

# สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
บทที่ 1 ประเด็นการสร้างความสามารถในการแข่งขัน	1
1.1 ประเด็นการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ	2
1.2 ประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตร	7
1.3 ประเด็นการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง	13
บทที่ 2 ประเด็นความสามารถและความเท่าเทียมกันทางสังคม	17
2.1 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม	18
2.2 สังคมผู้สูงอายุ	24
บทที่ 3 ประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	31



## บทนำ

รายงานฉบับนี้จะนำเสนอบทสรุปผลการวิเคราะห์ การวัดระดับการพัฒนาตามประเด็นสำคัญ (Agenda Benchmarking) ได้เลือกหัวข้อสำคัญในการวัดระดับการพัฒนาโดยทบทวนและคัดเลือกหัวข้อมาจากนโยบายสำคัญ แล้วจึงระบุจังหวัดที่เกี่ยวข้องในหัวเรื่องดังกล่าวมาวัดเปรียบเทียบกัน ซึ่งประเด็นสำคัญ (Agenda) การเปรียบเทียบระดับการพัฒนาจังหวัดครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. การสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีแนวทางการศึกษาที่จะครอบคลุมประเด็นย่อย ดังนี้
  - เพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ
  - ปฏิรูปภาคเกษตร
  - ส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง
2. การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม มีแนวทางการศึกษาที่จะครอบคลุมประเด็นย่อย ดังนี้
  - แก้ปัญหาเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
  - สังคมผู้สูงอายุ
3. การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีแนวทางการศึกษาที่จะครอบคลุมประเด็นย่อย เรื่องการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ/โลกร้อน

แต่ละประเด็นสำคัญมีลำดับการนำเสนอประกอบด้วย

- ที่มา ความสำคัญ ของแต่ละประเด็น (Agenda) ที่เลือกมานำเสนอ
- จังหวัดที่เลือกนำเสนอ แบ่งหรือคัดเลือกมาจากอะไร ใช้เกณฑ์อะไร
- สรุปผลการวัดระดับการพัฒนา พร้อมการวิเคราะห์
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

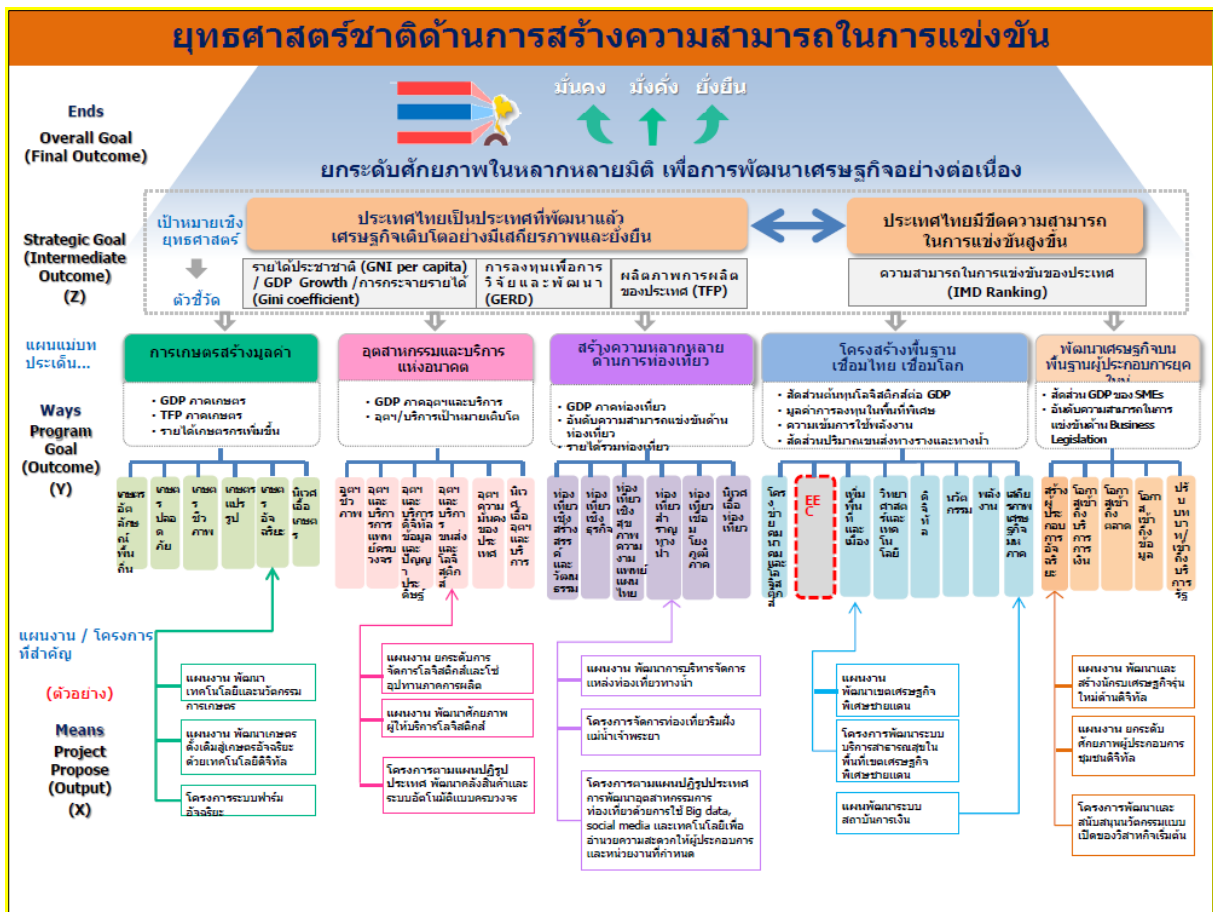


## บทที่ 1 ประเด็นการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

เศรษฐกิจไทยในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ขยายตัวดีต่อเนื่องจากช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 3.9 ในปี 2560 ซึ่งเป็นปีแรก ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ปรับตัวดีขึ้นจากร้อยละ 3.2 ในปี 2559 เป็นผลมาจากภาคการส่งออกสินค้าที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 9.7 โดยเป็นการขยายตัวด้านราคาร้อยละ 3.6 และด้านปริมาณร้อยละ 5.9 สอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าหลัก และการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าในตลาดโลก รวมทั้ง ภาคการผลิตที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งภาคเกษตรขยายตัวร้อยละ 6.2 เนื่องจากผลผลิตสินค้าเกษตรขยายตัวโดยเฉพาะผลผลิตข้าวและยางพารา ภาคบริการขยายตัวร้อยละ 5.0 โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่มี จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.77 ก่อให้เกิดรายได้ 1.82 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.66 ขณะที่ การบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนรวมขยายตัวร้อยละ 3.2 และร้อยละ 0.9 ตามลำดับ ตามการขยายตัวของการใช้จ่ายบริโภคสินค้าคงทนและรายจ่ายภาคบริการ จากกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ดีต่อเนื่อง รวมทั้งการเร่งตัวขึ้นของสินเชื่อภาคครัวเรือนและการปรับตัวเพิ่มขึ้นของความเชื่อมั่นของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวอาจมีความผันผวนเนื่องจากการแข่งขันทางการค้าในอนาคต จึงมีการกำหนดแนวทาง การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย 5 แนวทางคือ

1. การเกษตรสร้างมูลค่า ได้แก่ เกษตรแปรรูป เกษตรปลอดภัย เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น เกษตรชีวภาพ และเกษตรอัจฉริยะ
2. อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต ได้แก่ อุตสาหกรรมชีวภาพ อุตสาหกรรมและบริการ การแพทย์ครบวงจร อุตสาหกรรมและบริการดิจิทัล ข้อมูลและปัญญาประดิษฐ์ อุตสาหกรรมและบริการขนส่ง และโลจิสติกส์ และอุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศ
3. การสร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทย ท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค และท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ
4. การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่ ได้แก่ สร้างผู้ประกอบการอัจฉริยะ สร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน สร้างโอกาสเข้าถึงตลาด สร้างโอกาสเข้าถึงข้อมูล และปรับบทบาทและโอกาส การเข้าถึงบริการภาครัฐ
5. โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ เชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมไร้รอยต่อ สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (EEC/SEZ) รักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค และเพิ่มพื้นที่และเมืองเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 1.1: ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน



ที่มา: สศช.

ทั้งนี้เพื่อให้การเปรียบเทียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนปัญหาและศักยภาพของจังหวัด จึงมีการนำเสนอการเปรียบเทียบตามประเด็นย่อย 3 ประเด็นคือ การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปภาคการเกษตร และการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง

### 1.1 ประเด็นการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ

- **ที่มา ความสำคัญ**

ที่ผ่านมาความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจะปรับเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น แต่ปัจจัยแห่งความได้เปรียบที่เพิ่มขึ้นยังคงเป็นปัจจัยที่ไม่ยั่งยืนมากนัก เห็นได้จากอันดับความสามารถในการแข่งขันที่ปรับเพิ่มขึ้นและลดลงในระดับที่ค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับประเทศสิงคโปร์ที่อันดับความสามารถในการแข่งขันในแต่และปีที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก และอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แสดงให้เห็นที่ความสามารถในการรักษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยควรนำมาเป็นตัวอย่าง

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีความสามารถในการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าคู่แข่งหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศจีนและประเทศมาเลเซีย ซึ่งประเทศทั้งสองมีความสามารถในหลายๆ ด้านที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยมีเพียงความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาคเอกชนของประเทศจีนเท่านั้นที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรเร่งพัฒนาความสามารถด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสามารถอยู่ในอันดับที่ 39 ความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาคเอกชนที่อยู่ในระดับ 25 และประสิทธิภาพของภาครัฐ ที่อยู่ในอันดับที่ 22 ซึ่งประสิทธิภาพของภาครัฐที่ควรเร่งแก้ปัญหาด้านการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาล และจะส่งผลดีต่อเนื้อให้ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานปรับตัวเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากนี้ก็จะยังส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของเอกชน และเศรษฐกิจโดยรวมในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตามจะพบว่าภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตรของประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงปรับตัวเข้าสู่สถานการณ์การแข่งขันที่มากขึ้น กล่าวคือ ที่ผ่านมาอุตสาหกรรมของประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับผลิตภาพแรงงานที่ต่ำลง การขาดแคลนแรงงานภาคอุตสาหกรรมและอัตราค่าจ้างแรงงานที่ปรับตัวสูงขึ้นโดยเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในอาเซียน นอกจากนี้ยังพบว่าภาคการเกษตรของประเทศไทยเกิดปัญหาอย่างมากอันเนื่องจากมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ อันเนื่องมาจากราคาสินค้าเกษตรโดยเฉลี่ยลดลง ประกอบกับสถานการณ์การแข่งขันในตลาดโลก ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ในภาคการเกษตร จึงเป็นประเด็นที่สำคัญในการวิเคราะห์และการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตรมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วยจังหวัดที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP สูงสุด และจังหวัดในกลุ่ม EEC รวมทั้งสิ้น 14 จังหวัด ได้แก่ 1) ชลบุรี 2) ระยอง 3) ฉะเชิงเทรา 4) ปราจีนบุรี 5) สมุทรปราการ 6) สมุทรสาคร 7) นครปฐม 8) ปทุมธานี 9) ออยุธยา 10) สระบุรี 11) นครราชสีมา 12) ขอนแก่น 13) กาญจนบุรี 14) สุพรรณบุรี โดยรายการข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย

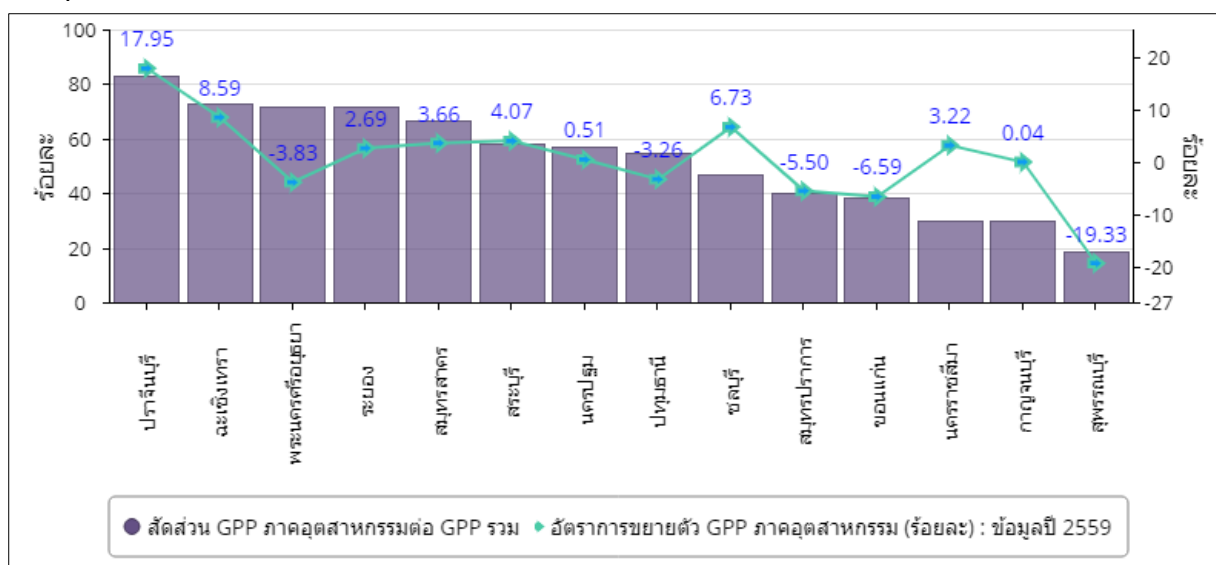
ตารางที่ 1-1 ตารางสรุปรายการข้อมูลประเด็นการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ

ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
1	อัตรายายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ แบบปริมาณลูกโซ่	ร้อยละ
2	ผลิตภาพแรงงานเฉลี่ย	บาท/คน/ปี
3	อัตราเงินเฟ้อทั่วไป	ร้อยละ
4	สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด แบบปริมาณลูกโซ่	ร้อยละ
5	สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคบริการ (นอกเหนือจากบริการภาครัฐ) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด แบบปริมาณลูกโซ่	บาทต่อครัวเรือน

● ผลการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์การพัฒนา

จากผลเปรียบเทียบสัดส่วน GPP ภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP รวม คู่กับอัตราการขยายตัว GPP ของภาคอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้วิเคราะห์แนวโน้มบริบทการเปลี่ยนแปลงของเมืองที่มีขนาดอุตสาหกรรมที่ใหญ่ 14 จังหวัดของประเทศ ซึ่งแสดงถึงขนาดและความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัด จังหวัดปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองมีขนาด GPP ภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP สาขาอุตสาหกรรมที่สูงมากมีแนวโน้มจะเติบโตไปสู่เมืองอุตสาหกรรมตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก และ EEC ของรัฐบาล ในขณะที่จังหวัดสุพรรณบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และขอนแก่น มีแนวโน้มการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมหดตัว จังหวัดที่มีการอุตสาหกรรมหดตัวเหล่านี้ ควรทบทวนตำแหน่งการพัฒนา ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่จังหวัดยังมีอัตราการขยายตัวของ GPP ภาคอุตสาหกรรมสูง ควรดำเนินโครงการเพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม รวมถึงพิจารณาแนวทางการพัฒนาสู่เมืองอุตสาหกรรมนิเวศ

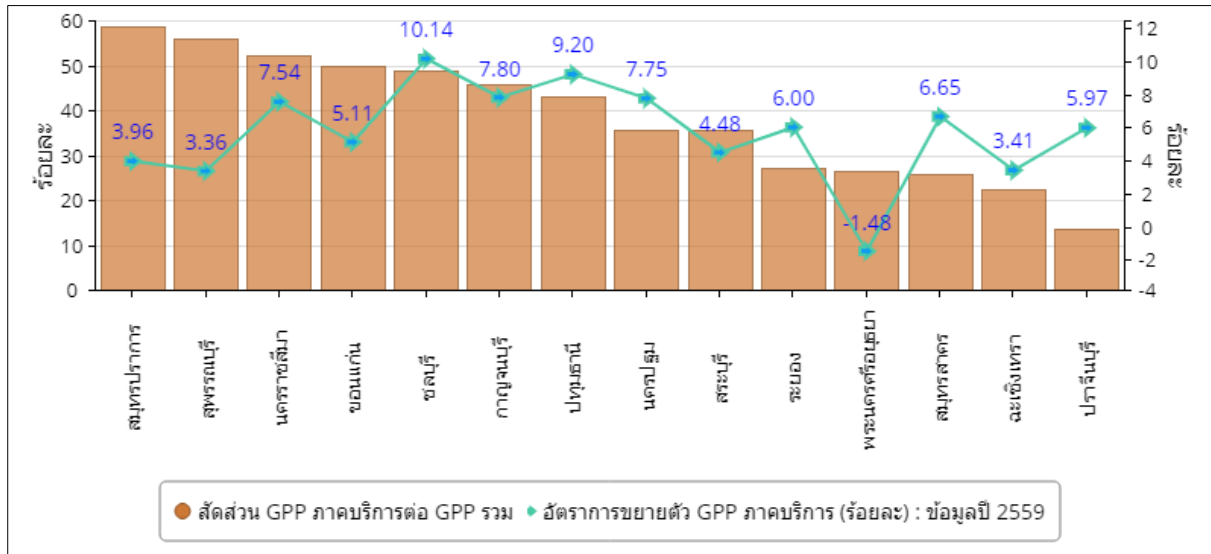
แผนภาพที่ 1.2: สัดส่วน GPP ภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP รวม และอัตราการขยายตัว GPP ของภาคอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2559



