

เอกสารประกอบเวทีสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นครั้งที่ 1
“ปมปริศนาของการพัฒนา กับ สุขภาพของชาวระยอง”
9 ตุลาคม 2550 ณ โรงเรียนวัดป่าประดู่ จังหวัดระยอง



ปมปริศนาการพัฒนาที่ระยอง



เดชรัต สุขกำเนิด
รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด
วิภาว ชื่นชิต

มูลนิธิธนโยบายสุขภาพ
สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
และ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้



ผู้เขียน

เดชรัต สุขกำเนิด

อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด

นักวิจัย มูลนิธินโยบายสุขภาวะ

วิภาว ชื่นชิต

นักวิจัย มูลนิธินโยบายสุขภาวะ

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.) และ

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (สบร.)

เลขที่ ISBN : 978-974-8460-75-8

ออกแบบปกและจัดรูปเล่มโดย

วรรณวรงค์ สิริวรนาถ ผู้ช่วยนักวิจัย มูลนิธินโยบายสุขภาวะ

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธินโยบายสุขภาวะ

126/146 สถาบันบาราศนราดรุร (อาคารวิทยาลัยพยาบาล 10 ชั้น) ชั้น 4

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000 โทร.0-2951-0616 โทรสาร 0-2951-1482

www.hpp-hia-or.th



สารบัญ

เนื้อหาวิชาการ

| | หน้า |
|--|------|
| บทนำ | 1 |
| ระยองในวันวาน: เศรษฐกิจสามขา | 2 |
| แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง | 3 |
| มหัศจรรย์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ระยอง | 6 |
| เศรษฐกิจดี แต่ชีวิตยังมีปัญหา | 7 |
| ระยองวันนี้: เศรษฐกิจขาเดียว | 10 |
| เกษตรและประมง: ไม่ตายแต่ไม่โต | 16 |
| รวบกระจุก จนกระจาย | 18 |
| ปัญหาทางสังคมกับการลงทุนที่ถูกกละเลย | 20 |
| เด็กในวันนี้คือผู้ใหญ่ในวันหน้า | 24 |
| สรุปและข้อเสนอแนะ | 26 |
| เอกสารอ้างอิง | 28 |

ภาพ

| | หน้า |
|---|------|
| แผนภาพที่ 1 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2524 | 3 |
| แผนภาพที่ 2 การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2524-2549 | 7 |
| แผนภาพที่ 3 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยองในปีพ.ศ. 2549 | 11 |
| แผนภาพที่ 4 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยอง ในสาขาการเพาะปลูกพืชและการประมง ปีพ.ศ. 2524-2549 | 17 |
| แผนภาพที่ 5 การเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด ด้านการศึกษาต่อหัวของจังหวัดระยองเทียบกับจังหวัดนครปฐม | 22 |
| แผนภาพที่ 6 การเปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคสังคมต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดระยองและนครปฐม | 23 |

ตาราง

| | |
|--|---|
| ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดการพัฒนาที่สำคัญของระยอง นครปฐม และค่าเฉลี่ยของทั่วประเทศ | 8 |
| ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบดัชนีความก้าวหน้าของคนระหว่างระยองกับนครปฐม | 9 |

| | หน้า |
|---|------|
| ตารางที่ 3 ประเภทของสาขาการผลิต-การบริการที่ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของจังหวัดระยองและจังหวัดนครปฐม จากการวิเคราะห์ค่า Location Quotient (LQ) | 13 |
| ตารางที่ 4 สัดส่วนวัตถุดิบนำเข้า (Import Content) ของอุตสาหกรรมที่สำคัญในจังหวัดระยอง | 16 |
| ตารางที่ 5 ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ (Gini co-efficient) ของจังหวัดระยองและนครปฐม | 19 |
| ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบรายจ่ายดำเนินการต่อหัวและรายจ่ายลงทุนต่อหัวของภาครัฐ ปีงบประมาณ 2549 | 21 |
| ตารางที่ 7 การเปรียบเทียบสถานการณ์เด็กและเยาวชนปี 2548 – 2549 ของจังหวัดระยอง จังหวัดนครปฐม และค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ | 25 |



บทนำ

จังหวัดระยองเป็นส่วนหนึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ โครงการอีสเทิร์น ซีบอร์ด ผลจากการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบัน ระยองถือเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของประชากรสูงที่สุดของประเทศ โดยในปี 2550 ที่ผ่านมา ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดระยองโดยเฉลี่ย เท่ากับ 850,253 บาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเฉลี่ยต่อหัวของทั้งประเทศ เท่ากับ 109,440 บาท

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาหมลพิษจากอุตสาหกรรม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนในจังหวัดระยองในปัจจุบัน กำลังชี้ให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาที่สวนทาง กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วเรามักคาดหวังว่า การพัฒนาจะนำมาซึ่งความผาสุกและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ในกรณีของจังหวัดระยอง เราได้พบว่าประชาชนในหลายพื้นที่ประสบปัญหาต่างๆ มากมายจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถาโถมเข้ามาในพื้นที่อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของจังหวัดนั้นเด่นชัดมาก จนกลายเป็นคำถามว่า “การพัฒนาทางเศรษฐกิจได้นำพาให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นจริงหรือ?” และคำถามเหล่านี้เองก็กลายเป็นที่มาของการศึกษา “ปมปริศนาของการพัฒนาที่ระยอง”

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับกระแสความเคลื่อนไหวที่กำลังแพร่ขยายในระดับสากล นั่นคือ กระแสแนวคิดและแนวทางปฏิบัติเรื่อง “ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness – GNH)” ซึ่งให้ความสำคัญแก่ความอยู่ดีมีสุข (well-being) และทุนทางธรรมชาติและสังคม (natural and social capital) มากกว่าความมั่งคั่ง (wealth) ซึ่งเคยเป็นหัวใจแห่งการพัฒนาที่ผ่านมา

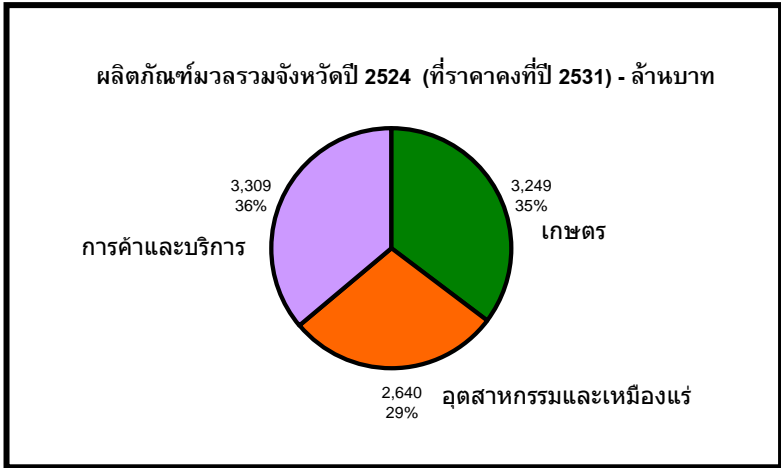
ดังนั้น การศึกษาวิจัยในเรื่อง ปมปริศนาของการพัฒนาที่ระยอง จึงน่าจะเป็น ตัวอย่างและจุดริเริ่มที่สำคัญของประเทศไทยในการทบทวนและค้นหาทิศทาง การพัฒนาที่เหมาะสม ที่จะนำไปสู่ความสมดุลระหว่างการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเติบโตทาง เศรษฐกิจ ตามหลักความพอประมาณแห่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งระบุไว้ว่า “ความ พอประมาณ คือ ความสมดุล ไม่สุดโต่งไปในด้านใดด้านหนึ่งจนเกินไป” โดยบทความนี้จะ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นครั้งที่ 1 “ปมปริศนาของการ พัฒนากับสุขภาพของชาวระยอง”

