



## ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดร.ทรงธรรม ปิ่นโต\*

ชนาภรณ์ เสรีวรวิทย์กุล\*\*



ขอขอบคุณภาพจาก [http://www.bbbery.net/webboard/attachments/month\\_1110/1110130841f9a2da0ff0766ebe.jpg](http://www.bbbery.net/webboard/attachments/month_1110/1110130841f9a2da0ff0766ebe.jpg)

### 1. เกริ่นนำ

มหาอุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ 70 ปีที่เกิดขึ้นในช่วงปลายพ.ศ.2554 ไม่ใช่ภัยพิบัติแรกที่ไทยและโลกต้องประสบ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดบ่อยขึ้นโดยไม่เลือกสถานที่ และหลายครั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายโดยตรงต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินอย่างกรณีสึนามิในพ.ศ.2547 ซึ่งกวาดล้างชายฝั่งหลายประเทศรวมทั้งไทย หรือความเสียหายทางอ้อมผ่านความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจที่ถูกบั่นทอน อาทิ กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตลอดจนจนเป็นปัญหาต่อสังคม เช่น ปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

ความเสียหายที่รุนแรงในหลายครั้งและผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมที่ตามมาภายหลังภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้ในสังคมไทยเริ่มเกิดคำถามว่า เราจะทำอะไรได้บ้างเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ บทความนี้ จึงมุ่งเน้นทำความเข้าใจ

---

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

\* ผู้อำนวยการ สำนักเศรษฐกิจมหภาค สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

\*\* เศรษฐกร ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย



ความเชื่อมโยงระหว่างภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินนโยบาย เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน ภายใต้บริบทของภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

## 2. ข้อเท็จจริงและข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

### 1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภัยธรรมชาติและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ภัยธรรมชาติ เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่อาจสร้างความเสียหายได้ เช่น พายุฝน ใต้ฝุ่น เหตุการณ์แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ซึ่งภัยธรรมชาติเหล่านี้เกิดขึ้นและมีอยู่เป็นปกติตั้งแต่ก่อนมนุษย์ จะถือกำเนิดขึ้นมาบนโลกนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมนุษย์ถือกำเนิดและตั้งชุมชนขึ้นภัยธรรมชาติจึงอาจส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่มนุษย์ได้ หากภัยธรรมชาติเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนสร้างความเสียหายในระดับที่กระทบต่อการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน จะจัดว่าเป็น **ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหว 9.0 ริกเตอร์นอกชายฝั่งของเกาะสุมาตราซึ่งก่อให้เกิดคลื่นสึนามิพัดถล่มชายหาดและชายฝั่งของหลายประเทศในแถบมหาสมุทรอินเดียรวมทั้งไทย เกิดความเสียหายแก่ชีวิตรวม 300,000 รายและกระทบต่อการใช้ชีวิตของชุมชน เช่น บ้านน้ำเค็ม จ.พังงา ซึ่งต้องวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปเป็นเวลากว่าครึ่งปี หรือกรณีเฮอริเคนแคทรินาที่สร้างความเสียหายในรัฐนิวออร์ลีอันส์ของสหรัฐอเมริกา ทำให้ประชาชนต้องไร้ที่อยู่อาศัย ขาดไฟฟ้าและสาธารณูปโภคเป็นเวลาแรมเดือน

จะเห็นได้ว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีองค์ประกอบอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ

(1) เกิดภัยธรรมชาติขึ้น (2) สร้างความเสียหายแก่มนุษย์ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจหรือสังคม โดยจะสังเกตได้ว่า ตั้งแต่อดีตมนุษยนิยมตั้งชุมชนในแหล่งที่ราบใกล้ลุ่มน้ำ ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ และมีการล่าอาณานิคมไปสู่หมู่เกาะซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณวงแหวนแห่งไฟ<sup>1</sup> (Ring of Fire) จึงทำให้มนุษย์มีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อชุมชนของมนุษย์พัฒนาไปมากขึ้น มีการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่ามากขึ้น มีการพัฒนาอารยธรรม องค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ที่ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นจึงก่อให้เกิดความเสียหายที่มากขึ้นได้

