

3. บทบาทภารกิจของสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ

3.1 การปรับปรุงกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบบทบาทของสำนักงานฯ ต่อแนวทางและขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งแนวทางการเสนอ ขออนุมัติแผนงาน/โครงการที่ปรับปรุงใหม่ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

สาระสำคัญ

1) ภาพรวมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2546 รัฐวิสาหกิจมีขนาดการใช้จ่ายรวม (รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน) คิดเป็น 1.4 เท่าของงบประมาณแผ่นดิน ปี 2543-2545 มีรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยประมาณ 159,252 ล้านบาทต่อปี มีการนำส่งรายได้จากการดำเนินงานให้ รัฐถึงปีละ 30,000-54,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ยังประสบปัญหาบางประการ ประกอบกับมีเงื่อนไขใหม่ที่ส่งผลต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

(1) ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ปัญหฐานะการเงิน ซึ่งพบว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีผลการดำเนินงานขาดทุนและมีปัญหาทางการเงินรุนแรง และเป็น ภาระที่รัฐจะต้องอุดหนุนงบประมาณจำนวนมาก ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน ไม่สามารถใช้ จ่ายลงทุนได้ตามเป้าหมาย ซึ่งมีสาเหตุทั้งจากปัจจัยในระดับนโยบายและปัจจัยด้านการบริหารภายใน ของรัฐวิสาหกิจเอง และปัญหาการนำเสนอขออนุมัติโครงการใหม่

(2) เงื่อนไขใหม่ การปฏิรูประบบราชการและกระบวนการจัดทำงบประมาณ แผ่นดินแนวใหม่ ใช้หลักการที่ให้กระทรวงเจ้าสังกัดและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจมีข้อผูกพันและ รับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของตนตามข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) โดยมีการกำหนด Key Performance Indicators (KPI) เพื่อใช้ในการวัดผล ซึ่งอาจส่งผลให้ สศช. ต้องปรับบทบาทในการพิจารณากลับกรองงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับ แนวทางดังกล่าว

2) กระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ที่ผ่านมา สศช. มีบทบาท หลักในการพิจารณาประมาณลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 โดยมีกระบวนการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

(1) การนำเสนองบลงทุนประจำปี รัฐวิสาหกิจ/กระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องจัดส่ง งบลงทุนประจำปีให้ สศช. ภายในวันที่ 1 มีนาคม เพื่อพิจารณาและจัดทำข้อเสนองบประมาณ ประจำปีของรัฐบาลในภาพรวมและรายแห่ง เสนอ กก.สศช. และคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายเศรษฐกิจ) และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอน ภายในเดือน กันยายน โดย สศช. เป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถาม แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงเจ้าสังกัด และรัฐบาลดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) กลไกการพิจารณางบลงทุนประจำปี สศช. พิจารณางบลงทุนประจำปี ของรัฐบาล โดยใช้กลไกคณะทำงานและคณะอนุกรรมการพิจารณางบลงทุนรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาล และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีการพิจารณาเป็นรายแห่ง รายสาขาและภาพรวม

(3) การติดตามประเมินผล รัฐบาลจัดส่งข้อมูลการดำเนินงาน เป็นรายเดือน ทั้งในด้านผลประกอบการ ฐานะเงินสดและการเบิกจ่ายเงินลงทุน ให้ สศช. ประมวลและรายงาน คณะรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส

3) แนวทางการปรับปรุงกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐบาล เพื่อให้ การพิจารณาก่อนการลงของรัฐบาลเป็นไปอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ เงื่อนไขใหม่ และสามารถเป็นกลไกของภาครัฐในการขับเคลื่อนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้ อย่างแท้จริง สศช. จึงควรปรับบทบาท แนวทาง และขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปีของ รัฐบาล รวมทั้งแนวทางการเสนอขออนุมัติแผนงาน/โครงการที่ปรับปรุงใหม่ ดังนี้

(1) บทบาทของ สศช. ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐบาล สศช. ปรับบทบาทจากการเป็นผู้พิจารณาและนำเสนองบลงทุนประจำปีของรัฐบาลในภาพรวม และรายแห่งเป็น 1) ผู้กำหนดกรอบการลงทุนในภาพรวม 2) วิเคราะห์รายละเอียดและให้ความเห็น ในข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐบาลเป็นรายแห่งและรายกระทรวง และ 3) นำเสนอ ประเด็นสำคัญและแนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อประกอบการพิจารณา ของ กก. สศช. คณะกรรมการกลั่นกรองฯ และ คณะรัฐมนตรี

(2) แนวทางการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐบาล

(2.1) พิจารณาก่อนการลงงบประมาณประจำปีของรัฐบาลเป็น รายกระทรวงเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารจัดการตามนโยบายของรัฐบาล โดยให้ กระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐบาลเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และ คณะรัฐมนตรี

(2.2) ปรับปรุงวิธีการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับวิธีการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสามารถพิจารณาภาพรวมการใช้จ่ายภาครัฐที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

