

“ความอยู่ดีมีสุข”

บทนำ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้แสดงจุดหักเหในแนวคิดการวางแผนที่สำคัญ คือ การหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนา โดยมี “คน” เป็นศูนย์กลาง ซึ่งหมายถึง การพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของคน และมุ่งเน้นให้คนได้รับประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียง “เครื่องมือ” ของการพัฒนา “คน”

การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้สะท้อนวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ใกล้เคียงกับแนวคิดการพัฒนาเพื่อ “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของทุกสังคม อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความ “ความอยู่ดีมีสุข” ก่อนข้างซับซ้อนในอดีตได้มีพัฒนาการในแนวคิดต่างๆ ที่ใกล้เคียงกับความหมายของ “ความอยู่ดีมีสุข” มากมาย อาทิ ความจำเป็นพื้นฐาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สวัสดิการ และการพัฒนาคน เป็นต้น แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความแตกต่าง หรือไม่ครอบคลุมความหมายทั้งหมดของ “ความอยู่ดีมีสุข” ฉะนั้นก่อนที่จะมีการนำเสนอเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตีกรอบความหมายและขอบเขตของความอยู่ดีมีสุขให้ชัดเจน

ศาสตราจารย์นาค คัควานิ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ADB ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้โครงการศึกษาจัดทำเครื่องชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ได้ทำการศึกษาและจัดทำเอกสาร “กรอบแนวคิด ความอยู่ดีมีสุข” ซึ่งมีความสอดคล้องกับปรัชญาและทิศทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ขึ้นภายใต้โครงการศึกษานี้ จดหมายข่าวฉบับแรกนี้ จึงใคร่ขอนำเสนอสาระของกรอบแนวคิดดังกล่าวโดยย่อต่อไปนี้

การเติบโตทางเศรษฐกิจคือ ความอยู่ดีมีสุข ใช่หรือไม่

เราได้ใช้เครื่องชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงในผลผลิตมวลรวมของประเทศ (GDP) ต่อหัว และรายได้ประชาชาติ เป็นเครื่องมือในการประเมินบทบาทของภาคเศรษฐกิจ ในแต่ละประเทศอย่างกว้างขวาง และถือได้ว่าเป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานสากลที่ใช้กันทั่วโลก กระนั้นก็ตาม ได้เริ่มเป็นที่ตระหนักว่า เครื่องมือดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะวัดการเปลี่ยนแปลงในความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูง ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะมีความอยู่ดีมีสุขในระดับสูงตามไปด้วย

การวัดผลผลิตมวลรวมของประเทศ ยังไม่ได้รวมปัจจัยอีกหลายประการที่มีส่วนในการสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ในขณะที่ได้รวมปัจจัยหลายอย่างที่อาจส่งผลกระทบในทางลบต่อความอยู่ดีมีสุข ผลผลิตมวลรวมของประเทศ ไม่สามารถนับรวมสินค้าและบริการหรือผลผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด ผลผลิตที่เกิดจากน้ำพักน้ำแรงของกลุ่มแม่บ้าน อาจจะได้ค่าได้มหาศาล แต่ก็ไม่ได้นับรวมอยู่ใน GDP ในขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเพิ่มมลพิษทั้งทางอากาศ น้ำ ฯลฯ เป็นเหตุให้ประชาชนและสังคมต้องมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบทางลบดังกล่าว ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะได้ไม่นับรวมอยู่ใน GDP แต่ก็เป็ค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้มีส่วนทำให้ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนเพิ่มขึ้น ตรงกันข้าม มลพิษต่างๆ โดยตัวของมันเอง นับเป็นต้นเหตุของ “การอยู่อย่างมีทุกข์” มากกว่า

ที่กล่าวมาข้างต้น มิได้หมายความว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข โดยข้อเท็จจริงการเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยให้ประชาชนสามารถแสวงหาหรือเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ อันนำมาซึ่งความพอใจหรืออรรถประโยชน์ เป็นโอกาสในการเพิ่มทางเลือกของประชาชน แต่ก็ยังไม่ใช่ว่าทั้งหมดของความอยู่ดีมีสุข

รายงานเรื่องการพัฒนาคน (Human Development Report) ได้ให้คำจำกัดความการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ว่า หมายถึง “เครื่องมือ” แต่ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา และไม่มีความเชื่อมโยงโดยอัตโนมัติระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงกับความก้าวหน้าในการพัฒนาคน

แนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข”

ประชาชนมีความต้องการรายได้ เพราะเหตุว่ารายได้ทำให้สามารถเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ ที่ต้องการบริโภคได้ ยิ่งมีรายได้มากก็ยิ่งแสวงหาสินค้าและบริการได้มากขึ้น ดังนั้นการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการต่างๆ ย่อมเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยที่ทำให้คนสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ แต่ก็ต้องถือว่ารายได้นี้เป็นเพียงเครื่องมือที่จะ

นำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาเท่านั้น ดังที่ศาสตราจารย์เซน (พ.ศ. 2528) ได้กล่าวไว้ว่า “ในที่สุดแล้ว ประเด็นของการพิจารณาจะอยู่ที่ประชาชน ทำอะไรได้หรือไม่ได้บ้าง จะเป็นอะไรได้หรือไม่ได้อย่างไร” ฉะนั้น “ความอยู่ดีมีสุข” ต้องพิจารณาในขอบเขตของความสำเร็จของแต่ละปัจเจกบุคคล ไม่ใช่เพียงแค่การพิจารณา “เครื่องมือ” ที่ประชาชนเป็นเจ้าของและใช้ไปสู่จุดหมายปลายทางเท่านั้น มาตรฐานการดำรงชีวิต (The standard of living) ไม่ใช่เป็นเรื่องของการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการ แต่เป็นเรื่องของการดำรงชีวิต ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ศาสตราจารย์เซน ได้พัฒนาความคิดเกี่ยวกับ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” (Functionings and Capabilities) เพื่ออธิบายความอยู่ดีมีสุข “ภารกิจ” หมายถึง ความสำเร็จ และ “สมรรถภาพ” ก็หมายถึง ความสามารถที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ “ภารกิจ” เป็นเรื่องที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเลือกดำเนินชีวิตของแต่ละปัจเจกบุคคล ในขณะที่ “สมรรถภาพ” เกี่ยวข้องกับทางเลือกหรืออิสรภาพที่บุคคลสามารถเลือกหาในการดำรงชีวิตหรือแสวงหาความสำเร็จในชีวิต

รายได้ทำให้ปัจเจกบุคคลหาซื้อสินค้าบริการ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่เชื่อว่าทุกคนจะสามารถแปลงการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการนั้นให้เป็นความสำเร็จได้เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น คนพิการ ย่อมไม่สามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่คนปกติจะทำได้ ถึงแม้จะเป็นเจ้าของสินค้าและบริการอย่างเดียวกัน โดยสรุปเมื่อพูดถึงความอยู่ดีมีสุขต้องมุ่งไปที่ความสำเร็จของบุคคลเป็นสำคัญ

และถึงแม้ว่า การมีรายได้สูงขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นต้องมีความสามารถสูงด้วย หรือประชาชนในประเทศที่ร่ำรวยย่อมมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีกว่าประชาชนในประเทศที่ยากจน แต่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่เข้าใจง่ายอย่างที่คิด ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ประเทศหนึ่งประสบความสำเร็จในการลดอัตราการตายของประชากรลงมากจนมีผลให้รายได้ต่อหัวของประชากรลดลง ด้วยเหตุที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจากอัตราการตายที่ลดลง เราไม่สามารถระบุได้ว่า มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศดังกล่าวดีขึ้นหรือเลวลง เราคงจะไม่สามารถตอบคำถามนี้ได้

คำตอบในประเด็นนี้ชัดเจน กล่าวคือ ระดับรายได้ต่อหัวที่ลดลงส่งผลให้ประเทศนั้นยากจนลง แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าประเทศนั้นได้มีการพัฒนาอายุขัยเฉลี่ยของประชาชนให้ยืนยาวขึ้น ตัวอย่างนี้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรายได้และขีดความสามารถของประชาชน

อรรถประโยชน์หรือสวัสดิการ

การวัดรายได้ที่แท้จริง ตามหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุด เป็นเครื่องชี้วัดที่ใช้กันอย่างกว้างขวางเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงในระดับสวัสดิการของประชาชน ทฤษฎีอรรถประโยชน์มีข้อสมมติฐานว่า บุคคลจะจัดสรรรายได้จำนวนแน่นอนในการบริโภคสินค้าบริการ เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ฉะนั้นราคาของสินค้าจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทางเลือก

เป็นที่มาของพัฒนาการในการจัดทำดัชนีราคาและดัชนีรายได้ที่แท้จริง ซึ่งใช้กันอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องชี้วัดรายได้ที่แท้จริง ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ สมการอรรถประโยชน์มีความหมายในทางแคบ เฉพาะประเด็นของสินค้าและบริการเท่านั้น ยังไม่รวมถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแต่ละปัจเจกบุคคลเข้าไว้ด้วย คือ การวัดว่าอะไรที่บุคคลทำได้หรือไม่ได้ ฉะนั้นเครื่องชี้วัดรายได้ที่แท้จริงนี้ จึงเป็นเพียงดัชนีชี้วัด “ความมั่งคั่ง” ทางวัตถุหรือการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการเท่านั้น

ความสุข หมายถึง ความอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้นหรือไม่

คงไม่ใช่เรื่องผิดปกติที่จะคิดว่า ในที่สุดแล้วบุคคลย่อมคำนึงถึงหรือแสวงหาความสุข ถ้าเช่นนั้น มีคำถามว่า ความอยู่ดีมีสุขจะสามารถวัดจากระดับความสุขของประชาชนได้หรือไม่ คำตอบคือ **ไม่ได้** เพราะความอยู่ดีมีสุขไม่ใช่สิ่งเดียวกับความสุข

แต่ละบุคคลอาจจะรู้สึกมีความสุข หรือไม่มีความสุข โดยไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า เขาใช้ชีวิตอย่างไร บุคคลผู้ที่มีความมั่งคั่ง ร่ำรวย มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ มีการศึกษาดี อาจไม่มีความสุข ทั้งๆ ที่เขาหรือเธอผู้นั้นมีความสุขเพียบพร้อมทุกด้าน มีมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ตัวอย่างในประเทศอินเดีย คนเป็นจำนวนมากมีชีวิตรวยอย่างยากเข็ญไม่สามารถเข้าถึงบริการความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตใดๆ ได้ แต่เขาเหล่านั้นอาจจะมีมีความสุข เนื่องจากมีความเชื่อทางศาสนาว่าจะสามารถมีชีวิตที่ดีกว่าในชาติหน้าได้ จึงยอมทนทุกข์ทรมานในชาตินี้ เพื่อบำเพ็ญบุญกุศลให้กับชีวิตที่ดีกว่าในชาติหน้า ความเชื่อทางศาสนาเช่นนี้ อาจช่วยให้ประชาชนสามารถทนทุกข์ทรมานอยู่ได้อย่างมีความสุขในชาตินี้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ ประชาชนเหล่านี้มีระดับ “ความอยู่ดีมีสุข” ที่ต่ำมาก ดำรงชีวิตอย่างไรก็ย่ำแย่ และไม่ได้รับการยอมรับในสังคม

“ความอยู่ดีมีสุข” คือ เครื่องชี้วัด “ภารกิจ” ที่บุคคลจะสามารถกระทำได้และหรือ “สมรรถภาพ” ที่บุคคลมีอยู่ รัฐมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุง ยกระดับมาตรฐาน “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน โดยการจัดบริการหรือจัดหาเครื่องมือต่างๆ ในอันที่จะสนับสนุนการพัฒนาระดับความสามารถ และศักยภาพของประชาชน อาทิ การสนองตอบความต้องการด้านโภชนาการที่เหมาะสม การป้องกันและกำจัดโรคภัยไข้เจ็บ การเพิ่มอายุขัยเฉลี่ยของประชาชน เป็นต้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ความสำเร็จในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน จะทำให้ประชาชนมีความสุขเพิ่มขึ้นไปด้วยเสมอไป

คงจะไม่ถูกต้องอีกเช่นกัน ถ้าหากจะ ระบุเพียงว่า การมีความสุขหรือไม่มีความสุข เป็นเพียงความคิดคำนึง (person's state of mind) ของปัจเจกบุคคล ประชาชนอาจมีความรู้สึกไม่มีความสุขร่วมกัน เมื่อมีความผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้นในสังคมที่ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก เช่น ในกรณีที่มีเหตุหยุดยั้งการประกอบภารกิจ หรือบั่นทอนความสามารถของบุคคล ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นว่าไม่มีความสุข ย่อมจะชี้ให้เห็นว่ามีสถานการณ์ที่ผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้นในสังคม ซึ่งรัฐต้องให้ความสนใจติดตามสาเหตุและแก้ไข ฉะนั้น ในบางกรณี ระดับความสุขหรือการไม่มีความสุข อาจจะใช้เป็นเครื่องชี้วัด ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนได้ในบางสถานการณ์ แต่ต้องเข้าใจว่า “ความสุข” เป็นคนละเรื่องกับ “ความอยู่ดีมีสุข” นอกจากนี้ การวัดความสุขยังขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิด (perception) ของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น จึงไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่ได้มาตรฐาน เพราะระดับความสุขอาจเปลี่ยนแปลงไปได้โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับความเป็นอยู่ของประชาชนเลย ฉะนั้นเมื่อพิจารณาโดยเอกเทศ ความสุขจึงไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่เหมาะสมในการวัดความอยู่ดีมีสุข ยกเว้นในบางกรณีดังที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น

ความจำเป็นพื้นฐาน

ในทศวรรษ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493 และ 2503) การเติบโตของรายได้ต่อหัว เป็นเครื่องมือหลักในการวัดระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ปรัชญาพื้นฐานในขณะนั้นก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจจะนำความมั่งคั่งมาสู่สังคม ด้วยความคาดหวังว่าการเพิ่มการจ้างงาน การเพิ่มปริมาณสินค้าและบริการและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ในที่สุดแล้วย่อมจะสามารถกระจายไปสู่คนยากจนได้

ต่อมาในระยะต้นทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) จึงเริ่มเป็นที่ประจักษ์ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังไม่สามารถช่วยเหลือคนยากจนได้ ความยากจนในหลายประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง ความไม่พอใจในทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวเริ่มแพร่กระจายออกไป จนกระทั่ง องค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลก ได้หันมาให้ความสนใจกับการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนแทน การขจัดปัญหาความยากจนได้รับความสนใจมากขึ้นควบคู่กับการสนองตอบประชาชนในด้านความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ อาทิ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ความจำเป็นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการดูแลตอบสนองความต้องการขั้นต่ำของประชาชนที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากกว่าการคำนึงถึงรายได้ในภาพรวม ถ้าประชาชนได้รับการตามความจำเป็นพื้นฐานดีมากขึ้น ก็จะช่วยยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน ยังให้ความสำคัญกับความต้องการพื้นฐานในรูปของสินค้าและบริการต่างๆ เท่านั้น ในขณะที่ คำจำกัดความ “ความอยู่ดีมีสุข” ให้ความสำคัญกับ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ”

ซึ่งมุ่งเป้าไปที่ตัวบุคคล คือ วิธีการดำเนินชีวิตที่สามารถเลือกได้และความสำเร็จที่แสวงหา ซึ่งมีความหมายที่กว้างและมีความซับซ้อนกว่าความจำเป็นพื้นฐานมาก ตัวอย่างเช่น ความจำเป็นพื้นฐานยังไม่ได้คำนึงถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

จากทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจสมัย Neo-Classic ปัจจัยหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ ประกอบด้วย ทูณ แรงงาน และเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และวิธีการผลิตสมัยใหม่ช่วยให้มีการใช้ทุนและแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในแบบจำลองนี้พิจารณาให้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยภายนอกที่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยไม่มีความสัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ได้ปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ทฤษฎีที่ว่าด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ กำหนดให้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยภายในที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human capital) ซึ่งสามารถพัฒนายกระดับได้ โดยการเพิ่มพูนความรู้และทักษะฝีมือ

การศึกษามีบทบาทสำคัญมากในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น กระบวนการผลิตสมัยใหม่ต้องการกำลังคนที่ผ่านการฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือและความรู้ความชำนาญมาแล้วอย่างดี เพื่อให้สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ หมายถึง การลงทุนจำนวนมากมหาศาลทางด้านการศึกษาตามแบบจำลองการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การลงทุนดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ถ้าหากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนนั้นยังเป็นบวก

อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์กับขีดความสามารถของปัจเจกบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มุ่งไปที่การเพิ่มความสามารถทางกายภาพเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถเพิ่มการผลิตสินค้าและบริการได้มากขึ้น แต่ขีดความสามารถของปัจเจกบุคคลนั้นมืองค์ประกอบทั้งทางด้านสรีระและจิตใจ ขีดความสามารถเหล่านี้ทำให้มนุษย์สามารถแปลงปัจจัยต่าง ๆ ให้เป็นความสำเร็จหรือเป็นความอยู่ดีมีสุขได้ บุคคลหนึ่งอาจมีความสามารถสูงในการหารายได้ แต่ขณะเดียวกันเขาหรือเธอผู้นั้น อาจไม่มีความสามารถพอที่จะแปลงรายได้ให้เป็นความอยู่ดีมีสุข ดังปรากฏว่า คนรวยเป็นจำนวนมากถูกรบกวนด้วยพฤติกรรมสุขภาพที่มีความเสี่ยง ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของเขาหรือเธอผู้นั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีความหมายในทางแคบกว่าความอยู่ดีมีสุขตรงที่ยังไม่ได้รวมถึงเรื่องของการพัฒนาจิตใจ คนที่ดำเนินชีวิตตามครรลองของศาสนา อาจช่วยให้เห็นคุณค่าในการดำรงชีวิตที่ดีงาม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขีดความสามารถของบุคคล แต่เป็นคนละเรื่องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มนุษย์มีความซับซ้อน ขีดความสามารถของมนุษย์มีมากกว่าการพิจารณาในรอบของประสิทธิภาพการผลิต ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคลมีผลต่อความอยู่ดีมีสุข

อย่างมาก ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำลายบทบาทของรัฐในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมให้ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและกันมากยิ่งขึ้น

คุณภาพชีวิต

โดยทั่วไปมักจะกล่าวกันว่าวัตถุประสงค์หลักของสังคมคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ชีวิตอย่างสะดวกสบายและประสบความสำเร็จ ความหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตมุ่งไปที่การพัฒนาเพื่อให้บุคคลสามารถใช้ชีวิตหรือมีชีวิตรื่นยาวอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ คือ ปราศจากการคุกคามหรือทรมานทุกขุทรมานจากโรคร้ายไข้เจ็บ แต่ความหมายของความอยู่ดีมีสุข นอกจากจะคำนึงถึงการใช้ชีวิตในเชิงคุณภาพ (quality) แล้ว ยังคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นๆ ในเชิงปริมาณ (quantity) ด้วย ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับเครื่องชี้วัดในขอบเขตที่กว้างขวางกว่า ตัวอย่างเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขด้านสาธารณสุข ต้องครอบคลุมถึงอัตราการตายของทารก อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด และอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย

การพัฒนาคน

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้จัดทำรายงานการพัฒนาคน (Human Development Report) โดยได้จำกัดความ “การพัฒนาคน” ไว้ให้ครอบคลุมทั้งในกระบวนการเพิ่มโอกาสทางเลือกและการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

หากพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามชื่อ “การพัฒนาคน” อาจดูประหนึ่งว่ามีความหมายในทางแคบเฉพาะในประเด็นการพัฒนาขีดความสามารถของคนเท่านั้น ถึงแม้การพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนจะมีความสำคัญมาก เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือก แต่การพัฒนาศักยภาพคนเท่านั้นยังไม่เพียงพอ ถ้าไม่มีการส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางสังคมให้คนสามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของตนได้ ดังได้กล่าวแล้วว่าประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าประชาชนจะสามารถทำอะไรได้บ้างด้วยศักยภาพของตนเอง ไม่ใช่เพียงแต่มีศักยภาพเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เราอาจจะประสบความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ แต่ถ้าในแต่ละภูมิภาคไม่มีการสร้างงานที่เพียงพอสำหรับกำลังแรงงานที่มีการศึกษาเหล่านั้น ก็จะไม่สามารถยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชนได้ ความอยู่ดีมีสุขจะต้องวัดในรูปของภารกิจหรือความสำเร็จของคน และสมรรถภาพหรือความสามารถที่จะไปสู่ความสำเร็จนั้น ซึ่งไม่ใช่เพียงได้รับการศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าการศึกษาไม่ใช่สิ่งสำคัญในองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุข ตรงกันข้ามการศึกษามีความสำคัญมาก เพราะคนที่ไม่มีการศึกษาก็ไม่มีโอกาสที่จะประกอบภารกิจในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดด้านการพัฒนาคนขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยแท้จริงมิได้มีความหมายในเชิงแคบตามชื่อเท่านั้น หากแต่หมายรวมทั้งความสำเร็จของคนและได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายสุดท้ายมากกว่าเครื่องมือของการพัฒนา ตามความหมายในเชิงกว้างที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น นับว่ามีความใกล้เคียงกับความหมายของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ภายใต้กรอบความอยู่ดีมีสุขและนับว่าเป็นแนวคิดที่ได้สะท้อนวิสัยทัศน์ของการพัฒนาในระยะแผนฯ 8 ไว้ทั้งหมดแล้ว

แนวคิด “องค์รวม” คืออะไร

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนามาเป็นแบบองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคีในสังคม ความหมายของวิธีการทำงานแบบองค์รวม มิใช่เฉพาะการอาศัยความร่วมมือในการทำงานจากหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ความหมายของการดำเนินงานแบบองค์รวมมีความลึกซึ้งกว่านั้นและสัมพันธ์กับกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขที่ได้พัฒนาขึ้นโดยตรง

เมื่อความอยู่ดีมีสุข ได้รับการจำกัดความในรูปของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ย่อมมีความแตกต่างจากการเป็นเจ้าของสินค้าและบริการเท่านั้น ดังตัวอย่างที่ศาสตราจารย์เซน (พ.ศ.2528) ได้ชี้ให้เห็นว่า การซื้อจักรยานจะแตกต่างจากการเป็นเจ้าของจักรยาน การซื้อจักรยานเป็นภารกิจ ซึ่งคน พิก ำ ร ย่อมไม่สามารถทำได้ แม้จะเป็นเจ้าของจักรยาน กิจกรรมการซื้อจักรยานเท่านั้นที่เป็นเหตุให้เกิดความอยู่ดีมีสุขไม่ใช่การเป็นเจ้าของจักรยาน

สมมติว่า เราต้องการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยส่งเสริมกิจกรรมการซื้อจักรยาน ถ้าจะให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เราจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่การสร้างลู่วิ่งหรือทางสำหรับรถจักรยานโดยเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ในขณะที่ซื้อจักรยาน ประชาชนต้องสามารถสูดอากาศบริสุทธิ์ได้ มิฉะนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ จึงทำให้เราต้องหันมาแก้ปัญหามลพิษก่อนส่งเสริมการซื้อจักรยาน รวมทั้งประชาชนต้องมีความพร้อมด้านสุขภาพ และมีเวลาว่างเพียงพอ การจัดกิจกรรมการซื้อจักรยานง่ายๆ เพียงแค่นี้เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ ของความอยู่ดี มีสุขอีกหลายมิติไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้นความอยู่ดีมีสุขที่จำกัดความในรูปของ “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” จึงเป็นแนวคิดแบบองค์รวม ซึ่งมีหลายมิติและหลายองค์ประกอบ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแยกกันไม่ออก

การแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เกี่ยวข้องกับทุกหน่วยปฏิบัติ การมีส่วนร่วมมากขึ้น จะช่วยให้มีการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของประชาชน ซึ่งก็คือการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนนั่นเอง

องค์ประกอบของ “ความอยู่ดีมีสุข” ทั้ง 7 ด้าน

เอกสารกรอบแนวคิดของศาสตราจารย์นาถ ศักวานี นั้นได้มีการแจกแจงองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขออกเป็น 7 ด้าน ซึ่งมีความครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิต

องค์ประกอบที่ 1 คือ **ด้านสุขภาพอนามัยและโภชนาการ** ซึ่งยังประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยอีก 4 ด้านคือ ความยืนยาวของอายุ การปลอดจากโรคภัยไข้เจ็บ โภชนาการและการให้บริการสาธารณสุข

องค์ประกอบที่ 2 คือ **การศึกษา** ซึ่งครอบคลุมสาระต่างๆในกระบวนการเรียนรู้ ความรู้พื้นฐาน และทักษะต่างๆ รวมทั้งการเข้าถึงบริการและคุณภาพการศึกษา

องค์ประกอบที่ 3 คือ **ชีวิตการทำงาน** เนื่องจากประชาชนจะใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับการทำงาน การพิจารณาสภาพแวดล้อม การทำงาน จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญมาก และชีวิตการทำงานที่มีคุณภาพก็จะเกี่ยวข้องกับการจ้างงานและความพอใจในค่าจ้างที่ได้รับ องค์ประกอบด้านนี้ ยังรวมถึงปัจจัยองค์ประกอบย่อยในด้านการใช้แรงงานเด็ก และ ผู้หญิงและระบบประกันสังคมด้วย

องค์ประกอบที่ 4 คือ **ชีวิตครอบครัว** ความสัมพันธ์ในครอบครัวถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” โครงสร้างและขนาดของครอบครัวเป็นตัวกำหนดระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกแต่ละคน ครอบครัวที่มีความรัก ความอบอุ่น ต้องรับรู้ความต้องการของสมาชิกแต่ละคน และดูแลสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

องค์ประกอบที่ 5 คือ **การเติบโตทางเศรษฐกิจความยากจน การกระจายรายได้ และสวัสดิการ** เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายความอยู่ดีมีสุข ฉะนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นปัจจัยสำคัญของความอยู่ดีมีสุข การมีปัญหาคะยากจนที่รุนแรง และความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ในระดับสูงสะท้อน “การอยู่อย่างมีทุกข์” ในสังคม ประเด็นเหล่านี้ จึงนับเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของเครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข” ด้วย

องค์ประกอบที่ 6 คือ **สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย** การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์ประกอบนี้ รวมถึงประเด็นสภาพแวดล้อมด้านที่อยู่อาศัย การอนามัยแวดล้อม ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน โดยเฉพาะจากปัญหาอาชญากรรม

องค์ประกอบที่ 7 คือ **ด้านประชาธิปไตย** หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันจะนำมาซึ่ง “ความอยู่ดีมีสุข” การส่งเสริมบทบาท

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มพูนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มขีดความสามารถเป็นเครื่องมือของการยกระดับ ความอยู่ดีมีสุข องค์ประกอบนี้จะรวมประเด็นเรื่อง ความยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รวมทั้งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาลึก 6 ด้าน ซึ่งครอบคลุมสาระทุกด้านของความอยู่ดีมีสุข อย่างไรก็ตามไม่สามารถแยกออกจากกันให้ชัดเจนได้ แผนภูมิที่ 1 จึงได้พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้ง 7 ด้าน ของความอยู่ดีมีสุข และยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 6 ด้าน ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และเชื่อมโยงเข้าหากัน

เครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข”

การวัดระดับความอยู่ดีมีสุข ต้องมีการสร้างเครื่องชี้วัดเพื่อติดตามปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งครอบคลุมมิติของการดำรงชีวิต โดยอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. เครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจ
2. เครื่องชี้วัดด้านสังคม
3. เครื่องชี้วัดด้านการเมือง

เครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจจะช่วยบ่งชี้บทบาทหรือภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมของประเทศ อัตราเงินเฟ้อ การออม การลงทุน อัตราการค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามกรอบแนวคิด ความอยู่ดีมีสุขที่ได้กำหนดขึ้น ในที่นี้จะเป็นการแสวงหาเครื่องบ่งชี้ที่มุ่งไปที่ความสำเร็จของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ว่าเฉพาะเครื่องชี้วัดที่เป็นเพียง “เครื่องมือ” นำพาไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงจะให้ความสำคัญกับเครื่องชี้วัดที่มีลักษณะเป็น “ผลลัพธ์” ของการดำเนินงานมากกว่าเป็น “ปัจจัย” ถึงแม้ว่าเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย” จะมีความสำคัญ เพราะมีส่วนช่วยเสริมสร้างหรือยกระดับความอยู่ดีมีสุข แต่ก็ยังไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่บ่งบอกความสำเร็จ เครื่องชี้วัดทางด้านสาธารณสุข สวัสดิการ และสิทธิเสรีภาพเป็นตัวอย่างเครื่องชี้วัดที่แสดง “ผลลัพธ์” ในขณะที่เครื่องชี้วัดที่แสดงถึงเพียงพอของปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย น้ำดื่ม การให้บริการต่างๆ การสรรหาทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา การดูแลด้านสุขภาพอนามัย และรายได้เป็นตัวอย่างของเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย”

ความแตกต่างระหว่างเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย” และ “ผลลัพธ์” อาจไม่สามารถแยกออกได้ชัดเจนในทุกกรณี ยกตัวอย่างเช่น เครื่องชี้วัดจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถม

และมัธยม เป็นเครื่องชี้วัดด้าน “ปัจจัย” เพราะเหตุที่เป็น “เครื่องมือ” ของการบรรลุเป้าหมาย การรู้หนังสือของประชาชน ในขณะที่การรู้หนังสืออาจจะเป็นทั้งเครื่องชี้วัด “ปัจจัย” หรือ “ผลลัพธ์” เพราะการรู้หนังสือเป็นหนทางหรือ “เครื่องมือ” สู่ความสำเร็จในการประกอบกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมายด้วย และในกรณีของเครื่องชี้วัดการรู้หนังสือนี้ ถึงแม้ว่าจะถูกจัดให้เป็นเพียงเครื่องชี้วัด ทางด้าน “ปัจจัย” แต่ก็นับว่ามีความสำคัญและควรจะผนวกไว้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของเครื่องชี้วัด ความอยู่ดีมีสุข เพราะเป็นเครื่องบ่งชี้ภาวะการทางด้าน “ภารกิจ” และ “สมรรถภาพ” ของบุคคล ด้านอื่นๆ ด้วย

ในการพัฒนาเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จำเป็นต้องเชื่อมโยงเครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย” และ “ผลลัพธ์” เข้าด้วยกัน การกำหนดนโยบายต่างๆ ภาครัฐ คือ บทสะท้อน เครื่องชี้วัดทางด้าน “ปัจจัย” ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงาน เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากรทางด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า เครื่องชี้วัดด้านปัจจัย เหล่านี้ ถูกนำไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร ซึ่งเป็นการพิจารณาทางด้าน “ผลลัพธ์”

สรุป

เอกสารชิ้นนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบหลักที่มีความสำคัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ พัฒนาเครื่องชี้วัดการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศ

ความสำเร็จในการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ประกอบด้วย ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ หลายขั้นตอน นับตั้งแต่การแปลงนโยบายและมาตรการให้เป็นแผนงาน/โครงการ การดำเนินการ ตามแผนปฏิบัติการ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ฉะนั้น ถ้าหากได้มีการทำความเข้าใจและ ยอมรับร่วมกันในการใช้กรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแผนฯ 8 ในการพัฒนาเครื่องชี้วัดผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ในระดับแผนงาน/โครงการ ก็จะสามารถสร้าง ความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในภาพของการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ในระดับแผนงาน/โครงการ จนกระทั่งถึงการประเมินผลกระทบบนภาพรวมของการพัฒนา

จดหมายข่าวในลักษณะนี้จะจัดทำขึ้นเป็นระยะๆ เพื่อเผยแพร่การพัฒนาเครื่องชี้วัด และประเด็นการวิเคราะห์ในเชิงลึก ในหัวข้อสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เป็น ส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาจัดทำเครื่องชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8