลาย นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม การป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การค้ามนุษย์ ซึ่งช่วยให้การเมือง การบริหารจัดการมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ดีขึ้น

¹⁶ คณะกรรมการสิทธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. น.1

(5.2) กลไก หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมยังขาดความเข้มแข็งโดย

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเอื้อประโยชน์และคุ้มครองธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนรวมทั้งยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมใหม่ ๆ ได้ ระบบภาษีอากรที่ใช้ส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจของเอกชนยัง เอื้อประโยชน์และคุ้มครองภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในการผลิตเชิงอุตสาหกรรม และการค้า มากกว่าการส่งเสริมและสนับสนุนภาคธุรกิจขนาดเล็ก/เศรษฐกิจชุมชน และเกษตรกร อาทิ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยหอการค้า เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น กฎหมายอาชญากรรมทางด้านเทคโนโลยี/คอมพิวเตอร์ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายสากล ซึ่งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมยังมีความรู้ไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของการก่ออาชญากรรมเหล่านี้เท่าที่ควร

(2) กลไกทางกฎหมายเปิดโอกาสในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ มีกระบวนการขั้นตอนการออกกฎหมายมาก ขาดบุคลากรทางกฎหมายที่เชี่ยวชาญ และต้นทุนกระบวนการยุติธรรมสูง โดย

» กฎหมายเปิดโอกาสในการใช้ดุลพินิจหรือการตีความเพื่อเอื้อประโยชน์ ถึงแม้ในสังคมไทยมีกฎหมายที่ดี ๆ อยู่จำนวนมาก แต่ก็ยังคงมีจำนวนหนึ่งที่มีเนื้อหาสาระสั้น เข้าใจยาก และเปิดโอกาสการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก การตีความกฎหมาย โดยมุ่งแต่ตัวอักษรหรือตัวหนังสือเป็นหลัก ไม่ได้ดูเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ขาดคุณธรรมสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

» ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมสูงขึ้นตามความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น ในการสืบสวนคดีเศรษฐกิจระหว่างประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความซับซ้อนประกอบกับแรงกดดันและความคาดหวังต่อกระบวนการยุติธรรมที่สูงขึ้น ทำให้ต้องใช้บุคลากรเพิ่มขึ้น การจัดหาเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาในการสืบสวนสอบสวน การฝึกอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับคดีรูปแบบใหม่ ๆ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญมาทำงานหรือให้การฝึกอบรมแก่บุคลากร การพัฒนามาตรฐานการยุติธรรมให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การเปิดให้มีช่องทางและกระบวนการมีส่วนร่วมและตรวจสอบ รวมทั้งการที่ต้องชดเชยความเสียหายจากความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมที่สูงมาก ยังเป็นการจำกัดโอกาสของคนยากจนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

» ประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีลดลง เพราะจำนวนบุคลากรไม่สัมพันธ์กับคดีที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีจำนวนคดีเข้าสู่ศาลจำนวนมาก และในแต่ละปีมีจำนวนคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้นเป็นสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาล ทำให้เกิดคดีค้างสะสมแต่ละปีจำนวนมาก เช่น คดียี้ดทรัพย์และล้มละลาย กรมบังคับคดีรายงานว่า ในปี 2549 มีคดียี้ดทรัพย์ค้าง 41,548 เรื่อง และคดีล้มละลายค้าง 43,176 เรื่อง สาเหตุหลักที่ทำให้คดีค้างจำนวนมาก คือ จำนวนบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะศาลล้มละลายที่ประสบปัญหาขาดแคลนผู้พิพากษาศาล โดยปี 2542 มีจำนวนผู้พิพากษาต่อจำนวนคดีเท่ากับ 1 คน ต่อ 100 คดี แต่ในปี 2548 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 1 คน ต่อ 533 คดี ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีมากขึ้น

(3) ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เนื่องจากคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เช่น ในขั้นตอนการฟ้องร้อง การประกันตัว การสืบสวน ฯลฯ ซึ่งมีหลักทรัพย์ หรือบุคคลเป็นผู้ค้ำประกันจึงต้องถูกคุมขังทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าทำความผิดจริงหรือไม่

(5.3) กฎหมายแพ่ง – พาณิชย์และกฎหมายมหาชนยังมีการดำเนินงานที่แยกส่วนเฉพาะตัว คดีความที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกันระหว่างการใช้กฎหมายหลายฉบับ ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกฎหมายฉบับเดียว ผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องโดยต้องแยกคดีความออกเป็นกรณี ๆ ไปทั้งที่เป็นคดีเดียวกัน

(6) การปราบปรามคอร์รัปชันของไทยยังไม่เข้มแข็ง ดัชนีการบริหารจัดการที่ดีที่จัดทำโดยธนาคารโลกระบุว่าภาพลักษณ์การควบคุมคอร์รัปชันของไทยยังไม่เข้มแข็ง ทำให้ระดับคะแนนลดลงจาก 6.39 ในปี 2548 เหลือ 5.9 ในปี 2549 และ 5.4 ในปี 2550 เนื่องจากผู้แสวงหาประโยชน์จากรัฐได้เปลี่ยนวิธีการทุจริตที่ซับซ้อนและแนบเนียน ทำให้เกิดวาทะ “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” รวมทั้งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น การประเมินดังกล่าวสอดคล้องกับดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่ระบุว่าดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของไทยที่ดีขึ้นจาก 3.2 คะแนน ในปี 2545 มาอยู่ที่ 3.8 คะแนนในปี 2548 ได้ลดลงเหลือ 3.6 คะแนนในปี 2549 และ 3.3 คะแนนในปี 2550 อยู่ในระดับต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน

**ตารางที่ 16 ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยและบางประเทศในเอเชีย
ระหว่างปี 2544 – 2550**

ประเทศ	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
สิงคโปร์	9.2	9.3	9.4	9.3	9.4	9.4	9.3
ญี่ปุ่น	7.1	7.1	7.0	6.9	7.3	7.6	7.5
เกาหลีใต้	4.2	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1
มาเลเซีย	5.0	4.9	5.2	5.0	5.1	5.0	5.1
ไทย	3.2	3.2	3.3	3.6	3.8	3.6	3.3
เวียดนาม	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6
ฟิลิปปินส์	2.9	2.6	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5
อินโดนีเซีย	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.3

ที่มา : Corruption Perception Index : CPI, Transparency International : TI

หมายเหตุ : คะแนนมีค่า 0 – 10 ถ้าได้คะแนน 10 หมายถึง การคอร์รัปชันต่ำหรือการบริหารงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างโปร่งใส

(6.1) ภาพลักษณ์ของการจ่ายเงินโดยมิชอบของประเทศไทยในปี 2550

สูงขึ้นใน 5 รูปแบบจาก 7 รูปแบบ World Economic Forum (WEF) รายงานผลสำรวจความเห็นของผู้บริหารองค์กร (Chief Executive Office : CEO) และผู้บริหารระดับสูงจากธุรกิจเอกชนในไทยว่า การจ่ายเงินโดยมิชอบ 7 ลักษณะ โดยในปี 2549/2550 เพิ่มขึ้นถึง 5 รูปแบบ ได้แก่ ด้านการจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้สัญญาโครงการลงทุนของรัฐ ด้านการให้ได้รับอนุญาตนำเข้า - ส่งออกสินค้า ด้านการเอื้อประโยชน์ในการพิจารณาดี ด้านการจ่ายภาษีประจำปี และด้านการให้ได้รับบริการสาธารณูปโภค

ตารางที่ 17 ภาพลักษณ์ของการจ่ายเงินโดยมิชอบของประเทศไทย ระหว่างปี 2544 - 2549

ประเด็นการจ่ายเงินโดยมิชอบ	2544/45	2545/46	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	แนวโน้ม
1. การให้สัญญาโครงการลงทุนของรัฐ	3.7	3.8	4.1	4.3	4.5	3.9	↑
2. การให้ได้รับอนุญาตนำเข้า-ส่งออกสินค้า	3.7	4.3	4.3	4.1	4.8	4.2	↑
3. การให้การกำหนดนโยบายเอื้อประโยชน์ส่วนตัว	-	4.3	4.4	4.1	-	4.2	↓
4. การเอื้อประโยชน์ในการพิจารณาดี	-	4.7	5.0	4.7	5.2	4.8	↑
5. การเลี่ยงการจ่ายภาษีประจำปี	4.2	4.8	5.1	5.2	5.4	4.7	↑
6. การให้ได้รับเงินกู้	4.6	5.1	5.3	5.3	-	-	
7. การให้ได้รับบริการสาธารณูปโภค	4.7	5.5	5.8	5.8	5.6	5.2	↑

ที่มา : World Economic Forum 2544-2550

หมายเหตุ : คะแนนมาก แสดงว่า มีการคอร์รัปชันน้อย คะแนนน้อย แสดงว่า มีการคอร์รัปชันมาก

