



เอกสารประกอบการประชุมประจำปี
การพัฒนาที่ยั่งยืน

วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546
ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำนำ

“การพัฒนาที่ยั่งยืน” เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างมากในกระแสการพัฒนาของสังคมโลก นับตั้งแต่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติรวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามในแผนแม่บทของโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกทางด้านสิ่งแวดล้อม (Earth Summit) ที่ประเทศบราซิล เมื่อปี 2535 ซึ่งได้เป็นพันธกรณีที่แต่ละประเทศจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาประเทศให้มุ่งสู่ความยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลก มาปรับใช้ในกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน แนวทางการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา จึงได้ปรับเปลี่ยนทิศทางไปสู่ความยั่งยืนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย **“การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน”** นอกจากนี้ นโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็น **“วาระแห่งชาติ”** ที่ทุกภาคส่วนของสังคมไทยจะต้องมีบทบาทร่วมกัน รวมทั้งได้จัดตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ขึ้น เพื่อเป็นกลไกระดับชาติในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

โดยที่การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นองค์รวม เพื่อสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นใน 3 มิติ ทั้งมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านสังคม สำหรับทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ยังจำเป็นต้องสร้างความชัดเจนทั้งด้านกรอบแนวคิด แนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เห็นพ้องร่วมกันในสังคมไทย เอกสาร **“การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย”** ฉบับนี้ จึงเป็นความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมประจำปี 2546 โดยเป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้น ที่มุ่งหวังจะจุดประกายให้เกิดการร่วมคิด ร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และร่วมแสดงความคิดเห็น ในอันที่จะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน และกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมไทยระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ

คำนำ

บทที่ 1

กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

1

บทที่ 2

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

12

บทที่ 3

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

30

บทที่ 4

การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

47

บทที่ 5

การพัฒนาด้านชีวิตการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย

61

บทที่ 6

การบริหารจัดการสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

75

ภาคผนวก

- ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย United Nations Commission on Sustainable Development
- ดัชนีที่ถูกลำเสนอเพื่อใช้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations
- ดัชนีวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา
- ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน
- ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนประเทศสวีเดน รุ่นที่ 1 (ปี 2001)

6. ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนประเทศเกาหลี
 7. ดัชนีความอยู่ดีมีสุข
 8. ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ
 9. ตัวอย่างตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายหลักแต่ละด้านในนโยบายและ
แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559
-

บทที่ 1



กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 2



การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

บทที่ 3



การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

บทที่ 4

การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืน

บทที่ 5

การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนา ที่ยั่งยืนของประเทศไทย

บทที่ 6



การบริหารจัดการ สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ภาคผนวก



1. ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย United Nations Commission on Sustainable Development
2. ดัชนีที่ถูกนำเสนอเพื่อใช้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations
3. ดัชนีวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา
4. ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน
5. ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนประเทศสวีเดน รุ่นที่ 1 (ปี 2001)
6. ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนประเทศเกาหลี
7. ดัชนีความอยู่ดีมีสุข
8. ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ
9. ตัวอย่างตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายหลักแต่ละด้านในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559

บทที่ 1

กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

1

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยในอดีตได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเชื่อว่าหากเศรษฐกิจมีการขยายตัวสูง ระดับรายได้ของคนในประเทศก็จะเพิ่มมากขึ้น และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนก็จะสูงตามไปด้วย ทั้งนี้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าว เกิดจากการขยายตัวทางการผลิตอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันได้แก่ ดิน น้ำ ป่า ทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งแร่ธาตุต่างๆ เป็นปัจจัยหลักอย่างปราศจากการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างรอบคอบและป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการสะสมของปัญหาต่อทุนธรรมชาติตามระดับของการผลิตโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัญหามลพิษต่างๆ ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากร และเชื่อมโยงไปถึงความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองทรัพยากรระหว่างคนในสังคม

นอกจากนี้ พฤติกรรมการผลิตและบริโภคที่ไม่เหมาะสมของคนในสังคม ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตขาดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่า ทั้งทางธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทั้งในปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต ซึ่งได้นำไปสู่ข้อสรุปผลการพัฒนาที่ว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่มีคุณภาพและไม่ยั่งยืน”

สถานการณ์การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนของสังคมไทยดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับความไม่ยั่งยืนของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เป็นเหตุให้ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจต่อผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาวะเลวร้ายที่โลกกำลังเผชิญอยู่ ทั้งความยากจน ความอดอยากหิวโหย ความเจ็บป่วย การไม่รู้หนังสือ และความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศซึ่งมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพา จึงได้เห็นพ้องร่วมกันว่า ความเจริญทางเศรษฐกิจไม่อาจดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ หากมนุษย์ไม่คำนึงถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงตลอดระยะเวลายาวนานที่ผ่านมา และหนทางเดียวที่จะนำไปสู่อนาคตที่ปลอดภัยและมั่นคง ก็คือการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่สมดุล โดยใช้ทรัพยากรของโลกอย่างเหมาะสมและมีเหตุผลเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ พร้อมทั้งจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เริ่มตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลกได้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกิดขีดจำกัดของทรัพยากรโลก ผลจากการประชุมดังกล่าวทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมกันอย่างกว้างขวาง ต่อมาในปี พ.ศ.2526 สหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) เพื่อทำการศึกษในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ซึ่งได้เผยแพร่เอกสารชื่อ **Our Common Future** ที่ได้เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ ในลักษณะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เสนอว่ามนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมาได้

การพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ผลการประชุมนี้ ผู้แทนของ 178 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามรับรอง**แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)** ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล พร้อมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่างๆ สร้างกลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้น**การพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป** ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันต่อไปได้

ต่อมาสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ที่นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ซึ่งได้นำไปสู่พันธกรณีของประเทศสมาชิกประมาณ 180 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยที่จะต้องสานต่อแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อดำเนินงานการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กว้างขวางและมีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญ คือ

- กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ร่วมกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.

2015) เพื่อผลของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและจัดปัญหาความยากจนของคนในประเทศ

- ประเทศสมาชิกควรมุ่งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (Human Capacity Building) ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทางการศึกษาและการจัดหาบริการด้านสุขภาพอนามัยให้ประชาชนอย่างทั่วถึง
- เสริมสร้างจิตสำนึกเพื่อกระตุ้นให้ประชากรทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของแต่ละประเทศ ต้องร่วมกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา และร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ทั้งนี้ ความเคลื่อนไหวในกระแสโลกดังกล่าว ถือเป็นความพยายามที่ท้าทายของมวลมนุษยชาติ ในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนให้ได้ภายในศตวรรษที่ 21 โดยจะต้องพยายามหาแนวทางความร่วมมือระหว่างกันให้มากขึ้น รวมทั้งเชื่อมโยงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเข้าด้วยกัน เพื่อลดช่องว่างระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนรุ่นต่อไปในอนาคต

3

ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

นับเป็นเวลากว่าสองทศวรรษแล้วที่คำว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)”** ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่ออธิบายความหมายเกี่ยวกับอนาคตของสังคมมนุษย์และโลกที่มนุษย์อาศัยอยู่ แต่ก็ไม่ใช่เป็นที่กระจ่างชัดนักว่าความหมายของคำว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืน”** นั้นคืออะไร และจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้อย่างไร สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง อาจเป็นเพราะผู้นำหรือผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจในสังคมไม่สามารถผลักดันแนวคิดดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผล หรือกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถติดตามตรวจสอบได้ว่ากิจกรรมใดเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และกิจกรรมใดเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

ในสังคมโลกมีผู้ให้ความหมายของ **“การพัฒนาที่ยั่งยืน”** ไว้หลายนิยาม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายใกล้เคียงกันทั้งสิ้น แต่ที่มีชื่อเสียงมากที่สุด ก็คือ คำนิยามของ World Commission on Environment and Development หรือ Brundtland (2526) ที่ได้ให้ไว้ในรายงาน **“Our Common Future”** ซึ่งได้เสนอแนะว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง (Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”** กล่าวคือ การใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบัน จะต้องไม่ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง แต่ควรเป็น การใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาให้เต็มศักยภาพอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องพิจารณาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของระบบนิเวศไปพร้อม ๆ กัน

สำหรับประเทศไทย ได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือ แนวคิดของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2541) ได้อธิบายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง คือ มีดุลยภาพ (Balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ”** นั่นก็คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านมนุษย์ โดยให้คุณค่าทางวัฒนธรรมรวมอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้นตามแนวคิดของพระธรรมปิฎก จึงสามารถสรุปได้ว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาที่ครอบคลุมการพัฒนาในทุกด้านและทุกมิติ กล่าวคือ ทั้ง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จิตใจ วัฒนธรรม ฯลฯ โดยมีคนเป็นศูนย์กลางหรือเป้าหมายของการพัฒนา เพื่อให้คนอยู่ดีกินดี และมีความสุข ทุกคนในรุ่นนี้และรุ่นต่อไป”**

นอกจากนี้ ในการจัดทำข้อเสนอของประเทศไทยในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้เมื่อเดือนกันยายน 2545 คณะอนุกรรมการกำกับการอนุรักษ์ตามแผนปฏิบัติการ 21 และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีหน้าที่เป็นคณะกรรมการเตรียมการประชุมสุดยอดฯ ของประเทศได้ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย จัดระดมความคิดเห็นจากภาคีต่างๆ ได้ข้อยุติด้านคำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า **“การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย เป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุกๆ ด้านอย่างสมดุล บนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทรเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเอง และคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียม”**

