



# ประเทศไทย

การประชุม  
สหภาพการเกษตรทั่วโลก







# ประเทศไทย

การประชุม  
สหภาพการรณั้ทั่วโลก



สงวนลิขสิทธิ์

ออกแบบและจัดรูปเล่มโดย บริษัท คีน พับลิชิ่ง (ประเทศไทย) จำกัด

**ทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย**

สำนักงานประสานงานองค์การภาคีสหประชาชาติประจำประเทศไทย  
ชั้น 12 ตึกสหประชาชาติ

ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ (66-2) 288 1836

โทรสาร (66-2) 280 0556

Web site: [www.un.or.th](http://www.un.or.th)

ISBN: 974-94415-6-7

# คำนำ

ความก้าวหน้าของประเทศไทยในการพัฒนามนุษย์เป็นเรื่องที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางและมีการบันทึกไว้เป็นเอกสาร ความยากจนลดลงอย่างมาก เด็กส่วนใหญ่ได้เข้าโรงเรียน โรคมาลาเรียไม่ใช่สิ่งที่น่ากังวลใจอีกต่อไป อัตราการติดเชื้อเอชไอวีลดลงอย่างต่อเนื่อง การบริการทางสังคมได้รับการเสริมสร้างและระบบประชาธิปไตยได้รับการส่งเสริม ซึ่งความสำเร็จทั้งหลายเหล่านี้เป็นผลมาจากความมุ่งมั่นทางการเมือง การกระตุ้นจากภาคประชาสังคม และระบบเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายยังคงดำรงอยู่ข้างหน้า ที่เราจะต้องสร้างหลักประกันว่าผลประโยชน์จากการเจริญเติบโต จะไปสู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอย่างเท่าเทียมกัน ความก้าวหน้ายังไม่สมดุลและกลุ่มผู้อ่อนแอในบางกลุ่มบางพื้นที่ยังคงถูกปล่อยให้ล้าหลัง ความต่อเนื่องในการทุ่มเทกำลังความสามารถจึงควรมุ่งไปที่การเข้าถึงกลุ่มคนชายขอบ สร้างกรอบกฎหมาย สร้างศักยภาพ พร้อมทั้งจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดังกล่าว

จากภูมิหลังข้างต้น ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทยได้จัดทำเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศไทยขึ้น โดยได้วิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาของประเทศไทยในปัจจุบัน พิจารณาความท้าทายและโอกาสตามแนวคิดวิเคราะห์และมุมมองขององค์การสหประชาชาติ เราขอขอบคุณรัฐบาลไทยและหุ้นส่วนจากภาคประชาสังคมต่อการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการยกย่องเอกสาร ซึ่งทุกความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับระหว่างกระบวนการจัดทำนั้น ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

การจัดทำเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปครั้งนี้ได้ส่งสัญญาณถึงก้าวสำคัญในการเตรียมการจัดทำกรอบความเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน โดยอาศัยฐานข้อมูลวิเคราะห์และลำดับความสำคัญของชาติ ซึ่งจะช่วยกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน รวมถึงความร่วมมือทางวิชาการที่หน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติแต่ละแห่งจะต้องจัดทำเพื่อใช้เป็นกรอบการทำงานในช่วงปี 2550 – 2554 อันเป็นการยืนยันคำมั่นสัญญาของพวกเราที่จะเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพกับประเทศไทยที่จะมุ่งไปสู่การดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้ปฏิญญาแห่งสหสวรรค์ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรค์ และอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ต่อไป



โจแอนนา เมอร์ลิน-โซลท์  
ผู้ประสานงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย



# สารบัญ

<b>บทสรุปสำหรับผู้บริหาร</b>	<b>1</b>
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>5</b>
บทนำ	6
<b>บทที่ 2 การประเมินและวิเคราะห์</b>	<b>9</b>
บริบททางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ	10
การเปลี่ยนแปลงทางประชากร	10
ข้อผูกพันต่อปฏิญญาแห่งสหประชาชาติและเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ	11
ความก้าวหน้าที่ไม่สมดุลย์	11
ข้อกังวลเกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย	12
การตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน	12
สิทธิมนุษยชน	13
<b>2.1 ความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม</b>	<b>15</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	16
การลงทะเบียนความยากจน	17
การคุ้มครองทางสังคม	17
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	17
ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางเศรษฐกิจ	18
ความอ่อนแอและการคุ้มครองทางสังคม	19
ศักยภาพและข้อมูลระดับชุมชนและระดับชาติ	20
<b>2.2 การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	<b>21</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	22
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	23
การถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจการบริหารและการคลังที่มีประสิทธิภาพ	23
ศักยภาพของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ	24
การส่งเสริมประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพในระดับท้องถิ่น	25
ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจโดยมีหลักฐาน	25
<b>2.3 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ</b>	<b>26</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	26
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	26
ศักยภาพของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน	27
การตื่นตัวและการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม	27
ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ	27
ดินและทรัพยากรชายฝั่ง	28
ที่ดินและน้ำ	28
ภาวะมลพิษ	29
ประสิทธิภาพด้านพลังงานหมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ	30

<b>2.4 การติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์</b>	<b>31</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	31
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	32
ภาวะผู้นำที่แข็งแกร่งและการลงทุนในการดำเนินงานร่วมกันของทุกภาคส่วน	32
การตีตรา การรังเกียจและการเลือกปฏิบัติ	33
การป้องกัน	33
การเข้าถึงการดูแลรักษา	33
ลำดับสำคัญของกลุ่มประชากร	34
ข้อมูล	35
<b>2.5 การอพยพและประชากรเคลื่อนย้าย</b>	<b>36</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	37
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	38
ความสอดคล้องเชิงนโยบาย	38
ผู้ลี้ภัย ผู้ไร้ถิ่นฐานและบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย	39
การสร้างหลักประกันด้านสิทธิแก่ผู้อพยพและเด็กที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย	39
การปรับปรุงสถานะของแรงงานผู้อพยพในประเทศไทย	39
การดำเนินการเกี่ยวกับการอพยพที่ผิดกฎหมาย	40
การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างแดน	40
<b>2.6 การศึกษา</b>	<b>41</b>
การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย	41
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา	42
คุณภาพด้านการศึกษา	42
การเข้าถึงกลุ่มผู้อ่อนแอและกลุ่มคนชายขอบ	43
การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์	44
<b>บทที่ 3 สาขาหลักสำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและก้าวต่อไป</b>	<b>45</b>
<b>3.1 การให้ความสำคัญต่อพื้นที่และกลุ่มประชากรที่อ่อนแอ</b>	<b>47</b>
<b>3.2 การพัฒนาศักยภาพท้องถิ่น</b>	<b>48</b>
<b>3.3 การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์</b>	<b>49</b>
<b>3.4 ก้าวต่อไป</b>	<b>50</b>
<b>บทที่ 4 แหล่งข้อมูลอ้างอิง</b>	<b>51</b>
<b>บทที่ 5 ตัวชี้วัด</b>	<b>55</b>
<b>5.1 ตัวชี้วัดการประชุมและปฏิญญาแห่งสหสวรรค์</b>	<b>56</b>
<b>5.2 ตัวชี้วัดอรรถาธิบาย</b>	<b>61</b>



# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ (CCA) มีความสำคัญต่อองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย เพราะเป็นการสรุปภาพรวมสถานการณ์พัฒนาของประเทศ และการกำหนดลำดับความสำคัญในประเด็นที่มีความห่วงใย เพื่อเตรียมการสำหรับการจัดทำกรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติสำหรับรอบปี 2550 – 2554

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการพัฒนาเป็นอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งในเรื่องการพัฒนาดน การจัดความยากจน การเสริมสร้างระบบบริการสังคม การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวได้เน้นแนวทางที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างภูมิภาคและในระหว่างกลุ่มประชากรที่แตกต่างกัน ก็ยังคงเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงอยู่ และถึงแม้ว่าจะยังคงมีคนยากจนอยู่มากในกรุงเทพมหานครและแถบภาคกลางก็ตาม แต่ความท้าทายในเรื่องการพัฒนาที่ดูจะซับซ้อนยุ่งยากมากที่สุดกลับเป็นแถบภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตอนล่าง อันเป็นแหล่งที่อยู่ของกลุ่มคนชายขอบ (Marginalized) และกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงและอ่อนแอ (Vulnerable group) ของประเทศมากที่สุด ซึ่งรวมถึง คนพื้นเมือง ชนเผ่าผู้ไร้รัฐ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และบุคคลผู้พิการหรือไร้ความสามารถ และในบรรดากลุ่มคนดังกล่าวเหล่านี้ พบว่าเด็กและสตรีเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอมากที่สุด

บทนำของเอกสารได้ชี้ถึงบางประเด็นที่เป็นความสำเร็จในเรื่องการพัฒนาของไทยทั้งการลดความยากจนและอัตราการตายของทารกแรกเกิดอย่างได้ผล รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษา ซึ่งเป็นผลให้ประเทศไทยไม่เพียงแต่จะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ได้ตัดสินใจกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายเกินกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDG-Plus Goals) ให้แก่ตนเองด้วย

ในส่วนของบทนำยังได้กล่าวถึงประเด็นอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกับหัวข้อที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป ด้วย ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือประเด็นเรื่องบทบาทหญิงชาย (Gender) ปัจจุบันนี้เด็กผู้หญิงได้เข้าเรียนมากขึ้น แต่ก็ยังมีสตรีไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ถูกจำกัดบทบาทตามแบบประเพณีดั้งเดิม และมีโอกาสค่อนข้างน้อยกว่าบุรุษในเรื่องความก้าวหน้าทางสายอาชีพ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการถูกระงับและถูกละเมิด นอกจากนี้ จำนวนผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนทางการเมืองยังคงมีน้อยอยู่มาก

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นประเด็นเชื่อมโยงคือความจำเป็นในการดำเนินการเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉิน ทั้งที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ประเทศไทยทุ่มกำลังลงไปมากในเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิเมื่อเดือนธันวาคม 2547 ซึ่งคร่าชีวิตคนไปหลายพันคนและทิ้งให้ผู้คนอีกจำนวนมากต้องอยู่ในภาวะที่ยากลำบาก ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ถึงแม้ว่าการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะกระทำโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพก็ตาม ก็ยังมีผู้คนอีกเป็นจำนวนมากที่ยังคงได้รับทุกข์ทรมานจากผลที่ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนชาวประมงและผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ประเด็นเรื่องไข้หวัดนกก็ยังคงเป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่อาจก่อให้เกิดหายนะทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สังคมและการเกษตร นอกจากนี้ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทยก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความอ่อนไหวและซับซ้อนค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับสถานการณ์ตามแนวชายแดนประเทศพม่า

จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ประเทศไทยมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในเรื่องสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบางประเด็นที่จำเป็นต้องดำเนินการ ดังเช่นที่ระบุในรายงานความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548

ในส่วนที่สองของเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ ซึ่งมีทั้งหมด 6 บท จะกล่าวถึงประเด็นที่ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทยระบุไว้เป็นประเด็นหลักต่อความท้าทายในการพัฒนา

## ความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรวดเร็วมีส่วนสำคัญต่อการลดลงของความยากจนในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือจากโครงการของรัฐบาล ในบางภูมิภาคและในบางกลุ่มที่อ่อนแอยังคงล้าหลังและมีช่องว่างแตกต่างกันมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีคนประมาณ 1 ล้านคนที่ยากจนอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง แต่คนไทยที่ยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท และทำงานในภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มคนอ่อนแอมีแนวโน้มที่จะยากจนและไม่สามารถเข้าถึงมาตรการคุ้มครองและบริการทางสังคมต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียม กลุ่มคนเหล่านี้รวมทั้งเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งมีมากกว่า 1 ล้านคน ที่ต้องได้รับทุกข์ทรมานจากภาวะทุพโภชนาการ อีกกลุ่มหนึ่งของประชาชนที่ยากจนในชนบทก็คือกลุ่มผู้พิการหรือไร้ความสามารถ

ยุทธศาสตร์การต่อต้านความยากจนของรัฐบาลนั้นได้มีการเจริญรอยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งมีปรัชญาตามแนวทางพุทธศาสนาในเรื่องการเดินทางสายกลาง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้มีการดำเนินการในหลายมาตรการ เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมุนเวียน และโครงการสินเชื่อรายย่อย

เนื่องจากมาตรการประกันสังคมของทางราชการจำกัดเฉพาะสำหรับบุคคลที่ทำงานในภาคงานที่เป็นทางการเท่านั้น จึงทำให้คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาครอบครัวและชุมชนในเรื่องการคุ้มครองทางสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้จัดให้มีรูปแบบการประกันสังคมโดยผ่านมาตรการการดูแลสุขภาพถ้วนหน้าตามโครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค

จากการพิจารณาตามบริบทข้างต้น เอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ ได้ให้ความสำคัญและแสดงความห่วงใยในประเด็นต่างๆ ที่ควรจะได้มีการพิจารณาดำเนินการ คือ

- ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางเศรษฐกิจ
- ความอ่อนแอและการคุ้มครองทางสังคม
- ศักยภาพและข้อมูลในระดับชาติและชุมชน

## การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีแผนที่จะถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ไปให้รัฐบาลท้องถิ่น แต่การปฏิบัตินั้นยังคงมีความล่าช้า อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดลำดับความสำคัญของประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

- การกระจายงบประมาณ การบริหาร และหน้าที่ที่มีประสิทธิผล
- ศักยภาพของท้องถิ่นในการให้บริการที่มีคุณภาพ
- การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยท้องถิ่น รวมถึงคุณภาพการปกครอง
- ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจโดยอาศัยหลักฐาน

## สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ในระดับกลางและมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากมาย สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการขยายตัวของชุมชนที่ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมร่วมด้วยอย่างจริงจังทำให้เกิดปัญหาด้านมลภาวะ ปัญหาการทำลายป่า การเสื่อมสลายของดิน การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนความกังวลเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาน้ำในเรือของการใช้ทรัพยากรที่ดิน และสิทธิการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมกันมากขึ้น อันเนื่องมาจากการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเอาใจจริงของรัฐบาล สำหรับลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ควรได้รับการแก้ไขและจัดการ ได้แก่

- ศักยภาพของชุมชนและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน
- การตื่นตัวและการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม
- ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ
- สีนามิและทรัพยากรชายฝั่ง
- ทรัพยากรน้ำและดิน
- ภาวะมลพิษ
- ศักยภาพด้านพลังงานหมุนเวียน และการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ

### การติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในจำนวนประเทศไม่มากนักที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ ซึ่งมีความหนาแน่นของอัตราการติดเชื้อ (Prevalence) ลดลง โดยปัจจุบันอยู่ที่อัตรา 1.5% ถึงแม้จะพบว่าอัตราการติดเชื้อเอชไอวีจะสูงขึ้นในบางพื้นที่และในบางกลุ่มประชากรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับความสำเร็จของการตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีในช่วงต้นทศวรรษ 2533 แล้ว พบว่าขณะนี้ประเทศไทยลงทุนลงแรงและจัดการทรัพยากรรวมทั้งให้เวลาน้อยมากในการต่อสู้กับการแพร่ระบาด ความหวังที่สำคัญในขณะนี้ก็คือ

- ภาวะผู้นำที่แข็งแกร่งและการลงทุนในการตอบโต้กับเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ในแบบพหุสาขา
- การประเมินและการเลือกปฏิบัติ
- การป้องกัน
- การเข้าถึงการดูแลรักษา
- ประชากรเป้าหมายที่สำคัญ
- ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ดีขึ้น

### การอพยพและประชากรเคลื่อนย้าย

ประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการบริหารจัดการเกี่ยวกับประชากรที่มีการเคลื่อนย้ายจำนวนมาก ซึ่งประกอบด้วยหลายกลุ่มทั้งผู้ที่ขอลี้ภัยและบุคคลไร้ที่อยู่อื่น ๆ ชนกลุ่มน้อย แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศอื่น รวมทั้งจากภูมิภาคที่ยากจนของประเทศไทย ซึ่งประเด็นที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้คือ

- ความสอดคล้องเชิงนโยบาย
- ผู้ลี้ภัย บุคคลผู้ไร้ถิ่นฐานและบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย
- การให้หลักประกันในเรื่องสิทธิของผู้อพยพ และเด็กที่ไร้สถานะทางกฎหมายในประเทศไทย
- การปรับปรุงสถานะของแรงงานเคลื่อนย้ายสู่ประเทศไทย
- การพิจารณาดำเนินการในเรื่องการอพยพเคลื่อนย้ายที่ผิดปกติ
- การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างแดน

## การศึกษา

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในเรื่องนี้ และดูเหมือนว่าจะอยู่ในเกณฑ์ที่จะบรรลุเป้าหมายแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับการเรียนชั้นประถมศึกษาต้นฉบับหน้า ในปี 2558 (ค.ศ. 2015) ยิ่งกว่านั้นยังกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายที่ว่าจะให้มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นถ้วนหน้าภายในปี 2549 และจะให้มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถ้วนหน้าภายในปี 2558 อย่างไรก็ตาม การที่จะสร้างฝันให้เป็นจริงได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความพยายามอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีประเด็นที่ให้ความสำคัญประกอบด้วย

- คุณภาพการศึกษา
- การเข้าถึงกลุ่มผู้อ่อนแอและกลุ่มชายขอบ
- การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

## สาขาหลักสำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

เอกสารการประเมินสถานการณ์ของประเทศได้สรุปภาพรวมสาขาสำหรับความร่วมมือ ประกอบด้วย

**การเน้นสาขาและกลุ่มที่มีความอ่อนแอ** ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรูปแบบการพัฒนาที่ให้ความเคารพสิทธิของทุกคนมากขึ้น หน่วยงานภายใต้ระบบสหประชาชาติ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีหลักประกันว่าทุกโครงการมีแนวทางการดำเนินงานที่ยึดสิทธิโดยชอบธรรมเป็นฐานและการลงทุนในเรื่องการพัฒนามนุษย์ได้มุ่งเน้นในสาขาที่อ่อนแอมากที่สุด

**การพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น** ในยุคที่มีการกระจายอำนาจนั้น ความรับผิดชอบส่วนมากมักตกอยู่กับเจ้าหน้าที่และตัวแทนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะไม่มีทั้งประสบการณ์และทักษะที่จำเป็นต่าง ๆ ดังนั้น สาขาความร่วมมือที่สำคัญประการหนึ่งจึงควรสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้กับตัวแทนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกขึ้นมา รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนผู้นำชุมชนและผู้ให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่มีความยากจนมากที่สุด

**การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล** ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบการรวบรวมที่ครบถ้วน โดยแยกเป็นภูมิภาค เพศ และสาขาทางเศรษฐกิจ และกลุ่มสังคมอื่น ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานภายใต้ระบบสหประชาชาติสามารถนำประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระดับนานาชาติมาช่วยเหลือพัฒนาระบบการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลให้ดีขึ้นได้ ซึ่งจะส่งเสริมให้วาระการพัฒนาในอนาคตของประเทศไทยอยู่บนฐานของข้อมูลมากขึ้น และจะตอบสนองต่อสิทธิของกลุ่มที่มีความอ่อนแอมากที่สุด

**ប្រតិ ១**

**ប្រតិ**



# บทนำ

การประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศเป็นเอกสารที่มีความสำคัญสำหรับหน่วยงานของสหประชาชาติทั้งที่อยู่และไม่ได้อยู่ในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นในประเด็นสำคัญที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ โดยพิจารณาว่าทำไมสิ่งเหล่านั้นจึงเกิดขึ้นและเกิดขึ้นได้อย่างไร หลังจากนั้นเป็นการกำหนดกลยุทธ์และลำดับความสำคัญของประเด็นนั้น ๆ (Strategic priorities) ดังนั้นเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ จึงเป็นการเตรียมข้อมูลสำหรับกรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Partnership Framework: UNPAF) ซึ่งจะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานในช่วงปี 2550 – 2554 และสนับสนุนความพยายามของประเทศไทยในการบรรลุไม่เพียงแต่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเท่านั้น แต่รวมถึงเป้าหมายที่ท้าทายกว่านั้นด้วย

การประเมินสถานการณ์ดังกล่าวเป็นความพยายามร่วมกันของทีมงานระดับประเทศของสหประชาชาติในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานและโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการทำกิจกรรมทั้งหมดเฉพาะประเทศไทย หรืออาจจะมีบทบาท หน้าที่ในระดับภูมิภาคและยังคงให้ความสำคัญในการทำงานระดับประเทศด้วย

## ทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย

**หน่วยงานที่มีสำนักงานในประเทศไทยรับผิดชอบเฉพาะประเทศไทย:** ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ (IFC) โครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ (UNAIDS) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์การอนามัยโลก (WHO)

**หน่วยงานระดับภูมิภาค/อนุภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมในระดับประเทศ:** องค์การอาหารและเกษตร (FAO) องค์การการบินพลเรือนสากล (ICAO) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานอนุภูมิภาค (ILO-SRO) องค์การระหว่างประเทศด้านการอพยพ (IOM) สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (UNIDO) กองทุนพัฒนาสตรี (UNIFEM) สำนักงานควบคุมยาเสพติดและป้องกันอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNOHCHR) สำนักงานบริการโครงการแห่งสหประชาชาติ (UNOPS) โครงการอาหารโลก (WFP) ธนาคารโลก (World Bank)

ทีมงานมีการพบปะหารือกันเมื่อต้นปี 2548 เพื่อกำหนดสาขาที่เป็นความท้าทายต่อการพัฒนาสำหรับประเทศและควรค่าการประเมินและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกหัวข้อหลักประกอบด้วย การพิจารณาความเชื่อมโยงกับลำดับความสำคัญของประเทศ รวมทั้งเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ บทบาท หน้าที่ ศักยภาพ และทรัพยากรที่มีอยู่ของสหประชาชาติ ปัจจัยอื่น ๆ ที่พิจารณาคือมิติทางด้านภูมิภาคและความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มคนชายขอบและกลุ่มอ่อนแอ นอกจากนี้ยังมีการตัดสินใจผนวกประเด็นเรื่องบทบาทหญิงชายและสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ในการวิเคราะห์ รวมทั้งการพิจารณาการป้องกัน การบริหารจัดการ และบรรเทาอุบัติภัย (ทั้งจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น) และประเด็นด้านประชากรในการประเมินสาขาต่าง ๆ ด้วย

มีการตกลงกันแต่ต้นว่าเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศจะมุ่งเน้นในจุดประเด็นสำคัญ ดังนั้นแทนที่จะเสนอภาพรวมของการพัฒนาในประเทศไทยหรือเฉพาะสาขา เอกสารฉบับนี้จึงเน้นที่หัวข้อหลัก และกำหนดข้อห่วงใยสำคัญจากประเด็นหลักดังกล่าว

จากการใช้หลักเกณฑ์ข้างต้น และจากการประเมินครึ่งเทอมของกรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งได้มีการสรุปเมื่อเร็วๆ นี้ ทีมงานได้เห็นชอบใน 6 หัวข้อหลัก และกำหนดคณะทำงานในหัวข้อหลักดังนี้

1. ความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม มี FAO และ UNFPA เป็นประธานร่วม
2. การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น มี UNDP เป็นประธาน
3. สิ่งแวดล้อม มี UNEP เป็นประธาน
4. การติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ มี UNAIDS เป็นประธาน
5. การอพยพและประชากรเคลื่อนย้าย มี IOM เป็นประธาน
6. การศึกษา มี UNESCO และ UNICEF เป็นประธานร่วม

คณะทำงานของแต่ละกลุ่มหัวข้อหลักประกอบด้วยหน่วยงานของสหประชาชาติที่ทำงานในสาขานั้น ๆ ซึ่งมีการพบปะหรือกันอย่างสม่ำเสมอในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2548 บางกลุ่มได้มีการหารือกับภาคีรัฐบาล องค์กรประชาสังคม และผู้ที่เกี่ยวข้องในสาขาดังกล่าว ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือในการร่างรายงานของหัวข้อหลัก ต่อมารายงานเบื้องต้นของแต่ละคณะทำงานถูกนำมาเรียบเรียงและรวมเข้าไว้ในร่างแรกของการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ ซึ่งได้มีการนำเสนอต่อที่มงานระดับประเทศของสหประชาชาติเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 โดยที่ประชุมได้อภิปรายร่างดังกล่าว และพิจารณาถึงวิธีการผนวกประเด็นเชื่อมโยง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องบทบาทหญิงชาย สิทธิมนุษยชน และการเตรียมพร้อมสำหรับการเกิดอุบัติเหตุ เข้าไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งคณะทำงานแต่ละกลุ่มได้นำผลจากการอภิปรายจากที่ประชุมข้างต้นและข้อคิดเห็นที่ได้รับต่อมาจากการส่งรายงานเวียนออกไปอย่างกว้างขวาง และจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาเยาวชนมาเป็นฐานในการปรับแก้ไขร่างรายงาน