(2.3) เน้นการวิเคราะห์ความสอดคล้อง/เชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และการวิเคราะห์เชิงลึกเฉพาะเรื่องให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2.4) ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลที่ได้รับจากการลงทุน (Outcome) ให้มากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้บริการและระบบเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

(3) ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

(3.1) ขั้นตอนการนำเสนอ กระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจจัดส่งงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในสังกัด (ตามคู่มือและแบบฟอร์มข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่ สศช. กำหนด) ให้ สศช. ภายในวันที่ 1 มีนาคม ของทุกปี

(3.2) ขั้นตอนการกำหนดกรอบการลงทุน สศช. ประมาณการกรอบการลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ และนำเสนอ กก.สศช. และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3.3) ขั้นตอนการพิจารณา

(3.3.1) คณะทำงานและคณะอนุกรรมการพิจารณาลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พิจารณากลับกรองข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเสนอ กก.สศช. พิจารณาเป็นรายกระทรวง

(3.3.2) สศช. นำความเห็นของ กก.สศช. เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาโดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถาม

(3.4) ขั้นตอนอนุมัติ

(3.4.1) คณะกรรมการกฤษฎีกา นำเสนอผลการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจรายกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และ สศช. แจ้งผลการพิจารณาต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจต่อไป

(3.4.2) ภายหลังจากที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจครบทุกกระทรวงแล้ว สศช. จะจัดทำสรุปภาพรวม งบประมาณประจำปีของรัฐบาล นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(4) การพิจารณาแผนงาน/โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ สศช. กำหนด หลักการให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ ดังนี้

(4.1) ให้กระทรวงนำเสนอแผนงานและโครงการลงทุนใหม่ของรัฐวิสาหกิจ ที่จะขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณต่อไป ให้ สศช. พิจารณาภายในเดือนพฤศจิกายน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการภายในเดือน กุมภาพันธ์ และจัดทำคำของบประมาณแผ่นดิน จากสำนักงบประมาณต่อไป

(4.2) ในกรณีมีโครงการขนาดเล็กหลายโครงการ ให้จัดทำเป็นแผนงาน (Package) นำเสนอ กก.สศช. พิจารณาเช่นเดียวกับโครงการลงทุนขนาดใหญ่

(4.3) ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจนในแต่ละโครงการ เพื่อใช้ในการติดตามประเมินผล

ความเห็นคณะกรรมการฯ (24 กุมภาพันธ์ 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องการปรับปรุงกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของ รัฐวิสาหกิจแล้ว มีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

(1) เห็นชอบบทบาทของ สศช. แนวทางและขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปี ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งแนวทางการเสนอขออนุมัติแผนงาน/โครงการที่ปรับปรุงใหม่ ดังนี้

(1.1) บทบาทของ สศช. ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ จากการเป็นผู้พิจารณาและนำเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมและรายแห่ง เป็น 1) ผู้กำหนดกรอบการลงทุนในภาพรวม 2) วิเคราะห์รายละเอียดและให้ความเห็นในข้อเสนอ งบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจเป็นรายแห่งและรายกระทรวง และ 3) นำเสนอประเด็นสำคัญ และแนวทางการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อประกอบการพิจารณาของ กก. สศช. คณะกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะรัฐมนตรี

(1.2) แนวทางการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

(1.2.1) พิจารณาก่อนการงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจเป็น รายการกระทรวงเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารจัดการตามนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวง เจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะรัฐมนตรี

(1.2.2) ปรับปฏิทินการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับปฏิทินการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสามารถพิจารณาภาพรวมการใช้จ่ายภาครัฐที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

(1.2.3) เน้นการวิเคราะห์ความสอดคล้อง/เชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และการวิเคราะห์เชิงลึกเฉพาะเรื่องให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

(1.2.4) ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลที่ได้รับจากการลงทุน (Outcome) ให้มากขึ้น

(1.3) ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

(1.3.1) ขั้นการนำเสนอ กระทรวงจัดส่งงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในสังกัด (ตามคู่มือและแบบฟอร์มข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่ สศช. กำหนด) ให้ สศช. พิจารณา ภายในวันที่ 1 มีนาคม ของทุกปี

(1.3.2) ขั้นการกำหนดกรอบการลงทุน สศช. จะประมาณการกรอบการลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ และนำเสนอ กก.สศช. และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(1.3.3) ขั้นการพิจารณา คณะทำงานและคณะอนุกรรมการพิจารณา งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พิจารณากลับกรองข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเสนอ กก.สศช. พิจารณาเป็นรายกระทรวง และนำความเห็นของ กก.สศช. เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เพื่อพิจารณา

(1.3.4) ขั้นการอนุมัติ คณะกรรมการกลั่นกรองฯ นำเสนอผลการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจรายกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และ สศช. แจ้งผลการพิจารณาต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดทำสรุปภาพรวมงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(1.4) การพิจารณาแผนงาน/โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงนำเสนอแผนงานและโครงการลงทุนใหม่ของรัฐวิสาหกิจ ที่จะขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในปีงบประมาณต่อไป ให้ สศช. พิจารณาภายในเดือนพฤศจิกายน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการภายในเดือนกุมภาพันธ์ และจัดทำคำของบประมาณแผ่นดิน จากสำนักงบประมาณต่อไป