แนวคิดที่หลากหลายดังกล่าว แม้ว่าจะทำให้ความหมายของคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ปรากฏแตกต่างกันไปหลายรูปแบบ แต่ก็มีหลักการที่เหมือนกัน คือ

- การพัฒนาที่ดำเนินไปโดยคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต
- การพัฒนาที่คำนึงถึงความเป็น “องค์รวม” คือมองว่าการจะทำสิ่งใดต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งอื่นๆ ดังนั้น การพัฒนาแนวนี้จึงยึดหลักความรอบคอบ และค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาด้วย
- การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้ระบุว่าต้องปฏิเสธ “ระบบเทคโนโลยี” เพียงแต่ต้องคำนึงว่าเทคโนโลยีที่นำมาใช้นั้นควรเป็นไปในทาง “สร้างสรรค์” ไม่ใช่ “ทำลาย”

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน จะมีแนวคิดมาจาก 3 แนวทางใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ

3.1 แนวทางด้านนิเวศวิทยา การพัฒนาที่ยั่งยืนให้ความสำคัญลำดับสูงกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพของระบบนิเวศ เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศในระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อส่งมอบทุนทางธรรมชาติ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และทุนที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ปัจจัยการผลิตและสินค้าต่างๆ ให้คนรุ่นอนาคตได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

3.2 แนวทางด้านสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมและกลุ่มชนระดับต่างๆ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่สำคัญ คือ การรักษาคุณภาพชีวิตของประชากรให้มีระดับสูงขึ้นอย่างยาวนาน

3.3 แนวทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนยาวนาน บนพื้นฐานการสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ทั้งนี้ จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการบริโภค และการพัฒนาเทคโนโลยีที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ฉะนั้น หากยึดแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น สังคมโลกก็จะดำเนินไปด้วยกันได้ระหว่างมนุษย์และสรรพสิ่งที่เกี่ยวข้องรอบตัวมนุษย์ได้อย่างยั่งยืนและยาวนาน

4

บริบทไทยว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.1 พัฒนาการของประเทศที่ผ่านมา

ไม่สมดุลและไม่ยั่งยืน

ความไม่สมดุลของการพัฒนาซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก ก็เป็นปัญหาที่ประเทศไทยได้ประสบเช่นเดียวกัน โดยผลการพัฒนาประเทศในระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า **มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างขาดความระมัดระวังและไม่ประหยัด** รวมทั้ง ขาดการวางระบบการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ จึงส่งผลกระทบที่ตามมาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ แม้ว่าปัจจุบันสัดส่วนความยากจนจะลดลงมากแล้ว จากร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 เหลือร้อยละ 9.8 หรือ 6.2 ล้านคนในปี 2545 แต่ยังมีปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ โดยรายได้รวมของประเทศกว่าครึ่งหนึ่งยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวย 20% แรกของประเทศ จึงทำให้มีความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติได้ร่อยหรอลงมาก พื้นที่ป่าลดลงเฉลี่ยปีละ 2.4 ล้านไร่ หรือเหลือเพียงร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ประมงภัยแล้งมีปีละ 1-1.5

ล้นไร่ และเกิดอุทกภัยในหน้าฝนทุกปี นอกจากนี้ ปริมาณมลพิษในอากาศ กากของเสียอันตราย และ การใช้สารเคมีเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบท รวมทั้งสร้างความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น

บทเรียนจากการพัฒนาที่ผ่านมาดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นสาเหตุปัจจัยหลักของความ ผิดพลาดในทิศทางการพัฒนาประเทศ ที่สำคัญพิจารณาได้ดังนี้

(1) อิทธิพลของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลทั้ง ทางบวกและทางลบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยการเปิดรับการลงทุน จากต่างประเทศในอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนมาก และไม่มีกลไกตรวจสอบผลกระทบของ อุตสาหกรรมเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่าง รวดเร็ว เช่นเดียวกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยขาดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม มีการใช้ทรัพยากรเป็นฐานการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย เกินอัตราการฟื้นตัวของ ระบบธรรมชาติ นำมาซึ่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ

(2) กระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยม ซึ่งคนไทยได้รับมาจากวัฒนธรรมต่างชาติ อย่างขาดการกลั่นกรองและเลือกใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ส่งผลให้สภาพวิถีชีวิตในสังคมไทย เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตและบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย เกินพอดี เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้คุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และขาดสมดุล ส่งผลต่อความขัดแย้งทางสังคมตามมา

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมยังเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร แม้ว่าชุมชนจะตื่นตัวเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ แต่ยัง ขาดความพร้อมและประสบการณ์ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อจำกัดของการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4.2 กระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาประเทศสู่ความพอเพียงและยั่งยืน

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลก มาปรับใช้ใน กระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน โดยแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะกว่า 20 ปีที่ ผ่านมา ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาสู่ความยั่งยืนมากขึ้น จากที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพียงด้านเดียวเป็นหลัก ก็ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายด้านอื่นๆ อาทิ ด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อม เพิ่มขึ้น ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา ซึ่งได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการ ออกกฎหมายดูแลในเรื่องสิ่งแวดล้อม และจัดตั้งกลไกดูแลงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในระยะต่อมา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มุ่งให้การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยเพิ่มมิติ

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการรักษาการเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดที่มุ่งเน้น **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นองค์รวม พร้อมทั้งมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้ใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันนั้น ได้อัญเชิญหลัก **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญาในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังกล่าวนับเป็นตัวอย่างของการดำเนินงานพัฒนาประเทศอย่างเป็นองค์รวม โดยคนไทยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม มุ่งสู่เป้าหมาย และจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ **การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน**

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำ **“วาระแห่งชาติ”** และยุทธศาสตร์สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งกรอบแนวคิดและการดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนมีบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแกนกลางของความคิดทั้งสิ้น

5

ความท้าทายของประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

จากการประเมินสถานการณ์และบทเรียนการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ประกอบกับเงื่อนไขจากภายนอกที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ เพื่อสามารถกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนระยะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญมีดังนี้

5.1 ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรจะรุนแรงขึ้น โดยวิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มสูงขึ้น แนวโน้มของการบุกรุกพื้นที่ป่าและพื้นที่สาธารณะประโยชน์มีมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ข้อเรียกร้องต่อภาครัฐเพื่อจัดหาที่ดินทำกินจะรุนแรงขึ้น ดังนั้น **การให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ต่อคนจน** จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องจัดการเพื่อลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นโดยเร่งด่วน

5.2 พันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นภาระต่อต้นทุนการผลิต โดยการเปิดเสรีทางการค้าได้นำไปสู่การกำหนดข้อตกลงกติกการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศใหม่ๆ ตลอดจนมีการกีดกันการค้าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น โดยเฉพาะการนำเข้าประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขทางการค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ **ประเทศไทยจึงต้องเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกัน**เพื่อให้ประเทศอยู่รอดได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคการผลิตที่ไม่ก่อมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคที่ส่งผลกระทบต่อการพิพาทธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง

5.3 กระแสประชาธิปไตยในประชาคมโลกมีอิทธิพลต่อแนวคิดและค่านิยมในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม **เป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยต้องปรับตัวและทบทวนกระบวนการพัฒนาใหม่** ในทิศทางที่พึ่งตนเองและสอดคล้องทันกับกระแสหลักของโลก โดยจัดให้มีระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง มีคุณภาพและยั่งยืน

5.4 กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภาระที่ภาครัฐต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยความตื่นตัวของประชาชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะกดดันให้ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและท้องถิ่น มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมากขึ้น โดยไม่อาจอาศัยการดำเนินงานของภาครัฐในส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกต่อไป ดังนั้น **ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นเครือข่ายและเป็นระบบที่เข้มแข็ง** จึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญและต้องประสานเชื่อมโยงให้เครือข่ายที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

5.5 ความโดดเด่นของเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีความหลากหลายในทุกพื้นที่ และคุณลักษณะที่ดีของคนไทย ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่มีอยู่ จะต้องนำมาประยุกต์ใช้ต่อยอดกับเทคโนโลยีและการจัดการสมัยใหม่ เพื่อสร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มให้ผลิตภัณฑ์และบริการที่ประเทศไทยมีโอกาสนำเป็นผู้นำในสาขานั้นๆ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง มีคุณภาพและยั่งยืน

แนวทางการปรับตัวของประเทศไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละกลุ่มคนหรือแต่ละประเทศ ต่างมีวิถีและบริบทที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของทุนที่มีอยู่ สำหรับประเทศไทยมีทุนทรัพยากรที่มีคุณค่า ทั้งทุนทรัพยากรธรรมชาติและทุนมนุษย์ ขณะเดียวกันยังมีทุนทางปัญญา รวมทั้งทุนทางวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่ฝังามอีกด้วย ฉะนั้น ทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนในอนาคตจำเป็นต้องสำรวจเพื่อรู้ทุนของตัวเองได้มากขึ้น และนำมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์กับการพัฒนาประเทศให้มุ่งสู่ความมั่นคงและยั่งยืน

ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยที่สอดคล้องกับทิศทางในกระแสดังกล่าวข้างต้น ควรจะต้องเป็น **“การพัฒนาที่ทำให้เกิดดุลยภาพของมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป”**

โดยกรอบแนวคิดของการดำเนินงานในแต่ละมิติของการพัฒนา พิจารณาได้ ดังนี้

6.1 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้มีความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้ และปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษนั้นได้ด้วย กล่าวคือ หากใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (non-renewable) จำเป็นต้องหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วไม่หมดไป (renewable) มาแทนที่ และต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดไปนี้ ไม่มากเกินไปเกินขีดความสามารถของระบบนิเวศในการผลิตทดแทนได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

(1) ปรับกระบวนทัศน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาฐานทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการเพิ่มทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนได้ในระยะยาว

(2) อาศัยกลยุทธิ์เชิงรุกในการดำเนินการป้องกันทรัพยากร อาทิ การมีนโยบายการใช้ทรัพยากรที่ชัดเจน การสร้างจิตสำนึกและจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขของการลงทุน

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร โดยสนับสนุนการรวมตัวเป็นเครือข่ายของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม มีการแก้ไขกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม และการสร้างองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

6.2 การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมี**คุณภาพ มีเสถียรภาพ** มีความสมดุลและ**กระจายความมั่งคั่ง** เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และต้องเป็นการเติบโตที่**ยั่งยืน**ได้ในระยะยาว โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) **การเติบโตอย่างมีคุณภาพ** ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทั้งการพัฒนาคุณภาพแรงงานและทุนมนุษย์ การเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุน และการบริหารจัดการในทุกกระดับให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เพื่อสร้างความได้เปรียบในแข่งขันของประเทศ

(2) **การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน** มุ่งบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างระบบเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ มีภูมิคุ้มกัน สามารถเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกได้อย่างรู้เท่าทัน รวมทั้งมีกระบวนการผลิตและการบริโภคที่เหมาะสม ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

(3) **การกระจายความมั่งคั่ง** มุ่งกระจายโอกาสการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้อย่างเท่าเทียม

6.3 การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดย (1) พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนา และได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) มีระบบการจัดการทางสังคมที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมในกระบวนการพัฒนา และ (4) มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่หลากหลายมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) **การพัฒนาคุณภาพคน (ทุนมนุษย์)** ให้มีความรู้ มีสมรรถนะและมีผลิตภาพสูงขึ้น สามารถปรับตัวได้ทันการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มีทักษะในการนำความรู้และข้อมูลต่างๆ มาวิเคราะห์และเลือกใช้ในการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมและรู้เท่าทัน มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพฤติกรรมการผลิต การออม การบริโภคที่เหมาะสม

(2) การพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม โดยเลือกรักษาฟื้นฟูวัฒนธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และภูมิปัญญาที่มีอยู่อย่างหลากหลาย โดยผสมผสานกับเทคโนโลยีหรือวิทยาการใหม่ๆ รวมทั้งการเสริมสร้างทุนทางสังคมใหม่ๆ และการหาทางลด ละ เลิก พฤติกรรม/ค่านิยมที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้มีส่วนร่วมช่วยเพิ่มผลผลิตการผลิต สร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าและบริการ และลดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่จำเป็น

7

สรุป

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย ทุกภาคส่วนของสังคมควรผนึกกำลังร่วมกันในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง บนพื้นฐานของทุนทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งนี้ จำเป็นต้องสร้างจิตสำนึกใหม่ของคนในสังคมให้มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม และปรับวิธีคิด ทศนคติในการดำเนินชีวิตใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง ขณะเดียวกันต้องประสานเชื่อมโยงบทบาทภาครัฐ ท้องถิ่นและชุมชนให้มีส่วนร่วมทำงานด้วยกันได้ เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องพัฒนาดัชนีชี้วัดเพื่อสามารถสะท้อนผลการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้

บทที่ 2

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

1

กรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนหมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้ และปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษนั้นได้ด้วย กล่าวคือหากใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (non-renewable) จำเป็นต้องหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วไม่หมดไป (สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ได้ใหม่ได้ หรือ renewable) มาแทนที่ และต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดไปนี้ ไม่มากเกินไปจนขีดความสามารถของระบบนิเวศในการผลิตทดแทนได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

กรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีดังนี้

1.1 การปรับปรุงกระบวนการทัศน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) สำหรับผู้บริหารประเทศ ต้องตระหนักว่าการพัฒนาประเทศจะต้องเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้โดยต้องถือหลักว่า **ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทุนประเภทหนึ่ง ดังนั้นการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรเท่ากับเป็นการเพิ่มทุนทางธรรมชาติ** เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นการพัฒนาบนฐานทรัพยากรของตนเองได้ในที่สุด

(2) สำหรับประชาชนทั่วไป ที่เคยเข้าใจว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐและเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการทุกอย่างเพื่อให้ทันต่อความต้องการของประชาชน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบ และผู้ถูกกระทบ ต้องเปลี่ยนทัศนคติให้ยอมรับว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่หวงแหนของทุกคนในชาติ ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการ และจำเป็นต้องใช้อย่างประหยัด ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งบำรุงรักษาให้สามารถใช้ได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ตลอดจนประชาชนต้องรับภาระต้นทุนและความเสียหายที่มีต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่คุ้มค่า

1.2 การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องยึดหลักการบริหารจัดการเชิงนิเวศ โดยการพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องเข้าใจถึงขีดจำกัดและความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ และจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการตามเขตพื้นที่การปกครอง มาสู่การจัดการภายใต้ระบบนิเวศ เช่น ระบบลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดบูรณาการเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และชุมชน ไว้ในกระบวนการบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม

1.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องหลากหลายตามวัตถุประสงค์ โดย สิ่งแวดล้อมชีวภาพ/ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในเชิงเศรษฐกิจ ต้องยึดหลักการนำมาใช้อย่างยั่งยืน เกิดประโยชน์และคุณค่าสูงสุด นำกลับมาหมุนเวียนใช้อย่างรู้ค่าแท้จริง รวมทั้งต้องคำนึงถึงความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย **สิ่งแวดล้อมกายภาพ** หรือมลพิษที่เกิดจากใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องยึดหลักการป้องกันมากกว่าการแก้ไข และ**สิ่งแวดล้อมทางมนุษย์และสังคม** คือ ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่ตีมูลค่าไม่ได้ ควรได้รับการอนุรักษ์ให้คงอยู่

2

สถานะแวดล้อมและสถานการณ์ปัจจุบัน

2.1 ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มปัญหา คือ

(1) **ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและปัญหามลพิษ** ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างเกินพอดี จนก่อมลพิษที่ระบบนิเวศไม่สามารถดูดซับไว้ได้ทัน จึงมีมลพิษหลงเหลือ ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม จนเป็นภัยต่อสิ่งมีชีวิตโดยทั่วไป

(2) **ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร** เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาและมีแนวโน้มจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขปัญหาระบบและโครงสร้างอย่างจริงจัง ตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาการจับปลากะตัก และปัญหาเรืออวนรุน อวนลากของเรือประมงพาณิชย์กับชาวประมงพื้นบ้าน ปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของชุมชนในพื้นที่สูงในลักษณะพืชหมุนเวียนกับนโยบายการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารของรัฐที่มุ่งควบคุมการใช้ที่ดินและจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชน ปัญหาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด เป็นต้น

(3) **ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร** เช่น ปัญหาด้านที่ดินทำกินเป็นตัวอย่างรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมและการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในครอบครองของประชาชนส่วนน้อย ซึ่งร้อยละ 90 เป็นการถือครองที่ดินขนาดเล็กในสัดส่วน 1 ไร่ต่อคน

(4) **ปัญหาการถูกคุกคามและแย่งชิงทรัพยากรจากภายนอกประเทศ** ในขณะที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยกลับยังคงไม่เห็นความสำคัญของทรัพยากรชีวภาพทำให้ไทยสูญเสียโอกาสในการเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพทั้งพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ กรณีตัวอย่างการช่วงชิงทรัพยากรชีวภาพของไทย เช่น สิทธิบัตรเปล้าน้อย โดยประเทศญี่ปุ่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าวหอมมะลิโดยประเทศสหรัฐอเมริกา และการศึกษาภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยโดยประเทศอังกฤษ เป็นต้น

2.2 สถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อุดมสมบูรณ์ถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เพื่อส่งสินค้าออกทั้งในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม บริการ รวมถึงการอุปโภคบริโภคของประชาชนที่เพิ่มขึ้น โดยการใช้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบำรุงรักษาเพื่อความยั่งยืน การบริหารจัดการของรัฐที่ผ่านมายังไม่สามารถยับยั้งปัญหาได้ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ตอกย้ำปัญหาความยากจนของประเทศ และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากต้องจ่ายต้นทุนสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้น