รายงานที่ได้รับการแก้ไขแล้วถูกส่งเวียนออกไปอีกครั้งในช่วงต้นเดือนสิงหาคมให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลไทย และองค์กรประชาสังคม หลังจากนั้น มีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการขึ้นเพื่อหาฉันทมติเกี่ยวกับข้อวิเคราะห์ทั้งหมดที่ปรากฏในเอกสารรายงาน การสัมมนาสองวันครั้งได้ถูกจัดขึ้นสำหรับที่มงานระดับประเทศของสหประชาชาติ หน่วยงานรัฐบาลไทย รวมทั้งผู้แทนจากองค์กรประชาสังคม มีการจัดอภิปรายกลุ่มเป็นภาษาไทยใน 6 หัวข้อหลัก เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่อาจถูกมองข้ามไป การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงคุณภาพของรายงาน และประเด็นสำคัญอื่นที่เห็นว่าสหประชาชาติควรจะต้องกล่าวถึงและพิจารณาดำเนินการในแต่ละสาขา ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จะถูกนำเสนอไว้ในรายงานขั้นสุดท้ายต่อไป

เอกสารรายงานการประเมินสถานการณ์ทั่วไปให้การยอมรับว่ากลุ่มคนที่อ่อนแอที่สุดและกลุ่มคนชายขอบในพื้นที่อ่อนแอในประเทศไทยเป็นเสมือนเส้นด้ายที่ถักทอต่อเนื่องกับความท้าทายในการพัฒนาที่สำคัญดังจะได้อธิบายต่อไป ทั้งนี้ โดยยึดแนวทางผลลัพธ์และข้อเสนอแนะของคณะทำงานและการปรึกษาหารือที่ได้กล่าวถึงข้างต้นซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติมจะปรากฏในส่วนต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปในเอกสารนี้



# บทที่ 2

การประเมิน  
และการวิเคราะห์

## บริบททางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับกลางที่ในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการพัฒนา มนุษย์ โดยดัชนีการพัฒนามนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงจาก 0.678 ในปี 2528 เป็น 0.778 ในปี 2546 และจะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งถึงแม้จะไม่ใช้ทั้งหมดแต่ก็เป็นส่วนใหญ่ของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษได้เป็นอย่างดีก่อนปี 2558 (ดูตาราง ข้างล่าง)

ความก้าวหน้าของประเทศไทยสามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการผสมผสานของความฉลาดหลักแหลมในการกำหนด นโยบาย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แข็งแกร่ง ความกระตือรือร้นของคนไทย การลงทุนสาธารณะในการ ให้บริการทางสังคม ความได้เปรียบเชิงประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ทางการเมือง รวมทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

### การเปลี่ยนแปลงทางประชากร (Demographic change)

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาอัตราการเจริญเติบโตของประชากรต่อปีได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลง ของอัตราการเกิดซึ่งขณะนี้อยู่ที่ประมาณ 1% ในปี 2548 จำนวนประชากรมีประมาณ 64 ล้านคน และคาดการณ์ว่าจะ ถึง 70 ล้านคนในปี 2558 ประเทศไทยมีประสบการณ์ในเรื่องการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนเมือง ซึ่งประชากร ในเมืองเพิ่มขึ้นจาก 19% ในปี 2533 เป็น 31% ในปี 2543 ช่วงอายุขัยของชีวิต (Life expectancy) สำหรับผู้ชายอยู่ที่ ประมาณ 66 ปี และสำหรับผู้หญิงอยู่ที่ 74 ปี ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของสถิติประชากร ซึ่งมีการเพิ่ม ขึ้นในอัตราของคนวัยทำงาน ซึ่งเป็นช่วงที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะเพิ่มการลงทุนในด้าน การศึกษาและสาธารณสุข ในอีกมุมหนึ่งจำนวนผู้สูงอายุกำลังเพิ่มขึ้น โดยในอีก 20 ปีข้างหน้า สัดส่วนประชากรที่มีอายุ เกิน 60 ปีจะเพิ่มเป็นสองเท่า

### ตารางที่ 1 สถานะของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในประเทศไทย

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ	การประเมินผล
1. ลดสัดส่วนประชากรยากจนลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 – 2558	บรรลุแล้ว
2. ลดสัดส่วนประชากรที่หิวโหยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 – 2558	บรรลุแล้ว
3. ให้เด็กทุกคนทั้งหญิงและชายสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาภายในปี 2558	บรรลุแล้ว
4. ขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศในการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายในปี 2548 และในทุกทุกระดับการศึกษาภายในปี 2558	บรรลุแล้ว
5. ลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่าห้าปีลงสองในสามในช่วงปี 2533 – 2558	ไม่สามารถใช้กับประเทศไทย
6. ลดอัตราการตายของมารดาสามในสี่ในช่วงปี 2533 – 2558	ไม่สามารถใช้กับประเทศไทย
7. ชะลอและลดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ภายในปี 2558	บรรลุแล้ว
8. ป้องกันและลดการเกิดโรคมาลาเรีย วัณโรค และโรคสำคัญอื่นๆ ภายในปี 2558	บรรลุแล้วสำหรับมาลาเรีย และมีโอกาสบรรลุสำหรับ วัณโรค
9. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	มีโอกาสบรรลุ
10. ลดสัดส่วนประชากรที่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดและสุขลักษณะ ลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 – 2558	บรรลุแล้ว
11. ยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรในชุมชนแออัด 100 ล้านคน ทั่วโลกภายในปี 2563	มีโอกาสสูงที่จะบรรลุ

แหล่งข้อมูล: รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ. 2547



## ข้อผูกพันต่อปฏิญญาแห่งสหประชาชาติและเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

ในระหว่างปี 2533 และ 2545 ประเทศไทยลดความยากจนลงได้ประมาณเกือบ 2 ใน 3 และในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนของเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ก็ลดลงประมาณครึ่งหนึ่ง เด็กส่วนใหญ่ศึกษาในโรงเรียน การได้เรียนชั้นประถมศึกษาอย่างถ้วนหน้ามีแนวโน้มที่จะบรรลุได้ภายใน 2-3 ปี ไข้มาเลเรียไม่เป็นปัญหาอีกต่อไปในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ (อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหามากในกลุ่มของพวกอพยพและประชากรในบริเวณตามแนวชายแดน) การติดเชื้อเอชไอวีมีอัตราการลดลง จำนวนผู้ที่ติดเชื้อรายใหม่ต่อปีลดลงมากกว่า 80% จากอัตราการระบาดสูงสุดถึงแม้ว่าจะมีสัญญาณของการกลับมาระบาดอีกครั้งก็ตาม

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศครบเทอมแรกในปี 2547 และได้รับเลือกตั้งกลับมาใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ด้วยเสียงสนับสนุนที่ท่วมท้นและมีเสถียรภาพในทางรัฐสภาที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังว่าทิศทางของนโยบายน่าจะมีความต่อเนื่องต่อไป

โครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรคของรัฐบาลสามารถครอบคลุม 70% ของประชากรแล้วในขณะนี้ โครงการดังกล่าวให้บริการทางการแพทย์ขั้นพื้นฐานแก่คนไทยทุกคนถึงแม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องคุณภาพของบริการอยู่บ้างก็ตาม ในช่วงปลายปี 2547 รัฐบาลได้เริ่มกลยุทธ์ประเทศไทยแข็งแรง (Healthy Thailand) โดยยึดแนวทางของโครงการอนามัยโลกในการสร้างความตระหนักให้แก่สาธารณชนในเรื่องการมีสุขภาพดี การดำเนินการได้ให้นิยามของคำว่าสุขภาพในความหมายที่กว้างครอบคลุมทั้งกายภาพ จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณในลักษณะที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การแสดงถึงข้อผูกพันหรือความเอาใจจริงเอาใจของรัฐบาลต่อเป้าหมายทางสังคมก็คือ การให้การรับรองอย่างเป็นทางการต่อรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในกรณีของประเทศไทยซึ่งได้มีการนำเสนอเมื่อปี 2547 อันเป็นการแปลงเป้าหมายไปสู่นโยบายของรัฐบาลซึ่งนั่นหมายความว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ทำนายของชาติซึ่งกำหนดไว้ในเป้าหมายที่ทำนายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติจะถูกผสมผสานเข้าไปในแผนการพัฒนาของชาติ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในช่วงปีที่ผ่านมาที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งรวมถึงเป้าหมายหลักที่ 8 ที่ว่าด้วยการส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นประเทศนอกกลุ่ม OECD ประเทศแรกที่มีการรายงานเกี่ยวกับการสนับสนุนต่อเป้าหมายหลักที่ 8 ซึ่งจะไปสู่การประชุมสุดยอดของโลกในปี 2548 ที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงข้อผูกพันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาการเสนอความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาการเปิดตลาดเพื่อนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (ดูรายงานซึ่งร่วมกันจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศและทีมงานองค์กรสหประชาชาติประจำประเทศไทย)

## ความก้าวหน้าที่ไม่สมดุล (Uneven progress)

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของไทยมักกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงโดยเฉพาะกรุงเทพฯ ในขณะที่ส่วนผลิตเพื่อเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น เกษตรกรในภาคการผลิตขนาดย่อม มักได้รับประโยชน์น้อย ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ความยากจนจะลดลงแต่ก็ยังคงมีความกังวลที่นำห่วงใยอยู่ด้วยความยากจนยังคงกระจายอยู่ทั่วไปในเขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนบนและภาคใต้ตอนล่าง รวมถึงความทุกข์ทรมานจากอัตราการตายของมารดาและภาวะทุโภชนาการในเด็กที่สูงกว่าภาคอื่น ๆ ด้วย

แรงงานที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยการทำงานในสาขาการผลิตเพื่อการส่งออกนั้นโดยทั่วไปจะทำได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีความก้าวหน้าในภาวะอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจเคลื่อนไปสู่กระบวนการที่มีความซับซ้อนและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับความร่วมมือในสถานที่ทำงานและองค์กรที่เป็นตัวแทนของผู้ว่าจ้างและแรงงานให้มากขึ้น ปัจจุบันมีแรงงานซึ่งอยู่นอกภาครัฐที่มีตัวแทนจากสหภาพการค้า (Trade Union) อยู่เพียง 4% เท่านั้น ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่เข้มงวด การศึกษาที่จำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาควบคู่ไปด้วยเหมือนกัน หากต้องการจะรักษาความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจเอาไว้ ถึงแม้ว่าการปฏิรูปทางการศึกษามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในช่วง 2 ถึง 3 ปีที่ผ่านมา แต่ช่องว่างก็ยังคงมีอยู่ในเรื่องของคุณภาพการศึกษาและการปรับตัวเข้ากับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ

มีความกังวลกันค่อนข้างมากในทุกห้วงแห่งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีสัญญาณเตือนภัยของการที่การตัดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์จะกลับมาแพร่ระบาดอีก เนื่องจากการตอบสนองของประเทศในเรื่องนี้ดูเหมือนว่าจะอ่อนล้าลงไป เช่นเดียวกับในบางส่วนของประเทศก็มีสัญญาณอันตรายของความวุ่นวายทางสังคมและพฤติกรรมของกลุ่มนอกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเยาวชน ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางของสังคมไทย

### ข้อกังวลเกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย (Gender concerns)

ประเทศไทยมุ่งมั่นอย่างแข็งขันในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศและขณะนี้มีเด็กผู้หญิงจำนวนมากที่ได้เข้าศึกษาในโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ยังมีสตรีอีกจำนวนมากที่ยังคงถูกจำกัดให้อยู่ในบทบาทเดิม ๆ และมีโอกาสก้าวหน้าในสายงานอาชีพน้อยกว่าบุรุษ รวมถึงรับจ้างทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ

ตารางที่ 2 หญิงและชายในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ปี 2547

	สตรี	บุรุษ	สตรี (ร้อยละ)
แรงงานภาคเกษตร	1,078,353	1,335,229	45
- ผู้ว่าจ้าง	70,313	276,017	20
- แรงงานที่จ้างตนเอง	3,845,795	7,151,662	35
แรงงานครอบครัวที่ไม่ต้องจ้าง	5,000,162	2,832,240	64
สมาชิกสหกรณ์ผู้ผลิต	25,792	23,649	53
<b>รวม</b>	<b>10,020,415</b>	<b>11,618,797</b>	<b>46</b>

แหล่งข้อมูล: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี 2548

สตรีได้รับเลือกตั้งค่อนข้างน้อยทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาสตรีแห่งชาติมีเป้าหมายอย่างแรงกล้าที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันและการถูกกระทำรุนแรง ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย และความเท่าเทียมทางเพศมีค่อนข้างจำกัด ซึ่งประเทศไทยควรดำเนินการรวบรวมข้อมูลทางเพศที่กระจัดกระจายอยู่มากเพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกแผนงานนโยบายและโครงการจะสามารถสะท้อนผลกระทบที่แตกต่างกันต่อบุรุษและสตรี

### การตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (Responding to emergencies)

คนจำนวนมากอ่อนแอต่ออันตรายจากภายนอก เช่น ความแห้งแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงต้นปี 2548 และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ในตอนกลางปี 2548 แต่เหตุการณ์ที่ถือว่ารุนแรงที่สุดในปีที่ผ่านมาคือคลื่นยักษ์สึนามิที่ถล่มภาคใต้ของไทย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 สถิติ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2548 พบว่ามีจำนวนผู้เสียชีวิต 5,395 คน เป็นคนไทย 1,972 คน ชาวต่างประเทศ 2,248 คน นอกจากนี้ ผู้คนอีกเป็นจำนวนมากที่สูญเสียชีวิตชีวิตการทำมาหากินของตน ซึ่งรวมถึงชาวบ้านในหมู่บ้านชาวประมงแถบชายฝั่งอันดามันและบุคลากรที่ทำงานด้านท่องเที่ยวอีกประมาณ 120,000 คน สึนามิยังสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยาวนานอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่ออุทยานแห่งชาติทางทะเลและชายฝั่ง และการเสื่อมสภาพของพื้นที่การเกษตรเนื่องจากน้ำเค็ม ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนยากจนเป็นอย่างมาก แต่ถึงแม้ว่าการสูญเสียบ้านเรือนและวิถีชีวิตจะเป็นเรื่องหายนะและมีผลกระทบอย่างต่อเนื่องต่อผู้คนจำนวนมากก็ตาม ความพยายามในการบรรเทาและฟื้นฟูที่ได้รับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การติดตามผลเกี่ยวกับความพยายามในเรื่องการฟื้นฟูที่กำลังดำเนินอยู่นั้น ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการดำเนินการในเชิงรุกโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นให้มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมถึงความจำเป็นในการกำหนดแนวทางการฟื้นฟูทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่เหมาะสมอย่างยั่งยืนในระยะยาวในงานการก่อสร้างฟื้นฟูทางกายภาพด้วย

การแพร่ระบาดของไข้หวัดนกถือเป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สังคม และการเกษตรอย่างใหญ่หลวง ความจำเป็นในการติดตามตรวจสอบและหามาตรการที่จำเป็นในการจำกัดและป้องกันการแพร่ระบาดสู่สัตว์อื่นและคน จึงกลายเป็นประเด็นที่ก่อกวนในระดับชาติและภูมิภาค

ความไม่สงบในภาคใต้ของไทยยังคงเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและอ่อนไหวอย่างมาก ความรุนแรงปะทุขึ้นในเดือนมกราคม 2547 และต่อเนื่องไปจนถึงปี 2548 ซึ่งข้อกังวลประการหนึ่งก็คือการฆาตกรรมและความรุนแรงที่กระทำต่อครูและการโจมตีโรงเรียนทั้งของชาวมุสลิมและชาวพุทธ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติอย่างสันติวิธีต่อปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการยุติความขัดแย้งในระยะยาวนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการเคารพในสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

มีผู้อพยพประมาณ 140,000 คน อาศัยอยู่ในค่ายกักกัน 9 ค่าย ตามบริเวณแนวชายแดนพม่า ซึ่งทุกครั้งที่มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มติดอาวุธในพม่า ก็จะทำให้เกิดการทะเลาะของบุคคลผู้ไร้ที่อยู่จากพม่าเข้าสู่ไทย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าห่วงใยอีกก็คือเรื่องของขบวนการเปิดและการนำเอาเด็กพม่ามาเป็นทหารตามบริเวณแนวชายแดน

### สิทธิมนุษยชน (The Human Rights Agenda)

ประเทศไทยมีความก้าวหน้ามากในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปี 2540 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ส่งเสริมในเรื่องสิทธิมนุษยชนและวางรากฐานในเรื่องการกระจายอำนาจ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เป็นภาคีของอนุสัญญาและสนธิสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ (ดูกรอบข้างล่าง)

#### อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่มีการเข้าร่วมโดยประเทศไทย

- 2528 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ซึ่งในปี 2543 ได้มีการเข้าร่วมในพิธีสารทางเลือก (Optional protocol)
- 2535 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- 2539 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- 2542 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- 2546 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ และคณะกรรมการอำนวยการเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการหาข้อยุติอย่างสันติวิธีต่อสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2546 ได้มีการผ่านพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก และการเตรียมการสำหรับแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม ยังมีรายงานเกี่ยวกับประเด็นที่น่าเป็นห่วงในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น การถูกจับกุมและคุมขังโดยพลการ และการถูกอุ้มหายตัวไป กลุ่มอ่อนแอบางกลุ่ม เช่น เด็กและสตรีที่ไม่มีชื่อในสำเนาทะเบียนบ้าน มีความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ ถูกกระทำรุนแรง และถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องการความพยายามร่วมกัน รวมถึงการสนับสนุนจากหน่วยงานของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องต่อรัฐบาลเพื่อให้บรรลุถึงพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาต่างๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่

ในเดือนกรกฎาคม 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งติดตามการดำเนินการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้แสดงความยินดีต่อการทำงานที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย แต่ก็ได้แสดงความห่วงใยต่อข้อเสนอนโยบายหลายประการของคณะกรรมการฯ ที่มีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมีการดำเนินการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังแสดงความกังวลต่อปัญหาการขาดทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย ในการดำเนินการในเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศต่อไปนั้น เป็นเรื่องที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะต้องอนุวัติตามข้อเสนอแนะที่ได้สรุปร่วมกันไว้ของทุกหน่วยงานภายใต้สนธิสัญญาของสหประชาชาติ รวมถึงการถอนข้อสงวนจากสนธิสัญญาที่รัฐร่วมเป็นภาคีและการเข้าร่วมในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานผู้อพยพ และอนุสัญญาอื่นๆ ขององค์การเยาวชนระหว่างประเทศ

## 2.1 ความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยส่งผลกระทบต่ออัตราการลดลงของความยากจน อย่างไรก็ตาม หากใช้ทุกคนที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือจากโครงการของรัฐบาล ในบางภูมิภาคและกลุ่มที่อ่อนแอยังคงล้าหลัง ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดช่องว่างมากขึ้น ในบรรดาคนรวยที่สุดซึ่งมีเพียง 20% ของประชากรทั้งหมด มีรายได้รวมกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ดังนั้นการที่จะบรรลุเป้าหมายที่ท้าทายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษนั้น จึงจำเป็นต้องมีความพยายามร่วมกันในการต่อสู้กับความยากจนและลดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องรายได้ รวมถึงการคุ้มครองทางสังคมและการเข้าถึงบริการทางสังคมด้วย

ในระหว่างปี 2543 และ 2545 ความยากจนต่อหัวลดลงเกือบ 2 ใน 3 ซึ่งจากการประมาณการล่าสุดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยใช้ฐานการบริโภคใหม่พบว่าตัวเลขระดับชาติอยู่ที่ประมาณ 11% (7.1 ล้านคน) หากแต่มีความแตกต่างกันในระดับภูมิภาค โดยตัวเลขความยากจนต่อหัวในภาคเหนืออยู่ที่ 16% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ที่ 17% ในภาคใต้อยู่ที่ 8% ในภาคกลางอยู่ที่ 5% และในพื้นที่กรุงเทพมหานครอยู่ที่ 1.6% หากพิจารณาทั้งประเทศ จะพบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของคนยากจนสามารถจัดอยู่ในกลุ่มของผู้ยากจนเป็นพิเศษ (Ultra-poor) เนื่องจากรายได้ของพวกเขาต่ำกว่า 80% ของเส้นความยากจน (Poverty Line)

ทั้ง ๆ ที่มีการลดลงของความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่พื้นที่นี้ยังคงเป็นภูมิภาคและที่พักอาศัยที่ยากจนที่สุดของคนจำนวนมากว่าครึ่งหนึ่งของคนจนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ควรบันทึกไว้ด้วยว่า นอกจากจะมีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาคแล้ว ความแตกต่างภายในภูมิภาคในระดับจังหวัดและระดับเขตนั้นยังมีมากกว่า ตัวอย่างเช่นในภาคใต้ในจังหวัดที่อยู่ใต้สุดจะยากจนกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในปี 2543 ปรากฏว่าจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ได้ลงทะเบียนความยากจนอยู่ที่ 25.5%, 28.1% และ 35.1% ตามลำดับ โดยสวนทางกับการประมาณการความยากจนทั่วไปในภาคใต้ขณะนั้น ซึ่งมีตัวเลขอยู่ที่ 11% (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ รายงานการพัฒนา มนุษย์ของประเทศไทยปี 2546)

ความยากจนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในชนบท คนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งมีประมาณ 6.6 ล้านคน อาศัยอยู่ในชนบทและหาเลี้ยงชีพโดยการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเกษตรกรรมในครอบครัวหรือการให้บริการแรงงานในงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม นอกจากนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่ที่ยากจนมักมีที่ดินน้อยมากหรือไม่มีเลย

ถึงแม้คนยากจนส่วนใหญ่จะอยู่ในชนบท แต่ก็ยังมีคนยากจนจำนวน 1 ล้านคนอาศัยอยู่ในชุมชนเมืองด้วยเช่นกัน โดยอยู่กระจัดกระจายทั่วเมืองในชุมชนของวัด ห้างเช้า หรืออาศัยอยู่ในโรงงานและพื้นที่ก่อสร้างที่ตนทำงานอยู่ มีคนจนจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือที่ไม่เป็นทางการ (Informal Economy) ความยากจนมักจะเป็นตัวผลักดันให้แรงงานโดยเฉพาะสตรีต้องทำงานที่ไม่น่าสนใจและมีสภาพการทำงานที่เลวร้าย อันทำให้เขาเหล่านั้นต้องเวียนอยู่ในวงจรอุบาทว์แห่งความยากจน เนื่องจากพวกเขาไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

ทั้งภายในชุมชนเมืองและชนบทจะมีบางกลุ่มที่จัดว่าเป็นกลุ่มอ่อนแอ เช่น เกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรชายขอบ ชนกลุ่มน้อยตามเทือกเขาและพื้นที่ห่างไกล ผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารหลักฐาน บุคคลผู้ปราศจากสถานะทางกฎหมาย ผู้ที่ติดเชื้อเอชไอวีหรือได้รับผลกระทบจากเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ ผู้พิการและไร้ความสามารถ บุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่ คนแก่ สตรี และเด็ก นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังมีความเสี่ยงค่อนข้างสูงต่ออุบัติเหตุที่ไม่คาดคิดอีกด้วย เช่น ไข้หวัดนก สึนามิ ความแห้งแล้ง วิกฤตการณ์ทางการเงิน ข้อมูลของบุคคลกลุ่มนี้ถูกรวบรวมไว้ค่อนข้างกระจัดกระจายทำให้ความรู้เกี่ยวกับสถานะของพวกเขา มีน้อยมาก ถึงแม้ว่าดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับสุขภาพของมารดาและเด็ก รวมทั้งดัชนีชี้วัดทางด้านสังคมอื่น ๆ ของพวกเขา จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความยากจนที่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยระดับชาติอย่างมากก็ตาม

เด็กจัดว่าเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอมาก ในปี 2547 พบว่ามีเด็ก 4 ล้านคน ตกอยู่ในภาวะยากจน (2.5 ล้านคนมีอายุต่ำกว่า 15 ปี) รวมถึงเด็กทารกและเด็กเร่ร่อนตามถนน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ตอนล่างสุดนั้น มีเด็กมากกว่า 1 ล้านคน ที่ประสบกับภาวะทุโภชนาการ เมื่อปี 2541 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ เสนอแนะให้รัฐบาลพัฒนานโยบายและแผนงานที่ครบถ้วน (Comprehensive) ในการส่งเสริมและปรับปรุงการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ เพื่อป้องกันและต่อสู้กับปัญหาทุโภชนาการ



อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งดูเหมือนจะเป็นคนยากจนด้วยคือ ผู้พิการหรือผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2544 พบว่าคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทและมีการศึกษาน้อยหรือไร้การศึกษา มีจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งที่ได้รับการจ้างงานและมักได้รับค่าจ้างน้อยกว่าลูกจ้างรายอื่น ๆ บุคคลผู้ลงทะเบียนเป็นผู้พิการหรือผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งมีจำนวนเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้จะได้รับเงินจำนวน 500 บาทต่อเดือน

## การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย

ในปี 2544 รัฐบาลไทยได้ประกาศท่าทีความกับความยากจน โดยเป้าหมายในปัจจุบันซึ่งระบุไว้ในเป้าหมายที่ท้าทายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี กำหนดว่าจะลดภาวะความยากจนให้เหลือน้อยกว่า 4% ภายในปี 2552 และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (Centre to Fight Against Poverty) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทุกระดับในทุกหน่วยงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมี การอนุมัติแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี สำหรับช่วงปี 2548 – 2551