2. กราฟแสดงสัดส่วน GPP ภาคบริการต่อ GPP รวม และอัตราการขยายตัว GPP ของภาคบริการ ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ใช้วิเคราะห์แนวโน้มบริบทการเปลี่ยนแปลงของเมืองที่มีขนาดอุตสาหกรรมที่ใหญ่ 14 จังหวัดของประเทศ ที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปสู่กิจกรรมสาขาบริการมากขึ้น ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงด้านโลจิสติกส์ของประเทศ ซึ่งแสดงถึงขนาดและความสำคัญของภาคบริการต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ สุพรรณบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น และชลบุรี จังหวัดเหล่านี้ มีขนาด GPP ภาคบริการต่อ GPP รวมที่สูงและมีแนวโน้มก้าวไปสู่ศูนย์กลางกระจายสินค้าในภูมิภาคมากกว่าการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเช่นในอดีตที่ผ่านมา กลุ่มจังหวัดเหล่านี้อาจพิจารณาทบทวนผังเมืองและการขยายโครงสร้างคมนาคมที่เหมาะสมกับการขยายตัวของภาคบริการในพื้นที่ ในขณะที่จังหวัดปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรสาคร ยังมีแนวโน้มเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเช่นในอดีตที่ผ่านมา

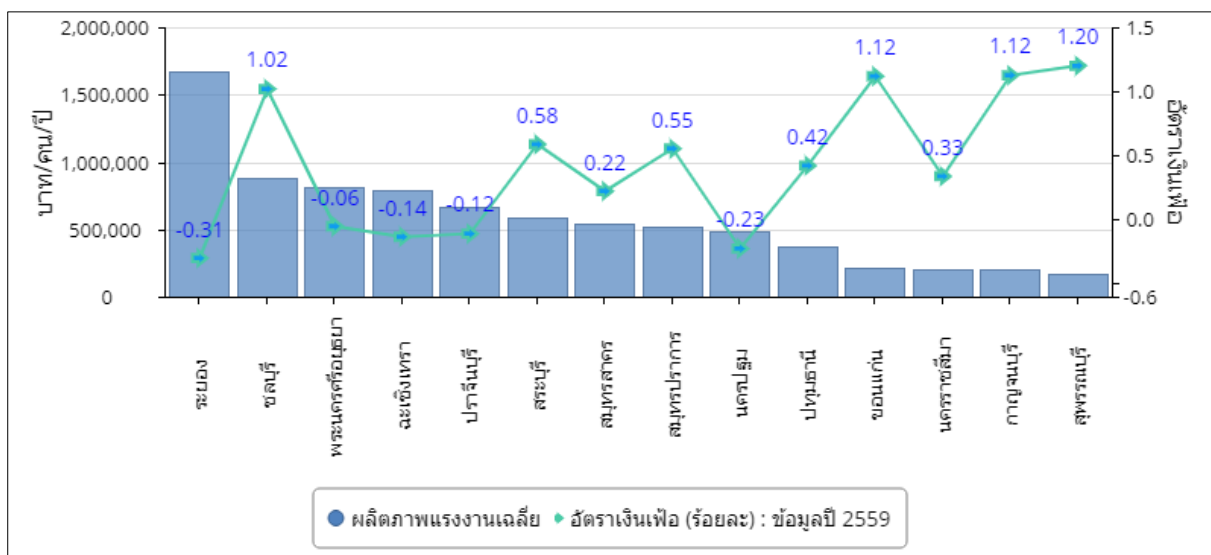


แผนภาพที่ 1.3: สัดส่วน GPP ภาคบริการต่อ GPP รวม และอัตราการขยายตัว GPP ของภาคบริการ ปี พ.ศ. 2559



3. กราฟแสดงผลภาพแรงงานเฉลี่ยและอัตราเงินเฟ้อ ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้วิเคราะห์แนวโน้มความสามารถในการแข่งขันจากผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ย และค่าครองชีพของแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของเมืองที่มีขนาดอุตสาหกรรมที่ใหญ่ 14 จังหวัด จังหวัดระยอง นครปฐม พระนครศรีอยุธยา เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยสูงและอัตราเงินเฟ้อต่ำมีความได้เปรียบกว่ากลุ่มจังหวัดอื่นที่มีผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยต่ำและอัตราเงินเฟ้อสูง แนวโน้มของอัตราเงินเฟ้อสูงจะส่งผลต่อรายได้และค่าครองชีพที่แท้จริงของแรงงานภายในจังหวัดและนำมาสู่การปรับค่าแรง กลุ่มจังหวัดที่มีผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยต่ำและมีอัตราเงินเฟ้อที่สูง ได้แก่ ชลบุรี สระบุรี สมุทรสาคร ปทุมธานี ขอนแก่น กาญจนบุรี และสุพรรณบุรี จึงควรมีแผนงาน/โครงการเพื่อเร่งเพิ่มผลผลิตภาพแรงงานควบคู่ไปกับการลดค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้อ

แผนภาพที่ 1.4: ผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ย และอัตราเงินเฟ้อ ปี พ.ศ. 2559



- ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันศักยภาพดังกล่าวขึ้นอยู่กับทักษะของแรงงาน การลดต้นทุนการผลิต และระดับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเป็นสำคัญ จากการวิเคราะห์รายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจไว้ดังต่อไปนี้

(1) การปรับเปลี่ยนทักษะแรงงานภาคอุตสาหกรรมเพื่อไปสู่ภาคบริการ

ประเทศไทยกำลังผ่านยุคแรงงานราคาต่ำไปสู่แรงงานฝีมือ จากการแข่งขันทางการค้าและภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับประเทศรอบข้างจะพบว่า การลงทุนของอุตสาหกรรมในประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่อุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีความต้องการแรงงานน้อยลง แต่มีทักษะที่สูงขึ้น มีใช้ความต้องการเช่นในอดีตที่ผ่านมา การลดความต้องการแรงงานจะส่งผลให้การจ้างงานภาคอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงและเกิดการว่างงานของทักษะบางประเภท จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรมีบทบาทในการจัดทำโครงการส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานของภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการ รวมถึงการดำเนินแผนงาน/โครงการเพื่อเร่งเพิ่มผลิตภาพแรงงานควบคู่ไปกับการลดค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้อ

(2) นโยบายพัฒนาเมืองสำคัญเพื่อพัฒนาภาคบริการ

จากนโยบายอาเซียน จะทำให้ประเทศไทยจะกลายเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค การขยายตัวภาคบริการ ได้แก่ สาขาการขนส่งและการค้าปลีกจะมีแนวโน้มเติบโตสูงขึ้น จะพบว่าผังเมือง ในปัจจุบันของเมืองสำคัญในยุทธศาสตร์ไม่สอดคล้องกับทิศทางในอนาคต กระบวนการผังเมืองเป็นการกำหนดขอบเขตการพัฒนาในปัจจุบันมากกว่าการชี้้นำการพัฒนาในอนาคต เพื่อยกระดับการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรมีบทบาทในการจัดทำโครงการจัดทำผังเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับทิศทางพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมถึงการดำเนินโครงการทบทวนผังเมืองเดิมที่มีอยู่เพื่อรองรับการขยายโครงสร้างคมนาคมที่เหมาะสมกับการขยายตัวของภาคบริการในพื้นที่

(3) นโยบายการพัฒนาสู่เมืองอุตสาหกรรมนิเวศ

จากการเติบโตของอุตสาหกรรม จะพบว่าอุตสาหกรรมมีการขยายตัวตามเส้นทางคมนาคม โลจิสติกส์ และอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำของประเทศ ที่อยู่อาศัยจึงมีการอยู่ในพื้นที่เดียวกับพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อให้รักษาสสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและการพัฒนาอุตสาหกรรม จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรมีบทบาทในการจัดทำโครงการส่งเสริมการพัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มีการลดการใช้พลังงานและการก่อกมลพิษ รวมถึงการอยู่ร่วมกันระหว่างเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่

## 1.2 ประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตร

### • ที่มา ความสำคัญ

ประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านขนาดของพื้นที่ ทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งมีความได้เปรียบในการเพาะปลูกมากเมื่อเทียบกับหลายๆประเทศในภูมิภาค แต่กลับพบว่าผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร ยังคงมีฐานะยากจนอยู่ ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ ที่มีความสัมพันธ์กับสังคม และการเมืองของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง การที่สังคมมีปัญหาความยากจนมากขึ้นเพียงโดยอ้อมส่งผลกระทบต่อความแตกต่างของความเป็นอยู่ของคนในสังคมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเท่านั้น และในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมได้ การปฏิรูปการเกษตรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ในเรื่องของสินค้าเกษตรนั้นพบว่ามักจะประสบปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องของความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรทั้งจากปัจจัยในประเทศและนอกประเทศ ชีตความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง มีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น อันเนื่องมาจากปัญหาเรื่องเมล็ดพันธุ์ เรื่องการจัดการน้ำและปุ๋ย รวมไปถึงประสิทธิภาพการจัดการหลังการเก็บเกี่ยว โรคติดต่อในสัตว์เลี้ยงต่างๆ หากเกษตรกรไทยยังดำเนินการด้วยวิธีการแบบเดิมอยู่ ก็จะทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกหรือแม้แต่กับประเทศเพื่อนบ้านได้ การทำการเกษตรแนวใหม่หรือ smart farming โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยลดต้นทุนการผลิต และใช้เทคโนโลยีช่วยในการแปรรูปหรือสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่ม เทคโนโลยีและนวัตกรรมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดด จะเป็นทางออกที่ดีช่วยสร้างโอกาสใหม่ให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นได้

ภาคเกษตรไทยจึงจำเป็นต้องเร่งปรับตัวในยุคเศรษฐกิจเสรี โดยการสร้างโอกาสและลดข้อเสียเปรียบของเกษตรกร ด้วยการรวมกลุ่มและเครือข่ายเกษตรกรให้เข้มแข็งในรูปของวิสาหกิจชุมชนและสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ ต้องอาศัยรวมกลุ่มองค์ความรู้จากงานวิจัยและภูมิปัญญาโดยสถาบันวิชาการกับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งสำคัญคือ การประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยโดยเร่งพัฒนาระบบข้อมูลของเกษตรกรทุกสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนวทางนโยบายที่รองรับผลกระทบจากการแข่งขันทางการค้า โดยจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วย 12 จังหวัด ที่มีสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ได้แก่ 1) สระบุรี 2) เพชรบูรณ์ 3) ชัยนาท 4) ลพบุรี 5) นครราชสีมา 6) สงขลา 7) สุราษฎร์ธานี 8) เชียงใหม่ 9) ลำพูน 10) กำแพงเพชร 11) นครสวรรค์ และ 12) พิษณุโลก โดยรายการข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย

### ตารางที่ 1-2 ตารางสรุปรายการข้อมูลประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตร

ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
1	อัตราขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ แบบปริมาณลูกโซ่	ร้อยละ
2	สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดแบบปริมาณลูกโซ่	ร้อยละ
3	รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อครัวเรือน	ร้อยละ

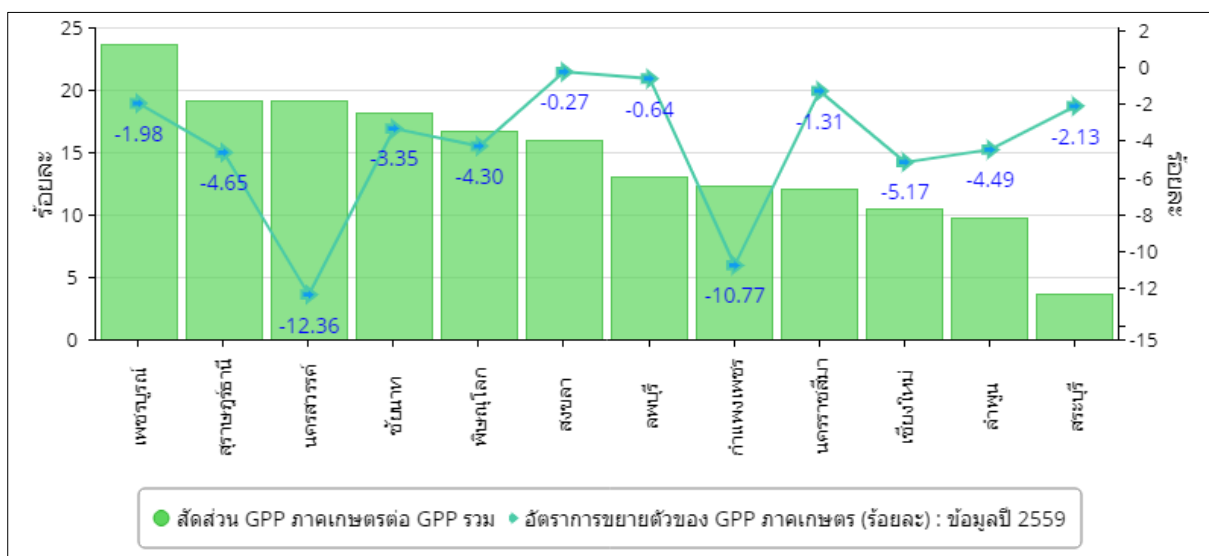
ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
4	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้เงินสดสุทธิทางเกษตร	เท่า
5	อัตราเพิ่มของแรงงานเกษตรกรในพื้นที่	ร้อยละ
6	จำนวนฟาร์มที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฟาร์ม GAP	ฟาร์ม
7	พื้นที่ชลประทาน	ไร่
8	สัดส่วนหนี้เสียต่อปริมาณเงินให้กู้ยืมเพื่อการเกษตร	ร้อยละ

● ผลการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์การพัฒนา

จังหวัดตามประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตร ประกอบไปด้วย 12 จังหวัด ที่มี สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ได้แก่ สระบุรี เพชรบูรณ์ ชัยนาท ลพบุรี นครราชสีมา สงขลา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ลำพูน กำแพงเพชร นครสวรรค์ และพิษณุโลก โดยมีชุดข้อมูลที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 6 กราฟ คือ

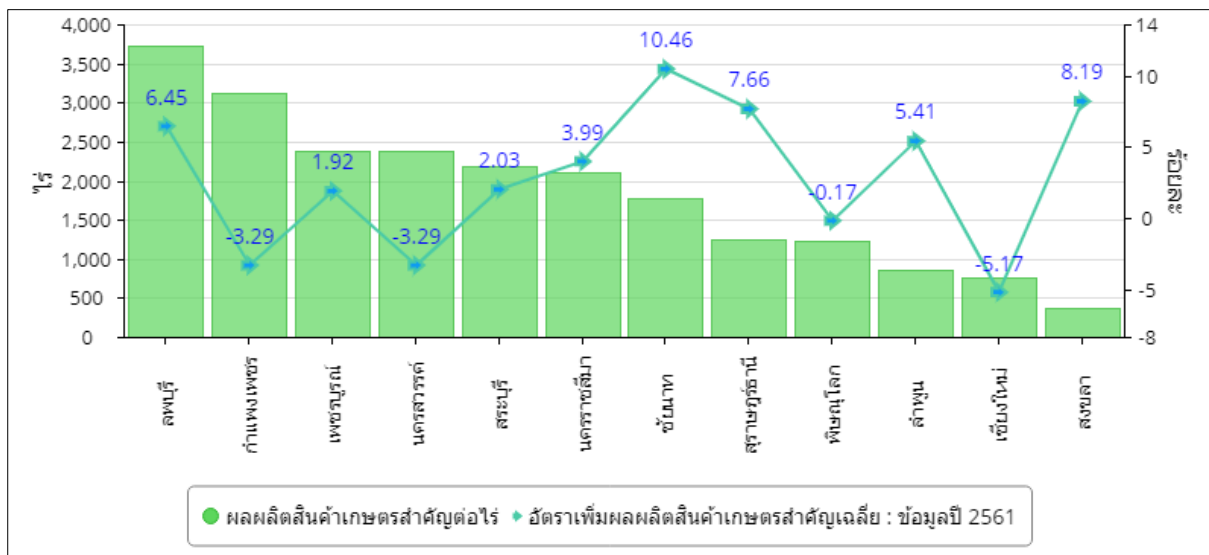
1. กราฟแสดงสัดส่วน GPP ภาคเกษตรต่อ GPP รวม และอัตราการขยายตัวของ GPP ภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้วิเคราะห์แนวโน้มบริบทการเปลี่ยนแปลงของภาคการเกษตรของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ ที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากการเกษตรพื้นฐานไปสู่การแปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตร จะพบว่า ที่ผ่านม้อัตราการขยายตัวของ GPP ภาคเกษตรของจังหวัดที่มีลดลงจากแนวโน้มราคาสินค้าเกษตรที่ลดลง โดยเฉพาะจังหวัดนครสวรรค์ กำแพงเพชร ที่มีอัตราการขยายตัวลดลงกว่าร้อยละ 10 จังหวัดเหล่านี้ จึงควรพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตและลดต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

