

เรื่อง

## ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ 3

### การเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์

(Economic System and Human Security)

โดย ประเมธี วัฒนศิริ, และ ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล

ระบบความคุ้มครองทางสังคม

(Thailand: Social Protection Mechanisms)

โดย วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์

เศรษฐกิจนอกระบบ ผู้มีอิทธิพลและความมั่นคงของมนุษย์

(The Underground Economy, Mafia and Human Security)

โดย สังคีต พิริยะรังสรรค์

เพิ่มความมั่นคงเศรษฐกิจโดยการขจัดความยากจน : บทบาทของภาครัฐ

(Economic Security Enhancement through Poverty Eradication: The Role of Thai Government)

โดย สมชัย จิตสุชน

การเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า

(Increasing Human Security at the Grass Root)

โดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทบาทของธุรกิจและรัฐวิสาหกิจในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชน

(Role of Business Sector and State Enterprise in Supporting Community Security)

โดย ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, กัญยรัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์, กมลรัตน์ ไชยพัตร, และ ชาติรส จิตรักษ์ธรรม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ 3

การเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์  
(Economic System and Human Security)

โดย

ปรเมธี วิมลศิริ

ปัทมา เรียงวิเศษกุล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

# สารบัญ

หน้า

<b>Executive Summary .....</b>	<b>v</b>
<b>บทนำ .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์ .....</b>	<b>3</b>
<b>2. การประเมินความมั่นคงของเศรษฐกิจและความมั่นคงของมนุษย์ ด้านเศรษฐกิจ.....</b>	<b>6</b>
2.1 การประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับบุคคล .....	6
2.2 การประเมินความมั่นคงเศรษฐกิจระดับบริษัทและอุตสาหกรรม .....	8
2.3 การประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค .....	9
<b>3. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ .....</b>	<b>11</b>
3.1 กรอบแนวคิด .....	11
3.2 การสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เข้าถึงกลุ่มคนจน .....	12
3.3 การดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สนับสนุน ความมั่นคงของมนุษย์ .....	14
<b>4. สรุป .....</b>	<b>15</b>
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>16</b>

# Economic System and Human Security

*Porametee Vimolsiri*

*Pattama Teanravisitsagool*

---

## Executive Summary

Three kinds of crises, namely economic and financial crisis, natural disasters, and conflict cause the greatest shocks on society and human security. In enhancing human security, the economic security is a crucial condition. Economic condition determines the level of output, job creation, income, and thereby affecting the income poverty of people. Among various aspects, income poverty and uncertainty on job and income prospects could jeopardize human security the most. As experienced by the Asian countries during the 1997-1998 financial crisis, the gross domestic product shrank severely and led to the decline in average income, higher unemployment, and worsen poverty incidence. Under most circumstances, economic and financial crises affect the poorest the most, due to the lack of proper social protection and security system. In all countries, thus the crisis has highlighted the urgent need of an efficient early warning system, risk management system, and social security and protection system.

Economic security promotes human security through employment creation, income generation, increasing property value, and thus alleviate poverty. Promoting an economic growth is necessary but not sufficient for increasing human security, however. Strategies for sustainable economic development are key for promoting economic growth with poverty reduction and living standards improvement. In order to promote economic growth with human security, the four priorities for policy actions must include, encouraging growth that reaches the poor, supporting sustainable livelihoods and decent work, preventing and containing the effects of economic crises and natural disasters, and providing social protection.

In Thailand, the policy guidelines for promoting economic growth with human security are as follows:

(1) Sound macroeconomic management is emphasized to promote efficient and strong financial system, fiscal sustainability, and optimal international trade and investment development. These are keys to ensure economic sustainability and stability

(2) Providing more opportunity to increase income bases and better access to the benefit of market economy. This includes the widening disseminations of basic economic entitlements through education, land reform, micro credit, asset capitalization, and housing project for the poor.

(3) Educational reform to improve quality of human resources. Increasing human capital is one of the key elements of the strategies to achieve sustainable development during the Ninth National Economic and Social Development Plan (2002-2006).

(4) There have been some degrees of government intervention when necessary to reduce the adverse affects and minimize losses caused by market failures.

(5) Encouraging good governance at all levels to increase efficiency and productivity at all levels, which will help promote economic strength and stability.

The assessment of the current economic situation in Thailand shows that the security has increased from the crisis situation at all levels, namely individual, firm and industry, and macroeconomic levels. However, for the security to be secured in the longer term, there has yet to the structural change with a well-designed and efficient security system to be put in place.

In sum, policies and measures must aim to promote security at all levels, which are all interrelated, namely individual, firm/industry, and macroeconomic security. In this regards, the mix of policies that increase productivity, employment creation, enterprise and human resource development is necessary and must go hand in hand. Finally, efficient early warning system would serve as an important instrument to prevent economic and financial crisis while efficient and well-designed social security and social protection must be in place. However, special consideration must be placed on the design and efficiency of the implementation of the security system to prevent the abusive and moral hazard behaviours and to discourage people from being too complacent. The security system would then be provided at the optimal level.

# ระบบเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์

ปรเมธี วิมลศิริ<sup>1</sup>

ปีทมา เอียร์วิศิษฐ์สกุล<sup>2</sup>

*“Human security means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.” Commission on Human Security (2003)*

*“Human security means economic development, social justice, environmental protection, democratization, disarmament, and respect for human rights and the rule of law.” Kofi Annan (2003)*

## บทนำ

ความมั่นคงของมนุษย์ (Human security) ในความหมายกว้างหมายถึง ความมั่นคงในชีวิต โดยปราศจากภัยคุกคามด้านสังคม โรคภัยไข้เจ็บและภัยธรรมชาติ มีชีวิตครอบครัวที่มั่นคง มีความมั่นคงในการได้มาซึ่งรายได้และในทรัพย์สินที่มีอยู่ และมีความมั่นคงในด้านการเมืองและสิทธิมนุษยชน โดยได้รับความยุติธรรมและการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามศักยภาพของตนเอง ประเด็นในระดับมหภาคที่คุกคามความมั่นคงของมนุษย์มากที่สุดประกอบด้วย วิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงิน ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ความยากจน ความไม่เท่าเทียมและปัญหากระจายรายได้ รวมทั้งความขัดแย้งในสังคม จากความหมายในแนวกว้างดังกล่าวจะเห็นว่าการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย การลดปัญหาความยากจน การมุ่งสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการป้องกันความขัดแย้ง รวมทั้งการที่สามารถรักษาสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ความมั่นคงของมนุษย์ควรมีเป้าหมายในการพัฒนาความสามารถและศักยภาพทั้งในระดับตัวบุคคลและชุมชนเพื่อเพิ่มโอกาสในด้านต่างๆ ของชีวิต

ความมั่นคงของมนุษย์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบของความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ทั้งนี้โดยที่ความมั่นคงในแต่ละด้านเป็นมิติที่สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ความไม่มั่นคงที่เกิดไม่ว่าจะเป็นเหตุมาจากด้านใดมักจะมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังด้านอื่นด้วย การปราศจากซึ่งความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและการมีภัย

<sup>1</sup> ผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณมนตรีทิพย์ สัมพันธ์วงศ์ คุณชัชวีร์ จันทร์อรุณพงษ์ และคุณอานันท์ชนก สกนธวัฒน์ ในการจัดเตรียมข้อมูลสำหรับการจัดทำรายงานฉบับนี้

คุณภาพของสุขภาพย่อมเป็นอุปสรรคต่อการสร้างหรือการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ หรือการขาดซึ่งความมั่นคงในอาชีพและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความยากจนย่อมมีผลต่อความมั่นคงด้านครอบครัวและสังคม เป็นต้น

มิติทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำหรับการทำงาน การหารายได้ และความยากจน วิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของว่างงาน รายได้และการบริโภคลดลงและกลุ่มคนจนมักจะได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดเนื่องจากการขาดการออมและการคุ้มครองความเสี่ยงอื่นๆ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ 3 ประการที่คุกคามความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย ความไม่เพียงพอและการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ความไม่มีเสถียรภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเสื่อมถอยของมูลค่าทรัพย์สินและความเสียหายต่อทรัพย์สิน และจากรายงานของ Commission on Human Security สรุปว่าความยากจนเป็นภัยคุกคามที่รุนแรงที่สุดต่อความมั่นคงของมนุษย์ในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์จึงควรเน้นและให้ลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน นอกจากนี้วิกฤตทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากทำให้ผลผลิตลดลง เกิดการว่างงาน รายได้และมูลค่าของทรัพย์สินลดลง เมื่อมนุษย์มีความไม่แน่นอนในเรื่องโอกาสการทำงานและรายได้ในขณะที่เงินออมและมูลค่าทรัพย์สินก็ลดลง ความมั่นคงของมนุษย์ก็ลดลง

ดังนั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น ในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่ได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญเติบโตอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนและโอกาสการมีงานทำและการสร้างฐานรายได้ของประชาชนจะมีความมั่นคงและเปิดกว้างมากขึ้น การสร้างความมั่นคงและความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับภาพรวมของประเทศ ระดับกิจการและบริษัทและระดับบุคคล (Economic Security for All) จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการแก้ปัญหาความยากจนและสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น มาตรการและนโยบายเศรษฐกิจจะต้องสนับสนุนให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องอย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพ และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่และเกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และที่สำคัญจะต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในการสร้างงานและรายได้สำหรับกลุ่มคนจนควบคู่กันไป

รายงานฉบับนี้จะพิจารณาความเชื่อมโยงของมิติด้านเศรษฐกิจกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ การประเมินความมั่นคงของมนุษย์ในมิติทางเศรษฐกิจของประเทศโดยการเปรียบเทียบและแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตและช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวคิดการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนให้ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเนื่องจากมิติอื่นของความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับมิติทางเศรษฐกิจ รายงานฉบับนี้จึงมุ่งเน้นในการสร้างความเชื่อมโยงจากมิติอื่นมาสู่มิติทางเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อการจ้างงาน การหารายได้ มูลค่าทรัพย์สินและความยากจน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในมิติทางเศรษฐกิจ ที่เป็นองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์

## 1. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์

มิติทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงของมนุษย์ แม้ว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่รวมไว้ในความหมายของความมั่นคง จากการประมวลจากความหมายที่มีการให้ไว้อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นความหมายของความมั่นคงในระดับปัจเจกบุคคลหรือในระดับประเทศหรือในระดับกว้าง องค์ประกอบของความมั่นคงควรจะประกอบด้วย ความมั่นคงทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางการเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในลักษณะที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

**1.1 องค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์** เมื่อประมวลจากการให้ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ สรุปได้ว่า ความมั่นคงของมนุษย์ มีองค์ประกอบของความมั่นคงในมิติต่าง ๆ ประกอบด้วยมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม มิติทางสิ่งแวดล้อม และมิติทางการเมือง

**(1) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ** บทบาทของความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ นั้นครอบคลุมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับบุคคล ระดับบริษัทธุรกิจเอกชน และในระดับมหภาคที่เป็นสถานการณ์โดยรวม ความมั่นคงในทุกระดับดังกล่าวมีความเชื่อมโยงต่อกัน โดยเฉพาะความมั่นคงและมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การมีระดับของอุปทานและอุปสงค์ที่สมดุล ทั้งในระดับบุคคลและระดับบริษัทและอุตสาหกรรม ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับภาพรวมและการจัดการเศรษฐกิจมหภาคอย่างมีประสิทธิภาพ จะสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจและเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการลงทุนและการบริโภคที่เหมาะสม รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ

ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ 3 ประการที่คุกคามความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย ความไม่เพียงพอและการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ความไม่มีเสถียรภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเสื่อมถอยของมูลค่าทรัพย์สินและความเสียหายต่อทรัพย์สิน

มิติทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยกำหนดโอกาสการทำงานและการหารายได้ ฐานะการออม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของทรัพย์สินที่ถือครองรวมทั้งเงื่อนไขด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและกลไกทางการตลาดที่รวมทั้งโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสและการได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ การส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยการลดความยากจน และเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีวิตและเพิ่มคุณภาพชีวิต มีผลในด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

**(2) ความมั่นคงด้านสังคม** องค์ประกอบด้านสังคมประกอบด้วยการมีครอบครัวที่อบอุ่นและมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตจากภัยทางสังคม และมีสุขภาพที่ดี รวมทั้งการมีเครือข่ายทางสังคมที่มั่นคงและเอื้ออาทรต่อกัน ปราศจากปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด สถานการณ์ด้านสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตมนุษย์และประสิทธิภาพแรงงานที่จะมีผลต่อการสร้างรายได้และการหลุดพ้นจากปัญหาความยากจน ดังนั้นจะเห็นว่าความมั่นคงด้านสังคมจะช่วยสนับสนุนให้การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ



(3) **ความมั่นคงในด้านสิ่งแวดล้อม** ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมส่งผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์และเป็นภัยอันตรายคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน ภัยธรรมชาติจะสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในกระบวนการผลิต เช่น ที่ดินทำกินคุณภาพต่ำ และแหล่งน้ำกินและแหล่งน้ำใช้ในการทำการเกษตรไม่เพียงพอ เป็นต้น หรือแม้แต่การขาดที่ดินทำกินและน้ำสะอาด และจะเห็นว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงกว่าสำหรับกลุ่มคนจน

(4) **ความมั่นคงด้านการเมือง ความยุติธรรม ความมีประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน** ได้รับการดูแลปกป้อง จะทำให้มนุษย์มีความรู้สึกปลอดภัย และสนับสนุนให้สามารถตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชีวิต ได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ต่อตนเองและสังคม และที่สำคัญเช่นกันคือ ความมั่นคงด้านการเมืองเป็นเงื่อนไขที่สนับสนุนให้การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมีความต่อเนื่อง และสนับสนุนให้เกิดความสงบในสังคม