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมิได้เชื่อตามแนวคิดที่ว่าความยากจนเป็นผลลัพธ์ของการขาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่จะพิจารณาประเด็นความยากจนในลักษณะแบบองค์รวมมากกว่า โดยการนำประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับความกินดีอยู่ดี ซึ่งบางครั้งอาจไม่สามารถวัดจากระดับของรายได้หรือการบริโภคมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้นความพยายามในเรื่องการลดความยากจนจึงยึดแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งสอดคล้องกับหลักยุทธศาสตร์และหลักพุทธศาสนาในเรื่องของมัชฌิมาปฏิปทาหรือการเดินสายกลาง จากการยึดแนวทางข้างต้นเป็นฐานนำของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี 2545 – 2549) รัฐบาลจึงมีเป้าหมายการพัฒนาที่สมดุลของทรัพยากรมนุษย์ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีกลไกที่ผสมผสานในการดำเนินการเกี่ยวกับความยากจนทั้งในระดับบุคคล ชุมชน และระดับชาติ โดยการลดค่าใช้จ่าย เพิ่มการลงทุน ขยายโอกาสการสร้างรายได้ รวมถึงการให้การคุ้มครองทางสังคมที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการเน้นความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมของชุมชนในความพยายามลดความยากจนและเสริมสร้างการคุ้มครองทางสังคม โดยการจัดสรรทรัพยากรให้แก่พวกเขาเพื่อที่ว่าเขาเหล่านั้นจะสามารถจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองรวมทั้งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้โดยยึดชุมชนเป็นฐานและการบริหารจัดการองค์ความรู้

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศไทยประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจมหภาคที่สนับสนุนคนยากจนการขยายโอกาสให้กับคนยากจนปรับปรุงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมีส่วนร่วมจากชุมชนและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงการบริหารจัดการสาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดในบางมาตรการ ดังนี้

การพักหนี้เกษตรกร เป็นการพักการชำระหนี้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นของเกษตรกรที่กู้ยืมมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรเป็นเวลา 3 ปี ซึ่งมาตรการนี้ทำให้เกษตรกรรายย่อยเกือบ 2 ล้านคนได้รับประโยชน์

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นการสนับสนุนเงินทุนให้แก่ละหุ่มบ้าน/ชุมชนเป็นจำนวน 1 ล้านบาทต่อหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้เป็นเงินกองทุนสินเชื่อหมุนเวียน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน ซึ่งภายในเดือนกันยายน 2546 มีประชาชนเกือบ 9 ล้านคนได้รับเงินกู้ยืม และสืบเนื่องจากการเป็นปากเป็นเสียงขององค์กรพัฒนาเอกชนและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ทำให้รัฐบาลกำหนดให้คณะกรรมการในแต่ละกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนประกอบด้วยสมาชิกสตรีจำนวนครึ่งหนึ่ง ซึ่งผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการกองทุนที่มีประธานหรือผู้บริหารเป็นสตรีมีแนวโน้มการใช้เงินที่ดีกว่า

ธนาคารประชาชน มาตรการนี้จะเป็นการปล่อยสินเชื่อให้กับผู้ค้าหาบเร่ การให้บริการส่วนบุคคล และสินเชื่อเพื่อธุรกิจอื่น ๆ ที่ไม่สามารถกู้ยืมได้จากบริการสินเชื่อที่เป็นทางการ

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลและชุมชนระดับตำบลที่จะส่งเสริม พัฒนา และตลาดให้แก่สินค้าที่มีศักยภาพของตำบล

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีเป้าหมายให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในชนบทและชุมชนเมืองมีโอกาสเข้าถึงตลาดทุนมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมนี้จะเป็นการทำให้ทรัพย์สินประเภทต่างๆ เช่น ที่ดิน สัญญาเช่า ใบอนุญาตใช้ที่สาธารณะประโยชน์ ทรัพย์สินทางปัญญาและเครื่องจักรกล มีความเป็นแบบแผนมากขึ้น

การปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลได้เริ่มต้นลงทะเบียนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้สถิติที่ถูกต้องแม่นยำเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานของที่ดิน และเพื่อให้ที่ดินเปล่าแก่เกษตรกรประมาณ 1 ล้านครอบครัว

### การลงทะเบียนความยากจน

รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาความยากจนโดยรณรงค์ให้มีการลงทะเบียนความยากจนอย่างกว้างขวาง อันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมาลงทะเบียนความยากจนและบอกเล่าถึงปัญหาของตน และมีการจัดเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแก้ไขปัญหาคือเป็นรายกรณี ๆ ไป ในจำนวนประชาชน 8 ล้านคนที่มาลงทะเบียนเป็นคนยากจนในช่วงเดือนธันวาคม 2546 ถึงเดือน 2547 นั้น พบว่าจำนวน 46% ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม 36% ชายแรงงานที่เชื่อมโยงกับภาคเกษตร สำหรับประชาชนจำนวน 5 ล้านคน พบว่าปัญหาหลักคือน้ำดื่ม ส่วนอีก 4 ล้านคน มีปัญหาไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอในการทำกินหาเลี้ยงชีพ มีเยาวชนอีกมากกว่า 247,000 คน ระบุว่าตนต้องการการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการศึกษา

### การคุ้มครองทางสังคม

รูปแบบการคุ้มครองทางสังคมของคนส่วนใหญ่จะผ่านทางครอบครัวและชุมชน สังคมไทยสนับสนุนระบบครอบครัวและชุมชนว่าเป็นสถาบันที่สำคัญซึ่งรวมถึงการเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองโดยฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และการสะสมทุนทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การมีเครือข่ายผู้ปลูกข้าวทางเลือก (Alternative Rice Farmer) และกลุ่มการออมทรัพย์สี่จะ (Honest Saving) เคลื่อนไหวระหว่างชุมชนเพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองในเรื่องการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียง

มีมาตรการทางด้านการประกันสังคมอยู่บ้างเหมือนกัน แต่มุ่งเน้นให้แก่กลุ่มแรงงานในสาขาการเกษตรที่เป็นทางการเป็นสำคัญ สำหรับประชาชนในส่วนใหญ่ที่เหลือนั้นรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐบาลที่เข้กันอย่างค่อนข้างแพร่หลายก็คือโครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค ซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปี 2544 สำหรับประชาชนที่ไม่สามารถรับบริการประกันสุขภาพจากโครงการอื่น โครงการนี้ให้สิทธิในการเข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลอื่น ๆ โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงครั้งละ 30 บาท โครงการนี้ประสบผลสำเร็จสำหรับผู้ใช้บริการ แม้ว่าจะมีข้อกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนของเงินงบประมาณในการสนับสนุนโครงการอยู่บ้างก็ตาม รัฐบาลจ่ายค่าธรรมเนียมต่อคนในอัตรา 1,300 บาท ซึ่งโรงพยาบาลและสถานพยาบาลหลายแห่งเห็นว่าไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล นอกจากนี้เนื่องจากการกำหนดค่าใช้จ่ายนี้ใช้ฐานจากจำนวนประชากรซึ่งเป็นคนไทย ทำให้โรงพยาบาลซึ่งมีการเตรียมการสำหรับการรักษาแรงงานผู้อพยพหรือคนใช้รายอื่นในลักษณะดังกล่าว อาจจะหมดเงินกองทุนในเวลาอันรวดเร็ว ผลกระทบของมาตรการนี้จำเป็นต้องมีการทบทวนในมุมมองเรื่องความเท่าเทียมทางเพศด้วย

ผลจากความสำเร็จของการรณรงค์จากภาคส่วนที่อยู่นอกระบบทางการทำให้รัฐบาลผ่านกฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ว่าด้วยแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน เมื่อเดือนเมษายน 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยแรงงานภาคเกษตรเมื่อเดือนธันวาคม 2547 ซึ่งทำให้แรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานภาคเกษตรสามารถเข้าสู่ระบบการคุ้มครองแรงงาน

นอกจากนี้ เมื่อเดือนมกราคม 2547 ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการประกันเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานระยะสั้นที่เกิดจากวัฏจักร (Cyclical Unemployment) ในขณะที่การว่างงานมีอัตราค่อนข้างต่ำในประเทศไทย กลับพบว่าอัตราการว่างงานของเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15-24 ปี อยู่ที่ประมาณ 4.5% ในปี 2547 ซึ่งสูงกว่าอัตราการว่างงานของผู้ใหญ่เกือบ 5 เท่าและยังไม่ลดลงสู่ระดับก่อนวิกฤต (Pre-crisis Level) ซึ่งกรณีดังกล่าวบ่งชี้ให้เพิ่มความสนใจเป็นพิเศษในการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตลาดแรงงานเพื่อชี้แนะทางเลือกในสายงานอาชีพให้แก่เยาวชน รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการหารือร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรนายจ้าง และสหภาพการค้า

### ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

ประเด็นเรื่องความยากจน การคุ้มครองทางสังคม และการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การศึกษาและบริการทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับอีกหลายสาขา เช่น การศึกษา การอพยพ การติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ รวมถึงความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมนั้น จะมีการกล่าวถึงในบทหลัง ๆ

สำหรับบทนี้จะเน้นในสามประเด็นหลัก คือ ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางเศรษฐกิจ การคุ้มครองทางสังคมที่อ่อนแอ และไม่พอเพียง รวมทั้งศักยภาพในระดับชุมชนและระดับชาติ

## ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางเศรษฐกิจ

ความยากจนไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะในกรอบค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับรายได้เท่านั้น แต่จะต้องมองในมุมกว้างโดยพิจารณาถึงความอยู่ดีกินดีของระดับครัวเรือนและชุมชนในภาพรวมด้วย การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มประชากรที่มีความอ่อนแอมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นรูปของรายได้ การเข้าถึงบริการทางสังคม และพลังอำนาจที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจที่กระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา

ในอดีตนั้น โครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของทางราชการยังมีเป้าหมายไม่เพียงพอ กล่าวคือเงินงบประมาณส่วนใหญ่ ยังตกไปสู่ภูมิภาคที่มีปัญหาความยากจนน้อยกว่า เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับงบประมาณเพื่อขจัดความยากจนน้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนเฉลี่ยระดับชาติ (รายได้ต่อหัวของคนจน) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังได้รับเงินใช้จ่ายสาธารณะต่อหัวในจำนวนที่ต่ำสุดด้วย ตัวอย่างเช่น การคมนาคมซึ่งมีแค่ 2 ใน 3 ของภาคกลางเท่านั้น เช่นเดียวกับความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งถึงแม้ว่าคนยากจนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชนบท แต่ก็ได้รับงบประมาณเพียง 18% เท่านั้น ยังมีความไม่เท่าเทียมกันในลักษณะนี้ด้วยการลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลและเอกชนในวิชาศึกษาใหม่ ๆ

เนื่องจากคนยากจนที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนมากจะมีชีวิตขึ้นอยู่กับภาคเกษตรไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ดังนั้นลำดับสำคัญหลักประการหนึ่งก็คือ ควรจะยกระดับผลิตภาพและรายได้ทางการเกษตรทั้งในและนอกฟาร์มโดยผ่านการพัฒนาอย่างผสมผสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในขณะเดียวกันก็ต้องช่วยชุมชนชนบทในการสร้างความหลากหลายในกิจกรรมนอกฟาร์มด้วย การสร้างความเจริญที่เป็นประโยชน์ต่อคนยากจนจะต้องมีการเร่งหรือกระตุ้นโดยการเปลี่ยนรูปแบบการเกษตรแบบยังชีพไปสู่อุตสาหกรรม เศรษฐกิจการเกษตร หรือกิจกรรมบริการที่มีผลิตภาพและเน้นการตลาดที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้คนยากจนสามารถสร้างความหลากหลายและเพิ่มแหล่งรายได้ให้แก่ตนมากขึ้น นั่นหมายถึงว่าจะต้องมีการสนับสนุนในเรื่องของการส่งเสริมสินเชื่อ และการตลาดจากภาครัฐต่อเกษตรกรรายย่อยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

ในกรณีของความยากจนในเขตเมืองนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องหาวิธีการที่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการกับเศรษฐกิจนอกระบบหรือไม่เป็นทางการ โดยส่งเสริมธุรกิจให้มีการลงทะเบียน เช่น ปรับระบบเกี่ยวกับภาษีและการเพิ่มพื้นที่แผงลอย นักธุรกิจประเภทนี้ควรสามารถเข้าถึงการฝึกอบรม สินเชื่อรายย่อย โครงการทางด้านวิชาการ รวมทั้งการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ในภาครัฐเองมีหลายกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เครือข่ายระดับชาติของแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน เช่น HomeNet Thailand มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการจัดทำเอกสารยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในเรื่องภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ

รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงวิธีการที่จะเพิ่มตัวแทนของแรงงานจากภาคการผลิตนอกภาคทางการด้วย ในปัจจุบันส่วนที่เกี่ยวข้องกับความอ่อนแอมากที่สุดของแรงงานจะอยู่นอกกรอบการได้รับความคุ้มครองไม่ว่าจะเป็นเรื่องกฎหมายแรงงาน สัญญาจ้างงาน หรือการไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์กรเพื่อปกป้องหรือเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา

การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งมีศักยภาพในการเจริญเติบโตและการสร้างนวัตกรรม รวมทั้งการส่งออก ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังขาดศักยภาพในการผลิตทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของสินค้าที่สามารถสร้างรายได้เปรียบในโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ

ในขณะที่เสรีนิยมทางการค้าได้นำไปสู่การค้าที่ดีขึ้นและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นนั้น เสรีนิยมทางเศรษฐกิจก็สามารถก่อให้เกิดผลทางลบต่อคนยากจนได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสตรี ดังนั้นจึงควรมีการวิเคราะห์โดยละเอียดถึงผลกระทบที่แท้จริงอันเนื่องมาจากข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีที่มีต่อความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท นักเคลื่อนไหว ผู้นำคนนโยบายและนักวิชาการ ควรดำเนินการให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความยากจนและบทบาทหญิงชาย

เกือบครึ่งหนึ่งของปัญหาที่ได้รับรายงานจากการลงทะเบียนคนยากจนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องหนี้สิน โครงการขจัดความยากจนหลายโครงการจึงมักเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ แต่สินเชื่อดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องเชื่อมโยงกับการสร้างสมรรถนะและเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยหากไม่ต้องการให้ประชาชนเป็นหนี้เพิ่มขึ้นอีก

## ความอ่อนแอและการคุ้มครองทางสังคม

ถึงแม้ว่าคนจำนวน 7 ล้านคนจะถูกพิจารณาว่าเป็นคนยากจนก็ตาม แต่อีกหลายล้านคนก็สามารถเข้าสู่สภาวะความยากจนในเวลาใดก็ได้ ในชนบทพวกเขาอ่อนแอต่อหายนะทางธรรมชาติ เช่น ความแห้งแล้งหรือน้ำท่วมหรือการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า ซึ่งยังไม่มีมาตรการประกันหรือคุ้มครองทางสังคมที่เป็นผลป้องกันคนยากจนจากความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากเหตุการณ์อันไม่คาดคิดมาก่อน จำนวนคนกว่า 1 ล้านครอบครัวในชนบทมีชีวิตขึ้นอยู่กับการทำงานที่ไม่สม่ำเสมอและตามแต่โอกาส ในขณะที่มีคนมากกว่า 1 ใน 3 ของคนในชุมชนเมืองอาศัยอยู่แบบไม่เป็นระเบียบและอาจถูกไล่ที่เมื่อใดก็ได้ แต่ความเสี่ยงที่มากที่สุดประการหนึ่งของทั้งชนบทและชุมชนเมืองคือ การขาดรายได้ อันเนื่องมาจากความเจ็บป่วย รวมทั้งการติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ การใช้ยาอย่างผิด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวัยรุ่น ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสุขภาพและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ลดอัตราการลงทะเบียนในโรงเรียน และทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น

ในขณะที่รัฐบาลได้ริเริ่มดำเนินการในหลายโครงการ แต่ปรากฏว่าการประกันสังคมครอบคลุมเพียง 1 ใน 5 ของประชากรเท่านั้นโดยส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ทำงานอยู่ในภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจจึงมีคนจำนวนมากกว่า 50 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับบริการ ซึ่งในจำนวนนี้ประกอบด้วย 6.4 ล้านคนที่เป็นลูกจ้าง (Dependent Employees) 10 ล้านคนที่มีการจ้างงานตนเอง (Self Employed) 7.5 ล้านคนเป็นแรงงานในครอบครัวที่ไม่มีการจ่ายค่าจ้าง 11.2 ล้านคนเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน และเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี อีก 14.4 ล้านคน (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2547)

กลุ่มดังกล่าวยังรวมถึงกลุ่มอ่อนแอต่าง ๆ เช่น ทารก บุคคลผู้ไร้ที่อยู่ เด็กเร่ร่อนข้างถนน ผู้สูงอายุ คนพิการ ชนกลุ่มน้อย และผู้ติดเชื้อและได้รับผลกระทบจากเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ โดยเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนเป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงน้อยที่สุด ซึ่งอาจต้องเผชิญกับการถูกเนรเทศ หรือให้ย้ายไปอยู่ที่อื่น รวมทั้งการเข้าถึงการศึกษาพื้นฐานและบริการสาธารณสุขได้เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาทางด้านภาษา การนำกฎหมายสัญชาติไทย ปี 2535 มาใช้เพื่อจดทะเบียนยังคงเป็นอุปสรรคสำหรับครอบครัวที่อาศัยอยู่ในชนบทที่ห่างไกล จึงมีความจำเป็นในการจัดทำกระบวนการให้มีความง่ายเพื่อเป็นหลักประกันให้ประเทศไทยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนการเกิดและบรรลุความรับผิดชอบภายใต้ข้อสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ยิ่งไปกว่านั้น คนที่ยากจนที่สุดในกลุ่มคนจนอาจไม่สามารถเข้าถึงโครงการของรัฐบาล คนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐโดยเฉพาะเมื่อถูกถามเกี่ยวกับหลักฐานหรือการลงทะเบียนอย่างเป็นทางการ ซึ่งโครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรคเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถให้บริการแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน เช่น แรงงานผู้อพยพ หรือบุคคลที่ไม่มีสูติบัตร

ทุ่นระเบิดและอุปกรณ์แสวงเครื่องที่ยังไม่ระเบิดยังคงเป็นเรื่องที่ทำลายในพื้นที่ชนบทและแถบบริเวณชายแดนไทย ซึ่งมี 27 จังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ผลกระทบจากทุ่นระเบิด กรณีนี้ทำให้คนจำนวนมากได้รับบาดเจ็บและกลายเป็นผู้พิการ (ส่วนใหญ่เป็นผู้ชายที่อยู่ในวัยทำงาน) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นคนยากจนและไม่สามารถเข้าถึงมาตรการการคุ้มครองทางสังคม (ดูรายงานการสำรวจผลกระทบของทุ่นระเบิด, ราชอาณาจักรไทย)

กลุ่มอื่น ๆ ที่มีความยากจนอย่างมาก ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงมาตรการและบริการของรัฐบาลนั้นยังรวมถึงบุคคลผู้ไม่มีสูติบัตรและเอกสารแสดงฐานะความเป็นพลเมือง (ดูหัวข้อ 2.5) ผู้สูงอายุก็เช่นเดียวกันที่กลายเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอมากขึ้น ในปี 2545 มีคนมากกว่า 9% ของจำนวนประชากรหรือประมาณ 6 ล้านคนเป็นผู้ที่มีอายุ 60 ปีหรือมากกว่า จำนวนเปอร์เซ็นต์จะเพิ่มขึ้นเมื่ออัตราการเกิดลดลงและช่วงชีวิตเพิ่มขึ้นในอดีตนั้นผู้สูงอายุมักจะเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวขยาย แต่ปัจจุบันนี้มีจำนวนมากที่อาศัยอยู่เพียงลำพัง จำนวนสตรีสูงอายุจะแข่งขันจำนวนบุรุษสูงอายุ และสัดส่วนที่สูงกว่า ของพวกเขาเป็นสตรีม่าย

ภายในกลุ่มดังกล่าวนี้ สตรีคือบุคคลที่อ่อนแอมากที่สุดในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าจำนวนครัวเรือนที่มีสตรีเป็นหัวหน้าครอบครัวเพิ่มขึ้นจาก 15% เป็น 25% สตรียังได้รับทุกขั้รุกรานจากการไม่สามารถเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการทางด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ซึ่งในจังหวัดที่ยากจนกว่าจะมีระดับของการตายหรือการเจ็บป่วยสูงกว่า ในขณะที่เดียวกันสตรียังคงอยู่นอกกรอบกฎหมายและระเบียบและมีความอ่อนแอต่อการเข้าถึงประโยชน์ทางการประกันสังคม ทั้งนี้สืบเนื่องจากลักษณะธรรมชาติของงานซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นงานที่นำมาทำที่บ้าน

### ศักยภาพและข้อมูลระดับชุมชนและระดับชาติ

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการทำแผนเกี่ยวกับการขจัดความยากจนและมีการออกแบบการสำรวจทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแต่กระนั้นก็ยังมีความจำเป็นในการเพิ่มการดำเนินการในการรวบรวมข้อมูลที่สะท้อนถึงความแตกต่างทางสังคมอันเนื่องมาจากศาสนา ชาติพันธุ์ เพศ เชื้อชาติ ภาษาแห่งการเป็นพลเมือง และสถานะอื่น ๆ นั้นหมายความว่าจำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพของสถาบันระดับชาติและระดับรองลงไปในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการดำเนินการและประสานงานกับกระทรวงและกรมอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การออกแบบและการดำเนินมาตรการดังกล่าวควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับผลประโยชน์ ตลอดจนเด็ก วัยรุ่น เยาวชน และสตรีได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางด้วย โครงการที่สะท้อนความต้องการของเยาวชนจะต้องให้เยาวชนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอนเพื่อให้โครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมและเกิดความเป็นเจ้าของโดยพวกเขาเหล่านั้น

ปรากฏรายงานเกี่ยวกับความอ่อนแอของระบบการคุ้มครองเด็กด้วยกัน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก ปี 2546 ของไทยได้รับการพิจารณาว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีความครอบคลุมและทันสมัยในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งให้หลักประกันในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจนกระทั่งอายุถึง 18 ปี อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังอยู่ในระดับเริ่มต้นและยังอ่อนแอมาก โดยเฉพาะในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน ในบางจังหวัดมีการตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็ก แต่ยังคงต้องส่งเสริมให้เกิดความคืบหน้าต่อไป ต้องมีแผนดำเนินการที่เป็นรูปธรรม โดยมีการจัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้เพียงพอเพื่อให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

การส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่เพิ่มภาระให้กับชุมชนในเรื่องการวางแผน การดำเนินการ การติดตามผล กระบวนการด้วยกัน ซึ่งพวกเขาต้องการศักยภาพที่สูงขึ้นในการตัดสินใจ รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินในกรณีเกิดอุบัติเหตุภัยพิบัติจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งการตอบสนองดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องเทคโนโลยีระดับสูงเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงในระดับสังคมอันว่าด้วยเรื่องการสร้างความตระหนัก การป้องกัน การคุ้มครอง และการอพยพผู้คน ครอบครัวยุคใหม่และชุมชนด้วย



## 2.2 การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตระบบการปกครองของประเทศไทยเป็นแบบรวมศูนย์ค่อนข้างมาก การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจส่วนใหญ่รวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพมหานคร แต่หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางแผนการดำเนินการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ประเทศไทยแบ่งการบริหารงานภาครัฐออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารส่วนกลางประกอบด้วย รัฐสภา สำนักราชเลขาธิการ กระทรวง 20 กระทรวง กรม 159 กรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 7 องค์กร และรัฐวิสาหกิจ 87 แห่ง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด 75 จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเป็นผู้บริหารสูงสุด (กรุงเทพมหานครนครจัดเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) มีอำเภอ 876 อำเภอ โดยนายอำเภอก็ได้รับการแต่งตั้งเช่นกัน ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดแบบ “CEO” (Chief Executive Officer) กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการบริหารงานและบริหารคน ซึ่งหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกระทรวงต่างๆ ในระดับจังหวัด เป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เช่นเดียวกับในภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้จังหวัดของตนดึงดูดนักลงทุนเพิ่มขึ้น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศในขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใช้อยู่ใน 2 เมือง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

วิสัยทัศน์ของการแยกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นออกจากกันก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการให้บริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแล และให้การสนับสนุนเชิงเทคนิควิชาการ

ในพื้นที่ 75 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ร่วมกัน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ระดับแรก คือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จังหวัดละ 1 อบจ. ระดับที่สองประกอบด้วย เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยเทศบาลครอบคลุมพื้นที่เขตเมือง และ อบต. ครอบคลุมพื้นที่เขตชนบท ประเทศไทยมีเทศบาลทั้งสิ้น 1,156 เทศบาล และ อบต. 6,624 อบต. (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2548) สมาชิกสภาอบต. สภาเทศบาล และสภาอบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ และผู้บริหารของอบจ. เทศบาล และ อบต. (ได้แก่ นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต.) ก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน

หากใช้พื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง จะเห็นได้ว่า นอกจากในพื้นที่หนึ่งจังหวัดจะมีทั้งหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ร่วมกันและรับผิดชอบหน้าที่ของตนในพื้นที่เดียวกันแล้ว ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับรับผิดชอบพื้นที่เดียวกันอีกด้วย กล่าวคือ ในระดับที่หนึ่ง มี อบจ. ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และในระดับที่สอง มีเทศบาลในพื้นที่เขตเมืองและมี อบต. ในพื้นที่เขตชนบท โดย อบจ. มีพื้นที่ทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาลและอบต. แต่ไม่มีอำนาจเหนือ การที่หน่วยงานต่างๆ มีพื้นที่ทำงานทับซ้อนกันเช่นนี้สามารถทำให้เกิดความคลุมเครือในความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบ และนำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน ทั้งระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง อบจ. กับเทศบาลและ อบต.

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอยู่ 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี ซึ่งผู้บริหารของทั้งสองแห่งนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจาก 2 แหล่ง คือ

- 1) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง
- 2) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้
- 3) ภาษีที่จัดเก็บในระดับชาติ และจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะ

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาในประเทศไทย

เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ ตลอดจนดูแลติดตามกระบวนการและคุณภาพของการกระจายอำนาจ ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฝ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

**ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2544 – 2547)** เป็นระยะของการปรับปรุงระบบการบริหารราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาบุคลากร สร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2548 – 2553)** เป็นระยะของการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ พัฒนาบุคลากรและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการปรับบทบาทและกลไกความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้กลมกลืน เพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

**ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป)** เป็นระยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับดูแล ตรวจสอบและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเปลี่ยนฐานะจากผู้ให้บริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี 2545 รัฐบาลจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งติดตามผลและเสริมสร้างศักยภาพ นอกจากนี้ ยังมีการตั้งคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อกำหนดนโยบาย พัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ 6 ด้านที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการกระจายอำนาจในประเทศไทยจัดได้ว่าล่าช้า และบางครั้งความมุ่งมั่นในการกระจายอำนาจก็ค่อนข้างถดถอย อันจะเห็นตัวอย่างได้จากการให้ความสำคัญและลักษณะของการปฏิรูปภาครัฐส่วนกลาง การพัฒนาและการดำเนินโครงการบางโครงการจากส่วนกลางที่ลงตรงสู่ชุมชนโดยข้ามกระบวนการหรือการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการขาดศักยภาพในระดับท้องถิ่นเอง โดยหลักการ การปฏิรูปภาครัฐที่ดี การดำเนินโครงการของภาครัฐส่วนกลางสู่ชุมชนที่ดี น่าที่จะเป็นปัจจัยเสริมให้กระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างราบรื่น หากรัฐบาลจะผลักดันวาระการกระจายอำนาจไปพร้อม ๆ กัน และสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการแบ่งบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และระบบการประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

## ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจของประเทศไทยกำหนดเป้าหมายไว้อย่างสมบูรณ์ จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญกับความท้าทาย ทั้งในด้านการบริหาร ด้านศักยภาพของท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่น

### การถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจการบริหารและการคลังที่มีประสิทธิผล

กลไกความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจที่สัมฤทธิ์ผล โดยหลักการแล้ว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานอย่างบูรณาการ ก็น่าจะทำให้สามารถดำเนินงานร่วมกับประธานสภาและผู้บริหารของ อบจ. เทศบาล และอบต. อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ยังต้องมีการปรับกลไกความสัมพันธ์ตลอดจนการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน และยังคงต้องทดลองปฏิบัติเพื่อให้ได้รูปแบบความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การช่วยเหลือกลุ่มที่อ่อนแอมากที่สุดนั้น ต้องการความเข้าใจที่ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่อะไร

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ควรประสานกิจกรรมการดำเนินงานของตนให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดและได้เปรียบในเชิงการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ในการทำหน้าที่ เช่น การจัดการของเสีย เป็นต้น ในกรณีของ อบจ. ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและอบต. นั้นจำเป็นต้องกำหนดว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมใด ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการประสานงานในเชิงสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังมีเกิดขึ้นในระดับที่มีนัยยะสำคัญ

พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2547 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 24 เท่านั้น เนื่องจากยังมีภารกิจที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนอีกหลายภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุข การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 นั้นเป็นเรื่องไม่น่าจะเป็นไปได้ แม้จะเคยมีรายงานจากกระทรวงการคลังระบุว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของราชการส่วนกลางประเด็นนี้ยังคงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการระดมสมองกันต่อไป

การกระจายอำนาจทางการคลังอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมากก็คือรูปแบบหรือสูตรที่ชัดเจนที่ใช้ในการกระจายอำนาจการคลัง โดยรูปแบบดังกล่าวจะต้องสร้างหลักประกันได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรงตามเวลาที่กำหนดและสามารถคาดการณ์ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะ หากสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะสามารถให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินยังต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชายและตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกันด้วย

การกระจายอำนาจด้านบุคลากรเป็นเรื่องที่มีผลต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นอย่างมาก ปัจจุบันมีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงประมาณ 4,300 คนเท่านั้น บุคลากรจากราชการส่วนกลางที่จะโอนย้ายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับสิ่งจูงใจที่เพียงพอและเห็นโอกาสความก้าวหน้าในสายงานอาชีพที่ชัดเจน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการสนับสนุนและการฝึกอบรมที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถดำเนินงานในหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการงบประมาณที่เพียงพอในการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่บางประเภทในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เช่น เจ้าหน้าที่ด้านสังคม ซึ่งพบว่าขาดแคลนมากในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งสิ้น ประมาณ 60 ฉบับ บางกรณี เป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง บางกรณี ก็ต้องยกร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้ครอบคลุมหลายภารกิจที่จะถ่ายโอน

การแก้ไขกฎหมายอาจช่วยส่งเสริมการมีตัวแทนของสตรี ซึ่งเรื่องนี้อาจต้องการข้อกำหนดเฉพาะ เช่น มาตราที่ 45 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 สามารถแก้ไขให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาอบต. จากหมู่บ้านละ 2 คน เป็นหญิงหนึ่งคนและชายหนึ่งคน จากเดิมที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาอบต. จากหมู่บ้านละ 2 คน

### ศักยภาพของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบบริการสาธารณะที่หลากหลายแต่ในปัจจุบันดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นความสนใจอยู่ที่เรื่องงบประมาณและกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคม ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ อบต. ขาดทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพทางวิชาการ รวมทั้งยังขาดความเข้าใจและความตระหนักในเรื่องดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในภาคเหนือตอนบน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ตอนล่างต้องเพิ่มความสนใจต่อกลุ่มที่อ่อนแอมากที่สุด เช่น ชนกลุ่มน้อย เหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ บุคคลไร้สัญชาติ สตรี และแรงงานผู้อพยพ กลุ่มอ่อนแอบางกลุ่ม เช่น แรงงานผู้อพยพและบุคคลไร้สัญชาติ มิได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทสำคัญในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับชาติเพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลข้างต้นได้จักเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเองนั้น ก็ควรได้รับหลักประกันว่า จะสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะที่ครอบคลุมและมีความสมดุลมากขึ้น ซึ่งหมายรวมถึงการคุ้มครองและการพัฒนาทางสังคม

การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่ๆ ซึ่งในกรณีนี้จำเป็นต้องมีนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาศักยภาพในทุกๆ ระดับ ทั้งในหน่วยงานระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น การพัฒนาความรู้และทักษะดังกล่าวควรจะครอบคลุมสาขาที่หลากหลาย เช่น กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทคนิคการบริหารจัดการงบประมาณ การสร้างรายได้ ทักษะทางวิชาการเกี่ยวกับภารกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอน การรวบรวมข้อมูล และการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพของสตรี ในประเด็นที่เป็นข้อห่วงใยทางสังคม เช่น ความเสมอภาคหญิงชาย และสิทธิของกลุ่มที่อ่อนแอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องการป้องกันความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ย ซึ่งรวมถึงประเด็นความขัดแย้งทั่วไป เช่น ความขัดแย้งในเรื่องการถือครองที่ดิน ความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การเตรียมความพร้อมในเรื่องอุบัติเหตุและความขัดแย้งในห้าจังหวัดภาคใต้ สำหรับความขัดแย้งในห้าจังหวัดภาคใต้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริหารงานให้ตอบสนองต่อความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อสตรีในการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น แต่ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสมาชิกสตรีน้อยมาก ในปี 2546 มีสตรีเป็นสมาชิก อบจ. เพียงร้อยละ 4.6 สมาชิกเทศบาลร้อยละ 6.6 และสมาชิก อบต. ร้อยละ 6.7 เท่านั้น ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจในเรื่องของการพัฒนาศักยภาพของสตรีให้ลงสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น สร้างให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นในการสนับสนุนสตรีให้ลงแข่งขันในสนามการเมืองท้องถิ่น การฝึกอบรมให้แก่สตรีที่ได้รับเลือกตั้ง และการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมภาวะผู้นำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และให้ความใส่ใจในประเด็นทางสังคมมากขึ้น หากสตรีได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญและอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจและการเมืองท้องถิ่น คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (CEDAW) เสนอแนะให้นำนโยบายการดำเนินการโดยเฉพาะหรือมาตรการพิเศษชั่วคราวมาพิจารณาดำเนินการเพื่อสะท้อนประเด็นปัญหาและสถานการณ์ดังกล่าว

## การส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพในระดับท้องถิ่น

ปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังมีการบริหารจัดการที่อ่อนแอ มีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่ค่อนข้างจำกัด และมักมีชื่อเสียงไปในทางทุจริตคอร์รัปชัน จากผลของรัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายประการในการปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการในระดับชาติ โดยเน้นเรื่องการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และการให้หลักประกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หลักการเดียวกันนี้จำเป็นจะต้องนำมาใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดกลไกการพิจารณาให้เงินอุดหนุนโดยใช้ “ธรรมาภิบาล” เป็นตัวชี้วัด ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการริเริ่มเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มชุมชน โดยสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการ และอยู่ในฐานะของ ‘ผู้มีส่วนได้เสีย’ (Claim Holders) ที่จะได้รับการบริการสาธารณะที่ดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ น่าจะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเดียวกันและสร้างกลไกการติดตามและประเมินผล การให้บริการสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม ทั้งนี้ หน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องส่งเสริมการให้การศึกษาเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองที่ดี รวมทั้งในกลุ่มเยาวชน และส่งเสริมให้ประชาสังคมตรวจสอบองค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่สตรีจะต้องมีบทบาทในเรื่องดังกล่าวอย่างเต็มที่ ทั้งนี้มีใช้เป็นเพียงเพื่อตอบสนองในเรื่องสิทธิของสตรีเท่านั้น หากแต่สตรียังสามารถช่วยเหลือสนับสนุนในการวางแผน ดำเนินงานพัฒนาและการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีนัยสำคัญ อันสืบเนื่องมาจากการที่สตรีมักมีความห่วงใยในความกินดีอยู่ดีของสมาชิกในครอบครัว และสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีศักยภาพที่จำกัดในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนที่มีความซับซ้อน เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจไม่จำเป็นต้องดำเนินการเหมือนกันในทุกองค์กร แต่ควรเริ่มต้นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและประสบการณ์ ซึ่งสามารถเป็นกรณีศึกษาให้แก่องค์กรอื่น ๆ ต่อไป

### ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจโดยมีหลักฐาน

ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับการขาดข้อมูลที่แยกฐานเฉพาะและที่กระจายไปสู่ระดับท้องถิ่น ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นประเด็นที่วิกฤตมากขึ้นเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการข้อมูลเพื่อเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ นอกจากการรวบรวมข้อมูลบนฐานของตัวชี้วัดที่มีมาตรฐานแล้ว ยังต้องสร้างให้มีการประเมินแบบมีส่วนร่วมเพื่อสะท้อนลำดับความสำคัญในสายตาของผู้รับบริการด้วย สื่อท้องถิ่นเองก็สามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ในขณะเดียวกัน ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำให้แผนงานต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานในแต่ละระดับมีการสอดคล้องกันอย่างลงตัว ตลอดจนต้องมีการประสานข้อมูลที่รวบรวมมาได้และการปรับฐานข้อมูลทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้เพียงตรงอยู่เสมอ

## 2.3 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากการพัฒนาชุมชนและอุตสาหกรรมที่ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมร่วมด้วยอย่างจริงจัง ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาด้านทรัพยากร โดยมีการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากและเกิดการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นแหล่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพของพืชและสัตว์โลกประมาณ 7% อย่างไรก็ตาม จากสายพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด 3,978 ชนิดนั้น 14 สายพันธุ์ได้มีการสูญพันธุ์ไปแล้วเมื่อไม่นานมานี้ 572 สายพันธุ์ใกล้จะสูญพันธุ์ และอีก 63 สายพันธุ์ อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

ในเรื่องของปัญหาด้านมลภาวะนั้น ประเทศไทยประสบกับปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยในปี 2547 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำใน 44 แม่น้ำสายหลักและทะเลสาบ 4 แห่ง พบว่า 23% ของกรณีศึกษาคุณภาพ น้ำดี 51% ปานกลาง 21% ต่ำ และ 5% ต่ำมาก

ประมาณ 34% ของพื้นที่เพาะปลูกหรือประมาณ 174,203 ตารางกิโลเมตร ต้องประสบกับปัญหาการกัดเซาะของดินเป็นอย่างมาก และประมาณ 44% ของพื้นที่เพาะปลูกมีคุณภาพต่ำ เนื่องจากเป็นตัวเลขประมาณการ ตัวเลขทั้งสองจึงอาจมีการซ้ำซ้อนกันอยู่บ้าง ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ดินที่มีคุณภาพต่ำลงทั้งหมดมีจำนวนน้อยกว่าผลบวกของตัวเลขทั้งสองข้างต้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อห่วงใยเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิการเป็นเจ้าของและการใช้ที่ดินและทรัพยากร การขาดการพิจารณาแบบองค์รวมในเรื่องการบริหารจัดการระบบนิเวศวิทยา รวมทั้งการมีสมรรถนะที่ไม่เพียงพอในระดับท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิผล

### การดำเนินงานแก้ไขปัญหในประเทศไทย

ในขณะนี้มีการตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมกันมากขึ้น ซึ่งต้องขึ้นชมต่อการเคลื่อนไหวอย่างแข็งขันทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเอาใจจริงเอาใจของรัฐบาล ทั้งนี้ในระดับการบริหารนั้นประเทศไทยได้มีการปรับองค์กรหน่วยงานในระดับชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะเดียวกันก็กระจายอำนาจการบริหารไปยังหน่วยงานท้องถิ่นด้วย รวมทั้งการสร้างวินัยด้วยการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมมลภาวะ ส่วนในระดับปฏิบัติการได้มีการส่งเสริมการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานด้วยการเพิ่มการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชน

เพื่อให้เกิดการบูรณาการและส่งเสริมการดำเนินการแบบองค์รวม รัฐบาลได้มีการรวมเอาหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมาไว้ด้วยกันที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ กระทรวงนี้มีสำนักงานภูมิภาค 16 แห่ง ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและมีการตั้งเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมระดับอาวุโส 1 คน ประจำในแต่ละจังหวัดทั้งหมด 75 จังหวัด มีการนำเอาระบบนิเวศวิทยามาพิจารณาให้ความสำคัญในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งพื้นที่ชุ่มชื้น และพื้นที่ดินน้ำ

รัฐบาลได้วางแผนที่จะปรับโครงสร้างของกระทรวงในอนาคต โดยมีแนวทางในการแบ่งกลุ่มการบริหารออกเป็น 5 ส่วน ภายใต้ศูนย์เดียว โดยให้ประกอบด้วยส่วนงานที่เกี่ยวกับน้ำ ป่าไม้ ชายทะเลและชายฝั่ง สิ่งแวดล้อม และที่ดิน

### ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

ประเทศไทยมีปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ต้องให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาค่อนข้างมากซึ่งรายงานสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของไทยระบุเกี่ยวกับการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ธรรมชาติและภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ความเสื่อมโทรมของดิน การสูญเสียทรัพยากรน้ำ มลภาวะทางน้ำ การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและของเสีย รัฐบาลยังเน้นในเรื่องพลังงานหมุนเวียน เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแสวงหาน้ำมันที่จะต่อสู้และแก้ปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์ของชั้นบรรยากาศ



## ศักยภาพของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะต้องส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่นเอง ยิ่งกว่านั้นจะต้องมีความเท่าเทียมทางเพศและการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การเสริมสร้างศักยภาพจึงควรมีเป้าหมายไปที่ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสตรีและเยาวชน โดยเน้นการดำเนินการไปที่การให้เกิดผลลัพธ์และการส่งเสริมกระบวนการ

สืบเนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายกระจายอำนาจทำให้ขณะนี้มีหน่วยงานท้องถิ่นหลายหน่วยงานมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหลายหน่วยงานก็สามารถทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นอื่นอีกหลายแห่งพบว่าเป็นเรื่องยากสำหรับท้องถิ่นตนในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดงบประมาณที่เพียงพอหรือขาดบุคลากรหรือขาดความรู้ในการวางแผนและติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพโดยหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องกฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้วย

## การตื่นตัวและการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

จากการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามแนวทางการพัฒนาในระดับโลกทำให้คนไทยมีความตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความพยายามของรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลเองได้ดำเนินโครงการหลายโครงการในการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการสร้างความตื่นตัว ทั้งนี้รวมถึงโครงการที่ดำเนินการผ่านระบบการศึกษาทั้งในและนอกระบบ เช่น ศูนย์การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ซึ่งข้อมูล ณ ปี 2547 มีศูนย์ 62 แห่ง ได้รับการจัดตั้งขึ้นใน 51 จังหวัด นอกจากนี้ ก็ยังมีโครงการที่เรียกว่า “นักรบสิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบแหล่งที่ก่อให้เกิดมลภาวะและทำงานด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอีกมากในเรื่องการส่งเสริมการตื่นตัวของสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่เรื่องราวความสำเร็จในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยยึดชุมชนเป็นฐาน การเสริมสร้างศักยภาพเรื่องข้อมูลข่าวสารสื่อมวลชนที่เป็นมืออาชีพซึ่งจะสามารถช่วยยกระดับความรู้และความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

ในเรื่องของการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมและประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนอื่น ๆ เข้าไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ ทั้งนี้ทศวรรษของการศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (ปี 2548 – 2557) ได้ให้โอกาสที่ดีเยี่ยมแก่ประเทศไทยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้วิถีชีวิตพฤติกรรม และค่านิยมที่จำเป็นต่อการสร้างอนาคตที่ยั่งยืน การศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นมีได้ให้คำจำกัดอยู่แต่เพียงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น สิ่งที่เป็นแรงผลักดันประการหนึ่งในทศวรรษนี้คือการปรับการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในและนอกระบบให้เป็นแบบองค์รวมตามวิถีทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้น ซึ่งความสำเร็จในเรื่องดังกล่าวขึ้นอยู่กับเสริมสร้างศักยภาพแก่ผู้ให้การศึกษาและการสนับสนุนจากรัฐบาล

## ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้เมื่อปี 2532 และตั้งแต่นั้นมาก็แข่งขันกันมากในเรื่องการอนุรักษ์และการปลูกป่า ซึ่งปรากฏว่าในระหว่างปี 2541 และ 2543 พื้นที่ป่า (ไม่รวมพื้นที่ปลูกยางพารา) เพิ่มขึ้นจาก 25% เป็น 33% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งเป้าหมายในอนาคตจะมากกว่านี้ โดยในปี 2547 นั้นตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดเป้าหมายไว้ที่ 40% และแผน 20 ปีในการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ปี 2540 – 2559) กำหนดเป้าหมายสำหรับพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดไว้ที่ 50% โดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ 30% และป่าเศรษฐกิจ 20% โดยรัฐบาลพยายามดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่กำหนดในปี 2559 ดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยาก เว้นเสียแต่ว่าจะมีการดำเนินงานมากขึ้นในการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ

สิ่งที่สำคัญสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ก็คือการอนุรักษ์ป่าชายเลนที่มีค่อนข้างมากในพื้นที่ชายฝั่งของ 23 จังหวัด เนื่องจากในช่วงที่เกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อปี 2547 นั้น ชุมชนท้องถิ่นได้สังเกตเห็นว่าป่าชายเลนสามารถทำหน้าที่ในการป้องกันได้เป็นอย่างดี จากข้อมูลที่มี พบว่าจำนวนป่าชายเลนได้ลดลงจาก 3,127 ตารางกิโลเมตรในปี 2518 เหลือเพียง 1,676 ตารางกิโลเมตรในปี 2539 หลังจากนั้น อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ของภาครัฐบาลและกิจกรรมต่างๆ ขององค์การพัฒนาเอกชนในการปลูกป่าขึ้นทดแทน และการห้ามทำฟาร์มเลี้ยงกุ้งในบริเวณป่าชายเลน มิเพียงแต่หยุดการลดลงของป่าชายเลนเพียงเท่านั้นแต่ยังช่วยเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนขึ้นมาด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการเพิ่มพื้นที่ป่าจาก 2,453 ตารางกิโลเมตรในปี 2543 เป็น 2,758 ตารางกิโลเมตรในปี 2547 ทั้งนี้ ความพยายามในการฟื้นฟูป่าชายเลนยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อปี 2534 และให้สัตยาบันเมื่อปี 2547 เพื่อเป็นการช่วยหยุดการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพและเป็นการสอดคล้องกับพันธสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับยาและกฎหมายการคุ้มครองพันธุ์พืช (Medicine Act and the Plant Species Protection Act) เมื่อปี 2542 หลังจากนั้นในปี 2546 ได้มีการผ่านกฎหมายสัตว์ป่าเพื่อส่งเสริมการแพร่พันธุ์เชิงพาณิชย์สำหรับสายพันธุ์สัตว์ป่าที่ได้รับการคุ้มครองบางชนิด ยังมีกฎหมายบางฉบับอยู่ในระหว่างการร่างด้วย ที่สำคัญไปกว่านั้นรัฐบาลได้มีความพยายามในการเพิ่มความตื่นตัวของสาธารณชนต่อความจำเป็นในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไรก็ตาม ยังคงต้องการการดำเนินการอีกมากในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพวกที่ค้าพืชและสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมาย

### สึนามิและทรัพยากรชายฝั่ง

เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 คลื่นยักษ์สึนามิได้ทำความเสียหายแก่แถบชายฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทยเป็นระยะทาง 554 กิโลเมตรเท่านั้น หากแต่ยังคร่าชีวิตผู้คนไปมากกว่า 5,300 คนและก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนมากกว่าหนึ่งหมื่นครัวเรือนในพื้นที่ 6 จังหวัดที่อยู่ชายฝั่งทะเล จากการประเมินผลเบื้องต้นประมาณการว่า 13% ของพื้นที่ปะการังโดยเฉพาะอย่างยิ่งปะการังน้ำตื้น เกิดความเสียหาย แต่ป่าชายเลนได้รับผลกระทบน้อย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนการประเมินและจัดการทรัพยากรชายฝั่ง รวมทั้งการติดตามผลและการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ตามชายฝั่ง ตลอดจนการพัฒนาาระบบเตือนภัยล่วงหน้าด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ทั้งนี้ ในเรื่องของความพยายามในการฟื้นฟูนั้น รัฐบาลควรใช้โอกาสนี้ในการดำเนินการจัดการทรัพยากรชายฝั่งแบบบูรณาการในระยะยาว การจัดสรรสิทธิในที่ดินอย่างเหมาะสม การส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และการสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

### ที่ดินและน้ำ

ประเทศไทยเริ่มต้นต่อสู้กับปัญหาความเสื่อมโทรมของดินในปี 2506 หลังจากที่มีการตั้งกรมพัฒนาที่ดิน และในปี 2544 ได้กลายเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อสู้ภาวะการเป็นทะเลทรายแห่งสหประชาชาติ ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน รัฐบาลได้ทุ่มเทความพยายามในการฟื้นฟูที่ดินโดยได้มีการฟื้นฟูที่ดินที่ถูกกัดเซาะจำนวน 17,192 ตารางกิโลเมตร และจำนวน 11,900 ตารางกิโลเมตรของที่ดินริมตลิ่ง (Marginal Lands) ในช่วงปี 2540 – 2546 แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่สามารถช่วยให้การจัดการที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรจำนวนมากที่ทำงานทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนานโยบายการใช้ที่ดินอย่างครบวงจร ตลอดจนการกำหนดข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยรวมมีอกันปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างเข้มข้น



ในปี 2545 มีการใช้น้ำทั้งหมดจำนวน 77 พันล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นการใช้ในภาคเกษตรกรรมประมาณ 65% โดยรวมประเทศไทยไม่ได้ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ แต่การขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นในบางพื้นที่และบางประเภทของพืชที่เพาะปลูก ซึ่งตั้งแต่ปี 2536 พบว่าพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบลดลงประมาณ 21% เนื่องจากมีการผันน้ำจากฝายขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ให้กับพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นและบางส่วนได้รับน้ำจากน้ำฝน ทั้งนี้รัฐบาลพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและจัดสรรน้ำตามความต้องการของระบบการผลิตในแต่ละพื้นที่ ในช่วง 10 ปีข้างหน้ารัฐบาลมุ่งที่จะเพิ่มการกักเก็บน้ำให้ได้ 21% และเพิ่มสัดส่วนของพื้นที่ชลประทานให้ได้ถึง 27% นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบปัญหาน้ำท่วมและการใช้น้ำบาดาลอย่างไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม อาจจะเป็นการยากที่จะสร้างโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะมองหาทางเลือกในการบรรเทาการขาดแคลนน้ำในระหว่างฤดูแล้งและภาวะน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน โดยการจัดการและพิทักษ์ต้นน้ำ เช่น การปรับปรุงการบริหารและการจัดการน้ำผิวดิน (Surface Water Resources) และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากน้ำผิวดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนดำเนินการในระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ

### ภาวะมลพิษ

คุณภาพของน้ำแตกต่างกันอย่างมากในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ปัญหามลภาวะทางน้ำมีอยู่มากในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุดในปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง 80 แห่ง และอยู่ในระหว่างการก่อสร้างอีก 15 แห่ง ซึ่งโรงบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่นี้ครอบคลุมเพียง 1 ใน 3 ของพื้นที่เมืองหรือเขตเทศบาลเท่านั้น ความรับผิดชอบในการรวบรวม และบำบัดน้ำเสียเป็นหน้าที่ของเทศบาล แต่เทศบาลประสบปัญหาขาดบุคลากรและศักยภาพทางเทคนิคในการใช้เครื่องมือในการเดินระบบและบำรุงรักษา รวมทั้งมีปัญหาในการเก็บค่าธรรมเนียม กฏระเบียบและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เพียงพอ เป็นผลทำให้การบริหารงานและการจัดการน้ำเสียเกิดความไม่เหมาะสม ประเทศไทยประสบปัญหาปริมาณขยะหรือของเสียที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน โดยมีปริมาณของเสียต่อปีประมาณ 14.6 ล้านตัน ในแต่ละปีพบว่า 23.4% นั้นเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ 31.3% เกิดขึ้นในเขตเทศบาล และ 46% ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล ในเขตกรุงเทพฯ นั้นของเสียเกือบทั้งหมดถูกเก็บและทำลายไป แต่ในพื้นที่เขตเทศบาลเก็บได้เพียง 1 ใน 3 เท่านั้น ประเทศไทยมีแผนในการเพิ่มสัดส่วนการนำของเสียมารีไซเคิล โดยในปี 2547 ได้บรรลุสัดส่วนถึง 21% และตั้งเป้าหมายไว้ที่ 31% ที่จะบรรลุในปี 2549 ตามที่ระบุไว้ในรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

ประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องของขยะพิษหรือของเสียอันตราย โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีปริมาณของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นในแต่ละปีจาก 0.9 เป็น 1.8 ล้านตัน ซึ่งในจำนวนนี้พบว่าประมาณ 3 ใน 4 เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมและส่วนที่เหลือจากครัวเรือน การบริหารจัดการและสิ่งอำนวยความสะดวกในการบำบัดมีเพียงพอสำหรับการจัดการของเสียจากภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ไม่เพียงพอสำหรับภาคครัวเรือน ของเสียซึ่งเกิดจากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น คอมพิวเตอร์ และโทรศัพท์มือถือก็มีความน่าห่วงใยเพิ่มขึ้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเพิ่มความพยายามในการส่งเสริมรูปแบบการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

ได้มีการจัดงบประมาณจากรัฐบาลและกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นที่จะสร้างและดำเนินการในระบบการบำบัดน้ำเสียและจัดการกับขยะหรือของเสียจากชุมชน อย่างไรก็ตาม มีปัญหาในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมเนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ในหลักการที่ว่าผู้สร้างมลภาวะจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่าย (Polluter Pay Principle)

การริเริ่มเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน เช่น การจัดให้มีองค์กรเพื่อการส่งเสริมพัฒนาการผลิตอย่างยั่งยืน จะช่วยเผยแพร่ระบบเทคโนโลยีที่ดีต่อสภาพแวดล้อมและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมอย่างประหยัดและยั่งยืน

## ประสิทธิภาพด้านพลังงานหมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ

เพื่อช่วยเหลือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการพลังงานและการใช้พลังงานหมุนเวียนให้มากขึ้น เช่น พลังงานชีวภาพ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็กและพลังความร้อนใต้พิภพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องการการสร้างศักยภาพและถ่ายโอนความรู้ในเรื่องเทคโนโลยีและความรู้ในเรื่องประสิทธิภาพ พลังงานด้านการอุตสาหกรรม

สำหรับพลังงานหมุนเวียนนั้นเป้าหมายของประเทศไทยต้องการเพิ่มส่วนแบ่งของพลังงานหมุนเวียนต่อพลังงานปรุสมภูมิเพื่อการค้าจาก 0.5% เป็น 8% ในระหว่างปี 2546 และ 2554 ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการใช้ชีวมวลเพื่อผลิตพลังงานชีวภาพสำหรับชุมชนการเกษตรท้องถิ่น

ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ เมื่อปี 2545 และให้สัตยาบันในปี 2547 และลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อปี 2542 และให้สัตยาบันในปี 2545 การเกิดคาร์บอนไดออกไซด์ต่อปีค่อนข้างจะคงที่ คืออยู่ที่ประมาณ 2.4 เมตริกตันต่อประชากรในช่วงปี 2533 – 2544 ซึ่งจำนวนดังกล่าวนี้ประมาณ 74% เกิดจากการผลิตไฟฟ้า การขนส่ง และการอุตสาหกรรม ประเทศไทยกำลังเตรียมการที่จะใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนา ที่ความสะอาด (Clean Development Mechanism) ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมการเข้าถึงเงินทุนจากต่างประเทศในการดำเนิน โครงการควบคุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

## 2.4 เชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในจำนวนไม่กี่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งเป็นผลให้จำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2534 ถึงปี พ.ศ. 2547 ลดลงจาก 143,000 รายเป็น 19,000 รายต่อปี ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยมีผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งเป็นผลให้เกิดการตอบสนองจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างดี และมีการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางในลักษณะพหุภาคี ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งมีความพร้อมในการใช้นวัตกรรมใหม่และมีมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้จริง

ความหนาแน่นของการแพร่ระบาดของเอชไอวีในประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำซึ่งโครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ (UNAIDS) และกระทรวงสาธารณสุข ประมาณการว่าตัวเลขที่เปิดเผยของผู้ใหญ่อยู่ที่อัตราประมาณ 1.5% อย่างไรก็ตามการแพร่ระบาดนี้แสดงถึงอัตราการติดเชื้อเอชไอวี (HIV Infection Rates) ที่สูงขึ้นในบางกลุ่มประชากรและบางพื้นที่ มีข้อกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงศูนย์ของการแพร่เชื้อจากภาคเหนือไปสู่ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากสถิติของกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2546 พบว่ามีความหนาแน่นของการแพร่ระบาดค่อนข้างสูงในจังหวัดทางภาคใต้คือภูเก็ต (2.4%) ระนอง (2.1%) และตรัง (1.7%) และจังหวัดเหล่านี้มีสถิติสูงมากในกลุ่มของผู้ชายบริการทางเพศ คือร้อยละ 25 ในจังหวัดระนอง และร้อยละ 14.6 ในภูเก็ตตามลำดับ รวมไปถึงกลุ่มลูกเรือหรือชาวประมงน้ำลึกซึ่งมีอัตราร้อยละ 10.5 ในภูเก็ต ร้อยละ 6.5 ในจังหวัดระนอง และร้อยละ 3.7 ในจังหวัดตรัง ความกังวลอีกประการหนึ่งก็คือการเพิ่มขึ้นของอัตราการติดเชื้อที่เกิดจากการมีเพศสัมพันธ์ระหว่างปี พ.ศ. 2546 และ 2547 ซึ่งพบว่าผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาจากสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30

ความสำเร็จของประเทศไทยในช่วงเริ่มต้นส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการเน้นไปที่ผู้ชายและผู้ใช้บริการทางเพศ อย่างไรก็ตามทุกวันนี้นโยบายการติดเชื้อได้เปลี่ยนจากการขายบริการทางเพศตามช่องทางโสเภณีไปเป็นการมีพฤติกรรมเสี่ยงสูงในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวัยรุ่นหรือเยาวชน ในปัจจุบันนี้สตรีก็อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงเช่นกัน มีการระบุว่ามากกว่า 1 ใน 3 ของกลุ่มผู้ใหญ่ที่ติดเชื้อเอชไอวี หรือเป็นผู้ป่วยเอดส์หรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์นั้นเป็นกลุ่มสตรี ซึ่งสตรีเหล่านี้มักติดเชื้อมาจากสามี ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นลูกค้าของผู้ขายบริการทางเพศ สำหรับในกลุ่มวัยรุ่นนั้นพบว่าร้อยละ 70 ของผู้ติดเชื้อรายใหม่ในกลุ่มวัยรุ่นนั้นเป็นเพศหญิง

กลุ่มอื่นๆ ที่มีความเสี่ยงสูงคือกลุ่มผู้ขายเสฟติด และกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย หรือกลุ่มชายรักชาย อย่างน้อยประมาณร้อยละ 20 ของผู้ติดเชื้อรายใหม่ เกิดจากการมีพฤติกรรมที่ไม่ปลอดภัยในการใช้เสฟติดชนิดชนิด และในบางพื้นที่ของประเทศมีการคาดประมาณว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มผู้ขายเสฟติดชนิดชนิดเป็นผู้ติดเชื้อเอชไอวี นอกจากนี้ยังมีรายงานด้วยว่า กลุ่มชายรักชายในกรุงเทพฯ มีอัตราการติดเชื้อที่สูงถึงร้อยละ 28 (อ้างอิงการศึกษาที่จัดทำโดยกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่สนับสนุน ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548) ความลำบากในการเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ทำให้ระบบการระมัดระวังและการรายงานเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวียังคงเป็นปัญหา

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาในประเทศไทย

หลักสำคัญของการแก้ปัญหาของประเทศไทยคือการมีแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ระดับชาติปี 2545 – 2549 ซึ่งกำหนดแนวทางสำหรับการดำเนินการ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ รวมทั้งการกำหนดกรอบสำหรับการวางแผนโครงการ การงบประมาณ และการดำเนินการ แนวทางและการตรวจสอบจะดำเนินการโดยคณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ (NCAPA) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ตัวแทนของผู้ร่วมดำเนินการและผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

สำหรับการดำเนินการในแต่ละวันที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำและการประสานงานระดับชาตินั้นจะรับผิดชอบโดยสำนักงานโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นศูนย์บริหารจัดการปัญหาโรคเอดส์แห่งชาติ (ศ.บ.จ.อ.) จะช่วยจัดการและเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการและจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้จะมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์การพัฒนาเอกชนและองค์กรของรัฐระดับท้องถิ่นสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขด้วย

การดำเนินงานของประเทศไทยในช่วงเริ่มต้นต่อความท้าทายของการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์นั้นเป็นเรื่องที่ทำได้จริงและเห็นผลชัดเจน โดยเน้นในกลุ่มที่มีพฤติกรรมความเสี่ยงสูง และให้บริการที่สามารถเข้าถึงได้ทันทั่วถึง เพื่อลดความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี นอกจากนี้ ยังพยายามปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางสังคม กฎหมาย และการเมือง เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีสามารถมีชีวิตอยู่และทำงานเลี้ยงชีพได้ในสังคม

กิจกรรมหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด คือ “โครงการส่งเสริมการใช้ถุงยางอนามัย 100%” สำหรับผู้ขายบริการทางเพศ กิจกรรมอื่น ๆ ได้แก่ การส่งเสริมการเข้าถึงการรักษาด้วยยาต้านไวรัส โดยอาศัยความร่วมมือของคลินิกสุขภาพและหน่วยงานในชุมชน นอกจากนี้ยังมี โครงการระดับชาติว่าด้วยการป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่สู่ลูก (PMTCT) ซึ่งขณะนี้มียุทธศาสตร์การแพร่ที่ต่ำสุดในประวัติศาสตร์ของไทย ประเทศไทยได้ใช้ความเชี่ยวชาญของตนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของประเทศไทยเพื่อนบ้าน เช่นการสนับสนุนยาต้านไวรัสเอ็ดส์ (ARV) และการสนับสนุนทางด้านวิชาการ เพื่อปรับปรุงทักษะและขีดความสามารถของประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้พัฒนาและประยุกต์ใช้มาตรการการปฏิบัติระดับชาติ (National Code of Practice) ว่าด้วยการดำเนินการแก้ปัญหาการติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ในสถานประกอบการ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของประเทศไทยมีความรุ่งเรืองมากดังกล่าว แต่การทุ่มเทเวลา กำลัง รวมทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณต่อการแก้ปัญหาที่ลดลงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ทั้ง ๆ ที่สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ในช่วงต้นทศวรรษที่ 19 ในขณะที่เดียวกันการพฤติกรรมที่เสี่ยงสูงกลับมาก่อเกิดขึ้น (เช่น การมีความสัมพันธ์ทางเพศกับหลายบุคคลในเวลาเดียวกัน โดยไม่ใช้ถุงยางอนามัย โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น) ความสำเร็จในทศวรรษที่ผ่านมาของไทยในการแก้ปัญหาเรื่องเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ ได้ผ่านพ้นไปพร้อมกับการสูงของปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ประเทศไทยจะต้องไม่เพลินกับความพึงพอใจในอดีต และควรหันกลับมาระดมทุนและความร่วมมือ ทางสังคมให้กว้างขวางและเพียงพอเหมือนดังที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 19 เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและสู้กับความท้าทายของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

จากการอภิปรายและหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายใต้ระบบของสหประชาชาติ รวมทั้งตัวแทนจากภาครัฐและภาคประชาสังคม ได้มีการกำหนดประเด็นที่มีลำดับความสำคัญ ดังนี้

### ภาวะผู้นำที่แข็งแกร่งและการลงทุนในการดำเนินงานร่วมกันของทุกภาคส่วน

ความสำเร็จของประเทศไทยในช่วงเริ่มต้นขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำทางการเมืองที่จริงจัง แข็งขัน และใสใจ ซึ่งกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาครัฐอย่างขนาดใหญ่และขยายการดำเนินการในระดับชาติออกไปยังภาคส่วนและสหวิทยาการอื่น ๆ นอกเหนือไปจากงานด้านสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้ผู้นำระดับจังหวัดและระดับชาติผลักดันให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิผลค่อนข้างน้อย ในขณะเดียวกันกิจกรรมส่วนใหญ่ก็ถูกจำกัดวงอยู่เฉพาะสาขาสาธารณสุข นอกจากนี้ พบว่า 90% ของงบประมาณปัจจุบันถูกใช้ไปทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องการดูแลและรักษาผู้ที่ติดเชื้อ

การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ที่ติดเชื้อ (PLHAs) ยังมีไม่เพียงพอ ประเทศไทยมีกลุ่มหรือเครือข่ายผู้ติดเชื้อมากกว่า 700 กลุ่ม แต่ค่อนข้างจะขาดศักยภาพที่จะเข้าร่วมอย่างเต็มที่และแข็งแกร่งในการวางแผนหรือดำเนินการเกี่ยวกับโครงการด้านโรคเอดส์ กลุ่มประชากรอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกันควรมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินโครงการมากขึ้น

การตั้งงบประมาณก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามในเรื่องการป้องกัน และการดำเนินงานจากภาคส่วนที่หลากหลาย ขณะที่ภาคเอกชนเริ่มสนับสนุนการดำเนินการโครงการให้ความรู้และป้องกันเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ในสถานประกอบการ แต่ทรัพยากรจากภาครัฐและเอกชนที่จะสนับสนุนกลุ่มประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนกลับลดน้อยลงมาก

## การตีตรา การรังเกียจและการเลือกปฏิบัติ

มีการคาดประมาณว่าอย่างน้อย 1 ใน 4 ของจำนวนผู้ที่ติดเชื้อและผู้ที่ได้รับผลกระทบในประเทศไทยยังคงได้รับความทุกข์ยากหรือมีอุปสรรคจากการถูกเลือกปฏิบัติอย่างมากมาย ซึ่งมีตั้งแต่การดูหมิ่นรังเกียจ ละเมิดสิทธิ และการรังแกจากการถูกบังคับตรวจเลือดหาเชื้อเอชไอวี การถูกปฏิเสธไม่ให้รับบริการหรือเข้าโรงเรียน การถูกทำร้ายร่างกาย การถูกบังคับให้ทำแท้งหรือการถูกบีบให้ออกจากงาน งานศึกษาระดับหนึ่งพบว่า 40% ของผู้ติดเชื้อต้องได้รับความลำบากจากการถูกละเมิดเรื่องความลับส่วนตัวและการถูกเลือกปฏิบัติในลักษณะอื่น ๆ หรือการถูกรังเกียจหรือตีตราอันเกิดจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้านการดูแล

การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการถูกเลือกปฏิบัติ และละเมิดจะต้องอาศัยการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมด้านกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาทัศนคติและความสามารถของผู้ให้บริการ ตลอดจนการรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนอย่างจริงจัง

## การป้องกัน

เป็นที่น่าวิตกโดยทั่วไปถึงความเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวีของบุคคลในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนไทย ซึ่งพบว่า จำนวนเยาวชนที่ได้รับบริการหรือสามารถเข้าถึงบริการด้านการป้องกันได้อย่างเพียงพอมีไม่ถึง 5% ของจำนวนเยาวชนทั้งหมด และมีเยาวชนเพียง 20-30% ที่ใช้ถุงยางอนามัยอย่างสม่ำเสมอเมื่อมีเพศสัมพันธ์ ขณะเดียวกันโครงการให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรคเอดส์ต่อสาธารณชน ซึ่งมุ่งเน้นในกลุ่มผู้ใหญ่ วัยรุ่น และเยาวชนก็แทบจะไม่มีให้เห็นเลย

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้เกิดความพยายามเพื่อการป้องกันอีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นการระดมมาตรการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชน พร้อมทั้งสร้างหลักประกันว่าทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณที่เพียงพอจะถูกนำมาใช้ลงทุนในงานการป้องกันครั้งนี้ ประสิทธิภาพที่สูงกว่าและการทุ่มทุนต่อค่าใช้จ่ายสำหรับการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาผู้ติดเชื้อแล้วเป็นเรื่องที่ทราบกันดีและเป็นบทเรียนสำคัญที่เราไม่ควรลืม

## การเข้าถึงการดูแลรักษา

ประเทศไทยสามารถยกระดับการเข้าถึงการรักษาด้วยยาต้านไวรัส (ART) และโครงการการป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่สู่ลูก และจะมีนโยบายที่จัดบริการการรักษาด้วยยาต้านไวรัสให้กับทุกคนที่ต้องการภายใต้โครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค อย่างไรก็ตาม การบริการยาต้านไวรัสและการรักษาด้วยยาต้านไวรัสนี้ ยังคงให้บริการได้เพียงครึ่งหนึ่งของผู้ที่ต้องการรักษาเท่านั้น และโครงการการป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่สู่ลูกมักไม่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ๆ หรือมีบริการไม่เพียงพอต่อจำนวนมารดาที่ต้องการ รวมถึงสตรีมีครรภ์ที่มีเชื้อและคู่ของเธอเหล่านั้นที่พึงได้รับมาตรการการป้องกันที่เพียงพอ โครงการการดูแล การให้ความช่วยเหลือ และการบำบัดรักษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เป็นความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความสำเร็จของความพยายามในปัจจุบัน ควรได้รับการส่งเสริมและสร้างความหลากหลาย เพื่อให้ครอบคลุมการบำบัดรักษาสำหรับการติดเชื้อฉวยโอกาส นอกจากนั้นควรมีส่วนประกอบโครงการเฉพาะสำหรับเยาวชนและกลุ่มผู้อ่อนแอ เช่น ผู้อพยพและเด็กที่ติดเชื้อเอชไอวีด้วย ในท่ามกลางกระแสจากต่างชาติในเรื่องสิทธิบัตร ประเทศไทยจำเป็นต้องสร้างหลักประกันเพื่ออ้าวงไว้ซึ่งศักยภาพในการผลิตยาให้เพียงพอและการบำบัดรักษาที่หลากหลายเพื่อเป็นทางเลือกที่ลดลงในการแก้ปัญหาการติดเชื้อในการรักษาแบบหรือแนวแรก

ในขณะเดียวกันประเทศไทยต้องส่งเสริมให้เกิดการให้คำปรึกษาโดยสมัครใจ (VCT) และสร้างความสามารถและส่งเสริมศักยภาพในการตรวจเชื้อขึ้นทั่วประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นแบบอย่างความสำเร็จในการจัดให้บริการที่มุ่งเน้นกลุ่มชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้คนจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทไม่มีทางที่จะรู้ถึงสถานะเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวีของตน หรือไม่ทราบว่าจะหาแหล่งดูแลและการรักษาได้อย่างไร

## ลำดับความสำคัญของกลุ่มประชากร

เป็นเรื่องสำคัญที่มาตรการตามแผนงานในบริบทปัจจุบัน จะเน้นไปที่กลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงหรืออ่อนแอมากที่สุดต่อการติดเชื้อเอชไอวี โดยอาศัยวิธีที่มุ่งเน้นเรื่องสิทธิและความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ประกอบด้วย

**เยาวชนและวัยรุ่น** ทั้งในและนอกโรงเรียน เยาวชนและวัยรุ่นต้องการการศึกษาและข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจน รวมทั้งทักษะชีวิตและการอนามัยเจริญพันธุ์ ตลอดจนเรื่องความสามารถต่าง ๆ

ผลสำรวจเมื่อเร็ว ๆ นี้พบว่า อายุเฉลี่ยของผู้ที่มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกในกลุ่มวัยรุ่นได้ลดลงมาอยู่ที่ 13 ปีแล้ว และมีการใช้ถุงยางอนามัยน้อยมากอย่างน่าเป็นห่วง นี่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องระดมโรงเรียนและครูให้เข้าถึงกลุ่มเยาวชนด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกัน รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ตั้งแต่เนิ่น ๆ ซึ่งอาจจะเริ่มต้นตั้งแต่ปีสุดท้ายของประถมศึกษา หรือปีแรกของมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากนี้ครอบครัวควรมีความรับผิดชอบหลักในการให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาและให้คำปรึกษาแก่เด็กและควรมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ให้มากขึ้น

สิ่งนี้จึงต้องการบริการที่ดูเข้ากันได้เป็นอย่างดี (Friendly) กับเยาวชนและวัยรุ่น ซึ่งจะต้องช่วยให้วัยรุ่นสามารถเข้าถึงการบริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์ การให้คำปรึกษาและบริการถุงยางอนามัย รวมทั้งแผนงานการให้ความรู้โดยเพื่อนช่วยเพื่อนและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้บรรจุเรื่องเพศศึกษา แผนการเรียนและการป้องกันโรคเอดส์ลงในหลักสูตรภาคบังคับจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์การป้องกันโรคเอดส์ภายในกระทรวง โดยเน้นการปรับปรุงการอบรมครูในสาขาการให้ความรู้เรื่องการป้องกันโรคเอดส์ เพศศึกษา อนามัยเจริญพันธุ์ ตลอดจนส่งเสริมให้มีทัศนคติในการดูแลรักษาผู้ติดเชื้อ และความรู้ในการรักษา

ในการดำเนินการเรื่องนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะสร้างศักยภาพของระบบการศึกษาและสถาบันรวมทั้งครูและผู้บริหารโรงเรียน และสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครอง ชุมชน และผู้นำทางศาสนา การบริการด้านสาธารณสุขก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะบริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ควรได้รับการขยายและมีลักษณะเป็นแนวทางที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นมากขึ้น เราสามารถเข้าถึงกลุ่มวัยรุ่นที่ออกจากโรงเรียนไปแล้วหรือผู้ใหญ่ที่มีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการระดมภาคการศึกษาออกโรงเรียนและเครือข่ายศูนย์การเรียนรู้ชุมชน กิจกรรมบางกิจกรรมที่ทดลองดำเนินการโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียนชี้ให้เห็นถึงศักยภาพที่จะดำเนินการดังกล่าวได้แต่ยังต้องการการขยายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ นอกจากนี้กลุ่มอื่น ๆ ที่ต้องการการบริการด้านการป้องกัน ซึ่งมักเป็นกลุ่มนอกระบบโรงเรียน คือ ชนกลุ่มน้อย แรงงานย้ายถิ่นและเยาวชนผู้พิการ

**สตรีและเยาวชนสตรี** ผู้ที่เผชิญกับปัญหาเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นเยาวชนและสตรี ซึ่งนั้นไม่จำเป็นต้องหมายความว่าสตรีและเยาวชนสตรีนั้นพัวพันอยู่กับพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงสูง หากแต่เป็นเพราะว่าพวกเขาอ่อนแอต่อการติดเชื้อเอชไอวี อันสืบเนื่องมาจากเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรมบางประการ ซึ่งรวมถึงความยากจน การแต่งงานเมื่ออายุน้อย การขาดช่องทางเข้าถึงการศึกษาและบริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์ การกระทำรุนแรงทางเพศต่อสตรีและเด็กผู้หญิง การขาดอำนาจการเจรจาต่อรองกับเพศชายในเรื่องทางสังคมและทางเพศ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและผู้อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านมีโอกาที่จะเป็นผู้ติดเชื้อจากการถูกล่วงละเมิด และการกระทำรุนแรงทางเพศ

สตรีผู้ติดเชื้อเอชไอวีและป่วยด้วยโรคเอดส์ยังต้องเผชิญกับการถูกรังเกียจและการเลือกปฏิบัติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ข้อเสียเปรียบเหล่านี้แล้ว ยังเป็นความจริงที่ว่าในประเทศไทยและอีกหลาย ๆ ประเทศนั้น สตรีมักเป็นบุคคลหลักในการให้ความดูแลและช่วยเหลือทั้งในระดับชุมชนและครัวเรือน จึงจำเป็นที่สตรีและเยาวชนจะต้องได้รับการสนับสนุนมากกว่านี้เพื่อเสริมพลังให้พวกเขาสามารถจัดการและเอาชนะความท้าทายเหล่านี้ในขณะเดียวกันบุรุษที่เป็นคู่ของเธอนั้นก็ต้องเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาอย่างแข็งขันด้วย ซึ่งหมายความว่าสิ่งนี้ต้องเริ่มตั้งแต่ต้น คือเด็กผู้ชายต้องตระหนักทราบดีถึงประเด็นปัญหาเรื่องบทบาทหญิงชาย

