



เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2557 ของ สทศ.

การพัฒนาคนเพื่ออนาคต ประเทศไทย

วันศุกร์ที่ 26 กันยายน 2557

ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

คำนำ

ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 อย่างต่อเนื่องในหลายรูปแบบ ทั้งการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานกลางในการผลักดันแผนฯสู่การปฏิบัติผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินการปฏิบัติงาน การขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาสำคัญในระดับภูมิภาค รวมทั้งผ่านเวทีการประชุมประจำปี โดยในปี 2556 สำนักงานฯ ได้นำแนวทางการเตรียมการในด้านต่างๆ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นหัวข้อการประชุมประจำปี ภายใต้หัวข้อเรื่อง “เส้นทางประเทศไทย...สู่ประชาคมอาเซียน” เพื่อกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนของสังคมไทยเกิดความตระหนักถึงการเตรียมการพัฒนาประเทศเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ซึ่งสำนักงานฯ ได้นำผลการประชุมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและจัดส่งให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น

สำหรับการประชุมประจำปี 2557 นี้ สำนักงานฯ ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนากำลังคนเพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคต โดยนำประเด็นการพัฒนาคนในมิติต่างๆ มารวมความคิดเห็นร่วมกันกับภาคีการพัฒนา เพื่อใช้กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการพัฒนาคนในมิติต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม มิติของการพัฒนาเมือง และการลดความเหลื่อมล้ำของคน ซึ่งนอกจากจะได้แนวทางที่เป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 แล้ว ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ต่อไปด้วย

เพื่อให้การประชุมเกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบทิศทางและแนวทางการพัฒนาคนในมิติต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป สำนักงานฯ จึงได้จัดทำเอกสารประกอบการประชุมประจำปีฉบับนี้ขึ้น โดยมีสาระหลักประกอบด้วย ภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการพัฒนาคนในมิติต่างๆ รวมถึงคุณลักษณะของคนที่ต้องการเพื่อรองรับและสนับสนุนการพัฒนาประเทศในอนาคต และการเตรียมการขับเคลื่อนการพัฒนาคนเฉพาะด้านสำหรับการประชุมกลุ่มย่อยใน 6 กลุ่มที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารประกอบการประชุมที่จัดทำขึ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วมประชุมและผู้สนใจโดยทั่วไปทุกท่าน และสำหรับความคิดเห็นที่ได้รับจากการประชุมประจำปี สำนักงานฯ จะนำไปปรับปรุงและจัดทำเป็นเอกสารสรุปผลการประชุมที่มีสาระและแนวทางการพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทยที่เกิดจากการร่วมคิดร่วมทำจากทุกภาคส่วนของสังคมให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กันยายน 2557

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

ส่วนที่ 1 : ภาพรวมของประเทศในการพัฒนาคน

1	ภาพรวมผลการพัฒนาที่มีนัยยะต่อคนและบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต	1
2	สถานการณ์และประเด็นปัญหา อุปสรรคของการพัฒนาคนของไทยในปัจจุบัน	5
3	แนวทางการพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทย	15
4	การวัดความสุขของคนไทย	22
5	ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคนที่มีคุณภาพ	24

ส่วนที่ 2 : ประเด็นการพัฒนาคนเฉพาะด้าน

บทที่ 1	การพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ	30
บทที่ 2	กำลังคน...หัวใจของความสามารถในการแข่งขันของไทย	56
บทที่ 3	การพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	86
บทที่ 4	การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต	115
บทที่ 5	ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย: การศึกษาและตลาดแรงงานตอบโต้กันอย่างไร	140
บทที่ 6	การวัดความสุขของคนไทย	168

ส่วนที่ 1

ภาพรวมของประเทศในการพัฒนาคน

ส่วนที่ 1

ภาพรวมของประเทศในการพัฒนาคน

1 ภาพรวมผลการพัฒนาที่มีนัยยะต่อคนและบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

1.1 ภาพรวมผลการพัฒนาที่มีนัยยะต่อคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนนับตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ซึ่งปรับแนวทางการพัฒนาสู่การพัฒนาที่ใช้คนเป็นศูนย์กลางและเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ไม่ใช่เพียงปัจจัยการผลิต แนวคิดการพัฒนาดังกล่าวได้นำมาใช้ต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่เน้นเรื่องคนและความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในสังคม โดยในระยะที่ผ่านมาผลการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อคนโดยรวมผ่านดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขของไทยชี้ว่าสังคมไทยในภาพรวมมีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันมากขึ้นจากร้อยละ 67.60 ซึ่งอยู่ในระดับต้องปรับปรุงในปี 2550 อันเป็นปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 เป็นร้อยละ 72.15 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลางในปี 2556 อันเป็นปีที่สองของแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 โดยปัจจัยเกื้อหนุนที่ส่งผลให้ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยเพิ่มขึ้น เกิดจากความเข้มแข็งของชุมชนที่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การเรียนรู้ร่วมกันในการแก้ปัญหา ครอบครัวมีความอบอุ่นเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและเป็นธรรม และการจ้างงานเต็มที่ ส่วนปัจจัยบั่นทอนที่ส่งผลให้ความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทยลดลง คือ สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม ความขัดแย้งรุนแรงในสังคมที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลลดลงและอยู่ในระดับที่ต้องเร่งแก้ไข โดยเฉพาะความสมานฉันท์ของคนในชาติ ขณะที่การมีสุขภาวะอยู่ในระดับทรงตัว แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้และคุณภาพการศึกษา

ตารางที่ 1 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยปี 2550 – 2556

หน่วย : ร้อยละ

องค์ประกอบหลัก	แผนฯ 9	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10					แผนฯ 11	
	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556P
1. การมีสุขภาวะ	70.48	70.16	71.09	69.63	69.35	72.11	71.52	71.76
2. ครอบครัวอบอุ่น	62.24	61.65	63.97	63.18	63.08	65.17	68.31	66.28
3. ชุมชนเข้มแข็ง	33.74	46.38	55.73	60.89	66.07	76.47	81.00	86.35
4. เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม	69.63	73.65	70.27	71.57	77.20	75.85	79.46	78.73
5. สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ สมดุล	73.02	73.16	73.08	70.11	68.92	74.30	68.46	64.89
6. สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล	75.42	70.45	74.95	60.37	55.70	53.75	55.56	57.23
ภาพรวมดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข	66.76	67.60	68.78	66.28	67.35	70.48	71.68	72.15

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

หมายเหตุ: ระดับดีมาก = ร้อยละ 90.0 – 100 ระดับดี = ร้อยละ 80.0 - 89.9 ระดับปานกลาง = ร้อยละ 70.0 - 79.9 ระดับต้องปรับปรุง = ร้อยละ 60.0 - 69.9 ระดับเร่งแก้ไข ≤ ร้อยละ 59.9

ผลการพัฒนาสำคัญในด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคน ได้แก่

- **การพัฒนาทางการศึกษา** จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จาก 7.9 ปีในปี 2550 เป็น 8.0 ปีในปี 2556 ซึ่งเป็นปีที่สองของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้คนไทยมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 12 ปี และผู้เรียนมีคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยใน 4 วิชาหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในทุกระดับชั้น
- **การพัฒนาด้านสาธารณสุข** ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพมีแนวโน้มลดลง อาทิ อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคหัวใจมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 11.25 ในปี 2550 เหลือร้อยละ 2.05 ในปี 2555 โรคเบาหวานมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 10.84 ในปี 2550 เหลือร้อยละ 2.30 ในปี 2555 ขณะที่อัตราการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่อายุ 17 ปี อีกทั้งยังมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัยและมีแนวโน้มอายุเฉลี่ยของแม่วัยรุ่นลดต่ำลงเรื่อยๆ
- **ความอบอุ่นภายในครอบครัว** ดัชนีครอบครัวอบอุ่นยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนเนื่องจากลดลงจากร้อยละ 68.31 ในปี 2555 เป็นร้อยละ 66.28 ในปี 2556
- **การคุ้มครองทางสังคมและการพัฒนาสภาพแรงงาน** การคุ้มครองทางสังคมลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 99.90 ในปี 2555 เป็นร้อยละ 99.87 ในปี 2556 แต่ยังคงมีความครอบคลุมประชาชนเกือบทั้งหมดของประเทศ ขณะที่สัดส่วนแรงงานนอกระบบประกันสังคมที่เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้นแต่ยังคงเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเพียงร้อยละ 4.01 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2556 ส่วนสภาพแรงงานมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 5.22 ในปี 2555 เหลือร้อยละ 2.98 ในปี 2556 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 3.0 ต่อปี
- **ความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้** การกระจายรายได้ในภาพรวมมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยโดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ลดลงจาก 0.496 ในปี 2550 เป็น 0.484 ในปี 2554 และ 0.478 ในปี 2556 อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายได้ของกลุ่มคน 20% ที่รวยที่สุดยังคงสูงถึงร้อยละ 52.58 ขณะที่กลุ่มคน 20% ที่จนที่สุดมีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 4.16 หรือต่างกันถึง 12.64 เท่า ทั้งนี้คะแนนภาพลักษณ์การทุจริตประพจน์มิชอบในปี 2556 ลดลงเหลือ 35 คะแนน (อันดับที่ 102 จาก 177 ประเทศทั่วโลก) จากที่เคยได้ 37 คะแนน (อันดับที่ 88 จาก 176 ประเทศทั่วโลก) ในปี 2555
- **ความเข้มแข็งภาคเกษตร** สัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 12.1 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 11.2 ในปี 2556 และต่ำกว่าเป้าหมายที่ร้อยละ 16 และสัดส่วนรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 38.98 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 36.23 ในปี 2556 แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรมีรายได้นอกภาคเกษตรมากขึ้นโดยเปรียบเทียบ
- **การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน** เศรษฐกิจชะลอตัวจากร้อยละ 6.4 ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นร้อยละ 2.90 ในปี 2556 ระดับราคาและค่าครองชีพของประชาชนอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ สัดส่วนการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.37 ของ GDP ในปี 2556 แต่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.0 ขณะที่สัดส่วนการลงทุนวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนต่อภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็น 51 : 49 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ภาคเอกชนลงทุนวิจัยและพัฒนาสูงกว่าภาครัฐ พร้อมนี้อันดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศปรับตัวดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2555 เป็นอันดับที่ 29 ในปี 2557¹ แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดให้เป็นอันดับที่ 16

¹ การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD)

- **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากร้อยละ 32.66 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 31.57 ในปี 2556 ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีร้อยละ 40 โดยมีสาเหตุจากการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อการเกษตรและการเกิดไฟไหม้ป่า นอกจากนี้ ปัญหาการลดและควบคุมมลพิษยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายทั้งปัญหาขยะมูลฝอยที่มีปริมาณสูงขึ้นและการกำจัดอย่างถูกวิธียังทำได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50

1.2 บริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่มีผลต่อการพัฒนาคน

ภูมิภาคเอเชียจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกมากขึ้น การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนก้าวหน้าอย่างรวดเร็วหากมีการปรับโครงสร้างทางการศึกษา สังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการผลักดันประเทศไทยออกจากกับดักประเทศรายได้ระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม หากส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการเร่งกระตุ้นการบริโภคเป็นหลัก จะส่งผลให้ศักยภาพการพึ่งตนเองของสังคมลดลงและเกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น พร้อมทั้งขาดความมั่นคงในสังคมซึ่งจะนำมาสู่ปัญหาสังคม เช่น ปัญหาเยาวชน อาชญากรรม ความรุนแรง ยาเสพติด สถาบันครอบครัวอ่อนแอ ระบบคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ดีเสื่อมลงตามมา

ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว คาดว่าผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนเป็น 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมดในปี 2573 ในขณะที่ตลาดแรงงานมีขนาดเล็กลง ซึ่งส่งผลต่อกำลังการผลิตของประเทศ อีกทั้งยังเกิดภาระการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุทั้งด้านสุขภาพและสังคม

วิถีชีวิตของคนไทยเริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมเมืองและเลียนแบบประเทศตะวันตกมากขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ สังคมชั้นกลางจะเติบโตมากขึ้น ประชาชนจะเข้าถึงทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร มีการศึกษา อาชีพ และรายได้ดีขึ้น การคมนาคมขนส่งที่ดีขึ้นจะช่วยให้การขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนสะดวกมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน การเคลื่อนย้ายเข้าเมืองของแรงงานจากชนบทและต่างแดนง่ายขึ้น ส่งผลให้ชีวิตคนเมืองแออัด เร่งรีบ และแข่งขัน นำไปสู่สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อสุขภาพ ขาดสมดุลในชีวิต มีความเครียดสูง ดังนั้น แม้ว่าความเจริญด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์จะช่วยลดปัญหาสุขภาพเรื่องโรคติดต่อ ปัญหาโรคไม่ติดต่อและโรคเรื้อรัง เช่น โรคหัวใจ โรคเบาหวาน จะทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและพฤติกรรมเสี่ยงสุขภาพ

เทคโนโลยีก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะเกิดการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีหลัก เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีทางด้านวัสดุ และนาโนเทคโนโลยี จนเกิดเป็นเทคโนโลยีสาขาใหม่ซึ่งนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ เทคโนโลยียังส่งผลกระทบต่อสังคมและวิถีชีวิตของปัจเจกบุคคลในแง่ของความสะดวกในการสื่อสารและการนำวิทยาการใหม่ๆ มาพัฒนาความสามารถในการแข่งขันและสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้อย่างมีคุณภาพ

ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและสภาวะโลกร้อนที่รุนแรงยิ่งขึ้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศและความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติที่มีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น เช่น ปัญหาคลื่นความร้อน น้ำท่วมรุนแรง ภัยแล้ง พายุ แผ่นดินไหว ดินถล่ม สึนามิ และภัยธรรมชาติอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและห่วงโซ่อาหาร เกิดการขาดแคลนทรัพยากรและจะทำให้ทรัพยากรมีราคาสูงขึ้นโดยเฉพาะทรัพยากรด้านพลังงาน ประเทศมหาอำนาจซึ่งได้เปรียบด้านความรู้และโอกาสจะช่วงชิงทรัพยากรจนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ภาวะขาดแคลนทรัพยากรยังส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และภาวะเศรษฐกิจสังคม การเมืองภายในประเทศ รวมทั้งปัญหาด้านสุขภาพที่อาจเกิดจากวิวัฒนาการของเชื้อโรคภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปและทำให้สามารถควบคุมได้ยากยิ่งขึ้น

จากผลการพัฒนาที่ผ่านมาและบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมใหม่ซึ่งกระทบต่อลักษณะการทำงานของระบบเศรษฐกิจ การดำเนินชีวิตของคน และรูปแบบของสังคม กล่าวคือ การใช้ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม จะทวีความสำคัญและเข้มข้นขึ้นในการดำเนินธุรกิจและการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน โดยความเป็นเจ้าของเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่และผู้ประกอบการที่มีความคิดสร้างสรรค์ผลิตสินค้าและบริการใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในตลาดได้อย่างรวดเร็ว ขณะที่สังคมไทยจะมีลักษณะเป็นปัจเจกนิยมหรือมีบุคคล/ครัวเรือนประเภทยุคนเดียวและต้องการอิสระมากขึ้น พร้อมทั้งปรากฏการณ์ที่ชนบทพัฒนาและปรับสภาพเข้าสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ผู้คนมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมจากวัฒนธรรมหลักของโลกที่มาพร้อมกับการเปิดเสรีทางการค้า วัฒนธรรมจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และกิจกรรมต่างๆ ผ่านสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย พร้อมทั้งประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้

1.3 คุณลักษณะของคนที่ต้องการเพื่อรองรับและสนับสนุนการพัฒนาประเทศในอนาคต

การพัฒนาทักษะของคนเพื่อเตรียมพร้อมพร้อมกับสถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก และประเทศไทยเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิดประการหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากภาครัฐและเอกชนทั่วโลก คือ ทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (21st Century Skills) กรอบแนวคิดนี้ประกอบด้วยส่วนที่เป็นความรู้และทักษะ ส่วนที่เป็นความรู้มาจากการผสมผสานเนื้อหาสาระการเรียนการสอนภายในโรงเรียนกับแนวคิดสำคัญในศตวรรษที่ 21 ซึ่งประกอบด้วยจิตสำนึกและความตระหนักรู้ต่อโลก (Global Awareness) ความรู้พื้นฐานทางการเงิน เศรษฐกิจ สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ส่วนทักษะที่สำคัญ ได้แก่ (1) ทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (2) ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี (3) ทักษะชีวิตและการทำงาน รวมถึงทักษะใหม่ๆ ที่แตกต่างจากกรอบแนวคิดที่มีอยู่เดิม เช่น ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัว ความเป็นผู้นำ และทักษะการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม ซึ่งทักษะเหล่านี้จะก่อให้เกิดความสามารถในการเรียนรู้ และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังส่งเสริมนวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ การคิดเชิงวิพากษ์ และการแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่การเพิ่มระดับผลผลิตและศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

จากแนวคิดข้างต้น คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ในอนาคตที่สำคัญมี 3 ประการ ประกอบด้วย (1) **คนไทยมีศักยภาพที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ** มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีทักษะและสมรรถนะอย่างรอบด้านทั้งการดำเนินชีวิตและการทำงาน มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัย มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงาม มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และสามารถเป็นพลังในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (2) **คนไทยมีความมั่นคงในชีวิต** ทั้งทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคม สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในอนาคต มีการเตรียมพร้อมทางการเงิน มีหลักประกันทางรายได้ การออม และ (3) **คนไทยมีครอบครัวที่อยู่ดีมีสุข** สังคมไทยมีครอบครัวอบอุ่นและเป็นแหล่งบ่มเพาะประชากรที่มีคุณภาพสู่สังคมไทย สมาชิกทุกคนในครอบครัวรู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบ และเอื้ออาทรต่อกันในครอบครัว ชุมชน และสังคม

2

สถานภาพและประเด็นปัญหา อุปสรรคของการพัฒนาคนของไทยในปัจจุบัน

2.1 สถานการณ์ด้านประชากร

2.1.1 ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยปี 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นฐานในการคาดประมาณ พบว่า ในปี 2583 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป สูงถึง 20.5 ล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของจำนวนประชากรไทยทั้งหมด แต่จะมีประชากรวัยแรงงานเพียง 35.18 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2553 ที่มีประชากรวัยแรงงานจำนวน 42.74 ล้านคนหรือลดลง 7.6 ล้านคน ขณะที่ประชากรวัยเด็กจะมีจำนวนลดลงเช่นกันจาก 12.6 ล้านคนในปี 2553 เป็น 8.2 ล้านคนในปี 2583 โครงสร้างประชากรไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเนื่องจากการลดลงของจำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานจะกระทบศักยภาพการผลิต นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุยังสะท้อนการเพิ่มขึ้นของภาระทางการคลังจากจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ ในขณะที่การลดลงของประชากรวัยเด็กจะเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของสัดส่วนกำลังแรงงานในอนาคต

ตารางที่ 2 ผลการคาดประมาณประชากรไทยในระยะ 30 ปี (พ.ศ. 2553-2583)

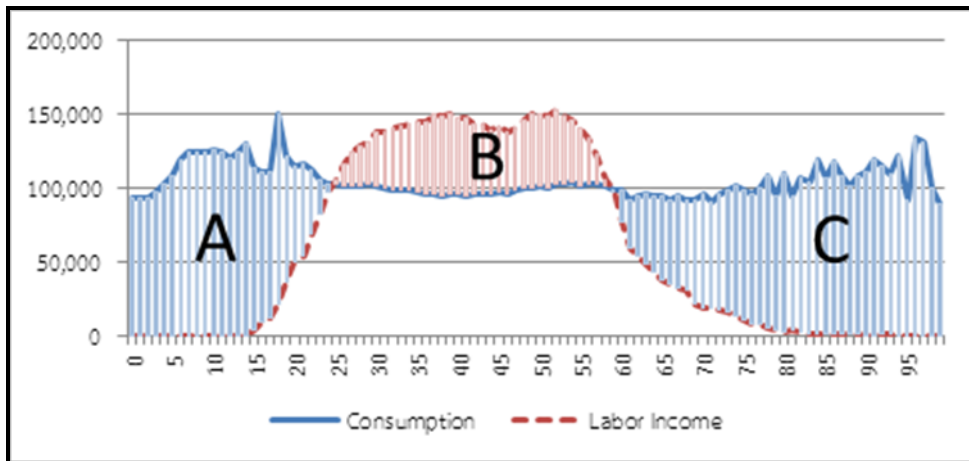
ปี	จำนวนประชากร (พันคน)				สัดส่วน (ร้อยละ)			
	0-14 ปี	15 -59 ปี	60 ปีขึ้นไป	รวม	0-14 ปี	15 -59 ปี	60 ปีขึ้นไป	รวม
2553	12,642	42,740	8,408	63,790	19.8	67.0	13.2	100.0
2563	11,081	42,293	12,622	65,996	16.8	64.1	19.1	100.0
2573	9,800	38,795	17,579	66,174	14.8	58.6	26.6	100.0
2583	8,170	35,175	20,519	63,864	12.8	55.1	32.1	100.0

ที่มา: สศช. (2556)

2.1.2 แนวโน้มภาระทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ผลการศึกษาจากบัญชีกระแสการโอนประชาชาติปี 2554 (National Transfer Accounts: NTA) สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นโดยบัญชีกระแสการโอนประชาชาติปี 2554 ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง สศช. และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Fund: UNFPA) โดยการนำมิติด้านอายุไปผนวกเข้ากับบัญชีรายได้ประชาชาติผ่านการแจกแจงการบริโภค รายได้จากแรงงาน และการโอนเงินระหว่างบุคคลวัยต่างๆ ในประเทศทั้งที่กระทำผ่านภาครัฐ ภาคครัวเรือน และหน่วยงานภาคเอกชนอื่นๆ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาเศรษฐศาสตร์ระหว่างช่วงวัย (Generational Economy) ซึ่งจะสร้างความเข้าใจผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นโยบายสาธารณะ รวมทั้งความยั่งยืนของระบบการเกื้อหนุนระหว่างรุ่นในสังคมได้มากยิ่งขึ้น โดยผลจากบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ พบว่า ในปี 2554 ประชากรไทยเฉลี่ยทุกช่วงอายุมีรายได้โดยเฉลี่ยประมาณ 83,438 บาท/คน มีรายจ่ายจากการบริโภคเฉลี่ยประมาณ 104,013 บาท/คน ก่อให้เกิดการขาดดุลรายได้โดยเฉลี่ยทุกช่วงอายุเท่ากับ 20,575 บาท/คน โดยคนไทยแต่ละคนเริ่มเกินดุลรายได้เมื่ออายุประมาณ 25 ปี และคงสภาพการเกินดุลรายได้ดังกล่าวจนถึงอายุประมาณ 59 ปี หลังจากนั้นจะกลับมาอยู่ในสภาพขาดดุลรายได้อีกครั้งหนึ่ง

การขาดดุลดังกล่าวจะถูกชดเชยโดยการถ่ายโอนระหว่างช่วงวัย นั่นคือ การถ่ายโอนจากกลุ่มประชากรวัยแรงงานในช่วงอายุที่มีการเกิด (25-59 ปี) ไปสู่กลุ่มประชากรวัยเด็กและวัยชราที่เกิดการขาดดุล อย่างไรก็ตาม มูลค่าการขาดดุลโดยรวม (พื้นที่ A และ C) ยังคงมีค่ามากกว่ามูลค่าการเกิด (พื้นที่ B) จึงต้องมีการนำเงินจากอนาคตมาใช้เพิ่มเติมทั้งจากเงินออมและการก่อหนี้สาธารณะ เมื่อพิจารณาผลจากบัญชีกระแสการโอนประชากรชาติร่วมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร พบว่า ในปี 2583 มูลค่าการขาดดุลโดยรวมจะเพิ่มขึ้นถึง 530,000 ล้านบาท

แผนภาพที่ 1 การบริโภคและรายได้จากแรงงานตามช่วงอายุ ปี 2554 (บาท/คน)



ที่มา: สศช. (2556)

2.2 ประเด็นปัญหาของการพัฒนาประชากรในแต่ละช่วงวัย

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพและเพิ่มผลิตภาพของประชากรในทุกช่วงวัยเพื่อทดแทนอัตรากำลังคนที่ขาดหาย และภาระทางการคลังที่คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานภาพกำลังคนของไทยในปัจจุบัน พบว่ายังปรากฏปัญหาและข้อท้าทายสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนา ดังนี้

2.2.1 เด็กแรกเกิด/ปฐมวัย (0-5 ปี) การเตรียมความพร้อมตั้งแต่ในครรภ์มารดา การคัดกรองสุขภาพเมื่อแรกเกิด รวมถึงโภชนาการและการเลี้ยงดูยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในหญิงตั้งครรภ์ที่ยากจน ขณะที่เด็กปฐมวัยมักมีพัฒนาการช้า ไม่สมวัย โดยที่ผ่านมามีประเทศไทยได้เน้นลงทุนพัฒนาประชากรวัยนี้ผ่านการสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพผู้ดูแลและการจัดการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

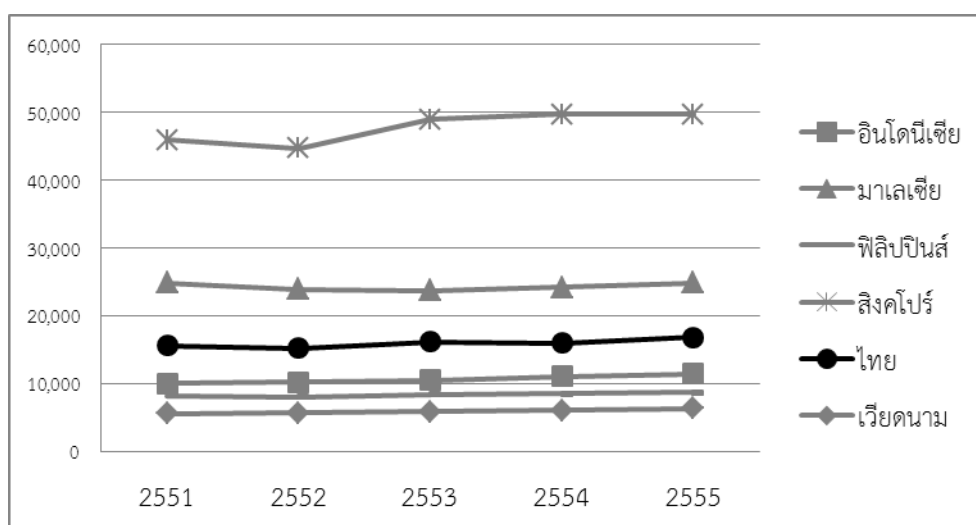
2.2.2 เด็กในวัยเรียน (5-14 ปี) ประเด็นปัญหาของกลุ่มประชากรวัยนี้มีความเชื่อมโยงกับระบบการศึกษาเป็นสำคัญ แม้ว่าประเทศไทยบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดให้คนไทยทุกคนมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดหาให้อย่างทั่วถึงและมีสัดส่วนการลงทุนด้านการศึกษาถึงประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมดมาโดยตลอด แต่อัตรานักเรียนต่อประชากรวัยเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษา ยังคงมีค่าต่ำกว่าร้อยละ 100 ซึ่งเป็นค่าเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปี 2554 มีค่าไม่ถึงร้อยละ 70 สะท้อนว่าประเทศไทยยังมีเด็กที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาจำนวนมาก

ขณะเดียวกันเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาก็มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์ โดยช่วงระหว่างปี 2549 – 2554 ค่าเฉลี่ยของคะแนน ONET ชั้น ป.6 และ ม.3 ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของคะแนนรวมในเกือบทุกวิชา สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาของระบบการศึกษาไทยที่ยังไม่สามารถผลิตคนที่มีคุณภาพเพียงพอ และเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติโดยการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาของการประชุมเวทีเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ในปี 2557 พบว่า คุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในลำดับที่ 87 จาก 114 ประเทศทั่วโลก ตกจากอันดับที่ 78 ในปี 2556 และเป็นอันดับที่ 6 จาก 9 ประเทศอาเซียน (ไม่นับรวมประเทศบรูไน)

2.2.3 วัยรุ่น/นักศึกษา (15-21 ปี) เป็นช่วงวัยสำหรับการเตรียมความพร้อมพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประชากรวัยรุ่น/นักศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และทักษะที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 รวมทั้งยังขาดทักษะอาชีพที่จำเป็นต่อสาขาวิชาชีพของตน ส่งผลให้วัยรุ่น/นักศึกษาขาดความพร้อมในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน นอกจากนี้ ยังพบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่างๆ เช่น การตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น การติดยาเสพติด การพนัน และอบายมุข เป็นต้น

2.2.4 วัยแรงงาน (15-59 ปี) ยังไม่สามารถสร้างรายได้แก่ครอบครัวและสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากแรงงานไทยมีผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่า ประเทศไทยมีผลิตภาพแรงงานมากกว่าประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนามเล็กน้อย แต่ต่ำกว่าประเทศมาเลเซียและต่ำกว่าครึ่งของผลิตภาพแรงงานสิงคโปร์ รวมทั้งยังขาดทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและไม่สามารถปรับเปลี่ยนทักษะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ ในขณะเดียวกัน แรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่ประมาณ 25 ล้านคน หรือกว่าร้อยละ 60 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศในปี 2556 มีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม (มาตรา 40 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533) และยังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้ ประชากรวัยแรงงานยังขาดความรู้และทัศนคติที่ดีในการบริหารจัดการทางการเงินซึ่งส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่ออมเงินน้อยแต่มิเห็นสินค้าความมั่นคงในชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา

แผนภาพที่ 2 ผลิตภาพแรงงานของประเทศในภูมิภาคอาเซียน (ดอลลาร์ สหรัฐ./คน)



ที่มา: ธนาคารโลก

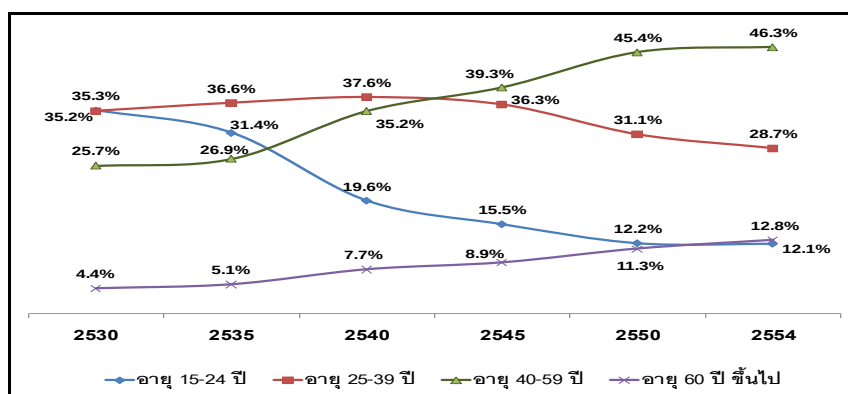
2.2.5 ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) นอกเหนือจากปัญหาด้านสุขภาพ ผู้สูงอายุยังเผชิญปัญหาสภาพชีวิตความเป็นอยู่และระบบการดูแลที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงความมั่นคงทางรายได้โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุจากครอบครัวยากจน นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาทักษะทั้งในการทำงานและการดำรงชีวิตในสังคมให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ในขณะที่ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพยังไม่มีส่วนร่วมในการทำงานและการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร

2.3 การวิเคราะห์มิติเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วในโลกและภูมิภาคส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและบริการของประเทศต่างๆ ภาคการผลิตจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและรักษาสถานภาพความสามารถในการแข่งขันไว้ให้ได้ทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีการผลิต รวมทั้งพัฒนาทักษะกำลังคนที่ต้องการสำหรับการดำเนินธุรกิจในอนาคต ทั้งนี้ สถานการณ์ของการพัฒนากำลังคนทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในสาขาต่างๆ สรุปได้ ดังนี้

2.3.1 การพัฒนากำลังคนสำหรับภาคเกษตร ภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญของประเทศและเป็นฐานการผลิตที่ต่อยอดไปสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาการพัฒนาภาคเกษตรไทยประสบปัญหาหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันได้รวดเร็วดังเช่นในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยประเด็นท้าทายของภาคเกษตร ได้แก่ ผลผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำ แม้ว่าดัชนีผลิตภาพแรงงานในภาคเกษตรจะเพิ่มขึ้น จาก 66.0 ในปี 2544 เป็น 76.4 ในปี 2554 ก็ตาม แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าผลิตภาพแรงงานของภาคนอกเกษตร (ภาคอุตสาหกรรมและบริการ) ที่อยู่ในระดับ 125.2 อยู่มาก นอกจากนี้จำนวนประชากรวัยแรงงานในภาคเกษตรที่เริ่มลดลงและสูงวัยมากขึ้น ทำให้ภาคเกษตรจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น

แผนภาพที่ 3 สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรแยกตามช่วงอายุ ระหว่างปี 2530 - 2554



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555)

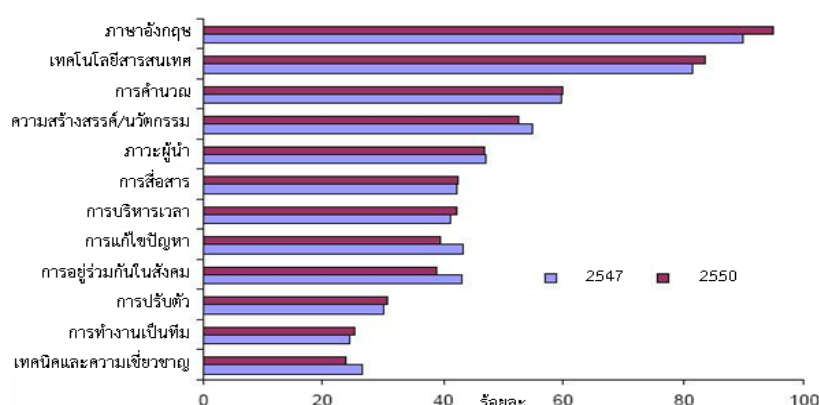
ตารางที่ 3 จำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (กัมพูชา เมียนมาร์ และ สปป. ลาว) ในประเทศไทย

ประเภทกิจการ	ปี 2552	ปี 2554
เกษตรและปศุสัตว์	221,703	228,041
กิจการต่อเนื่องเกษตร	65,305	81,882
ประมง	41,128	28,918
กิจการต่อเนื่องประมง	136,973	106,851
กิจการก่อสร้าง	220,236	232,162
รวม	1,184,592	1,163,002

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

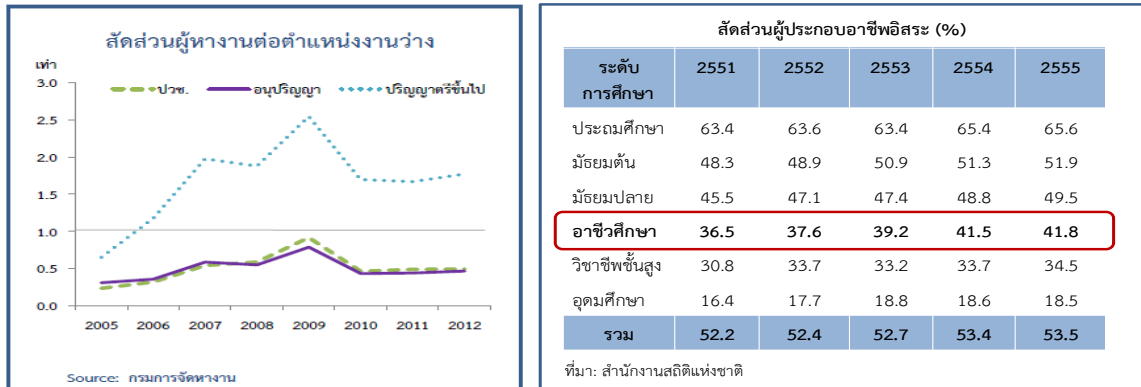
2.3.2 การพัฒนากำลังคนสำหรับภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่สามารถสร้างรายได้สูงให้กับประเทศเป็นอันดับ 2 รองจากภาคบริการ โดยในปี 2556 สามารถสร้างรายได้ถึง 4.3 ล้านล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 36.8 ของรายได้ที่เกิดขึ้นในประเทศ อีกทั้งยังมีอัตราการขยายตัวต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2552-2556) เฉลี่ยร้อยละ 5.8 ต่อปี และในปี 2556 ภาคอุตสาหกรรมมีการจ้างงานจำนวน 6.36 ล้านคนหรือร้อยละ 14.6 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นท้าทายสำคัญของการพัฒนากำลังคนในภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ คุณภาพของแรงงานในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมโดยช่องว่างระหว่างความคาดหวังของผู้ประกอบการกับความสามารถของแรงงานที่มีอยู่จริงในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด คือ ทักษะด้านภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ โครงสร้างตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมในอนาคตมีแนวโน้มของความต้องการแรงงานระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า สัดส่วนผู้หางานทำระดับปริญญาตรี มีจำนวนสูงกว่าตำแหน่งงานว่างถึงเกือบ 2 เท่า ในขณะที่จำนวนแรงงานระดับอาชีวศึกษายังไม่เพียงพอต่อตำแหน่งงานที่ว่างอยู่

แผนภาพที่ 4 เปรียบเทียบร้อยละของสมรรถภาพพื้นฐานของแรงงานไทยระหว่างปี 2547 และ 2550



ที่มา : โครงการสำรวจระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยโดยธนาคารโลก ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 5 แนวโน้มของการขาดแคลนแรงงานระดับอาชีวศึกษา



ที่มา : อ้างอิงในการศึกษาเรื่อง “ข้อจำกัดด้านแรงงานต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” โดยทีมนโยบายเศรษฐกิจด้านอุปทาน ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557

2.3.3 การพัฒนากำลังคนสำหรับภาคบริการ ภาคบริการนับเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งด้านการจ้างงานและการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจสูง โดยในปี 2555 ภาคบริการมีส่วนการจ้างงานถึงร้อยละ 46.3 ของการจ้างงานรวมของประเทศและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ 60.9 ของ GDP และในช่วงปี 2550 - 2555 มีอัตราการขยายตัวของมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 ต่อปี ทั้งนี้ ความต้องการแรงงานในภาคบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยแรงงานในภาคบริการกระจุกตัวอยู่ในสาขาการค้าส่งและค้าปลีกมากที่สุด ประมาณ 5.70 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 31 ของจำนวนผู้มีงานทำในภาคบริการทั้งหมด² ในขณะที่สาขาการท่องเที่ยวเป็นสาขาสำคัญอันดับต้นของภาคบริการเนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับสาขาบริการอื่นๆ อีกหลายสาขา เช่น โรงแรม ที่พัก และร้านอาหาร อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบทักษะแรงงานในภาคบริการและการท่องเที่ยวของไทยกับประเทศอื่นๆ จะเห็นว่าแรงงานไทยมีจุดแข็งในด้านการให้บริการ (Service-Minded) แต่มีจุดอ่อนด้านทักษะภาษาอังกฤษโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับแรงงานชาวฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ ถือว่ายังตามหลังอยู่มาก และต้นทุนค่าจ้างที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) นอกจากนี้ ภาคบริการยังประสบปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานทั้งในด้านปริมาณที่มีจำนวนแรงงานบางประเภทล้นตลาดและบางประเภทขาดแคลน และปัญหาคุณภาพของแรงงาน โดยแรงงานทักษะต่ำซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับค่าจ้างต่ำ จะพบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางช่วงเวลาโดยเฉพาะในฤดูกาลท่องเที่ยวและการเก็บเกี่ยวพืชผลเกษตรกรรม ส่วนแรงงานมีทักษะระดับกลาง พบปัญหาการปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และภาษา

2.3.4 การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม ในปี 2554 บุคลากรทางการวิจัยเทียบเท่าเต็มเวลา (Full Time Equivalent: FTE) ของประเทศไทยมีสัดส่วนที่ทำงานในภาครัฐต่อภาคเอกชนอยู่ที่ 80:20 ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญสำหรับการวิจัยและพัฒนาให้สามารถตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของภาคอุตสาหกรรมและการนำไปต่อยอดและใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จากข้อมูลของสถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD) ปี 2557 พบว่า จำนวนบุคลากรทางการวิจัยแบบ FTE ต่อประชากร 1,000 คนของประเทศไทยต่ำกว่าประเทศอื่นมาก (ไทย - 0.80 คน-ปี ญี่ปุ่น - 6.81 คน-ปี และฟินแลนด์ - 9.98 คน-ปี) ในขณะที่กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวน 3.3 ล้านคน คิดเป็นเพียงร้อยละ 9

² การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ รอบเดือนมิถุนายน 2557

ของกำลังแรงงานรวมทั้งประเทศ (38.92 ล้านคน) โดยจำนวน 1.28 ล้านคนหรือร้อยละ 39 ของกำลังแรงงานด้านวิทยาศาสตร์ฯ กลับทำงานไม่ตรงกับสาขาที่เรียน ทำให้ไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้านวิทยาศาสตร์ฯ ในภาคการผลิตและบริการจำนวนมาก รวมทั้งยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องของคุณภาพของแรงงานกับความต้องการของตลาด

ทั้งนี้ คาดการณ์ความต้องการกำลังคนและการผลิตกำลังคนในกลุ่มสาขาวิชาและระดับการศึกษาต่างๆ ระหว่างปี 2553-2562 พบว่า ความต้องการกำลังคนกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนทั้งแรงงานผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี แม้ว่าระดับ ปวช. ความต้องการลดลงเล็กน้อย การผลิตกำลังคนในด้านนี้ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ เนื่องจากจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับต่างๆ ยกเว้น ปวช. ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ช่องว่างระหว่างความต้องการกำลังคนและการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มสูงขึ้น โดยคาดว่า ณ ปี 2562 ไทยจะสามารถผลิตแรงงานที่สำเร็จการศึกษาและพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงานในกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับ ปวช./ปวส. ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี ได้ประมาณร้อยละ 74.3 ร้อยละ 54.3 ร้อยละ 82.3 และร้อยละ 34.9 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับความต้องการแรงงานของตลาด

**ตารางที่ 4 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม
ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ระหว่างปี 2557 - 2562**

		2557	2558	2559	2560	2561	2562
ปวช.	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	7,501	7,454	7,466	7,577	7,725	7,831
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	11,235	11,345	10,456	10,600	10,648	10,547
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	66.76	65.70	71.40	71.48	72.55	74.25
ปวส.	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	31,744	31,513	31,082	30,435	29,679	29,088
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	47,493	49,081	49,166	50,789	52,312	53,615
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	66.84	64.21	63.22	59.92	56.73	54.25
ป.ตรี	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	53,193	52,732	51,880	50,409	48,729	47,698
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	52,188	53,813	53,491	55,164	56,696	57,941
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	101.93	97.99	96.99	91.38	85.95	82.32
ป.โทขึ้นไป	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	9,853	9,829	9,790	9,743	9,686	9,618
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	23,665	24,563	24,969	25,873	26,757	27,570
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	41.64	40.02	39.21	37.66	36.20	34.89

ที่มา: สศช. ประมวลผลจากรายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ
ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

2.4 การวิเคราะห์มิติสังคม

2.4.1 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและสภาพการณ์ด้านกำลังคนของไทยในปัจจุบันสะท้อนนัยยะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายประการ โดยแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานในประเทศโดยเฉพาะแรงงานในระดับล่างส่งผลให้ประเทศไทยต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเพิ่มขนาดของกำลังแรงงานในระยะสั้น นอกจากนี้ การก้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนในปี 2558 จะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ

สังคมทั้งในด้านความมั่นคง สาธารณสุข การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม และปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหามาตรการและแนวทางในการบริหารแรงงานต่างชาติที่ดีและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพของผู้สูงอายุที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ

2.4.2 ศักยภาพของคนไทย แม้ว่าคนไทยโดยรวมจะได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่คุณภาพการศึกษาของไทยยังไม่ได้มาตรฐาน ระบบการศึกษายังไม่สามารถผลิตคนให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคตได้ อีกทั้งความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษายังปรากฏให้เห็นทั้งในระดับพื้นที่และระดับชั้นรายได้ นอกจากนี้แรงงานไทยยังมีผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ และยังไม่สามารถเรียนรู้เพิ่มพูนทักษะเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการทำงานเมื่อคุณสมบัติที่นายจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงไป

2.4.3 ความมั่นคงในชีวิต ปัจจุบันคนไทยเกือบทั้งหมดได้รับความคุ้มครองทางด้านสุขภาพจากสิทธิหลักประกันทางสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิข้าราชการ และสิทธิประกันสังคม อย่างไรก็ตามทรัพยากรสาธารณสุขทั้งบุคลากรและเครื่องมือต่างๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่เพียงบางพื้นที่ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในต่างจังหวัดไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้อย่างเพียงพอ ในขณะเดียวกัน การสร้างความมั่นคงทางรายได้ในกลุ่มผู้พิการและผู้สูงอายุ แม้ว่าจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนดังกล่าวได้ส่วนหนึ่งแต่ยังคงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของกลุ่มคนพิการยังคงมีข้อจำกัด ในขณะที่ผู้สูงอายุจำนวนมากโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเร่งเตรียมความพร้อมทางสังคมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการและบริการสาธารณสุขที่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวแบบองค์รวม (Long Term Care) และการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มั่นคงในหลายรูปแบบ

2.4.4 ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย นโยบายการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงครอบครัวไทยซึ่งขนาดของครัวเรือนโดยเฉลี่ยลดลงและรูปแบบของครอบครัวเปลี่ยนจากครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีสมาชิกลดลง ลักษณะของครอบครัวที่มีหลายรูปแบบ เช่น การอยู่เป็นโสด การอยู่ร่วมกันของครัวเรือนที่มีรุ่นอายุเดียวกัน สองรุ่น และรุ่นกระโดด (ตายาย-หลาน) อีกทั้งสมาชิกในครอบครัวยังมีแรงกดดันทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องแบ่งเวลาให้การทำงานมากกว่าการอยู่กับครอบครัว ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลทำให้การปฏิสัมพันธ์ของคนต่างวัยในครอบครัวขาดหายไป ครอบครัวขาดความอบอุ่นนำไปสู่ปัญหาสังคมได้ในที่สุด

2.5 การวิเคราะห์มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม สังคมได้ก้าวเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสมัยใหม่ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนรูปแบบการใช้ชีวิตของคนจากที่เคยอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสอดคล้องและเกื้อกูลกัน เป็นการเพิ่มศักยภาพการครอบครองและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างไม่มีขีดจำกัด นอกจากนั้นในยุคทุนนิยมเสรีที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในด้านการผลิตและการค้าของโลก ระบบนิเวศได้ถูกคุกคามและถูกทำลายจนเสียสมดุลเนื่องจากถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้คำนึงต้นทุนค่าใช้จ่ายของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การลงทุนทางเศรษฐกิจและราคาของสินค้าและบริการไม่ได้สะท้อนต้นทุนแท้จริงที่สังคมส่วนรวมต้องจ่าย ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญหลายประการ ดังนี้

2.5.1 ทรัพยากรธรรมชาติ อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพและส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศ โดยสถานภาพทรัพยากรธรรมชาติสำคัญประกอบด้วย (1) พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 139 ล้านไร่ (ร้อยละ 43.2 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2516 เหลือ 107 ล้านไร่ (ร้อยละ 33.4) และ 102 ล้านไร่ (ร้อยละ 31.6) ในปี 2551 และ 2556 ตามลำดับ (2) ความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ภายใต้ภาวะถูกคุกคามโดยชนิดพันธุ์และจำนวนสัตว์ป่าและพืชป่าหลายชนิดตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ (3) ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนจำนวนมากโดยในปี 2504 มีพื้นที่ป่าชายเลนกว่า 2.3 ล้านไร่ เหลือเพียง 1.5 ล้านไร่ ในปี 2552 (4) ทรัพยากรประมงและประมงทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมทั้งสัตว์น้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งและสัตว์น้ำในทะเลโดยมีปริมาณ ชนิด และขนาดลดลงโดยตลอด (5) ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการปลูกพืชเชิงเดี่ยวโดยไม่มีพืชชั้นล่างที่ปกคลุมหน้าดิน ทำให้ดินขาดอินทรีย์วัตถุและก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินซึ่งประเทศไทยมีพื้นที่การชะล้างพังทลายจำนวน 108 ล้านไร่ (6) ความขาดแคลนทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นซึ่งประมาณการความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นจาก 57,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีในปี 2551 เป็น 65,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีในปี 2559 และ (7) การใช้พลังงานขั้นต้นในปี 2555 เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 จากปีก่อนหน้าโดยการผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์เพื่อการบริโภคภายในประเทศมีไม่เพียงพอทำให้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศสูงถึงร้อยละ 54 ของความต้องการใช้ในปี 2555 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12.5 ของ GDP

2.5.2 สิ่งแวดล้อม อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมลงจากการกระทำทั้งทางตรงและทางอ้อมของมนุษย์ โดยสถานภาพสิ่งแวดล้อมสำคัญประกอบด้วย (1) อัตราการผลิตขยะต่อคนต่อวันเพิ่มขึ้นจาก 1.03 กิโลกรัมในปี 2551 เป็น 1.2 กิโลกรัม ในปี 2556 โดยปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกภาค โดยเฉพาะในเมืองใหญ่และแหล่งท่องเที่ยว (2) คุณภาพน้ำผิวดินมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงโดยสัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพในเกณฑ์ดี ลดลงจากร้อยละ 34 ในปี 2555 เหลือร้อยละ 26 ในปี 2556 และมีสัดส่วนการเสื่อมโทรมของน้ำเพิ่มมากขึ้น (3) มลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้นจากจำนวนรถยนต์และการจราจรหนาแน่น ปัญหาสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายและฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีค่าเกินมาตรฐานในเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ไฟป่า และการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (4) สารอันตรายมีแนวโน้มการผลิตและนำเข้าเพิ่มขึ้นทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม โดย 10 อันดับแรกเป็นสารเคมีสำหรับใช้ในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ภาคเกษตรกรรมนำเข้าสารกำจัดวัชพืชมากที่สุด และ (5) ภัยธรรมชาติทวีความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้นดังจะเห็นได้จากอุทกภัยและภัยแล้งที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2532-2554 ก่อให้เกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก

2.6 คนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมือง

เมืองเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญกับสังคมและมีอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการจัดการทางเศรษฐกิจและการจัดการการแลกเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความจำเป็นในระดับสังคมให้กับสมาชิกของเมือง เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นศูนย์กลางของการกระจายข้อมูล และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและนวัตกรรมสมัยใหม่ ลักษณะของความเป็นเมืองดังกล่าวทำให้มีผู้คนหลากหลายได้เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองซึ่งส่งผลให้เกิดสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสำคัญของเมือง ดังนี้

2.6.1 จำนวนประชากรเมืองของโลกและประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี 2557 สหประชาชาติ³ ประเมินการว่าประชากรโลกมีจำนวน 7.2 พันล้านคน โดย 3.9 พันล้านคนหรือร้อยละ 54 อาศัยอยู่ในเขตเมือง และมีแนวโน้มที่จะมีประชากรที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากขึ้น โดยคาดการณ์ว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้าการเพิ่มของประชากรเมืองของโลกกว่าร้อยละ 90 จะเกิดในทวีปเอเชียและแอฟริกา ในขณะที่ข้อมูลประชากรไทย⁴ พ.ศ. 2557 ชี้ว่าประชากรของประเทศไทยที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีจำนวน 30,325,000 คน จากประชากรทั้งหมด 64,871,000 คนหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 47 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเดิมที่มีอยู่ร้อยละ 17 ในปี 2523 และประมาณว่าในปี 2558 จะมีประชากรเมืองร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศและเพิ่มเป็นร้อยละ 60 ภายใน 10 ปีข้างหน้า

2.6.2 สมรรถนะการรองรับของเมือง (Urban Carrying Capacity) เป็นความท้าทายที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากแนวโน้มจำนวนประชากรเมืองที่เพิ่มขึ้นจากการอพยพเข้าสู่เมืองทำให้เกิดการสร้างที่พักอาศัยเพิ่มขึ้น มีการใช้ยานพาหนะในการเดินทางมากขึ้น มีความต้องการใช้สาธารณูปโภคมากขึ้น ผลิตน้ำเสียและขยะมากขึ้น ซึ่งหากไม่มีการวางแผนและบริหารจัดการสมรรถนะในการรองรับของเมืองให้ดี จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาความปลอดภัย เป็นต้น

2.6.3 ปัญหาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ปัจจุบันประเทศไทยมีชุมชนแออัดประมาณ 5,500 ชุมชน 1.5 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.7 ล้านคน⁵ ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยที่ปัญหาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดในปัจจุบัน ได้แก่

- (1) ปัญหาสุขภาพอนามัยเนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ไม่ถูกสุขลักษณะ
- (2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยเนื่องจากความชำรุดทรุดโทรมของบ้านเรือน
- (3) ปัญหาอาชญากรรมเนื่องจากชาวชุมชนแออัดส่วนมากเป็นผู้อพยพมาจากแหล่งต่างๆ มีอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน จึงมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพผิดกฎหมายได้
- (4) ปัญหาด้านศีลธรรมเนื่องจากสภาพบ้านเรือนคับแคบ ไม่อาจแบ่งแยกการอยู่อาศัยของสมาชิกในครอบครัวให้เป็นสัดส่วนได้

2.6.4 ปัญหาขยะมูลฝอยไม่ถูกจัดการอย่างถูกต้อง ในปี 2556 กรมควบคุมมลพิษได้สำรวจข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ⁶ มี 26.8 ล้านตัน หรือประมาณ 73,355 ตันต่อวัน โดยเป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตเมือง ร้อยละ 54 (โดยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 16 หรือ 4.14 ล้านตัน และเขตเทศบาล ร้อยละ 38 หรือ 10.24 ล้านตัน) ที่เหลืออยู่ในนอกเขตเมืองหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 46 หรือปริมาณ 12.39 ล้านตันต่อปี เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา 2 ล้านตัน โดยขยะ 7.2 ล้านตัน (ร้อยละ 27) ถูกนำไปกำจัดแบบถูกต้อง ขยะ 6.9 ล้านตัน (ร้อยละ 26) ถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง มี

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014)

⁴ ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2557, ข้อมูลประชากรในประเทศไทย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, จากเว็บไซต์ http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/population_thai.html

⁵ ข้อมูลประชากรของประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2557

⁶ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มิถุนายน 2557, จากเว็บไซต์ www.pcd.go.th/data/26-6-2014

ขยะมูลฝอยตกค้าง 7.6 ล้านตัน (ร้อยละ 28) และมีขยะที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ 5.1 ล้านตัน (ร้อยละ 19) นอกจากนั้นในปัจจุบันประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยทั้งหมด 2,490 แห่ง โดย 466 แห่ง (ร้อยละ 19) เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบถูกต้อง และมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบไม่ถูกต้องถึง 2,024 แห่ง (ร้อยละ 81) ซึ่งส่งผลให้มีปริมาณขยะมูลฝอยสะสมตกค้างในประเทศสูงถึง 19.9 ล้านตันในปี 2556 นอกจากนั้นยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ไฟไหม้บ่อขยะหลายแห่ง เป็นต้น

2.7 คนและความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นผลพวงสำคัญมาจากความไม่สมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคนเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ผลประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจตกอยู่กับกลุ่มคนเพียงจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมมากกว่าคนกลุ่มอื่น นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างเขตเมืองกับชนบทเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลจากการมุ่งรวมศูนย์ความเจริญไว้ที่ส่วนกลาง

2.7.1 ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปี 2556 พบว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ที่มีค่าอยู่ที่ประมาณ 0.465 ปรับตัวดีขึ้นจากที่ระดับ 0.486 ในปี 2554 อย่างไรก็ตามความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดยังคงมีค่าห่างกันถึง 34.8 เท่า เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน พบว่า สินทรัพย์ทางการเงินยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็กๆ โดยบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาท มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด เช่นเดียวกันกับความเหลื่อมล้ำในด้านการถือครองที่ดิน ซึ่งกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (ควินไทล์ที่ 5) มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงถึงเกือบร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดร้อยละ 20 (ควินไทล์ที่ 1) มีสัดส่วนการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3

2.7.2 ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ โดยความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษา พบว่า กลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีโอกาสเข้าศึกษาในระดับปริญญาตรี มากกว่ากลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่า และเด็กที่อาศัยในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากกว่าเด็กที่อาศัยในเขตชนบท ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ปรากฏในรูปแบบของความแตกต่างในด้านมาตรฐานและคุณภาพของบริการทางการแพทย์ รวมถึงความเหลื่อมล้ำในด้านการกระจายทรัพยากรและบุคลากรทางการแพทย์

2.7.3 ความเหลื่อมล้ำในกลุ่มวัยแรงงาน ประเทศไทยมีปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำสูงในกลุ่มประชากรวัยแรงงาน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างค่าจ้าง/ค่าตอบแทนและการเข้าถึงความคุ้มครองทางสังคม โดยแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้น้อยโดยมีรายได้น้อยกว่าแรงงานที่อยู่ในระบบประมาณ 2 เท่า รวมทั้งยังลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง

3

แนวทางการพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทย

การวิเคราะห์ภาพรวมผลการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อคน สถานภาพและประเด็นปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาคนของไทยในปัจจุบัน บริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และคุณลักษณะของคนที่ต้องการเพื่อรองรับและสนับสนุนการพัฒนาประเทศทำให้ต้องเร่งกำหนดแนวทางการพัฒนาคนในทุกมิติของการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำภายในสังคมเพื่อให้การพัฒนามีความยั่งยืนและประชาชนในประเทศได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การพัฒนาคนในมิติสังคม

3.1.1 พัฒนาศักยภาพคนไทย

1) **เสริมสร้างพัฒนาการที่สมวัยของเด็กปฐมวัย** โดยจัดให้มีระบบการคัดกรองสุขภาพและการให้บริการสาธารณสุขให้กับหญิงตั้งครรภ์/มารดาหลังคลอด และทารกที่มีคุณภาพ สนับสนุนการให้นมมารดา ภาวะโภชนาการที่เหมาะสมในเด็ก ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ หรือผู้ปกครอง/ผู้เลี้ยงดูในรูปแบบต่างๆ ในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย เพิ่มคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสถานที่ทำงานและในชุมชน ใกล้สถานที่ทำงาน ครอบคลุมพื้นที่ความต้องการต่างๆ อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และความปลอดภัยในการให้บริการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2) **ส่งเสริมให้กลุ่มนักเรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและทักษะที่จำเป็นสำหรับโลกอนาคต** มุ่งยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาโดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง พัฒนาหลักสูตรและปรับกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านเชื่อมโยงกับภูมิสังคม บูรณาการการเรียนรู้ทั้งวิชาการ ทักษะชีวิต และทักษะในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นพลเมืองที่ดี เทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ เรียนรู้ภูมิปัญญาในประวัติศาสตร์ ดำรงชีวิตได้ในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ควบคู่กับการพัฒนาระบบการผลิตและพัฒนาครูให้มีศักยภาพในการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะ ความรู้รอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับวิธีประเมินสมรรถนะที่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

3) **พัฒนาทักษะชีวิตและทักษะการทำงานในกลุ่มวัยรุ่น** นักศึกษา โดยให้สถาบันการศึกษาของรัฐผลิตช่างฝีมือ แรงงานที่มีคุณภาพ พัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมความพร้อมของนักเรียน/นักศึกษาเพื่อเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนากำลังคนให้มีทักษะความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด พัฒนาด้านการเรียนรู้ทักษะวิชาชีพ โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะที่นำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมทางภาคการเกษตร พัฒนาศักยภาพของเด็กนอกระบบการศึกษา โดยมอบโอกาสให้ได้กนอกระบบการศึกษา/เด็กและเยาวชนที่ก้าวพลาดกระทำความผิดในการเสริมสร้างทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ

4) **พัฒนาทักษะและสมรรถนะของแรงงานอย่างต่อเนื่อง** โดยเร่งรัดให้แรงงานทั้งระบบมีการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและบริการจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานให้เป็นมาตรฐานที่เชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับทักษะของแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำแต่มีทักษะฝีมือสูง สร้างเสริมศักยภาพแก่กำลังแรงงานให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้เพื่อรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน สนับสนุนและพัฒนาทักษะผู้ประกอบการในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการให้ใช้ระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ ส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจสูงขึ้นตามศักยภาพอย่างหลากหลาย เพิ่มบทบาทของมหาวิทยาลัยในลักษณะของความร่วมมือของภาคอุตสาหกรรม ชุมชน และมหาวิทยาลัย (I-C-U: Industry-Community University) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประชากรในชุมชนและท้องถิ่น

5) **การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของผู้สูงอายุ** โดยส่งเสริมและพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุและสร้างบทบาทของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมถ่ายทอดความรู้และสืบสานภูมิปัญญาแก่คนรุ่นต่อไป ส่งเสริมให้ผู้สูงวัยมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลตนเอง และดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพตามวัยเพื่อให้มีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ รวมถึงการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ ตลอดจนการพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้สูงอายุ

3.1.2 สร้างความมั่นคงในชีวิต

1) **เตรียมความพร้อมให้เด็กปฐมวัยเป็นคนไทยที่มีความมั่นคงในชีวิต** โดยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ครัวเรือนไทย โดยเฉพาะครอบครัวเปราะบางในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ครอบครัวเป็นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาการของประเทศอย่างต่อเนื่องและมั่นคงต่อไป

2) **สร้างโอกาสทางการศึกษาในระดับสูงเพื่อโอกาสการทำงานและการสร้างความมั่นคงในชีวิตของนักเรียน** โดยเร่งรัดให้เด็กไทยทุกคนต้องจบการศึกษาภาคบังคับและมีโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น สนับสนุนทางสังคมแบบมีเงื่อนไขเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กยากจน พัฒนาและจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ ส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส และจัดให้มีการเทียบโอนวุฒิการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

3) **สร้างโอกาสในการศึกษาระดับสูงและประสบการณ์การทำงานจริงเพื่อวางรากฐานความมั่นคงในชีวิตของนักศึกษา** โดยส่งเสริมการมีรายได้ระหว่างเรียน เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจ เพื่อให้นักเรียน/นักศึกษามีโอกาสเข้าไปปฏิบัติงานจริงระหว่างเรียน เพื่อสร้างรายได้และทักษะ ประสบการณ์ในการทำงานจริง รวมทั้งการพัฒนาระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ตอบสนองต่อการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มนักศึกษายากจนบนฐานของการสร้างความมั่นคงในอาชีพต่อไป

4) **สร้างความมั่นคงในชีวิตให้แรงงาน** ส่งเสริมแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมและการออมมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบได้พัฒนาศักยภาพและเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 เร่งรัดให้สถานประกอบการไทยทุกแห่งผ่านมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยจัดให้มีการตรวจสอบมาตรฐานด้านชีวอนามัยในทุกสถานประกอบการ เพื่อให้แรงงานไทยมีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจอย่างเป็นมาตรฐาน

5) **สร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ** สร้างความมั่นคงทางด้านการเงินยามชราภาพ โดยเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการเงินออมของตนเองจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต เพื่อสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชน โดยภาครัฐควรจัดระบบบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินยามชราภาพและขยายระบบการออมให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มอาชีพ สร้างความมั่นคงในด้านการใช้ชีวิตประจำวัน โดยจัดให้มีระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความมั่นคงในด้านสุขภาพ โดยภาครัฐสนับสนุนการดำเนินการของภาคีต่างๆ ในการเสริมระบบที่ดำเนินการอยู่ อาทิ นโยบายหลักประกันสุขภาพที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยด้านการรักษาพยาบาล

3.1.3 การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

1) **สร้างความอบอุ่นให้เด็กปฐมวัย** โดยการส่งเสริมการให้บริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อน (0 - 3 ปี) ที่ได้มาตรฐานในช่วงเวลาการทำงานของพ่อแม่ การพัฒนาบทบาทหญิงและชายในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัว การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในด้านการเลี้ยงดูบุตร โดยเฉพาะการปรับทัศนคติในการเลี้ยงดูบุตรของผู้ชาย

2) **วางรากฐานจริยธรรมคุณธรรมเพื่อความอยู่ดีมีสุขของนักเรียน** โดยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงกับสถานศึกษาในการเสริมสร้างพัฒนาการและการเรียนรู้ รวมถึงการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และทุนทางสังคมของประเทศไทย

3) **สร้างภูมิคุ้มกันให้นักศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและการก้าวสู่การเป็นผู้ใหญ่** โดยการพัฒนาหลักสูตรครอบครัวศึกษา หลักสูตรที่ครอบคลุมแนวคิดเกี่ยวกับชีวิตครอบครัว การปรับตัวและการวางตัวให้เหมาะสม การวางแผนครอบครัว คุณกานิดา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเพศศึกษา เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้แก่วัยรุ่น

4) **ส่งเสริมความอบอุ่นในครอบครัวสำหรับวัยแรงงาน** โดยสร้างความสมดุลระหว่างเวลาในการทำงานและเวลาที่ให้กับครอบครัวเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว กำหนดมาตรการจูงใจสำหรับสถานประกอบการในการลาของบิดาและมารดาเพื่อเลี้ยงดูบุตร กำหนดมาตรการจูงใจทางด้านการเงินและการคลังให้ทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมสถาบันครอบครัว

5) **สร้างคุณค่าและความอบอุ่นในวัยผู้สูงอายุ** โดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสามวัยในชุมชนในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีในแต่ละช่วงวัย สามารถรับการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งทางกาย จิตใจ และสติปัญญา รวมทั้งรณรงค์ให้คนไทยตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ และให้วัยรุ่นมองเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุมากขึ้น

3.2 การพัฒนาคนในมิติเศรษฐกิจ

3.2.1 แนวทางการพัฒนากำลังคนที่อยู่ในภาคการผลิตและบริการในปัจจุบัน

1) **สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลความต้องการและการผลิตกำลังคนสำหรับภาคผลิตและบริการทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่เป็นระบบและต่อเนื่อง** รวมทั้งข้อมูลเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนากำลังคนของต่างประเทศ

2) **พัฒนาและส่งเสริมการใช้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอย่างจริงจังและขยายผลให้เกิดการใช้ประโยชน์เชื่อมโยงกับการกำหนดค่าตอบแทนตามทักษะฝีมือแรงงานอย่างเต็มรูปแบบโดยเร็ว** โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน

3) **ปรับปรุงขั้นตอนและระบบการขอรับสิทธิประโยชน์จากการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน** ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนนำค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรมายกเว้นภาษีเงินได้ 2 เท่า และใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น

4) **เพิ่มผลิตภาพกำลังคนในภาคเกษตร** ตั้งแต่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการความรู้ พัฒนาศักยภาพของเกษตรกรระดับผู้นำเกษตรกรให้มีทักษะและมีภาวะผู้นำให้มีความเข้มแข็ง พัฒนาความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ของเกษตรกร จัดทำแผนที่นำทางเพื่อการพัฒนาและฝึกอบรมเกษตรกรอย่างเป็นระบบ สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตรและเกษตรแปรรูป และด้านการพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร

5) **จัดทำนโยบายที่สนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ดี** โดยกำหนดมาตรการแผนงานหรือโครงการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของแรงงานต่างประเทศเพื่อให้แรงงานในประเทศและแรงงานต่างประเทศได้รับประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ควรให้การสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแรงงานได้ในระดับหนึ่ง

6) ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษาและภาคเอกชน (Talent Mobility) โดยส่งเสริมกำลังคนด้าน วิทยาศาสตร์ของภาครัฐไปปฏิบัติงานในภาคอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ควบคู่การให้นักวิจัย ภาคเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติงานกับภาครัฐได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

7) ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ทั้งสถานที่ทำงาน/สถานศึกษาให้เป็นแหล่งรวมวัฒนธรรมการเรียนรู้ การสร้างแรงบันดาลใจ คุณภาพชีวิต โดยมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพ

3.2.2 แนวทางการพัฒนาและเตรียมความพร้อมของกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ภาคการผลิตและ บริการในอนาคต

1) ปรับปรุงโครงสร้างระบบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริม การเตรียมความพร้อมของนักเรียน นักศึกษาที่จะก้าวเข้าสู่การเป็นกำลังแรงงานสำหรับภาคอุตสาหกรรม ทั้งระบบอย่างจริงจัง ตั้งแต่การแนะแนวนักศึกษา การสร้างความร่วมมือกับเอกชนและชุมชนในพื้นที่ การกำหนด หลักสูตรพัฒนาครูอาจารย์ ตลอดจนการประเมินผลครูอาจารย์และนักศึกษา และผลสัมฤทธิ์โดยรวม

2) พัฒนาระบบครูแนะแนวการศึกษาอย่างจริงจังตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย และในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแนะนำสาขาวิชาที่นักเรียน นักศึกษาควรเลือกเรียนให้สอดคล้องกับอาชีพหรืออุตสาหกรรมที่ตนมีความสนใจอย่างแท้จริง

3) ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้และการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี เช่น ผลักดันให้เกิดการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษาที่หน่วยงานต่างๆ ในประเทศ พัฒนาขึ้นไปใช้ในวงกว้าง เชื่อมโยงการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีภารกิจในการพัฒนาเทคโนโลยีและ นวัตกรรมที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านการเรียนรู้อย่างเข้มแข็ง พัฒนา ระบบรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มโอกาสให้กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกลมีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้และศึกษา ด้วยตนเอง และยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ในแต่ละระดับการศึกษา

3.3 การพัฒนาคนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3.1 คนในฐานะผู้บริโภค มีแนวทางการพัฒนาสำคัญ ดังนี้

1) ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกที่ดีในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม เปลี่ยน ทักษะการบริโภคจากพฤติกรรมบริโภคนิยม พุ่มพวยสู่การบริโภคอย่างพอเพียง รู้คุณค่า ลดการปล่อยของ เสีย/มลพิษ ใช้พลังงานอย่างประหยัด ให้ความสำคัญกับการจัดการขยะของเสียที่เกิดขึ้นจากการบริโภคทั้งใน ครีวเรือน ชุมชนและในสถานที่ทำงาน

2) ยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต เพื่อลดปัญหาความ ยากจน เนื่องจากความยากจนมีผลต่อการละเลยและการใส่ใจต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

3) สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง โดยสร้างผู้นำชุมชนที่เสียสละและเป็นที่ยอมรับของ คนในชุมชน ร่วมกันกำหนดข้อบังคับและกติกาชุมชนที่คนในชุมชนยึดถือปฏิบัติ สร้างอาชีพเพื่อให้คนในท้องถิ่น มีรายได้ที่เลี้ยงตนเองได้

4) เรียนรู้และปรับตัวเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมรับมือต่อสถานการณ์และสภาพปัญหาในพื้นที่ เช่น การสร้างบ้านที่สามารถรองรับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ การเพิ่มขีดความสามารถของครอบครัวและชุมชนในการรับมือและเตรียมความพร้อมต่อภัยพิบัติ

5) มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการร่วมบริหารจัดการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ติดตามตรวจสอบเฝ้าระวังการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ และต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

3.3.2 คนในฐานะผู้ผลิต มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1) ปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมสู่การผลิตสีเขียวที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน มีความรู้ความเข้าใจในการผลิตที่ยั่งยืน ปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเลือกใช้วัตถุดิบในการผลิตและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงกระบวนการผลิตสู่อุตสาหกรรมสีเขียวที่มีคุณภาพมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สิ้นเปลืองลงทั้งที่ดิน น้ำและป่าไม้ รวมทั้งพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2) ลงทุนพัฒนา วิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้า พัฒนาองค์ความรู้ด้านการผลิตและการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเปิดรับองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์

3) วางแผนเพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (Business Continuity Plan : BCP) เนื่องจากภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้และก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

4) ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ อย่างเคร่งครัด ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและความปลอดภัย

3.3.3 คนในฐานะที่เป็นผู้ส่งเสริม กำกับ และควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญดังนี้

1) สร้างองค์ความรู้และปลูกจิตสำนึกรับผิดชอบต่อเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทั้งในภาครัฐในฐานะผู้กำกับควบคุมฯ ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมถึงประชาชนทุกวัย โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ให้เหมาะสม

2) กำหนดนโยบายที่ส่งเสริมและนำไปสู่การผลิตและบริโภคที่ยั่งยืนในสังคม รวมถึงส่งเสริมกระบวนการผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมสู่การเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3) ปรับปรุงเครื่องมือและกลไกเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการจัดการให้มีประสิทธิภาพ ทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและมีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สร้างมาตรการจูงใจทั้งทางด้านการเงิน ภาษี และราคา เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค

4) ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนในทุนธรรมชาติและสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบติดตามประเมินผล และระบบการศึกษาวิจัย

5) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และส่งเสริมการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

3.4 การสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

3.4.1 ระดับนโยบาย ส่งเสริมนโยบายการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ส่งเสริมภาคเอกชนให้มีการดำเนินธุรกิจภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมโดยเฉพาะการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานให้ชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้มาตรการที่เอื้อต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับเมือง เช่น การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย สนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นและภาคประชาชนโดยสนับสนุนงบประมาณ องค์ความรู้ และแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเมือง รวมทั้งโครงข่ายทางจักรยานและทางเท้าเพื่อประหยัดพลังงานและอำนวยความสะดวกแก่คนในสังคมทุกระดับและทุกช่วงวัย

3.4.2 ระดับท้องถิ่น เลือกใช้เทคโนโลยีที่ลงทุนไม่แพงและชุมชนสามารถบริหารจัดการได้ และใช้ทุนทางสังคมที่มีในชุมชนเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงาน เน้นการบริหารจัดการตนเองเป็นหลัก สร้างเสริมภาวะผู้นำให้กับผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาสภาพแวดล้อมของแต่ละเมือง เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกชั้นตอนโดยประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและภาคประชาชนในท้องถิ่น พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ

3.4.3 ระดับชุมชน สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้บุคลากรทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปรับรู้วิสัยทัศน์และเห็นภาพร่วมกันในการขับเคลื่อนสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ ส่งเสริมแนวความคิดการพึ่งพาตนเอง โดยการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ เน้นการสร้างเครือข่ายและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งภายในและภายนอกชุมชน ถ่ายทอดและฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นที่กำลังจะสูญหายหรือที่สูญหายไปแล้ว มาทำให้มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาหรือปรับปรุงภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมตามประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ และสร้างจิตสำนึกของคนในท้องถิ่นที่จะร่วมกันอนุรักษ์ภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นไว้

3.5 การลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม

3.5.1 เพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน คนเกือบจน และผู้ด้อยโอกาส เช่น การส่งเสริมคุณภาพแรงงาน การดูแลให้โครงสร้างเงินเดือนและค่าจ้างมีความเป็นธรรม สร้างโอกาสในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ สนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรรวมถึงแหล่งเงินทุนสำหรับการสร้างอาชีพและรายได้ และการอบรมและเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพ

3.5.2 ปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบให้สนับสนุนการกระจายรายได้และเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและการถือครองทรัพย์สิน โดยจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ที่ไม่ใช่ผลตอบแทนจากการทำงานให้มากขึ้น เช่น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง พร้อมทั้งปรับโครงสร้างภาษีจากฐานรายได้ที่มาจากผลตอบแทนจากการทำงานให้เหมาะสม

3.5.3 ยกระดับระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงทั้งด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชากรในทุกช่วงวัย

3.5.4 ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐให้สนับสนุนการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ทั้งการปรับกระบวนการและบทบาทของหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินการร่วมกันอย่างบูรณาการเป็นองค์รวม การเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ การจัดสรรงบประมาณที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำตรงตามกลุ่มเป้าหมายและสนับสนุนสาขาเศรษฐกิจที่เป็นฐานสำหรับกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ

3.5.5 สร้างกลไกเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยใช้หลักการของการกระจายผลประโยชน์จากกลุ่มบนลงสู่กลุ่มล่างให้เป็นธรรมมากขึ้น ผ่านทางกลไกการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน ดำเนินการตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคมทั้งการใช้แรงจูงใจด้านภาษี การประกาศเกียรติคุณและสนับสนุนให้กลไกชุมชนและท้องถิ่นสะท้อนปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่ และการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

3.5.6 การพัฒนาเครื่องมือเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ประกอบด้วยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดช่องว่างทางรายได้และโอกาสทางอาชีพ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลในระดับพื้นที่และกลุ่มคนเพื่อช่วยให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายตรงกับกลุ่มเป้าหมาย และการพัฒนาและวางระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับประเทศเพื่อให้สามารถปิดช่องว่างหรือลดความซ้ำซ้อนการดำเนินการและใช้จ่ายงบประมาณ

4 การวัดความสุขของคนไทย

แนวทางการพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนควรให้ความสำคัญกับการมุ่งสร้าง “ความสุขของคน” ควบคู่ไปด้วย ซึ่งปัจจุบันหลายๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญกับดัชนีการวัดความสุขที่ให้ความสำคัญกับความสุขมากกว่าความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสามารถสะท้อนผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาของประเทศได้ ซึ่งแต่ละดัชนีการวัดความสุขมีรายละเอียดที่แตกต่างกันทั้งกรอบแนวคิด องค์ประกอบ วิธีการจัดเก็บข้อมูล องค์ประกอบของดัชนี การคำนวณดัชนี และการรายงานผล

4.1 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย

สศช. ได้พัฒนาจัดทำ “ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย” ขึ้นโดยน้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หลักของการมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” และ “การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มาเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำ โดยใช้การระดมความคิดและการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องและชุมชนในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้ดัชนีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและได้รับการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการติดตามประเมินผลการพัฒนา รวมทั้งสามารถนำไปใช้ปรับทิศทางการพัฒนาประเทศและกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป โดยดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทยมี 6 องค์ประกอบหลัก ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานร่วมสำคัญในการสร้างความสุขของมนุษย์ คือ (1) การมีสุขภาวะ (2) ครอบครัวยุติธรรม (3) ชุมชนเข้มแข็ง (4) เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม (5) สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล และ (6) สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

4.2 การปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

4.2.1 ในช่วงที่ผ่านมาสังคมไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ วัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งในสังคม ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาสำคัญ เช่น เศรษฐกิจและสังคมสีเขียว การสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ และการส่งเสริมความร่วมมือแบบหุ้นส่วน การพัฒนาทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค ดังนั้น สศช. จึงเห็นความสำคัญของการทบทวนและปรับปรุง ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสามารถสะท้อนผลกระทบการพัฒนาได้ชัดเจน

4.2.2 สศช. จึงร่วมกับมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการ ทบทวนดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยให้มีความถูกต้องทางวิชาการและสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมและบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้อง และรองรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ซึ่ง การปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยดังกล่าว ได้มุ่งปรับปรุงในส่วนของ (1) เพิ่มองค์ประกอบย่อย “เศรษฐกิจสีเขียว” และ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และให้สอดคล้องกับนิยามของชุมชนเข้มแข็งที่ได้กำหนดไว้อย่างครบถ้วน (2) การปรับปรุงค่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยใช้ค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายระดับชาติ แผนพัฒนารายสาขาสำคัญ เกณฑ์มาตรฐานสากล และข้อเสนอแนะจากงานวิจัยต่างๆ รวมทั้งการตั้งเป็นค่าเกณฑ์มาตรฐานใหม่เพื่อยกระดับการดำเนินงาน และ (3) การปรับปรุงตัวชี้วัด โดยมีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดเสริมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและครอบคลุมมากขึ้น ทั้งนี้ การปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

4.3 ประเด็นท้าทาย

สศช. ได้ดำเนินการทบทวนดัชนีวัดความสุขของไทยและต่างประเทศทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่เพื่อหาแนวทางการปรับปรุง “ดัชนีวัดความสุขของไทย” ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยได้พบประเด็นท้าทายสำคัญ ดังนี้

4.3.1 องค์ประกอบและตัวชี้วัด ควรให้ความสำคัญในหลายประเด็นสำคัญ เช่น (1) การเพิ่มตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบให้ครอบคลุมและชัดเจนเพื่อให้ได้ดัชนีที่สามารถสะท้อนความสุข

ของคนในชาติได้อย่างถูกต้องครบถ้วน (2) การเปลี่ยน/เพิ่ม/ลดตัวชี้วัด หรือปรับเกณฑ์การคำนวณ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การเพิ่มตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจสีเขียวหรือตัวชี้วัดด้านผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นต้น (3) การทบทวนปรับปรุงองค์ประกอบและตัวชี้วัดอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สามารถชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และ (4) การสนับสนุนให้องค์กร/หน่วยงานในระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด ชุมชน จัดทำตัวชี้วัดความสุขในพื้นที่ตามบริบทและสภาพความเป็นอยู่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาที่มุ่งสู่ความสุขของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

4.3.2 แหล่งข้อมูลและการคำนวณ ควรให้ความสำคัญกับ (1) การเก็บข้อมูลซึ่งจำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องและมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานจัดเก็บข้อมูล และ (2) การใช้ค่าดัชนีรวมจากแหล่งอื่นมาเป็นตัวชี้วัดในการคำนวณดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ ควรพิจารณาอย่างรอบคอบเนื่องจากการใช้ตัวชี้วัดที่เป็นค่าดัชนีรวมจากแหล่งอื่นอาจทำให้ค่าที่คำนวณได้ในดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ มีความคลาดเคลื่อน

4.3.3 การนำไปใช้ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติควรให้ความสำคัญกับการนำดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขมาใช้ในการเกิดประโยชน์เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาและส่งผลให้มีการปรับปรุงแผนและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งกระบวนการและกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและในระดับพื้นที่เพื่อมุ่งไปสู่ความสุขของคนอย่างแท้จริง

5 ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคนที่มีคุณภาพ

ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ เช่น สิงคโปร์ ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น และเยอรมัน ได้ใช้ทรัพยากรมนุษย์เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้เงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ เช่น สิงคโปร์เป็นประเทศก่อตั้งใหม่ซึ่งขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เยอรมันและญี่ปุ่นฟื้นฟูประเทศภายหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ส่วนฟินแลนด์มีความโดดเด่นในเรื่องคุณภาพการศึกษาที่จัดว่าเป็นอันดับหนึ่งของโลก⁷ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดของตนเองโดยใช้การพัฒนาคนเป็นปัจจัยสำคัญจนสามารถพัฒนาเป็นประเทศที่ประชาชนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีได้สำเร็จ

5.1 สิงคโปร์

5.1.1 การพัฒนาคนเป็นพื้นฐานของการสร้างชาติ สิงคโปร์เป็นประเทศเกิดใหม่ที่ใช้การพัฒนาคนเป็นพื้นฐานของกระบวนการสร้างชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมภายใต้เงื่อนไขของความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตสำคัญ ทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นทรัพยากรเดียวที่เหลืออยู่ ประเทศสิงคโปร์ก่อนปี ค.ศ. 1970 ยังคงเป็นประเทศที่เศรษฐกิจอ่อนแอ ระบบการศึกษาไม่มีคุณภาพ มีปัญหาการว่างงานเรื้อรัง ประชาชนขาดแคลนที่อยู่อาศัย สภาพสังคมมีความแตกต่างและแตกแยกทางเชื้อชาติวัฒนธรรมและความเชื่อระหว่างประชาชนที่มีเชื้อสายจีน มลายู และอินเดีย แต่เนื่องจากสิงคโปร์มีการวางแผนพัฒนาอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษที่ 1970 โดยเริ่มจากการปรับปรุงระบบการศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาคน ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการลงทุนด้านการศึกษาน้อยต่อจำนวนประชากรสูงที่สุดในเอเชียอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา⁸ อีกทั้งยังยกระดับการศึกษาโดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยชั้นนำทั่วโลกและมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพคนอย่างต่อเนื่อง

⁷ จากการสำรวจประเมินผลดัชนีทางการศึกษา พ.ศ. 2555 โดยการสำรวจใช้รูปแบบการวัดผลที่เน้นการวัดความรู้ในการแก้ปัญหาและการใช้ภาษาของคนทั่วโลกหรือ PISA (Program for International Student Assessment)

⁸ โชติชัย สุวรรณภรณ์, การพัฒนาประเทศไทยต้องเริ่มที่คน: คอลัมน์จับกระแสเศรษฐกิจและพลังงาน, 2555

5.1.2 ภาษาอังกฤษเป็นภาษาบังคับในโรงเรียน ในช่วงปฏิรูปการศึกษา รัฐบาลได้ดำเนินการลดจำนวนโรงเรียนจีนและโรงเรียนภาษาท้องถิ่นอื่นๆ พร้อมทั้งเพิ่มการสอนภาษาอังกฤษภาคบังคับขึ้นเรื่อยๆ แต่ยังคงอนุญาตให้มีการสอนภาษาท้องถิ่นเป็นภาษาบังคับที่สองในโรงเรียน

5.1.3 การตรวจสอบมาตรฐานและคุณภาพ การจัดการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนมีการตรวจสอบมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเป็นระยะๆ เป็นเครื่องรับประกันคุณภาพของระบบการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ได้ระดับหนึ่ง ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นธุรกิจสำคัญและนารายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก

5.1.4 การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา รัฐบาลมีนโยบายให้การศึกษาโดยมิให้ประชาชนต้องเป็นผู้แบกรับภาระ เช่น การมีตำราแบบเรียนราคาถูกลดสำหรับเยาวชน แม้ว่าต้นทุนการผลิตตำราเหล่านี้มีราคาสูง แต่ราคาของตำราถูกลดต่ำกว่าราคาทุนเนื่องจากรัฐเป็นผู้ชดเชยราคาส่วนต่างจากราคาทุน นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังให้ความสำคัญกับการศึกษานอกโรงเรียน จากการมีห้องสมุดแห่งชาติในทุกย่านชุมชนที่สำคัญ การมีพิพิธภัณฑ์ที่พบเห็นได้ทั่วไป หรือแม้กระทั่งสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ก็ยังคงจัดแสดงเรื่องราวทางประวัติศาสตร์อย่างน่าสนใจ