บทความนี้จะเริ่มต้นจากการฉายภาพโครงสร้างเศรษฐกิจของระยองในอดีต ก่อนที่ จะแสดงให้เห็นช่วงเวลาของการขยายอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ดัชนีชี้วัดคุณภาพ ชีวิตกลับมีได้ดีขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับบางจังหวัดเช่น นครปฐม ซึ่งมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวต่ำกว่าระยองมาก แต่กลับมีดัชนีความก้าวหน้าของ คนที่ดีกว่า ซึ่ง ความผกผันระหว่าง การเติบโตทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน ก็คือ ปมปริศนาของการพัฒนาที่ระยองนั่นเอง บทความนี้จะวิเคราะห์โครงสร้างทาง เศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการลงทุนทาง สังคมของจังหวัดระยอง เพื่อคลี่คลายปมปริศนาของการพัฒนาที่ระยองพร้อมทั้ง ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาในอนาคต

ระยองในวันวาน: เศรษฐกิจสามขา

ก่อนการพัฒนาตามโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก หรืออีสเทิร์นซีบอร์ด เมื่อปีพ.ศ. 2524 ระยองเป็นจังหวัดที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสมดุลกันมาก ใน ระหว่างสามสาขาการผลิตคือ เกษตรกรรม (สัดส่วนประมาณร้อยละ 35 ของผลิตภัณฑ์มวล รวมภายในจังหวัด) ภาคบริการ (สัดส่วนประมาณร้อยละ 36 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน จังหวัด) และอุตสาหกรรม (สัดส่วนประมาณร้อยละ 29 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน จังหวัด) หรือเรียกว่ามี “เศรษฐกิจสามขา” ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 1 ดังนั้นจังหวัดระยอง จึงถือเป็นจังหวัดที่มีความสมบูรณ์ทางทรัพยากร และความสมดุลทางเศรษฐกิจอยู่แล้วในตัว

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2524



แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “อีสเทิร์นซีบอร์ด” เป็นแผนพัฒนาภูมิภาคแห่งแรกของประเทศ เกิดจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการพาณิชย์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ภูมิภาคตะวันออก โดยเฉพาะจังหวัดระยอง ถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญยิ่งเนื่องจากมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ระยะทางใกล้กรุงเทพฯ และอยู่ติดทะเลสามารถพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อรองรับการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาเป็นประตูการค้ากับประเทศอื่นในภูมิภาคได้

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมีจุดกำเนิดตั้งแต่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และจะมีระยะเวลาต่อเนื่องถึง 25 ปี จึงนับได้ว่าเป็นแผนพัฒนาภูมิภาคที่สำคัญที่สุดที่เคยมีมาในประเทศไทย

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระยะที่ 1 (2525-2537):

1. กระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพฯ สู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นระบบ
 - สร้างงานและแหล่งจ้างงานใหม่
 - พัฒนาชุมชนเดิมและสร้างชุมชนใหม่เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพฯ
 - ควบคุมสภาวะแวดล้อมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. เพิ่มประสิทธิภาพในการค้าขายแข่งขันกับตลาดโลกและเปิดประตูการค้าเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางเรือในตลาดโลก
 - สร้างฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพ
 - พัฒนานิคมอุตสาหกรรมบริเวณท่าเรือเพื่อลดต้นทุนค่าขนส่ง

ระยะที่ 2 (2538-2548):

1. เชื่อมโยงการพัฒนาเข้าสู่พื้นที่ตอนใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเชื่อมต่อกับประเทศกลุ่มอินโดจีนด้วยการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง ระบบไฟฟ้า และระบบสื่อสารโทรคมนาคม
2. กระตุ้นให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่และฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง พร้อมทั้งเปิดตลาดการค้าสู่ภูมิภาคต่างๆ ของโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและยุโรป โดยอาศัยการขนส่งทางอากาศที่เชื่อมโยงกับการขนส่งอื่นๆ (Inter-model Transportation)

3. พัฒนาระบบการผลิต จำหน่าย จัดสรร และบริหารจัดการน้ำดิบและน้ำประปา
4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ระบบชุมชนเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม

พื้นที่เป้าหมาย

ระยะที่ 1 (2525-2537): บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง โดยเน้นการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมและการสร้างท่าเรือน้ำลึกใน 2 พื้นที่คือ

- พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พื้นที่ 10,000 ไร่ กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม
- พื้นที่บริเวณมาตาพุด จังหวัดระยอง พื้นที่ 20,000 ไร่ กำหนดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมหนักทันสมัย เป็นที่ตั้งอุตสาหกรรมสำคัญคือ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปู่ยเคมีและท่าเรือน้ำลึกเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม

ระยะที่ 2 (2538-2548): พื้นที่เป้าหมายครอบคลุม 11 จังหวัด คือ

- จังหวัดในพื้นที่โครงการ ระยะที่ 1 คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง
- จังหวัดอื่นในภาคตะวันออก คือ จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว และนครนายก
- จังหวัดภาคกลางตอนบน คือ ออยุธยา สระบุรี และ ลพบุรี

การดำเนินการ

แผนพัฒนาอุตสาหกรรม ในระยะที่ 2 จะขยายพื้นที่อุตสาหกรรมและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมและพื้นที่ต่างๆ

- ตอนเหนือ พื้นที่ 36,000 ไร่ มีศูนย์กลางที่นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ ซิตี้ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา กำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเบาขนาดกลางของกลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ เพื่อส่งต่อไปกลุ่มอุตสาหกรรมตอนกลางบริเวณท่าเรือแหลมฉบัง

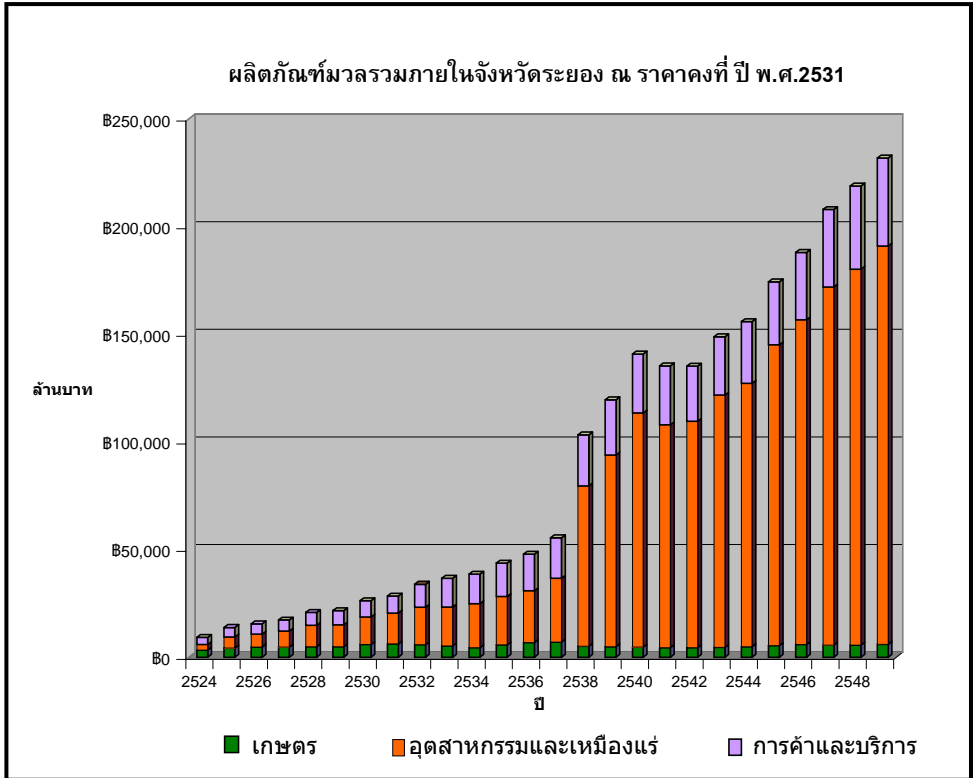
- **ตอนกลาง** พื้นที่ 65,000 ไร่ มีศูนย์กลางที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเหล็กและโลหะ ผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนและประกอบรถยนต์
- **ตอนใต้** พื้นที่ 80,000 ไร่ ได้แก่ บริเวณตอนบนของมาบตาพุด กำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหนัก ได้แก่ ปิโตรเลียม ปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ และเหล็ก