(2) เห็นชอบให้นำเสนอ บทบาทของ สศช. แนวทางและขั้นตอนการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งแนวทางการพิจารณาแผนงาน/โครงการที่ปรับปรุงใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และสั่งการให้กระทรวง/รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวโดยเคร่งครัด ดังนี้

(2.1) การจัดเตรียมและเสนองบลงทุนประจำปีของรัฐบาลกิจ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป ให้ดำเนินการ ดังนี้

(2.1.1) จัดส่งงบลงทุนประจำปีของรัฐบาลกิจทุกแห่งในสังกัดของ กระทรวง (ตามคู่มือและแบบฟอร์มข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐบาลกิจที่ สศช. กำหนด) ให้ สศช. พิจารณา ภายในวันที่ 1 มีนาคม ของทุกปี

(2.1.2) นำเสนอแผนงานและโครงการลงทุนใหม่ของรัฐบาลกิจ ที่จะขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณต่อไป ให้ สศช. พิจารณาภายใน เดือนพฤศจิกายน

(2.1.3) ในกรณีมีโครงการขนาดเล็กหลายโครงการ ให้จัดทำเป็น แผนงาน (Package) นำเสนอ กก.สช. พิจารณาเช่นเดียวกับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ทั้งนี้ จะต้อง มีการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจนในแต่ละโครงการ

(2.2) สำหรับการเตรียมและเสนองบลงทุนประจำปีของรัฐบาลกิจในปี งบประมาณ 2547 นั้น เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านในการปรับปรุงกระบวนการพิจารณางบประมาณ ประจำปีของรัฐบาลกิจ จึงเห็นควรให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาและส่งงบลงทุนประจำปีของ รัฐบาลกิจทุกแห่งในสังกัด ให้ สศช. ภายในวันที่ 1 เมษายน 2546 สำหรับรัฐบาลกิจให้จัดส่ง งบลงทุนประจำปี ให้ สศช. พิจารณา ภายในวันที่ 1 มีนาคม 2546 ตามที่ สศช. ได้เคยแจ้งไว้

(3) คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

(3.1) การประมาณการการลงทุนและพิจารณากลับกรองงบประมาณประจำปี ของรัฐบาลกิจ นั้น สศช. ต้องมีการศึกษากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวมและนโยบาย รายสาขา (Sectoral Policy) หลักเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญในการลงทุน และการสร้างตัวชี้วัด การติดตามประเมินผลการลงทุนของรัฐบาลกิจทั้งในภาพรวมและระดับองค์กร รวมทั้งการศึกษา ประเด็นระดับนโยบาย เช่น อัตราค่าบริการ และการให้เงินอุดหนุนที่เหมาะสม เป็นต้น เพื่อใช้เป็น กรอบในการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐบาลกิจให้สอดคล้องและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศและนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(3.2) สศช. ควรพิจารณาระยะเวลาที่ใช้ในการประมาณการการลงทุนและ พิจารณากลับกรองงบประมาณประจำปีของรัฐบาลกิจให้เหมาะสม เพื่อให้มีเวลาดำเนินการอย่าง รอบคอบยิ่งขึ้นก่อนนำเสนอ กก.สช. พิจารณาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(3.3) เนื่องจากการดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาลกิจ จะมีผลต่อการ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในระยะยาว สศช. จึงควรคงบทบาทในการกลั่นกรองโครงการลงทุน เพื่อให้เกิดความรอบคอบและมี

ประสิทธิภาพ รวมทั้งจะต้องให้ความสำคัญในการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง

(3.4) หลังจากพระราชบัญญัติบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติมีผลบังคับใช้ รัฐวิสาหกิจที่เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ ซึ่งจะ
สามารถแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็น
ความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในภาพรวมและการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม เช่น เรื่องอัตรา
ค่าบริการ นั้น ควรมีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลโดยเฉพาะด้วย

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ
และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้ สศช.ทำหน้าที่ดูแลต่อไป

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. นำความเห็นและข้อสังเกตคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
ให้ความเห็นชอบ เพื่อสั่งการให้กระทรวง/รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

3.2 แนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอเรื่อง
แนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ให้คณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
พิจารณาต่อไป

สาระสำคัญ

1) ภาพรวมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพปัญหาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่
การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วน
สนับสนุนการพัฒนาประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะ
Top-down จากภาครัฐ ส่งผลให้การพัฒนาโดยรวม สามารถตอบสนองความต้องการได้ในระดับหนึ่ง
ภายใต้กระบวนการในลักษณะ Top-down มีโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการ
ต้องประสบปัญหาการดำเนินงาน มีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และองค์กรเอกชน จนทำให้เกิด
ความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้าง หรือไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ
การพัฒนาประเทศในภาพรวม ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน และกระทบต่อขีดความสามารถ
ในการแข่งขันของประเทศ การสูญเสียโอกาสในการพัฒนา รวมทั้งไม่สามารถใช้ประโยชน์
จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุนไปแล้วให้คุ้มค่า เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และกระทบ
ต่อบรรยากาศการลงทุนของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องปรับปรุง
กระบวนการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีความต่อเนื่องและสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

2) กรณีตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ที่มีปัญหาการดำเนินงาน ปัจจุบันปรากฏว่าหลายโครงการต้องประสบปัญหาการดำเนินโครงการทั้งปัญหาในการจัดเตรียมโครงการ ปัญหาความโปร่งใส และปัญหาการดำเนินงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านการให้บริการได้ในอนาคต และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในภาพรวม และบางส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นหรือเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเช่น โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โฮปเวลล์) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการจัดการน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ โครงการเชื่อมปากมูล โครงการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ โครงการทางพิเศษบูรพาวิถี (สายบางนา-ชลบุรี)

3) จุดอ่อนของกระบวนการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากการวิเคราะห์สภาพปัญหากรณีตัวอย่างและกระบวนการดำเนินโครงการตามวงจรโครงการ พบว่าปัญหาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่มีสาเหตุมาจากจุดอ่อนของกระบวนการดำเนินโครงการในขั้นตอนตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดแผนงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในลักษณะ Top-down ทำให้เจ้าของโครงการไม่เห็นความสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ขั้นตอนเตรียมข้อเสนอโครงการในเรื่องการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมประเด็นที่ประชาชนในพื้นที่ห่วงใยและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมเท่าที่ควร รวมทั้งการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง การจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นช่องทางเดียวที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกระบวนการโครงการในลักษณะความคิดเห็น และบางกรณีภาครัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว จึงทำให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการจัดทำประชาพิจารณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 56 และมาตรา 59 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล และแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด แต่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ชี้นำเสนอและตัดสินใจโครงการ บางโครงการไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนโครงการและติดตามประเมินผล ภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการโครงการของภาครัฐอย่างแท้จริงและยังไม่มีมาตรการการแก้ไขปัญหาคือเป็นรูปธรรมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

4) ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย

(1) หลักการ มี 3 องค์ประกอบดังนี้

(1.1) องค์ประกอบที่ 1 : การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแผนแม่บทรายสาขาที่ชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน และกำหนดให้ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือเป็น National Agenda เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนา ด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความต่อเนื่อง

(1.2) องค์ประกอบที่ 2 : ใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในการดำเนินโครงการ ทั้งในขั้นตอนการวางแผน จัดเตรียม การนำเสนอ และการดำเนินโครงการ โดยเน้นความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการในรูปแบบที่เหมาะสมกับประเภทโครงการ สถานการณ์และสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทย

(1.3) องค์ประกอบที่ 3 : กำหนดกลไกการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ เพื่อทำหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับการภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีต่างๆ โดยควรเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะ

(2) แนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้หลักการดังกล่าว จึงควรกำหนดกรอบแนวทางดำเนินการในเบื้องต้น ในลักษณะของ “หลักปฏิบัติที่ดี (Good Practice)” สำหรับหน่วยงานภาครัฐในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนหรือวงจรโครงการ ดังนี้

(2.1) ขั้นริเริ่มโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการ นำยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนแม่บทรายสาขา มาใช้เป็นกรอบในการริเริ่มโครงการใหม่ และศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นของโครงการ จากนั้นเริ่มเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลแนวคิดโครงการ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน “การร่วมรับรู้” และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ และองค์กรเอกชน เพื่อประเมินประเด็นข้อสนับสนุนข้อห่วงใย และสร้างการยอมรับโครงการจากสาธารณะในเบื้องต้น

(2.2) ขั้นการศึกษารายละเอียดโครงการ และการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หน่วยงานเจ้าของโครงการ พิจารณาขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การศึกษารายละเอียดโครงการมีความครบถ้วนสมบูรณ์ สำหรับการศึกษาผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment : SIA) นั้น ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพื่อให้ผลการศึกษา

มีความละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น และควรนำประเด็นข้อห่วงใยที่ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเบื้องต้น มาเป็นประเด็นที่ต้องทำการศึกษาในรายละเอียด หรือให้ประชาชน “มีส่วนร่วมเสนอแนะ” ประเด็นเพิ่มเติมในขั้นตอนการจัดทำขอบเขตการศึกษา (TOR) ทั้งในส่วนของ EIA และ SIA ด้วย ทั้งนี้ ควรดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประเมินสถานะและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2.3) ขั้นการนำเสนอและตัดสินใจโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการ นำเสนอโครงการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจโครงการ ควรประกอบด้วย 1) ความจำเป็นของโครงการ ประโยชน์ต่อประชาชน ผู้ใช้บริการ และประเทศ 2) ความเหมาะสมทางเทคนิค และรูปแบบการก่อสร้าง/ดำเนินโครงการ 3) ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ การเงิน และรูปแบบการลงทุน 4) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม/วิถีชีวิตของชุมชน และมาตรการแก้ไข 5) ความพร้อมในการดำเนินโครงการและการยอมรับจากประชาชน 6) การปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 7) ชัดความสามารถในการลงทุนและผลกระทบต่อฐานะการเงินของหน่วยงาน