5.1.5 หลักสูตรการศึกษา เน้นการช่วยเหลือให้ผู้ศึกษาค้นพบความถนัดและทักษะของตนในด้านต่างๆ เพื่อที่จะหลุดพ้นขีดจำกัดและพัฒนาขีดความสามารถของทักษะเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการปลูกฝังให้ผู้ศึกษามีความใฝ่รู้ ทั้งนี้ หลักสูตรการศึกษาได้คำนึงถึงหลักการ 3 ประการ ได้แก่ ความยืดหยุ่นและความหลากหลาย การศึกษาเชิงบูรณาการ และการหัดคิดวิเคราะห์มากกว่าท่องจำจากครู หรือ Teach Less, Learn More ในขณะที่ระบบการศึกษาของประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแต่ประเทศสิงคโปร์มิได้ละเลยวิชาการด้านสังคมศาสตร์และประวัติศาสตร์ซึ่งจัดเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติอีกประการหนึ่ง ดังคำกล่าวของรัฐบาลของสิงคโปร์ นาย ลี กวน ยู ที่ว่า “History Helps Us Develop a Sense of National Identity”⁹ ดังนั้น หลักสูตรการศึกษาของสิงคโปร์จึงให้ผู้เรียนในชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเรียนวิชาสังคมศึกษาโดยเน้นเรื่องของการสร้างชาติสิงคโปร์และประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สอดคล้องแนวคิดของบุคคลสำคัญๆ ไว้เพื่อสร้างความรู้สึกรักของความเป็นชาติของสิงคโปร์ ขณะเดียวกันก็สลายความรู้สึกของความเป็นชาวจีน ชาวมาเลย์ ชาวอินเดีย ฯลฯ

5.1.6 การยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของคนในประเทศ จากการเปลี่ยนแปลงของลักษณะตลาดและลักษณะประชากรในสิงคโปร์ เช่น การขยายตัวของสังคมเมือง การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร และความหลากหลายของประชากรที่สูงขึ้น¹⁰ ส่งผลให้ภาคเอกชนยังคงพยายามที่จะหาโอกาสในการพัฒนาสินค้าและบริการใหม่ๆ ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและยังช่วยยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของคนในประเทศให้ดีขึ้น

5.2 ฟินแลนด์

5.2.1 การศึกษาที่ใช้เวลาในโรงเรียนน้อย การศึกษาภาคบังคับของฟินแลนด์เริ่มต้นเมื่ออายุ 7 ปี การศึกษาในระดับอนุบาลไม่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้เวลาในครอบครัวมากกว่าด้วยความเชื่อว่าครอบครัวสามารถให้ทั้งความรู้ ความรัก และความเข้าใจในวัฒนธรรม

⁹ The Straits Times, 11 December 1998: 4-5 อ้างอิงในระบบการศึกษากับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ วารสารสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยทักษิณ, 2549

¹⁰ ตัวอย่างการพัฒนาของสิงคโปร์ ไทยควรเร่งพัฒนาเตรียมพร้อมสู่ AEC จากเว็บไซต์ <http://www.thai-aec.com/160#ixzz3AgHzHFpX>

ประเพณีได้ดีกว่าโรงเรียนอนุบาล นอกจากนี้ทางเทศบาลยังมีการจัดงบประมาณส่วนหนึ่งให้กับพ่อแม่ที่ประสงค์จะเปิดสถานรับเลี้ยงเด็กเพื่อเป็นการสนับสนุนให้พ่อแม่ได้เลี้ยงลูกของตัวเองไปด้วยในเวลาเดียวกัน เมื่อถึงเวลาเข้าเรียน นักเรียนจะใช้เวลาในโรงเรียนเพียงวันละไม่เกิน 5 ชั่วโมง เพื่อให้เด็กนักเรียนมีเวลาทำกิจกรรมที่ตนเองสนใจ

5.2.2 จำนวนนักเรียนในชั้นเรียนน้อย โดยเฉลี่ย 12 คนต่อห้องเรียนและสูงสุดไม่เกิน 20 คนทำให้ครูสามารถดูแลนักเรียนได้เป็นรายบุคคลโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้และการดำรงชีวิตภายใต้ศักยภาพที่แตกต่างกันของนักเรียนแต่ละคน การประเมินผลของนักเรียนจึงสามารถทำได้อย่างใกล้ชิดและไม่จำเป็นต้องใช้ข้อสอบแต่เพียงอย่างเดียว

5.2.3 หลักสูตรการศึกษา มีความยืดหยุ่น มีทั้งวิชาแกนกลางที่ทุกคนทั่วประเทศต้องเรียนเหมือนกันและหลักสูตรในส่วนที่ปรับให้สอดคล้องกันแต่ละพื้นที่ ทำให้โรงเรียนและครูมีอิสระในการปรับเนื้อหาและรูปแบบการสอนให้สอดคล้องกับลักษณะของนักเรียนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งไม่มีการใช้ข้อสอบกลาง เนื่องจากแต่ละโรงเรียนมีจุดประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนานักเรียนที่แตกต่างกัน

5.3 ญี่ปุ่น

5.3.1 การสร้างสังคมเริ่มที่คนเพื่อสร้างพลเมืองดีให้กับชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์มาถอดบทเรียนเป็นสมุดปกขาวด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ในสมุดปกขาวด้านสังคม ปี 2536 รัฐบาลได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างสังคมญี่ปุ่นด้วยการปลูกจิตสำนึกให้ผู้หญิงญี่ปุ่นเป็น “ผู้สร้างพลเมืองดีให้แก่ชาติ” ด้วยการเลี้ยงลูกเองและเสนอยุทธศาสตร์ใหม่ให้ผู้ชายปรับเปลี่ยนนิสัยมาเลี้ยงลูกแทนภรรยา

5.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่และเด็กเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับคนญี่ปุ่น พ่อแม่เป็นทั้งผู้สั่งสอนและเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับลูกในการสร้างนิสัยสำคัญที่ปลูกฝังกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เช่น ความซื่อตรง ความรักชาติ ความรักการเรียนรู้ การทำงานเป็นทีม การเสียสละเพื่อส่วนรวม ความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ ความมีวินัย และความเข้มแข็งอดทน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่เด็กอนุบาลจะต้องถือของทุกชิ้นไปโรงเรียนด้วยตนเองโดยมีผู้ปกครองเดินอยู่ข้างๆ เพื่อฝึกความอดทนและพึ่งตนเอง

5.3.3 การศึกษาแบบบูรณาการตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล โรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่จะอยู่รอบวัดและบางแห่งดำเนินการโดยเจ้าอาวาสวัด ทุกเดือนเด็กต้องไปฟังเทศน์ในวัดและในวันสำคัญทางศาสนาเด็กต้องไปปฏิบัติศาสนกิจ รวมทั้งเมื่อจบการศึกษาจะมีพิธีการไหว้พระปฏิญาณตนว่าจะเป็นคนดี

สถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบที่เรียบง่าย ไม่มีการใช้อุปกรณ์ทันสมัยและของเล่นราคาแพง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของเด็กด้วยการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ช่วยให้เกิดพลังการแข่งขันโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่รอบข้าง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดชีวิต เด็กอนุบาลจะถูกฝึกให้เรียนรู้สิ่งที่ตนเองต้องประสบตั้งแต่ความหนาวไปจนถึงการฝึกเผชิญกับภัยต่างๆ เพื่อให้มีการเรียนรู้และมีประสบการณ์ในทุกสถานการณ์ที่จะต้องเผชิญในอนาคต การออกกำลังกายเป็นสิ่งที่มีโรงเรียนให้นักเรียนทุกช่วงชั้นปฏิบัติเพื่อให้มีสุขภาพที่แข็งแรง ดังนั้น การศึกษาในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตทุกช่วงวัย

5.4 เยอรมัน

5.4.1 การสร้างพลเมืองให้เป็นนักประชาธิปไตย คือ จุดประสงค์ของระบบการศึกษาในประเทศเยอรมัน การศึกษามุ่งเน้นการสร้างพลเมืองให้มีจิตสำนึกที่ดีเพื่อส่วนรวมและมีความรับผิดชอบต่องานสังคม รวมทั้งมีการให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) ไปในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการด้านการศึกษาดังแต่ว่าระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นโดยการสนับสนุนจากรัฐบาล มูลนิธิทางการเมืองต่างๆ มีฐานะเป็นอิสระจากอิทธิพลของพรรคการเมือง หลักการสำคัญสำหรับการศึกษาทางการเมืองมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ (1) การไม่ชี้นำทางความคิดหรือครอบงำทางความคิดว่าความคิดทางการเมืองด้านใดด้านหนึ่งถูกต้องที่สุด (2) การสอนต้องนำเสนอข้อพิพาท ข้อขัดแย้งด้านจุดยืนต่างๆ ทางวิชาการเพื่อให้เกิดข้อถกเถียง (3) ห้ามองค์กรและสถาบันทางสังคมต่างๆ ชี้นำความคิดต่อบุคคล ความคิดและความเชื่อทางการเมืองต้องเกิดจากวิจรรย์ญาณของแต่ละบุคคลโดยปราศจากอิทธิพลครอบงำ การศึกษาทางการเมืองของเยอรมันจึงเป็นไปในลักษณะของกระบวนการเรียนรู้พิเศษที่แตกต่างจากการศึกษาในระบบโรงเรียนทั่วไป ทำให้คนมีความเท่าทันทางการเมือง ได้รับการปลูกฝังให้เป็นนักประชาธิปไตย ในมุมมองของชาวเยอรมันนั้นการเมืองเป็นทั้งเรื่องส่วนบุคคลและส่วนรวมในเวลาเดียวกัน

5.4.2 ครูที่มีคุณภาพ การคัดเลือกครูในประเทศเยอรมันเป็นไปอย่างเข้มงวด หลักสูตรครุศาสตร์ในมหาวิทยาลัยมีความเคร่งครัดมากเมื่อเทียบกับหลักสูตรครุศาสตร์ในประเทศอื่นหรือเมื่อเทียบกับหลักสูตรสาขาอื่นๆ ในประเทศเยอรมัน นอกจากเทคนิคการสอนแล้ว ครูจำเป็นต้องมีทักษะการระบุปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับการเรียนของนักเรียนและช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มที่มีปัญหาในการเรียน ซึ่งทักษะเหล่านี้จะได้รับการฝึกฝนผ่านการอบรมก่อนเข้ารับบรรจุเป็นครูเต็มเวลา อาชีพครูในประเทศเยอรมันเป็นอาชีพที่มีเกียรติและได้รับความนิยมเนื่องด้วยแรงจูงใจจากเงินเดือนที่สูงกว่าประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) และจำนวนวันหยุดในช่วงปิดเทอม

ตารางที่ 5 สัดส่วนของเงินเดือนครูกับเงินเดือนบุคคลทั่วไปที่มีวุฒิช่วงชั้นที่สาม		
ระดับชั้นที่สอน	เยอรมัน	OECD
ครูระดับประถม	0.88	0.82
ครูระดับมัธยม	0.97	0.85
ครูระดับสูงกว่ามัธยม	1.05	0.90

ที่มา: OECD (2012)

5.4.3 การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษด้วยโรงเรียนที่หลากหลาย เพื่อให้เหมาะสมกับความสามารถทางวิชาการของผู้เรียน ในระดับมัธยมศึกษามีการแบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เฮาท์ชูล (Hauptchule) เหมาะสำหรับนักเรียนที่ประสงค์ทำงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูง เรอัลชูล (Realschule) เหมาะกับการฝึกอาชีพขั้นสูงต่อไปในอนาคต และกิมนาซียม (Gymnasium) เหมาะกับนักเรียนที่เรียนดีและหวังจะศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย

5.4.4 การศึกษาในระบบทวิภาคี (Dual System) เป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับสถานศึกษาของภาครัฐ นักศึกษาจะได้รับการศึกษาภาคทฤษฎีจากสถานศึกษาและในขณะเดียวกันก็ได้ฝึกฝนภาคปฏิบัติกับบริษัทเอกชนโดยได้รับค่าตอบแทน วิธีการนี้เป็นการสร้างคุณลักษณะอันเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ได้แก่ การบรรลุเป้าหมายในการทำงาน ความมีวินัยในการทำตามแผน ความเป็นผู้นำ

ความสามารถในการแก้ปัญหา และความสามารถในการคิดวิเคราะห์อย่างสร้างสรรค์ ด้วยเหตุนี้ประเทศเยอรมันจึงเป็นประเทศที่มีอัตราการว่างงานต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD และเป็นเพียงหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่อัตราการว่างงานไม่เพิ่มสูงขึ้นระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2551-2554 ในทางกลับกันอัตราการว่างงานกลับลดลงในช่วงเวลาดังกล่าวจากร้อยละ 16.5 เป็นร้อยละ 13.9

ตารางที่ 6 อัตราการว่างงานระหว่างอายุ 25-64 ปี พ.ศ. 2554		
วุฒิการศึกษา	เยอรมัน	OECD
วุฒิการศึกษาระดับมัธยม	6.9	7.6
วุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยม	3.1	4.7

ที่มา: OECD (2012)

จากตัวอย่างการพัฒนาคนใน 4 ประเทศ จะพบว่า ประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพจนตลอดช่วงวัย สำหรับบางประเทศ เช่น ฟินแลนด์และญี่ปุ่น สถาบันครอบครัวมีส่วนสำคัญสำหรับพัฒนาการของเด็กควบคู่ไปกับการศึกษา อีกทั้งประเทศเหล่านี้มีการฝึกให้ผู้เรียนมีการคิดวิเคราะห์มากกว่าการท่องจำ รวมถึงการเปิดโอกาสให้เรียนรู้ถึงสิ่งที่ตนเองถนัดและพัฒนาสิ่งเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์กับตนเองและส่วนรวม

—————

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559), 2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570, 2551

International Institute for Management Development, **World Competitiveness Yearbook 2012 – 2014.**

James Bellanca and Ron Brandt, 21st Century Skills: Rethinking How Student Learn, Open World, 2011.

OECD, **Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA to the United States**, 2010

ส่วนที่ 2

- บทที่ 1 การพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มี
 คุณภาพ
- บทที่ 2 กำลังคน...หัวใจของความสามารถในการ
 แข่งขันของไทย
- บทที่ 3 การพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ
 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม
- บทที่ 4 การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับ
 คุณภาพชีวิต
- บทที่ 5 ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย : การศึกษา
 และตลาดแรงงานตอบโจทย์อย่างไร
- บทที่ 6 การวัดความสุขของคนไทย

บทที่ 1

การพัฒนาคนทุกช่วงวัย
สู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ

สารบัญ

บทที่ 1

การพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ

		หน้า
1	คุณลักษณะของคนไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต	30
2	สถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อการพัฒนา คนไทยที่พึงประสงค์	32
3	ทิศทางการพัฒนาทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ	41
4	กรณีตัวอย่างความสำเร็จ	46

บทที่ 1

การพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ

1

คุณลักษณะของคนไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต :

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศว่า “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” ยึดแนวทางการพัฒนาแบบบูรณาการที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มีแนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ โดยมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชนสู่สังคมที่มีคุณภาพ สามารถจัดการความเสี่ยงและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง มีสติปัญญาที่รอบรู้ และมีจิตใจที่สำนึกในคุณธรรม จริยธรรม มีความเพียร มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต ควบคู่กับการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมในสังคมและสถาบันทางสังคมให้เข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาคน

อย่างไรก็ตาม สภาพสังคมไทยในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความซับซ้อน ไม่แน่นอน คาดการณ์ได้ยากมากขึ้น ซึ่งพลวัตดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเลื่อนไหลทางวัฒนธรรม ทั้งจากวัฒนธรรมหลักของโลกที่มาพร้อมกับการเปิดเสรีทางการค้า และวัฒนธรรมจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ผ่านกิจกรรมต่างๆ โดยมีสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย และเป็นไปอย่างเสรีเป็นปัจจัยเอื้อที่สำคัญ นอกจากนี้แล้ว ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้วิถีชีวิตของมนุษย์แปรเปลี่ยนไปมากเมื่อเทียบกับในอดีต ความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ การกระทำ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ตลอดจนรูปแบบในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งในศตวรรษที่ 21 จะมีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีและกฎระเบียบ ระบบทุนนิยมจะแบ่งเป็น 4 มิติใหญ่ คือ (1) มีการเคลื่อนย้ายทุนกันอย่างเสรี (Globalizes capitalism) และมีมูลค่าสูงมาก (2) จะมีการเปลี่ยนแปลงจากการยึดตัวเองเป็นศูนย์กลางมาสู่การทำเพื่อส่วนรวมมากขึ้น (จาก Egocentric เป็น Eco centric) (3) การเปลี่ยนแปลงจากการสร้างแรงจูงใจไปสู่ระบบการลงทุนด้านข้อมูลสารสนเทศ (Incentive base ไปสู่ Information capitalism) มากขึ้น (4) กลไกของมนุษย์ (humanist mechanism) จะเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบทุนนิยมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ไปสู่การลงทุนที่คำนึงถึงคน (จาก capitalism for corporate ไปสู่ capitalism for people) โดยจะมีลักษณะการเป็นชาติที่เต็มเปี่ยมด้วยความหวัง ความสุข และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Nation with hope happiness & harmony)

ในขณะเดียวกัน สังคมไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิเวศนิยมใหม่ที่กระทบต่อวิถีชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะการเป็นสังคมผู้สูงอายุ และกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เป็นผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งการที่สังคมไทยในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมที่เป็นปัจเจกมากขึ้น สังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม สังคมเมืองที่กลืนชนบท สังคมแห่งเทคโนโลยี แต่ก็ยังคงเป็นสังคมที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่ ซึ่งแนวโน้มของ

สังคมไทยดังกล่าวเป็นฉากทัศน์สังคมไทยที่สำคัญในอนาคต ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน รวมถึงสถานการณ์การพัฒนาสังคมไทยในปัจจุบันที่ยังต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของคน ที่เป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ดังนั้น การพัฒนาคนจึงยังคงเป็นหัวใจหลักของการพัฒนา ในการรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะการพัฒนาคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในการจัดการ และใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งด้านเทคโนโลยี กฎระเบียบ ระบบทุนนิยม และฉากทัศน์ของสังคมไทยในอนาคต

คุณลักษณะคนไทยที่พึงปรารถนาในอนาคตประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) **คนไทยมีศักยภาพเพียงพอในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ** มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีทักษะและสมรรถนะอย่างรอบด้าน ทั้งการดำเนินชีวิตและการทำงาน มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัย มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีความรับผิดชอบ มีจิตสาธารณะ มีโอกาสสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง สามารถเป็นพลังในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (2) **คนไทยมีความมั่นคงในชีวิต** ทั้งทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคม สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในอนาคต มีการเตรียมพร้อมทางด้านการเงิน มีหลักประกันทางรายได้ การออม เพื่อความมั่นคงทางรายได้ที่เพียงพอ สามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงาน และสังคมไทยมีการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากร และ (3) **คนไทยมีครอบครัวที่อยู่ดีมีสุข** สังคมไทยมีครอบครัวที่อบอุ่น ซึ่งเป็นแหล่งบ่มเพาะประชากรที่มีคุณภาพสู่สังคมไทย สมาชิกทุกคนในครอบครัว รู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบ เอื้ออาทรต่อกันในครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยทั้งสามสถาบันมีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคงและเอื้อต่อการพัฒนาคนอย่างสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต



คุณลักษณะของคนไทยทั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับสังคมของประเทศไทย ซึ่งสามารถจัดการได้ด้วยนโยบายในการพัฒนาคนที่เหมาะสม คำนึงถึงปัจจัยการพัฒนาอย่างรอบด้าน อาทิ จะต้องมีการลงทุนในด้านการศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้และทักษะ นโยบายแรงงานที่ยืดหยุ่น เพื่อทำให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น โดยจะต้องมีนโยบายเศรษฐกิจที่ดีควบคู่กับระบบการเงินที่เอื้อต่อการลงทุนและการออม ตลอดจนมีระบบบำนาญ และระบบสุขภาพสำหรับผู้เกษียณอายุ **เพื่อให้คนไทยทุกช่วงวัยได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ** ให้สามารถแข่งขันได้ในสังคมโลก รวมถึงสามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลง และใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

2 สถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อการพัฒนาคนไทยที่พึงประสงค์

ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยโครงสร้างประชากรไทยมีสัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง ส่วนประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2567 จากอัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 5.1 คน ในปี 2515 เหลือ 1.6 คน ในปี 2553 ซึ่งต่ำกว่าระดับทดแทน ทำให้การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 พบว่า ประชากรไทยจะเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 66.4 ล้านคน ในปี 2569 จากนั้นจะค่อยๆ ลดลงเหลือ 63.9 ล้านคน ในปี 2583 สัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานเริ่มลดลง ขณะที่ประชากรวัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี) มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 12.6 ล้านคน (ร้อยละ 19.8) ในปี 2553 เป็น 8.2 ล้านคน (ร้อยละ 12.8) ในปี 2583 ซึ่งจะบ่งชี้ข้อจำกัดต่อการขยายตัวของสัดส่วนกำลังแรงงานในอนาคต ส่วนประชากรวัยแรงงาน (15-59 ปี) ลดลงจาก 42.7 ล้านคน (ร้อยละ 67.0) ในปี 2553 เหลือ 35.2 ล้านคน (ร้อยละ 55.1) ในปี 2583 จะกระทบศักยภาพการผลิตของประเทศและในขณะเดียวกันก็ทำให้ภาระในการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มจาก 8.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2553 เป็น 20.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2583

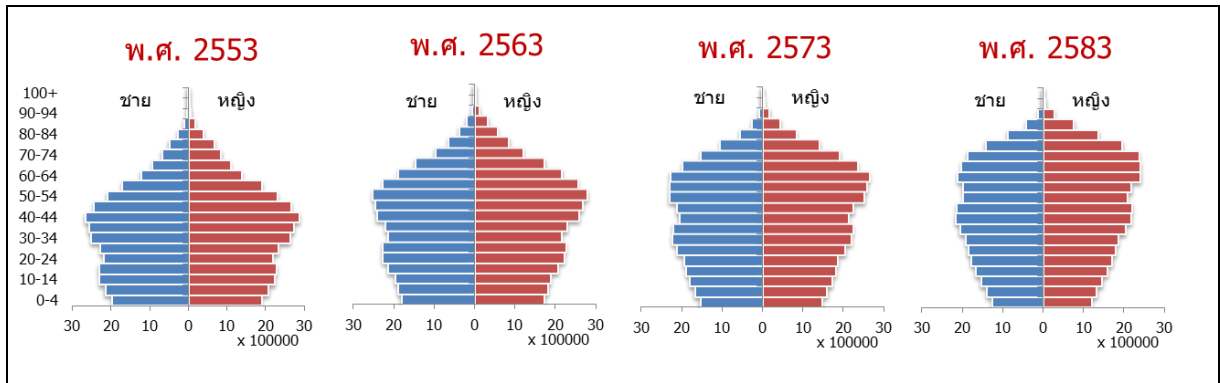
ตารางที่ 1 โครงสร้างประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2513-2583

ปี	จำนวนประชากร (พันคน)				สัดส่วน (%)			
	รวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60+ ปี	รวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60+ ปี
2513	34,384	15,515	17,188	1,681	100.0	45.1	50.0	4.9
2533	54,549	15,947	34,585	4,017	100.0	29.2	63.4	7.4
2543	62,212	15,344	41,030	5,838	100.0	24.7	66.0	9.4
2553	67,790	12,642	42,740	8,408	100.0	19.8	67.0	13.2
2563	65,996	11,081	42,293	12,622	100.0	16.8	64.1	19.1
2573	66,174	9,800	38,795	17,579	100.0	14.8	58.6	26.6
2583	63,864	8,170	35,175	20,519	100.0	12.8	55.1	32.1

ที่มา : 1. ปี 2513, 2533, 2543 จากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. ปี 2553-2573 จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583, สศช.

ประมาณการเปลี่ยนแปลงของประชากรไทย จำแนกตามเพศ

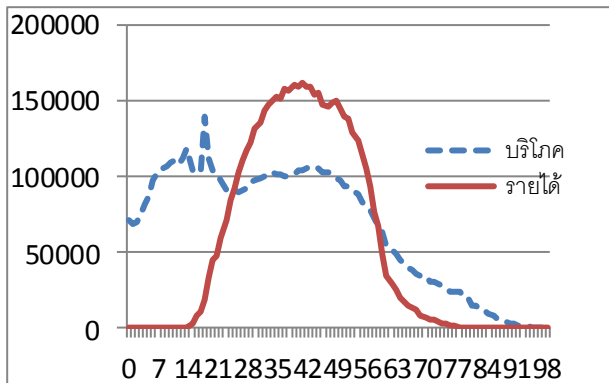


ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

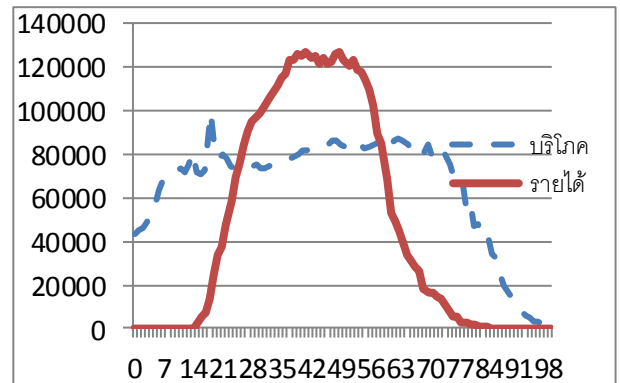
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อวงจรรายได้ ค่าใช้จ่ายของประชากรตลอดช่วงชีวิต โดยบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Account: NTA) ปี 2554 ได้แสดงให้เห็นว่า ช่วงวัยแรงงาน (25 – 59) เป็นช่วงวัยเดียวที่มีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย ขณะที่ช่วงวัยอื่นๆ มีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ารายได้ (Life cycle deficit) โดยพบว่า ในปี 2554 วัยแรงงาน (25 – 59 ปี) มีรายได้ส่วนที่เกินดุล 40,085 บาทต่อคน ขณะที่มีการขาดดุลทางรายได้ในวัยเด็ก (0 – 14 ปี) เฉลี่ยต่อคน 96,006 บาท และในกลุ่มผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) 67,143 บาทต่อคน แสดงให้เห็นว่ารายได้ที่เกินดุลในวัยแรงงานนอกจากไม่สามารถชดเชยหรือปิดส่วนขาดดุลรายได้ของตนเองตลอดช่วงชีวิตได้แล้ว ยังมีไม่เพียงพอในการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

แบบแผนการบริโภค และรายได้จากแรงงานของประชากรไทยระหว่างปี 2554 และ 2583

ปี 2554



ปี 2583



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557

เมื่อนำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรมาวิเคราะห์ร่วมกับบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2554 พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจากปี 2554 ไปยังปี 2583 ไม่ทำให้การบริโภคโดยรวมลดลงมากนัก กล่าวคือ ในปี 2554 การบริโภคโดยรวมมีมูลค่า 6,665.4 พันล้านบาท ขณะที่ปี 2583 การบริโภคโดยรวมลดลงเหลือ 6,539.7 พันล้านบาทหรือลดลง 125 พันล้านบาท ในทำนองเดียวกันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทำให้รายได้โดยรวมลดลงเช่นกันจาก 5,346.9 พันล้านบาทในปี 2554 เหลือ 4,718.3 พันล้านบาทในปี 2583 หรือลดลงถึง 628 พันล้านบาท ซึ่งการที่รายได้รวมลดลงคิดเป็นมูลค่าสูงกว่าการบริโภคจะมีผลทำให้การขาดดุลรายได้ในภาพรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

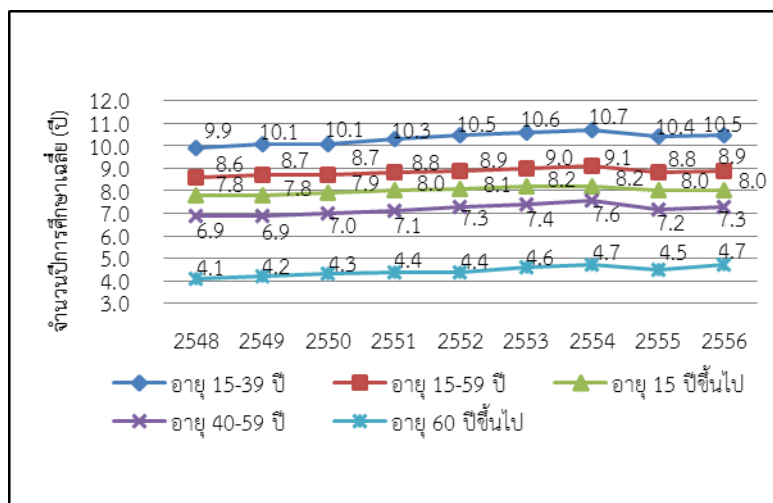
เมื่อพิจารณาตามช่วงอายุ ได้สะท้อนภาพที่ชัดเจนของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การขาดดุลรายได้ตามช่วงอายุของผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นจาก 587.6 พันล้านบาท ในปี 2554 เป็น 1,515.7 พันล้านบาทในปี 2553 หรือขาดดุลรายได้ถึง 2.6 ของปี 2554 ขณะที่ส่วนเกินทางรายได้ในวัยแรงงาน (อายุ 25- 59 ปี) กลับลดลง จาก 1,357.2 พันล้านบาท เป็น 1,110.9 พันล้านบาท ส่งผลให้ ในปี 2583 การขาดดุลทางรายได้ของประชากรทั้งหมดมีมูลค่าสูงถึง 1,821.4 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2554 ที่มีมูลค่าการขาดดุลทั้งหมด 1,318.5 พันล้านบาท ซึ่งจำเป็นต้องชดเชยด้วยการก่อหนี้ภาครัฐหรือการถ่ายโอนจากทรัพย์สินของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการนำทรัพยากรในอนาคตมาใช้

นอกจากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรแล้ว ประเทศไทยยังต้องเผชิญสถานการณ์ด้านคุณภาพและความมั่นคงของคนไทยในทุกช่วงวัย ดังนี้

2.1 ศักยภาพคนไทย

2.1.1 คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ คนไทยได้รับโอกาสทางการศึกษาสูงขึ้น โดยจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรวัยแรงงานอายุ 15-59 ปี เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็น 8.9 ปี ในปัจจุบัน แต่คุณภาพการศึกษาของคนไทย สะท้อนจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนทุกระดับชั้นยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นพื้นฐาน (O-NET) ในทุกระดับชั้นและทุกวิชาหลัก ในปี 2556 มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับผลการสอบความถนัดทั่วไป (GAT) ในปี 2556 พบว่า คะแนนเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 156.05 คะแนน เป็น 157.16 คะแนน ในปี 2557 ส่วนผลการสอบความถนัดทางวิชาการและวิชาชีพ (PAT) ทุกวิชามีคะแนนเฉลี่ยน้อยกว่าครึ่งหนึ่ง (คะแนนเต็ม 300 คะแนน) โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และภาษา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยทุกระดับอย่างเป็นระบบ

แผนภูมิแสดงปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ ตั้งแต่ปี 2550- 2556



ที่มา : ปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรไทย มองสถิติและตัวชี้วัดทางการศึกษา10 มีนาคม 2557
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยกับนานาชาติ โดยพิจารณาจาก **ดัชนีการพัฒนายทรัพยากรมนุษย์**¹ ปี 2556 (Human Development Index หรือ HDI) พบว่า อยู่ในอันดับ 103 จากทั้งหมด 186 ประเทศ นับเป็นลำดับต้นๆของกลุ่มประเทศที่การพัฒนาคนระดับปานกลาง เป็นรองประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย **และดัชนีความสามารถการแข่งขันด้านการศึกษากาพรวม**ของประเทศไทยที่จัดอันดับโดย IMD (The International Institute for Management Development) ปี 2557 อยู่ในอันดับที่ 54 จาก 60 ประเทศ ลดลงจากเดิมปี 2556 ที่อยู่ในอันดับ 51 โดยดัชนีด้านการศึกษาของไทยอันดับลดลงเกือบทั้งหมด **รวมถึงดัชนีการเรียนรู้ของเพียร์สัน** ปี 2555 ที่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่ต้องใช้สติปัญญา รวมถึงการคิดวิเคราะห์และโอกาสเข้าถึงการศึกษา ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 37 จาก 40 ประเทศ เป็นรองประเทศเกาหลีใต้ ฮังการี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์

นอกจากนี้ **ระบบการศึกษา ยังไม่สามารถผลิตกำลังคนที่ตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ** โดยตลาดแรงงานมีความต้องการกำลังคนระดับอาชีวศึกษา แต่ผู้สำเร็จการศึกษา ยังมีความรู้และสมรรถนะไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งพบว่า เด็กเรียนต่อสายอาชีพกับสายสามัญ เป็น 34:66 นอกจากนี้ ผลการสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) พบว่า ในปี 2556 คะแนนเฉลี่ยด้านอาชีวศึกษาในระดับ ปวช. ต่ำกว่าร้อยละ 50 ทั้งสมรรถนะพื้นฐานและการเรียนรู้ และสมรรถนะพื้นฐานวิชาชีพ ส่วนคะแนนเฉลี่ยในระดับ ปวส. ส่วนใหญ่ต่ำกว่าร้อยละ 50 มีเพียงวิชาภาษาไทย การจัดการธุรกิจค้าปลีก ศิลปหัตถกรรมโลหะรูปภัณฑ์และเครื่องประดับ ช่างทองหลวง และเทคโนโลยีภูมิทัศน์เท่านั้นที่มีคะแนนเฉลี่ยเกินร้อยละ 50 แสดงถึงจุดอ่อนต่อการขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและผลิตภาพโดยรวม สำหรับระดับอุดมศึกษาคุณภาพของบัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษายังไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างนวัตกรรม โดยมีการผลิตบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เท่ากับ 30 : 70 ในขณะที่ประเทศขาดแคลนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาที่เรียนด้านวิทยาศาสตร์มีจำนวนน้อย ส่งผลให้การต่อยอดนักศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ส่วนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา มี 9.01 คนต่อประชากร 10,000 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าคนไทยสามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอุดมศึกษาได้มากขึ้น แต่คุณภาพการศึกษาของไทยยังตกต่ำและมีความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ส่วนผลการทดสอบระหว่างประเทศของนักเรียนก็ยังไม่น่าพอใจ รวมทั้ง ผลผลิตของระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ผู้เรียนอาชีวศึกษายังมีจำนวนน้อยและขาดทักษะการปฏิบัติงานจริง ขณะที่ระบบการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังคงมีความอ่อนแอและไม่เพียงพอ ในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาและการขยายตัวของภาคการผลิตและบริการและผลิตภาพ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2.1.2 ผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นช้า ในช่วงระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา จำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนภาคการผลิตและสร้างรายได้ให้กับประเทศ หรือที่นักวิชาการเรียกว่า “first population dividend” ปัจจัยสำคัญนี้จะแผ่วลงอย่างเห็นได้ชัดเจน

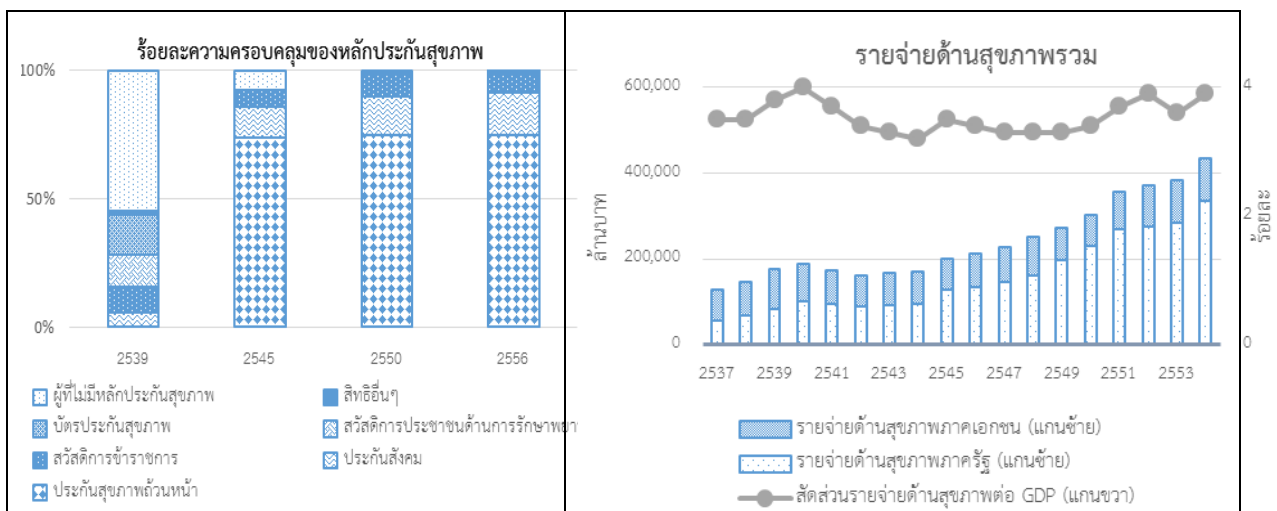
¹ ดัชนีการพัฒนายทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Index หรือ HDI) พิจารณา 3 ด้าน คือ 1) ดัชนีด้านการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 2 ตัว ได้แก่ อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ และอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ 2) ดัชนีอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด และ 3) ดัชนีด้านเศรษฐกิจ พิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว

ในช่วง 20 ปี ข้างหน้า ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อทดแทนอัตรากำลังแรงงานที่คาดว่าจะลดลงในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยยังเพิ่มขึ้นช้า เฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.4 ต่อปี โดยเฉพาะผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรที่ยังอยู่ในระดับต่ำมาก เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.4 ต่อปี ขณะที่ภาคนอกเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อปี

ดังนั้นการเร่งเพิ่มคุณภาพของประชากรทุกระดับ ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน จนถึงหลังวัยเกษียณ ด้วยการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ที่จำเป็น เพื่อเพิ่มมูลค่าการผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ จนกระทั่งประเทศไทยสามารถหลุดพ้น “กับดักรายได้ปานกลาง” ได้

2.2 ความมั่นคงในชีวิต

2.2.1 หลักประกันทางสุขภาพ ปัจจุบันคนไทยเกือบทั้งหมดได้รับความคุ้มครองทางด้านสุขภาพ โดยที่สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมประชากรไทยส่วนใหญ่กว่า 48.61 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 74.7 ของประชากรทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ สิทธิประกันสังคมและสิทธิข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 16.6 และ 7.7 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง และมีภาวะทุพพลภาพเพิ่มขึ้นตามอายุที่มากขึ้น ส่งผลให้ความชุกของโรคที่เกี่ยวข้องกับความเสื่อมถอยของอวัยวะจะเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรคเรื้อรังที่ต้องการระบบบริการฟื้นฟูสภาพและการดูแลระยะยาว² ส่งผลให้รายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 127,655 ล้านบาท ในปี 2537 เป็น 434,237 ล้านบาทในปี 2554 หรือมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.8 ต่อปี โดยที่รายจ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นร้อยละ 3.5 – 4³ ต่อ GDP ซึ่งยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับบน (upper middle income countries) ที่ร้อยละ 6.1⁴

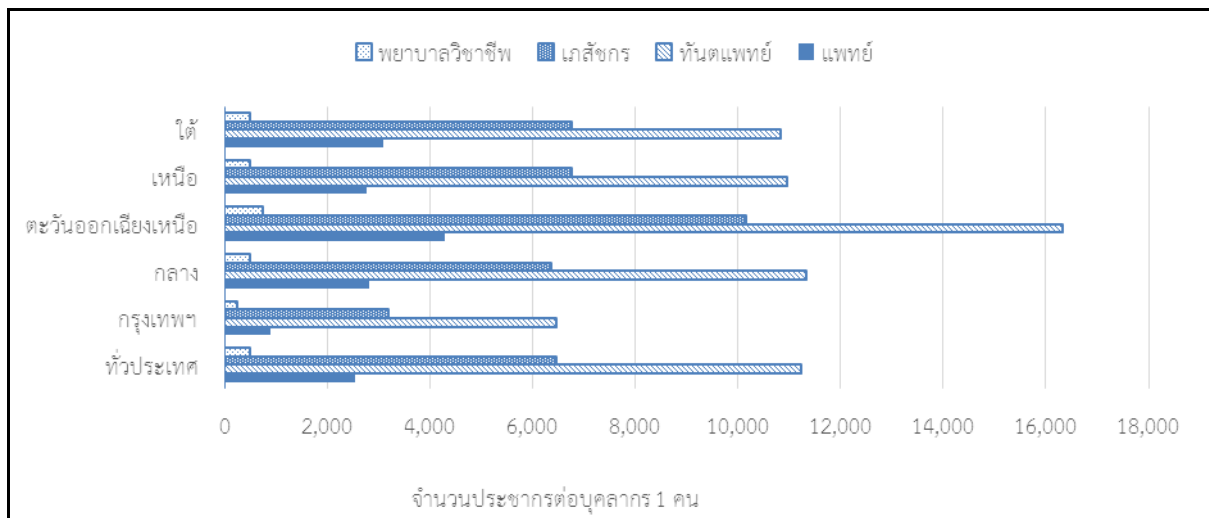


² มูลนิธิสถาบันวิจัยผู้สูงอายุ (2556)

³ สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (2556) บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติของประเทศไทย พ.ศ.2554.

⁴ World Development Indicators ปี 2554

อย่างไรก็ตาม ระบบบริการสุขภาพในปัจจุบันยังคงมีปัญหาด้านการกระจายทรัพยากร บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขระหว่างภูมิภาคจากการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุขในปี 2555 พบว่า อัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ระหว่างกรุงเทพ และภาคอีสานต่างกันถึง 4.8 เท่า โดยกรุงเทพมีสัดส่วน ประชากรเพียง 886 คนต่อแพทย์ 1 คน ขณะที่ภาคอีสานมีสัดส่วนประชากรถึง 4,290 คนต่อแพทย์ 1 คน เช่นเดียวกับบุคลากรในวิชาชีพอื่นๆ ที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรในแต่ละภูมิภาคเช่นกัน รวมทั้งปัญหาของการสูญเสียบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นผลจากระบบการบริหารจัดการบุคลากร ของภาครัฐ การขยายตัวของทำให้บริการสาธารณสุขเอกชน ซึ่งสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของการ กระจายบุคลากรและการสูญเสียบุคลากรออกนอกระบบดังกล่าวส่งผลให้การจัดบริการในบางพื้นที่มีการะงาน มากขึ้นจนกระทบต่อคุณภาพการให้บริการ



ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข, 2557

2.2.2 การจัดสวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นสวัสดิการ ด้านการศึกษาแบบถ้วนหน้าตามนโยบายการศึกษาเรียนฟรี (15 ปี) โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งหมด สำหรับโรงเรียนรัฐบาล และจัดให้มีเงินอุดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชน ส่งผลให้เด็กทุกคนที่อยู่ก่อนวัยเรียนไป จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ/อาชีวศึกษา/อาชีวะ การศึกษาในระบบ การศึกษา นอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนเด็กสัญชาติไทยและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย (เด็กไร้รัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ) มีโอกาสได้เรียนฟรีตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา โดยพบว่า นักเรียนก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับชั้น ปวช. ได้เรียนฟรี 15 ปี มีจำนวนลดลง ตามลำดับ จากปี 2554 ที่มีอยู่จำนวน 7.9 ล้านคน เป็นจำนวน 7.7 ล้านคนในปี 2555 และจำนวน 7.5 ล้านคน ในปี 2557 สาเหตุสำคัญที่มีจำนวนลดลงดังกล่าว เป็นผลมาจากการที่อัตราการเกิดลดลง นอกจากนี้ ยังมีการ จัดสวัสดิการด้านการศึกษาเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มผู้พิการตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 โดยให้สิทธิคนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิด หรือเมื่อพบความพิการจน ตลอดชีวิต ถึงแม้ว่ารัฐได้จัดสวัสดิการด้านการศึกษาและมีความครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายก็ตาม แต่ เนื่องจากการจัดการศึกษาที่ผ่านมา ยังมีปัญหาในเชิงคุณภาพและปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพทาง การศึกษาระหว่างเมืองกับชนบท อีกทั้งขาดข้อมูลที่ชัดเจนในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กเร่ร่อน เด็กในภาคเกษตรขนาดเล็ก เด็กตามผู้ปกครองไปทำงาน จึงไม่สามารถจัดสวัสดิการด้านการศึกษาที่เหมาะสม ตามสภาพของเด็กรุ่นนี้

2.2.3 หลักประกันรายได้และความมั่นคงในชีวิตยามชราภาพ ปัจจุบันสังคมไทยเริ่มต้นตัวเรื่องการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเห็นได้ชัด โดยตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษนี้เริ่มเห็นความพยายามรณรงค์ส่งเสริมให้คนไทยมีการออมเพิ่มขึ้นผ่านหลายระบบ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางรายได้ให้แก่คนวัยทำงานกลุ่มต่างๆ และเป็นการเตรียมความพร้อมยามเข้าสู่วัยสูงอายุ ปัจจุบันสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการสร้างหลักประกันด้านรายได้มีความก้าวหน้าหลายระบบ ที่สำคัญคือ **กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำในหน่วยงานของรัฐ** มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจาก 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ที่เป็นการออมภาคบังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการที่เริ่มทำงานหลังเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 จะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยอัตโนมัติ ปัจจุบันมีสมาชิก กบข. จำนวน 1,188,937 คน⁵ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.) ในปี 2556 มีสมาชิกจำนวน 120,154 คน ส่วน**กลุ่มคนทำงานในภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป** มีการคุ้มครองผ่านกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคมได้ให้การคุ้มครองกรณีชราภาพแก่กลุ่มแรงงานในระบบเมื่อปี 2541 และในปี 2556 ได้ขยายการคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 40 โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางเลือกที่ 3 (เงินบำนาญชราภาพ) รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปสมัครมาตรา 40 ด้วย ปัจจุบันแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แล้ว มีจำนวน 1,539,638 คน⁶ ซึ่งในปี 2557 ได้กำหนดเป้าหมายให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ไม่น้อยกว่า 1.7 ล้านคน⁷ ขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ให้เกิดขึ้นในระบบเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตคนยากคนจน คนทำงานอิสระ และไม่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ไม่มีบำเหน็จบำนาญ และไม่มีหลักประกันในชีวิต เป็นต้น สำหรับ**กลุ่มคนในชุมชน** มีการคุ้มครองผ่านกองทุนชุมชนที่อยู่ไม่ต่ำกว่า 38,000 แห่ง มีเงินทุนรวมกันกว่า 82,000 ล้านบาท สมาชิกมากกว่า 6 ล้านคน โดยรวมกลุ่มช่วยเหลือกันในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน เครดิตยูเนียน กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมการออม การเป็นแหล่งเงินเพื่อการลงทุน การแก้ปัญหาการเงินฉุกเฉินและนำกำไรมาจัดสวัสดิการชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มธุรกิจประกันชีวิตได้เริ่มพัฒนารูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยใหม่ๆ ที่เป็นรูปแบบการออมระยะยาว (Long Term Saving) เสริมรูปแบบเดิมที่เป็นการประกันชีวิตและประกันสุขภาพ มาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจประชากรวัยทำงานในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจยามชราภาพ

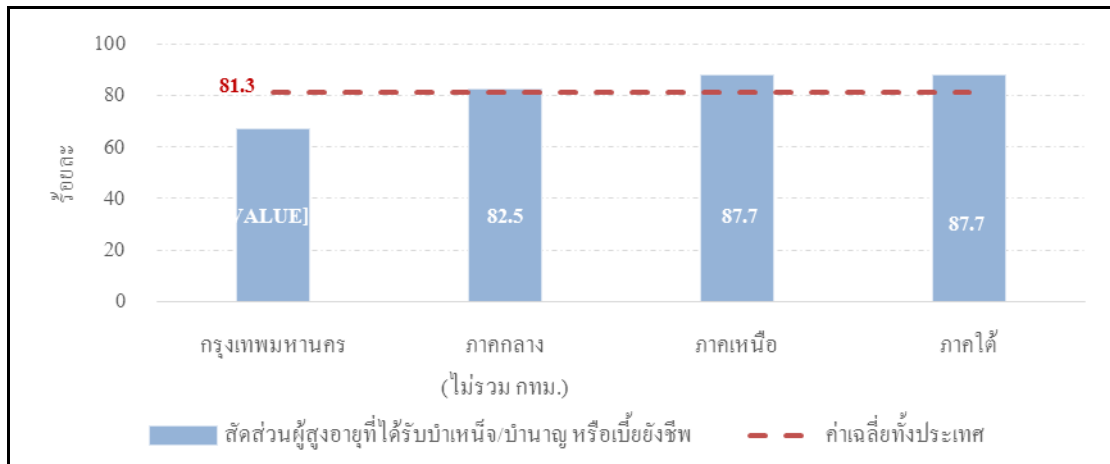
2.2.4 สวัสดิการสังคมอื่นๆ คนไทยได้รับการคุ้มครองผ่านสวัสดิการสังคมที่มีความครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือ ผู้พิการขึ้นทะเบียนเพื่อรับสวัสดิการเพิ่มขึ้นจาก 42,308 คนในปี 2549 เป็น 1,416,260 คนในปี 2556 (ข้อมูล ณ 1 ธันวาคม 2556) และผู้สูงอายุมาขึ้นทะเบียนรับเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงขึ้นจาก 400,400 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 6.30 ในปี 2546 เป็น 7,296,573 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 76.67 ในปี 2556 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากได้ปรับแนวคิดแบบเดิมที่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน มาเป็นแนวคิดในเรื่องสิทธิและสวัสดิการที่ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคนให้ได้รับเบี้ยยังชีพ

⁵ รายงานประจำปี ๒๕๕๖, กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

⁶ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

⁷ www.sso.go.th, สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๗.

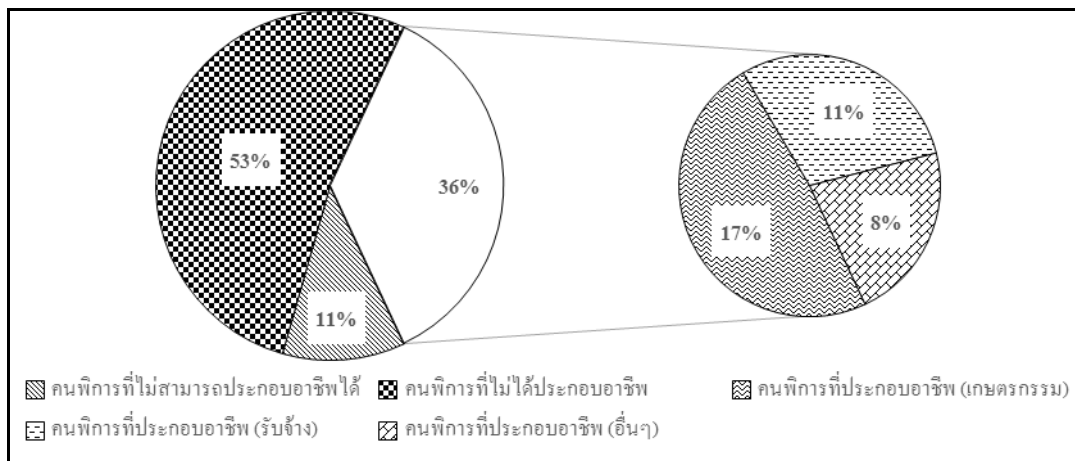
แผนภาพแสดงสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญ/บำนาญ หรือเบี้ยยังชีพปี 2554



ที่มา: วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2556

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของกลุ่มคนพิการยังคงมีข้อจำกัด โดยคนพิการที่อยู่ในวัยแรงงานและไม่ได้ประกอบอาชีพมีถึงร้อยละ 52.56 และคนพิการในวัยแรงงานที่ประกอบอาชีพส่วนใหญ่ทำงานจะอยู่ในภาคการเกษตร และรับจ้าง ขณะเดียวกัน การจ่ายเบี้ยยังชีพแบบเท่าเทียมกันทุกคนไม่ได้สะท้อนความเป็นธรรม เพราะผู้สูงอายุมีความจำเป็นที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มที่ยากจน/ด้อยโอกาส และไม่มีผู้ดูแล โดยสถานะภาพของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.3 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 10.4 หรือ 0.91 ล้านคนในปี 2554

แผนภาพแสดงการประกอบอาชีพของคนพิการในวัยทำงานปี 2555



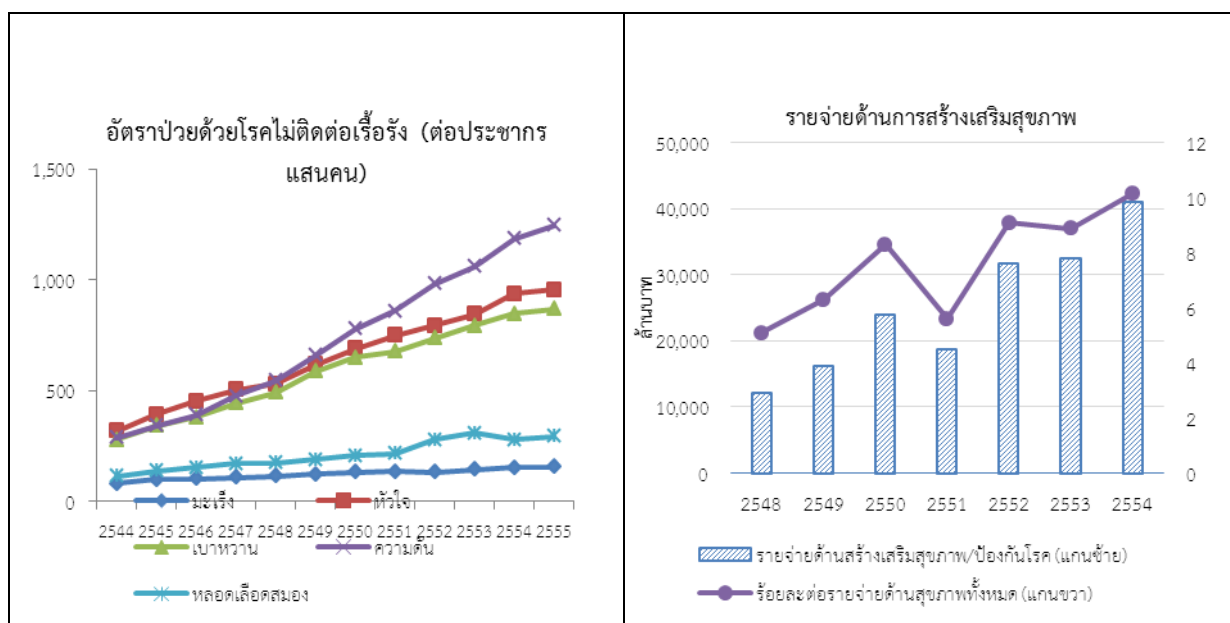
ที่มา: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2556

2.3 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

2.3.1 ช่องว่างระหว่างวัยของประชากร (Generation) กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม การบ่มเพาะ ค่านิยม และวิถีวัฒนธรรมในแต่ละช่วงเวลา เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรม ความเชื่อ ความคิดของคน ทำให้ประชากรในแต่ละช่วงวัยมีพฤติกรรม ทัศนคติ ความคิด ความชอบ และการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งในสังคมไทยก็เผชิญกับกับดักของช่องว่างระหว่างของประชากรทั้ง 4 ช่วงวัย ได้แก่ (1) กลุ่มที่มีความสำคัญซึ่งกำลังเริ่มเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ (Generation Baby

boomer ช่วงปี พ.ศ. 2539-2547) (2) กลุ่มที่อยู่ในช่วงวัยแรงงานที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ (Generation X ช่วงปี พ.ศ. 2508-2522) (3) กลุ่มคนรุ่นใหม่ (Generation Y ช่วงปี พ.ศ. 2523-2540) และ (4) กลุ่มวัยเด็ก (Generation Z ช่วงปี พ.ศ. 2540 ขึ้นไป) ดังนั้น ในการพัฒนาและเสริมศักยภาพคนจะต้องพิจารณาหาจุดแข็ง จุดอ่อน จุดที่เป็นโอกาสของประชากรในแต่ละช่วงวัยของประชากร ซึ่งครอบคลุมเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ เพื่อเรียนรู้และเข้าใจซึ่งกันและกัน และปรับตัว เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเข้าใจกันและมีความสุข

2.3.2 พฤติกรรมทางสุขภาพ แม้ว่าหลักประกันทางสุขภาพจะครอบคลุมเกือบทุกกลุ่มคนแล้ว แต่คนไทยยังต้องเผชิญกับภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-communicable Disease: NCD) เป็นจำนวนมาก โดยในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2555 พบว่า อัตราป่วยต่อประชากรแสนคนด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ได้แก่ โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคเบาหวาน โรคมะเร็ง และโรคหลอดเลือดสมอง ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตประจำวันที่ไม่เหมาะสม เช่น การบริโภคผักและผลไม้ไม่เพียงพอ บริโภคหวาน มัน เค็ม มากเกินไป สูบบุหรี่และดื่มสุราหรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ออกกำลังกายไม่เพียงพอ มีภาวะน้ำหนักเกิน เป็นต้น แม้ว่ารายจ่ายด้านสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อจัดการกับปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพด้านต่างๆ โดยคิดเป็นสัดส่วนของรายจ่ายด้านสุขภาพทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.1 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 10.3 ในปี 2554 สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศที่ยังคงขาดประสิทธิภาพในความเชื่อมโยงและการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



2.3.3 ความอบอุ่นในครอบครัว ความสมดุลระหว่างการทำงานและการใช้ชีวิต จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2555 ประเทศไทยมีครัวเรือนอยู่จำนวน 20.3 ล้านครัวเรือน ขนาดครอบครัวเฉลี่ย 3.2 คนต่อครัวเรือน โดยมีจำนวนเด็กและเยาวชน (อายุ 0-24 ปี) 22.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 35.6 และมีผู้สูงอายุ 60 ปี ขึ้นไปประมาณร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งการที่ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูง หรือที่เรียกว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุนี้ ทำให้โครงสร้างครอบครัวและการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างบุคคลในครอบครัวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ รูปแบบของครอบครัวมี

ความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น แต่ละรูปแบบมีลักษณะเฉพาะตัว มีสภาพปัญหาและความต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน เช่น ครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว ครอบครัวพ่อแม่หย่าร้าง ครอบครัวเด็กกำพร้า ครอบครัวเพศเดียวกัน ครอบครัวข้ามรุ่นหรือครอบครัวที่มีรุ่นปู่ย่าตายายและรุ่นหลาน ในขณะเดียวกัน ผู้หญิงในยุคปัจจุบันมีการทำงานนอกบ้านมากขึ้น รวมถึงยังต้องทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของครอบครัวด้วย การสร้างสมดุลของชีวิตและการทำงานของผู้หญิงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระดับอัตราเจริญพันธุ์ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ซึ่งความสมดุลระหว่างการทำงานกับการสร้างครอบครัวและการเลี้ยงดูบุตรให้เป็นประชากรคุณภาพของสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการที่กลุ่มประชากรรุ่นต่างๆ ในวัยเจริญพันธุ์จะแต่งงานกันมากขึ้น และ/หรือเร็วขึ้น การสนับสนุนให้ประชากรไทยสามารถทำงานในตลาดแรงงานและดูแลบุตรของตนให้เป็นประชากรคุณภาพนั้น ประชากรในตลาดแรงงานที่มีบุตรควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีเวลาคุณภาพในการเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงวัยแรกเกิดถึง 3 ปี และทำหน้าที่บ่มเพาะอย่างใกล้ชิดและมีคุณภาพให้บุตรเป็นประชากรคุณภาพสู่สังคม

2.3.4 ด้านคุณธรรม จริยธรรมของคนไทย ความย่อหย่อนด้านศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของคนไทย ยังคงเป็นปัญหาหลักในการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทย โดยอิทธิพลจากกระแสวัฒนธรรมโลก ได้ส่งผลให้คนไทยโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ไม่เห็นความสำคัญในอัตลักษณ์ความเป็นไทย และระบบคุณค่าที่ฝังรากลึกในสังคมไทยที่มีมาในอดีต อาทิ ความสำนึกรักชาติ และความเอื้ออาทร ประกอบกับสถาบันครอบครัวยังคงมีความเปราะบาง ไม่สามารถทำหน้าที่บ่มเพาะสมาชิกในครอบครัวให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณธรรม รู้จักทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม จึงนำไปสู่ปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมา อาทิ การหย่าร้าง เด็กและผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจากครอบครัว ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ขณะเดียวกันอิทธิพลจากสื่อโดยเฉพาะสื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบัน ยังคงเป็นสิ่งเร้าที่มีอิทธิพลต่อเด็กทั้งในด้านความคิดและการกระทำ ส่งผลให้เด็กและเยาวชนมีพฤติกรรมเสี่ยงมากขึ้น โดยเฉพาะพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศในวัยรุ่น ทำให้ปัญหาแม่วัยรุ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้ ได้พบข้อบ่งชี้ประการสำคัญ คือ การขยายตัวของเครือข่ายออนไลน์เป็นช่องทางสำคัญในการสร้างจิตสำนึกสาธารณะและวัฒนธรรมพลเมืองให้แก่คนรุ่นใหม่ได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งทุนทางสังคมอันเป็นจุดแข็งของสังคมไทยมาช้านาน ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว หากมีการเสริมสร้างครอบครัวให้มีความเข้มแข็งขึ้น จะส่งผลให้เป็นสถาบันทางสังคมแรกที่เป็นเป้าหมายสำคัญต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพต่อไป

3

ทิศทางการพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรของประเทศไทย และสถานการณ์ด้านคุณภาพและความมั่นคงของคนไทยในทุกช่วงวัย เป็นปัจจัยสำคัญในความจำเป็นที่จะต้องเตรียมความพร้อมให้คนไทยทุกคนมีศักยภาพ มีความมั่นคงในชีวิต บนฐานของการมีครอบครัวที่อบอุ่น โดยเฉพาะจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่ประชากรวัยแรงงานต้องแบกรับภาระการดูแลประชากรวัยอื่นๆ โดยเฉพาะวัยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ศักยภาพการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจของกลุ่มวัยแรงงานที่มีต่อวัยสูงอายุลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน การออมและหนี้สินของครัวเรือนไทยไม่มีความพร้อมในการรับมือกับรายจ่ายและการบริโภคหลังเกษียณ จึงตกเป็นภาระค่าใช้จ่ายของรัฐที่เพิ่มขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ และจัดสวัสดิการต่างๆ เพื่อรองรับการเป็นสังคมสูงอายุ ประกอบกับศักยภาพของคนไทยในปัจจุบันแม้ว่าจะเข้าถึงและได้รับสวัสดิการที่ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพ ซึ่งจากประเด็นต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ หากประเทศไทยไม่เร่งเตรียมความพร้อมทั้งคนและระบบภาคีที่สะท้อนภาพในอนาคตจะปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งหาแนวทางการพัฒนาเพื่อรองรับรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร พัฒนาคุณภาพกำลังคน และสร้างความคุ้มครองให้แก่คนในทุกช่วงวัย เพื่อรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต และสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นและจุดเน้นการพัฒนาคนทุกช่วงวัยสู่สังคมไทยที่มีคุณภาพ ดังนี้

3.1 เป้าหมายการพัฒนา

3.1.1 คนไทยทุกช่วงวัยได้รับการพัฒนาที่เหมาะสม มีศักยภาพเพิ่มขึ้น มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3.1.2 คนไทยทุกคนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับสวัสดิการทางสังคมที่เพียงพอ สามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงาน

3.1.3 คนไทยมีครอบครัวที่เข้มแข็งอบอุ่น สมาชิกทุกคนในครอบครัว รู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบ และเอื้ออาทรต่อกันในครอบครัว ชุมชน และสังคม

3.2 ประเด็นและจุดเน้นการพัฒนา

3.2.1 การพัฒนาศักยภาพคนไทย

1) การมีพัฒนาการสมวัยในกลุ่มเด็กปฐมวัย

1.1) การคัดกรองสุขภาพ เร่งรัดและพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณสุขให้กับหญิงตั้งครรภ์/มารดาหลังคลอด และระบบการคัดกรองสุขภาพทารก รวมถึงการสนับสนุนการให้นมมารดา ภาวะโภชนาการที่เหมาะสมในเด็ก โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีศูนย์รับเลี้ยงเด็ก/ศูนย์ให้นมมารดาในสถานที่ทำงาน

1.2) การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ หรือผู้ปกครอง/ผู้เลี้ยงดูในรูปแบบต่างๆ ในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะการสนับสนุนการให้ความรู้ทั้งด้านโภชนาการ การอนามัย การปลูกฝังทัศนคติ และการกระตุ้นและส่งเสริมพัฒนาการของเด็กอย่างเหมาะสม เช่น การเล่นนิทาน พูดคุยกับลูก รวมถึงการเอาใจใส่และฝึกให้เด็กมีความเป็นอยู่และพฤติกรรมที่เหมาะสม

1.3) การเพิ่มคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสถานที่ทำงานและในชุมชน ใกล้สถานที่ทำงาน ครอบคลุมพื้นที่ความต้องการต่างๆ อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และความปลอดภัยในการให้บริการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2) การได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและทักษะที่จำเป็นสำหรับโลกอนาคตในกลุ่มนักเรียน

2.1) ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยการจัดการศึกษาที่ยึดหลักผู้เรียนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยการพัฒนาหลักสูตรและปรับกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านที่เชื่อมโยงกับภูมิสังคม โดยบูรณาการเรียนรู้อะไรให้หลากหลายทั้งด้านวิชาการ ทักษะชีวิต และทักษะในการทำงาน มีนิสัยใฝ่เรียนรู้ มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทักษะในการสื่อสาร การรับฟังความเห็นของผู้อื่น การต่อยอดสู่ความคิดสร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเป็นพลเมืองที่ดี ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความเสมอภาค มีจิตสำนึกที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและการทำประโยชน์ต่อสังคม เทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ เรียนรู้ภูมิปัญญาในประวัติศาสตร์ รวมทั้งมีทักษะในการปรับตัวให้ดำรงชีวิตในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม

2.2) พัฒนาระบบการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพ มีศักยภาพในการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะ ความรู้รอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดึงดูดคนเก่งและดี มีจิตวิญญาณความเป็นครู เน้นครูผู้สอนให้มีวุฒิตรงตามวิชาที่สอน สนับสนุนการผลิตและพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในสาขาขาดแคลน และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและยกย่องครูเพื่อศิษย์และหรือครูสอนดี เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ครูอื่นๆ รวมทั้งปรับวิธีประเมินสมรรถนะที่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ และการส่งเสริมให้มีการร่วมลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อพัฒนามูลค่าของสินค้าหรือนวัตกรรม ทั้งเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสังคมไทย และการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยบนฐานของศักยภาพคนไทย

2.4) การสนับสนุนภาครัฐ ภาคเอกชน และสื่อมวลชนในการผลิตและเผยแพร่สื่อที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อบริบทของแต่ละพื้นที่และสถานการณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของเด็กและประชาชน

3) การมีทักษะชีวิตและทักษะการทำงาน ในกลุ่มวัยรุ่น นักศึกษา

3.1) ให้สถาบันการศึกษาของรัฐ ผลิตช่างฝีมือ แรงงาน ที่มีคุณภาพ รวมทั้งการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาทักษะของนักเรียน/นักศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ตลาดแรงงาน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและสถานประกอบการ รวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนากำลังคนให้มีทักษะความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

3.2) พัฒนาด้านการเรียนรู้ทักษะวิชาชีพ โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะที่นำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมทางภาคการเกษตร เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และมีตลาดรองรับ เพื่อดึงดูดคนรุ่นใหม่และ/หรือลูกหลานเกษตรกรให้สนใจภาคเกษตรกรรมและนำทักษะที่ได้จากการศึกษาไปพัฒนาวิชาชีพ

3.3) การพัฒนาศักยภาพของเด็กนอกระบบการศึกษา โดยมอบโอกาสให้เด็กนอกระบบการศึกษา/เด็กและเยาวชนที่ก้าวพลาดกระทำความผิดในการเสริมสร้างทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ

4) การพัฒนาทักษะและสมรรถนะของแรงงานอย่างต่อเนื่อง

4.1) เร่งรัดให้แรงงานทั้งระบบมีการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมและบริการจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานให้เป็นมาตรฐานที่เชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับทักษะของแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำแต่มีทักษะฝีมือสูง เพื่อสร้างเสริมศักยภาพแก่กำลังแรงงานให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ เพื่อรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะการรักษาการมีงานทำสำหรับกำลังแรงงานในประเทศให้มากที่สุด

4.2) สนับสนุนและพัฒนาทักษะผู้ประกอบการในภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการให้ใช้ระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาประชากรในภาคเกษตรกรรมให้เป็นเกษตรกรสมัยใหม่ โดยการพัฒนาแรงงานเกษตรในด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

4.3) ส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจสูงขึ้นตามศักยภาพอย่างหลากหลาย โดยการส่งเสริมและขยายโอกาสในการก้าวขึ้นสู่ระดับบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

4.4) เพิ่มบทบาทของมหาวิทยาลัยในลักษณะของความร่วมมือของภาคอุตสาหกรรม ชุมชน และมหาวิทยาลัย (I-C-U : Industry-Community University) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประชากรในชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชน สามารถผลิตสินค้าและบริการที่สร้างมูลค่าสูงขึ้นและตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจได้

5) การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของผู้สูงอายุ

5.1) ส่งเสริมและพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุ และสร้างบทบาทของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมถ่ายทอดความรู้และสืบสานภูมิปัญญาแก่คนรุ่นต่อไป

5.2) ส่งเสริมให้ผู้สูงวัยมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลตนเอง และดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพตามวัยเพื่อให้มีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ รวมถึงการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้สูงอายุ (ICT for Elderly) และการเรียนรู้ของชุมชนผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Community Academy)

3.2.2 การสร้างความมั่นคงในชีวิต

1) การเตรียมความพร้อมให้เด็กปฐมวัยเป็นคนไทยที่มีความมั่นคงในชีวิต โดยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ครัวเรือนไทย โดยเฉพาะครัวเรือนยากจน ครอบครัวยากจน ครอบครัวยากจน หรือครอบครัวยากจนในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้ครอบครัวเป็นฐานสำคัญด้านทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางวัฒนธรรม ในการขับเคลื่อนพัฒนาการของประเทศอย่างต่อเนื่องและมั่นคงต่อไป เช่น การพัฒนาแนวทางการสนับสนุนคุ้มครองสำหรับหญิงตั้งครรภ์ที่ยากจน การพัฒนารูปแบบระบบประกันสุขภาพแม่และเด็กแบบมีส่วนร่วม หรือ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแม่และเด็กในพื้นที่ เป็นต้น

2) การสร้างโอกาสทางการศึกษาในระดับสูงเพื่อโอกาสการทำงานและการสร้างความมั่นคงในชีวิตของนักเรียน โดยเร่งรัดให้เด็กไทยทุกคนต้องจบการศึกษาภาคบังคับและมีโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยลดอุปสรรคที่มีต่อการเข้าศึกษาของเด็กไทยทุกคน เช่น การสนับสนุนทางสังคมแบบมีเงื่อนไขเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กยากจน การพัฒนาและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ การส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กชนกลุ่มน้อย/เด็กเร่ร่อน/เด็กในภาคเกษตรขนาดเล็ก/เด็กตามผู้ปกครองไปทำงาน การสนับสนุนปัจจัยเพื่อลดความเสี่ยงต่อการออกกลางคันของนักเรียน เช่น การสร้างบ้านน้ำใจให้กับนักเรียนเรียนดีแต่ยากจน เป็นต้น รวมถึงการจัดให้มีการเทียบโอนวุฒิการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

3) การสร้างโอกาสในการศึกษาระดับสูงและประสบการณ์การทำงานจริงเพื่อวางรากฐานความมั่นคงในชีวิตของนักศึกษา โดยส่งเสริมการมีรายได้ระหว่างเรียน เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจ เพื่อให้ให้นักเรียน/นักศึกษามีโอกาสเข้าไปปฏิบัติงานจริงระหว่างเรียน เพื่อสร้างรายได้และทักษะ ประสบการณ์ในการทำงานจริง รวมทั้งพัฒนาระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ตอบสนองต่อการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มนักศึกษาจากงานบนฐานของการสร้างความมั่นคงในอาชีพต่อไป

4) การสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แรงงาน

4.1) การส่งเสริมแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมและการออมมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบได้พัฒนาศักยภาพและเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 มากขึ้น รวมทั้งการเร่งรัดส่งเสริมให้มีระบบการออมของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้กับแรงงานในอนาคต

4.2) เร่งรัดให้สถานประกอบการไทยทุกแห่งผ่านมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยจัดให้มีการตรวจสอบมาตรฐานด้านชีวอนามัยในทุกสถานประกอบการ เพื่อให้แรงงานไทยมีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ อย่างเป็นมาตรฐาน

5) การสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ

5.1) สร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพ โดยเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการเงินออมของตนเองจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต เพื่อสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชน โดยภาครัฐควรจัดระบบบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินยามชราภาพและขยายระบบการออมให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มอาชีพโดยเน้นการผสมผสานระบบบำนาญทั้งแบบผู้รับบำนาญมีส่วนร่วมจ่าย และแบบผู้รับบำนาญไม่มีส่วนร่วมจ่าย และดำรงความมั่นคงของระบบบำนาญและภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐภายใต้บริบทของสังคมสูงวัย

5.2) สร้างความมั่นคงในด้านการใช้ชีวิตประจำวัน โดยการจัดให้มีระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการสนับสนุนครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งรัฐบาลควรสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลภาคเอกชนและภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุ

5.3) สร้างความมั่นคงในด้านสุขภาพ โดยภาครัฐสนับสนุนการดำเนินการของภาคีต่างๆ ในการเสริมระบบที่ดำเนินการอยู่ เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยด้านการรักษาพยาบาล การสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ เช่น พื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะและลานออกกำลังกายของผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.2.3 การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

1) การสร้างความอบอุ่นให้เด็กปฐมวัย โดยการส่งเสริมการให้บริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อน (0-3 ปี) ที่ได้มาตรฐาน ในช่วงเวลาการทำงานของพ่อแม่ การพัฒนาบทบาทหญิงและชายในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัว การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในด้านการเลี้ยงดูบุตร โดยเฉพาะการปรับทัศนคติในการเลี้ยงดูบุตรของผู้ชาย

2) การวางรากฐานจริยธรรม คุณธรรมเพื่อความอยู่ดีมีสุขของเด็กนักเรียน โดยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงกับสถานศึกษาในการเสริมสร้างพัฒนาการและการเรียนรู้ รวมถึงการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และทุนทางสังคมของประเทศไทย

3) การสร้างภูมิคุ้มกันให้นักศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและการก้าวสู่การเป็นผู้ใหญ่ โดยการพัฒนาหลักสูตรครอบครัวศึกษา หลักสูตรที่ครอบคลุมแนวคิดเกี่ยวกับชีวิตครอบครัว การปรับตัวและการวางตัวให้เหมาะสม การวางแผนครอบครัว คุณกำเนิด ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเพศศึกษา เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้แก่วัยรุ่น

4) การส่งเสริมความอบอุ่นในครอบครัวสำหรับวัยแรงงาน โดย

4.1) การสร้างความสมดุลระหว่างเวลาในการทำงานและเวลาที่ให้กับครอบครัว เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว และเตรียมความพร้อมสำหรับมีบุตร รวมถึงการกำหนดมาตรการจูงใจสำหรับสถานประกอบการในการลาของบิดาและมารดาเพื่อเลี้ยงดูบุตร โดยปรับทัศนคติขององค์กรให้มองเป็นการลงทุนในมนุษย์ มิใช่เพียงผลประโยชน์ของแต่ละครอบครัวหรือแต่ละบุคคล

4.2) ส่งเสริมให้ผู้มีบุตรได้มีเวลาในการเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงวัยแรกเกิดถึง 3 ปี ให้ได้อยู่ร่วมกัน และทำหน้าที่บ่มเพาะให้บุตรเป็นประชากรคุณภาพสู่สังคม อย่างใกล้ชิด และมีคุณภาพมากขึ้นจากบิดาและมารดา บนหลักแห่งความเสมอภาคในการแบ่งปันบทบาท และความตระหนักถึงบทบาทที่จำเป็นของบิดาและมารดาต่อพัฒนาการที่แตกต่างกันตามช่วงวัยของเด็ก

4.3) กำหนดมาตรการจูงใจทางการเงินและการคลังให้ทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมสถาบันครอบครัว การพัฒนาเด็กและเยาวชนที่ได้คุณภาพมาตรฐานในชุมชนและสถานที่ทำงานมากขึ้น

5) การสร้างคุณค่าและความอบอุ่นในวัยผู้สูงอายุ โดยการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสามวัยในชุมชนในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีในแต่ละช่วงวัย สามารถรับการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งทางกาย จิตใจ และสติปัญญา รวมทั้งการรณรงค์ให้คนไทยตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ โดยรณรงค์ให้วัยรุ่นมองเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุมากขึ้น

4

กรณีตัวอย่างความสำเร็จ

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนแผนให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการพัฒนาคนทุกช่วงวัยให้มีคุณลักษณะที่พึงปรารถนาในอนาคตที่ประกอบด้วยการมีศักยภาพเพียงพอในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ การมีความมั่นคงในชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคม และการมีครอบครัวที่อยู่ดีมีสุข ซึ่งในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินี้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาคุณภาพคนอย่างยั่งยืน ซึ่งมีตัวอย่างการขับเคลื่อนการพัฒนาคนตามช่วงวัยที่สำคัญ และเห็นผลเชิงประจักษ์ 3 กรณีศึกษา ประกอบด้วย 1) การมีทักษะชีวิตและทักษะการทำงาน ในกลุ่มวัยรุ่น นักศึกษา: วิทยาลัยเทคนิคมาบตาพุด: สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญา 2) การสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แรงงาน: กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชน ตำบลอุโมงค์ อำเภอมะนัง จังหวัดลำพูน และ 3) การสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ : การดูแลผู้สูงอายุในอำเภอลำสนธิ จังหวัดลพบุรี

4.1 การมีทักษะชีวิตและทักษะการทำงาน ในกลุ่มวัยรุ่น นักศึกษา: วิทยาลัยเทคนิคมาบตาพุด : สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญา

หลักการ วิทยาลัยเทคนิคมาบตาพุดดำเนินการจัดการเรียนการสอน โดยพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญา มีกรอบแนวคิดในการจัดการศึกษาที่จะต้องพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้าน ให้ความสำคัญเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ได้รับการพัฒนาด้านจิตใจ ความรู้ ทักษะชีวิตที่เชื่อมโยงกับโลกของการทำงาน มีทักษะในการคิด วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีเหตุผล มีความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งการพัฒนาผู้เรียนผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ และบูรณาการด้วยเทคโนโลยี วิชาการ ศิลปวัฒนธรรม จริยธรรม/คุณธรรม ที่ทำให้ผู้เรียนสามารถสร้างองค์ความรู้ได้ด้วยตนเองและรู้จักการทำงานเป็นทีมอย่างมีกัลยาณมิตรและมีนิสัยใฝ่เรียนรู้ เพื่อพัฒนาคนให้เป็นคนดี คนเก่ง ซึ่งเป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการสร้างสังคมที่อยู่ดีมีสุข

การดำเนินการและผลการดำเนินการ ปี 2550 คุณพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา ได้ตระหนักถึงปัญหาด้านคุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอาชีวศึกษา จึงได้ผลักดันให้วิทยาลัยเทคนิคมาบตาพุดนำเอาวิธีการจัดการเรียนการสอนตามทฤษฎีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Constructionism) มาใช้ในหลักสูตรช่างเทคนิควิศวกรรมเคมี พัฒนาบุคลากร ด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการในการดำเนินการ เพื่อเป็นการสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่น ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทครูผู้สอนเป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ Facilitator และการเรียนรู้การปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อให้เข้าใจและมีทักษะเกี่ยวกับระบบความปลอดภัย วัฒนธรรมการทำงาน หลักการทำงานของอุปกรณ์ กระบวนการซ่อมบำรุงของโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพื่อสามารถนำความรู้มาพัฒนาหลักสูตรรายวิชา จัดแผนการเรียนการสอนที่เหมาะสม และเรียนเพิ่มเติมในวิชาภาษาอังกฤษโดยเน้นการสื่อสารเป็นหลัก อีกทั้งกิจกรรมการดำเนินการทำให้นักเรียนปรับเปลี่ยนจิตใจ ความคิด และร่างกายได้ตามสภาพแวดล้อมของสังคม ผ่านเครื่องมือต่างๆ อาทิ การฝึกสมาธิ Learning by Doing Project Based Learning ทำให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์และการแก้ไขปัญหา มีทักษะใฝ่การเรียนรู้ มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตอาสาและมนุษยสัมพันธ์ มีภาวะผู้นำ กล้าแสดงออก และการทำงานเป็นทีม ซึ่งส่งผลให้ผู้สำเร็จการศึกษามีงานทำทุกคนและได้รับค่าจ้างสูงกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับเดียวกัน

การขยายผลรูปแบบสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญานั้น โรงเรียนควรขยายการทำข้อตกลงรูปแบบทวิภาคีร่วมกับโรงงานให้มากขึ้น ซึ่งผู้บริหารในระดับสูงทั้งภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และสถาบันการศึกษาอาชีวศึกษาควรมีนโยบายและแนวทางในการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นระบบในการพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนตามแนวทฤษฎี Constructionism ที่ชัดเจน มีการเตรียมความพร้อมทั้งด้านหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน ครูพี่เลี้ยงที่สามารถกระตุ้นให้ผู้เรียนสามารถคิดวิเคราะห์ สร้างสรรค์การทำงานร่วมกัน เพื่อนไปสู่เป้าหมายการพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านให้มีความพร้อมด้านทักษะความรู้ ทักษะการทำงานและทักษะชีวิต มีคุณธรรม จริยธรรม และเป็นคนดี เป็นคนเก่ง มีวินัย ซึ่งเป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการสร้างสังคมที่อยู่ดีมีสุข

4.2 การสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แรงงาน : กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ อำเภอมือง จังหวัดลำพูน

แนวคิดและหลักการ กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ อำเภอมือง จังหวัดลำพูน มีกรอบแนวคิดสำคัญในการสร้างความมั่นคงและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชนด้วยการพึ่งตนเอง โดยการสร้างกองทุนของประชาชนและนำมาจัดทำสวัสดิการให้แก่สมาชิกครอบคลุมตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ และตาย

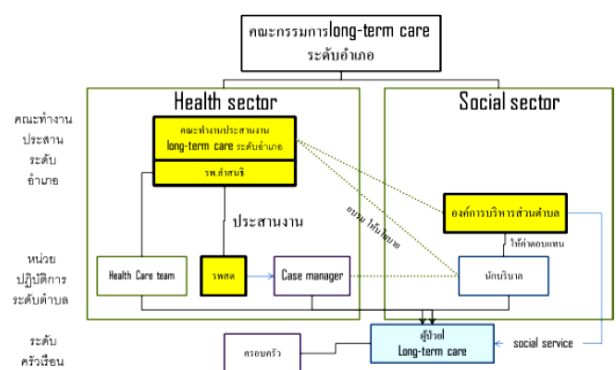
ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ ริเริ่มจัดตั้งโดยภาคประชาชนในปี 2550 บนพื้นฐานแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยการหนุนเสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาครัฐ โดยสมาชิกได้ร่วมกันให้สัจจะต่อตนเอง ต่อเพื่อน ต่อชุมชน ในการลดรายจ่ายเพื่อออมวันละ 1 บาท ต่อมารัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนสวัสดิการออมทรัพย์ของประชาชนเพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐร่วมสมทบ ปัจจุบันกองทุนมีเงินรวมประมาณ 8 ล้านบาท สมาชิก 7,040 คน โดยได้แยกเงินกองทุนออกตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเป็น 4 ส่วน ซึ่งไม่มีการนำมาจัดสรรในรูปของการให้กู้ยืม ได้แก่ ทุนสวัสดิการ ร้อยละ 70 ของเงินกองทุน นำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกครอบคลุมทั้งการเกิด การศึกษา การบวช การเกณฑ์ทหาร การทำบุญ สวัสดิการผู้สูงอายุ การเจ็บ และการเสียชีวิต รวมทั้งหมด 24 สวัสดิการ อาทิ ให้ทุนการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงปริญญาตรี สมาชิกฝากออมครบ 180 วัน และอายุครบ 70 ปี ได้รับบำนาญปีละ 600 บาท ฝากออมครบ 180 วันขึ้นไป เสียชีวิต ได้รับเงินรายละ 2,500 บาท เป็นต้น ส่วนที่เหลือเก็บไว้เป็น ทุนสำรองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และใช้ในกิจกรรมการพัฒนา

การขยายผลในด้านการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วยการพึ่งตนเองของคนในชุมชน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคม จำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้บนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จนเกิดความต้องการร่วมกัน โดยการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับชุมชนที่ดำเนินการสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้อาจริเริ่มในกลุ่มผู้นำ ผู้ที่ได้รับความเชื่อถือในชุมชนที่มีความเข้มแข็งก่อนเมื่อประสบความสำเร็จจึงขยายผลไปยังชุมชนอื่นๆ ต่อไป

4.3 การสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ : การดูแลผู้สูงอายุในอำเภอลำสนธิ จังหวัดลพบุรี

การดูแลผู้สูงอายุในอำเภอลำสนธิเป็นการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีระบบการดูแลที่ครอบคลุมทั้งด้าน ความมั่นคงทางการเงินการใช้ชีวิตประจำวันและด้านสุขภาพ โดยเน้นการประสานความร่วมมือของกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ ผนวกกับการบูรณาการทรัพยากรร่วมกันในการดำเนินงาน ซึ่งช่วยลดความซับซ้อนในการบริหารจัดการ และง่ายต่อการขยายผลไปสู่พื้นที่อื่นๆ

แนวคิดและหลักการ เป็น การดำเนินงานภายใต้แนวคิด “คนลำสนธิไม่ทิ้งกัน” เป็นรูปแบบการดูแลผู้สูงอายุและผู้ช่วยเหลือตนเองได้น้อย อาทิ ผู้ป่วยระยะท้าย ผู้ป่วยจิตเวช เด็กพิเศษ ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงโดยใช้บ้านและชุมชนเป็นฐานดูแลครอบคลุมทั้งด้านสุขภาพและด้านสังคม โดยมีกลไกการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกัน 4 ระดับ คือ (1) **คณะกรรมการจัดบริการดูแลระยะยาวระดับอำเภอ** มีบทบาทในการประสานความร่วมมือระดับนโยบายทั้งด้านแผนงาน กำลังคนและงบประมาณ (2) **คณะทำงานประสานงานดูแลระยะยาวระดับอำเภอ** เป็นคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคลากรสหวิชาชีพของโรงพยาบาลลำสนธิ มีหน้าที่พัฒนาวิธีการวางแผนดูแลผู้ป่วยรายบุคคล และประสานงานการทำงานกับคณะทำงานอื่นๆ (3) **คณะทำงานปฏิบัติการระดับตำบล** มีผู้จัดการบริการ (care manager) มีหน้าที่วางแผนกำหนดการให้บริการ มอบหมายงานแก่เจ้าหน้าที่และครอบครัว ตลอดจนกำกับติดตาม และ (4) **คณะปฏิบัติการระดับครัวเรือน** ซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัว ญาติ และเพื่อนบ้าน เป็นแกนหลักของระบบบริการระยะยาวของอำเภอลำสนธิ