แผนภาพที่ 1.5: สัดส่วน GPP ภาคเกษตรต่อ GPP รวม และอัตราการขยายตัวของ GPP ภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559



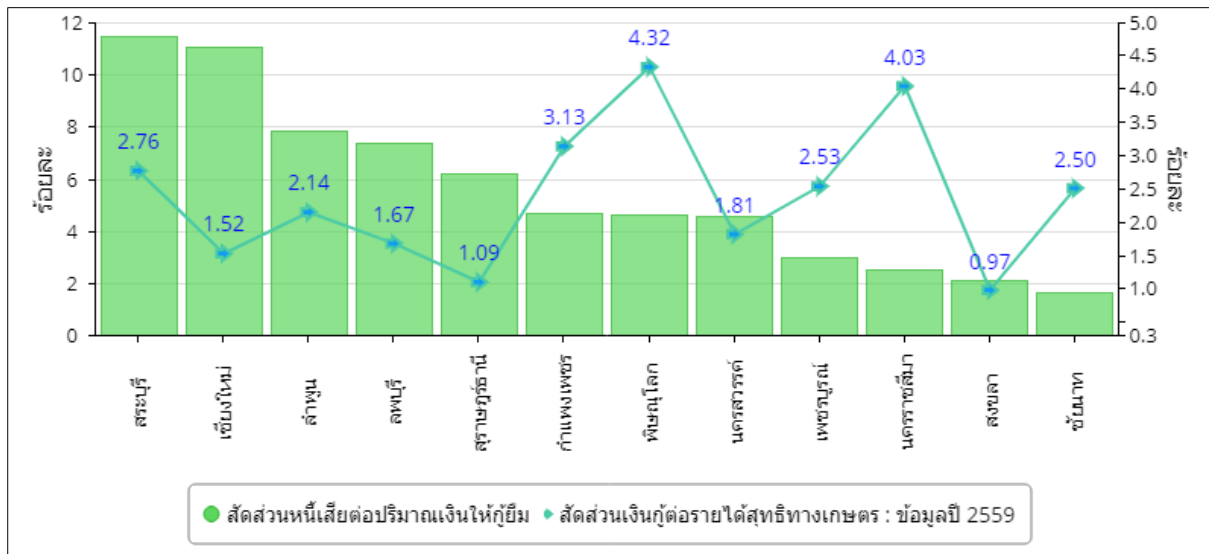
2. กราฟแสดงผลผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญต่อไร่ และอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2561 ข้อมูลเหล่านี้ใช้วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตสินค้าเกษตรของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มจังหวัดตามอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตร คือ กลุ่มจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรติดลบ ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร นครสวรรค์ เชียงใหม่ และพิษณุโลก กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ จึงควรพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของภาคการเกษตร กลุ่มจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรน้อยกว่าร้อยละ 5 ได้แก่ เพชรบูรณ์ สระบุรี และนครราชสีมา กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ จึงควรพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันและกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรมากกว่าร้อยละ 5 ได้แก่ ลพบุรี ชัยนาท สุราษฎร์ธานี และสงขลา กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ จึงควรพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการหาตลาดและกำหนดกลุ่มเป้าหมายของสินค้าเกษตรที่ชัดเจน

แผนภาพที่ 1.6: ผลผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญต่อไร่ และอัตราเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2561



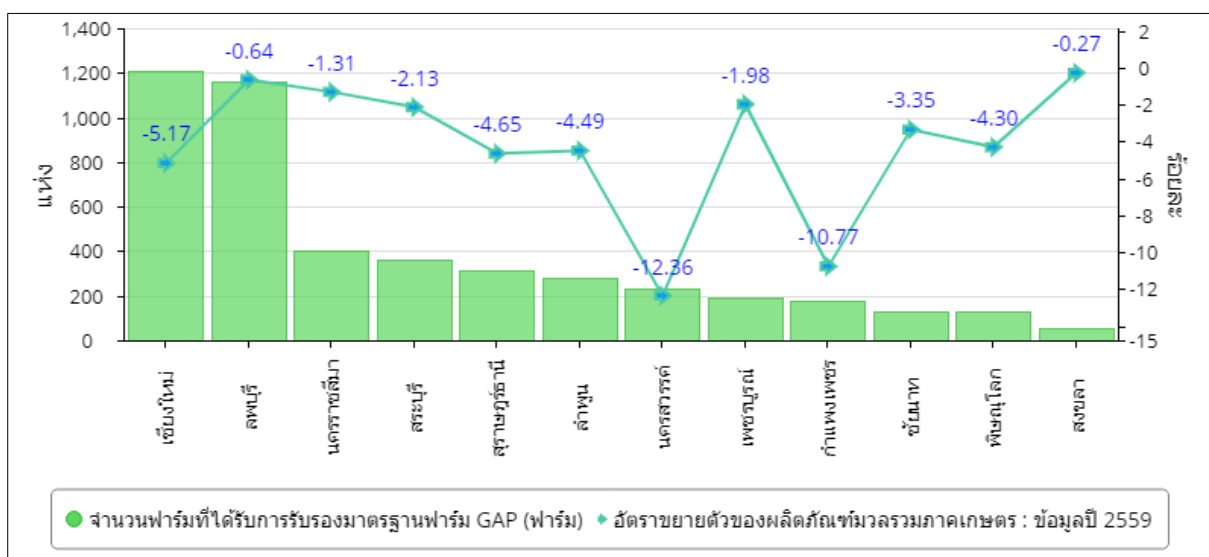
3. กราฟแสดงสัดส่วนหนี้เสียต่อปริมาณเงินให้กู้ยืม คู่กับสัดส่วนเงินกู้ต่อรายได้สุทธิทางเกษตร ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ใช้วิเคราะห์แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างหนี้เสียและหนี้ที่เกิดจากภาคการเกษตรของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนหนี้เสียต่อปริมาณเงินกู้ยืมสูงกว่าสัดส่วนเงินกู้ต่อรายได้สุทธิทางการเกษตร ได้แก่ จังหวัดสระบุรี เชียงใหม่ ลำพูน ลพบุรี นครสวรรค์ สงขลา และสุราษฎร์ธานี กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ ควรพิจารณาแผนงาน/โครงการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนควบคู่ไปกับแผนงาน/โครงการกระตุ้นภาคการเกษตร ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนหนี้เสียต่อปริมาณเงินกู้ยืมต่ำกว่าสัดส่วนเงินกู้ต่อรายได้สุทธิทางการเกษตร ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ นครราชสีมา และชัยนาท กลุ่มจังหวัดเหล่านี้สามารถกระตุ้นภาคการเกษตรผ่านสินเชื่อเพื่อการเกษตร และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเกษตรเพิ่มเติม

แผนภาพที่ 1.7: สัดส่วนหนี้เสียต่อปริมาณเงินให้กู้ยืม และสัดส่วนเงินกู้ต่อรายได้สุทธิทางเกษตร ปีพ.ศ. 2559



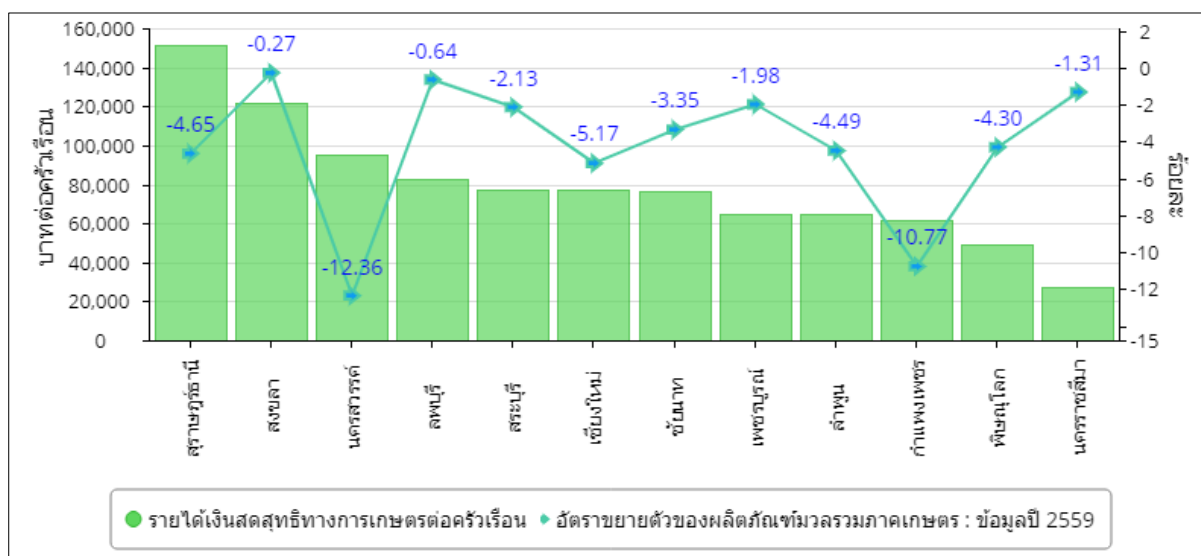
4. กราฟแสดงจำนวนฟาร์มที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฟาร์ม GAP และอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559 เป็นข้อมูลบ่งชี้ความสามารถในการแปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตร ข้อมูลเหล่านี้ให้วิเคราะห์โอกาสในการแปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรที่สำคัญในพื้นที่ของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ พบว่า จังหวัดเชียงใหม่และลพบุรี มีจำนวนฟาร์มที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฟาร์ม GAP ที่แตกต่างจาก จังหวัดอื่นๆ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยจังหวัดข้างเคียงของทั้ง 2 จังหวัดทำหน้าที่ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อส่งไปแปรรูป จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเหล่านี้ จึงควรกำหนดแผนงาน/โครงการลดต้นทุนสินค้าเกษตรและพัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อขนส่งสินค้าเกษตร นอกจากนี้พบว่าในช่วงปีที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวของจังหวัดที่ทำหน้าที่แปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตรมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงทั้งสิ้น

แผนภาพที่ 1.8: จำนวนฟาร์มที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฟาร์ม GAP และอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559



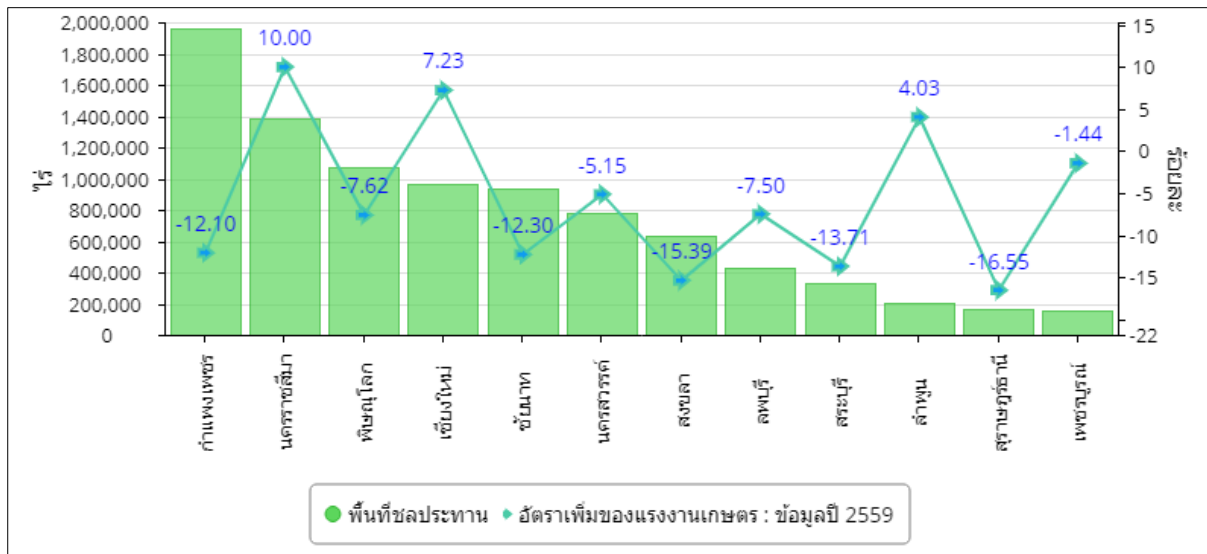
5. กราฟแสดงรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อครัวเรือนและอัตราขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงสภาพคล่องของครัวเรือนภาคการเกษตรของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ พบว่าครัวเรือนของจังหวัดสงขลาและสุราษฎร์ธานีมีรายได้ที่สูงและมั่นคงกว่า กลุ่มจังหวัดอื่น ดังนั้น กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อครัวเรือนควรพัฒนาโครงการสร้างสภาพคล่องให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ เช่น การรับจำนำ และการรับซื้อสินค้าเกษตรเพื่อสร้างสภาพคล่องให้แก่ระบบเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 1.9: รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อครัวเรือนและอัตราขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2559



6. กราฟแสดงพื้นที่ชลประทาน และอัตราการเพิ่มของแรงงานภาคการเกษตร ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงศักยภาพของการขยายตัวของภาคการเกษตรจากปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ ระบบน้ำต้นทุน และแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นของจังหวัดที่มีขนาดภาคการเกษตรที่สำคัญ 12 จังหวัดของประเทศ พบว่า จังหวัดที่มีปริมาณพื้นที่ชลประทานมากแต่มีอัตราการเพิ่มของแรงงานภาคการเกษตรติดลบหรือต่ำ กลุ่มจังหวัดควรนำนวัตกรรมและเครื่องจักรมาทดแทนแรงงาน ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร พิษณุโลก ชัยนาท สงขลา ในขณะที่จังหวัดที่มีปริมาณพื้นที่ชลประทานต่ำ หรือยังต้องพึ่งพาน้ำฝน แต่มีอัตราการเพิ่มของแรงงานภาคการเกษตรสูง กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ ควรเร่งพัฒนาระบบชลประทานและการจัดสรรน้ำเป็นลำดับแรกเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา เชียงใหม่ และลำพูน

แผนภาพที่ 1.10: พื้นที่ชลประทาน และอัตราการเพิ่มของแรงงานภาคการเกษตร ปี พ.ศ. 2559



● ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายในประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตร และรายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการปฏิรูปภาคการเกษตรไว้ดังต่อไปนี้

(1) การลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตระดับพื้นที่ด้วยนวัตกรรม

จากนโยบายเกษตรแปลงใหญ่เพื่อการลดต้นทุน จะพบว่า การรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรไม่อาจสร้างอำนาจต่อรองและลดต้นทุนได้ หากขาดนวัตกรรม ที่ผ่านมามีการส่งเสริมการวิจัยนวัตกรรมด้านการเกษตรเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เกษตรกรขาดความสามารถในการประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรดำเนินโครงการขยายผลหรือประยุกต์ผลการศึกษาระดับพื้นที่เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตจากทุนทางการวิจัยเดิมของสินค้าเกษตรแปรรูปทั้งหมด