(2.4) ขั้นการดำเนินโครงการและติดตามประเมินผล หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของประชาชนอย่างเคร่งครัด และภาครัฐต้องสร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการ ทั้งในขั้นตอนระหว่างก่อสร้าง และภายหลังการเปิดดำเนินการ

(3) การปรับปรุง/แก้ไขระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 59) พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้ออกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

(4) กลไกการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ ควรกำหนดกลไกเพื่อทำหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ซึ่งควรเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะ โดยมีบทบาท/หน้าที่และคุณลักษณะเบื้องต้น ดังนี้

(4.1) บทบาท/หน้าที่ เป็นแกนกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดเตรียมรายละเอียดโครงการให้มีความสมบูรณ์และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็น “คนกลาง” เพื่อไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง ติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการ และปัญหาอุปสรรค รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของโครงการ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลโครงการ

ให้แก่สาธารณชน รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4.2) คุณลักษณะเบื้องต้น บทบาทในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และต้องใช้ความเชี่ยวชาญในหลายสาขา ดังนั้น จึงควรมีคุณลักษณะเบื้องต้นที่สำคัญ คือ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและมีความเชื่อถือจากสาธารณะ มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัฒนาในระดับภาพรวม และการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งสามารถประสานกับฝ่ายต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเห็นคณะกรรมการฯ (24 มีนาคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบในหลักการของข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามที่ สศช. เสนอ และเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้

(1) ส่งการให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ยึดหลักการและแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Good Practice) ในการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่วิธีเริ่มต้นโครงการ และใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในการดำเนินโครงการ ทั้งในขั้นตอนการวางแผน จัดเตรียม การนำเสนอและการดำเนินโครงการ

(2) ส่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญลำดับสูงและเร่งรัดผลักดันการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 โดยการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ควรจะได้พิจารณาในประเด็นสำคัญ กล่าวคือ

(2.1) ควรพิจารณาให้มีความครอบคลุมในเรื่องหลักการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ นอกเหนือไปจากการกำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวควรให้มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการดำเนินการเท่าที่จะทำได้

(2.2) ควรพิจารณากำหนดกลไกเพื่อทำหน้าที่ลดความขัดแย้งในสังคมและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยหน่วยงานดังกล่าวควรมีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะและสามารถประสานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.3) ควรพิจารณาถึงความเชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรืออาจพิจารณาผนวกเข้าไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยในส่วนของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เห็นควรให้ความสำคัญกับการศึกษาผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) หรืออาจพิจารณาดำเนินการแยกจาก EIA เพื่อให้ผลการศึกษาที่มีความละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง พิจารณาประเภทโครงการที่อยู่ในข่าย

ต้องจัดทำ EIA ให้ครอบคลุมโครงการทุกประเภทที่มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชน

(3) มอบหมายให้ สศช. รับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(3.1) เป็นหน่วยประสานและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และแผนแม่บททรายสาขา (Infrastructure Development Strategy & Sectoral Master Plan) ที่ชัดเจน โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน และกำหนดให้ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความต่อเนื่อง

(3.2) เป็นแกนกลาง (Focal Point) เพื่อประสานการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ที่ยังไม่มีกรอบกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59

(4) คณะกรรมการฯ มีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(4.1) โดยที่ปัญหาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว อีกทั้ง เป็นปัญหาที่หลายฝ่ายห่วงใย โดยเฉพาะในภาคประชาชนและภาคเอกชน ดังนั้น ในกระบวนการบริหารจัดการโครงการ จึงควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ และกำหนดกรอบกติกาให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งประชาชนในพื้นที่ องค์กรเอกชน (NGOs) หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและเกิดประโยชน์กับประเทศโดยรวม

(4.2) เห็นควรเพิ่มเติมข้อมูลในเอกสารที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ครอบคลุม วิชาการการบริหารจัดการโครงการ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่มีต่อความสำเร็จของโครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมโครงการ จนถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการ เพื่อให้เอกสารมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(4.3) สำหรับบทบาทของ สศช. ในฐานะเป็นแกนกลาง (Focal Point) ประสานการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ ควรดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จากนั้นควรแยกส่วนงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว จัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความเป็นกลาง เพื่อความคล่องตัวในการทำงาน และความน่าเชื่อถือแก่สาธารณะ โดยทำงานควบคู่ไปกับ สศช.