ประโยชน์ที่ผู้สูงอายุได้รับ ผู้สูงอายุได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตอย่างเป็นองค์รวม ทั้งด้านการดูแลสุขภาพและการจัดสวัสดิการทางสังคม โดยมีคณะทำงานสหวิชาชีพเป็นแกนหลักในการตรวจเยี่ยมสุขภาพเชิงรุกในชุมชน และการดำเนินงานด้านสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมด้านอุปกรณ์/เครื่องมือแพทย์ การปรับปรุงสภาพที่พักและการสร้างอาชีพ ส่งผลให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแล/ฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจอย่างต่อเนื่อง แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย/แรงงานในครอบครัว ซึ่งเป็นการช่วยเสริมพลังให้ครอบครัวสามารถดูแลผู้มีภาวะพึ่งพิงได้อย่างมีคุณภาพ

ปัจจัยสำคัญในการขยายผลการดำเนินงาน (1) การจัดบริการดูแลผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับบริบท ความต้องการ และศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ มุ่งเน้นการจัดบริการที่ไม่ซับซ้อน ใช้ทรัพยากรในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้มีต้นทุนในการบริการและบริหารจัดการไม่สูงมาก (2) การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวควรเป็นการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากส่งเสริมการบริการสาธารณสุขอย่างบูรณาการจากหน่วยงานสาธารณสุขที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ อาทิ ศูนย์อนามัย (รพสต.) และโรงพยาบาลชุมชน แล้วจึงขยายความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ (3) ควรมีองค์กรกลางเพื่อประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภาคีสำคัญ โดยเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการทำงานร่วมกันตามความเชี่ยวชาญและศักยภาพของตนเอง ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สถานพยาบาล ครอบครัว และใช้บ้านของผู้ป่วยเป็นฐานในการดำเนินงาน

เอกสารแนบรายละเอียดกรณีตัวอย่างการดำเนินการพัฒนาคนตามช่วงวัย

เอกสารแนบ 1 การมีทักษะชีวิตและทักษะการทำงาน ในกลุ่มวัยรุ่น นักศึกษา: วิทยาลัยเทคนิคบาตาดุด : สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ด้วยปัญญาดำเนินการภายใต้โครงการ V-ChEPC (Vocational Chemical Engineering Practice College) คือ เรียนในโรงเรียนร่วมกับโรงงาน โดยรูปแบบการจัดการดำเนินการกระบวนการเรียนรู้แบบ Constructionism มีดังนี้

1) **การพัฒนาหลักสูตรช่างเทคนิควิศวกรรมเคมี** โดยนักเรียนทุกคนต้องได้รับการพัฒนาหลักสูตรใน 3 ระยะ คือ *ระยะที่ 1* เรียนรู้วัฒนธรรมในการทำงานระยะเวลา 15 วัน *ระยะที่ 2* เรียนรู้ส่วนงานในสถานประกอบการจริง จำนวน 2 เดือน และ*ระยะที่ 3* เรียนรู้เพิ่มเติมจากสิ่งที่มีอยู่ทำให้สามารถนำมาสร้างกระบวนการเพิ่มทักษะและพัฒนาต่อยอดความรู้สามารถไปใช้ในชีวิตประจำวัน จำนวน 5 เดือน โดยจะเรียนรู้ผ่านกิจกรรมและเครื่องมือต่างๆ อาทิ จัดให้มีการฝึกภาคปฏิบัติทุกภาคเรียนโดยการนำ Project Based Learning มาใช้พัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับการฝึกปฏิบัติงานในสถานประกอบการที่ให้การสนับสนุน รวมทั้งการฝึกปฏิบัติการทดลองด้านวิศวกรรมเคมีกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ฝึกปฏิบัติการด้านทักษะภาษาอังกฤษหลักสูตรภาษาอังกฤษสำหรับช่างอุตสาหกรรมกับสถาบันสอนภาษา และต้องถอดสมรรถนะการปฏิบัติงานในสถานประกอบการของนักศึกษาให้สอดคล้องกับสาขาวิชาที่นักศึกษาต้องนำมาใช้

2) **การพัฒนาบุคลากร** มีกระบวนการพัฒนาบุคลากรด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการในการดำเนินการ เพื่อเป็นการสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่น ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองใหม่จากการเป็นครูผู้สอนโดยทั่วไปเป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ Facilitator โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในการทำหน้าที่เป็น Facilitator และการเรียนรู้การปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการ

อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อให้เข้าใจและมีทักษะต่างๆของโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพื่อสามารถนำความรู้มาพัฒนาหลักสูตรรายวิชา จัดแผนการเรียนการสอนที่เหมาะสม และเรียนเพิ่มเติมในวิชาภาษาอังกฤษ ซึ่งครูผู้สอนต้องได้รับการถ่ายทอดและเสนอแนะโดยที่ปรึกษาจากสถานประกอบการที่เข้าร่วมโครงการอย่างเป็นระบบ และได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิศึกษาพัฒนา ในการถ่ายทอดแนวความคิดและฝึกฝนตามแนวทางเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Constructionism) โดยมีโรงเรียนตรุณสิขาลัยเป็นผู้สนับสนุนในการพัฒนาครูให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะในการทำหน้าที่เป็น Facilitator

3) การพัฒนาการจัดกระบวนการเรียนรู้แบบ Constructionism การจัดการเรียนรู้จะยึดภูมิสังคมสิ่งแวดล้อม โดย Facilitator และผู้เรียนต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน และมีการมองเป้าหมายไปในแนวทางเดียวกัน จะต้องเริ่มการสร้างเชื่อมั่นและความศรัทธาที่อยู่ภายในตัวเราทุกคน ก่อนทั้งตัวครูพี่เลี้ยง (Facilitator) และผู้เรียน อีกทั้งกิจกรรมการดำเนินการและเครื่องมือที่นำมาใช้จะเป็นปัจจัยหรือตัวช่วยที่ทำให้สามารถกระตุ้นและพัฒนาทักษะกระบวนการเรียนรู้ที่ผ่านกิจกรรมและเครื่องมือต่างๆ สามารถทำให้นักเรียนปรับเปลี่ยนจิตใจ ความคิด และร่างกายได้ตามสภาพแวดล้อมของสังคม ซึ่งมีการพัฒนาทักษะกระบวนการเรียนรู้ผ่านเครื่องมือต่างๆ ดังนี้

3.1) การฝึกสมาธิ (Meditation) นักศึกษาทุกคนต้องเข้าค่ายอบรมจิตใจ จำนวน 10 วัน โดยมีการฝึกสมาธิในทุกวัน เพื่อพัฒนาจิตใจ สติ และเปิดใจรับฟังตัวเองและผู้อื่น

3.2) การใช้โปรแกรม Micro Worlds ซึ่งเป็นโปรแกรมส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองมาใช้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดการสร้างจินตนาการของตนเองสร้างกระบวนการเรียนรู้ การทำงานเป็นขั้นเป็นตอน การคิดอย่างเป็นระบบ การแก้ไขข้อผิดพลาด

3.3) การใช้ LEGO-Logo เป็นเครื่องมือในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้เป็นทีม เพื่อช่วยในการสร้างจินตนาการเชิงบวกกับการลงมือปฏิบัติเพื่อสร้างผลงานขึ้นมาชิ้นหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการนี้ทำให้ผู้เรียนทุกคนรู้จักการทำงานเป็นทีม

3.4) Learning by Doing การลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดทักษะการเรียนรู้จากการลงมือ

3.5) Learning Point การเรียนรู้ การสังเกต จดบันทึก เพื่อสร้างความเข้าใจกับตนเอง

3.6) Show & Share นำเสนอผลงานและเผยแพร่ ทำให้เกิดเรียนรู้ในการกล้าคิด กล้าแสดงออก การแบ่งปันให้กับผู้อื่น แลกเปลี่ยนองค์ความรู้จากสิ่งที่ได้เรียนรู้มา

3.7) Project Based Learning การเรียนรู้ผ่านโครงงาน เป็นการสร้างวิธีคิด วิธีทดลองการทำด้วยตนเอง ผ่านโครงงาน Internship การฝึกอบรมในโรงงานสถานประกอบในลักษณะโรงงาน คือ โรงเรียน “ความรู้เป็นส่วนหนึ่งที่ใชในชีวิต แต่ทักษะกว่าร้อยละ 90 เป็นทักษะที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินชีวิต”

3.8) CSR : Corporate Social Responsibility การทำประโยชน์เพื่อสังคม โดยมีการดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือชุมชน ร่วมกับบริษัท เป็นการสร้างความสัมพันธ์กับพี่ๆ ในโรงงาน เพื่อพัฒนาและบ่มเพาะให้มีจิตอาสา

เอกสารแนบ 2 การสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แรงงาน : กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ อำเภอมือง จังหวัดลำพูน

กรณีตัวอย่างความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมในชุมชนที่ส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของคนในด้านคุณธรรม ทั้งในด้านความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเอื้ออาทร ความไว้วางใจกัน ในหมู่สมาชิก รวมทั้งยังเป็นการปลูกฝังวิถีประชาธิปไตย ก่อให้เกิดความรักและความสามัคคี

กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ เป็นกิจกรรมที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน โดยการหนุนเสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาครัฐ ซึ่งได้นำแนวคิดการดำเนินงานมาจากกลุ่มสัจจะวันละบาทของครูชบ ยอดแก้ว นำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของตำบลอุโมงค์ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ปลูกพืชผัก ทำสวนลำไย และค้าขายหรือกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ในด้านการบริหารการพัฒนาของเทศบาลตำบลอุโมงค์ ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชนรู้และเข้าใจถึงการใช้ชีวิตอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนอุโมงค์ที่ดำเนินชีวิตแบบพอเพียงบนวิถีพุทธ มีการนำใช้ภูมิความรู้ ทunes ของชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนการพัฒนาตำบล ผ่านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมศึกษาหาแนวทางใหม่ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

กรอบแนวคิดในการจัดตั้ง เพื่อสร้างกองทุนที่เกิดจากการสร้างวินัยในการออมของประชาชน และนำมาจัดทำสวัสดิการให้แก่สมาชิกครอบคลุมตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ และตาย เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในชุมชนด้วยการพึ่งตนเอง

กระบวนการดำเนินงาน ริเริ่มในกลุ่มผู้นำ และผู้ที่ได้รับความนับถือจากคนในชุมชน โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจ แลกเปลี่ยนแนวคิด ความคิดเห็น และแนวทางการดำเนินงาน โดยเริ่มดำเนินการครั้งแรกในหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งก่อนเมื่อประสบความสำเร็จจึงขยายผลไปยังหมู่บ้านอื่นๆ จนครบทั้งตำบล โดยกำหนดให้สมาชิกให้สัจจะต่อตนเอง ต่อชุมชน ต่อเพื่อนๆ ในสังคม ในการลดรายจ่ายเพื่อออมวันละ 1 บาท ต่อมา ในปี 2553 รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนสวัสดิการออมทรัพย์ของประชาชนเพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนออม 1 ส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบ 1 ส่วน และรัฐสมทบ 1 ส่วน กลุ่มออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ จึงได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ และเทศบาลตำบลอุโมงค์มาจนถึงปัจจุบัน ขณะนี้มีเงินกองทุนรวมประมาณ 8 ล้านบาท สมาชิก 7,040 คน

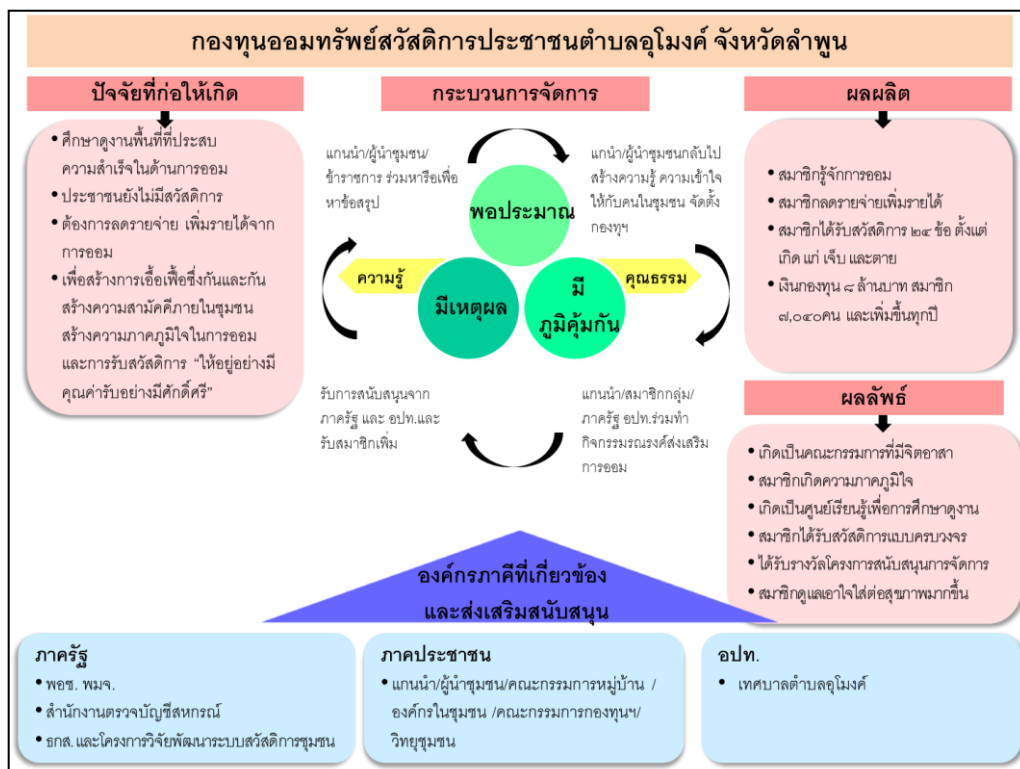
การบริหารจัดการ ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่สมาชิกร่วมกันคัดเลือก วาระดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี คณะกรรมการมีการจัดประชุมร่วมกันทุกวันที่ 15 ของเดือน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงาน ในด้านการบริหารจัดการเงินกองทุนได้แยกเงินกองทุนออกตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน เป็น 4 ส่วน โดยไม่มีการนำมาจัดสรรในรูปของการให้กู้ยืม ได้แก่ (1) ทุนสวัสดิการ ร้อยละ 70 ของเงินกองทุน เพื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกครอบคลุมทั้งการเกิด การศึกษา การบวช การเกณฑ์ทหาร การทำบุญ สวัสดิการผู้สูงวัย การเจ็บ และการเสียชีวิต รวมทั้งหมด 24 สวัสดิการ อาทิ ให้ทุนการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงปริญญาตรี สมาชิกฝากออมครบ 180 วันและอายุครบ 70 ปี ได้รับบำนาญปีละ 600 บาท ฝากออมครบ 180 วันขึ้นไป เสียชีวิต ได้รับเงินรายละ 2,500 บาท เป็นต้น (2) ทุนสำรอง ร้อยละ 10 ซึ่งได้นำไปลงทุนซื้อบัตรเพิ่มทรัพย์ของ ธกส. (3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ร้อยละ 10 และ (4) ใช้ในกิจกรรมการพัฒนา ร้อยละ 10

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ของการดำเนินงานกองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ สรุปได้ดังนี้

- 1) สมาชิกของกองทุนฯ มีความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในกฎระเบียบของกองทุน
- 2) คณะกรรมการบริหารจัดการ มีจิตอาสา ทำงานด้วยความโปร่งใส และมุ่งมั่นทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก
- 3) ภาครัฐเครือข่าย ให้การสนับสนุน อาทิ เทศบาลตำบลอุโมงค์ หน่วยงานภาครัฐ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น รวมทั้งวิทยุชุมชนที่สนับสนุนด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร
- 4) การดำเนินงานที่ยึดหลักความมีเหตุผล ความพอประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป คำนึงถึงความพร้อมของปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน
- 5) ความรู้สึกเป็นเจ้าของ สมาชิกมีความตระหนักว่ากองทุนฯ เป็นกิจกรรมของชุมชน ดำเนินงานเพื่อชุมชน จึงมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดความรับผิดชอบ และร่วมกันดำเนินงานเพื่อให้กองทุนฯ มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ปัญหา/ อุปสรรค

- 1) ด้านความครอบคลุม เนื่องจากประชาชนที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฯ ต้องเป็นคนไทยที่มีบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น ขณะที่ตำบลอุโมงค์มีประชากรแฝง และกลุ่มชาติพันธุ์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมได้
- 2) สมาชิกบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาของกองทุนฯ และไม่ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ จึงต้องการรับเงินสวัสดิการมาใช้จ่ายอย่างไม่เหมาะสม



เอกสารแนบ 3 การสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ : การดูแลผู้สูงอายุในอำเภอลำสนธิ จังหวัดลพบุรี

1) แนวคิดและหลักการ

รูปแบบการดูแลระยะยาวที่เน้นการออกแบบการดูแลที่บ้านและชุมชนสำหรับผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงครอบคลุมทุกพื้นที่ในอำเภอลำสนธิ ได้แก่ ผู้ที่อยู่ในภาวะเปราะบางช่วยเหลือตนเองได้น้อยทุกคน โดยพิจารณาตามเกณฑ์การประเมินความสามารถในการประกอบกิจวัตรประจำวันตามดัชนีบาร์เธล (Barthes ADL Index) ซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุ ผู้ป่วยระยะสุดท้าย กลุ่มผู้ป่วยจิตเวช และเด็กพิเศษ การจัดบริการดูแลประกอบด้วยส่วนของด้านสุขภาพและด้านสังคมควบคู่กัน ตามบริบทที่แตกต่างกันของผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงและสภาพครอบครัว โดยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างทีมงานสาธารณสุขในด้านการดูแลสุขภาพ และการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการดูแลสวัสดิการสังคม เพื่อเสริมพลังให้ครอบครัวสามารถดูแลผู้มีภาวะพึ่งพิงได้อย่างมีคุณภาพ

2) โครงสร้างการบริหารจัดการและกลไกการดำเนินงาน

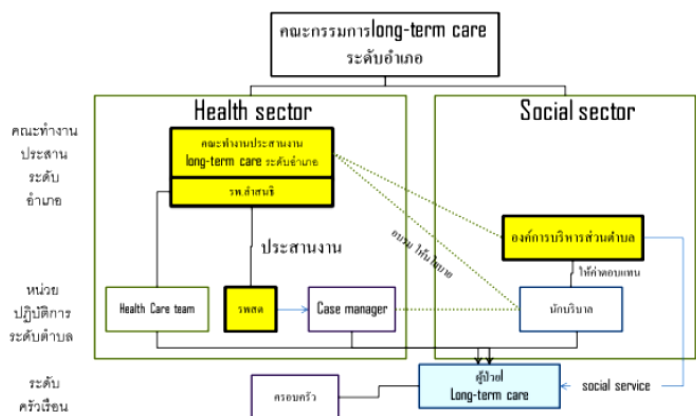
โครงสร้างการบริหารจัดการ ประกอบด้วยการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน 4 ระดับ ได้แก่

2.1) คณะกรรมการจัดบริการดูแลระยะยาวระดับอำเภอ มีนายอำเภอลำสนธิเป็นประธาน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบลเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำสนธิเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย และแผนการดำเนินงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณและกำลังคนสำหรับระบบการดูแลระยะยาวในอำเภอลำสนธิ

2.2) คณะทำงาน

ประสานงานดูแลระยะยาวระดับอำเภอ

ประกอบด้วย บุคลากรสหวิชาชีพของโรงพยาบาลลำสนธิ ได้แก่ พยาบาล นักกายภาพบำบัด นักจิตวิทยา นักโภชนาการ ช่างปรับสภาพบ้าน และคนขับรถ โดยมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลเป็นหัวหน้าทีม มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลกำลังคนและภาระงาน พัฒนามาตรฐานการทำงาน พัฒนาวิธีการวางแผนดูแลผู้ป่วยรายบุคคล และประสานงานการทำงานกับคณะทำงานอื่นๆ รวมทั้งหน่วยงานภายนอก



2.3) คณะทำงานปฏิบัติการระดับตำบล ประกอบด้วย ผู้จัดการบริการ (care manager) ทีมบริการสุขภาพชุมชน ทีมบริการดูแลกิจวัตรประจำวัน ทีมบริการสวัสดิการสังคม ทีมอาสาสมัครอื่น โดยผู้จัดการบริการมีหน้าที่วางแผนกำหนดการให้บริการสำหรับผู้พึ่งพิงรายบุคคลด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่และมอบหมายงานแก่บุคลากรในคณะทำงาน และคนในครอบครัว รวมทั้งกำกับติดตาม วิเคราะห์ปัญหาและผลลัพธ์ของการดูแล

2.4) **คณะปฏิบัติการระดับครัวเรือน** ประกอบด้วยสมาชิกในครอบครัว ญาติ และเพื่อนบ้าน เป็นแกนหลักของระบบบริการระยะยาวของอำเภอลำสนธิ

3) **กระบวนการดำเนินงาน** เริ่มจากการขึ้นทะเบียนการดูแลระยะยาวผ่านทางโรงพยาบาลและผ่านทางชุมชน หลังจากนั้นผู้ที่เข้าเกณฑ์จะได้รับการประเมินสุขภาพตรวจสภาพบ้านและลงทะเบียนเข้าสู่ระบบการดูแลระยะยาว โดยเจ้าหน้าที่จะวางแผนงานในการดูแลและส่งข้อมูลไปยังผู้จัดการบริการเพื่อจัดทำแผนการบริการดูแลรายบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งจะมีการกำกับดูแลโดยการประชุมเพื่อติดตามพัฒนากระบวนการเพื่อวิเคราะห์และส่งข้อมูลไปยังคณะทำงานประสานงานดูแลระยะยาวระดับอำเภอทุกสัปดาห์ ทั้งนี้ สามารถแบ่งรูปแบบการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบหลัก ดังนี้

3.1) **การดูแลด้านสุขภาพ (Health care)** มีโรงพยาบาลลำสนธิซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชน ทำหน้าที่หลักในการดำเนินงาน แต่จะเป็นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายในพื้นที่อย่างใกล้ชิด เพื่อดูแลด้านสังคมแก่ผู้ป่วยควบคู่ไปด้วย มีการจัดทีมดูแลทั้งด้านสุขภาพและจิตใจ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ จากในอำเภอและพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อดำเนินงานตรวจเยี่ยมสุขภาพเชิงรุกให้แก่คนในชุมชน

3.2) **การดูแลด้านสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต** อบต. ลำสนธิ รับผิดชอบหน้าที่หลักในการดำเนินการ อาทิ ช่วยเหลือในเรื่องของอุปกรณ์หรือเครื่องมือแพทย์ในการดูแลผู้สูงอายุ และการปรับปรุงที่พักของผู้ป่วยให้ที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตประจำวัน สนับสนุนค่าวัสดุอุปกรณ์ในการปรับปรุงสถานที่ (อาจขอรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้) ตลอดจนโรงพยาบาลมีการสร้างอาชีพให้แก่ผู้ป่วยสุขภาพจิตด้วยการจ้างงานของโรงพยาบาลเพื่อช่วยให้ผู้ป่วยปรับตัวเข้ากับสังคม

4) **ปัจจัยความสำเร็จ**

4.1) แนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการดูแลระยะยาวที่บ้านและชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบท ความต้องการและศักยภาพของอำเภอลำสนธิ

4.2) การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากส่งเสริมการบริการสาธารณสุขอย่างบูรณาการจากหน่วยงานสาธารณสุขที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ ทั้งศูนย์อนามัย (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล) และโรงพยาบาลลำสนธิ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพ และขยายความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ

4.3) การพัฒนาความร่วมมือจากเครือข่ายภาคีสำคัญ โดยเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการทำงานร่วมกันตามความเชี่ยวชาญและศักยภาพของตนเอง ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สถานพยาบาล ครอบครัว และใช้บ้านของผู้ป่วยเป็นฐานในการดำเนินงาน โดยมีนายอำเภอเป็นตัวกลางในการประสานงาน

รูปแบบการดำเนินการไม่ซับซ้อน เน้นการใช้ทรัพยากรในพื้นที่เป็นหลัก ส่งผลให้มีความต้นทุนในการบริการและบริหารจัดการไม่สูงมาก

บทที่ 2

กำลังคน...หัวใจ

ของความสามารถ

ในการแข่งขันของไทย

สารบัญ

บทที่ 2

กำลังคน...หัวใจของความสามารถในการแข่งขันของไทย

หน้า

1	มองอนาคต : ความต้องการกำลังคนเพื่อรองรับ การพัฒนาศักยภาพการแข่งขัน	56
2	ย้อนดูปัจจุบัน : สถานภาพและประเด็นท้าทาย ของการพัฒนากำลังคน	59
3	ปรับเปลี่ยนสำหรับอนาคต : ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนและ พัฒนากลไกและระบบการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิต และบริการไทย	77
4	เรื่องเล่าดีๆ	80

บทที่ 2

กำลังคน...หัวใจของความสามารถในการแข่งขันของไทย

1

มองอนาคต : ความต้องการกำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาศักยภาพการแข่งขัน

1.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกและภูมิภาคกับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของภาคการผลิตและบริการไทยและลักษณะกำลังคนที่ต้องการในอนาคต

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในโลกและในภูมิภาคส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและบริการของประเทศต่างๆ ทั่วโลก สำหรับภาคการผลิตและบริการของประเทศไทยก็เช่นกัน จำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและสามารถรักษาสถานภาพความสามารถในการแข่งขันไว้ได้ สำหรับภาคการผลิตและบริการของไทยก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนในบริบทโลกและภูมิภาคเช่นเดียวกัน ทำให้ธุรกิจต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกอบธุรกิจ (Business Model) ซึ่งกระทบต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและเทคโนโลยี ตลอดจนลักษณะของกำลังคนที่ต้องการสำหรับการดำเนินธุรกิจในอนาคตด้วย

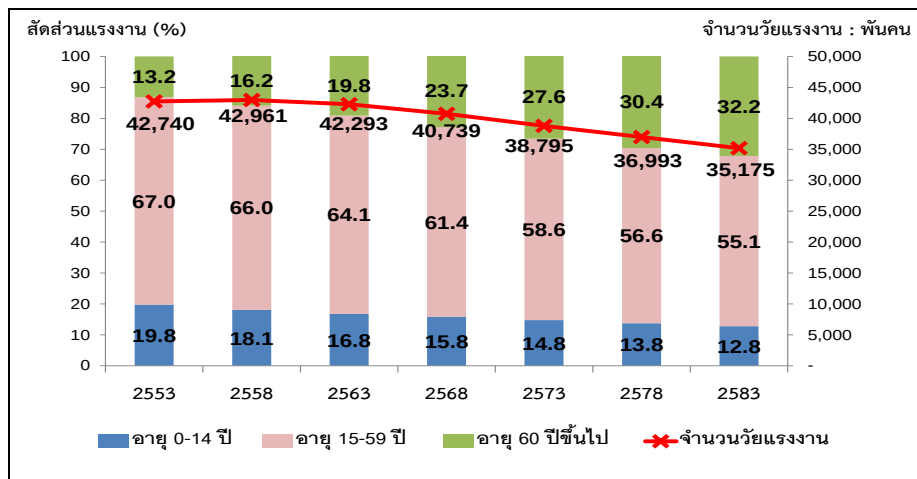
แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในบริบทโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและลักษณะกำลังคนของภาคการผลิตและบริการไทยที่สำคัญได้แก่

1.1.1 โครงสร้างประชากรของโลกที่มีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกย่อมจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งตลาดแรงงานในอนาคตด้วย จากการศึกษาของ Karoly และ Panis (2004) ชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการของโลกที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของตลาดแรงงานในอนาคต คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่จะมียุคที่มีแนวโน้มทำให้ผู้สูงอายุ ผู้หญิง มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเริ่มเห็นได้ชัดมากขึ้นในประเทศไทย โดยจากข้อมูลการคาดประมาณประชากรไทยในช่วงปี 2553-2583 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จากข้อมูลสำมะโนประชากรและการเคหะปี 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้คาดประมาณว่า ในช่วงปี 2553-2583 สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 13.18 เป็นร้อยละ 32.17 ในปี 2583 ในขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานกลับมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะในวัยแรงงาน (15-59 ปี) มีจำนวนประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังจากปี 2558 เป็นต้นไปจะลดลงจาก 42,960,517 คน เป็น 40,738,925 คน และ 38,795,010 คน ในปี 2568 และปี 2573 ตามลำดับ และในปี 2583 คาดการณ์ว่าจะมีประชากรวัยแรงงานในประเทศไทยเพียง 35,175,226 คน หรือมีจำนวนลดลงกว่าปี 2553 เป็นจำนวนถึง 7.5 ล้านคน โดยวัยแรงงานในกลุ่มช่วงวัย (25-39 ปี) ซึ่งเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุดมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 23.62 ของประชากรทั้งหมดในปี 2553 เป็นร้อยละ 18.33 ปี 2583 ซึ่งการขาดแคลนแรงงานในอนาคต จะส่งผลกระทบอย่างมากต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะหากประเทศไทยยังมีโครงสร้างการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่ม และไม่ใส่ใจต่อการพัฒนากำลังคนให้มีผลิตภาพเพิ่มมากขึ้น

รูปที่ 1 การคาดประมาณประชากรวัยแรงงานตั้งแต่ปี 2553-2583



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.1.2 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในช่วงระยะ 50 ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ รูปแบบการผลิตสินค้า/บริการ รูปแบบทางธุรกิจ รวมทั้งระบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในสังคมมากมาย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ทวีความรวดเร็ว ซับซ้อน และส่งผลกระทบในวงกว้างมากขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพให้สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีเหล่านี้

เทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่ช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตและบริการของผู้ประกอบการไทย และช่วยลดการพึ่งพาการใช้แรงงานเข้มข้นได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งส่งผลทำให้โครงสร้างภาคการผลิตและบริการปรับเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้น (Labour intensive) ไปสู่การใช้เทคโนโลยีและองค์ความรู้ (Technology/Knowledge intensive) เพิ่มขึ้นมากขึ้น กำลังคนที่มีทักษะความรู้สูงจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันของไทยในเวทีโลก ดังนั้น ทิศทางการพัฒนากำลังคนของไทยในปัจจุบันจึงต้องมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างตลาดแรงงานให้มีผลตอบแทนแรงงานที่สะท้อนผลิตภาพแรงงานได้อย่างแท้จริง รวมทั้งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ โดยใช้องค์ความรู้ ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ด้วยการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ซึ่งรวมถึงการผลิตและพัฒนาบุคลากรในด้านนี้โดยเร่งด่วน ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับความสามารถการแข่งขันและช่วยสนับสนุนให้ประเทศสามารถหลุดพ้นกับดักของประเทศรายได้ระดับกลาง (Middle Income Trap) ไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

1.1.3 การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015)

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะกระทบต่อภาคการผลิตและบริการของไทย การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ที่จะเกิดขึ้นในสิ้นปี พ.ศ. 2558 จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน แรงงาน และเงินทุน ลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ที่ไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมอย่างจริงจัง ซึ่งอาจเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงของผู้ประกอบการไทย

ได้ในขณะเดียวกัน สำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่ยังมีความจำเป็นสำหรับหลายธุรกิจ อาจเคลื่อนย้ายมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจากประเทศในกลุ่ม CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในหลายธุรกิจได้ หรืออาจเป็นไปได้ที่แรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายกลับประเทศของตน เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศกลุ่ม CLMV มีแนวโน้มขยายตัวรวดเร็วมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้จะทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การเข้าสู่ AEC ยังจะส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายเสรีของกลุ่มแรงงานวิชาชีพและแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงด้วย โดยปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลง (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ร่วมกันในการเคลื่อนย้ายเสรีแรงงานวิชาชีพใน 7 สาขาได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์และนักบัญชี และเปิดเสรีตลาดแรงงานทักษะหรือแรงงานฝีมือในกลุ่มบริการ ได้แก่ ท่องเที่ยว สุขภาพ การบิน และเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีมาตรการที่จะดึงดูดแรงงานวิชาชีพและแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงให้เข้ามาในประเทศ โดยเฉพาะสาขาวิชาชีพเพื่อรองรับการเติบโตในอนาคตของสาขาการผลิตและบริการสำคัญของประเทศ และในขณะเดียวกันต้องมีมาตรการในการรักษาแรงงานเหล่านี้ไม่ให้เคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศอื่นในภูมิภาคด้วย

1.2 เป้าหมายการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกและภูมิภาค รวมทั้งแนวโน้มประชากรไทยที่กำลังจะเปลี่ยนไปสู่สังคมผู้สูงอายุดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลทำให้โครงสร้างตลาดแรงงานไทยเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มุ่งเน้นการส่งออก มีการใช้แรงงานไร้ฝีมือเป็นหลักและมีการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มมากนัก จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการไทย ดังนั้น การพัฒนากำลังคนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

ปัจจุบัน การพัฒนากำลังคนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคการผลิตและบริการของประเทศ เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติมากมายที่สำคัญ ได้แก่

1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนในภาคเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและบริการ และบุคลากรวิจัย โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนี้

1) **ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นคว้าวิจัยและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน** ได้กำหนดแนวทางการพัฒนากำลังคนให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนในภาคเกษตร และแรงงานระดับกลาง รวมทั้งสนับสนุนการผลิตและพัฒนานวัตกรรม โดยกำหนดตัวชี้วัดอัตราเพิ่มของผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี และจำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นเป็น 15 คน ต่อประชากร 10,000 คน

2) **ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน** ได้กำหนดเป้าหมายให้เกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร และสร้างแรงจูงใจให้เยาวชน หรือเกษตรกรรุ่นใหม่ และแรงงานที่มีคุณภาพเข้าสู่อาชีพเกษตรกร

3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ได้กำหนดแนวทางการพัฒนากำลังแรงงานให้สอดคล้องกับภาคการผลิตและบริการ โดยการเพิ่มความสามารถของผู้จบการศึกษาในทุกกระดับให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งยกระดับคุณภาพกำลังแรงงาน เพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1.2.2 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้มีความสำคัญกับการพัฒนากำลังคน ดังนี้

- 1) การยกระดับฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอาเซียนและรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- 2) การส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพและมาตรฐาน เชื่อมโยงกับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาของประเทศ
- 3) สนับสนุนการผลิตและเพิ่มสัดส่วนบุคลากรวิจัยที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วน และส่งเสริมการผลิตบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง

1.2.3 ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับภาคของแรงงาน/ผู้ประกอบการ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการพัฒนามาตรฐานการศึกษา รวมทั้งทักษะฝีมือและภาษาของกำลังแรงงาน ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล และสอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วน

2 ย้อนดูปัจจุบัน: สถานภาพและประเด็นท้าทายของการพัฒนากำลังคน

2.1 สถานะความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านกำลังคน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อการพัฒนา กำลังคนของประเทศ ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกและภูมิภาคแล้ว อย่างไรก็ตามผลการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนากำลังคนโดยเฉพาะสำหรับภาคการผลิตและบริการของประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหมาย และยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างมากมายที่ต้องเร่งดำเนินการ เพื่อให้สามารถนำพาประเทศไปสู่การมีความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนได้

ผลการพัฒนากำลังคนของประเทศที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่ง คือ การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศประจำปี 2557 โดย International Institute for Management Development (IMD) ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 29 ตกลงจากอันดับที่ 27 ในปี 2556 โดยหนึ่งในหลายปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการถดถอยลงของอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทย คือ ปัจจัยด้านกำลังแรงงาน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กล่าวคือ อัตราการขยายตัวของกำลังแรงงานและผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำ การขาดความสามารถในการดึงดูดผู้ที่มีทักษะและความสามารถขั้นสูง (Talent) เข้าสู่ประเทศ ตลอดจนระบบการศึกษาและการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังขาดการเชื่อมโยงเพื่อถ่ายทอดข้อมูลและองค์ความรู้ และไม่สามารถผลิตและพัฒนาทักษะบุคลากรที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจได้ ปัจจัยเหล่านี้เป็นจุดอ่อนความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง

การจัดอันดับของ IMD ตั้งแต่ปี 2553 จนถึงปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยสามารถรักษาระดับการจ้างงานได้อย่างต่อเนื่อง และการจ้างงานเป็นไปตามกฎระเบียบและมาตรฐานสากลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาคธุรกิจยังคงเผชิญปัญหาการพัฒนาประสิทธิภาพ และการพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการสร้างแรงจูงใจ (Worker Motivation) และการอบรมและพัฒนาบุคลากร (Employee Training) รวมทั้งไม่สามารถดึงดูดและรักษามูลค่าบุคลากรที่มีความสามารถขั้นสูง (Talent) ทั้งจากในและต่างประเทศ ตลอดจนภาครัฐยังไม่สามารถพัฒนาระบบการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจได้ โดยเฉพาะด้านการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ การส่งเสริมและพัฒนาความรู้และทักษะของบุคลากรด้านการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และภาษา

ตารางที่ 1 ความสามารถในการแข่งขันของไทยในด้านกำลังคน ปี 2553-2557 (ค.ศ. 2010-2014)

Criteria		Ranking				
		2553	2554	2555	2556	2557
Economic Performance	Employment					
	Unemployment rate	2	2	2	2	2
	Long-term unemployment	6	3	2	4	4
	Youth unemployment					2
Business Efficiency	Productivity & Efficiency					
	Labor productivity (PPP)	54	55	56	57	57
	Workforce productivity	10			32	38
	Labour Market					
	Working hours	9	10	10	2	2
	Labor relations	22	21	16	19	27
	Worker motivation	18	16	16	19	27
	Apprenticeship				12	27
	Employee training	15	20	24	14	20
	Availability of Skills					
	Labor force	11	11	11	11	11
	Labor force (%)	6	6	7	5	5
	Labor force growth	14	34	35	23	46
	Part-time employment (%)	24	27	28	31	29
	Female labor force (%)	24	24	23	24	31
	Foreign labor force (%)	38	37	35	35	34
	Skilled labor	30	27	27	27	40
	Finance skills	36	33	38	32	36
	Attracting and retaining talents	15	19	20	14	20
	Brain drain	26	19	19	11	26
Infrastructure	Technological Infrastructure					
	Information technology skills	52	53	57	50	50
	Qualified engineers	39	37	37	37	43
	Scientific Infrastructure					
	Knowledge transfer	31	39	32	33	37
	Education					
	Total public expenditure on education per pupil	51	51	52	53	42
	Pupil-teacher ratio (primary education)	39	31	34	35	34
	Pupil-teacher ratio (secondary education)	53	54	54	54	54
	Secondary school enrollment (%)	47	52	51	52	55
	Higher education achievement (%)	45	46	46	48	50
	Educational system	32	38	38	43	49
	Science in schools	35	40	34	45	44
	Illiteracy (%)	44	44	46	47	50
	Language skills	41	43	50	50	51

ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2010-2014

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศสำคัญในอาเซียน แม้ว่าผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำใกล้เคียงกัน แต่ประเทศอื่นๆ มีความได้เปรียบไทย ทั้งในด้านกำลังคนที่มีทักษะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และภาษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ นอกจากนี้ไทยยังมีการลงทุนเพื่อพัฒนาบุคลากรน้อยกว่ามาเลเซียมากโดยในปี 2557 มาเลเซียอยู่ในอันดับ 4 สูงกว่าสิงคโปร์ ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 14 ของโลก เนื่องจากเห็นว่าผู้ประกอบการมักเห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นค่าใช้จ่ายมากกว่าการลงทุน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและผลิตภาพโดยรวม

ตารางที่ 2 ความสามารถในการแข่งขันของไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่สำคัญในอาเซียน

Criteria		Ranking				
		Malaysia	Philippines	Singapore	Indonesia	Thailand
Economic Performance	<u>Employment</u>					
	Unemployment rate	4	33	3	27	2
	Long-term unemployment	5	2	9		4
	Youth unemployment	11	28	7	36	2
Business Efficiency	<u>Productivity & Efficiency</u>					
	Labor productivity (PPP)	47	59	18	58	57
	Workforce productivity	9	25	10	36	38
	<u>Labour Market</u>					
	Working hours	18	6	15	11	2
	Labor relations	8	28	6	37	27
	Worker motivation	3	23	14	21	27
	Apprenticeship	4	29	15	7	27
	Employee training	4	31	17	36	20
	<u>Availability of Skills</u>					
	Labor force	26	10	44	4	11
	Labor force (%)	47	54	4	42	5
	Labor force growth	11	29	10	43	46
	Part-time employment (%)	45	2	36	3	29
	Female labor force (%)	53	49	34	52	31
	Foreign labor force (%)	11	42	4	41	34
	Skilled labor	6	5	36	14	40
	Finance skills	15	28	18	34	36
	Attracting and retaining talents	13	35	14	35	20
	Brain drain	10	44	19	25	26
Infrastructure	<u>Technological Infrastructure</u>					
	Information technology skills	21	23	14	32	50
	Qualified engineers	11	23	17	16	43
	<u>Scientific Infrastructure</u>					
	Knowledge transfer	6	33	4	20	37
	<u>Education</u>					
	Total public expenditure on education per pupil	14	57	56	51	42
	Pupil-teacher ratio (primary)	16	59	47	33	34
	Pupil-teacher ratio (secondary education)	35	60	42	41	54
	Secondary school enrollment (%)	33	59	6	54	55
	Higher education achievement (%)	32	39	1	54	50
	Educational system	11	31	3	20	49
	Science in schools	5	32	1	15	44
	Illiteracy (%)	53	46	42	55	50
	Language skills	15	18	9	23	51

ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2010-2014

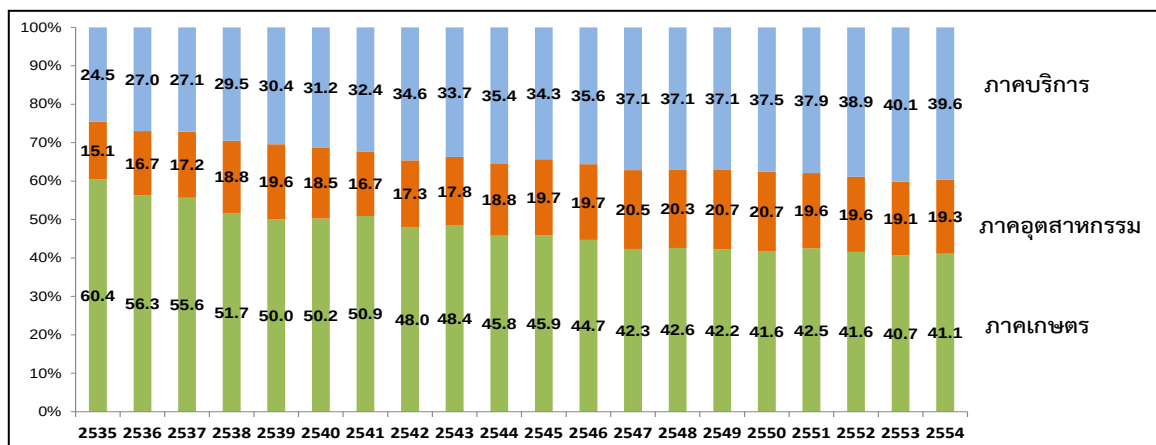
โดยสรุป จุดอ่อนของความสามารถในการแข่งขันของไทยที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ด้านการพัฒนา กำลังคน เพื่อให้มีคุณภาพและมีศักยภาพสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น การพัฒนากำลังคนสำหรับภาคเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไปจำเป็นต้องเร่งดำเนินการอย่าง เข้มข้น จริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพโดยเร็ว มิฉะนั้นประเทศไทยอาจ สูญเสียความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวได้

2.2 ภาพรวมสถานการณ์กำลังแรงงานของประเทศไทย

จากข้อมูลโครงสร้างกำลังแรงงานในภาพรวมของประเทศ พบประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ในการพัฒนากำลังคนเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการไทย ดังนี้

2.2.1 กำลังแรงงานมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรไปสู่ภาคบริการมากขึ้น
ณ เดือนมิถุนายน 2557 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานทั้งหมด 54.83 ล้านคน โดยเป็นผู้มีงานทำ 38.38 ล้านคน และผู้ว่างงาน 4.48 แสนคน ซึ่งมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับกำลังแรงงานโดยรวมของประเทศ และมีผู้ที่ทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment Workers) เป็นจำนวน 2.37 แสนคน หรือร้อยละ 0.6 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกภาคเกษตรประมาณ 24.78 ล้านคน (ร้อยละ 64.56) แบ่งเป็นภาคการผลิต 8.49 ล้านคน และภาคบริการจำนวน 16.29 ล้านคน ในขณะที่มีแรงงานที่อยู่ใน ภาคเกษตรกรรมจำนวนทั้งสิ้น 13.6 ล้านคน (ร้อยละ 35.43) และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 60.4 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในปี 2535 เหลือเพียงร้อยละ 45.9 ในปี 2545 และร้อยละ 41.1 ในปี 2554 เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภาคบริการซึ่ง มีสัดส่วนแรงงานเพิ่มขึ้นมาอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 24.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 34.3 และร้อยละ 39.6 ในปี 2545 และปี 2554 ตามลำดับ

รูปที่ 2 สัดส่วนแรงงานของภาคการผลิตและบริการของไทย

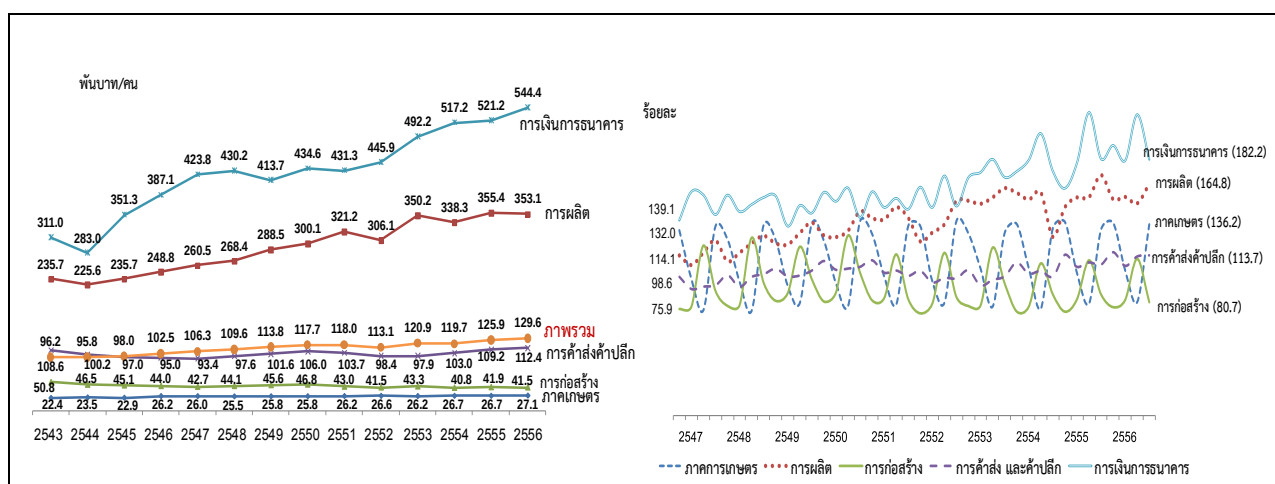


ที่มา: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร. สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2.2 แรงงานไทยกว่าครึ่งยังมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ประชากรในวัยแรงงานส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 49.3 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า รองลงมาได้แก่ ระดับการศึกษามัธยมศึกษา ตอนต้นร้อยละ 15.9 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 15.1 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด โดยในภาคอุตสาหกรรม และบริการ มีสัดส่วนแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตอนปลายและอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วน หนึ่งเป็นเพราะนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาล ในขณะที่แรงงานในภาคการเกษตรส่วนใหญ่ ยังคงมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเท่านั้น

2.2.3 ผลผลิตภาพแรงงานไทยโดยรวมสูงขึ้นโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ผลผลิตภาพแรงงานไทยโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 96,175 บาทต่อคน ในปี 2543 เป็น 129,626 บาทต่อคน ในปี 2556 ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่สำคัญ โดยเฉพาะสาขาการเงินการธนาคาร ในขณะที่ภาคเกษตรมีผลผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในด้านดัชนีผลผลิตภาพแรงงานพบว่า ภาคการผลิตมีการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาพแรงงานจากร้อยละ 114.1 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 164.8 ในปี 2556 ในขณะที่ภาคเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของผลผลิตภาพแรงงานค่อนข้างมาก แต่โดยรวมในปี 2556 มีการเพิ่มขึ้นกว่าในปี 2547 ไม่มากนัก คือ จากร้อยละ 132.0 เป็นร้อยละ 136.2 ตามลำดับ ส่วนภาคบริการ พบว่า สาขาการเงินการธนาคารมีการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาพมากที่สุด คือร้อยละ 139.1 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 182.2 ในปี 2556

รูปที่ 3 ผลผลิตภาพแรงงานของภาคการผลิตและบริการของไทย



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.4 แรงงานต่างด้าวมีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้ภาคการผลิตและบริการไทยมีการใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเข้ามาทดแทนแรงงานไทยในสาขาอาชีพที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำได้ จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ณ เดือนมิถุนายน 2557 มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 1.56 ล้านคน หรือร้อยละ 4 ของผู้มีงานทำในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน 1.54 ล้านคน โดยในกลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมายทั้งหมด เป็นแรงงานชั่วคราวตาม MOU พิสูจน์สัญชาติ (เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา) มากที่สุด ประมาณ 1.14 ล้านคน หรือร้อยละ 74.2 ของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ทักษะ (Unskilled Labour) และเข้ามาทำงานในกิจการเกษตรและปศุสัตว์ ก่อสร้าง และกิจการต่อเนื่องกับประมง ขณะที่แรงงานที่มีฝีมือส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ประมาณ 35,772 คน หรือร้อยละ 2.3 ของแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายทั้งหมด อัตราการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวที่สูงจะส่งผลต่อความเปราะบางของภาคเศรษฐกิจไทย ในกรณีที่แรงงานเหล่านี้อพยพกลับไปยังประเทศต้น หรือย้ายไปยังประเทศอื่น รวมทั้งอาจเป็นข้อจำกัดของภาคธุรกิจไทยในการเพิ่มประสิทธิภาพและการพัฒนาทักษะแรงงานด้วย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีอัตราการขาดงานและลาออกจากงานสูง และมีปัญหาการสื่อสารในการทำงาน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

โดยสรุปประเทศไทยยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นประเด็นท้าทายสำหรับการพัฒนากำลังคนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการหลายประการ และมีแนวโน้มที่ความรุนแรงมากขึ้น โดยจากการคาดการณ์ความต้องการแรงงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า ในปี 2565 ภาคเศรษฐกิจไทยจะมีความต้องการแรงงานสูงถึง 48.9 ล้านคน ขณะที่มีความเพียง 41.8 ล้านคนเท่านั้น แสดงถึงภาวะการขาดแคลนแรงงานที่คาดว่าจะสูงถึง 7.1 ล้านคน ทั้งนี้ หากไทยสามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานอย่างน้อยร้อยละ 15 ภายในปี 2565 จะทำให้ความต้องการแรงงานโดยรวมในอนาคตลดลงเหลือเพียง 42 ล้านคน ใกล้เคียงกับจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในอนาคต ดังนั้น จึงจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเร่งปรับโครงสร้างการผลิตและบริการอย่างเข้มข้นจริงจัง และต่อเนื่อง โดยมุ่งพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพและมีศักยภาพในการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม องค์กรความรู้ และความคิดสร้างสรรค์ ในการสร้างผลิตภาพและมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่สูงขึ้น อันจะส่งผลต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในภาพรวมได้อย่างยั่งยืน

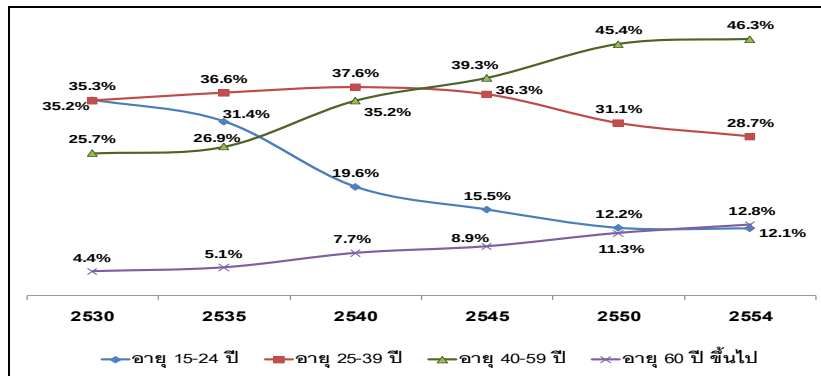
2.3 ประเด็นท้าทายการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคเกษตรไทย

ภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ และยังเป็นฐานการผลิตที่ต่อยอดไปสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา การพัฒนาภาคเกษตรไทยประสบปัญหาหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันได้รวดเร็วดังเช่นในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยปัญหาหลักประการหนึ่ง คือ ปัญหาด้านกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นท้าทายที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทยได้ ดังนี้

2.3.1 แรงงานภาคเกษตรมีจำนวนลดลง ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 63.4 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ในปี 2533 เหลือเพียงร้อยละ 41.1 ในปี 2554 และปัจจุบันมีเพียง 13.6 ล้านคน หรือร้อยละ 35.4 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด โดยเป็นผลจากการย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยเฉพาะภาคบริการ เช่น การขายส่งขายปลีก โรงแรม และภัตตาคาร การขนส่ง และการก่อสร้าง เป็นต้น ทำให้ปัจจุบันมีสัดส่วนแรงงานในภาคบริการใกล้เคียงกับภาคการเกษตร (ดูรูปที่ 2 ประกอบ)

2.3.2 แรงงานภาคเกษตรเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในช่วงระยะเวลา 25 ปี ตั้งแต่ปี 2528-2553 แรงงานภาคเกษตรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 32 ปี เป็น 42 ปี โดย**ประชากรกลุ่มอายุ 15 - 24 ปี** มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลง เหลือเพียง 1 ใน 3 ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ จากร้อยละ 35.3 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 12.1 ในปี 2554 ส่วนใน**กลุ่มอายุ 25-39 ปี** มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในช่วงปี 2530-2540 โดยในปี 2530 มีผู้ทำงานในภาคเกษตรร้อยละ 35.4 และเพิ่มเป็นร้อยละ 37.6 ในปี 2540 เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย และปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง จนในปี 2554 เหลือผู้ทำงานในภาคการเกษตรร้อยละ 28.7 เท่านั้น ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติของแรงงานรุ่นใหม่ที่ไม่ต้องการทำงานในภาคเกษตร เนื่องจากเห็นว่าเป็นอาชีพที่งานหนักแต่รายได้ต่ำ ประกอบกับครอบครัวไม่ต้องการให้ลูกหลานทำงานในภาคเกษตรเช่นเดียวกับตน สอดคล้องกับผลสำรวจข้อมูลของคณะเกษตรมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในปี 2555 ที่พบว่า จำนวนนักเรียนที่เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในสาขาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรมีจำนวนลดลง ประมาณร้อยละ 5-8 ต่อปี ในขณะที่**แรงงานกลุ่มอายุ 40-59 ปี** มีสัดส่วนคนทำงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 25.7 เป็นร้อยละ 46.3 ในปี 2530 และ 2554 ตามลำดับ **รวมทั้งแรงงานวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)** มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว คือ จากร้อยละ 4.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ในปี 2554

รูปที่ 4 สัดส่วนแรงงานภาคเกษตร แยกตามช่วงอายุ ระหว่างปี 2530 - 2554



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555)

2.3.3 ภาคเกษตรอาศัยแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ (กัมพูชา เมียนมาร์ และ สปป.ลาว) ที่เข้ามาทดแทนแรงงานไทยในภาคเกษตรที่หายไป โดยในปี 2554 มีแรงงานจาก 3 สัญชาติ เข้ามาทำงานในประเทศสูงถึง 1.16 ล้านคน โดยเป็นแรงงานในภาคเกษตรและกิจการต่อเนื่องกับภาคเกษตร จำนวน 445,692 คน คิดเป็นร้อยละ 38.3 ของจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในภาคเกษตรทั้งหมด

ตารางที่ 3 จำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (กัมพูชา เมียนมาร์ และ สปป.ลาว) ในประเทศไทย

ประเภทกิจการ	ปี 2552	ปี 2554
เกษตรและปศุสัตว์	221,703	228,041
กิจการต่อเนื่องเกษตร	65,305	81,882
ประมง	41,128	28,918
กิจการต่อเนื่องประมง	136,973	106,851
กิจการก่อสร้าง	220,236	232,162
รวม	1,184,592	1,163,002

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

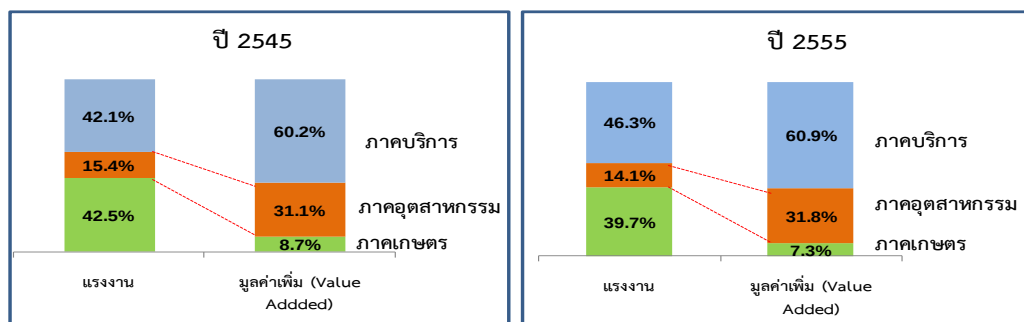
2.3.3 ผลผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาผลผลิตภาพแรงงานไทย ในภาพรวมของประเทศจะเห็นแนวโน้มที่มีการพัฒนาดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตแรงงานของภาคนอกเกษตรเป็นหลัก แม้ว่าดัชนีผลผลิตภาพแรงงานในภาคเกษตรจะเพิ่มขึ้น จาก 66.0 ในปี 2544 เป็น 76.4 ในปี 2554 ก็ตาม แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าผลผลิตภาพแรงงานของภาคนอกเกษตร (ภาค อุตสาหกรรมและบริการ) ที่อยู่ในระดับ 125.2 อยู่มาก (ดูรูปที่ 3 ประกอบ)

โดยสรุป ปัญหาการพัฒนากำลังคนในภาคเกษตรส่วนใหญ่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ทั้งในด้านจำนวนประชากรวัยแรงงานในภาคเกษตรที่เริ่มลดลงและสูงวัยมากขึ้น รวมทั้งการมีผลผลิตภาพแรงงานที่ต่ำ ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการศึกษาในการพัฒนากำลังคน ยังอ่อนแอ ไม่เป็นระบบ และไม่มีความต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้ภาคเกษตรซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศสามารถยกระดับศักยภาพการแข่งขันในเวทีโลกได้มากขึ้น ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันในการแก้ปัญหากระบวนการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาภาคเกษตรในระยะต่อไปอย่างจริงจัง

2.4 ประเด็นท้าทายการพัฒนากำลังคนภาคอุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่สามารถสร้างรายได้สูงให้กับประเทศเป็นอันดับ 2 รองจากภาคบริการ โดยในปี 2556 สามารถสร้างรายได้ถึง 4.3 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.8 ของรายได้ที่เกิดขึ้นในประเทศ¹ อีกทั้งยังมีอัตราการขยายตัวต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2552-2556) เฉลี่ยร้อยละ 5.8 ต่อปี และในปี 2556 ภาคอุตสาหกรรมมีการจ้างงานจำนวน 6.36 ล้านคน หรือร้อยละ 14.6 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะมีจำนวนการจ้างงานต่ำกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แต่เมื่อเทียบมูลค่าเพิ่มที่แรงงานสามารถสร้างให้กับประเทศได้ จะเห็นว่าภาคอุตสาหกรรมมีผลิตภาพแรงงานที่สูงกว่าภาคเกษตรและบริการมาก จากรูปที่ 5 จะเห็นได้ว่า ในปี 2555 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนจำนวนแรงงานร้อยละ 14.1 ลดลงจากร้อยละ 15.4 ในปี 2545 แต่กลับมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 31.1 เป็นร้อยละ 31.8 ในปี 2545 และ 2555 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคบริการที่มีสัดส่วนจำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นมากในปี 2555 กลับสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ในระดับที่ใกล้เคียงกับเมื่อปี 2545

รูปที่ 5 จำนวนแรงงานและการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิตและบริการไทย



ที่มา : ข้อมูลแรงงาน จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลมูลค่าเพิ่ม จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ประเด็นท้าทายที่สำคัญของการพัฒนากำลังคนในภาคอุตสาหกรรม มีดังนี้

2.4.1 โครงสร้างตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมในอนาคตมีแนวโน้มความต้องการแรงงานระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาเพิ่มมากขึ้น

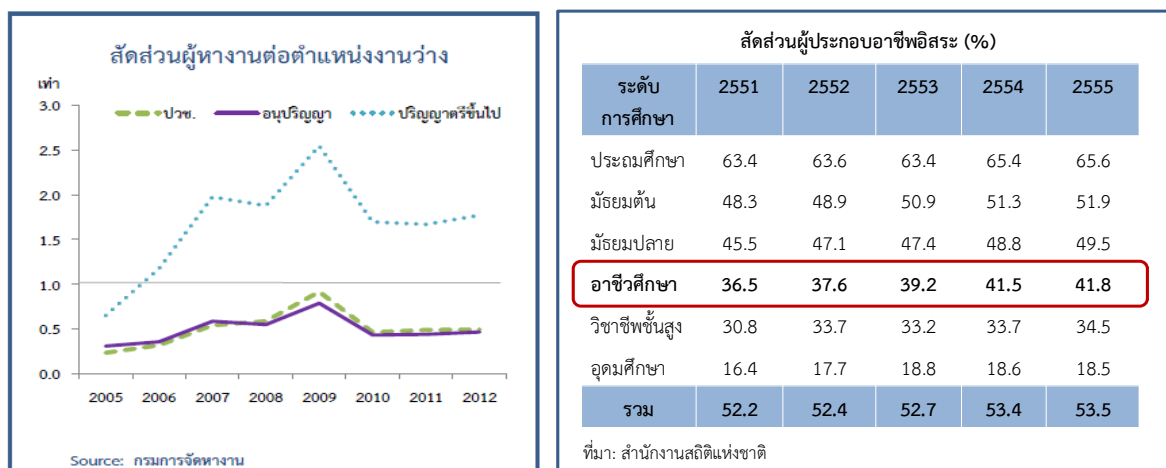
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ทำการสำรวจความต้องการแรงงานใน 14 กลุ่มอุตสาหกรรม² ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2556 – 2560) โดยคาดว่า ในปี 2560 ภาคอุตสาหกรรม จะมีจำนวนแรงงานประมาณ 4.08 ล้านคน จากจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในปี 2556 ประมาณ 3.4 ล้านคน โดยเป็นแรงงานที่มีความต้องการเพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 681,836 คน หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ของจำนวนแรงงานในปัจจุบัน (เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี) โดยส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้นมากที่สุด คือร้อยละ 11.64 รองลงมาคือ ระดับ ปวช./ปวส. และระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีความต้องการเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.86 และร้อยละ 2.55 ตามลำดับ โดยระดับอาชีวศึกษา สาขาวิชาช่างกลโรงงาน เป็นสาขาที่อุตสาหกรรมต้องการมากที่สุด รองลงมาคือ ช่างเชื่อม (ประมาณร้อยละ 50 และร้อยละ 20 ตามลำดับ) และระดับปริญญาตรี สาขาวิศวกรรม เป็นสาขาที่อุตสาหกรรมมีความต้องการมากที่สุด ประมาณร้อยละ 70

¹ เป็นสัดส่วนที่คำนวณจากมูลค่าเพิ่มจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (Gross National Product at Current Market Prices (Original)), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557

² 14 กลุ่มอุตสาหกรรม ประกอบด้วย กลุ่มพลาสติก, กลุ่มเครื่องนุ่งห่ม, กลุ่มสิ่งทอ, กลุ่มยานยนต์, กลุ่มเครื่องจักรกลการเกษตร, กลุ่มชิ้นส่วนและอะไหล่ยานยนต์, กลุ่มไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์, กลุ่มเครื่องปรับอากาศ, กลุ่มผลิตภัณฑ์ยาง, กลุ่มเครื่องจักรกลและโลหะการ, กลุ่มอัญมณีและเครื่องประดับ, กลุ่มการพิมพ์และบรรจุภัณฑ์, กลุ่มเซรามิก และกลุ่มเฟอร์นิเจอร์

จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า สัดส่วนผู้หางานทำระดับปริญญาตรีมีจำนวนสูงกว่าตำแหน่งงานว่างถึงเกือบ 2 เท่า ในขณะที่จำนวนแรงงานระดับอาชีวศึกษายังไม่เพียงพอต่อตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลสัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย จะพบว่าในช่วงปี 2551-2555 ผู้จบการศึกษาในทุกระดับมีแนวโน้มประกอบอาชีพอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและต่ำกว่ามีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าระดับปริญญาตรีมาก (รูปที่ 6)

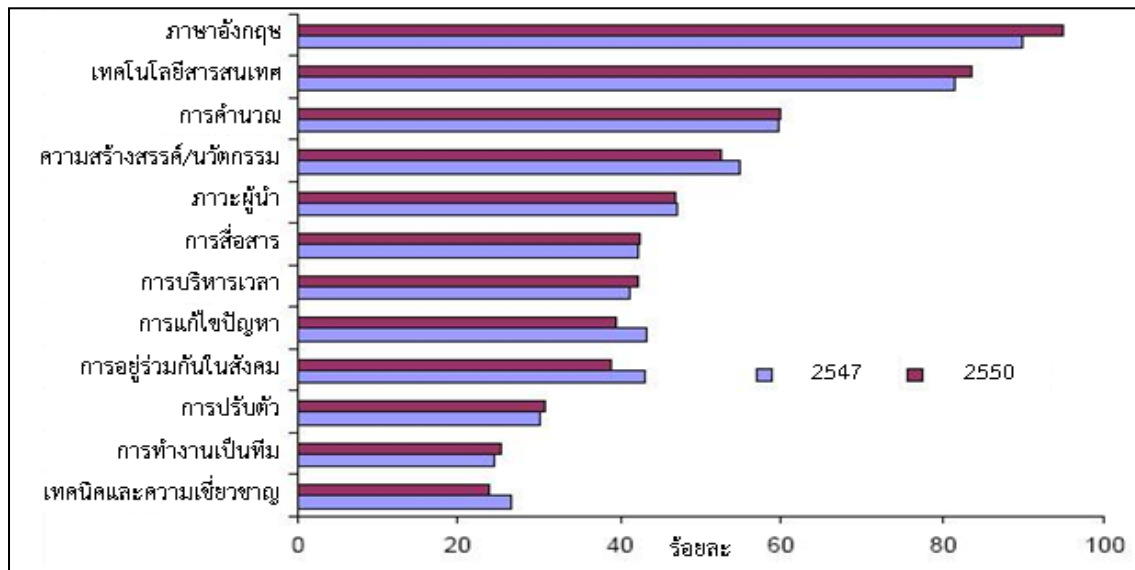
รูปที่ 6 แนวโน้มของการขาดแคลนแรงงานระดับอาชีวศึกษา



ที่มา : อ้างอิงในการศึกษาเรื่อง “ข้อจำกัดด้านแรงงานต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” โดยทีมนโยบายเศรษฐกิจด้านอุปทาน ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557

2.4.2 คุณภาพของแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม จากผลการสำรวจบรรยากาศการลงทุนประจำปี 2547 และปี 2550 ของธนาคารโลก โดยมีการประเมินสมรรถนะพื้นฐานของแรงงานไทย 12 ประการ คือ ด้านภาษาอังกฤษสารสนเทศ (IT) ด้านการคำนวณ ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม ความเป็นผู้นำ การสื่อสาร บริหารเวลา การแก้ปัญหา การเข้าสังคม การปรับตัว การทำงานเป็นกลุ่ม และด้านเทคนิคทางวิชาชีพ พบว่า สมรรถนะที่แย่ที่สุดของแรงงานไทย 4 ลำดับแรก คือ (1) ภาษาอังกฤษ (มากกว่าร้อยละ 90) (2) สารสนเทศ (IT) (มากกว่าร้อยละ 80) (3) การคิดคำนวณ (Numerical) (มากกว่าร้อยละ 60) และ (4) ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม (เกือบร้อยละ 60) และสำหรับสมรรถนะที่ดี คือ เทคนิค/วิชาชีพ มีแนวโน้มดีขึ้น รองลงมา คือ การทำงานเป็นทีมและการปรับตัว (รูปภาพที่ 7) ทั้งนี้ ผลการศึกษาของธนาคารโลก สอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) ที่พบว่า ช่องว่าง (Gap) ระหว่างความคาดหวังของผู้ประกอบการกับความสามารถของแรงงานที่มีอยู่จริงในภาคอุตสาหกรรมที่มากที่สุด คือ ทักษะทางด้านภาษา ในทุกระดับของการจ้างงานในทุกอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมอาหาร ขณะที่อุตสาหกรรมประเภทที่มีการใช้เทคโนโลยีร่วมในการผลิต อาทิ อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน ยังคงมีช่องว่างความคาดหวังทางด้านทักษะคอมพิวเตอร์อยู่

รูปที่ 7 เปรียบเทียบร้อยละของสมรรถภาพพื้นฐานของแรงงานไทย ระหว่างปี 2547 และ 2550

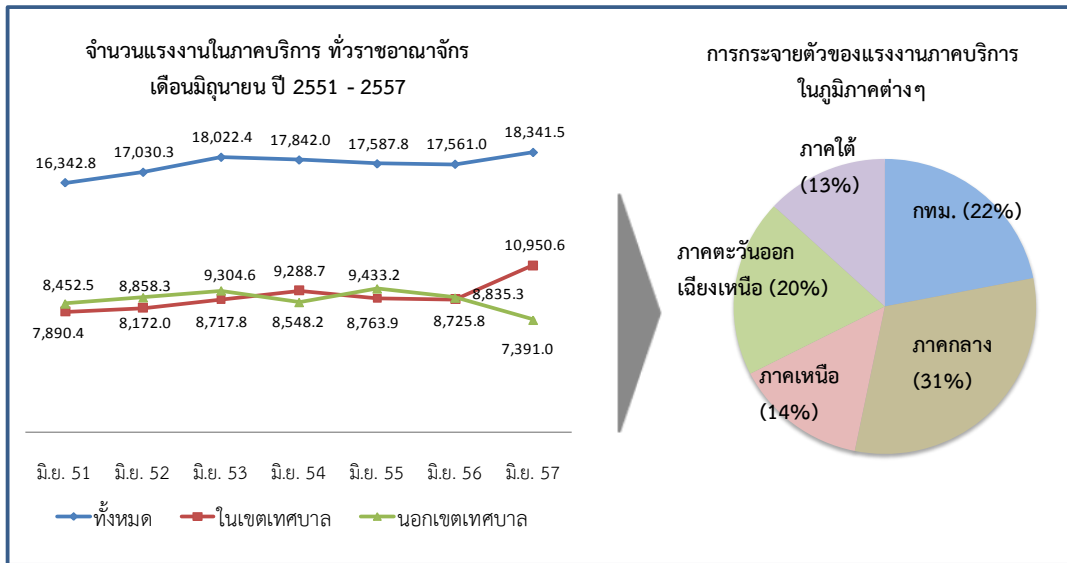


ที่มา: โครงการสำรวจระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย โดยธนาคารโลก ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.5 ประเด็นท้าทายการพัฒนากำลังคนภาคบริการ

ภาคบริการนับเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านการจ้างงานและการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจสูง โดยในปี 2555 ภาคบริการมีส่วนการจ้างงานถึงร้อยละ 46.3 ของการจ้างงานรวมของประเทศ และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ 60.9 ของ GDP รวมของประเทศ และในช่วงปี 2550 - 2555 มีอัตราการขยายตัวของมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 ต่อปี (ดูรูปที่ 5 ประกอบ) ทั้งนี้ **ความต้องการแรงงานในภาคบริการมีแนวโน้มสูงขึ้น** โดยในเดือนมิถุนายน 2557 มีการจ้างงานทั้งสิ้น 18.3 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจำนวน 0.8 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 โดยการจ้างงานมีลักษณะกระจายตัว ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลซึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน มาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2551 - 2556 แต่ในเดือนมิถุนายน 2557 การจ้างงานในเขตเทศบาลกลับมีจำนวนสูงกว่านอกเขตเทศบาลอย่างเห็นได้ชัด โดยการจ้างงานในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นจาก 8.7 ล้านคนในเดือนมิถุนายน 2556 เป็น 11.0 ล้านคนในเดือนมิถุนายน 2557 หรือขยายตัวร้อยละ 25.5 ในขณะที่การจ้างงานนอกเขตเทศบาลลดลงจาก 8.8 ล้านคน เป็น 7.4 ล้านคนในช่วงเวลาเดียวกัน หรือลดลงร้อยละ 16.3 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานภาคบริการในเขตเทศบาล อาจเกิดมาจากการโยกย้ายแรงงานในภาคเดียวกันจากนอกเขตเทศบาล และการย้ายไปสู่ภาคการผลิตอื่นๆ นอกจากนี้ พบว่า ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่รองรับการจ้างงานในภาคบริการสูงสุด คือ ร้อยละ 31 และร้อยละ 22 ตามลำดับ (รูปที่ 8)

รูปที่ 8 จำนวนแรงงานในภาคบริการ และการกระจายตัวของแรงงานในภูมิภาคต่างๆ



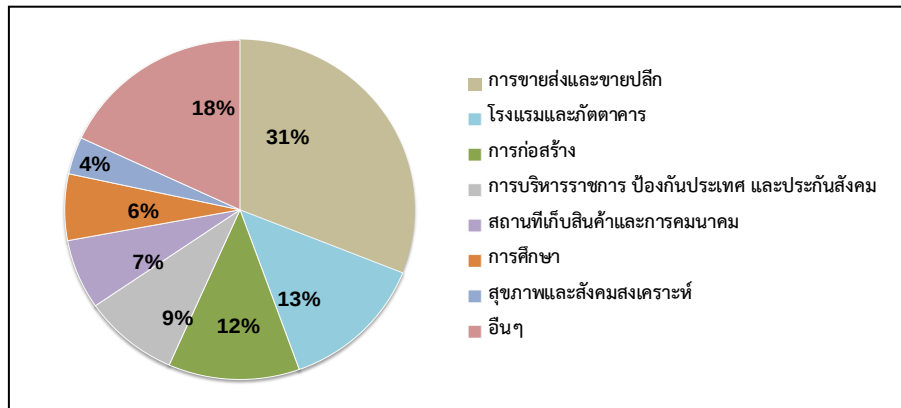
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม จากภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคบริการมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2552 ซึ่งภายหลังมีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีเพิ่มขึ้น ในขณะที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายภาครัฐที่สนับสนุนให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและผู้ใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องและเป็นระบบมากขึ้น

การวิเคราะห์ประเด็นสำคัญในการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคบริการไทย แบ่งออกเป็น 2 สาขาที่สำคัญ คือ

2.5.1 สาขาบริการ (ไม่รวมการท่องเที่ยว) โดยสาขาบริการที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจสูงสุดในปี 2556 คือ การค้าส่งและค้าปลีก ซึ่งมีมูลค่าถึง 1.55 ล้านล้านบาท รองลงมา ได้แก่ สาขาการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม (847,498 ล้านบาท) และสาขาโรงแรมและภัตตาคาร (595,237 ล้านบาท) ตามลำดับ ซึ่งจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ รอบเดือนมิถุนายน 2557 พบว่า แรงงานในภาคบริการกระจุกตัวอยู่ในสาขาการค้าส่งและค้าปลีกมากที่สุด ประมาณ 5.70 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 31 ของจำนวนผู้มีงานทำในภาคบริการทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ โรงแรมและภัตตาคาร 2.47 ล้านคน (ร้อยละ 13) และการก่อสร้าง 2.22 ล้านคน (ร้อยละ 9) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 สาขาบริการ มีมูลค่าสูงและมีการใช้แรงงานเข้มข้น ทั้งแรงงานทักษะต่ำ (Unskilled Labour) และแรงงานมีทักษะ (Skilled Labour)

รูปที่ 9 จำนวนแรงงานในภาคบริการ จำแนกตามสาขา ณ เดือนมิถุนายน 2557



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับความต้องการกำลังแรงงานในสาขาบริการจะมีความแตกต่างกันไป โดยจากข้อมูลความต้องการแรงงานจำแนกตามหมวดอาชีพ ในเดือนกรกฎาคม ปี 2557 พบว่าอาชีพงานพื้นฐาน (ด้านการประกอบและบรรจุภัณฑ์) มีความต้องการแรงงานมากที่สุด จำนวน 12,929 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 31.57 รองลงมาได้แก่ เสมียนและเจ้าหน้าที่ จำนวน 7,492 อัตรา (ร้อยละ 18.30) และพนักงานบริการพนักงานขายในร้านค้าและตลาด จำนวน 7,129 อัตรา (ร้อยละ 17.41)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอุตสาหกรรมบริการจะมีมูลค่าและสัดส่วนการจ้างงานที่สูง แต่ยังมีการเติบโตช้าในหลายสาขา เช่น การก่อสร้าง การค้าส่งและค้าปลีก โรงแรมและภัตตาคาร เป็นต้น ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการที่ผู้ประกอบการที่อยู่ในสาขาบริการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งมีข้อจำกัดในการขยายธุรกิจ และการปรับโครงสร้างให้เกิดการประหยัดต่อขนาด อีกทั้งลักษณะเฉพาะของธุรกิจบริการของไทยที่ยังเน้นการใช้คนเป็นหลัก (Labour-intensive industry) มากกว่าจากการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงาน ทำให้มีต้นทุนที่สูง

นอกจากปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานในด้านปริมาณ ที่มีจำนวนแรงงานบางประเภทล้นตลาดและบางประเภทขาดแคลนแล้ว ปัญหาคุณภาพของแรงงานก็เป็นปัญหาสำคัญของภาคบริการด้วย โดยแรงงานทักษะต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับค่าจ้างต่ำ จะพบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางช่วงเวลา โดยเฉพาะในฤดูกาลท่องเที่ยวและการเก็บเกี่ยวพืชผลเกษตรกรรม ส่วนแรงงานมีทักษะระดับกลาง พบปัญหาการปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และภาษา

2.5.2 สาขาการท่องเที่ยว เป็นสาขาที่สำคัญอันดับต้นของภาคบริการ เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับสาขาบริการอื่นๆ อีกหลายสาขา อาทิ โรงแรม ที่พัก และร้านอาหาร จึงช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างงานสร้างรายได้ให้กับชุมชนและประเทศ ตลอดจนช่วยกระจายรายได้ให้กับแรงงานในทุกกลุ่มอีกด้วย โดยในปี 2556 ข้อมูลจากกรมการท่องเที่ยว พบว่า มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวน 26.74 ล้านคน สร้างรายได้ 1.17 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2551 ที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติ 14.58 ล้านคน สร้างรายได้ 574,521 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในช่วงปลายปี 2556 ถึงต้นปี 2557 ได้ส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยในไตรมาสที่ 2 ของปี 2557 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติหดตัวร้อยละ 12.3 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน แต่สถานการณ์ท่องเที่ยวมีแนวโน้มดีขึ้นในปัจจุบัน สืบเนื่องจากการเข้าควบคุมอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ระงับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมได้ พร้อมทั้งฟื้นฟูความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ทำให้การท่องเที่ยวเริ่มฟื้นตัวอีกครั้ง ตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี 2557

นอกจากนี้ การเปิดเสรีภาคบริการตามเป้าหมายการเป็นฐานการผลิตและตลาดเดียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2558 จะครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามข้อตกลงข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) โดยเฉพาะสาขาที่ 8 คือ สาขาบริการด้านการท่องเที่ยว ในการเคลื่อนย้ายแรงงาน 32 ตำแหน่งงาน ใน 2 สาขาวิชาชีพ คือ สาขาที่พัก และสาขาการเดินทาง ซึ่งการทำข้อตกลง MRA จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านมาตรฐานของการบริการในอาเซียน การพัฒนาการศึกษา และทักษะในวิชาชีพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นหนึ่งในสาขาบริการเร่งรัด (Priority Integration Sector: PIS) ที่อาจส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในสาขาบริการด้านการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่าสาขาอื่นๆ โดยผู้ที่ได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพดังกล่าวสามารถทำงานในประเทศสมาชิกในอาเซียนได้อย่างอิสระ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบด้านทักษะแรงงานในภาคบริการและการท่องเที่ยวของไทยกับประเทศอื่นๆ จะเห็นว่าแรงงานไทยมีจุดแข็งในด้านการให้บริการ (Service-minded) ซึ่งเป็นโอกาสในการเลือกทำงานในประเทศอาเซียน อาทิ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่มีค่าตอบแทนสูงได้ ดังนั้น จุดอ่อนด้านทักษะภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับแรงงานชาวฟิลิปปินส์ มาเลเซียและสิงคโปร์ ถือว่ายังตามหลังอยู่มาก ซึ่งนับเป็นความท้าทายในการพัฒนากำลังแรงงานไทยสำหรับแรงงานระดับล่าง แม้จะมีความได้เปรียบเรื่องจิตใจการให้บริการ แต่ยังมีข้อจำกัดด้านปริมาณและต้นทุนค่าจ้างที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม)

การเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนด้านการท่องเที่ยวตาม MRAs ในสาขาที่พักและสาขาการเดินทางที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การพัฒนาทักษะด้านภาษา ไม่ว่าจะเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาอาเซียนควบคู่ไปกับการศึกษาประวัติศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบวิชาชีพ ขณะเดียวกัน แรงงานจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตนเองให้ทันกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ ตลอดจนพัฒนาทักษะด้านการตลาดด้วย ซึ่งในขณะนี้หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนภาคบริการรองรับการเปิด AEC มาอย่างต่อเนื่อง เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการจัดพัฒนาหลักสูตรพัฒนาสมรรถนะแรงงานด้านการท่องเที่ยว กระทรวงแรงงานดำเนินการจัดตั้งสำนักมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้พร้อมแข่งขันในเวทีอาเซียน เป็นต้น

2.6 ประเด็นท้าทายการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม

2.6.1 สถานการณ์กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) **แรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**³ ปี 2554 ประเทศไทยมีกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำนวน 3.3 ล้านคน คิดเป็นเพียงร้อยละ 9 ของกำลังแรงงานรวมทั้งประเทศ (38.92 ล้านคน) เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตบัณฑิตสายวิทยาศาสตร์ มีสัดส่วนที่ต่ำกว่าสายสังคมศาสตร์ ประกอบกับผู้สำเร็จการศึกษาสายวิทยาศาสตร์ฯ จำนวน 1.28 ล้านคน หรือร้อยละ 39 ของกำลังแรงงานด้านวิทยาศาสตร์ฯ กลับทำงานไม่ตรงกับสาขาที่เรียน ทำให้ไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้านวิทยาศาสตร์ฯ ในภาคการผลิตและบริการจำนวนมาก รวมทั้งยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องของคุณภาพของแรงงานกับความต้องการ

³ ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ ซึ่งประมวลจากข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้นิยามตามคู่มือแคนเบอร์รา ของ OECD ซึ่งให้นิยามครอบคลุมผู้มีลักษณะ ดังนี้ (1) ผู้สำเร็จการศึกษาดังแต่ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ขึ้นไปในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้แก่ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ วิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์การแพทย์ และเกษตรศาสตร์หรือ (2) ผู้ที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต้องการบุคลากรที่จบการศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตั้งแต่ระดับ ปวช. ขึ้นไป

ของตลาด ในขณะที่จำนวนผู้มีงานทำด้านวิทยาศาสตร์ฯ ตรงกับสาขาที่สำเร็จการศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 1.45 ล้านคน โดยกว่าครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ รองลงมาคือ สาขาสุขภาพ ทั้งนี้ ผู้มีงานทำด้านวิทยาศาสตร์ฯ ในกลุ่มระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป มีแนวโน้มมาจากผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาอื่นมากขึ้น

2) จำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปี 2554 มีจำนวน 354,603 คน และผู้สำเร็จการศึกษายสายวิทยาศาสตร์ฯ ในปี 2553 มีจำนวน 256,437 คน ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 64 เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ที่เหลือเพียงร้อยละ 36 เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นไป และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา ต่อยอด และใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ทั้งนี้ ผู้เข้ารับการศึกษาสายวิทยาศาสตร์ฯ จะมุ่งเน้นการศึกษาในกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ (รวมสาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) วิศวกรรมศาสตร์ และสุขภาพและสวัสดิการเป็นหลัก ขณะที่สาขาวิชาเกษตรศาสตร์ยังไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร

3) บุคลากรทางการวิจัยและพัฒนา⁴ แบบรายหัว และบุคลากรทางการวิจัยเทียบเท่าเต็มเวลา (Full Time Equivalent: FTE)⁵ ของประเทศไทยนั้น ในปี 2554 มีจำนวน 91,473 คน และ 53,123 คนลดลงเล็กน้อยจากปี 2552 ที่มีจำนวน 107,564 คน และ 57,220 คน ตามลำดับ เนื่องจากผู้ช่วยนักวิจัยและผู้ทำงานสนับสนุนมีจำนวนลดลง ขณะที่จำนวนนักวิจัยทั้งแบบรายหัวและแบบ FTE เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เป็น 51,178 คน และ 36,360 คน ตามลำดับ ในปี 2554 หรือคิดเป็นจำนวนบุคลากรทางการวิจัยแบบ FTE ต่อประชากร 10,000 คน ของไทยอยู่ที่ 8 คน และนักวิจัยแบบ FTE ต่อประชากร 10,000 คน อยู่ที่ 6 คน โดยสัดส่วนบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาแบบ FTE ที่ทำงานในภาครัฐต่อภาคเอกชน อยู่ที่ 80:20 ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญสำหรับการวิจัยและพัฒนาให้สามารถตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของภาคอุตสาหกรรม และการนำไปต่อยอดและใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จากข้อมูลของ IMD ปี 2557 พบว่า จำนวนบุคลากรทางการวิจัยแบบ FTE ต่อประชากร 1,000 คนของประเทศไทยต่ำกว่าประเทศอื่นมาก (ไทย-0.80 คน-ปี ญี่ปุ่น-6.81 คน-ปี และฟินแลนด์-9.98 คน-ปี) แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาและเพิ่มจำนวนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

2.6.2 ประเมินการความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

จากผลการศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ⁶ โดยคาดการณ์ความต้องการกำลังคนและการผลิตกำลังคนในกลุ่มสาขาวิชาและระดับการศึกษาต่างๆ ระหว่างปี 2553-2562 พบว่า ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่มในกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งแรงงานผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. ระดับปริญญาตรี และระดับสูง

⁴ หมายถึง บุคลากรที่ร่วมปฏิบัติงานในโครงการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งผู้ให้บริการโดยตรงต่อการวิจัยพัฒนานั้นๆ จำแนกได้เป็น 3 ประเภท ตามบทบาทของการทำวิจัย ดังนี้ (1) นักวิจัย หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาหรือเทียบเท่าปริญญาที่มีส่วนร่วมในการคิดและสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆ การผลิต กระบวนการ วิธีการและระบบ และรวมถึงการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ (2) ผู้ช่วยนักวิจัย หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในโครงการวิจัยโดยใช้หลักความรู้และประสบการณ์ด้านเทคนิคในสาขาวิชาหรือสาขาใดสาขาหนึ่ง หรือหลายสาขาที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และทำงานภายใต้การควบคุมดูแลของนักวิจัย เพื่ออำนวยความสะดวกให้งานของนักวิจัยดำเนินไปได้ด้วยดี และ (3) ผู้ทำงานสนับสนุน หมายถึง บุคลากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย

⁵ หมายถึงจำนวนบุคลากรที่ได้จากการคำนวณโดยการนำเอาเวลาที่ทำงานวิจัยของบุคลากรแต่ละคน ทั้งบุคลากรที่ทำวิจัยเต็มเวลา (บุคคลที่ใช้เวลาในการทำงานทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดอุทิศให้กับการทำงานด้านการวิจัยและพัฒนา (ตั้งแต่ร้อยละ 90 ขึ้นไป)) และบุคลากรที่ทำวิจัยบางส่วน (บุคคลที่ใช้เวลาเพียงบางเวลาของการทำงานทั้งหมดในการทำงานด้านการวิจัยและพัฒนา หรือบุคคลที่ใช้เวลาในการทำงานด้านการวิจัยหรือพัฒนา ตั้งแต่ร้อยละ 10 ถึง 89 ของเวลาการทำงานทั้งหมด) นำมานับรวมกันทั้งหมด ทั้งนี้ บุคลากรที่ใช้เวลาในการทำงานด้านวิจัยที่น้อยกว่าร้อยละ 10 จะไม่ถูกนับรวมเป็นบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาด้วย

⁶ จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปี 2553

กว่าปริญญาตรี แม้ว่าระดับ ปวช. ความต้องการลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม การผลิตกำลังคนในด้านนี้ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ เนื่องจากจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับต่างๆ ยกเว้น ปวช. ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ช่องว่างระหว่างความต้องการกำลังคนและการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มสูงขึ้น โดยคาดว่า ณ ปี 2562 ไทยจะสามารถผลิตแรงงานที่สำเร็จการศึกษาและพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงานในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับ ปวช./ปวส. ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี ได้ประมาณร้อยละ 74.3 ร้อยละ 54.3 ร้อยละ 82.3 และร้อยละ 34.9 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับความต้องการแรงงานของตลาด (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่มด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ระหว่างปี 2557 - 2562

		2557	2558	2559	2560	2561	2562
ปวช.	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	7,501	7,454	7,466	7,577	7,725	7,831
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	11,235	11,345	10,456	10,600	10,648	10,547
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	66.76	65.70	71.40	71.48	72.55	74.25
ปวส.	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	31,744	31,513	31,082	30,435	29,679	29,088
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	47,493	49,081	49,166	50,789	52,312	53,615
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	66.84	64.21	63.22	59.92	56.73	54.25
ป.ตรี	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	53,193	52,732	51,880	50,409	48,729	47,698
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	52,188	53,813	53,491	55,164	56,696	57,941
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	101.93	97.99	96.99	91.38	85.95	82.32
ป.โทขึ้นไป	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา (คน)	9,853	9,829	9,790	9,743	9,686	9,618
	ความต้องการกำลังคนส่วนเพิ่ม (คน)	23,665	24,563	24,969	25,873	26,757	27,570
	สัดส่วนการผลิตต่อความต้องการ (ร้อยละ)	41.64	40.02	39.21	37.66	36.20	34.89

ที่มา: สศช. ประมวลจากรายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนาากำลังคนของประเทศ ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ การประมาณการความต้องการบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาในภาคการผลิตและบริการของประเทศ⁷ พบว่า ณ ปี 2558 ภาคธุรกิจจะมีความต้องการบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งครอบคลุมทั้งบุคลากรที่มีอยู่เดิมและบุคลากรส่วนเพิ่ม จำนวนประมาณ 31,360 คน แบ่งเป็นภาคอุตสาหกรรม (รวมถึงการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน) จำนวน 29,518 คน และภาคบริการ จำนวน 1,842 คน ซึ่งภาคอุตสาหกรรมที่มีความต้องการบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาจำนวนมากที่สุด ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม ยา สมุนไพรและเวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เครื่องจักรกลและยานยนต์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์ขนส่ง ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นฐานรายได้และเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพของประเทศ (ตารางที่ 5)

⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ ได้ดำเนินโครงการสำรวจข้อมูลการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมในอุตสาหกรรมของประเทศไทย ประจำปี 2553 โดยสำรวจบริษัทเอกชน 55 ประเภทอุตสาหกรรม (ภาคการผลิต 38 สาขา และภาคธุรกิจบริการ 17 สาขา) ซึ่งมีบริษัทที่ตอบแบบสอบถามกลับมา จำนวน 5,519 ราย โดยสอบถามเกี่ยวกับแผนการเพิ่ม/ลดจำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาในอีก 5 ปีข้างหน้า (ปี 2554-2558) ด้วย

ตารางที่ 5 ประมาณการความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมและบริการของไทย ในช่วงปี 2557-2558

	จำนวน (คน)		สัดส่วน (ร้อยละ)	
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2557	ปี 2558
ภาคอุตสาหกรรม	28,030	29,518	94.78	94.13
อาหารและเครื่องดื่ม	3,981	4,116	13.46	13.13
ยา สมุนไพรและเวชภัณฑ์	3,726	3,850	12.60	12.28
เคมีภัณฑ์	3,227	3,426	10.91	10.92
สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	3,137	3,204	10.61	10.22
เครื่องจักรกล	2,613	3,127	8.84	9.97
ยานยนต์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์ขนส่ง	2,228	2,344	7.53	7.47
อื่นๆ	9,118	9,451	30.83	30.14
ภาคบริการ	1,545	1,842	5.22	5.87
บริการวิจัยและพัฒนา	749	942	2.53	3.00
บริการสุขภาพและอนามัย	245	247	0.83	0.79
อื่นๆ	551	653	1.86	2.08
รวม	29,575	31,360	100.00	100.00

ที่มา : สศช. ประมวลจากผลการศึกษาคำสั่งการสำรวจข้อมูลการวิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมในอุตสาหกรรมของประเทศไทย ประจำปี 2553 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ

สำหรับการประมาณการความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ประเทศในปี 2558 พบว่า อุตสาหกรรมระบบขนส่งทางราง มีความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ฯ จำนวนทั้งสิ้น 3,680 คน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี มีจำนวนทั้งสิ้น 749 คน แบ่งได้เป็น วิศวกร 217 คน และนักวิทยาศาสตร์ 532 คนอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร (กรณีศึกษาข้าว) พบว่าหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกรมการข้าวมีความต้องการนักวิจัยข้าวมากที่สุดประมาณ 810 คน รองลงมาคือมหาวิทยาลัยของรัฐ 150 คน ภาคเอกชน 50 คน และหน่วยงานอิสระ 20 คน และอุตสาหกรรมพลังงานมีความต้องการบุคลากรจำนวน 4,972 คน (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ประมาณการความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของประเทศ ในช่วงปี 2558

	ปี 2558 จำนวน (คน)
อุตสาหกรรมระบบขนส่งทางราง	3,680
อุตสาหกรรมปิโตรเคมี	749 (วิศวกร 217+นักวิทยาศาสตร์ 532)
อุตสาหกรรมพลังงาน	4,972*
อุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร (กรณีศึกษาข้าว)	1,030*

หมายเหตุ: *ข้อมูลปี 2554

ที่มา: สศช. ประมวลจากผลการศึกษาศาสนาบ้านการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและ สวทช.