(2) นโยบายการพัฒนาสารชีวภาพและตลาดเกษตรอินทรีย์

แนวทางการปฏิรูปภาคการเกษตรของไทย คือการพัฒนาไปสู่เกษตรอินทรีย์ ที่ผ่านมาจะพบว่า การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ไม่ประสบความสำเร็จด้วยหลายหลายเหตุผล เช่น ความไม่แน่นอนของราคาพืชผลของเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาและการกลุ่มเกษตรกร จนไปถึงการพัฒนาและรับรองมาตรฐาน ปัจจัยหนึ่งที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่ค่อยให้ความสำคัญระดับพื้นที่คือการลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยเฉพาะเพื่อการค้นหาสารชีวภาพมาทดแทนการใช้สารเคมีในการปราบศัตรูพืชในพื้นที่ และการพัฒนาตลาดเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถจำหน่ายผลผลิตของตนในราคาที่สูงขึ้น

ดังนั้น จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรดำเนินโครงการพัฒนาสารชีวภาพในพื้นที่ซึ่งเคยเป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน และการพัฒนาตลาดเกษตรอินทรีย์เพื่อยกระดับภาคการเกษตรชุมชนต่อไป



### 1.3 ประเด็นการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง

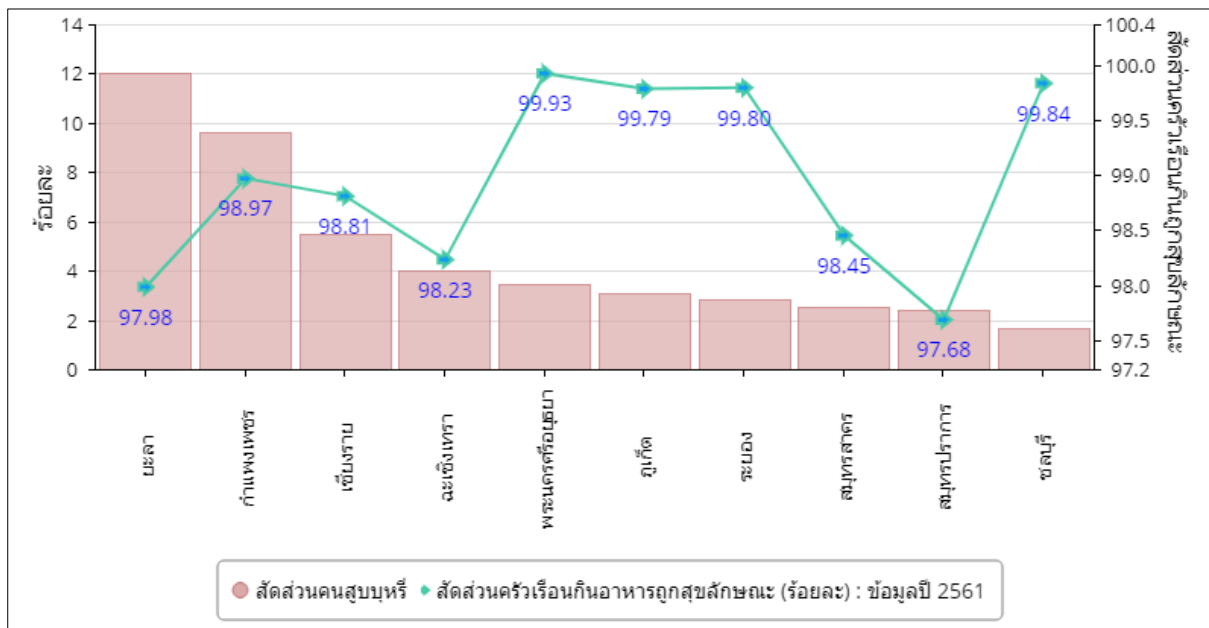
- **ที่มา ความสำคัญ**

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 –2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วม การพัฒนาที่ผ่านมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 – 10 (พ.ศ. 2540 - 2554) ได้เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม โดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติเพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศอย่างรอบด้านขณะเดียวกันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นคว้าสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยสร้างภูมิคุ้มกันให้คนไทยและสังคมไทยให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตระหนักถึงคุณค่า วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย รวมถึงการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง ให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมคิด และกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น บนหลักการพึ่งพาตนเองที่คำนึงถึงศักยภาพทรัพยากรภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนรู้ในชุมชนและการถ่ายทอดภูมิปัญญาที่ช่วยพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพประเทศไทย ภายใต้กระบวนการพัฒนามีแนวโน้มที่จะรับวัฒนธรรม ความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของต่างประเทศเข้ามาพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้นตามลำดับ จนอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยในปัจจุบันถูกครอบงำด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทางความคิดและภูมิปัญญาตะวันตก จนตกเป็นทาสของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม วัตถุนิยมและบริโภคนิยม ตลอดจนกระแสความทันสมัย ที่มาจากโลกตะวันตกและมีอิทธิพลครอบคลุมทั่วโลก คนไทยและสังคมไทยได้ถูกกระแสเหล่านี้ผลักดันให้ปรับเปลี่ยนความคิด คุณค่า และความเชื่อเกี่ยวกับชีวิต จนก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พร้อมกับสถานการณ์ต่างๆ ของโลกที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน จึงเป็นเหตุให้ “สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ในขณะเดียวกันความรู้พื้นบ้าน ดังเช่นคนไทยสมัยก่อนมีภูมิปัญญาหรือความรู้อันชาญฉลาดในการประดิษฐ์คิดค้นสร้างสรรค์เพื่อใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุขสืบถึงปัจจุบัน โดยภูมิปัญญาและความรู้พื้นบ้านเหล่านี้ ได้เสริมสร้างคุณลักษณะแก่สังคมไทย ให้เกิดความมั่นคงทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและยังคงรักษาเอกลักษณ์ที่น่าภาคภูมิใจ รวมทั้งวัฒนธรรมอันดีงาม ควบคู่ไปกับการพัฒนาให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งชุมชน ซึ่งเป็นสังคมขนาดกลางที่เชื่อมโยงสังคมขนาดเล็ก คือ บ้าน โรงเรียน กับสังคมใหญ่ คือ ประเทศชาติและโลก ชุมชน มีทั้งบุคคล องค์กรความรู้และสถานที่ที่สามารถให้การศึกษในการพัฒนาค้นคว้าเป็นผู้ที่มีคุณภาพชุมชนหรือท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ตามสภาพจริงที่เป็นอยู่ในสังคมนั้นๆ โดยจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วย ประกอบไปด้วย 10 จังหวัด คัดเลือกจากจังหวัดที่มีจำนวนผู้มีรายได้ไม่น้อยจำนวนมาก ได้แก่ สมุทรสาคร ชลบุรี สมุทรปราการ ยะลา เชียงราย ภูเก็ต อุดรธานี หนองคาย กำแพงเพชร และฉะเชิงเทรา โดยรายการข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย



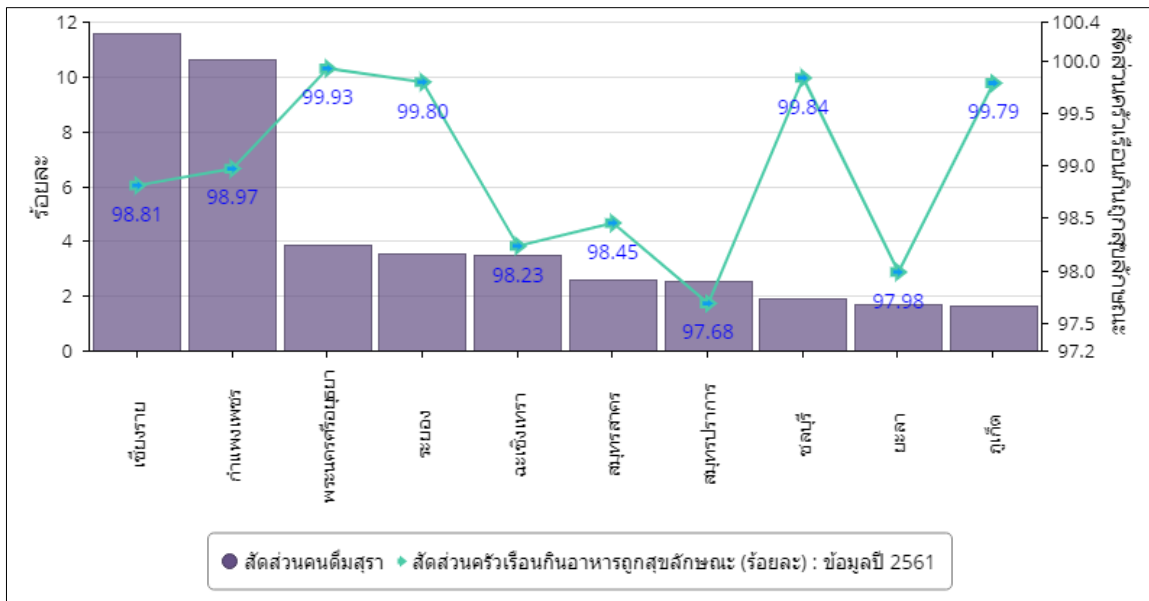
2. กราฟแสดงสัดส่วนคนสูบบุหรี่ และสัดส่วนครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปี พ.ศ. 2561 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงความเข้มแข็งของชุมชนด้านสุขอนามัยและรายจ่ายที่ไม่จำเป็นด้านการสูบบุหรี่ของจังหวัดที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมเมือง พบว่า ปัญหาการสูบบุหรี่เป็นปัญหาระดับพื้นที่ และไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับความรู้และการบริหารจัดการอาหารถูกสุขลักษณะ จังหวัดที่มีปัญหาการสูบบุหรี่ ได้แก่ จังหวัดยะลา และกำแพงเพชร ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ มีสัดส่วนผู้สูบบุหรี่ไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จังหวัดยะลาและกำแพงเพชรควรมีแผนงาน/โครงการเพื่อรณรงค์การลดการสูบบุหรี่เฉพาะผ่านชุมชนโดยอาจนำมาจากจังหวัดที่ประสบความสำเร็จในการลดการบริโภคยาสูบ

แผนภาพที่ 1.12 สัดส่วนคนสูบบุหรี่ และสัดส่วนครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปี พ.ศ. 2561



3. กราฟแสดงสัดส่วนคนดื่มสุรา และสัดส่วนครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปี พ.ศ. 2561 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงความเข้มแข็งของชุมชนด้านสุขอนามัยและรายจ่ายที่ไม่จำเป็นด้านเครื่องดื่มสุราของจังหวัดที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมเมือง พบว่า ปัญหาการดื่มสุราเป็นปัญหาระดับพื้นที่ และไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับความรู้และการบริหารจัดการอาหารถูกสุขลักษณะ จังหวัดที่มีปัญหาการสูบบุหรี่ ได้แก่ จังหวัดเชียงราย และกำแพงเพชร ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ มีสัดส่วนผู้สูบบุหรี่ไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จังหวัดเชียงรายและกำแพงเพชรควรมีแผนงาน/โครงการเพื่อรณรงค์การลดการดื่มสุราเฉพาะผ่านชุมชนโดยอาจนำมาจากจังหวัดที่ประสบความสำเร็จในการลดการบริโภคสุรา

แผนภาพที่ 1.13 สัดส่วนคนดื่มสุรา คู่กับสัดส่วนครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปี พ.ศ. 2561



● ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนานั้น เป็นปรัชญาของที่สำคัญของการส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชน และรายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งไว้ดังต่อไปนี้

(1) การลดรายจ่ายในชุมชน

ภายใต้กระแสวัตถุนิยมจะพบว่าการใช้เงินอย่างสมเหตุสมผลเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และเป็นหนึ่งในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกกลืนและนำไปสู่รายจ่ายที่ไม่จำเป็นในชุมชน ที่ผ่านมายุทธศาสตร์สวัสดิการไม่ได้ส่งเสริมการลดรายจ่ายได้ และการทำบัญชีครัวเรือนเช่นในอดีต ประกอบการเข้าถึงเงินกู้ผ่านการแข่งขันของตลาดทุน ทำให้คนในชุมชนก่อกำแพงเพื่อขึ้นอย่างมากตามความต้องการส่วนบุคคล จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรดำเนินโครงการลดรายจ่ายและการก่อกำแพงที่เกื้อหนุนภาพ รวมถึงทบทวนการทำบัญชีครัวเรือนระดับชุมชนใหม่

(2) การส่งเสริมการบริหารจัดการขยะระดับชุมชน

การบริหารจัดการขยะและความเข้มแข็งของชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ยังมีปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่มาก จะนำไปสู่การสร้างร่วมมือระหว่างคนในชุมชนและการสร้างรายได้และลดรายจ่ายในชุมชน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรดำเนินโครงการส่งเสริมและแสวงหานวัตกรรมเพื่อให้ชุมชนสามารถสร้างรายได้และการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพจากการนำขยะกลับมาใหม่

(3) การพัฒนาความรู้และความเข้าใจด้านสุขภาพ

รายจ่ายที่สำคัญของชุมชนในอนาคตจะเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพ เนื่องจากการบริโภคและการใช้ชีวิตที่เสี่ยงต่อโรคต่างๆ ที่มีมากขึ้น การรณรงค์และสวัสดิการด้านสาธารณสุขเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ไม่อาจป้องกันโรคภัยได้หากคนในชุมชนไม่ดูแลสุขภาพ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรดำเนินโครงการส่งเสริมการพัฒนาความรู้และความเข้าใจด้านสุขภาพผ่านกลไกสุขภาพเพื่อลดความเสี่ยงของคนในชุมชน

## บทที่ 2 ประเด็นความสามารถและความเท่าเทียมกันทางสังคม

จากการประเมินผลการดำเนินการที่ผ่านมาเพื่อการบรรลุเป้าหมายการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มีความก้าวหน้าในการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคมระดับหนึ่ง กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความยากจนของประชากรไทยลดลงแต่ยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ เด็กและเยาวชนไทยยังมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบต่ำกว่าคุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่ต้องเร่งแก้ไข คณะแผนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน หรือ O-NET ทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 และ ม.6) เฉพาะใน 4 วิชาหลัก คือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 ลดความเหลื่อมล้ำของบุคลากรทางการแพทย์ระหว่างพื้นที่ แม้ว่าสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรจะมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ กรุงเทพมหานคร และภาคกลางเป็น พื้นที่ที่มีสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ที่ดีที่สุด ดีกว่าพื้นที่อื่นๆ แสดงให้เห็นว่าประชากรส่วนใหญ่ ของประเทศ ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียมกับกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ประเด็นปัญหาเหล่านี้นำมาสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์และสังคมเพื่อสร้างโอกาสการเข้าถึงและลดความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ประกอบไปด้วยกัน 4 แนวทาง คือ

1. การลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเท่าเทียมกันในทุกมิติ ได้แก่ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค การกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุม ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้า ช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน/ด้อยโอกาส สร้างความเป็นธรรมการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา

2. กระจายศูนย์กลางความเจริญ ทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ได้แก่ พัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีภูมิภาค กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัด จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่ปลอดภัยตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและการขยายตัวของเมือง ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อวงระบบและกลไกการบริหาร ในระดับภูมิภาคและจังหวัด สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บนฐานข้อมูลความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และการพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่

3. การเสริมสร้างพลังทางสังคม ได้แก่ สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกันและมีคุณธรรม การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคมและประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ และบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม สนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคมและวัฒนธรรม และสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสร้างสรรค์

4. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง ได้แก่ สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชน เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและพึ่งพากัน และการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน

ทั้งนี้เพื่อให้การเปรียบเทียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนปัญหาและศักยภาพของจังหวัด จึงมีการนำเสนอจังหวัดในการเปรียบเทียบตามประเด็นย่อย 2 ประเด็นคือ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และสังคมผู้สูงอายุ

## 2.1 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

### ● ที่มา ความสำคัญ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สินสูงมากประเทศหนึ่งในเอเชีย โดยกลุ่มคนรวยที่สุด 20 % มีส่วนแบ่งรายได้ 56 % และมีส่วนแบ่งทรัพย์สิน 70 % 1 มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ซึ่งใช้วัดความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้นั้นสูงพอๆ กับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา 2 สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม ทั้งนี้ สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมีหลายประการและมีความสลับซับซ้อนมาก โดยหนึ่งในนั้นเกิดจากนโยบายของรัฐเอง เนื่องจาก การออกนโยบายของรัฐจะก่อให้เกิดการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ และเกิดผลกระทบต่อกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่แล้ว หากรัฐจัดสรรทรัพยากรได้ไม่ดี จะทำให้นโยบายรัฐจำนวนมากที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลวให้กับกลุ่มคนบางกลุ่มอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐมีรายได้ลดลงและไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และนำมาสู่ผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมต่อไป (สรุปสาระสำคัญรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2561)

ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐจะเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐก็เป็นหนึ่งในมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดหากได้มีการวางแผนและนำมาใช้อย่างถูกวิธี หนึ่งในนโยบายของรัฐที่ได้ผลที่สุดก็คือ มาตรการทางการคลัง นั่นคือการที่รัฐทำหน้าที่เก็บภาษีแล้วนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุดกับประชาชนทุกคน หรือให้ประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูงในลักษณะภาษีก้าวหน้า นอกจากนี้ มาตรการทางการคลังยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ฯลฯ และยังเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกด้วย คำถามเชิงนโยบาย คือ ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีนโยบายภาษีและนโยบายรายจ่ายที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ หรือก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น โดยจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วย ประกอบไปด้วย 10 จังหวัด คัดเลือกจากจังหวัดที่มีจำนวนผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก ได้แก่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ยะลา ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ เชียงราย สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา และกำแพงเพชร โดยรายการข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย

ตารางที่ 2-1 ตารางสรุปรายการข้อมูลประเด็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

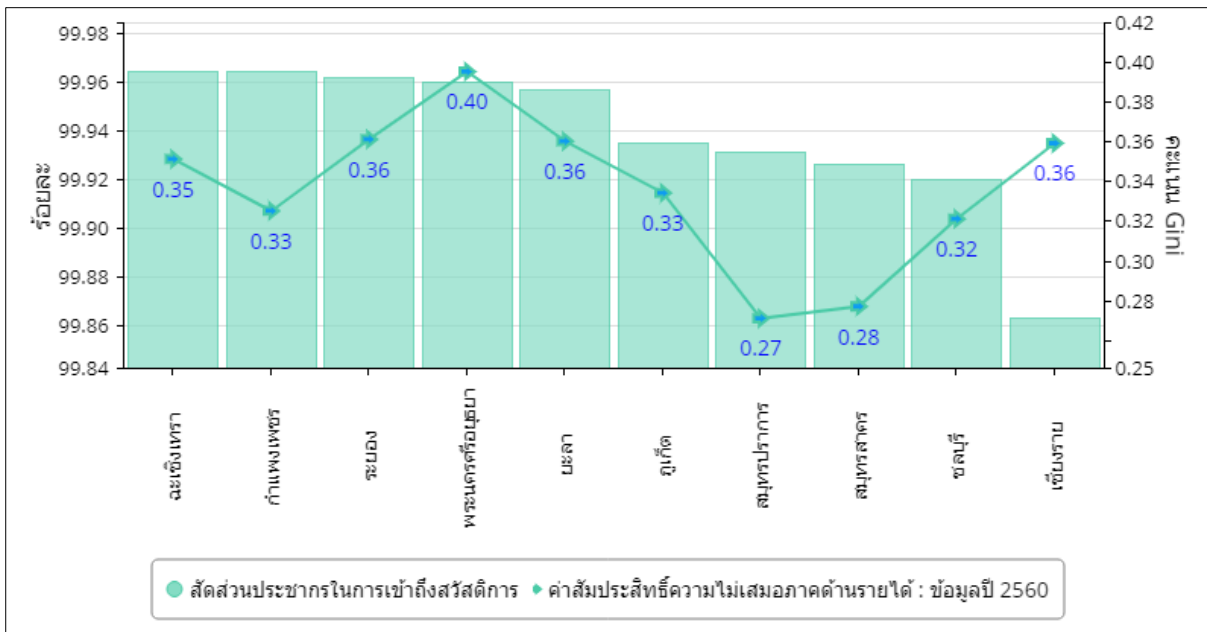
ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
	<b>การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม</b>	
1	คะแนนเฉลี่ยสติปัญญา (IQ) เด็กนักเรียนไทย ชั้นป.1	คะแนน IQ
2	สัดส่วนผู้หญิงในระดับบริหารหรือในระดับการตัดสินใจต่อจำนวนแรงงานในระดับบริหารทั้งหมด	ร้อยละ
3	จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย	ปี
4	ระดับคะแนนเฉลี่ย O-NET ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	คะแนน
5	อัตราการเกิดมีชีพ	รายต่อประชากรพันคน
6	อัตราการคลอดในมารดาอายุ 10-14 ปี	รายต่อหญิงวัยเดียวกันพันคน
7	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	บาทต่อเดือนต่อคน
8	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient)	คะแนน Gini (0-1)
9	สัดส่วนประชากรในการเข้าถึงสวัสดิการ	ร้อยละ
10	สัดส่วนประชากรผู้ไปใช้สิทธิประกันสุขภาพ	ร้อยละ

● ผลการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์การพัฒนา

จังหวัดตามประเด็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบไปด้วย 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ยะลา ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ เชียงราย สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา และกำแพงเพชร โดยมีชุดข้อมูลที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 6 กราฟ คือ

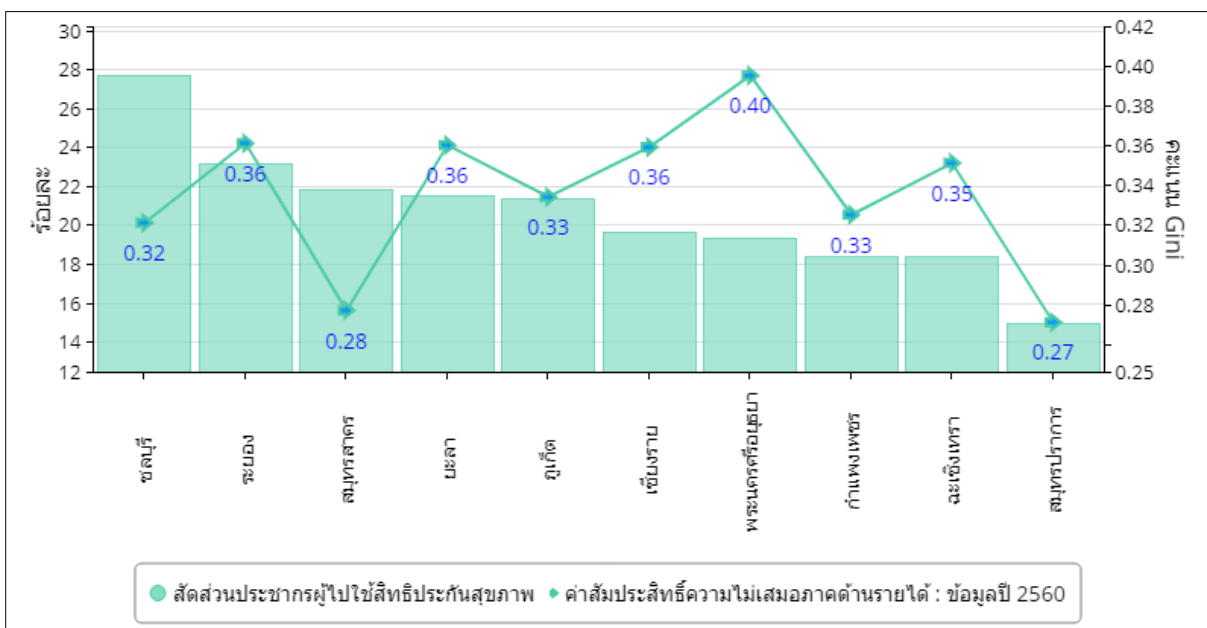
1. กราฟแสดงสัดส่วนประชากรในการเข้าถึงสวัสดิการและค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค ด้านรายได้ ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ จำนวนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐมีมากขึ้นเพียงใด ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้น้อยแปลว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้น้อย ถ้าค่าดังกล่าวสูงจังหวัดนั้นมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มาก พบว่า จังหวัดเชียงรายมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มาก แต่สัดส่วนประชากรในการเข้าถึงสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำกว่าจังหวัดที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในระดับเดียวกัน

แผนภาพที่ 2.1 สัดส่วนคนดื่มสุรา และสัดส่วนครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปี พ.ศ. 2560



2. กราฟแสดงสัดส่วนประชากรผู้ไปใช้สิทธิประกันสุขภาพและค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการด้านสาธารณสุข กล่าวคือ จำนวนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสมีการเข้าถึงสวัสดิการด้านสาธารณสุขมีมากน้อยเพียงใด ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้น้อยก็มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้น้อย ถ้าค่าดังกล่าวสูงจังหวัดนั้นมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มาก พบว่า จังหวัดสมุทรสาครและชลบุรีมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ต่ำกว่าจังหวัดในระดับเดียวกันแต่มีสัดส่วนประชากรในการเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพสูง ซึ่งจังหวัดทั้งสองน่าจะเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบประกันสุขภาพให้แก่จังหวัดอื่น

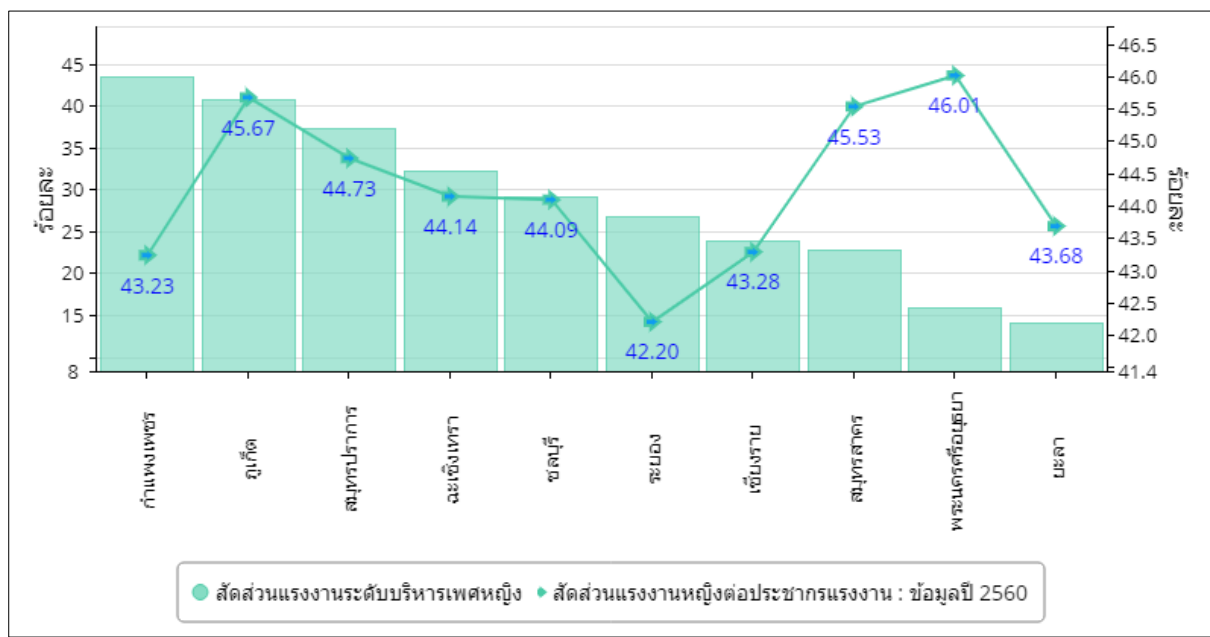
แผนภาพที่ 2.2 สัดส่วนประชากรผู้ไปใช้สิทธิประกันสุขภาพและค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ปี พ.ศ. 2560





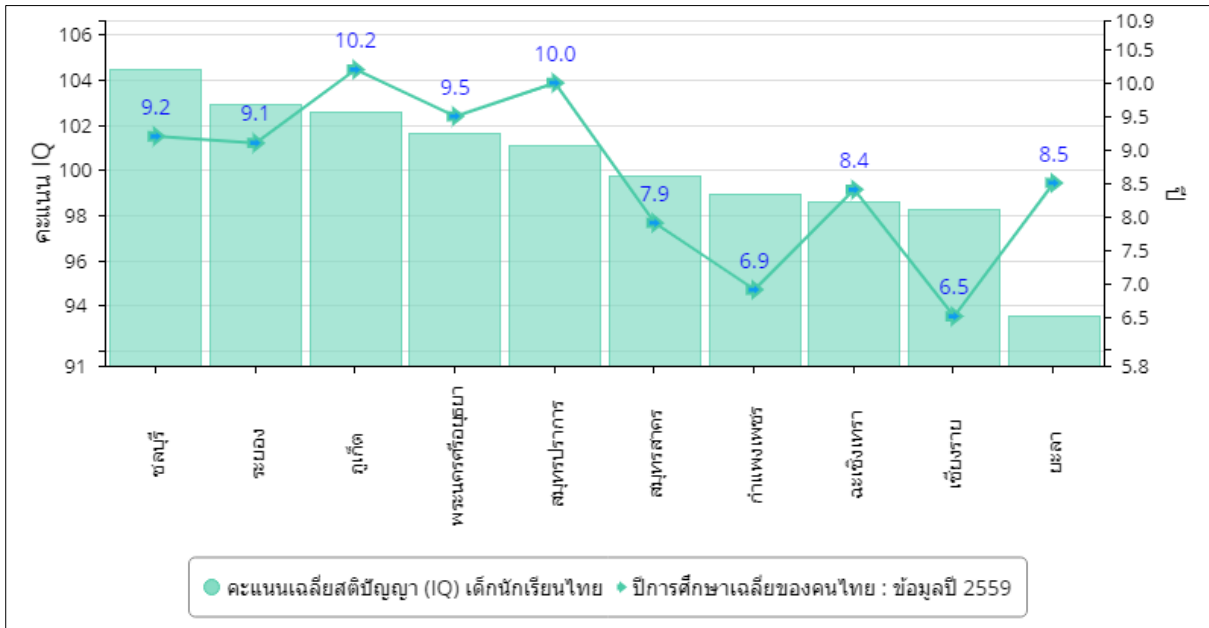
3. กราฟแสดงสัดส่วนแรงงานบริหารเพศหญิงและสัดส่วนแรงงานเพศหญิงต่อประชากรแรงงาน ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้แสดงประเด็นความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศหญิงและชายในระดับบริหาร พบว่า จังหวัดสมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา และยะลา แรงงานสตรีมีโอกาสดำเนินการสนับสนุนเป็นตำแหน่งบริหารน้อยกว่าจังหวัดอื่น ดังนั้น จังหวัดอาจจำเป็นต้องศึกษาปัญหาทางวัฒนธรรมและสังคมของจังหวัดเหล่านี้ก่อนพิจารณาแผนงาน/โครงการที่เป็นรูปธรรม

แผนภาพที่ 2.3 สัดส่วนแรงงานบริหารเพศหญิงคู่กับสัดส่วนแรงงานเพศหญิงต่อประชากรแรงงาน ปี พ.ศ. 2560



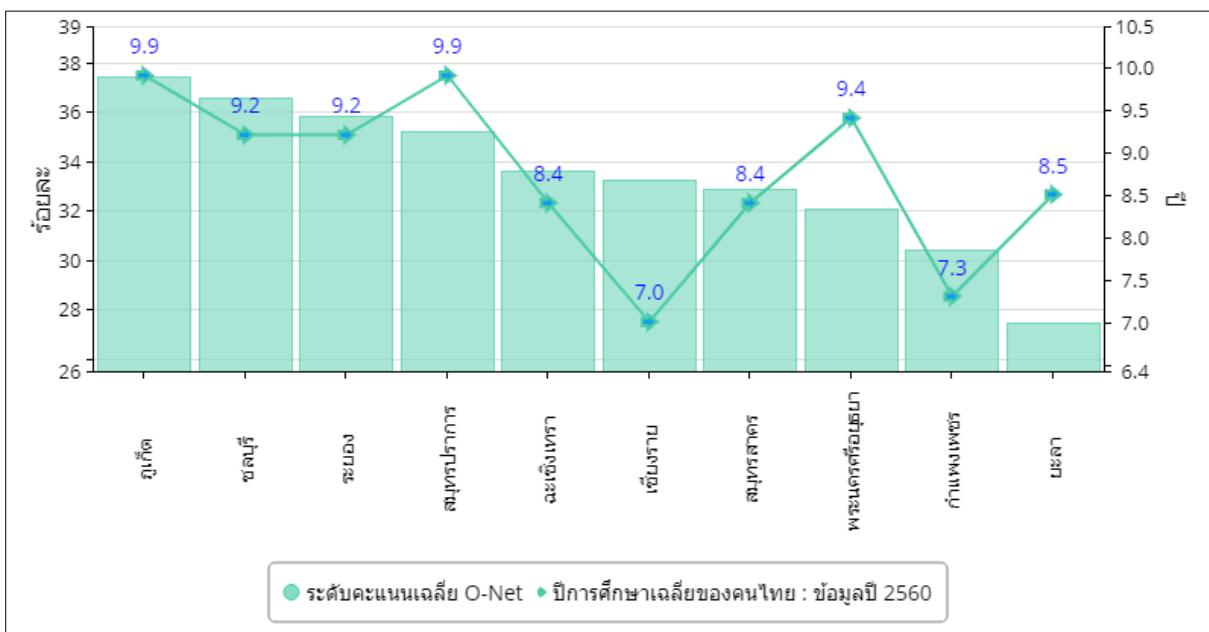
4. กราฟแสดงคะแนนเฉลี่ยสติปัญญา (IQ) เด็กนักเรียนไทยและปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้แสดงมาตรฐานการศึกษาของประเทศที่มีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ จำนวนปีการศึกษาควรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคะแนนเฉลี่ยสติปัญญา (IQ) พบว่า จังหวัดภูเก็ต พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และยะลา มีแนวโน้มที่โรงเรียนภายในจังหวัดจะมีมาตรฐานการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนั้น จังหวัดเหล่านี้ ควรมีแผนงาน/โครงการส่งเสริมศึกษาพื้นที่ที่เป็นในชุมชนของตนและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาเฉพาะทาง

แผนภาพที่ 2.4 คะแนนเฉลี่ยสติปัญญา (IQ) เด็กนักเรียนไทยและปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย ปี พ.ศ. 2559



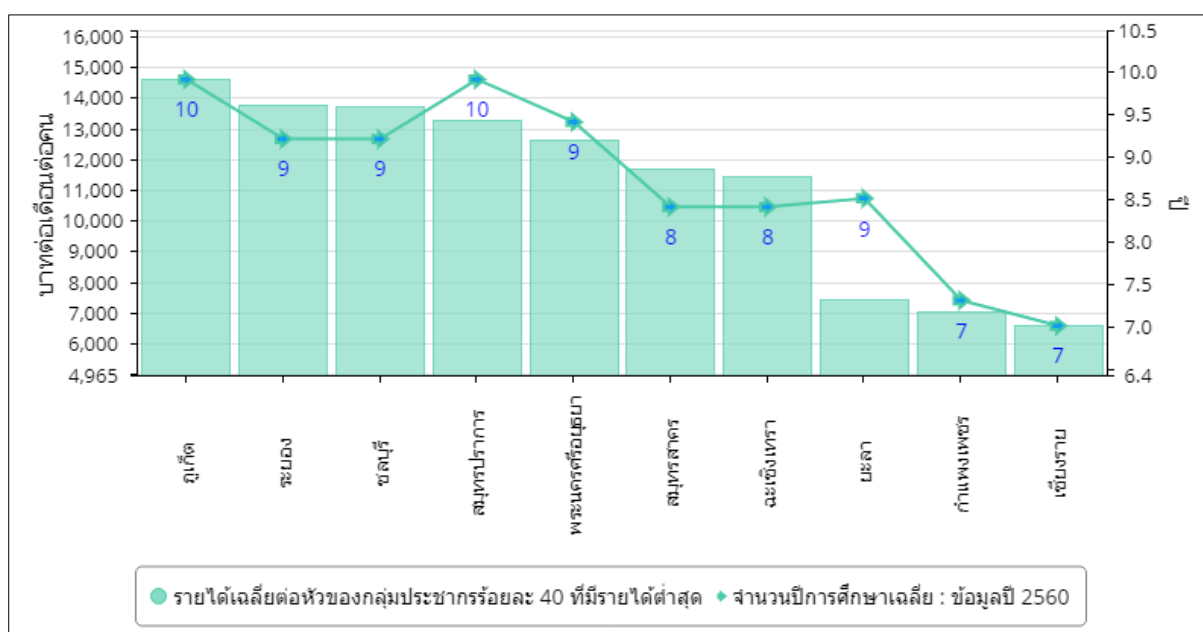
5. กราฟแสดงระดับคะแนนเฉลี่ย O-Net และปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้แสดงมาตรฐานการศึกษาของประเทศที่มีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ จำนวนปีการศึกษาควรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคะแนนเฉลี่ย O-Net พบว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ และยะลา มีแนวโน้มที่โรงเรียนภายในจังหวัดจะมีมาตรฐานการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนั้น จังหวัดเหล่านี้ ควรมีแผนงาน/โครงการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา

แผนภาพที่ 2.5 ระดับคะแนนเฉลี่ย O-Net และปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย ปี พ.ศ. 2560



6. กราฟแสดงรายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้แสดงความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างความรู้และรายได้ของกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดในจังหวัด กล่าวคือ จำนวนปีการศึกษาควรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร พบว่า จังหวัดสมุทรปราการและยะลา มีจำนวนปีการศึกษาสูงแต่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดยังสูง หมายถึงหากต้องการเพิ่มรายได้ของประชากรกลุ่มดังกล่าวอาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิถีด้วยการเพิ่มทักษะและความรู้เฉพาะทาง จังหวัดทั้งสองอาจพัฒนาโครงการเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพโดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการสร้างรายได้ให้กับชุมชนในพื้นที่

แผนภาพที่ 2.6 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2560



- ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมประกอบประเด็นการศึกษา ความเสมอภาคด้านรายได้และเพศ รวมถึงรายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมไว้ดังต่อไปนี้

- (1) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาเพื่อยกคุณภาพชีวิต

จากการวิเคราะห์จะพบว่า บทบาทของการศึกษาส่งผลต่อรายได้เฉลี่ยที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การศึกษาของประเทศไทยยังขาดการยกระดับความรู้และทักษะฝีมือภายหลังจบการศึกษาภาคบังคับและอุดมศึกษา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างฉับพลัน (Disruptive technology) ส่งผลต่อความต้องการทักษะแรงงานอย่างมาก ประกอบกับแต่ละพื้นที่ได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน รวมถึงมีความต้องการ

ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน ดังนั้น จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรพัฒนาโครงการยกระดับความรู้และทักษะเพื่อการจ้างงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงความต้องการแรงงานในหลากหลายรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตน

## (2) การสร้างโอกาสในการจ้างงานสตรี

ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มสตรีมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ปัจจุบันกลุ่มสตรีมีโอกาสดำเนินการศึกษามากขึ้น รวมถึงการพัฒนาอาชีพ และการจ้างงานในบางกลุ่มอาชีพอาจจำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อการกระจายรายได้ไปสู่ตลาดแรงงานสตรีที่มีแนวโน้มจะมีมากขึ้น แต่ยังคงขาดมาตรการภาคบังคับจากรัฐมาสนับสนุนการจ้างงาน เช่นเดียวกับการจ้างผู้ด้อยโอกาสและคนพิการ อย่างไรก็ตามการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพสามารถดำเนินการผ่านโครงการระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ โดย จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถพัฒนาแผนงาน/โครงการเพื่อสร้างโอกาสแก่กลุ่มสตรีในพื้นที่ โดยเน้นความต้องการของตลาดแรงงานในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นการเสริมบทบาทกลุ่มสตรีและรองรับมาตรการภาคบังคับจากรัฐบาลในอนาคต

## 2.2 สังคมผู้สูงอายุ

### • ที่มา ความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัยกำลังเป็นประเด็นที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและนำมาซึ่งความท้าทายในหลายมิติ ทั้งการลดลงของจำนวนแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ การออกแบบระบบบำนาญบำนาญ การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังวัยเกษียณ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ล้วนแต่จำเป็นต้องมีมาตรการและการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านและทัน่วงทีในช่วงที่ผ่านมา การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยในหลายประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าในอดีต โดยประเทศพัฒนาแล้วมักเข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาใช้เวลาในการเปลี่ยนผ่านจากสังคมสูงวัย (Aging society) ไปยังสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged society) น้อยกว่าโดยเฉพาะประเทศแถบเอเชีย สำหรับบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย ปัจจุบันกำลังเปลี่ยนผ่านจากสังคมสูงวัยเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ โดยไทยมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรในวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ระดับรายได้ต่อหัวและระดับการศึกษาของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่นที่ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว ผลจากการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยของไทยจึงอาจเกิดขึ้นรวดเร็วและรุนแรงกว่าในหลายประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยและเริ่มออกมาตรการรับมือในด้านต่าง ๆ อาทิ การลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุ (Reverse mortgage) และการให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้บรรจุประเด็นความท้าทายของภาวะสังคมสูงวัยของไทยในร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560-2579) อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้อาจยังไม่สามารถตอบโจทย์ของประเทศไทยได้ทั้งหมด โดยจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วย โดยพิจารณาจากจังหวัดที่มีจำนวนผู้มีอายุเกิน 60 ปีมากที่สุด 14 จังหวัด ได้แก่ ลำพูน สมุทรสงคราม

สิงห์บุรี ลำปาง ชัยนาท นครนายก พระนครศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช อ่างทอง พัทลุง ชุมพร นครสวรรค์ สุพรรณบุรี และเพชรบุรี โดยรายการข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย

ตารางที่ 2-2 ตารางสรุปรายการข้อมูลประเด็นการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

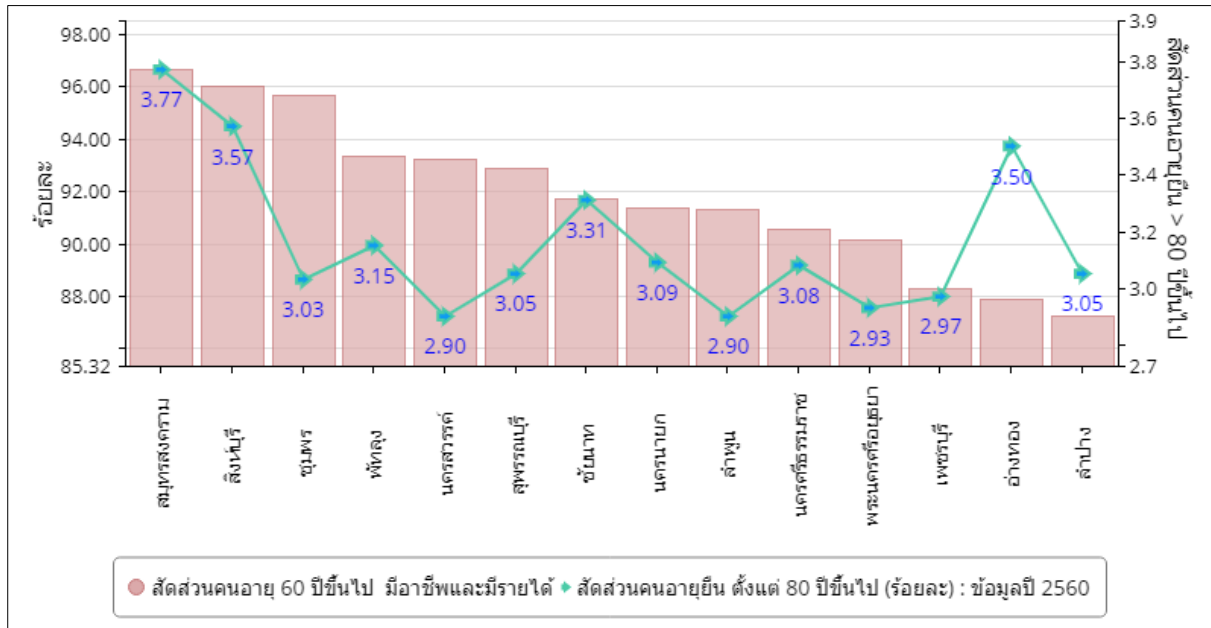
ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
	<b>การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม</b>	
18	คะแนนเฉลี่ยสติปัญญา (IQ) เด็กนักเรียนไทย ชั้นป.1	คะแนน IQ
1	สัดส่วนคนอายุ 60 ปีขึ้นไป มีอาชีพและมีรายได้	ร้อยละ
2	สัดส่วนแรงงานเพศหญิงต่อประชากรแรงงาน	ร้อยละ
3	สัดส่วนคนอายุยืน ตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป	ร้อยละ
4	อัตราเพิ่มของการเจ็บป่วยด้วย 5 โรคไม่เรื้อรังที่สำคัญ (โรคหัวใจ เบาหวาน หลอดเลือดสมอง ความดันโลหิตสูง หรือมะเร็ง)	ร้อยละ
5	อัตราพึ่งพิง	ร้อยละ
6	สัดส่วนคนจนด้านรายจ่าย	ร้อยละ

● ผลการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์การพัฒนา

จังหวัดตามประเด็นสังคมผู้สูงวัย ประกอบไปด้วย 14 จังหวัด ได้แก่ ลำพูน สมุทรสงคราม สิงห์บุรี ลำปาง ชัยนาท นครนายก พระนครศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช อ่างทอง พัทลุง ชุมพร นครสวรรค์ สุพรรณบุรี และเพชรบุรี โดยมีชุดข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 6 กราฟ คือ

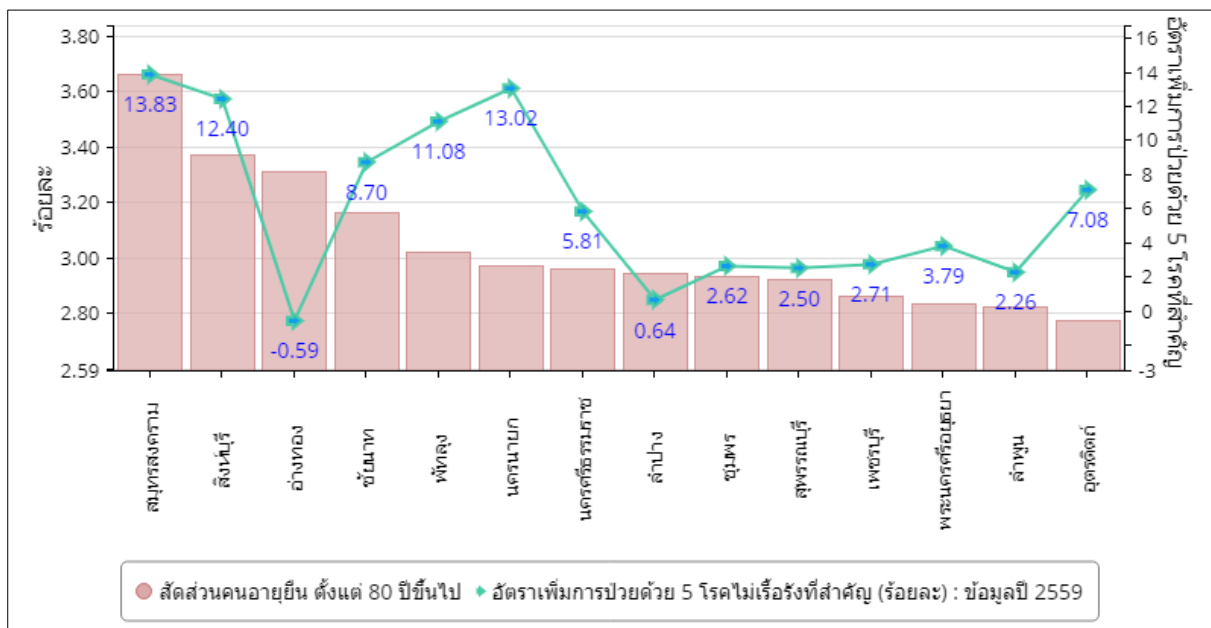
1. กราฟแสดงสัดส่วนคนอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีอาชีพและรายได้คู่กับสัดส่วนคนอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้เป็นตัวชี้ว่าพื้นที่ที่มีสัดส่วนคนอายุยืนมากอาจประสบปัญหาอัตราการพึ่งพิงที่สูงกว่าพื้นที่อื่น เนื่องจากวิวัฒนาการทางการแพทย์ทำให้คนโดยเฉลี่ยอายุยืนขึ้นและต้องการความมั่นคงทางการเงินที่เพิ่มขึ้น พบว่า จังหวัดอ่างทองและลำปางมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาอัตราการพึ่งพิงที่สูงในอนาคต จังหวัดจึงจำเป็นต้องพัฒนาโครงการส่งเสริมสวัสดิการและสร้างความมั่นคงทางการเงินแก่ผู้สูงอายุ

แผนภาพที่ 2.7 สัดส่วนคนอายุ 60ปีขึ้นไปที่มีอาชีพและรายได้คู่กับสัดส่วนคนอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ปี พ.ศ. 2560



