



ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ลดาวัลย์ คำภา¹

1. ความนำ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) มาอย่างต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) และปัจจุบัน เป็นช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ๆ (ฉบับที่ 1-3) การพัฒนาประเทศมุ่งเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญกับการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการต่างๆ เพื่อปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชนเป็นหลัก รวมทั้งเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป กระทั่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เมื่อเศรษฐกิจไทยต้องประสบปัญหาระดับราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผลกระทบของการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ ประกอบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในการกระจายรายได้ระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทที่มากขึ้น การพัฒนาประเทศจึงยังมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการกระจายรายได้ต่อเนื่องไปถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้เริ่มมีแนวคิดการพัฒนาทางด้านทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ แต่ผลของการพัฒนาเมื่อสิ้นสุดระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ พบว่า ปัญหาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพิ่มมากขึ้น ตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็น ความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรในเมืองกับชนบท ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ให้มีความเป็นวัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น มีความฟุ้งเฟ้อและขาดระเบียบวินัย ทำให้วิถีชีวิตดั้งเดิมในชนบทเริ่มเปลี่ยนแปลงและจางหายไป ที่เรียกกันว่า “เศรษฐกิจดีสังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาประเทศในระยะต่อมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงได้เปลี่ยนแนวคิดโดยเน้น “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือในการเสริมสร้างศักยภาพของคนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) และฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้น้อมนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างสมดุลทุกมิติทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุนที่มีอยู่ในประเทศและการบริหารจัดการความเสี่ยงให้พร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและสุขของประชาชน

ในช่วงการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สังคมไทยได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางทุกภาคส่วน ส่งผลให้ประเทศไทยเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นในหลายด้าน และสามารถปรับตัวรับมือกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนได้จากดัชนี

¹ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยโดยรวมที่ไม่ได้รับผลกระทบและอยู่ระหว่างร้อยละ 66-68 มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การมีงานทำ ความเข้มแข็งของชุมชน และความอบอุ่นของครอบครัวที่ส่งผลดีต่อความอยู่เย็นเป็นสุข สอดคล้องกับการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ประสบความสำเร็จน่าพอใจพอสมควร เศรษฐกิจของประเทศไทยเข้มแข็งและเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพ การขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.8 ในพ.ศ.2553 หลังจากชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 5.1 ในพ.ศ.2549 และหดตัวลงร้อยละ 2.3 ในพ.ศ.2552 คุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย และความยากจนลดลง แต่ต้องให้ความสำคัญต่อเนื่องกับการพัฒนาคุณภาพคนและสังคม การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ได้แก่ ความสมานฉันท์ในสังคม ความเสี่ยงจากปัญหาสุขภาพเสพติดที่สูงขึ้น สุขภาวะของคนไทยลดลงจากคุณภาพการศึกษาที่เป็นปัญหา รวมถึงสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งส่งผลทั้งต่อเศรษฐกิจและชีวิตของประชากรในวงกว้าง ประกอบกับการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายนอกและภายในประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้นมาใช้ในการเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไป

2. สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

แนวทางการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-10 มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ กระทั่งในปัจจุบันประเทศไทยเข้าสู่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ที่ยังต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในมิติต่างๆ ทั้งในระดับโลก และภายในประเทศ ซึ่งมีผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

2.1 การเปลี่ยนแปลงสำคัญระดับโลก ได้แก่

1) **ด้านเทคโนโลยี** ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทั้งในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีชีวภาพ มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น ที่เป็นทั้งโอกาสหรือภัยคุกคามในการพัฒนา อาทิ การจารกรรมข้อมูลธุรกิจหรือข้อมูลส่วนบุคคล ประเทศที่พัฒนาเทคโนโลยีได้ช้าจะกลายเป็นผู้ซื้อและมีผลิตภาพต่ำ ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ และการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคมจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา

2) **ด้านเศรษฐกิจ** ไม่ว่าจะเป็นกฎ กติกาใหม่ของโลกหลายด้าน อันสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของโลกที่ผ่านมา โดยเฉพาะความกังวลเกี่ยวกับการขาดดุลของรัฐบาลและระดับหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลก ประกอบกับสถานการณ์หนี้สาธารณะยุโรปที่เลวร้ายลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายพ.ศ.2552 ได้



ทำให้เกิดความตื่นตระหนกในตลาดการเงิน และแนวโน้มเศรษฐกิจในหลายภูมิภาคขยายตัวในอัตราที่อ่อนแรงลงตามไปด้วย ส่งผลให้ทุกประเทศต้องปรับตัวทั้งด้านการค้า การลงทุน การเงิน สิ่งแวดล้อม และสังคม ที่จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้า รวมทั้งเป็นแรงกดดันให้ปรับกระบวนการผลิตที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันที่สูงขึ้น รวมทั้งการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจโลกแบบหลายศูนย์กลาง รวมทั้งภูมิภาคเอเชียทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อาทิ ฮองกง สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน และกลุ่มประเทศอาเซียน ที่มีแนวโน้มเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโลก ขณะที่นโยบายการเปิดประเทศของจีน รัสเซีย การขยายตัวของบราซิลและอินเดีย และการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในภูมิภาคเอเชียจะเพิ่มกำลังซื้อในตลาดโลก

3) ด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโลกที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยมีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มจากร้อยละ 10.3 ใน พ.ศ.2548 เป็นร้อยละ 20.4 ใน พ.ศ.2588 และสัดส่วนของผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จะเพิ่มจากร้อยละ 7.3 ใน พ.ศ.2548 เป็นร้อยละ 14.3 ใน พ.ศ. 2583 แสดงว่าโลกโดยรวมจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในเวลาเพียง 35 ปีเท่านั้น ขณะที่กลุ่มประเทศที่เป็นคลื่นลูกแรกของสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว จะใช้เวลาค่อนข้างนาน (ประมาณ 70 ปี ขึ้นไป) เช่น ฝรั่งเศส สวีเดน ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทำให้มีเวลาปรับตัวและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ ขณะที่กลุ่มประเทศที่เป็นคลื่นลูกที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ใช้เวลาสั้นกว่ามาก (ไม่เกิน 30 ปี) เช่น ซิลิ จีน บราซิล สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น² ทำให้มีเวลาเตรียมตัวน้อย ประชากรวัยทำงานอาจต้องรับภาระการเลี้ยงดูมากขึ้น ขณะเดียวกัน ภาครัฐจะมีรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณสำหรับการลงทุนพัฒนาด้านอื่นๆ ลดลง จะมีผลกระทบต่อ การเคลื่อนย้ายกำลังคนข้ามประเทศ โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้นเป็นการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีมากขึ้น นอกจากนี้ การก่อการร้ายสากลจะเป็นภัยคุกคามประชาคมโลกที่มีแนวโน้มขยายตัวทั่วโลกและรุนแรง มีรูปแบบและโครงข่ายที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ต้องเตรียมความพร้อมในการควบคุมปัจจัยที่เกื้อหนุนการก่อการร้ายและสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ อาทิ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัย ดินถล่ม วาตภัย ภัยแล้ง ภัยหนาว ไฟป่า ที่บ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในแง่ของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เสียชีวิต และมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชูประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศว่ามูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิอาจมีมูลค่าสูงถึง 309,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อ GDP ของประเทศญี่ปุ่นประมาณร้อยละ 0.25-1.5 ในระหว่าง พ.ศ.2554-2556 ซึ่งทำให้เป็นภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเท่าที่มีการบันทึกมา (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2555) นอกจากนี้ ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกอ่อนแอลง พื้นผิวโลกเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งเนื่องจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น นำไปสู่การย้ายถิ่นของประชากร รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม การแพร่ระบาดของโรคที่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชากร และสร้างความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตรและธัญญาหารของโลก รวมทั้งกระทบต่อภาคสังคม อาทิ ความยากจน การ

² ไพโรจน์ วงศ์วิวัฒน์ (2551). สังคมผู้สูงอายุ: เราจะเตรียมรับมือกันอย่างไร. ใน จุลสารธนาคารกรุงเทพ (ออนไลน์) สืบค้นจาก http://www.bangkokbank.com/download/EX_Aging_Society_TH.pdf.



อพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากร นอกจากนี้ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของโลกมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากความต้องการพืชพลังงาน สินค้าเกษตรและอาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มประชากรโลก แต่การผลิตพืชอาหารลดลงด้วยข้อจำกัดด้านพื้นที่ เทคโนโลยีที่มีอยู่ และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานในอนาคตมีมากขึ้น

1.1 การเปลี่ยนแปลงสำคัญภายในประเทศ ได้แก่

1) **ด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ** ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น แต่ความขัดแย้งทางการเมือง ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงอยู่ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของประชาชน และความเชื่อมั่นของนานาชาติ ประเทศ ขณะที่ประสิทธิภาพภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมที่ดีขึ้น การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่การถ่ายโอนภารกิจยังมีความล่าช้าและไม่ชัดเจน ขณะเดียวกันการคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

2) **ด้านเศรษฐกิจ** อัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี โดยภาคเกษตรยังเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่และเป็นฐานในการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้านการค้าและการลงทุน มีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจไทยมีความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วนองวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม รวมทั้ง ยังมีความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอุทกภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและสร้างความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นทุกปี ดังเช่นสถานการณ์อุทกภัยใน ร.พ.ศ.2553 ถือเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2543 ภาครัฐต้องใช้งบประมาณชดเชยแก้ปัญหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย คิดมูลค่าความเสียหายไม่ต่ำกว่า 1-2 หมื่นล้านบาท และมีผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในปีดังกล่าวประมาณร้อยละ 0.2 ของ GDP และในปีถัดมา ยังได้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งรุนแรงในประเทศไทยเป็นบริเวณกว้าง โดยธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท (ธันวาคม 2554) ส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยลดลงประมาณร้อยละ 9 ของ GDP³ และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งที่สุดสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2555)

3) **ด้านสังคม** ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุจากการมีโครงสร้างประชากรที่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง โดย สศช. ได้ประมาณการประชากรของไทยในช่วง 30 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2573 คาดว่าประชากรของไทยจะเพิ่มขึ้นจาก 66.48 ล้านคนใน พ.ศ.2551 เป็น 70.65 ล้านคนใน พ.ศ.2568 และจะค่อยๆ ลดลง (Depopulation) เป็น 70.63 ล้านคนใน พ.ศ.2573 จำนวนประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จะลดลงอย่างสม่ำเสมอจาก 15.95 ล้านคน (ร้อยละ 29.23) ใน พ.ศ.2533 เหลือเพียง 9.54 ล้านคน (ร้อยละ 13.50) ใน พ.ศ.2573 ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จะเพิ่มจาก 34.59 ล้านคน (ร้อยละ 63.40) ใน พ.ศ.2533 เป็น 46.34 ล้านคน (ร้อยละ 67.67) ใน พ.ศ.2560 จากนั้นจะลดลงเป็นลำดับ เหลือ 43.35 ล้านคน (ร้อยละ 61.38) ใน พ.ศ.2573 ในขณะที่ประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าจาก 4.02 ล้านคน (ร้อยละ 7.36) ใน พ.ศ.2533 เป็น 17.74 ล้านคน (ร้อยละ 25.12) ใน พ.ศ.2573 โดยประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ พ.ศ.2547 และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในพ.ศ.2567 หรืออีก 15 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว ทำให้อัตราส่วนภาระพึ่งพิงหรือภาระ

³ รายงานผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไตรมาสที่ 4/2554 (20 กุมภาพันธ์ 2555) โดย สศช.



โดยรวมที่ประชากรวัยทำงานจะต้องเลี้ยงดูประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น อีกทั้งปัญหาคุณภาพการศึกษาและระดับสติปัญญาของเด็ก พฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ และผลิตภาพแรงงานต่ำ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่เข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึง มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร การเผชิญวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย เป็นต้น

4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมจากการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง และปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะน้ำท่วม ภัยแล้ง ภัยหนาว การกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศต้องได้รับความเสียหาย บางชนิดอาจฟื้นคืนกลับมาใหม่ แต่บางชนิดอาจสูญพันธุ์ไป โดยเฉพาะผลกระทบต่อภาคการเกษตร ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

3. สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีพลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเติบโตของเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน ได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกแสวงประโยชน์อย่างไม่ยั้งคิด และไม่ได้ถูกแจกจ่ายไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งที่ผ่านมาทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ของไทย ได้ถูกนำไปใช้เป็นการผลิตมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนทำให้ส่วนที่ควรจะได้รับอนุรักษไว้เพื่อให้มีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม ซึ่งมีอยู่จำกัด ถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลือง ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มค่า ซ้ำยังเหลือกากของเสียจากการผลิตและบริโภคทรัพยากรดังกล่าว เป็นภาระในการกำจัดและบำบัดมากขึ้น แม้กระทั่งในปัจจุบันปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และหลายเรื่องอยู่ในสถานการณ์ที่แย่งกว่าเดิม ในขณะที่ปัญหาใหม่อย่างสภาวะโลกร้อนอาจจะทำให้ปัญหาที่สั่งสมไว้เดิมมีความรุนแรงมากขึ้น โดยมีบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญ อาทิ การเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจโลกทำให้มีความต้องการบริโภคทรัพยากรเป็นจำนวนมาก การใช้ทรัพยากรของโลกไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการระบบนิเวศอย่างยั่งยืน การเชื่อมโยงกันทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและสภาวะโลกร้อน และวิกฤตอาหารและพลังงาน สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และการแย่งชิงระหว่างผู้ใช้กลุ่มต่างๆ ในสังคมมากขึ้น โดยสรุปสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยได้ ดังนี้

3.1 พื้นที่ป่าไม้ยังคงถูกบุกรุกทำลาย ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจาก 171 ล้านไร่ ในปี 2504 หรือคิดเป็นร้อยละ 53.3 เหลือ 107.6 ล้านไร่ในปี 2552 หรือคิดเป็นร้อยละ 33.6 ของพื้นที่ประเทศ จากพื้นที่ป่าที่ลดลงได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นแหล่งพึ่งพิงในการดำรงชีวิตของชุมชน และเป็นพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต



3.2 ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนรวม 1.5 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.5 ของพื้นที่ประเทศ แต่ยังคงได้รับแรงกดดันจากการขยายตัวของพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว และการทำประมง โดยขาดการควบคุมอย่างเหมาะสม รวมทั้งปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยตั้งแต่อดีตถึงปี 2550 แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศถูกกัดเซาะ 155 แห่ง รวมความยาวประมาณ 600 กิโลเมตร สูญเสียที่ดินไปถึง 113,042 ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายเฉพาะที่ดินประมาณ 1 แสนล้านบาท ส่วนพื้นที่แนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนในทั้งหมดซึ่งได้รับการจัดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ก็พบว่าเมื่ออัตราการกัดเซาะรุนแรงมากกว่า 5 เมตรต่อปี

3.3 ทรัพยากรดินเสื่อมโทรมและมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ และปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ทำให้พื้นที่ดินเสื่อมโทรมในระดับรุนแรงและระดับวิกฤตเท่ากับ 36 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 11.2 ของพื้นที่ประเทศ มีการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ รวมทั้งมีการขยายตัวของเมือง พื้นที่อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม รุกพื้นที่เกษตรกรรมมากขึ้น

3.4 ปัญหาการขาดแคลนน้ำและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในปี 2553 ประเทศไทยมีพื้นที่ประสบภัยแล้งจำนวนมากถึง 45,958 หมู่บ้าน ใน 64 จังหวัดทั่วประเทศ มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 1.415 พันล้านบาท ส่วนพื้นที่ประสบอุทกภัยมีจำนวนมากถึง 48,488 หมู่บ้าน ใน 74 จังหวัดทั่วประเทศ มูลค่าความเสียหายประมาณ 16.37 พันล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2555) ทั้งอุทกภัยและปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ความสามารถเก็บกักน้ำของประเทศเพื่อนำมาใช้ในฤดูแล้ง มีเพียง 74,000 ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถใช้ได้จริงเพียงปีละประมาณ 55,000 ล้านลูกบาศก์เมตรสนองความต้องการใช้น้ำได้เฉพาะในพื้นที่ชลประทานเท่านั้น ขณะที่คาดการณ์ว่าความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มขึ้นจาก 57,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในปี 2551 เป็น 65,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในปี 2559 ดังนั้นโอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำ และความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำระหว่างลุ่มน้ำและระหว่างภาคการผลิตจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงรุนแรงมีประมาณร้อยละ 34 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด ในขณะที่หมู่บ้านเสี่ยงต่ออุทกภัย น้ำหลากและดินถล่มมีมากถึง 2,370 หมู่บ้าน ภาคเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด

3.5 ความต้องการใช้แร่และพลังงานมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย และวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชน รวมถึงปัญหาการจัดการหน้าดิน และการปนเปื้อนในพื้นที่เหมืองที่ปิดกิจการแล้วและพื้นที่โดยรอบ นอกจากนี้ ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นตลอด 30 ปีที่ผ่านมา เฉพาะ 5 ปีที่ผ่านมา มีการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.1 ต่อปี จึงต้องมีการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยเฉพาะน้ำมันดิบที่มีสัดส่วนการนำเข้าสูงเกือบร้อยละ 70 ของปริมาณนำเข้าพลังงานเชิงพาณิชย์ทั้งหมด แม้มีการพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ เพื่อทดแทนการนำเข้า อย่างไรก็ตาม ทั้งการพัฒนาและการใช้พลังงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหลายประเภท เช่น น้ำ ป่าไม้ และแร่ รวมทั้งเป็นกิจกรรมที่ยังมีการปล่อยสารมลพิษทางอากาศที่เป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้น

3.6 สถานการณ์มลพิษและสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เช่น มลพิษทางอากาศ น้ำ และขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมและรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชน และพฤติกรรมบริโภคที่ฟุ่มเฟือย แนวโน้มของมลพิษทางอากาศในเขตเมืองใหญ่และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญมี



ค่าเกินมาตรฐาน และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ.2547 ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมทั้งสิ้น 265.9 ล้านตัน (รวมการปล่อยจากภาคการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่และป่าไม้) ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 จากพ.ศ.2546 โดยภาคการผลิตและการใช้พลังงานปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด นอกจากนี้ของเสียมีปริมาณเพิ่มขึ้นและยังขาดการจัดการที่ถูกต้อง โดยแต่ละปีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนมีประมาณ 15.2 ล้านตัน แต่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 38 และมีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่เพียงร้อยละ 26 เท่านั้น ส่วนเสียอันตรายมีประมาณ 3.1 ล้านตันใน พ.ศ.2553 มาจากภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 77 ซึ่งได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมร้อยละ 97 ขณะที่การใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่การใช้กลไกควบคุมยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรมากเป็นอันดับ 1 ของโลก และเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย อันเนื่องมาจากการรั่วไหล การจัดเก็บ และการใช้ที่ไม่ถูกวิธี มากขึ้น

3.7 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบการจัดการข้อมูลยังไม่เป็นมาตรฐาน ไม่ครอบคลุม และขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายมีลักษณะบริหารจัดการทรัพยากรรายสาขา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ ขณะที่เกิดช่องว่างทางนโยบายในการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับความอ่อนแอของกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย และความไม่มีประสิทธิภาพของเครื่องมือกำกับและควบคุมในการบรรเทาผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดผลกระทบมากมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

3.8 พันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งด้านการค้า การลงทุน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มทวีความเข้มข้นและสัมพันธ์กันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีและข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คาดว่าภายหลังการสิ้นสุดระยะแรกของการดำเนินการตามพิธีสารเกียวโตในปี 2555 จะทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต้องมีส่วนร่วมมากขึ้นในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประกอบกับการกีดกันทางการค้าที่เป็นผลมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งในรูปแบบที่เป็นมาตรการภาษีและที่ไม่ใช่มาตรการภาษี นอกจากนี้ในปีเดียวกันยังจะมีการประชุมครั้งสำคัญว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ “Rio+20” ที่ทางองค์การสหประชาชาติได้จัดขึ้น โดยมีหัวข้อการประชุมหลักเรื่อง เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) และกรอบเชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Institutional Framework for Sustainable Development) ซึ่งคาดว่าผลการประชุมดังกล่าวจะส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกอย่างกว้างขวาง อันเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งในการวางยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในอนาคตให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกดังกล่าว

4. การประเมินความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในบริบทโลก และปัจจัยภายในประเทศ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเกินศักยภาพในการรองรับของระบบนิเวศ ที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายมิติที่กระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในอนาคต ดังนี้



4.1 รูปแบบการผลิตและการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัด ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกสาธารณะและความตระหนักเกี่ยวกับการบริโภคที่ยั่งยืน ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่โดยเฉพาะขนาดกลางและขนาดเล็กยังคงใช้เทคโนโลยี ที่มีประสิทธิภาพต่ำในการผลิตและจัดการของเสีย ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้อย่างสิ้นเปลือง ขาดประสิทธิภาพ ไม่คุ้มค่า และเพิ่มปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมไปถึงการทำการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวและขยายพื้นที่บุกรุกพื้นที่ป่า การใช้สารเคมีปริมาณมากคงเหลือสารตกค้าง ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดินและทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในที่สุด

4.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ประเทศไทยมีความเปราะบางหลายด้าน และมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งจากการถูกกัดเซาะและแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยตรง รวมทั้งกระทบต่อการประกอบอาชีพและแหล่งที่อยู่อาศัยต้องทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน และปริมาณฝนที่มีความแปรปรวนในหลายพื้นที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าและน้ำใต้ดินระยะยาว ในขณะที่ความต้องการใช้น้ำเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดความไม่สมดุลของปริมาณน้ำ จนส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ระบบนิเวศ และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังมีแนวโน้มทำให้ผลผลิตทางเกษตรที่สำคัญของไทยลดลง อาทิ ข้าว น้ำตาล และมันสำปะหลัง ประกอบกับการหันมาผลิตพลังงานทดแทนจากพืช อาจส่งผลกระทบต่อราคาและความมั่นคงด้านอาหารในที่สุด และอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมา จากการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่การเกษตร เพื่อการผลิตพลังงาน เป็นต้น อีกทั้ง คาดการณ์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัจจัยเสริมทั้งด้านความถี่และระดับความรุนแรงของภัยพิบัติในหลายพื้นที่ของประเทศ ได้แก่ อุทกภัย ภัยแล้ง แผ่นดินถล่ม วาดภัย และไฟป่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะประชากรที่มีขีดความสามารถในการรับมือกับผลกระทบด้วยตนเองต่ำ

4.3 ความขัดแย้งเชิงนโยบายและความอ่อนแอในการบริหารจัดการของภาครัฐ นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมีความขัดแย้งในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เปิดรับการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูง ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทรุดหรือเสื่อมโทรม ในทางกลับกัน มีข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือการลงทุนขนาดใหญ่ดำเนินการได้ยากขึ้น ซึ่งแม้จะเป็นผลดีต่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา อาทิ โครงการพลังงานไฟฟ้า และอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ เป็นต้น ในขณะที่กลไกการบริหารยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการ ขาดเอกภาพและความโปร่งใส เน้นการสั่งการและควบคุม ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน การขาดองค์ความรู้และระบบข้อมูลที่ทันสมัยของภาครัฐ รวมทั้งชุมชนขาดความไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นต้น และเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับภาคเอกชนผู้ผลิต และระหว่างชุมชนกับภาครัฐ จากโครงการพัฒนาที่ก่อให้เกิดมลพิษและทำลายวิถีชีวิตของชุมชน

4.4 มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะซับซ้อนและทวีความเข้มข้นมากขึ้น กระแสแรงกดดันของประชาคมโลกจะส่งผลกระทบต่อการค้าของประเทศ และทำให้ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตอันใกล้ การเจรจาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรอบพันธกรณีในอนาคตในการ



ลดก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าทั้งที่เป็นมาตรการภาษีและไม่ใช้ภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรการด้านการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และข้อบังคับในการเปิดเผยข้อมูลปริมาณคาร์บอนหรือข้อมูลการใช้ น้ำบนฉลากสินค้า หรือแหล่งที่มาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ทั้งที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียวและความร่วมมือในกรอบทวิภาคีของหลายประเทศคู่ค้าสำคัญ ทำให้การผลิตทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการของประเทศต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากการประมวลผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา และการวิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ล้วนบ่งชี้ว่า ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกที่ผันผวน ซับซ้อนและคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้น แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศจะให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้เข้มแข็ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศให้มีคุณภาพและยั่งยืนในระยะต่อไป จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างให้ระบบภูมิคุ้มกันต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ทิศทางพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

สถานการณ์และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะภาวะผันผวนด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และภูมิอากาศ ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นการวางแนวทางพัฒนาประเทศในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างเสริมภูมิคุ้มกัน เพื่อให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและบริหารจัดการ รวมทั้งสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ได้ทันสถานการณ์ โดย สศช. ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ภูมิคุ้มกันที่สำคัญของประเทศไว้ ประกอบด้วย การมีระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้ เทคโนโลยี และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ง่ายต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ การดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วิถีชีวิตไทย และความตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นภูมิคุ้มกันนำไปสู่สังคมและเศรษฐกิจสีเขียวที่มีแบบแผนการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เครื่องมือและกลไกบริหารจัดการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้การกำหนดนโยบายและมาตรการเอื้อต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ ความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้สามารถอนุรักษ์และฟื้นฟูฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างยั่งยืน รวมไปถึง การบริหารจัดการที่ดี โดยมุ่งเน้นการบูรณาการที่ยึดพื้นที่เป็นหลัก การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกรับผิดชอบของทุกภาคส่วน รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับการค้าและการลงทุนอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

หลักการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่สำคัญ อันได้แก่ การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและมีความสามารถในการแข่งขัน พร้อมก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคม



เชี่ยวชาญบนฐานความรู้และความคิดสร้างสรรค์ สังคมมีความเป็นธรรม มีการเชื่อมโยงการพัฒนาทั้งภายในประเทศ และการรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศและพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ยังคงเป็นแนวทางหลักที่ช่วยกำหนดทิศทางการบริหารจัดการประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในระยะต่อไป เป็นการใช้จ่ายและศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตภาคเกษตร และการประกอบการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องปรับตัวในการเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ เพื่อสามารถใช้โอกาสที่เกิดขึ้นและเพิ่มภูมิคุ้มกันของทุนที่มีอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม พร้อมก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558 ควบคู่กับการยกระดับคุณภาพคน การเสริมสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยต่อไป