(4.4) ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ควรนำค่าใช้จ่ายในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมมารวมเป็นต้นทุนของโครงการและใช้ในการคำนวณผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการ นอกจากนี้ ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หน่วยงานเจ้าของโครงการ ควรให้ความสำคัญกับรายละเอียดขอบเขตการศึกษา (TOR) ของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมประเด็นที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่โครงการ

(4.5) สศช. ควรมีกลไกที่ทำหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน และประเมินผลโครงการลงทุนที่สำคัญอย่างเป็นระบบ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ทันเวลา

มติคณะกรรมการฯ

ให้ สศช. เพิ่มเติมข้อมูลเอกสารแนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นเพิ่มเติม ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า

(1) แนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ สศช. เสนอ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ยึดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นโครงการ และใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีในการดำเนินโครงการ ซึ่งในการตัดสินใจลงทุนในโครงการดังกล่าวหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประชาชน ผู้ใช้บริการและประเทศจะได้รับความเหมาะสมทางเทคนิคและรูปแบบการก่อสร้าง/ดำเนินโครงการ ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ การเงินและรูปแบบการลงทุน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของชุมชน และมาตรการแก้ไข ความพร้อมในการดำเนินโครงการและการยอมรับจากประชาชน การปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขีดความสามารถในการลงทุนและผลกระทบต่อฐานะการเงินของหน่วยงาน ส่วนในขั้นตอนการดำเนินโครงการและติดตามประเมินผล หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของประชาชนอย่างเคร่งครัด และภาครัฐต้องสร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการในระหว่างการก่อสร้างและภายหลังการเปิดดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้ความเห็นชอบได้ อย่างไรก็ตาม

กระทรวงการคลังเห็นสมควรให้หน่วยงานเจ้าของโครงการศึกษา Economic Value Added (EVA) เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์โครงการด้วย

(2) สำหรับข้อเสนอให้มีการปรับปรุง/แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยให้กำหนดความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” และร่วมงานหรือดำเนินการให้มีความชัดเจนมากขึ้น และควรมีการทบทวนหัวข้อการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามประกาศ สศช. ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมเรื่องผลกระทบทางสังคมและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ปัจจุบันกระทรวงการคลังกำลังดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์เสนอแนะแนวทางและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทานขอเสนอความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ควรเพิ่มกำหนดเกณฑ์การยอมรับโครงการของประชาชน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของรัฐได้อย่างชัดเจน

(2) ในการศึกษา EIA และ SIA จะต้องศึกษาไปพร้อม ๆ กัน หากแยก SIA ออกมาศึกษา จะทำให้งานล่าช้า เพราะผลการศึกษาทั้งสองจะต้องใช้ข้อมูลเชื่อมโยงกัน

กระทรวงพลังงาน พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจน และหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินโครงการ รวมทั้งเห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะเป็นผู้สร้างสมดุลระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับโครงการอีกด้วย ทั้งนี้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในแต่ละขั้นตอนของโครงการเป็นสำคัญ โดยมีรายละเอียดประกอบความเห็นปรากฏตามตารางต่อไปนี้

**สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่
ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ขั้นตอน	ข้อเสนอแนะ
1. ขั้นตอนกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ การพัฒนาและแผนแม่บท รายสาขา	1.1 หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลนโยบายแต่ละด้านทั้งระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นจะต้องนำแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาในภาพรวมของประเทศและเป็นแกนหลักที่จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อแผนงานดังกล่าวก่อนการไปสู่ขั้นตอนการจัดทำโครงการ 1.2 หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลนโยบายในแต่ละด้านจะต้องจัดทำการศึกษา Strategic Environmental Assessment ของแผนพัฒนาและแผนแม่บทนั้น ๆ ก่อน 1.3 การจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในหัวข้อ 1.1 นั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนแม่บทรายสาขา รวมทั้งจะต้องรวบรวมสรุปประเด็นที่เหมาะสมก่อนที่จะให้เจ้าของโครงการนำไปกำหนดในขอบเขตการศึกษาในรายละเอียด 1.4 ควรกำหนดระดับและขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนว่ามีสิทธิร่วมในระดับใด เช่น ให้ข้อคิดเห็น หรือระดับตัดสินใจเพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งกันในภายหลัง
2. ขั้นริเริ่มโครงการ (Project Identification & Formulation)	2.1 ควรมีการกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมในแต่ละระยะ ผู้รับผิดชอบผู้เกี่ยวข้อง และวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ 2.2 ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการและผู้ได้รับผลกระทบโดยหน่วยงานที่เป็นกลางควรประกอบด้วยข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรเอกชน และผู้นำชุมชน ซึ่งจะเพิ่มความเชื่อถือให้กับสาธารณะมากยิ่งขึ้น
3. ขั้นศึกษาความเหมาะสมและ จัดเตรียมข้อเสนอโครงการ (Feasibility Study & Project Preparation)	3.1 การรับฟังความคิดเห็นสำหรับโครงการใหม่ให้ดำเนินการเมื่อทำ FS, EIA, SIA แล้วเสร็จก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอีกในประเด็นการไม่มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ดังนั้น ควรให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะในข้อ 1.1-1.5 เนื่องจากปัญหาของการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในปัจจุบันประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายและแผนงานรวมในแต่ละด้านมิใช่เริ่มในระดับโครงการ 3.2 ควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและแนวทางการศึกษา SIA ให้ชัดเจนและเหมาะสมในแต่ละขนาดและประเภทของโครงการ 3.3 ควรมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมกรณีที่จะต้องศึกษา SIA ตามเกณฑ์ในข้อ 3.2 ว่าจะต้องแยก SIA ออกจาก EIA หรือไม่ 3.4 เนื่องจากมีการโต้แย้งเรื่องความคลาดเคลื่อนของข้อมูลในรายงาน EIA จึงควรมีการกำหนดมาตรฐาน/Standard Method และชนิดของข้อมูลรวมทั้งการทวนสอบข้อมูลในรายงาน เพื่อให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ควรมีการตรวจสอบข้อมูลการคัดค้านและชี้แจงประชาชนอย่างชัดเจน