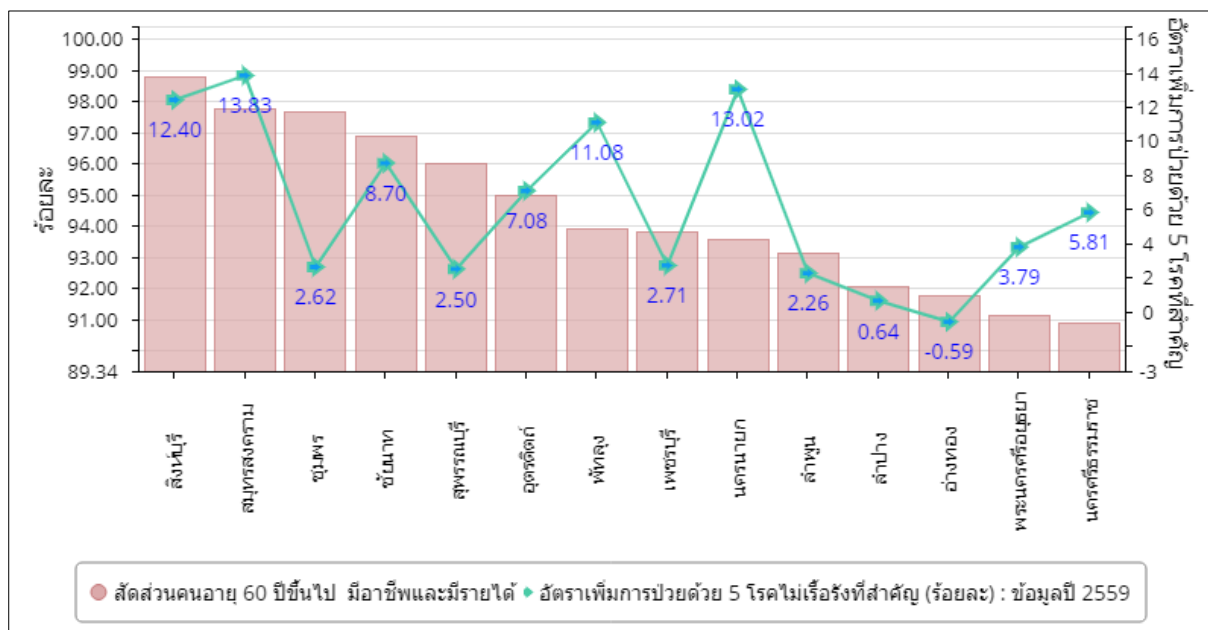
2. กราฟแสดงสัดส่วนคนอายุยืนตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปและอัตราเพิ่มการป่วยด้วย 5 โรคไม่เรื้อรังที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นผู้สูงอายุที่มีปัญหาด้านสุขภาพและต้องการสวัสดิการพิเศษ รวมถึงความต้องการรายได้เพื่อการดูแลตนเอง พบว่า จังหวัดสิงห์บุรี ชัยนาท พัทลุง นครนายก นครศรีธรรมราช เพชรบุรี พระนครศรีอยุธยา ลำพูน และอุดรดิตถ์ เป็นกลุ่มจังหวัดที่ผู้มีอายุเกิน 80 ปีมีแนวโน้มการป่วยที่สูงกว่าจังหวัดอื่น ดังนั้น กลุ่มจังหวัดเหล่านี้ ควรมีแผนงานป้องกันและส่งเสริมสุขภาพรวมถึงจัดสวัสดิการพิเศษรองรับ กลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต

แผนภาพที่ 2.8 สัดส่วนคนอายุยืนตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปและอัตราเพิ่มการป่วยด้วย 5 โรคไม่เรื้อรังที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2559



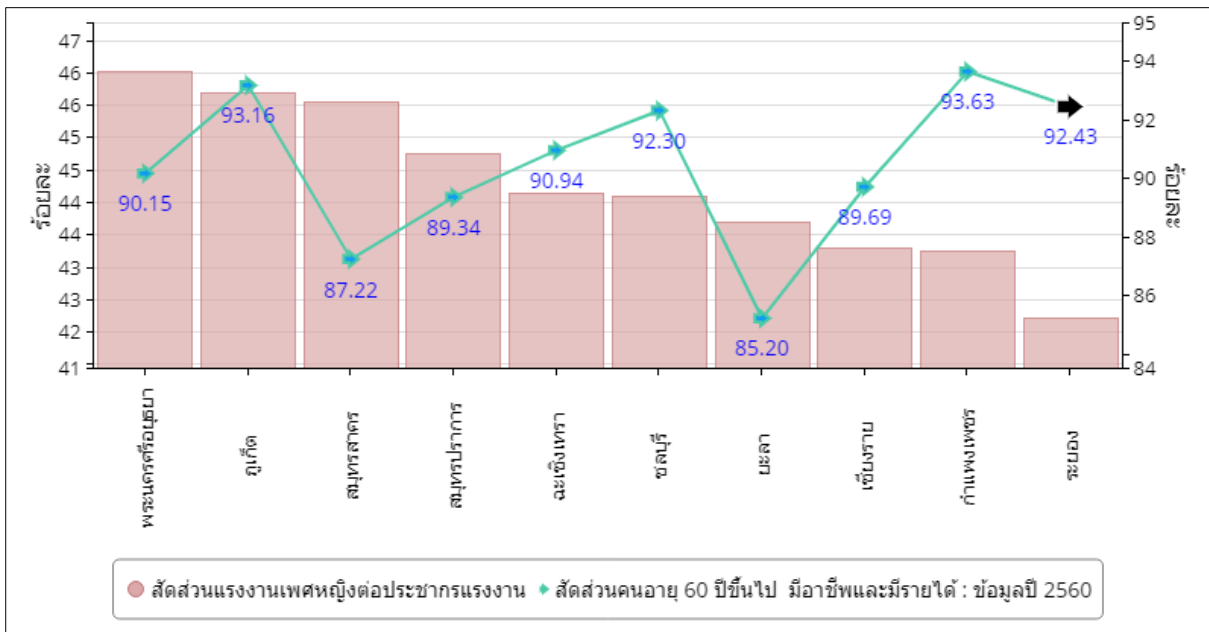
3. กราฟแสดงสัดส่วนคนอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีอาชีพและรายได้คู่กับอัตราเพิ่มการป่วยด้วย 5 โรคไม่เรื้อรังที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงภาวะเสี่ยงของผู้สูงอายุที่อาจมีปัญหาด้านสุขภาพ จึงต้องการส่งเสริมการออกกำลังกายและการดูแลสุขภาพก่อนจะเกิดปัญหาในอนาคต พบว่า จังหวัดสมุทรสงคราม พัทลุง นครนายก พระนครศรีอยุธยา และนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดที่มีความเสี่ยงดังกล่าว จังหวัดเหล่านี้ควรจัดทำโครงการส่งเสริมและป้องกันโรคร้ายก่อนเวลา ด้วยการรณรงค์การออกกำลังกาย การดูแลสุขภาพ การลดการบริโภคสุราและบุหรี่

แผนภาพที่ 2.9 สัดส่วนคนอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีอาชีพและรายได้คู่กับอัตราเพิ่มการป่วยด้วย 5 โรคไม่เรื้อรังที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2559



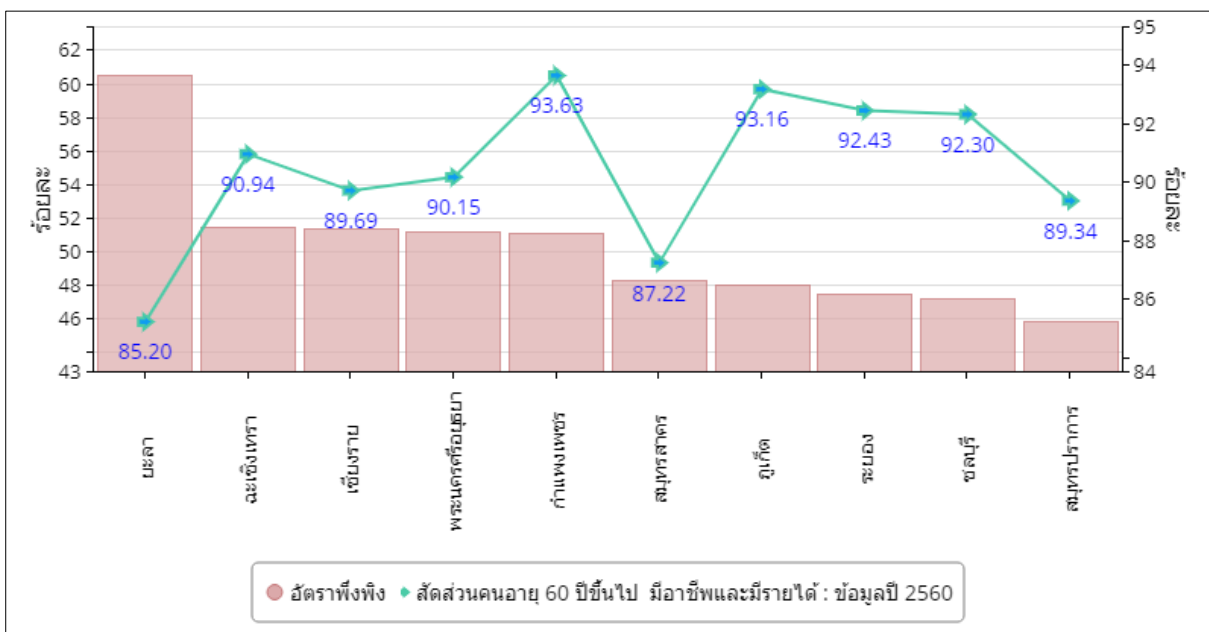
4. กราฟแสดงสัดส่วนแรงงานเพศหญิงต่อประชากรแรงงานและสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีอาชีพและรายได้ ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงปัญหาการจ้างงานและปัญหาความต้องการแรงงานในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของตลาดแรงงานสตรีและผู้สูงอายุ กล่าวคือ ความต้องการแรงงานทั้งสตรีและผู้สูงอายุควรเป็นสัดส่วนกัน แต่กลับพบว่า ในบางจังหวัดไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้แก่ จังหวัดระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ เชียงราย และกำแพงเพชรที่มีความต้องการแรงงานผู้สูงอายุมากกว่า แรงงานสตรี สะท้อนถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต กลุ่มจังหวัดเหล่านี้จำเป็นต้องทบทวนนโยบายและส่งเสริมการพัฒนาแรงงานเพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้สูงอายุและสตรี

แผนภาพที่ 2.10 สัดส่วนแรงงานเพศหญิงต่อประชากรแรงงานและสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปี พ.ศ. 2560



5. กราฟแสดงอัตราพึ่งพิงและสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีอาชีพและรายได้ ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เกิดจากภาระทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากผู้สูงอายุและผู้ที่ยังไม่อยู่ในวัยแรงงานมากกว่าจำนวนผู้อยู่ในวัยแรงงาน ซึ่งอาจเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของสังคมผู้สูงอายุ พบว่า จังหวัดยะลา เป็นจังหวัดมีแนวโน้มการเกิดปัญหาดังกล่าวมากที่สุด ดังนั้นเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าวควรมีแผนงาน/โครงการช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีครอบครัวขนาดใหญ่และมีรายได้น้อย รวมถึงการจัดสวัสดิการให้ครบถ้วน

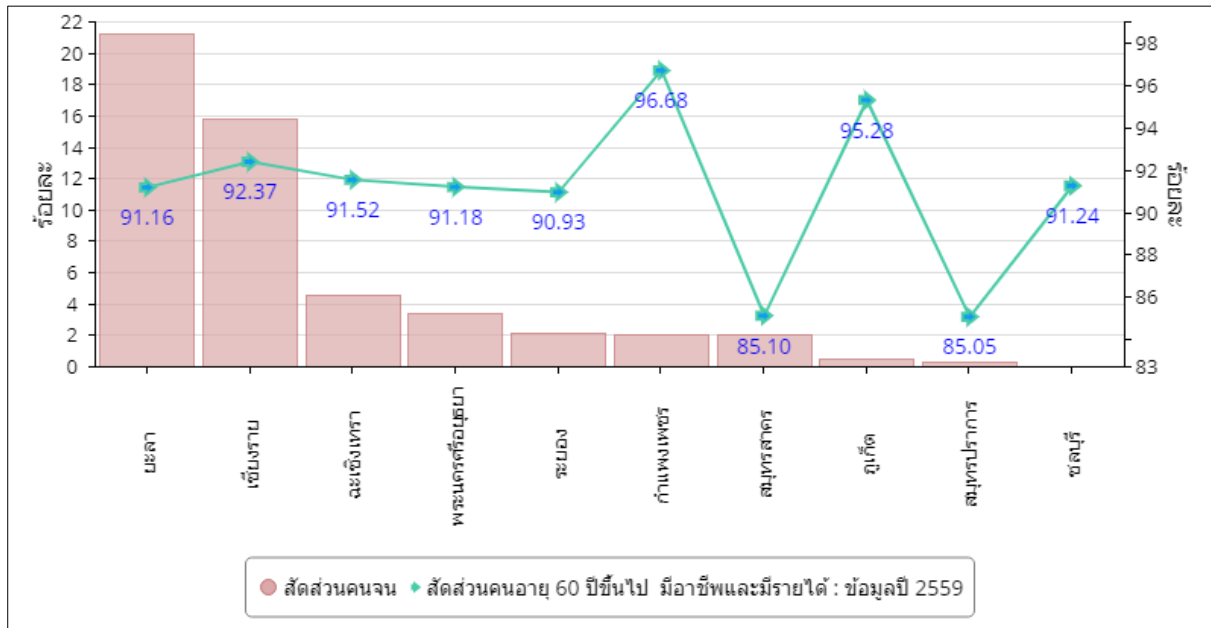
แผนภาพที่ 2.11 อัตราพึ่งพิงและสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีอาชีพและรายได้ ปี พ.ศ. 2560





6. กราฟแสดงสัดส่วนคนจน และสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีอาชีพและรายได้ ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้ให้แสดงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เกิดจากภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากผู้สูงอายุและเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ ซึ่งอาจเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของสังคมผู้สูงอายุ พบว่า จังหวัดยะลา และเชียงราย เป็นจังหวัดมีแนวโน้มการเกิดปัญหาดังกล่าวมากที่สุด ดังนั้นเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว ควรมีแผนงาน/โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพผู้สูงอายุและการจัดสวัสดิการให้ครบถ้วน

แผนภาพที่ 2.12 สัดส่วนคนจน และสัดส่วนคนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีอาชีพและรายได้ ปี พ.ศ. 2559



● ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายเกี่ยวกับสังคมผู้สูงวัย ประกอบกับข้อมูลการมีอาชีพและรายได้ และอัตราการพึ่งพิง รวมถึงรายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไว้ดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับสังคมสูงวัย

จำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้นจะส่งผลโดยตรงกับภาระการพึ่งพิงของสังคมผู้สูงวัย จะพบว่าผู้สูงวัยจะกลายเป็นผู้มีรายได้น้อยเนื่องจากเงินออมไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพประกอบการจ้างงานสำหรับผู้สูงวัยมีข้อจำกัดเป็นจำนวนมาก การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงวัยจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลสุขภาพและการปรับตัวเข้าสู่สังคมดิจิทัล จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรริเริ่มโครงการพัฒนาระบบดูแลสุขภาพในรูปแบบชุมชนขนาดเล็กเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

(2) นโยบายการออมสำหรับสังคมผู้สูงวัย ความสมดุลทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันพบว่าช่องทางการออมในปัจจุบัน มีค่อนข้างหลากหลาย ทั้งการออมกับภาครัฐ ภาคเอกชน การออมแบบภาคบังคับ หรือภาคสมัครใจ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพียงแต่ให้ประชาชนรู้จักการออม ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณดูแลประชากรผู้สูงอายุที่กำลังจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง และสร้างความเข้มแข็งสำหรับสังคมผู้สูงวัย จังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรสนับสนุนโครงการรณรงค์ให้มีการออมตามกลุ่มบุคคลและอาชีพในพื้นที่เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้สูงวัยในพื้นที่ต่อไป

### บทที่ 3 ประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อในระดับโลกจนถึงระดับพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง อาทิ ขยะล้นเมือง มลพิษทางอากาศและน้ำ การขาดแคลนพื้นที่สีเขียว และความหลากหลายทางชีวภาพในเมือง ซึ่งแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เน้นความสมดุล ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการขาดสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จากการเติบโตของเมืองและชุมชนในปัจจุบันตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้เมือง/ชุมชนเติบโตอย่างไม่ยั่งยืนคือการไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินการภายใต้ระบบที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ระบบบริหารจัดการในเรื่องการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเมือง/ชุมชนยังขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับของการวางแผนและปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยในเบื้องต้นสามารถสรุปปัญหาที่เป็นจุดอ่อนและภาวะคุกคามของการพัฒนาเมืองที่เติบโตอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคมคาร์บอนต่ำ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กล่าวถึงการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดยประกอบไปด้วย 6 แนวทาง คือ

1. สังคมเศรษฐกิจสีเขียว ได้แก่ อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจชีวภาพ อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองแหล่งน้ำธรรมชาติ รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียว และส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