**เด็กกำพร้าและเด็กกลุ่มเสี่ยง (OVC)** ในประเทศไทยมีเด็กมากกว่า 500,000 คนที่ติดเชื้อหรือได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ เด็กกำพร้าเหล่านี้มักอาศัยอยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย หรือครอบครัวขยาย จริง ๆ แล้วเด็ก ๆ เหล่านี้มีสิทธิได้รับการบริการดูแลรักษาทางสังคม หากแต่ต้องมีการเปิดเผยสถานะ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ปกครองมักต้องการปกปิดเป็นความลับ เด็กหลายคนติดเชื้อเอชไอวียังคงไม่ได้รับทราบถึงสถานะเอชไอวีของตน แม้ว่าจะได้รับการรักษา ด้วยยาต้านไวรัสที่โรงพยาบาลเป็นประจำ นอกจากนั้นเด็ก ๆ เหล่านี้ยังอาจถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าร่วมเรียนในสถานเลี้ยงเด็กกลางวันและโรงเรียน อันเป็นผลมาจากการเลือกปฏิบัติและการขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดสำหรับเด็กกลุ่มนี้ มีคือการได้รับการดูแลรักษาโดยสถาบัน หากแต่เป็นการดูแลรักษาโดยชุมชน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ



ยังมีกลุ่มอ่อนแอและถูกหลอกลวงอีกจำนวนหนึ่งที่ยังคงได้รับความลำบากจากการถูกรังเกียจ ประณาม และการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการ

**ผู้ขายและสาระเหย** ประมาณ 5% ของประชากรไทยมีการใช้ยาเสพติด และมีคนจำนวนมากในกลุ่มนี้ที่ต้องการใช้บริการแต่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากกลัวการถูกจับกุมหรือการเลือกปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรให้ความใส่ใจกับผู้ติดยาในชุมชน รวมถึงการริเริ่มดำเนินการลดภัยอันตรายในสังคม การจับกุมคุมขังผู้ขายก็เป็นปัญหาในการเพิ่มพฤติกรรมเสี่ยงให้สูงขึ้น เช่น ทัศนสถานสำหรับผู้ใหญ่ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ศูนย์บำบัดยาเสพติด ที่มีการลักลอบการใช้ยา โดยวิธีฉีดและการมีเพศสัมพันธ์โดยขาดการป้องกันในกลุ่มผู้ต้องขัง ซึ่งถึงแม้จะมีข้อห้ามแต่เหตุการณ์เหล่านี้ก็ยังคงเกิดขึ้นต่อไป เจ้าหน้าที่ในสถานดังกล่าว จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม หากต้องการลดหรือกำจัดการ แพร่เชื้อในลักษณะดังกล่าว

**ผู้ย้ายถิ่น ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพลี้ภัย ประชากรเคลื่อนย้าย** อัตราการติดเชื้อกำลังเพิ่มขึ้นในกลุ่มของแรงงานย้ายถิ่น และประชากรเคลื่อนย้ายซึ่งรวมถึงผู้อพยพจากชนบทสู่เมืองและเยาวชนที่ย้ายถิ่นภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อจุดประสงค์ทางการศึกษา หรือย้ายถิ่นในสาขางานการก่อสร้าง กลุ่มอาชีพประมงและภาคการเกษตร ผู้ย้ายถิ่นข้ามพรมแดนยังมีความเสี่ยงเป็นสองเท่า เนื่องจากสถานะทางกฎหมายในการพักอาศัยและการทำงานในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหา และนั่นหมายถึงรวมถึงการที่พวกเขาและครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุข การศึกษาและบริการทางสังคมอื่น ๆ ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และกลุ่มประชากรอื่นที่ไม่มีฐานะพลเมืองไทย ล้วนมีความเสี่ยงสูงเช่นกัน กลุ่มเหล่านี้มักจะถูกกีดกันออกจากการบริการด้านเอชไอวีและโรคเอดส์ของภาครัฐ และไม่ได้อยู่ในกลุ่มเป้าหมายของการริเริ่มโครงการด้านเอชไอวีและโรคเอดส์ รวมทั้งมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการถูกเลือกปฏิบัติและถูกละเมิดสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์

**กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย หรือชายรักชาย** กลุ่มผู้ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายด้วยกันนั้นบางคนก็มีเพศสัมพันธ์กับหญิงด้วย ไม่ว่าจะเป็นหญิงบริการ แฟน หรือคู่สมรส เรื่องนี้ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียน ทัศนสถานและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน รวมถึงในกลุ่มผู้ให้บริการทางเพศทั้งชายและผู้แปลงเพศ กลุ่มคนเหล่านี้มีจำนวนน้อยที่ใช้ถุงยางอนามัย ซึ่งนอกจากตนเองจะเสี่ยงต่อการติดเชื้อแล้ว ยังจะเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อไปสู่คู่นอนของตนทั้งผู้หญิงและผู้ชายด้วย และเนื่องจากเสี่ยงต่อการถูกประณาม พวกเขาจึงหลีกเลี่ยงที่จะไปศูนย์อนามัยหรือคลินิกมาโรค ซึ่งในหลายกรณี ก็ได้ตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขาเหล่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการที่ครอบคลุมการป้องกันเชื้อเอชไอวีและอนามัยทางเพศสำหรับคนกลุ่มนี้

**ผู้ชายบริการทางเพศในรูปแบบที่ไม่เป็นช่องโสเภณี** ปัจจุบันนี้การขายบริการทางเพศไม่ได้มีการดำเนินการผ่านสถานบริการที่เป็นช่องโสเภณีแล้ว แต่มีการขายบริการตามบาร์ คลับ ร้านอาหาร และโรงแรม การเพิ่มขึ้นของการขายบริการทางเพศที่หลากหลายรูปแบบ พบว่าผู้ชายก็คือผู้ย้ายถิ่นหรือสตรีจากชนกลุ่มน้อยซึ่งไม่มีสถานะเป็นพลเมืองตามกฎหมาย และจำเป็นต้องขายบริการเพื่อหารายได้มาเลี้ยงชีพ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีความยากที่จะเข้าถึงมากกว่าผู้ที่ขายบริการทางเพศตามสถานบริการ นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่ดูแลกิจการก็มักปฏิเสธว่าสถานที่ของตนไม่มีการขายบริการทางเพศ และมักลังเลในการให้ความร่วมมือ ซึ่งจะต้องหาทางช่วยเหลือปกป้องผู้ชายบริการทางเพศเหล่านี้ นอกจากนี้ยังมีผู้ชายบริการทางเพศจำนวนมากที่เสนอขายบริการทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งควรต้องมีกลยุทธ์ในการจัดการกับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตด้วย

## ข้อมูล

หากเราต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจส่งเสริมทุกความพยายาม เวลาและงบประมาณในการจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ พวกเขาจำเป็นต้องได้รับข้อมูลวิเคราะห์และแนวโน้มใหม่ๆ ในปริมาณและคุณภาพที่ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำมาช่วยให้เขาทราบถึงความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา และช่องโอกาสในการจัดการปัญหาเหล่านั้น นอกจากนี้ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ข้อมูลเหล่านั้นจะต้องจัดอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการใช้งาน แปลเป็นภาษาท้องถิ่นและเผยแพร่ให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างทั่วถึง

## 2.5 การอพยพและประชากรเคลื่อนย้าย

ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับที่ตั้งทางสภาพภูมิศาสตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีระบบเศรษฐกิจที่เปิดและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว ประเทศไทยจึงเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของผู้อพยพ ความแตกต่างกันอย่างมาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทาง นอกจากนี้ตัวเลขที่มีการจดทะเบียนผู้อพยพ จำนวน 1.28 ล้านคนจากประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศพม่าแล้ว มีการประมาณการว่าประเทศไทยเป็นที่พักอาศัยของผู้อพยพที่ไม่ได้จดทะเบียนอีกอย่างน้อย 1 ล้านคน ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นล้วนต้องการความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและบริการทางสังคมด้วยเช่นกัน

เป็นเวลาหลายทศวรรษแล้วที่ประเทศไทยเป็นสถานที่ที่มีความปลอดภัยสำหรับผู้ต้องการลี้ภัยจากความขัดแย้งและความทุกข์ยากในภูมิภาค โดยเฉพาะในสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่ผู้พลัดถิ่นหรือผู้ไร้ถิ่นฐานจากประเทศพม่า มากกว่า 100,000 คน

นอกจากผู้อพยพจากต่างประเทศและผู้ไร้ถิ่นฐานแล้ว ตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี 2543 ระบุว่ามิชชันนารีและชนกลุ่มน้อยประมาณ 1 ล้านคนที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยเกือบครึ่งหนึ่งของชาวไทยภูเขาและชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นได้รับสัญชาติไทย ส่วนที่เหลือนั้นประมาณ 100,000 คน มีคุณสมบัติที่จะได้รับสัญชาติไทย ประมาณ 90,000 คน มีสิทธิได้พักอาศัยอยู่ถาวร และประมาณ 120,000 คน เป็นเด็กชาวเขา ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทย ส่วนอีก 190,000 คนเป็นชนเผ่าและชนกลุ่มน้อยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว สถานะความเป็นพลเมือง (citizenship) เป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาเพราะหากไม่มีฐานะพลเมืองแล้ว นักเรียนในประเทศไทยก็ไม่มีสิทธิได้รับประกาศนียบัตรหลังจากจบการศึกษาแล้ว ส่วนกรณีผู้ใหญ่ที่ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่สามารถหางานหรือเดินทางออกนอกจังหวัด ซึ่งคนกลุ่มนี้จำนวนมากได้รับความลำบากในการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน ข้อจำกัดเหล่านี้สามารถเพิ่มความเสี่ยงสำหรับเด็กและเยาวชนชาวเขาจากการถูกค้ามนุษย์

การหลั่งไหลของผู้อพยพจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายเช่นนี้ ก่อให้เกิดความกังวลในเรื่องความมั่นคง และเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อประเทศไทย ผู้อพยพที่เข้ามาอย่างไม่ถูกต้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพจากประเทศพมามีแนวโน้มไม่มีเอกสารทางกฎหมาย สถานการณ์เช่นนี้เป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อเด็กและสตรีที่จะถูกข่มเหงล่อลวงสู่การจ้างแรงงานที่ขูดรีดหรือการขายบริการทางเพศ ผู้เยาว์ที่ไม่มีคนดูแลและเด็กที่ถูกแยกจากพ่อแม่ของตนยังมีความน่าห่วงใยมากขึ้น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบการคุ้มครองทางสังคม

ประเทศไทยก้าวไปอีกขั้นหนึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การต่อต้านการค้ามนุษย์ได้รับการประกาศโดยนายกรัฐมนตรีให้เป็นวาระแห่งชาติ และขณะนี้แผนปฏิบัติการฉบับใหม่กำลังอยู่ในระหว่างการร่าง เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองเด็กที่ถูกค้ามนุษย์ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจทวิภาคีและพหุภาคีกับหลายประเทศในภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นสมาชิกที่แข็งขันในเวทีเจรจาและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

จากการที่ประเทศไทยประสบผลสำเร็จทางเศรษฐกิจและมีการเจริญเติบโตที่รวดเร็วทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าการอพยพสู่ประเทศไทยจะยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไปในอีกหลายปีข้างหน้า ยิ่งไปกว่านั้นผู้อพยพจำนวนมากจากประเทศเหล่านั้นอาจต้องการพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการก้าวสำคัญในการจัดระเบียบการอพยพเข้าประเทศรวมถึงการพยายามสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ อันเป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ ความพยายามเหล่านี้ควรดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและครบถ้วนเพื่อที่ว่าผู้อพยพทุกประเภทจะสามารถอยู่ภายใต้การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

การอพยพภายในประเทศก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาเช่นเดียวกันเนื่องจากมีคนไทยจำนวนมากเคลื่อนย้ายภายในประเทศ เพื่อหาโอกาสการจ้างงานที่ดีกว่า ซึ่งทำให้ต้องทิ้งครอบครัวอยู่เบื้องหลัง ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศต้นทางของผู้อพยพด้วยเช่นกัน โดยในแต่ละปีมีคนไทยประมาณ 150,000 คน เดินทางไปทำงานในประเทศอื่น ๆ แถบเอเชียและทวีปอื่น ๆ



## การดำเนินการแก้ไขปัญหในประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ที่มีและไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร รวมถึงผู้ไร้ถิ่นฐานในประเทศ หากแต่มาตรการเหล่านี้ยังไม่ใช้ส่วนหนึ่งของนโยบายที่เต็มรูปแบบในการบริหารจัดการการอพยพย้ายถิ่น

ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่กลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหาความขัดแย้งหรือความยุ่งยากทางการเมืองมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาปี 2494 ว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย และพิธีสารของอนุสัญญาปี 2510 ก็ตาม รัฐบาลไทยได้ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้ไร้ถิ่นฐานและให้ความคุ้มครองพวกเขาเหล่านั้นในทางปฏิบัติด้วย ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยประมาณ 140,000 คน จากประเทศพม่าอาศัยอยู่ในค่ายผู้พลพ 9 แห่งตามแนวชายแดนทิศตะวันตก ซึ่งหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ได้มีการประสานงานกับรัฐบาลไทยเพื่อให้ความช่วยเหลือกับบุคคลกลุ่มดังกล่าวด้วย

รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการในเรื่องการกำหนดสถานะสัญชาติและกลไกการรับผู้พลพ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการระดับจังหวัด (Provincial Admission Board: PAB) เป็นผู้ดำเนินการสำหรับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยคาดว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะดำเนินการได้เต็มรูปแบบในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2548 การพิจารณาสถานะของผู้ลี้ภัยอาศัยเกณฑ์สำคัญ 2 ประการ คือ การหลบหนีการต่อสู้ (Fleeing Fighting) และการถูกข่มเหงทางการเมือง (Political Persecution) มีการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายรวมถึงการจัดตัวแทนให้แก่ผู้ลี้ภัย โดยจะเป็นไปตามระบบกระบวนการยุติธรรมของไทยหรือระบบยุติธรรมตามชนบประเพณีที่ใช้กันอยู่ในค่ายผู้พลพ นอกจากนี้ยังมีการส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ซึ่งถือเป็นรูปแบบการแก้ปัญหาที่ถาวรประการหนึ่ง จากบันทึกของกระทรวงมหาดไทยและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน พบว่า ณ เดือนสิงหาคม 2548 มีม้งชาวลาวจำนวน 13,576 คน ได้รับการส่งไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย และมีอีกกว่าพันคนที่รอการส่งไป สำหรับบุคคลสัญชาติพม่า (Myanmar Person of Concern: POC) นั้น พบว่ามีการส่งต่อไปประเทศที่สามจำนวน 1,448 คนในปี 2547 และจำนวน 1,043 คน ในช่วงไตรมาสแรกของปี 2548 เป็นที่หวังว่าในปีนี้ประเทศไทยจะสามารถส่งต่อผู้ลี้ภัยชาวพม่าจำนวนมากที่อยู่ในค่าย ผู้พลพตามแนวชายแดนไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ และประเทศอื่นๆ ในขณะที่เดียวกัน สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้พยายามหาทางเลือกที่ถาวรให้กับผู้ลี้ภัยชาวพม่าทันทีที่เงื่อนไขช่องทาง ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่ยอมรับกันในระดับระหว่าง ประเทศเอื้ออำนวย

ประมาณการว่ามีผู้พลพมากกว่า 2 ล้านคนในประเทศไทยที่มีงานทำและมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือ แต่ในปี 2546 กระทรวงแรงงานได้ออกมาตรการที่จะช่วยในการบริหารจัดการแรงงานผู้พลพที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เริ่มต้นในปี 2547 รัฐบาลไทยได้ให้โอกาสแก่ผู้พลพเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องจากประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศพม่า ในการทำให้สถานะของตนถูกต้องตามกฎหมายโดยการจดทะเบียนทั่วประเทศโดยมีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่ง ณ เดือนกรกฎาคม 2547 มีผู้พลพจากประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศพม่าไปจดทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทยจำนวน 1,284,920 คน และมีจำนวน 849,552 คน ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานจากกระทรวงแรงงาน ซึ่งจะทำให้พวกเขาได้รับประโยชน์จากการประกันสุขภาพภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคของไทย

ระหว่างเดือนมิถุนายน 2547 ถึงเดือนสิงหาคม 2548 แรงงานผู้พลพที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงแรงงานสามารถต่อใบอนุญาตการทำงานได้อีกเป็นระยะเวลา 12 เดือนจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ซึ่งมีแรงงานผู้พลพจำนวน 689,581 คนที่ต่อใบอนุญาตทำงาน โดยลดลง 19% เมื่อเทียบกับปี 2547 ซึ่งการลดลงนี้มีหลายเหตุผล อาจเป็นไปได้ว่าเนื่องจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่สูง คือ 3,800 บาทและผู้ว่าจ้างเองก็พอใจจ้างแรงงานผู้พลพที่ไม่ได้จดทะเบียน

ในระหว่างเดือนตุลาคม 2545 และเดือนมิถุนายน 2546 ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศพม่า บันทึกความเข้าใจได้อ้างถึงปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ปี 2542 และได้หยิบยกข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบเชิงลบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นความพยายามของประเทศไทยที่จะดึงประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องแรงงานผู้พลพที่ผิดกฎหมาย ประเทศไทยและประเทศลาวได้ทำงานร่วมกันภายใต้บันทึกความเข้าใจดังกล่าวเพื่อระบุสัญชาติของแรงงานผู้พลพจากประเทศลาวที่อยู่ในประเทศไทยและมีการออกเอกสารที่เหมาะสมให้เพื่อที่ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะสามารถอาศัยอยู่และทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

ประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับแรงงานอพยพได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยคุ้มครองแรงงานผู้อพยพจากการถูกขูดรีด หากประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ปี 2492 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ปี 2492 ซึ่งจะให้หลักประกันในเรื่องสิทธิของแรงงานผู้อพยพที่จะรวมตัวกัน กรณีนี้อาจช่วยสร้างหลักประกันในการคุ้มครองที่เป็นผลมาจากบันทึกความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการทำงานในครัวเรือนซึ่งแรงงานผู้อพยพที่เป็นสตรีมักไม่ได้รับการเคารพในสิทธิส่วนบุคคล

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้อาศัยในพื้นที่ราบสูงนั้น กระบวนการในการให้สถานะความเป็นพลเมืองยังคงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า อย่างไรก็ตามขณะนี้ไม่มีแผนการบริหารที่จะตั้งคณะทำงานเพื่อเร่งรัดการให้สถานะการเป็นพลเมืองและการอยู่อาศัยอย่างถาวรแก่บุคคลที่ยื่นเรื่องไว้ โดยกลุ่มเป้าหมายแรกของคณะทำงานคือนักเรียนจำนวน 200,000 คน ที่เกิดในประเทศไทยแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์หลักฐานแสดงตน เป็นที่คาดว่าขั้นตอนการดำเนินการออกเอกสารสถานะความเป็นพลเมืองจะถูกรวมอยู่ในระดับจังหวัด

รัฐบาลไทยมีนโยบายที่แข็งขันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รัฐบาลมีส่วนอย่างมากในการสร้างกระบวนการระดับอนุภูมิภาคที่เรียกว่า COMMIT หรือ Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเข้าร่วมในกระบวนการบาลี (Bali Process) ซึ่งริเริ่มในปี 2545 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดการประสานงานในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการลักลอบและการค้ามนุษย์กับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ประเทศไทยได้มีการลงนามข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศกัมพูชา (เดือนพฤษภาคม 2546) และประเทศลาว (เดือนกรกฎาคม 2548) เพื่อร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ต่อไปจะช่วยลดเหตุการณ์เรื่องการลักลอบและการค้ามนุษย์

ประเทศไทยควรค่าแก่การยกย่องสำหรับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมมนาต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค

## ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

เป้าหมายโดยรวมก็คือการให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและการคุ้มครองแก่ผู้อพยพ ผู้ไร้ถิ่นฐานและประชากรเคลื่อนย้าย ทั้งหญิงและชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อ่อนแอมากที่สุด ความท้าทายที่สำคัญคือการให้หลักประกันว่านโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพในระดับต่าง ๆ จะมีความสอดคล้องต่อการให้การคุ้มครองและให้โอกาสแก่ผู้อพยพและประชากรเคลื่อนย้ายซึ่งมีในหลากหลายรูปแบบ ในการดำเนินการดังกล่าว การสนับสนุนกระบวนการในระดับภูมิภาค และการพยายามนำประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในการหารือในเรื่องการจัดการการอพยพของประเทศไทยนั้นเป็นที่น่ายกย่อง ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยควรพัฒนาระบบบริหารจัดการเรื่องการอพยพอย่างเต็มรูปแบบเพื่อให้ครอบคลุมในทุกประเด็นของการอพยพโดยคำนึงถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

## ความสอดคล้องเชิงนโยบาย

จุดมุ่งหมายคือการกำหนดแนวนโยบายเรื่องการอพยพให้เป็นแนวทางสอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม - การผลานการอพยพระหว่างประเทศเข้าไว้ในการพยากรณ์จำนวนประชากรและแรงงาน เช่น ผนวกไว้ในแผน 5 ปีของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในเรื่องนี้จำเป็นต้องมีการทบทวนแนวโน้มการอพยพและทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดตั้งระบบบริหารจัดการเรื่องการอพยพเพื่อให้สามารถติดตามผลได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ประเด็นทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการผนวกรวมมองทางด้านสิทธิมนุษยชนและบทบาทหญิงชายเข้าไว้ด้วย

ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยใช้ภาษาที่เหมาะสมเพื่อสร้างหลักประกันว่าผู้อพยพ ผู้ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐและสาธารณชน จะมีความตื่นตัวและตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน รวมทั้งเพื่อส่งเสริมการหารือของสาธารณชนผู้มีความรอบรู้

## ผู้ลี้ภัย ผู้ไร้ถิ่นฐานและบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย

การไม่มีสถานะทางกฎหมายมีผลต่อการเพิ่มความเปราะบางในการถูกละเมิดและการค้ามนุษย์มากขึ้น และนำเด็กไปสู่ความเสี่ยง อันเนื่องมาจากการจำกัดการเข้าถึงบริการสาธารณสุขมูลฐานและการศึกษา โดยทั่วไปแล้วผู้อพยพ บุคคลในพื้นที่ราบสูง และประชากรเคลื่อนย้ายอื่น ๆ มักจะประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน เช่น ข้อมูลข่าวสารและบริการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการอนามัยเจริญพันธุ์ การฉีดวัคซีน และสาธารณสุขขั้นมูลฐาน ผู้อพยพไม่ว่าจะมีสถานะเป็นพลเมืองไทยหรือมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในประเทศหรือไม่ก็ตามมักมีความเสี่ยงต่อการเป็นการโรคติดต่อ (ซึ่งรวมถึง วัณโรคและมาลาเรีย) และการติดเชื้อเอชไอวีเนื่องจากการอยู่โดดเดี่ยวจากชุมชนท้องถิ่น การแยกกันอยู่กับคู่ของตน การปิดบังชื่อและการขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการให้คำปรึกษาและการดูแลสุขภาพเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการใส่ใจในการป้องกันและการรักษาการติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ รวมถึงโรคติดต่อและการติดเชื้อจากการมีเพศสัมพันธ์

การให้ผู้อพยพที่จดทะเบียนได้ใช้ประโยชน์จากโครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค มีความก้าวหน้าเป็นอย่างดี ซึ่งถือเป็นงานบริการด้านสาธารณสุขที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อผู้อพยพ ความพยายามของรัฐบาลไทยในการสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการสาธารณสุขสำหรับผู้อพยพ เป็นเรื่องควรค่าแก่การยกย่อง ความพยายามต่อไปในการเชื่อมชุมชนต้นทางปลายทาง และทางผ่าน รวมทั้งการพัฒนาาระบบสาธารณสุขที่ยั่งยืนที่สามารถเข้าถึงได้ และตอบสนองต่อความต้องการของประชากรเคลื่อนย้ายทุกกลุ่มนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญ

ทีมงานองค์การสหประชาชาติ เสนอให้คงความพยายามเหล่านี้ต่อไปในการช่วยเหลือสนับสนุนคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ไร้ถิ่นฐานที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้อพยพตามแนวชายแดน รวมทั้งความพยายามที่จะช่วยปรับปรุงการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาและการอาชีวศึกษา ตลอดจนการสำรวจในเรื่องหรือสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## การสร้างหลักประกันด้านสิทธิแก่ผู้อพยพและเด็กที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย

เป็นเรื่องสำคัญที่เด็กที่เกิดในประเทศไทยจะต้องได้รับสิทธิบัตรไม่ว่าเด็กคนนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายหรือไม่ มีเผ่าพันธุ์ สีดวง เพศ ศาสนา ภาษาใดก็ตาม เป็นที่คาดหวังว่ารัฐบาลจะถอนข้อสงวนตามมาตรา 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่ประเทศไทยได้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ซึ่งมีข้อความคล้ายคลึงกับมาตรา 7 ข้างต้นไปแล้ว ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลของประเทศต้นทางจำเป็นต้องยอมรับเด็กเหล่านี้ว่าเป็นคนที่มีสัญชาติเดียวกับตน คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติเสนอแนะว่าประเทศไทยควรกำหนดวิธีปฏิบัติ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การรวมตัวของครอบครัวและดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการ นำเอาเด็กที่ไร้ถิ่นฐานที่ขอลี้ภัยไปควบคุมไว้ที่ศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามสร้างหลักประกันให้เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนที่โรงเรียนได้ แต่โรงเรียนเหล่านั้นก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการจำนวนนักเรียนที่เพิ่มเติม