ขั้นตอน	ข้อเสนอแนะ
4. ขั้นการนำเสนอและตัดสินใจโครงการ (Approval)	4.1 หน่วยงานที่พิจารณาการวิเคราะห์โครงการและการพิจารณา รายงาน EIA ควรมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจโครงการครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วน 4.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการในประเด็นความจำเป็นของโครงการ ประโยชน์ต่อประชาชน ผู้ใช้บริการ และประเทศชาติ รวมถึง ประเด็นการยอมรับจากประชาชนนั้นควรอยู่ตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายและ แผนงาน
5. ขั้นการดำเนินโครงการ (Project Impelmentation)	กำหนดรูปแบบและกลไกที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลระหว่างก่อสร้างและระยะดำเนินการให้ชัดเจนและสอดคล้องกับ แผนการดำเนินโครงการ
6. ขั้นการติดตามประเมินผลและการแก้ไขผลกระทบจากโครงการ (Evaluation and Monitoring)	6.1 ควรจัดตั้งคณะทำงานในพื้นที่โครงการให้มีหน้าที่ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการ 6.2 ควรมีขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงในการพัฒนาโครงการ (Risk Assessment) 6.3 ควรมีกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการและบริหารโครงการ โดยผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent Audit) 6.4 ควรมีการประเมินผลหลังจากที่ได้ดำเนินโครงการแล้ว (Reappraisal) เพื่อความมั่นใจในผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์การลงทุน
7. ข้อคิดเห็นอื่น ๆ	7.1 เนื่องจากแนวทางที่กำหนดในบางประเด็นมีคณะทำงานของ หน่วยงานราชการอื่น เช่น สผ. กำลังดำเนินการในเรื่องการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการศึกษา และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ดังนี้ ควรมีการประสานงานกันในหน่วยงานภาครัฐเพื่อป้องกัน มิให้เกิดความขัดแย้งในแนวทางปฏิบัติ 7.2 หากให้ สคช. เป็นคนกลาง/แกนกลางประสานงานอาจเกิดปัญหา ได้ เนื่องจากประชาชนอาจมองว่าเป็นหน่วยงานของรัฐและเกี่ยวข้องโดยตรง กับนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของโครงการ และปัจจุบันกรมส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีการจัดตั้งหน่วยงานการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว 7.3 ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถสอบถามและ ค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการประเภทต่าง ๆ และเพื่อ เป็นข้อมูลอ้างอิง และ/หรือ เป็นข้อมูลประกอบในกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชน 7.4 ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อใช้เป็น ฐานข้อมูลประกอบในการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนิน โครงการแต่ละด้าน 7.5 ควรส่งเสริมและเผยแพร่ให้ประชาชนและองค์กรเอกชนท้องถิ่นมี ความรู้ความเข้าใจถึงหลักการและวิธีการในการศึกษา EIA เพื่อให้เกิดความ เข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 7.6 ควรกำหนดคำจำกัดความหมายของคำว่า โครงการขนาดใหญ่ให้ ชัดเจนว่าขนาดของโครงการลักษณะใดจึงถือว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น ใช้เงินลงทุนเป็นเกณฑ์ในการกำหนด เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรี (26 สิงหาคม 2546 และ 23 กันยายน 2546)

(1) ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) รักษาการแทนนายกรัฐมนตรีเสนอว่า เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานนี้มีรายละเอียดมาก สมควรที่จะให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จึงให้เลื่อนเรื่องนี้ไปพิจารณาในวันอังคารที่ 9 กันยายน 2546 และโดยที่ในขณะนี้มีหลายหน่วยงานกำลังดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันกับข้อเสนอในเรื่องดังกล่าวอยู่ด้วย เช่น การร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่และการปรับปรุงวิธีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องข้างต้นเป็นไปอย่างเหมาะสม รอบคอบ จึงขอมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) รับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงพลังงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วให้นำผลการพิจารณาดังกล่าวเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันดังกล่าวต่อไป

(2) ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2546 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอถอนเรื่องนี้ออกไปก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถอนเรื่องนี้ไปได้ตามที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ

3.3 รายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2546 ของ สศช. เรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอรายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2546 ของ สศช. เรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) สศช. ได้จัดให้มีการประชุมประจำปี 2546 เรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ขึ้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2546 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี เพื่อรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและดัชนีความเข้มแข็ง

ทางเศรษฐกิจต่อเนื่องจากที่ได้รายงานเมื่อปี 2545 นอกจากนี้ ได้รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และนโยบายรัฐบาล รวมทั้งระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันในสังคมไทย โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 1,619 คน