2. สังคมเศรษฐกิจภาคทะเล ได้แก่ เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล ปรับปรุงฟื้นฟูสร้างใหม่ ทรัพยากรทางทะเลชายฝั่ง ฟื้นฟูชายหาดท่องเที่ยวมีการจัดการชายฝั่งแบบองค์รวม และพัฒนาและเพิ่มสัดส่วนกิจกรรมทางทะเลที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3. สังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหายจากภัยธรรมชาติ สร้างระบบรับมือต่อโรคอุบัติใหม่/อุบัติซ้ำ และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ของภาครัฐและเอกชนเป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ

4. พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตร และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ได้แก่ จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ตามลักษณะทางภูมินิเวศ พัฒนาพื้นที่ตามแผนผังภูมินิเวศ จัดการมลพิษ/เคมีภาคเกษตร สงวนรักษา อนุรักษ์ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม/มรดกทางสถาปัตยกรรม/ศิลปวัฒนธรรม พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน และเสริมสร้างระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม

5. พัฒนาความมั่นคง น้ำ พลังงาน และเกษตร ได้แก่ พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ การเพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบ การพัฒนาความมั่นคงพลังงาน/ส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการพัฒนาความมั่นคงด้านการเกษตร/อาหารของประเทศและชุมชน

6. ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ได้แก่ ส่งเสริมคุณลักษณะ/พฤติกรรมที่พึงประสงค์ของคนไทยต่อสิ่งแวดล้อม พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม/ระบบประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และจัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม และพัฒนาและดำเนินโครงการที่ยกระดับกระบวนการทัศน์บนหลักการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้เพื่อให้การเปรียบเทียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนปัญหาและศักยภาพของจังหวัด จึงมีการนำเสนอจังหวัดโดยเลือกจังหวัดที่ได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดของประเทศ ซึ่งจะนำมาสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาภาวะโลกร้อน หรือเป็นจังหวัดที่ขาดการพัฒนาที่สมดุลระหว่างการเติบโตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากที่สุด ประกอบไปด้วย 10 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สระบุรี เชียงใหม่ อุดรธานี นครราชสีมา ขอนแก่น ปทุมธานี สงขลา สุราษฎร์ธานี และนครปฐม โดยมีชุดข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 3 กราฟ คือ

- **ที่มา ความสำคัญ**

ปัญหาภาวะโลกร้อนและภัยพิบัติที่เกิดจากภาวะโลกร้อน เป็นปัญหามานานาชาติ ปัจจุบันอุณหภูมิของโลกได้เพิ่มสูงขึ้น จากปี ค.ศ. 1880 ประมาณ 0.85 องศาเซลเซียส และมีปริมาณความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกประมาณอยู่ที่ประมาณ 401 PPM (อ้างอิงจากรายงาน AR 5 ของ IPCC 2014) ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหากสถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อุณหภูมิของโลกจะเพิ่มสูงขึ้นจนไม่สามารถหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงได้ และจะเกิดผลกระทบต่อดำรงอยู่ของมนุษยชาติ (ประมาณการว่าความเข้มข้นของประมาณก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศ จะมีความเข้มข้นประมาณ 478 ppm) รวมถึงปัญหาระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นทำให้พื้นที่ที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลกำลังถูกน้ำท่วมและการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติหลากหลายรูปแบบ ทำให้ทุกประเทศต้องร่วมกันในการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตัวเอง ประเทศไทยมีการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 305.52 MtCO<sub>2</sub>e (ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) โดยมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมในภาคการผลิตไฟฟ้าประมาณ 86.87 MtCO<sub>2</sub>e หรือประมาณ 39% ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใน 2011 ประมาณ 48 ล้านตันหรือคิดเป็น 15.6% เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลของจังหวัดที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง จึงเลือกจังหวัดเป้าหมายในการวัดผลระดับการพัฒนาเปรียบเทียบประกอบไปด้วย ประกอบไปด้วย 10 จังหวัดที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและมีแนวโน้มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านพลังงานต่ำ คือ สมุทรปราการ สระบุรี เชียงใหม่ อุดรธานี นครราชสีมา ขอนแก่น ปทุมธานี สงขลา สุราษฎร์ธานี และนครปฐม โดยรายการข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลเปรียบเทียบประกอบด้วย

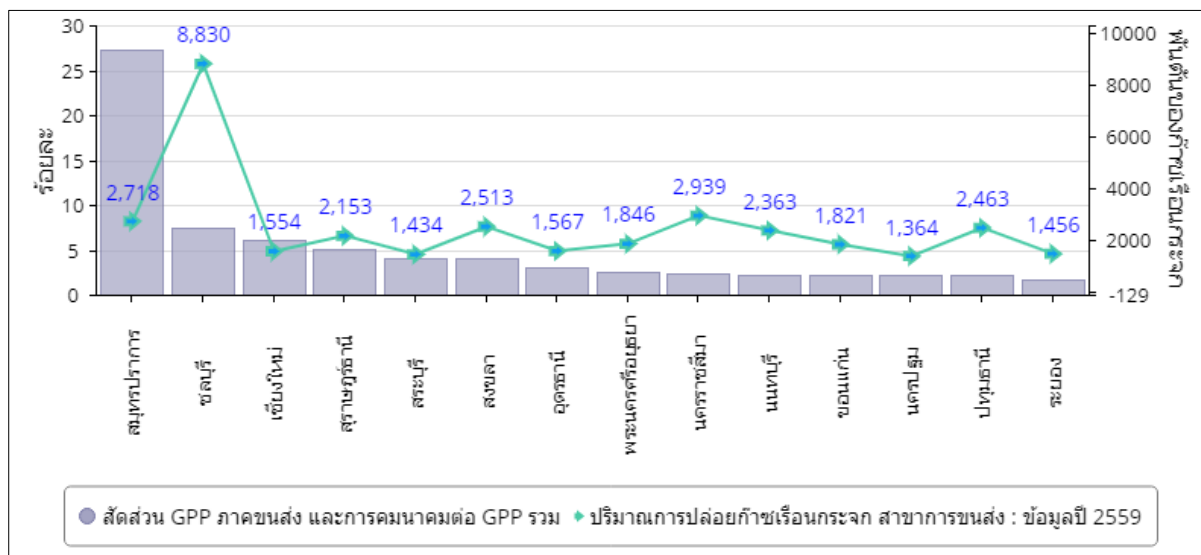
ตารางที่ 3-1 ตารางสรุปรายการข้อมูลประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	รายการข้อมูล	หน่วย
1	อัตราเปลี่ยนแปลงของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสาขาขนส่ง	ร้อยละ
2	สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด แบบปริมาณลูกโซ่	ร้อยละ
3	ปริมาณการใช้น้ำมันดีเซล	พันลิตร
4	ปริมาณการใช้พลังงานทดแทน	พันลิตร

● ผลการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์การพัฒนา

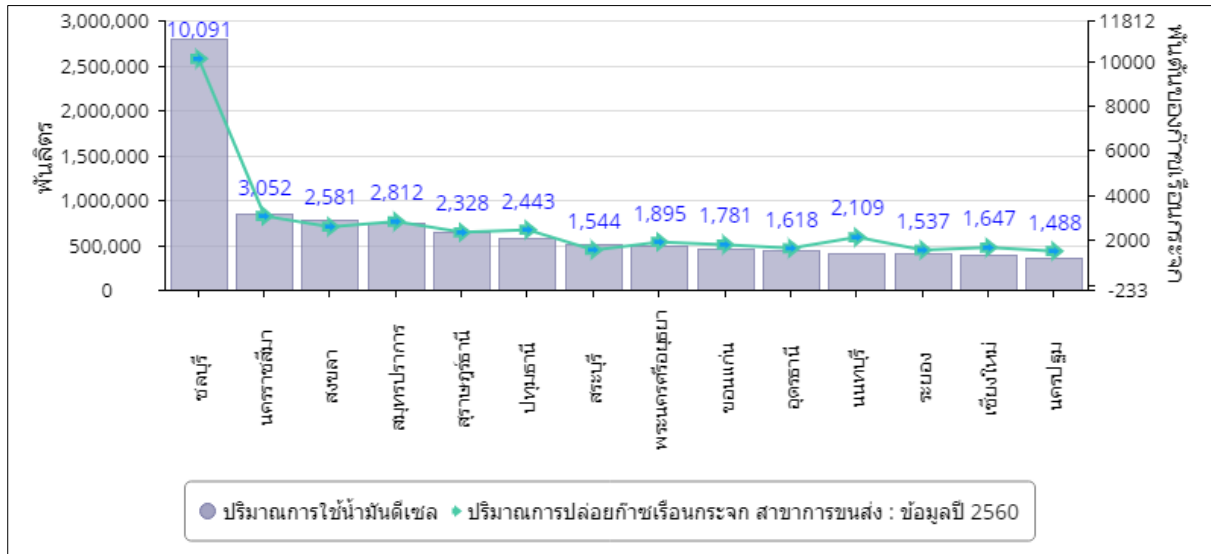
1. กราฟแสดงสัดส่วน GPP ภาคขนส่งและการคมนาคมต่อ GPP รวมคู่กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2559 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพเบื้องต้นในการใช้พลังงาน ถ้ามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงหรือใช้พลังงานมากย่อมมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเป็นสัดส่วนกัน พบว่าจังหวัดชลบุรีมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ได้เป็นสัดส่วนกับสัดส่วน GPP ภาคขนส่งและการคมนาคมต่อ GPP รวม ดังนั้น เพื่อรักษาประสิทธิภาพด้านพลังงานและการจัดการสิ่งแวดล้อม จังหวัดควรวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาและจัดทำแผนงานบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แผนภาพที่ 3.1 สัดส่วน GPP ภาคขนส่งและการคมนาคมต่อ GPP รวมและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2559



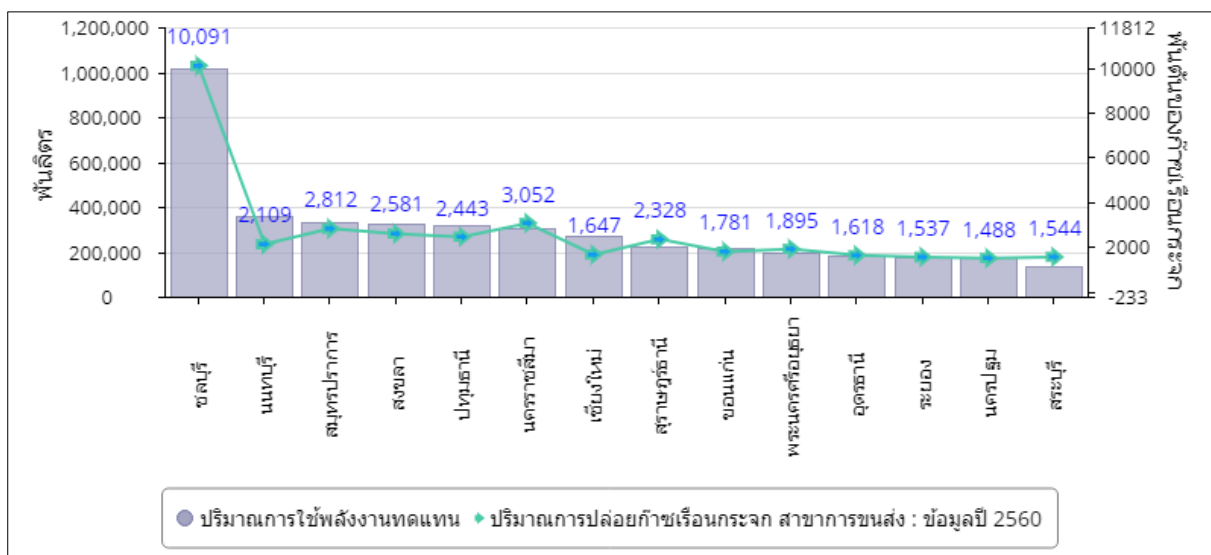
2. กราฟแสดงปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพเบื้องต้นในการใช้พลังงาน ถ้าใช้พลังงานมากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกย่อมมากเป็นสัดส่วนกัน พบว่า ทุกจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี เชียงใหม่ มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สูงกว่ากลุ่มจังหวัดโดยทั่วไป จังหวัดเหล่านี้จึงควรหามาตรการลดการใช้พลังงานและรณรงค์ให้มีการใช้บริการขนส่งสาธารณะเพื่อลดการใช้พลังงาน

แผนภาพที่ 3.2 ปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2560



3. กราฟแสดงปริมาณการใช้พลังงานทดแทนและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2560 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพเบื้องต้นในการใช้พลังงาน ถ้าใช้พลังงานมากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกย่อมมากเป็นสัดส่วนกัน พบว่า ทุกจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ปริมาณการใช้พลังงานทดแทนที่อยู่ในปัจจุบันยังอยู่ในรูปพลังงานจากน้ำมันเชื้อเพลิงจึงทำให้ทุกจังหวัดมี ประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กลุ่มจังหวัดอาจต้องมีการ พัฒนาโครงการโดยใช้พลังงานชีวภาพและพลังงานจากแสงแดดมาใช้เป็นพลังงานทดแทนเพื่อเป้าหมายในการ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต

แผนภาพที่ 3.3 ปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสาขาการขนส่ง ปี พ.ศ. 2560



## ● ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

จากกรอบแนวคิดเชิงนโยบายประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและรายการข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น คณะทำงานที่ปรึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในประเด็นการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมไว้ดังต่อไปนี้

(1) เป้าหมายรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าที่ผ่านมาจังหวัดที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่โดดเด่น แต่กลับพบว่าประสิทธิภาพการบริหารจัดการพลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ยังไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จังหวัดเหล่านี้อาจมีการทบทวนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ภายในจังหวัด และการพัฒนาพลังงานทางเลือกอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่โครงการ โครงการศึกษาการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การพัฒนาโครงการโดยใช้พลังงานชีวภาพและพลังงานจากแสงแดด มาใช้เป็นพลังงานทดแทน มาตรการลดการใช้พลังงานและรณรงค์ให้มีการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

(2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานและพลังงานทางเลือกอย่างคุ้มค่า

ภายใต้การขยายตัวทางเศรษฐกิจและนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะพบต้นทุนการใช้พลังงานของจังหวัดที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจะประสบปัญหาข้อจำกัดในการลดการใช้พลังงาน การดำเนินการที่ผ่านมาจึงเป็นการรณรงค์ซึ่งยังขาดการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า เพื่อนำไปสู่การสนับสนุนการทบทวนนโยบายพลังงานของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ และการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมด้านการประหยัดพลังงาน

อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดตามแผนฯ 12 ที่คณะกรรมการได้กำหนดให้เป็นตัวชี้วัดเฉพาะพื้นที่ รวมจำนวน 15 รายการประกอบด้วย

1. อัตราการขยายตัวของมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4.0
2. จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาสู่เมืองอุตสาหกรรมนิเวศจำนวน 15 พื้นที่
3. มูลค่าความเสียหายและจำนวนการก่อเหตุร้ายที่มีมูลเหตุจากความไม่สงบลดลง
4. รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนและจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพิ่มขึ้น
5. จำนวนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนทุกศาสนาร่วมดำเนินการเพิ่มขึ้น
6. สัดส่วนของผู้ใช้ระบบรถไฟฟ้าต่อปริมาณการเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2564
7. ความสามารถในการรองรับปริมาณผู้โดยสารโดยรวมของท่าอากาศยานในกรุงเทพมหานครและท่าอากาศยานในภูมิภาค เพิ่มขึ้นเป็น 120 และ 55 ล้านคนต่อปี ตามลำดับ ในปี 2564
8. ปริมาณสินค้าที่ผ่านเข้า-ออก ณ ด่านการค้าชายแดนที่สำคัญเพิ่มขึ้นเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ต่อปี
9. สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ระดับภาคลดลง
10. เมืองศูนย์กลางของจังหวัดที่ได้รับการพัฒนาเป็นเมืองนำอยู่เพิ่มขึ้น
11. ค่าเฉลี่ยสารอินทรีย์ระเหยง่ายในพื้นที่อุตสาหกรรมหลักบริเวณมาบตาพุดไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน

12. มูลค่าการลงทุนในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพิ่มขึ้นร้อยละ 20
13. สถานประกอบการที่จดทะเบียนในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น
14. มูลค่าการค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาค

การศึกษาได้นำรายการ สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ ไปใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญ แก้ปัญหา  
เหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนรายการอื่น ๆ นั้นไม่ถูกนำมาใช้ เนื่องจากเป็นข้อมูลเฉพาะพื้นที่ไม่สามารถนำ  
เปรียบเทียบอย่างเป็นระบบได้ รวมถึงข้อมูลบางประเภทยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูล