

บทที่ 1

บทนำ

โครงการการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำรายงานประเมินดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและการพัฒนาตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมภาคประชาชน ได้จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงและจัดทำรายงานการประเมินดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปี 2550 - 2551 ต่อเนื่องจากปี 2549 รวมถึงการสร้างแบบจำลองด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สะท้อนภาคประชาชน โดยรายงานการวิจัยของโครงการจะแบ่งเป็นสองฉบับได้แก่รายงานฉบับสมบูรณ์เพื่อนำเสนอต่อสภาที่ปรึกษา และรายงานการประเมินภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆของสภาที่ปรึกษา ประจำปี 2550-2551 และแนวนโยบาย เพื่อจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ซึ่งศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เป็นคณะที่ปรึกษาให้กับสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อจัดทำโครงการดังกล่าว โดยมีความเป็นมา วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

1.ความเป็นมาของโครงการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 258 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบมาจากภาคประชาชนจากหลากหลายอาชีพจำนวน 99 คน มีหน้าที่คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 สืบเนื่องจากกรอบอำนาจหน้าที่ในมาตรา 13 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจพิจารณาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไปต่อสาธารณะได้

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรวิชาการ ที่มีฐานที่มาจากภาคประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายวิชาการ และฝ่ายธุรการ ซึ่งในกระบวนการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อมูลจากหน่วยงานทางวิชาการต่างๆของภาครัฐ ซึ่งให้ประโยชน์ในด้านความลึก ความกว้างตามมิติต่างๆตามกรอบของหน่วยงานนั้น และง่ายต่อการรวบรวมข้อมูล แต่ทั้งนี้ทำให้สาระที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลไม่มีความแตกต่างจาก

หน่วยงานอื่น และอาจนำมาซึ่งการไม่สะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งการขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้รับการพัฒนา กับตัวดัชนีชี้วัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดนั้นเมื่อเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลง

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะที่ปรึกษาได้พิจารณาเห็นว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมระดับประเทศ ตามแนวทางของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาการจัดทำรายงานประเมินดัชนีชี้วัดและต้นแบบของแบบจำลองด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และเป็นมุมมองของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยความร่วมมือกับภาคประชาชนอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งประกอบการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

2.1 เพื่อพัฒนา ปรับปรุง และจัดทำรายงานการประเมินดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (ดัชนีรวม) ในปี 2550 – 2551

2.2 เพื่อนำผลการศึกษาจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

2.3 เพื่อศึกษาและพัฒนาแบบจำลองด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สะท้อนต่อภาคประชาชน ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.4 เพื่อพัฒนานุเคราะห์ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่องการใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. ขอบเขตของโครงการ

พัฒนา ปรับปรุงและสร้างดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งจัดทำรายงานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศประจำปี 2550 และ 2551 ตามสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 การจัดทำรายงานการประเมินดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2550-2551 และแนวโน้มในปีต่อไปของประเทศโดยประเมินจากดัชนีชี้วัดในมิติต่างๆ ดังนี้

1. มิติด้านเศรษฐกิจ

1.1 มิติความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน

- อัตราการเติบโตของ GDP ของประเทศอาเซียนเทียบกับประเทศไทย
- ส่วนแบ่งตลาดในสินค้าส่งออกหลัก
- ดัชนีทุนการบริหารจัดการและขนส่งต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- ปริมาณการจำหน่ายรถจักรยานยนต์ รถยนต์พาณิชย์ในประเทศ
- ดัชนีมูลค่าค้าปลีก
- สัดส่วนของงบประมาณในการลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด

1.2 มิติเสถียรภาพและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ

- อัตราเงินเฟ้อทั่วไป อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปของกลุ่มประชาชนในชนบท
- อัตราเปลี่ยนแปลงของดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง
- สัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อหนี้ระยะสั้น
- สัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหักด้วยหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้
- สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อหัวประชากร
- อัตราการว่างงาน อัตราการใช้กำลังการผลิต จำนวนคนงานที่บรรจุนาน และจำนวนคนงานที่ถูกเลิกจ้างงาน
- อัตราหนี้สินของครัวเรือนยากจน

1.3 มิติการกระจายรายได้ ความยากจน และความเท่าเทียมกันของโอกาสทางเศรษฐกิจ

- สัดส่วนรายได้ครัวเรือนที่รวยที่สุดเทียบกับที่จนที่สุด
- สัมประสิทธิ์จีนิ
- สัดส่วนคนยากจน
- สัดส่วนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อบริโภคต่ำกว่าความยากจนด้านอาหาร
- ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค

2.มิติด้านสังคม

2.1 มิติด้านพัฒนาการทางสังคม

- อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน
- สัดส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์
- อัตราการฆ่าตัวตาย
- อายุขัยเฉลี่ยของประชากร

2.2 มิติด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางสังคม

- สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง
- ความพอเพียงของรายได้ในการยังชีพ
- สัดส่วนแรงงานที่ได้รับสวัสดิการ
- จำนวนคดีต่อเด็กพันคน

2.3 มิติด้านความเสมอภาคทางสังคม

- สัดส่วนแรงงานผู้หญิงต่อแรงงานชาย
- ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนประชากรต่อเตียงรายนุภูมิภาค
- สัดส่วนผู้หญิงที่ยากจน

2.4 มิติด้านการมีธรรมาภิบาลและความมั่นคงทางการเมือง

- การมีสิทธิมีเสียงของประชาชน
- ความมั่นคงทางการเมืองและการปลอดความรุนแรง
- ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล
- คุณภาพการกำกับองค์กร
- การเคารพกฎหมาย
- การปลอดคอร์รัปชัน

3.มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 มิติด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

- สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ
- สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลนต่อพื้นที่ประเทศ
- พื้นที่ปลูกป่าและพื้นที่ป่าชุมชน
- อัตราการจับสัตว์น้ำจากเรือสำรวจบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง
- ปริมาณน้ำใต้ดิน ปริมาณน้ำผิวดิน และปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย

3.2 มิติด้านการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

- ระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน
- คุณภาพน้ำ
- ปริมาณฝุ่นในอากาศ
- โอโซน
- มลพิษทางเสียง

3.3 มิติด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- การฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม
- การฟื้นฟูป่าชายเลน

ทั้งนี้ ดัชนีชี้วัดในมิติต่างๆอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม แต่ยังคงความสอดคล้องกับดัชนีต่างๆ ดังที่กล่าวและสามารถนำผลที่ได้ไปจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

3.2 การรายงานผลการศึกษาวิจัยโดยจัดทำดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในมิติต่างๆ

3.3 การพัฒนาแบบจำลองชี้วัดภาวะยังชีพของประชาชนประชาชน

3.4 การจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. วิธีการศึกษาวิจัย

เพื่อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ คณะที่ปรึกษามีแนวทางในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

4.1 การปรับปรุงและสร้างดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การปรับปรุงและสร้างดัชนีชี้วัดตามที่ระบุใน 3.1 เพื่อใช้ในการประเมินและจัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ต้องใช้ข้อมูลค่อนข้างมากและมาจากหลายหน่วยงานราชการ ขณะที่ปริกษาจึงมีแนวทางในการรวบรวมข้อมูลและการสร้างดัชนีเพื่อให้ดัชนีมีความชัดเจนและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม ดังต่อไปนี้

1.การรวบรวมและทบทวนผลงานวิจัยในการสร้างดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมในอดีต

การปรับปรุงดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมในโครงการวิจัยนี้มีพื้นฐานข้อมูล แนวคิด เบื้องต้นและแนวทางการจัดทำดัชนีจาก “โครงการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดและประเมินภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของสภาที่ปรึกษาฯ ปี 2549” ซึ่งมีการสร้างดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในแต่ละมิติจะมีตัวแปรที่ใช้ชี้วัดในมิตินั้นๆอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าคุณนำดัชนีชี้วัดหรือตัวแปรในแต่ละมิตินั้นมาปรับปรุง และเพิ่มเติมให้ดัชนีมีความสมบูรณ์มากขึ้น และมีความสอดคล้องต่อการนำไปใช้ในการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

2.การรวบรวมข้อมูลดัชนีชี้วัดที่เผยแพร่จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรเอกชน

หน่วยงานราชการ หรือองค์กรจากทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ จะมีการจัดทำดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมและเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถนำดัชนีเหล่านั้นมาใช้หรือปรับปรุงเพื่อใช้เป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญได้

3.การรวบรวมข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะชนจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรเอกชน

หน่วยงานราชการ หรือองค์กรจากทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคเศรษฐกิจและสังคม แต่ไม่ได้นำมาสร้างเป็นดัชนีชี้วัด ซึ่งคณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าคุณนำข้อมูลดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคม และสามารถเป็นตัวแปรที่ใช้ชี้วัดภาคประชาชนได้ในหลายมิติ