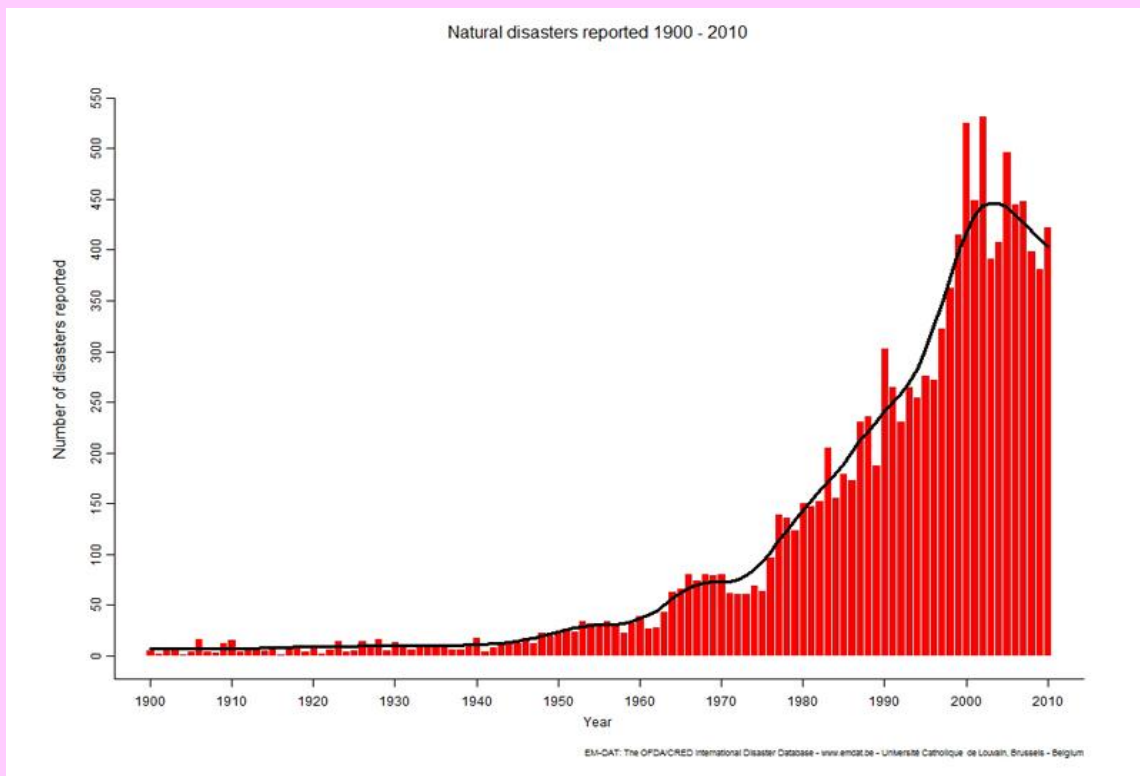
สอดคล้องกับในทางปฏิบัติที่พบเห็นว่า ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในบริเวณที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมจะก่อให้เกิดความสูญเสียและความเสียหายมากกว่าภัยธรรมชาติที่เกิดในบริเวณที่มีการพัฒนาน้อยกว่า ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประเทศไทย กรณีมหาอุทกภัยในช่วงปลายพ.ศ.2554 ซึ่งเกิดขึ้นในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ และครอบคลุมบางส่วนของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าขาย จึงก่อให้เกิดความเสียหายที่มีมูลค่ามากกว่าอุทกภัยทั่วไปที่ประสบเป็นประจำทุกปีซึ่งสร้างความเสียหายเฉพาะภาคเกษตรเป็นหลัก หรือหากเปรียบเทียบความเสียหายกับอุทกภัยครั้งใหญ่ใน พ.ศ.2485 แม้อุทกภัยทั้งสองครั้งจะสร้างความเสียหายให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมือง

1 วงแหวนแห่งไฟ (ring of fire) คือ แนวร่องสมุทรและแนวภูเขาไฟซึ่งเป็นรอยต่อของแผ่นเปลือกโลกโดยเฉพาะในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งกินพื้นที่เป็นรูปเกือบกึ่งวงกลมตั้งแต่ นิวซีแลนด์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น จนถึงฝั่งตะวันตกของทวีปอเมริกา