(1) **ทรัพยากรป่าไม้** ในปี 2504 ประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าไม้ถึง 171.02 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปี 2541 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือ 81.08 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ แม้รัฐได้ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 แล้วก็ตาม พื้นที่ป่าไม้ยังคงถูกบุกรุกเพื่อใช้เป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎรเฉลี่ยปีละประมาณ 367,244 ไร่ หรือวันละประมาณ 1,000 ไร่ ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-8 กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ควรมีถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แม้จะมีการใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ การใช้วิธีจัดการป่าไม้โดยการป้องกันพื้นที่ลุ่มน้ำ และการฟื้นฟูป่าแล้วก็ตาม แนวโน้มในอนาคตก็ยังไม่สามารถหยุดยั้งการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้ และยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครองพื้นที่ป่าไม่ระหว่างรัฐกับราษฎรอีกด้วย สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ดินขาดสมรรถนะในการซับน้ำและขาดความชุ่มชื้น ความหลากหลายทางชีวภาพ ถูกทำลายจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการเพิ่มพื้นที่ป่า อันเป็นเกณฑ์ที่จะทำให้ระบบนิเวศคืนสู่ความสมดุล

(2) **ทรัพยากรน้ำ** จากปริมาณน้ำฝนที่ประเทศไทยได้รับประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี ร้อยละ 25 หรือประมาณ 200,000 ล้านลูกบาศก์เมตร จะเป็นน้ำท่าที่ไหลอยู่ตามแม่น้ำ ลำธาร ซึ่งประเทศไทยมีความสามารถในการเก็บกักน้ำเพียงร้อยละ 27 ของปริมาณน้ำท่ารายปีเท่านั้น ในอนาคตปริมาณน้ำที่เก็บกักได้มีแนวโน้มลดลงเนื่องจากปริมาณน้ำฝนลดลง (ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ปริมาณน้ำฝนลดลงร้อยละ 2) ประกอบกับการใช้น้ำเหนือเขื่อนเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยต่อประชากรลดลงจาก 3,877 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี ในปี 2538 เหลือ 3,488 และ 3,191 ลูกบาศก์

เมตร/คน/ปี ในปี 2544 และปี 2553 ตามลำดับ ในขณะที่ประมาณการความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นจาก 89,000 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2539 เป็นประมาณ 109,000 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นปีละ 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำจึงเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกัน การขาดแคลนน้ำพื้นผิวดินทำให้มีการขุดเจาะน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณที่เกินกว่าขีดความสามารถในการเติมน้ำกลับ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปี 2543 มีการใช้น้ำบาดาลทั้งเพื่อการอุปโภค อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม สูงถึง 2.7 ล้านลูกบาศก์เมตร/วัน ขณะที่น้ำธรรมชาติที่ไหลซึมเข้าชั้นน้ำบาดาลมีเพียง 1.25 ลูกบาศก์เมตร/วัน ก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดตัวในระดับ 1-3.5 เซนติเมตร/ปี รวมทั้งน้ำเค็มรุกล้ำจนน้ำกร่อยไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

(3) ทรัพยากรดินและที่ดิน ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินของประเทศ ได้แก่ ความเสื่อมโทรมของดิน การปรับเปลี่ยนพื้นที่ดินที่มีความสมบูรณ์เหมาะสมกับเกษตรกรรมไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน แต่สภาพปัญหาไม่ได้เบาบางลง และการแก้ไขปัญหในปัจจุบันยังไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากยังขาดวิธีการจัดการแก้ไขที่เป็นระบบและเข้าถึงตัวปัญหาอย่างแท้จริง ปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ได้แก่ การชะล้างพังทลายของดิน การขยายตัวของดินเปรี้ยว ดินเค็ม และการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช ในปี 2543 พบว่าพื้นที่ที่มีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินมีถึง 108.9 ล้านไร่ โดยภาคเหนือและภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงมากกว่าภาคอื่น สำหรับพื้นที่ที่มีปัญหาดินเปรี้ยว ดินเค็มมีประมาณ 35.3 ล้านไร่

นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนเกินขีดความสามารถในการรองรับของที่ดิน พบว่าในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น โดยในปี 2541 พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็น 174.9 ล้านไร่ จาก 147 และ 167 ล้านไร่ ในปี 2523 และ 2529 ตามลำดับ ในขณะที่แนวคิดเรื่องความสามารถในการรองรับการใช้ที่ดิน ซึ่งกำหนดเป็นนโยบายที่ดินพบว่าพื้นที่เกษตรกรรมไม่มีนโยบายกำหนดไว้ให้เกิน 168 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ, 2543) ส่งผลให้ทรัพยากรดินเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรไปเป็นพื้นที่ชุมชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 4.7 ล้านไร่ ในปี 2541 เป็น 11.4 ล้านไร่ ในปี 2543 ในขณะที่ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียงประมาณ 28 ไร่/ครัวเรือน ทำให้จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

(4) ทรัพยากรชายฝั่งและประมง ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมและถูกทำลาย ทำให้ชาวประมงจับปลาได้น้อยลงเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 เปรียบเทียบกับเมื่อ 20 ปีที่แล้ว สาเหตุสำคัญเนื่องจากธรรมชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การทำประมงทั้งในเชิงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน การประกอบการท่องเที่ยวที่ขาดการอนุรักษ์ อุตสาหกรรมและชุมชนที่ปล่อยของเสียและน้ำเสียลงสู่ชายฝั่งและท้องทะเล ขณะเดียวกันพื้นที่ป่าชายเลนที่เคยอุดมสมบูรณ์กระจายอยู่ทั่วไปตามแนวชายฝั่ง

ทะเลได้ลดลงจาก 2.3 ล้านไร่ในปี 2504 เหลือเพียง 1.05 ล้านไร่ในปี 2539 เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ เช่น เป็นเขตอุตสาหกรรม แหล่งชุมชน นาทุ่ง และอื่นๆ

(5) **ทรัพยากรพลังงาน** แหล่งทรัพยากรพลังงานเชิงพาณิชย์ในประเทศมีจำนวนจำกัด สัดส่วนการนำเข้าพลังงานต่อการใช้พลังงาน จะเป็นร้อยละ 49 ในปี 2549 และเพิ่มเป็นร้อยละ 63 ในปี 2559 และหากไม่มีการพบแหล่งพลังงานเชิงพาณิชย์เพิ่มเติม แต่มีการนำพลังงานจากแหล่งในประเทศมาใช้ในอัตราปัจจุบัน จะทำให้แหล่งลิกไนต์ ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันดิบหมดไปภายใน 76 18 และ 13 ปีตามลำดับ นอกจากนี้ ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะนำวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ 1,500 เมกะวัตต์ และสามารถนำของเสียจากโรงงานและฟาร์มเลี้ยงสัตว์มาผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ 20 เมกะวัตต์ ประเทศไทยยังมีศักยภาพในการนำพลังงานน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็ก (Micro hydro) มาผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ 60 เมกะวัตต์ ส่วนการใช้พลังงานลมในการผลิตไฟฟ้านั้น ประเทศไทยมีศักยภาพน้อยมาก ทั้งนี้ ที่ผ่านมารัฐได้ตราพระราชบัญญัติเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 และได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติแล้ว เพื่อลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ โดยการประหยัดพลังงานในสาขาขนส่ง อุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์ และบ้านอยู่อาศัยที่มีเป้าหมายที่จะประหยัดพลังงาน ในปี 2549 เป็นจำนวนประมาณ 4,940 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (KTOE) และพัฒนาพลังงานหมุนเวียนได้ประมาณ 436 KTOE

(6) **ความหลากหลายทางชีวภาพ** ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นระบบนิเวศป่าไม้ที่ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในที่ราบลุ่มแม่น้ำ การสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไปประมาณกว่าครึ่งของที่เคยมีเมื่อ 50 ปีที่แล้ว การทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติและการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพาะปลูกไปเป็นพื้นที่เมืองและการนำเข้าพันธุ์พืชและสัตว์จากต่างประเทศ โดยละเลยพันธุ์พื้นเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในด้านปริมาณและชนิดประชากรพืชและสัตว์ อันจะนำไปสู่การลดลงของความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

สถานการณ์ที่สำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ กรณีการดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ซึ่งยังอยู่ในขั้นศึกษาวิจัยขั้นพื้นฐานยังไม่เป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธในเรื่องผลกระทบของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม ในด้านความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งถูกผลักดันเข้าสู่สังคมโลกในรูปการค้า และกรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกราน ซึ่งอาจคุกคามระบบนิเวศอื่น เช่น ระบบนิเวศเกษตร นิเวศทางน้ำ นิเวศป่าไม้ เป็นต้น รวมทั้ง กรณีปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำ

การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพโดยการอนุรักษ์พันธุกรรม อนุรักษ์ชนิดพันธุ์ไม่ให้สูญพันธุ์ การวางพื้นฐานทางกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมป้องกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานที่แพร่ระบาด การอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ในรูปของการประกาศ

เป็นพื้นที่คุ้มครองเพิ่มขึ้น เช่น อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในการถือครองที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การศึกษาวิจัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการให้ความรู้และสร้างความตระหนัก รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านความหลากหลายทางชีวภาพแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในกระแสโลกที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางชีวภาพในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการค้าระหว่างประเทศ มิเช่นนั้นจะทำให้ไทยอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบได้

2.3 สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม

คุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวมมีแนวโน้มทรงตัวเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และเริ่มมีแนวโน้มลดลงเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดำเนินการในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวสู่สภาวะปกติ และความกดดันจากกติกาสังแวดล้อมโลกได้

(1) **ขยะมูลฝอย** การจัดการมูลฝอยยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศทั้งในชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ เนื่องจากปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นทุกปีอันเป็นผลพวงของการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของชุมชนภาคธุรกิจต่างๆ และการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 11 ล้านตัน ในปี 2535 เป็น 14 ล้านตัน ในปี 2544 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 อัตราการเกิดมูลฝอยเฉลี่ย 0.6 กก./คน โดย กทม.มีอัตราการเกิดมูลฝอยสูงสุดคือ 1.6 กก./คน/วัน เขตเทศบาลอัตราการเกิดมูลฝอย 0.8-1.2 กก./คน/วัน ในขณะที่นอกเขตเทศบาลมีอัตราการเกิดมูลฝอย 0.4 กก./คน/วัน การเก็บขนและกำจัดมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ เทศบาลมีประสิทธิภาพในการเก็บขนมูลฝอยประมาณร้อยละ 70-85 แต่สามารถกำจัดได้ร้อยละ 30-40 นอกเขตเทศบาลเก็บขนได้ร้อยละ 20-30 แต่สามารถนำไปกำจัดได้เพียงร้อยละ 5-10 เท่านั้น สำหรับ กทม.สามารถเก็บขนและกำจัดมูลฝอยได้มีประสิทธิภาพสูงถึงร้อยละ 99 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น ในส่วนของการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มีเพียงร้อยละ 14 เทียบกับสัดส่วนปริมาณขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ร้อยละ 40

การจัดการมูลฝอยในอนาคตมีแนวโน้มจะประสบปัญหามากยิ่งขึ้น จากการคาดการณ์ปริมาณมูลฝอยในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้าพบว่าปริมาณมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นจากวันละ 39,400 ล้านตัน ในปี 2545 เป็นวันละ 47,000 ล้านตัน ในปี 2554 หรืออัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี ในขณะที่รูปแบบและองค์ประกอบของมูลฝอยจะมีความยากต่อการกำจัดมากขึ้น การต่อต้านของประชาชนในการก่อสร้างสถานที่กำจัดมีความรุนแรงขึ้น การขาดแคลนที่ดินก่อสร้างศูนย์กำจัด และความร่วมมือของชุมชนจึงนับว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมาการดำเนินการภาครัฐส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ คือ เน้นที่การจัดเพียงด้านเดียว ขาดการวางแผนระยะยาวทั้งด้านการลงทุน วิธีการ/รูปแบบพื้นฐานที่ประหยัดและใช้ได้ผล เช่น การฝังกลบ การหมักทำปุ๋ย และการเผาด้วยเตาเผาขยะ ที่ผ่านมารัฐสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างระบบกำจัดขยะขึ้นรวม 103 พื้นที่ แล้วเสร็จ 73 พื้นที่ อยู่ระหว่างดำเนินการ 30 พื้นที่ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 22,500 ล้านบาท อย่างไรก็ตามการดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการไม่มีการเก็บค่าบริการตามต้นทุนที่เป็นจริง ทำให้บริการที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การดำเนินงานด้านการลดและควบคุมการผลิตขยะรวมทั้งการนำกลับมาใช้ใหม่ยังทำได้น้อย การจัดสรรงบประมาณด้านนี้ที่ผ่านมามีเพียง 56 ล้านบาท จำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปัญหาขยะมูลฝอย เพราะเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งของมลพิษทางน้ำ

(2) **มลพิษทางน้ำ** ในปี 2544 พบว่า คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายสำคัญ 48 สาย ร้อยละ 35 อยู่ในเกณฑ์ต่ำ และร้อยละ 9 อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ลำตะคลองตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญคือบ้านเรือนที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม โดยเฉพาะฟาร์มปศุสัตว์ ซึ่งสร้างปัญหาให้กับแหล่งน้ำสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ลดลงและเป็นอันตรายต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมาภาครัฐยังคงเน้นการสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับชุมชน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ ทั้งนี้ระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างเสร็จหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการระบบได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายและระเบียบรองรับการจัดเก็บค่าบริการและบทลงโทษผู้ที่ไม่จ่ายค่าบริการโดยตรง

ในอนาคตจะต้องควบคุมไม่ให้มีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่กำกับการควบคุมและต้องเร่งออกกฎหมายและระเบียบเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้ครอบคลุมพื้นที่ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดไปแล้ว

(3) **มลพิษทางอากาศ** ปัญหาสำคัญคือฝุ่นละอองขนาดเล็ก โดยในเขตเมืองใหญ่และในเขตกรุงเทพมหานคร จากการตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ที่สามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจชั้นในได้ในปี 2544 พบว่า มีปริมาณสูงเกิดจากค่ามาตรฐาน (120 มคก./ลบ.ม.) ถึงร้อยละ 72 ของจำนวนสถานีตรวจวัดทั้งหมด และปัญหาก็าชคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสาเหตุของก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัญหาระดับโลก โดยแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญคือ ภาคการขนส่ง โดยเฉพาะรถโดยสารประจำทางร่วมและรถยนต์ส่วนบุคคลที่สภาพเครื่องยนต์ไม่ได้รับการเอาใจใส่ และภาคการผลิตพลังงาน สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรมและโรงผลิตไฟฟ้าบางแห่งอาจมีปัญหาก็าชซัลเฟอร์ไดออกไซด์

การดำเนินการภาครัฐประสบความสำเร็จมากระดับหนึ่ง จากการปรับปรุงคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรการอนุรักษ์พลังงานและส่งเสริมพลังงานทดแทน การปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนให้มีความสะดวกสบายและไม่ก่อมลพิษ การปรับปรุงระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อลดมลภาวะโดยใช้น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติแทนถ่านหิน ติดตั้งเครื่องดักซัลเฟอร์ไดออกไซด์สำหรับโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน และติดตั้งระบบกำจัดฝุ่นละอองสำหรับโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซและน้ำมันเตา แต่ยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(4) **กากของเสียอันตราย** ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณของเสียอันตรายทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจาก 1.1 ล้านตัน ในปี 2535 เป็น 1.68 ล้านตัน ในปี 2544 โดยร้อยละ 75-80 มาจากภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20-25 มาจากกิจกรรมภายในชุมชน โดยปริมาณกากของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอด แต่นับตั้งแต่ปี 2540 หลังจากเกิดภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ปริมาณของเสียอันตรายมีแนวโน้มลดลงโดยเฉพาะของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม แต่ก็ยังมีของเสียอันตรายที่ยังไม่ได้กำจัดเหลืออยู่จำนวนมากเนื่องจากประเทศยังขาดขีดความสามารถในการกำจัดของเสียเหล่านี้ ในขณะที่ของเสียอันตรายชุมชนส่วนใหญ่ยังถูกทิ้งรวมกับขยะทั่วไป เนื่องจากยังไม่มีระบบคัดแยกเรียกคืนซาก รวบรวมและกำจัดอย่างครบวงจร

การกำจัดของเสียอันตรายอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลยังดำเนินการไม่ทันกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านปริมาณของเสียที่มากเกินไปเกินความสามารถในการกำจัดและความหลากหลายของชนิดของเสียที่ทำให้ยากในการกำจัด ปัจจุบันมีโรงงานกำจัด คัดแยก ผังกลบ และนำของเสียอันตรายมาใช้ใหม่ จำนวน 13 แห่ง ขีดความสามารถรองรับของเสียมากกว่า 0.5 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 30 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด จึงมีของเสียอันตรายเหลืออยู่อีกร้อยละ 70 ที่ยังไม่ได้กำจัด ทำให้เกิดปัญหาล้นหลามทั้งของเสียอันตรายหรือกากอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ

(5) **สารอันตราย** ได้มีการนำสารเคมีต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมมากขึ้น ในขณะที่ขาดการจัดการที่ดีในการขนส่ง เก็บรักษา และใช้ในการผลิต ทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรง สร้างความสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง สำหรับการใช้อย่างปลอดภัยของสารเคมีนั้นไม่ถูกต้องตามวิชาการ ทำให้เกิดสารตกค้างในผลผลิตและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะดินและแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและทำให้ระบบนิเวศเสียสมดุล

แม้ว่ามีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วหลายฉบับก็ตาม แต่ยังคงขาดรายละเอียดและความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง จึงทำให้สารอันตรายเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ

2.4 การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในระหว่างที่ผ่านมามาภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน โดยขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน และรัฐยังเป็นผู้ดำเนินงานหลักภายใต้ข้อจำกัดด้านระเบียบและความไม่คล่องตัวในการทำงาน จึงทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและชุมชนได้ และการที่รัฐดำเนินงานในลักษณะตามแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการป้องกันโดยให้ความสำคัญกับการลงทุนในระบบบำบัดและกำจัดของเสีย ทำให้การกำจัดของเสียไม่เป็นไปตามปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น แนวคิดเหล่านี้ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

(1) แนวคิดการบริหารจัดการของภาครัฐขาดหลักการชี้้นำด้านการมีส่วนร่วมและความคิดที่ว่า การดำรงชีวิตและการพัฒนาต้องคำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหลัก และการจัดการระบบนิเวศต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม ที่ผ่านมามาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ เดิมเน้นเพียงการให้มีน้ำสำหรับภาคการผลิตและอุปโภคบริโภคเป็นหลัก ปัจจุบันจึงประสบกับปัญหาการต่อต้านจากราษฎร ทำให้ต้องพิจารณาริเริ่มการบริหารระบบลุ่มน้ำอย่างเป็นองค์รวมเพื่อลดปัญหาขัดแย้งในการจัดหาและจัดการแหล่งน้ำและการใช้น้ำ การจัดการด้านอื่นๆ เช่น การฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งและประมง ฯลฯ มีความจำเป็นที่ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันวิกฤตการณ์ของอาชีพประมงและความขัดแย้งเช่นเดียวกัน

(2) การดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง การใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ และไม่สามารถจัดสรรให้เกิดความลงตัวระหว่างต้นทุนทางเศรษฐกิจกับต้นทุนทางสังคมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศและความขัดแย้งในสังคม แนวทางดำเนินการหลักที่ผ่านมามาเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุโดยการลงทุนและใช้เทคโนโลยีจากต่างประเทศ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันปัญหาโดยการจัดการการบริโภคและการลดมลพิษ เนื่องจากขาดการปรับแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติที่เดิมมีอยู่อุดมสมบูรณ์เป็นขาดแคลน และการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัด ละเลยการจัดการด้านอุปสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริโภคและการผลิตให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ยังคงเน้นวิธีการจัดการด้านอุปทานโดยภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งวิธีการทำงานยังขาดความคล่องตัวและเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาระยะยาว ทั้งนี้การดำเนินการยังไม่ต่อเนื่องและจริงจังทำให้สถานการณ์โดยทั่วไปเสื่อมโทรมลง และมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หรือการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในที่สุด

(3) องค์การภาครัฐขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการจัดการ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสับสนขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทน้อย

และขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง การบริหารจัดการขาดการถ่วงดุล ไม่โปร่งใส ไม่อาจจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน

(4) กฎหมายปัจจุบันที่ใช้ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นมีบทบาทร่วมในการจัดการ ที่ผ่านมการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เข้มงวดและขาดกฎบังคับเฉพาะด้านทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเกษตรกรรม ของเสียอันตรายจากชุมชน ทั้งนี้การบังคับใช้ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ตลอดจนมีการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากที่ผ่านมารัฐเน้นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการปราบปรามและลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้ลักลอบทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายยังขาดความชัดเจนซ้ำซ้อนกับกฎหมายด้านอื่นๆและบทลงโทษค่อนข้างเบา ให้อำนาจแก่ข้าราชการเป็นผู้วินิจฉัย ทำให้อิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมายเกินกว่าความสามารถในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) กลไกสนับสนุนการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีอยู่อย่างจำกัด เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง การวิเคราะห์และการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นที่ยอมรับ ขาดความโปร่งใสและยังไม่ครอบคลุมด้านสุขภาพและสังคม การตั้งองค์กรบริหารลุ่มน้ำที่เครือข่ายประชาชนมีส่วนร่วมยังไม่มีการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ

2.5 สภาวะแวดล้อมจากภายนอกที่มีผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิด โดยมีการส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าประเทศปีละกว่า 2 ล้านล้านบาท มีแรงงานจำนวนมากที่ได้รับประโยชน์จากการว่าจ้างงานในอุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ในประเทศ การที่เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งต่างประเทศและตลาดโลกดังกล่าว ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ให้สอดคล้องกับกติกาและระเบียบปฏิบัติของประเทศเหล่านั้น

(1) กติกาสิ่งแวดล้อมโดยตรง

ปัจจุบันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกเป็นปัญหาโลกมีการกำหนดกติกาและระเบียบปฏิบัติสากลหลายอย่างเพื่อรักษาภาวะแวดล้อม ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรองและให้สัตยาบันไปแล้วหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปฏิกิริยาเรือนกระจก พันธกรณีการทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศมุงที่ลด/เลิกการใช้สาร CFC ข้อตกลงเกี่ยวกับ

ความหลากหลายทางชีวภาพ แผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน พริศารเกยวโตซึ่งเป็นพริศารภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เป็นต้น พันธกรณีเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกติกาในการรักษาสภาวะ แวดล้อม และมีต้นทุนการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กร พัฒนาชุมชน NGO ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มกรีนพีซ กลุ่ม อนุรักษ์และต่อต้านเขื่อน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสูงในการต่อต้านการ ทำลาย/ก่อความเสียหายต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรในประเทศด้วย

(2) กติกาสิ่งแวดล้อมทางอ้อม

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของประเทศที่ พัฒนาแล้วซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองและการค้าโลก ซึ่งเริ่มตระหนักว่าโลกไม่สามารถมีสังคมและ เศรษฐกิจที่สมบูรณ์อย่างยั่งยืนได้ ถ้ามีแต่ความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประเทศที่พัฒนาแล้วหยิบเอาประเด็นการละเลยปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นข้ออ้างในการแทรกแซงทางการค้า และออกกฎระเบียบสำหรับผู้ผลิตและผู้ส่งออกปฏิบัติตาม เช่น กฎระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารต้องห้ามบางชนิดในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะมีผลใช้ บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2547 ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรักษากติกานี้เพราะ ประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสหภาพยุโรปเป็นมูลค่ากว่า 160,000 ล้านบาท ในปี 2544

(3) ข้อควรคำนึงจากสถานการณ์นอกประเทศ

โดยสรุป สถานการณ์ภายนอกประเทศจะมีผลดีต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพราะจะทำให้ภาคส่วนต่างๆ ต้องเพิ่มความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อม และสังคม สำหรับภาคธุรกิจจำเป็นต้องประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพที่สูง ต้องแสวงหาเทคโนโลยีที่ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการลดต้นทุนการผลิต และคุณภาพสินค้าที่เป็นที่ยอมรับของตลาด รวมทั้งต้องวางแผนการจัดการของเสียที่เกิดจากสินค้าที่ผลิตหลังการขายด้วย เพื่อสามารถแข่งขันกับ ประเทศคู่แข่งได้ในตลาดโลก อย่างไรก็ดี ผลเสียที่อาจติดตามมาคือ ประชาชน/ผู้บริโภคในประเทศ อาจต้องบริโภคสินค้าที่มีราคาสูงขึ้น จากต้นทุนการผลิตที่ต้องมีค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

3

ประเด็นท้าทาย

จากการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบทเรียน จากการดำเนินงานที่ผ่านมาประกอบกับเงื่อนไขจากภายนอกที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต

จะเห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะต่อไปจำเป็นต้องกำหนดประเด็นให้ชัดเจน โดยมีประเด็นท้าทายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และแนวคิดของคนในประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน ในอันที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องทำให้ทุกฝ่ายตระหนักว่าทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและมีคุณค่าต่อวิถีการดำรงชีวิต จำเป็นต้องใช้อย่างประหยัด เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและบำรุงรักษาให้สามารถใช้ได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ดังนั้น การบริหารการจัดการต้องยึดหลักการจัดการเชิงนิเวศ และจำเป็นต้องสร้างพลังทางสังคม เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล

3.2 การสร้างองค์ความรู้เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทั้งในด้านฐานคิด ระบบ กฎหมาย วิธีการจัดการ องค์กร และกระบวนการนโยบาย องค์ความรู้เกี่ยวกับฐานทรัพยากรของไทยมีอยู่มากมาย แต่อยู่อย่างกระจัดกระจาย ขาดการเชื่อมโยงเป็นองค์ความรู้ในลักษณะบูรณาการ จำเป็นต้องสังเคราะห์องค์ความรู้ให้ครอบคลุมและเชื่อมโยงทุกด้าน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสากล เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการปฏิรูประบบจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ

3.3 การสร้างจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หากจะผลักดันแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้เกิดได้อย่างกว้างขวางและเกิดผลเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องมีการณรงค์ให้เกิดจิตสำนึกและสร้างจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ปลุกกระแสการบริโภคอย่างพอเพียงและการผลิตที่สะอาด การทำให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภค นักการเมืองและบุคคลทั่วไปเข้าใจในเรื่องจริยธรรมสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะจริยธรรมสิ่งแวดล้อมด้านการบริโภค ซึ่งการเปลี่ยนวิถีคิดและวิถีปฏิบัติของคนที่เคยสะดวกสบายมาก่อนจนเป็นนิสัยให้มีความสะดวกสบายน้อยลงนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และอาจต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างจิตสำนึกดังกล่าว

3.4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะต่อไปต้องเป็นการจัดการด้านอุปสงค์ โดยปรับปรุงแบบแผนการผลิต มีการใช้ทรัพยากรอย่างให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องต่อกติกาสิ่งแวดล้อมและการค้าโลก และอุปนิสัยของประชาชนให้ประหยัดบริโภคใช้ทรัพยากร ให้ทุกภาคส่วนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐตั้งแต่เริ่มต้น

โดยมีประเด็นรายละเอียดในแต่ละเรื่อง ดังนี้

(1) **ด้านป่าไม้** ในระยะต่อไปจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการเฝ้าระวังติดตามการบุกรุกป่า และอันตรายจากไฟป่า เพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูและปลูกป่า ทั้งป่าอนุรักษ์และป่าชุมชน โดยรัฐสนับสนุนและรับรองสิทธิและบทบาทของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการ ควบคู่กับการควบคุมไม่ให้มีการประกอบกิจการส่งออกของผลิตภัณฑ์ไม้โดยเด็ดขาด

(2) **ด้านทรัพยากรน้ำ** มีมาตรการสนับสนุนการใช้น้ำอย่างประหยัด การพัฒนาแหล่งน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นเพื่อลดความขัดแย้ง และเร่งสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ โดยประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมให้เกิดความเข้มแข็งในทุกกลุ่มน้ำ

(3) **ด้านการใช้ที่ดิน** เร่งทบทวนแก้ไขวิธีการแก้ปัญหาการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และการบำรุงรักษาที่ดินโดยเจ้าของที่ดิน เพื่อสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ และการจัดการ (Zoning) อย่างเป็นรูปธรรม และมีการบังคับใช้ อย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง

(4) **ด้านทรัพยากรชายฝั่ง** หากอนาคตต้องการที่จะอาศัยผลิตผลจากชายฝั่งและท้องทะเล เป็นแหล่งอาหารโปรตีนหลัก และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำตัวอ่อน ควรให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งและประมง การจำกัดกิจกรรมให้อยู่ในระดับที่ระบบนิเวศจะฟื้นฟูตัวเองได้ ควบคู่กับการปราบปรามการรุกรานพื้นที่อนุรักษ์ชายฝั่งโดยเด็ดขาด

(5) **ด้านพลังงาน** การนำนโยบายการลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมา ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การเข้มงวดกับภาคการคมนาคมขนส่งและภาคการผลิตและการใช้พลังงาน รวมทั้งเตรียมความพร้อมของประเทศต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งด้าน การใช้นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง การศึกษาผลกระทบและศักยภาพในการจำกัดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกเพื่อใช้ในการวางแผนป้องกันและเพื่อเป็นข้อมูลในการเจรจาต่อรองในเวทีระดับโลก

(6) **ด้านการจัดการขยะ** ต้องให้ความสำคัญกับการจัดการด้านอุปสงค์ คือ การลด ปริมาณการผลิตขยะมูลฝอยที่ต้นตอคือผู้บริโภคและผู้ผลิตสินค้า โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การผลิตและบริโภค ควบคู่กับการจัดการด้านอุปทานคือพัฒนาและปรับปรุงระบบกำจัดขยะให้ถูกหลัก สุขภิบาลเพื่อนำขยะตกค้างที่เหลือจากการจัดการด้านอุปสงค์มาบำบัด รวมทั้งให้ชุมชนมีบทบาทใน การรวบรวม คัดแยก ของครัวเรือนตั้งแต่ต้น สนับสนุนการใช้ซ้ำ/และการแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

(7) **ด้านการจัดการน้ำเสีย** การฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างเสร็จให้ใช้งานได้ ผลักดันให้มีการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการเดินระบบและบำรุงรักษา ระบบ การสร้างมาตรการจูงใจให้มีการประหยัดการใช้น้ำและการนำน้ำเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

หรือไปใช้ในกิจกรรมอื่นที่สามารถรองรับการใช้น้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าได้ รวมทั้งการบำบัดน้ำเสียเบื้องต้นให้มีคุณภาพดีขึ้นก่อนเพื่อลดภาระการบำบัดน้ำเสีย

(8) ด้านการจัดการของเสียอันตราย ต้องให้ความสำคัญกับการลดปริมาณของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิดให้น้อยที่สุด การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้โรงงานปรับปรุงการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้ระบบการนำกากของเสียอุตสาหกรรมกลับมาใช้ใหม่ทั้งในรูปวัตถุดิบและแหล่งพลังงาน จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนของเสียและวัสดุเหลือใช้ระหว่างโรงงานอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพเข้ามาลงทุนในกิจการกำจัดของเสียอันตรายให้มากขึ้น เพื่อรองรับของเสียจากภาคต่าง ๆ ได้ทั่วถึงให้เกิดการแข่งขันในด้านการให้บริการและราคาค่าบริการ

(9) ด้านการจัดการสารอันตราย การให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบเพิ่มขึ้น โดยมี การรายงานการจัดเก็บ การขนส่งและการจัดการสารอันตราย มีระบบปฏิบัติการฉุกเฉินจากอุบัติเหตุ มีประกันภัยที่คุ้มครองความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและบุคคลอื่น

4

ยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีข้อเสนอ ดังนี้

4.1 กลวิธี/แนวทางหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อคืนสมดุลของธรรมชาติและคงความหลากหลายทางชีวภาพ จำเป็นต้องใช้กลวิธีทางรุกเพื่อป้องกันมากกว่าแก้ไข ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ ประกอบด้วย

(1) กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละเรื่อง และวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับศักยภาพในการรองรับของพื้นที่ เช่น กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำชั้นหนึ่งเอ โดยผลักดันให้เป็นกฎหมาย กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินระดับประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะกายภาพและสภาพพื้นที่ ตราพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกด้าน ทุกระดับ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดการ กำหนดนโยบายด้านการจัดการปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น

(2) สร้างจิตสำนึก จริยธรรม และจรรยาบรรณด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการ และนักการเมือง รวมทั้งให้ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม และร่วมกันสร้างพลังผลักดันให้นักการเมืองยอมรับ สร้าง

นักการเมืองที่มีภาวะผู้นำด้านสิ่งแวดล้อม และมีจริยธรรมและจรรยาบรรณที่ดีในการบริหารบ้านเมือง แก้ปัญหาที่อุปสงค์หรือการบริโภคของประชาชนและแบบแผนการผลิตของผู้ประกอบการ

(3) กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขของการลงทุน ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเป็นสัดส่วนงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณโครงการทั้งหมด เพื่อนำมาชดเชยกับสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปและผลกระทบที่เกิดกับคนและสังคมจากการลงทุน

(4) ประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากการร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณชุมชนที่อาศัยอยู่ ผ่านการจัดการที่เป็นธรรมของรัฐ เช่น ป่าชุมชน ที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นดูแลรักษา จะต้องอนุญาตให้ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากป่านั้นด้วย แต่ก็ต้องมีเขตป่าอนุรักษ์ที่ไม่อนุญาตให้ชุมชนและประชาชนทั่วไปเข้าไปหาประโยชน์ เป็นต้น

(5) ใช้แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการโดยยึดพื้นที่ โดยเชื่อมโยงการดูแลปัญหาป่าไม้ น้ำ ที่ดิน อากาศและอื่นๆ ในพื้นที่เดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน วางแนวทางการจัดการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ไม่แยกการจัดการเฉพาะส่วน ต้องตระหนักถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

4.2 กลไกการขับเคลื่อน เพื่อให้กลยุทธ์/กลวิธี เกิดผลในทางปฏิบัติในระยะเริ่มแรก ประกอบด้วย

(1) สร้างความร่วมมือร่วมและการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพัฒนาใหญ่ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยดี โดยการสร้างทัศนคติที่ดีแก่ประชาชนต่อการมีส่วนร่วม รวมทั้งจะต้องให้ข้อเท็จจริงและองค์ความรู้ต่างๆ กับประชาชนอย่างถูกต้อง ผ่านการอภิปราย ชุมชนสาธารณะ และสื่อต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

(2) จัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและ/หรือสนับสนุนการรวมตัวเป็นเครือข่ายซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ ผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสนใจ และมีบทบาทในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งองค์กรเอกชน เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ความเห็นในโครงการลงทุนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษ

(3) ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ชัดเจน ที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมีบทลงโทษที่เหมาะสม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการของเสียอันตราย ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

แห่งชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยให้ความสำคัญต่อการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ และการจัดตั้งองค์กรบริหารลุ่มน้ำที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม เป็นต้น ยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์สิทธิชุมชน

(4) สร้างองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการและแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงองค์ความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีสู่การประยุกต์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างทางเลือกและโอกาสใหม่สำหรับการจัดการและอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อท้องถิ่นและชุมชนสามารถรับไปดำเนินการ ต่อไปได้

4.3 ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จากกลวิธีและกลไกการขับเคลื่อนดังกล่าวข้างต้น สามารถหยิบยกประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญสูง ได้ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอุปสงค์ เพื่อลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการก่อมลพิษ โดยการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะกลไกราคา การส่งเสริมความรู้ ทางการจัดการและเทคโนโลยี เพื่อประหยัดการใช้วัตถุดิบและพลังงาน หรือใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สูง ลดปริมาณของเสียหรือของเหลือใช้ เช่น กระบวนการผลิตที่สะอาด การประหยัดพลังงาน และใช้ พลังงานทดแทน การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ รวมถึงการปรับระบบการผลิตทางการเกษตร สู่การใช้น้ำน้อย การเกษตรอินทรีย์/ธรรมชาติ เป็นต้น

(2) ยุทธศาสตร์อนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อรักษา สมดุลของระบบนิเวศและใช้เป็นจุดแข็งเพื่อสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันให้กับประเทศ โดย ให้มีการตรวจสอบศักยภาพและความเหมาะสม เพื่อเร่งรัดกำหนดเขตอนุรักษ์ และคุ้มครองสำหรับ พื้นที่/ระบบนิเวศที่มีความสำคัญ อาทิ พื้นที่ชุ่มน้ำ เขตสงวนรักษาพืชพันธุ์ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เขต คุ้มครองการทำประมงพื้นบ้าน เขตอนุรักษ์เพื่อเกษตรกรรมให้มีความชัดเจน รวมทั้งการประกาศเขต ควบคุมมลพิษในพื้นที่ที่ประสบหรือเสี่ยงต่อปัญหามลภาวะสูง เป็นต้น ทั้งนี้ ต้องมีการจัดทำแผนการ ใช้ประโยชน์พื้นที่และประเภทกิจกรรม/โครงการ และมาตรการเพื่อการปกป้องคุ้มครองเป็นการเฉพาะ