2) การดำเนินการประชุมช่วงเช้าได้มีการนำเสนอและอภิปรายเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน : อนาคตของสังคมไทย” และช่วงบ่ายเป็นการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง “ความสมดุลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งได้แบ่งการประชุมออกเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (2) การพัฒนาที่ยั่งยืน : มิติเชิงเศรษฐกิจ (3) การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (4) การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

3) สรุปผลการประชุม

สศช. ได้นำข้อคิดเห็นจากที่ประชุมในส่วนที่มีความชัดเจน และได้เห็นพ้องร่วมกันในการกำหนดกรอบแนวคิด ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศให้มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนให้มีการดำเนินงานต่อไป สรุปได้ดังนี้

(1) กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย มุ่งให้เกิด “การพัฒนาที่มีดุลยภาพระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป” โดยการพัฒนาทั้ง 3 มิติดังกล่าวจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน กล่าวคือ

(1.1) มิติด้านเศรษฐกิจ พิจารณาภายใต้บริบท 3 ประการ ได้แก่ เศรษฐกิจที่มีคุณภาพ ให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพและประสิทธิภาพภายใต้ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ โดยเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นด้วยระบบเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Economy) การกระจายความมั่งคั่ง ซึ่งจะต้องเป็นทั้งการกระจายโอกาสในการเข้าถึง

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และบริการพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

(1.2) มิติด้านสังคม หมายถึง การพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล มีดุลยภาพของชีวิตความเป็นอยู่ตามอัตภาพที่เป็นพลวัตร มีวิวัฒนาการตามจังหวะที่เหมาะสม มีการให้ความสำคัญที่ตัวคนและชุมชน มีการสร้างความเข้มแข็งให้ทุกภาคส่วนของสังคมบนฐานความรู้เท่าทันและการมีปัญญา มีการพัฒนาคน

ไทยให้มีคุณภาพและผลิตภาพสูงขึ้น สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่หลากหลายมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม

(1.3) มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้ และปล่อยมลพิษที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรทั้งออกสู่สิ่งแวดล้อมต้องอยู่ในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษนั้นได้ด้วย เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องผลักดันให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ในด้านการผลิต ด้านการบริโภค ด้านการกระจายและสร้างความเป็นธรรม และด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับเรื่อง การพัฒนาคนและการคุ้มครองทางสังคม การพัฒนาและใช้ทุนทางสังคม และการบริหารจัดการทางสังคมที่ดี

(4) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับแนวทางการดำเนินงาน บริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการ ยึดระบบนิเวศเป็นหลักภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินมาตรการเชิงรุกในการป้องกันฐานทรัพยากร การอนุรักษ์ป่าเขตร้อนและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

(5) การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จัดตั้งกลไกการดำเนินงาน โดยระดับชาติ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยขึ้น ภายใต้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับปฏิบัติ สนับสนุนองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีอยู่ทั้งหมด จัดทำแผนที่การจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Road Map) โดยให้ความสำคัญกับการทดลอง วิจัย และวัดผลตัวชี้วัด เพื่อให้ได้ดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถนำมาใช้รายงานความก้าวหน้าและเป็นแนวทางในการตัดสินใจในการกำหนดและปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างเหมาะสม

(6) การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(6.1) การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องทำควบคู่ไปกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จะต้องประสานความเชื่อมโยงทั้งในด้านยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางการพัฒนา

(6.2) ปรับบทบาทของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างเหมาะสม และควรปรับปรุงองค์ประกอบกรรมการในคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถผลักดันยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นบูรณาการและอำนวยประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

4) การดำเนินงานขั้นตอนต่อไป สศช. จะประมวลผลการประชุมประจำปี 2546 โดยเฉพาะในประเด็นที่เห็นควรเร่งรัดดำเนินการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในระดับนโยบายตามลำดับ ดังนี้

(1) หลังจากนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาแล้ว สศช. จะนำเสนอคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนพิจารณา

(2) จากนั้นจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการฯ (21 กรกฎาคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2546 ของ สศช. เรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” แล้ว มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ควรตระหนักและสอดแทรกแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงไว้ด้วยเนื่องจากเป็นปรัชญาที่นำมาใช้ในการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 9 เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่แล้ว

(2) เห็นควรให้ความสำคัญกับมิติทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไว้ในอันดับต้น ๆ เนื่องจากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและใช้อย่างขาดความรอบคอบ ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยให้ประเทศมีการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านการขาดแคลน และความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติ และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

(3) เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางและเกิดผลในทางปฏิบัติ สศช. จึงควรพิจารณาแนวทางการดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายด้วย

(4) สำหรับความเชื่อมโยงของมิติด้านสังคมกับมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรมีแนวทางการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับเรื่องค่านิยมและการสร้างเครือข่ายประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการมีจิตสำนึก พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มติคณะกรรมการฯ

ให้ สศช. รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ไปพิจารณาปรับปรุงกรอบแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยและดำเนินการตามขั้นตอนที่เสนอต่อไป