## การปรับปรุงสถานะของแรงงานผู้อพยพในประเทศไทย

มีข้อเสนอแนะว่าแรงงานผู้อพยพจากต่างประเทศควรได้รับโอกาสในการจดทะเบียนในช่วงเวลาปกติตามระเบียบการที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในภาษาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม นอกจากนี้การจดทะเบียนควรจัดทำให้ง่ายและมีราคาถูก ในปัจจุบันกระบวนการ 2 ขั้นตอนนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานและกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการประสานงานอย่างใกล้ชิดของทั้งสองกระทรวงจะสามารถช่วยในการปรับปรุงการจดทะเบียนให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งแรงงานผู้อพยพ ผู้ว่าจ้างและรัฐบาลเอง

รัฐบาลสามารถให้ความคุ้มครองแรงงานผู้อพยพโดยผ่านกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่และการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจกับประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา ซึ่งให้ความคุ้มครองแรงงานผู้อพยพในหลายรูปแบบ รวมถึงแรงงานในครัวเรือนด้วย ความพยายามของรัฐบาลไทยในการกำหนดกระบวนการจ้างแรงงานอย่างถูกกฎหมายจากประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศพม่านั้นควรได้รับการส่งเสริมต่อไป รวมถึงการทำงานร่วมกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างหลักประกันให้แรงงานผู้อพยพมีความตื่นตัวและตระหนักถึงความเสี่ยงในการอพยพเข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายด้วย โดยทั่วไปแล้วบันทึกความเข้าใจสามารถเอื้อประโยชน์สูงสุดแก่ทั้งประเทศผู้ส่งแรงงานและประเทศไทย และในขณะเดียวกันก็ช่วยคุ้มครองแรงงานผู้อพยพจากความเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดและขูดรีดที่ข่มขู่ทางแรงงานด้วย

คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแห่งสหประชาชาติเสนอแนะว่าประเทศไทยควรพิจารณาประเด็นเรื่องการอพยพและการขายบริการทางเพศให้เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ และควรสำรวจความเป็นไปได้ในการร่วมมือและประสานงานแบบทวิภาคีกับองค์กรพัฒนาเอกชน

### การดำเนินการเกี่ยวกับการอพยพที่ผิดกฎหมาย

เป็นที่หวังว่าผู้อพยพที่มีสถานะผิดกฎหมายทุกคนจะได้รับทางเลือกที่จะกลับไปยังประเทศของตนได้โดยสมัครใจ การพิจารณาเรื่องการเนรเทศควรดูเงื่อนไขและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการส่งกลับด้วย เมื่อผู้อพยพต้องกลับไปยังประเทศต้นทาง กระบวนการส่งกลับควรดำเนินการในลักษณะที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีและการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้อพยพ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อสตรีและกลุ่มที่มีความอ่อนแออื่น ๆ ด้วย

ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ มีการเสนอแนะในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ให้พิจารณาแรงงานที่ถูกบังคับ หรือภายใต้เงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเหมือนการค้าทาส โดยให้พวกเขาเหล่านั้นอยู่ในฐานะผู้ตกเป็นเหยื่อซึ่งจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง มิใช่ในฐานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายของชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบเข้าเมืองของผู้อพยพจึงควรสอดคล้องกับมาตรฐานความยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิธีสาร 2 ฉบับที่เพิ่มเติมอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติแห่งสหประชาชาติ อันได้แก่ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม ลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสตรีและเด็ก และพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้อพยพโดยทางบก ทะเล และอากาศ นอกจากนี้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านซึ่งให้หลักประกันการคุ้มครองเด็กที่ถูกค้าควรได้รับการสนับสนุนต่อไป

### การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างแดน

รัฐบาลควรดำเนินมาตรการหลายอย่างที่จะเสริมสร้างการบริหารจัดการเกี่ยวกับการอพยพไปพื้นที่ทะเลและสร้างหลักประกันว่ามาตรการดังกล่าวจะสอดคล้องกับกลไกและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ - ต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่แตกต่างกันของมาตรการเหล่านั้นต่อบุรุษและสตรีด้วย ตัวอย่างเช่น การสร้างฐานข้อมูลทางสถิติ ที่มีการจัดเก็บข้อมูลแยกตามเพศ อายุ สัญชาติเดิม และที่อยู่ โดยเน้นพิเศษในกลุ่มอ่อนแอ การตรวจติดตามกระบวนการจ้างงานเพื่อต่อสู้กับการโกงและการหลอกลวง การส่งเสริมการฝึกอบรมให้แก่แรงงานก่อนการเดินทาง การลงนามข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทาง การเสริมสร้างบริการการให้ความคุ้มครองแรงงานไทยในต่างแดน รวมถึงเยาวชน ตลอดจนดำเนินการที่ให้ความสำคัญต่อบทบาทหญิงชายสำหรับกรกลับคืนภูมิลำเนาและการกลับคืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย

## 2.6 การศึกษา

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในเรื่องการศึกษาอย่างมาก อัตราการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาของประชากรวัยเรียนโดยรวมนั้นเกิน 100% ซึ่งหากพิจารณาจากฐานแนวโน้มปี 2533 แล้วจะพบว่าประเทศไทยอยู่บนเส้นทางที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษที่ว่าด้วยการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาของประชากรวัยเรียนสุทธิเป็น 100% ในปี 2558 ยิ่งไปกว่านั้นประเทศไทยยังได้ตั้งเป้าหมายที่ท้าทายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ โดยจะให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นภายในปี 2549 และให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายภายในปี 2558 อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของประชากรวัยเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษาเป็น 85% ในปี 2546/47 นั้นควรจะได้รับการดำเนินการด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางอื่น ๆ ในภูมิภาคพบว่าอัตราการเข้าเรียนโดยรวมในระดับมัธยมศึกษาของประเทศไทยนั้นค่อนข้างต่ำกว่า คือ 77% ในปี 2546/47 (เมื่อเทียบกับ 84% ในประเทศฟิลิปปินส์ และ 87% ในประเทศศรีลังกา) ด้วยจำนวน 19% ของเด็กผู้หญิงและ 15% ของเด็กผู้ชายที่อยู่นอกระบบ ทำให้เป้าหมายเรื่องการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาค่อนข้างยากที่จะบรรลุ จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจครัวเรือนและข้อมูลของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาเมื่อปี 2545 พบว่าประเทศไทยจะบรรลุเป้าหมายที่จะให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในปี 2550 ได้ก็ต่อเมื่ออัตราการสมัครเข้าเรียนเพิ่มขึ้นปีละ 20% ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะเป็นไปไม่ได้ อัตราการเติบโตต่อปีที่เป็นไปได้ในขณะนี้คือ 5% ซึ่งนั่นหมายความว่าเป้าหมายที่จะให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาจะบรรลุได้ในปี 2555

อัตราการเข้าเรียนที่ต่ำที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีพื้นที่ที่ยากจนที่สุดบางแห่งรวมอยู่ด้วย ถึงแม้ว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ยากจนก็ยังคงมีความลำบากที่จะหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการไปโรงเรียน เช่น เครื่องแบบนักเรียน ค่าพาหนะ และหนังสือแบบฝึกหัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษา นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนค่าเสียโอกาสอื่น ๆ อีก เช่น การสูญเสียแรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำงานบ้าน หรือโอกาสจากการหารายได้ ซึ่งจะผันแปรไปตามความต้องการแรงงานในแต่ละฤดูกาล

ในเด็กจำนวนประมาณ 1 ล้านคน ซึ่งไม่ได้เข้าเรียนนั้นพบว่าเป็นเด็กจากกลุ่มชายขอบของสังคม โดยเด็กส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนจากพื้นที่ราบสูง ในขณะที่เด็กอื่น ๆ ที่เหลือไม่ได้ไปโรงเรียนเพราะต้องทำงาน หรือเป็นเด็กเร่ร่อนข้างถนน เป็นเด็กที่มาจากครอบครัวอพยพ และเป็นเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเชื้อเอชไอวี/โรคเอดส์

ผู้คนจำนวนมากในสังคมการศึกษาของไทยมีความกังวลใจในเรื่องคุณภาพทางการศึกษา ทั้งคุณภาพของการฝึกอบรมครูอาจารย์ การเรียนการสอนในห้องเรียนและหลักสูตรการศึกษาเอง นักเรียนระดับมัธยมศึกษาในประเทศไทยสอบได้คะแนนต่ำในการทดสอบระดับนานาชาติ เช่น โครงการวัดผลสำหรับเด็กนานาชาติ (PISA: Programme for International Student Assessment) และแนวโน้มทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์นานาชาติ (TIMS: Trends in International Mathematics and Science) ซึ่งเรื่องดังกล่าวใช้ได้โดยเฉพาะกับการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี 2512 ได้กำหนดให้มีกระจายอำนาจหน้าที่หลายประการจากส่วนกลางไปสู่สำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่ (ESA) และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการจัดการศึกษาและบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารงานทั่วไป รัฐบาลดำเนินการโครงการนำร่องใน 5 จังหวัด และขณะนี้กำลังดำเนินการกระจายอำนาจทั่วประเทศ การดำเนินการมีความคืบหน้าในบางเรื่อง เช่น การบริหารทั่วไป และงานวิชาการ ส่วนความคืบหน้าทางด้านบุคลากรยังคงมีน้อย และยังคงมีความไม่สมดุลในจำนวนบุคลากรด้านการศึกษาระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาในประเทศไทย

โครงสร้างการศึกษาของประเทศไทยถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญปี 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 โดยเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะให้คนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาพื้นฐานที่มีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลายาวนานน้อย 12 ปี โดยเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา 6 ปี และในระดับมัธยมศึกษา 6 ปี รัฐธรรมนูญยังกำหนดไว้ด้วยว่าความจำเป็นในการศึกษานั้นมีได้จำกัดสำหรับเพียงเด็กและเยาวชนเท่านั้น แต่รวมถึงสตรี ผู้สูงอายุ และกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและพิการด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมปี 2545 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ เด็กต้องเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่อายุ 7 ปี เป็นเวลา 9 ปี นั่นคือ 6 ปี ในระดับประถมศึกษา และอีก 2 ปี ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ความรับผิดชอบทั้งหมดยังคงรวมอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยก็ตาม ในการปฏิรูปการศึกษาได้มีการจัดหางบประมาณเพิ่มขึ้น รวมทั้งความเป็นอิสระทางการบริหารในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา

ความรับผิดชอบผูกพันของรัฐบาลในเรื่องการศึกษาปรากฏให้เห็นในการจัดการงบประมาณ นับแต่ปี 2533 งบประมาณด้านการศึกษา มีสัดส่วนที่มากที่สุด ในงบประมาณของชาติ ในปี 2540 ก่อนที่จะมีวิกฤตทางด้านการเงิน งบประมาณด้านการศึกษา มีส่วนแบ่ง 22% แต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ประมาณ 25% ในปี 2547 นั้น 45% ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ถูกใช้ไปในเรื่องการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับก่อนประถมศึกษา 27% ใช้เพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และ 13% สำหรับการศึกษาในระดับที่สูงกว่านั้น

รัฐบาลได้ดำเนินโครงการพิเศษบางโครงการเพื่อสนับสนุนเด็กจากครอบครัวที่ยากจน เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา โดยให้ทุนการศึกษาใน 926 อำเภอและตำบลทั่วประเทศแก่นักเรียนระดับเตรียมอุดมศึกษาที่ยากจนในครอบครัวที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี นอกจากนี้ก็ยังสนับสนุนด้านการเงินแก่นักเรียนจากครอบครัวที่ยากจนและกลุ่มด้อยโอกาสในโครงการการเขียนเรียงความเพื่อทุนการศึกษา ถึงแม้ตามหลักการแล้ว การศึกษาจะฟรี แต่ก็ยังมีค่าธรรมเนียมอีกหลายรายการที่ถือเป็นภาระทางด้านการเงินอย่างมากต่อครัวเรือนที่ยากจน

## ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาประกอบด้วยข้อห่วงใยเกี่ยวกับคุณภาพและความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาของกลุ่มที่แตกต่างกัน การพัฒนาเด็กปฐมวัย และคุณภาพของข้อมูลด้านการศึกษา

### คุณภาพด้านการศึกษา

ความท้าทายที่สำคัญที่กระทบต่อระบบทั้งหมด รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพของการเรียนโดยครูที่ผ่านการฝึกอบรมที่มีคุณภาพ การสอนด้วยวิธีการทันสมัยและหลักสูตรใหม่สำหรับวิชาหลัก อันได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ รวมทั้งการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมา นอกจากนี้ระบบการศึกษาที่มีส่วนร่วมจากพ่อแม่ ชุมชนท้องถิ่น และนักเรียน ก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาเมื่อเร็ว ๆ นี้ในกลุ่มคนไทยอายุ 15 ปี พบว่า 37% มีระดับความสามารถในการอ่านต่ำ (ดู OECD/UNESCO - UIS 2003) โดยพบว่าข้อค้นพบดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับการใช้ภาษาไทยที่เป็นมาตรฐานสำหรับเด็กที่ภาษาไทยไม่ใช่ภาษาแรกของเขา ซึ่งเด็กส่วนใหญ่เหล่านี้มาจากครอบครัวด้อยโอกาส นอกจากนั้นความสามารถในการเรียนรู้ของเด็กยังถูกระทบจากปัจจัยที่สืบเนื่องมาจากความยากจนของครัวเรือน เช่น มาตรฐานทางโภชนาการ รวมถึงการบริโภคสารไอโอดีนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาสมอง (WHO/ICCD/UNICES 2005) การศึกษาระดับการบริโภคสารไอโอดีนในปัจจุบันนี้ของประเทศไทยอาจมีผลต่อการลดลงของระดับความฉลาดทางปัญญา (IQ) ในเด็กประมาณ 10 - 15%

ในปัจจุบันนี้หลักสูตรและการฝึกอบรมครูไม่ได้สะท้อนถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนา เช่น ในหลายอำเภอในภาคใต้ นั้น 40% ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีการสอนศาสนา หลักสูตรจึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นความอ่อนไหวในท้องถิ่น ด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีความกว้างขวางพอที่จะสนองต่อประเด็นทางสังคม เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน การศึกษาเพื่อสันติสุข และการยุติการขัดแย้ง โดยควรเชื่อมโยงกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตามแนวชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องเน้นในเรื่องทักษะชีวิตให้มากขึ้น ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาเชิงป้องกันเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ โดยบรรจุ เรื่องเพศศึกษาไว้ในหลักสูตรอย่างเป็นทางการ



## การเข้าถึงกลุ่มผู้อ่อนแอและกลุ่มคนชายขอบ

**ความไม่เท่าเทียมทางเพศ** รัฐบาลได้ดำเนินการในก้าวที่สำคัญเพื่อมุ่งสู่การบรรลุประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ อย่างไรก็ตาม ช่องว่างระหว่างเพศยังคงมีอยู่ในระดับประถมศึกษา ข้อมูลทางการศึกษาเกี่ยวกับอัตราการเข้าเรียนโดยรวมจาก EFA Global Monitoring Report 2006 แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนเด็กผู้ชายมากกว่าเด็กผู้หญิงในการศึกษาระดับประถมศึกษา ด้วยอัตราการเข้าเรียนที่ 99% และ 95% ตามลำดับ จึงมีคะแนนวัดดัชนีความเท่าเทียมทางเพศอยู่ที่ 0.96 รายงานฉบับเดียวกันนี้ระบุว่าความเท่าเทียมทางเพศนั้นเกิดขึ้นในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเนื่องจากอัตราการเข้าเรียนของเด็กผู้ชายและเด็กผู้หญิง อยู่ที่ 77% แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าอัตราการเข้าเรียนรวมสำหรับเด็กผู้ชายและเด็กผู้หญิง ลดลงในระหว่างปี 2544 และ 2546/47 โดยมีอัตรา 8% ในเด็กผู้ชาย และ 4% ในเด็กผู้หญิง

สิ่งที่เป็มรคดกททอดประการหนึ่งจากช่องว่างระหว่างหญิงชายในเรื่องการศึกษาคือ ช่องว่างในการอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่ ซึ่งมีอัตรา 95% ในผู้ชาย และ 90.5% ในผู้หญิง 2 ใน 3 ของผู้ใหญ่ที่รู้หนังสือนั้นเป็นผู้หญิง ผู้หญิงที่อายุ 40 ปีขึ้นไปโดยเฉพาะที่อาศัยอยู่ในชนบทมีผลขาดโอกาสทางการศึกษา อัตราการรู้หนังสือของผู้หญิงในชุมชนเมืองเป็น 94% ในขณะที่ในชนบทนั้นเป็น 89%

ส่วนที่เหลือของช่องว่างระหว่างชายหญิงมีสาเหตุหลักมาจากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในกรณีของครอบครัวที่ยากจนนั้น ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการส่งลูกสาวไปเรียนนั้นค่อนข้างสูงกว่าลูกชาย ลูกสาวมักถูกคาดหวังให้ดูแลสมาชิกในครอบครัวมากกว่าลูกชาย โดยเฉพาะคนที่เป็นน้องต้องคอยช่วยครอบครัวและหารายได้ช่วยเหลือครอบครัวตั้งแต่อายุยังน้อย

เด็กผู้หญิงมีความก้าวหน้ามากกว่าเด็กผู้ชาย เมื่อพิจารณาถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การลงทะเบียนเรียนในวิชาต่าง ๆ ยังสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบเดิม ๆ ของการจ้างงาน โดยผู้ชายจะเลือกเรียนวิชาประเภทวิศวกรรม สถาปัตยกรรม กฎหมาย คณิตศาสตร์ และคอมพิวเตอร์ ในขณะที่ผู้หญิงส่วนมากจะเลือกเรียนด้านมนุษยศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงบางส่วนของความเชื่อตามประเพณีเดิมเกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย ซึ่งยังคงปิดกั้นโอกาสของผู้หญิงในการพัฒนาและการได้รับตำแหน่งผู้นำสาธารณะชนต่าง ๆ

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องความเท่าเทียมทางเพศในโรงเรียน ซึ่งสาธารณชนไม่ค่อยให้ความสนใจ คือการลวนลามทางเพศ การศึกษาเมื่อเร็ว ๆ นี้พบว่า การลวนลามทางเพศแพร่กระจายในทุกโรงเรียนที่ทำวิจัย (UNESCO/ UNICEF/ MOE 2005) ปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลวนลามทางเพศในกฎหมายไทย โดยยังคงปล่อยให้เป็นเรื่องทางนโยบายและวิธปฏิบัติในการดำเนินการเยียวยาแก้ไขข้อค้นข้อใจ

เหตุผลส่วนหนึ่งที่ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ ทศคนคิดเก่า ๆ และการลวนลามทางเพศยังคงดำรงอยู่นั้น สืบเนื่องมาจากการขาดการรับรู้หรือการเอาใจใส่จากทางราชการกระทรวงศึกษาธิการขาดบุคลากรที่มีความคุ้นเคยในประเด็นเรื่องบทบาทหญิงชาย และความเท่าเทียมทางเพศ จึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่รวมทั้งครูและผู้บริหารโรงเรียนมักออกมากล่าวว่าไม่มีปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมทางเพศในระบบการศึกษา

**การเรียนด้วยภาษาที่ไม่คุ้นเคย** ภาษาหลักที่ใช้ในการเรียนทุกระดับ คือ ภาษาไทยมาตรฐาน ซึ่งเด็กส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจแต่ภาษาไทยมีความแตกต่างหลากหลาย นอกจากนั้นทั่วทั้งประเทศมีภาษาที่ใช้กันมากกว่า 70 ภาษา (UNESCO 2005) เช่น มีเด็กหลายล้านคนที่ภาษาแรกของเขา คือ ภาษามาเลย์ ภาษาเขมร หรือภาษาจีน และเด็กจากชนกลุ่มน้อยก็ใช้ภาษาที่แตกต่างกัน เช่น ภาษากระเหรี่ยง หรือภาษามอญ ดังนั้น จึงมีเด็กจำนวนมากที่จะต้องเรียนรู้การอ่านเขียนผ่านภาษาที่ตนเองไม่คุ้นเคย โดยทั่วไปแล้ว เด็กจะทำได้ดีเมื่อพวกเขาหัดเรียนที่จะอ่าน และเขียนรวมถึงพัฒนาทักษะทางความคิดด้วยภาษาของตนเองก่อนที่จะเปลี่ยนไปเรียนโดยใช้ภาษาที่สองต่อไป

**มีการเข้าเรียนน้อยในอำเภอชนบทที่ห่างไกล** นอกจากประเด็นเรื่องภาษาแล้ว เด็กในชนบทที่ห่างไกลมักไม่ได้เข้าโรงเรียนสถิติทางการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและจังหวัด ความไม่เท่าเทียมกันวัดโดยใช้ดัชนีการศึกษา (Education Index) ซึ่งรวมข้อมูลของจำนวนปีที่เข้าเรียนโดยเฉลี่ย การเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา ผลการสอบระดับชาติ และจำนวนนักเรียนต่อครูและต่อชั้นเรียน ดัชนีการศึกษามีความแตกต่างจากระดับสูงที่สุดที่ตัวเลข 0.649 ถึงระดับต่ำที่ 0.383 โดยสูงสุดอยู่ในภาคกลางของไทยและเชียงใหม่และต่ำสุดอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายในทางภาษาและกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวชายแดนฝั่งตะวันตกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้



ในกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์และประชากรเคลื่อนย้ายนั้น ปัญหามักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสถานภาพการเป็นพลเมือง เพราะถึงแม้ว่าระบบการศึกษาจะเปิดโอกาสหรือสร้างหลักประกันสำหรับเด็กไทยทุกคนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ไม่มีสถานภาพเป็นพลเมืองไทย ซึ่งสิ่งนี้อาจสะท้อนในรูปของงบประมาณ ซึ่งจัดสรรโดยใช้ฐานจากจำนวนเด็กไทยนั้น หมายความว่าโรงเรียนในพื้นที่ที่มีเด็กสัญชาติอื่นพักอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอาจไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอสำหรับเด็กทุกคนที่อยู่ในวัยเรียน

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการที่เห็นควรให้เด็กที่ไร้รัฐและเด็กที่มีเชื้อคนไทยสามารถเข้าเรียนได้ในทุกระดับโดยไม่มีข้อจำกัด นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะไปยังกระทรวงมหาดไทยให้เร่งรัดดำเนินการให้บุคคลที่ไร้รัฐได้มีการลงทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย

**การเข้าเรียนน้อยในเด็กพิการ** จากผลสำรวจของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมเมื่อปี 2544 พบว่ามีคนประมาณ 6 ล้านคนในประเทศไทย เป็นผู้พิการหรือไร้ความสามารถ หรือประมาณ 10% ของประชากร โดยมีสัดส่วนที่สูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ อย่างไรก็ตาม มีสัดส่วนที่น้อยมากของคนกลุ่มนี้ที่ลงทะเบียนเป็นผู้พิการกับสำนักงานส่งเสริมบุคคลผู้พิการ กระทรวงศึกษาธิการได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้พิการแต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด มีเด็กผู้พิการอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกรวมไว้ในสถิติเนื่องจากไม่ได้มีการลงทะเบียนเป็นผู้พิการตามระเบียบวิธีการทางราชการ ซึ่งรวมถึงการไปโรงพยาบาลและการยื่นเอกสารแสดงตน ประมาณการว่าสัดส่วนของเด็กผู้พิการที่เข้าโรงเรียนอยู่ระหว่าง 10% ถึง 23% แม้ว่าสัดส่วนการเข้าเรียนของเด็กผู้พิการจะมากขึ้น เนื่องจากสิ่งอำนวยความสะดวกที่ครบครันของโรงเรียนในปัจจุบัน แต่การเพิ่มคุณภาพการศึกษาถ่วงน้ำหนัก และการสร้างความตื่นตัวในสิทธิเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กผู้พิการจะยิ่งช่วยเพิ่มจำนวนการเข้าเรียนของเด็กผู้พิการให้สูงขึ้น

**การดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย** ในปี 2544 การศึกษาในระดับอนุบาลทั่วประเทศอยู่ที่ 86% อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่เท่าเทียมกันกระจายไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบท ยิ่งกว่านั้นคุณภาพยังอยู่ในระดับต่ำ สิ่งอำนวยความสะดวกไม่ค่อยดีและบุคลากรส่วนมากยังขาดศักยภาพในการกระตุ้นการเรียนรู้ของเด็กในระดับที่พอเพียง และการดูแลเด็กปฐมวัยที่ใช้ภาษาของชนกลุ่มน้อยยังมีไม่มากนัก ในการปรับปรุงการดูแลเด็กปฐมวัย รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง จัดฝึกอบรมผู้ดูแล รวมถึงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกัน ศูนย์ดูแลเด็กปฐมวัยก็ควรใช้อุปกรณ์และภาษาท้องถิ่น ตลอดจนมีการประสานติดต่อที่เข้มแข็งกับผู้ปกครองของเด็ก

### การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์

ภาคการศึกษาของไทยประสบปัญหาอุปสรรคเชิงระบบต่อการวางแผนและการติดตามผลที่เหมาะสมในเรื่องการดำเนินการ เนื่องจากขาดความเป็นสถาบันในการรวบรวมข้อมูลการประมวผลและการวิเคราะห์ การแบ่งความรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูล การประมวผล การวิเคราะห์และการวางแผนไปตามกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางและโดยผ่านพื้นที่การศึกษาท้องถิ่นทำให้เกิดความยุ่งยากในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และวางแผนในทุกระดับ ข้อมูลทางสถิติที่จำเป็นจะต้องพิจารณา คือ อัตราการจบการศึกษาและลาออกโดยจำแนกตามเพศ ชาติพันธุ์ และสภาพทางภูมิศาสตร์ การวิเคราะห์ความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลจะต้องดำเนินการโดยภาคการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาจัดทำแผนปฏิบัติการในการเสริมสร้างศักยภาพสำหรับการพัฒนาระบบและสถาบันต่อไป รวมถึงต้องมีการสร้างศักยภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจโรงเรียนรายปี การประมวผล และการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติทางการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ โดยได้ก่อตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเมื่อปี 2547 โดยคาดว่าศูนย์นี้จะทำหน้าที่อย่างเต็มรูปแบบในอีก 2 ปีข้างหน้า โดยจะเป็นหน่วยกลางในการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใช้ทั้งภายในและภายนอกเกี่ยวกับหน้าที่และสถานะของระบบการศึกษาจนถึงระดับโรงเรียน

## บทที่ 3

สาขาหลักสำหรับ  
ความร่วมมือ  
เพื่อการพัฒนา  
และก้าวต่อไป

หัวข้อหลักทั้ง 6 ประการที่มีการวิเคราะห์ในบทก่อนหน้านี้นี้เป็นการคัดเลือกเบื้องต้นโดยผ่านกระบวนการพิจารณาและหารืออย่างรอบคอบภายในทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย การหยิบยกประเด็นทั้ง 6 ได้มีการพิจารณาถึงลำดับความสำคัญเพื่อการพัฒนาของรัฐบาลไทยและเป้าหมายที่ทำทายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การสหประชาชาติต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง

ในบทนี้จะช่วยในการกำหนดประเด็นที่ทำทายและเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นจากการพิจารณา 6 หัวข้อหลักที่กล่าวถึง ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเทศไทยของทีมงานองค์การสหประชาชาติระดับประเทศ ภายใต้กรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติสำหรับช่วงปี 2550 – 2554 ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางที่องค์การสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์และเร่งเร้าให้เกิดการแก้ไขปัญหามิในประเด็นต่าง ๆ ทั้งในระดับนโยบายและครอบคลุมไปถึงระดับชุมชนและท้องถิ่น

## 3.1 การให้ความสำคัญต่อพื้นที่ และกลุ่มประชากรที่อ่อนแอ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางที่ประสบความสำเร็จและมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นประเทศชั้นนำในโลกที่จะสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนในระยะยาวด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความน่าเป็นห่วงแฝงอยู่เพราะการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยประโยชน์จะเกิดต่อเฉพาะคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในเมือง ในขณะที่คนที่อยู่ในชนบทโดยเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลแถบภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมทั้งภาคใต้ตอนล่างถูกปล่อยให้ล้าหลัง

สิ่งหนึ่งซึ่งถือเป็นความท้าทายก็คือจะต้องสร้างหลักประกันในการสร้างสมดุลการพัฒนา ที่ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกัน และกระตุ้นให้เกิดความเคารพในสิทธิต่อทุกคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งรวมถึงชนกลุ่มน้อยและกลุ่มทางศาสนาต่างๆ แม้ว่าพวกเขาจะไม่มีหรือไม่รู้สึกว่าตนเองไม่มีสถานะเป็นพลเมืองไทยก็ตาม นั่นหมายถึงว่าจะต้องมีการให้ฐานะทางกฎหมายสำหรับทุกคนที่อาศัยภายใต้ผืนแผ่นดินไทยและให้หลักประกันว่าการลงทุนในการพัฒนามนุษย์จะมุ่งเน้นไปในพื้นที่ที่มีความต้องการมากที่สุด

สำหรับหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติแล้ว สิ่งเหล่านี้ยืนยันถึงความสำคัญในการสร้างหลักประกันให้ทุกโครงการดำเนินการโดยอาศัยสิทธิโดยชอบธรรมของพลเมืองเป็นฐาน คนทุกคนภายใต้เขตแดนของไทยมีสิทธิในสิทธิขั้นพื้นฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าการให้สิทธิสำหรับคนบางกลุ่มจะเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากทั้งทางการเมือง สังคม หรืองบประมาณก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถยกมาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธหรือถ่วงเวลาในการให้สิทธิแก่พวกเขาเหล่านั้นใกล้กับสำคัญของการสหประชาชาติ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและปฏิญญาว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมของ UNESCO ควรนำมาเป็นกรอบในการพิจารณากำหนดแผนงานเพื่อให้เกิดการดำเนินการในลักษณะที่ยึดสิทธิโดยชอบธรรมของพลเมืองเป็นฐาน

กรณีข้างต้นอาจจะยืนยันว่าความร่วมมือของสหประชาชาติกับรัฐบาลไทยนั้นควรเน้นไปยังกลุ่มที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือตอนบน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ และพื้นที่บริเวณชายแดน ซึ่งเป็นที่อยู่ของกลุ่มบุคคลชายขอบมากที่สุด รวมทั้งการสนับสนุนความพยายามของไทยในการเข้าถึงกลุ่มผู้อ่อนแอทั่วทั้งประเทศ

## 3.2 การพัฒนาศักยภาพท้องถิ่น

ข้อกังวลหลักของทุกประเด็นที่เกี่ยวกับการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้บริการและมาตรการคุ้มครองกลุ่มที่อ่อนแอ ก็คือเรื่องศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่น ในยุคที่มีการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบจำนวนมากจะตกเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งอาจไม่มีประสบการณ์หรือทักษะที่จะบริหารจัดการตามที่ถูกคาดหวัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ การให้บริการทางสังคมหรือเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานหรือการจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์

ศักยภาพที่อ่อนแอแต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งมักจะเกิดในพื้นที่ห่างไกลกรุงเทพฯ ที่มีความยากจนที่สุด อ่อนแอที่สุด และต้องเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนที่สุด ที่จะต้องให้บริการและดำเนินการโครงการขจัดความยากจนให้แก่กลุ่มคนชายขอบและประชากรเคลื่อนย้าย ดังนั้น ความร่วมมือประการหนึ่งจึงควรเป็นเรื่องการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น ผู้แทนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและผู้ให้บริการ รวมทั้งสื่อท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ยากจนที่สุด เพื่อให้สอดคล้องตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของประเทศไทย การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงควรเน้นการฝึกอบรมให้พวกเขารู้จักจัดลำดับความสำคัญของตัวแบบ เพื่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตของท้องถิ่น โดยมีการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นเป็นกลไกในการขจัดความยากจน

จากการที่ได้เห็นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลและประชาสังคมในช่วงที่มีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาเอกสารการประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ องค์กรสหประชาชาติสามารถที่จะมีบทบาทสำคัญในการที่จะอำนวยความสะดวกในการสร้างและสนับสนุนเครือข่ายและความเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

## 3.3 การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์

เพื่อเป็นการรักษาระดับการพัฒนาโดยสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบการเก็บข้อมูลที่ครบถ้วนมากกว่านี้ โดยจำแนกตาม ภาค เขต ชาติพันธุ์ ที่อยู่ (เมือง/ชนบท) และประเด็นอื่นๆ อีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ดีสำหรับการตัดสินใจ

ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง ประเทศไทยควรอยู่ในสถานะที่จะสร้างการไหลเวียนของข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมที่มีคุณภาพสูงรวมทั้งการวิเคราะห์และควมมีศักยภาพในการสร้างกลไกสำหรับการเผยแพร่ข้อมูลที่มีการประสานงานจากหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนมีการพัฒนาการใช้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจและการติดตามผลได้อย่างมีประสิทธิภาพการนี้จะทำให้ได้เห็นภาพการพัฒนาเต็มรูปแบบและอาจจะสังเกตเห็นความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและภูมิภาคที่แตกต่างกัน

ลำดับความสำคัญประการหนึ่งสำหรับความร่วมมือในอนาคตจากหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ คือการนำเอาประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระดับระหว่างประเทศมาสนับสนุนระบบการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจที่ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้วาระการพัฒนาในอนาคตของประเทศไทยอยู่บนฐานของข้อมูล และตอบสนองต่อสิทธิของประชาชนที่มีความอ่อนแอมากที่สุด

## 3.4 ก้าวต่อไป

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในเรื่องการพัฒนามนุษย์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ความท้าทายยังคงมีอยู่สำหรับการที่จะบรรลุเป้าหมายที่ท้าทายกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษรวมทั้งการสร้างหลักประกันว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นเรื่องจริงสำหรับทุกคนที่งานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทยมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลไทยในการสนับสนุนความพยายามของไทยในเรื่องดังกล่าว

การวิเคราะห์สถานการณ์ทั่วไปซึ่งรายงานในเอกสารฉบับนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการจัดทำรายละเอียดของแผนธุรกิจขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย ซึ่งก็คือกรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำหรับช่วงปี 2550–2554 หน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยและรัฐบาลไทยจะพิจารณา และตกลงร่วมกันในสาขาสำคัญต่าง ๆ ซึ่งองค์การสหประชาชาติมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางยุทธศาสตร์ที่จะเข้ามาช่วยดำเนินการและทำให้เกิดผลที่แตกต่าง ทั้งนี้จะคำนึงถึงเป้าหมายและลำดับความสำคัญของชาติประกอบด้วย

คาดว่ากรอบภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำหรับช่วงปี 2550 – 2554 จะเสร็จสมบูรณ์ในเดือนมกราคม 2549 และจะใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนงานระดับประเทศ สำหรับหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อไป



# บทที่ 4

แหล่งข้อมูล  
อ้างอิง



ACHR, 2005. Thailand's challenge to solve its urban poor housing problem. Asian Coalition for Housing Rights. [www.achr.net](http://www.achr.net)

ESCAP/ESID Thailand Disability Profile.

ILO, 2004, Technical Note on the Extension of Social Security to the Informal Economy in Thailand. ILO Bangkok

ILO, 2004. Technical Note, Financing Universal Health Care in Thailand, ILO Bangkok.

ILO, Social Security Office - Ministry of Labour, National Statistic Office, 2004: Thailand Social Security and Priority Needs Survey, Bangkok.

Landmine Impact Survey, Kingdom of Thailand. Retrieved on 31 August 2005 at [www.tmac.go.th/impactsurvey/level1.htm](http://www.tmac.go.th/impactsurvey/level1.htm).

Ministry of Foreign Affairs of Thailand/UNCT 2005. Global Partnership for Development. Thailand's Contribution to Millennium Development Goal 8.

MOPH/ICPD. Progress and Challenges in Implementing the POA: Thailand.

NESDB/UNCT, 2004. Thailand Millennium Development Goals Report, 2004.

NESDB, The Ninth National Economic and Social Development Plan 2002-2006.

NESDB, 1999. Socio-economic Survey.

NESDB/UNDP, 2004: Thailand's New Official Poverty Line, November, 2004.

OECD/UNESCO-UIS, 2003. Literacy Skills for the World Tomorrow - Further Results from PISA 2000.

OFWAD, Research on Village Fund Committees. Office of Women's Affairs and Family Development.

OHCHR, 2005. Concluding observation of the Human Rights Committee, for Thailand. CCPR/CO/84/THA

TDRI, 2005. Thailand Development Research Institute Website at <http://www.info.tdri.or.th>

UNCT, 2004. Mid-Term Review Report on Focus Area, "Poverty Reduction," November 2004.

UNDP, 2003. Thailand Human Development Report, 2003.

UNDP, 2005. Human Development Report 2005.

UNESCO, 2005. EFA Global Monitoring Report, 2003/4.

UNESCO, 2005. First Language First: Community-based Literacy Programmes for Minority Language Contexts in Asia.

UNESCO/UNICEF/MOE 2005. Study on sexual harassment by teachers and peers in public secondary schools in Thailand.

UNICEF, 2005: Children and young people in Thailand: UNICEF situation analysis.

UNICEF 2005 (draft): Children and young people in Thailand's five Southernmost provinces: UNICEF situation analysis.

WHO/ICCD/UNICEF, 2005. Review of Progress Towards Sustainable Elimination of Iodine Deficiency in Thailand. Bangkok.

World Bank, 2005. Thailand Economic Monitor, April 2005.



# บทที่ 5

ตัวชี้วัด

## 5.1 ตัวชี้วัดการประชุมและปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ

เป้าหมายหลักของการประชุม	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
<b>รายได้ – ความยากจน</b>				
ขจัดความยากจน	ลดสัดส่วนประชากรที่มีรายได้น้อยกว่า 1 ดอลลาร์ต่อวันลงครึ่งหนึ่ง ในช่วงปี 2533 – 2558 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	<b>สัดส่วนประชากรที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน</b>  <b>อัตราช่องว่างความยากจน</b> <b>ส่วนแบ่งการบริโภคระดับชาติของประชากรที่ยากจนที่สุด</b>	<b>9.8 (2545)</b> (11% ตามรายงานของ สศช. ที่ประมาณการโดยใช้ฐานจากการบริโภค, 2548)  <b>2.4</b> <b>4.2</b>	รายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
<b>ความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ</b>				
ขจัดความหิวโหย	ลดสัดส่วนของประชากรที่หิวโหยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 – 2538 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	<b>อัตราเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์</b> (ยกเว้นกรุงเทพฯ)  <b>สัดส่วนประชากรที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร</b>	<b>8.6 (2545)</b>  <b>2.2 (2545)</b>	รายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
<b>การศึกษา</b>				
ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา	ให้เด็กทุกคนทั้งหญิงและชายสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ภายในปี 2548 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	<b>อัตรานักเรียนต่อประชากรวัยเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา</b>  <b>สัดส่วนนักเรียนที่เรียนชั้นป. 1 และเรียนต่อจนถึงชั้น ป. 6</b> <b>อัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากร อายุ 15-24 ปี</b> <b>อัตราการอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่</b> <b>บุรุษ</b> <b>สตรี</b>	<b>85 (2545/47)</b>  <b>94.1 (2544)</b> <b>98 (2543 – 47)</b> <b>92.6 (2543 – 47)</b> <b>94.9</b> <b>90.5</b>	รายงานการติดตามผลระดับโลก EFA  ฐานข้อมูลทางสถิติด้านการศึกษาระหว่างธนาคารโลก  รายงานการติดตามผลระดับโลก EFA
<b>ความเท่าเทียมทางเพศและการส่งเสริมบทบาทสตรี</b>				
ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี	ขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศในการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ภายในปี 2548 และในทุกระดับการศึกษาภายในปี 2558	<b>อัตราส่วนหญิงต่อชายในระดับประถมศึกษา</b> <b>มัธยมศึกษา</b> <b>และอุดมศึกษา</b>	<b>0.93 (2543)</b> <b>1.01 (2543)</b> <b>1.12 (2543)</b>	รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
	การเข้าสู่สถาบันทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน (FW/CW)	<b>สัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา</b>	<b>10.60</b>	บันทึก รัฐสภา

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในระดับประเทศและระดับโลก

เป้าหมายหลักของการประชุม	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
<b>การตายของเด็กและสวัสดิการ</b>				
ลดการตายของเด็ก	ลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่าห้าปีลงสองในสาม ในช่วงปี 2533 - 2558 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	อัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่าห้าปี	<b>26</b>	IPSR, MU (01/2548)
		อัตราการตายของทารก	<b>17 (ต่อการเกิด 1,000 คน)</b>	IPSR, MU (01/2548)
		สัดส่วนเด็กอายุ 1 ปี ที่ได้รับวัคซีนป้องกันโรคหัด	<b>94 (2546)</b>	กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
<b>อนามัยเจริญพันธุ์และสุขภาพสตรีมีครรภ์</b>				
การอนามัยเจริญพันธุ์ดีขึ้น	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการด้านการอนามัยเจริญพันธุ์ถ้วนหน้า ภายในปี 2558 (ICPD)	อัตราการคุมกำเนิด	<b>72.2</b>	IPSR, MU (01/2548)
สุขภาพสตรีมีครรภ์ดีขึ้น และลดอัตราการตายของสตรีขณะตั้งครรภ์	ลดอัตราการตายของมารดาลงสามในสี่ ในช่วงปี 2533 - 2558 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	อัตราการตายของมารดาขณะตั้งครรภ์	<b>24 (2545)</b>	รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
		สัดส่วนการเกิดที่ได้รับการดูแลจากบุคลากรสาธารณสุขผู้มีทักษะ	<b>99</b>	IPSR, MU (01/2548)
<b>เอชไอวี/โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคอื่น ๆ</b>				
การติดเชื้อเอชไอวี/โรคเอดส์	ระงับและลดการแพร่ระบาดของ การติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์ภายในปี 2558 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	อัตราการติดเชื้อในสตรีมีครรภ์อายุระหว่าง 15-24 ปี	<b>1.4 (2545)</b>	รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
		อัตราการรู้ถึงยารักษาของนักเรียนชายระดับมัธยมศึกษา	<b>27.7 (2545)</b>	
ต่อสู้กับมาลาเรียและโรคอื่น ๆ	ป้องกันและลดการเกิดโรคมาลาเรียและโรคสำคัญอื่น ๆ ภายในปี 2558 (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	อัตราผู้ป่วยและอัตราการตายด้วยโรคมาลาเรีย	จำนวนผู้ติดเชื้อมาลาเรียในปี <b>2547</b> <b>23,656/ตาย 47</b>	สำนักงานโรคระบาดกระทรวงสาธารณสุข
		อัตราผู้ป่วยและอัตราการตายด้วยโรคฉี่หนู	จำนวนผู้ติดเชื้อฉี่หนูในปี <b>2547</b> <b>37,284/ตาย 212</b>	
<b>การจ้างงาน</b>				
การสร้างการจ้างงานถ้วนหน้า	เข้าถึงการจ้างงานที่ได้ค่าจ้างอย่างถ้วนหน้า	อัตราการจ้างงานของประชากรวัยทำงาน	<b>54.4</b>	สำนักงานสถิติแห่งชาติ (12/2543)
		อัตราการว่างงาน	<b>1.0</b>	
		การจ้างงานนอกระบบ	<b>592.2 (พัน)</b>	

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในระดับประเทศและระดับโลก



เป้าหมายหลักของการประชุม	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
<b>สิ่งแวดล้อม</b>				
สร้างหลักประกันด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม	กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)	สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ	<b>33.4 (2543)</b>	รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
		สัดส่วนพื้นที่อนุรักษ์เพื่อพิทักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพต่อพื้นที่ประเทศ	<b>17.6 (2543)</b>	
		อัตราการใช้จ่ายพลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 1,000 บาท ณ ราคาปี 2531	<b>15.9 (2545)</b>	
		อัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (ต่อหัว)	<b>2.3 (2545)</b>	
		การใช้สารทำลายโอโซนประเภท CFCs (ODP ต้น)	<b>3586 (2543)</b>	
		สัดส่วนประชากรที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทฟืน ถ่าน	<b>30.5 (2545)</b>	
ลดสัดส่วนประชากรที่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด (ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ)		สัดส่วนประชากรที่เข้าถึงแหล่งน้ำ น้ำดื่มสะอาด (เมืองและชนบท)	เมือง = <b>97 (2543)</b> ชนบท = <b>91 (2543)</b>	รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย ปี 2547
		ยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรในชุมชนแออัด 100 ล้านคนทั่วโลก ภายในปี 2543	สัดส่วนของประชากรเมืองที่มีสุขลักษณะที่ดี <b>99.5 (2543)</b> สัดส่วนครัวเรือนที่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย <b>93.6 (2543)</b>	
<b>ที่อยู่อาศัยและสุขลักษณะ</b>				
การเข้าถึงสุขลักษณะที่ดี	การจัดการของเสียและสิ่งปฏิกูลอย่างถูกสุขลักษณะ (WCW/WCS/WSSD/UNCED)	สัดส่วนประชากรที่ใช้ส้วมถูกสุขลักษณะ	<b>96 (2543)</b>	รายงานการพัฒนามนุษย์ปี 2547

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในระดับประเทศและระดับโลก

เป้าหมายหลักของการประชุม	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
<b>การป้องกันอาชญากรรมและการควบคุมยา</b>				
การควบคุมยาดีขึ้น	ผลที่วัดได้ในการลดการเก็บเกี่ยวการผลิต การลักลอบค้าและการใช้ยาที่ผิดกฎหมาย ภายในปี 2551 (UNGASS, 20th Session)	พื้นที่ที่มีการเก็บเกี่ยวฝิ่นและกัญชาที่ผิดกฎหมาย	ฝิ่น 6.6 แอคเตอร์ (2547)	เครือข่ายข้อมูลการใช้ยาที่ผิดแห่งเอเชียและแปซิฟิก (DAINAP)
		การจัดกุมยาที่ผิดกฎหมาย (2547)	ฝิ่น (ดิบและผสม) 1,595 เฮโรอีน 789 ก.ก. โคเคน 12 ก.ก. กัญชา 9,905 ก.ก. เมตาแอมเฟตามีน (Crystalline) 47 ก.ก. เมตาแอมเฟตามีน (ชนิดเม็ด) 31,000,000 เม็ด เอสตาซี 123,174 เม็ด เคตามีน 164 ก.ก. สารระเหย 277 ก.ก. Codeine 724 ก.ก.	สำนักงานควบคุมยาแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ศูนย์ภูมิภาคแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก
	อัตราการใช้ยาในทางที่ผิด	สัดส่วนประชากรที่เคยใช้ยาในช่วงปีที่ผ่านมา (2546)		
		กัญชา	1.00	
		เมตาแอมเฟตามีน	0.20	
		ยาเอดตาซี	0.00	
		กระท่อม	0.80	
		สารระเหย	0.10	
การป้องกันอาชญากรรมดีขึ้น	การจัดและการลดลงของอาชญากรรมและความรุนแรง (การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา)	จำนวนการฆาตกรรมที่ตั้งใจต่อผู้อยู่อาศัย 100,000 คน	การฆาตกรรมที่สำเร็จ 8.46 (2543)	การสำรวจแนวโน้มอาชญากรรมและการปฏิบัติการณ์ของระบบยุติธรรมทางอาญาแห่งสหประชาชาติ
			พยายาม 7.80 (2543) ตั้งใจฆาตกรรมโดยใช้อาวุธ 32.99 (2543)	ช่วงปี 2533 – 2545

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในระดับประเทศและระดับโลก

เป้าหมายหลักของการประชุม	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
<b>พันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อสิทธิมนุษยชน</b>				
มีการให้สัตยาบันต่อกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	ดำเนินการตามกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหลีกเลี่ยงการมีข้อสงวน	สถานะของการให้สัตยาบัน ข้อสงวน การรายงานตามกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	2528 – การเข้าถึงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ 2539 – การเข้าถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 2542 – การเข้าถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 2546 – การเข้าถึงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ไม่เข้าร่วม: อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานอพยพ พิธีสารทางเลือกลำดับที่ 1 ของ ICCPR (อนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสอบสวนข้อร้องเรียนได้) และพิธีสารทางเลือกลำดับที่ 2 ของ ICCPR (ว่าด้วยการยกเลิกโทษประหาร)	สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ
ความร่วมมือกับกลไกการติดตามผลด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ		สถานะของการติดตามผลตามข้อเสนอแนะของกลไกการติดตามผลด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบสหประชาชาติ	ความล่าช้าในการรายงานและมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะบางส่วน	สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในระดับประเทศและระดับโลก

## 5.2 ตัวชี้วัดอรรถาธิบาย

	ตัวชี้วัด <sup>a/</sup>	ข้อค้นพบ	แหล่งที่มา
สถิติข้อมูลประชากร	ขนาดประชากร	63.1 ล้าน 2546	รายงานการพัฒนา มนุษย์ ปี 2548 โครงการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ
	อัตราการเกิด	1.9 (2543 - 48)	
	ช่วงชีวิต	70 (รวม) 2546 66.3 (ผู้ชาย) 73.8 (ผู้หญิง)	
	ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป	5.4 (2546) 9.3 (ประมาณการ สำหรับปี 2558)	
เศรษฐกิจ	รายได้ต่อหัว	7,595 (2546)	รายงานการพัฒนา มนุษย์ ปี 2548 โครงการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ
	Gini Index	43.2 (2543)	
	สัดส่วนหนี้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม	10.5 (2546)	
	Decadal growth rate of GNP per Capita (US\$)	2.8 (2533 – 2546)	
	สัดส่วนการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม	66 (2546)	
	สัดส่วนการนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม	59 (2546)	
	สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม	3.1 (2545)	
สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม	5.2 (2543 – 2545)		

หมายเหตุ: <sup>a/</sup> ตัวชี้วัดที่เน้นตัวอักษรเข้ม คือ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในระดับประเทศและระดับโลก









ทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย  
สำนักงานประสานงานองค์การการศึกษา สหประชาชาติ ประจำประเทศไทย  
ชั้น 12 ตึกสหประชาชาติ  
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200  
โทรศัพท์ (66-2) 288 1836  
โทรสาร (66-2) 280 0556  
Web site: <http://www.un.or.th>