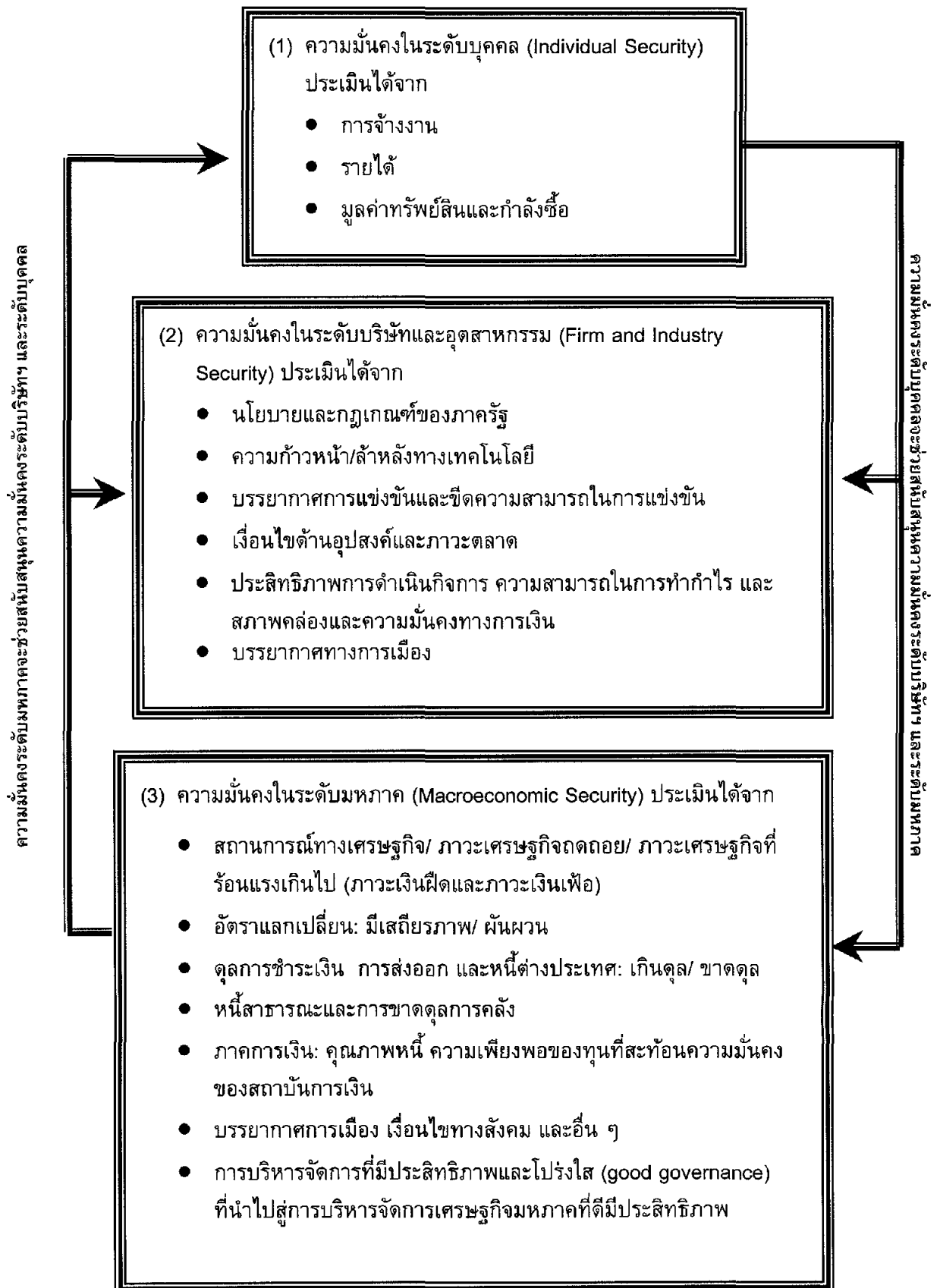
1.2 **องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจ** ในการเชื่อมโยงความมั่นคงในมิติทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของมนุษย์ นั้นจะพิจารณาความมั่นคงทางเศรษฐกิจในทุกๆระดับ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับบริษัทหรือกิจการภาคเอกชน และในระดับมหภาคหรือภาพรวม เนื่องจากความเป็นเหตุและผลของแต่ละระดับ ที่มีต่อกัน และไม่ว่าสาเหตุของความไม่มั่นคงจะเกิดขึ้นในระดับใด เช่น พฤติกรรมในระดับบุคคล พฤติกรรมของภาคธุรกิจเอกชน ระดับรัฐ รวมทั้งระดับระหว่างประเทศ ต่างก็มีผลกระทบเชื่อมโยงถึงกัน และในที่สุดจะเกิดผลกระทบของเหตุเหล่านั้นต่อโอกาสการทำงาน การสร้างรายได้ และมูลค่าทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อด้านสังคมและสุขภาพเพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์

ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงินในเอเชียได้สะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของผลกระทบถ้าหากขาดระบบการเตือนภัยและการคุ้มกันที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มคนจน ซึ่งมักจะขาดภูมิคุ้มกันและการประกันความเสี่ยงที่ดีและปรับตัวได้น้อย จึงมีความเปราะบางที่สุด เช่น กลุ่มผู้ประกอบการรายเล็กรายย่อยและกลุ่มคนจน ผลกระทบจากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นโดยทันทีและคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ นั้นเกิดขึ้นจากการที่ผลผลิตลดลง การว่างงานเพิ่มขึ้น และรายได้รวมทั้งมูลค่าทรัพย์สินลดลง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความยากจน

นอกจากนี้ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินยังสามารถส่งผลกระทบในระยะยาวต่อความมั่นคงของมนุษย์ได้อีกด้วย เนื่องจากความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับทุนมนุษย์ เช่น ฝีมือและทักษะ และคุณภาพต่างๆ ของกำลังแรงงาน รวมทั้งปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้น จะสร้างข้อจำกัดสำหรับกลุ่มคนจนในอันที่จะมีส่วนร่วมหรือได้รับผลประโยชน์จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวนั้นเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันและการประกันทางสังคมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นไม่เฉพาะอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจแต่รวมถึง ความเสียหายที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติและ ความขัดแย้งทางสังคมด้วย นอกจากนี้จะเห็นว่าความสามารถในการออมหรือการลงทุน หรือการเข้าถึงและสามารถหาได้มาซึ่งทรัพยากร เป็นเครื่องมือและกลไกในการความมั่นคงของมนุษย์เช่นกัน ประชาชนจะสร้างความมั่นคงของตนเองให้มีความยั่งยืนโดยการออม และการลงทุนทั้งอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ตราสารทางการเงินและการฝากเงินไว้ในระบบธนาคาร รวมทั้งการลงทุนในการศึกษาและประกันสุขภาพ การสร้างความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นความพยายามในการลดความเสี่ยง

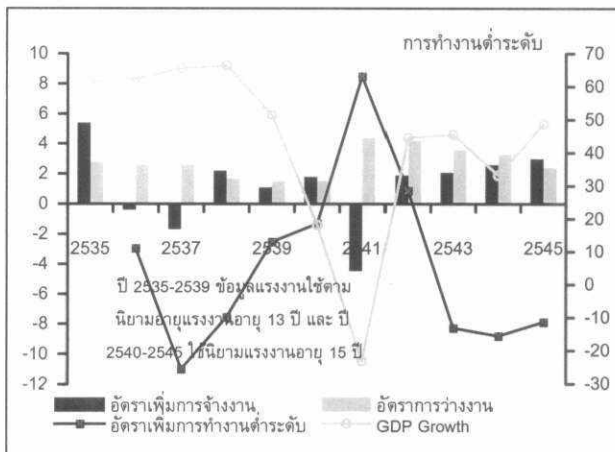
องค์ประกอบความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับต่าง ๆ



## 2. การประเมินความมั่นคงของเศรษฐกิจและความมั่นคงของมนุษย์ ด้านเศรษฐกิจ

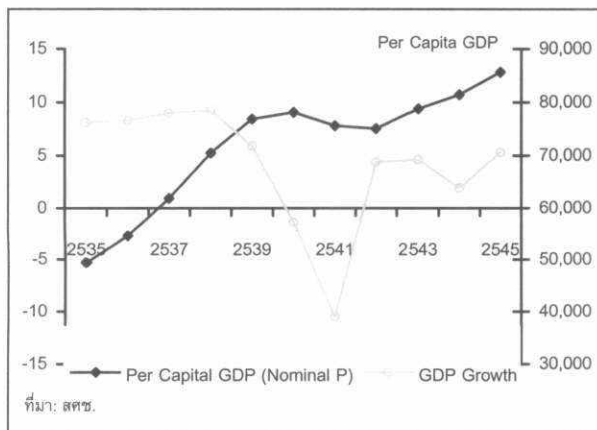
### 2.1 การประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับบุคคล

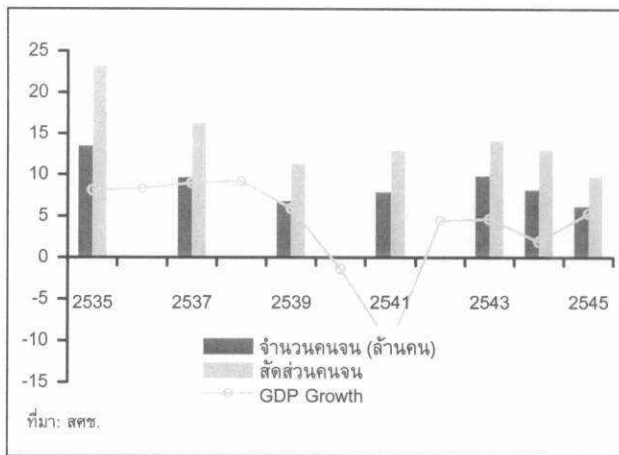
“ความมั่นคงในระดับบุคคลเพิ่มขึ้นภายหลังการฟื้นตัวของเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2542”



การว่างงานเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

- การจ้างงานลดลงร้อยละ 4.5 ในช่วงปี 2541 และปรับตัวดีขึ้นตามลำดับเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว โดยการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 ในปี 2543 และร้อยละ 3.0 ในปี 2545 ใน 8 เดือนแรกของปี 2546 การจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1
- การทำงานต่ำระดับเพิ่มขึ้นร้อยละ 63.1 ในช่วงปี 2541 และลดลงเฉลี่ยร้อยละ 13.3 ในช่วงปี 2543-45
- อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ในช่วงปี 2535-2539 เป็นร้อยละ 4.4 ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลงตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา เฉลี่ยร้อยละ 3.1 ในช่วงปี 2543-2545
- ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2541 เศรษฐกิจหดตัวลงอย่างรุนแรงถึงร้อยละ 10.5 เทียบกับการขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 8.1 ในช่วงปี 2535-2539
- การหดตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้รายได้ต่อหัวลดลงจาก 78,093 บาท/คน ในปี 2540 เป็น 75,594 บาท/คน ในปี 2541
- จำนวนคนจนลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา และมีจำนวน 6.8 ล้านคนในปี 2539 แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็น 7.9 และ 9.9 ล้านคนในปี 2541 และ 2543 ตามลำดับ



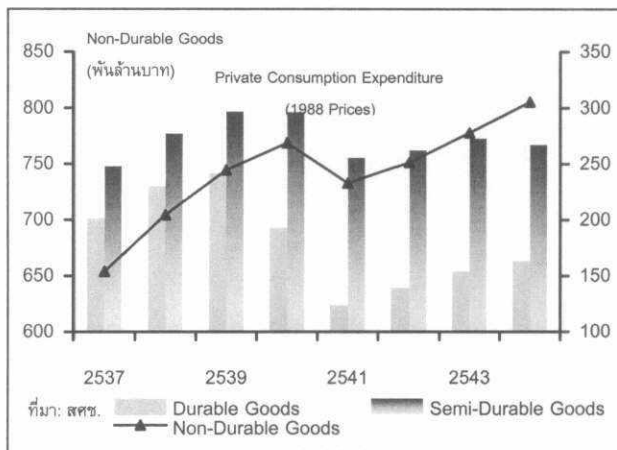


### รายได้เพิ่มขึ้นและจำนวนคนจนลดลง

- เศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 ส่งผลให้รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 78,783 บาท/คน ในปี 2543 และ 85,658 บาท/คน ในปี 2545
- จำนวนคนจนลดลงเหลือเพียง 8.2 ล้านคน ในปี 2544 และ 6.2 ล้านคน ในปี 2545

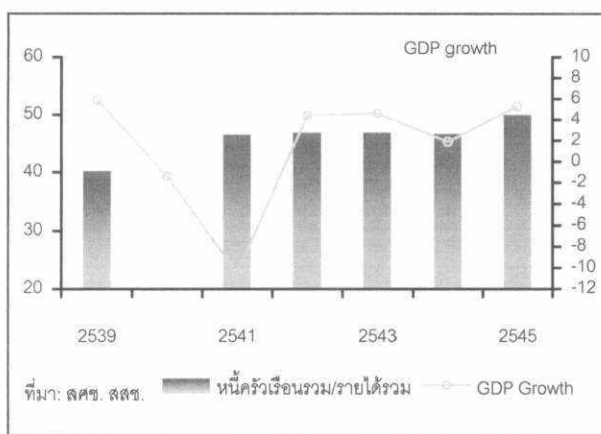
### กำลังซื้อเพิ่มขึ้น

- การใช้จ่ายลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทน ลดลงจากเฉลี่ย 224.5 พันล้านบาท ในช่วงปี 2537-2539 เหลือเพียง 158.4 พันล้านบาท ในช่วงปี 2540-2541 สินค้ากึ่งคงทน ลดลงจากเฉลี่ย 274.1 พันล้านบาท ในช่วงปี 2537-2539 เป็น 276.0 พันล้านบาท ในช่วงปี 2540-2541
- เศรษฐกิจที่ฟื้นตัวและขยายตัวต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ส่งผลให้การใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามลำดับ โดยการใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทน สินค้ากึ่งคงทน และสินค้าไม่คงทน เพิ่มขึ้นจาก 139.6, 262.5, 751.3 พันล้านบาท ตามลำดับในปี 2542 เป็น 154.2, 273.1, 778.2 พันล้านบาท ตามลำดับในปี 2543 และ 163.0, 267.5, 805.5 พันล้านบาท ตามลำดับในปี 2544



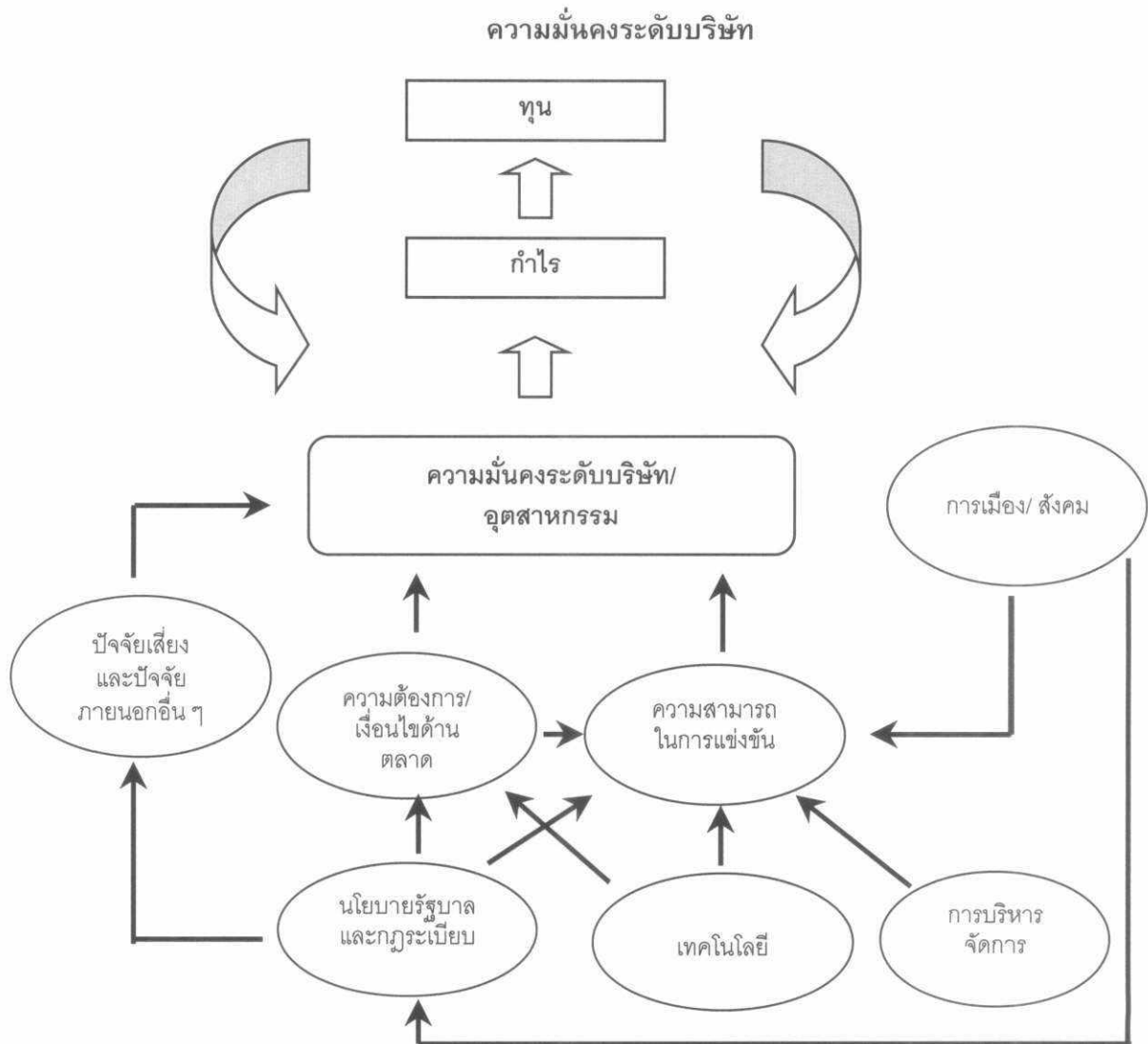
### ต้องระมัดระวังเกี่ยวกับหนี้สินครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น

- สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อรายได้รวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40.2 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 46.5 ในปี 2541 เนื่องจากรายได้ลดลงเร็วกว่ารายจ่าย และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50.0 ในปี 2545 เนื่องจากภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำ และนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล กระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น



## 2.2 การประเมินความมั่นคงเศรษฐกิจระดับบริษัทและอุตสาหกรรม

“ความมั่นคงในระดับบริษัทและรายอุตสาหกรรมมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น ตามภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการทำกำไร ซึ่งทำให้ฐานะเงินทุนแข็งแกร่งขึ้น ภายใต้การปรับปรุงกิจการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน”



การประเมินความมั่นคงในระดับบริษัทนั้นประกอบด้วยการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขัน การบริหารจัดการที่ดี และปัจจัยสนับสนุน/ปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายรัฐบาลและกฎระเบียบ และการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งสะท้อนให้เห็นในรูปของ ความมั่นคงและสภาพคล่องทางการเงิน ความสามารถในการทำกำไร และประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การประเมินจากผลประกอบการภาคธุรกิจเอกชน การขยายการลงทุน และสัดส่วนหนี้สินต่อทุนที่มีแนวโน้มลดลง รวมทั้งความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการ ภายใต้ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้น

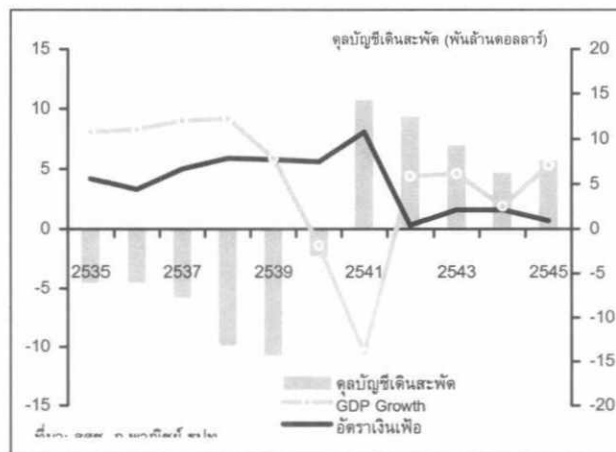
ต่อเนื่อง แสดงว่าโดยภาพรวมบริษัทและกิจการภาคเอกชนเริ่มมีความมั่นคงมากขึ้น แต่อย่างไรควรมีการวิเคราะห์ที่มีความครอบคลุมอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ และวิสาหกิจขนาดต่างๆ โดยเฉพาะขนาดเล็กและขนาดย่อมอย่างทั่วถึง เพื่อประเมินความมั่นคงในระดับบริษัทและอุตสาหกรรมในเชิงลึกและรอบคอบมากขึ้น

### 2.3 การประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค

“ในระดับมหภาคเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น สะท้อนถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีมากขึ้นตามลำดับ”

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวม	
เงินเพื่อและแรงกดดันของเศรษฐกิจ	<p><b>มีเสถียรภาพด้านราคา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงวิกฤต เท่ากับร้อยละ 8.1 ในปี 2541</li> <li>- อยู่ในระดับต่ำตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา</li> </ul> <p>เงินเพื่อทั่วไปเท่ากับเฉลี่ยร้อยละ 1.03 ในช่วงปี 2542 - 2545</p> <p>เงินเพื่อพื้นฐานเท่ากับเฉลี่ยร้อยละ 1.05 ในช่วงปี 2542 - 2545</p>
อัตราแลกเปลี่ยน	<p><b>อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภายหลังการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจาก Fixed exchange rate เป็น Floating exchange rate management ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์ อ่อนค่ามาจากเฉลี่ยร้อยละ 31.32 บาทในปี 2540 เป็น 40.11 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2543</li> <li>- อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพในช่วงปี 2544 และ 2545 เฉลี่ยเท่ากับ 44.43 และ 42.96 บาทต่อดอลลาร์ สรอ.</li> </ul>
ดุลการชำระเงิน	<p><b>เกินดุลเนื่องจากความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เกินดุลมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ</li> <li>- ขาดดุลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการเปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบ Floating exchange rate management</li> <li>- แต่เกินดุลอีกครั้งตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา</li> </ul>
หนี้สาธารณะและดุลการคลัง	<p><b>ฐานะการคลังปรับตัวดีขึ้น และสัดส่วนหนี้สาธารณะลดลง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจากร้อยละ 14.96 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.08 ในปี 2543 อย่างไรก็ตามสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้ลดลงเป็นร้อยละ 53.9 ในปี 2545 และร้อยละ 50.0 ในปี 2546</li> <li>- ขาดดุลการคลังน้อยลงตามลำดับ</li> </ul>

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวม	
ภาคการเงิน	<p>มีความเข้มแข็งมากขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPLs ลดลง</li> <li>- ทุนเพิ่มขึ้น และสัดส่วนทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเพิ่มขึ้น</li> <li>- เริ่มขยายสินเชื่อเพิ่มขึ้น</li> </ul>
การเมือง/สังคม	มีความมั่นคงมากขึ้น
ความโปร่งใส	ปัญหาคอร์รัปชันลดลง ธรรมชาติบาลเพิ่มขึ้นภายใต้การปฏิรูประบบราชการ และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาคเอกชน
ความสามารถในการแข่งขันและความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย	<p>ความสามารถในการแข่งขันและความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยดีขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ได้รับการปรับอันดับความน่าเชื่อถือจากบริษัทจัดลำดับความน่าเชื่อถือ</li> <li>- ได้รับการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันจาก IMD และ WEF ดีขึ้นต่อเนื่อง</li> </ul>



### ลำดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

	2542	2543	2544	2545	2546
IMD*	16	13	14	13	10
WEF**				37	32

ที่มา: IMD และ WEF

หมายเหตุ: \* IMD จัดกลุ่มใหม่ในปี 2546 โดยแยกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีประชากรมากกว่า 20 ล้านคนและน้อยกว่า 20 ล้านคน โดยประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่มีประชากรมากกว่า 20 ล้านคน

\*\* WEF ในปี 2545-2546 มีการเพิ่มจำนวนประเทศ โดยปี 2545 เพิ่มจาก 45 ประเทศเป็น 80 ประเทศ ส่วนปี 2546 เพิ่มจาก 80 ประเทศ เป็น 102 ประเทศ พร้อมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงสูตรและตัวแปรที่ใช้คำนวณใหม่

**การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ**

ปี	Moody's		S&P's		Fitch		R&I	
	Long-term	Short-term	Long-term	Short-term	Long-term	Short-term	Long-term	Short-term
2539	A2	P-2	A	A-1	-	-	AA-	-
2540	A3	P-2	A-	A-1	-	-	A+	a-1
2540	Baa1	P-3	BBB	A-3	-	-	A-	a-2
2540	Baa3	P-3	BBB	A-3	-	-	A-	a-2
2540	Ba1	NP	BBB	A-3	-	-	BBB	a-2
2541	Ba1	NP	BBB-^	A-3	BB+^	B	BBB	a-2
2542	Ba1^	NP	BBB-	A-3	BB+^	B	BBB	a-2
2542	Ba1^	NP	BBB-	A-3	BBB-	F3	BBB	a-2
2543	Ba1^	NP	BBB-	A-3	BBB-	F3	BBB	a-2
2543	Baa3	NP	BBB-	A-3	BBB-	F3	BBB	a-2
2544	Baa3	NP	BBB-	A-3	BBB-	F3	BBB	a-2
2545	Baa3^	NP	BBB-^	A-3^	BBB-^	F3	BBB^	a-2
2546 (ท.ย.)	Baa3^	NP	BBB^	A-2^	BBB	F3	BBB+	a-2
2546 (ท.ย.1)	Baa3^	NP	BBB^	A-2^	BBB	F3	BBB+	a-2
2546 (ท.ย.2)	Baa1	P-2						

- หมายเหตุ: 1. Moody's: On review for upgrade (ท.ย. 46)  
 2. Standard & Poor's: Positive  
 3. Fitch Rating: Stable  
 4. Japan Rating and Investment Information (R&I): Stable  
 5. ^ แสดงถึง แนวโน้มของเครดิตในระดับที่เป็นบวก (positive Outlook)  
 \* แสดงถึง แนวโน้มของเครดิตในระดับที่เป็นลบ (Negative Outlook)

**3. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของมนุษย์**

**3.1 กรอบแนวคิด**

ลำดับความสำคัญของการดำเนินนโยบายในการสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 4 เรื่องที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) การสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เข้าถึงกลุ่มคนจน ซึ่งต้องเป็นการผสมผสานทางนโยบายส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างงาน การมีสินเชื่อบริโภค และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เป็นต้น รวมทั้งการแทรกแซงทางการตลาดที่จำเป็น

(2) การส่งเสริมความยั่งยืนของวิถีชีวิตและการดำรงชีพรวมทั้งการมีอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย การคุ้มครองแรงงาน การเสริมสร้างบรรยากาศการทำงาน การดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากินของคนจน

(3) การป้องกันและจัดการกับผลกระทบของวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งความเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ



(4) การมีระบบประกันสังคมที่เหมาะสม โดยความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการมีระบบข้อมูลในเชิงลึกเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ในรายงานฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะในเรื่องนโยบายการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่กระจายถึงกลุ่มคนจน และการสร้างระบบเตือนภัยและการภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากวิกฤตเศรษฐกิจ

### 3.2 การสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เข้าถึงกลุ่มคนจน

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการลดความยากจน (income poverty) ด้วยการสร้างโอกาสในการทำงานและหารายได้ รวมทั้งการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สิน และการพัฒนาทางด้านตลาดเงินตลาดทุนจะช่วยเพิ่มทางเลือกสำหรับการออม Commission on Human Security ประเมินว่าการพัฒนาที่สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ที่จะลดสัดส่วนของคนจนที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินเพียงวันละ 1 ดอลลาร์ สรอ. ลงครึ่งหนึ่งจากร้อยละ 29 ในปี 1990 เป็นร้อยละ 14.5 ในปี 2015 มีเงื่อนไขที่จะต้องเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวขึ้นร้อยละ 3.6 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่สูงกว่าการขยายตัวในทศวรรษที่ผ่านมา

ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เข้าถึงกลุ่มคนจน นั้นจะต้องคำนึงถึงการทำงานของกลไกตลาดและการแทรกแซงที่จำเป็นเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะผลต่อการกำหนดราคาที่เหมาะสมและกำลังซื้อของประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มคนจน รวมทั้งการลดความบิดเบือนของตลาดปัจจัยการผลิตซึ่งรวมถึงตลาดแรงงานเพื่อให้เจ้าของปัจจัยการผลิตได้รับผลตอบแทนและการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพจะสนับสนุนให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนเป็นผลจากการผสมผสานทางนโยบายที่สนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างงาน การพัฒนาวิสาหกิจ ทักษะในเชิงธุรกิจและทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาที่สมดุลเกิดขึ้นได้จากองค์ประกอบต่างๆ เช่น (1) "ทุนมนุษย์" ที่เกิดขึ้นโดยการศึกษาและการสาธารณสุข (2) การกระจายและการจัดสรรทรัพย์สินและรายได้ (3) การมีระบบสินเชื่อจุลภาคและการคุ้มครองทางกฎหมาย (micro credit) (4) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และความรับผิดชอบ ในทุกระดับ รวมทั้งมีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐและเรียกร้องความเป็นธรรม

นโยบายที่สำคัญในการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย ประกอบด้วย (1) การเร่งพัฒนาการศึกษาเพื่อให้เป็นกลไกผลักดันที่สำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (2) การกระจายความเป็นเจ้าของและโอกาสพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยผ่านทางทางการศึกษา การฝึกอบรมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการเข้าถึงสินเชื่อ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงผลประโยชน์และโอกาสทางการตลาด (3) การผสมผสานระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดกับการดำเนินการโดยรัฐเพื่อการบริการสินค้าและบริการแก่ประชาชน และ (4) การแทรกแซงโดยรัฐเพื่อส่งเสริมโอกาส

ทางสังคม และช่วยสนับสนุนการจัดการทางตลาดให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (5) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสในทุกระดับ

โดยทั่วไปกลไกทางการตลาดย่อมมีความบิดเบือนอันเนื่องจากกลุ่มอิทธิพลต่างๆ และอันเนื่องจากการขาดธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล รวมทั้งความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลรวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของกลุ่มคนจนหรือผู้ด้อยโอกาส และการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายการแข่งขัน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการประกันทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคม และการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐบาล เป็นสิ่งจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการหรือกลไกของตลาดได้

เงื่อนไขสนับสนุนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ดำเนินอยู่ทั้งภายในประเทศและในระดับนานาชาติ ลักษณะของผลลัพธ์ของกลไกการทำงานของตลาดได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนโยบายรัฐบาลในด้านการศึกษา การสาธารณสุข มาตรการคุ้มครองทางสังคม การปฏิรูปที่ดิน การเงินในระดับจุลภาค ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งการคุ้มครองและการบังคับใช้ทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ามีความจำเป็นต้องเป็นการผสมผสานระหว่างกลไกทางการตลาดและการแทรกแซงที่จำเป็นหรือกลไกอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากกลไกตลาด ที่จะช่วยลดปัญหาความยากจนและส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์

การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้นั้นจะต้องมีความสมดุลในระดับนโยบาย รูปแบบและโครงสร้างองค์กร และขบวนการที่จำเป็น ในขณะที่จะต้องเข้าใจถึงบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นพลวัตของชุมชนที่มีความยากจนเองเพื่อให้สามารถสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการเจริญเติบโตดังกล่าว นอกจากนี้ความมั่นคงของมนุษย์จะเพิ่มมากขึ้นถ้ากลุ่มคนจนได้รับผลประโยชน์จากส่วนแบ่งความมั่งคั่งและรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่มากขึ้น เช่นในกรณีของประเทศไต้หวัน และเกาหลีใต้ นอกจากนี้ความเจริญเติบโตและความมั่นคงของประเทศจะทำให้สามารถจัดสรรงบประมาณในการให้บริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาการศึกษา และสาธารณสุขได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์ด้านการกระจายรายได้ในหลายประเทศก็ไม่ได้หมายความว่าความมั่งคั่งของประเทศที่เพิ่มขึ้นจะทำให้เกิดบริการทางสังคม และการคุ้มครองรวมทั้งการสร้างโอกาสและการเพิ่มศักยภาพได้อย่างทั่วถึงในสังคม ตัวอย่างเช่น ภายใต้เงื่อนไขการกระจายรายได้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเศรษฐกิจของประเทศบราซิลจะต้องขยายตัวในอัตรา 3 เท่าของประเทศเวียดนามจึงจะทำให้อัตราเพิ่มของรายได้เฉลี่ยเท่ากับอัตราเพิ่มของรายได้เฉลี่ยของกลุ่มที่ยากจนที่สุด 1 ใน 4 ของประชากรโลก หรืออย่างเช่นในกรณีของประเทศเม็กซิโกซึ่งเศรษฐกิจจะต้องขยายตัวในอัตราที่เป็น 2 เท่าของประเทศอินโดนีเซีย หรือยูกันดา เพื่อให้รายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นได้เท่ากับรายได้เฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มที่ยากจนที่สุด 1 ใน 4 ของประชากรโลก ทั้งนี้เนื่องจาก การกระจายทรัพยากรในกระบวนการพัฒนาทั้งในด้านทุนมนุษย์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนั้นในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงประเด็นที่เป็นรากฐานแท้จริงของปัญหาการกระจายรายได้

### 3.3 การดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์

การพิจารณาและการประเมินผลการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นพิจารณาทั้งใน 3 ระดับ คือในระดับบุคคล ระดับกิจการและอุตสาหกรรม และระดับเศรษฐกิจมหภาค

#### 3.3.1 การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับบุคคล ประกอบด้วย

(1) การสร้างระบบประกันการว่างงาน การประกันการว่างงานจะช่วยบรรเทาหรือลดผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ผลกระทบต่อการว่างงานจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ หรือผลกระทบอันเนื่องมาจากความผิดของตลาดแรงงาน นอกจากนี้โดยทางอ้อมการมีระบบประกันการว่างงานจะทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทั้งยังเป็นการบังคับการออม (forced-saving) โดยทางอ้อม อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันมิให้การประกันการว่างงานลดแรงจูงใจในการทำงาน จำเป็นจะต้องกำหนดกลไกและรายละเอียดของระบบการประกันอย่างเหมาะสม เช่น เกณฑ์ขั้นต่ำในการทำงานและระยะเวลาของการคุ้มครอง รวมทั้งการมีระบบข้อมูลที่เหมาะสมในการติดตามประเมินผลการดำเนินการและป้องกันการฉ้อโกง

นอกจากการประกันการว่างงาน แล้วยังมีมาตรการอื่นๆ ที่รัฐบาลร่วมกับภาคเอกชนสามารถดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานและช่วยให้แรงงานสามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจได้ดีขึ้น เช่น การฝึกอบรม และการอบรมความรู้พื้นฐานที่จำเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง

(2) ด้านการเงินและการเข้าถึงสินเชื่อ เช่น การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สินเชื่อจุลภาค ระบบการออมสำหรับคนจน กองทุนทางการเงินที่สนับสนุนการออมและการลงทุนทางการเงินของผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้การมีเงินทุนหมุนเวียนต่างๆ ในบริษัท ซึ่งเป็นช่องทางที่ช่วยในเรื่องการกระจายรายได้ เช่น ทำให้การลดภาษีสำหรับบริษัทเอกชนในสหรัฐฯ ส่งผลประโยชน์ต่อเนื่องต่อประชาชน และคนงานได้ แม้ว่าตลาดยังมีความบิดเบือนอยู่

(3) การให้การอุดหนุน โดยรัฐบาลเพื่อลดต้นทุนการใช้จ่ายและเพิ่มกำลังซื้อ เช่น สินค้าราคาถูก บ้านราคาถูก และการประกันภัยและการประกันชีวิต รวมทั้งการประกันสุขภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการดำเนินมาตรการทางภาษีที่เอื้อต่อคนจน

(4) การสนับสนุนการพัฒนาทักษะทางธุรกิจและการเริ่มต้นกิจการ เพื่อสร้างผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งเป็นการสร้างทางเลือกในการสร้างอาชีพและฐานะรายได้

(5) การมีระบบการประกันเงินฝาก (Deposit insurance) ที่คุ้มครองผู้ออมโดยเฉพาะผู้ออมรายย่อยที่มีความอ่อนไหวต่อวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินมากกว่า นอกจากนี้การใช้ระบบการประกันเงินฝากที่เหมาะสมจะจูงใจให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินอีกด้วย เนื่องจากสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงจะสามารถระดมเงินฝากได้มากกว่า และมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ซึ่งจะทำให้สามารถแข่งขันในตลาดสินเชื่อได้ดีกว่า

**3.3.2 การสร้างความมั่นคงในระดับบริษัทและอุตสาหกรรม** โดยทั่วไปความมั่นคงของบริษัทสามารถวัดได้จากความเพียงพอของทุน มีสัดส่วนของหนี้ต่อทุนที่เหมาะสม มีสภาพคล่องที่เพียงพอ มีความสามารถในการทำกำไร และมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการผลิต การตลาด และการบริหารสินค้าคงคลัง รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์และการเพิ่มประสิทธิภาพ

การสร้างความมั่นคงในระดับบริษัทและอุตสาหกรรม นั้นจำเป็นจะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลงทุนในการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และลงทุนในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

### 3.3.3 การสร้างความมั่นคงในระดับเศรษฐกิจมหภาค ประกอบด้วย

(1) การสร้างระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ (Early Warning System) ทั้งการเตือนภัยในเสถียรภาพหรือความผันผวนด้านค่าเงิน ด้านต่างประเทศ ด้านการจ้างงาน และภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืด

(2) การสร้างความมั่นคงของภาคการเงิน เช่น การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงระบบการเงิน โดยมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมทั้งการดำเนินการของศูนย์ข้อมูลเครดิตเพื่อป้องกันปัญหาหนี้เสีย และสถาบันประกันเงินฝาก

(3) การรักษาความยั่งยืนของฐานะการคลังโดยการบริหารจัดการหนี้สาธารณะอย่างเหมาะสม เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการบริหารการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ระวังการกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ครัวเรือน และป้องกันการใช้จ่ายสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยไม่ให้เพิ่มขึ้นมากเกินไป รวมทั้งการระวังไม่ให้เศรษฐกิจร้อนแรงเกินไป

(5) การสร้างความแข็งแกร่งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและบริการของไทย ทั้งจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาคุณภาพสินค้าและรูปแบบผลิตภัณฑ์ และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการสร้างข้อตกลงทางการค้าและการลงทุน รักษาเสถียรภาพของค่าเงิน และมีโครงสร้างภาษีที่เหมาะสมไม่ซ้ำซ้อน รวมทั้งมีความชัดเจนและโปร่งใสในการดำเนินนโยบาย

## 4. สรุป

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุลและยั่งยืน โดยเป็นการพัฒนาทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน และอย่างเป็นบูรณาการ ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในทุกมิติ อย่างไรก็ตามวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ปัญหาความยากจนมีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจหดตัวทำให้มีการว่างงานเพิ่มขึ้นมาก รายได้ของประชาชนลดลง และการบริโภคลดลง ความจำเป็นเร่งด่วนในแก้ปัญหาทาง

เศรษฐกิจและปัญหาสถาบันการเงิน ทำให้การจัดสรรงบประมาณและการดำเนินมาตรการที่มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ การปฏิรูปการศึกษา การแก้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม ต้องช้าลง

อย่างไรก็ตามการให้ความสำคัญในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์อย่างต่อเนื่องเห็นได้จากวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการที่กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (2545-2549) ซึ่งประกอบด้วย (1) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (2) เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก (3) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ และ (4) เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

การดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่สำคัญ อาทิ ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม และยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และมาตรการคุ้มครองสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การสร้างงาน การพัฒนาวิสาหกิจ ทักษะในเชิงธุรกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่จะช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับบุคคล ระดับกิจการและบริษัท และระดับภาพรวมของประเทศ

ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นคงในทุกๆระดับทั้งระดับบุคคล ระดับบริษัทและอุตสาหกรรม และระดับมหภาค นั้นจะต้องออกแบบให้เหมาะสมและมีความเฉพาะเจาะจงสำหรับกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบาย และมีระบบเตือนภัยและภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ โดยสร้างฐานข้อมูลในเชิงลึกที่สมบูรณ์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ รูปแบบและการดำเนินการของระบบประกันทางสังคม การประกันภัย และการประกันการว่างงาน และการประกันภัยในด้านต่าง ๆ จะต้องมีการออกแบบที่เหมาะสม รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการปัญหา Moral hazard ที่อาจจะเกิดขึ้น และมีใช้ประโยชน์จากระบบการประกันต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสมและมีการทุจริตในการรับผลประโยชน์

## บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. *เศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองและแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2546*. กรุงเทพฯ. หจก. เม็ดทรายพรินติ้ง
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York.