ดังนั้น การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศ ที่สำคัญได้แก่ *การเสริมสร้างทุนสังคม* (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนทางวัฒนธรรม) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับ *การเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ* (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในส่วนการเสริมสร้าง *ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทไทยในเวทีประชาคมโลก ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เป็นต้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

กรอบแนวทางการพัฒนาประเทศประเทศที่กำหนดไว้ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มุ่งให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็ว คาดการณ์ได้ยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง และเสริมรากฐานของประเทศด้านต่างๆ ให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐาน



การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์หลักในการพัฒนา 6 ด้าน ดังนี้

1) **ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม** ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างพลังให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี รวมทั้งการสานสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้มีคุณค่าร่วมและตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคม และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบตรวจสอบ และการรับผิดชอบที่รัดกุม

2) **ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน** ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างและการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม

3) **ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และความเข้มแข็งภาคเกษตร รวมทั้งการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

4) **ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน** ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยใช้ปัญญา ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ เป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อน ภายใต้การสร้างปัจจัยสนับสนุนที่เอื้ออำนวยและมีบรรยากาศในการแข่งขันที่เป็นธรรม พร้อมทั้งใช้โอกาสจากปัจจัยภายนอกให้เกิดประโยชน์กับประเทศได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศเมื่อเกิดความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศ รวมทั้งจะต้องสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในประเทศเป็นสำคัญ

5) **ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่างๆ การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาค การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การเข้าร่วมภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาค ภายใต้บทบาทที่สร้างสรรค์ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างสังคมนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิต ป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย การเสริมสร้างความร่วมมือที่ีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทาง



เศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเปิดรับความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้ว การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการลงทุนในเอเชีย และเป็นฐานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาค รวมทั้งการปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น

6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้มีความสำคัญกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน การเตรียมความพร้อมรองรับภัยพิบัติทางธรรมชาติ การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การควบคุมและลดมลพิษ รวมทั้งการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ

โดยสรุป การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ โดยใช้แนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พร้อมทั้งขยายและนำทุนของประเทศที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันทุกด้าน โดยเฉพาะการสร้างฐานทางปัญญาเพื่อสร้างคนและสังคมที่มีคุณภาพ รักษาความยั่งยืนของภาคเกษตรและความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน พร้อมก้าวสู่สังคมและเศรษฐกิจสีเขียวที่มีแบบแผนการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างรู้เท่าทัน รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลและความสมานฉันท์ในทุกภาคส่วนและทุกระดับ เป็นฐานการพัฒนาประเทศที่มั่นคงและสมดุล มุ่งสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุขและเป็นธรรม

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าแผนพัฒนาของประเทศจะมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่หลายปีที่ผ่านมาเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมซึ่งไม่สามารถประเมินค่าได้ โดยภัยพิบัติที่สำคัญและสามารถสร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัยและแผ่นดินไหว นอกจากนี้ ภัยพิบัติยังมีความเชื่อมโยงกับมิติการพัฒนาและประเด็นปัญหาอื่นของประเทศ เช่น ความยากจน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นประเด็นท้าทายที่จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต

1.1 สถานการณ์และแนวโน้มของเหตุการณ์ภัยพิบัติ

1) สถานการณ์ภัยพิบัติของโลก

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะทำให้ภัยธรรมชาติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้งเพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง โดยภาวะโลกร้อน และน้ำในมหาสมุทรที่อุ่นขึ้น ได้ทำให้การก่อตัวของพายุ



ไต้ฝุ่นและเฮอริเคนทวีความรุนแรงเกินกว่าระดับการเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามธรรมชาติ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าว ในช่วงระยะเวลา 30 ปี (1960-1997) มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 1960-1969 มีมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นประมาณ 50 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ช่วงปี 1988-1997 มีมูลค่าความเสียหายสูงถึงประมาณ 300 พันล้านเหรียญสหรัฐ (IPCC, 2007)

เห็นได้ชัดมากขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ว่าเป็นช่วงเวลาที่ภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตทรัพย์สินระบบเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล ประชากรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั่วโลกมีจำนวนถึง 4,000 ล้านคน จำนวนผู้เสียชีวิตประมาณ 2 ล้านคน⁴ ประชากรจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้อพยพไร้ที่อยู่อาศัยและทำให้ชุมชนล่มสลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาภัยพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น เนื่องจากต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้เพื่อการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้นแทนที่จะนำมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในขณะที่รายได้ผลผลิตและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง โดยธนาคารโลกประเมินว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติของประเทศต่างๆ ระหว่างร้อยละ 1-15⁵ นอกจากนี้ภัยพิบัติยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติรัฐบาลจะถูกเรียกร้องให้แก้ไขสถานการณ์ หากการจัดการของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้แล้ว เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลย่อมถูกกระทบกระเทือน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: สศช., 2554)

ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น แผ่นดินไหวฮันชิน (แผ่นดินไหวที่โกเบ) ในปี 2538 พายุเฮอริเคนแคทรีนาประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อพ.ศ.2548 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจำนวน 1,836 คนมูลค่าความเสียหาย 81,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศชายฝั่งมหาสมุทรอินเดียเมื่อปี 2547 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 250,000 คน มูลค่าความเสียหายประมาณ 10,000 ล้านเหรียญสหรัฐ⁶ โดยต้องใช้งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือฟื้นฟูจากทั่วโลกเป็นวงเงินราว 14,000 ล้านเหรียญสหรัฐ⁷ ต่อมาในช่วงปี 2551 พายุไซโคลนนาร์กิสถล่มทางภาคใต้ของพม่า ทำให้สูญเสียชีวิตและผู้คนไร้ที่อยู่อาศัย 138,000 คน⁸ รวมทั้งการเกิดแผ่นดินไหวขนาด 8.0 ริกเตอร์ในมณฑลเสฉวนของจีน ซึ่งคร่าชีวิตผู้คนไปถึง 88,000 คน ผู้ได้รับบาดเจ็บอีกอย่างน้อย 375,000 คน สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจจีนถึง 124,000 ล้านเหรียญสหรัฐ และต้องใช้เวลาหลายปีและงบประมาณอีกไม่ต่ำกว่า 245,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อใช้ในการฟื้นฟูพื้นที่ และเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชูประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและสูญหายจำนวนมาก อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เสียหายจนเกิดการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสี และส่งผลกระทบต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการดำเนินชีวิตของประชาชนอันเนื่องมาจากการขาดกระแสไฟฟ้า มีมูลค่าความเสียหายกว่า 309,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น

⁴ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2009. World Disaster Report 2009: Focus on Early Warning, Early Action. ATAR Roto Presse: Switzerland, p 163-165.

⁵ แหล่งที่มา: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20169861~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

⁶ แหล่งที่มา: http://en.wikipedia.org/wiki/Hurricane_Katrina

⁷ แหล่งที่มา: <http://en.wikipedia.org/wiki/Tsunami>

⁸ แหล่งที่มา: http://en.wikipedia.org/wiki/Cyclone_Nargis



ในอนาคตแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดพายุคลื่นลมในทะเลภาวะน้ำท่วมและความแห้งแล้งขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกด้วยความถี่ลักษณะขนาดและความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมาเป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้น ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุการณ์ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ซึ่งในอดีตการจัดการภัยพิบัติมักเน้นเรื่องการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุระหว่างเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการเรียกว่า “วงจรการจัดการสาธารณภัย”

2) สถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยคงไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติอย่างรุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในเขตร้อน จึงประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติบ่อยครั้งตามฤดูกาล ไม่ว่าจะเป็นวาตภัย ภัยหนาว ภัยแล้ง อุทกภัย ธรณีพิบัติภัย และน้ำป่าไหลหลาก โดยเฉพาะปัญหาอุทกภัยที่หลายภาคของประเทศมักเกิดกรณีน้ำท่วมฉับพลันตามฤดูกาล และมักเริ่มขึ้นในภาคเหนือแล้วค่อยขยายวงลงมาตามแม่น้ำเจ้าพระยาผ่านที่ราบภาคกลาง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแม่น้ำชีและมูลซึ่งไหลลงแม่น้ำโขง หรือในพื้นที่ลาดเขาชายฝั่งในภาคตะวันออกและภาคใต้ โดยในช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา เฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยได้ก่อให้เกิดความเสียหายและใช้งบประมาณช่วยเหลือกว่าแสนล้านบาทสูงกว่าภัยแล้งถึง 6 เท่า (สศช., 2554)

ในอดีตประเทศไทยมีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาลบ่อยครั้ง แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและอยู่ในภาวะที่สามารถจัดการได้ ด้วยการมีระบบควบคุมการระบายน้ำ รวมถึงเขื่อนหลายแห่ง คลองชลประทานและอ่างกักเก็บน้ำท่วม ("แก้มลิง") (flood detention basin) แต่ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทห่างไกล รวมทั้งระบบอุโมงค์ระบายน้ำซึ่งเริ่มใน พ.ศ. 2544 ในการป้องกันอุทกภัยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งอยู่ ณ ปากแม่น้ำเจ้าพระยาและมักเกิดน้ำท่วม ผลของความพยายามดังกล่าวนับเป็นความสำเร็จสำคัญ โดยกรุงเทพมหานครมักเกิดอุทกภัยเพียงเล็กน้อยและกินเวลาไม่นานนับตั้งแต่อุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ.2538 อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคอื่นยังเกิดอุทกภัยรุนแรงอีกหลายครั้ง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นโดยลำดับ เช่น การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อ พ.ศ.2547 การเกิดอุทกภัยเมื่อปลายพ.ศ.2553 เป็นวงกว้างตั้งแต่ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ กว่า 65 จังหวัด ก่อให้เกิดความสูญเสียกว่า 5 หมื่นล้านบาท และผู้เสียชีวิตกว่า 200 ราย รวมทั้งอุทกภัยครั้งรุนแรงในพ.ศ.2554 ที่กินบริเวณกว้างหลายพื้นที่ตั้งแต่ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วน และยังคงลุกลามต่อเนื่องถึงจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศในรอบหลายสิบปี



เหตุการณ์อุทกภัยของประเทศไทยในปี 2554 เป็นอุทกภัยครั้งรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูมรสุม และเกิดผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อเดือนมกราคมในปี 2555 โดยมีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) รวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด ทำให้มีผู้เสียชีวิต 815 ราย และสูญหาย 3 คน ปัจจุบันทุกจังหวัดสถานการณ์คลี่คลายแล้วแต่การฟื้นฟูยังมีต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ผลกระทบจากอุทกภัยในครั้งนี้ได้ก่อความเสียหายแก่ประเทศไทยมหาศาลไม่เฉพาะแต่ภาคเกษตรกรรม เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบวงกว้างไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ภาคท่องเที่ยว การค้าและบริการ โครงข่ายคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์และระบบกระจายสินค้า มีราษฎรได้รับความเดือดร้อนกว่า 1.3 ล้านครัวเรือน เฉพาะในภาคเกษตรทั้งด้านพืช ประมง และปศุสัตว์ มีเกษตรกรได้รับผลกระทบรวมประมาณ 1.42 ล้านราย พื้นที่การเกษตรเสียหายประมาณ 13 ล้านไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นาข้าว 10.31 ล้านไร่ พืชไร่ 1.88 ล้านไร่ พืชสวนอื่น ๆ 0.8 ล้านไร่ ตามลำดับ รวมไปถึงความเสียหายต่อพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่างๆ ซึ่งมีสัตว์ที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งสิ้น 30.32 ล้านตัว และแปลงหญ้าเสียหาย 1.78 หมื่นไร่⁹

สำหรับผลกระทบในภาคอุตสาหกรรม มีเขตอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมครั้งนี้ รวม 7 แห่ง ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ รองเท้า ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เป็นต้น เฉพาะเครื่องจักรกลการผลิตเสียหายมูลค่ากว่าแสนล้านบาท นอกจากนี้ยังเป็นโรงงานผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบต้นน้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่น ๆ และแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่ง มากกว่า 4 แสนคน สำหรับภาคการท่องเที่ยว การค้า และบริการ เสียหายคิดเป็นมูลค่ากว่า 3 หมื่นล้านบาท โดยเฉพาะในส่วนของการท่องเที่ยว ที่ส่งผลให้นักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นและเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยลดลง และขาดรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 1.7 หมื่นล้านบาท รวมไปถึงโครงข่ายคมนาคม โดยทางหลวงได้รับความเสียหาย 528 เส้นทาง ต้องใช้งบประมาณเบื้องต้นในการซ่อมแซมราว 5 พันล้านบาท ซึ่งความเสียหายด้านต่างๆ เหล่านี้ คาดว่าจะส่งผลให้อัตราการขยายตัวเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยในพ.ศ.2554 ขยายตัวประมาณร้อยละ 1.5 ลดลงจากเดิมที่คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.8 (รายงานผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4/2554, สศช.)

ปัญหาอุทกภัยในประเทศไทยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้นในระยะหลังทั้งในแง่ของมวลน้ำและความเสียหายนั้น สืบเนื่องมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน เป็นต้นว่า ไม่มีแผนหลักการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและบูรณาการ การขาดความสมดุลในการบริหารจัดการน้ำโดยเน้นในการลงทุนเชิงโครงสร้าง กรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ไม่ชัดเจน ขาดการวางผังเมืองและการบังคับใช้อย่างเข้มงวด การดำเนินการบูรณะฟื้นฟูความเสียหายจากอุทกภัยยังไม่มีการวางแผนระยะยาว ระบบฐานข้อมูลไม่ทันสมัยและไม่เชื่อมโยงเป็นระบบ ขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการน้ำมีจำนวนมากและอยู่ในหลายกระทรวง ซึ่งพอจะสรุปเป็นสาเหตุหลักได้ว่าเกิดจากการบริหารจัดการน้ำที่ยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพนั่นเอง

⁹ รายงานสรุปสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ฉบับที่ 129 วันที่ 17 มกราคม 2555. ศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่ม, 2555.



อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานภาครัฐในช่วงอุทกภัยนั้น หน่วยงานหลักทั้งกรมชลประทานและกรุงเทพมหานคร ได้มีความพยายามในการดำเนินการเพื่อแก้ไขสถานการณ์อย่างเร่งด่วน เช่น การพร่องน้ำในเขื่อนสำคัญ การบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา พร้อมกับการรับน้ำเข้าระบบชลประทานทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้ปริมาณน้ำมากจนเกินศักยภาพของลำน้ำเจ้าพระยาทำยเขื่อนส่งผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตรซึ่งใกล้เคียง ร่วมกับโครงการประตุน้ำคลองลัดโพธิ์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ช่วยเร่งระบายน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาให้ไหลลงสู่ทะเล และการใช้ประโยชน์จากโครงการแก้มลิงเพื่อเป็นที่รับน้ำ ก่อนระบายน้ำลงสู่ทะเลต่อไป สำหรับ การป้องกันเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ได้รับมือสถานการณ์น้ำท่วมในครั้งนี้โดยการทำแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองต่างๆ รวมทั้งการทำคันกันน้ำท่วมด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร (คันกันน้ำตามพระราชดำริ) โครงการจัดหาพื้นที่รองรับและเก็บกักน้ำ (โครงการแก้มลิง) เพิ่มเติม โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำ เพื่อระบายน้ำฝนที่ท่วมขังในพื้นที่ออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งโครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดใหญ่ เพื่อช่วยระบายน้ำเพิ่มขึ้น เป็นต้น

นอกจากจะมีการดำเนินการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการน้ำในช่วงเกิดอุทกภัยแล้ว รัฐบาลไทยยังตระหนักและให้ความสำคัญมากขึ้นในการจัดการปัญหาภัยพิบัติของประเทศให้เป็นระบบครบวงจร โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและแนวทางการดำเนินการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยโดยแบ่งเป็น 4 ระยะ ประกอบด้วย

(1) **ระยะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า** มุ่งเน้นการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง และเชื่อถือได้ การช่วยเหลือเฉพาะหน้าให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งบรรเทาความเสียหายของผู้ประกอบการ ซึ่งมีศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยบัญชาการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแบบเบ็ดเสร็จ

(2) **ระยะของการช่วยเหลือระหว่างที่น้ำในพื้นที่ยังท่วมสูง** มุ่งเน้นให้ประชาชนดำรงชีพได้ชั่วคราวและภาคธุรกิจสามารถดำเนินงานได้ในช่วงที่เกิดอุทกภัย โดยมีมาตรการที่สำคัญ อาทิ การจัดทำระบบฐานข้อมูลการฟื้นฟู การบูรณาการกิจกรรมในศูนย์อพยพ การจัดทำแผนช่วยเหลือ ฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ การแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสีย การเฝ้าระวังโรคระบาด การฝึกอบรมอาชีพ การฟื้นฟูโบราณสถาน การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน การดำเนินการบูรณะ ซ่อมแซม เส้นทางคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

(3) **ระยะฟื้นฟูภายหลังน้ำลด** จะเป็นการเร่งฟื้นฟูด้านกายภาพ โดยมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมในทุกมิติ เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมกลับเข้าสู่ภาวะปกติ เช่น การเร่งสำรวจความเสียหายและจัดทำระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ มาตรการยืดหยุ่นในการชำระค่าสาธารณูปโภค การซ่อมแซมระบบให้บริหารด้านสาธารณูปโภค มาตรการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสนับสนุนการลงทุน รวมทั้งเร่งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มผู้นำเข้าในต่างประเทศ เป็นต้น โดยในการดำเนินการดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยขึ้นหลายชุด เพื่อประสานให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ

(4) **ระยะการปรับโครงสร้างถาวร** เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศเพื่อสร้างเป็นระบบถาวร ทั้งในด้านระบบชลประทาน ระบบป้องกันอุทกภัยและภัยธรรมชาติ ระบบ



คมนาคม ระบบการวางระบบผังเมืองของประเทศ รวมถึงระบบฟื้นฟูระบบนิเวศน์ ในภาพรวมด้วย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานเพื่อทำงานด้านต่างๆ

1.2 การเตรียมพร้อมของประเทศไทยเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติในระยะยาว

เนื่องจากปัญหาอุทกภัยในช่วงพ.ศ.2553 ต่อเนื่องถึง พ.ศ.2554 ที่ผ่านมามีเกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างในพื้นที่หลายจังหวัดของประเทศไทยและในนิคม/เขต/สวนอุตสาหกรรมสำคัญๆ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป เกษตรกร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ บริการ แรงงาน ความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยในระยะสั้นได้มีการดำเนินการหลายด้านที่เน้นให้การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ ภาครัฐยังเห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาระยะยาวซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และการกำหนดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศจากภัยธรรมชาติในระยะยาว ด้วยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานที่สำคัญขึ้นมา 2 ชุด เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) **คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.)** เป็นกลไกหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนจากต่างประเทศและนักลงทุนภายในประเทศ ทั้งในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระบบการเงินการคลัง โอกาสในการลงทุน การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความมั่นคงด้านพลังงาน การเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการวางระบบป้องกันอุทกภัยและการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยในอนาคต โดยมีเป้าหมายระยะสั้นใน พ.ศ.2555 ได้แก่ การสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและนักลงทุนว่าก่อนฤดูฝนพ.ศ.2555 จะมีการบริหารจัดการน้ำเพื่อมิให้เกิดวิกฤตอุทกภัย และมีการลงทุนที่จำเป็นในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากมีอุทกภัยสำหรับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมสูง เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญ พื้นที่เมืองและพื้นที่ชุมชนหนาแน่น โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (สนามบิน ระบบประปาและไฟฟ้า ถนนสายหลัก) เป็นต้น และกำหนดเป้าหมายระยะยาวใน พ.ศ.2559 ได้แก่ การพัฒนาประเทศเพื่อลดความเสี่ยงของอุทกภัยหรือหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัยอย่างถาวร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนในระบบการบริหารจัดการน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมืองและพื้นที่อุตสาหกรรม การปรับระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร การปรับปรุงกฎระเบียบภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้อง จัดหาแหล่งเงินทุนให้เหมาะสมกับวินัยการคลัง การดูแลให้เกิดการลงทุนและบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสารให้สาธารณชนและนักลงทุนมั่นใจในแผนการสร้างอนาคตของประเทศอย่างต่อเนื่อง

โดยการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ จะอยู่บนพื้นฐานแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงและภาวะวิกฤต (Risk and Crisis Management) และการบริหารจัดการเพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจ (Business Continuity Management: BCM) ซึ่งครอบคลุมประเด็นการพัฒนาทั้งการจัดการปัญหาน้ำและอุทกภัย ภัยพิบัติจากธรรมชาติ และสถานการณ์วิกฤตอื่นๆ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่



(1) **การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ รวมทั้งการสร้างความมั่นใจ ความมั่นคง เพิ่มรายได้ ในการดำรงชีวิตของเกษตรกร สังคมเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดิน และป่าไม้ ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน

(2) **การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ** ให้มีคุณภาพและยั่งยืน ซึ่งพิจารณา 2 มิติ คือ ทางด้านการปรับโครงสร้างเพื่อการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติ โดยการสนับสนุนภาคธุรกิจให้มีการเตรียมระบบการป้องกัน ปรับตัว และรับมือต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้แนวทาง Business Continuity Management เพื่อลดความเสี่ยงและปกป้องห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของอุตสาหกรรมให้ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก และทางด้านการปรับโครงสร้างเพื่อยกระดับศักยภาพในการแข่งขัน โดยพัฒนาไปสู่กิจกรรมขั้นก้าวหน้า สร้างมูลค่าเพิ่มได้มากขึ้น รวมทั้งต้องมีการใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาจากทุกภาคส่วนอย่างบูรณาการ

(3) **การพัฒนาเชิงพื้นที่เศรษฐกิจใหม่** เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจในภาพรวมระดับประเทศและภาค โดยกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ให้กระจายอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดบทบาทและทิศทางการพัฒนาของประเทศที่กระตุ้นการเติบโตและเชื่อมโยงของสาขาต่างๆ ทางเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมและโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ การพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ และเขตเศรษฐกิจชายแดนของประเทศ ให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเกษตรและการแปรรูป และการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงศักยภาพด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่ รวมทั้งการบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้บรรลุประโยชน์ร่วม ทั้งในด้านความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่

(4) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** ประกอบด้วย

(4.1) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบคมนาคมขนส่ง** ให้การขนส่งทางบกเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ เมืองหลักในภูมิภาค และประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อรองรับความต้องการในการขนส่งได้อย่างเพียงพอ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับปรุงแนวเส้นทางของโครงข่ายเพื่อลดผลกระทบและแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้ในระยะยาว การขนส่งทางอากาศเน้นขยายขีดความสามารถและคุณภาพการให้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้มีความทันสมัยทัดเทียมสากล รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำให้มีความทันสมัย เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการขนส่งทางทะเลกับท่าเรือหลักต่าง ๆ ของโลก

(4.2) **การสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน** โดยแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือด้านการพัฒนาแหล่งพลังงานกับประเทศเพื่อนบ้านในฝั่งตะวันตก (ทวาย) เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานทดแทนภายในประเทศ เพื่อลดการนำเข้าพลังงานและสามารถสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศในระยะยาว



(4.3) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม** เพื่อให้บริการสื่อสารข้อมูลหรือบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ สร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการและพัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐผ่านโครงข่ายสื่อสารความเร็วสูง (Government Information Network: GInet) และสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจทุกขนาดให้สามารถใช้ประโยชน์จากบริการดังกล่าวเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

(4.4) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปการ** โดยพัฒนาระบบประปาในพื้นที่ชุมชน และพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนภาคการผลิตและภาคการบริการในพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ท่องเที่ยว และพื้นที่เมืองหลักในภูมิภาค รวมทั้งพัฒนาระบบการจัดการน้ำสูญเสีย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดสำหรับการอุปโภค บริโภค และการสนับสนุนภาคการผลิตและบริการอย่างคุ้มค่า

(4.5) **การพัฒนาระบบการประกันภัย** เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงเศรษฐกิจและสังคมทุกระดับ และรองรับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมุ่งเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความตระหนักถึงความสำคัญของการประกันภัยให้ประชาชน การสร้างมาตรฐานและการให้บริการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เอาประกันทุกภาคส่วน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาระบบประกันภัยให้เข้มแข็ง ด้วยการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ทันสภาพการณ์ เป็นไปตามมาตรฐานสากล และครอบคลุมผลิตภัณฑ์/ธุรกิจใหม่ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการตั้งกองทุนด้านการประกันภัย เพื่อเป็นกลไกหลักในการสร้างความมั่นคงและช่วยเหลือทุกภาคส่วนที่ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.)

เป็นกลไกหลักในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างเป็นระบบ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนจากต่างประเทศและนักลงทุนภายในประเทศ ทั้งในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสในการลงทุน การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการวางระบบป้องกันอุทกภัยและการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยในอนาคต โดยมีเป้าหมายระยะสั้น ได้แก่ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและนักลงทุนว่าก่อนฤดูฝนปี 2555 จะมีการบริหารจัดการน้ำ เพื่อมิให้เกิดวิกฤตอุทกภัย และมีการลงทุนที่จำเป็นในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากมีอุทกภัยสำหรับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมสูง เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญ พื้นที่เมืองและชุมชนหนาแน่น โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เป็นต้น และกำหนดเป้าหมายระยะยาว ได้แก่ การพัฒนาประเทศเพื่อลดความเสี่ยงของอุทกภัยหรือหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัยอย่างถาวร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนในระบบการบริหารจัดการน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมืองและพื้นที่อุตสาหกรรม การปรับระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร การปรับปรุงกฎระเบียบในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 ประกอบด้วย แผนปฏิบัติการระยะเร่งด่วนและแผนระยะยาว เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และไม่เกิดการหยุดชะงักจากปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งในอนาคตนั้น จะมีทั้งมาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้าง และมาตรการที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้างที่สามารถกระทำได้ทันที เช่น การบังคับใช้กฎหมาย และการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในการทำงานของภาครัฐ เป็นต้น โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ประกอบด้วย 8 แผนงาน ได้แก่



(1) **แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศ** เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการดูดซับและชะลอน้ำ และพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมตามศักยภาพของพื้นที่และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการฟื้นฟู อนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรม จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจ และจัดทำป่าชุมชน อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ปรับปรุงการใช้น้ำ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพิ่มศักยภาพการกักเก็บน้ำ และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) **แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลัก และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี** ให้สามารถป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปี โดยพัฒนาแผนการบริหารน้ำในเขื่อนสำคัญในกลุ่มน้ำสำคัญ จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในกรณีต่าง ๆ (Scenario) และนำเสนอข้อมูลน้ำและที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณชนต่าง ๆ