หลวง แต่ด้วยพัฒนาการทางเศรษฐกิจในพ.ศ.2554 ที่ก้าวหน้ากว่ามาก และมีระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน จึงทำให้อุทกภัยในครั้งหลังสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจการค้ำมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด<sup>2</sup>

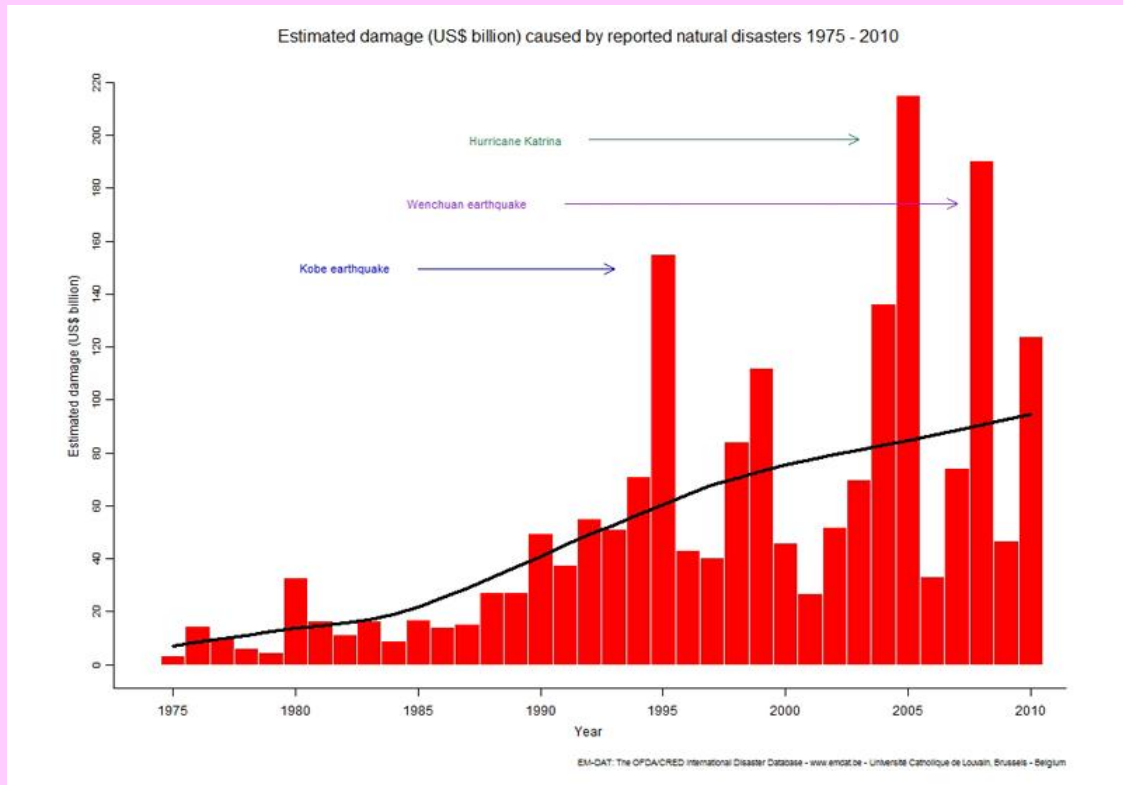
จากการเก็บข้อมูลทางสถิติของ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) พบว่า ในรอบศตวรรษที่ผ่านมาภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดบ่อยขึ้น ดังแสดงในภาพที่ 1 โดยแกนตั้งแสดงจำนวนภัยพิบัติที่เกิดขึ้นซึ่งเพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) ไม่เพียงภัยธรรมชาติจะเกิดบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้น แต่ด้วยพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อนมากขึ้นมีส่วนทำให้เกิดการสะสมความเสี่ยงต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) เป็นต้นมา ดังแสดงในภาพที่ 2 โดยแกนตั้งแสดงมูลค่าความเสียหายโดยประมาณคิดเป็นหน่วยพันล้านเหรียญสหรัฐฯ



### ภาพที่ 1 ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดบ่อยขึ้นในรอบศตวรรษที่ผ่านมา

ที่มา: EMDAT Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) 2553

<sup>2</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทยประเมินความเสียหายจากมหาอุทกภัยในปี 2554 ไว้ที่ร้อยละ 3.1 ของ GDP



## ภาพที่ 2 ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากผลของภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีมูลค่ามากขึ้นอย่างชัดเจนในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา

ในบรรดาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้น หากแบ่งตามลักษณะการเกิดอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (hydro-meteorological) เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย และ
- (2) ภัยที่เกี่ยวข้องกับแผ่นเปลือกโลก (geophysical) เช่น แผ่นดินไหว การปะทุและระเบิดของภูเขาไฟ และสึนามิ

จากสภาพภูมิประเทศของไทยที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในวงแหวนแห่งไฟ แต่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีนและมีลุ่มแม่น้ำหลายแห่ง ภัยส่วนใหญ่จึงมักเกิดจากน้ำ คือ น้ำมากเกินไป เช่น เกิดพายุฝน ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม ดินถล่ม หรือน้ำน้อยเกินไปซึ่งจะก่อให้เกิดภัยแล้ง ภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำนี้ โดยสากลแล้วยอมรับกันว่าเป็นภัยที่สามารถพยากรณ์และบริหารจัดการได้ง่ายกว่าภัยที่เกิดจากแผ่นเปลือกโลก แต่ถึงกระนั้น ข้อมูลจาก Prevention Web ซึ่งเป็นองค์กรที่รวบรวมข้อมูลด้านภัยธรรมชาติ กลับแสดงว่าคนไทยยังมีความเสี่ยงจะประสบอุทกภัยสูงเป็นอันดับที่ 6 ของโลก จาก 162 ประเทศ (ภาพที่ 3) และเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจจากอุทกภัย มากเป็นอันดับที่ 10 ของโลก (ภาพที่ 4) ขณะที่เนเธอร์แลนด์ซึ่งดินแดนกว่า 1 ใน 4 ของประเทศอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล มีความเสี่ยงจะประสบอุทกภัยต่ำกว่าไทยมาก คือ



อยู่อันดับที่ 6 เท่านั้น สะท้อนว่า เนเธอร์แลนด์มีแผนบริหารจัดการจัดการน้ำและป้องกันอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งใช้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดา 10 ประเทศแรกที่มีความเสี่ยงสูง ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มรายได้ค่อนข้างต่ำ (low income group หรือ low-middle income group) ขณะที่ไทยเป็นเพียงประเทศเดียวที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (upper-middle income group) สะท้อนว่าไทยยังมีโอกาสพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงต่ออุทกภัยได้ดีกว่าในปัจจุบัน

Relative human exposure		
Countries	%	People exposed per year, percentage
1 Cambodia	12.2	
2 Bangladesh	12.2	
3 Viet Nam	3.9	
4 Bhutan	1.7	
5 India	1.4	
6 Thailand	1.3	
7 Nepal	1.2	
8 Lao PDR	1.1	
9 Myanmar	0.9	
10 Philippines	0.9	
11 Benin	0.9	
12 Haiti	0.8	

ภาพที่ 3 ประชาชนชาวไทยเสี่ยงต่ออุทกภัยสูงเป็นอันดับ 6 ของโลกจาก 162 ประเทศ

ที่มา: PreventionWeb (<http://www.preventionweb.net/english/hazards/statistics/risk.php?hid=62>)

Relative economic exposure		
Country	%	GDP exposed per year, percentage
1 Bangladesh	14.0	
2 Cambodia	14.0	
3 Viet Nam	4.0	
4 Philippines	2.0	
5 Benin	2.0	
6 India	1.0	
7 Myanmar	1.0	
8 Serbia	1.0	
9 Sudan	1.0	
10 Thailand	1.0	
11 Lao PDR	1.0	
12 Chad	1.0	

ภาพที่ 4 เศรษฐกิจไทยเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยสูงเป็นอันดับที่ 10 ของโลก

ที่มา: PreventionWeb (<http://www.preventionweb.net/english/hazards/statistics/risk.php?hid=62>)



## 2. ความเชื่อมโยงระหว่างภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมกับ

### การพัฒนาเศรษฐกิจ

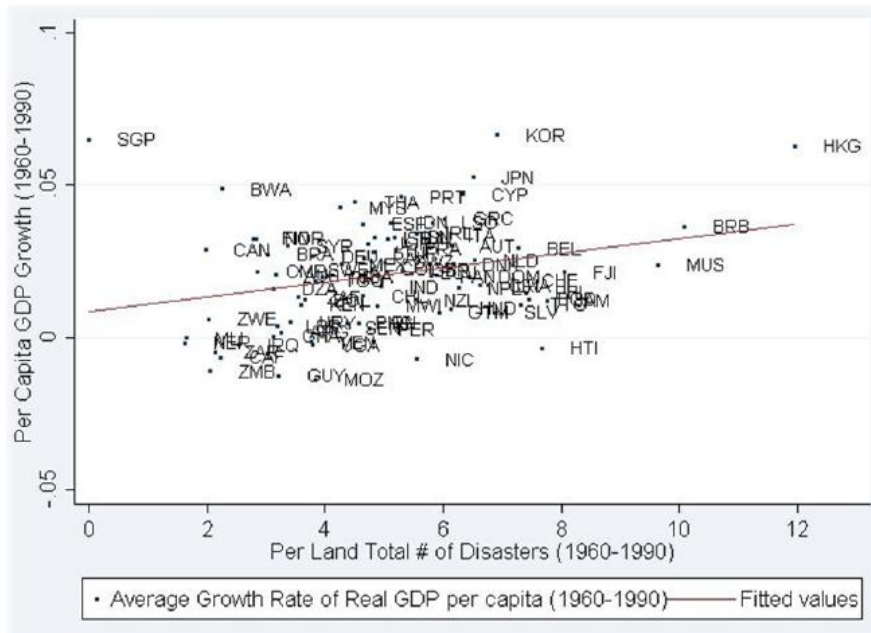
ภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ 2 ทาง

ในทางแรก ภัยพิบัติทางธรรมชาติอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ทั้งในแง่ลบและแง่บวก โดยในระยะสั้น ภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นศักยภาพการผลิตที่อาจลดลงเนื่องจากภัยพิบัติหรือปัญหาธรรมชาติได้ทำลายปัจจัยการผลิตไป เช่น สร้างความเสียหายแก่โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งการขนส่งระบบถนน ระบบราง การติดต่อสื่อสารซึ่งอาจถูกตัดขาด ความเสียหายแก่ระบบพลังงานอย่างกรณีการขาดแคลนไฟฟ้าหลังภัยพิบัติสึนามิในญี่ปุ่นในปี 2552 ตลอดจนความเสียหายต่อที่พักอาศัย สิ่งปลูกสร้างของประชาชน ที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งอาจมีสิ่งปนเปื้อนหรือไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้ ยังทำให้ฐานะทางการเงินของประเทศแย่ลงเนื่องจากต้องใช้เงินออมหรืออาจต้องกู้เงินเพื่อมาฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อมก็อาจสร้างผลในทางบวกแก่เศรษฐกิจและสังคมได้ในระยะยาว เนื่องจากกระบวนการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จะเปิดโอกาสให้เศรษฐกิจและสังคมได้สร้างเสริมศักยภาพให้ดียิ่งขึ้น เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค การลงทุนใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น หรือแม้กระทั่งการตกตะกอนของปุ๋ยซึ่งเป็นผลจากอุทกภัยที่จะช่วยให้คุณภาพดินดีขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ หลังปัญหาภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อมสังคมจะเกิดโอกาสวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงที่ภัยธรรมชาติจะสร้างความเสียหายในอนาคต เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสม การวางผังเมืองและการออกแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากภัยพิบัติในอนาคตหากมีขึ้น โดยการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์หลายราย (Skidmore and Toya (2002), Noy and Nualsri (2007) และ Kim (2010)) พบว่า ภัยพิบัติไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาว และเป็นปัจจัยสนับสนุนแก่เศรษฐกิจในทางบวกได้ (ภาพที่ 5)



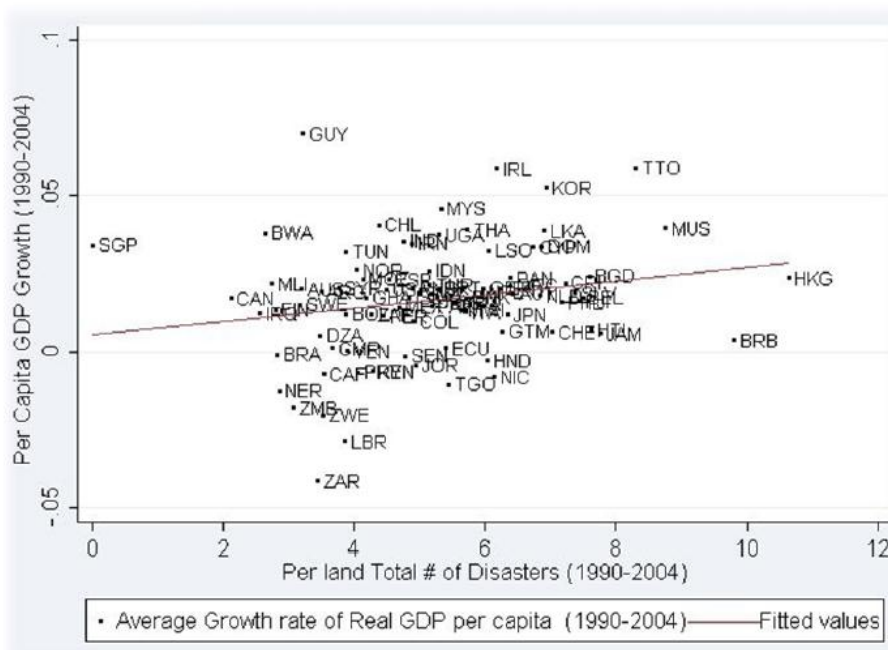
Relationship between the number of disasters and GDP growth rate: 1960-1990.



ภาพที่ 5 ผลการศึกษาจาก Skidmore and Toya (2002) และ Kim (2010) แสดงความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติกับ GDP ของประเทศต่างๆ

ที่มา: Skidmore and Toya (2002)

Relationship between the number of disasters and GDP growth rate: 1990-2004.



ที่มา: Kim (2010)



ในทางกลับกัน การพัฒนาเศรษฐกิจเองก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและโอกาสในการเกิดภัยพิบัติเช่นกัน โดยพิจารณาได้ทั้งในทางลบและในทางบวก โดยในทางลบ การพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองที่ขาดแผนผังการพัฒนาที่เหมาะสมและสภาพบังคับในทางปฏิบัติไม่เพียงทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นแนวป้องกันภัยโดยธรรมชาติ แต่ยังก่อให้เกิดการจัดสรรพื้นที่อย่างไม่เหมาะสม เช่น สร้างนิคมอุตสาหกรรมในทางไหลของน้ำ สร้างหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่เกษตรกรรม สร้างโรงงานติดรั้วโรงเรียน ซึ่งเป็นการสะสมความเสี่ยงที่ต่อภัยธรรมชาติและอาจทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาในวงกว้างได้ อย่างไรก็ตาม ในทางบวกหากการพัฒนาเศรษฐกิจได้วางแผนโดยคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมแล้ว เช่น วางแผนเพื่อป้องกันผลกระทบในเชิงลบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวม (Negative externalities) ย่อมจะช่วยให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง และช่วยให้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติลดลงได้เช่นกัน

### 3. นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้บริบทของภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การวางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทดังกล่าวเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างยั่งยืน โดยในปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตระหนักถึงบริบทนี้และระบุให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเป็น 1 ใน 6 ยุทธศาสตร์หลักของแผน

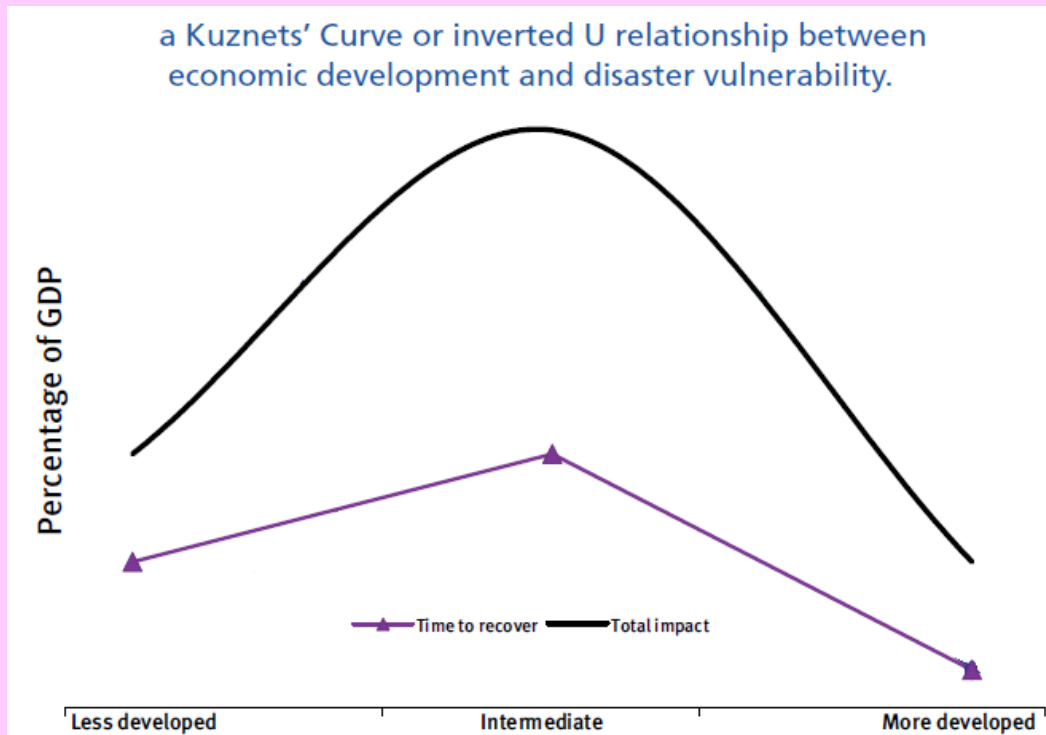
อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีลักษณะแบ่งแยกยุทธศาสตร์เป็นข้อๆ และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนแต่ละด้านแล้ว พบว่า ควรวางแผนเชื่อมโยงด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ให้มากขึ้น เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน กล่าวถึงการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และสนับสนุนการพัฒนาทักษะให้เหมาะสมกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แต่ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางในการสร้างองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ตลอดจนแนวทางการป้องกันหรือการดำเนินชีวิตเมื่อประสบภัยธรรมชาติด้วยอันจะช่วยลดความเสียหายต่อชีวิตได้ ซึ่งควรต้องวางแผนให้ครอบคลุมและเชื่อมโยงถึงยุทธศาสตร์อื่นด้วย

เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินนโยบายของนานาชาติ จากการศึกษาของ ODI Briefing Paper (2005) พบว่า เศรษฐกิจสามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้ ซึ่งผลการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นถึงระดับหนึ่ง แม้ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความเสียหายในรูปของตัวเงินเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีแผ่นดินไหวที่โกเบ หรือ กรณีเฮอริเคนแคทรีนา แต่ในแง่ของความเสียหายทางเศรษฐกิจซึ่งคำนึงถึง การสูญเสียชีวิตของประชากรและการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจแล้ว กลับพบว่ามีส่วนที่น้อยกว่ามากและทำให้ผลกระทบโดยรวมลดลง ดังแสดงในภาพที่ 6 (แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบจากภัยพิบัติโดยรวม โดยแกนตั้งแสดงความเสียหายคิดเป็นสัดส่วนของ GDP ขณะที่แกนนอนแสดงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น) ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีที่ไทยควรนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดย





การศึกษาพบว่า การเพิ่มการลงทุนเพื่อป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ เตรียมพร้อมมาตรการในกรณีฉุกเฉิน พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินรวมทั้งเสริมสร้างฐานะทางการเงินของภาคครัวเรือนให้เข้มแข็ง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้ โดยจำเป็นต้องทำเป็นระบบให้สอดคล้องกันเพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ



ภาพที่ 6 เศรษฐกิจสามารถพัฒนามากขึ้นจนลดผลกระทบโดยรวมจากภัยพิบัติทางธรรมชาติได้

ที่มา: ODI Briefing Paper (2005)

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Toya and Skidmore (2007) พบว่า มีหลายปัจจัยที่ช่วยให้เศรษฐกิจสามารถรองรับความเสี่ยงจากความเสียหายจากวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ได้แก่

1. ประชากรมีรายได้ที่สูง ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถที่จะป้องกันตัวจากภัยธรรมชาติได้
2. การศึกษาและองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันภัยพิบัติ
3. มีขนาดเศรษฐกิจภาคต่างประเทศที่ใหญ่
4. มีระบบสถาบันการเงินที่แข็งแกร่ง พร้อมสนับสนุนให้การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติทำได้รวดเร็ว
5. ภาครัฐที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาปัจจัยเหล่านี้ภายใต้สภาพเศรษฐกิจสังคมของไทย จะพบว่า เศรษฐกิจไทยมีภาคต่างประเทศที่ค่อนข้างใหญ่ โดยมีสัดส่วนการส่งออกสินค้าและการนำเข้าสินค้าต่อ GDP ณ พ.ศ.2553 อยู่ที่



ร้อยละ 135 นอกจากนี้ ยังมีระบบสถาบันการเงินที่แข็งแกร่ง สะท้อนจากผลประกอบการที่มีกำไรต่อเนื่อง และเงินกองทุนที่มีเพียงพอ ซึ่งช่วยให้เศรษฐกิจไทยไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลกใน พ.ศ.2552 มากนัก

อย่างไรก็ตาม ในด้านรายได้ของประชากร การจัดการศึกษาและองค์ความรู้ ตลอดจนการบริหารจัดการภาครัฐ ยังคงเป็นประเด็นที่ท้าทายเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อไป ซึ่งไทยจำเป็นต้องบริหารจัดการพัฒนาปัจจัยเหล่านี้อย่างสอดคล้องกัน โดยเฉพาะการขจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติ เพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยภาครัฐเป็นผู้นำแนวทางในการพัฒนาทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจน และต่อเนื่อง

#### 4. บทส่งท้าย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลภัยพิบัติและปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการศึกษาของนานาชาติ ประเทศสามารถสรุปได้ว่า มหาอุทกภัยที่เกิดใน พ.ศ.2554 แม้จะเป็นวิกฤตต่อเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่จะเป็นโอกาสให้เศรษฐกิจเสริมสร้างศักยภาพที่ดีขึ้นได้ในระยะยาว โดยเศรษฐกิจควรมีการลงทุนเพื่อป้องกันความเสียหาย ตลอดจนพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ เพื่อลดผลกระทบโดยรวมจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยบทความนี้พบว่า ยังมีโอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นได้ โดยภาครัฐต้องเป็นผู้นำแนวทางในการพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปอย่างยั่งยืน



### บรรณานุกรม

EM-DAT: The CRED International Disaster Database. Natural Disasters Trends (2011), จาก <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>

Kim, C.K.. “The Effects Of Natural Disasters On Long-Run Economic Growth” *THE MICHIGAN JOURNAL OF BUSINESS*, (2010): 11-49.

Noy, I. and A. Nualsri. “What do Exogenous Shocks tell us about Growth Theories?” *University of Hawaii Working Paper*, (2007): 07-28.

ODI Briefing Paper. “Aftershocks: Natural Disaster Risk and Economic Development Policy”, November (2005).

PreventionWeb. จาก

<http://www.preventionweb.net/english/hazards/statistics/risk.php?hid=62>

Skidmore, M. and H. Toya. “Do Natural Disasters Promote Long-run Growth?” *Economic Inquiry*, 40 (2002): 664-687.

Toya, H. and Skidmore M. "Economic development and the impacts of natural disasters," *Economics Letters, Elsevier*, vol. 94(1) (2007) , pages 20-25, January.