กล่าวได้ว่า ในภาพรวมแล้วประเทศไทยยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ เริ่มตั้งแต่ความสนใจที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีลดลง บัณฑิตส่วนใหญ่ที่จบมามีคุณภาพไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน อีกทั้งการพัฒนากำลังคนระดับสูงอย่างบุคลากรวิจัยและพัฒนาเฉพาะทางของประเทศไทยเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานและยุทธศาสตร์ของประเทศ ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยข้อจำกัดและอุปสรรคของการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ (1) **ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา** ที่กระจุกตัวในสังคมเมืองและกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ โดยง่าย (2) **ความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการศึกษา ภาคอุตสาหกรรม และชุมชนในการผลิตกำลังคน** ยังมีความไม่สอดคล้องกันทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทำให้การผลิตกำลังคนโดยส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการของสถาบันการศึกษา และ (3) **การขาดแคลนบุคลากรผู้สอน** โดยในส่วนของอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา พบว่า จะมีการขาดแคลนบุคลากรผู้สอนในอนาคต เนื่องจากผู้ที่อยู่ในวัยใกล้เกษียณอายุราชการมีเป็นจำนวนมาก ขณะที่จำนวนบุคลากรผู้สอนรุ่นใหม่มีค่อนข้างน้อยและขาดประสบการณ์ ส่งผลให้คุณภาพและผลสัมฤทธิ์ด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ต่ำกว่าระดับนานาชาติมาก

2.7 กลไกและมาตรการการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนของไทยในปัจจุบัน

รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการ ตลอดจนกลไกในการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการไทย ทั้งสำหรับการพัฒนากลุ่มกำลังแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานแล้ว และกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งได้แก่ นักศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา โดยมีแผนยุทธศาสตร์ และกลไกการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

2.7.1 แผนพัฒนากำลังคนในระดับประเทศ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การผลิตและพัฒนาศักยภาพกำลังคนทุกระดับต่อเนื่องตลอดชีวิต 2) การสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคนทุกภาคส่วน 3) การพัฒนากำลังคนให้มีศักยภาพสูงและมีความสามารถในระดับสากล 4) การสร้างเสริมเครือข่ายในการพัฒนากำลังคน 5) การสนับสนุนให้กำลังคนมีความมั่นคงและหลักประกันในชีวิต และ 6) การสนับสนุนให้กำลังคนมีคุณธรรม

2.7.2 แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559) มีวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งเน้นให้แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานและความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

2.7.3 นโยบายพัฒนากรอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย (Thailand Vocational Qualification: TVQ) เป็นนโยบายที่รัฐบาลร่วมกับเอกชนในการสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างคุณวุฒิทางการศึกษาตามระดับการเรียนรู้กับคุณวุฒิวิชาชีพตามระดับความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากล เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพที่ชัดเจน ช่วยสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยเฉพาะระดับช่างเทคนิคและช่างฝีมือ ซึ่งสามารถนำระดับคุณวุฒิวิชาชีพไปเทียบโอนกับระดับคุณวุฒิการศึกษาได้ หากผ่านการ

รับรองคุณวุฒิวิชาชีพแล้ว อีกทั้งยังเป็นการเตรียมพร้อมของแรงงานเพื่อรองรับกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานทักษะฝีมือภายใต้ประชาคมอาเซียนด้วย ซึ่งได้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ขึ้น เมื่อเดือนเมษายน ปี 2555 เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันระบบคุณวุฒิวิชาชีพในประเทศไทย โดยเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำมาตรฐานอาชีพในแต่ละสาขา จัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพ รับรองและประเมินองค์กรที่ทดสอบการประยุกต์ใช้ความรู้ ทักษะ และความสามารถในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมถึงเทียบเคียงคุณวุฒิวิชาชีพกับคุณวุฒิทางการศึกษา ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรื่อง การกำหนดสาขาวิชาชีพที่ได้รับประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพ พ.ศ. 2557 เพื่อให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพสามารถออกหนังสือรับรองมาตรฐานอาชีพและให้ประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพแก่ผู้ที่ผ่านการประเมินทดสอบสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จากองค์กรที่มีหน้าที่รับรองสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จำนวน 46 สาขาวิชาชีพ และอยู่ระหว่างการเร่งจัดทำมาตรฐานอาชีพตามสาขาวิชาชีพเหล่านี้

2.7.4 มาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 โดยมีมาตรการด้านภาษี ที่ภาคเอกชนสามารถนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมมายกเว้นภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษได้ 2 เท่า รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2.7.5 คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการฝึกอาชีพและประสานแผนการพัฒนาฝีมือแรงงานของหน่วยงานด้านการพัฒนาแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ มีกลไกที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ทุกจังหวัด โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังแรงงานในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2556 ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) พัฒนากำลังแรงงานให้มีสมรรถนะในระดับมาตรฐานสากล 2) พัฒนามาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานสมรรถนะ 3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานของตลาดแรงงานและความต้องการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและการพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน และ 4) จัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคลากรระดับกลางและสูงในกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว แผนงานการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขึ้นในภาคต่างๆ โดยยึดตามการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมหลักของแต่ละพื้นที่ เช่น สถาบันที่เน้นพัฒนาแรงงานด้านท่องเที่ยวและโรงแรม ในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อบูรณาการข้อมูลสารสนเทศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนระดับชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

โดยสรุป จากแนวโน้มการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาคบริการจะมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยประเทศไทยเริ่มมีทิศทางปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยภาคการผลิต (เกษตร และอุตสาหกรรม) เป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยภาคบริการ โดยภาคบริการจะมีลักษณะของธุรกิจที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งโครงสร้างแรงงานมีการเคลื่อนย้ายจากภาคการผลิตโดยเฉพาะจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีในโลก และบริบทการเป็นภูมิภาค (Regionalization) โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปลายปี 2558 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางธุรกิจที่กิจกรรมด้านการบริการจะมีบทบาทมากขึ้นในอุตสาหกรรมการผลิต เช่น โลจิสติกส์ หรือการเกิดธุรกิจในรูปแบบใหม่ๆ เช่น สำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operation Headquarter: ROH) เป็นต้น อีกทั้งส่งผลต่อการพัฒนากำลังคนสำหรับรองรับภาคการผลิตและบริการในอนาคตทั้งในด้านปริมาณและคุณลักษณะที่ต้องการ ดังนั้น ทิศทางการพัฒนากำลังคนของไทยเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกในอนาคตได้นั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพกำลังคนในด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม บนพื้นฐานการใช้องค์ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่สูงขึ้น อันจะช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของประเทศไทย

3 ปรับเปลี่ยนสำหรับอนาคต : ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนและพัฒนากลไกและระบบการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการไทย

3.1 แนวทางการพัฒนากำลังคนที่อยู่ในภาคการผลิตและบริการในปัจจุบัน

การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคการศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพตามความต้องการของภาคการผลิตและบริการ ซึ่งการทำงานในลักษณะดังกล่าวมีมานานแล้ว แต่ยังไม่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เกิดจากปัจจัยข้อจำกัดของทั้งทางหน่วยงานราชการเอง และภาคเอกชนที่ยังไม่ได้เห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับหน่วยงานราชการอย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบัน ภาคเอกชนเริ่มมีความตื่นตัวในการพัฒนากำลังคนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะสถาบันเสริมสร้างขีดความสามารถมนุษย์ ภายใต้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีความร่วมมือทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ ในการพัฒนาบุคลากรที่อยู่ในอุตสาหกรรมแล้ว และการเตรียมความพร้อมของนักศึกษาที่กำลังจะเข้าสู่อุตสาหกรรม ทำให้กลไกความร่วมมือดังกล่าวเริ่มเป็นระบบและมีประสิทธิผลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนากำลังคนยังจำเป็นต้องมีการดำเนินการอีกหลายด้าน เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของภาคการผลิตและบริการไทยในระยะยาว โดยแนวทางที่สำคัญมีดังนี้

3.1.1 สนับสนุนให้เกิดการจัดทำฐานข้อมูลความต้องการและการผลิตกำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่เป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งข้อมูลเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนากำลังคนของต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายพัฒนาในภาพรวมและรายสาขา รวมทั้งให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการศึกษาสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนากำลังคน

3.1.2 พัฒนาและส่งเสริมการใช้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอย่างจริงจัง และขยายผลให้เกิดการใช้ประโยชน์เชื่อมโยงกับการกำหนดค่าตอบแทนตามทักษะฝีมือแรงงานอย่างเต็มรูปแบบโดยเร็ว โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้สามารถยกระดับสมรรถนะของแรงงานให้ได้มาตรฐานสูง สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของภาคอุตสาหกรรม และนำไปสู่การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนต่อไป

3.1.3 ปรับปรุงขั้นตอนและระบบการขอรับสิทธิประโยชน์จากการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนนำค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรมายกเว้นภาษีเงินได้ 2 เท่า และใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น

3.1.4 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในภาคเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถรักษาให้องค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่อยู่กับตัวเกษตรกรให้คงอยู่และสืบทอดต่อไปยังคนรุ่นหลังได้ โดยเฉพาะของกลุ่มผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน/เกษตรกรที่มีผลงานการพัฒนาและผลงานเชิงแนวคิดที่โดดเด่น และมีประสบความสำเร็จในการบริหารงาน โดยระบบการบริหารจัดการความรู้จะกลายเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของเกษตรกร ที่จะสามารถช่วยสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืนของภาคเกษตรในอนาคตได้

3.1.5 การพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรระดับผู้นำเกษตรกร ผู้นำชุมชน หรือผู้นำกลุ่มอาชีพในสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีทักษะและมีภาวะผู้นำ (Leadership Development) ให้มีความเข้มแข็งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเกษตรกรในท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป โดยสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และถ่ายทอดเทคโนโลยี ตามโครงการพัฒนาผู้นำกลุ่มอาชีพของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย ทั้งด้านการบริหารจัดการ การตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การเงิน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการจัดตั้งศูนย์การผลิต ที่สามารถเชื่อมโยงไปยังตลาดส่งออก ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ของการผลิตตกสู่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์โดยตรง ไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง และสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรอย่างมั่นคง

3.1.6 พัฒนาความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลพื้นฐานทั้งด้านเทคโนโลยีการผลิต การจัดการผลผลิต การตลาด และการดำเนินธุรกิจการเกษตร และเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการผลิตและการส่งออกได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

3.1.7 จัดทำแผนที่นำทางเพื่อการพัฒนาและฝึกอบรมเกษตรกรอย่างเป็นระบบ (Training Roadmap) เพื่อให้สามารถพัฒนาเกษตรกรได้ตรงกับความต้องการและความจำเป็น ตลอดจนมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนา โดยควรมีการออกแบบหลักสูตรและเนื้อหาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความต้องการของตลาด รวมทั้งสอดคล้องกับเป้าหมายและปัจจัยในพื้นที่ของสถาบันเกษตรกรและเกษตรกร ทั้งนี้ควรมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมของเกษตรกรเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นมืออาชีพและเป็นผู้ประกอบการด้านการเกษตรที่มีศักยภาพ เช่น การพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ การพัฒนาเกษตรกรอย่างยั่งยืน การพัฒนาเกษตรกรมืออาชีพยุคใหม่ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาและฝึกอบรมเกษตรกรมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

3.1.8 สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตรและเกษตรแปรรูป และด้านการพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุน และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีการเกษตรในรูปแบบต่างๆ ที่ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ ซึ่งควรดำเนินการควบคู่กับการส่งเสริมการนำเครื่องจักรกลการเกษตรมาใช้ในภาคเกษตร ซึ่งนอกจากจะช่วยทดแทนแรงงานภาคเกษตรที่ขาดแคลนแล้ว ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ในการทำงานด้านการเกษตรที่นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาแทนการทำเกษตรแบบดั้งเดิม อันจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่เข้ามาทำอาชีพการเกษตรมากขึ้น

3.1.9 การจัดทำนโยบายที่สนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ดี โดยกำหนดมาตรการแผนงานหรือโครงการที่ส่งเสริมและปกป้องสิทธิของแรงงานต่างประเทศ เพื่อให้แรงงานในประเทศและแรงงานต่างประเทศได้รับประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ควรให้การสนับสนุนเรื่องผลผลิตภาพแรงงาน ให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงานสูง ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแรงงานในเชิงปริมาณได้ในระดับหนึ่ง

3.1.10 ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษาและภาคเอกชน (Talent Mobility) โดยส่งเสริมกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ฯ ของภาครัฐไปปฏิบัติงานในภาคอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 6-24 เดือน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในด้านดังกล่าวในภาคอุตสาหกรรมอย่างเร่งด่วน และเตรียมความพร้อมของประเทศในการรองรับการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของภาคการผลิตและบริการที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์ฯ ของภาครัฐกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้นักวิจัยภาคเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติงานกับภาครัฐได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ควรกำหนดเงื่อนไขให้นักเรียนทุนร่วมทำงานวิจัยในภาคอุตสาหกรรม/ในภูมิภาคเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาให้กับเอกชน/ชุมชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการเรียนรู้และเสริมสร้างทักษะจากประสบการณ์การทำงานจริงในพื้นที่

3.1.11 ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (Ecosystem) ต่อการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งสถานที่ทำงาน/สถานศึกษาให้เป็นแหล่งรวมวัฒนธรรมการเรียนรู้ การสร้างแรงบันดาลใจ คุณภาพชีวิต โดยมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และต่อยอดไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสังคม

3.2 แนวทางการพัฒนาและเตรียมความพร้อมของกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ภาคการผลิตและบริการในอนาคต

3.2.1 ปรับโครงสร้างระบบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมการเตรียมความพร้อมของนักเรียนนักศึกษาที่จะก้าวเข้าสู่การเป็นกำลังแรงงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมทั้งระบบอย่างจริงจัง ตั้งแต่การแนะนำนักศึกษา การสร้างความร่วมมือกับเอกชนและชุมชนในพื้นที่ การกำหนดหลักสูตร พัฒนาครูอาจารย์ ตลอดจนการประเมินผลครูอาจารย์และนักศึกษา และผลสัมฤทธิ์โดยรวม โดยเฉพาะการส่งเสริมระบบการเรียนการสอนแบบสหกิจศึกษา หรือทวิภาคี เพื่อให้นักศึกษาที่จบการศึกษามีความรู้ความสามารถที่ตรงกับคุณลักษณะที่ภาคการผลิตและบริการต้องการ ช่วยให้สถานประกอบการสามารถลดต้นทุนจากการฝึกอบรมแรงงานในอนาคต อีกทั้ง สถาบันการศึกษาสามารถลดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อใช้ในการเรียนการสอน และค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากสามารถใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ของสถานประกอบการอุตสาหกรรมได้

3.2.2 พัฒนาระบบครูแนะแนวการศึกษาอย่างจริงจังตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแนะนำสาขาวิชาที่นักเรียนนักศึกษาควรเลือกเรียนให้สอดคล้องกับอาชีพหรืออุตสาหกรรมที่ตนมีความสนใจอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในเชิงปริมาณ อันเป็นปัญหาเนื่องจากการสูญเสียผู้ที่จบการศึกษาในบางสาขา โดยเฉพาะสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ไม่เข้าทำงานในสาขาวิชาชีพที่ตนจบการศึกษามาได้ในระดับหนึ่ง

3.2.3 ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้และการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยผลักดันให้เกิดการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษาที่หน่วยงานต่างๆ ในประเทศพัฒนาขึ้นไปใช้ในวงกว้าง และเชื่อมโยงการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีภารกิจในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านการเรียนรู้อย่างเข้มแข็ง พัฒนาระบบรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มโอกาสให้กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกลมีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้และศึกษาด้วยตนเองเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การขาดแคลนครูผู้สอน รวมทั้งยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ฯ ในแต่ละระดับการศึกษา กำหนดอัตราส่วนครู/อาจารย์ต่อนักเรียน/นักศึกษาที่เหมาะสม ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต และให้มีการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพื่อให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี ตลอดจนส่งเสริมให้กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ฯ มีความรู้และความเชี่ยวชาญในศาสตร์ที่หลากหลายในลักษณะสหวิทยาการให้มากขึ้น

4

เรื่องเล่าดีๆ

4.1 ต้นแบบระบบการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (วทน.) แบบบูรณาการเพื่อตอบโจทย์พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะ 10 ปีข้างหน้า

การพัฒนาประเทศในระยะ 10 ปีข้างหน้ามีวิสัยทัศน์ยกระดับประเทศไทยจาก “ประเทศรายได้ปานกลาง ไปสู่ประเทศรายได้สูง และเป็นประเทศพัฒนาแล้ว” โดยมีเป้าหมายเพิ่มรายได้ประชาชาติจาก 5,000 เหรียญ (สหรัฐ) ต่อคนต่อปี เป็น 13,000 เหรียญต่อคนต่อปี และยกระดับคุณภาพสังคมให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีความรู้ มีวิจรรย์ญาณ ใช้หลักเหตุผลและหลักการวิทยาศาสตร์ในการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ มีคุณธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ในช่วงที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า การพัฒนากำลังคน วทน. ไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะมิติของการศึกษาในระบบ แต่จะต้องสร้างกลไกเชื่อมโยงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีบูรณาการกันอย่างแท้จริง ตั้งแต่การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะ “รัฐร่วมเอกชน” (Public Private Partnership หรือ PPP) ในการผลิตและพัฒนาบุคลากรทุกระดับ ให้สามารถรองรับการทำงานและการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดระบบและแรงจูงใจให้บุคลากร วทน. ในสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐสร้างสรรค์ผลงานที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในภาคการผลิตและบริการ หรือในสังคมและชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ หรือ สวทช. ได้ริเริ่มโครงการนำร่องเพื่อสร้างต้นแบบการพัฒนากำลังคนตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ทั้งในมิติของการบูรณาการเรียนรู้ร่วมกับการทำงาน (Work Integrated Learning) ในรูปแบบโรงเรียนโรงงาน มิติการประยุกต์องค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประกอบอาชีพ (STEM Career Academy) มิติการหมุนเวียนกำลังคน วทน. ของภาครัฐไปปฏิบัติงานสร้างความสามารถ วทน. ในภาคเอกชน (Talent Mobility) และมิติการสร้างเครือข่ายผลิตกำลังคนในสาขาที่เป็นความต้องการของประเทศเป็นการเฉพาะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาภาคการผลิตและบริการที่เป็นเป้าหมายของประเทศ (THAIST: Thailand Advanced Institute of Science and Technology) เช่น เทคโนโลยีระบบขนส่งทางราง เป็นต้น

4.2 ต้นแบบระบบบูรณาการการเรียนรู้กับการทำงาน (Work Integrated Learning หรือ WiL) ในรูปแบบโรงเรียนโรงงาน

ดำเนินการบนหลักการ “รัฐร่วมเอกชน” หรือ PPP ที่เป็นความร่วมมือ 3 ฝ่าย (หรือที่เรียกว่า “Triple Helix”) ประกอบด้วย บริษัทเอกชน สถาบันการศึกษา 4 แห่ง และหน่วยงานภาครัฐ (สวทช.) โครงการนี้เริ่มจากภาคเอกชน คือ บริษัท สยามมิชลิน จำกัด ซึ่งประสบปัญหาบุคลากรที่รับเข้าใหม่มีความรู้และทักษะไม่ตรงความต้องการของบริษัท และปัญหาอัตราการรับเข้าและลาออกของพนักงานระดับเทคนิคค่อนข้างสูง จึงเข้ามาปรึกษา สวทช. เพื่อให้ช่วยประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา (วิทยาลัยอาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัย) เพื่อจัดการเรียนการสอนแบบโรงเรียน – โรงงาน โดยบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบในการให้ความรู้และฝึกทักษะด้านการปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นผู้ลงทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายของนักศึกษา ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายประจำเดือน รวมทั้งด้านการจัดสถานฝึกอบรมและปฏิบัติงาน ในขณะที่สถาบันการศึกษารับผิดชอบการให้ความรู้พื้นฐานและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และ สวทช. ช่วยประสานงานให้บริษัทได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การหักลดหย่อนภาษี รวมทั้งเป็นหน่วยประสานงานกลางอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหาทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหารจัดการ และระดับปฏิบัติ เป็นต้น

ทั้งนี้ “มิชลิน โมเดล” เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ตอบโจทย์ความต้องการของทุกฝ่าย กล่าวคือ **นักศึกษา** ได้เรียนรู้ควบคู่กับการปฏิบัติงานทำให้ได้รับการฝึกทักษะและมีประสบการณ์จริงในการทำงาน ได้รับค่าตอบแทน และในเวลาเดียวกันได้รับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น **บริษัท** ได้ประโยชน์จากการมีบุคลากรที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงาน แก้ปัญหาขาดแคลนบุคลากร ลดต้นทุนจากปัญหาอัตราการลาออกของพนักงานสูง ได้รับการลดหย่อนภาษีรายได้ รวมทั้งมีโอกาสร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และได้ภาพลักษณ์ “ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท” หรือ CSR (Corporate Social Responsibility) สำหรับ **สถาบันการศึกษาและอาจารย์** สามารถสร้างผลงานในการผลิตนักศึกษาที่ตรงความต้องการของภาคอุตสาหกรรม การสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคเอกชน ช่วยให้อาจารย์มีโอกาสรู้และเรียนรู้และมีประสบการณ์จริงในภาคอุตสาหกรรม

4.3 ต้นแบบการประยุกต์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประกอบอาชีพ (STEM Career Academy)

โครงการพัฒนากำลังคนโดยใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และคณิตศาสตร์ (STEM) ควบคู่กับการฝึกทักษะอาชีพในระบบการศึกษา โดยเชื่อมโยงกับภาคการผลิตและบริการผ่านกลไก Career Academy (STEM Career Academy) เป็นโครงการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในห่วงโซ่มูลค่าในสาขาที่พื้นที่มีศักยภาพ ได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับโรงเรียนหรือวิทยาลัยในพื้นที่ภายใต้กลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เพื่อร่วมพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพตรงตามความต้องการของภาคการผลิตและบริการ นำไปสู่เป้าหมายการเตรียมเส้นทางอาชีพที่ดีตั้งแต่วัยเรียน ด้วยการเพิ่มผลิตภาพให้กับบุคลากรด้วยความรู้ วทน. และเชื่อมโยงกับทุนทางสังคมของพื้นที่ โครงการ STEM Career Academy ได้มีการนำร่องในสาขาแรก คือ **สาขาการผลิตเส้นใยธรรมชาติ สิ่งทอและแฟชั่น** ให้แก่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 1 จำนวน 126 คน ในโรงเรียนเครือข่ายทั้ง 4 แห่งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งเป็นสังกัด สพฐ. 2 แห่ง และสังกัด อบจ. 2 แห่ง มีภาคเอกชน โดยบริษัท เพียรกุล ไหมและฝ้าย จำกัด เป็นผู้กำหนดแนวทางการสอน รวมทั้งร่วมกำหนดเนื้อหาการเรียนรู้ ตลอดจนกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้ทางเทคนิคสิ่งทอและเส้นใยธรรมชาติ และมีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้ดูแล ติดตาม จัดหาอุปกรณ์ฝึกสอน วิทยากร รวมทั้งจัดทำเนื้อหาและหลักสูตรให้แก่โรงเรียน ผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการทำให้

เกิดต้นแบบแนวทางการใช้หลักสูตรการเรียนการสอน STEM ที่เชื่อมโยงกับเส้นทางอาชีพ เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาการศึกษาแบบบูรณาการองค์ความรู้ทางด้าน STEM เข้ากับการปฏิบัติงานจริงในแต่ละสาขาวิชาชีพ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ครูผู้สอนในโรงเรียนได้รับการพัฒนาทักษะการสอนแบบ Active Learning และสามารถขยายผลการดำเนินงานภายในโรงเรียนหรือกับโรงเรียนอื่นได้

4.4 ต้นแบบระบบส่งเสริมการหมุนเวียนกำลังคน วทน. ของภาครัฐไปปฏิบัติงานสร้างความสามารถ วทน. ในภาคเอกชน (Talent Mobility)

โครงการ Talent Mobility มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักวิจัยจากภาครัฐเข้าไปปฏิบัติงานในภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนนักวิจัยในภาคเอกชน เพิ่มศักยภาพในการทำวิจัยและพัฒนา และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน ทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ เกิดการเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรมระหว่างภาคอุดมศึกษาและภาคอุตสาหกรรม (University-Industry Linkages) รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านบุคลากรเพื่อรองรับการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนไทยให้มีความพร้อมในการดูดซับเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่เข้ามาจัดตั้งหน่วยวิจัยและพัฒนาขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ สถานภาพและระยะเวลาในการเข้าร่วมโครงการของนักวิจัยในโครงการ Talent Mobility สามารถปรับตามความยืดหยุ่นของแต่ละโครงการ โดยนักวิจัยสามารถเข้าไปปฏิบัติงานในภาคเอกชนได้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี สามารถต่อสัญญาได้ 1 ครั้ง และต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของการทำงานเต็มเวลาเข้าไปประจำในภาคเอกชน

ในปี 2557 สวทช. วางระบบในการขับเคลื่อนโครงการ Talent Mobility ได้แก่ (1) จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวก Talent Mobility (Talent Mobility Clearing House) ที่ส่วนกลาง (สวทช.) และใน 3 ภูมิภาค (ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้) (2) นำร่องดำเนินการ Talent Mobility รวม 76 คน (3) พัฒนาระบบข้อมูลความต้องการบุคลากร วทน. ของภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัย (Talent Mobility Database) และ (4) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง สวทช. และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) เพื่อขับเคลื่อนการเคลื่อนย้ายบุคลากรไปยังสถานประกอบการใน 42 กลุ่มอุตสาหกรรมภายใต้ ส.อ.ท. นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558 คณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ (กวทน.) ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะนโยบายส่งเสริม Talent Mobility โดยให้การปฏิบัติงานในสถานประกอบการถือเป็นการปฏิบัติงานเต็มเวลาของหน่วยงานต้นสังกัด และให้นับเป็นอายุราชการหรืออายุงาน หรือนับเป็นระยะเวลาชดเชยได้ และนับเป็นผลงานในการขอตำแหน่งทางวิชาการได้ นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อเสนอแนะนโยบายส่งเสริม Talent Mobility เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

4.5 ต้นแบบการสร้างเครือข่ายผลิตกำลังคนเพื่อรองรับการขยายเส้นทางและพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ

จากผลการศึกษาความต้องการกำลังคนด้านปฏิบัติการระบบขนส่งทางราง โดย สวทช. ร่วมกับสถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า โครงการขยายเส้นทางระบบขนส่งทางรางที่จะมีขึ้นภายในปี 2563 นั้น จะมีความต้องการบุคลากรปฏิบัติการระบบขนส่งทางราง จำนวนทั้งสิ้น 31,307 คน และในจำนวนนี้ต้องการบุคลากรทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีไม่ต่ำกว่า 17,219 คน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรด้านระบบขนส่งทางรางที่มีคุณภาพให้เพียงพอต่อความต้องการ ในอดีตที่ผ่านมา

การดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศได้ใช้วิธีการซื้อเทคโนโลยีและจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด โดยขาดกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศสู่ผู้เกี่ยวข้องในประเทศอย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ตั้งแต่การออกแบบ การก่อสร้าง การบริหารและการบำรุงรักษาระบบการเดินรถ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดูดซับและเรียนรู้เทคโนโลยีด้านนี้ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพไม่มากนัก คือ การขาดแคลนบุคลากรที่มีพื้นฐานความรู้และทักษะในด้านระบบราง

สวทช. โดยสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง จึงได้ริเริ่มดำเนินการวางรากฐานระบบการพัฒนาบุคลากร โดยสร้าง “เครือข่ายการพัฒนากำลังคนและความเชี่ยวชาญเทคโนโลยีด้านระบบรางของประเทศ” ประกอบด้วย 19 หน่วยงาน ดำเนินการพัฒนากำลังคนด้านระบบราง โดยจัดให้มีระบบการศึกษาด้านวิศวกรรมระบบรางในสถาบันการศึกษาอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรก จำนวน 12 รายวิชา โดยร่วมกับมหาวิทยาลัย 5 แห่ง มีจำนวนนักศึกษารวม 149 คน นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการเรียนการสอนด้านระบบรางระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) โดยร่วมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พัฒนารายวิชาและการสนับสนุน เพื่อนำร่องจัดการเรียนการสอนในวิทยาลัยเทคนิค 4 แห่ง มีจำนวนนักศึกษา รวม 300 คน รวมทั้งเปิดหลักสูตรฝึกอบรมวิศวกรรมขนส่งทางรางระดับปริญญาตรีขึ้นเป็นครั้งแรก มีนักศึกษาในปัจจุบัน 2 รุ่น รวมจำนวนกว่า 100 คน อีกทั้งได้พัฒนาหลักสูตรด้านวิศวกรรมระบบขนส่งทางราง (วศร.) ตั้งแต่ปี 2553 ถึงปัจจุบัน รวม 4 รุ่น ซึ่งบุคลากรดังกล่าวถือเป็น “เมล็ดพันธุ์” ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของระบบขนส่งทางราง และเป็นแกนนำทางความคิดในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศต่อไป

—————

บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงาน. ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ (2557). ข้อมูลสารสนเทศเชิงบูรณาการ. [ออนไลน์].แหล่งที่มา: <http://nlic.mol.go.th/th/index>
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2557). การเปลี่ยนแปลงด้านการวิจัยและพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน
อนาคต.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2555). **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบแรงงาน
ภาคเกษตร. วิชาการปริทัศน์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 เดือนมีนาคม 2555.**
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2555). **ดัชนีผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity Index).** [ออนไลน์].
แหล่งที่มา:[http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Index/DocLib_1/labour
%20productivity%20Index.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Index/DocLib_1/labour%20productivity%20Index.pdf)
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และณัฐธำภรณ์ เสียมจรัสกุล (2555). **ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา.
เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**
- มูลนิธิสถาบันไทยศึกษา (2557). **Productivity & Competitiveness: 2 ปี ค่าแรงงานขั้นต่ำ 300 บาท สิ่ง
ที่คาด..สิ่งที่เกิดขึ้นจริง..สิ่งที่ต้องทำต่อ.** [ออนไลน์] แหล่งที่มา:
http://www.thailandfuturefoundation.org/th/reports/detail/php?ID=250&SECTION_ID=12
[12สิงหาคม 2557]
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2555). **โครงการวิจัยการจัดทำยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนาคนในสอดคล้องกับ
ต้องการของภาคอุตสาหกรรม.กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**
- ศิริเชษฐ์ สังขะมาน และคณะ (2555). **โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็น
ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (2557). **ดัชนีการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทย ปี 2556.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ**
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (2555). **ดัชนีวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยีของประเทศไทยปี 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ.**
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556). **การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเชิง
นโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-
2583. โครงการศึกษาผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากร
ไทยที่ใช้ปี 2553 เป็นปีฐาน. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี**
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2555). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559.กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี**
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555). **ภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2554.** [ออนไลน์].
แหล่งที่มา:<http://service.nso.go.th/nso/web/survey/survey_pop.html>

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2557). **สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557)**. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/lfs57/reportJune.pdf> [10 สิงหาคม 2557]
- สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2553). **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนาากำลังคนของประเทศ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- เสาวนีย์ จันทะพงษ์ (2557). **ตลาดแรงงานไทย : ข้อเท็จจริงสภาพปัญหาและทางออก**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ อภิวัตน์การเรียนรู้ ... สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย วันที่ 7 พฤษภาคม 2557. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย
- Blank, S. (2013). **The Four Steps to the Epiphany: Successful Strategies for Products that Win**.
- Blank, S. and Dorf, B. (2012). **The Startup Owner's Manual: The Step-By-Step Guide for Building a Great Company**.
- Dobbs, R., et al. (2012). **The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people**. McKinsey Global Institute.
- Karoly, L. A., and C. W. A. Panis.(2004). **The 21st Century at Work: Forces Shaping the Future Workforce and Workplace in the United States**. Santa Monica, CA: Rand Labor and Population.
- Ries, E. (2011). **The Lean Startup: How Today's Entrepreneurs Use Continuous Innovation to Create Radically Successful Businesses**.
- The Economist. (2014). **Tech Startup: A Cambrian Moment**. Special Report.
- Institute for Management Development. (2010-2014). **IMD World Competitiveness Yearbook 2010-2014**. Switzerland: IMD World Competitiveness Center

บทที่ 3

การพัฒนาคนเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการบริหาร
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม

สารบัญ

บทที่ 3

การพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน้า

1	ความสัมพันธ์ระหว่างคนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	86
2	สถานการณ์ และประเด็นท้าทายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	90
3	แนวทางการพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	103
4	กรณีต้นแบบ “คน กับ การบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”	110

การพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1 ความสัมพันธ์ระหว่างคนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างคน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสอดคล้องและเกื้อกูลกันจุดเปลี่ยนของการอยู่ร่วมกันระหว่างคน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการนำเครื่องมือเครื่องจักรและเทคโนโลยีมาใช้ในการกระบวนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของคนมีการนำทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากในโลกมาใช้ในการผลิตอย่างสิ้นเปลืองเพื่อการบริโภคและการค้าอย่างต่อเนื่องจนถึงยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงในด้านการผลิตและการค้าของโลกระบบนิเวศจึงถูกคุกคามและถูกทำลายจนเสียสมดุลเกิดการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิตของคนบนโลก

1.1 ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.1 คนเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมการอยู่ร่วมกันของคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสอดคล้องและเกื้อกูลกันมาแต่ในอดีต โดยคนได้ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติมาเป็นเวลานาน ประโยชน์ที่คนได้รับจากธรรมชาติและระบบนิเวศ มีทั้งประโยชน์ทางตรง และประโยชน์ทางอ้อม ดังนี้

1) ช่วยเกื้อกูลการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเป็นแหล่งปัจจัยสี่ ทั้งอาหาร น้ำ สมุนไพรและยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม เชื้อเพลิงและวัสดุเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัย รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้เสริม โดยเฉพาะสำหรับชุมชนในชนบทที่มีวิถีชีวิตที่พึ่งพาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เป็นหลัก

2) เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจการพัฒนาประเทศและการเติบโตทางเศรษฐกิจต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานของปัจจัยการผลิตที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจในทุกภาคการผลิต โดยทรัพยากรดินและน้ำถูกใช้เป็นปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรกรรม แหล่งแร่ธาตุ แหล่งพลังงาน และความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นวัตถุดิบและต้นทุนที่สำคัญในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นจุดดึงดูดสำคัญของการพัฒนาในภาคบริการ

3) ช่วยรักษาสมดุลธรรมชาติ โดยควบคุมวัฏจักรการหมุนเวียนของฤดูกาล น้ำ อากาศ แร่ธาตุ พลังงาน และห่วงโซ่อาหาร รวมทั้งช่วยบำบัดของเสียตามธรรมชาติ ดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งช่วยลดภาวะโลกร้อน ควบคุมโรคและแมลงตามธรรมชาติ การกระจายพันธุ์พืช สัตว์ และการป้องกันและบรรเทาภัยธรรมชาติ เช่น การดูดซับน้ำ ป้องกันดินถล่ม การป้องกันไฟป่า การป้องกันอุทกภัย การเป็นแนวป้องกันคลื่นลม เป็นต้น

1.1.2 คนกับธรรมชาติเปลี่ยนความสัมพันธ์จากการอยู่ร่วมกันอย่างสอดคล้องมาเป็นการควบคุมและใช้ประโยชน์ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม สังคมได้ก้าวเข้าสู่กระบวนการพัฒนาให้เป็นสมัยใหม่ คนเรียนรู้และพัฒนาความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จนเพิ่มศักยภาพในการครอบครองใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างไม่มีขีดจำกัด กระบวนการทางสังคมนี้ จึงได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติจากการอยู่ร่วมกันอย่างสอดคล้องมาเป็นการควบคุมใช้ประโยชน์

1.1.3 การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจทำให้สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเสื่อมโทรมและสูญเสียสมดุล กระบวนการพัฒนาประเทศได้เปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม มาสู่สังคมการผลิต การค้า และการลงทุน ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินขีดความสามารถในการรองรับ ซึ่งการเติบโตดังกล่าวต้องแลกกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและสมดุลของระบบนิเวศน์ โดยประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปจำนวน 63 ล้านไร่ ป่าชายเลนถูกทำลายราว 5 แสนไร่ ดินเสื่อมสภาพ 98.7 ล้านไร่ ความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคามและใกล้สูญพันธุ์เพิ่มมากขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ปริมาณของเสียเพิ่มขึ้น ทั้งน้ำเสีย อากาศเสีย ขยะและของเสียอันตรายที่รวมกันมีมากถึง 30 ล้านตัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

1.1.4 ในอนาคต ประสิทธิภาพการให้บริการของระบบนิเวศน่าจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ที่ผ่านมาระบบนิเวศถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยไม่มีการคำนวณถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การลงทุนทางเศรษฐกิจ และราคาของสินค้าและบริการ ไม่ได้สะท้อนต้นทุนแท้จริงที่สังคมส่วนรวมต้องจ่าย ขณะที่มูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศ เช่น ระบบนิเวศป่าไม้ ถูกประเมินว่ามีมูลค่ารวมอยู่ระหว่าง 6,120 - 16,362 เหรียญสหรัฐฯ ต่อเฮกตาร์ต่อปี ในการทำหน้าที่ควบคุมสภาพแวดล้อม รักษาสมดุลธรรมชาติ และการสร้างวิถีชีวิตวัฒนธรรมไม่รวมการประเมินมูลค่าในการลดภัยพิบัติ ที่อยู่ระหว่าง 8,240-189,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อเฮกตาร์ต่อปี เป็นต้น (TEEB Climate Issues Update, 2009 อ้างใน *Forest Biodiversity: Earth Living Treasure*, UNEP, 2010)

1.2 บทบาทและหน้าที่ของคน เพื่อการอนุรักษ์ ปันฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สภาพแวดล้อมที่ดีและระบบนิเวศที่สมดุลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย จากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ที่ สศช. ได้พัฒนาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือวัดผลกระทบการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนอย่างเป็นองค์รวมครอบคลุมทุกมิติของวิถีการดำรงชีวิตของคนไทยที่บูรณาการเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลไปสู่ระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การมีสุขภาวะ ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจเข้มแข็ง และเป็นธรรม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลซึ่งเมื่อพิจารณาในองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นว่า หากคนไทยและสิ่งแวดล้อมอยู่ร่วมกัน มีความเกื้อกูลกันอย่างยั่งยืนแล้วจะทำให้คนไทยมีความสุขเพิ่มขึ้นและอยู่ในสังคมไทยที่มีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

ตารางที่ 1 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2550-2556

หน่วย : ร้อยละ

องค์ประกอบหลัก	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่10					แผนฯ 11	
	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. การมีสุขภาวะ	70.16	71.09	69.63	69.35	72.11	71.52	71.76
2. ครอบครัวยุคใหม่	61.65	63.97	63.18	63.08	65.17	68.31	66.28
3. ชุมชนเข้มแข็ง	46.38	55.73	60.89	66.07	76.47	81.00	86.35
4. เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม	73.65	70.27	71.57	77.20	75.85	79.46	78.73
5. สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล	75.16	73.08	70.11	68.92	74.30	68.46	64.89
6. สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล	70.45	74.95	60.37	55.70	53.75	55.56	57.23
ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันฯ	67.60	68.78	66.28	67.35	70.48	71.68	72.15

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ระดับดีมาก = ร้อยละ 90.0 - 100

ระดับดี = ร้อยละ 80.0 - 89.9

ระดับปานกลาง = ร้อยละ 70.0 - 79.0

ระดับต้องปรับปรุง = ร้อยละ 60.0 - 69.9

ระดับเร่งแก้ไข ≤ ร้อยละ 59.9

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของความอยู่เย็นเป็นสุขที่กล่าวถึง การอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของมนุษย์ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากความสัมพันธ์คืออยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพาอาศัยแบบเกื้อกูล ไม่รบกวน ไม่ใช้ประโยชน์อย่างทำลาย แต่ใช้ประโยชน์โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ สภาพสิ่งแวดล้อมก็จะอยู่ในสภาพที่ดี ไม่เสื่อมโทรม ระบบนิเวศก็จะมีความสมดุล ไม่ก่อให้เกิดภัยพิบัติที่รุนแรง ทุกอย่างจะอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน ส่งผลให้คนมีความอยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เพื่อให้คนอยู่เย็นเป็นสุขในมิติของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมโดยรวมเสื่อมโทรมลงจากการกระทำทั้งทางตรงและทางอ้อมของ“คน”
 ผลจากการกระทำของคนในทางตรง มีผลกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องมาจากกระบวนการผลิต การบริโภคที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็นตามกระแสบริโภคนิยม ในกรณีประเทศจะเห็นว่าความต้องการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาความยากจน มักนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เช่น การนำพื้นที่มาจัดสรรเป็นที่ทำกินให้กับเกษตรกรยากจน หรือการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำการผลิต เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การกระทำของคนในทางอ้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันอย่างฟุ่มเฟือย และการส่งออกสินค้าจำนวนมาก โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม ทั้งการใช้เกิดพลังงาน การปล่อยก๊าซเรือนกระจก การตัดไม้ทำลายป่า การเพาะปลูกเชิงเดี่ยว ล้วนเป็นเหตุให้ระบบนิเวศขาดความสมดุล และเกิดปัญหาระดับโลก คือ โลกร้อน อากาศแปรปรวน เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติตามมา ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น จึงต้องแก้ที่พฤติกรรมของ “คน” ซึ่งเป็นสาเหตุของผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และถือเป็นบทบาทหน้าที่ของทุกคนในฐานะผู้ใช้ประโยชน์และทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

1.3 ศักยภาพของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ อาทิเช่น ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรแร่ และพลังงาน สามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองต่อความต้องการในการดำรงชีวิต ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในรูปของผลิตภัณฑ์และการให้บริการ ดังนี้

1.3.1 ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ

1) **สินค้าเกษตรทั่วไป** เป็นผลผลิตสำคัญที่ประเทศไทยส่งออกสร้างรายได้ให้กับประเทศมายาวนาน อดีตประเทศไทยส่งออกไม้สักและผลิตภัณฑ์ไม้ติดอันดับโลก ต่อมาเมื่อมีความก้าวหน้าทางการเกษตร ทำให้สามารถผลิตและส่งออกพืชอาหาร โดยเฉพาะข้าว ผักและผลไม้เพิ่มมากขึ้น สร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศ เกิดอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยมีการส่งออกสินค้าเกษตรมูลค่า 653,544.42 ล้านบาทในปี 2556 หรือคิดเป็นร้อยละ 8.0 ของมูลค่าส่งออกของประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ที่มีมูลค่าเพียง 495,365.32 ล้านบาท ประกอบด้วยสินค้าเกษตร 551,699.78 ล้านบาท สินค้าประมง 64,251.32 ล้านบาท สินค้าป่าไม้ 37,593.32 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และความต้องการสินค้าเกษตรทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออกยังมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมปลอดภัยไร้สารเคมี

2) **สินค้าเกษตรชีวภาพและสมุนไพร** ปี พ.ศ. 2551 มูลค่าการค้าสมุนไพรในตลาดโลกประมาณ 4.4 ล้านล้านบาท ในขณะที่การบริโภคสมุนไพรและผลิตภัณฑ์ในประเทศมีเพียง 48,000 ล้านบาท จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขระบุว่าปี 2555 ตลาดผลิตภัณฑ์สมุนไพรไทย มีมูลค่าสูงกว่า 60,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 20 ประกอบด้วย มูลค่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง 18,000 ล้านบาท อาหารเสริม 13,000 ล้านบาท และเครื่องดื่ม 11,000 ล้านบาท ที่เหลือเป็นยาสมุนไพรและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการนวดอบและประคบ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการวิจัยและพัฒนาสมุนไพรสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ และกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการใช้สมุนไพร ซึ่งมีเป้าหมายพัฒนาการใช้บริการทางการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกในสถานบริการ อย่างไรก็ตาม ยังคงประสบปัญหาการทำการตลาดที่น่าสนใจ และข้อมูลสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ

1.3.2 **บริการจากธรรมชาติ** ประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ การให้บริการทางนิเวศ (ecosystem services) ที่หลากหลาย ควบคุมสมดุลของธรรมชาติและลดความรุนแรงของภัยพิบัติ จากการประมาณการมูลค่าในการกักเก็บคาร์บอนของสวนป่าในพื้นที่ต้นน้ำภาคเหนือ มีมูลค่าประมาณ 20-60 บาทต่อไร่ และป่าในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ มีมูลค่าในการกักเก็บคาร์บอนถึง 7,760 ล้านบาท นอกจากนี้ ประเทศยังมีแหล่งธรรมชาติที่สวยงาม เช่น น้ำตก ภูเขา ทะเล เป็นต้น ที่สามารถสร้างประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการที่หลากหลาย จากข้อมูลปี 2556 มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดรายได้ถึง 1.16 ล้านล้านบาท และเก็บรายได้จากการเข้าเยี่ยมชมอุทยานแห่งชาติปีละกว่า 500 ล้านบาท รวมถึงได้รับประโยชน์ในเชิงสังคมวัฒนธรรมและองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.3.3 **พลังงานสะอาด (green energy)** เป็นพลังงานทางเลือกที่ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นพลังงานธรรมชาติที่อยู่ในรูปแบบต่างๆ ที่สามารถใช้ได้ไม่มีวันหมดไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและก่อมลภาวะ อาทิ พลังงานจากลม พลังงานจากความร้อนใต้พิภพ พลังงานจากน้ำ เป็นต้น สามารถช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและช่วยลดมลภาวะ ทั้งนี้

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพสูงในเรื่องพลังงานจากแสงอาทิตย์ เนื่องจากมีช่วงเวลาที่แสงเป็นเวลานานในแต่ละวันและมีปริมาณความเข้มของแสงสูง แต่ปัจจุบันเทคโนโลยียังมีราคาค่อนข้างแพง พลังงานชีวมวลเป็นอีกหนึ่งแหล่งพลังงานที่เหมาะสมและพืชบางชนิดสามารถพัฒนาเป็นพืชพลังงานได้ เช่น แกลบ ชานอ้อย มันสำปะหลังและเศษไม้ เป็นต้น ซึ่งสามารถทดแทนการใช้พลังงานฟอสซิลจากถ่านหิน น้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของการใช้ทั้งหมด) ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

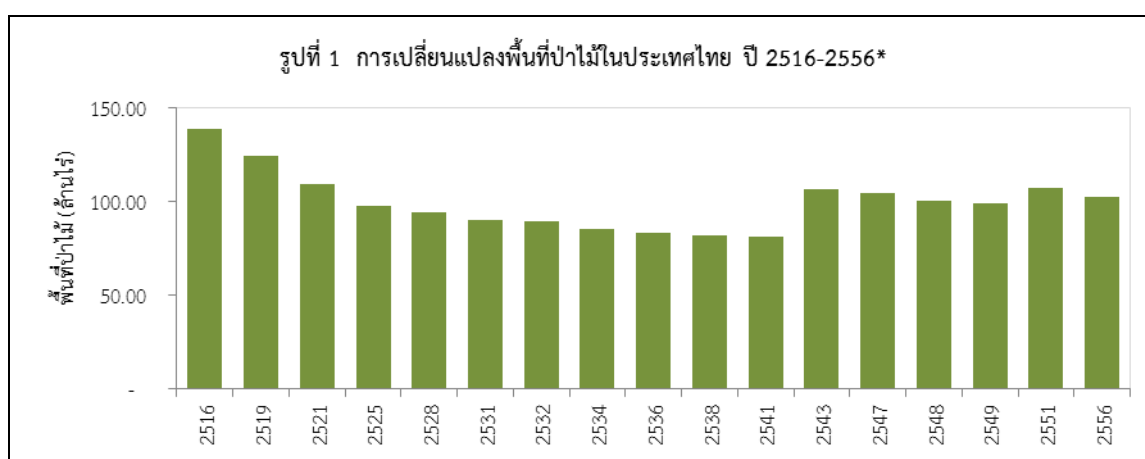
1.3.4 ผลลัพธ์จากของเสีย “ของเสียคือขุมทรัพย์” การลดของเสียที่มาจากการผลิตและการบริโภคให้น้อยที่สุด ไม่เพียงแต่สามารถลดปริมาณของเสียยังเป็นการเพิ่มคุณค่ากากของเสียซึ่งเป็นการช่วยลดภาระ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการบำบัดอีกทางหนึ่งด้วย โดยของเสียจากชุมชน ในปี 2556 มีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ประมาณ 5.2 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 19 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ 3 ส่วน คือ **1) การใช้ประโยชน์จากขยะรีไซเคิล** ประเภทแก้ว กระดาษ พลาสติก เหล็ก อลูมิเนียม และอื่นๆ ผ่านการรับซื้อวัสดุรีไซเคิล จากแหล่งต่างๆ ซึ่งสามารถคัดแยกแล้วนำมาใช้ประโยชน์ก่อให้เกิดมูลค่าหรือรายได้ โดยการใช้ประโยชน์จากขยะรีไซเคิลมีประมาณร้อยละ 76 ของมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ **2) การใช้ประโยชน์จากขยะอินทรีย์** ประเภทอาหาร พืช ผัก ผลไม้ต่างๆ นำไปทำเป็นปุ๋ยหมักอินทรีย์ น้ำหมักชีวภาพ สำหรับการใช้บำรุงดินเพื่อการเกษตร ก๊าซชีวภาพจากขยะอินทรีย์เพื่อทดแทนพลังงานเชื้อเพลิง ซึ่งมีประมาณร้อยละ 22 ของมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ โดยตั้งแต่ปี 2538-3554 การใช้ประโยชน์ของเสียจากภาคเกษตร อุตสาหกรรมและชุมชนเป็นพลังงานก๊าซชีวภาพ สามารถทดแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิลได้ 1,060 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี คิดเป็นมูลค่าประมาณ 6,960 ล้านบาทต่อปี รวมทั้งยังลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง 7.85 ล้านตันต่อปี (ตั้งแต่ปี 2551-2554) (ข้อมูลจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) และ **3) การแปรรูปมูลฝอยให้เป็นพลังงาน** โดยการนำมูลฝอยมาผ่านกระบวนการแปรรูปให้เกิดประโยชน์ด้านการผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าหรือเชื้อเพลิงทดแทนในรูปของแท่งเชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derived Fuel :RDF) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ โดย RDF ที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงให้กับอุตสาหกรรมที่ต้องการเชื้อเพลิงแข็ง เช่น โรงงานปูนซีเมนต์ โรงผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อน เป็นต้น สำหรับการนำของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตมาสร้างสินค้าใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่ม ทั้งในลักษณะที่เป็นวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมเดิม หรือสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ เช่น การนำของเสียที่ได้จากการเผาไหม้จากอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้าชีวมวลมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ การนำกากตะกอนมาเป็นวัสดุเบาใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง การสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์และเครื่องปั้นดินเผาจากกากของเสียในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมสุรากลั่นการผลิตพลังงานทดแทนจากของเสียหรือสิ่งเหลือใช้ของโรงสกัดน้ำมันปาล์มดิบ เป็นต้น

2 สถานการณ์ และประเด็นท้าทายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1 สถานภาพปัจจุบันด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.1 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมทั้งจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งขยายการเจริญเติบโตรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพและส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศ โดยทรัพยากรที่สำคัญๆ ประกอบด้วย

1) **ทรัพยากรป่าไม้** ยังคงถูกบุกรุกทำลายส่งผลต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยพื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ความต้องการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต การอยู่อาศัยและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยพื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 139 ล้านไร่ (ร้อยละ 43.2 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2516 ลดเหลือ 107 ล้านไร่ (ร้อยละ 33.4) ในปี 2551 และเหลือ 102 ล้านไร่ (ร้อยละ 31.6) ในปี 2556 โดยภาคเหนือ เป็นภาคที่มีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด 56.28 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 55.12 ของพื้นที่ป่าทั้งประเทศ ส่วนภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ มีสัดส่วนร้อยละ 18.58, 15.49 และ 10.82 ของพื้นที่ป่าทั้งประเทศ ตามลำดับ จากการสำรวจพบว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีการบุกรุกเข้าไปอาศัยและทำกิน จำนวน 184,710 ราย รวมเนื้อที่ 2.23 ล้านไร่ พื้นที่ป่าสงวน มีการเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน 340,000 ราย รวมเนื้อที่ 6.40 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลนมีการเข้าครอบครองที่ดิน จำนวน 5,426 ราย รวมเนื้อที่ 0.12 ล้านไร่ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการเกิดไฟไหม้ป่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2555 มีพื้นที่ป่าเสียหาย 47,899 ไร่ ซึ่งสูงกว่าปี 2554 ที่มีพื้นที่เสียหาย 22,410 ไร่



ที่มา : กรมป่าไม้ และรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม 2555 (สผ.)

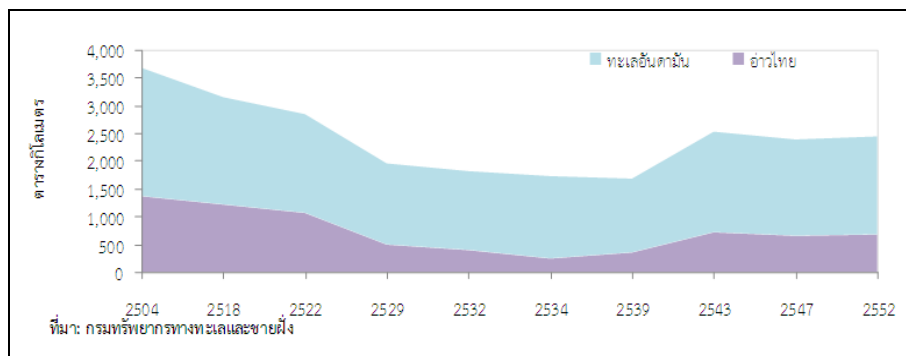
หมายเหตุ* : การลดลงของพื้นที่ป่าปี 2516-2541 และการเพิ่มขึ้นของปี 2543 เกิดจากการเปลี่ยนวิธีคำนวณพื้นที่ป่า โดยการคำนวณในปี 2541 ใช้ข้อมูลดาวเทียมมาตราส่วน 1:250,000 นำเข้าข้อมูลโดยการลากเส้นด้วยมือ ขณะที่การคำนวณในปี 2543 ใช้ข้อมูลดาวเทียมมาตราส่วน 1:50,000 และนำเข้าข้อมูลแบบดิจิทัล

2) **ความหลากหลายทางชีวภาพ** ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมากแห่งหนึ่งของโลก ทั้งชนิดพันธุ์ พันธุกรรม และระบบนิเวศ เป็นสินทรัพย์ชีวภาพ (Biological Assets) หรือต้นทุนทางธรรมชาติที่สำคัญ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและเป็นแหล่งที่มาของผลผลิตสินค้าและบริการต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่ให้บริการทางระบบนิเวศ (Ecosystem Service) ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพประกอบด้วย ชนิดพันธุ์พืชราว 15,000 ชนิด สัตว์มีกระดูกสันหลัง 4,591 ชนิด สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 320 ชนิด สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง 83,000 ชนิด ทั้งนี้ ประเทศไทยมีระบบนิเวศที่เป็นแหล่งรวมของภูมิภาคอินเดียน-พม่า อินโดจีน โดยมีระบบนิเวศที่แตกต่างกันอย่างน้อย 7 ระบบ ได้แก่ ป่าไม้ ภูเขา น้ำจืด ชายฝั่ง เกาะ เขต และเขาดินปน ปัจจุบันความหลากหลายทางชีวภาพกำลังตกอยู่ภายใต้ภาวะถูกคุกคาม โดยสาเหตุมาจากการสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีชนิดพันธุ์ที่อยู่ในภาวะถูกคุกคามจำนวน 1,084 ชนิด ประกอบด้วยสัตว์มีกระดูกสันหลัง 548 ชนิด และพืช 536 ชนิด

3) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

3.1) ป่าชายเลนเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากเป็นแหล่งอาหาร แหล่งที่อยู่อาศัยและอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังทำหน้าที่รักษาสมดุลของระบบนิเวศ ลดการกัดเซาะชายฝั่ง ทั้งนี้ ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนจำนวนมาก ในปี 2504 พื้นที่ป่าชายเลนกว่า 2.3 ล้านไร่ เหลือเพียง 1.5 ล้านไร่ ในปี 2552 คิดเป็นการลดลงร้อยละ 34.8 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2549 -2554 พบว่า ป่าชายเลนมีสภาพดีขึ้น แต่หากแนวโน้มความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนในระยะยาวมีมากขึ้น ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี คาดว่าพื้นที่ป่าชายเลนจะตกอยู่ในความเสี่ยงและอาจมีจำนวนพื้นที่ลดลงในอนาคต

รูปที่ 2 พื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทย ปี 2504-2552



3.2) ทรัพยากรประมง ปัจจุบันอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมทั้งสัตว์น้ำกร่อย บริเวณชายฝั่งและสัตว์น้ำในทะเล โดยมีปริมาณ ชนิดและขนาดลดลงโดยตลอด พื้นที่ทำการประมงทะเลรวม 175,597 ตารางกิโลเมตร ซึ่งอยู่ทางฝั่งอ่าวไทย 115,270 ตารางกิโลเมตร และฝั่งอันดามัน 60,327 ตารางกิโลเมตร มีศักยภาพประมงอยู่ระหว่าง 2.6 ถึง 2.8 ล้านตัน แต่ในปี 2554 ผลผลิตประมงทะเลมีปริมาณเพียง 1.61 ล้านตัน ลดลงจากปี 2549 ที่มีปริมาณ 2.42 ล้านตัน ในขณะที่พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งของประเทศไทยยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องจากปริมาณความต้องการสัตว์น้ำที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ระบบนิเวศหญ้าทะเลและแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารของพะยูนและเต่าทะเล รวมทั้งสัตว์น้ำวัยอ่อนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม โดยพบหญ้าทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมร้อยละ 30 เนื่องจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ท่าเทียบเรือ การทำเหมืองแร่ในทะเล การทำประมงแบบใช้จวนรุน จวนลาก และน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ขณะที่การเกิดปะการังฟอกขาวมีความถี่มากขึ้น โดยฝั่งทะเลอันดามันเกิดการฟอกขาวมากกว่าร้อยละ 70 โดยเฉพาะบริเวณหมู่เกาะสุรินทร์ สิมิลัง และหมู่เกาะพีพี

3.3) ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ที่เข้าสู่ภาวะวิกฤต ส่งผลกระทบต่อกราย ย้ายถิ่นฐานและการสูญเสียวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวโดยแนวชายฝั่งทะเลของประเทศไทยซึ่งมีความยาว 3,148 กิโลเมตรถูกกัดเซาะรวมระยะทางประมาณ 830 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 26 ของความยาวชายฝั่งทะเลทั้งประเทศ) แบ่งเป็นชายฝั่งด้านอ่าวไทย 730 กิโลเมตร และชายฝั่งด้านอันดามัน 100 กิโลเมตร ทั้งนี้การกัดเซาะชายฝั่งมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้นในภาคกลางและภาคใต้โดยภาคกลางมีปัญหาการกัดเซาะในฝั่งอ่าวไทยเป็นระยะทาง 201.8 กิโลเมตร เป็นการกัดเซาะที่มีความรุนแรงระยะทาง 67.2 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดประกอบด้วยจังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร

สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม โดยเฉพาะจังหวัดสมุทรปราการมีการกัดเซาะที่รุนแรงมากที่สุดถึง 30 กิโลเมตร หรือมีอัตราการกัดเซาะชายฝั่งมากกว่า 25 เมตรต่อปี และมีพื้นที่จมน้ำไปแล้ว 11,104 ไร่ ภาคใต้มีปัญหาการกัดเซาะรุนแรงทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน โดยกัดเซาะเป็นระยะทาง 456.88 กิโลเมตรส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและระบบนิเวศของประเทศ

4) ทรัพยากรดินและที่ดิน

4.1) ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน จากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเกษตรกรและชุมชนโดยดินที่มีปัญหาในลักษณะต่างๆ ประกอบด้วยดินเค็ม 14.39 ล้านไร่ ดินทราย 12.54 ล้านไร่ ดินตื้น 46.09 ล้านไร่ ดินเปรี้ยวจัด 6.24 ล้านไร่ และดินกรด 95.41 ล้านไร่ รวมทั้งยังมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาพื้นที่สูงชันหรือพื้นที่ภูเขา ซึ่งมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ประโยชน์มีเนื้อที่ 96.01 ล้านไร่ ทั้งนี้ พบว่าในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ มีปัญหาดินเปรี้ยวจัดประมาณ 6.2 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาการเสื่อมคุณภาพของดินจากการใช้สารเคมีและปัญหาดินเค็ม ภาคใต้มีปัญหาดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินพรุ ส่วนปัญหาการชะล้างพังทลายของดินมีความรุนแรงมากขึ้นในภาคใต้และภาคเหนือ โดยภาคเหนือมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินสูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ จำนวน 53.96 ล้านไร่ โดยมีสาเหตุหลักจากฝนหรือน้ำไหลบ่าก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินและส่งผลกระทบต่อดินที่ใช้ทำการเกษตร นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ดินที่มีศักยภาพทางการเกษตรถูกรุกไล่จากการขยายตัวของชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม

4.2) ปัญหาที่ดินทำกิน ประเทศไทยมีเนื้อที่ 320.69 ล้านไร่ แบ่งเป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 149.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 46 รองลงมาคือ เนื้อที่ป่าไม้ 107.23 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 33 และเนื้อที่นอกการเกษตร 64.22 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 20 (ข้อมูลปี 2555) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมและการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน คริวเรือนชนบทที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน 3 ล้านราย ในขณะที่มีที่ดินร้างไม่ได้เข้าทำประโยชน์ประมาณ 1 ล้านไร่ ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหาไร้ที่ดินทำกิน การกระจายการถือครองที่ดินกระจุกอยู่กับคนจำนวนน้อย สาเหตุหลักมาจากความยากจนและความเหลื่อมล้ำ รวมถึงปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของคนรวย ซึ่งมีผลมาจากการที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน รวมทั้งขาดเครื่องมือในการบังคับใช้เพื่อการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยคนต่างชาติ ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก

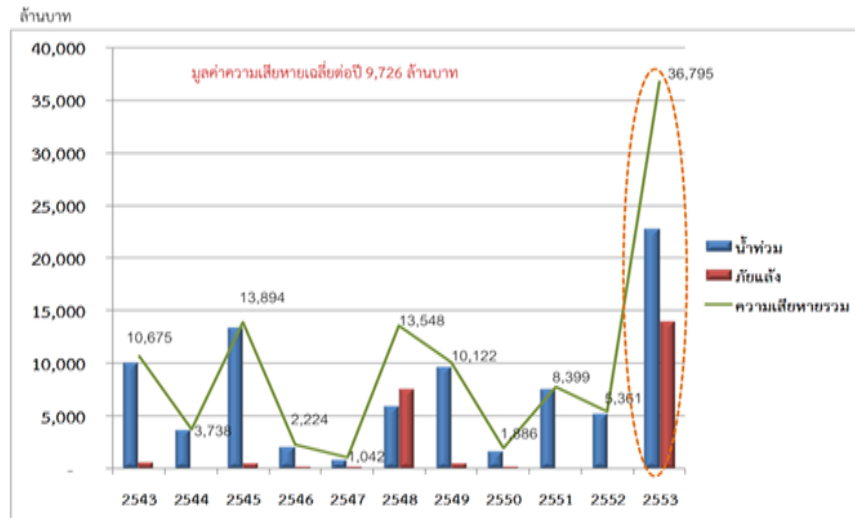
5) ทรัพยากรแร่ การใช้แร่ภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องกลุ่มแร่ที่มีมูลค่าการใช้มากที่สุด คือ กลุ่มหินปูน สำหรับใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างและเพื่ออุตสาหกรรมซีเมนต์ โดยมีประธานบัตรที่เปิดดำเนินการในปี 2551 จำนวน 846 แปลง ส่วนใหญ่เป็นเหมืองหินปูน รองลงมาเป็นการผลิตถ่านหินหรือลิกไนต์ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทรัพยากรแร่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเกิดข้อขัดแย้งอย่างมาก โดยเฉพาะการทำเหมืองหินปูน เหมืองแร่ทองคำและเหมืองสังกะสี และหากความต้องการยังคงมีปริมาณมากและใช้อย่างสิ้นเปลืองย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณสำรองแร่ที่มีอยู่อย่างจำกัดและการใช้ในอนาคต

6) **พลังงาน** ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นตลอด 30 ปีที่ผ่านมา แต่การผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์เพื่อการบริโภคภายในประเทศไม่เพียงพอกับความต้องการ ทำให้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นโดยในปี 2555 ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 อยู่ที่ระดับ 1.08 ล้านบาร์เรล เทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน หรือสูงถึงร้อยละ 54 ของความต้องการใช้ในปี 2555 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12.5 ของ GDP โดยน้ำมันดิบมีการนำเข้าสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 76 ของการนำเข้าพลังงานทั้งหมด ขณะที่การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขึ้นต้นในปี 2555 เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.8 อยู่ที่ระดับ 1,981 พันบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนการใช้มากที่สุด (ร้อยละ 45) รองลงมา ได้แก่ น้ำมัน (ร้อยละ 36) และถ่านหิน (ร้อยละ 17) ตามลำดับ ซึ่งก๊าซธรรมชาติและถ่านหินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 59 และร้อยละ 84) ถูกใช้ในภาคการผลิตไฟฟ้าส่วน การใช้ลิแกนด์ลดลงร้อยละ 12.6 ด้านการใช้พลังงานทดแทนมีเพียงร้อยละ 9.9 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย (ไม่รวม NGV) ทั้งนี้ ประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานต่ำกว่าอัตราขยายตัวของ GDP โดยในปี 2555 การเพิ่มขึ้นของ GDP ร้อยละ 1 ทำให้มีการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.6

7) **ทรัพยากรน้ำ** การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้แนวโน้มขาดแคลนทรัพยากรน้ำเพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2553 ปริมาณน้ำฝนที่ได้รับประมาณ 719,500 ล้านลบ.ม.ต่อปี ซึ่งร้อยละ 30 หรือประมาณ 213,500 ล้านลบ.ม. จะเป็นน้ำท่าที่ไหลอยู่ตามแม่น้ำลำธาร แต่ความสามารถเก็บกักในแหล่งเก็บน้ำ มีเพียง 74,000 ล้านลบ.ม.หรือ 1 ใน 3 ของปริมาณน้ำท่ารายปีเท่านั้น ขณะที่ประมาณการความต้องการใช้น้ำของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 57,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในปี 2551 เป็น 65,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในปี 2559 ขณะที่ปริมาณน้ำต้นทุนมีอยู่ประมาณ 50,000 ล้านลบ.ม./ปี สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้ประมาณร้อยละ 71 ของความต้องการทั้งหมด ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำ และความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำจะเพิ่มขึ้น

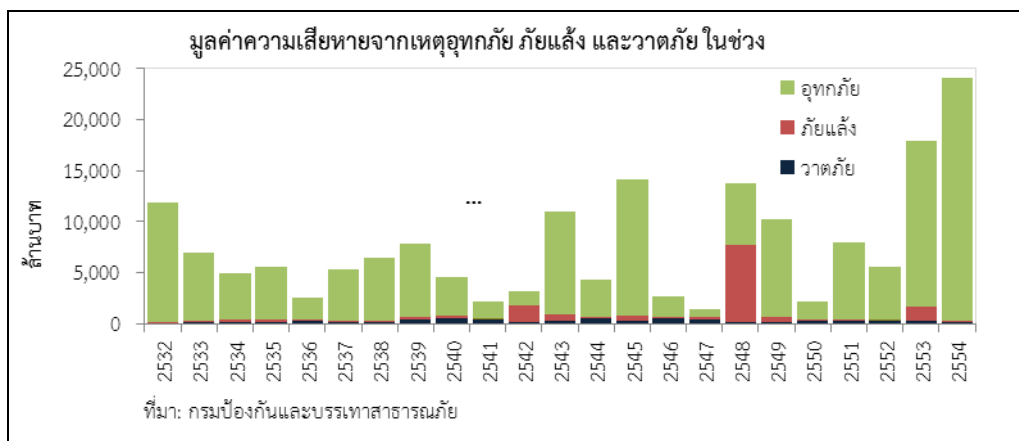
8) **ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** เกิดขึ้นบ่อยครั้งในทุกภาคของประเทศ มีความรุนแรงและความถี่มากขึ้น รวมถึงสร้างความเสียหายนับเป็นมูลค่ากว่าหมื่นล้านบาท เช่น **ปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้น 2 ปีติดต่อกัน** โดยปี 2555 มีภาวะไม่รุนแรงเหมือนปี 2554 และมีจังหวัดประสบภัยแล้งเพียง 26 จังหวัด ซึ่งน้อยกว่าปี 2554 ที่มีจังหวัดประสบภัยแล้งถึง 54 จังหวัด โดยหมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงระดับรุนแรงมีประมาณร้อยละ 34 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งกลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงต่อภาวะภัยแล้งมากที่สุด ในขณะที่**ปัญหาอุทกภัย** เกิดขึ้นในทุกภาคบ่อยครั้ง และรุนแรงมากขึ้น โดยภาคเหนือประสบปัญหาในบริเวณลุ่มน้ำน่านและลุ่มน้ำยม ภาคกลางประสบปัญหาบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบปัญหารุนแรง คือ ในลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล ซึ่งประสบปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่เดียวกัน และภาคใต้ในจังหวัดพัทลุง นครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี สงขลา นราธิวาส ปัตตานี กระบี่ พังงา และตรัง ประสบอุทกภัยที่เกิดจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลากจากการที่ฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน

รูปที่ 3 มูลค่าความเสียหายจากน้ำท่วมและภัยแล้ง



จากข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระบุว่า ในช่วง 22 ปี ตั้งแต่ปี 2532-2554 ได้ประสบปัญหาอุทกภัยทั้งสิ้น 224 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 4,230 คน พื้นที่การเกษตรเสียหาย 204.1 ล้านไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 155.9 แสนล้านบาท และในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่หลายครั้ง ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมาก เช่นในปี 2553 เกิดอุทกภัยในพื้นที่ 17 จังหวัด รวมถึงจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่ไม่เคยเกิดภาวะน้ำท่วมมาก่อน และในปี 2554 ช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน ซึ่งไม่ใช่ช่วงฤดูมรสุม แต่เกิดอุทกภัยและดินถล่มในหลายพื้นที่ของภาคใต้ และช่วงเดือนกันยายน-ธันวาคม เกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ 65 จังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครและพื้นที่อุตสาหกรรมที่สำคัญหลายแห่ง โดยธนาคารโลกได้ประมาณการความเสียหายประมาณ 1,426 ล้านบาท พื้นที่การเกษตรเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ภาคอุตสาหกรรมได้รับความเสียหาย 328,261 ล้านบาท ขณะที่สถานการณ์ภัยแล้งในช่วงปี 2532-2554 มีพื้นที่เกษตรเสียหาย 64.6 ล้านไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 14,861 ล้านบาท จากสถิติดังกล่าวชี้ชัดว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยมีแนวโน้มและความถี่มากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและวิถีการดำรงชีวิตของคนไทยเป็นประจำทุกปี

รูปที่ 4 มูลค่าความเสียหายจากเหตุอุทกภัย ภัยแล้ง และวาตภัย ในช่วงปี 2532 - 2554



2.1.2 ด้านสิ่งแวดล้อม

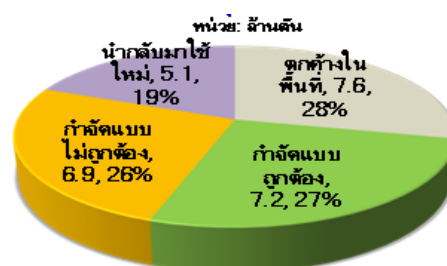
1) ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

1.1) ขยะมูลฝอยชุมชน มีปริมาณรวม 26.8 ล้านตัน ในปี 2556 หรือประมาณ 73,355 ตันต่อวัน โดยเป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตเมือง ร้อยละ 54 เหลืออยู่ในนอกเขตเมืองหรือเขต อบต. คิดเป็นร้อยละ 46 หรือปริมาณ 12.39 ล้านตันต่อปี หากคิดเป็นอัตราการผลิตขยะต่อคนต่อวันเพิ่มขึ้นจาก 1.03 กิโลกรัม ในปี 2551 เป็น 1.2 กิโลกรัม ในปี 2556 ทั้งนี้ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกภาค โดยเฉพาะในเมืองใหญ่และแหล่งท่องเที่ยว โดยภาคกลางมีปัญหาขยะมูลฝอยในจังหวัดชลบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และอยุธยา ภาคเหนือมีปัญหาในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พิจิตร โลกนครสวรรค์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในจังหวัดขอนแก่น และนครราชสีมา และภาคใต้ในจังหวัดสงขลา ภูเก็ต เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และเกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ประกอบกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนยังไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ปริมาณขยะสะสมตกค้างเพิ่มสูงขึ้นถึง 19.9 ล้านตัน เทียบเท่าการนำตึกใบหยก 2 ที่มีความสูง 304 เมตร จำนวน 103 ตึก มาเรียงต่อกัน (รายงานของกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ.2556) โดยขยะที่เกิดขึ้นจำนวน 26.8 ล้านตัน กำจัดได้อย่างถูกต้อง 7.2 ล้านตัน (ร้อยละ 27 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น) นำไปใช้ประโยชน์ 5.1 ล้านตัน (ร้อยละ 19) ถูกจัดการอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ 14.5 ล้านตัน (ร้อยละ 54 ซึ่งประกอบด้วย ขยะตกค้างในพื้นที่และกำจัดไม่ถูกต้อง) เช่น เทกองกลางแจ้ง และเผาในที่โล่ง เป็นต้น

ตารางที่ 2 ปริมาณขยะ จำแนกตามแหล่งที่มา ปี 2556

แหล่งที่มา	ปริมาณขยะ (ล้านตัน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
กทม.	4.14	16
เทศบาล	10.24	38
อบต.	12.39	46
รวม	26.77	100
ที่มา : กรมควบคุมมลพิษพ.ศ.2556		

รูปที่ 5 การจัดการขยะชุมชนปี 2556



1.2) ของเสียอันตรายจากชุมชน ในปี 2556 มีปริมาณ 0.56 ล้านตันร้อยละ 65 เป็นซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และร้อยละ 35 เป็นประเภทแบตเตอรี่ หลอดไฟ ทั้งนี้ ปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ในอนาคตอาจต้องประสบปัญหาการกำจัดซากของเสียเหล่านี้ หากภาครัฐยังไม่มีการกำหนดมาตรการหรือกฎหมายควบคุมการรีไซเคิลขยะอย่างครบวงจร

1.3) ของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม ในปี 2556 มีปริมาณ 2.69 ล้านตัน โดยภาคตะวันออกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นพื้นที่ที่มีของเสียอันตรายเกิดขึ้นมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 71 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด ปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมได้นำของเสียอันตรายกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มากขึ้น โดยการจัดการที่มีสัดส่วนสูงที่สุด คือ การใช้ซ้ำ ร้อยละ 31 การแปรรูปใช้เป็นพลังงานทดแทน ร้อยละ 30 และแปรรูปใช้เป็นวัตถุดิบ ร้อยละ 13 การกำจัดและบำบัด ร้อยละ 23 และร้อยละ 3 ส่งออกไปรีไซเคิล หรือกำจัดในต่างประเทศ

1.4) **ขยะติดเชื้อ** ในปี 2556 มีปริมาณขยะติดเชื้อประมาณ 50,481 ตัน ขยะติดเชื้อได้รับการกำจัดอย่างถูกต้อง 37,500 ตัน (ร้อยละ 75) โดยถูกกำจัดในเตาเผาของโรงพยาบาลและสถานบริการสาธารณสุขขนาดใหญ่ทั้งของภาครัฐและเอกชนอย่างน้อย 142 แห่ง ที่เหลือให้เอกชนดำเนินการเก็บและขนส่งไปกำจัดยังสถานที่กำจัดของ อปท.

2) **มลพิษทางน้ำ** ในช่วงปี 2550-2556 พบว่า คุณภาพน้ำผิวดินมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง โดยสัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพในเกณฑ์ดี ลดจากร้อยละ 34 ในปี 2555 เหลือร้อยละ 26 ในปี 2556 และมีสัดส่วนการเสื่อมโทรมของน้ำเพิ่มมากขึ้น แหล่งน้ำที่มีปัญหาการเสื่อมโทรมในภาคเหนือ ได้แก่ แม่น้ำกก และกว๊านพะเยา ภาคใต้ ได้แก่ แม่น้ำชุมพร แม่น้ำตรัง และทะเลน้อย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ แม่น้ำลำตะคองตอนล่าง และภาคกลาง ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำลพบุรี ส่วนคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง ส่วนใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะภาคกลาง บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา แหลมฉบัง จ.ตราด อ่าวชลบุรี ปากคลองบ้านแหลม จ.เพชรบุรี และภาคใต้ บริเวณปากแม่น้ำระนอง อ่าวประจวบเหนือ หาดนพรัตน์ธารา จังหวัดกระบี่ หาดเจ้าไหม จังหวัดตรัง เป็นต้น ทั้งนี้สาเหตุของความเสื่อมโทรมมาจาก การระบายน้ำเสียจากแหล่งชุมชน อุตสาหกรรม และการเกษตรโดยไม่ผ่านการบำบัด

3) **มลพิษทางอากาศ** พื้นที่วิกฤตยังมีสถานการณ์มลพิษแย่ลงโดยตลอด คือ กรุงเทพฯและปริมณฑล โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 10) และก๊าซโอโซน (วัดค่าเฉลี่ย 1 ชั่วโมงสูงสุด 100 มคก./ลบ.ม) ที่เกินค่ามาตรฐานอย่างต่อเนื่อง สาเหตุมาจากจำนวนรถยนต์และการจราจรที่หนาแน่นเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปัญหาก๊าซโอโซน มีสาเหตุจากยานพาหนะเป็นหลัก (การใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์) และจากภาคอุตสาหกรรมประเภทปิโตรเลียม ส่วนปัญหามลพิษทางอากาศในระดับภาคที่เพิ่มมากขึ้น คือ พื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือ โดยภาคกลางประสบปัญหาจากสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐบาลประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ และปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีค่าเกินมาตรฐานในเขตอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี ราชบุรี อุทัย และสมุทรปราการ ส่วนภาคเหนือตอนบน ประสบปัญหาเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ไฟป่า และการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยมีค่าเกินมาตรฐานติดต่อกันเป็นเวลานานหลายจังหวัด โดยเฉพาะแม่ฮ่องสอน เชียงราย ลำปาง แพร่ และเชียงใหม่

4) **สารอันตราย** มีแนวโน้มการผลิตและนำเข้าเพิ่มขึ้น ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ปี 2556 มีการนำเข้าสารเคมีจากต่างประเทศ 6.15 ล้านตัน ส่งออก 5.62 ล้านตัน โดยมีสารนำเข้าเป็นกลุ่มอินทรีย์ 3.37 ล้านตัน และกลุ่มอนินทรีย์ 2.78 ล้านตัน และ 10 อันดับแรกเป็นสารเคมีสำหรับใช้ในภาคอุตสาหกรรม และมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ เมทานอลหรือเมทิลแอลกอฮอล์ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมนำเข้าสารกำจัดวัชพืช (Herbicide) มากที่สุด

2.2 สาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์เอง และจากการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ซึ่งในระยะหลังเป็นที่ยอมรับว่าต้นเหตุส่วนใหญ่มาจากมนุษย์ในฐานะผู้บริโภค ผู้ผลิต และผู้ส่งเสริม กำกับ ควบคุม ทั้งในแง่ของปัจเจกและชุมชน ซึ่งที่ผ่านมายังไม่สามารถดูแลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับมาอุดมสมบูรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

2.2.1 ผู้บริโภค

1) **การขาดความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เนื่องจากขาดแนวทางการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมเหตุสมผล มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณมากเกินไปจนเกินความจำเป็น รวมทั้งขาดองค์ความรู้ด้านการจัดการที่ถูกต้องและเหมาะสม เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล การกำจัดที่ถูกต้อง เป็นต้น ขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจทำให้ผู้คนส่วนใหญ่มีรายได้เพิ่มมากขึ้น นำไปสู่พฤติกรรมการบริโภคนิยมและใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย

2) **การขาดวัฒนธรรมและแรงจูงใจในการบริโภคที่ตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม** เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา วิถีชีวิตคนไทยเน้นการพึ่งพิงธรรมชาติเพื่อความอยู่รอดขั้นพื้นฐาน โดยไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายนัก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสามารถหมุนเวียน เกิดใหม่ได้ทันต่อความต้องการ ส่วนผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แม้จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน จึงมีผลทำให้ประเทศไทยมองข้ามการสร้างวัฒนธรรมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น การคัดแยกขยะ การใช้น้ำอย่างประหยัด การรักษาผืนป่า เป็นต้น รวมทั้งยังขาดการสร้างความรู้ความตระหนักในวงกว้างต่อปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการบริโภคตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน

3) **การขาดข้อมูลเพื่อตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม** จากกระแสการบริโภคที่เน้นการเติบโตและพัฒนาอย่างยั่งยืน มีผลทำให้พฤติกรรมผู้บริโภคมีแนวโน้มการปรับเปลี่ยนเพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และมีความต้องการข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริโภคมากขึ้น แต่ปัจจุบันยังขาดข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริโภคในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะข้อมูลด้านผลกระทบจากการบริโภคสินค้าในชีวิตประจำวัน ทำให้การบริโภคสินค้ามีความสับสน และไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ เสื้อผ้าแฟชั่น อาหารปนเปื้อนสารเคมี เป็นต้น

4) **การเพิ่มขึ้นของประชากร** มีผลทำให้ความต้องการบริโภคและอุปโภคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่การบริการและอำนวยความสะดวกพื้นฐานมีไม่เพียงพอ และมาตรการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขาดความรัดกุม ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย ขยะมูลฝอยในเขตชุมชน ขยะอันตราย มลพิษในอากาศ ความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน สารพิษและกากของเสียที่สะสมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

5) **ปัญหาความยากจน** ประเทศไทยมีประชากรที่ยากจนร้อยละ 13.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ข้อมูลปี 2554 จาก สศช.) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบทและขาดความรู้เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานต่างๆ ทำให้มีรายได้น้อยและมีภาระหนี้สิน ดังนั้นเพื่อความอยู่รอด ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อต้องการที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน เช่น การทำไร่เลื่อนลอยของชาวเขาในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ขณะที่สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีราคาสูงกว่าสินค้าทั่วไปประมาณร้อยละ 20-30 เช่น สินค้าอาหารอินทรีย์ ภาชนะอาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้ผู้ที่มียาได้น้อยหรือชนชั้นแรงงานไม่สนใจเลือกซื้อ โดยเลือกบริโภคสินค้าทั่วไปในท้องตลาดที่มีราคาถูกกว่าทดแทน

2.2.2 ผู้ผลิต

1) **การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์และบำรุงรักษา** ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญหมดไปหรือเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น การใช้ที่ดินทำการเกษตรโดยไม่ได้พักช่วงเพื่อให้ดินฟื้นตัว การขาดการฟื้นฟูดินอย่างถูกวิธี เป็นผลให้ทรัพยากรดินเสื่อมโทรมลง โดยประเทศไทยมีพื้นที่ประสบปัญหาดินเสื่อมสภาพถึง 190 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งประเทศ นอกจากนี้ ภาคเกษตรไทยมีการใช้น้ำสัดส่วนที่สูงมาก คิดเป็นร้อยละ 75 ของปริมาณความต้องการน้ำทั้งหมด ในขณะที่ประเทศในภูมิภาคเดียวกันมีสัดส่วนของการใช้น้ำในภาคการเกษตรต่ำกว่า เช่น เวียดนาม ร้อยละ 68 และอินโดนีเซีย ร้อยละ 59¹ เป็นต้น

2) **การขยายพื้นที่เพื่อทำการผลิต** การขยายพื้นที่เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจทั่วประเทศ ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมได้รุกเข้าไปในพื้นที่การเกษตรเดิม ซึ่งมีพื้นที่การเกษตรจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตชลประทาน ได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหรือที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ทำให้การลงทุนก่อสร้างระบบชลประทานที่ทำไว้มูลค่า และส่งผลให้พื้นที่สีเขียวที่เคยอยู่โดยรอบพื้นที่เมืองมีจำนวนลดลง

3) **การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Low Productivity) และไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** ของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร ก่อให้เกิดการใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตมากเกินไป ความจำเป็น ส่วนหนึ่งมาจากการใช้เทคโนโลยีดั้งเดิมหรือเก่า ซึ่งมีการสูญเสียและยังไม่สามารถรอง/หรือดักจับมลพิษอื่นๆ ก่อนที่จะถูกปล่อยออกมาสู่ภายนอกโรงงาน โดยเฉพาะในพื้นที่อุตสาหกรรมหลายแห่งที่เกิดปัญหามลพิษสูงกว่าค่ามาตรฐาน เช่น อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ซึ่งมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ในเดือนมกราคม 2556 เกินค่ามาตรฐาน (รายงานโดยกรมควบคุมมลพิษ²) รวมถึงปัญหาสารพิษตกค้างในแหล่งน้ำ ที่จังหวัดสมุทรสาคร³ เป็นต้น ซึ่งมลพิษเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศในพื้นที่

4) **การขาดความรู้และความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม** ตัวอย่างเช่น การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีในภาคการเกษตร ที่เกินความจำเป็นและไม่ถูกวิธี ส่งผลให้มีสารพิษตกค้างในผลผลิตและในสิ่งแวดล้อม โดยจากรายงานผลการเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมของกรมควบคุมโรค พบว่า ในรอบ 10 ปี ระหว่างปี 2546-2555 มีผู้ป่วยได้รับพิษจากสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช 17,340 ราย เฉลี่ยปีละ 1,734 ราย⁴ และปริมาณนำเข้าปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตรของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2551-2555 มีการนำเข้าปุ๋ยเคมีเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.97 มูลค่ารวมปีละประมาณ 80,000 ล้านบาท ขณะที่การนำเข้าสารเคมีทางการเกษตร เช่น สารกำจัดวัชพืช สารกำจัดแมลง สารป้องกันโรคพืช เป็นต้น มีปริมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.04 และมูลค่ารวมปีละกว่า 20,000 ล้านบาท

¹ ASEAN Secretariat (2009) **Fourth ASEAN State of the Environment Report 2009**[Online] Retrieved 9 August 2013 from <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/fourth-asean-state-of-the-environment-report-2009-2>.

² กรมควบคุมมลพิษ (2557) **การดำเนินการแก้ไขปัญหาพิษในพื้นที่มาบตาพุด**[ออนไลน์] http://www.pcd.go.th/Info_serv/pol_maptapoot_airnd_cfm?yy=2013.

³ ‘ดีเอสไอ’ ลุย! รง.ทิ้งน้ำเสีย เปื้อนสารพิษที่สมุทรสาคร(2557, 17 พฤษภาคม) ไทยรัฐ [ออนไลน์] <http://www.thairath.co.th/content/423341>

⁴ คาดเกษตรกรกว่า 4 ล้านคน มีสารพิษตกค้างในร่างกาย(2557, 9 พฤษภาคม) ผู้จัดการออนไลน์ [ออนไลน์]<http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9570000051599>

2.2.3 ภาครัฐ ในฐานะผู้ส่งเสริม กำกับและควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) นโยบายขาดความต่อเนื่องและขัดแย้งในบางกรณี ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาและการติดตามประเมินผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน รวมถึงทำให้การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เกิดผลในเชิงรูปธรรม นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เปิดกว้าง ได้ก่อให้เกิดมลพิษและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและชุมชนที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง

2) การขาดการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและมีผลบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันมีลักษณะของการบริหารจัดการทรัพยากรรายสาขา บางฉบับมีช่องว่างในการบังคับใช้ เช่น กฎหมายผังเมือง ที่มีอายุการบังคับใช้ 5 ปี ซึ่งหากอยู่ในช่วงที่ยังไม่มีการจัดทำฉบับใหม่มารองรับก็จะขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และกฎหมายส่วนใหญ่เน้นการสั่งการและควบคุม

3) งบประมาณมีจำกัดไม่เพียงพอ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นภาระต้นทุนของประเทศเป็นอย่างมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือการเงินที่มีอยู่ของภาครัฐไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม การเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย และแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สำหรับการปรับเปลี่ยนสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ยังไม่สะท้อนต่อหลักการผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (Beneficiary or User Pays Principle : BPP or UPP) หรือหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตสินค้าและบริการถูกผลักภาระไปให้กับผู้บริโภคและสังคม โดยผู้ผลิตไม่ได้มีส่วนต้องรับผิดชอบ

4) ผู้กำกับ ควบคุม ขาดหลักธรรมาภิบาลรวมทั้งท้องถิ่น ชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้องขาดการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและจริงจัง ซึ่งอาจเอื้อต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในบางกรณี เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่ ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายหรือความเกรงกลัวต่ออิทธิพลที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง ประกอบกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ รูปแบบกติกาไม่ชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นแค่ระดับการรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น เช่น การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ยังไม่มีผลต่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย

5) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและชุมชน อปท. ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งอำนาจด้านการเงิน การคลัง และการตัดสินใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้แบบเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้ ยังมีความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ขาดบุคลากรและองค์ความรู้ที่เพียงพอ ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถดูแลรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับชุมชนไม่เข้มแข็งเพียงพอในการเข้ามาช่วยบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาป่าไม้ น้ำ และขยะมูลฝอย

6) **การจัดการฐานข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นระบบและยังไม่มีประสิทธิภาพ** ปัจจุบันยังมีจุดอ่อนในการจัดเก็บข้อมูลให้มีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ ต่อเนื่อง และทันสมัย รวมทั้งไม่มีการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการของภาครัฐให้เกิดประสิทธิผล และตอบสนองได้ทันต่อเหตุการณ์ เช่น ระบบฐานข้อมูลที่ดินและการใช้ที่ดิน การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า เป็นต้น

7) **การแทรกแซงของภาคการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริตคอร์รัปชัน การกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ รวมทั้งการป้องกัน แก้ไขมลพิษ และการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ ขณะที่กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยภาคประชาชนยังไม่มีประสิทธิผลในวงกว้าง ที่จะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

2.2.4 **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** อันเนื่องมาจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เพิ่มมากขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ ส่งผลต่อเนื่องให้อุณหภูมิบนพื้นผิวโลกสูงขึ้นระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น สภาพภูมิอากาศและฤดูกาลมีความแปรปรวนต่อเนื่อง ภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรง ทั้งอุทกภัย ภัยหนาวเย็นแบบฉับพลัน ปัญหาไฟป่า การขาดแคลนน้ำ การกัดเซาะชายฝั่ง และแนวปะการังเสื่อมโทรม นำไปสู่ภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบอุทกภัยและฝนแล้งทุกปี มีแนวโน้มละทิ้งที่ดินทำกินและบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินมากขึ้น จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมขยายเป็นวงกว้างมากขึ้น

2.3 **ประเด็นท้าทาย : คนต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต**

การขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต เพื่อจัดการกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จะต้องเผชิญกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ “คน” ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายต่อการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

2.3.1 **กระแสการบริโภคนิยม** ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ของสังคมไทย โดยมีสื่อทางการตลาดและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวกระตุ้น ซึ่งปัจจัยทั้งสองประการจะส่งผลให้กระแสการบริโภคนิยมยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยค่านิยมที่เกิดขึ้นจากกระแสการบริโภคนิยม คือ การบริโภคที่ให้ความสำคัญกับรูปลักษณ์ของสินค้าและบริการ รวมถึงความสะดวกสบายจากการบริโภค/อุปโภค มากกว่าประโยชน์ใช้สอยที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น สินค้าแฟชั่นเครื่องแต่งกายการรับประทานอาหารนอกบ้าน อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีอายุการใช้งานสั้นแต่ใช้เวลาในการย่อยสลายนาน เป็นต้น ซึ่งผลกระทบที่จะตามมา คือ ปริมาณการใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคที่มากเกินไปเกินกว่าความจำเป็น รวมถึงปริมาณขยะและมลพิษตกค้างจำนวนมาก เกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศและความสามารถในการกำจัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังจะเพิ่มภาระงบประมาณของภาครัฐในการฟื้นฟูระบบนิเวศและการบริหารจัดการมลพิษและขยะที่เกิดขึ้นอีกด้วย

2.3.2 การเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว จากการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่พื้นที่เมือง ซึ่งจากการประมาณการประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2553-2583 ของ สศช. พบว่า ในอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรเมืองหรือประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 หรือ 39.7 ล้านคน จำนวนประชากรในพื้นที่เมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าว จะส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีการรุกกล้าพื้นที่ การเกษตรและพื้นที่อนุรักษ์มากขึ้น นอกจากนี้ ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่เมือง ยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะ และน้ำเสีย ตามมาเพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งยากต่อการบริหารจัดการ

2.3.3 ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ แม้ว่าตัวเลขสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของรายได้ในระดับประเทศที่ประมวลผลโดย สศช.แสดงให้เห็นว่า ระดับปัญหาของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในระดับประเทศของไทยไม่เปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก โดยตัวเลขในปี พ.ศ. 2554 อยู่ที่ 0.484 ลดลงเล็กน้อย จากปี พ.ศ. 2545 ซึ่งอยู่ที่ 0.508 ซึ่งหมายถึงมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในระดับพื้นที่ จะพบว่ากรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้รุนแรงกว่าพื้นที่อื่นและความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยตัวเลขสัมประสิทธิ์ของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2554 อยู่ที่ 0.514 เพิ่มขึ้น (เหลื่อมล้ำมากขึ้น) จากปี พ.ศ. 2545 ซึ่งตัวเลขอยู่ที่ 0.438 ทั้งนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ส่งผลให้สำนักในการร่วมมือกันและสำนักสาธารณะในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของสังคมมีน้อยลง โดย Wilkinson & Pickett (2009)⁵ ได้แสดงข้อมูลเปรียบเทียบให้เห็นว่า ประเทศที่มีความเท่าเทียมกันมากกว่าหรือมีการกระจายรายได้ที่ดีกว่า จะมีปริมาณการริษเคิลขยะมากกว่าประเทศที่มีการกระจายรายได้ไม่ดี แม้ระดับรายได้ของทั้งสองประเทศจะใกล้เคียงกัน ตัวอย่าง เช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีความเท่าเทียมสูงกว่าฝรั่งเศส มีการริษเคิลขยะมากกว่าฝรั่งเศส ในขณะที่ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเท่าเทียมสูงกว่าสหราชอาณาจักร มีการริษเคิลขยะมากกว่าสหราชอาณาจักร เป็นต้น

2.3.4 การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศ จากแนวโน้มของการขยายตัวของการลงทุนด้านอุตสาหกรรม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพื่อให้ภูมิภาคอาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ทำให้เกิดการกระตุ้นให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำมาสู่ไทยมากขึ้น ซึ่งการตั้งถิ่นฐานของแรงงานเหล่านี้ในแต่ละชุมชนเป็นไปอย่างไร้ระเบียบ ซึ่งทำให้ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ไฟฟ้า ตลอดจนปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ปริมาณการสัญจรไปมาระหว่างชายแดนที่เพิ่มขึ้น ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น มลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่ชายแดน และการลักลอบนำทั้งขยะอันตรายมาทิ้งในไทย เป็นต้น

2.3.5 ปัญหาคอร์รัปชันมีแนวโน้มสูงขึ้น จากผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ประจำปี 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดยอยู่อันดับที่ 102 จาก 177 ประเทศทั่วโลก ซึ่งมีอันดับลดลงจากปี 2555 ซึ่งประเทศไทยได้ 37 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 88 จาก 176 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ จากแนวโน้มของปัญหาคอร์รัปชันที่รุนแรงขึ้นดังกล่าว จะส่งผลให้กลไกการควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐอ่อนแอลง โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือสามารถเอาผิดกับผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

⁵ Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009) *The Spirit Level* แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล, กรุงเทพฯ: openworlds

2.3.6 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีแนวโน้มความรุนแรงมากยิ่งขึ้นของภัยพิบัติต่างๆ ส่งผลให้การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำได้ยากขึ้น เนื่องจากไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และบางครั้งแม้จะมีแผนในการรองรับแล้ว แต่ก็ไม่สามารถรับมือได้ ซึ่งเป็นความท้าทายที่ทั้งภาครัฐและประชาชนจะต้องตระหนักและเตรียมการให้พร้อมอยู่ตลอดเวลา

3

แนวทางการพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีสาเหตุจากการกระทำของคนทั้งในทางตรงและทางอ้อม มากกว่าเกิดจากธรรมชาติ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องเริ่มดำเนินการที่ “คน” โดยการจัดการในแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อให้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติคงไว้ซึ่งคุณค่าความสำคัญและการใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างยั่งยืน ดังนั้น แนวทางการพัฒนาคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถจำแนกออกได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ คนในฐานะผู้รับบริการหรือผู้บริโภคสินค้าและบริการ คนในฐานะผู้ประกอบการหรือผู้ผลิต และคนในฐานะที่เป็นผู้ส่งเสริม กำกับ และควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ผู้บริโภค

ชุมชนและประชาชน นับเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นฐานในการดำรงและรักษาคุณภาพชีวิตโดยตรง ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภค ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองตอบความต้องการ ดังนั้น คนในฐานะผู้บริโภค จึงต้องเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงตนเองให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า เลือกรับใช้สินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทำความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ของตนเอง และเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพร่วมกับภาครัฐ เพื่อแก้ไขสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่นับวันจะรุนแรงขึ้น โดยมีแนวทางสำคัญ ดังนี้

3.1.1 สร้างองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภคควรต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีจิตสำนึกที่ดีในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ดิน น้ำ และป่าไม้ ที่มีอยู่จำกัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รู้คุณค่าและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและเต็มใจ พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ผ่านปราชญ์ชาวบ้าน และสร้างเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำชุมชน เพื่อการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.2 ฉลาดบริโภค ความต้องการสินค้าและบริการที่สูงขึ้นจากการเพิ่มจำนวนประชากรก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น สร้างมลภาวะเพิ่มขึ้น ซึ่งในอนาคตประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น ผู้บริโภคต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนทัศนคติการบริโภคจากพฤติกรรมบริโภคนิยม ฟุ่มเฟือย สู่การบริโภคอย่างพอเพียง รู้คุณค่า ลดการปล่อยของเสีย/มลพิษ เช่น ใช้น้ำ ใช้พลังงานอย่างประหยัด จัดการขยะของเสียที่เกิดขึ้นจากการบริโภคทั้งในครัวเรือน ชุมชนและในสถานที่ทำงาน เลือกรับใช้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น กิจกรรม 3Rs (Reduce Reuse and Recycle) เป็นต้น เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเด็กและเยาวชนในอนาคต

3.1.3 ยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต เพื่อลดปัญหาความยากจน เนื่องจากความยากจนมีผลต่อการละเลยและการใส่ใจต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวม และยังเป็นแรงผลักดันให้เกิดการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของตนเองจนเกินขีดความสามารถของธรรมชาติในการรองรับ และจำเป็นต้องบริโภคสินค้าและบริการที่มีราคาถูกโดยไม่สนใจถึงกระบวนการผลิตสินค้าที่ใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองและทำลายสภาพแวดล้อม ดังนั้น การลดปัญหาความยากจน จะช่วยพัฒนาผู้บริโภคให้สามารถบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้

3.1.4 การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ปัจจัยสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งการดูแลรักษาป่า การจัดการลุ่มน้ำ การอนุรักษ์ดินและน้ำ การเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติ การจัดการขยะในชุมชน เป็นต้น มีส่วนสำคัญมาจากการมีชุมชนที่เข้มแข็งและมีผู้นำชุมชนที่เสียสละ และเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน การมีข้อบังคับและกติกาชุมชนที่คนในชุมชนร่วมกันกำหนดและยึดถือปฏิบัติ กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในชุมชนและชุมชนข้างเคียงร่วมมือกับภาครัฐ การมีจิตสำนึกรักถิ่นฐาน การสร้างอาชีพเพื่อให้คนในท้องถิ่นมีรายได้ที่เลี้ยงตนเองได้ มีการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ในการสร้างองค์ความรู้ หรือส่งเสริมอาชีพต่างๆ ทำให้ชุมชนสามารถเลี้ยงตัวได้ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็จะได้รับการร่วมมือจากคนในชุมชนเป็นอย่างดี

3.1.5 การปรับตัวเพื่อลดผลกระทบและความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ผู้บริโภคทั้งที่เป็นปัจเจกและชุมชน ต้องเรียนรู้และปรับตัวเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมรับมือต่อสถานการณ์และสภาพปัญหาในพื้นที่ เช่น การสร้างบ้านที่สามารถรองรับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ การทำพื้นที่กักเก็บน้ำสำหรับชุมชน การเพิ่มขีดความสามารถของครอบครัวและชุมชนในการรับมือและเตรียมความพร้อมต่อภัยพิบัติ การลดปัจจัยเสี่ยงของชุมชน การสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมจากปริมาณน้ำฝน จากระดับน้ำทะเล และจากน้ำไหลบ่าจากภูเขา หรือ การสร้างฉนวนเพื่อป้องกันความร้อนให้กับที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3.1.6 เคารพและปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ กติกาของสังคม รวมทั้งต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ร่วมรับผิดชอบภาระและค่าใช้จ่ายตามหลักผู้ก่อมลพิษ หรือผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด รวมทั้งร่วมติดตามตรวจสอบเฝ้าระวังการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ขณะเดียวกันไม่ส่งเสริมรวมทั้งต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และในทุกภาคส่วนของสังคม

ทั้งนี้ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่คนในสถานะผู้บริโภค อาจจะสามารถดำเนินการส่งเสริมให้เหมาะสมตามช่วงวัย อาทิ

1) วัยเด็กและวัยรุ่น ซึ่งเป็นวัยที่ควรได้รับข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลเสียและผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อสร้างความตระหนักในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดย

1.1) การให้การศึกษาและปลูกจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม เน้นให้ผู้เรียนได้รู้จักธรรมชาติที่อยู่รอบตัวอย่างแท้จริง โดยให้มีการศึกษาถึงนิเวศวิทยาและความสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อม เรียนรู้วิธีใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า รวมทั้งสร้างระเบียบวินัยและกระบวนการมีส่วนร่วมในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2) การสร้างกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชุมชนและสังคม เช่น การคัดแยกขยะในครัวเรือนและในโรงเรียน การแปรรูปวัสดุเหลือใช้ให้กลับมาใช้ใหม่ และสร้างเครือข่ายเยาวชนและนักศึกษาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.3) การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน รวมถึงสื่อสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับช่วงวัย และสามารถเข้าถึงได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย

2) วัยแรงงาน เป็นกลุ่มผู้บริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลุ่มใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและสร้างคุณภาพสังคม โดย

2.1) ส่งเสริมพฤติกรรมผู้บริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน ทั้งในระดับครอบครัว สถานที่ทำงาน ชุมชน และสังคมรวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เช่น กิจกรรม 3Rs (Reduce Reuse and Recycle) เป็นต้น

2.2) สร้างแรงจูงใจและมาตรการต่างๆ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรการทางภาษี ผลตอบแทนและรางวัลแก่ผู้อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.3) ส่งเสริมบทบาทของสื่อสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ที่มีความหลากหลายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง ทั้งวัยเด็ก วัยเรียน และวัยแรงงาน เพื่อสร้างกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่เยาวชน โดยเฉพาะวัยแรงงานที่อยู่ระหว่างการสร้างครอบครัว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงการเป็นต้นแบบที่ดีให้แก่บุตรหลาน

3) วัยสูงอายุ เป็นกลุ่มที่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ซึ่งสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ต่างๆ ให้กับกลุ่มคนรุ่นต่อไป มาได้เป็นอย่างดี โดย

3.1) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชนด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อการเผยแพร่ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม

3.2) สร้างเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำชุมชน เพื่อการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุนการสร้างความรู้เชื่อมโยงและเครือข่ายระหว่างชุมชนท้องถิ่น เพื่อการแลกเปลี่ยนแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขยายผลการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางต่อไป

3.2 ผู้ผลิต

แนวทางการพัฒนาผู้ผลิตให้มีคุณภาพ โดยให้ความสำคัญต่อการรักษาสภาพแวดล้อมควบคู่กับการทำธุรกิจ ควรมีแนวทางสำคัญ ดังนี้

3.2.1 ผู้ผลิตต้องมีจริยธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมโดยมุ่งเน้นการผลิตที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจในการผลิตที่ยั่งยืน โดยการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อมลภาวะ ตระหนักว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลต่อการประกอบธุรกิจ และการอยู่รอดและการพัฒนาของสังคมโดยรวม โดยดำเนินธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมและพึ่งพากันได้กับชุมชนโดยรอบอย่างยั่งยืน

3.2.2 ปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเลือกใช้วัตถุดิบในการผลิตและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คำนวณ โดยเพิ่มการใช้พลังงานทดแทน การจัดหาเครื่องมือเครื่องจักรและผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐานและประหยัดพลังงาน ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ มีการนำทรัพยากรใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ (reuse) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับภาคอุตสาหกรรมต่อไป

3.2.3 ยกระดับการผลิตสู่อุตสาหกรรมสีเขียว โดยการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และควรผลิตสินค้าที่มีคุณภาพมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ขณะเดียวกันลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สิ้นเปลืองลงทั้งที่ดิน น้ำและป่าไม้ รวมทั้งพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ลงทุนพัฒนา วิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้า และเชื่อมโยงผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อุปทาน เพื่อสร้าง green supply chain รวมทั้งสร้างเครือข่ายผู้ผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเชื่อมโยงกับเครือข่ายผู้บริโภค เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียวในองค์กรเอกชน ผ่านการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานและคู่ค้าทางธุรกิจ

3.2.4 พัฒนาศักยภาพความรู้ด้านการผลิตและการจัดการสิ่งแวดล้อม การเปิดรับองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงการจัดจำหน่าย การใช้ และการจัดการขยะ โดยเลือกใช้วัตถุดิบที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสะอาดในการผลิต กำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม โดยแยกเขตที่ต้องดำเนินกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษออกจากเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน ลดของเสียในขั้นตอนการผลิต และจัดการมลพิษและของเสียที่เกิดจากการผลิตให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล มีการประเมินวงจรชีวิตหรือวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ประยุกต์ใช้เครื่องมือจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ การออกแบบเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ (Eco-design) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) คาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon Footprint) และฉลากเขียว (Green Label) รวมทั้งลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการมลพิษการปล่อยมลพิษและการจัดการของเสียที่มีประสิทธิภาพ

3.2.5 การวางแผนเพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (Business Continuity Plan : BCP) เนื่องจากภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้และก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ผู้ผลิตโดยเฉพาะภาคธุรกิจเป็นผู้ผลิตได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก จำเป็นต้องให้ความสำคัญและเตรียมพร้อมรองรับสถานการณ์เพื่อให้สามารถดำเนินการการผลิตได้ตามปกติ การจัดทำแผนดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง หรือ BCP จึงเป็นวิธีการเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวรับมือ เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

3.2.6 ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ อย่างเคร่งครัด ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ และความปลอดภัย เช่น การจัดการของเสียจากกระบวนการผลิต อุตสาหกรรมด้วยวิธีที่ถูกต้อง ไม่ลักลอบทิ้งในที่สาธารณะซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า ที่ดินของรัฐ และพื้นที่ที่เหมาะสมและสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ในการประกอบหรือขยายธุรกิจโดยใช้สิทธิพลและอำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ทั้งนี้ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสถานะผู้ผลิต ควรมีความจำเพาะเจาะจงในกลุ่มคนที่อยู่ในช่วงวัยแรงงานเป็นสำคัญ เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่สูง โดยแนวทางข้างต้นจะต้องถูกส่งเสริมให้เกิดผลในเชิงรูปธรรม โดยการส่งเสริมการสร้างต้นแบบองค์กร และต้นแบบผู้ประกอบการ รวมถึงสร้างเครือข่ายผู้ผลิตและผู้บริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมและชุมชนอย่างกว้างขวาง เพื่อสนับสนุนรูปแบบการผลิตที่มุ่งสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

3.3 ผู้กำกับควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

การพัฒนา “คน” ในฐานะที่เป็นผู้ส่งเสริม กำกับ และควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย ผู้กำกับควบคุมฯ ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ในภาครัฐ ท้องถิ่น/ชุมชน รวมถึงองค์กร สถาบัน ควรมีบทบาทหลัก ดังนี้

ภาครัฐ ควรปรับบทบาทจากผู้ควบคุม สั่งการ มาเป็นผู้ประสานงานและสนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ มีบทบาทมากขึ้น ปรับปรุงเครื่องมือและกลไกในการจัดการให้มีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ต้องพัฒนาศักยภาพและสร้างองค์ความรู้ให้กับบุคลากร เพิ่มบทบาทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น **ภาคการเมือง** ต้องกำหนดนโยบายและกระจายผลประโยชน์ด้วยความโปร่งใส เสมอภาค และเป็นธรรม ไม่ใช่อิทธิพลแทรกแซง สนับสนุนการนำนโยบายและแผนไปใช้ในแนวทางที่โปร่งใสอย่างจริงจัง **องค์กรพัฒนาเอกชน/ภาควิชาการ** เป็นพี่เลี้ยงในการสร้างองค์ความรู้และยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมวิจัยและพัฒนา กับชุมชน และร่วมตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ **สื่อมวลชน** ควรผลิตสื่อที่สร้างสรรค์ เพื่อสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการบริโภคอย่างพอเพียงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของสังคม

ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาเพื่อส่งเสริม กำกับ และควบคุมการบริหารจัดการของภาครัฐ มีดังนี้

3.3.1 สร้างองค์ความรู้และปลูกจิตสำนึกกับผิชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทั้งในภาครัฐ ในฐานะผู้กำกับควบคุมฯ ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมถึงประชาชนทุกวัย โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ให้เหมาะสมในการบริหารจัดการของภาครัฐ การประกอบธุรกิจ และในการดำเนินชีวิต ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศและถ่ายทอดสู่สาธารณะ รวมทั้งสร้างมาตรการจูงใจแก่สังคม เนื่องจาก “มีความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียวมันไม่พอ” (Eco literacy : Knowledge Is Not Enough) แต่ควรต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้วย ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องขยายองค์ความรู้ที่ถูกต้องไปในหลักสูตรการศึกษาและนโยบายองค์กร เพื่อขับเคลื่อนผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งสร้างกระแสรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อเชิงลบและเชิงบวกที่จะส่งผลกระทบต่อตารางชีวิตของมนุษย์และระบบนิเวศน์ทุกมิติ โดยให้ผู้บริหารในระดับประเทศ/องค์กร ผู้นำในระดับชุมชน และผู้ปกครองในระดับครอบครัวปฏิบัติเป็นแบบอย่าง รวมถึงนำเสนอ Best Practice ทั้งในและต่างประเทศ และขยายผลผ่าน Social Network และสื่อประเภทต่างๆ

3.3.2 ปรับปรุงการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมและนำไปสู่การผลิตและบริโภคที่ยั่งยืนในสังคม เช่น นโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งที่ให้ความสำคัญกับระบบรางและการขนส่งทางน้ำให้มากขึ้น การใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้รถยนต์ส่วนตัว เพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากร พลังงานและลดมลพิษ เป็นต้น และยุตินโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูง

3.3.3 ส่งเสริมกระบวนการผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมสู่การเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและสิทธิพิเศษด้านภาษี เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตตามศักยภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการปรับเปลี่ยนเชื้อเพลิงมาใช้พลังงานทดแทนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง อาทิ การผลิตไฟฟ้า ซีเมนต์ เหล็ก ยานยนต์ เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์และเกษตรยั่งยืนเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตร

3.3.4 ปรับปรุงเครื่องมือและกลไกเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการจัดการให้มีประสิทธิภาพ เช่น ปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การนำระบบประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์มาบังคับใช้ เป็นต้น รวมถึงพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนที่คิดรวมต้นทุนการใช้หรือการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและการก่อมลพิษ รวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพและวิถีชีวิตของชุมชน เพื่อสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

3.3.5 ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและมีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อลดความขัดแย้งและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ การปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้ทันสมัยและบังคับใช้อย่างเท่าเทียมและจริงจัง รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษต่อผู้บุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน และที่ดินของรัฐ การลักลอบทิ้งขยะและสารพิษ เป็นต้น ตลอดจนพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ให้ครอบคลุมตั้งแต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการคุ้มครองสิทธิชุมชนการพิสูจน์ความเสียหายและการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ควรใช้กลไกทางสังคมติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลผู้ละเมิดกฎหมาย

3.3.6 สร้างมาตรการจูงใจทั้งทางด้านการเงิน ภาษี และราคา เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมถึงการปฏิรูประบบภาษี และการปฏิรูปการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ และนำรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาสนับสนุนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และส่งเสริมกระบวนการผลิตที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง เช่น ผลักดันการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการปล่อยมลพิษ ภาษีคาร์บอน ภาษีสารเคมีทางการเกษตร ภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการให้บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดและกำจัดของเสียอย่างยั่งยืน การให้สิทธิพิเศษด้านภาษีกับผู้ประกอบการหรือสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการส่งเสริมด้านการตลาด

3.3.7 เพิ่มพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการสร้างกลไกการจัดการร่วม ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งสภาสิ่งแวดล้อมชุมชนท้องถิ่นเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในทุกขั้นตอน บนพื้นฐานขององค์ความรู้ข้อมูลที่ถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม และเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนในการสร้างความตระหนักรู้และความตื่นตัวของชุมชน ในการดูแลคุ้มครองทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบริหารจัดการป่าไม้ ดินและน้ำ มลพิษทางน้ำ การจัดการขยะและของเสียอันตราย การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ พร้อมทั้งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจังและให้มีมาตรฐานตามหลักสากล โดยพัฒนาศักยภาพของชุมชนและผู้นำท้องถิ่น ผ่านฝึกอบรมและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3.8 ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (Investment in Green Infrastructure) รัฐบาลควรสนับสนุนการลงทุนในนวัตกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เทคโนโลยีด้านพลังงานหมุนเวียน การก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงาน การวางผังเมืองแบบบูรณาการเพื่อสิ่งแวดล้อม ระบบขนส่งมวลชนที่เน้นการอนุรักษ์พลังงานและคำนึงถึงการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง การใช้พลังงานความร้อนจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.3.9 ส่งเสริมการลงทุนในทุนธรรมชาติและสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสร้างแรงจูงใจในกิจการที่ช่วยสร้างความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม เช่น การปลูกสวนป่า การปลูกไม้เศรษฐกิจยืนต้น การทำวนเกษตร การเพาะขยายพันธุ์พืชและสัตว์ การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เป็นต้น **การลงทุนเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศ** ที่มีความคุ้มค่าในการลงทุนและให้ผลประโยชน์ร่วมอื่นๆ เช่น สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ เป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์กรรมท้องถิ่นและพืชพื้นบ้านเพื่อสร้างนวัตกรรมในการผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มและเป็นเอกลักษณ์ของประเทศ เช่น สมุนไพรเวชภัณฑ์เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เป็นต้น เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม

3.3.10 พัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบติดตามประเมินผล และระบบการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอย่างบูรณาการ โดยส่งเสริมและพัฒนาระบบฐานข้อมูล ที่เป็นปัจจุบันและสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้อย่างรวดเร็ว และพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เพื่อศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการปรับนโยบายสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และลดความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ พร้อมทั้งจัดให้มี **ระบบการศึกษาวิจัย** ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการวิจัยร่วมระหว่างนักวิชาการและชุมชนท้องถิ่นเพื่อเชื่อมโยงภูมิปัญญาท้องถิ่นกับวิชาการสมัยใหม่

3.3.11 การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และส่งเสริมการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงการลดความเปราะบางสร้างภูมิคุ้มกันไปพร้อมกับการเสริมสร้างความสามารถในการตั้งรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยการกระจายข่าวสาร การจัดทำแผนการฝึกซ้อม การเตรียมการสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล เครื่องมือ เป็นต้น **รวมถึงแผนการป้องกันและลดผลกระทบ** มีระบบการจัดการฐานข้อมูลสารสนเทศ ระบบการประเมินความเสี่ยงภัย การจัดทำพื้นที่เสี่ยงภัย การสร้างความตระหนักและการให้การศึกษาเรื่องภัยพิบัติแก่ประชาชน รวมทั้งมีการบริหารจัดการฉุกเฉิน เช่น การกำหนดมาตรการติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ ระบบการสั่งการ ทิศทางการหนีภัย การอพยพผู้ประสบภัย การช่วยเหลือเบื้องต้น เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น

4 กรณีต้นแบบ “คน กับ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

4.1 ชุมชนรักษ์คลองบางฝ้าย จังหวัดสมุทรปราการ: ชุมชนต้นแบบในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในลำคลองของจังหวัดสมุทรปราการ

ชุมชนคลองบางฝ้าย ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนมะพร้าว ต่อมาเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาก่อตั้งในพื้นที่จำนวนมาก อาทิ โรงงานพิมพ์ลายผ้า โรงงานฟอกย้อม โรงงานผลิตโลหะ โรงงานพลาสติก รวมทั้งโรงไฟฟ้าพระนครใต้ ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา เนื่องจากโรงไฟฟ้าปล่อยน้ำหล่อเย็นจากกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าซึ่งมีอุณหภูมิสูงลงสู่ลำคลอง และโรงงานบางแห่งปล่อยน้ำเสียลงคลองโดยไม่ผ่านการบำบัด ทำให้น้ำในลำคลองบางฝ้ายเน่าเสีย ส่งผลให้สัตว์น้ำ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา มีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งต้นไม้มะพร้าวและไม้ผลบริเวณริมคลองของชาวบ้านซึ่งต้องยืนต้นตายเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องเสียงดัง เขม่า และละอองควัน จากกระบวนการผลิตของโรงงานอีกด้วย



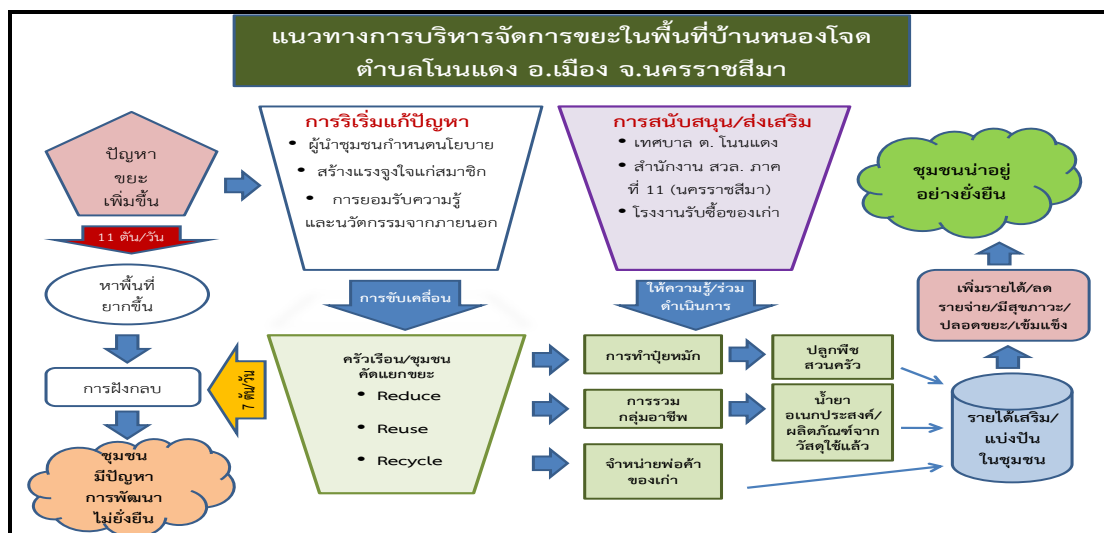
ชาวบ้านจึงได้ร่วมกันจัดตั้ง “ชุมชนรักษ์คลองบางฝ้าย” ขึ้นมาในปี 2544 ซึ่งมีตัวแทนชาวบ้านจากชุมชนต่างๆ 14 ชุมชนในตำบลรวม 25 คน เป็นคณะกรรมการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่เป็นที่ปรึกษา เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น ขุดลอกลำคลองไม่ให้ตื้นเขิน การทำน้ำหมักจุลินทรีย์และจุลินทรีย์บอล (EM) ใส่ลงในลำคลองเพื่อปรับสภาพน้ำให้ดีขึ้น เป็นต้น หลังจากนั้นจึงได้รับคัดเลือกเป็นชุมชนต้นแบบในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในลำคลองของจังหวัดสมุทรปราการในปี 2549 และได้มีการขยายผลไปยังลำคลองอื่นๆ ในจังหวัด เพื่อให้ชุมชนแต่ละลำคลองสามารถดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมได้ด้วยตนเอง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จ คือ ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบนิเวศ ทำให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชีวิต ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของชุมชนได้อย่างยั่งยืน

4.2 แนวทางการบริหารจัดการขยะ ณ พื้นที่ชุมชนหนองโจด เทศบาลตำบลโนนแดง อำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา

เทศบาลตำบลโนนแดง ต้องเผชิญการเปลี่ยนแปลงสภาพจากชุมชนชนบทดั้งเดิมสู่ชุมชนเมือง ประกอบกับพฤติกรรมกรการบริโภคนิยม ส่งผลให้เขตพื้นที่เทศบาลตำบลโนนแดง มีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นถึง 11

ตันต่อวัน เฉลี่ยปริมาณขยะต่อประชากร 1 คน 2.3 กิโลกรัมต่อวัน สูงกว่าค่ามาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษ กำหนด (1 คน 1 กิโลกรัมต่อวัน) ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากการบริโภคในครัวเรือน ภาคบริการ และจากตลาดนัดทุกสัปดาห์ ทำให้พื้นที่ทิ้งขยะไม่สามารถรองรับปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ จึงมีการย้ายพื้นที่ทิ้งขยะไปยังที่แห่งใหม่บนเนื้อที่กว่า 35 ไร่ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

คณะผู้บริหารเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมกับสมาชิกชุมชน ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงริเริ่มการแก้ไขปัญหา โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมสร้างฉันทามติร่วมกัน และแสวงหาแนวทางที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน โดยเริ่มจาก 1) การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ประชาชนในพื้นที่รับรู้ปัญหาร่วมกัน โดยเข้าใจถึงปัญหาและพิษภัยที่เกิดจากขยะ และเห็นประโยชน์จากการนำขยะและสิ่งเหลือใช้ นำกลับมาใช้ใหม่ 2) การเชื่อมโยงภาคีเครือข่าย เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบบูรณาการ และ 3) การปรับทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิก โดยการปลูกฝังจิตสำนึกในการร่วมมือพัฒนาเพื่อส่วนรวม ซึ่งผลสำเร็จนำไปสู่ความเข้มแข็งและความอยู่ดีมีสุขของชุมชน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ประชาชน และด้านสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยความสำเร็จ มาจากคณะกรรมการชุมชนที่มีความมุ่งมั่น ทุ่มเท และการสร้างความร่วมมือของชุมชนในการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเทศบาลตำบลโนนแดงมีปริมาณขยะลดลงเหลือเพียง 7 ตันต่อวัน และได้รับรางวัลยกย่องให้เป็น“ชุมชนต้นแบบ” ที่มีความโดดเด่นจากการ “ปลอดถังขยะ” โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับหลัก 3 Rs ได้แก่ Reduce Reuse และ Recycle



4.3 การบริหารจัดการเพื่อลดปัญหาหมอกควันของชุมชนในภาคเหนือ

ภาคเหนือตอนบนประสบกับปัญหาหมอกควันเป็นประจำทุกปี ซึ่งภาครัฐได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และชุมชนในพื้นที่ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กัน ซึ่งปรากฏชัดเจนว่า ชุมชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนหลายแห่งประสบความสำเร็จอย่างมากในการลดปัญหาหมอกควัน ทั้งที่ดำเนินการโดยชุมชน และดำเนินการร่วมกับภาคีการพัฒนาอื่นๆ โดยมีตัวอย่างของชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการลดปัญหาหมอกควัน ดังนี้

4.3.1 ชุมชนบ้านหนองห้า ตำบลบัวใหญ่ อำเภอน่าน จังหวัดน่าน มีอาชีพหลักใน

การทำไร่ข้าวโพด และกำจัดตอซังโดยการเผาและเกิดปัญหาหมอกควัน ชุมชนจึงรณรงค์ให้เกษตรกรตระหนักถึงผลกระทบจากหมอกควัน โดยการไม่เผาตอซังข้าวโพด แต่ปล่อยให้ต้นข้าวโพดที่เก็บเกี่ยวแห้งตายทิ้งไว้จนใกล้ฤดูฝนจึงตัดลำต้นแล้วไถกลบ วิธีการนี้ช่วยเพิ่มความสมบูรณ์ให้ดินอีกทางหนึ่ง นอกจากนั้น ยังจัดทำ

โครงการ “ปกดินหม่ป่า” โดยให้ชาวบ้านนำข้าวโพดที่เก็บเกี่ยวไปสับบริเวณป่าชุมชน นำเปลือกและแกนข้าวโพดไปคลุมดินเพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้ป่าชุมชน วิธีการนี้ช่วยลดการเผาในพื้นที่เกษตรได้เป็นอย่างดี รวมถึงช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าชุมชนด้วย

4.3.2 บ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน มีป่าชุมชน คือ “ป่าน้ำจ๋า” ซึ่งเป็นป่าเบญจพรรณ มีทั้งไม้สัก ไม้แดง และไม้ตะเคียน ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันกำหนดกติกาเพื่อดูแลรักษาป่าชุมชน รวมทั้งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อลดการเผาใบไม้แห้ง โดยตั้งกองทุนรับซื้อใบไม้แห้งเพื่อนำมาทำปุ๋ยหมักชีวภาพ และสนับสนุนให้คัดแยกขยะเพื่อนำขยะอินทรีย์ไปทำปุ๋ยหมัก เพื่อลดรายจ่ายของครัวเรือน

4.3.3 บ้านแป้นโป่งชัย ตำบลบ้านสา อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ได้กำหนดข้อบังคับของชุมชนในการดูแลรักษาป่าต้นน้ำ ปลูกป่าต้นน้ำควบคู่ไปกับการสร้างฝายชะลอน้ำ กำหนดช่วงเวลาห้ามเผาป่าและเผาขยะอย่างเด็ดขาด รวมถึงมีการบริหารจัดการขยะในชุมชน โดยการรณรงค์คัดแยกขยะ นำขยะรีไซเคิลไปจำหน่ายให้ธนาคารขยะ นำถุงพลาสติกไปแลกเปลี่ยนจนจำหน่ายเป็นรายได้เสริมแก่คนในชุมชน นอกจากนี้ ยังได้รับการสนับสนุนจาก อบต. ภาครัฐ และเอกชนในการบริหารจัดการขยะ สร้างฝายดินและซีเมนต์ โดยกรมควบคุมมลพิษจัดให้เป็นหมู่บ้านนาร่อง 1 ใน 5 หมู่บ้าน ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน



4.3.4 บ้านจอมแจ้ง ตำบลน้ำบ่อหลวง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ให้ความสำคัญกับการจัดการขยะในชุมชนเพื่อลดการเผาในชุมชน โดยจัดตั้งธุรกิจชุมชนเพื่อรับซื้อขยะ และได้รับความร่วมมือจากภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อลดการเผาป่า อาทิ บริษัท ไทโยต้า มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ร่วมจัดทำโครงการคืนธรรมชาติสู่ผืนป่า บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด สนับสนุนการจัดทำฝายชะลอน้ำ ซึ่งบ้านจอมแจ้งได้รับรางวัล 1 ใน 5 ของประเทศในการจัดทำฝายเพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นและป้องกันไฟป่า

4.3.5 บ้านปากกล้วย ตำบลแม่สะเรียง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการบริหารจัดการหมอกควันร่วมกันระหว่างชุมชน ภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มจัดการป่าชุมชนของตำบล โดยได้รับรางวัลในการดูแลรักษาป่าชุมชนระดับภาคเหนือ มีการจัดตั้งโครงการขยะทองคำ เพื่อรณรงค์ให้ชุมชนทำการคัดแยกขยะ นำขยะรีไซเคิลขายให้เทศบาล นำขยะเปียกไปรวบรวมทำปุ๋ยธรรมชาติ มีการส่งเสริมวิถีการเกษตรแบบดั้งเดิมโดยการแลกเปลี่ยนการเผาต่อซึ่งด้านการดูแลป้องกันไฟป่าได้กำหนดกติกาชุมชนเพื่อใช้เป็นข้อปฏิบัติร่วมกันในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า อาทิ พิธีบวชต้นไม้ทุกปี ส่งเสริมการปลูกต้นกล้วยเพื่อเป็นแนวกันไฟและเป็นแหล่งอาหารของชุมชน รวมถึงการจัดทำฝายชะลอน้ำ เป็นต้น



ปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ ปัจจัยภายในชุมชน คือ 1) การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เสียสละ และเป็นที่ยอมรับจากคนในชุมชน 2) การมีข้อบังคับและกติกาชุมชนที่คนในชุมชนร่วมกันกำหนดและยึดถือปฏิบัติ และ 3) กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในชุมชนและชุมชนข้างเคียง และ**ปัจจัยภายนอกชุมชน** ได้แก่ การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านงบประมาณและองค์ความรู้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีอุปสรรคในการจัดการลดหมอกควันในชุมชน กล่าวคือ ภาครัฐ กำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมจากระดับพื้นที่ การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่อง และขาดการบูรณาการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันไฟป่า

4.4 กรณีศึกษาบ้านเกาะพิทักษ์จังหวัดชุมพร การพัฒนาคนสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

บ้านเกาะพิทักษ์เป็นเกาะขนาดเล็ก มีพื้นที่ 1.14 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 712 ไร่ ตั้งอยู่หมู่ที่ 14 ตำบลบางน้ำจืด อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร อยู่ห่างจากฝั่งประมาณ 1 กิโลเมตร มีประชากรประมาณ 300 คน ชาวบ้านบนเกาะมีวิถีชีวิตแบบประมงชายฝั่งที่สงบและเรียบง่าย จนกระทั่งกระแสการทำประมงเชิงพาณิชย์ได้เข้ามาสู่เกาะทำให้มีการจับสัตว์น้ำ โดยใช้เครื่องมือสมัยใหม่ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้วนรุนตาถี่ เป็นต้น การทิ้งขยะและเศษอาหารจากบ้านเรือนลงในทะเล ส่งผลให้สภาพแวดล้อมของเกาะถูกทำลาย สัตว์น้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์หายไป ส่งผลให้วิถีชีวิตดั้งเดิมของคนบนเกาะเปลี่ยนแปลงไป เป็นเหตุให้เกิดปัญหาขัดแย้งของคนบนเกาะที่ไม่มีผู้ใดสนใจแก้ไข และรอให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาเพียงฝ่ายเดียว ต่อมาปี 2536 ผู้นำชุมชนได้จัดทำประชาคมหมู่บ้านตามกระบวนการแผนชุมชนทำให้พบว่า สาเหตุของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบเกาะถูกทำลาย เป็นผลมาจากการกระทำของ “คน” เป็นส่วนใหญ่ และการแก้ไขปัญหาจะต้องเริ่มต้นจาก “คนบนเกาะ” ซึ่งจะเกิดผลดีต่อชุมชนและยั่งยืนกว่าการรอให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหา

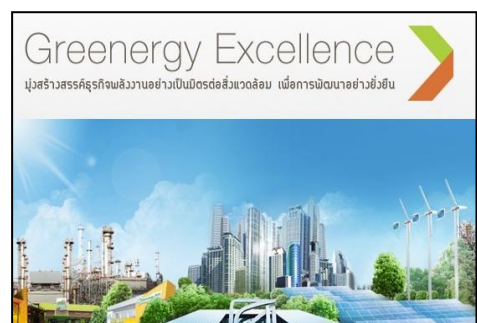


หลักการสำคัญของการพัฒนาคนบนเกาะพิทักษ์ คือ (1) การใช้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนบนเกาะ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างองค์ความรู้ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาคนมาบนเกาะควบคู่กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการจัดการการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน และ (2) การน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ ทั้งในระดับครัวเรือน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือนเพื่อลดรายจ่าย การแปรรูปอาหารทะเลเพื่อบริโภคและจำหน่ายนักท่องเที่ยว เป็นต้น และระดับชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การจัดตั้งกลุ่มโฮมสเตย์เพื่อสร้างรายได้เสริมในชุมชน เป็นต้น

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ได้แก่ (1) การมีผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชนที่รวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนอย่างเข้มแข็ง เสียสละและยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก (2) การรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยชุมชน ซึ่งมีส่วนร่วมกำหนดบทบาทและทิศทางการพัฒนาโดยชุมชนอย่างแท้จริง (3) การพยายามพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยชุมชนเองมากกว่าที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ (4) การมีจิตสำนึกรักถิ่นฐาน การเห็นความสำคัญของความอยู่รอดของวิถีชีวิตและชุมชนที่มีความผูกพันกับฐานทรัพยากรของชุมชน และ (5) การดำเนินการตามกฎระเบียบของชุมชนอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติรอบเกาะ

4.5 การดำเนินธุรกิจพลังงานและธุรกิจต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจพลังงานและธุรกิจต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดมั่นวัฒนธรรมองค์กร “พัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืนไปกับสิ่งแวดล้อมและสังคม” ในการดำเนินธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ



องค์กรในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาธุรกิจและการสร้างคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมและสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ชุมชนรอบโรงกลั่นและระดับชาติ ด้วยการลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์และร่วมสร้างสังคมสีเขียว ทำให้บริษัทได้รับรางวัลและการรับรองจากหลายสถาบัน เช่น รางวัล Green Leadership Award ในฐานะที่เป็นบริษัทที่ให้ความสำคัญเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมในทุกกระบวนการผลิต บมจ.บางจากปิโตรเลียม ได้ดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สำคัญ ดังนี้ (1) การบริหารจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว (2) การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้เชื้อเพลิงสะอาดในกระบวนการผลิต การจัดการของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตโดยใช้หลักการ 3R การจัดทำและพัฒนาบัญชีค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cost Accounting) โครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (3) การรับรองด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ UN Global Compact ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามระบบมาตรฐาน ISO 14001 และ Green Industry Level 5 CSR-DIW ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม (4) ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย พลังงานทดแทน ได้แก่ ไบโอดีเซล แก๊สโซฮอล์ 91 และ 95 รวมทั้งแก๊สโซฮอล์ E20 และ E85 และน้ำมันซูเปอร์เพาเวอร์ดี และพลังงานไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ "Sunny Bangchak (5) การสร้างนวัตกรรมในองค์กร อาทิ การจัดทำบัตรพนักงานจากไบโอพลาสติก โครงการนวัตกรรมบ้านโซล่าเซลล์เพื่ออนาคต (Solar House for Future Green Living) และ (6) กิจกรรมเพื่อสังคม อาทิ โครงการรับซื้อน้ำมันพืชใช้แล้วเพื่อผลิตไบโอดีเซล การจัดการประกวดโครงการ Thailand Go Green เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนตระหนักถึงความสำคัญในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5 สรุป

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ ทั้งการให้ปัจจัย 4 ซึ่งเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของมนุษย์ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค นอกจากนี้ยังให้พลังงาน สร้างความปลอดภัยในชีวิต และสิ่งอำนวยความสะดวก การเรียนรู้กฎวินัยศรัทธาอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะเข้าใจปรากฏการณ์พื้นฐานทางธรรมชาติ ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ คุณค่าและมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมใหม่ของคนในสังคมให้เห็นว่า "ความอยู่รอดของธรรมชาติ" คือ "ความอยู่รอดของมนุษย์" ดังนั้น จึงต้องพัฒนาและยกระดับความรู้ ความเข้าใจในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของ "คน" ทั้งในฐานะผู้บริโภค ผู้ผลิต และผู้กำกับควบคุม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนและสังคมเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ 4

การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมือง
เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

สารบัญ

บทที่ 4

การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

หน้า

1	แนวคิดการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิต	116
2	สถานการณ์ และประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา สภาพแวดล้อมเมือง	117
3	กรณีศึกษา : การสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิต	120
4	ข้อเสนอแนะการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิต	135

บทที่ 4

การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

ในปี พ.ศ. 2557 สหประชาชาติ¹ ประมาณการว่าประชากรโลกมีจำนวน 7.2 พันล้านคน ในจำนวนนี้ร้อยละ 54 หรือ 3.9 พันล้านคนอาศัยอยู่ในเมือง และคาดว่าจะการเพิ่มประชากรเมืองของโลกในช่วงสิบปีข้างหน้ากว่าร้อยละ 90 จะเกิดในทวีปเอเชียและแอฟริกา โดยครึ่งหนึ่งของประชากรเมืองในโลกจะอาศัยในเมืองขนาดเล็กประชากรไม่เกิน 5 แสนคน ขณะที่ร้อยละ 15 จะอาศัยอยู่ในเมืองมหานครของโลก 40 เมืองซึ่งรวมกรุงเทพมหานคร สำหรับประเทศไทย ประมาณว่าในปี 2558 จะมีประชากรเมืองร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศและจะเพิ่มเป็นร้อยละ 60 ภายใน 10 ปีข้างหน้า

เนื่องจากประชากรเป็นเงื่อนไขหลักของความยั่งยืน การที่ประชากรเมืองมีจำนวนมากขึ้น จึงเป็นทั้งประเด็นท้าทายในการบริหารจัดการเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นโอกาสในการจัดบริการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรเพราะมีความประหยัดเชิงขนาดที่ดีขึ้น ดังนั้น – เมือง จึงเป็นคำตอบสำคัญสำหรับอนาคตของประชากรโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรเมือง อนาคตของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งอนาคตของมนุษยชาติ โดยจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการเมืองให้มีความยั่งยืน สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและโลกน้อยที่สุดได้อย่างไร

รายงานฉบับนี้จะนำเสนอสาระสำคัญประกอบด้วย (1) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมือง (Built Environment) โดยมีคนเป็นศูนย์กลาง – และมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนทุกช่วงวัย (2) สถานการณ์และประเด็นปัญหาในการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมือง (3) กรณีกีฬาการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองที่น่าสนใจ (4) การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาเพื่อเป็นความรู้สำหรับการขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ (5) ข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งในระดับนโยบายระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน

“Cities have the capability of providing something for everybody, only because, and only when, they are created by everybody.”

Jane Jacobs (1916 –2006)

“เมืองดีไม่มีขาย อยากได้ต้องร่วมสร้าง”

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352). เข้าถึงได้จาก: <http://esa.un.org/unpd/wup/>.

1

แนวคิดการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเมืองน่าอยู่ ซึ่งเป็นการพัฒนาเมืองที่เน้นภูมิสังคมของพื้นที่ โดยให้คนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง “เมืองน่าอยู่”² คือการทำให้เมืองน่าอยู่อาศัยสำหรับคนทุกช่วงวัยตั้งแต่เด็ก วัยทำงาน ผู้สูงอายุ รวมทั้งคนยากจนและผู้พิการ โดยเป็นเมืองที่มีขนาดไม่ใหญ่โตมากนัก มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน มีความสะดวกในการเดินทาง เน้นระบบขนส่งสาธารณะ ทางจักรยาน และทางเท้า มีถนนที่ออกแบบเพื่อลดความเร็วของรถยนต์ มีศูนย์กลางเมืองที่มีชีวิตชีวา และมีพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนมาทำกิจกรรมทางสังคม รวมทั้งการค้าขายและพักผ่อนหย่อนใจร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมืองน่าอยู่มาอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9³ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2542 เห็นชอบหลักการของการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน ตามข้อเสนอของ สศช. และกำหนดให้การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่เป็นวาระแห่งชาติ และในวันที่ 25 เมษายน 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ และได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ในประเทศ โดยกรอบดังกล่าวกำหนดแนวทางไว้ 4 ประการ ได้แก่ (1) ประชาชนต้องอยู่ในเมืองนั้นด้วยความผาสุก (2) เมืองจะต้องมีบริการพื้นฐานที่สะดวกสบายพอเพียงและทันต่อเวลา (3) ประชาชนต้องมีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ และ (4) มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-พ.ศ.2559) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ก็สนับสนุนแนวคิดเมืองน่าอยู่โดยกำหนด “แนวทางการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” ที่เน้นการพัฒนาเมืองแบบกระชับ เพิ่มพื้นที่สีเขียว เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานโดยการใช้เทคโนโลยี การออกแบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่ง และอาคารประหยัดพลังงาน ส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอย ภายใต้หลักการลด การใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

อีกทั้งยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี 2558 เรื่องการเพิ่มศักยภาพของเมืองเพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากอาเซียน ก็ได้กล่าวถึงแนวคิดการพัฒนาเมือง 6 รูปแบบ ได้แก่ เมืองหลวง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว เมืองการศึกษานานาชาติ เมืองบริการสุขภาพ และเมืองชายแดนเพื่อการค้าและการลงทุน

ผลลัพธ์ของแผนและยุทธศาสตร์ข้างต้น คือ การจุดประกายให้เกิดกระบวนการพัฒนาเมือง โดยหน่วยงานด้านสุขภาพและด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการเมืองน่าอยู่ โครงการเมืองสีเขียว โครงการเมืองอยู่เย็นเป็นสุข รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายอย่างกว้างขวาง

นอกจากนั้น ยังมีการจัดลำดับเมืองน่าอยู่โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Local Development Institute) และการให้รางวัล LDI Award สำหรับเทศบาลเมืองน่าอยู่โดยประเมินจากเกณฑ์สำคัญ 5 มิติ ได้แก่ ความปลอดภัย ความสะอาด คุณภาพชีวิตที่ดี การบริหารจัดการที่ดี และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

² The International Making Cities Livable Council. เข้าถึงได้จาก : <http://www.livablecities.org/>

³ www.pattana-thai.nesdb.go.th/PTFweb/PTFdata/Nisit/.../data/goodcity.doc

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาสู่การเป็นเมืองสีเขียว (Green City).”

ในต่างประเทศ แนวคิดเมื่อนำอยู่เป็นที่สนใจอย่างกว้างขวาง มีการจัดอันดับเมืองน่าอยู่ ที่สำคัญได้แก่การจัดอันดับของ the Economist Intelligence Unit (EIU), Mercer และ Monocle โดย

- EIU⁵ ใช้เกณฑ์ความสงบเรียบร้อย บริการสุขภาพ บริการการศึกษา วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานซึ่งรวมถนนและการขนส่งสาธารณะ
- Mercer⁶ ใช้เกณฑ์ความปลอดภัย ความสะอาด บริการสุขภาพ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การนันทนาการ ความสงบเรียบร้อยทางการเมืองและสังคม การจราจรและการขนส่งสาธารณะ และ
- Monocle⁷ ใช้เกณฑ์ความปลอดภัย การติดต่อต่างประเทศ ภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อม การเข้าถึงธรรมชาติ คุณภาพของสถาปัตยกรรม การขนส่งสาธารณะ ภูมิทัศน์และการออกแบบเมือง สถานะการประกอบธุรกิจ และบริการสุขภาพ

นอกจากนั้น แนวคิดเมื่อนำอยู่ยังเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility-CSR) ของบริษัทข้ามชาติหลายแห่ง เช่น Philips' Livable Cities Award, Siemens' Sustainable Communities Awards และ IBM's Smarter Cities Challenges

American Institute of Architect ของสหรัฐอเมริกา ระบุแนวทางที่ทำให้ชุมชนเมืองน่าอยู่⁸ ประกอบด้วย 3 มิติ 10 แนวทาง คือ (1) **มิติความหลากหลาย** ได้แก่ 1) มีทางเลือกหลากหลาย ทั้งที่พัก ที่ศึกษา ที่จับจ่ายใช้สอย ที่พักผ่อน และที่ทำงาน 2) เป็นชุมชนที่มีความหลากหลาย มีการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน และมีชีวิตชีวา 3) มีทางเลือกการเดินทางหลายแบบนอกเหนือจากรถส่วนบุคคล ทั้งการเดิน การขี่จักรยาน และการขนส่งสาธารณะ (2) **มิติด้านกายภาพ** ได้แก่ 1) เป็นเมืองกระชับ เดินทางสะดวก มีบริการและแหล่งงานใกล้ที่พักอาศัยเพื่อลดการเดินทาง 2) รักษาพื้นที่ศูนย์กลางเมือง ใช้ประโยชน์ถนนและอาคารที่มีอยู่โดยหลีกเลี่ยงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่ที่ไม่จำเป็น 3) มีพื้นที่สาธารณะสำหรับประชาชนเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน 4) มีเอกลักษณ์และจิตวิญญาณของเมือง (3) **มิติด้านสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ 1) การจัดการขยะชุมชน ลดมลพิษทางน้ำ และทางอากาศ 2) การอนุรักษ์ภูมิทัศน์ ที่โล่ง ที่เกษตรกรรม ป่าไม้ และแหล่งน้ำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ 3) การออกแบบที่กลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม

2 สถานการณ์และประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมือง

ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในเมืองทุกเมืองมีลักษณะคล้ายๆ กัน และมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้และมีการปรับแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ ความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคม เพื่อเป็นพื้นฐานการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน แต่ขนาดของปัญหายังขยายตัวอย่างต่อเนื่องตามการขยายตัวของเมือง โดยมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

⁵ EIU A Summary of the Liveability Ranking and Overview, August 2014. เข้าถึงได้จาก: http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Liveability_rankings_2014.pdf

⁶ <http://www.imercer.com/uploads/common/pdfs/hardship-brochure.pdf>

⁷ <http://monocle.com/film/affairs/quality-of-life-cities/>

⁸ Livability 101. เข้าถึงได้จาก : <http://www.aia.org/about/initiatives/AIAS075360>

2.1 ปัญหาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

ปัญหาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน⁹ โดยเฉพาะปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่หลายประเทศต้องเผชิญ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สืบเนื่องจากการย้ายถิ่นเพื่อมาหางานทำในเมือง ทำให้มีกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากในเมือง ซึ่งต้องประสบปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย การขาดแคลนสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองโดยทั่วไป แต่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่มีทรัพยากรหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ใช้แก้ไขปัญหานั้นได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีชุมชนแออัดประมาณ 5,500 ชุมชน 1.5 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.7 ล้านคน¹⁰ ขณะที่ในกรุงเทพฯ มีชุมชนแออัดประมาณ 1,000 แห่ง¹¹ และเมืองใหญ่ในต่างจังหวัดทั้งเชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา นครสวรรค์ อุดรธานีก็มีชุมชนแออัดหลายแห่ง ปัญหาสืบเนื่องมาจากชุมชนแออัดที่พบได้ในสังคมปัจจุบัน ได้แก่

2.1.1 ปัญหาสุขภาพอนามัย โดยเหตุที่ชุมชนแออัดไม่ถูกสุขลักษณะ จึงเป็นแหล่งที่กระจายเชื้อโรคได้ง่าย

2.1.2 ปัญหาความไม่ปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย เนื่องจากความชำรุดทรุดโทรมของบ้านเรือนอาจเป็นเหตุให้เกิดอัคคีภัย และเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย

2.1.3 ปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดเป็นผู้ที่อพยพโยกย้ายมาจากแหล่งต่างๆ และมีอาชีพไม่แน่นอน เมื่อไม่มีอาชีพและมีภาระทางครอบครัวต้องเลี้ยงดู จึงมีความเสี่ยงสูงต่อการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมายได้

2.1.4 ปัญหาด้านศีลธรรม เนื่องจากสภาพบ้านเรือนในชุมชนแออัดคับแคบ ส่วนใหญ่จะมีเพียงห้องเดียว ที่ใช้ประโยชน์ในการเป็นที่รับแขก รับประทานอาหาร ทำงาน หลับนอน และอื่นๆ ไปพร้อมกัน ความสัมพันธ์และการกระทำที่สมาชิกซึ่งเป็นผู้ใหญ่ เช่น บิดามารดา แสดงต่อกันจึงกลายเป็นสิ่งปกติธรรมดาของสมาชิกผู้เยาว์ในครอบครัว จนกระทั่งถือเป็นสิ่งที่ตนอาจปฏิบัติได้ อันจะเป็นทางนำไปสู่ปัญหาทางด้านศีลธรรมและปัญหาสังคมได้ต่อไป

2.2 ปัญหาขยะมูลฝอยชุมชน

ในปี 2556 กรมควบคุมมลพิษ¹² ได้สำรวจข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ พบว่าขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ มีจำนวน 26.8 ล้านตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2555 ถึง 2 ล้านตัน โดยขยะมูลฝอยจำนวนดังกล่าวมีการกำจัดแบบถูกต้อง 7.2 ล้านตัน (ร้อยละ 27) กำจัดแบบไม่ถูกต้อง 6.9 ล้านตัน (ร้อยละ 26) มีขยะมูลฝอยตกค้าง 7.6 ล้านตัน (ร้อยละ 28) และมีขยะมูลฝอยที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ 5.1 ล้านตัน (ร้อยละ 19)

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย 2,490 แห่ง เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล 466 แห่ง (ร้อยละ 19) และมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เช่น การเทกอง การเผาในที่โล่ง เป็นต้น เป็นจำนวนถึง 2,024 แห่ง (ร้อยละ 81) เป็นเหตุให้มีขยะ

⁹ www.nesdb.go.th/portals/0/news/plan/p9/M4.doc

¹⁰ ข้อมูลประชากรของประเทศไทย ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2557 สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

¹¹ http://www.asia.tu.ac.th/journal/EA_Journal15_1/A3.pdf

¹² มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายฉบับเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิถุนายน 2557. เข้าถึงได้จาก: www.pcd.go.th/data/16-6-2014

มูลฝอยสะสมตักค้างเพิ่มขึ้น ผลการสำรวจในปี 2556 พบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยตักค้างสะสมทั้งประเทศมีจำนวนสูงถึง 19.9 ล้านตัน นอกจากนั้น ยังมีปัญหารุนแรงสืบเนื่องจากสถานที่กำจัดขยะไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ทำให้เกิดไฟไหม้ โดยในปี 2557 มีไฟไหม้บ่อขยะหลายแห่ง เช่น บ่อขยะแพรกษา จ.สมุทรปราการ ไฟไหม้ต่อเนื่องถึง 8 วัน บ่อขยะบางปลา จ.สมุทรปราการ บ่อขยะเทศบาลตำบลท่าเรือ จ.พระนครศรีอยุธยา และบ่อขยะโคกตูม จ.ลพบุรี เป็นต้น

2.3 ปัญหาการอนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณี

“วัฒนธรรม หมายถึง พฤติกรรมของกลุ่มคนในสังคมอันเป็นเอกลักษณ์สำคัญที่โดดเด่นเฉพาะ เป็นวิถีชีวิตของสังคมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติ เกิดจากความรู้ ความคิด ภูมิปัญญา ความเชื่อที่สั่งสมมายาวนานและยอมรับว่าเป็นสิ่งดีงาม รวมทั้งได้รับการยอมรับยึดถือปฏิบัติสืบต่อกัน มีความสัมพันธ์ต่อกัน ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ” ¹³

วิถีชีวิตของชาวนาไทยนั้นมีเอกลักษณ์แตกต่างจากชนชาติอื่น คือ คนไทยมีนิสัยอ่อนน้อมถ่อมตน มีน้ำใจไมตรีอันดีงามต่อทุกคน มีรอยยิ้มที่สดใสในใจงดงาม การพบปะหรือการจากลาจะยกมือไหว้แบบไทยๆ พร้อมรอยยิ้มอันเป็นที่ประทับใจของทุกคน แต่สภาพสังคมไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก คนไทยบางส่วนมองไม่เห็นคุณค่าของวัฒนธรรมไทยและขาดความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทยกลับไปนิยมชมชอบวัฒนธรรมของชาวต่างชาติว่า เป็นวัฒนธรรมที่ดีมีความทันสมัย สาเหตุสำคัญที่คนไทยบางกลุ่มรับเอาวัฒนธรรมต่างประเทศมาใช้ดำรงชีวิต มีดังนี้ 1) กระแสของวัฒนธรรมจากต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง 2) คนไทยบางกลุ่มขาดความภาคภูมิใจและมองไม่เห็นคุณค่ารวมทั้งความสำคัญของวัฒนธรรมไทยของตนเอง 3) คนไทยโดยเฉพาะเยาวชนไทยไม่ได้รับการอบรมสั่งสอนชี้แนะให้ตระหนักเห็นคุณค่าและความสำคัญของวัฒนธรรมไทย

การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมอย่างรวดเร็ว ย่อมมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม ประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น รวมทั้งสภาพแวดล้อมของเมืองที่เกี่ยวข้อง ในทางตรงกันข้าม ความเข้าใจ รู้คุณค่าและความเป็นมาของวัฒนธรรมย่อมจะทำให้สามารถพิจารณาความเหมาะสมที่จะดำรงรักษา หรือยอมรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวัฒนธรรมบางอย่างของตนโดยไม่กระทบต่อความมั่นคงทางสังคม

โดยสรุป วัฒนธรรมถ้าแปลอย่างง่ายก็คือวิถีชีวิต วัฒนธรรมไทยจึงเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเป็นไทย ถ้าเอาแบบอย่างวัฒนธรรมของสังคมอื่นมาใช้ก็จะทำให้ความเป็นไทยก็สูญสิ้นไป ดังนั้นเมื่อวัฒนธรรมไทยถูกละเลยจึงก่อให้เกิดปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในหลายๆ ด้าน และวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนั้นได้ นั่นก็คือการหันกลับมา " นิยมไทย " คือ สิ่งที่ชาวไทยหรือสังคมไทยชื่นชมยินดี นิยมชมชอบมองเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีมีคุณค่าควรแก่การยึดถือ ปฏิบัติ อนุรักษ์และสืบสานไว้เพื่อเป็นเอกลักษณ์หรือเป็นมรดกไทยสืบต่อไป

2.4 ปัญหาสมรรถนะการรองรับของเมือง (Urban Carrying Capacity)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ควบคู่กับจำนวนประชากรเมืองเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากการอพยพเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองเพื่อต้องการหารายได้เพิ่มขึ้นสร้างความกดดันต่อสมรรถนะการรองรับของเมือง เพราะมีการก่อสร้างที่พักอาศัยเพิ่มขึ้น มีการใช้รถยนต์มากขึ้น มีขยะเพิ่ม มีน้ำเสียเพิ่ม ความต้องการใช้ไฟฟ้า น้ำประปาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้หากขาดการวางแผนและการจัดการที่ดีจะก่อให้เกิด

¹³ บทวิทยุรายการ "รู้ รัก ภาษาไทย" ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2555 เวลา 7.00-7.30 น. เข้าถึงได้จาก : <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=5008>

ปัญหาความแออัด ปัญหาสภาพแวดล้อมเมืองเสื่อมโทรม ปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น ปัญหาน้ำเสีย อากาศที่มีมลพิษ และฝุ่นละอองที่เพิ่มขึ้น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาการก่อสร้างตึกแถว อาคาร บ้านเรือน ที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งปัญหาการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างกระจัดกระจาย ทำให้ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะและก่อให้เกิดการใช้พลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาแผงลอยและการยึดครองพื้นที่สาธารณะจนเป็นอุปสรรคต่อการเดินในเขตเมืองและก่อให้เกิดการอันตรายในการใช้รถใช้ถนน เป็นปัญหาต่อการใช้ชีวิตของคนเดินทางโดยทั่วไป รวมทั้งผู้สูงอายุและผู้พิการ

3

กรณีศึกษา : การสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

การนำเสนอกรณีศึกษาในรายงานนี้จะเน้นเฉพาะประเด็นสภาพแวดล้อมเมืองที่สำคัญสำหรับประเทศไทย และเฉพาะกรณีศึกษาของไทย เพื่อแสดงตัวอย่างความสำเร็จที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมไทย ภายใต้ สภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และข้อจำกัดต่างๆ อาทิ งบประมาณ ทรัพยากรมนุษย์ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับการปรับใช้ในพื้นที่อื่นของประเทศไทยต่อไป

โดยจะนำเสนอกรณีศึกษาสามกรณี ที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ (1) เทศบาลเมืองพนัสนิคมในการดูแลคนตลอดช่วงชีวิต (2) เทศบาลเมืองพิษณุโลกในการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกับชุมชน (3) เทศบาลเมืองน่าน ที่เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและรักษาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของคนในเมืองโดยใช้ทุนทางวัฒนธรรมควบคู่กับทุนทางสังคมด้านชุมชนเข้มแข็ง และนำเสนอหนึ่งประเด็นท้าทายสำหรับกรุงเทพมหานครในการจัดสภาพแวดล้อมเพื่อการใช้ทางเท้า

กรณีศึกษาโดยสรุป

กรณีศึกษา	แนวทางการจัดการ	ปัจจัยความสำเร็จ
เทศบาลเมืองพนัสนิคม : การดูแลคนตลอดช่วงชีวิต	- ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและชุมชน มีการจัดทำ SWOT Analysis ร่วมกัน - มีการประเมินผลและปรับปรุงการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ	- ความต่อเนื่องของนโยบาย - การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและภาคส่วนต่างๆ - วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร - การกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและให้เกียรติประชาชน - ความไว้วางใจ ความเชื่อใจที่ประชาชนมีต่อผู้บริหารท้องถิ่น
เทศบาลนครพิษณุโลก : การจัดการขยะแบบครบวงจรร่วมกับชุมชน	- การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน (Community Based Solid Waste Management : CBM) - ใช้เทคโนโลยีที่เรียบง่าย	
เทศบาลเมืองน่าน : การจัดการเมืองวัฒนธรรม	การเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและรักษาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของคนในเมืองโดยใช้ต้นทุนทางด้านวัฒนธรรมและต้นทุนด้านชุมชนเข้มแข็ง ในการสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์วัฒนธรรม	
กรุงเทพมหานคร : การจัดการทางเท้า	- กรุงเทพมหานครควรปรับนโยบายจากการให้ความสำคัญต่อแผงลอยมาสู่การให้ความสำคัญต่อผู้ใช้ทางเท้า และเริ่มดำเนินการทีละบริเวณ โดยมีเป้าหมายชัดเจนและต่อเนื่อง - เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ทำผิดกฎหมาย - ประชาชนและภาคประชาสังคมเท่านั้นที่จะผลักดันการเรียกร้องสิทธิการใช้ทางเท้า และ เรียกร้องผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	

3.1 เทศบาลเมืองพนัสนิคม : การดูแลคนตลอดช่วงชีวิต

3.1.1 ความสำคัญของกรณีศึกษา

การดูแลคนตลอดช่วงชีวิต เป็นกลุ่มโครงการที่เกิดจากความมุ่งมั่นของเทศบาลที่จะให้บริการที่ดีและครบวงจรต่อประชาชน เป็นความร่วมมือ ร่วมคิด ร่วมทำอย่างต่อเนื่องระหว่างเทศบาลกับผู้นำชุมชนและประชาชน จนเป็นที่มาของการจัดบริการเพื่อความอยู่ดีมีสุขและความพึงพอใจของประชาชน เป็นเมืองต้นแบบในการดูแลคนทุกช่วงวัยอย่างมีส่วนร่วม

3.1.2 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองพนัสนิคม

วิสัยทัศน์ : “พัฒนาเมืองพนัสนิคมเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้”

เทศบาลเมืองพนัสนิคม¹⁴ จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากตัวเมืองชลบุรีไปทางทิศตะวันออก 22 กม. มีพื้นที่ 2.76 ตร.กม. มีประชากร 11,204 คน (ข้อมูลปี 2555) มีความหนาแน่นของประชากร 4,059 คนต่อ ตร.กม. เป็นเมืองที่พักอาศัยของแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร เทศบาลเมืองพนัสนิคมได้รับรางวัลต่างๆ ดังนี้

- 1) รางวัลชนะเลิศการประกวดเทศบาลทั่วประเทศในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของเมือง ปี 2532 – 2535
- 2) ได้รับการคัดเลือกจากองค์การอนามัยโลก (WHO) และกระทรวงสาธารณสุข ให้เป็นเทศบาลนำร่องในโครงการ “เมืองน่าอยู่” ของประเทศไทย
- 3) ได้รับการคัดเลือกจากกรมการปกครองให้เป็นเทศบาลคู่มิตรกับเมืองเทเบอร์ ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. 2537 – 2544
- 4) ได้รับรางวัล LDI Award ของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ในปี พ.ศ. 2551 ในฐานะเมืองน่าอยู่อันดับหนึ่งของไทย

3.1.3 แนวทางการบริหารจัดการ

เทศบาลเมืองพนัสนิคมได้กำหนดกรอบและแนวทางในการทำให้ประชาชนอยู่ในเมืองอย่างมีความสุข มีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ ภายใต้องค์ประกอบของเมืองน่าอยู่ โดยให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและชุมชนเป็นหลัก มีการจัดทำ SWOT Analysis ร่วมกับผู้นำชุมชนทุกชุมชน เพื่อดูจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของชุมชน และร่วมกันวางแผนให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

3.1.4 ผลการดำเนินงานที่สำคัญ

เพื่อให้บริการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน เทศบาลเมืองพนัสนิคมได้บูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการจัดสวัสดิการสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย 5 กลุ่ม ดังนี้

¹⁴ <http://www.nmt.or.th/chonburi/phanatmuni/Lists/List49/AllItems.aspx>

1) กลุ่มสตรีและทารก

1.1) โครงการส่งเสริมอนามัยมารดาและทารก เพื่อให้มารดาขณะตั้งครรภ์ได้รับการดูแลตั้งแต่เมื่อรู้ว่าตั้งครรภ์ รวมถึงการดูแลมารดาและทารกแรกเกิดไม่ให้เกิดภาวะแทรกซ้อนขณะตั้งครรภ์ ขณะคลอด โดยออกเยี่ยมและให้คำแนะนำหญิงตั้งครรภ์จนกระทั่งหลังคลอด 6 เดือน โดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และจัดซื้ออาหารเสริมบำรุงครรภ์ให้แก่หญิงตั้งครรภ์ พร้อมทั้งจัดส่งอาสาสมัครสาธารณสุขเทศบาลออกเยี่ยมให้คำแนะนำหญิงหลังคลอด

1.2) โครงการดูแลสุขภาพสตรีให้ปลอดภัยจากมะเร็งปากมดลูกและมะเร็งเต้านม ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาสตรีเทศบาลเมืองพนัสนิคมร่วมกับศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคมะเร็งจังหวัดชลบุรี ตรวจคัดกรองโรคมะเร็งปากมดลูกให้สตรีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป และจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลและป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากโรคมะเร็งปากมดลูกและมะเร็งเต้านม

2) กลุ่มเด็กและเยาวชน

2.1) การจัดการศึกษาเทศบาลมีโรงเรียนถึง 4 โรงตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีนักเรียนจำนวน 1,990 คนโดยจัดการศึกษาฟรีให้นักเรียนทั้งในและนอกเขตเทศบาล จัดอาหาร อุปกรณ์การเรียนการสอน จัดสื่อการเรียนที่มีคุณภาพ เช่น นมสำหรับเด็ก คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต ในสถานศึกษาให้ครบทุกจุด พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ครูอาจารย์ให้มีความรู้และวิริยะฐานะในการสอนให้เด็กนักเรียนมีความรู้และเป็นเลิศทางวิชาการ