(6.2) การทุจริตเกิดขึ้นกว้างขวาง มีรูปแบบหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น และร่วมมือกันในลักษณะเครือข่าย ในปัจจุบันการทุจริตมีการเปลี่ยนแปลงจากการประพฤติที่ผิดกฎหมายไปสู่การปฏิบัติที่ไม่สามารถเอาผิดทางกฎหมายได้ หรือเอาผิดได้ยาก การทุจริตจึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบซับซ้อนมากขึ้น และมีกระบวนการร่วมมือของกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจทั้งในและนอกประเทศใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจภายใต้ตำแหน่งหน้าที่เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภาได้มีการแบ่งกรณีของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ การทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการให้สัมปทาน และการทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งจากการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ตัดสินใจว่านักธุรกิจ นักการเมืองที่ทำความผิดมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี จาก 21 คดี ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 69 คดีในปี 2545 ส่วนปี 2546 มีคดีเพิ่มขึ้นเป็น 115 คดีหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 66.7

(6.3) กลไกตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นการพัฒนา และยังไม่เข้มแข็งเพียงพอต่อการป้องกันการทุจริต

(1) กลไกการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบมีหลากหลายแต่บทบาทยังจำกัด

» **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)** รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่จำนวนมาก ทำให้บุคลากรที่มีอยู่มีไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้แล้วเสร็จในปีนั้น ๆ จึงมีงานเหลือค้างเพื่อรอการตรวจสอบจำนวนมาก เช่น ณ ปี 2546 มีจำนวนคดีรับไว้พิจารณา 7,140 คดี ที่ตัดสินแล้ว และยกคำร้อง 1,306 คดี และมีคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการถึง 5,834 คดี เป็นต้น

» **กลไกตรวจสอบถ่วงดุลนอกภาครัฐ เช่น สื่อ NGO** ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การดำเนินงานยังมีขอบเขตจำกัดเฉพาะในบางประเด็น เช่น การตรวจสอบเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภาคนักวิชาการ กลุ่มสถาบันวิชาชีพยังไม่มีความถนัดในการขับเคลื่อน ทำให้ประเด็นการทุจริตที่มีความสำคัญไม่ได้นำไปขยายผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้บัญญัติการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบขององค์กรอิสระ และภาคประชาชนมากยิ่งขึ้นไว้ในหลายมาตราโดยคาดหวังว่าจะทำให้สามารถลดการทุจริตประพฤติมิชอบให้เหลือน้อยที่สุด

» ภาคประชาชน มีบทบาทตรวจสอบการคอร์รัปชันมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 164 และ มาตรา 271) ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดำเนินไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 303 รวมถึงยังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่ประชาชนเสนอได้อีกด้วย ดังนั้น ผลการสำรวจเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนของหน่วยงาน Freedom House พบว่า ไทยมีสิทธิทางการเมืองที่อิสระกว่าประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน โดยช่วงปี 2542 - 2547 ไทยมีอิสระในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ส่วนเสรีภาพภาคประชาชนของไทย ก็จัดว่ามีอิสระในบางส่วน

(2) กลไกการตรวจสอบยังขาดการทำงานในลักษณะเครือข่ายที่มีความเข้มแข็ง ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ทำให้เกิดองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพิ่มขึ้น อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำงานยังมีความล่าช้า เนื่องจากปริมาณงานที่มีจำนวนมาก และขาดการทำงานในลักษณะเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายร่วมกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ สื่อมวลชน ภาคประชาชน นักวิชาการ และองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ นอกจากนั้น บางครั้งการปฏิบัติงานถูกแทรกแซง ทำให้ขาดอิสระและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถบรรลุได้ตามเจตนารมณ์

3 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

จากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีของไทยในปี 2550 มีดังนี้

3.1 การเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังสู่ประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางจะทำให้กลุ่มคนชั้นกลางมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาลมากขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเมินการว่า ผลการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มจะขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 - 7 ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่เพิ่มขึ้นจาก 4,244,607 ล้านบาท ในปี 2550 เป็น 12,928,461 ล้านบาท ในปี 2570 วิถีชีวิตความเป็นเมืองและกลุ่มคนชั้นกลางเพิ่มขึ้นมาก คนเหล่านี้จะมีจิตสำนึกประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เพราะคนกลุ่มนี้จะมีระดับรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างไม่เดือดร้อนจะทำให้สามารถให้ความสนใจต่อปัญหาของส่วนรวม พร้อมต่อการปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และถือเป็นหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ เช่น การจ่ายภาษีอย่างถูกต้อง เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและสามารถกำหนดนโยบายจัดสรรทรัพยากรของประเทศเอื้อประโยชน์กับกลุ่มตนเองมากขึ้น

3.2 ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องร่วมมือกันระหว่างประเทศได้
ผลักดันให้ไทยต้องปรับปรุงกฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการสร้าง
ความเป็นธรรมและความโปร่งใสมากขึ้น

(1) ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศมากขึ้น โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกความร่วมมือระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น GMS, IMT – GT, ACMECS, BIMSTEC เป็นต้น จึงส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายของชาติและอนุสัญญาสากลที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดต่าง ๆ ล้วนเป็นกรอบ แนวทางที่สนับสนุนการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ที่ภาครัฐและภาคเอกชนไทยจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้ง การพัฒนาการเมืองให้มีเสถียรภาพจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันการพัฒนาธรรมาภิบาลของประเทศให้ก้าวทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก

(2) กฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายความเป็นธรรมได้รับการปฏิบัติในสากลมากขึ้น ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีกฎระเบียบที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม เช่น ภาษีมรดก และภาษีก้าวหน้าสำหรับราคาบ้านพักอาศัย เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยให้ประเทศไทยปฏิบัติตามและจะส่งผลให้สามารถควบคุมการใช้ชีวิตที่ฟุ่มเฟือยหรูหราเกินความจำเป็นและเป็นการกระจายรายได้ให้ถึงมือประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

(3) มีกฎระเบียบที่เป็นเงื่อนไขให้ภาคธุรกิจเอกชนหันมาให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ระเบียบของกรรมการตลาดหลักทรัพย์ มาตรฐานสากลในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ “ISO 26000” ที่กำลังมีการพัฒนาในระดับนานาชาติ และจะมีผลบังคับใช้ในปี 2552 มีความครอบคลุมหลายมิติ ทั้งในด้านความใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อม การไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม การบริหารธุรกิจโดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม โปร่งใส เคารพกฎเกณฑ์ ดำเนินธุรกิจด้วยความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และร่วมพัฒนาสังคม จะเป็นแรงผลักดันให้ธุรกิจเอกชนตื่นตัวในการพัฒนาให้เป็นบรรษัทภิบาลอย่างกว้างขวาง

(4) มีความร่วมมือและพันธกรณีระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ที่สำคัญเช่นพันธกรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของเสียและการกำจัด และการอนุวัติอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต ความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขหมอกควันและไฟป่าอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง รวมทั้งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เป็นต้น

3.3 การขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างกว้างขวางส่งผลให้ประชาชนจะมีพื้นฐานการศึกษาสูงขึ้นทำให้มีอิสระในความคิด วิเคราะห์ และออกเสียงเพื่อใช้สิทธิอันพึงมีตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐบาลที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2533 จนถึงปัจจุบันทำให้ประชาชนไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลเมืองที่มีระดับการศึกษามากขึ้นจะเกิดความตระหนักและตื่นตัวในสิทธิ เสรีภาพ และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนจะเกิดค่านิยมใหม่ ๆ มากขึ้น เช่น ความเป็นธรรม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ความก้าวหน้าด้านการศึกษา ระบบข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี ที่สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทำให้ฝ่ายการเมืองต้องปรับปรุงนโยบายและคุณภาพของคนที่ก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง ความคิด ความต้องการของประชาชน

3.4 ความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มขยายตัวและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นนั้น จะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในระดับฐานราก

(1) ภาครัฐให้การสนับสนุนทั้งด้านนโยบายและงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ในขณะที่ ภาคส่วนต่าง ๆ ให้การยอมรับความเข้มแข็งของชุมชนเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายของการพัฒนา ที่จะนำไปให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเกิดความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิพัฒนามากขึ้น การพัฒนาชุมชนอย่างกว้างขวางมีส่วนช่วยดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก การดูแลผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุในชุมชนเป็นการรองรับสังคมไทยที่เป็นสังคมผู้สูงอายุและการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้อุดมสมบูรณ์ การตระหนักถึงสิทธิของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกตรวจสอบ ซึ่งนับว่าเป็นการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในสังคมไทย

(2) กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกให้ความสนใจในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหารทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนทุกกลุ่มให้เท่าเทียมกัน เป็นโอกาสเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การเคารพสิทธิ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