มหัศจรรย์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ระยอง

เมื่อมีการพัฒนาตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ และเหล็ก จังหวัดระยองจึงเปลี่ยนตัวเองจากจังหวัดที่มีความสมดุลกันของเศรษฐกิจสามสาขามาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน แผนภาพที่ 2 ซึ่งให้เห็นว่า การเติบโตของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองไปเป็นอย่างดีรวดเร็วมาก โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2 ในปีพ.ศ. 2538 จนอาจเรียกได้ว่าเป็น “ความมหัศจรรย์ของการพัฒนาอุตสาหกรรม” ก็ว่าได้ ในขณะที่ในช่วงเวลาเดียวกัน การขยายตัวภาคบริการและภาคการเกษตรกลับเป็นไปอย่างช้าๆ

ปัจจุบัน จังหวัดระยองไม่เป็นเพียงหัวใจของการพัฒนาในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หากแต่ระยองยังเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยอีกด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดระยองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวสูงที่สุดในประเทศไทย ปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดระยองสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทยเกือบ 8 เท่า

แผนภาพที่ 2 การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2524-2549



เศรษฐกิจดี แต่ชีวิตยังมีปัญหา

ถึงแม้ว่า จังหวัดระยองจะเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวสูงที่สุดในประเทศ แต่หากพิจารณาตัวชี้วัดการพัฒนาต่างๆ แล้วกลับพบว่า จังหวัดระยองมิได้มีการพัฒนาในมิติอื่นๆ เพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับจังหวัดนครปฐมและค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศในตารางที่ 1 ซึ่งพบว่า ในขณะที่จังหวัดระยองมี

ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวมากกว่าจังหวัดนครปฐมเกือบ 6 เท่า แต่ระยองกลับมีครัวเรือนที่มีหนี้สิน มีสัดส่วนคนจน และมีอัตราการว่างงานมากกว่าจังหวัดนครปฐมเสียอีก

เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดทางสังคม จะพบว่า จังหวัดระยองจะมีอัตราผู้ป่วยเอดส์รายใหม่สูงกว่าจังหวัดนครปฐมมาก (และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศถึง 5 เท่า) ขณะเดียวกัน จังหวัดระยองก็มีอัตราเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง และเด็กได้รับเชื้อ HIV มีคดีประทุษร้าย และคดียาเสพติดสูงกว่าจังหวัดนครปฐม รวมถึงมีสัดส่วนประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษา และอัตราครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษสูงกว่านครปฐมอีกด้วย (รายละเอียดดูในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดการพัฒนาที่สำคัญของระยอง นครปฐม และค่าเฉลี่ยของทั่วประเทศ

| ตัวชี้วัด | ระยอง | นครปฐม | ทั้งประเทศ |
|---|---------|---------|------------|
| ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวปี 2547 (บาท/คนปี) | 691,093 | 121,381 | 101,304 |
| รายได้ต่อครัวเรือน (บาท/เดือน) | 21,083 | 20,478 | 14,778 |
| ครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ร้อยละ) | 66.0 | 65.2 | 66.4 |
| สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) | 5.60 | 2.36 | 11.25 |
| อัตราการว่างงาน (ร้อยละ) | 1.8 | 0.5 | 1.3 |
| อัตราผู้ป่วยเอดส์รายใหม่ต่อประชากรหนึ่งแสนคน | 15.8 | 0.6 | 3.3 |
| อัตราครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ (ร้อยละ) | 8.2 | 4.2 | 4.7 |
| อัตราเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กได้รับเชื้อ HIV (ต่อพัน) | 2.3 | 0.5 | 2.5 |
| คดีประทุษร้ายที่รับแจ้งต่อประชากรหนึ่งแสนคน | 27 | 24 | 16 |
| คดียาเสพติดที่จับกุมต่อประชากรแสนคน | 318 | 236 | 170 |
| ประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษา (ร้อยละ) | 4.1 | 3.5 | 5.4 |

ที่มา : UNDP, 2007. Thailand Human Development Report

นอกจากการเปรียบเทียบในแต่ละตัวชี้วัดแล้ว เพื่อให้เห็นภาพรวมของระดับการพัฒนาของจังหวัดระยองและจังหวัดนครปฐม รายงานฉบับนี้จึงได้ยกดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในรายงานการพัฒนาคน ปีพ.ศ. 2550 ของโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ มาเป็นดัชนีเปรียบเทียบอีกตัวหนึ่งด้วย

ผลการเปรียบเทียบในตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ แต่จังหวัดระยองกลับมีดัชนีความก้าวหน้าของคนต่ำกว่าจังหวัดนครปฐมเสียอีก (จังหวัดระยองเป็นอันดับ 9 ในขณะที่นครปฐมเป็นอันดับ 8) โดยจังหวัดระยองมีดัชนีครอบครัวและชุมชน และดัชนีการมีส่วนร่วมอยู่ในเกณฑ์ต่ำ (เป็นลำดับที่ 59 และ 57 ของประเทศ) นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังมีดัชนีสุขภาพที่ต่ำกว่าจังหวัดนครปฐมมาก (ระยองเป็นอันดับที่ 21 นครปฐมเป็นอันดับที่ 10) และที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ จังหวัดระยองซึ่งมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวสูงที่สุดของประเทศกลับมีดัชนีทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น (ระยองเป็นอันดับที่ 24 ของประเทศ) และยังมีอันดับต่ำกว่านครปฐม (นครปฐมเป็นอันดับ 12 ของประเทศ) ซึ่งมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวน้อยกว่าถึง 6 เท่าอีกด้วย

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบดัชนีความก้าวหน้าของคนระหว่างระยองกับนครปฐม

| ดัชนีความก้าวหน้าของคน | ระยอง | | นครปฐม | |
|----------------------------|--------|---------|--------|---------|
| | อันดับ | ระดับ | อันดับ | ระดับ |
| ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว | 1 | สูงสุด | 11 | สูง |
| ดัชนีสุขภาพ | 21 | สูง | 10 | สูงสุด |
| การศึกษา | 10 | สูงสุด | 36 | ปานกลาง |
| ชีวิตการงาน | 6 | สูงสุด | 18 | สูง |
| รายได้ | 24 | ปานกลาง | 12 | สูง |
| ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม | 16 | สูง | 17 | สูง |
| ครอบครัวและชุมชน | 59 | ต่ำ | 58 | ปานกลาง |

| ดัชนีความก้าวหน้าของคน | ระยอง | | นครปฐม | |
|--------------------------|----------|---------------|----------|---------------|
| | อันดับ | ระดับ | อันดับ | ระดับ |
| การคมนาคมและสื่อสาร | 5 | สูงสุด | 9 | สูงสุด |
| การมีส่วนร่วม | 57 | ต่ำ | 43 | ปานกลาง |
| ความก้าวหน้าของคน | 9 | สูงสุด | 8 | สูงสุด |

ที่มา : UNDP, 2007. Thailand Human Development Report

ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เด่นชัดว่า ผลผลิตมวลรวมต่อหัวที่สูงที่สุดของประเทศ ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดระยองจะดีขึ้นตามไปด้วย ในหลายประเด็นตัวชี้วัด คุณภาพชีวิตของคนระยองกลับอยู่ในระดับเดียวกับค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางประเด็นตัวชี้วัด โดยเฉพาะมิติทางด้านสังคม จังหวัดระยองกลับต้องเผชิญปัญหาสังคมในระดับที่รุนแรงกว่าจังหวัดนครปฐมและค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศมาก ดังนั้น การมีผลผลิตมวลรวมต่อหัวมากกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศหรือมากกว่านครปฐมหลายเท่าตัว จึงมิได้ช่วยให้คุณภาพชีวิตของจังหวัดระยองดีขึ้นตามไปด้วย

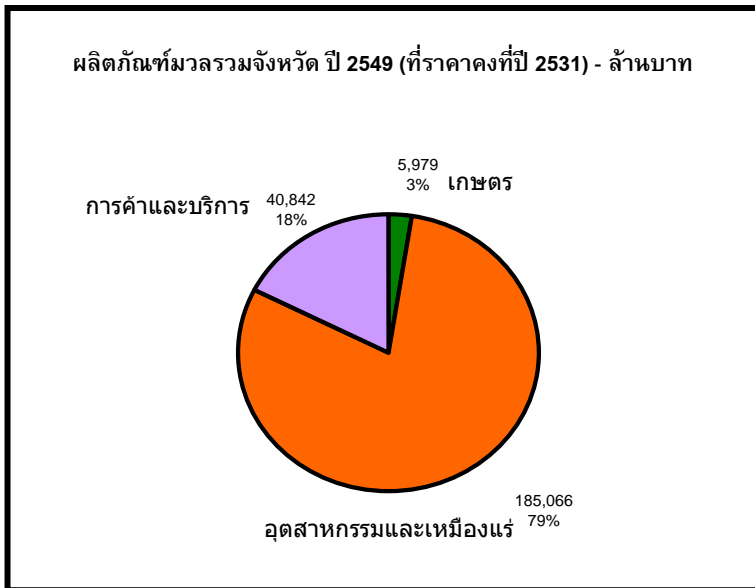
ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงกลายเป็น “ปมปริศนา” ของการพัฒนาที่ระยอง ซึ่งรายงานการศึกษาครั้งนี้ ต้องการตอบคำถามสำคัญว่า “ทำไมจังหวัดระยอง ซึ่งมีผลผลิตมวลรวมต่อหัวที่สูงที่สุดของประเทศจึงไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นในระดับเดียวกันได้”

ระยองวันนี้: เศรษฐกิจขาเดียว

จุดเริ่มต้นของการกะปมปริศนาการพัฒนาที่ระยอง จะเริ่มที่การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปของจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่า จากการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมากกว่า 20 ปีได้ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง จากเดิมระยองเป็นเศรษฐกิจสามขาที่สมดุลกัน แต่

ปัจจุบัน (ปีพ.ศ. 2549) โครงสร้างทางเศรษฐกิจของระยองกลับกลายเป็น “เศรษฐกิจขาเดียว” เพราะภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดถึงเกือบร้อยละ 80 ในขณะที่ภาคบริการเหลือสัดส่วนเพียง ร้อยละ 18 ส่วนภาคเกษตรกลับเหลือสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น (แผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดระยองในปีพ.ศ. 2549



การเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจาก “เศรษฐกิจสามขา” ที่สมดุลกัน มาเป็น “เศรษฐกิจขาเดียว” ทำให้โอกาสในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองตกอยู่เฉพาะในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเท่านั้น แทนที่จะกระจายตัวไปยังภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อย่างใกล้เคียงกัน ดังนั้น จึงไม่สามารถเพิ่มโอกาส และยกระดับการพัฒนาของประชาชนโดยรวมในจังหวัดได้อย่างที่หวังไว้

ยิ่งไปกว่านั้น หากเจาะลึกลงไปในระดับประเภทของสาขาการผลิตย่อยของจังหวัดระยอง โดยการวิเคราะห์ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละสาขาการผลิต (เทียบกับภาพรวมของภาคกลางด้วยวิธีการ Location Quotient ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของสาขานั้นในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดระยองกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของสาขานั้นในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) ดังปรากฏในตารางที่ 3 พบว่า ในปีพ.ศ. 2549 จังหวัดระยองมีสาขาการผลิตที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (หรือมีค่า LQ หรือ location quotient มากกว่า 1) เพียง 7 สาขาเท่านั้น ได้แก่ การผลิตและการกลั่นปิโตรเลียม การแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี (ผลิตภัณฑ์เคมี) อุตสาหกรรมโลหะขั้นพื้นฐาน (อุตสาหกรรมเหล็ก) อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ยางพารา และการป้องกันประเทศ (สนามบินอู่ตะเภา) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นสาขาการผลิตในภาคอุตสาหกรรม โดยแทบไม่มีสาขาในภาคเกษตรและภาคบริการรวมอยู่ด้วย

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับจังหวัดนครปฐมจะพบว่า จังหวัดนครปฐมมีสาขาการผลิตที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากถึง 36 สาขาการผลิต (ในขณะที่ระยองมีเพียง 7 สาขาการผลิต) โดยมีทั้งส่วนที่เป็นภาคการเกษตรเช่น ประมงน้ำจืด การเลี้ยงสัตว์ปีก การปลูกผักและผลไม้ ส่วนที่เป็นภาคอุตสาหกรรม เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร และเครื่องดื่ม การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก และส่วนที่เป็นภาคบริการเช่น การก่อสร้างภาคเอกชน การศึกษา กิจกรรมนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา เป็นต้น ดังนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดนครปฐมจึงมีความสมดุลกว่าจังหวัดระยองมาก ซึ่งก็หมายความว่า มีการเอื้อโอกาสให้กับประชาชนในจังหวัดได้อย่างทั่วถึงกว่าโครงสร้างเศรษฐกิจแบบขาดเดียว

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของจังหวัดระยองก็คือ อุตสาหกรรมที่สำคัญของจังหวัดระยองส่วนใหญ่ถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนวัตถุดิบนำเข้าสูง (ดังข้อมูลในตารางที่ 4) เช่น อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมมีสัดส่วนวัตถุดิบนำเข้าสูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ ซึ่งแปลว่า หากอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมได้สร้างผลิตภัณฑ์มูลค่า 100 บาท อุตสาหกรรมดังกล่าวต้องนำเข้าวัตถุดิบคิดเป็นมูลค่าถึง 50 บาท และเหลือเป็นรายได้หมุนเวียนภายในประเทศเพียง 50 บาทเท่านั้น (ซึ่งอาจจะไม่ได้หมุนเวียนเฉพาะในจังหวัดระยองด้วย) นอกจากอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมแล้ว อุตสาหกรรม

เคมีภัณฑ์และอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้ายังมีสัดส่วนวัตถุดิบนำเข้าสูงถึงร้อยละ 40 การที่อุตสาหกรรมเหล่านี้มีสัดส่วนวัตถุดิบนำเข้าทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยองจากอุตสาหกรรมเหล่านี้เกือบครึ่งหนึ่ง ต้องไหลออกไปเพื่อใช้ในการนำเข้าวัตถุดิบ และมีได้ถูกใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของชาวระยอง

ตารางที่ 3 ประเภทของสาขาการผลิต-การบริการที่ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของจังหวัดระยองและจังหวัดนครปฐม จากการวิเคราะห์ค่า Location Quotient (LQ)

| ระยอง | | นครปฐม | |
|--|------|---|------|
| สาขาการผลิต-การบริการ | LQ | สาขาการผลิต-การบริการ | LQ |
| โรงแยกก๊าซธรรมชาติ | 8.03 | ประมงน้ำจืด | 3.80 |
| การขุดเจาะน้ำมันปิโตรเลียมและแก๊สธรรมชาติ รวมทั้ง บริการที่เกี่ยวข้องกัน ยกเว้นการสำรวจ | 8.02 | การเลี้ยงสัตว์ปีกและสัตว์อื่น ๆ รวมทั้งการผลิตผลิตภัณฑ์ จากสัตว์ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น | 3.61 |
| การผลิตถ่านโค้ก ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และเชื้อเพลิงปรมาณู | 3.79 | การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร และเครื่องดื่ม | 3.51 |
| การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี | 3.60 | การทำเหมืองหิน ททราย และดินเหนียว | 3.45 |
| การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน | 2.93 | การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก | 2.68 |
| การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อก ยกเว้นเครื่องเรือน รวมทั้งการผลิตสิ่งของจากฟางและวัสดุถักอื่น ๆ | 1.22 | การปลูกผัก พืชสวนเฉพาะอย่างและพืชในเรือนเพาะชำ | 2.56 |
| การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ รวมทั้งการประกัน สังคมภาคบังคับ | 1.01 | การผลิตเครื่องมือที่ใช้ทางการแพทย์ การวัดความเที่ยง อุปกรณ์ที่ใช้ในทางทัศนศาสตร์และนาฬิกา | 2.22 |
| | | ก่อสร้างภาคเอกชน | 2.05 |
| | | การผลิตเครื่องเรือนและการผลิตซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น | 2.00 |
| | | ตัวกลางทางการเงิน ยกเว้นการประกันภัย และ กองทุนบำเหน็จบำนาญ | 1.79 |

| ระยอง | | นครปฐม | |
|-----------------------|----|--|------|
| สาขาการผลิต-การบริการ | LQ | สาขาการผลิต-การบริการ | LQ |
| | | การศึกษา | 1.79 |
| | | การประกันภัยและกองทุนบำเหน็จบำนาญ ยกเว้นการประกัน สังคมภาคบังคับ | 1.79 |
| | | การเลี้ยงโค กระบือ แพะ แกะ ม้า ลาและ ล่อ | 1.78 |
| | | กิจกรรมนันทนาการ วัฒนธรรม และการ กีฬา | 1.76 |
| | | การผลิตเครื่องแต่งกาย รวมทั้งการตกแต่ง และย้อมสีขนสัตว์ | 1.70 |
| | | การซ่อมแซมยานยนต์ ใช้ส่วนบุคคล และ ของใช้ในครัวเรือน | 1.67 |
| | | การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและผลิตภัณฑ์ พลาสติก | 1.63 |
| | | กิจกรรมด้านการบริการอื่น ๆ | 1.48 |
| | | การบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ | 1.43 |
| | | การให้เช่าที่อยู่อาศัย | 1.41 |
| | | บริการเสริมสถาบันการเงิน | 1.41 |
| | | การบริการด้านสุขภาพและสังคม | 1.40 |
| | | การไปรษณีย์และการโทรคมนาคม | 1.34 |
| | | การปลูกผลไม้ ผลไม้เปลือกแข็ง พืชที่ใช้ ทำเครื่องดื่มและ เครื่องเทศ | 1.32 |
| | | การเก็บน้ำ การทำน้ำให้บริสุทธิ์และการ จ่ายน้ำ | 1.30 |
| | | การบริหารราชการและการป้องกัน ประเทศ รวมทั้งการประกัน สังคมภาค บังคับ | 1.22 |

| ระยอง | | นครปฐม | |
|-----------------------|----|--|------|
| สาขาการผลิต-การบริการ | LQ | สาขาการผลิต-การบริการ | LQ |
| | | การขนส่งทางบกและการขนส่งทางท่อ ลำเลียง | 1.21 |
| | | การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์จาก กระดาษ | 1.20 |
| | | การพิมพ์โฆษณา การพิมพ์และการทำ สำเนาสื่อบันทึก | 1.17 |
| | | การค้าส่ง ค้าปลีก | 1.15 |
| | | ภัตตาคาร บาร์ไนต์คลับ คาเฟ่ ร้านอาหาร อาหารและเครื่องดื่ม | 1.15 |
| | | การผลิตไฟฟ้า การเก็บและการจ่ายไฟฟ้า | 1.10 |
| | | การบริการทางการเกษตร การสัตวบาล ยกเว้นการรักษาสัตว์ | 1.08 |
| | | การปลูกพืชชนิดยืนต้น พืชล้มลุก ัญพืช และพืชชนิดอื่น ๆ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ใน ที่อื่น | 1.08 |
| | | การฟอกและการตกแต่งหนังสัตว์ รวมทั้ง การผลิตกระเป๋าเดินทาง กระเป๋าถือ อาน ม้า เครื่องลากเทียมสัตว์ และรองเท้า | 1.07 |
| | | สถาบันไม่แสวงหากำไร | 1.01 |

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 4 สัดส่วนวัตถุดิบนำเข้า (Import Content) ของอุตสาหกรรมที่สำคัญ ในจังหวัดระยอง

| | สัดส่วนวัตถุดิบนำเข้า (%) |
|---|------------------------------|
| 1. อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันสำเร็จรูป | 50.7 |
| 2. อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ | 39.6 |
| 3. อุตสาหกรรมรถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ | 66.6 |
| 4. อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบ | 64.2 |
| 5. อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า | 40.7 |
| 6. อุตสาหกรรมพลาสติก | 25.8 |
| 7. อุตสาหกรรมไม้และเฟอร์นิเจอร์ | 30.5 |
| 8. อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง | 22.1 |
| 9. อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป | 23.4 |
| 10. ยางพารา | 8.4 |

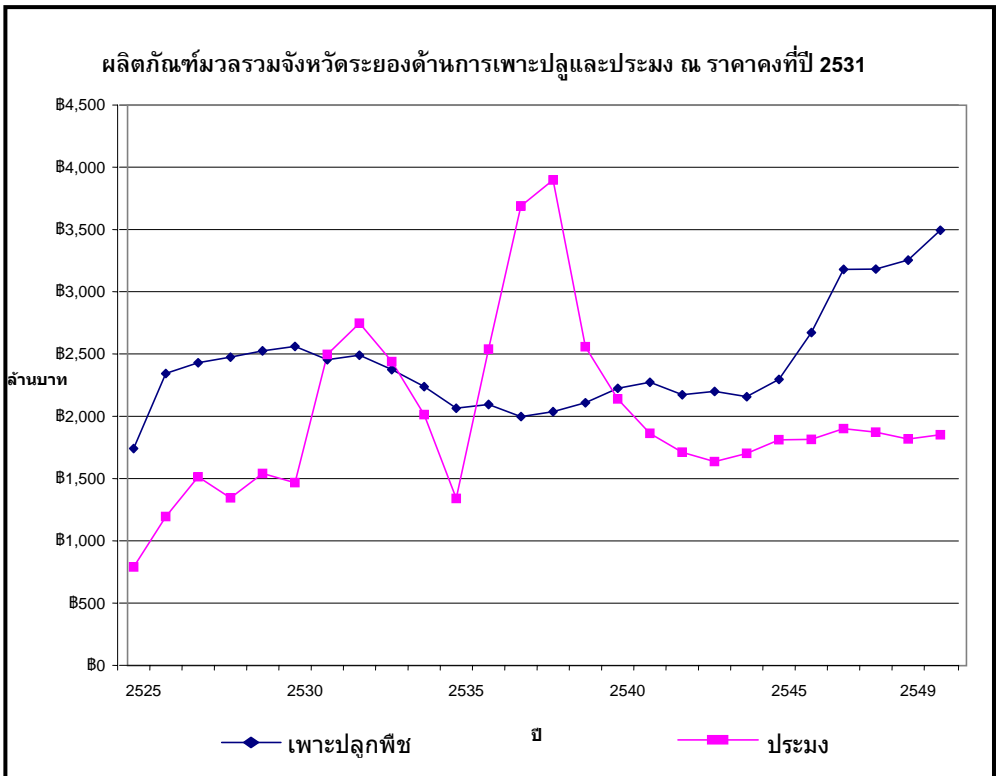
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548

เกษตรและประมง: ไม่ตายแต่ไม่โต

เนื่องจาก การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองเป็นอุตสาหกรรมที่มีได้ใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบหลัก ทำให้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมมิได้เอื้อประโยชน์ต่อภาคการเกษตรในจังหวัดระยอง ยิ่งไปกว่านั้น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมยังดึงเอาทรัพยากรทั้งที่ดิน น้ำ และแรงงานออกมาจากภาคการเกษตรเพื่อใช้ในการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม แถมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมยังสร้างมลพิษทางน้ำและอากาศ ซึ่งกลายเป็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อการพัฒนาในภาคการเกษตร ทั้งในส่วนการเพาะปลูกและการประมง อีกด้วย

ดังนั้น ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว แต่การขยายตัวของภาคการเกษตรกลับเป็นไปอย่างช้าๆ และลุ่มๆ ดอนๆ

แผนภาพที่ 4 ผลผลิตภัณฑัวมวลรวมภายในจังหวัดระยอง
ในสาขาการเพาะปลูกพืชและการประมง ปีพ.ศ. 2524-2549



แผนภาพที่ 4 ซึ่งให้เห็นถึงผลผลิตภัณฑัวมวลรวมภายในของสาขาการเกษตรที่สำคัญ 2 สาขาในจังหวัดระยอง กล่าวคือ การเพาะปลูกพืช และการประมง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลผลิตภัณฑัวมวลรวม

มวลรวมภายในจังหวัดของทั้งสองสาขามีการขยายตัวอย่างช้าๆ และผันผวน โดยเมื่อพิจารณาในภาพรวมตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่า ทั้งสองสาขามีการเติบโตเพิ่มขึ้นไม่ถึงเท่าตัวของที่เคยเป็นอยู่ในปีพ.ศ. 2524

รวยกระจุก จนกระจาย

จากสภาวะการณ์ที่โครงสร้างเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากเศรษฐกิจสามขาที่สมดุล มาสู่เศรษฐกิจขาเดียว ที่มีอุตสาหกรรมหลักเพียงไม่กี่ประเภท แถมยังเป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการนำเข้าสูง ในขณะที่ภาคเกษตรกลับถดถอยความสำคัญลงไปอย่างน่าใจหาย ทำให้ผลประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่กับสาขาบางสาขาหรือคนบางกลุ่มเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการวิเคราะห์ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ (หรือค่าสัมประสิทธิ์จินี) ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2539-2545 จังหวัดระยองมีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จากที่เคยมีค่าสัมประสิทธิ์ของจินี 0.376 กลายเป็น 0.455 (ค่าสัมประสิทธิ์จินีที่มีค่ามากขึ้นหมายถึง มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้น) ซึ่งตรงข้ามกับจังหวัดนครปฐมที่มีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำของรายได้ลดลง

การที่จังหวัดระยองมีความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงขึ้น เป็นสิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่สมดุลกันของการพัฒนา โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลและเหลื่อมล้ำดังกล่าวก็คือ ฐานเศรษฐกิจที่ไม่เข้มแข็ง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดระยองสูงกว่านครปฐมถึงเกือบ 6 เท่า แต่รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่ได้รับในแต่ละเดือนของจังหวัดระยองกลับสูงกว่าจังหวัดนครปฐมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ระยองมีรายได้เฉลี่ย 21,083 บาท/เดือน นครปฐมมีรายได้ 20,478 บาท/เดือน) ยิ่งไปกว่านั้น จังหวัดระยองกลับมีสัดส่วนครัวเรือนที่เป็นหนี้สูงกว่า และมีสัดส่วนคนจนและอัตรากារว่างงานก็สูงกว่าจังหวัดนครปฐมด้วย ดังนั้น ในดัชนีนี้ความก้าวหน้าของคน ดัชนีด้านรายได้ในภาพรวมของจังหวัดระยอง(อันดับ 24) จึงเป็นรองจังหวัดนครปฐม(อันดับ 12) แม้ว่าจะมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวสูงกว่าถึงเกือบ 6 เท่าก็ตาม

ตารางที่ 5 ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ (Gini co-efficient)

ของจังหวัดระยองและนครปฐม

| | 2539 | 2541 | 2543 | 2545 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| ระยอง | 0.376 | 0.397 | 0.481 | 0.455 |
| นครปฐม | 0.393 | 0.403 | 0.423 | 0.351 |
| ทั่วประเทศ | 0.491 | 0.484 | 0.523 | 0.511 |

ที่มา: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ (Gini co-efficient) มีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 โดยหากมีค่ามากขึ้นแสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาของจังหวัดระยอง แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก แต่การเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นการเพิ่มขึ้นในภาคเศรษฐกิจเดียว (คือภาคอุตสาหกรรม) ซึ่งพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้า จึงมิได้เอื้อต่อการพัฒนาของภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดระยองขาดความสมดุล กลายเป็นเศรษฐกิจขาเดียว ที่ไม่มีการกระจายโอกาสไปอย่างทั่วถึง ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองจึงเป็นเพียง “ภาพลวงตา” เพราะความเข้มแข็งดังกล่าวมิได้หยั่งรากลึกลงไปถึงระดับชุมชนและครัวเรือนอย่างแท้จริง สัดส่วนครัวเรือนที่ยากจนของจังหวัดระยองจึงยังคงสูงกว่าจังหวัดที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่า แต่มีความเท่าเทียมกันของรายได้และมีสมดุลในโครงสร้างเศรษฐกิจดีกว่าเช่นจังหวัดนครปฐม

ปัญหาทางสังคมกับการลงทุนที่ถูกชะงัก

นอกจากปัญหาเศรษฐกิจขาเดียวที่ขาดความสมดุล และความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของจังหวัดระยองคือ ปัญหาทางสังคม ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 1 จังหวัดระยองมีปัญหาทางสังคมหลายด้านที่มีความรุนแรงมากกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ ทั้งในแง่ของอัตราผู้ป่วยเอดส์รายใหม่ อัตราเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง และเด็กที่ได้รับผลกระทบจาก HIV รวมถึงคดีประทุษร้าย และคดียาเสพติด ปัญหาทางสังคมเหล่านี้ ทำให้จังหวัดระยองมีดัชนีการพัฒนาด้านสุขภาพ และด้านครอบครัวและชุมชนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

สาเหตุประการหนึ่งของปัญหาทางสังคมดังกล่าวคือ การไหลบ่าเข้ามาของแรงงานต่างถิ่น (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว) โดยมีได้มีการเตรียมการหรือการวางแผนพัฒนาชุมชนไว้อย่างรอบด้าน ทำให้เกิดชุมชนใหม่ซ้อนทับชุมชนเก่า และการขาดความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนและการพัฒนาชุมชน รวมถึงการเกิดปัญหาประชากรแฝง และความแปลกแยกทางวัฒนธรรมตามมา ดังจะเห็นได้ว่า ดัชนีครอบครัวและชุมชน และดัชนีการมีส่วนร่วมของจังหวัดระยองในดัชนีความก้าวหน้าของคนนั้นอยู่ในระดับต่ำ (ถือเป็นลำดับที่ 59 และ 57 จากทั้งหมด 76 จังหวัด)

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่การลงทุนทางด้านสังคมแล้วพบว่า การลงทุนทางด้านสังคมในจังหวัดระยองนั้นอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยหากพิจารณาจากรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนของภาครัฐในตารางที่ 6 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อเทียบเป็นต่อหัวของประชากรแล้วจังหวัดระยองได้รับรายจ่ายในการดำเนินการและรายจ่ายการลงทุนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ โดยเฉพาะรายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวในด้านการศึกษา ด้านการเคหะและชุมชน และด้านศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการที่จังหวัดระยองได้รับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศเป็นอย่างมาก

**ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบรายจ่ายดำเนินการต่อหัวและรายจ่ายลงทุนต่อหัวของภาครัฐ
ปีงบประมาณ 2549**

| | รายจ่ายดำเนินการ | | | รายจ่ายลงทุนภาครัฐ | | |
|-----------------------------------|------------------|--------------|--------------|--------------------|-----------|------------|
| | ระยอง | นครปฐม | ทั้งประเทศ | ระยอง | นครปฐม | ทั้งประเทศ |
| การศึกษา | 2,495 | 3,543 | 3,005 | 33 | 46 | 97 |
| การสาธารณสุข | 1,323 | 954 | 837 | 4 | 5 | 10 |
| การสังคมสงเคราะห์ | 90 | 112 | 100 | 32 | 1 | 10 |
| การเคหะและชุมชน | 48 | 48 | 64 | 0 | 0 | 22 |
| การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ | 37 | 30 | 46 | 0 | 5 | 2 |
| รวมรายจ่ายด้านสังคม | 3,993 | 4,687 | 4,052 | 69 | 57 | 141 |

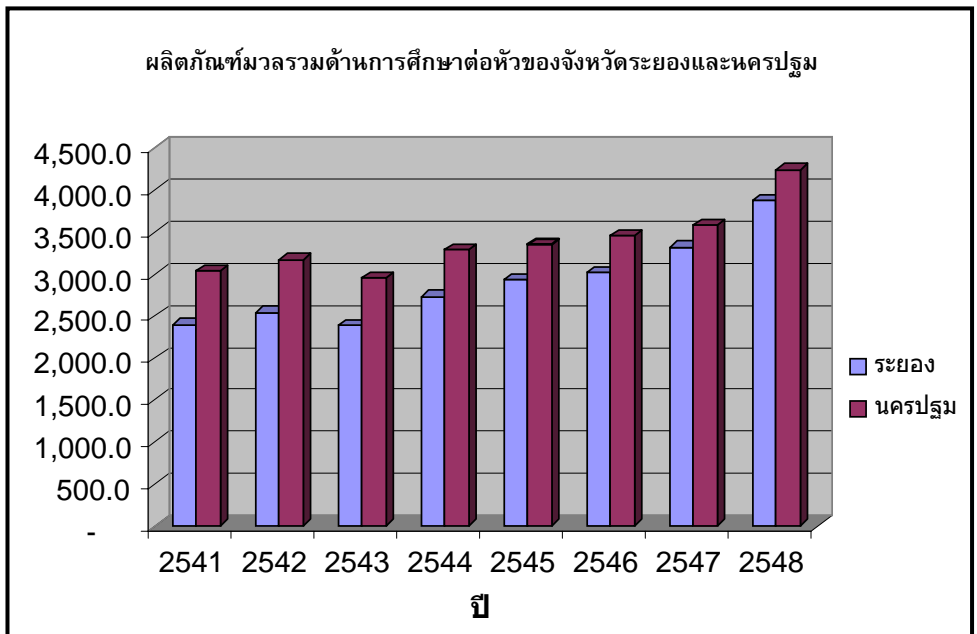
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากการพิจารณารายจ่ายของภาครัฐแล้ว ดัชนีที่จะพิจารณาได้คือ การเปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการศึกษาต่อหัวของจังหวัดระยองกับจังหวัดนครปฐม ซึ่งจะเป็นการรวมการใช้จ่ายและการลงทุนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยแผนภาพที่ 5 จะแสดงให้เห็นว่า ในขณะที่จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวสูงกว่าจังหวัดนครปฐมถึง 6 เท่า แต่จังหวัดระยองกลับมีผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการศึกษาต่อหัวต่ำกว่าจังหวัดนครปฐมเสียอีก

สำหรับการลงทุนและการใช้จ่ายด้านสังคมในภาพรวม ซึ่งรวมถึงการศึกษา สุขภาพสวัสดิการสังคม และกิจกรรมวัฒนธรรมและนันทนาการ ก็ปรากฏเช่นเดียวกันว่า จังหวัดระยองมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดภายในจังหวัดต่ำมาก โดยมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด

ภายในจังหวัด แกรมสัดส่วนดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่ลดต่ำลงในช่วง 5 ปีหลังอีกด้วย ในขณะที่จังหวัดนครปฐมกลับมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านสังคมสูงกว่าร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดภายในจังหวัด ซึ่งคงจะมีส่วนทำให้ตัวชี้วัดการพัฒนาด้านสังคมหลายตัวของจังหวัดนครปฐมอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่าจังหวัดระยอง

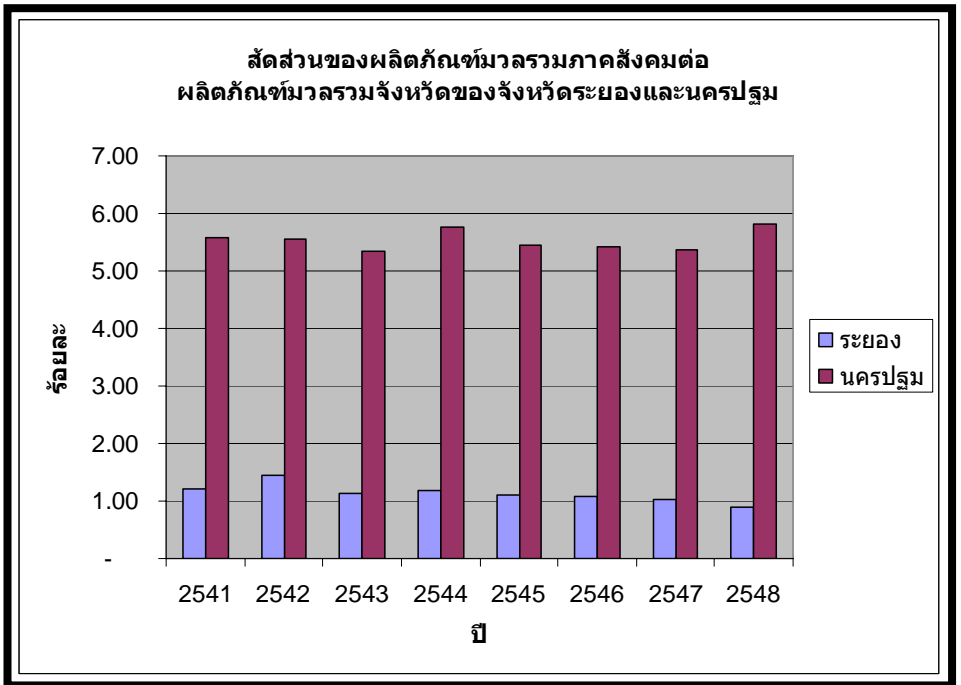
แผนภาพที่ 5 การเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดด้านการศึกษาต่อหัวของจังหวัดระยองเทียบกับจังหวัดนครปฐม



ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัญหาทางสังคมของจังหวัดระยองเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุสองด้านประสานกัน สาเหตุด้านหนึ่งคือ การไหลบ่าเข้ามาของแรงงาน โดยไม่มีการเตรียมการในชุมชน จนเกิดเป็นปัญหาทางสังคมตามมาหลายประการ ส่วนสาเหตุอีกด้านหนึ่งคือ การ

ที่มีได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านการศึกษา (ซึ่งในที่นี้รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา) และด้านสังคมอย่างจริงจัง ทำให้ไม่สามารถรับมือและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้

แผนภาพที่ 6 การเปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดระยองและนครปฐม



เด็กในวันนี้คือผู้ใหญ่ในวันหน้า

ผลลัพธ์จากปัญหาทางสังคมและการละเลยการลงทุนทางสังคมดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนของจังหวัดระยอง ตารางที่ 7 ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของเด็กและเยาวชนของจังหวัดระยองมีความเสี่ยงและผลกระทบที่น่าวิตกในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นอัตราเด็กที่พยายามฆ่าตัวตาย อัตราเด็กที่ติดเชื้อ HIV อัตราเด็กที่เสียชีวิตจากรถจักรยานยนต์ ร้อยละของเด็กที่มีเพศสัมพันธ์แล้วในระดับอาชีวศึกษา อัตราเด็กที่มาทำคลอด หรืออัตราเด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งจังหวัดระยองล้วนมีอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศและสูงกว่าจังหวัดนครปฐมเป็นอย่างมาก

ในทางกลับกัน หากพิจารณาในแง่ของร้อยละของเด็กพิการที่ได้เรียน ร้อยละของเด็กที่เข้าห้องสมุด ร้อยละของเด็กที่ได้เที่ยวกับพ่อแม่ ร้อยละของเด็กที่ได้ไปวัดโบสถ์หรือมัสยิด รวมถึงร้อยละของเด็กที่ได้อยู่กับพ่อแม่ (จากข้อมูลในตารางเดียวกัน) กลับพบว่าเด็กระยองกลับมีอัตราส่วนในด้านดีต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดนครปฐม เท่ากับว่า โอกาสของเด็กระยองในการเติบโตตามศักยภาพและสภาพแวดล้อมที่ควรจะเป็นในหลายๆด้านอยู่ในระดับต่ำกว่าจังหวัดนครปฐมและค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ

จากสภาวะการณ์ที่น่าเป็นห่วงของเด็กและเยาวชนจังหวัดระยอง ทำให้เกิดคำถามขึ้นในใจว่า ปมปริศนาของการพัฒนาที่จังหวัดระยองที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ อาจจะถูกส่งผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงก็เท่ากับว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตลอด 25 ปีที่ผ่านมา ย่อมไม่ใช่หนทางของการพัฒนาที่ถูกต้อง ที่จะช่วยให้คุณภาพชีวิตของชาวระยองดีขึ้น ไม่ว่าจะมองย้อนหลังไปใน 25 ปีที่ผ่านมา หรือมองไปอีก 25 ข้างหน้าก็ตาม

**ตารางที่ 7 การเปรียบเทียบสถานการณ์เด็กและเยาวชนปี 2548 – 2549
ของจังหวัดระยอง จังหวัดนครปฐม และค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ**

| ตัวชี้วัด | ระยอง | นครปฐม | ทั่วประเทศ |
|---|----------|--------|------------|
| ร้อยละของเด็กที่น้ำหนักน้อยกว่าเกณฑ์ (ประถม) | 4.72 | 3.09 | 6.49 |
| ร้อยละของเด็กค้ำหลัง (ม.ปลาย) | 17.33 | 16.53 | 31.51 |
| ร้อยละของเด็กสูบบุหรี่ (ม.ปลาย) | 5.39 | 13.36 | 13.53 |
| ร้อยละของเด็กคิดทำร้ายกรรม (ม.ปลาย) | 17.09 | 9.86 | 16.88 |
| อัตราเด็กพยายามฆ่าตัวตาย (ต่อประชากรแสนคน) | 299.61 | 34.31 | 33.98 |
| อัตราเด็กติดเชื้อ HIV (ต่อประชากรแสนคน) | 21.46 | 0.87 | 9.82 |
| อัตราเด็กที่ได้รับผลกระทบจาก HIV (ต่อประชากรแสนคน) | 41.49 | 7.91 | 39.26 |
| อัตราเด็กที่เสียชีวิตจากรถจักรยานยนต์ (ต่อประชากรแสนคน) | 63.61 | 6.85 | 28.59 |
| ร้อยละเด็กพิการได้เรียน | 48.28 | 90.32 | 75.18 |
| ร้อยละเด็กเข้าห้องสมุด (ม.ปลาย-วันธรรมดา) | 67.54 | 78.34 | 75.58 |
| ร้อยละเด็กที่อยู่กับพ่อแม่ (ม.ปลาย) | 62.67 | 79.13 | 74.69 |
| ร้อยละเด็กที่เกี่ยวกับพ่อแม่พี่น้อง (ม.ปลาย) | 52.32 | 71.16 | 65.53 |
| ร้อยละเด็กที่เกี่ยวกับกลางคืน (ม.ปลาย-วันเสาร์อาทิตย์) | 8.45 | 8.29 | 18.25 |
| ร้อยละเด็กที่ไปวัด/โบสถ์/มัสยิด (ม.ปลาย-วันเสาร์อาทิตย์) | 26.01 | 46.22 | 45.62 |
| ร้อยละเด็กที่มีเพศสัมพันธ์แล้ว (ม.ปลาย) | 9.19 | 3.58 | 11.24 |
| ร้อยละเด็กที่มีเพศสัมพันธ์แล้ว (อาชีวะ) | 48.96 | 11.98 | 27.74 |
| ร้อยละเด็กที่เล่นพนันบอล(ม.ปลาย) | 17.33 | 7.47 | 14.80 |
| ร้อยละของเด็กเห็นการเสพยาเสพติดในโรงเรียน (ม.ปลาย) | 21.50 | 16.98 | 17.37 |
| ร้อยละของเด็กถูกทำร้ายร่างกายในโรงเรียน (ม.ปลาย) | 6.47 | 10.11 | 12.09 |
| อัตราเด็กที่มาทำคลอดต่อประชากรแสนคน (15-19 ปี) | 4,743.70 | 79.58 | 1,932.64 |
| อัตราเด็กต่ำกว่า 18 ปีถูกล่วงละเมิดทางเพศ (ต่อประชากรแสนคน) | 48.39 | 17.11 | 31.32 |
| อัตราเด็กเข้าสถานพินิจต่อประชากรแสนคน (ต่อประชากรแสนคน) | 55.98 | 97.78 | 53.72 |
| อัตราเด็กที่เข้ารับการรักษา (ต่อประชากรแสนคน) | 43.14 | 12.61 | 48.80 |
| พื้นที่ดีต่อประชากรแสนคน | 51.15 | 16.47 | 28.96 |
| พื้นที่เสียต่อประชากรแสนคน | 82.99 | 29.65 | 35.97 |

ที่มา: โครงการติดตามสถานการณ์เด็กและเยาวชนรายจังหวัด, 2548-2549

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปมปริศนาของการพัฒนาที่ระยอง หรือปรากฏการณ์ที่ระดับคุณภาพชีวิตของชาวระยองกลับอยู่ในระดับต่ำกว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อยกว่า(เช่น นครปฐม) เป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นการขยายตัวเพียงสาขาเดียว ทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล รวมถึงยังต้องพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าสูง จึงไม่สามารถกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาลงไปในระดับชุมชนและครอบครัวได้อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมยังทำให้ฐานการพัฒนาของภาคเกษตรเสื่อมถอยลงไป ดังนั้น ฐานรากทางเศรษฐกิจของชาวระยองจึงมิได้เข้มแข็ง และสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านอื่นๆ อย่างที่มุ่งหวังกันได้

ยิ่งไปกว่านั้น การไหลบ่าเข้ามาของแรงงานภาคอุตสาหกรรม ยังทำให้โครงสร้างทางสังคมของจังหวัดระยองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีได้มีการเตรียมพร้อมล่วงหน้า จนกลายเป็นปัญหาทางสังคมตามมาหลายประการ ข้ำร้ายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในจังหวัดระยองก็ยังละเลยการลงทุนทางสังคม ทำให้สัดส่วนการลงทุนทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ และวัฒนธรรมของจังหวัดระยองอยู่ในระดับต่ำ จนไม่สามารถป้องกันและรับมือกับปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นได้ ผลลัพธ์ที่สำคัญจากปัญหาสังคมและการละเลยการลงทุนด้านสังคมคือ สถานการณ์ความเสี่ยงของเด็กและเยาวชนจังหวัดระยองที่มีความรุนแรงกว่าภาพรวมของทั้งประเทศ

ดังนั้น หากมองเห็นภาพรวมได้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ได้สร้างผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดระยอง โดยไม่มีการจัดเตรียมกลไกใดที่จะมาป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา และไม่มีการกระจายโอกาสในการพัฒนาอย่างทั่วถึง คำถามที่ว่า ทำไมระดับคุณภาพชีวิตของชาวระยองจึงไม่ดีขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็จะมีใช้ปมปริศนาอีกต่อไป

ผลการศึกษาทั้งหมดนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการปรับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดระยองเสียใหม่ โดยมุ่งเน้นการสร้างสมดุลในโครงสร้างเศรษฐกิจ และการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระดับชุมชนและครัวเรือน การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในจังหวัดและไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน ก็ต้องหาทางเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในการสร้างความเข้มแข็งของสังคม ซึ่งรวมถึงการลงทุนด้านศึกษา สุขภาพ วัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม รวมถึงการแก้ปัญหาสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างจริงจัง โดยจะต้องพิจารณาแนวทางในการลงทุนทางสังคมที่เกิดประสิทธิผลมากที่สุดด้วย

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .2548.อนาคตเศรษฐกิจ
ไทย:สู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน .www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.มปปบ.สรุปสถานการณ์การ
กระจายรายได้ของไทย ปี 2545. www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.2550.การวิเคราะห์รายจ่าย
ภาครัฐปีงบประมาณ 2549. www.nesdb.go.th

UNDP. 2007. Thailand Human Development Report 2007 . www.undp.or.th

คำถามที่ว่า “นโยบายสาธารณะ ใครกำหนด” เป็นคำถามที่
ดั่งขึ้นแทบทุกครั้ง เมื่อมีการทำงานนโยบายสาธารณะ ในอดีต คำว่า
“ใคร” มักมุ่งหมายถึง ตัวบุคคลที่มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ ต่อมา
เราก็เริ่มมีความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นว่า ในสังคมประชาธิปไตยที่
เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ยากที่จะมี “ใคร” ที่จะมี
อำนาจในการตัดสินใจ โดยไม่ต้องฟังเสียงความเห็นของฝ่ายอื่น ๆ
ถึงความเหมาะสมในการกำหนดหรือตัดสินใจเชิงนโยบาย
ดังนั้น คำถามที่ว่า “ใครกำหนด” จึงค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปสู่
คำถามที่ว่า “ใครมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบ้าง? และมีส่วนร่วม
อย่างไร? และมีความหมายที่แท้จริงแท้เพียงใด?”