2.2) การพัฒนากลุ่มเยาวชน โดยดำเนินโครงการต่างๆ เช่น หนูน้อยมารยาทงาม ค่ายเยาวชนรักท้องถิ่น ค่ายธรรมะกับเยาวชนที่ศูนย์ปฏิบัติธรรมชิปปัญญ์ ที่เปิดโอกาสให้เยาวชนได้รับความรู้ และนำสิ่งที่ได้ไปปรับใช้กับตัวเอง รวมทั้งโครงการตรวจสุขภาพเด็กในโรงเรียนเทศบาล เช่น การตรวจคัดกรองไข้หวัด 2009 เป็นต้น

2.3) การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เยาวชน โดยให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนเทศบาลมีส่วนร่วมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น การจักสาน ศิลปะเอ็งกอ¹⁵ และการเล่นทายคำปริศนา หรือ “การทายโจ๊ก” เพื่อให้เด็กใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ให้รู้จักความเป็นมาของท้องถิ่น และบ่มเพาะความซาบซึ้งในศิลปะวัฒนธรรมท้องถิ่น

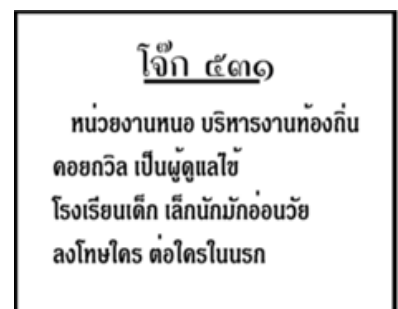
การจักสาน



ศิลปะเอ็งกอ



การทายโจ๊ก



¹⁵

เป็นศิลปะการแสดงอย่างหนึ่งของประเทศจีน ในเทศกาลไหว้พระจันทร์ โดยเล่นมวยจีนพร้อมทั้งวาดหน้าเพื่ออำพรางตัว มีประวัติสืบเนื่องจากการต่อสู้เพื่อความเป็นไท. เข้าถึงได้จาก : www.ldinet.org/2008/index.php?option=com_content&task...id

3) กลุ่มคนพิการ

โครงการก่อสร้างทางลาดและปรับปรุงห้องสุขาสำหรับผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในบริเวณสวนสาธารณะจำนวน 4 แห่ง คือ สวนสนามกีฬาเทศบาลเมืองพนัสนิคม สวนสาธารณะเทศบาลเมืองพนัสนิคม สวนสาธารณะชุมชนย่อยที่ 4 และสวนสาธารณะชุมชนย่อยที่ 9

4) กลุ่มวัยทำงาน ดำเนินโครงการต่างๆ ได้แก่

4.1) โครงการฝึกอบรมอาชีพพระยาสันแก่ประชาชน โดยจัดฝึกอบรมระยะสั้นแก่ประชาชนในการฝึกอาชีพ อาทิ การผลิตน้ำพริกแบบต่างๆ และการจัดทำบัญชีงบกำไร – ขาดทุน เป็นการสร้างอาชีพและลดปัญหาว่างงาน

4.2) โครงการฝึกอาชีพและส่งเสริมผู้ประกอบการเพื่อสร้างรายได้ โดยส่งเสริมผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ให้เข้าร่วมฝึกอบรมการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมวางแผนกับประชาชนในชุมชน อาทิ ผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

4.3) โครงการสานฝันด้วยการออมทรัพย์ โดยให้ความสำคัญในเรื่องการออม พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน จัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการจัดการสวัสดิการชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

4.4) โครงการเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประชาชนลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ เกิดการเรียนรู้ ร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในภาวะวิกฤต เพื่อให้อยู่อยู่ของประชาชนและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น เช่น การผลิตปุ๋ยชีวภาพและการเกษตรพอเพียง เป็นต้น

4.5) โครงการบ้านท้องถิ่นไทยเทิดไถ่องค์ราชัน 80 พรรษา โดยก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ ให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอย่างมั่นคง

ก่อน



หลัง



4.6) โครงการกีฬาชุมชนสัมพันธ์ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันปัญหายาเสพติดในชุมชน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเทศบาลกับชุมชน

5) กลุ่มผู้สูงอายุ ดำเนินโครงการต่างๆ ได้แก่

5.1) โครงการตรวจคัดกรองเบาหวานและความดันโลหิตสูงในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเทศบาลเมืองพนัสนิคมร่วมกับโรงพยาบาลพนัสนิคม ตรวจสอบสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุในเขตเทศบาล เพื่อคัดกรองหาความผิดปกติในระยะเริ่มแรก และจัดส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไปให้บริการตรวจคัดกรองโรคแก่ประชาชนในชุมชน จัดซื้ออุปกรณ์การตรวจเบาหวานและเครื่องวัดความดันโลหิตแจก รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้เรื่องโรคเรื้อรังให้ชุมชนย่อยในเขตเทศบาล

5.2) โครงการคืนความใสให้กับดวงตา เทศบาลเมืองพนัสนิคมร่วมกับโรงพยาบาลกรุงเทพ – พัทยา จังหวัดชลบุรี นำจักษุแพทย์มาทำการตรวจคัดกรองและรักษาโรคต้อกระจกให้กับประชาชนในเขตเทศบาล

5.3) โครงการผู้ให้การดูแลประชากรในวัยพึ่งพา โดยเทศบาลเมืองพนัสนิคมร่วมกับโรงพยาบาลพนัสนิคมให้ความรู้แก่คณะกรรมการชุมชนในการดูแลประชากรในวัยพึ่งพา รวมทั้งจัดส่งเจ้าหน้าที่ตรวจเยี่ยมบ้านคนป่วยหลังออกจากโรงพยาบาล

5.4) โครงการส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุ เพื่อให้กลุ่มผู้สูงอายุรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมต่างๆ ในด้านสันทนาการและการดูแลสุขภาพของตนเองให้มีความแข็งแรง เช่น ชมรมลมปราณ ชมรมไทเก๊กตอนเย็น ชมรมแอโรบิค และชมรมรำไม้พลอง เป็นต้น

นอกจากนี้ เทศบาลยังให้ความสำคัญต่อการใช้พื้นที่เมืองเพื่อประโยชน์ในการใช้ชีวิตของประชาชน อาทิ การจัดพื้นที่สาธารณะสำหรับออกกำลังกาย หรือจัดกิจกรรมสาธารณะเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต โดยได้จัดอุปกรณ์ออกกำลังกายให้ชุมชนย่อย 10 ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ และจัดสนามกีฬาเทศบาลเมืองพนัสนิคมและสวนสาธารณะ 3 แห่งเพื่อเป็นที่เล่นกีฬา ออกกำลังกาย และเป็นพื้นที่สาธารณะในการทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน ได้แก่ สวนสาธารณะเทศบาลเมืองพนัสนิคม สวนสาธารณะชุมชนย่อยที่ 4 และสวนสาธารณะชุมชนย่อยที่ 9

3.1.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1) การมีนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เทศบาลเมืองพนัสนิคมมีนโยบายที่ความชัดเจนและมีความต่อเนื่อง เพื่อขับเคลื่อนเมืองมุ่งไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ด้วยการวางแผนอย่างเป็นระบบทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาวซึ่งเกิดจากการผลักดันและการเอาใจใส่ของนายกเทศมนตรี ส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความสำเร็จและยั่งยืน

2) การทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกชั้นตอน เทศบาลเมืองพนัสนิคมทำงานร่วมกับชุมชน ผ่านทางคณะกรรมการชุมชน ให้ชุมชน คิดเอง วางแผนเอง และจัดทำโครงการต่างๆ เอง โดยเทศบาลสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่เพื่อสอบถามถึงความต้องการของประชาชนและร่วมแก้ไขปัญหาด้วยกันอย่างต่อเนื่อง

3) การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร นายกเทศมนตรีพนัสนิคมเป็นผู้นำที่มีความรู้ความสามารถและมุ่งมั่นในการทำงานที่คาดหวังผลสำเร็จ โดยใช้หลักการพึ่งพาตนเอง และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่เมืองน่าอยู่ที่ยั่งยืน

3.2 เทศบาลนครพิษณุโลก : การจัดการขยะแบบครบวงจรร่วมกับชุมชน

3.2.1 ความสำคัญของกรณีศึกษา

เทศบาลนครพิษณุโลกเป็นเมืองต้นแบบในการกำจัดขยะครบวงจรร่วมกับชุมชน โดยเหตุที่ปัญหาขยะชุมชนเป็นปัญหาระดับชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีขยะที่จัดการไม่ถูกต้องและตกค้างถึง 14.5 ล้านตันต่อปี¹⁶ สร้างปัญหาต่อสุขภาพของประชาชน สร้างความสกปรกในเมือง และเป็นภาระต่องบประมาณของประเทศ ความสำเร็จของเทศบาลนครพิษณุโลกจึงเป็นต้นแบบสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระดับประเทศ และเป็นตัวอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้นำไปประยุกต์ใช้ เพื่อจัดการขยะชุมชนให้ถูกหลักสุขาภิบาลและมีความยั่งยืน

3.2.2 ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครพิษณุโลก

วิสัยทัศน์: “เมืองที่มีภูมิทัศน์สวยงาม ประชาชนมีความสุข”

เทศบาลนครพิษณุโลกมีพื้นที่ 18.26 ตร.ม. มีประชากร 72,601 คน ความหนาแน่นประชากร 3,976 คน/ตร.กม. เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหาร การศึกษา และการบริการของภาคเหนือตอนล่าง เป็นเทศบาลที่จัดการปัญหาขยะได้ดีที่สุดแห่งหนึ่ง โดยได้รับรางวัล ดังนี้

- 1) รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนดีเด่นระดับประเทศ ประจำปี 2547
- 2) รางวัลชนะเลิศชุมชนปลอดขยะ (Zero Waste) ปี 2552 จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) รางวัลรองชนะเลิศ อันดับ 2 จากโครงการเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน ประจำปี 2552

3.2.3 แนวทางการบริหารจัดการ

เทศบาลนครพิษณุโลกให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะอย่างต่อเนื่องกว่า 15 ปีที่ผ่านมา โดยร่วมมือกับประชาชน ชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน (บ.วงศ์พาณิชย์) หน่วยงานภาครัฐของไทย (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) และหน่วยงานต่างประเทศ (GTZ) ในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชน และใช้หลักการพื้นฐาน คือ การคัดแยกขยะจากต้นทาง นำขยะไปทำปุ๋ย ใช้วิธีเชิงกล-ชีวภาพ (MBT)¹⁷ ตากแห้งขยะเพื่อลดปริมาตร แยกขยะพลาสติกมาใช้เป็นพลังงาน และฝังกลบส่วนที่เหลืออย่างถูกหลักสุขาภิบาล

คณิตศาสตร์ของขยะ

องค์ประกอบของขยะโดยประมาณ			วิธีการจัดการ	ปริมาณขยะ
ขยะขายได้	40%	➔	คัดแยกต้นทาง - ขาย	- 40%
ขยะชีวภาพ	40%	➔	หมักทำปุ๋ย/ผลิตก๊าซชีวภาพ	- 40%
ขยะอื่นๆ	20%	➔		
ถ้าไม่ทำอะไร เหลือขยะที่ต้องเก็บ	100%		เหลือขยะที่ต้องเก็บ รวบรวมและฝังกลบ	20%
รวบรวม และฝังกลบ				

ที่มา : น.พ.สุธี อ้นตระกูล “การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน”

¹⁶ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายฉบับเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิถุนายน 2557. เข้าถึงได้จาก : www.pcd.go.th/data/16-6-2014

¹⁷ วิธีเชิงกล-ชีวภาพ (Mechanical - Biological Waste Treatment : MBT) โดยนำขยะมาตาก 9 เดือน แล้วจึงเอาลงบ่อฝังกลบ ซึ่งจะลดปัญหาน้ำขยะและแก๊ส ลดปริมาตรขยะเหลือครึ่งหนึ่ง เป็นการลดพื้นที่ฝังกลบและยืดอายุบ่อฝังกลบขยะ

3.2.4 ผลการดำเนินงาน

เทศบาลพิษณุโลกประสบความสำเร็จในการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนและชุมชนร่วมคัดแยกขยะจากที่บ้าน จนได้รับการขนานนามว่าเป็นเมืองหลวงแห่งการคัดแยกขยะ เป็นต้นแบบให้กับเมืองอื่นๆ ในการนำไปประยุกต์ใช้ และเนื่องจากเป็นขยะที่คัดแยกแล้ว นำวัสดุชีวภาพไปทำปุ๋ยแล้ว และผ่านการตากแห้งตามวิธีเชิงกลชีวภาพ ขยะที่เหลือจึงง่ายต่อการดึงพลาสติกออกมา และเป็นเหตุให้บริษัท เอส ซี ไอ อีโค เซอร์วิส จำกัด เลือกตั้งสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลนครพิษณุโลกเป็นโรงงานต้นแบบคัดแยกพลาสติกจากขยะมาแปรรูปเป็นเชื้อเพลิง การจัดการขยะของเทศบาลนครพิษณุโลกที่สำคัญ มีดังนี้

1) **การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน¹⁸** (Community Based Solid Waste Management: CBM) โดยให้ชุมชนแต่ละครัวเรือนได้เข้ามีส่วนร่วม ปรับปรุงการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เกิดผลบวกต่อพฤติกรรมของประชาชน เป้าหมาย คือ ลดปริมาณขยะ และเพื่อให้ประชาชนแยกขยะชีวภาพและทำการบำบัดให้มากที่สุดตั้งแต่ระดับครัวเรือน นโยบายนี้ได้ถูกกำหนดเพื่อลดต้นทุนในการเก็บรวบรวมขยะ และเพื่อลดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากองค์ประกอบของขยะบางประเภท ณ บ่อฝังกลบ โดยให้ชุมชนร่วมรับผิดชอบให้มากที่สุดในทุกขั้นตอน ชาวชุมชนมีส่วนร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการผ่านคณะกรรมการของชุมชน โดยมีรูปแบบการจัดการประกอบด้วย

1.1) **คัดแยกวัสดุรีไซเคิล** โดย จัดตลาดนัดรีไซเคิล รวมกลุ่มร่วมหุ้นเป็นธนาคารรีไซเคิล เพื่อรับซื้อวัสดุรีไซเคิลจากประชาชนในชุมชนและนักร้านรับซื้อขยะให้เข้ามาซื้อในพื้นที่ส่วนกำไรที่ได้จะนำมาใช้เป็นสวัสดิการชุมชน

1.2) **คัดแยกขยะชีวภาพ**มาทำอาหารสัตว์ ปุ๋ยหมัก และทำปุ๋ยน้ำชีวภาพ

1.3) **จัดการถึงขยะในบ้านตนเอง** โดยให้ประชาชนแยกถึงขยะในบ้านเป็น 2 ถัง คือ ถังขยะเศษอาหาร เพื่อนำไปหมักปุ๋ย และถังขยะทั่วไป สำหรับขยะอันตรายก็แยกออกต่างหาก

1.4) **ถนนปลอดถึงขยะ** เมื่อชาวบ้านส่วนใหญ่มีถึงขยะในบ้านแล้ว เทศบาลก็จัดรถไปเก็บขยะตามเวลานัดหมายของการเก็บขยะแต่ละประเภท โดยเทศบาลจะเก็บถึงริมถนนออก แล้วปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สวยงาม

1.5) **การลดความถี่ในการจัดเก็บขยะ** หลังจากประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่คัดแยกขยะไปขาย จึงทำให้ปริมาณขยะลดลง และเทศบาลสามารถลดความถี่ในการเข้าจัดเก็บมูลฝอยได้

2) **การฝังกลบขยะมูลฝอย** เทศบาลนครพิษณุโลกได้สร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยตั้งอยู่ที่ อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก มีขนาด 230 ไร่ ห่างจากตัวเมือง 38 กม. ใช้วิธีการฝังกลบแบบถูกหลักสุขาภิบาล โดยขยะจะถูกนำมาเทกอง คัดเลือกวัตถุที่ใช้ได้และวัตถุอันตรายออก ใช้รถตักป้อนขยะใส่ในรถไม่คลุกเคล้าขยะให้เข้ากัน แล้วนำไปตากบน pallet นาน 9 เดือน (เป็นวิธีเชิงกล-ชีวภาพ Mechanical - Biological Waste Treatment: MBT) ซึ่งจะทำให้ขยะยุบตัว ลดปริมาตรขยะ แล้วจึงฝังกลบ

สถานที่กำจัดขยะแห่งนี้ ผู้เชี่ยวชาญเคยประมาณการว่าจะมีอายุใช้งาน 10 ปี แต่ความสำเร็จของการคัดแยกขยะ การทำปุ๋ยชีวภาพ รวมทั้งวิธีเชิงกล-ชีวภาพที่ทำให้ปริมาตรของขยะลดลง จึงช่วยยืดอายุสถานที่ฝังกลบได้มาก ดังนั้น ถึงแม้จะใช้งานมาแล้วถึง 15 ปี แต่ก็ใช้พื้นที่ไปเพียง 65 ไร่ หรือหนึ่งในสี่เท่านั้น

¹⁸ www.infofile.pcd.go.th/waste/3SolidWasteManagement.pptx?CFID.

การคัดแยกขยะขาย



การทำปุ๋ยชีวภาพ



วิธีเชิงกล-ชีวภาพ



3) การแปลงขยะเป็นเชื้อเพลิง (Refuse Diverted Fuel : RDF) เทศบาลนครพิษณุโลกได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับบริษัท เอส ซี ไอ อีโค เซอร์วิส จำกัด (เครือซิเมนต์ไทย) ในโครงการนำพลาสติกจากขยะที่ผ่านการบำบัดโดยวิธีเชิงกลชีวภาพมาแปรรูปเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งหากขยะพลาสติกให้ค่าความร้อนสูง ตั้งแต่ 5,000 kcal/kg. บริษัทจะจ่ายให้เทศบาล 100 บาท/ตัน เป็นต้น แม้ปัจจุบันขยะพลาสติกมีค่าความร้อนสูงสุดที่ 4,778 kcal/kg ซึ่งยังไม่ได้เงิน แต่เทศบาลก็พอใจที่มีการนำขยะพลาสติกออกไป

4) การพัฒนาหลักสูตร CBM เทศบาลนครพิษณุโลกจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่สังคมตามเงื่อนไขการรับความช่วยเหลือจาก GTZ โดยการอบรมเรื่องการจัดการขยะแบบครบวงจรให้กับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการและหน่วยงานที่สนใจ ทั้งระดับผู้นำ ผู้ปฏิบัติและประชาชน เพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ

3.2.5 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

1) การทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกขั้นตอน โดยยึดความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก ให้ชุมชน คิดเอง วางแผนเอง และจัดทำโครงการต่างๆ เอง โดยเทศบาลจะเป็นผู้สนับสนุน ซึ่งผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานจะดำเนินการลงพื้นที่เพื่อสอบถามถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

2) การสร้างเครือข่ายและความเข้มแข็งของภาคส่วนต่างๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนา ทั้งหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ NGO ภาคเอกชน และประชาชน โดยสร้างความรู้ความเข้าใจของชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ให้ความสำคัญกับผลความสำเร็จของโครงการโดยการผลักดันอย่างต่อเนื่อง มีขบวนการปลูกจิตสำนึกในการจัดการขยะของคนในชุมชนในทุกช่วงวัย

3) การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมชุมชนดำเนินงานได้เองและมีราคาไม่แพง การคัดแยกขยะที่ใช้ได้และขยะอันตรายออก และการใช้วิธีเชิงกล-ชีวภาพ เพื่อลดปริมาณขยะก่อนฝังกลบเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพราะมีราคาไม่แพง ชุมชนสามารถบริหารจัดการได้เองและไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม มีมูลค่าการลงทุนและค่าดำเนินงานต่ำ แต่มีประสิทธิภาพสูงเพราะสามารถกำจัดขยะได้เกือบทุกชนิด รวมทั้งทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

4) การสร้างมาตรการจูงใจ การกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนร่วมจัดการขยะ โดยสนับสนุนธนาคารขยะ การรณรงค์ให้ประชาชน/โรงเรียนคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง ให้อลดขยะและนำกลับมาใช้ใหม่หรือนำขยะมาขายกับศูนย์รับซื้อของชุมชน แล้วนำผลกำไรให้กลุ่มอาชีพของชุมชนยืมไปลงทุนโดยไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อสร้างรายได้ให้คนในชุมชนเพิ่มขึ้น เป็นมาตรการที่สำคัญต่อการดำเนินงานอย่างยิ่ง

5) **นโยบายมีความชัดเจนและต่อเนื่อง** เทศบาลนครพิษณุโลกวางแผนดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอน และมีนโยบายบริหารงบประมาณอย่างพอเพียงให้สอดคล้องกับความจำเป็น

6) **ด้านความเป็นผู้นำ** ผู้บริหารผู้นำชุมชนเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์การพัฒนา มีความรู้และความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อผลสำเร็จ คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยใช้หลักการพึ่งพาตนเอง และยึดหลักการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ

3.3 เทศบาลเมืองน่าน : การจัดการเมืองวัฒนธรรม

3.3.1 ความสำคัญของกรณีศึกษา

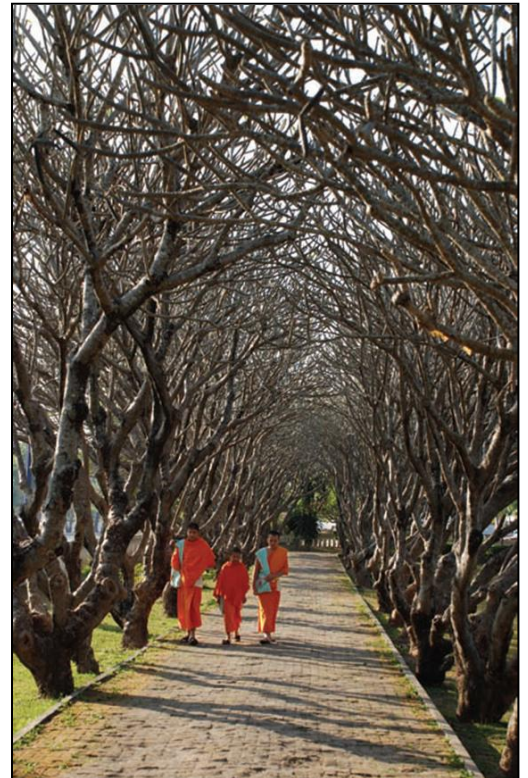
เทศบาลเมืองน่านและประชาชนได้ใช้ต้นทุนทางด้านวัฒนธรรมและต้นทุนทางด้านชุมชนที่เข้มแข็งมาร่วมสร้างเอกลักษณ์ของเมืองวัฒนธรรมอย่างประสบผลสำเร็จและยั่งยืนในลักษณะ “*น่านเมืองเก่าที่มีชีวิต*”

3.3.2 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองน่าน

วิสัยทัศน์การพัฒนา : “ในเวียง เมืองแห่งคนอายุยืน คีนถิ่น เอกลักษณ์เมืองเก่า เรามุ่งเป็นชุมชนแห่งปัญญา ปรารถนา สู่สังคมคุณภาพ”

เมืองน่านมีอัตลักษณ์เฉพาะจากการรวมตัวของชุมชนจนพัฒนาเป็นนครรัฐที่สืบเนื่องกันมายาวนานกว่า 700 ปี มีขนบธรรมเนียมประเพณี สถาปัตยกรรม และภูมิภาครวมที่สืบทอดมาจากอดีตและรับใช้เมืองน่านมาจนปัจจุบัน เทศบาลเมืองน่านมีพื้นที่รวม 7.6 ตร.กม. ครอบคลุม 2 ตำบล คือ ตำบลในเวียง ทั้งตำบลและบางส่วนของตำบลผาสิงห์ มีประชากร 20,876 คน (ปี 2555) ความหนาแน่นประชากร 2,796 คนต่อ ตร.กม. จำนวนบ้าน 10,163 หลังคาเรือน โดยมีสถานศึกษาในเขตเทศบาลเมืองน่าน 12 แห่ง มีสถานพยาบาลของรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลน่าน เทศบาลเมืองน่านได้รับรางวัลต่างๆ ดังนี้¹⁹

- 1) ได้รับโล่เกียรตินิยมพิเศษประเภทรางวัลดีเด่นด้านศิลปวัฒนธรรมพร้อมประกาศเกียรติคุณเป็นเมืองดีเด่นที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชนทั่วประเทศ จากมหาวิทยาลัยรังสิต
- 2) ได้รับรางวัลชนะเลิศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2555
- 3) องค์การอนามัยโลก (WHO CC) ได้รับรองเขตเทศบาลเมืองน่าน 31 ชุมชน พร้อมมอบแผ่นเหล็กจารึกและธงสัญลักษณ์ชุมชนปลอดภัยลำดับที่ 316 ของโลก เป็นลำดับที่ 3 ของประเทศไทย



¹⁹ <http://nancity.go.th/th/index.php>

3.3.3 แนวทางการบริหารจัดการ

เทศบาลเมืองน่าน²⁰ร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม ใช้ต้นทุนทางด้านวัฒนธรรม และต้นทุนทางด้านชุมชนเข้มแข็งในการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและรักษาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของคนในเมือง โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการพัฒนาใน 5 มิติ คือ เมืองสะอาด เมืองปลอดภัย เมืองที่มีศิลปวัฒนธรรมที่ดึงดูดใจ เมืองที่มีสิ่งแวดล้อมดี และเมืองธรรมาภิบาล

3.3.4 ผลการดำเนินงาน

จังหวัดน่านสามารถรักษาความเป็น “ตัวตน” ของน่านไว้ได้มากกว่าเมืองอื่น และทำให้น่านประสบปัญหาน้อยกว่าเมืองอื่นๆในประเทศไทย ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและกายภาพ จนทำให้น่านเป็นเมืองน่าอยู่ และเป็นเมืองยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันประชามชนน่านได้รวมตัวกันผลักดันให้น่านขึ้นทะเบียนเป็นเมืองมรดกโลก และพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม²¹ รวมทั้งดูแลรักษาสืบสานการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยมีการดำเนินโครงการที่สำคัญ ดังนี้

1) โครงการฟื้นฟูเมืองการอยู่อาศัยในภูมิภาคชุมชนเมืองจังหวัดน่าน โดยเทศบาลเมืองน่านร่วมกับการเคหะแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา และประชาชนเมืองน่านร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในเขตเมือง เพื่อช่วยเสริมสร้างการพัฒนาเมือง และการอยู่อาศัยแบบบูรณาการ สร้างความตระหนักรู้ถึงคุณค่าของชุมชนที่ควรค่าแก่การฟื้นฟู และเสริมสร้างเอกลักษณ์ของพื้นที่ชุมชนและสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น ซึ่งนำไปสู่กระบวนการจัดการรูปแบบใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพการอยู่อาศัยที่ดีในย่านชุมชนเมืองที่น่าอยู่ โดยเลือก “ชุมชนหัวเวียงใต้” เป็นพื้นที่นำร่อง ซึ่งมี 2 แผน คือ

1.1) แผนปรับปรุงและอนุรักษ์สถาปัตยกรรมย่านชุมชนหัวเวียงใต้ ได้แก่ โครงการปรับปรุงรูปแบบ (ทาสี) เรือนร้านค้า และอาคารพาณิชย์

1.2) แผนปรับปรุงสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์ย่านชุมชนหัวเวียงใต้ ได้แก่ โครงการออกแบบติดตั้งป้ายประวัติและแผนที่ชุมชนหัวเวียงใต้ โครงการปูพื้นผิวถนนซอยข้างวัดหัวเวียงใต้ โครงการปรับปรุงรั้วและงานทาสีรั้ว (ซอย 5) โครงการปรับปรุงทางเดินเท้าหน้าวัดหัวเวียงใต้และซอย 5 โครงการปลูกไม้พุ่มประดับ และปลูกดอกเสี้ยวข้างบริเวณทางเดิน และโครงการออกแบบติดตั้งผ้าใบกันสาดร้านค้า

2) โครงการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมในชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวบนฐานวัฒนธรรมในเขตเมืองน่าน และให้คนในชุมชนตระหนักถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมของเมืองน่าน เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว สำหรับการท่องเที่ยวอย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน โดยใช้ข้อสันนิษฐานว่า “ล่องน่าน” เป็นการสำรวจชุมชน 28 ชุมชนในเขตเทศบาลเมือง และทรัพยากรด้านวัฒนธรรมที่หลากหลาย จำแนกได้ 5 ประเภท คือ 1) ของใช้ ของจัดแสดง ของบูชา เช่น พระพุทธรูป เครื่องดนตรีพื้นถิ่น ของใช้ท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน 2) การละเล่น งานประเพณี เทศกาล 3) ภูมิปัญญา/ปราชญ์ชุมชน 4) หัตถกรรม และ 5) อาหาร

²⁰ http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=194

²¹ www.journal.rmutp.ac.th/wp.../Special-LiberalArt-Humanity-Tourist-09.pdf

3) โครงการการจัดการทรัพยากรทางสถาปัตยกรรมในชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวบนฐานวัฒนธรรมในเขตเมืองน่าน²² โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) สร้างกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรทางศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมในชุมชน โดยสมาชิกของชุมชน 2) พื้นฟู รวบรวมประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่นจากฐานข้อมูลในโครงการระยะแรก 3) ส่งเสริมการท่องเที่ยวบนฐานวัฒนธรรมของชุมชน 4) ส่งเสริมให้ชุมชนใช้ทรัพยากรทางศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) โครงการ "คลังสมองเทศบาลเมืองน่าน" เป็นโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยระดมความคิดเห็นจากปราชญ์หลากหลายสาขา ภายใต้แนวคิด “เมืองน่านบ้านเฮา หมู่เฮาจะเอาจะใดดี” โดยการค้นหาผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญใน 10 ด้าน ได้แก่ 1) การท่องเที่ยว 2) การรักษาความสงบและความปลอดภัย 3) ด้านเศรษฐกิจและรายได้ 4) ด้านสิ่งแวดล้อม 5) ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม 6) การศึกษา 7) ศาสนา 8) ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี 9) กีฬาและนันทนาการ 10) ภูมิสถาปัตย์และผังเมือง ซึ่งมีการมอบรางวัลให้แก่ปราชญ์ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับท้องถิ่นด้วย

5) โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่าน “รักษาศิลปวัฒนธรรมเมืองน่านไว้ให้ยั่งยืน” มีการดำเนินงานดังนี้ 1) จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่าน พ.ศ. 2555 – 2556²³ 2) อนุรักษ์โบราณสถาน แหล่งเรียนรู้ประวัติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรม จาริต ประเพณี วิถีชีวิตชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น และนำมาใช้ประโยชน์ด้านท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม เช่น การจัดการประกวดภาพถ่ายการแข่งขันเรือประเพณีและการประกวดเรือแข่งจำลอง ในงานเทศกาลแข่งเรือจังหวัดน่าน เป็นต้น 3) พัฒนากิจกรรม การบริการ และบุคลากรการท่องเที่ยว ให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับบริบทของชุมชน และ 4) จัดทำสื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว ได้ตระหนักและสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์แหล่งเรียนรู้ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม

6) โครงการศึกษาทรัพยากรด้านสถาปัตยกรรม และวัฒนธรรมในเขตเทศบาลเมืองน่านเพื่อพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวโดยชุมชน และดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวเมืองน่านตลอดทั้งปี เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวกระจุกตัวอยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่ง จนทำให้เกิดปัญหาเรื่องขีดความสามารถในการรองรับและปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

7) โครงการป้องกันอุทกภัยและภัยแล้งโดยการจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย (1) การอนุรักษ์และกักเก็บน้ำเพื่อรับมือกับภัยแล้ง (2) ปรับปรุงการป้องกันอุทกภัย เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับป้องกันอุทกภัยและคันกันน้ำ การกำหนดพื้นที่แก้มลิง เป็นต้น (3) การจัดการน้ำเสียและใช้ประโยชน์ที่ดีเพื่ออนุรักษ์และป้องกันแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำบาดาลให้ปราศจากการปนเปื้อนของสารเคมี

3.3.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1) การนำความเข้มแข็งของชุมชนมาเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์และการพัฒนา ความเข้มแข็งของชุมชนมี 5 มิติ ได้แก่ (1) มิติความภูมิใจการเป็นคนน่าน ที่ครอบคลุมทั้งการใช้ภาษาพูด ภาษาเขียน (2) มิติการแต่งกาย เช่น การนุ่งซิ่นมาทำงาน การใช้ผ้าลายน้ำไหล (3) มิติการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น การบริโภคอาหารเฉพาะถิ่น ที่เชื่อมโยงไปถึงมิติความมั่นคงด้านอาหาร ลดการพึ่งพิงจากภายนอก ลดรายจ่าย สร้างรายได้ (4) มิติด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีการอนุรักษ์ จัดเก็บ และถ่ายทอด ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และ (5) มิติด้านสถาปัตยกรรม การอนุรักษ์และการสืบทอดที่แสดงออกโดยผ่านทางอาคาร บ้านเรือน และสิ่งก่อสร้างทางศาสนา

²² <http://longnanproject.wordpress.com/about/>

²³ http://eoffice.dasta.or.th/eofficefront/220031/_.../URLA-23232-1.docx

2) **การทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกขั้นตอน** เทศบาลเมืองน่านมีชุมชน 28 ชุมชนซึ่งแต่ละชุมชนจะมีผู้นำชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากเทศบาลเมืองน่านทำหน้าที่ประสานงานรับผิดชอบต่างๆ โดยไม่มีเงินเดือน และมีการรวมกลุ่มประชาชนในพื้นที่ อาทิ ชุมชนบ้านศรีมหาโพธิ์ รวมทั้งปราชญ์ชาวบ้านที่มีความรู้ ความสามารถและมีบทบาทในการอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีพิพิธภัณฑสถานชุมชนจำนวน 3 แห่ง คือ พิพิธภัณฑสถานบ้านวัดภูมินทร์ พิพิธภัณฑสถานพระพุทธรูปไม้วัดน้ำล้อม และพิพิธภัณฑสถานชุมชนบ้านพระเกิด ซึ่งรวบรวมทรัพย์สินในชุมชนจัดตั้งเป็นพิพิธภัณฑสถานและผลัดเปลี่ยนผู้สูงอายุในชุมชนมาดูแล เป็นต้น

3) **การใช้ทุนของชุมชนทั้งทุนด้านวัฒนธรรม ทุนทางการเงินและความรู้ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ** ให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเอง โดยพึ่งพาภายนอกให้น้อยที่สุด ใช้ต้นทุนทางด้านวัฒนธรรม และต้นทุนทางด้านชุมชนที่เข้มแข็งที่มีในพื้นที่เป็นปัจจัยหลักในการบริหารจัดการการพัฒนาท้องถิ่น เน้นการออม โดยจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จดทะเบียน ณ ปัจจุบันคาดว่าเครือข่ายออมทรัพย์ในจังหวัดน่านมีเงินกองทุนกว่า 100 ล้านบาท²⁴ ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

4) **การสร้างเครือข่ายและบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ** ทั้งภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน อาทิ กลุ่มฮักเมืองน่าน โดยสร้างความรู้ความเข้าใจของชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ โดยจะมีองค์กรที่มีบทบาทในการอนุรักษ์ทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ และระดับชุมชน เช่น คณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ภายใต้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า องค์กรบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์กรมหาชน) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา น่าน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันผลักดันโครงการต่างๆ อย่างเต็มที่

5) **มีความชัดเจนและความต่อเนื่องทางด้านนโยบาย** ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเก่าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว กำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เหมาะสมของจังหวัดน่าน คือ การพัฒนาที่ไม่เน้นปริมาณนักท่องเที่ยว มีการจัดวางแผนงานที่ดีและเน้นเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่ให้มีความพร้อมอยู่เสมอ

6) **การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร** นายกเทศมนตรีเมืองน่านเป็นผู้นำที่มีความรู้ความสามารถและมุ่งมั่นในการทำงานที่คาดหวังผลสำเร็จโดยใช้หลักการพึ่งพาตนเองและการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมบริหารจัดการเพื่อรักษาวัฒนธรรมและประเพณีของประชาคมชาวน่านให้มีความยั่งยืน

3.4 กรุงเทพมหานคร : การจัดการทางเท้า

3.4.1 ความสำคัญของกรณีศึกษา

คุณสมบัติหนึ่งของการเป็นเมืองน่าอยู่ คือ มีภูมิทัศน์เมืองที่ดี โดยมีทางเท้าหรือ “Walkability” เป็นส่วนสำคัญของสภาพแวดล้อมดังกล่าว การจัดระเบียบทางเท้าที่ดีนอกจากจะสร้างภูมิทัศน์เมืองที่ดีแล้วยังจะลดปัญหาการจราจรติดขัดและมีส่วนสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการด้วยการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการสัญจรให้คนทุกช่วงวัย

²⁴ “ฮักเมืองน่าน” พลังจากศรัทธาและปัญญาท้องถิ่น.เข้าถึงได้จาก:
http://www.lek-prapai.org/porpeang_view.php?week=38.

ตราใบที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดระเบียบทางเท้าได้ ตรานั้นกรุงเทพมหานครจะไม่มีโอกาสก้าวไปเทียบเคียงเมืองหลวงและเมืองมหานครของประเทศใดๆ กรุงเทพมหานครคงเป็นเมืองหลวงเพียงแห่งเดียวของโลกที่สามารถซื้อเนื้อหมูและผักสดบนทางเท้าหน้าหอเกียรติภูมินายกรัฐมนตรี หรือมีตลาดสดชมกบนลานสาธารณะใกล้พระบรมมหาราชวัง ซึ่งมีความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ของเมือง เทียบได้กับพระราชวังเวสต์มินสเตอร์มหาวิหารเซ็นต์บาซิลที่จัตุรัสแดง พลัปลาเทียนอันเหมิน หรือโอเปร่าเฮาส์ของซิดนีย์ ฯลฯ

จากสถิติของกองบังคับการตำรวจจราจรปี 2554 พบว่าในเขตกรุงเทพมหานครเกิดอุบัติเหตุบนทางเดินเท้า 1,227 รายเกิดอุบัติเหตุกับจักรยาน 189 รายอุบัติเหตุส่วนใหญ่ของ "คนเดินเท้า" ก็คือโดนรถเฉี่ยว ตกหลุมทางเท้าและเดินชนเสา

องค์การอนามัยโลกก็ให้ความสำคัญของความปลอดภัยของคนเดินเท้าและทางเท้า²⁵ โดยรายงานไว้ในแต่ละปีมีคนตายด้วยอุบัติเหตุทางถนน 1.24 ล้านราย ในจำนวนนี้กว่า 2.7 แสนรายเป็นคนเดินเท้า หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน

3.4.2 ข้อมูลพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร

วิสัยทัศน์ของกรุงเทพมหานคร : “มหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน” โดยมีแนวทางการพัฒนา 3 มิติการพัฒนา ได้แก่ **มหานคร (Gateway)** ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาในระดับมหานคร **ยั่งยืน (Green)** ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาในระดับเมือง และมีความ**น่าอยู่ (Good Life)** ที่เป็นแนวทางการพัฒนาในระดับชุมชน โดยมีเป้าหมายที่จะบูรณาการแนวทางการพัฒนาทั้งสามระดับพื้นที่อย่างมีสมดุล

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของไทย เป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศ ตั้งอยู่บนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ทั้งหมด 1,568.737 ตารางกิโลเมตร มีประชากรมากกว่า 8.25 ล้านคน (สำมะโนประชากร พ.ศ. 2553) กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่เป็นจุดหมายการเดินทางของนักท่องเที่ยวทั่วโลก และได้รับการจัดลำดับในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) การจัดลำดับโดย Master Card Global Destination Cities Index 2014 กรุงเทพมหานคร คว้าอันดับ 1 ของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากลอนดอน
- 2) นิตยสาร Travel and Leisure ระบุว่าผลจากการจัดลำดับกรุงเทพมหานคร ได้รับเลือกให้เป็นเมืองน่าเที่ยวอันดับหนึ่งของโลกใน พ.ศ. 2551, 2553, 2554 และ 2555
- 3) นิตยสาร Askmen ระบุว่าผลสำรวจกรุงเทพได้รับความนิยมเป็นอันดับที่ 17 ของเมืองที่น่าไปมากที่สุดในโลกจากทั้งหมด 29 อันดับ
- 4) เว็บไซต์ Trip Advisor ได้เปิดเผยผลสำรวจว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ประหยัดค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวเป็นอันดับที่ 3 จาก 48 เมืองทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2556 กรุงเทพมหานครเป็นเมืองท่องเที่ยวอันดับ 1 ของเอเชียและอันดับที่ 13 ของโลก

²⁵ Make Walking Safe: a brief overview of pedestrian safety around the world. เข้าถึงได้จาก:
http://who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/make_walking_safe.pdf?ua=1

3.4.3 ปัญหาการใช้ทางเท้า

1) ปัญหาและอุปสรรคบนทางเท้าในกรุงเทพมหานคร แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ปัญหาการจัดวางสิ่งอำนวยความสะดวกบนทางเท้าไม่เป็นระเบียบ เช่น เส้าไฟฟ้า กระถางต้นไม้ ตู้โทรศัพท์ ป้ายโฆษณาต่างๆ เป็นต้น ทำให้มีพื้นที่ในการสัญจรน้อยลง 2) ปัญหาการใช้งานบนทางเท้า ได้แก่ แผงลอยที่ขายของบนทางเท้า การนำจักรยานยนต์มาจอดหรือขับขึ้นบนทางเท้า 3) ปัญหาคุณภาพทางเท้าที่เสียหายเร็ว ต้องซ่อมบ่อย หรือการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคทำให้ต้องซ่อมทางเท้า แต่ซ่อมแล้วคุณภาพไม่ดีเหมือนเดิม

2) การออกแบบทางเท้าให้มีความสำคัญต่อผู้ใช้รถยนต์เป็นหลัก²⁶ ทำให้ไม่สามารถทำทางเท้าต่อเนื่องได้ต้องคันด้วยทางลาดสำหรับทางแยกบนถนนสาธารณะ ถนนซอย และทางเลี้ยวเข้าบ้าน การที่ทางเท้าขาดความต่อเนื่องเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการใช้ประโยชน์ของผู้สูงอายุและผู้พิการ

3) พื้นที่ทางเท้าและถนนในกรุงเทพมหานครถูกกำหนดโดยกฎหมาย²⁷ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความสะดวกในการสัญจรทั้งโดยรถยนต์และการเดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันทั้งผู้สัญจร ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ประกอบการพาณิชยกรรมบนทางเท้า แต่ในทางปฏิบัติมีการพ่นผืนสำหรับแผงลอยบนทางเท้าของถนนสายหลักใจกลางเมืองเกือบทั้งหมด ทำให้ไม่มีการใช้บังคับตามกฎหมาย และแม้จะมีความพยายามที่ดีในการแก้ปัญหา²⁸ แต่ก็ยังไม่มีเชื่อมโยงไปสู่นโยบายหลักที่จะมีผลต่อเมืองในภาพรวม



ที่มา : ผลงานที่ได้รางวัลการประกวดภาพถ่ายทางเท้า...เล่าเรื่อง โดย คุณศุภกมลป์ วงศ์คำปัน
<https://th-th.facebook.com/PAchScrapBlog> และ <https://th-th.facebook.com/BangkokSabaiWalk>

²⁶ ธงชัย พรรณสวัสดิ์. 2556. “ผู้ว่าฯ กทม. ครบ ทำทางเท้าทางจักรยานแบบนี้สิครับ.” เข้าถึงได้จาก: <http://www.thaicyclingclub.org/content/general/news/detail/1657>.

²⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ เรื่อง การจัดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522

²⁸ กรุงเทพฯ จัด “โครงการประกวดออกแบบทางเท้าในฝันของคนกรุงเทพฯ” “โครงการทางเท้าสีขาว” และการจัดระเบียบแผงลอยคลองหลอด และหน้าวัดหัวลำโพง

4) การกำหนดให้คนเดินเท้าต้องใช้สะพานลอยคนข้ามและการไม่มีจังหวะไฟจราจรสำหรับคนเดินเท้า แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุบัติเหตุ แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการเดินทางของผู้สูงอายุและผู้พิการ

3.4.4 แนวทางการแก้ปัญหา

1) การสร้างความตระหนักให้ผู้กำหนดแผนพัฒนากรุงเทพเห็นความสำคัญของการพัฒนาทางเท้า กรุงเทพมหานครควรจัดทำแผนหลักหรือแผนแม่บทสำหรับทางเท้า ซึ่งจะเริ่มด้วยนโยบายส่งเสริมการเดินอย่างมีคุณภาพในพื้นที่เมือง การออกแบบมาตรฐานทางเท้าและการจัดวางตำแหน่งขององค์ประกอบต่างๆบนทางเท้าให้อยู่ในแนวเดียวกัน อาทิ ตู้โทรศัพท์ เสาไฟฟ้า ป้ายรถเมล์ฯ รวมทั้งการกำหนดโครงข่ายทางเท้าที่เชื่อมโยงภายในชุมชนและระหว่างชุมชนด้วยกัน ตลอดจนการเชื่อมโยงกับพื้นที่หลักของเมือง

2) การจัดระเบียบแผงลอย ซึ่งจะสัมพันธ์กับแผนแม่บทสำหรับทางเท้า โดยจัดแผนปฏิบัติการจัดระเบียบแผงลอยตามความวิกฤตของพื้นที่ เป้าหมายคือ การคืนพื้นที่สาธารณะให้แก่ประชาชนคนเดินเท้า โดยใช้หลักรัฐศาสตร์และหลักนิติศาสตร์ รวมทั้งการจัดพื้นที่นอกทางเท้าให้ผู้ค้าโดยเฉพาะ ซึ่งอาจใช้ตัวอย่างของสิงคโปร์ในอดีต

3) ปรับปรุงวิธีการก่อสร้างทางเท้าให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน งานศึกษาของ ชลาธิป ดาวเที่ยง และคณะ (2556)²⁹ ระบุว่าแบบก่อสร้างทางเท้าในกรุงเทพมหานครมีความแข็งแรงเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ แต่เพื่อแก้ปัญหาทางเท้าชำรุดเสียหายเร็ว เสนอว่าในช่วงการก่อสร้างและซ่อมแซม ควรดำเนินการดังนี้ 1) ควบคุมขั้นตอนในการบดอัดในชั้นดินเดิม และทรายในชั้นรองพื้นทาง โดยบดอัดแน่นไม่น้อยกว่า 95% STANDARD AASHTO T99 โดยทำการทดสอบเป็นชั้นๆ และควรมีความหนาหลังบดทับชั้นละไม่เกิน 150 มม. 2) บริเวณรอยต่อระหว่างสาธารณูปโภคในชั้นรองพื้นทาง เช่น บ่อพักท่อระบายน้ำ เป็นต้น ให้ใช้ปูนทรายยาแนวบริเวณรอยต่อให้มีขนาด 0.05x0.10 ม. สม่่าเสมอตลอดแนวเพื่อไม่ให้ทรายไหลลงไปตามแนวรอยต่อ 3) วิธีผสมปูนทรายในชั้นรองผิวทางของทางเท้าที่ปูด้วยแผ่นปูทางเท้า หนา 0.035 ม. แนะนำให้ผสมปูนซีเมนต์ ทราย และน้ำ ลงในกระบะให้เป็นเนื้อเดียวกัน จะทำให้การยึดเกาะแน่นหนาขึ้น และ 4) สำหรับแผ่นปูทางเท้าหนา 0.06 ม. ควรใช้เครื่องตบสั่น (Plate vibration) บดทับอย่างน้อย 2 เที้ยวเพื่อให้เกิดความแน่นสม่ำเสมอทั่วผิวหน้า

4) การออกแบบทางเท้าโดยใช้ผู้พิการหรือผู้สูงอายุเป็นเกณฑ์ ซึ่งจะทำให้การออกแบบสามารถใช้ได้กับคนทุกช่วงวัย

5) การออกแบบจังหวะข้ามถนนที่รถหยุดในทุกช่องทาง (Pedestrian scramble)³⁰ ในทางแยกที่มีคนข้ามถนนมากๆ ซึ่งคนเดินเท้าสามารถข้ามถนนได้ในทุกทิศทาง และมีเสียงสัญญาณสำหรับผู้พิการทางสายตา จังหวะข้ามถนนแบบนี้จะอำนวยความสะดวกให้คนทุกช่วงวัยและผู้พิการเป็นระบบที่น่ากลับมาใช้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ซึ่งมี Pedestrian scramble ถึง 300 จุด และจุดที่มีชื่อเสียงที่สุด คือ ชิบูย่า สำหรับกรุงเทพมหานครจุดที่น่าจะพิจารณา คือ แยกวิทยุ แยกศาลาแดง แยกราชประสงค์ และแยกปทุมวัน ฯลฯ

²⁹ การศึกษาลักษณะโครงสร้างทางเท้าและปัญหาที่เกิดขึ้นกับทางเท้าสำหรับคนเดินและจักรยานในกรุงเทพฯ. เข้าถึงได้จาก: http://www.thaicyclingclub.org/sites/default/files/08-kaarsueksaalaksnaokhrngsraang_chlaathip_daawethiinyng_0.pdf

³⁰ Pedestrian scramble หรือ 'X' Crossing (UK) หรือ Barnes Dance / Diagonal crossing (US) หรือ Scramble intersection (Canada) เป็นจังหวะข้ามถนนที่รถหยุดทุกช่องทาง ทำให้คนเดินเท้าสามารถข้ามถนนได้ในทุกทิศทาง ใช้ได้ดีในทางแยกที่มีคนข้ามจำนวนมาก



6) การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบทางเท้าในเขตเมืองโดยภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการทำความเข้าใจ สร้างความรู้ ฝึกระวัง และจัดการปัญหาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การรณรงค์ไม่ซื้อของที่ขายบนทางเท้าฯ

4

ข้อเสนอแนะการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

จากการถอดบทเรียนกรณีศึกษาเพื่อนำไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ พบว่าปัจจุบันมีท้องถิ่นหลายแห่งได้มีทิศทางการพัฒนาเมืองให้มีสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่และยั่งยืนอยู่แล้ว โดยทุกแห่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และบางแห่งเริ่มจากการใช้ต้นทุนทางด้านสังคม ต้นทุนทางด้านวัฒนธรรม ต้นทุนด้านชุมชนเข้มแข็ง ในการสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนา การอนุรักษ์ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดแข็งหรือจุดสนใจของผู้นำชุมชนและคนในชุมชนเมืองนั้นๆ เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนเข้าสู่สังคมเมืองจะทำให้เมืองต้องรับภาระมากยิ่งขึ้น จากการเพิ่มประชากรเมือง อีกทั้งยังมีเมืองจำนวนมากที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองที่ดี ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญต่อการขยายผลจากกรณีศึกษาและเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองในมิติอื่นๆ อาทิ การพัฒนาเมืองเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตและเพื่อรองรับภัยพิบัติ ทั้งนี้การขยายผลเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมเมืองที่ดีในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศในระยะต่อไปนั้น ควรเน้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ การสร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคีการพัฒนา ทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในระดับต่างๆ ดังนี้

4.1 ระดับนโยบาย

4.1.1 การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต

4.1.2 การส่งเสริมภาคเอกชนให้มีการดำเนินธุรกิจภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) โดยเฉพาะการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานให้ชุมชน เช่น การสร้างห้องน้ำสำหรับแม่และเด็ก การสร้างทางเดิน/ห้องน้ำสำหรับผู้พิการ/ผู้สูงอายุ การร่วมรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติก เป็นต้น

4.1.3 การส่งเสริมและสนับสนุนการใช้มาตรการที่เอื้อต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับเมือง เช่น การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) โดยการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนต้นทุน อาทิ การเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ค่ากำจัดขยะ เป็นต้น

4.1.4 การสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นและภาคประชาชน โดยสนับสนุนงบประมาณ องค์ความรู้ และการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

4.1.5 การสนับสนุนการพัฒนาาระบบขนส่งสาธารณะในเมืองรวมทั้งโครงข่ายทางจักรยานและทางเท้า เพื่อการประหยัดพลังงานและอำนวยความสะดวกแก่คนในสังคมทุกระดับและทุกช่วงวัย โดยเน้นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ เช่น การจัดแหล่งเงินเงื่อนไขผ่อนปรน การส่งเสริมการขยายบริการ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย การปรับปรุงคุณภาพของผู้ให้บริการ เป็นต้น

4.2 ระดับท้องถิ่น

4.2.1 การเลือกใช้เทคโนโลยีที่ลงทุนไม่แพงและชุมชนสามารถบริหารจัดการได้ และใช้ทุนทางสังคมที่มีในชุมชนเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงาน เน้นการบริหารจัดการตนเองเป็นหลัก ไม่พึ่งเงินจากหน่วยงานภายนอก รวมทั้งการเลือกใช้เทคโนโลยีที่สามารถบริหารจัดการได้เองราคาไม่แพง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

4.2.2 การสร้างเสริมภาวะผู้นำให้กับผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่น ในการพัฒนาสภาพแวดล้อมของแต่ละเมือง นอกเหนือจากนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลางแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์จะเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยผู้นำท้องถิ่นต้องทราบถึงทุนในพื้นที่ของตนเอง อาทิ ทุนทางสังคม หรือทุนด้านทรัพยากร เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับชุมชนอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

4.2.3 การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกชั้นตอน โดยประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สถาบันการศึกษาและภาคประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการขยายผลการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ให้เกิดผลอย่างจริงจัง ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมถือว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการพัฒนาที่แท้จริง โดยยึดหลักร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ

4.2.4 การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ ทางจักรยานและทางเท้าที่ได้มาตรฐาน เพื่อสนับสนุนให้มีการเดินทางในรูปแบบที่ประหยัดพลังงาน ซึ่งจะช่วยลดมลภาวะทางอากาศ และเสริมสร้างสุขภาพคนในสังคม

4.3 ระดับชุมชน

4.3.1 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้บุคลากรทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปรับรู้วิสัยทัศน์และเห็นภาพร่วมกันในการขับเคลื่อนสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ โดยอาศัยกลไกของแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เมือง ทั้งนี้แผนดังกล่าว จำเป็นต้องผ่านการสังเคราะห์ความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อสะท้อนความต้องการที่รอบด้านและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของทุกกลุ่ม โดยปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ให้มาเป็นผู้สนับสนุนประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ ให้มีบทบาทในการสร้างสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

4.3.2 การส่งเสริมแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาประยุกต์ เน้นการสร้างเครือข่ายและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งกับภายในและภายนอกชุมชน เพื่อเป็น ภูมิคุ้มกันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งยึดหลักการจัดการตนเอง เพื่อคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตและ รากเหง้าทางวัฒนธรรมของชุมชน

4.3.3 การถ่ายทอดและฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นที่กำลังจะสูญหายหรือที่สูญหายไปแล้ว มาทำให้มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาหรือปรับปรุงภูมิปัญญา ท้องถิ่นให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวัน เพื่อสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็น เอกลักษณ์ของท้องถิ่นไว้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนให้มีการ ยกย่องและประกาศเกียรติคุณในเวทีต่างๆ เพื่อความภาคภูมิใจของคนภายในชุมชน และรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ ของท้องถิ่น

4.3.4 การปลูกจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่า และความสำคัญของภูมิปัญญา ท้องถิ่น และส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมตามประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ และสร้างจิตสำนึกของความ เป็นคนในท้องถิ่นที่จะร่วมกันอนุรักษ์ภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นไว้

—————

บรรณานุกรม

“*The International Making Cities Livable Council*”. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.livablecities.org/> สืบค้น 1 สิงหาคม 2557

EIU. “*A Summary of the Liveability Ranking and Overview*.”, August 2014. [ออนไลน์]. เข้าถึง

ได้จาก: http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Liveability_rankings_2014.pdf สืบค้น 1

สิงหาคม 2557

United Nations Environment Programme. 2007. “*Liveable cities: the benefits of urban environmental planning : a cities alliance study on good practices and useful*

tools.” Cities Alliance. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://esa.un.org/unpd/wup/> สืบค้น 1

สิงหาคม 2557

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2014.

“*World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.” Highlights ST/ESA/SER.A/352).

สืบค้น 1 สิงหาคม 2557

“*โครงการ ทางเท้าสีขาว*.” 2556. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.property.chula.ac.th/web/node/936h> สืบค้น 1 สิงหาคม 2557

“*โครงการกรุงเทพเดินสบาย*”. 2553. (ออนไลน์)..เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thairath.co.th/content/204468> สืบค้น 1 สิงหาคม 2557

เทศบาลนครพิษณุโลก. “*รูปแบบและการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเทศบาลนครพิษณุโลก (Phitsanulok Model)*.” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://library.mju.ac.th/km/doc/2arnPhitsanulok_model.PDF สืบค้น 18 สิงหาคม 2557

เทศบาลเมืองพันทนคม 2557. “*ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลเมืองพันทนคม*.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.nmt.or.th/chonburi/phanatmuni/Lists/List49/AllItems.aspx>. สืบค้น 10

สิงหาคม 2557

ธงชัย พรธนะสวัสดิ์. 2556. “ผู้ว่าฯ กทม. ครีบ ทำทางเท้าทางจักรยานแบบนี้สิครับ.” เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thaicyclingclub.org/content/general/news/detail/1657>. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557

นพดล สิ้นไพศาลสมบูรณ์. 2557. “*การจัดการศูนย์กำจัดขยะเทศบาลนครพิษณุโลกเทศบาลนครพิษณุโลก*.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

www.infofile.pcd.go.th/waste/3SolidWasteManagement.pptx?CFID สืบค้น 11 สิงหาคม 2557

บรรจง อุบแก้ว, วัชรภรณ์ ชัยวรรณ และสำออง ณะวัตติ. “*การพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม วัดสภารศ อาเภอเมือง จังหวัดน่าน*.” วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ฉบับพิเศษ การประชุมวิชาการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ครั้งที่ 5 แหล่งที่มา:

www.journal.rmutp.ac.th/wp.../Special-LiberalArt-Humanity-Tourist-09.pdf สืบค้น 10

สิงหาคม 2557

- ปรีชญะ โจน์ฤตการ. “**ภูมิทัศน์ถนนกับวิถีชีวิตคนกรุงเทพมหานคร.**” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july.../aw20.pdf สืบค้น 10 สิงหาคม 2557
- ไพฑูรย์ ทองสม. 2556. “**แนวทางการอนุรักษ์ สืบสาน และเผยแพร่ภูมิปัญญาชุมชน.**” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://www2.tsu.ac.th/clw/main/files_sec2/ สืบค้น 18 สิงหาคม 2557
- วรศักดิ์ พวงเจริญ. “**น่านในสายลมแห่งการเปลี่ยนแปลง.**” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=194 สืบค้น 18 สิงหาคม 2557
- ศูนย์วิจัยสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร. “**โครงการจัดการขยะมูลฝอยสำหรับชุมชนเมืองจังหวัดพิษณุโลก.**” แหล่งที่มา: https://www.erc.nu.ac.th%2Ffile_pdf%2 สืบค้น 1 สิงหาคม 2557
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “**ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน.**” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : www.nesdb.go.th/portals/0/news/plan/p9/M4.doc สืบค้น 18 สิงหาคม 2557
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. “**ระเบียบวาระการประชุม คณะอนุกรรมการประสานการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่ ครั้งที่ 1/2544.**” กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2545. “**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549.**” กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555. “**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559.**” กรุงเทพมหานคร
- สุธี อันตระกูล. 2557. “**การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน.**” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://library.mju.ac.th/km/doc/2arnCBM.pdf> สืบค้น 18 สิงหาคม 2557

บทที่ 5

ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย :

การศึกษาและตลาดแรงงาน

ตอบโจทก์อย่างไร

สารบัญ

บทที่ 5

ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย : การศึกษาและ ตลาดแรงงานตอบโต้กันอย่างไร

	หน้า
1 บทนำ	140
2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย	142
3 ความเหลื่อมล้ำกับการศึกษาและตลาดแรงงาน	147
4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ	161

ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย: การศึกษาและตลาดแรงงานตอบโต้อย่างไร

1 บทนำ

การพัฒนาของประเทศไทยในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมามีความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวได้ค่อนข้างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพที่ดี ส่งผลให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นและอัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำซึ่งทำให้ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน การพัฒนาทางสังคมได้บรรลุเป้าหมายในหลายด้าน ทำให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อายุขัยโดยเฉลี่ยสูงขึ้น อันเป็นผลของการขยายโอกาสการให้บริการทางการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งมีการขยายการคุ้มครองทางสังคมและบริการสาธารณสุขพื้นฐานอย่างทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นในเชิงปริมาณเท่านั้น ในขณะที่ความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศในเชิงคุณภาพยังเป็นปัญหาอยู่มาก

ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนายังค่อนข้างกระจุกตัว และกลายเป็นที่มาของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างชัดเจนได้ และนับวันจะมีความเชื่อมโยงซับซ้อนมากขึ้น การคลี่คลายปัญหาที่สาเหตุอันเป็นพื้นฐานอย่างแท้จริงมีความท้าทายมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงเป็นปัญหาเชิงซ้อนในหลากหลายมิติอันเป็นผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้าน ได้แก่ การพัฒนาในอดีตที่ส่งผลให้โครงสร้างไม่สมดุลและมีผลิตภาพต่ำ การพัฒนาสังคมล่าช้ากว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การศึกษาและสาธารณสุขที่มีคุณภาพยังไม่ทั่วถึงเช่นเดียวกับการคุ้มครองทางสังคมด้านอื่น ๆ และที่สำคัญการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและไม่โปร่งใสทำให้การออกนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทนับเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล มีการกระจุกตัวของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ระดับของการพัฒนามีความแตกต่างกันมากทั้งระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองและชนบท ซึ่งล้วนแต่เป็นข้อจำกัดในการเพิ่มศักยภาพของประเทศในระยะยาว

ภายใต้วิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ได้กำหนดให้การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางหลักของการพัฒนาประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้คนทุกกลุ่มในสังคมไทยได้พัฒนาเต็มศักยภาพจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการสร้างอนาคตของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการศึกษาซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาคนให้มีศักยภาพมากขึ้นโดยให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดของทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ที่มุ่งเน้นให้คนไทยมีศักยภาพและทักษะการเรียนรู้ มีความคิดสร้างสรรค์ และมีความสามารถรอบด้าน เพื่อกลายเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพที่สามารถประกอบอาชีพและมีหลักประกันรายได้และหลักประกันทางสังคมที่มั่นคง เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวในอนาคตให้ดีขึ้น และสามารถเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสถานการณ์ของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาพบว่ามีความเหลื่อมล้ำทั้งโอกาสของการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและคุณภาพทางการศึกษาที่ได้รับมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันในระหว่างพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจากการที่โอกาสในการประกอบอาชีพและการได้รับผลตอบแทนแรงงานที่ไม่เท่าเทียมกัน นั่นคือ ผู้ที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานที่มีทักษะและผลิตภาพแรงงานต่ำ หรือมีทักษะไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดแรงงานที่มีค่าจ้างแรงงานสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีโอกาสทางการศึกษามากกว่า ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็จะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยก็มักจะขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่มีอยู่ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้สูงจะยังมีโอกาสทางการศึกษามากกว่า นอกจากนั้น การกำหนดมาตรฐานการจ่ายผลตอบแทนในตลาดแรงงานไทยยังผูกโยงติดกับวุฒิการศึกษาเป็นหลักมากกว่าคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน ดังนั้น ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าจึงมีโอกาสดังกล่าวจะได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าด้วยสมมติฐานที่ว่าทักษะมักจะดีกว่า

จะเห็นได้ว่าความเชื่อมโยงจากปัจจัยทางด้านการศึกษาไปสู่ทักษะ และค่านิยมความเชื่อเกี่ยวกับทักษะ/องค์ความรู้ที่จะได้รับจากการศึกษา ที่ถูกนำไปใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานหลักในการกำหนดผลตอบแทนของแรงงานโดยที่ระบบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังและเกิดผลสัมฤทธิ์นั้นยังทำให้เกิดความแตกต่างในเชิงรายได้ของแรงงานกลุ่มต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนจากเกษตรกรรมไปสู่ภาคการผลิตอุตสาหกรรมและบริการสีเขียวบนฐานขององค์ความรู้ (Knowledge-based Economy) มากขึ้นยิ่ง ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดของแรงงานระดับล่าง ประกอบกับแนวโน้มโครงสร้างประชากรที่เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานในเชิงปริมาณ ขณะเดียวกัน ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน และนับเป็นความเสี่ยงของกลุ่มผู้สูงอายุในเรื่องความมั่นคงในด้านรายได้ด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงระหว่างมิติความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของโอกาสในการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา และพลวัตของตลาดแรงงานและผลตอบแทนแรงงาน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยส่วนแรกของบทความนี้จะเริ่มจากการทำความเข้าใจในเบื้องต้นต่อกรอบแนวคิดและมิติต่างๆ ของความเหลื่อมล้ำ โดยเน้นย้ำความเหลื่อมล้ำที่ครอบคลุมในทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม ความยุติธรรม และการเมือง ส่วนที่สองจะอธิบายถึงภาพรวมของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยด้านต่างๆ ในปัจจุบัน ส่วนที่สามจะวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาและตลาดแรงงานที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำ และชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มปัจจัยเสี่ยงในอนาคตที่อาจส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมทวีความรุนแรงมากขึ้น และส่วนสุดท้ายนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ

1.1 นิยามและกรอบแนวคิดของความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่ง แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นผลจากความไม่เป็นธรรม ซึ่งหมายถึง ความไม่เสมอภาค ความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค การละเมิด การละเลยการกระทำที่ไม่สมควรหรือผิดกฎหมาย ทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเท่าเทียมกันมีความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ (Accessibility) ที่ไม่เท่ากัน หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่ากัน

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคม มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรม เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมือง เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

2

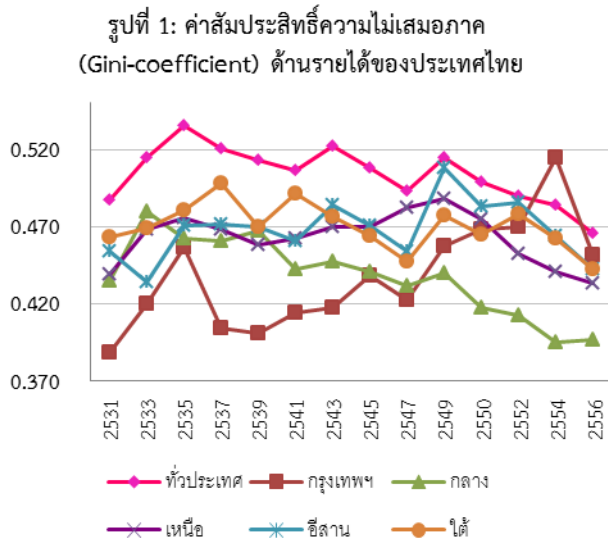
สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

2.1 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

2.1.1 ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญ ประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองทรัพย์สินต่างๆ อาทิ ทรัพย์สินทางการเงิน ที่ดิน เป็นต้น

1) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การกระจายรายได้ของประเทศไทยโดยภาพรวมปรับตัวดีขึ้นเพียงเล็กน้อยจากปี 2531 เป็นต้นมา จากภาพที่ 1 เห็นได้ว่าการกระจายรายได้ซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.465 ในปี 2556 ลดลงเล็กน้อยจากในปี 2531 แต่ยังคงมีค่าดัชนีสูงใกล้เคียงกับระดับ 0.50 แสดงว่ารายได้นี้ยังคงกระจุกตัวในกลุ่มคนเล็กๆ สะท้อนจากสัดส่วนรายได้ของประชากรระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดที่ยังแตกต่างกันมากขึ้น โดยพบว่ากลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) ถือครองรายได้สูงถึงร้อยละ 36.8 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% (Decile 1) ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.1 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น ทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดห่างกันถึง 34.9 เท่า ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นเกือบสองเท่าเมื่อเทียบกับ 20.9 เท่าในปี 2531

ตารางที่ 1 : สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร
ตามลำดับรายได้ (Decile by Income)

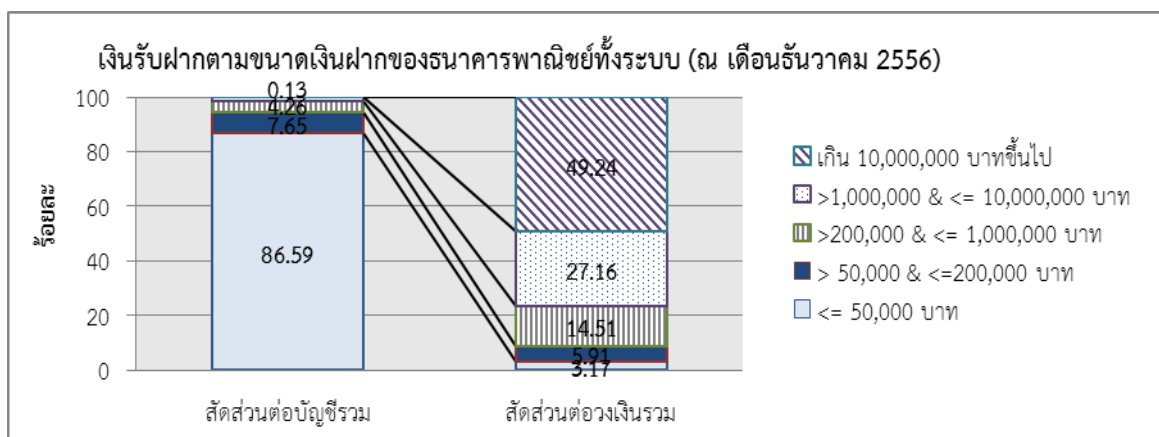


กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)					
	2531	2537	2543	2547	2552	2556
กลุ่ม 10% ที่1 (จนสุด)	1.78	1.59	1.50	1.75	1.62	1.06
กลุ่ม 10% ที่2	2.80	2.48	2.45	2.73	2.80	3.10
กลุ่ม 10% ที่3	3.60	3.25	3.22	3.56	3.66	4.03
กลุ่ม 10% ที่4	4.45	4.10	4.06	4.46	4.59	4.97
กลุ่ม 10% ที่5	5.50	5.17	5.09	5.55	5.65	6.17
กลุ่ม 10% ที่6	6.89	6.51	6.42	6.90	7.01	7.40
กลุ่ม 10% ที่7	8.84	8.39	8.37	8.73	8.84	9.15
กลุ่ม 10% ที่8	11.78	11.29	11.48	11.61	11.43	11.65
กลุ่ม 10% ที่9	17.14	16.50	17.06	16.41	15.95	15.77
กลุ่ม 10% ที่10(รวยสุด)	37.23	40.72	40.36	38.30	38.44	31.81
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/กลุ่มที่1 (เท่า)	20.91	25.62	26.82	21.93	23.76	34.85

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552 และปี 2554 ได้ปรับข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์
รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัลค่านายหน้าและเงินได้จากการเล่น เป็นต้น)

2) ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน สินทรัพย์ทางการเงินมีการกระจุกตัวสูง สะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย บัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มียอดเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีสัดส่วนร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มียอดเงินฝากเพียงร้อยละ 50.8 ของเงินฝากทั้งหมด

รูปที่ 2 : การกระจุกตัวของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3) ความเหลื่อมล้ำด้านหนี้สินครัวเรือน สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นหนี้ต่อครัวเรือนทั้งหมดโดยเฉลี่ยทั้งประเทศมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 52.7 และหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนเฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 10.1 เท่า แม้ว่าครัวเรือนที่เป็นหนี้ในกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด (Decile 1) จะมีสัดส่วนน้อยกว่าครัวเรือนที่เป็นหนี้ในกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุด 10% (Decile 10) แต่กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดกลับมีสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนสูงที่สุดถึง 29.8 เท่า ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดที่มีหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนที่ระดับเพียง 10.9 เท่า

ตารางที่ 2 : หนี้ครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2554

กลุ่มรายได้	สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นหนี้ต่อครัวเรือนทั้งหมด (%)	หนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน (เท่า)	แหล่งเงินกู้หลัก (5 กลุ่มรายได้)
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	34.21	29.8	ธกส./กองทุนหมู่บ้าน
กลุ่ม 10% ที่ 2	44.55	9.3	
กลุ่ม 10% ที่ 3	48.17	7.1	
กลุ่ม 10% ที่ 4	50.45	6.5	ธกส./สถาบันการเงินอื่น
กลุ่ม 10% ที่ 5	52.45	7.3	
กลุ่ม 10% ที่ 6	53.12	7.2	ธกส./สถาบันการเงินอื่น
กลุ่ม 10% ที่ 7	58.53	8.2	
กลุ่ม 10% ที่ 8	59.38	10.2	ออมสิน & ธอส./สถาบันการเงินอื่น
กลุ่ม 10% ที่ 9	62.42	11.9	
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	63.49	10.9	ธนาคารพาณิชย์
เฉลี่ยทั้งประเทศ	52.68	10.1	

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

4) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ที่ดินถือว่าเป็นทรัพย์สินและเป็นการสะสมความมั่งคั่งอย่างหนึ่ง โดยพบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่ม 10) ต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (Decile 1) คิดเป็น 853.64 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (Decile 10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ (Decile 1-9) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวอย่างมากของการถือครองที่ดิน

ตารางที่ 3 : การจำแนกการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม ปี 2555

กลุ่ม	จำนวนการถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่			ร้อยละ
		ไร่	งาน	ตารางวา	
decile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	1,592,364	68,330	2	79.47	0.07
decile 2	1,589,042	164,460	-	10.34	0.17
decile 3	1,591,029	314,214	1	24.10	0.33
decile 4	1,589,065	545,828	1	99.59	0.58
decile 5	1,617,628	1,058,384	3	1.22	1.12
decile 6	1,560,852	2,292,788	1	9.15	2.42
decile 7	1,590,028	5,072,210	1	69.76	5.35
decile 8	1,590,057	9,524,983	2	50.55	10.04
decile 9	1,589,976	17,497,532	-	52.85	18.44
decile 10 (พื้นที่มากที่สุด)	1,590,006	58,329,880	3	42.36	61.48
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.40	100.00
สัดส่วน decile ที่ 10/1 (เท่า)		853.64			

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

2.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม ประกอบด้วยความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐด้านต่างๆ

1) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา: โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา สะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) มีสัดส่วนสูงขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี เพื่อยกระดับการเรียนรู้ของเด็ก ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 2542 โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม เด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูงกว่าเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีต่ำกว่า โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในประเทศ (Decile 10) มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) สูงถึงร้อยละ 67.3 ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด (Decile 1) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพียงร้อยละ 3.5 คิดเป็นความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มรายได้ที่ประมาณ 19.1 เท่า นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ ทั้งระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบทและระหว่างเด็กในกรุงเทพมหานครและภาคอื่นๆ ด้วย

2) ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข โอกาสในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเกือบทั้งหมด 100% ภายใต้พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบหลักประกันสุขภาพของไทย มีทั้งหมด 3 ระบบหลัก คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีการออกแบบระบบที่ต่างกันหลายประเด็น¹ เช่น แหล่งเงินที่ใช้ สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละระบบ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 : เปรียบเทียบความแตกต่างของระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบของประเทศไทย

ประเด็น	ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ^{1/}	ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ^{2/}	ระบบประกันสังคม ^{3/}
จำนวนผู้มีสิทธิ	48.6 ล้านคน (75.3%)	5 ล้านคน (7.7%)	10.3 ล้านคน (16.0%)
แหล่งเงินและค่าใช้จ่ายต่อหัว	งบประมาณรัฐอุดหนุนรายหัว ปี 2555 เท่ากับ 2,755.6 บาท	งบประมาณรัฐ รายจ่ายในปี 2555 เท่ากับ 61,317.24 ล้านบาท (~12,000 บาท/คน)	สมทบจากรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง ฝายละเท่ากันร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน อุดหนุนรายหัวปี 2555 เท่ากับ 1,446 บาท และมีรายจ่ายรวมเฉลี่ย 2,228 บาท/คน

ที่มา : 1/ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2/ กรมบัญชีกลาง, 3/ สำนักงานประกันสังคม

อ้างอิงจาก สัมฤทธิ์ ศรีธรรมสวัสดิ์ และคณะ เรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยในปี 2555 บุคลากรทางการแพทย์ทั้งแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิค ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุด ทำให้บุคลากรทางการแพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรมากกว่าบุคลากรทางการแพทย์ในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งอาจจะส่งผลให้บริการต่อคุณภาพลง

¹ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการถือเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการรวมถึง พ่อ แม่ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่เกิน 3 คน ขณะที่ระบบประกันสังคมถือเป็นความมั่นคงด้านสังคมของลูกจ้างที่รัฐ นายจ้าง และลูกจ้างร่วมกันสมทบแ่แรงงานในระบบ ส่วนระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นรัฐสวัสดิการที่จัดแก่ประชาชนไทยกลุ่มอื่นๆ ที่เหลือ

ตารางที่ 5 : อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน ต่อ จำนวนประชากร รายภาค ปี 2555

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
ทั่วประเทศ	2,533	11,233	6,465	495	15,430
กรุงเทพมหานคร	886	6,477	3,206	239	18,789
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	2,339	10,268	5,437	453	11,256
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,176	16,055	10,165	761	25,521
ภาคเหนือ	2,968	10,889	6,781	502	14,056
ภาคใต้	3,104	10,708	6,764	485	12,151

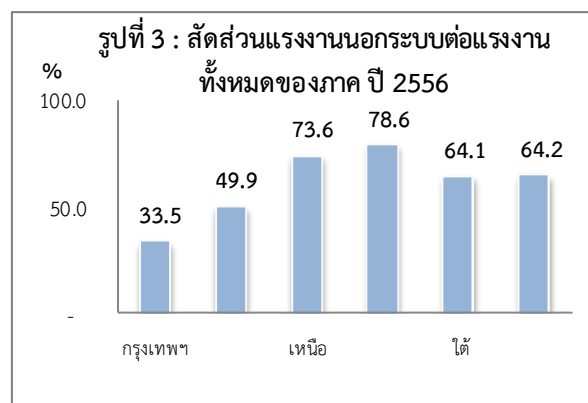
ที่มา : รายงานสถิติสาธารณสุข ปี 2555 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

3) ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคือแรงงานในระบบซึ่งมีเพียงร้อยละ 35.8 ของแรงงานทั่วประเทศ ขณะที่แรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 64.2 ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ และเมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่พบว่า แรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่น คิดเป็นร้อยละ 78.6 และ ร้อยละ 73.6 ของแรงงานทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ตามลำดับ ขณะที่แรงงานในกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีเพียงร้อยละ 33.5 ของแรงงานในกรุงเทพมหานครทั้งหมดเท่านั้น แม้ว่าจะมีการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 แต่พบว่าในปี 2556 ยังคงมีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจดังกล่าวเพียงร้อยละ 6.3 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

ตารางที่ 6 : สัดส่วนของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2548 – 2556

ปี	2548	2550	2552	2554	2556
แรงงานในระบบ	37.9	37.3	36.6	37.4	35.8
แรงงานนอกระบบ	62.1	62.7	63.4	62.6	64.2

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ



นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงาน โดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ และมีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง เช่น ทำงานในภาคเกษตร ขยายส่งขายปลีก และมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มากกว่า 50 ชั่วโมงขึ้นไป จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น ขณะที่แรงงานในระบบมีอัตราค่าจ้างที่แน่นอนและมีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ช่องว่างรายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2556 พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและเอกชน มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ

แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 6,351 บาทต่อเดือน ส่วนแรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 13,576 บาทต่อเดือน เมื่อพิจารณาเป็นสาขาการผลิต พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบเกือบทุกสาขา ทั้งนี้สาขาเกษตรกรรม ซึ่งมีแรงงานจำนวนมากทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบ มีค่าจ้างเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ 4,946 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานนอกระบบ และ 6,776 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานในระบบ

2.1.3 ความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรม ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะคนจนและผู้มีรายได้น้อย ซึ่งไม่สามารถต่อสู้ทางกฎหมายได้เท่าเทียมกับประชากรกลุ่มอื่นๆ ของประเทศ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแบบแผนขั้นตอนของทางราชการที่ต้องมีเอกสารหลักฐานอย่างครบถ้วน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่สูง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม เพื่อช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่สัดส่วนการช่วยเหลือยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนคดีทั้งหมด (ตารางที่ 7) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของระยะเวลาในการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของประชาชนต่อหน่วยงานที่รับร้องเรียนในเรื่องต่างๆ

ตารางที่ 7 : สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม

ปีงบประมาณ	รับคำขอ	พิจารณา				ระหว่างดำเนินการ
		อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	ยุติเรื่อง	รวม	
ปี 2550	177	63	83	31	177	-
ปี 2553	1,402	933	191	278	1,402	-
ปี 2556	2,985	808	1,823	337	2,968	17

ที่มา: รายงานประจำปี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

2.1.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง แม้ว่าภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนไทยที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปทุกคนมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติ การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การมีอำนาจตัดสินใจและอำนาจต่อรองทางการเมือง การกำหนดนโยบาย รวมทั้งการกำหนดกฎหมายยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนที่เข้าถึงนักการเมืองเป็นหลัก เช่น นโยบายและกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อนายทุน มักจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับนโยบายและกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการใช้อำนาจเหนือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองโดยเฉพาะจากข้าราชการและนายทุน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

3 ความเหลื่อมล้ำกับการศึกษาและตลาดแรงงาน

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในมิติต่างๆ เป็นผลมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม กระบวนการยุติธรรม และการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศอย่างตรงจุด และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์และทำความเข้าใจต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงและต้องเผชิญกับความเสี่ยงและผลกระทบต่างๆ ในอนาคตที่อาจส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งปัจจัยเสี่ยงอันเนื่องมาจากผลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีมากขึ้นทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และ

แรงงาน ซึ่งจะกดดันให้เกิดการแข่งขันสูงขึ้น ปัจจัยเสี่ยงอันเนื่องมาจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้ประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ และการถ่ายทอดประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น และปัจจัยเสี่ยงจากสถานการณ์ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีความผันผวนรุนแรงที่ทำให้เงื่อนไขการดำรงชีวิตยากลำบากขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

กล่าวได้ว่าสาเหตุพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญนอกเหนือจากผลอันเกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลและส่งผลให้การกระจายประโยชน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจไปยังฐานการผลิตต่างๆ ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างทั่วถึงแล้วนั้น ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ เกิดจากการพัฒนาคุณภาพคนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นในลักษณะของความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและคุณภาพทางการศึกษาที่ได้รับแตกต่างกัน และโอกาสทางการศึกษาที่แตกต่างกันยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนแรงงาน นั่นคือผู้ที่มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่าย่อมมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงตลาดแรงงานที่มีค่าจ้างแรงงานสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีโอกาสทางการศึกษาต่ำกว่า จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีความเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด โดยสามารถสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความไม่สมดุลในการพัฒนาคุณภาพคนในมิติทางการศึกษาที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนแรงงาน ได้ดังนี้

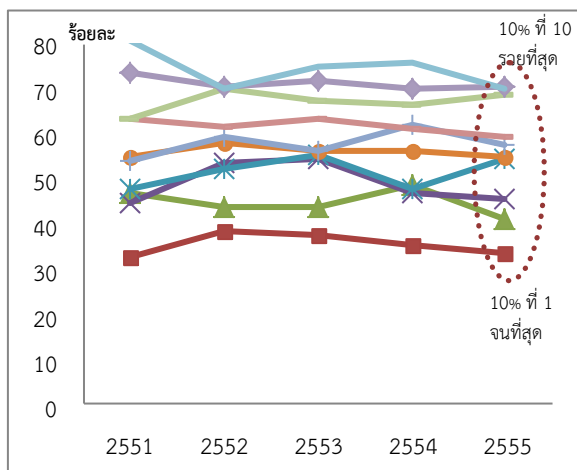
3.1 ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

3.3.1 ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นและมีสัดส่วนคนจนลดลง อย่างไรก็ดี พบว่าคุณภาพของแรงงานและการใช้ความรู้ทางเทคโนโลยียังเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจได้น้อยมาก เมื่อเทียบกับปัจจัยทุน ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากคุณภาพการศึกษาโดยเฉลี่ยที่ยังอยู่ในระดับต่ำและยังไม่สามารถขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง โดยผลการพัฒนาประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนทางด้านการศึกษามากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ประชากรมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้นตามลำดับ ซึ่งเห็นได้จากข้อมูลจำนวนปีการศึกษาของประชากรในวัยกำลังแรงงานของไทย (15-59 ปี) เพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาอยู่ในระดับเฉลี่ยที่ 8.6 ปี ในปี 2556 อย่างไรก็ตาม ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาที่ต้องการจะเพิ่มเป็น 12 ปี ภายในปี 2561 และยังคงต่ำกว่าอีกหลายๆ ประเทศ นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษาที่แตกต่างกันมากระหว่างภูมิภาคและจังหวัด โดยผลการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2549 ได้ชี้ให้เห็นว่าจังหวัดที่ประชากรได้รับการศึกษาเฉลี่ยสูงกว่า 7.5 ปี มีเพียง 7 จังหวัดที่กระจุกตัวอยู่ในภาคกลางตอนล่างและชลบุรี (ในผลการศึกษาเก่าเกินไป สถานการณ์ปัจจุบันคงไม่ต่างกันมาก และน่าจะสูงกว่า 8 ปีด้วย)

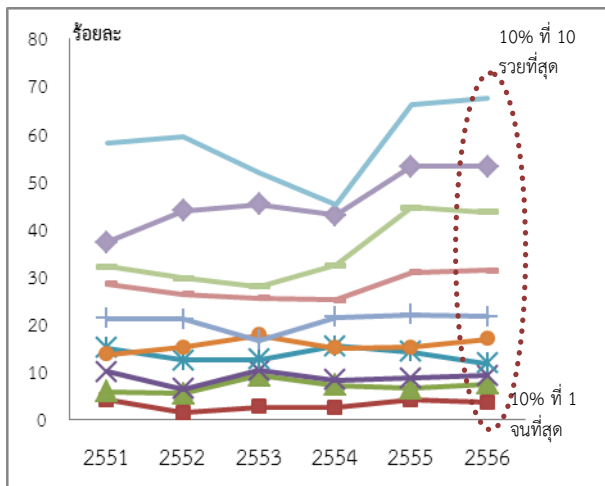
เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียน พบว่าระดับการศึกษาของแรงงานไทยที่เพิ่มขึ้นสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของอัตราการเข้าเรียนเฉลี่ยโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา อยู่ที่ระดับร้อยละ 99 ในปี 2556 ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงเป้าหมายการประถมศึกษาอย่างทั่วถึง (Universal primary education) และอัตราการเข้าเรียนรวมโดยเฉลี่ยของการศึกษาภาคบังคับ (6-14 ปี) อยู่ที่ร้อยละ 96 อย่างไรก็ดี พบว่าในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นสัดส่วนการเข้าเรียนจะน้อยลง โดยในระดับมัธยม

ปลายและระดับอุดมศึกษามีอัตราการเข้าเรียนเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 77 และ 48 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าแม้ภาพรวมการศึกษาของไทยจะดีขึ้นจากการขยายโอกาสให้ประชากรในวัยเรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาในเชิงปริมาณทั้งจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยและอัตราการเข้าเรียนที่สูงขึ้นต่อเนื่อง แต่ประเทศไทยยังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงระหว่างกลุ่มที่มีฐานะของครอบครัวแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นมากกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับทั้งในระดับมัธยมปลายและระดับอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาจากอัตราการเข้าเรียนจำแนกตามกลุ่มประชากรจัดชั้นตามระดับรายจ่าย (Decile by expenditure) เปรียบเทียบระหว่างการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) และระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) พบว่าความเหลื่อมล้ำของอัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามีสูงกว่าในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รูปที่ 4 และ 5)

รูปที่ 4 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) ระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2551-2556



รูปที่ 5 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) ระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2551-2556



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สศช.

ทั้งนี้ หลายการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงเป็นผลมาจากปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของพ่อแม่หรือผู้ปกครองในการที่จะให้เด็กเข้าเรียนต่อ อาทิ ระดับการศึกษาเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือน ภูมิฐานะและอาชีพหลักของครอบครัว โดยเมื่อนำข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาคำนวณหาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเพื่อการศึกษาของครัวเรือนต่อหัวต่อปี โดยคิดจากจำนวนเด็กในวัยเรียนที่กำลังเรียนในแต่ละครัวเรือนหารด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา พบว่า ครัวเรือนในกลุ่มร้อยละ 20 ที่รวยที่สุด (Quintile 5) มีรายจ่ายเพื่อการศึกษามากกว่าครัวเรือนร้อยละ 20 ที่จนที่สุด (Quintile 1) สูงถึง 14.2 เท่า สะท้อนให้เห็นว่าเด็กในครัวเรือนที่รวยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและระดับการศึกษาที่สูงกว่าเด็กในครัวเรือนยากจน ซึ่งโดยทั่วไปพบว่ากลุ่มเด็กในครัวเรือนยากจนและผู้ปกครองมีระดับการศึกษาไม่สูงมากโดยส่วนใหญ่จะมีโอกาสเข้าเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงถึงระดับปริญญาตรีน้อยกว่ากลุ่มเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า เนื่องจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยไม่สามารถแบกรับต้นทุนค่าเล่าเรียนและค่าเสียโอกาสจากการทำงานของการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องออกจากระบบการศึกษา แม้ว่าอาจมีศักยภาพที่สามารถเรียนต่อได้ ปัจจัย

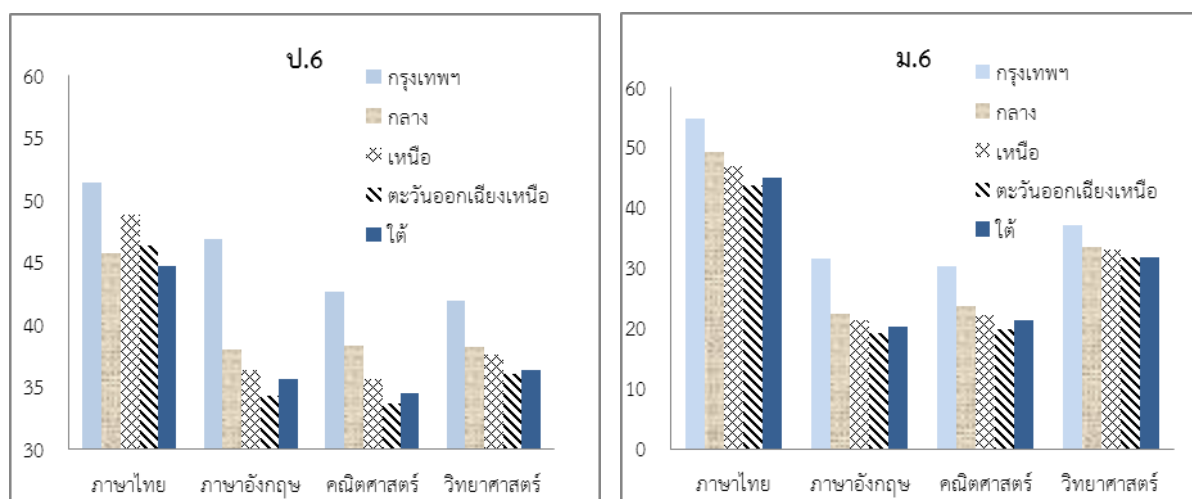
ดังกล่าวจึงส่งผลทำให้อัตราการเข้าเรียนต่อของเด็กจากครัวเรือนยากจนมีอัตราต่ำในระดับปริญญาตรี นอกจากนี้ ปัจจัยดังกล่าวไม่เพียงส่งผลเฉพาะในคนรุ่นเดียวเท่านั้น หากยังสามารถส่งผลต่อเนื่องไปยังคนรุ่นต่อไป (Inter-generational inequality) วงจรดังกล่าวจะยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา มากยิ่งขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป และกระทบต่อความสามารถในการเลื่อนชั้นทางสังคม (Social mobility) ของคนในสังคม

3.3.2 ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาระหว่างภูมิภาค ปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือคุณภาพการศึกษาโดยเฉลี่ยยังต่ำกว่าในหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียและคุณภาพของการศึกษามีความแตกต่างกันในระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย ทั้งนี้ จากการประเมินคุณภาพการศึกษา 148 ประเทศทั่วโลก ในรายงาน Global competitiveness book 2013-2014 โดย World Economic Forum (WEF) พบว่าคุณภาพของระบบการศึกษาโดยรวมของประเทศไทยอยู่อันดับที่ 78 ตามหลังสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย กัมพูชา และเวียดนาม และคุณภาพการศึกษาด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์อยู่อันดับที่ 80 ลดลงจากในปีก่อน และอยู่ในอันดับตามหลังมาเลเซีย จีน และอินโดนีเซีย นอกจากนี้ การประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA)² พบว่าผลการประเมินนักเรียนไทยจัดอยู่ในกลุ่มต่ำกว่ามาตรฐานค่าเฉลี่ยของประเทศ OECD ในทุกวิชา และมีการประเมินผลต่ำลงเมื่อเทียบกับการประเมินครั้งแรกในปี 2543 โดยพบว่านักเรียนไทยที่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์อยู่ในระดับสูงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

เมื่อพิจารณาในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย พบว่าคุณภาพของระบบการศึกษาไทยยังมีความแตกต่างกันสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของคุณภาพทางการศึกษาทั้งในแง่คุณภาพของผู้เรียน คุณภาพของสถานศึกษาและคุณภาพครู จากรูปที่ 6 และ 7 แสดงให้เห็นว่าคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นพื้นฐาน (O-NET) ในปี 2555 ยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานในทุกระดับชั้นและทุกวิชาหลัก โดยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์) ต่ำกว่าครึ่งในเกือบทุกวิชา และมีคะแนนเฉลี่ยที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยจะเห็นได้ว่า นักเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่านักเรียนในภูมิภาคอื่นๆ ในทุกวิชาและทุกระดับชั้น ภูมิภาคที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงรองลงมา ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ

² เป็นโครงการการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) จำนวน 65 ประเทศ ซึ่งจัดทำทุกๆ 3 ปี เพื่อวัดทักษะด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ของนักเรียนในช่วงอายุ 15 ปี

รูปที่ 6 และ 7 : ผลการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก ชั้น ป.6 และ ม.6 จำแนกรายภูมิภาค ในปี 2555



ที่มา: ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประมวลโดย สศช.

ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพสถานศึกษา จากตารางที่ 8 สะท้อนได้จากผลการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินรอบสาม (ช่วงปี พ.ศ. 2554-2555) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งพบว่าสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินดังกล่าว มีสัดส่วนเฉลี่ยทั่วประเทศเพียงร้อยละ 69.6 จากการประเมินสถานศึกษาจำนวน 12,230 แห่ง โดยโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองผ่านการรับรองได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินร้อยละ 73.3 ในขณะที่โรงเรียนที่ตั้งในเขตนอกเมืองผ่านการประเมินเพียงร้อยละ 68.5 โดยเฉพาะโรงเรียนในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 90.7 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเมืองกับนอกเมือง และที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครกับภูมิภาคต่าง ๆ

ทั้งนี้ ผลการประเมินคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพของสถานศึกษาข้างต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาปัจจัยทางโรงเรียนกับคุณภาพการเรียนรู้ของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ซึ่งระบุว่า ปัญหาการขาดแคลนครูและความพร้อมของทรัพยากรทางการเรียนอื่นๆ มีความรุนแรงมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลพบปัญหานี้น้อยที่สุด ผลการศึกษาดังกล่าว ยิ่งเน้นย้ำว่าความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษายังคงปรากฏให้เห็นเด่นชัดและต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน อาทิ ด้านคุณภาพของครู โดยครูโรงเรียนในกรุงเทพโดยเฉลี่ยมีวุฒิการศึกษาและประสบการณ์สอนค่อนข้างสูงโดยเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กและในเขตชนบทจะประสบปัญหาด้านความรู้ความสามารถและคุณวุฒิ/ความรู้ของครูมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมือง นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนให้แก่โรงเรียนไม่สะท้อนต้นทุนการจัดการศึกษาที่แท้จริง โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กและอยู่พื้นที่ห่างไกลที่มีต้นทุนสูงกว่าโรงเรียนปกติ อีกทั้งยังเป็นโรงเรียนที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีโอกาเข้าถึงมากที่สุด จึงยิ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายโอกาสของการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพระหว่างพื้นที่ในเมืองใหญ่และในชนบทห่างไกล

ตารางที่ 8 : จำนวนและสัดส่วนของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานระดับประถม-มัธยม จำแนกตามภาค ที่ตั้ง และการรับรอง
สถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม (ปี 2554-2555)

ภาค	สัดส่วนของสถานศึกษา (%)						จำนวนสถานศึกษา (แห่ง)		
	ในเมือง		นอกเมือง		รวม		ใน เมือง	นอก เมือง	รวม
	รับรอง	ไม่รับรอง	รับรอง	ไม่รับรอง	รับรอง	ไม่รับรอง			
กรุงเทพมหานคร	90.7	9.3	-	-	90.7	9.3	569	-	569
กลาง	72.2	27.8	68.5	31.5	69.3	30.7	737	2,553	3,290
เหนือ	74.1	25.9	68.9	31.3	69.9	30.1	444	1,817	2,261
ตะวันออกเฉียงเหนือ	61.1	38.4	69.3	30.7	68.1	31.9	794	3,993	4,787
ใต้	73.0	27.0	65.1	34.9	66.7	33.3	263	1,060	1,323
เฉลี่ยทั่วประเทศ	73.3	26.7	68.5	31.5	69.6	30.4	2,807	9,423	12,230

ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ประมวลโดย สศช.

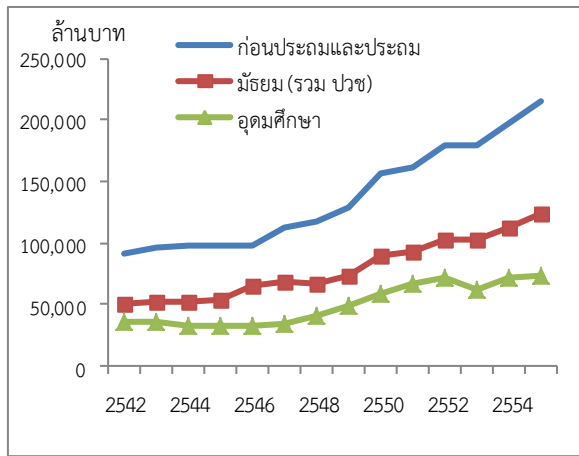
หมายเหตุ: ข้อมูล ณ มีนาคม 2556 และไม่รวมสถานศึกษาจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา

3.3.2 ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลระหว่างระดับ

การศึกษาต่างๆ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกัน จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐ จำแนกตามระดับการศึกษาในปี 2543-2555 พบว่างบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาส่วนใหญ่ถูกจัดสรรให้กับการศึกษาในระดับชั้นพื้นฐาน ได้แก่ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาสายสามัญมากที่สุดเมื่อเทียบกับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ในปี 2555 และยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาภาครัฐต่อหัวแล้ว พบว่า ภาครัฐให้การอุดหนุนระดับประถมศึกษามากที่สุด โดยมีค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับสูงสุดที่ 39,653 บาทต่อคนต่อปี รองลงมาคือระดับอุดมศึกษาอยู่ที่ 35,672 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่งบประมาณต่อหัวของระดับก่อนประถมศึกษาอยู่ที่ 30,606 บาทต่อคนต่อปี แสดงให้เห็นว่าภาครัฐยังคงมุ่งเน้นลงทุนในระดับประถมศึกษาที่สุดในขณะที่ในระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นกลางที่ปูพื้นฐานสำคัญ เช่น ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นยังต่ำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับจากงานวิจัยหลายๆ ชิ้นที่ผ่านมาว่า สมอจะมีการพัฒนาสูงที่สุดในช่วงปฐมวัย ซึ่งเป็นพื้นฐานของศักยภาพในการเรียนรู้และพัฒนาของคนตลอดช่วงอายุต่อไป ดังนั้น เพื่อวางรากฐานการพัฒนาเด็กเล็กโดยเฉพาะเด็กที่ด้อยโอกาสและมีฐานะยากจนให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องยิ่งยั้งที่ต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนในการศึกษาระดับก่อนประถมเพื่อเตรียมพื้นฐานให้แก่เด็กซึ่งจะนำไปสู่การลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และนำไปสู่โอกาสในการประกอบอาชีพที่มั่นคง

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกงบประมาณของรัฐบาลด้านการศึกษาทั้งหมดตามกิจกรรมการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ยังพบว่า ค่าใช้จ่ายประเภทสนับสนุนการจัดการศึกษาในหมวดเงินเดือนครูและอาหารกลางวัน มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 74.7 ขณะที่งบประมาณเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอน และคุณภาพผู้เรียนโดยตรง อันได้แก่ ค่าหนังสืออุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาครู และกิจกรรมส่งเสริมผู้เรียน มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.9 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น สะท้อนถึงนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรด้านการศึกษาในเชิงปริมาณโดยอาศัยการปรับเงินเดือนและค่าจ้างครูเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การพัฒนาครูและนักเรียน และพัฒนาการเรียนการสอนในเชิงคุณภาพกลับมีสัดส่วนน้อยมากและไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร

รูปที่ 8 : งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา
จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2543-2555



ที่มา: งบประมาณพอสังเขป สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 9 : งบประมาณด้านการศึกษา จำนวนนักเรียนใน
สถาบันการศึกษาของรัฐและค่าใช้จ่ายต่อหัว ปี 2554

	งบประมาณ (ล้านบาท)	จำนวน นักเรียน	งบประมาณ ต่อหัว (บาท)
ก่อนประมณ	37,408	1,222,262	30,606
ประมณ	159,040	4,010,832	39,653
ม.ต้น	73,155	2,308,931	31,683
ม.ปลาย (รวม ปวช.)	40,728	1,692,121	24,069
อุดมศึกษา (รวม ปวส.)	71,749	2,011,353	35,672
รวม	382,080	11,245,199	3,976.3

ที่มา: สถิติการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ คำนวณโดย สศช.

ตารางที่ 10 : สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา ปี 2553 จำแนกตามกิจกรรมการใช้จ่าย

กิจกรรม	งบประจำ	งบบริหารจัดการส่วนกลาง			งบพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยตรง		
	เงินเดือนครู/ อาหารกลางวัน	ค่าบริหาร ส่วนกลาง	ครุภัณฑ์	ยศ	ค่าหนังสือ/ อุปกรณ์	พัฒนาครู	กิจกรรม พัฒนาผู้เรียน
สัดส่วนรายจ่าย (ร้อยละ)	74.7	9.9	6.5	0.03	3.9	3.0	2.0

ที่มา: บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ โดย สศช. ร่วมกับ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.3.3 ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้ แม้ว่าที่ผ่านมามีประเทศไทยจะมีนโยบายและมาตรการเพื่อลดความยากจนและการกระจายรายได้มาอย่างต่อเนื่อง แต่จากสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่ยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายที่ผ่านมายังคงไม่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้มากนัก โดยกลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังคงไม่ได้รับโอกาสได้รับการสนับสนุนในเชิงบริการต่างๆ ของภาครัฐซึ่งรวมทั้งบริการในรูปของกองทุนทางการศึกษา ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายเหล่านี้มักจะมุ่งเน้นการครอบคลุมประชากรทุกคน ให้มีความเสมอภาคในด้านโอกาสการเข้าถึงนโยบายของรัฐ (Universal coverage) แต่ไม่ได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ดังตารางที่ 11 ที่แสดงให้เห็นว่านโยบายของการให้บริการในรูปของกองทุนเพื่อการศึกษาต่างๆ อาทิ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต ซึ่งที่ผ่านมามีก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งคนยากจนและไม่ยากจน โดยพบว่าคนที่ไม่ได้ยากจนกลับได้ใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงบริการภาครัฐต่างๆ เหล่านั้นในสัดส่วนที่สูงกว่าคนจน ผลการดำเนินนโยบายจึงไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย

ตารางที่ 11 : การเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้

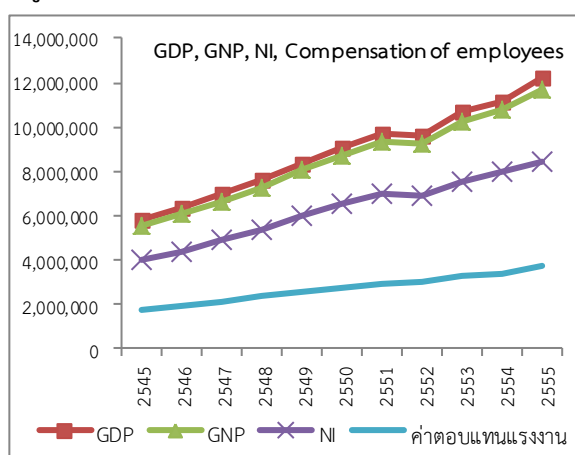
บริการ	ไม่จน	จน	รวม
ทุนการศึกษา	90.9	9.1	100.0
กยศ.	99.8	0.2	100.0
ธนาคารประชาชน	97.9	2.1	100.0
กองทุนหมู่บ้าน	91.2	8.8	100.0
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8	100.0
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	80.4	19.6	100.0
เบี้ยยังชีพผู้พิการ	78.9	21.1	100.0

ที่มา: รายงานการประเมินความยากจน ปี 2550 โดย สศช

3.2 ความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนแรงงาน

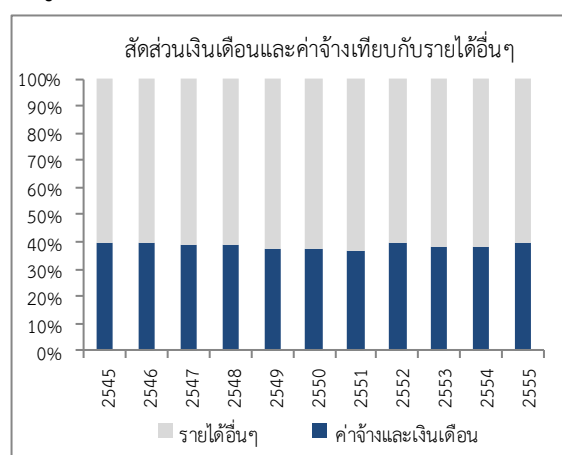
3.2.1 ความเหลื่อมล้ำของการกระจายผลตอบแทนระหว่างแรงงานและเจ้าของทุน
และผลตอบแทนระหว่างสาขาการผลิต เนื่องจากผลิตภาพแรงงานที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผล
เนื่องจากโครงสร้างการผลิตของประเทศไทยที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented
industries) เพื่อสนับสนุนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอุตสาหกรรมส่งออกส่วนใหญ่อาศัย
ความได้เปรียบทางด้านค่าจ้างแรงงานที่มีราคาถูกเพื่อรักษาต้นทุนการผลิตให้เป็นฐานในการเพิ่มขีด
ความสามารถแข่งขันทางการผลิต นอกจากนี้ เนื่องจากปริมาณทุนที่มีจำนวนจำกัดเมื่อเทียบกับจำนวน
แรงงาน ส่งผลให้ผลตอบแทนตกอยู่กับเจ้าของทุนมากกว่าจะกระจายไปยังแรงงาน ดังจะเห็นได้จาก
ผลตอบแทนแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่าผลตอบแทนของทุนทั้งส่วนที่เป็นกำไร ค่าเช่า และดอกเบี้ย ทำให้
รายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานในส่วนค่าจ้างและเงินเดือน (Wage and salaries) มีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 40
ในขณะที่รายได้อื่นๆ ที่ไม่ใช่ผลตอบแทนแรงงาน (Non-wage income) มีสัดส่วนร้อยละ 60 ของรายได้
ประชาชาติรวม (National income) (รูปที่ 10)

รูปที่ 9 : รายได้ประชาชาติและผลตอบแทนแรงงาน



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

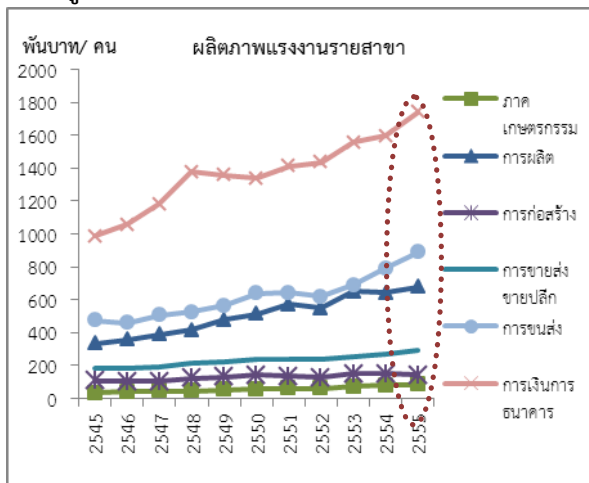
รูปที่ 10 : สัดส่วนของเงินเดือนและค่าจ้างแรงงาน



นอกจากนี้ หากพิจารณาแยกรายสาขาการผลิต จะพบว่ารายได้จากภาคการเกษตรอยู่ในระดับต่ำกว่ารายได้จากสาขาอื่นมาก ในขณะที่โครงสร้างการจ้างงานยังคงค่อนข้างกระจุกตัวในภาคเกษตร โดยที่แรงงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 40 ยังคงอยู่ในภาคเกษตรแม้ว่าจะมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นก็ตาม ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงผลิตภาพแรงงานในภาคเกษตรพบว่าผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าในภาคการผลิตอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับภาคบริการทางการเงินและภาคการผลิตอุตสาหกรรม ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสาขาการผลิต (Resource reallocation) ในระยะหลายปีที่ผ่านมาเป็นไปอย่างช้าๆ และทำให้ผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยของประเทศไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้และยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย ความเหลื่อมล้ำของผลิตภาพแรงงานจึงเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการปรับเพิ่มค่าจ้างแรงงานโดยเฉพาะในภาคการผลิตที่มีผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่นโยบายในช่วงที่ผ่านมาเน้นการปรับเพิ่มค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำแต่กลับไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานมากเท่าที่ควร

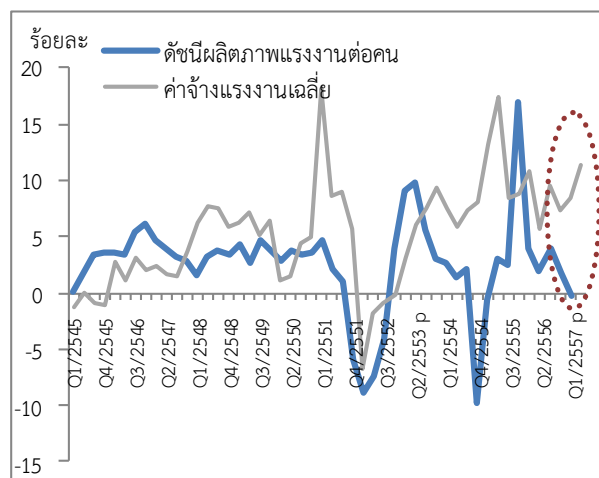
เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงระหว่างค่าจ้างและผลิตภาพของแรงงาน จะพบว่าผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำและยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ซึ่งระดับต้นทุนค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยสูงขึ้นแต่ยังไม่สามารถทำให้ผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นมากตามค่าจ้างที่ปรับเพิ่มขึ้นได้ จึงส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

รูปที่ 11 : ผลิตภาพแรงงานจำแนกรายสาขา



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 12 : อัตราขยายตัวของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้าง



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2.2 ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มแรงงานระดับกลางและระดับสูงมีมากขึ้น

การขยายโอกาสทางการศึกษาทำให้มีกำลังแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นทั้งในระดับมัธยมปลายและระดับอุดมศึกษาเพื่อรองรับอุปสงค์ของแรงงานในตลาด อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันทำให้บุคคลอื่นๆ มีโอกาสในการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน และนำไปสู่ช่องว่างของค่าจ้างที่มากขึ้น โดยพบว่าระดับค่าจ้างแรงงานปรับสูงขึ้นในทุกะดับการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างแรงงานในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ระหว่างปี 2531 และ 2556 พบว่าค่าจ้างของแรงงานที่จบการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมและระดับประถมศึกษาปรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างการเปลี่ยนแปลงของแรงงานที่มีสัดส่วนของแรงงานระดับล่างหรือผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าลดลงอยู่ที่ร้อยละ 50 ในปี 2556 จาก

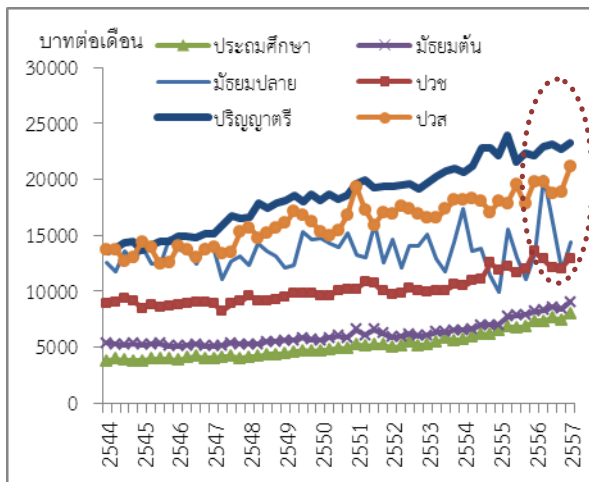
ร้อยละ 65 ในปี 2544 ในขณะที่สัดส่วนแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาสูงขึ้นในปี 2556 เหลืออยู่ที่ร้อยละ 15 และ 17 ตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 และ 11 ในปี 2544 และข้อมูลจากผลสำรวจของกระทรวงแรงงานที่พบว่าสัดส่วนแรงงานที่ขาดแคลนส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่างคือผู้ที่จบการศึกษาระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ค่าจ้างปรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

โดยในปี 2556 ค่าจ้างแรงงานในระดับต่ำกว่าประถมและระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นสูงกว่าค่าจ้างในปี 2531 ถึง 11 และ 9 เท่า ตามลำดับ ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานในระดับมหาวิทยาลัยปรับตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่า โดยเพิ่มขึ้นเพียง 4.6 เท่าเมื่อเทียบกับค่าจ้างในปี 2531 ส่งผลให้ในปี 2556 สัดส่วนค่าจ้างในระดับมหาวิทยาลัยมากกว่าระดับประถมศึกษาเพียง 3 เท่า ลดลงมาจากที่เคยสูงกว่าถึง 6 เท่าในปี 2531 สะท้อนให้เห็นแนวโน้มความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มแรงงานในระดับบนและล่างที่เริ่มลดลง ในขณะที่ เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างระหว่างแรงงานในกลุ่มแรงงานในระดับบนและปานกลาง หรือผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยม ระดับอาชีวศึกษา และระดับมหาวิทยาลัย พบว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานในระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นเร็วกว่าเมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานที่จบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา ส่งผลให้สัดส่วนค่าจ้างในระดับมหาวิทยาลัยมากกว่าระดับอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 2 เท่าเมื่อเทียบกับ 1 เท่าในปี 2531 นั่นคือมีความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานมากขึ้นระหว่างผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษากับผู้ที่จบมหาวิทยาลัย หรือกลุ่มแรงงานที่มีค่าจ้างปานกลางและสูง ซึ่งสะท้อนถึงรูปแบบเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มีลักษณะ Missing Middle นั่นคือรายได้ของผู้มีรายได้ปานกลางเพิ่มขึ้นช้า ทำให้รายได้ของผู้มีรายได้น้อยเริ่มไล่ทันรายได้ของผู้มีรายได้ปานกลาง และช่องว่างรายได้ของคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยกับผู้ที่มีรายได้ปานกลางเริ่มมีแนวโน้มแคบลง ในขณะที่ช่องว่างของผู้มีรายได้ปานกลางกับผู้มีรายได้สูงกลับห่างมากขึ้น

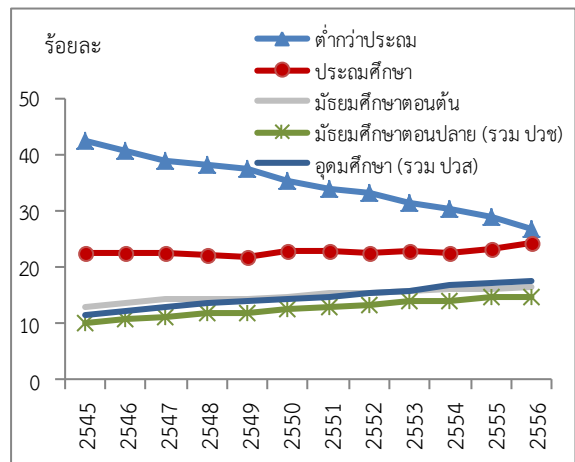
แนวโน้มความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มการศึกษาและอาชีพดังกล่าวสามารถอธิบายได้จากรูปแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงาน โดยสอดคล้องกับผลรายงานการศึกษาในการประชุมประจำปีของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2555 ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีอุปทานของแรงงานผู้ที่จบในระดับมหาวิทยาลัยมากขึ้น แต่อุปสงค์แรงงานโดยเปรียบเทียบระหว่างแรงงานที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเมื่อเทียบกับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปทานโดยเปรียบเทียบ ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานของผู้จบมหาวิทยาลัยสูงขึ้นเร็วกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อุปสงค์เพิ่มขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่อาศัยความรู้และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้มีการนำเทคโนโลยีมาทดแทนแรงงานส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นเป็นสองขั้ว (Polarization) คือ มีความต้องการแรงงานทักษะสูงไปพร้อมๆ กับแรงงานไร้ทักษะในงานที่ไม่สามารถทดแทนด้วยเครื่องมือเครื่องจักรได้ ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานของแรงงานที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาซึ่งมีทักษะขั้นกลางเพิ่มขึ้นช้ากว่าโดยเปรียบเทียบกับแรงงานที่มีทักษะสูงในระดับมหาวิทยาลัย

ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มที่มีค่าจ้างปานกลางและระดับสูงจึงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างแรงงานในกลุ่มแรงงานระดับสูงที่จบระดับอุดมศึกษานับเป็นแรงจูงใจที่ทำให้กำลังแรงงานส่วนใหญ่ยังคงมีความต้องการที่จะมุ่งสำเร็จการศึกษาจากการศึกษาสายสามัญมากกว่าสายอาชีวศึกษาที่มีค่าจ้างตอบแทนโดยเฉลี่ยต่ำกว่า โครงสร้างของค่าจ้างแรงงานที่ไม่จูงใจของแรงงานในระดับอาชีวศึกษาจึงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการที่จะผลักดันปรับเพิ่มสัดส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาเมื่อเทียบกับระดับสามัญศึกษา

รูปที่ 13 : ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยจำแนกตามระดับการศึกษา



รูปที่ 14 : สัดส่วนแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษา

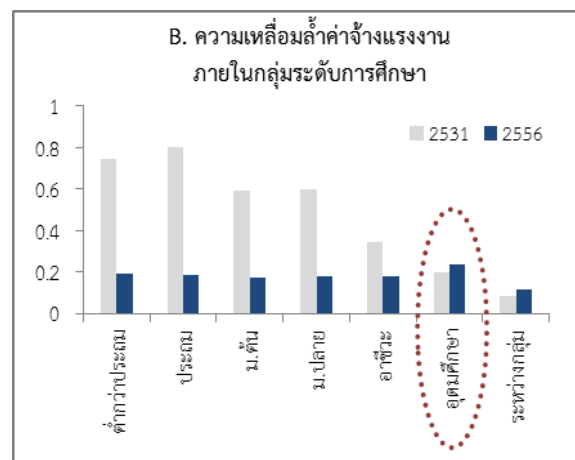
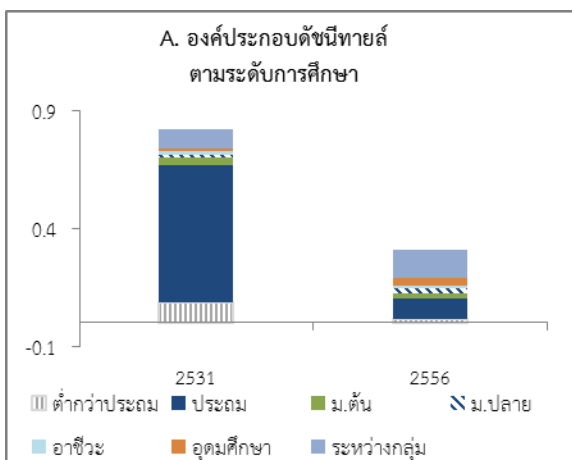


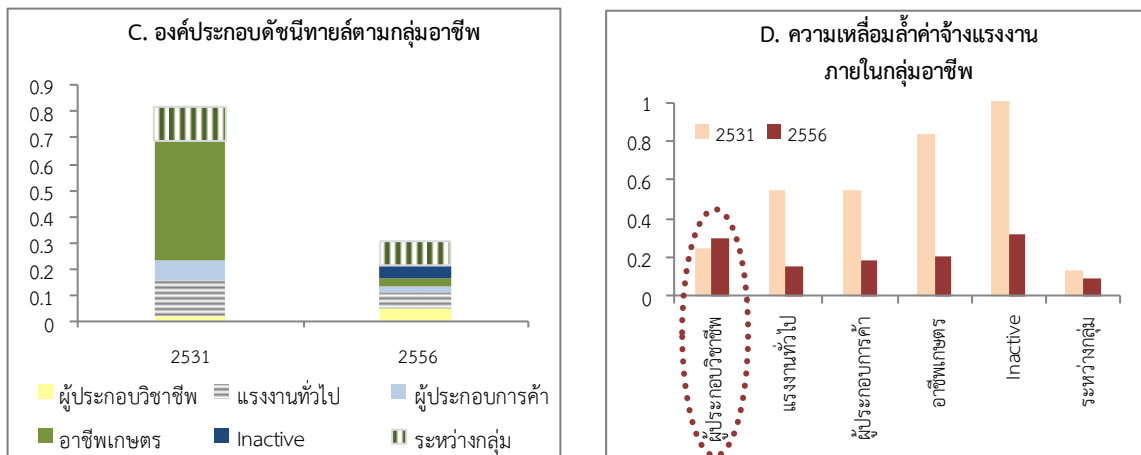
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สศช.

ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์ลงไปรายละเอียดมากขึ้นเพื่อให้ทราบถึงแหล่งที่มาหรือองค์ประกอบของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงาน โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงาน (Decomposition of wage inequality) จากดัชนีการกระจายรายได้ หรือ Theil Indices ทำให้พบว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง ระหว่างปี 2531–2556 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ทำให้แรงงานมีระดับการศึกษาสูงขึ้น ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาส่งผลให้มีการต้องการแรงงานสูงอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและแรงงานดังกล่าว ส่งผลให้องค์ประกอบของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของความเหลื่อมล้ำ โดยทั่วไปเกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มที่เปลี่ยนแปลงไป และ (2) โครงสร้างแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีผลต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่ม

รูปที่ 15 : ดัชนีทแฮล์ (Theil index) ของค่าจ้างแรงงานและองค์ประกอบ ตามระดับการศึกษาและอาชีพ



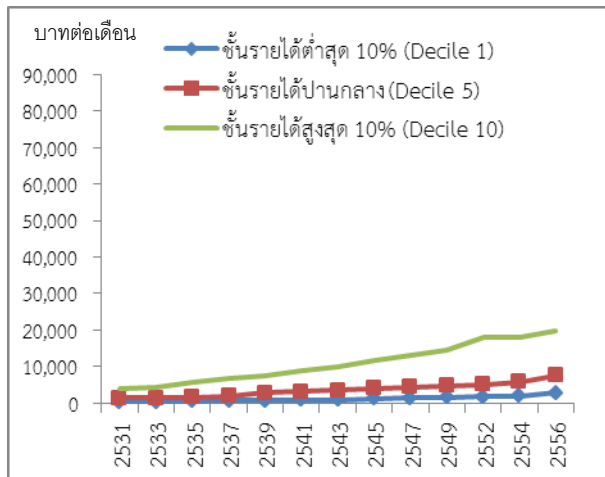


ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สศช.

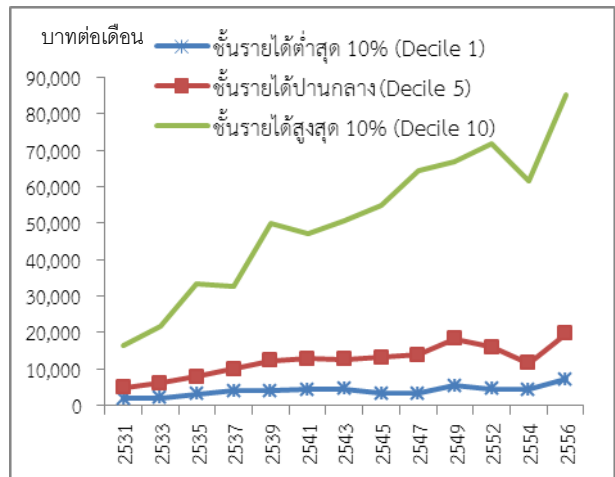
จากรูปที่ 15 (รูปที่ 15A) ชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นองค์ประกอบหลักที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างอยู่ในระดับสูงในปี 2531 ในขณะที่ ในปี 2556 ความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มแรงงานระดับประถมศึกษาที่มีบทบาทต่อความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างโดยรวมลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มแรงงานในระดับการศึกษาต่างๆ เป็นองค์ประกอบหลักของความเหลื่อมล้ำโดยรวมแทน โดยเมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำของแต่ละกลุ่มระดับการศึกษา (รูปที่ 14B) พบว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2531 – 2556 เกือบทุกระดับการศึกษา ยกเว้นความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานระดับอุดมศึกษา และความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มแรงงานจำแนกตามการศึกษาต่างๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้น สะท้อนถึงคุณภาพของแรงงานที่จบการศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมากขึ้น และมีบางสาขาวิชาที่มีการผลิตออกมัลตลาดหรือไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ทำให้เกิดการหางานต่ำระดับ (Underemployment) นอกจากนี้ ยังเป็นผลจากช่องว่างค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้นระหว่างผู้จบการศึกษาระดับปริญญาในสาขาที่สามารถทดแทนด้วยเทคโนโลยี กับแรงงานที่จบปริญญาสาขาที่มีทักษะสูงและไม่สามารถทดแทนด้วยเทคโนโลยี

โดยหากพิจารณาค่าจ้างของแรงงานที่จบในระดับอุดมศึกษา จำแนกตามชั้นรายได้ (ตามรูปที่ 16) จะพบว่ากลุ่มที่มีค่าจ้างสูงสุดมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นมากกว่ากลุ่มที่มีค่าจ้างปานกลางและค่าจ้างต่ำที่สุดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากแรงงานในระดับประถมศึกษาที่มีความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มไม่ต่างกันมากเพราะแรงงานในระดับทักษะเป็นลักษณะทั่วไปไม่แตกต่างกันมากนัก บริการของแรงงาน (Labour services) ไม่สามารถปรับให้แตกต่างหลากหลายได้มากนัก (Differentiate) ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแรงงานภายในกลุ่มที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีมากขึ้น โดยเป็นผลอันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งลักษณะของงานและคุณภาพของแรงงานที่แตกต่างกัน

รูปที่ 16 : ค่าจ้างแรงงานที่จบระดับประถมศึกษา
จำแนกตามขั้นรายได้



รูปที่ 17 : ค่าจ้างแรงงานที่จบระดับอุดมศึกษา
จำแนกตามขั้นรายได้



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สศช.

ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของความเหลื่อมล้ำของค่าแรงตามกลุ่มอาชีพ (รูปที่ 15C) พบว่า ในปี 2531 ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในภาคเกษตรเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในภาพรวม แต่ ในปี 2556 ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างกลุ่มอาชีพเป็นปัจจัยหลัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานจากเดิมที่อยู่ในภาคเกษตร มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เมื่อพิจารณาแนวโน้มความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มอาชีพพบว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าแรงมีแนวโน้มลดลงในเกือบทุกกลุ่มอาชีพ ยกเว้นกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากระดับการศึกษาของแรงงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นถึงสองเท่า จากร้อยละ 9 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 19 ในปี 2556 โดยแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไปก็เพิ่มขึ้นด้วย ประกอบกับคุณภาพของผู้จบการศึกษามีความหลากหลาย ทำให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเพิ่มสูงขึ้น โดยส่วนหนึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นของค่าจ้างระหว่างกลุ่มวิชาชีพที่เทคโนโลยีเข้ามาทดแทนได้ และกลุ่มวิชาชีพที่เทคโนโลยีทดแทนไม่ได้ สอดคล้องกับแนวโน้มความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มผู้จบชั้นอุดมศึกษา

ตารางที่ 12 : พลวัตความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างปี พ.ศ. 2531 – 2556

	ความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่ม				ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่ม			
	โครงสร้าง		พลวัตความเหลื่อมล้ำ		โครงสร้าง		พลวัตความเหลื่อมล้ำ	
	(Composition)		ภายในกลุ่ม		(Composition)		ระหว่างกลุ่ม	
ระดับการศึกษา	-0.052	(10%)	-0.516	(101%)	0.085	(-17%)	-0.030	(6%)
กลุ่มอาชีพ	-0.011	(2%)	-0.483	(94%)	0.024	(-5%)	-0.043	(9%)
การศึกษาและอาชีพ*	-0.081	(16%)	-0.492	(96%)	0.092	(-18%)	-0.032	(6%)

หมายเหตุ: * การศึกษาและอาชีพ เป็นการแบ่งกลุ่มแรงงานตามระดับการศึกษาและอาชีพ ประกอบด้วย การศึกษา 5 ระดับ (ต่ำกว่าประถมศึกษา ประถม ม.ต้น ม.ปลาย อาชีวฯ และอุดมศึกษา) และกลุ่มอาชีพ 2 กลุ่ม (ผู้ประกอบการวิชาชีพและอื่นๆ)

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สศช.

ตารางที่ 12 ชี้ให้เห็นพลวัตความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง ในปี 2531-2556 โดยจำแนกให้เห็นถึงโครงสร้างของปัจจัยสำคัญๆ ได้แก่ ระดับการศึกษา และกลุ่มอาชีพ ว่ามีส่วนช่วยทำให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างลดลงได้มากน้อยเพียงใด โดยผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การลดลงของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาเดียวกันมีผลให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในภาพรวมลดลง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงานตามระดับการศึกษา กลับส่งผลกระทบในทางตรงกันข้าม นั่นคือ ช่องว่างของค่าจ้างระหว่างกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาต่างกันเพิ่มขึ้น กลับเป็นปัจจัยอุปสรรคที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำโดยรวมไม่ลดลงเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาพลวัตความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างจำแนกตามอาชีพ พบว่าความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มแรงงานที่อยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันที่ลดลงส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างโดยรวมลดลง ขณะที่ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานในกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำโดยรวมไม่ลดลงได้เท่าที่ควร

เมื่อจำแนกกลุ่มแรงงานตามระดับการศึกษาและอาชีพ โดยแบ่งเป็น 12 กลุ่ม ตามการศึกษา 6 ระดับ และกลุ่มอาชีพ 2 กลุ่ม (ผู้ประกอบวิชาชีพ และอาชีพอื่นๆ) พบว่า กลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาและอาชีพเดียวกันมีความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างลดลงระหว่างปี 2531-2556 ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างโดยรวมลดลง อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มที่เพิ่มสูงขึ้น กลับส่งผลในทางตรงกันข้ามต่อความเหลื่อมล้ำในภาพรวม โดยโครงสร้างของแรงงานเปลี่ยนแปลงจากปี 2531 ที่กว่าร้อยละ 50 ของแรงงานทั้งหมดอยู่ในกลุ่มแรงงานวุฒิปริญญาตรีที่ทำงานในกลุ่มอาชีพอื่นๆ ปรับเปลี่ยนไปสู่แรงงานผู้ประกอบวิชาชีพที่มีวุฒิการศึกษาสูงขึ้นในปี 2556 โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพที่มีวุฒิมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างกลุ่มกว้างขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาในรูปที่ 17

3.2.3 ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการแรงงานและคุณภาพของแรงงาน (Skill mismatch) นอกจากความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานในเชิงปริมาณของแรงงานแล้ว สาเหตุที่สำคัญอีกประการคือคุณภาพแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งความรู้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะความรู้และทักษะทางความคิดวิเคราะห์เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในด้านปริมาณอุปทานแรงงานมีแนวโน้มที่จะจบการศึกษาสายสามัญเพิ่มขึ้นมากกว่าในสายอาชีพเนื่องจากค่าจ้างที่ดึงดูดใจได้กล่าวไปข้างต้น รวมทั้งค่านิยมของสังคมไทยที่มุ่งเน้นส่งให้ลูกหลานเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยมากกว่าในสายอาชีวศึกษา เนื่องจากยังมองว่าการศึกษามหาวิทยาลัยยังคงเป็นเส้นทางสายรองสำหรับผู้เรียนในสังคมไทยโดยมักจะได้รับรายได้ค่อนข้างต่ำและมีอาชีพที่ไม่มั่นคง ดังนั้น จึงส่งผลให้มีแรงงานที่จบจากสายสามัญศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม พบว่าในด้านคุณภาพของแรงงานยังคงเผชิญกับปัญหาการผลิตแรงงานที่มีคุณภาพและทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาด อาทิ ทักษะทางภาษาอังกฤษ และทางเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น เนื่องจากแรงงานที่จบการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาที่จบออกมาแม้จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากการขยายจำนวนนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมากขึ้น แต่ก็มีคุณภาพแตกต่างกันมากดังเช่นที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงยังคงมีปัญหาด้านแคลนแรงงานที่มีคุณภาพและทักษะระดับสูง ซึ่งส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานกลุ่มนี้สูงขึ้นมากกว่ากลุ่มแรงงานที่มีทักษะปานกลาง

ในขณะเดียวกัน สาเหตุสำคัญอีกประการคือการกำหนดระดับค่าจ้างแรงงานที่ยังไม่สามารถสะท้อนผลิตภาพและความสามารถที่มีอย่างแท้จริง โดยค่าจ้างแรงงานส่วนใหญ่ยังอ้างอิงจากระดับการศึกษา คุณวุฒิทางการศึกษา หรือปริญญา (Degree based) มากกว่าทักษะหรือความชำนาญฝีมือเฉพาะทาง (Skill or competency based) ส่งผลให้แรงงานมุ่งสำเร็จการศึกษาสายสามัญเพื่อต้องการวุฒิการศึกษาในการหางานเท่านั้น และนำไปสู่ปัญหาที่ระดับการศึกษาของแรงงานสูงแต่มีคุณภาพทักษะความรู้ไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ ในขณะที่แรงงานบางส่วนซึ่งมีทักษะสูงที่จบจากสายอาชีวศึกษากลับได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับทักษะและสมรรถนะเฉพาะทางที่มี จึงก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างแรงงานในกลุ่มที่จบอาชีวศึกษาเมื่อเทียบกับแรงงานที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ การกำหนดค่าจ้างไม่สะท้อนทักษะความสามารถที่แท้จริงยังส่งผลให้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานให้เห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงหรือเพิ่มพูนทักษะอย่างต่อเนื่องอันจะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานและผลิตภาพโดยรวมของประเทศในระยะต่อไป

4

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

จากการประเมินสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำตลอดจนวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ พบว่าประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายด้าน โดยมีมิติของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาคุณภาพคนที่เป็นรากฐานสำคัญที่จะส่งผลกระทบเชื่อมโยงไปยังความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจาก (1) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายโอกาสของการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน และส่งผลให้เกิดช่องว่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มการศึกษาและอาชีพต่างๆ ที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาระดับปานกลางที่พบว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้เริ่มมีแนวโน้มห่างจากกลุ่มแรงงานระดับสูงมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากความไม่สมดุลของโครงสร้างตลาดแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพและมีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งที่ยังขาดการใช้เกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานแรงงานในการกำหนดค่าจ้างแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) ความเหลื่อมล้ำในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างเจ้าของทุนและแรงงาน ทั้งในรูปของความเหลื่อมล้ำในผลตอบแทนแรงงานและการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับต่ำทำให้เป็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถเกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างสาขาการผลิตเพื่อย้ายจากภาคการผลิตที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำไปสู่ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพแรงงานสูงกว่าได้

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาคนจึงควรให้ความสำคัญต่อการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยจะต้องอาศัยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความสำคัญอย่างชัดเจนโดยเฉพาะกลุ่มคนจน ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคม และจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผลการดำเนินการมีประสิทธิภาพและบรรลุผลได้มากที่สุด ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติของคุณภาพคน ควรประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การขยายโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเริ่มจากการวางรากฐานให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพรวมทั้งโอกาสในการได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการสังคมต่างๆ และ (2) การยกระดับรายได้และเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพที่มั่นคงและเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานและพื้นที่ ซึ่งการศึกษานี้ได้มุ่งเน้นที่จะหาคำตอบในประการแรกเป็นสำคัญ คือ ทำอย่างไรการศึกษาและตลาดแรงงานจึงจะสามารถตอบโจทย์ในการลดความเหลื่อมล้ำลงได้ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำคัญๆ ที่ควรดำเนินการ ดังนี้

4.1 การขยายโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพ และขยายความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคมต่างๆ ให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส

4.1.1 การขยายโอกาสทางการศึกษาและยกระดับคุณภาพการศึกษาให้แก่กลุ่มผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ในทุกช่วงวัยเพื่อเตรียมกำลังแรงงานที่มีคุณภาพเข้าสู่ตลาดแรงงาน

1) การลงทุนในเด็กปฐมวัย โดยมุ่งเน้นมาตรการเสริมสร้างพัฒนาการที่เหมาะสมอย่างรอบด้านโดยสร้างโอกาสให้แก่เด็กทุกกลุ่มชั้นรายได้ให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ และการให้ความคุ้มครองจากสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยเสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อในเชิงลบสำหรับเด็กทุกกลุ่ม (Universal) และกำหนดมาตรการเฉพาะที่ออกแบบให้กลุ่มเด็กยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการดูแล มีพื้นฐานของคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

2) การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กยากจนและผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นให้สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปทั้งระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาขั้นสูง เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายตามแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงาน โดย (1) การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาและพิจารณาทบทวนการอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโรงเรียนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะแก่โรงเรียนในชนบทมากขึ้น เช่น การพัฒนาอาคารเรียน ห้องสมุด ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และการเพิ่มเงินเดือนแก่ครูในชนบท เป็นต้น (2) การขยายโอกาสการเข้าถึงทุนการศึกษาและปรับปรุงระบบการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มโอกาสแก่นักเรียนยากจนแต่เรียนดี ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การพัฒนา กยศ. และ กรอ. โดยการพัฒนาระบบคัดกรองให้เข้าถึงนักเรียนยากจนอย่างแท้จริง และการให้เงินช่วยเหลืออย่างมีเงื่อนไข (Conditional cash transfer) แก่นักเรียนยากจน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยให้ความสำคัญกับระบบการระบุกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) ที่ชัดเจน (3) การสนับสนุนให้เยาวชนโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กยากจนและผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิเข้ารับการบริการทางการศึกษาภาคบังคับและภาคพื้นฐานทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน อาทิ การใช้คู่มือการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กนักเรียนมีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพและลดการอุดหนุนแก่โรงเรียนโดยตรง แต่กระตุ้นให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพมากขึ้น (4) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่โดยเฉพาะในภูมิภาคและท้องถิ่นห่างไกลได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย

3) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การยกระดับคุณภาพมาตรฐานศึกษาให้แก่สถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานไปจนถึงการศึกษาระดับสูงขึ้นไปทั้งในสายสามัญศึกษาและสายอาชีวศึกษาให้สามารถผลิตกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยมุ่งเน้น (1) การปรับปรุงหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เรียนพัฒนากระบวนการคิด วิเคราะห์ มีเวลาทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและมีความหลากหลายสอดคล้องกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่น เน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการพัฒนาหลักสูตรในแต่ละสถาบันการศึกษา และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนในทุกระดับชั้นเพื่อให้การผลิตกำลัง

แรงงานเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานอย่างแท้จริง (2) การพัฒนาระบบการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพ และมีจิตวิญญาณของความเป็นครู โดยอาศัยการสร้างแรงจูงใจให้ดึงดูดคนที่มีความสามารถและเหมาะสมเข้ามาในสายวิชาชีพครูมากขึ้น รวมทั้งปรับระบบการประเมินสมรรถนะที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ และคุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียนเป็นหลัก และ (3) การจัดระบบการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและให้ความสำคัญกับการติดตามความก้าวหน้าของการเรียนการสอน และการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน

ตัวอย่างของหลายประเทศที่ดำเนินมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ประสบความสำเร็จ อาทิ ประเทศบราซิลได้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา (Basic Education Development Index: IDEB) เพื่อติดตามพัฒนาการด้านการเรียนรู้ และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา รวมทั้งอัตราการเข้าเรียนและการออกนอกระบบของนักเรียนทุกโรงเรียนเพื่อประเมินการทำงานของโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียนทุก 2 ปี ระบบสารสนเทศนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลท้องถิ่นของบราซิลใช้ในการให้รางวัลแก่สถานศึกษาที่มีคุณภาพสูง และให้งบประมาณพัฒนาสถานศึกษาที่ประสบปัญหาด้านคุณภาพ เพื่อมุ่งเพิ่มคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ประเทศจีนได้อาศัยมาตรการจับคู่ระหว่างโรงเรียนที่มีคุณภาพกับโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพทางการศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนที่ด้อยคุณภาพจะสามารถเรียนรู้ด้านการพัฒนาหลักสูตรและคุณภาพทางการศึกษาจากโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ และช่วยลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรครูที่มีคุณภาพในโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพในอีกทางหนึ่ง

4) การพัฒนาและสร้างทักษะให้แก่ผู้ที่จบมัธยมปลายแต่ไม่มีโอกาสเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมให้สามารถประกอบอาชีพที่มั่นคงและหารายได้ได้มากขึ้น โดยสร้างกระบวนการทางการศึกษาที่เน้นให้ผู้สำเร็จการศึกษากลายเป็นแรงงานที่มีทักษะและมีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ได้แก่ การพัฒนาระบบการจัดหลักสูตรมัธยมเชิงปฏิบัติการ (Secondary career education) การศึกษาระบบทวิภาคี (Dual vocational training) และการสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจเอกชนในรูปแบบของการจัดการศึกษาแบบอิงกับการทำงาน (Work-based learning) ซึ่งสามารถออกแบบหลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างกำลังแรงงานที่มีทักษะความสามารถให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานภาคธุรกิจได้อย่างแท้จริง โดยควรมีการขยายผลการพัฒนาหลักสูตรที่มีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ออกไปยังสถาบันการศึกษาอื่นโดยเฉพาะในภูมิภาคและท้องถิ่น

4.1.2 การยกระดับความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่แรงงานนอกระบบ ด้วยการผลักดันแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ ใช้เทคนิคการประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างต่อเนื่อง ผ่านการสื่อสารในช่องทางต่างๆ นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญต่อการสร้างอาชีพและจัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้สูงอายุที่ยากจนหรือมีรายได้น้อย รวมทั้งพัฒนาระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 การยกระดับรายได้และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้กับกลุ่มคนจนผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาส โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพทางการผลิตและผลิตภาพของแรงงาน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิตและบริการ โดยอาศัยการพัฒนาองค์ความรู้ ผ่านระบบการศึกษา การฝึกอบรม และเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพ เพื่อให้กำลังแรงงานมีคุณภาพและทักษะฝีมือที่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตได้ ซึ่งจะสามารถทดแทนกำลังแรงงานที่ลดจำนวนลงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เกิดขึ้นในสังคม โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 การเพิ่มผลิตภาพแรงงานทั้งระบบ โดยการสนับสนุนให้แรงงานมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างมีมาตรฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขัน และปรับโครงสร้างค่าจ้างแรงงานให้ชัดเจนและสามารถสะท้อนทักษะฝีมือแรงงานได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะแรงงานที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับคุณภาพมาตรฐานอาชีวศึกษามากขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญเพื่อช่วยพัฒนากำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ได้แก่ การพัฒนากรอบคุณวุฒิวิชาชีพ (Vocational qualification) ให้เป็นมาตรฐานระดับสากลและครอบคลุมในทุกกลุ่มสาขาอาชีพ การส่งเสริมให้แรงงานสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน (Occupational skill standards) เพื่อให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามระดับทักษะฝีมือแรงงานโดยเฉพาะแรงงานที่มีการศึกษาต่ำแต่มีทักษะฝีมือเฉพาะทางสูง การขยายกรอบการกำหนดค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ และการผลักดันให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าแรงตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน นอกจากนี้ ภาครัฐยังควรใช้ประโยชน์จากการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้มากขึ้น เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีทักษะสูงแต่ไม่มีทุนเพียงพอ

4.2.2 การเพิ่มผลิตภาพทางการผลิตของเกษตรกรรายย่อย เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืนและผลิตภาพทัดเทียมกับอาชีพอื่นๆ โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและสนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับพื้นที่ การสร้างกลุ่มกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาระบบเกษตรจากการปฏิบัติจริงโดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่มีรายได้น้อย การสร้างหลักประกันรายได้แทนการอุดหนุนด้านราคาสินค้าเกษตรและส่งเสริมการสร้างรายได้เสริมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการแปรรูป การลดต้นทุนทางการเกษตรโดยสนับสนุนปัจจัยการผลิต และส่งเสริมแหล่งเงินทุนฐานรากในระดับชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมระบบตลาดกลางรับซื้อผลผลิตเกษตรในท้องถิ่น และพัฒนาสถาบันเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร

4.2.3 การพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการ SMEs ด้วยการขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ SMEs โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อเพิ่มสภาพคล่อง การปรับโครงสร้างหนี้สินและผ่อนปรนเงื่อนไขการกู้ยืมเงินทุน การพัฒนาเครื่องจักรใหม่ การปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพเครื่องจักร การใช้พลังงานทดแทน และการประหยัดพลังงานแก่ SMEs รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินงาน การวินิจฉัย ให้คำปรึกษา และดำเนินการแก้ปัญหา รวมถึงพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการ SMEs ให้ครอบคลุมทุกสาขา โดยจะต้องอาศัยการผลักดันให้กองทุน SMEs เข้าถึงกลุ่มผู้ประกอบการที่มีปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ

4.3 การปรับปรุงกลไกการทำงานของตลาดแรงงานเพื่อให้การกำหนดผลตอบแทนและค่าจ้างแรงงานสะท้อนคุณวุฒิวิชาชีพ และทักษะแรงงานอย่างแท้จริง โดยจะต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางด้านแรงงาน หรือ Labour bank ให้สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการอุปทานและอุปสงค์ของแรงงานแต่ละระดับให้เกิดประสิทธิภาพได้จริงจัง และเร่งผลักดันให้การใช้ระบบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงการบูรณาการระบบผลตอบแทนต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพและลดความเหลื่อมล้ำ และรวมถึงมาตรฐานวิชาชีพ 8 กลุ่มที่มีการเปิดเสรีในอาเซียน

4.4 การสร้างความเสมอภาคในด้านอื่นๆ ที่สำคัญ ในปัจจุบันงานวิจัยและผลการศึกษาต่าง ๆ ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางมากมายในการที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทย ได้แก่

4.4.1 การสร้างความเสมอภาคของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย (1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ด้วยการคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินและยากจนได้มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน (2) การปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและเข้าถึงพื้นที่เป้าหมายได้อย่างแท้จริง โดยสร้างกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของหน่วยงาน รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ระบบประปาและไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึง รวมทั้งขยายการให้บริการน้ำประปาที่สะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ (4) การปรับโครงสร้างภาษี เพื่อให้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำ อาทิ การพิจารณาขยายฐานภาษีอากรให้กว้างขวาง การพิจารณาทบทวนและปรับปรุงการยกเว้นและการลดหย่อนภาษีสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมทั้งพิจารณาจัดเก็บภาษีประเภทใหม่จากฐานรายได้หรือฐานทรัพย์สินเพื่อให้มีโครงสร้างภาษีที่เป็นธรรม เช่น ภาษีจากกำไรในการขายหลักทรัพย์หรือหน่วยลงทุน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก และภาษีสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นต้น

4.4.2 การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมชุมชนให้เข้มแข็ง ขยายการบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมโดยการเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งด้านกฎหมายให้แก่ประชาชน รวมทั้งยกระดับกองทุนยุติธรรมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีแหล่งเงินทุนที่หลากหลาย

4.4.3 การสร้างความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมและอำนาจต่อการจัดการเมือง โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจที่เป็นธรรมสู่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมและสามารถจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองโดยผ่านกระบวนการกระจายอำนาจการบริหารและการคลังสู่ท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุดคือการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการส่งเสริมวัฒนธรรมและค่านิยมทางการเมืองบนพื้นฐานของความมีธรรมาภิบาลปราศจากการคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์เพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยที่ถูกต้องและเหมาะสม

—————

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Ahuja, A., Chucherd, T., and Pootrakool, K., 2006, *Human Capital Policy: Building a Competitive Workforce for 21st Century Thailand*, Paper presented in the Bank of Thailand Symposium 2006

Fofack, H. and Zeufack, A. 1999, *Dynamics of Income Inequality in Thailand: Evidence from Household Pseudo-Panel Data*, World Bank Working Paper No. 13248, Online at http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/13248_Dynamics_of_IncomeInequality.pdf accessed on 15 August, 2014

Haughton, J. and Khandker, S. R., *Handbook on Poverty and Inequality*, Online at <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821376133/> accessed on 1 August, 2014

Jeong, H., 1999, *Education and Credit: Sources of Growth in Increasing Inequality in Thailand*, Online at <http://www.cid.harvard.edu/archive/events/cidneudc/papers/h-jeong.pdf> accessed on 5 August, 2014

Jeong, H., 2005, *Assessment of Relationship between Growth and Inequality: Micro Evidence from Thailand*, IEPR Working Paper No. 05.20, Institute of Economic Policy Research, University of Southern California

Kanbur, R., 1998, *Income distribution and Development*, Paper prepared for the forthcoming North-Holland Handbook on Income Distribution, edited by A.B. Atkinson and F. Bourguignon.

Motonishi, T., 2003, *Why has Income Inequality in Thailand Increased? An Analysis Using 1975-1998 Surveys*, ERD Working Paper No. 43, Economic and Research Development, Asian Development Bank.

Slonimczyk, F., 2011, *Earnings Inequality and Skill Mismatch in the US: 1973-2002*, MPRA Paper No. 35449, Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35449/>, accessed on 6 August, 2014.

Theil, H., 1972, *Statistical Decomposition Analysis*, North-Holland, Amsterdam

World Economic Forum, 2013, *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Online at <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014> accessed on 27 August, 2014.

ภาษาไทย

กอบศักดิ์ ภูตระกูล, 2556, *คุณภาพของการเจริญเติบโตจากมิติของการกระจายรายได้*, รายงานนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2556 ภายใต้หัวข้อ การวางรากฐานสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2553, *ความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษากับแนวโน้มของค่าจ้างในประเทศไทย*, รายงานนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ภายใต้หัวข้อ การลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นิพนธ์ พัวพงศกร, ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2554, *ความเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษา กับ ตลาดแรงงาน: คุณภาพผู้สำเร็จการศึกษา และการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ*, รายงานนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ภายใต้หัวข้อ ยกเครื่องการศึกษาไทย: สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, *รายงานการศึกษาลบข้อบกพร่อง โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สมชัย จิตสุชน, 2547, การกระจายรายได้: บทสำรวจความรู้. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน 2547 หน้า 66-93

สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา*, สำนักงานปฏิรูป (สปร.)

ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ ญัตติภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล (บรรณาธิการ), 2556, *ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา ฉบับประชาชน*, แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2554*

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, *รายงานฉบับสมบูรณ์ของผลการวิจัยโครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ*

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน, 2556, *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 1*, Online at <http://www.qualitylearning.org/th> accessed on 10 September, 2014.

อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, 2550, *แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ (Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State)*, รายงานนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ภายใต้หัวข้อ จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 6

การวัดความสุขของคนไทย

สารบัญ

บทที่ 6

การวัดความสุขของคนไทย

	หน้า
1 แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสุขและดัชนีความสุขของไทย และต่างประเทศ	168
2 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย	174
3 การเปรียบเทียบการวัดความสุขของคนไทยกับต่างประเทศ	181
4 การวัดความสุขในระดับพื้นที่	185
5 ประเด็นท้าทาย	189

บทที่ 6

“การวัดความสุขของคนไทย”

บทนำ

การพัฒนาประเทศในปัจจุบัน นานาประเทศมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากการมุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือความก้าวหน้าด้านวัตถุเพียงด้านเดียว เป็นการให้ความสำคัญกับคนเป็นหลัก และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาคนจะมุ่งสร้างความสุขให้เกิดขึ้น ดังนั้น การประเมินผลการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการวัดความสุข เพื่อให้เห็นถึงผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคน และสามารถนำไปปรับปรุงการพัฒนาคนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในระยะต่อไป

1 แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสุขและดัชนีวัดความสุขของไทยและต่างประเทศ

แนวคิดการวัดความสุขและดัชนีวัดความสุขเกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศ สามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาการวัดความสุขของคนและสังคมไทย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1.1 การทบทวนแนวคิดการพัฒนาดัชนีวัดความสุข/คุณภาพชีวิตของไทย

1.1.1 มาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำมาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นในปี 2547 เพื่อเป็นเครื่องมือในติดตามประเมินผลการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่างๆ และเกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติ กรอบแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ประกอบด้วย การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ความมั่นคงของมนุษย์ขั้นต่ำหรือขั้นพื้นฐาน และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นการพึ่งตนเอง ตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์พัฒนาจากการศึกษาเปรียบเทียบของ 13 ประเทศใน 5 ทวีป และการหารือกับนักวิชาการไทย ทำให้ได้ตัวชี้วัดซึ่งมีองค์ประกอบทั้งสิ้น 12 มิติ 41 ตัวชี้วัด สำหรับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและเก็บข้อมูล ได้จากกลุ่มตัวอย่างใน 4 ภาค 14 จังหวัด จำนวน 2 ชุด ชุดแรกเก็บจากตัวอย่างที่ได้รับการคัดเลือกโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นให้เป็น Best Practices ข้อมูลชุดนี้ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัว และชุดที่สองเป็นข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างที่เป็นระบบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการคำนวณตัวชี้วัดเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดจากข้อมูลชุดแรก และระบุสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ ตัวชี้วัดดังกล่าวได้นำไปใช้ประเมินทั้งระดับประเทศ กลุ่มจังหวัด 6 กลุ่ม และจังหวัด สามารถเปรียบเทียบกันได้และรายงานผลเป็นค่าดัชนีรวม

1.1.2 ดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในปี 2550 เพื่อวัดการพัฒนาประเทศตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย 8 มิติ และกำหนดน้ำหนักในแต่ละมิติไม่เท่ากัน มิติเศรษฐกิจมีค่า 0.3 มิติจริยธรรมและวัฒนธรรม 0.1 มิติด้านสังคม 0.1 มิติด้านการศึกษา 0.1 มิติการบริหารจัดการภาครัฐ 0.15 มิติการบริหารจัดการ

ภาคธุรกิจเอกชน 0.05 มิติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 0.1 และมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 0.1 ผลการประเมินรายงานเป็นดัชนีรวม และแบ่งผลการประเมินออกเป็น 8 ระดับ คะแนน 3.51 ขึ้นไป หมายถึง ดีเยี่ยม และต่ำกว่า 1.50 หมายถึงยังต้องปรับปรุงแก้ไข ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่จัดเก็บโดยหน่วยงานต่างๆ อาทิ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และจำนวนคดีประทุษร้ายต่อร่างกายและเพศ อย่างไรก็ตาม ยังมีตัวชี้วัดบางด้านที่ไม่สามารถหาข้อมูลได้ครบถ้วน เช่น ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.1.3 โครงการ "คนไทย" มอนิเตอร์ เสียงนี้มีพลัง ดำเนินการในปี 2554 และ 2555 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากมูลนิธิคนไทย ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ร่วมกับบริษัทวิจัยการตลาด 7 บริษัท ภายใต้สมาคมวิจัยการตลาดแห่งประเทศไทย และได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรระดับนานาชาติ ได้แก่ European Society for Opinion and Marketing Research : ESOMAR ในการกำกับดูแลมาตรฐานของการดำเนินงานและเผยแพร่ผลงานวิจัยในระดับสากล การเก็บข้อมูลใช้กระบวนการวิจัยทางการตลาดเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงศึกษาปัจจัยที่เป็นเครื่องบ่งชี้สถานการณ์ความอยู่ดีมีสุขในปัจจุบันของคนไทย และกระตุ้นให้คนไทยได้เล็งเห็นถึงประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ (2) ทศนครีและความเชื่อมั่น (3) การพัฒนาประเทศและท้องถิ่นที่อยู่อาศัย และ (4) ปัญหาสังคมและความเป็นอยู่ การเก็บข้อมูลใช้การสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 100,000 คนทั่วประเทศ ตามสัดส่วนประชากรที่ได้กำหนดจากโครงสร้างประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อวัดความพึงพอใจและความคิดเห็น แบ่งการวัดเป็น 7 ระดับ การดำเนินการเก็บข้อมูลใช้วิธีหลากหลาย ทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ รับฟังความคิดเห็นและพูดคุยแบบตัวต่อตัว ผลการสำรวจใน 2 ปีดังกล่าว ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก จึงมีการปรับเปลี่ยนจากการรายงานทุกปีเป็นทุกสามปี แต่ละปีมีการรายงานการวิจัยเฉพาะเรื่องที่สำคัญ อาทิ ในปี 2556 เน้นเรื่องเยาวชนเป็นหลัก

1.1.4 ดัชนีวัดความ “อยู่เย็น เป็นสุข” ความสุขมวลรวมของหมู่บ้านและชุมชน (Gross Village Happiness: GVH) พัฒนาขึ้นโดยกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือประเมินหมู่บ้านในโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษาในปี 2554 และสามารถใช้ตรวจสอบความสำเร็จในการดำเนินการพัฒนาในด้านความสุข ความรู้สึกภายในที่ส่งผลต่อตนเอง ครอบครัว หมู่บ้าน การกำหนดตัวชี้วัดใช้องค์ประกอบของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย 6 องค์ประกอบ และกำหนดตัวชี้วัดภายใต้องค์ประกอบจากข้อมูล จปฐ. 33 ตัวชี้วัด วิธีการประเมินแบ่งออกเป็น 2 วิธี ได้แก่ (1) เชิงปริมาณ เป็นการประเมินโดยใช้ข้อมูลที่จัดเก็บจากหมู่บ้านในแบบสำรวจ มีการคำนวณและพิจารณาผลตามค่าสถิติ และ (2) เชิงคุณภาพ เป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้ประเมินระดับความสุขในขณะนั้นด้วยตนเอง โดยใช้ตัวชี้วัดชุดเดียวกัน แต่ประชาชนเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การพิจารณาสำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัว และสามารถเพิ่มตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับหมู่บ้านและชุมชนของตนเองได้ การให้คะแนนจึงขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและสถานการณ์ของแต่ละชุมชน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน การรายงานผล แสดงเป็นรูปภาพปรอทที่เข้าใจง่าย แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ คะแนน 0-20 อยู่ร้อน นอนทุกข์ คะแนน 21-40 อยู่ได้ คลายทุกข์ คะแนน 41-60 อยู่อิ่ม นอนอุ่น คะแนน 61-80 อยู่ดี มีสุข และคะแนน 81-100 อยู่เย็น เป็นสุข

1.1.5 กระบวนการมาตรฐานในการประเมินองค์กรธุรกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Business Standard : SEBS) ตัวชี้วัดและกระบวนการมาตรฐานในการประเมินองค์กรธุรกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงพัฒนาขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำหรับใช้ประเมินองค์กรธุรกิจในการประกวดผลงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในปี 2554 การพัฒนาตัวชี้วัดดำเนินการจากการพัฒนารูปแบบจำลองธุรกิจ

ใช้ค่านิยมร่วมขององค์กรเป็นปัจจัยหลักในการนำไปสู่การเป็นธุรกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง องค์กรธุรกิจเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้รับรางวัลชนะเลิศมี 5 องค์กรเป็นต้นแบบนำร่อง และได้นำรูปแบบจำลอง องค์กรธุรกิจที่พัฒนาขึ้นไปทดสอบกับผู้บริหารสูงสุด 298 คนทั่วประเทศ ทำให้ได้ค่านิยมร่วม 7 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างภูมิคุ้มกัน (2) ความเพียร (3) ความพอประมาณ (4) การแบ่งปัน (5) จริยธรรม (6) การพัฒนาภูมิ สังคม และ (7) การมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ภายใต้ค่านิยมร่วมได้กำหนดตัวชี้วัดทั้งสิ้น 49 ตัวชี้วัด นอกจากนี้ ได้มีการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยนำตัวชี้วัดดังกล่าว มาประเมินองค์กรธุรกิจในการจัดประกวดองค์กรธุรกิจของสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดและกระบวนการมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

1.1.6 ดัชนีการเติบโตสีเขียวของเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (สศช.) อยู่ในช่วงการพัฒนาดัชนีการเติบโตสีเขียวของเมือง ได้ประมวลความหมายและ ขอบเขตของการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่างๆ ทั้งบริบทสากลและไทย ทำให้ได้ขอบเขตและความหมายของ “การเติบโตสีเขียวของเมืองในบริบทไทย” ได้แก่ การพัฒนาเมืองที่มุ่งไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและ สังคมอย่างยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีกิจกรรมได้แก่ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดของ เสียและก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมืองเสื่อม โทรมและสูญเสียความสมดุลในการที่จะคำนวณการดำรงชีพและวิถีการดำเนินชีวิตของประชากรในเมืองในทุก สาขาการผลิต โดยยึดหลักการบริหารจัดการเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ดัชนีการเติบโตสีเขียวของเมือง ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ (1) มิติเศรษฐกิจหมายถึง กิจกรรมในการผลิตสินค้าและบริการในเมืองมีความเป็น มิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO 14001 และปริมาณ การใช้พลังงานไฟฟ้าต่อประชากรในเมือง เป็นต้น (2) มิติสังคมหมายถึง การที่ประชาชนในเมืองมีจิตสำนึกใน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการที่ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ ไม่มีความ เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ มีตัวชี้วัด เช่น จำนวนผู้ที่ได้รับอันตรายจากมลพิษ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (3) มิติ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรหมายถึง การมีสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ ประชากรมีน้ำสะอาดใช้ ดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในเมืองให้คงไว้ซึ่งระบบนิเวศที่ดี มีการวางผังเมืองและ ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัด เช่น คุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศ และความหลากหลายทาง ชีวภาพในเมือง เป็นต้น และ (4) มิติการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การที่ผู้บริหารเมืองยึด หลักนิติธรรมในการทำงาน มีคุณธรรมจริยธรรม มีความรับผิดชอบต่องานและผลที่เกิดขึ้น มีความโปร่งใสใน การบริหารงาน ยึดหลักการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เมืองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนประชาชนในเมืองที่เข้าร่วมในการจัดทำแผนกิจกรรม โครงการพัฒนาของเมือง และจำนวนองค์กรสาธารณประโยชน์ที่มีสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การทบทวนตัวชี้วัดเหล่านี้ จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ และทดลองใช้ในภาคสนาม เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถประยุกต์ใช้เป็นตัวชี้วัดการเติบโตสีเขียวของเมืองได้อย่างเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.2 การทบทวนแนวคิดการพัฒนาดัชนีวัดความสุขของต่างประเทศ

1.2.1 ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index - HAI) เป็นดัชนีที่ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) พัฒนา มาจากดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) ซึ่งพัฒนาขึ้นในปี 2533 เพื่อใช้ในการ ติดตามสถานการณ์การพัฒนามนุษย์ของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย ได้พัฒนาดัชนีความก้าวหน้าของคน

ในปี 2546 และนำเสนอรายงานผลจากการประเมินด้วยดัชนีดังกล่าว 4 ครั้งในรายงานการพัฒนาคชนของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2546 และต่อมาในปี 2547 ปี 2552 และล่าสุดในปี 2557 นับตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นไป สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำดัชนีความก้าวหน้าของคน จุดมุ่งหมายของการพัฒนาดัชนีความก้าวหน้าของคนของประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบสถานการณ์การพัฒนาคนในระดับจังหวัด ประกอบด้วยดัชนีย่อย 8 ด้าน 40 ตัวชี้วัด ครอบคลุมประเด็นสำคัญของการพัฒนาคน ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา ชีวิตการทำงาน รายได้ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ชีวิตครอบครัวและชุมชน การคมนาคม และการสื่อสาร การคำนวณค่าตัวชี้วัดใช้สูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\frac{\text{ค่าตัวชี้วัด} - \text{ค่าต่ำสุด}}{\text{ค่าสูงสุด} - \text{ค่าต่ำสุด}}$$

$$\frac{\text{ค่าตัวชี้วัด} - \text{ค่าต่ำสุด}}{\text{ค่าสูงสุด} - \text{ค่าต่ำสุด}}$$

คะแนนตัวชี้วัดมีค่าไม่เกิน 1 หากเป็นตัวชี้วัดที่มีผลลบกับการพัฒนา อาทิ การว่างงาน การบาดเจ็บจากการทำงาน ให้นำคะแนนตัวชี้วัดไปหักออกจากคะแนนเต็ม 1 ในการคำนวณไม่มีการถ่วงน้ำหนักทั้งระดับดัชนีย่อยและดัชนีรวม ดังนั้น HAI จึงเป็นค่าเฉลี่ยของดัชนีย่อยทั้ง 8 ด้าน ดังนั้น ดัชนีย่อยด้านใดที่มีจำนวนตัวชี้วัดมาก ตัวชี้วัดแต่ละตัวจะมีน้ำหนักน้อยกว่าดัชนีย่อยที่มีจำนวนตัวชี้วัดน้อย

1.2.2 ดัชนีประเมินความก้าวหน้าการพัฒนาที่ยั่งยืน (Monitoring der Nachhaltige Entwicklung หรือ Monitoring Sustainable Development : MONET) พัฒนาขึ้นในปี 2547 จากความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐบาลส่วนกลางหลายองค์กรของประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ และมีรายงานฉบับแรกในปี 2551 หลักการสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน จำแนกเป็น 3 มิติ ได้แก่ ความเป็นปึกแผ่นของสังคม ประสิทธิภาพด้านเศรษฐกิจ และความรับผิดชอบต่อสังคม กำหนดคำถามเพื่อการประเมินใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่ (1) การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน – เรามีชีวิตที่ดีหรือไม่ ให้มีความสำคัญกับการมีสุขภาพที่ดี มีความรู้สึกปลอดภัย และมีรายได้เพียงพอที่จะดำรงชีพ (2) ความเป็นธรรม – เราจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรได้ดีหรือไม่ มุ่งการเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญอย่างเป็นธรรม เช่น การศึกษา รายได้ สุขภาพ อากาศที่สะอาด เป็นต้น (3) การสงวนรักษาทรัพยากร – เราเหลืออะไรไว้ให้ลูกหลานบ้าง เน้นสถานะของทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ที่ทิ้งไว้ให้กับคนรุ่นหลัง และ (4) การได้ผลประโยชน์ที่ไม่ขัดแย้งกัน – เราใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ พิจารณาการปรับใช้วิธีการผลิตและการบริโภคที่มีเหตุผลและประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัดทั้งหมด 17 ตัวชี้วัด และการรายงานผลแบ่งเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) มีทิศทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (2) มีทิศทางออกห่างจากการพัฒนาที่ยั่งยืน (3) ไม่เปลี่ยนแปลง และ (4) ไม่มีการประเมิน

1.2.3 ดัชนีคุณภาพสังคม (Social Quality Index) พัฒนาขึ้นในปี 2548 โดยมูลนิธิสนับสนุนคุณภาพสังคมแห่งยุโรป (European Foundation on Social Quality) เพื่อเปลี่ยนจากการวัดผลการพัฒนาโดยมุ่งตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว เป็นการเน้นตัวชี้วัดด้านสังคม มีการศึกษาและประยุกต์แนวคิดและตัวชี้วัดคุณภาพสังคมในทุก ๆ ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ตัวชี้วัดคุณภาพสังคมประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic Security) (2) การยอมรับการเป็นสมาชิกของสังคม (Social Inclusion) (3) ความสมานฉันท์ในสังคม (Social Cohesion) และ (4) การเสริมสร้างพลังทางสังคมให้แก่ประชาชน (Social Empowerment) มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 95 ตัว ต่อมาได้มีการนำตัวชี้วัดคุณภาพสังคมมาใช้ในประเทศของทวีปเอเชีย กลุ่มนักวิชาการที่ริเริ่มนำเสนอแนวคิดคุณภาพสังคมได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการประยุกต์แนวคิดคุณภาพสังคมของยุโรปมาสู่ประเทศในแถบเอเชียว่า

ไม่ควรยกเอาค่านิยมทางตะวันตกมาใช้ทั้งหมด แต่ควรเป็นการผสมกลมกลืนระหว่างค่านิยมของประเทศทางเอเชียและค่านิยมของตะวันตก ในลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อค่านิยมของประเทศแถบเอเชีย และปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศในแถบเอเชียเป็นหลัก สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำดัชนีมาใช้ในปี 2551 โดยสถาบันพระปกเกล้า

1.2.4 ดัชนีโลกมีสุข (Happy Planet Index : HPI) พัฒนาโดยศูนย์ศึกษาความเป็นอยู่ที่ดีแห่งมูลนิธิเศรษฐกิจใหม่ (New economic Foundation : NEF) เผยแพร่ครั้งแรกในปี 2549 มีแนวคิดที่ว่า ความกินดีอยู่ดีของคนอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรของโลกที่มีอยู่อย่างจำกัด พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความกินดีอยู่ดีของคนกับทรัพยากรที่ต้องใช้ ประเทศที่มีค่าดัชนีสูงอาจไม่ใช่ประเทศที่ประชากร “มีความสุขที่สุด” แต่เป็นประเทศที่ประชากรมีชีวิตที่ยืนยาวและมีความสุข โดยไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ดัชนีโลกมีสุขประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ความพึงพอใจในชีวิต ความเห็นที่เป็นอัตวิสัย ให้ผู้ตอบประเมินความพอใจของตนเองจาก 0 ที่แสดงถึงความไม่พอใจเลย ถึง 10 เป็นความพอใจมาก (2) ความยืนยาวของอายุ เป็นภววิสัย หมายถึง อายุขัยที่ประชากรโดยเฉลี่ยน่าจะใช้ชีวิตได้ถึง ใช้ข้อมูลของดัชนีการพัฒนาคอนของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ที่คำนวณจากอัตราการตายของประชากรในช่วงอายุต่างๆ และ (3) รอยเท้านิเวศ หมายถึง ระดับผลกระทบต่อธรรมชาติ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้และผลกระทบต่อระบบนิเวศที่มนุษย์กระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เปรียบได้กับรอยเท้าที่มนุษย์ประทับลงบนธรรมชาติ มีหน่วยเท่ากับ “เฮกตาร์ต่อคน” หรือขนาดพื้นที่บนบกและในทะเลที่ต้องใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติขึ้นใหม่ เพื่อรองรับปริมาณการบริโภคของมนุษย์ ดูดซับของเสีย และทำให้ของเสียเหล่านั้นไม่เป็นพิษ มีการคำนวณดังนี้

$$HPI = \frac{\text{อายุขัย} + \text{ความพึงพอใจในชีวิต}}{\text{รอยเท้านิเวศ}}$$

1.2.5 ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness Index) ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ ของราชอาณาจักรภูฏาน พัฒนาขึ้นครั้งแรกในปี 2553 จากแนวคิดความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness : GNH) หมายถึง แนวทางการพัฒนาในหลากหลายมิติที่มุ่งสู่การร่วมกันสร้างสมดุลระหว่างความต้องการของสังคมในเรื่องความอยู่ดีมีสุขด้านวัตถุและจิตวิญญาณ อารมณ์ และวัฒนธรรม แนวคิดดังกล่าวมีที่มาจากพระราชดำรัสของกษัตริย์องค์ที่ 4 ของภูฏาน King Jigme Singye Wangchuck ในปี 2515 ว่า “ความสุขโดยรวมของประชาชนสำคัญกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ” และทรงมีพระราชดำริว่า ควรใช้ GNH เป็นแนวทางในการวัดผลการพัฒนาประเทศ และเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปีแล้ว ประชาชนไม่มีความสุขเพิ่มขึ้นจากช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ แสดงว่าแผนพัฒนาประเทศประสบความล้มเหลว แนวคิดเรื่องความสุขมวลรวมประชาชาติทำให้เกิดกระแสตื่นตัวในการวัดความสุขไปทั่วโลก ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติพัฒนาขึ้นโดย Centre for Bhutan Studies ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ได้นำแนวคิดที่ประกอบด้วยเสาหลัก 4 ด้าน มาแปลงเป็นตัวชี้วัดความสุขมวลรวมประชาชาติ ได้แก่ เสาหลักที่ 1 การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมอย่างยั่งยืนและเสมอภาค ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ มาตรฐานการครองชีพ การศึกษาและสุขภาพ เสาหลักที่ 2 การรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ความหลากหลายและภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรม ความเข้มแข็งของชุมชน การใช้เวลา และความอยู่ดีมีสุขทางจิตใจ เสาหลักที่ 3 การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มี 1 องค์ประกอบ ได้แก่ ความหลากหลายทางชีวภาพและ

ภูมิคุ้มกัน และเสาหลักที่ 4 การบริหารจัดการที่ดี มี 1 องค์ประกอบ ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดี รวมเป็น 4 เสาหลัก 9 องค์ประกอบ 33 ตัวชี้วัด และรายงานผลเป็นร้อยละของประชากรที่มีความสุข แบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) ไม่มีความสุข (Unhappy) มีคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 50 (2) มีความสุขเล็กน้อย (Narrowly Happy) ร้อยละ 50-65 (3) มีความสุขมาก (Extensively Happy) ร้อยละ 66-76 และ (4) มีความสุขมากที่สุด (Deeply Happy) ร้อยละ 77 ขึ้นไป

1.2.6 ดัชนีการพัฒนาประเทศออสเตรเลีย (Australian National Development Index : ANDI) เริ่มพัฒนาขึ้นในปี 2553 จากความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐ อาทิ ประชาชนทั่วไปที่สนใจ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ และบุคลากรในมหาวิทยาลัย เพื่อพัฒนาดัชนีที่สามารถวัดการพัฒนาประเทศได้ครอบคลุมมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว การพัฒนาดัชนีนี้กำหนดเป้าหมายการหารือกับประชาชนไม่ต่ำกว่า 500,000 คนและเกี่ยวข้องกับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของทั้งประเทศ ดัชนีประกอบด้วย 12 องค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัดที่สามารถใช้สำหรับประเมินสถานการณ์ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในด้านต่างๆ และเผยแพร่ดัชนีในแต่ละองค์ประกอบปีละ 1 ครั้ง ในเดือนที่ไม่ซ้ำกัน เพื่อให้เกิดความตื่นตัวอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี รวมทั้งพัฒนาเว็บไซต์ที่สามารถสื่อสาร 2 ทาง เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ดัชนีการพัฒนาประเทศของออสเตรเลียใช้ข้อมูลส่วนใหญ่จากการวัดการพัฒนาของประเทศออสเตรเลีย (Measures of Australian's Progress : MAP) ซึ่งเป็นการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับประชาชน สังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของประเทศ จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วยตัวชี้วัดสำคัญ 17 ตัว การพัฒนาดัชนีการพัฒนาประเทศของออสเตรเลียมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานสถิติแห่งชาติออสเตรเลีย และมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นการพัฒนาที่ MAP ดำเนินการเก็บข้อมูล ประเด็นเหล่านี้ได้มาจากการจัดเสวนาและรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ MAP เก็บได้มาประมวลผลเพื่อประกอบการจัดทำรายงานการพัฒนาประเทศต่อไป

1.2.7 ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา (Canadian Index of Wellbeing : CIW) ริเริ่มโดย Institute of Wellbeing ซึ่งเป็นองค์กรที่มีใช้ภาครัฐได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลแคนาดา ในปัจจุบันดำเนินงานโดยคณะวิทยาศาสตร์สุขภาพประยุกต์ มหาวิทยาลัยวอเตอร์ลู และได้มีรายงานฉบับแรกในปี 2554 แนวคิดในการพัฒนาดัชนีความอยู่ดีมีสุขนี้เปลี่ยนจากการเน้นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบสำคัญของชีวิตในด้านอื่นๆที่กำหนดขึ้นโดยชาวแคนาดา ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น เป็นความพยายามร่วมกันทั้งระดับผู้นำประเทศ องค์กรภาครัฐ องค์กรชุมชน นักวิชาการ ผู้ใช้ตัวชี้วัด และประชาชนแคนาดา มีกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชนทุกพื้นที่ทั่วประเทศรวม 3 ครั้ง และปรับปรุงตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ดัชนีนี้มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ความเป็นอยู่ของชุมชน (2) การเข้าร่วมในกิจกรรมประชาธิปไตย (3) การศึกษา (4) สิ่งแวดล้อม (5) สุขภาพ (6) ความบันเทิงและวัฒนธรรม (7) มาตรฐานการครองชีพ และ (8) การใช้เวลา แต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัด 8 ตัวชี้วัด รวมทั้งสิ้น 64 ตัวชี้วัด และรายงานผลเป็นค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละองค์ประกอบ

2

ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

2.1 ความเป็นมาของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ประเทศไทยได้ปรับแนวความคิดการพัฒนาประเทศที่มุ่งสร้างความมั่นคงเป็นหลักมาสู่การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับ “คน” มุ่งพัฒนาแบบองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลาง” แนวคิดนี้ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่ได้เน้นนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ ยึดหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการสร้างภูมิคุ้มกัน มุ่งการพัฒนาที่สมดุลและบูรณาการทุกมิติทั้งด้านคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย แนวคิดการพัฒนาดังกล่าว ไม่อาจใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือจีดีพี วัดผลกระทบการพัฒนาได้ เนื่องจากจีดีพีไม่สามารถแสดงถึงผลกระทบเชิงลบต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ ปัญหาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้พัฒนาดัชนี เพื่อวัดผลการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาดังกล่าว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 จำนวน 3 ชุด ได้แก่ (1) **ดัชนีความอยู่ดีมีสุข** ใช้วัดผลกระทบสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนและสภาพแวดล้อมรอบตัวคนอย่างเป็นองค์รวม โดยเชื่อมโยงทุกมิติทั้งสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตของคน และการบริหารจัดการที่ดี (2) **ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ** วัดความสามารถในการพึ่งตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และ (3) **ดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม บนสมมติฐานที่ว่า เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ ต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์หลักที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” และยังคงยึดแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาแบบบูรณาการที่มีคนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ประเทศมีภูมิคุ้มกัน สามารถปรับตัวพร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ทั้งด้านวัตถุ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่ความสงบร่มเย็นในสังคมอย่างยั่งยืน

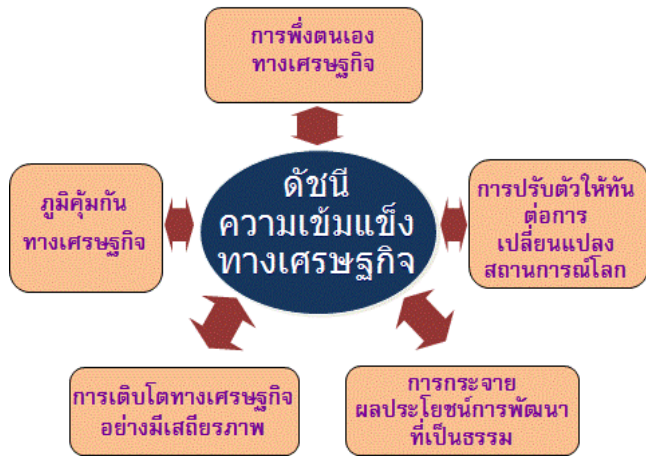
แผนภูมิที่ 1 ดัชนีความอยู่ดีมีสุข



ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 2 ดัชนีความเข้มแข็งทาง



ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 3 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แม้ว่าดัชนีความอยู่ดีมีสุข ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืนจะสะท้อนมิติเชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมได้ชัดเจนขึ้น แต่ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือวัดระดับการพัฒนา ผลสำเร็จและผลกระทบของการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ **สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน** ตามวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาดัชนีชี้วัดใหม่ให้สะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุข ที่ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกัน และสามารถนำไปปรับใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายของการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

2.2 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

การพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย อยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความสอดคล้องกับ “วิสัยทัศน์ประเทศไทย” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่มุ่งพัฒนาประเทศไทยสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และ การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ เพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องในกรอบแนวคิดและนิยามความสุขที่ตรงกัน แล้วจึงกำหนดประเด็นการวัดและตัวชี้วัดที่สะท้อนค่านิยมและที่มาของความสุข ทั้งความสุขภายในและภายนอก ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ เป็นเครื่องมือในการบ่งชี้สถานะของประเทศ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และใช้ประเมินผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา และเชื่อมโยงถึงวิธีการต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของความอยู่เย็นเป็นสุข รวมทั้งนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศ และกำหนดนโยบายให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข

2.2.1 ความหมายของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข”

“ความอยู่เย็นเป็นสุข” หมายถึง “สภาวะที่คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตอย่างมีดุลยภาพทั้งจิต กาย ปัญญา ที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม และสัมพันธ์กัน

ได้ถูกต้องดีงาม นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างคนกับคน และระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

แผนภูมิที่ 4 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย



ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2 องค์ประกอบดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย มี 6 องค์ประกอบ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 การมีสุขภาวะ สภาวะที่บุคคลปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีร่างกายแข็งแรง มีอายุยืนยาว มีจิตใจดี ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ดำเนินชีวิตอย่างมีสติสัมปชัญญะ และใฝ่รู้ สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น¹” มีเหตุมีผล อยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข แบ่งเป็น

◆ **สุขภาพกายและจิตดี** หมายถึง การมีร่างกายที่แข็งแรง มีภาวะโภชนาการที่ดี มีพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่เหมาะสมไม่มีโรคประจำตัวหรือโรคเรื้อรัง ส่งผลให้ห่างไกลจากโรคภัยไข้เจ็บและมีอายุยืนยาวอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีสุขภาพจิตดี ความสามารถของบุคคลที่จะใช้กลไกในการปรับตัวที่ถูกต้องสามารถปรับอารมณ์ความรู้สึกสู่สภาวะสมดุลได้ด้วยตนเอง โดยที่ตนเองและสภาวะแวดล้อมไม่เดือดร้อน มีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น

◆ **การมีคุณธรรม และสติปัญญา ใฝ่รู้** รู้เท่าทันและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมได้ และสามารถใช้ประสบการณ์ ศักยภาพและทักษะความสามารถของตนเองให้เป็น

¹ ความสามารถในการระดับคิดเป็น ทำเป็น พิจารณาจากกรอบแนวคิดขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ที่กำหนดว่าการเรียนรู้ (Functional Literacy) คือ ระดับการอ่านออกเขียนได้และการคิดคำนวณในเบื้องต้นที่จะทำให้เราสามารถปรับใช้ทักษะระดับดังกล่าว ในการแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การผ่านช่วงชั้นและการจบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดสาระการเรียนรู้ไว้ว่า ช่วงชั้นที่ 3 (ม.1 – ม.3) มุ่งพัฒนาความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียน เริ่มให้ผู้เรียนเข้าใจการศึกษาศาสตร์ของการทำงานตามความต้องการของท้องถิ่นและสังคม นวัตกรรมด้านการสอนและประสบการณ์ในการทำงานด้านต่างๆ ตลอดจนด้านการเรียนภาษาที่เรียนรู้เพื่อเป็นช่องทางสู่โลกของการทำงาน

ประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีจิตใจที่ดีงาม มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ มีจิตสำนึกความเป็นไทย

องค์ประกอบที่ 2 ครอบครัวอบอุ่น หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความผูกพันกันทางอารมณ์และจิตใจ ในการดำเนินชีวิตร่วมกันอย่างมีจุดหมายในบรรยากาศที่สงบสุข ด้วยการทำหน้าที่ของครอบครัวได้อย่างเหมาะสมและมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมั่นคงประกอบด้วย

- ◆ **บทบาทหน้าที่ของครอบครัว** หมายถึง การทำหน้าที่ของครอบครัวที่จะดูแลความต้องการและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกในครอบครัว โดยสมาชิกต้องรู้จักทำมาหากิน มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ต่อตนเองและต่อสมาชิกในครอบครัว

- ◆ **สัมพันธภาพในครอบครัว** หมายถึง การอยู่ร่วมกันของสมาชิกหลายช่วงวัย ที่มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความผูกพัน เคารพกันและกัน และเอื้ออาทรต่อกัน

- ◆ **การพึ่งพิงตนเองของครอบครัว** หมายถึง ครอบครัวมีรายได้พอเพียง เพื่อที่จะสามารถจัดการให้สมาชิกในครอบครัวดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคง มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยอย่างสุขสบาย และสามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

องค์ประกอบที่ 3 ชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง ชุมชนที่มีการรวมตัวกันเป็นปึกแผ่น มีศักยภาพในการพึ่งตนเองและการเรียนรู้ในระดับสูง มีองค์กรในชุมชน กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาคีเครือข่ายการพัฒนาที่เข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งมีความสามัคคี เอื้ออาทร อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และธำรงไว้ซึ่งคุณค่าของประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน/ท้องถิ่นหรือเอกลักษณ์ความเป็นไทยได้อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- ◆ **ชุมชนพึ่งตนเองได้** เป็นชุมชนที่มีการรวมตัวกันอย่างมั่นคง เป็นปึกแผ่นสามารถพึ่งพิงตนเองทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร และภูมิปัญญาของชุมชนได้เป็นหลัก มีกลุ่มผู้นำ องค์กรในชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนหรือภาคีเครือข่ายการพัฒนา เพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

- ◆ **ชุมชนเกื้อกูลกัน** เป็นชุมชนที่มีความรัก ความเอื้ออาทร ความสามัคคี และมีจิตสำนึกห่วงหาเหวหาความเป็นชุมชนของตนร่วมกัน

องค์ประกอบที่ 4 เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม เศรษฐกิจที่เชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลที่มีสัมมาชีพที่มั่นคง มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน อยู่ภายใต้เศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ เสถียรภาพ และมีการกระจายรายได้และกระจายผลประโยชน์การพัฒนาในกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และหลุดพ้นจากปัญหาความยากจน แบ่งเป็น

- ◆ **การมีสัมมาชีพ** เป็นการทำงานที่สุจริต ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ทำงานอย่างเต็มความสามารถ โดยมีหลักประกันความมั่นคง และความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้อย่างเป็นสุข สามารถจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ

- ◆ **เศรษฐกิจเข้มแข็ง** เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ ยั่งยืน บนรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงจากความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ มีประสิทธิภาพการผลิต และสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก

- ◆ **ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ** หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตที่จะนำไปสู่การลดความยากจน ลดช่องว่างของการกระจายรายได้และกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง

องค์ประกอบที่ 5 สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล หมายถึง การดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และมีระบบนิเวศที่สมดุล เกื้อกูลต่อการดำรงชีวิตให้อยู่ในสังคมอย่างมีความสุขและยั่งยืน ประกอบด้วย

- ◆ **ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** หมายถึง สภาพแวดล้อมที่มีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตตลอดจนการประกอบอาชีพ ไม่มีปัญหาความรุนแรงในสังคม

- ◆ **สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดี** หมายถึง การที่มลภาวะต่างๆ ได้รับการดูแลควบคุมและแก้ไขให้ฟื้นคืนสู่สภาพที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจและความสุขของบุคคลและสังคม

- ◆ **ระบบนิเวศที่สมดุล** เป็นระบบที่สรรพสิ่งต่างๆ พึ่งพิงและพึ่งพาอาศัยกันและกันอย่างได้ดุลทางธรรมชาติ การดำเนินชีวิตที่พอเหมาะพอควร สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะไม่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศเสื่อมโทรมลง ส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและการประกอบอาชีพ

องค์ประกอบที่ 6 สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล คนมีศักดิ์ศรี มีสิทธิเสรีภาพ มีความสัมพันธ์ต่อกันบนพื้นฐานของความยุติธรรม ยอมรับ เคารพและปฏิบัติต่อผู้อื่นโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน และร่วมบริหารจัดการประเทศกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่มีความโปร่งใส คำนึงค่า และเป็นธรรม นำไปสู่สังคมสมานฉันท์ มีสันติสุขอย่างยั่งยืน สามารถอยู่ร่วมกับนานาชาติอย่างเป็นมิตร ได้แก่

- ◆ **การมีจิตสำนึกประชาธิปไตย** หมายถึง ประชาชนมีความตื่นตัว รู้จักรักษาสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพในส่วนของตนเองและประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ของตนเอง และเคารพสิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น ตลอดจนมีความกระตือรือร้นเข้าร่วมบริหารและพัฒนาประเทศ

- ◆ **สังคมที่มีธรรมาภิบาล** หมายถึง การบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ดี มีระบบโครงสร้าง กฎเกณฑ์ กระบวนการและกลไกการดำเนินงาน และการตรวจสอบที่มีคุณธรรม นิติธรรม ความโปร่งใส ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

- ◆ **ความสมานฉันท์ทางสังคม** เป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันฉันท์กัลยาณมิตร มีความพอใจร่วมกัน มีความเห็นพ้องกัน พร้อมยอมรับความแตกต่าง หลากหลายด้านเชื้อชาติ ความเชื่อ วัฒนธรรม และศาสนาของกลุ่มคนในสังคม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยทั้ง 6 ประการ มีตัวชี้วัดรวมทั้งสิ้น 39 ตัวชี้วัด ในการกำหนดค่าดัชนีรวม จะต้องแปลงค่าตัวชี้วัดแต่ละตัวให้เป็นค่าร้อยละ โดยเปรียบเทียบกับค่าเกณฑ์มาตรฐาน เช่น เป้าหมายของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ หรือเกณฑ์มาตรฐานที่ยอมรับได้ เป็นต้น เพื่อชี้ให้เห็นระดับความสำเร็จของการพัฒนาตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ถ้าเป็นไปตามเกณฑ์ได้คะแนน 100 ถ้าไม่ได้ตามเกณฑ์คะแนนจะลดหลั่นกันไปตามเกณฑ์ที่กำหนด จากนั้น จึงนำมาถ่วงน้ำหนักหาค่าดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ โดยกำหนดน้ำหนักความสำคัญเท่ากันในแต่ละองค์ประกอบ

2.3 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยในปัจจุบัน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ได้นำดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยมาใช้เป็นเครื่องมือวัดผลกระทบการพัฒนาที่เป็นการวัดมิติของการดำรงชีวิตและแนวปฏิบัติของปัจเจกไปสู่ระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย รวมทั้งด้านจิตใจ คุณธรรม จริยธรรม ความถูกต้องดีงาม มีองค์ประกอบทั้งการมีสุขภาวะ ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล ดำเนินการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เป็นเครื่องบ่งชี้สถานะของประเทศ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และประเมินผลกระทบของการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สังคมไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งเศรษฐกิจภายนอกประเทศสูง มีความเหลื่อมล้ำ ขณะที่ค่านิยมที่ดีงาม วัฒนธรรมประเพณีในสังคมไทยเสื่อมถอย ความเป็นวัตถุนิยม ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดบ่อยครั้งและรุนแรง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความขัดแย้งและความสงบสุขในสังคม ประกอบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ เศรษฐกิจและสังคมสีเขียว การสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ การบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม การเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ การส่งเสริมความร่วมมือแบบหุ้นส่วนการพัฒนาทั้งระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ บางตัวจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถสะท้อนผลกระทบการพัฒนาได้ชัดเจน อาทิ อัตราการหย่าร้าง อัตราคดีอาชญากรรมต่อประชากรพันคน ร้อยละของปริมาณน้ำใต้ดินที่นำมาใช้ต่อปริมาณน้ำใต้ดินที่สามารถใช้งานได้ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สดช. จึงได้ให้มูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการทบทวนดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยที่ใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้มีความเหมาะสม ชัดเจน สามารถสะท้อนผลการพัฒนาได้จริงและมีประสิทธิภาพ ดัชนีที่ได้ปรับปรุงนี้ ปัจจุบันยังไม่นำมาใช้ประเมินผลความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย เนื่องจากยังอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

2.3.1 ประเด็นการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ของมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1) การปรับปรุง “กรอบแนวคิดพื้นฐาน” สำหรับการพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย คณะที่ปรึกษาได้ยึดกรอบแนวคิดและความหมายของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ตามที่กำหนดไว้เดิม เนื่องจากไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสุข หรือความอยู่เย็นเป็นสุข ที่ส่งผลต่อความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงแนวคิดหรือความหมายของความอยู่เย็นเป็นสุข ตามที่กำหนดไว้ การปรับปรุงยึดแนวคิดพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (2) การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา (3) วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยศึกษาแนวคิดใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงกรอบแนวคิดพื้นฐานให้มีความเหมาะสมหรือทันสมัยมากยิ่งขึ้น เช่น แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวที่เสนอโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เป็นต้น

2) การศึกษาทบทวนและปรับปรุงปัจจัยพื้นฐานร่วม ในการสร้างความสุขของมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบหลักและองค์ประกอบย่อยของความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดใหม่ที่มีความถูกต้องและ

เหมาะสมตามหลักวิชาการ สามารถสะท้อนประเด็นการพัฒนาสำคัญ 9 ประเด็นตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เช่น การพัฒนาคนเพื่อเสริมสร้างทุนทางปัญญาอย่างยั่งยืน การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชน การยกระดับขีดความสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ รวมทั้งประเด็นการพัฒนาสำคัญที่เกิดขึ้นใหม่ในระดับนานาชาติ เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น

3) การศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงประเด็นการวัด ตัวชี้วัด การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน การให้น้ำหนัก และวิธีการคำนวณดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย โดยการศึกษาทบทวนทฤษฎีและหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม เพื่อปรับปรุงให้ทันสมัย เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น และ/หรือยกเลิกตัวชี้วัดที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ พร้อมปรับการจัดหมวดหมู่ข้อมูลและประมวลผลดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยที่สะดวกต่อการสืบค้น

4) การปรับปรุงพิจารณาถึงการกำหนดตัวชี้วัดระดับอื่นๆ ควบคู่กัน เช่น ระดับจังหวัด ชุมชน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่สามารถสะท้อนผลการพัฒนาได้อย่างมีนัยสำคัญ แตกต่างไปจากตัวชี้วัดระดับประเทศ รวมทั้งพิจารณาเงื่อนไขการมีอยู่ของข้อมูล และการยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การไม่มีข้อมูลในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดของการเลือกกำหนดตัวชี้วัด

2.3.2 การปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ของมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม มุ่งปรับปรุงในส่วนองค์ประกอบย่อย ทั้งการปรับปรุงตัวชี้วัดหลัก ค่าเกณฑ์ วิธีการคำนวณ และการเพิ่มตัวชี้วัดเสริม เพื่อให้มีความถูกต้องทางวิชาการและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากยิ่งขึ้น ทำให้ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัดสะท้อนถึงความหมายของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้รวมถึงการปรับปรุงชุดตัวชี้วัดเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และรองรับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการพัฒนาใหม่ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว สรุปได้ดังนี้

1) การเพิ่มองค์ประกอบย่อยของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ 2 เรื่อง ได้แก่

1.1) องค์ประกอบย่อย “เศรษฐกิจสีเขียว” เป็นองค์ประกอบย่อยภายใต้องค์ประกอบหลักด้าน “สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล” ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2555 (การประชุม Rio+20) และประเทศไทยได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวมากำหนดไว้ทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศ

1.2) องค์ประกอบย่อย “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เป็นองค์ประกอบย่อยภายใต้องค์ประกอบหลักด้าน “ชุมชนเข้มแข็ง” ให้รองรับนิยามชุมชนเข้มแข็งที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน

2) การปรับปรุงค่ามาตรฐาน โดยใช้ค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายระดับชาติ แผนพัฒนาที่สำคัญ เกณฑ์มาตรฐานสากลที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยต่างๆ รวมทั้ง การใช้ข้อมูลสถิติของการดำเนินงานที่ผ่านมา ข้อมูลสถานการณ์ของตัวชี้วัดตามค่าต่ำสุดหรือค่าสูงสุด และ/หรือ บางตัวชี้วัดนำผลลัพธ์การดำเนินงานมาตั้งเป็นค่ามาตรฐานใหม่เพื่อยกระดับการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ที่เป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 อัตราการเสียชีวิตจากการจราจรทางบก เป็นเป้าหมายของทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

ต่อหัวประชากร ตามเป้าหมายการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 อัตราเงินเฟ้อทั่วไปโดยเฉลี่ย ที่ใช้ช่วงอัตราเงินเฟ้อทั่วไปร้อยละ 1.5-4.5 เป็นเกณฑ์มาตรฐานตามกรอบที่กระทรวงการคลังพิจารณาร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ปรับให้สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ไม่เกินร้อยละ 60 แทนเกณฑ์เดิมของ สศช. ที่ไม่เกินร้อยละ 50 เป็นต้น

3) **การปรับปรุงตัวชี้วัดหลัก** มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดเสริมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและครอบคลุมมากขึ้น ดังนี้

3.1) **ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดหลัก** ให้สามารถวัดผลลัพธ์ของการพัฒนาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ และมีฐานข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ในการคำนวณค่าดัชนีรวม ตัวอย่างเช่น สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ในครัวเรือน เปลี่ยนเป็นร้อยละครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี สัดส่วนการออมต่อ GDP เปลี่ยนเป็นสัดส่วนช่องว่างการออมการลงทุนต่อ GDP ร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ เปลี่ยนเป็นร้อยละของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต่อพื้นที่ประเทศ อัตราการเรียนรู้อัตราการเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประชากรแสนคน เปลี่ยนเป็นอัตราการเรียนรู้อัตราการเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อประชากรแสนคน

3.2) **เพิ่มตัวชี้วัดหลัก** ให้สะท้อนประเด็นการวัดได้ครอบคลุมมากขึ้น ได้แก่ สัดส่วนวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพการดำเนินงานในระดับดี อัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานต่อลูกจ้าง 1,000 คน สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อ GDP และอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางบกต่อประชากรพันคน ส่วนตัวชี้วัดหลักในองค์ประกอบย่อยเศรษฐกิจสีเขียว ได้แก่ สัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกต่อปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย สัดส่วนพื้นที่ทำเกษตรกรรมยั่งยืน โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรอินทรีย์ ต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมด และสัดส่วนปริมาณการนำเข้าสารกำจัดศัตรูพืชต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมด

4) **การปรับปรุงตัวชี้วัดเสริม** เพื่อนำมาเสริมมุมมองการวิเคราะห์ของผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชี้วัดหลัก แก้ไขข้อจำกัดของตัวชี้วัดหลักจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล และทำให้เห็นข้อมูลรอบด้าน โดยปกติ ตัวชี้วัดเสริมใช้วัดแนวทางการพัฒนามีลักษณะการวัดเชิงคุณภาพ เป็นตัวชี้วัดที่ไม่ได้มีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ ทำให้ไม่สามารถนำไปคำนวณค่าดัชนีรวมได้ รวมทั้งเป็นตัวชี้วัดที่มีข้อถกเถียงในเรื่องการวิเคราะห์ผล การตีความ หรืออภิปรายได้หลายแง่มุม คณะผู้วิจัยจึงเพิ่มตัวชี้วัดเสริมตัวอย่างเช่น สินค้า OTOP ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อประชากร 10,000 คน การขยายตัวของมูลค่าการค้าชายแดนกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน การใช้พลังงานในสาขาขนส่งต่อการใช้พลังงานทั้งหมด ต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP สัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ต่อ GDP ปริมาณและมูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ สัดส่วนปริมาณขยะอันตรายต่อขยะชุมชน และจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ เป็นต้น

(รายละเอียดชุดตัวชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขฯ ที่ปรับปรุง ตามภาคผนวก)

3 การเปรียบเทียบการวัดความสุขของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการทบทวนแนวคิดการพัฒนาด้านชีวิตความสุขของต่างประเทศ เห็นว่า ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติของภูฏานและดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดาเป็นดัชนีที่มีความคล้ายคลึงกับดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย สามารถนำมาเปรียบเทียบให้เห็นแนวทางในการพัฒนาด้านชีวิตความสุขของคนไทยในระยะต่อไป ดังนี้

3.1 แนวคิดการพัฒนาดัชนีสอดคล้องกันในการวัดการพัฒนาที่กว้างกว่ามิติเศรษฐกิจ
ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติมีที่มาจากการตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาประเทศที่ขยายวงกว้างมากกว่าการเน้นเพียงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งให้เห็นว่า หากพัฒนาประเทศแล้ว ประชาชนไม่มีความสุข ถือว่าการพัฒนาประเทศดังกล่าวล้มเหลว คล้ายคลึงกับแนวคิดในการพัฒนาดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ที่ต้องการวัดผลกระทบจากการพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งที่คนและการอยู่ร่วมกันในสังคมไทยอย่างมีความสุข เช่นเดียวกับดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา ที่ต้องการเปลี่ยนจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว เป็นการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบที่สำคัญต่อความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดาในด้านอื่นๆ ด้วย

3.2 กระบวนการพัฒนาดัชนีแตกต่างกันในด้านหน่วยงานที่จัดทำและการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม
การพัฒนาดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา จัดทำขึ้นโดยภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐ และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทั้งในระดับผู้นำประเทศ องค์กรภาครัฐ องค์กรชุมชน นักวิชาการ ผู้ใช้ตัวชี้วัด และประชาชนแคนาดา ทำให้ได้ตัวชี้วัดที่สะท้อนภาพความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา ขณะที่ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติพัฒนาโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐ ที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมโดยการจัดเวทีระดมความคิดเห็นหลายครั้ง

3.3 การจัดเก็บข้อมูลแตกต่างกันในการใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ
ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ ใช้ข้อมูลปฐมภูมิในการคำนวณดัชนีจากการสำรวจประชากรตัวอย่าง ซึ่งใช้ระยะเวลานานและใช้งบประมาณในการจัดเก็บสูง ขณะที่ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา และดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่จัดทำโดยหน่วยงานต่างๆ

3.4 ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขไม่มีองค์ประกอบด้านการใช้เวลา
ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ และดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดาให้ความสำคัญกับองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความสุขในการใช้เวลา ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติเห็นความสำคัญในการแบ่งเวลาการทำงานและการพักผ่อน ขณะที่ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา กำหนดตัวชี้วัดความสุขของการใช้เวลาในการทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสุขในแต่ละช่วงวัย แตกต่างจากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยที่ไม่มีองค์ประกอบในด้านนี้

3.5 การคำนวณและการรายงานผลแตกต่างกันในการเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานและวิธีการแสดงค่าที่คำนวณได้
ดัชนีทั้งสามมีการคำนวณที่แตกต่างกัน ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา คำนวณค่าดัชนีในแต่ละองค์ประกอบเป็นร้อยละของการเปลี่ยนแปลงจากปีฐาน (ปี 2537) พร้อมทั้งรายงานผลดัชนีรวมเป็นค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลง (เพิ่มขึ้น/ลดลง) ของแต่ละองค์ประกอบ ขณะที่ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ คำนวณโดยให้น้ำหนักของตัวชี้วัดไม่เท่ากัน ให้น้ำหนักน้อยแก่ตัวชี้วัดที่ใช้ดุลยพินิจสูง และให้น้ำหนักมากแก่ตัวชี้วัดที่เป็นข้อเท็จจริง แต่เมื่อนำน้ำหนักของตัวชี้วัดทั้งหมดในแต่ละองค์ประกอบมาเฉลี่ยแล้ว น้ำหนักของ 9 องค์ประกอบมีค่าเท่ากัน และรายงานผลเป็นร้อยละของประชากรที่มีความสุขในแต่ละระดับ และดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย คำนวณเป็นร้อยละโดยเปรียบเทียบข้อมูลกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้นสำหรับแต่ละตัวชี้วัด และรายงานผลเป็นค่าดัชนีรวม แบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับดีมาก ร้อยละ 90.0–100 ระดับดี ร้อยละ 80.0–89.9 ระดับปานกลาง ร้อยละ 70.0–79.9 ระดับควรปรับปรุง ร้อยละ 60.0–69.9 และระดับเร่งแก้ไข น้อยกว่าร้อยละ 60

3.6 ดัชนีถูกนำไปใช้ประโยชน์ในระดับที่แตกต่างกัน ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ มีการนำไปใช้ประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด เนื่องจากมีการจัดตั้งกลไกดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การนำแนวคิดเรื่องความสุขมวลรวมประชาชาติมาดำเนินการโดย Gross National Happiness Commission (GNHC) ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนกลางของภาครัฐ ประกอบด้วย กลไกระดับกรรมการและสำนักงาน ประธานกรรมการได้แก่นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงต่างๆ GNHC มีหน้าที่จัดลำดับความสำคัญและให้ข้อเสนอแนะโครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามแนวคิด GNH และจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญ รวมทั้งกำหนดเป้าหมาย ประสานงาน ติดตามและประเมินผลนโยบายและแผนงาน การจัดสรรงบประมาณของ GNHC ใช้เครื่องมือ Policy and Project Screening Tool ประกอบด้วยตัวชี้วัด 26 ตัว กำหนดจากกรอบแนวคิด 9 องค์ประกอบของ GNH การใช้เครื่องมือดังกล่าวในการจัดสรรงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการนำแนวคิด GNH ไปปรับใช้กับการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างมาก กลไกสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งได้แก่ Centre for Bhutan Studies (CBS) ทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับ GNH จัดทำดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ และสำรวจเพื่อจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิสำหรับติดตามประเมินผลการดำเนินการตาม GNH โดยสำรวจทุก 2 ปี ผลจากการประเมินสามารถชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายสำหรับดำเนินการในกลุ่มต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความสุขโดยรวมสูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรภูฏานยังกำหนดให้การพัฒนาประเทศต้องเป็นไปตามแนวคิด GNH ทำให้แนวทางการพัฒนาประเทศไม่เปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

สำหรับดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย และดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา ยังไม่มีกลไกในการนำดัชนีไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงการเผยแพร่สู่สาธารณะ ประเทศไทยใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยเป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศปีละ 1 ครั้ง และเสนอผลการประเมินต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ สำหรับประเทศแคนาดา มีการเผยแพร่ผลการประเมินโดยใช้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดาผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้หน่วยงาน/องค์กรทั่วไปได้นำไปใช้ประโยชน์ และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของความอยู่ดีมีสุข

3.7 การปรับปรุงดัชนี ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ มีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม เช่นเดียวกับดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา ขณะที่ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ ยังไม่มีการปรับปรุงดัชนีหลังจากออกรายงานการประเมิน

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา และดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ	ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของชาวแคนาดา	ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย
แนวคิดในการพัฒนาดัชนี	เน้นการวัดความสุข ซึ่งขยายออกไปจากการวัดเพียงความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ	เน้นการวัดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งขยายออกไปจากการวัดเพียงความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ	เน้นการวัดความอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งขยายออกไปจากการวัดเพียงความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ
กระบวนการจัดทำดัชนี	จัดทำโดยภาครัฐ	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม	จัดทำโดยภาครัฐโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม
องค์ประกอบของดัชนี	มีองค์ประกอบเรื่องการใช้เวลา	มีองค์ประกอบเรื่องการใช้เวลา	ไม่มีองค์ประกอบเรื่องการใช้เวลา
วิธีการจัดเก็บข้อมูล	ข้อมูลปฐมภูมิ	ข้อมูลทุติยภูมิ	ข้อมูลทุติยภูมิ
การคำนวณดัชนีและรายงานผล	ใช้ค่ามาตรฐานในการคำนวณ และรายงานเป็นค่าร้อยละของประชากรในแต่ละระดับความสุขที่แบ่งเป็น 4 ระดับ	ใช้ปีฐานในการคำนวณ และรายงานเป็นค่าเฉลี่ยของร้อยละที่เพิ่มขึ้นจากปีฐาน	ใช้ค่ามาตรฐานในการคำนวณ และรายงานเป็นค่าร้อยละที่แบ่งเป็น 5 ระดับ
การนำดัชนีไปใช้งาน	มีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นรูปธรรม และระบุในรัฐธรรมนูญ	ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นรูปธรรม	ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นรูปธรรม
การปรับปรุงดัชนี	ยังไม่มีมีการปรับปรุงดัชนี หลังจากออกรายงานการประเมิน	มีการปรับปรุงดัชนีอย่างสม่ำเสมอผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม	มีการปรับปรุงดัชนีเมื่อเปลี่ยนแผนพัฒนาประเทศ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.8 ข้อเสนอแนะจากการเปรียบเทียบ

3.8.1 การใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างจริงจัง ด้วยการพัฒนากลไกที่ทำให้เกิดสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในแนวทางเดียวกันกับการใช้เครื่องมือ Policy and Project Screening Tool ในการคัดกรองงาน/โครงการของประเทศภูฏาน อาทิ การใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทยเป็นเครื่องมือประกอบการจัดสรรงบประมาณให้แก่งาน/โครงการตามความสอดคล้องกับแนวทางของสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

3.8.2 การส่งเสริมให้เก็บข้อมูลที่มีลักษณะเป็นนามธรรมหรือไม่เคยมีการจัดเก็บมาก่อน ให้สามารถนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดได้จริง การประเมินผลความอยู่เย็นเป็นสุขฯ จำเป็นจะต้องมีการเก็บข้อมูลเชิงนามธรรม ซึ่งยากต่อการทำความเข้าใจและตีความ ทำให้มีนิยาม/ความหมายที่หลากหลาย จำเป็นต้องทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องนิยาม/คำจำกัดความก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูล สำหรับข้อมูลที่ไม่เคยมีการจัดเก็บมาก่อน จำเป็นต้องมีการประสานกับหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล ให้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลความอยู่เย็นเป็นสุขฯ

3.8.3 การเผยแพร่ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยให้กว้างขวาง ควรจัดทำเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยให้มีรูปแบบที่น่าสนใจ เข้าใจง่าย และสามารถเข้าถึงคนทุกกลุ่ม โดยนำเสนอประเด็นการประเมินที่น่าสนใจ หรือเป็นประเด็นเร่งด่วนในแต่ละปี ให้เกิดความตื่นตัวในการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขให้เกิดขึ้นในสังคมไทย รวมทั้งเผยแพร่สู่นานาชาติ

3.8.4 การพัฒนาดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยในอนาคตต้องดำเนินการเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ควรมีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบ ตัวชี้วัด รวมทั้งวิธีการคำนวณดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตเป็นระยะ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง

4 การวัดความสุขในระดับพื้นที่

การวัดความสุขสามารถวัดได้ทั้งระดับประเทศ และพื้นที่ อาทิ ภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด แนวคิดในการพัฒนาดัชนีที่เกี่ยวข้องกับการวัดความสุขในระดับจังหวัดของไทย ได้มีการพัฒนามาบ้างแล้ว ดังตัวอย่างต่อไปนี้

4.1 ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดมีมานานแล้ว และได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงการปฏิรูประบอบราชการในปี 2546 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำตัวชี้วัดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ 33 ตัวชี้วัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการบ่งชี้สถานะของจังหวัด แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และติดตามประเมินผลการพัฒนา รวมทั้งสามารถนำไปใช้ปรับทิศทางการพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดในระดับจังหวัดอีกชุดหนึ่ง เพื่อรองรับ การนำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้เช่นกัน แต่เป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ระดับกระทรวง/กลุ่มภารกิจ และกรม รวมทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต่อมาประเทศไทยได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2561 และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบูรณาการการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ สศช. จึงได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด 26 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดการพัฒนากลุ่มจังหวัด 14 ตัวชี้วัด มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประกอบการทบทวนการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน บ่งชี้ถึงศักยภาพและปัญหาของจังหวัดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแสดงผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์อาเซียน และแผนการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาลได้ดีขึ้น รวมทั้งเป็นแนวทางให้กระทรวง กรม จัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

แผนภูมิที่ 5 ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด



ที่มา : สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้นมุ่งให้จังหวัดสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์หาค่าศักยภาพและปัญหาของจังหวัด ประกอบการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่ครอบคลุมเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และตอบสนองความต้องการของประชาชน ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดแบ่งเป็น 4 กลุ่มตามยุทธศาสตร์ประเทศ ดังนี้ (1) **การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** เพื่อหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง กำหนดเป้าหมายให้รายได้ต่อหัวเพิ่มเป็น 12,400 ดอลลาร์ สรอ. ต่อปี และอัตราการขยายตัวของ GDP อยู่ที่ร้อยละ 5.0 - 6.0 ต่อปี ในช่วง 15 ปีข้างหน้า ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดในกลุ่มนี้มีอยู่ด้วยกัน 6 ตัวชี้วัด เช่น ขนาดของ GPP อัตราการขยายตัวของ GPP เป็นต้น (2) **การลดความเหลื่อมล้ำ** มีเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วน SMEs ต่อ GDP ให้มากกว่าร้อยละ 40 ต่อ GDP ปีการศึกษาเฉลี่ยอยู่ที่ 15 ปี และอัตราการอ่านออกเขียนได้เป็นร้อยละ 100 GINI coefficient ปรับลดลงเหลือ 0.40 หรือน้อยกว่า เพื่อยกระดับฐานะของคนทุกกลุ่มให้สูงขึ้นตามมาตรฐานการดำรงชีวิตให้มีคุณภาพ ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดในกลุ่มนี้มีอยู่ด้วยกัน 12 ตัวชี้วัด อาทิ สัดส่วนคนจน สัดส่วนผู้อยู่ในระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน และค่าเฉลี่ย O-Net ม.3 (3) **การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** มีเป้าหมายในการลดการปล่อย GHG ในภาคพลังงานให้ต่ำกว่า 4 ตัน/คน/ปี และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ตัวชี้วัดมีด้วยกัน 4 ตัวชี้วัด อาทิ ปริมาณขยะและร้อยละของฟาร์มที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน และ (4) **การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ** มีเป้าหมายในด้านประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ตัวชี้วัดมี 4 ตัวชี้วัด เช่น การเข้าถึงน้ำประปา และอัตราคดียาเสพติดต่อประชากรแสนคน เป็นต้น

สำหรับการจัดทำตัวชี้วัดพัฒนาจังหวัดกลุ่มจังหวัด เน้นด้านการหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางเพียงด้านเดียว เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการ

แข่งขัน การกระตุ้นการลงทุน และสร้างรายได้ ตัวชี้วัดมี 14 ตัวชี้วัด ได้แก่ ขนาดเศรษฐกิจ ขนาดเศรษฐกิจสาขาเกษตร ขนาดเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรม อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจภาคเกษตร อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว ผลิตภัณฑ์มวลรวม อัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวม อัตราการว่างงาน มูลค่าการค้าผ่านด่านศุลกากรชายแดน อัตราการขยายตัวการค้าชายแดน รายได้จากการท่องเที่ยว และอัตราการขยายตัวรายได้ท่องเที่ยว

หลังจากที่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อนำไปใช้ในการประกอบการวิเคราะห์และทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 4 ปี พ.ศ. 2557-2560 สศช. ได้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภาค เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ช่วงเดือนกันยายน 2556 ผลจากการประชุมพบว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในลักษณะเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับภาพรวมของประเทศ สามารถเห็นปัญหา และศักยภาพ หรือจุดเด่นของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม หลายตัวชี้วัดมีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้สะท้อนบริบทและประเด็นการพัฒนาของจังหวัด เช่น ตัวชี้วัดด้านสาธารณสุข และศักยภาพ เป็นต้น ดังนั้น สศช. จึงได้ดำเนินการปรับปรุงตัวชี้วัดจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ขณะนี้กำลังดำเนินโครงการนำร่องจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อปรับปรุงให้มีความเหมาะสม ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถสะท้อนสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตัวชี้วัดตามโครงการดังกล่าวข้างต้นอยู่บนพื้นฐานของการมีอยู่ของข้อมูล กล่าวคือ มีหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลต่อเนื่องและนำมาใช้กำหนดเป็นตัวชี้วัดระดับจังหวัด สามารถนำไปใช้วิเคราะห์สถานะ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และติดตามประเมินผลการพัฒนา รวมทั้งนำไปปรับทิศทางการพัฒนาได้จริง ตัวชี้วัดที่ได้จากการปรับปรุงอาจไม่สมบูรณ์ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวชี้วัดระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีความครบถ้วนและถูกต้องเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ ทบทวน และจัดทำแผนพัฒนาให้มีคุณภาพ สามารถประเมินสถานการณ์พัฒนาที่สะท้อนถึงความสุขของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ แนวทางการดำเนินงานต่อไปของ สศช. จะขยายผลที่ได้จากโครงการนำร่องการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดนำตัวชี้วัดที่ปรับปรุงใหม่ไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนผลการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น

โดยสรุป ตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือวัดระดับการพัฒนาที่ใช้บ่งบอกสถานการณ์พัฒนา และนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์ถึงศักยภาพและปัญหา เป็นประโยชน์ในการจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นการสร้างกระบวนการให้กระทรวง กรม มีส่วนร่วมในการพัฒนาตัวชี้วัด และทบทวนยุทธศาสตร์จังหวัด นอกจากนี้ เป็นการสนับสนุนและบูรณาการแผนงาน/โครงการตามความต้องการของจังหวัด และเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาพื้นที่ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายรัฐบาล

4.2 การใช้ประโยชน์จากดัชนีความก้าวหน้าของคนระดับจังหวัด ดัชนีความก้าวหน้าของคนแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาคคนในรูปแบบอื่นที่นอกเหนือจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงสถานการณ์การพัฒนาคคน ดัชนีรวมแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการพัฒนาคคนในจังหวัดนั้น ขณะที่ดัชนีย่อยทั้ง 8 ตัว สะท้อนถึงระดับความก้าวหน้าในแต่ละมิติของการพัฒนาคคน ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับ สำนักงานโครงการแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้นำ

ผลการประเมินด้วยดัชนีความก้าวหน้าของคนไปขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์ในระดับจังหวัดที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของจังหวัดกาญจนบุรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2557 และมีแผนงานที่จะจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในลักษณะเดียวกันที่จังหวัดนครพนมในเดือน พฤศจิกายน ศกนี้ สำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ที่จังหวัดกาญจนบุรีได้ สะท้อนให้เห็นสถานภาพ ความก้าวหน้าของคนในจังหวัดกาญจนบุรีได้ ดังนี้

จังหวัดกาญจนบุรี จากการจัดลำดับการพัฒนาคนในระดับจังหวัดทั่วประเทศ การพัฒนาคน ของกาญจนบุรี มีความก้าวหน้าลดลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา โดยลดลงจากลำดับที่ 43 ในปี 2550 มาอยู่ลำดับที่ 52 และ ลำดับที่ 68 ในปี 2552 และปี 2557 ตามลำดับ โดยมีดัชนีย่อยด้านที่อยู่อาศัยและ สภาพแวดล้อม มีความก้าวหน้ามากกว่าด้านอื่น อยู่ในลำดับที่ 33 ของประเทศ และในลำดับที่ 8 ของภาค กลาง ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร กาญจนบุรีมีความก้าวหน้าน้อยที่สุด โดยอยู่ในลำดับที่ 68 ของ ประเทศ และในลำดับสุดท้ายของภาคกลาง (ลำดับที่ 25) กาญจนบุรีมีจุดเด่นคือมีสุขภาพดี การเจ็บป่วย ก่อนข้างน้อยอยู่ลำดับ 12 ของประเทศ แต่มีจุดด้อยด้านการออกกำลังกายอยู่ลำดับรองสุดท้ายของประเทศ (ลำดับที่ 74) และสุขภาพจิตอยู่ลำดับที่ 71 ของประเทศ แม้ว่าการเจ็บป่วยก่อนข้างน้อยอยู่ลำดับที่ 12 ของ ประเทศ แต่อัตราผู้ป่วยความดันโลหิตสูงต่อประชากรแสนคนของกาญจนบุรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก 1,084 ต่อ ประชากรแสนคน ในปี 2551 เป็น 1,866 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2555 ในด้านการศึกษากาญจนบุรีมีจุด ด้อยด้านจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยก่อนข้างต่ำอยู่ลำดับที่ 69 ของประเทศ กาญจนบุรีมีความเสมอภาคของ รายได้ในลำดับที่ต่ำมากคืออยู่ลำดับที่ 7 ของประเทศ แต่ความยากจนของคนกลับมีค่อนข้างสูง จัดอยู่ในลำดับ ที่ 71 ของประเทศ และรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนค่อนข้างต่ำ อยู่ลำดับที่ 69 ของประเทศ แม้ความยากจน ค่อนข้างสูง แต่ความยากจนของกาญจนบุรีมีแนวโน้มลดลง โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 32.1 ปี 2554 เหลือร้อยละ 13.0 ปี 2556 (ลำดับที่ 41) อย่างไรก็ตาม สถานภาพความก้าวหน้าของคนในจังหวัดกาญจนบุรีที่ สะท้อนด้วยดัชนีฯ ดังกล่าว จะมีประโยชน์มากยิ่งขึ้นหากสามารถกระตุ้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและ เอกชนใช้เป็นจุดริเริ่มในการสืบค้น สืบสวน และตรวจสอบสถานการณ์ที่อยู่เบื้องหลังดัชนีและตัวชี้วัดต่อไป

นอกจากนี้ ในระยะที่ผ่านมามูลนิธินโยบายสุขภาพฯ ยังได้นำกรอบของดัชนี HAI ไปใช้ในการ ศึกษาถึงสภาพปัญหาการพัฒนาคนในระดับชุมชนในหลายจังหวัด อาทิ จังหวัดสระแก้วและนครปฐม ซึ่ง สามารถแสดงถึงสถานภาพของจังหวัด ดังนี้

จังหวัดสระแก้ว มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจากการค้าชายแดน มีผลิตภัณฑ์มวล รวมจังหวัดต่อประชากรเพิ่มจาก 34,406 บาทในปี 2547เป็น 55,508 บาทในปี 2550 เศรษฐกิจของจังหวัด เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้สระแก้วได้รับการเสนอให้มีการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ การค้าชายแดน” อย่างไรก็ตาม ดัชนีความก้าวหน้าของคนบ่งชี้ว่า จังหวัดสระแก้วลดอันดับลงจากอันดับที่ 50 ในปี 2550 เป็นอันดับที่ 75 ในปี 2552 เนื่องจากดัชนีย่อยด้านอื่นๆ มีอันดับที่ลดลง ขณะเดียวกัน รายจ่าย ครัวเรือนก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ารายได้ ทำให้มีหนี้สินสูงถึงร้อยละ 75 ของครัวเรือนทั้งหมด และต้องเผชิญ กับภัยแล้งเป็นประจำ การพัฒนาของจังหวัดสระแก้วที่ประเมินโดยใช้ดัชนีความก้าวหน้าของคน ทำให้คนใน จังหวัดเกิดความตื่นตัวในการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหา เช่น การลดหนี้สินด้วยการลดต้นทุนการผลิต การปลูกต้นไม้เพื่อลดความแห้งแล้ง เป็นต้น

จังหวัดนครปฐม ในช่วงปี 2550-2552 มีความก้าวหน้าของคนที่ดีขึ้น 5 ด้าน จาก 8 ด้าน ได้แก่ การศึกษา รายได้ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัวและชุมชน และการคมนาคมและการสื่อสาร เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดระยองที่มีรายได้ต่อหัวสูงที่สุดของประเทศ แต่มีอันดับความก้าวหน้าของคนต่ำกว่า

จังหวัดนครปฐม เนื่องจากนครปฐมมีโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นแบบ “เศรษฐกิจสามขา” ที่มีทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการซึ่งเกื้อหนุนกันอย่างสมดุล ต่างกับจังหวัดระยองที่เป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว และนครปฐมมีการลงทุนทางสังคมในด้านต่างๆ อาทิ การศึกษาและสุขภาพสูงขึ้นทุกปีจากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในช่วงปี 2550 - 2552 ต่างจากจังหวัดระยองที่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สำหรับดัชนีย่อยของจังหวัดนครปฐมที่มีแนวโน้มต่ำลง ได้แก่ ชีวิตการทำงาน และการมีส่วนร่วม เนื่องจากอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น ประกอบกับแรงงานได้รับความคุ้มครองผ่านระบบประกันสังคมยังคงต่ำ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและทางสังคมผ่านการเป็นสมาชิกกลุ่มและองค์กรท้องถิ่นที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ จากการวิเคราะห์สถานการณ์ด้วยดัชนีการพัฒนาคงตัวกล่าว ทำให้ประชาชนในจังหวัดนครปฐมมองเห็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดที่ควรรักษาไว้ และประเด็นที่จะต้องเร่งปรับปรุงต่อไป

ตัวอย่างกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงการนำดัชนีความก้าวหน้าของคนมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในการวิเคราะห์ความก้าวหน้าและปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคน รวมถึงการกำหนดแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน นอกจากนี้ ผลที่ได้จากกรณีศึกษาสามารถนำไปถอดบทเรียนเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ต่อไป

4.3 การพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์สู่การเป็นเมืองแห่งความสุข (Kalasin Happiness Model)

ช่วงปี 2548-2553 จังหวัดกาฬสินธุ์ได้เรียนรู้การสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน สังคม และสุขภาพะ ที่ยึดหลักการใช้พื้นที่เป็นฐานสร้างความร่วมมือการพัฒนา มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เชื่อมโยงการดำเนินงานสู่พื้นที่ สอดคล้องกับปัญหาของชุมชน กำหนดเป้าหมายหรือจุดหมายปลายทางร่วมกัน และใช้กระบวนการแผนชุมชนผลักดันให้เกิดกลไกความร่วมมือในการทำงานเชิงพื้นที่ ระหว่างภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และชุมชน เป็นการปรับวิธีการทำงานที่เชื่อมประสานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ แต่ยังประสบปัญหาการสนับสนุนงบประมาณลงสู่พื้นที่ การกำหนดเป้าหมายและการประเมินผลความสำเร็จไม่ชัดเจน ในปี 2554 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้นำร่องโครงการบูรณาการความร่วมมือพัฒนาตำบลต้นแบบ “คนดี สุขภาพดี” ใน 6 ตำบล ใช้หลักการบูรณาการเป้าหมายร่วมกัน เกิดการตื่นตัวและสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างบูรณาการ กำหนดกฎ กติกาของชุมชน เช่น การงดกินเหล้าในงานบุญประเพณี การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของคนในชุมชน ทำน้ำสมุนไพร ปลูกผักสวนครัว ปลอดภัยจากพิษ ชุมชน ท้องถิ่น วัด และโรงเรียนได้ร่วมมือกันในการพัฒนาที่มีเป้าหมายร่วมกันชัดเจน

ในปี 2555 จังหวัดกาฬสินธุ์ได้กำหนดทิศทางและขับเคลื่อนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในวงกว้างและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในระดับครอบครัวและชุมชนอย่างสมดุลใน 3 มิติ ได้แก่ มิติคนดี สุขภาพดี และรายได้ดี ยึดประชาชนและชุมชนเป็นเป้าหมายร่วมของการพัฒนา สร้างความร่วมมือและบูรณาการจากภาคีที่เกี่ยวข้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สามารถลดปัญหาสังคม สุขภาวะ และเศรษฐกิจ ใช้หลักการขับเคลื่อนแบบสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ได้แก่ (1) การใช้องค์ความรู้หรือวิชาการโดยภาครัฐและภาควิชาการ (2) การใช้พลังประชาสังคม ได้แก่ บ้าน วัด โรงเรียน ท้องถิ่น และ (3) การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการทำงานที่เน้นการบูรณาการงาน คน และการจัดการร่วมกัน กำหนดเป้าหมายร่วมที่นำไปสู่การสร้างสุขของชาวกาฬสินธุ์ เกิดรูปแบบการพัฒนาเฉพาะของจังหวัด ภายใต้โครงการกาฬสินธุ์ “คนดี สุขภาพดี รายได้ดี” สู่เมืองแห่งความสุข โดยนำร่องอำเภอละอย่างน้อย 1 ตำบล ได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครเข้าร่วม 35 ตำบล

ในปี 2556 จังหวัดกาฬสินธุ์ได้ขยายผลโครงการครอบคลุม 135 ตำบล 1,260 หมู่บ้าน/ชุมชน ได้รับงบประมาณจากจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดระดับชุมชน แบ่งเป็น 3 หมวด 19 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) หมวดคนดี มี 6 ตัวชี้วัด (2) หมวดสุขภาพดี มี 6 ตัวชี้วัด และ (3) หมวดรายได้ดี มี 7 ตัวชี้วัด ปัจจุบัน

ความสำเร็จ ได้แก่ (1) กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ค้นหาปัญหา จัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา และจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณ (2) แผนพัฒนาระดับชุมชน เป็นการบูรณาการระหว่างชุมชน ภาคีการพัฒนา ท้องถิ่น และภาครัฐ ทั้งด้านข้อมูล องค์ความรู้ และงบประมาณ (3) กลไกการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน เกิดการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานจากระดับจังหวัดสู่อำเภอ ตำบลและชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ (4) การปรับบทบาทของทุกภาคส่วนให้เหมาะสม ชุมชนมีบทบาทในการกำหนดและแก้ปัญหา ภาครัฐมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ภาคพัฒนาอื่น ๆ เช่น ผู้นำ นักวิชาการ ประชาชน ชุมชน เป็นต้น เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและถ่ายทอดประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ให้แก่ภาคีต่าง ๆ (5) การติดตามและประเมินผล แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้ (5.1) การรายงานผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงจังหวัด และ (5.2) การประเมินผลดำเนินการปีละ 2 ครั้ง ครอบคลุมการประเมินผลตั้งแต่ชุมชน ตำบล และอำเภอ การประเมินผลในแต่ละระดับมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินไว้อย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการประเมินผลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ใช้แบบประเมินความสำเร็จตามตัวชี้วัดและแบบประเมินกระบวนการของชุมชนและตำบลเป็นเครื่องมือการประเมิน

5 ประเด็นท้าทาย

จากการทบทวนและเปรียบเทียบดัชนีวัดความสุขของไทยและต่างประเทศ ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ ทำให้เห็นประเด็นท้าทายที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

5.1 องค์ประกอบและตัวชี้วัด มีประเด็นที่สามารถพิจารณานำมาปรับปรุงองค์ประกอบและตัวชี้วัด รวมทั้งวิธีการในการปรับปรุง ดังนี้

5.1.1 การเพิ่มตัวชี้วัดให้ครอบคลุมและสามารถชี้วัดได้ชัดเจน ตามนิยามของแต่ละองค์ประกอบ อาทิ

1) **ตัวชี้วัดที่สะท้อนความสุขทางในเชิงอัตวิสัย** แนวโน้มในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นตัวชี้วัดที่ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการวัดความสุข อาทิ ระดับความพึงพอใจในชีวิต แต่ปัจจุบันยังไม่มี การจัดเก็บข้อมูลชนิดนี้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ดัชนีที่สามารถสะท้อนความสุขของคนในชาติได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

2) **ตัวชี้วัดที่เป็นนามธรรม** เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ยาก และจำเป็นต้องได้รับความคิดเห็นพ้องต้องกันของผู้ที่เกี่ยวข้องถึงความหมาย คำจำกัดความ ที่จะใช้สะท้อนภาพของตัวชี้วัดเหล่านี้ และการคัดเลือกตัวชี้วัดตัวแทนที่เป็นรูปธรรมในการแสดงคุณภาพของตัวชี้วัดเหล่านี้ อาทิ ตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรมในองค์ประกอบการมีสุขภาวะ ตัวชี้วัดด้านประเพณีและวัฒนธรรมในองค์ประกอบชุมชนเข้มแข็งและตัวชี้วัดด้านความสมานฉันท์ในองค์ประกอบสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

5.1.2 การเปลี่ยน/เพิ่ม/ลดตัวชี้วัดหรือปรับเกณฑ์การคำนวณที่อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ อาทิ ตัวชี้วัดการจดทะเบียนหย่า อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่หญิงชายที่นิยมแต่งงานโดยไม่จดทะเบียนสมรสมีมากขึ้น การเพิ่มตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจสีเขียวที่ทั่วโลกให้ความสนใจสูง ตัวชี้วัดด้านผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผลกระทบจากแรงงานต่างชาติดังเป็น สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในปัจจุบัน

5.1.3 แนวคิดในเรื่องการใช้เวลาเพื่อทำให้เกิดความสุข ปรากฏในดัชนีวัดความสุขของบางประเทศ อาทิ ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบหลักด้านการใช้เวลา และได้กำหนดตัวชี้วัดด้านการใช้เวลาเพื่อการทำงานและตัวชี้วัดด้านการใช้เวลาเพื่อการพักผ่อน และ ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีของแคนาดา ซึ่งกำหนดองค์ประกอบหลักด้านการใช้เวลาเช่นกัน แต่ได้กำหนดตัวชี้วัดการใช้เวลาในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความสุขในแต่ละช่วงวัย การพิจารณากำหนดตัวชี้วัดการใช้เวลาที่เหมาะสมกับประเทศไทย อาจเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขของไทย เช่น การใช้เวลาให้เด็กได้ฟังนิทานก่อนนอนที่พ่อแม่เล่าให้ฟัง การใช้เวลาที่วัยรุ่นเล่นกีฬาหรือดนตรี การใช้เวลาของผู้สูงอายุในการเข้าวัดทำบุญหรือเลี้ยงหลาน เป็นต้น

5.1.4 การทบทวนปรับปรุงองค์ประกอบและตัวชี้วัดเป็นระยะ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันการ ดังเช่น ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีของแคนาดา ที่มีการปรับปรุงดัชนีอย่างสม่ำเสมอ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน หรือดัชนีการพัฒนาประเทศออสเตรเลีย ที่มีการจัดทำเว็บไซต์ที่มีการสื่อสาร 2 ทางเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปรับปรุงดัชนีได้อย่างกว้างขวาง

5.1.5 การสนับสนุนให้องค์กร/หน่วยงานในระดับพื้นที่ อาทิ จังหวัด ชุมชน จัดทำตัวชี้วัดความสุขในพื้นที่ของตน ตามบริบทและสภาพความเป็นอยู่ของตน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาเพื่อบังคับสู่ความสุขของตน ดังเช่นการพัฒนาตัวชี้วัดความสุขของจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นการบูรณาการความร่วมมือของหลายภาคส่วนในจังหวัด

5.1.6 การจัดทำตัวชี้วัดความสุขจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากความสุขของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย อาทิ ผู้สูงอายุ เด็ก เยาวชน คนยากจน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีความแตกต่างกัน การวัดความสุขจึงจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่ม ซึ่งไม่สามารถวัดได้ด้วยดัชนีรวมเพียงตัวเดียว

5.2 แหล่งข้อมูลและการคำนวณ มีประเด็นท้าทายที่น่าสนใจ ดังนี้

5.2.1 การเก็บข้อมูลตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องปรับตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ส่งผลให้มีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นการจัดทำดัชนีการพัฒนาประเทศออสเตรเลีย ที่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในวงกว้าง และนำประเด็นที่สาธารณชนให้ความสำคัญในปัจจุบันไปประสานกับหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลระดับประเทศ ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องการและนำมาจัดทำเป็นตัวชี้วัด

5.2.2 การใช้ตัวชี้วัดที่เป็นค่าดัชนีรวมมาคำนวณเป็นดัชนีรวมของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ฯ อาจทำให้ค่าที่คำนวณได้ไม่สะท้อนข้อเท็จจริง อาทิ การใช้ดัชนีประชาธิปไตย และดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นค่าดัชนีรวม เป็นตัวชี้วัดในองค์ประกอบสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และนำมาคำนวณเป็นดัชนีรวมของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

5.3 การนำไปใช้ ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ มีประเด็นท้าทายดังนี้

5.3.1 การนำไปใช้ในระดับประเทศ การเผยแพร่แนวคิดการนำดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ฯ มาใช้วัดผลการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากจะส่งผลให้สังคมไทยเห็นประโยชน์ของการส่งเสริมสังคมอยู่เย็นเป็นสุข เกิดการปรับกระบวนการ กลไก การสร้างเครือข่ายการพัฒนาในด้านความอยู่เย็นเป็นสุข ไปจนถึงการเกิดกระบวนการจัดทำข้อเสนอ/ปรับปรุงนโยบายสาธารณะที่สะท้อนมาจากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข

ดังเช่นดัชนีประเมินความก้าวหน้าการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศสวีเดนและแลนด์ ดัชนีการพัฒนาประเทศออสเตรเลีย และดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีของแคนาดา ที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเพื่อความสุข และนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มุ่งความสุขของประชาชนเป็นสำคัญ

5.3.2 การนำไปใช้ในระดับพื้นที่ การจัดทำดัชนีระดับพื้นที่ซึ่งสามารถใช้เปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ เป็นประเด็นท้าทาย ดังเช่นดัชนีความก้าวหน้าของคนของประเทศไทย ที่กำหนดตัวชี้วัดร่วมให้สามารถใช้ได้ในทุกจังหวัด และใช้ความต่างของค่าตัวชี้วัดในจังหวัดที่สูงสุดและค่าตัวชี้วัดในจังหวัดที่ต่ำสุดเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเหมือนกันทุกจังหวัด ทำให้สามารถเปรียบเทียบค่าดัชนีระหว่างจังหวัดได้ทั่วประเทศ และสามารถนำผลการประเมินไปจุดประกายความสนใจในการจัดทำดัชนีระดับพื้นที่ ดังเช่นที่มูลนิธินโยบายสุขภาวะได้ดำเนินการนำผลการประเมินที่สำคัญไปหารือในแต่ละจังหวัด ทำให้แต่ละภาคส่วนเกิดแรงบันดาลใจในการปรับปรุงพัฒนาในประเด็นที่ยังอ่อนด้อย พร้อมทั้งรักษาประเด็นที่เป็นจุดแข็งของพื้นที่ให้คงอยู่ต่อไปอย่างไว้ใจตาม วัตถุประสงค์ของการนำตัวชี้วัดในระดับชาติประเมินความสุขของคนในระดับจังหวัด เป็นเพียงการเสนอให้เห็นภาพความสุขที่มีมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ในมุมมองมหภาคเท่านั้น แต่ละจังหวัดย่อมมีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันตามภูมิสังคม หน่วยงานในระดับพื้นที่ อาทิ จังหวัด ชุมชน สามารถจัดทำตัวชี้วัดความสุขในพื้นที่ของตนตามบริบทและสภาพความเป็นอยู่ และใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาที่มุ่งสู่ความสุขของตน ดังเช่นการปรับใช้ดัชนีความก้าวหน้าของคนและดัชนีคุณภาพสังคมให้เหมาะกับบริบทของประเทศไทย และการจัดทำตัวชี้วัดความสุขของจังหวัดกาฬสินธุ์

บรรณานุกรม

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการประเมินความ “อยู่เย็น เป็นสุข”, 2555.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, มาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์, เอกสารวิชาการ สมพ.1 ลำดับที่ 84 เล่มที่ 2/2555, 2555.

กลุ่มคนไทย, “คนไทย” มอนิเตอร์ เสี่ยงนี้มีพลัง, เข้าถึงได้จาก <http://www.khonthaifoundation.org/project-detail.php?id=8>, เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2557.

พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อบอู่) และ รศ. ปาริชาติ วลัยเสถียร, ตัวชี้วัดความสุข : กลยุทธ์การสร้างและการใช้เพื่อชุมชนเป็นสุข, สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส), 2553.

มูลนิธินโยบายสุขภาวะ, นครปฐม เศรษฐกิจสามขา ชาวประชาเป็นสุข : การสังเคราะห์ข้อมูลดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัดนครปฐม.

มูลนิธินโยบายสุขภาวะ, ส่องสอด สระแก้ว : การสังเคราะห์ข้อมูลดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัดสระแก้ว.

สุรสิทธิ์ วชิรจร, คุณภาพสังคม : จากยุโรปสู่ประเทศไทย, เข้าถึงได้จาก <http://www.km.nida.ac.th/home/images/pdf/11a.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 20 สิงหาคม 2557.

เสาวลักษณ์ กิตติประภัสร์, ก้าวอย่างใหม่ในการพัฒนา : ผู้สังคมแห่งความสุข, สถาบันพระปกเกล้า, มกราคม-เมษายน 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ของสศช. รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย, 2550.

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, รายงานการพัฒนาคอนของประเทศไทยปี 2557 การพัฒนาคอนในบริบทประชาคมอาเซียน, 2557.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, สิงหาคม 2550.

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาฬสินธุ์, โครงการสินธุ์คนดี สุขภาพดี รายได้ดี, เข้าถึงได้จาก <http://203.157.186.15/>, เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2557.

อภิชัย พันธเสน, ศ.ดร., เหลียวหลังเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงในทศวรรษหน้า (2556-2565), โครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการมาตรฐานในการประเมินองค์กรธุรกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Business Standard or SEBS), 2555.

Allen Consulting Group, The, Establishing an Australian National Development Index, What kind of Australia do we want?, Brochure, Access through http://www.wikiprogress.org/images//ANDI_brochure_8-2011_1_KB_%281%29.pdf, Access as of August 8, 2014.

Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, **Canadian Index of Wellbeing, How are Canadian Really doing?**, The 2012 CIW Report, Waterloo ON : Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, 2012.

Karma Ura, Sabina Alkire, Tshoki Sangmo, Karma Wangdi, The Centre for Bhutan Studies, **A Short Guide to Gross National Happiness Index**, 2012.

New Economics Foundation, **Happy Planet Index**, Access through <http://www.happyplanetindex.org/>, Access as of August 8, 2014.

Siltaniemi, Aki & Kauppinen, Marja-Liisa, International Council on Social Welfare, European Department, **European Network Indicators of Social Quality- ENIQ -**, “Social Quality”, The ICSW Report, February, 2005.

Swiss Statistics, **Sustainable Development - MONET**, Access through <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/21/02/ind9.approach.903.html>, Access as of August 8, 2014.

ภาคผนวก

ตารางสรุปการปรับตัวชี้วัดดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย
โดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
“การมีสุขภาวะ”	
สุขภาพกายดีและจิตดี	
1. อัตราการเจ็บป่วยต่อประชากรพันคน	1. ร้อยละประชากรที่สุขภาพดีต่อประชากรทั้งหมด เกณฑ์มาตรฐาน ใช้ข้อมูลจำนวนผู้ป่วยใน จำแนกตามกลุ่มสาเหตุป่วย ไม่ป่วยเป็นโรค 75 โรค) ต่อประชากรทั้งหมด ในช่วงแผน 9 คือ 89.17 (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
2. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	2. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (Life Expectancy at birth) เกณฑ์มาตรฐาน : อายุขัยเฉลี่ยขั้นสูงสุดที่ต้องพัฒนาให้ถึง คือ 80 ปี ส่วนขั้นต่ำสุด คือ 25 ปี (คงเดิม)
3. อัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จต่อประชากรแสนคน	3. อัตราผู้ป่วยสุขภาพจิตต่อประชากรแสนคน (รวมอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรค 8 โรครวมทั้งการพยายามฆ่าตัวตายหรือฆ่าตัวตาย) เกณฑ์มาตรฐาน ใช้ค่าเฉลี่ยอัตราผู้ป่วยสุขภาพจิตย้อนหลังต่อประชากร แสนคนเป็นเกณฑ์ มาตรฐาน ที่ไม่ควรให้เกิน ค่าเฉลี่ยปี 2545-2549 เท่ากับ 1,922 คน (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
การมีคุณธรรม และสติปัญญา ใฝ่รู้	
4. สัดส่วนคดีอาญาต่อประชากรแสนคน	4. สัดส่วนคดีอาญาต่อประชากรพันคน เกณฑ์มาตรฐาน 1.2 คดีต่อประชากรพันคน (ตัวเลขเดิมที่ สศช.ใช้ อ้างถึงอัตราคดีรับแจ้งที่ เคยเกิดขึ้นต่ำสุด) (คงเดิมแต่ปรับเปลี่ยนเนื้อหา)
5. อัตราการเรียนรู้ (Functional literacy rate) 9 ปีขึ้นไป	5. อัตราการเรียนรู้ (Functional Literacy Rate) 9 ปีขึ้นไป เกณฑ์มาตรฐาน ใช้อัตราการเรียนรู้ขั้นสูงที่ต้องพัฒนาให้ถึง คือ สูงสุดร้อยละ 60 (คงเดิม)
6. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (คะแนนเฉลี่ยของ 4 วิชาหลักของนักเรียนระดับ ป. 6 ม. 3 และ ม.6)	6. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (คะแนนเฉลี่ยของ 4 วิชาหลักของนักเรียนระดับ ป. 6 ม. 3 และ ม.6) เกณฑ์มาตรฐาน เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เท่ากับ 50 คะแนน (คงเดิม)
“ครอบครัวอบอุ่น”	
บทบาทหน้าที่ของครอบครัว	
1. อัตราคดีเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจฯ ต่อเด็กและเยาวชนพันคน	1. อัตราคดีเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจฯ ต่อเด็กและเยาวชนพันคน เกณฑ์มาตรฐาน ค่าเฉลี่ยอัตราคดีต่อจำนวนเด็กและเยาวชน 7-17 ปี ช่วงแผน 9 (2545-2549) เท่ากับ 2.96 (ปรับเกณฑ์มาตรฐาน)
2. ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	2. ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวต่อผู้สูงอายุทั้งหมด เกณฑ์มาตรฐาน ข้อมูลปี 2545 (ช่วงแผน 9) ซึ่ง มีร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวต่อผู้สูงอายุทั้งหมดต่ำสุดเท่ากับร้อยละ 6.26 เป็นเกณฑ์มาตรฐาน (ปรับเกณฑ์มาตรฐาน)
3. สัดส่วนครัวเรือนที่มีสมาชิกในครอบครัวที่มีรายได้ต่อสมาชิกทั้งหมดของครัวเรือน เท่ากับ 1:2 ต่อครัวเรือนทั้งหมด	3. สัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้ต่อสมาชิกทั้งหมดของครัวเรือนเท่ากับ 1:2 ต่อครัวเรือนทั้งหมด ค่าเกณฑ์มาตรฐาน อัตราผู้มีงานทำต่อกำลังแรงงานทั้งหมดที่ต้องพัฒนาให้ได้คือร้อยละร้อยละ (คงเดิม)

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สัมพันธภาพในครอบครัว	
4. อัตราการจดทะเบียนหย่าต่อพันครัวเรือน	4.จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงของครอบครัว เกณฑ์มาตรฐาน ใช้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงน้อยสุด ปี 2551 จำนวน 51 เหตุการณ์ เป็นเกณฑ์มาตรฐาน (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
5. สัดส่วนของครอบครัวขยายต่อครัวเรือนทั้งหมด	5.ร้อยละของครอบครัวขยายต่อครัวเรือนทั้งหมด เกณฑ์มาตรฐานใช้สัดส่วนของครอบครัวขยายต่อครัวเรือนทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 50 (คงเดิมแต่ปรับเปลี่ยนเนื้อหา)
การพึ่งพิงตนเองของครอบครัว	
6. ร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อครัวเรือนทั่วประเทศ	6. อัตราหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน เกณฑ์มาตรฐาน อัตราหนี้สินครัวเรือนต่อรายได้ต่ำสุดในช่วงประมาณ 10 ปี เท่ากับ 5.58 (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
7. สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านเป็นของตนเอง	7. ร้อยละครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและบ้านมีสภาพคงทนถาวร เกณฑ์มาตรฐาน สัดส่วนครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและบ้านมีสภาพคงทนถาวรเท่ากับร้อยละร้อย (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
8. สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ในครัวเรือน	8.ร้อยละครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี เกณฑ์มาตรฐาน สัดส่วนครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปีที่ควรพัฒนาให้ถึงคือร้อยละร้อย (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
“ชุมชนเข้มแข็ง”	
ชุมชนพึ่งพิงตนเองได้	
1. สัดส่วนความมีเสถียรภาพทางการเงินหรือความมั่นคงขององค์กรชุมชน	1. ความมีเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร (สัดส่วนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่มีเสถียรภาพทางการเงินระดับมั่นคงดีหรือดีมาก) เกณฑ์มาตรฐาน ใช้สัดส่วนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่มีเสถียรภาพทางการเงินระดับมั่นคงดีหรือดีมากเท่ากับร้อยละ 50 (คงเดิม)
2. สัดส่วนหมู่บ้านที่มีการเรียนรู้โดยชุมชน	2. สัดส่วนวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพการดำเนินงานในระดับดี เกณฑ์มาตรฐาน ใช้สัดส่วนวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพในระดับดี เท่ากับร้อยละ 50 (วัดจากสัดส่วนวิสาหกิจชุมชนในระดับดี) (เสนอเพิ่ม)
3. สัดส่วนหมู่บ้านที่มีการเรียนรู้โดยชุมชน	3. สัดส่วนหมู่บ้านที่มีการเรียนรู้โดยชุมชน เกณฑ์มาตรฐานเป็นสัดส่วนหมู่บ้านที่มีการเรียนรู้โดยชุมชนร้อยละ 60 (ปรับเกณฑ์มาตรฐาน)
ชุมชนเกื้อกูลกัน	
3. สัดส่วนครัวเรือนที่มีคนในครัวเรือนเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนที่มีการจัดสวัสดิการต่อพันครัวเรือน	4.สัดส่วนครัวเรือนที่มีคนในครัวเรือนเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนที่มีการจัดสวัสดิการต่อพันครัวเรือน เกณฑ์มาตรฐาน สัดส่วนครัวเรือนที่มีคนในครัวเรือนเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนที่มีการจัดสวัสดิการเท่ากับ 100ต่อพันครัวเรือน เนื่องจากในช่วงปีสุดท้ายของแผนฯ 10 สัดส่วนครัวเรือนที่มีคนในครัวเรือนเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนที่มีการจัดสวัสดิการต่อพันครัวเรือนอยู่ที่ 72.9 ซึ่งคิดเป็น 91.1% ของเป้าหมาย (ปรับเกณฑ์มาตรฐาน)

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
ชุมชนรักษาไว้ซึ่งคุณค่าภูมิปัญญาท้องถิ่น (องค์ประกอบย่อยที่เสนอเพิ่ม)	
	(ไม่มีการเสนอตัวชี้วัดหลัก)
องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
“เศรษฐกิจเข้มแข็ง และเป็นธรรม”	
การมีสัมมาชีพ	
1. อัตราการว่างงาน	1.อัตราการว่างงาน เกณฑ์มาตรฐาน อัตราการว่างงานตามธรรมชาติร้อยละ 2 (คงเดิม)
2. สัดส่วนแรงงานที่ได้รับสวัสดิการต่อกำลังแรงงานทั้งประเทศ	2.สัดส่วนแรงงานที่ได้รับสวัสดิการต่อกำลังแรงงานทั้งประเทศ (ปรับนิยามให้รวมแรงงานนอกระบบที่มีการประกันตนเอง) 3.สถิติอัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานต่อลูกจ้าง 1,000 คน เกณฑ์มาตรฐาน อัตราการเกิดอุบัติเหตุต่อลูกจ้าง ต้องต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ 28.33 ต่อประชากร 1,000 คน (เสนอเพิ่ม)
เศรษฐกิจเข้มแข็ง	
3. สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	4.สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เกณฑ์มาตรฐาน ใช้สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่ากับร้อยละ 75 (คงเดิม)
4. สัดส่วนการออมต่อ GDP	5. สัดส่วนช่องว่างการออมการลงทุนต่อ GDP ใช้เกณฑ์มาตรฐานอยู่ระหว่างร้อยละ 5 ถึง -5 ของ GDP โดยอ้างอิงจากงานศึกษาในอดีต (Mann,1999 & Holman, 2001) (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
5. อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	6. อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เกณฑ์มาตรฐาน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 แทนเกณฑ์มาตรฐานเดิมที่ใช้ช่วงร้อยละ 0 – 9 ซึ่งกว้างเกินไป (เปลี่ยนเกณฑ์มาตรฐาน)
6. ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)	7. ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) เกณฑ์มาตรฐาน เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนฯ 11 เดิม สศช. ใช้จากสูงสุดร้อยละ 5 ต่ำสุดร้อยละ 3 (เปลี่ยนเกณฑ์มาตรฐาน)
7. อัตราเงินเฟ้อ	8. อัตราเงินเฟ้อทั่วไปโดยเฉลี่ย ปรับเกณฑ์มาตรฐาน โดยใช้ช่วงอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ร้อยละ 1.5-4.5 เป็นเกณฑ์มาตรฐานตามกรอบที่กระทรวงการคลังพิจารณาร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย (ปรับเปลี่ยนเนื้อหา และปรับเกณฑ์มาตรฐาน)
8. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อGDP	9. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับเกณฑ์มาตรฐาน ให้สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ไม่เกินร้อยละ 60 แทนเกณฑ์เดิมของ สศช. ที่ไม่เกินร้อยละ 50 (เปลี่ยนเกณฑ์มาตรฐาน) 10. สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อ GDP เกณฑ์มาตรฐาน ให้มีสัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50 (เสนอเพิ่ม)
ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ	
9. สัดส่วนคนยากจน (ด้าน	11. สัดส่วนคนยากจน

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
รายจ่าย)	ค่าเกณฑ์มาตรฐาน แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 10 เป้าหมายสัดส่วนคนจนอยู่ที่ร้อยละ 4 (คงเดิม)
10.สัดส่วนการถือครองรายได้ของประชากรร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุดต่อประชากรร้อยละ 20 แรกที่จนที่สุด	12. สัดส่วนการถือครองรายได้ของประชากรร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุดต่อประชากรร้อยละ 20 แรกที่จนที่สุด ค่าเกณฑ์มาตรฐาน ใช้เป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 กำหนดสัดส่วนการถือครองรายได้ของประชากรร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุดต่อประชากรร้อยละ 20 แรกจนที่สุดเท่ากับ 10 เท่า (คงเดิม)

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
---	---

“สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล”

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1. อัตราการถืออาชญากรรมต่อประชากรพันคน	ตัดออก เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่ซ้ำกับตัวชี้วัดที่อยู่ในองค์ประกอบย่อย “การมีคุณธรรม” (องค์ประกอบหลัก “การมีสุขภาวะ”)
2. อัตราการเสียชีวิตต่อประชากรพันคน	1. อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางบกต่อประชากรพันคน เกณฑ์มาตรฐาน ใช้เป้าหมายของทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2554 – 2563 ลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่ำกว่า 10 คนต่อประชากร 1 แสนคน ภายในปี 2563 (เสนอเพิ่ม)

สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดี

3. ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวประชากร	2. ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวประชากร ค่าเกณฑ์มาตรฐาน 2.4 ตัน/คน/ปีตามที สศช. อ้างถึงเป้าหมาย MDGs (คงเดิม แต่บททวนข้อมูลที่ใช้)
4. ร้อยละของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั่วประเทศ	3. ร้อยละของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั่วประเทศ เกณฑ์มาตรฐาน ใช้ร้อยละของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั่วประเทศเท่ากับร้อยละ 80 ตามเป้าหมายในแผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 – 2559 (คงเดิม)
5. ร้อยละของปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องต่อของเสียทั้งหมด	4. ร้อยละของการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างถูกหลักวิชาการต่อปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ เกณฑ์มาตรฐาน ปรับเป็นร้อยละ 50 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ (นับปริมาณที่ทิ้งลงถัง) ตามเป้าหมายในแผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 – 2559 (จากเดิมที สศช. ใช้ร้อยละ 70)(คงเดิม แต่ปรับคำให้ชัดเจนขึ้น)
6. ร้อยละของสถานีตรวจวัดอากาศที่มี PM10 เกินมาตรฐานต่อสถานีตรวจวัดอากาศทั่วประเทศ	5. ร้อยละของจำนวนวันที่ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเพื่อให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดในแผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 – 2559 โดยดูสัดส่วนจำนวนวันที่ค่า PM10 อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานต่อจำนวนวันที่ตรวจวัดทั้งหมดของสถานีตรวจวัดอัตโนมัติทุกแห่ง (63 สถานี) (เสนอเพิ่ม)

ระบบนิเวศที่สมดุล

7. ร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ	6. ร้อยละของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต่อพื้นที่ประเทศ เกณฑ์มาตรฐาน ร้อยละ 25 พื้นที่ป่าอนุรักษ์สะท้อนพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพได้มากกว่าพื้นที่ป่า (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)
8. ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจ (เฉพาะปลาหน้าดิน) ที่จับได้ในอ่าวไทยต่อชั่วโมง	7. ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจ (เฉพาะปลาหน้าดิน) ที่จับได้ในอ่าวไทยต่อชั่วโมง เกณฑ์มาตรฐาน ใช้ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจ (เฉพาะปลาหน้าดิน) ที่จับได้ในอ่าวไทยต่อชั่วโมงเท่ากับ 10 กิโลกรัมต่อชั่วโมง (คงเดิม)

องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
เศรษฐกิจสีเขียว (องค์ประกอบย่อยที่เสนอเพิ่ม)	
	8.สัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกต่อปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายเกณฑ์มาตรฐาน เป้าหมายในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจฯ เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 (ภายในปี 2559) (เสนอเพิ่ม)
	9.สัดส่วนพื้นที่ทำเกษตรกรรมยั่งยืน (พื้นที่เกษตรอินทรีย์) ต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมด เกณฑ์มาตรฐาน ใช้เป้าหมายในร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 – 2559 กำหนดเป้าหมาย "พื้นที่การผลิตในรูปแบบเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี" (เสนอเพิ่ม)
องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย/ตัวชี้วัดหลักเดิมที่พัฒนาโดย สศช.	ตัวชี้วัดหลักที่ปรับโดยมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
“สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล”	
การมีจิตสำนึกประชาธิปไตย	
1. ดัชนีประชาธิปไตย	1.ดัชนีประชาธิปไตย เกณฑ์มาตรฐาน ใช้ข้อมูลคะแนนที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เท่ากับ 8-10 โดยใช้คะแนน 10 เป็นเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้ถึง (คงเดิม)
สังคมที่มีธรรมาภิบาล	
2. ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย	2.ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย เกณฑ์มาตรฐานให้คะแนนเต็มเท่ากับ 10 ตามตัวชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย (คงเดิม)
ความสมานฉันท์ทางสังคม	
3.อัตราจำนวนเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประชากรแสนคน	3.อัตราจำนวนเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อประชากรแสนคน ตัดอัตราจำนวนเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประชากรแสนคน เนื่องจากการร้องเรียนด้านการบริโภคส่วนใหญ่เป็นประเด็นส่วนบุคคลจึงไม่ได้สะท้อนความสมานฉันท์ทางสังคมโดยตรง ค่าเกณฑ์มาตรฐาน ใช้ค่าเฉลี่ยของแผนฯ 9(ปี 2545-2549) เท่ากับ0.987 (ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัด)



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ 10100

โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705