3.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นตัวเร่งให้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากมีบทบาทปฏิบัติหลากหลายที่สนับสนุน อาทิ

(1) คຸ່ມครอง ส่งเสริมและขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ตลอดจนเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาชนจะมีพลังอำนาจในการต่อรองการจัดสรรอำนาจทางการเมืองและจัดสรรทรัพยากรของประเทศมากขึ้น มีการเติบโตของความเป็นเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้ของประชาชนที่สูงขึ้น

(2) กระจายอำนาจให้ อบต. เป็นอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้สูงขึ้น

(3) ส่งเสริมสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้ง ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

(4) ลดการใช้อำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.6 กลไกทางกฎหมายเอื้อต่อการพัฒนาการเมืองและราชการให้มีความโปร่งใส และจริยธรรมมากขึ้น

การเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากการใช้กำลังในการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไม่เป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศ และพลังประชาชนที่ได้เรียนรู้ว่าการใช้กำลังในการเปลี่ยนแปลงได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมหาศาล ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้วางกลไก และกติกาให้การเมืองและราชการมีความโปร่งใส และมีจริยธรรม คุณธรรม คือ

(1) การติดตามตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีสถาบัน/องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ติดตามเฝ้าระวังโดยตรง รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและระบบข้อมูลข่าวสาร ทำให้จิตสำนึกความรับผิดชอบในการตรวจสอบทั้งทางด้านกฎหมาย การเมือง และการเงิน มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น

(2) จริยธรรมทางการเมืองของทุกภาคส่วนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังคมจะมีจิตสำนึกสูงขึ้น เนื่องจากคนไทยจะได้รับการศึกษาและได้เรียนรู้วิถีทางการเมืองในทุกระดับ ทั้งจากประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของนักการเมือง รวมทั้งภาคสื่อสารมวลชนจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างเผยแพร่ความรู้และตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา 279 วรรคสามและ มาตรา 280 และมีการขับเคลื่อน โดย

(2.1) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดทำระบบหลักเกณฑ์ วิธีดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งขณะนี้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมประกอบด้วยค่านิยมหลัก 9 ประการ ได้แก่ 1) การยึดมั่นคุณธรรมจริยธรรม 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบ 3) การยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน 4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และถูกกฎหมาย 5) การบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง 7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ 8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ 9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร และได้แจ้งเวียนให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปประกอบการจัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการแต่ละประเภทให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 24 สิงหาคม 2551

(2.2) สำนักงาน ก.พ. ได้นำมาตรฐานจริยธรรมสำหรับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประกอบด้วยค่านิยมหลัก 9 ประการดังกล่าว และการรักษาจรรยาข้าราชการตามมาตรา 79 และมาตรา 80 ของพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำร่างประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้กับข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ และลูกจ้างในสังกัดราชการพลเรือนต่อไป

(2.3) พ.ร.บ.สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่หลักคือ (1) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ส่งเสริมการพัฒนาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และ (3) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง

(2.4) พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต้องมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมได้ส่วน (มาตรา 33) มาตรการคุ้มครองพยาน ให้รางวัลตอบแทนพลเมืองดี มาตรการจัดย้ายหน่วยงานให้กับพยานที่เป็นข้าราชการ และการกันเป็นพยาน เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ตอบแทนผู้ทำความดี และป้องกันความปลอดภัยแก่พยานมากยิ่งขึ้น

(3) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายมหาชนได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สามารถพิจารณาคดีทางแพ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปได้ในคราวเดียวกันโดยไม่ต้องแยกพิจารณาโดยใช้กฎหมายที่ละฉบับ เพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวกต่อประชาชน

3.7 กระแสการผลักดันให้มีการปฏิรูปและการจัดการระบบเศรษฐกิจโลก
นำไปสู่การกำหนดกติกาที่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลร่วมกัน โดยองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในด้านการเมืองและความมั่นคงของโลกมากขึ้น และมีบทบาทในการผลักดันข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ด้านการค้าเสรี ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการป้องกันอาชญากรรม และด้านการ

ทุจริตคอร์รัปชัน สภาวะโลกร้อน (Global Warning) ข้อบังคับของ WTO ฯลฯ ไปสู่ประเทศสมาชิกอย่างเอาจริงเอาจัง จะเป็นปัจจัยผลักดันให้สังคมโลกตระหนักและตื่นตัวต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล และการดูแลการพัฒนาให้เกิดความสมดุลไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนไม่คุกคามสิทธิมนุษยชนของมนุษยชาติ

3.8 ระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารได้กว้างขวาง รวดเร็ว ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงได้มากขึ้น การบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำได้ยากส่งผลต่อความตื่นตัวในสิทธิ เสรีภาพ และเกิดเครือข่ายความร่วมมือในกระบวนการพัฒนาประเทศ ในปัจจุบันท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าและสะดวกรวดเร็วของเทคโนโลยีการสื่อสารและถ่ายทอดข้อมูลระหว่างกันได้ช่วยเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และตื่นตัว ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการประเทศมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการสิทธิเสรีภาพ คัดค้านการใช้อำนาจในทางที่ผิดของรัฐหรือผู้มีอิทธิพลเพื่อหาประโยชน์เข้าตน เกิดกลไกการตรวจสอบโดยสังคม ต่อต้านการผูกขาดและรวบอำนาจ สนับสนุนการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม มีเหตุมีผล และใฝ่หาสันติภาพ และการพยายามปรับตัวให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับของสาธารณรัฐประชาชนจีน ความต้องการเหล่านี้ของประชาชนคือพลังร่วมที่จะช่วยสร้างโอกาสในการ “ปฏิรูปการเมืองไทย” ให้เป็นกลไกอันสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล ชอบธรรม ยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

3.9 การปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และภูมิภาคยังไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจของส่วนท้องถิ่น ราชการได้รับการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดขนาด และสร้างความโปร่งใสมากขึ้น แต่การปรับเปลี่ยนบทบาทยังไม่เอื้อต่อแนวโน้มการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. ที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีประกาศบังคับใช้ในเร็ว ๆ นี้ นั้น จะเป็นปัจจัยเสริมให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจนอาจเกิดความซ้ำซ้อนกับส่วนท้องถิ่น

3.10 ระบบพวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีบทบัญญัติที่จะทำให้การเมือง การบริหารจัดการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้ง กระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง และการเงินการคลัง แต่โดยพื้นฐานของสังคมไทยยังคงมีวัฒนธรรมที่อุปถัมภ์กันในหมู่พวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ประกอบกับความไม่เข้าใจและไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลค่อนข้างมาก ยึดตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นิยมระบบอำนาจนิยมมากกว่าความเป็นเหตุผลในระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้นักการเมืองที่มีปัญหาด้านคุณภาพ คุณธรรมทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

3.11 ประชาชนให้การยอมรับพฤติกรรมที่จะเป็นพื้นฐานไปสู่การทุจริตในอนาคต อาทิ ระบบการจัดเก็บภาษีที่เอื้อต่อการเกิดช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน เช่น ภาษีรายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีกลไกที่ซับซ้อนทำให้ผู้มีรายได้มากแทนที่จะต้องเสียภาษีมากเป็นลักษณะก้าวหน้าตามรายได้ แต่มีกฎ ระเบียบ ให้หลีกเลี่ยง ทำให้คนมีรายได้สูงกลับเสียภาษีเท่ากันหรือบางที่เสียภาษีน้อยกว่าคนที่มีรายได้น้อยที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ

4

ภาพอนาคตการบริหารจัดการที่ดีที่มุ่งหวังและตำแหน่งการพัฒนา

จากสถานะและแนวโน้มการพัฒนาประเทศในระยะยาวอีก 20 ปีข้างหน้าไปสู่การกำหนดตำแหน่งการพัฒนา ทิศทาง และแนวทางการพัฒนาหลัก ๆ ดังนี้

4.1 ภาพอนาคตที่มุ่งหวัง

ประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่ติดบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่สังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม การเมืองมีเสถียรภาพ การบริหารภาครัฐมีความโปร่งใส เป็นธรรม และเอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์การพัฒนายอย่างเป็นธรรม โดยภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง

4.2 ตำแหน่งการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการประเทศ เพื่อสร้างประเทศไทยให้สันติสุขอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคงเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม รวมถึงผู้ด้อยโอกาส และผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดการผูกขาด โดย

ประเทศไทยจะมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดีให้อยู่ในกลุ่มประเทศผู้นำร้อยละ 25 แรกของโลกในปี 2570 (ปี 2550 ไทยอยู่ในกลุ่มร้อยละ 50 แรก) ดังนั้น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการประเทศต้องให้ความสำคัญกับ

(1) **ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศ (Participation)** อย่างกว้างขวางผ่านกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารจัดการประเทศต้องเป็นกระบวนการเปิดให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม หรือภาคประชาชนมีส่วนร่วมผลักดันขับเคลื่อนสังคมร่วมกัน

(1.1) **องค์กรส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยบริการเป็นหน่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน** สามารถพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเอง และทำงานบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในระดับรากฐานของสังคม

(1.2) ประชาชน/ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศและตรวจสอบภาครัฐและการเมืองได้อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง

(1.3) ภาคราชการ/การเมืองมีขีดความสามารถในการบริหารและบริการ และมีความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) หน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีขีดความสามารถในการให้บริการและประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่มีความรู้เท่าทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบของ กฎ ระเบียบและวิธีปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีและมีความเป็นสากลมากขึ้น มีความโปร่งใสเพื่อป้องกันการทุจริตและนำผลประโยชน์ของส่วนรวมไปเป็นของตนและพวกพ้อง

(1.4) นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการภาคเอกชน มีความรับผิดชอบสูงในการรักษาผลประโยชน์ของสังคมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชุมชน ประเทศ ภูมิภาคและระดับโลก

(1.5) สื่อ/นักวิชาการ มีเสรีภาพในการตรวจสอบ สามารถเสนอข้อเท็จจริงอย่างเป็นอิสระ ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน รวมทั้ง มีคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อประชาชนสูง

(2) ผู้นำ/ผู้บริหารในทุกระดับในทุกภาคส่วนมีจริยธรรมและมีสำนึกรับผิดชอบต่อ (Accountability) ผู้นำ/ผู้บริหารที่มีบทบาทในการบริหารจัดการประเทศและท้องถิ่นที่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องมีความพร้อมรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจ โดยการพร้อมรับการตรวจสอบ การวิพากษ์วิจารณ์ และการชี้แจงตอบคำถามให้สาธารณชนได้รับทราบรับรู้ร่วมกัน และในกรณีมีผลเสียหายจากการตัดสินใจต้องพร้อมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกฎหมายหรือข้อปฏิบัติของสังคมเพื่อเป็นการวางรากฐานด้านจริยธรรมของสังคมให้สูงขึ้นจนเป็นที่ยอมรับของสากล และลดปัญหาขัดแย้งในสังคม

(3) การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมชัดเจน (Fair legal framework and Predictability) และเป็นที่ยอมรับของสากล โดยการจัดสรร “สิทธิ” หรือประโยชน์ให้กับบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ จึงต้องมีความชัดเจน เป็นธรรมไม่เกิดการปฏิบัติในลักษณะ 2 มาตรฐาน

(4) สังคมไทยส่วนใหญ่ยึดวัฒนธรรมประชาธิปไตยในวิถีชีวิต โดยประชาชนมีการเรียนรู้ในทุกระดับ ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและยึดมั่นในสิทธิ-เสรีภาพ การเคารพความเสมอภาค การเชื่อในนิติธรรมหรือกฎหมาย และการฟังเสียงคนส่วนใหญ่โดยคุ้มครองคนส่วนน้อย รวมทั้ง ยึดมั่นแนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสังคม

(5) กลไกการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ มีอิสระและความเข้มแข็ง โดยเสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชน ตลอดจนพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในการตรวจสอบการทุจริตที่มีความซับซ้อน

5 ทิศทางการพัฒนาหลัก

5.1 การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนไทยในทุกกระดับ เพื่อหล่อหลอมความรู้สึก สร้างทัศนคติ ค่านิยม จิตสำนึก ในการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศให้มีเหตุมีผล ยอมรับกติกาการอยู่ร่วมกัน ตระหนักในสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ การแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

(1) ปรองดองสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยแก่ประชาชนทุกระดับ ทุกภาคส่วน และทุกสถาบัน/หน่วยงาน องค์กรอย่าง ต่อเนื่องจริงจัง สร้างประชาชนและเยาวชนให้มีจิตสำนึกความเป็นพลเมือง¹⁷ รู้จักสิทธิหน้าที่ และ ความรับผิดชอบต่อสังคม สร้างกลุ่มแกนนำในระดับครอบครัว ชุมชน สื่อ นักวิชาการ สถาบันการศึกษา ตลอดจนองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรณรงค์สร้างและ ปลุกฝังทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลสนับสนุนการสร้าง นวัตกรรมและศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลกับการดำเนิน วิถีชีวิตของชุมชนสังคมไทยที่เหมาะสม

(2) พัฒนาความเป็นผู้นำประชาธิปไตยในสังคมทุกระดับให้เป็นแบบอย่าง ที่ดีในสังคมไทยและกลไกสนับสนุนการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยองค์กรพัฒนาต่าง ๆ สภาพัฒนาการเมืองเป็นแกนหลักร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และ สร้างกระบวนการสร้างผู้นำประชาธิปไตยในทุกระดับ

(3) เสริมสร้างบทบาทและพลังอำนาจของภาคประชาชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาประเทศในทุกระดับ โดยการเพิ่มพื้นที่สาธารณะทางสังคม และเปิดโอกาสการ มีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองในทุกระดับอย่างสร้างสรรค์ทั้งทางด้านการบริหาร พัฒนาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควบคู่กับการเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วม กำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้ง สิทธิในการถอดถอน ผู้บริหาร/ผู้นำได้โดยตรง

¹⁷ พลเมือง คือ ผู้มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น ไม่ปรารถนาไปครอบงำใครและไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำ บงการ หรืออุปถัมภ์ พลเมืองไม่ใช่ไพร่หรือราษฎร แต่พลเมืองจะเป็นผู้ที่สนใจการปกครองตนเอง หรือมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การ ปกครอง สนใจต่อส่วนรวมและเข้าใจว่าการเมืองเป็นการสร้างคุณธรรม คุณค่าเพื่อผู้อื่นและเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วย

5.2 เสริมสร้างความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการบริการสาธารณะและพัฒนาแก้ไขปัญหาท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ ดูแลการพัฒนาคนทุกช่วงวัยตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวัยชรา รักษาวัฒนธรรมไทยที่ดีงามและถ่ายทอดสู่ลูกหลานอย่างต่อเนื่อง ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตและการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชน ตลอดจน เป็นฐานสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น

(1) สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดูแลกันเองพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย

(1.1) ยกย่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก “หน่วยจัดการบริการสาธารณะเป็นหน่วยพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่น” โดยการจัดทำกฎหมาย กฎระเบียบรองรับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นอิสระ สามารถดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การได้รับเงินอุดหนุน ฯลฯ โดยเป็นกฎหมายในลักษณะส่งเสริม (Positive Law) คือ การบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ยกเว้น...”

(1.2) จัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ แผนงาน/โครงการให้มีระบบบริหารที่ยืดหยุ่น เปิดช่องทางให้มีทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่นที่มากกว่ารูปแบบ “สภา” และ “ผู้บริหาร” (เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล) โดยกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางประเภท สำหรับพื้นที่ที่มีความจำเป็นในการบริหารงานในรูปแบบเฉพาะ

(1.3) ใช้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปูพื้นฐานวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้กับประชาชนและเยาวชน สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เยาวชน ประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่น โดยการจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจในโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย ส่วนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้น ก็ควรจะยกระดับความรู้เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานท้องถิ่น การดำเนินงานการพัฒนา โดยการฝึกอบรมในระดับประกาศนียบัตร เพื่อเป็นการรับประกันถึงคุณภาพ คุณวุฒิ ของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(1.4) กำหนดกติกาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง เปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ได้ร่วมรับรู้ จัดทำแผน ติดตาม และตรวจสอบ การจัดทำงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตั้งกระทู้ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นการออกกติการ่วมกันของคนในท้องถิ่น รวมทั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนลงชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม เป็นต้น

(1.5) เตรียมความพร้อมในการยกฐานะ “จังหวัด” ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า “ความพร้อม” หมายถึงอะไร พิจารณาจากอะไร และ เงื่อนไขความพร้อมคืออะไร ประชาชนในพื้นที่ต้องเห็นด้วยในสัดส่วนเท่าไร เพื่อให้โอกาสของประชาชน และ โอกาสของจังหวัดในการพัฒนาตนเอง

(1.6) กำหนดกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” โดยกำกับเท่าที่จำเป็นและดำเนินการในทิศทางที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่น ชุมชน และ ประชาชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น โดยการจัดทำมาตรฐานกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

(1.7) ปรับเปลี่ยนบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้มีการกิจในลักษณะเป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดูแลชีวิตความเป็นอยู่/การทำงาน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่น การกิจด้านการยุติธรรม ด้านบุคลากร ด้านความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน/ประชาชน/ประชาสังคมให้สามารถแก้ไขปัญหาตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.1) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของชุมชน และเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชน โดยใช้องค์กรสภาชุมชนเป็นแกนหลัก ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการตรวจสอบต่างๆ ของชุมชน และสร้างการยอมรับบทบาทชุมชนในกระบวนการพัฒนา

(2.2) ส่งเสริมสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ พร้อมทั้ง พัฒนาความรู้ของประชาชน ผู้นำท้องถิ่นชุมชนให้พร้อมรับบทบาทการพัฒนาที่จะมีมากขึ้น

(2.3) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (อปท.) การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ การรวมตัวกันในลักษณะเป็นเครือข่าย

5.3 สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดการบังคับควบคุม คำหนึ่งถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับท้องถิ่น/ชุมชน เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนในการร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศต่างๆ และอนุภูมิภาค รวมทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยด้วยการปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

(1) ปรับบทบาทภาครัฐจากผู้ดำเนินการไปสู่อำนาจความสะดวกรวมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชน ท้องถิ่นมากขึ้น

(1.1) ปรับบทบาทจากผู้ดำเนินการในทุกสาขา เป็นผู้**อำนวยความสะดวก**ให้แก่ภาคเอกชน ในกิจกรรม/สาขาที่เอกชนสามารถดำเนินได้ดี พร้อมทั้งให้บริการแก่ภาคอื่นๆ

(1.2) ปรับบทบาทจากผู้กำกับและควบคุมอำนาจการตัดสินใจการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นผู้ให้การ**สนับสนุนการพัฒนา** โดยใช้นโยบายสนับสนุนและผ่อนคลายนกฏระเบียบ

(1.3) ปรับการบริหารจากผู้สั่งการและคุมอำนาจการตัดสินใจ เป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็ง และรับรองการมีส่วนร่วมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับกระจายอำนาจการตัดสินใจ

(2) ปรับปรุงโครงสร้างภาคราชการให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคให้มีสมรรถนะสูง และปรับโครงสร้างระบบบริหารราชการให้คล่องตัว โดยกำหนดรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับภารกิจ พัฒนาคุณภาพการให้บริการที่รวดเร็วทันสมัย โปร่งใส ลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคและไม่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ

(3) ปรับโครงสร้าง กลไก และกระบวนการจัดสรรทรัพยากร เพื่อเพิ่มบทบาทของภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับสภาพปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดย

(3.1) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณลงไปสู่ส่วนภูมิภาค/จังหวัด และส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอขอและได้รับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และในระยะยาวควรจะต้องกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมก่อน

(3.2) ปรับกระบวนการบริหารพัฒนาของหน่วยราชการทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และชุมชนภายใต้หลักการที่ยึดพื้นที่ - ภารกิจ - การมีส่วนร่วม โดยประสานความร่วมมือพร้อมกับปรับบทบาทหน่วยงานในส่วนกลางให้สนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคภายใต้สังกัดให้ดำเนินงานโดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมกับประชาชนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น พร้อมทั้งประสานงานเพื่อบูรณาการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่เดียวกันในลักษณะการทำงานในแนวราบ การทำงานเป็นทีม และประสานแผนงาน - แผนเงิน - แผนคนอย่างมีบูรณาการ

5.4 เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการบริหารจัดการประเทศให้เข้มแข็ง ให้ประชาชนมีกระบวนการตรวจสอบและเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจตามหลักการธรรมาภิบาลในการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรม ถ่วงดุลอำนาจภาครัฐและภาคเอกชนให้ดำเนินงานอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และลดการทุจริตประพฤติมิชอบในการเมืองภาคราชการ และเอกชนอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการไว้วางใจกัน โดย

(1) สร้างโอกาสและปรับกระบวนการให้ภาคีภาคประชาชน/ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศทุกระดับ โดยจัดให้มีกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนา สามารถเข้าถึงการกำหนดกติกา หลักการ และแผนงานโครงการของภาครัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ภายใต้การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอต่อการร่วมพิจารณาตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายแผนงานโครงการของภาครัฐ

(2) สร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคมและชุมชนให้เข้มแข็ง และเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น เพื่อถ่วงดุลอำนาจภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนที่มีบทบาทสูง โดย

(2.1) เร่งรัดการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นองค์กรแกนหลักที่เป็นอิสระ มีผู้แทนภาคนอกราชการ (ซึ่งควรจะมาจากองค์กรเครือข่าย) เข้ามาถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบราชการ เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุน

(2.2) ส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรและเครือข่ายต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น และชุมชนอื่นๆ ให้เข้มแข็งพร้อมทั้งเพิ่มบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ

(2.3) เพิ่มบทบาทของสื่อมวลชน นักวิชาการ ปราชญ์ชาวบ้าน สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาสังคม และชุมชนทางด้านการบริหารจัดการที่ดี การสร้างสรรค์และออกแบบ (Value Creation) ตลอดจนการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

(3) พัฒนาและสนับสนุนกลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี โดยจัดให้มีเครื่องมือ/กระบวนการที่จะประสานประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของภาคส่วนต่างๆ ให้สามารถรวมขอมกันได้ ยอมรับกันได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ซึ่งจะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ที่อยู่บนพื้นฐานคุณค่าและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เช่น จัดให้มีหน่วยงานหรือสถาบันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามกระบวนการตลอดจนสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนกระบวนการประชาธิปไตย จันทานุมัติ เป็นต้น แก่สาธารณะชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

5.5 ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล
เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค และในตลาดโลกที่เชื่อมโยงกัน เป็นเครือข่าย และรับผิดชอบต่อสังคมทุกภาคส่วน

(1) ส่งเสริมสถาบันวิชาชีพ สมาคมวิชาชีพ กลุ่ม ชมรมผู้ประกอบการด้านธุรกิจให้เข้มแข็ง และมีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาล ให้มีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรธุรกิจและปัจเจกบุคคลในสาขาวิชาชีพนั้นๆ ให้มีความโปร่งใส มีจริยธรรม คุณธรรม ยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีจิตสำนึกในการประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค และเป็นธรรมต่อธุรกิจคู่แข่ง

(2) รณรงค์สร้างให้ธุรกิจเอกชน ผู้บริหาร/กรรมการ ผู้ถือหุ้น ตลอดจนประชาชนทั่วไป รู้ถึงประโยชน์ในการ “กำกับดูแลธุรกิจที่ดี” ให้ได้ตามมาตรฐานสากล ประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม คำหนึ่งถึงส่วนรวม จะนำมาซึ่งความได้เปรียบเชิงแข่งขันทางธุรกิจ และก่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นในองค์กรแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว ประเทศชาติและสังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์ทางอ้อมด้วย รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้ภาคธุรกิจปรับปรุงการดำเนินการให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้ง 7 ประการ ให้ได้มาตรฐานสากลตาม ISO 26000 ตลอดจนตระหนักและยึดปฏิบัติตรามาตรการต่างๆ ภายใต้ต้นุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (the United Nations Convention against Corruption : UNCAC) เช่น การจัดทำมาตรฐานทางบัญชี การสอบบัญชีสำหรับภาคเอกชน เป็นต้น

(3) สนับสนุนการจัดตั้งและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค เพื่อเป็นกลไกรักษาผลประโยชน์และสิทธิของประชาชน ร่วมกับการใช้มาตรการลงโทษทางสังคมและพิจารณาแนวทางให้อำนาจองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องร้องแทนสมาชิกได้ โดย

(3.1) พัฒนาระบบข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคและข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่ใช้ฟ้องร้องและพิทักษ์สิทธิอันพึงมีพึงได้

(3.2) ระดมเงินทุนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนบทบาทองค์กรคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

(4) เสริมสร้างบรรษัทภิบาลในตลาดหลักทรัพย์ โดย

(4.1) จัดให้มีมาตรการจูงใจแก่ธุรกิจเอกชนในตลาดหลักทรัพย์ที่ได้รับการรับรองความเป็นธรรมาภิบาล ในด้านสิทธิที่จะได้รับการบริการด้านต่างๆ เช่น การขออนุมัติ ขออนุญาตในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วจากภาครัฐ จากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมทั้ง ผลักดันและสร้างแรงจูงใจธุรกิจเอกชนทั่วไป เข้าร่วมในกระบวนการบรรษัทภิบาลเพิ่มมากขึ้น

(4.2) ให้องค์กรกำกับดูแลธุรกิจเอกชนมีความเป็นอิสระจากรัฐ เพื่อให้กลไกในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจเอกชนมีอิสระ และสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชน ผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ในเรื่องการแทรกแซงจากรัฐ มีความโปร่งใส เที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

5.6 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และมีกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นธรรมกับคนทุกหมู่เหล่า ทุกอาชีพ และทุกฐานะ

(1) **เร่งปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง** ให้เอื้อต่อการส่งเสริมบรรษัทภิบาล และมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง และพัฒนากระบวนการและกลไกตรวจสอบให้เข้มข้นมากขึ้น ตลอดจน สร้างให้เกิดความทันสมัย เป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจของผู้ใช้กฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมาย

(2) **ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และมีประสิทธิภาพการดำเนินงานสูง** และส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเท่าเทียม โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

(3) **ส่งเสริมให้มีกลไกที่ปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและพยาน** รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนให้พ้นจากการล่อลวงละเมิด จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ และส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

5.7 พัฒนาระบบและกลไกการควบคุมคอร์รัปชันให้มีพลัง เพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในสังคมให้หมดสิ้นไป โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม/ชุมชน

(1) **สร้างเครือข่ายป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ**

(1.1) **การรวมพลังประสานความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริต** ประพฤติมิชอบแบบบูรณาการในระหว่างองค์กรอิสระ องค์กรตรวจสอบภาครัฐ และองค์กรตรวจสอบสาธารณะ ด้วยการมีส่วนร่วม และสร้างเครือข่ายความช่วยเหลือทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(1.2) **ขับเคลื่อนแก้ไขและยกร่างกฎหมาย การกำหนดแนวทางการต่อต้านการทุจริตตามกรอบความร่วมมือภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003** ซึ่งได้ได้ลงนามอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ได้แก่ การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต ความผิดทางอาญาการบังคับใช้กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศ การ

ติดตามทรัพย์สินคืน ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลไกการปฏิบัติตามอนุสัญญา และการป้องกันการทุจริตใจภาคเอกชน การป้องกันการฟอกเงิน การให้สินบนในภาคเอกชน การยกยอกทรัพย์สิน ความผิดชอบของนิติบุคคลและความลับของธนาคาร ฯลฯ รวมทั้งแก้ไขและยกร่างกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 และร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. โดยมีกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและมาตรฐานระดับสากลที่ไทยต้องเร่งรัดดำเนินการตามอนุสัญญา

(2) เสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่ภาคประชาชนให้เป็นแกนหลักในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการปลูกจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และสร้างวินัยให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วน

(2.1) ส่งเสริมการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชน ในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้เข้มแข็ง

(2.2) ส่งเสริมประชาชน ผู้แทนจากประชาสังคม เข้าร่วมเป็นกรรมการอนุกรรมการของภาครัฐ เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบ

(3) เสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระให้แก่กลไกตรวจสอบ โดย

ภาครัฐ จัดระบบงบประมาณให้องค์กรอิสระมีหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในแต่ละปี โดยอาจคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีให้ชัดเจน

ภาคสาธารณะ โดยการพัฒนาภาคประชาชน/ประชาสังคม สื่อ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนให้สามารถทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐและการบริหารพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

(3.1) สื่อ พัฒนาขีดความสามารถในการทำรายงานข่าวในเชิงสืบสวน (Investigative journalism) มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับและค้นหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากที่ได้รับจากแหล่งข่าวต่างๆ แทนการรายงานข่าวจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

(3.2) องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม พัฒนาขีดความสามารถในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและมีความซับซ้อนในเชิงกฎหมายและเทคนิค รวมทั้งองค์กรเอกชนและภาควิชาการควรพัฒนารอบและวิธีการในการร่วมมือกัน โดยองค์กรเอกชนมีบทบาทในส่วนของการเคลื่อนไหว ในขณะที่นักวิชาการมีบทบาทวิเคราะห์วิจัยข้อมูล

(3.3) นักวิชาการ พัฒนาเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับสื่อและองค์กรเอกชน เพื่อที่จะป้อนข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนให้แก่แนวร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน

6

สรุป

การบริหารจัดการที่ดีเป็นหลักปฏิบัติงานขององค์กรทุกระดับทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคการเมือง องค์กรธุรกิจ และองค์กรชุมชน เนื่องจากองค์กรที่ปฏิบัติงานโดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี นอกจากทำให้กิจการเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนแล้ว ยังได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน และต่างประเทศด้วยการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปีข้างหน้าประเทศไทยจะต้องร่วมมือกับ ต่างประเทศและประเทศในอนุภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี ทั้งการสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง การดำเนินงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนากฎ ระเบียบให้เอื้อต่อความร่วมมือ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและปราบปรามการทุจริต ในขณะที่เดียวกันสังคมไทยที่กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มตัว และต้องรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อุดมสมบูรณ์เป็นฐานการดำรงชีวิตของชุมชน และพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้แข็งแกร่ง จำเป็นต้องใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี ในส่วนของสิทธิของชุมชนในการพัฒนาเพื่อดูแลคนทุกช่วงวัย และพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน รวมทั้งการตรวจสอบ ถ่วงดุลกับภาครัฐและเอกชน เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและกระจายผลประโยชน์การพัฒนาที่เป็นธรรม

การพัฒนาตามหลักการบริหารจัดการที่ดีตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประกอบกับกระแสการขับเคลื่อนของนานาประเทศได้ช่วยวางรากฐานและกระตุ้นให้ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ หลักการบริหารจัดการที่ดีของประเทศมี หลักการสำคัญ สอดคล้องคล้อยกับหลักของสากล และการพัฒนาบางเรื่องก้าวหน้าไปมาก เช่น หลักนิติธรรม คุณภาพของกฎ ระเบียบ และประสิทธิผลของรัฐบาล ส่วนสิทธิสำนึกรับผิดชอบ เสถียรภาพของรัฐบาลและการควบคุมคอร์รัปชันอยู่ในช่วงของการปรับตัว และสามารถพัฒนาให้เข้มแข็งได้ในอนาคต

ดังนั้น การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศที่ต้องร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ เป็นหุ้นส่วนพัฒนา การดูแลประชาชนในยุคสังคมผู้สูงอายุ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน จึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีดำเนินชีวิตของคนไทย การสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน การพัฒนาภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการบริหารจัดการประเทศ การส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้มีธรรมาภิบาล การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาระบบกลไกการควบคุมคอร์รัปชันให้มีพลัง

ถ้าหากสังคมร่วมกันเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดี ให้ดำเนินการไปตามแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีที่เสนอแนะไว้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ก็คาดหวังได้ว่าประเทศไทยในอนาคตจะมีภาพลักษณ์ ดังนี้

“ประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่ดีบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่สังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม การเมืองมีเสถียรภาพ การบริหารภาครัฐมีความโปร่งใส เป็นธรรม และเอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง”

ภาคผนวก

1

แนวคิดและความหมายการบริหารจัดการที่ดีของสากลและของประเทศไทย

แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีนิยามและความครอบคลุมหลักปฏิบัติที่หลากหลาย ซึ่งสามารถประมวลแนวคิดของต่างประเทศที่ได้รับความเชื่อถือ และหลักการที่ประเทศไทยประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

1.1 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของต่างประเทศ

(1) ธนาคารโลก ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ธนาคารโลกได้เผยแพร่บทวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤตการณ์ดังกล่าวของประเทศต่างๆ เป็นเพราะขาดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่¹⁸ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความสำนึกรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า ต่อมาในปี 2548 ธนาคารโลกได้ศึกษาบทเรียนของประเทศต่างๆ จำนวน 212 ประเทศทั่วโลก จึงนำมาปรับปรุงองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีขึ้นใหม่ ดังนี้¹⁹ 1) การออกเสียงและความสำนึกรับผิดชอบ (Voice and Accountability) 2) การขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากการใช้ความรุนแรง (Political Instability and Absence of Violence) 3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) 4) คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) 5) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และ 6) การควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption)

(2) The Global Development Research Center (GDRC) เป็นองค์กรที่ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องสิ่งแวดล้อม เมือง ชุมชน และข้อมูลข่าวสาร โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาในระดับโลก ด้านการศึกษาและฝึกอบรมในระดับภูมิภาค และดำเนินนโยบายและแผนงานในระดับท้องถิ่น ได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีไว้ 8 องค์ประกอบ ดังนี้²⁰ 1) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) 2) การตอบสนอง (Responsiveness) 3) นวัตกรรมจัดการ (Management Innovation) 4) ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public - Private Partnership) 5) การประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐบาลท้องถิ่น (Local government - Citizen Interaction) 6) การกระจายอำนาจ (Decentralized Management) 7) การสร้างเครือข่าย (Networking) และ 8) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

¹⁸ สถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2549, หน้า 11-12

¹⁹ China Internet Information Center, "World Bank Releases New Governance Indicators" [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://china.org.cn/english/BAT/128281.htm>.

²⁰ The Global Development Research Center, "Some Attributes of Good Governance and Cities", [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.gdrc.org/u-gov-good-governance.html.

(3) **United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UN ESCAP** ได้กำหนดหลักการของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ขึ้น 8 หลักการ คือ²¹ 1) การมีส่วนร่วม (Participatory) 2) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) 5) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) 6) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) 7) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และ 8) ความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)

(4) **องค์การสากลว่าด้วยการมาตรฐาน (ISO)** หรือ ISO (International Organization for Standardization) จัดทำมาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (ISO Guidance Standard on Social Responsibility : ISO 26000) และประกาศใช้ในปี 2551²² โดยมีองค์ประกอบ คือ²³ 1) ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การอนุรักษ์ดิน เกษตรกรรมแบบยั่งยืน การแก้ปัญหาดินปนเปื้อน ดินเสื่อมคุณภาพ และการรักษาสังแวดล้อมเพื่อประชากรรุ่นต่อไป 2) ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง สิทธิพลเมือง ด้านการเมือง สิทธิด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม สิทธิแรงงานพื้นฐาน และสิทธิชุมชน และ 3) ประเด็นเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ อาชีวอนามัยและความปลอดภัย สภาพและเงื่อนไขการทำงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานในฐานะมนุษย์

1.2 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทย

(1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10** ได้กำหนดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญยุทธศาสตร์หนึ่งของแผน ได้แก่ “ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ” โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้²⁴

(1.1) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย

(1.2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ

(1.3) สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา

²¹ UNESCAP, “What is good Governance”, [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

²² สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “จับตา ISO 26000 ความรับผิดชอบต่อสังคม” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/manager/manager003_260350.pdf -

²³ หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมในร่างมาตรฐาน ISO 26000” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.thaiechamber.com

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10” 2550, หน้า 120-131

(1.4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

(1.5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบรรษัทภิบาลมากขึ้น

(1.6) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา

(1.7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

(2) **แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 - 2554** การบริหารจัดการที่ดี ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่ 8 ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551 - 2554 ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักสากล ดังนี้²⁵

(2.1) **การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดี** มีเป้าหมายเชิงนโยบาย ดังนี้

➤ ระบบการบริหารงานภาครัฐให้สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งยกระดับคุณภาพ มาตรฐาน และธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน

➤ การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้ทันสมัย และเสริมสร้างบุคลากรภาครัฐให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

➤ กระจายอำนาจและพัฒนาขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและวัฒนธรรมประชาธิปไตย

(2.2) **การพัฒนากฎหมายและการยุติธรรม** มีเป้าหมาย คือ 1) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2) ระบบราชการมีความโปร่งใส ลดปัญหาทุจริต และ 3) ระบบงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพ สังคมไทยมีความยุติธรรมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

²⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551-2554”, 2551, หน้า 85, 89-90 และ 91-92

(2.3) การส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและสื่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ถูกต้อง เป็นธรรมและรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และทั่วถึง

(3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 10 ประการ ได้แก่²⁶ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) 3) คุณธรรม (Ethic) 4) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) 5) ความคุ้มค่า (Value for Money) 6) ความโปร่งใส (Transparency) 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) 8) องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 9) การบริหารจัดการ (Management) และ 10) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Communication and Technology)

(4) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้มีการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ในตลาดหลักทรัพย์ และนอกตลาดหลักทรัพย์ ดังนี้

(4.1) การเสริมสร้างบรรษัทภิบาลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้กำหนดความหมายของ “บรรษัทภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลกิจการ” (Corporate Governance) ไว้ 3 ความหมาย ได้แก่ 1) เป็นความสัมพันธ์อย่างหนึ่งระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นในการกำหนดทิศทาง และสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของบริษัท 2) เป็นโครงสร้างและกระบวนการภายในที่จัดขึ้น เพื่อให้ความมั่นใจว่า คณะกรรมการสามารถประเมินผลงานของฝ่ายจัดการของบริษัทอย่างตรงไปตรงมา และมีประสิทธิผล 3) ระบบที่จัดให้มีกระบวนการและโครงสร้างของภาวะผู้นำและการควบคุมของกิจการ ให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสร้างความสามารถในการแข่งขันเพื่อรักษาเงินลงทุน และเพิ่มคุณค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาวภายในกรอบการมีจริยธรรมที่ดี โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสังคมโดยรวม ทั้งนี้ การเสริมสร้างบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้ดำเนินการหลายด้าน เช่น

➤ จัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาบริษัทจดทะเบียนไปสู่การเป็นบรรษัทภิบาล

➤ ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้มีความทันสมัยเป็นสากล

²⁶ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย “โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กร ไปสู่การปฏิบัติ” ,มิถุนายน 2548 หน้า ส-3-ส-5

เกี่ยวข้อง

- สร้างความรู้ ความเข้าใจ และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

- ใช้มาตรการเชิงบวกกระตุ้นบริษัทจดทะเบียนให้เห็นความสำคัญของการเป็นบรรษัทภิบาล และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะโดยสมัครใจ

- ส่งเสริมการบริหารจัดการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการจัดตั้งสถาบันธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility Institute : CSRI) ได้รับการจัดตั้งโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2550

(4.2) การเสริมสร้างบรรษัทภิบาลบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ มีทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติ ตลอดจนการจูงใจต่างๆ

- ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานประกอบด้วย

- หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย จัดโครงการประกาศเกียรติคุณรางวัลดีเด่นด้านจรรยาบรรณ “รางวัลจรรยาบรรณดีเด่นหอการค้าไทย” เพื่อรณรงค์ เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลให้แก่สมาชิก และให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ประกอบการอื่นให้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีขององค์กรต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา 10 ประการ คือ การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและคู่ค้า การรักษาความสุจริต กิจกรรมที่ส่งเสริมจริยธรรม กิจกรรมช่วยเหลือสังคม การส่งเสริมการบำบัดและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิเสรีภาพของบุคคล การลดความเสี่ยงของกิจการ และมุ่งการส่งเสริมหลักการปฏิบัติอันเป็นเลิศในองค์กร

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กำกับดูแลให้ธุรกิจปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนด เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ มุ่งเน้นการจัดอบรมสัมมนาเพื่อส่งเสริมความเข้าใจให้กับธุรกิจ โดยมีโครงการและกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การส่งเสริมธรรมาภิบาลภาคธุรกิจผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) การสร้างแรงจูงใจเพื่อมุ่งเน้นให้ได้มาซึ่ง “วิธีปฏิบัติที่ดี (Best Practice)” เป็นต้น

- กรมการค้าภายใน มุ่งเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนและสังคม ด้วยการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางการค้า ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจการค้ามีคุณธรรม จริยธรรมในการประกอบการและรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและสังคม ซึ่งในปี 2549 - 2550 ได้ดำเนินการส่งเสริมการค้าและบริการให้มีการประกอบการที่ดีมีมาตรฐานเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภค รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้ามามี

บทบาทในการดูแลความเป็นธรรมทางการค้า ประกอบด้วย 5 โครงการ ได้แก่ โครงการเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมการประกอบธุรกิจการค้า (Code of Conduct) โครงการจัดระบบมาตรฐานการประกันสินค้าและบริการ (Warranty) โครงการพัฒนาระบบการค้าเพื่อเพิ่มทางเลือกให้ผู้บริโภค โครงการธงฟ้า – ราคาผู้ผลิต เพิ่มทางเลือกและลดค่าครองชีพแก่ประชาชน (Factory and Farm Outlet) และโครงการ Hotline แม่บ้าน 1569 เป็นต้น

✎ **มาตรการเชิงบวกเพื่อให้บริหารจัดการด้วยความซื่อสัตย์** โดยการมอบรางวัลธุรกิจขนาดย่อมดีเด่นด้านธรรมาภิบาล สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ร่วมกับสถาบันปวช อึ้งภากรณ์ และสมาคมธนาคารไทย จัดมอบ “รางวัลธรรมาภิบาลให้แก่กิจการ SMEs ขนาดย่อม” ที่ยึดมั่นหลักการบริหารจัดการด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานการดำเนินงาน ได้แก่ รางวัลธรรมาภิบาลดีเด่นแห่งปี 2551 รางวัลธรรมาภิบาลด้านการปฏิบัติต่อผู้บริโภค รางวัลธรรมาภิบาลด้านการปฏิบัติต่อพนักงาน และรางวัลธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

✎ **ส่งเสริมการบริหารจัดการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม**

✎ **สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม** ได้จัดทำโครงการการศึกษาความพร้อมขององค์กรและหน่วยงานของไทยเพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) โดยจ้างสถาบันคีนันแห่งเอเชียจัดทำ “ร่างมาตรฐานสากลว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม” เพื่อใช้ศึกษาในเชิงวิชาการ

✎ **สถาบันไทยพัฒน์ มูลนิธิบูรณะชนบทไทยในพระบรมราชูปถัมภ์** ได้จัดทำรายงาน “6 ทิศทาง CSR ปี 2551 : High Performance CSR” เพื่อให้เห็นทิศทางที่ต่อเนื่องในการขับเคลื่อน CSR ขององค์กรธุรกิจจากการสร้างพันธะแห่งความรับผิดชอบต่อสังคมสู่การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะความรับผิดชอบต่อสังคมให้สอดคล้องกับกระแสความเคลื่อนไหวของ CSR โลก และในปี 2551 กำลังดำเนินงานโครงการพัฒนาซีเอสอาร์เชิงกลยุทธ์ (Strategic CSR Development) การจัดทำแผนแม่บทซีเอสอาร์ (CSR Master Plan) และโครงการ CSR Campus เพื่อต้องการส่งเสริมความรู้ในเรื่อง CSR ให้กระจายไปสู่ภูมิภาคใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ

(5) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550** กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้²⁷ มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ มาตรา 84 ข้อ (2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงเรื่องที่ครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลสากลไว้ในมาตราต่าง ๆ อาทิ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น มาตรา 56 - 62 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ได้รับข้อมูล คำชี้แจง มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในฐานะผู้บริโภค รวมทั้งร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2 กรอบการประเมินสถานการณ์การบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบที่หลากหลายมากกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในอีก 20 ปีข้างหน้า จึงควรกำหนดกรอบแนวคิดที่สามารถครอบคลุมความหมายและองค์ประกอบของสากลและของประเทศไทยทั้งหมด เพื่อให้ได้องค์ประกอบที่ดี สามารถสะท้อนการบริหารจัดการที่ดีได้อย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการอย่างกว้างขวาง โดยในเบื้องต้น ได้ยึดถือตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก เนื่องจากมีแนวคิดกว้างขวาง ครอบคลุมองค์ประกอบที่กำหนดโดยสถาบันอื่นๆ รวมทั้งประเด็นสำคัญจากแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 - 2554 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยมีรายละเอียดของกรอบแนวคิดดังนี้

2.1 การออกเสียงและความสำนึกรับผิดชอบ (Voice and Accountability)

เป็นการวัดระดับของการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกรัฐบาลของตนเอง การมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น การมีอิสระในการรวมกลุ่มกัน และการมีอิสระของสื่อ ซึ่งรวมถึงสิทธิของชุมชนในการพัฒนา หรือความเข้มแข็งของชุมชน

2.2 การขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากการใช้ความรุนแรง (Political Instability and Absence of Violence) เป็นการวัดแนวโน้มความไม่มั่นคงของรัฐบาล หรือแนวโน้มของการถูกยึดอำนาจโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือด้วยวิธีการรุนแรง รวมทั้งความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และการก่อการร้าย และการมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย

2.3 ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการวัดคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ การให้บริการของราชการ และระดับความเป็นอิสระจากความกดดันทางการเมือง คุณภาพของการจัดทำแผนและการปฏิบัติตามแผน ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการดำเนินการกิจตามนโยบายเหล่านั้น และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

2.4 คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) เป็นการวัดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายและกฎระเบียบที่ถูกต้องซึ่งยินยอมและส่งเสริมการพัฒนาภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งรวมถึงเรื่องธรรมาภิบาลในภาคเอกชนด้วย

2.5 หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการวัดความมั่นใจในเรื่องการปฏิบัติตามกฎของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพของการบังคับใช้สัญญา ตำรวจ และศาล รวมทั้งแนวโน้มในการเกิดคดีและการใช้ความรุนแรง

2.6 การควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption) เป็นการวัดระดับการใช้อำนาจทางสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเกิดคอร์รัปชันทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ รวมทั้งการยึดกุมอำนาจรัฐโดยชนชั้นสูงในสังคมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550) , สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับรับฟังความคิดเห็น). เมษายน
- ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. (2548), บันทึกฉบับ 2540 : ความจริงที่ถูกปกปิดมาเป็นเวลานาน. โรงพิมพ์ : บริษัท ออฟเซ็ท เพรส จำกัด. กุมภาพันธ์.
- ปริญญ์ วฒิสอน.(2551), ผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันนานาชาติ ในต่างประเทศ. (อัตสำเนา)
- ทินพันธุ์ นาคะตะ.(2546), วิถีชีวิตไทย วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่. โรงพิมพ์ : หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์ (พิมพ์ครั้งที่ 1)
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547), ระบอบทักษิณ การเมืองแบบ GMO. มติชนรายวัน. วันที่ 29 กรกฎาคม 2547
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2542) การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน. ธันวาคม
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.(2549), รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ (The Study on Thailand's Competition Policy) เสนอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์
- ราชกิจจานุเบกษา (2548) , พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน.เล่ม 122 ตอนที่ 6 ก ลงวันที่ 18 มกราคม 2548
- พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549.เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550
- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 15 กันยายน 2550
- พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.เล่มที่ 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม 2551

- _____ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการการพลเรือน พ.ศ. 2551.เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก
ลงวันที่ 25 มกราคม 2551
- _____ พ.ร.บ.สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551,เล่มที่ 125 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่
29 มกราคม 2551
- _____ พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551,เล่มที่ 135 ตอนที่ 31 ก ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์
2551
- _____ ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ.2551-2554. เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 58 ง ลงวันที่ 21 มีนาคม 2551
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2546), ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย. โรงพิมพ์ : เจ้าพระยาการพิมพ์
(พิมพ์ครั้งที่ 1)
- เสนห์ จามริก. (2546), สิทธิมนุษยชนในสถานการณ์สากล. โรงพิมพ์อุษาการพิมพ์. ธันวาคม.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2548), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. โรงพิมพ์ :
สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สิงหาคม.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2550), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. โรงพิมพ์ :
บริษัท 99 กรุป เทรดิง เซ็นเตอร์ จำกัด. กันยายน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2550) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง
- _____ (2551) , รายงานภาวะสังคม. ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 เดือนมิถุนายน 2551, (อัดสำเนา)
- _____ (2551) , รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – 2554). สิงหาคม
(อัดสำเนา)
- สถาบันพระปกเกล้า (2548) , รายงานการวิจัย โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,เอกสารอัดสำเนา . มิถุนายน
- _____ (2549) , ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. โรงพิมพ์บริษัท
ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.(พิมพ์ครั้งที่ 1) สิงหาคม
- _____ (2550)วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง. โรงพิมพ์บริษัทศูนย์
การพิมพ์ แก่นจันทร์ จำกัด. ตุลาคม

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “จับตา ISO 26000 ความรับผิดชอบ
ต่อสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/manager/manager003_260350.pdf

สำนักป้องกันและปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา กรมทรัพย์สินทางปัญญา (2551) , สถิติ
การละเมิดและจับกุมทรัพย์สินทางปัญญา ปี 2546-2550 (อัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (2551) , สถิติการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน 5
อันดับแรก ในช่วงปี 2547-2550 (อัดสำเนา)

สำนักงานศาลปกครองกลาง(2551) , จำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองกลาง พิษณุโลก
เชียงใหม่ ระยอง นครราชสีมา ขอนแก่น นครศรีธรรมราช และสงขลา 2547-2550
[ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก www.admincourt.go.th

สำนักงบประมาณ (2550) , เอกสารงบประมาณสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โรงพิมพ์
ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย (น.ส.พ.ฟ้าเมืองไทย).2550

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (2544 – 2550), รายงาน
ประจำปี 2544 – 2550 สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

ศูนย์ข้อมูลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).(2551) . จำนวนองค์กร สมาชิก และเงิน
ออมขององค์กรชุมชนปี 2545 – 2550 (อัดสำเนา)

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, มติชน และโพสต์ทูเดย์. ข้อมูล IMD ปี 2551. ฉบับวันศุกร์ที่16 พฤษภาคม 2551

หนังสือพิมพ์มติชน , กำหนด 9 คำนิยาม “ประมวลจริยธรรม” วันที่ 24 มิถุนายน 2551

หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคม
ในร่างมาตรฐาน ISO 26000 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.thaiechamber.com

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) (2551) , ดัชนีภาพลักษณ์การ
คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index), [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

China Internet Information Center, **World Bank Releases New Governance Indicators**
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://china.org.cn/english/BAT/128281.htm>. สืบค้น 17
เมษายน 2551

Institute for Management Development: IMD, **World Competitiveness Yearbook (2008)**
เข้าถึงได้ <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>

Makanda, J. (1994). **Financial accountability and economic performance in sub – Saharan Africa. Africa Technical Department**, The World Bank, Washington D.C., USA.

The Global Development Research Center, **Some Attributes of Good Governance and Cities** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.gdrc.org/u-gov-good-governance.html

Thai Institute of Directors Association, 2006 , **Corporate Governance Report of Thai Listed Companies 2006**. n.p.

UNESCAP, **What is good Governance** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

World Bank (2551) ,**Governance Matters 2008** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จากhttp://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

World Economic Forum (WEF) (2551) , **The Global Competitiveness Report 2002 – 2003 และ 2006 - 2007** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20competitiveness%20Report/PastReports/index.htm