จากข้อ (1) - (3) ข้อมูลที่นำมาสร้างดัชนีหรือเป็นตัวแปรชี้วัดภาคเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละมิตินั้นเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และเป็นข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา (Time Series) ซึ่งเป็น

การรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการเก็บข้อมูลอยู่แล้ว เนื่องจากการเก็บข้อมูลด้วยตนเองจะมีต้นทุนในการจัดเก็บสูงและมีความยากลำบากต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญสูง แต่อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษาจะรวบรวมข้อมูลให้มีการย้อนหลังและมีความต่อเนื่องของข้อมูลมากที่สุด เพื่อความถูกต้องในการวิเคราะห์ภาวะและแนวโน้มของเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากที่กล่าวเบื้องต้น แหล่งข้อมูลที่สำคัญอีกหนึ่งแหล่งคือการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูลและร่วมกันปรับปรุงดัชนีหรือตัวแปรชี้วัดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดไว้และนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.การสร้างดัชนีชี้วัดรวมในแต่ละมิติจากวิธีการที่เหมาะสม

คณะที่ปรึกษามีแนวทางในการสร้างดัชนีรวม โดยมีหลักการที่สำคัญ สองประการ ดังต่อไปนี้

- เป็นตัวแทนและชี้วัดการเปลี่ยนแปลงในแต่ละมิติได้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยมีการให้น้ำหนักตัวแปรอย่างเหมาะสม
- ทำความเข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน และเข้าถึงเนื้อหาของดัชนีได้ทุกภาคหรือกลุ่มของประชาชน

4.2 การพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจและสังคมของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาแบบจำลองที่สะท้อนภาคประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งมีองค์ประกอบจากประชาชนในหลายกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน และเป็นแบบจำลองที่มีเนื้อหาสาระแตกต่างและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น คณะที่ปรึกษาสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาแบบจำลองของสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดังต่อไปนี้

1.การกำหนดความหมายของภาคประชาชนและโครงสร้างของแบบจำลองภาคประชาชน

แบบจำลองภาคประชาชนเป็นแบบจำลองที่อธิบายถึงภาวะความเป็นอยู่ของคน และนำไปสู่การวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา ภายใต้หลักการและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา สามารถกำหนดความหมายที่ชัดเจนของประชาชน หรือกลุ่มของประชาชนที่ต้องการศึกษาได้ ดังนั้นในส่วนนี้ คณะที่ปรึกษาจะทำการหารือและร่วมกำหนดความหมายภาคประชาชนรวมถึงโครงสร้างของแบบจำลองร่วมกับคณะทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ และรับฟังความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงแบบจำลอง

2.การสร้างแบบจำลองภาคประชาชนโดยใช้ความรู้ทางเศรษฐมิติ

จากข้อ (1) เมื่อกำหนดโครงสร้างของแบบจำลองภาคประชาชน แนวทางที่สำคัญในการพัฒนาแบบจำลอง คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงถดถอย (Regression Analysis) โดยในเบื้องต้น คณะผู้จัดทำมีแนวคิดในการใช้ข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา (Time Series) เนื่องจาก ข้อมูลที่สามารถรวบรวมได้ง่ายจากองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในปัจจุบัน ถูกจัดเก็บอย่างต่อเนื่องทุกปี หรืออาจจะทุกเดือน ซึ่งสอดคล้องกับการนำแบบจำลองไปใช้ในการวิเคราะห์ภาวะความเป็นอยู่หรือแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของภาคประชาชนได้

ทั้งนี้แบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องสามารถตรวจสอบได้ด้วยเครื่องมือทางสถิติ (Diagnostic Tools) เพื่อให้แบบจำลองภาคประชาชนของสภาที่ปรึกษามีความถูกต้อง สามารถอธิบายได้ และมีอำนาจการทำนายสูง

4.3 การวิเคราะห์แนวโน้มของภาวะเศรษฐกิจและสังคม

จากตัวแปรและดัชนีชี้วัดในแต่ละมิติ และแบบจำลองภาคประชาชนสามารถนำวิเคราะห์ภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในปี 2550-2551 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในแต่ละมิติได้ และสามารถจัดทำรายงานต่อสภาที่ปรึกษาได้ต่อไป

4.4 การจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การฝึกอบรม เจ้าหน้าที่พนักงานสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการพัฒนาและวิเคราะห์แบบจำลองของสภาที่ปรึกษาฯ ได้อย่างต่อเนื่อง และมีความรู้ ความสามารถในการพัฒนดัชนียหรือแบบจำลองของสภาที่ปรึกษาฯ ในอนาคตหลังจากโครงการเสร็จสิ้น