(3) **แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้** เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำท่วม โดยการดำเนินงานประกอบด้วย ๔ แผนงานย่อย ได้แก่ แผนงานการปรับปรุงคันกันน้ำ อาคารบังคับน้ำ และระบบระบายน้ำ การปรับปรุงทางระบายน้ำ ขุดคลองขจัดสิ่งกีดขวางในคูคลอง และทางระบายน้ำ การเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำและบริหารจัดการน้ำหลากในพื้นที่ และการเสริมคันกันน้ำและการดำเนินการตามแนวพระราชดำริ

(4) **แผนงานพัฒนาคล้งข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัย** เพื่อให้มีข้อมูลแบบจำลองและองค์กรในการบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดย การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ การสร้างแบบจำลองด้านน้ำ การพยากรณ์และระบบเตือนภัย และการปรับปรุงระบบเตือนภัยของประเทศให้เป็นองค์กรที่สามารถติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์น้ำได้อย่างทันการณ์ โดยการปรับปรุงและเพิ่มสถานีโทรมาตรเตือนภัยในลำน้ำสำคัญ และการจัดองค์กรและพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย

(5) **แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่** เพื่อให้มีความสามารถในการเตรียมพร้อมป้องกัน บรรเทาปัญหาอุทกภัย โดยการพัฒนาระบบป้องกัน บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความสำคัญ พัฒนาระบบการเจรจากับผู้ได้รับผลกระทบ และจัดให้มีระบบการสร้างคลังเครื่องมือ รวมถึงจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบระบบป้องกันที่ดำเนินการโดยเอกชน เป็นต้น

(6) **แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ** โดยกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่าง ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่รับน้ำนองเพื่อใช้เป็นพื้นที่ชะลอน้ำหลากในภาวะวิกฤติ และจัดทำแผนการผันน้ำลงสู่พื้นที่รับน้ำนอง ร่วมกับการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเป็นกรณีพิเศษสำหรับพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำ

(7) **แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ** เพื่อให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ ทำหน้าที่วางแผน กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงกฎระเบียบ และสามารถตัดสินใจได้อย่างฉับพลันในลักษณะ Single command ในภาวะฉุกเฉินหรือเมื่อเกิดวิกฤตอุทกภัย



(8) แผนงานสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินการรับมือกับภัยพิบัติ และสร้างขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ ให้สามารถรับมือกับน้ำท่วมได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ สามารถสร้างความเชื่อมั่น พื้นความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงของประเทศจากวิกฤตอุทกภัย ด้วยการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ จะยึดหลักการและแนวปฏิบัติตามแนวพระราชดำริ ที่ยึดหลักภูมิสังคม การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ใช้หลักการ เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ไม่ผูกติดกับตำรา ใช้ธรรมชาติเข้าช่วยธรรมชาติ รวมทั้งการดำเนินการของ กยน. ดังกล่าว จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตของประเทศ ซึ่ง กยอ. จะเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารจัดการและจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนแผนแม่บทและแผนการลงทุนในแผนงาน/โครงการด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานในส่วนของการขอความร่วมมือจากต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันหลังจากประเทศไทยได้ประสบอุทกภัยมีองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และรัฐบาลชาติต่างๆ อาทิ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลออสเตรเลีย ได้แสดงความจำนงจะให้ความช่วยเหลือทั้งในแง่วิชาการและแหล่งเงินเพื่อฟื้นฟูประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงของสาเหตุการเกิดอุทกภัยการจัดเตรียมแผนการจัดการเตรียมพร้อมทั้งในระยะสั้นและการจัดทำแผนในระยะยาว

จะเห็นได้ว่า ภัยพิบัติกับการพัฒนาประเทศมีความเชื่อมโยงกันหลายมิติ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ทำให้กระบวนการพัฒนาต้องหยุดชะงักลง ประชาชนและเศรษฐกิจได้รับความเสียหาย สำหรับประเทศด้อยพัฒนาและกลุ่มคนยากจนมักจะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติบ่อยครั้ง เกิดความสูญเสียมากกว่าและฟื้นตัวยากกว่า เพราะความยากจนและด้อยพัฒนาก่อให้เกิดจุดอ่อนด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ ด้านชีวภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมที่ง่ายต่อการถูกทำลาย อย่างไรก็ตามในหลายกรณีการเกิดภัยพิบัติได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ยิ่งความเสียหายรุนแรงก็ยิ่งสร้างความสนใจและความตระหนักของสาธารณชนได้มากขึ้น ทำให้เกิดการปรับปรุงมาตรฐานการก่อสร้าง การพัฒนารูปแบบการเพาะปลูกเพื่อลดความเสี่ยงต่อความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ซึ่งรูปแบบการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรง ดังนั้น การปรับกิจกรรมการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อภัยพิบัติ รวมถึงการผนวกมาตรการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติไว้ในการพัฒนาสาขาต่างๆ เช่น การวางแผนพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมก่อสร้าง การศึกษา และการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เป็นต้น โดยหากมีการเชื่อมโยงเรื่องภัยพิบัติกับกระบวนการพัฒนาอย่างเหมาะสม ก็จะส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการรับมือและการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนและความมั่นคงของประเทศในอนาคต

1.3 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป

ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือผลการพัฒนาที่ผ่านมา ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมายังขาดความสมดุลและไม่ยั่งยืน โดยต้องพึ่งพิงและเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกประเทศมากขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วนของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย กฎ และระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการจัดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่ดีอยู่แล้ว แต่ยังไม่เพียง



พอที่จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนไปอย่างมั่นคงภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นทั้งข้อจำกัดต่อการพัฒนาหรือจุดอ่อนภายในประเทศที่จำเป็นต้องแก้ไขต่อไป ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัวช้า เนื่องจากความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเศรษฐกิจหลัก เช่น ยุโรป ยังไม่ได้รับการแก้ไข การเคลื่อนย้ายเงินทุนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนสูงและการดำเนินนโยบายการเงินมีความยากลำบากขึ้น ความเสี่ยงเชิงระบบของสถาบันการเงินซึ่งเป็นผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ผ่านมาซึ่งไม่ได้รับการจัดการดูแลอย่างจริงจัง และการบริหารจัดการทางการคลังมีข้อจำกัดมากขึ้น นอกจากนี้ ผลผลิตภาพการผลิตในภาคการผลิตและบริการยังอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถยกระดับความสามารถในการแข่งขันและขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกอื่นๆ เช่น ภาวะโลกร้อน สังคมผู้สูงอายุ กฎ ระเบียบและ กติกาใหม่ๆ ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจที่มีความเข้มงวด และการเปิดเสรีการค้าการลงทุน เป็นต้น

ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป นอกจากต้องเร่งรัดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยใช้ปัญญา ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ เป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อน ภายใต้การสร้างปัจจัยสนับสนุนที่เอื้ออำนวยและมีบรรยากาศในการแข่งขันที่เป็นธรรม พร้อมทั้งใช้โอกาสจากปัจจัยภายนอกให้เกิดประโยชน์กับประเทศได้อย่างเหมาะสม เพื่อการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศเมื่อเกิดความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศ อีกทั้งยังต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในด้านความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและรักษาสถานะความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเชื่อมโยงมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศกับมิติของความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคและภูมิภาคอื่นๆ ควบคู่กับการให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน พร้อมรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติต่างๆ ทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่สำคัญในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับวิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) **การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน บนฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์** โดยการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ปรับโครงสร้างภาคบริการสาขาที่มีศักยภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้สร้างมูลค่าเพิ่มด้วยความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม พัฒนาภาคเกษตรบนฐานการเพิ่มผลผลิตการผลิตและยกระดับการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลยีและกระบวนการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมให้มีคุณภาพและยั่งยืน ควบคู่ไปกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

2) **การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค** ควบคู่กับการพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาคต่างๆ โดยมุ่งพัฒนาบริการและบุคลากรด้านขนส่งและโลจิสติกส์ให้มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากล ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งและโลจิสติกส์ เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนรวมถึงระบบการผลิตกับพื้นที่ตอนในของประเทศ พร้อมทั้งการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างบูรณาการ ให้เป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และการท่องเที่ยว และเพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่



3) **การสร้างความร่วมมือในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาค** โดยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจที่มีศักยภาพในการพัฒนาบุคลากรทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันการศึกษามีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับระดับสากล ยกกระดับทักษะฝีมือแรงงาน กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของคุณภาพสินค้าและบริการเพื่อป้องกันสินค้าและบริการนำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพ รวมทั้งการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ส่งเสริมผู้ประกอบการไทยในการขยายการลงทุนในต่างประเทศ ตลอดจนคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทยในต่างประเทศ

4) **การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้ว และการปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศ** โดยการสร้างองค์ความรู้ให้กับภาคธุรกิจให้สามารถพัฒนาศักยภาพและโอกาสของตนเองในการใช้ประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรี รวมทั้งการปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ให้รับรู้และเตรียมพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยสนับสนุนกลไกระดับพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพด้านวิชาการและเครือข่ายสถาบันการศึกษาของไทยกับประเทศในอนุภูมิภาค

5) **การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย ควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง** โดยมุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีฐานการพัฒนาที่ทั่วถึงและยั่งยืน พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม ปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบให้สนับสนุนการกระจายรายได้และเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและการถือครองทรัพย์สิน พัฒนาการใช้ประโยชน์เทคโนโลยีสารสนเทศและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแก่คนในสังคมไทย รวมทั้งยกระดับคุณภาพระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมทุกคนอย่างทั่วถึง สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น

6) **การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมอย่างบูรณาการ โดยมุ่งรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ส่งเสริมสิทธิและพัฒนาคุณภาพชุมชน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อกมลพิษ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล ตลอดจนส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

7) **การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน** โดยการบริหารจัดการน้ำ ทั้งประเทศต้องดำเนินการในระดับลุ่มน้ำ และครอบคลุมทุกลุ่มน้ำในประเทศตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ



ปลายน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และมีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว เพื่อรองรับปัญหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ ควรแบ่งตามพื้นที่ คือ **พื้นที่ต้นน้ำ** ให้ความสำคัญกับการชะลอน้ำ มิให้ไหลบ่าอย่างรุนแรง **พื้นที่กึ่งกลางน้ำ** ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำร่วมกับการจัดการประตุระบายน้ำและการระบายน้ำตลอดแนวพื้นที่กลางน้ำ เพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด และ**พื้นที่ปลายน้ำ** ให้ความสำคัญกับการเร่งระบายน้ำและผลักดันน้ำออกสู่ทะเลโดยเร็ว

8) การปรับกระบวนการพัฒนาศักยภาพและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมบริโภคเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมและขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก การพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานทางวัฒนธรรม สังคม และระบบนิเวศ ตลาดจนการควบคุมและลดมลพิษด้านต่างๆ ลดความเสี่ยงอันตรายจากอุบัติเหตุและการรั่วไหลของสารเคมี รวมทั้งพัฒนาระบบเตือนภัย แจ้งเหตุฉุกเฉิน และระบบการจัดการอุบัติเหตุด้านมลพิษ

9) การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน โดยมุ่งพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อรองรับกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด พัฒนาระบบฐานข้อมูลการสื่อสาร ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งพัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจังตามมาตรฐานสากล และสนับสนุนสถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อม และจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ

10) การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยมุ่งติดตามและเฝ้าระวังมาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน เตรียมมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการทางการค้าและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศึกษาผลกระทบและกำหนดแผนกลยุทธ์รายสินค้า รวมทั้งมาตรการเยียวยาในสินค้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้ผู้ส่งออกทำคาร์บอนฟุตพริ้นต์ และสร้างแรงจูงใจให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ๆ เพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการศึกษารายละเอียดและสร้างความเข้าใจในพันธกรณี ติดตามสถานการณ์การเจรจาและท่าทีของประเทศต่างๆ พัฒนาบุคลากรภาครัฐเพื่อเสริมสร้างทักษะการเจรจา พัฒนาคือร่วมมือในกลุ่มอาเซียนและประเทศคู่ค้าสำคัญ

2. บทสรุป

การวางแผนเพื่อพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่างๆ ทั้งในระดับโลกและภายในประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยเข้าสู่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ที่จะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายด้านที่



ปรับเปลี่ยนรวดเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กลายเป็นภัยคุกคามใหม่ และถือเป็นปัญหาความมั่นคงประการหนึ่งที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมหาศาล ที่นานาประเทศจะต้องเผชิญและปรับตัวร่วมกัน (Non-Traditional Threat) เนื่องจากวิกฤติปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีผลต่อความถี่และความรุนแรงของผลกระทบต่างๆ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้น ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

ปัจจุบันแม้ว่าประเทศต่างๆ จะมีการพัฒนามาตรการและแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไปมาก โดยประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคงแข็งแรง มีอุปกรณ์เครื่องมือ และสรรพกำลัง รวมทั้งระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ทำให้มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติน้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจน แต่การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากพิบัติภัยต่างๆ ก็ยังขึ้นอยู่กับการตอบสนองในภาวะฉุกเฉินของผู้บริหารประเทศระดับต่างๆ ที่จะประเมินสถานการณ์เพื่อส่งการส่งกำลังช่วยเหลือหลังเหตุการณ์และการฟื้นฟูบูรณะอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าในหลายพื้นที่เมื่อเกิดความสูญเสียในระหว่างเกิดภัยพิบัติแล้วยังมีความสูญเสียเพิ่มขึ้นในระยะหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้คำนึงถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต ที่ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน และก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หลายรูปแบบ โดยคาดว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัจจัยเสริมทั้งด้านความถี่และระดับความรุนแรงของภัยพิบัติในหลายพื้นที่ของประเทศ ได้แก่ อุทกภัย ภัยแล้ง แผ่นดินถล่ม วัตภัย และไฟป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัย เป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่สำคัญของประเทศไทยเสมอมา ในแต่ละครั้งมักเป็นปัญหาทำให้เกิดน้ำท่วมขังและทำความเสียหายแก่ภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพย์สินสาธารณสุขต่างๆ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่จำเป็นต้องเตรียมพร้อมรับผลกระทบอย่างจริงจัง โดยได้ทำการวิเคราะห์ทั้งในแง่มุมที่เป็นโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน และการเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งยังเป็นประเด็นสำคัญที่ได้สอดแทรกไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์อื่นที่เชื่อมโยงกันทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพ และยั่งยืน ควบคู่กับบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ภัยพิบัติกรณีอุทกภัยครั้งรุนแรงในประเทศไทยที่ใน พ.ศ.2554 ผ่านมา ทั้งในแง่ของมวลน้ำและความเสียหายจากผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้น แม้จะมีความพยายามร่วมกันหลายฝ่ายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและลดความสูญเสีย รวมถึงการสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาด้าน



ต่างๆ อย่างเต็มที่ แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศยังมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญและมีความท้าทายมากขึ้นสำหรับประเทศไทย ที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำให้เป็นระบบและบูรณาการอย่างจริงจัง โดยไม่เพียงแต่มีแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งอุทกภัยและภัยแล้งอย่างยั่งยืน การเร่งรัดการพัฒนาเขื่อนอ่างเก็บน้ำ ระบบชลประทาน และระบบโครงข่ายน้ำ ในพื้นที่ที่มีศักยภาพให้เพียงพอและสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ยังต้องเร่งสร้างระบบป้องกันภัยพิบัติเป็นการถาวรเพื่อให้ความมั่นใจกับทุกภาคส่วน ทบทวนการกำหนดเขตพัฒนาพื้นที่ และการวางผังเมืองอย่างสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งการบังคับใช้อย่างเข้มงวดอีกด้วย

นอกจากนี้ การอาศัยหน่วยงานรัฐยังไม่เพียงพอต่อการจัดการวิกฤติภัยพิบัติทางทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้ คงต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นกับการเสริมสร้างและใช้ประโยชน์จากกลไกของทุกภาคส่วนอย่างบูรณาการ โดยเน้นกระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ นอกจากนี้การนำเสนอแนวทางร่วมกันในการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน น่าจะเป็นอีกช่องทางที่ควรนำมาต่อยอดในการร่วมกันสร้างเครือข่ายชุมชนชาวบ้านให้มีส่วนร่วมในการดูแลจัดการในชุมชนตนเอง การเตรียมอาสาสมัครเฝ้าระวังในพื้นที่เสี่ยงภัยและยกระดับการเตือนภัยในระดับชุมชนให้มากขึ้น การสร้างเครือข่ายเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติ ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกในการคงอยู่ของชุมชนและช่วยเหลือตัวเอง ทั้งนี้ ชุมชนต้องมีความสามารถในการจัดการภัยพิบัติด้วยตัวเองและสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ อย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และไม่ขัดแย้งกับการบริหารจัดการของภาครัฐในภาพรวมระดับประเทศ

ขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป ซึ่งมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศที่มีอยู่ให้เข้มแข็งเพื่อนำมาใช้ในการเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศได้อย่างเหมาะสม และสามารถพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าต่อไปนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นความเชื่อมโยงของการพัฒนาในสาขาต่างๆ ให้มากขึ้น รวมทั้ง ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ โดยวางแผนทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่คำนึงถึงการบริหารความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านต่างๆ และการยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานของประเทศให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและลดต้นทุนการบริหารความเสี่ยงของภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ต่างๆ ของภาคการผลิตและบริการของประเทศ ซึ่งต้องมีการใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการ โดยกระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ด้วย



เอกสารประกอบเพิ่มเติม

การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย: กรณีศึกษาประเทศไทยและต่างประเทศ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : เมษายน 2554

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี : ตุลาคม 2554

แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) : มกราคม 2555, สืบค้นได้จาก <http://www.nesdb.go.th>

แผนแม่บทเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลก โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) : กันยายน 2553

ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟู และสร้างอนาคตประเทศ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช) : มกราคม 2555, สืบค้นได้จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/home/interest/kyo/data4-1.pdf>