(3) ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบูรณะ ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้คืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมี ประสิทธิภาพสูงสุด ให้มีการบำรุงรักษาเพื่อสามารถใช้ได้อย่างยั่งยืน และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน โดยสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีสิทธิได้รับประโยชน์ จากการเข้าไปฟื้นฟู บำรุงรักษา ตามสมควร

(4) ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชน เพื่อให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิต และเป็นฐานการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ ใช้กฎหมายทางผังเมือง และมาตรการทางภาษีควบคุมการขยายตัวของการจัดระเบียบเมือง ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม โบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่ดีที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

(5) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ การพัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน การปรับปรุงกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและนวัตกรรมทางเทคโนโลยีด้านการบำบัดและกำจัดของเสียที่เหมาะสมกับสถานะท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดนโยบายและทำทึของประเทศด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในเวทีโลก

5

ดัชนีชี้วัด

การดำเนินการเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีเกณฑ์หรือเครื่องมือที่ใช้ประเมินว่าการดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ เครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างมาก คือดัชนีชี้วัดสภาพแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้สามารถเข้าใจและติดตามสภาพและความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบ สะดวกต่อการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้น

สศช. ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดสภาพและความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเป็นส่วนหนึ่งของดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข ประกอบด้วย ดัชนีชี้วัดคุณภาพแหล่งน้ำ สัดส่วนขยะต่อประชากรแต่ละปี และสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด ดัชนีชี้วัดนี้ ยังจะต้องถูกพัฒนาต่อไปอีกเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผล และการแถลงต่อประชาชน ให้ทราบและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และบริหารจัดการ ดัชนีชี้วัดนี้จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปสนใจ เป็นสิ่งใกล้ตัว และเข้าใจง่าย

ดัชนีชี้วัดที่สำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติคือ ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งแสดงถึงความสมดุลของสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพและความสมดุลของสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการบริหารจัดการให้สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปให้อึดต่อชีวิต หรืออย่างน้อย ไม่ให้มีพิษต่อ สิ่งมีชีวิต ดังนั้นดัชนีชี้วัดที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคือมาตรฐานของอากาศ น้ำ และสารพิษตกค้างในอาหาร

ดัชนีเหล่านี้จะต้องได้รับการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับโดยประชาชนทั่วไป เพื่อสร้างแนวร่วมและขยายความร่วมมือให้เกิด
 สภาวะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับสู่สมดุล

6

สรุป

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นทุนการผลิตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อไม่ให้ประเทศต้องเผชิญกับสภาวะการที่ต้นทุนส่วนนี้ถูกทำลายจนมีผลให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงในอนาคต ในขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาทุนทางสังคมให้เกิดจิตสำนึกและความรับผิดชอบของทั้งตัวบุคคลและชุมชน ในการช่วยกันดูแลรักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรู้คุณค่า และให้เกิดความสมดุลที่ยั่งยืนด้วย

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความยั่งยืนเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป เพื่อใช้ในการเรียกร้องให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการ และประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืน

หน่วยงานรับผิดชอบ จะต้องมีความสามารถในการประสานงานกับภาครัฐและเอกชน ให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมเป็นไปอย่างสมดุล มีการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่องและเพียงพอจึงจะนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขตลอดไป

บทที่ 3

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

1

กรอบแนวคิด

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ มีความสมดุลและกระจายความมั่งคั่งเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และต้องเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนได้ในระยะยาว

1.1 การเติบโตอย่างมีคุณภาพ

การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา เป็นการเติบโตที่อยู่บนรากฐานของการสร้างความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งปัจจัยทุนอย่างเต็มที่ และการใช้แรงงานราคาถูกในการผลิตสินค้าและบริการ ในขณะที่ ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นปัจจัยหลักในการผลิต ไม่ได้มุ่งไปในเชิงการแข่งขัน ทำให้ไม่สามารถพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในบริบทของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโลกได้

ดังนั้น ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาให้ความสำคัญกับความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) เพื่อปรับปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นปัจจัยหลักในการผลิตให้มุ่งไปในเชิงการแข่งขัน ที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ควบคู่กับ “ความเป็นไทย” (Thainess) ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจนที่จะมุ่งเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ซึ่งหมายถึง ประเทศไทยต้องรู้ว่าอะไร (What) ผลิตอย่างไร (How) ผลิตโดยใคร (By whom) และผลิตเพื่อใคร (For whom)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ ที่จะทำให้เศรษฐกิจสามารถแข่งขันได้ในเชิงแข่งขัน เกิดขึ้นจากเงื่อนไขทั้งด้านมหภาคและในระดับจุลภาค

(1) ด้านมหภาค ประกอบด้วย ความมีเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง ที่จะสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการตัดสินใจลงทุนและการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพของการดำเนินธุรกิจให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องมีนโยบายมหภาคที่เสริมซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน (การควบคุมอัตราเงินเฟ้อ) การคลัง (ควบคุมการขาดดุลงบประมาณ) การค้า (ลดระดับอัตราภาษีศุลกากร / การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการค้าทั้งในและต่างประเทศ / การสร้างความร่วมมือทางการค้า เป็นต้น) และอัตราแลกเปลี่ยนที่ควรมีความยืดหยุ่นสูง

(2) **ด้านจุลภาค** การปรับโครงสร้างการผลิตเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาในระดับนี้ เพื่อตอบคำถามที่ว่า จะผลิตอะไร อย่างไร โดยใคร และเพื่อใคร เนื่องจากการปรับโครงสร้างการผลิตมีองค์ประกอบใน 2 ส่วนสำคัญคือ **การเลือกผลิตอย่างฉลาด** ซึ่งหมายถึง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการเป้าหมายที่มีศักยภาพทางการผลิตภายในประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในและต่างประเทศ เช่น สินค้าที่สามารถสร้างความเป็นเลิศในตลาดโลก (Global Niches) เป็นลำดับต้น ควบคู่ไปกับการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (**Productivity**) โดยการปรับการใช้ปัจจัยการผลิตให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่อุปทาน (**Supply Chain Management**) โดยมีการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดสาย (Value Chain) รวมทั้งจะต้องสร้างให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายการผลิตสู่การตลาดในลักษณะของการรวมกลุ่มกัน หรือที่เรียกว่า “Cluster” ที่จะเอื้อให้การพัฒนาตามนโยบายภายใต้เครื่องมือดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย

(2.1) **การพัฒนาคุณภาพแรงงานและทุนมนุษย์ (Human Resource Development)** เพื่อเพิ่มทักษะและฝีมือแรงงาน รวมทั้งความสามารถทางนวัตกรรมจากภูมิปัญญาที่เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้จากการลงทุนทั้งด้านสาธารณสุข การศึกษา และการฝึกอบรม ภายใต้เงื่อนไขตลาดแรงงานที่แข่งขันอย่างสมบูรณ์ มีกฎ ระเบียบและข้อบังคับทางกฎหมายที่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความยุติธรรม และความปลอดภัยในการทำงาน

(2.2) **การเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการลงทุน** โดยให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมที่จะช่วยปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการมีโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ กฎและระเบียบ และการจัดการที่เอื้อต่อการลดต้นทุนและความสะดวก คล่องตัว ในการดำเนินการของธุรกิจเอกชน

(2.3) **การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในทุกระดับ** เพื่อสร้างการรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ด้วยการยึดหลักการการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ทั้งภาครัฐและเอกชน การรับบทบาทหน้าที่และการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรและปัจจัยการผลิตไปสู่ภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง

การใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขตลาดปัจจัยการผลิตที่มีการแข่งขัน และมีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ จะทำให้ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น อาทิ

ผลตอบแทนแรงงานที่แท้จริงที่สะท้อนประสิทธิภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้น และที่สำคัญการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเป็นหลัก จะไม่สร้างข้อจำกัดต่อทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่จะสนับสนุนการขยายตัวในระยะยาว ทั้งยังจะลดแรงกดดันต่อต้นทุนการผลิตและราคาสินค้าและบริการอันเกิดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

1.2 การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพประกอบด้วย **เสถียรภาพภายในประเทศ** ได้แก่ การมีอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำและไม่ผันผวน มีอัตราการว่างงานในระดับที่เหมาะสม (Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment : NAIRU) และหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ในระดับที่จัดการได้ **เสถียรภาพด้านต่างประเทศ** ได้แก่ ฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดที่เหมาะสมและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับที่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับหนี้ต่างประเทศระยะสั้น และมูลค่าการนำเข้ารายเดือนของประเทศ ซึ่งจะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศมีเสถียรภาพไม่ผันผวน เสถียรภาพทั้งในและต่างประเทศดังกล่าวสะท้อนถึงการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลัง การลงทุน การค้าระหว่างประเทศ และด้านการผลิตที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 และช่วงซบเซาของเศรษฐกิจโลก ในปี 2544 เป็นสัญญาณบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยขาดความมั่นคงและมีความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่จะพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก จึงจำเป็นที่จะต้องปรับแนวคิดการบริหารเศรษฐกิจมหภาคที่จะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และความเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีฐานรากอันเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทุกระดับและตลอดเวลา ซึ่งนอกเหนือจากการมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการบริหารเศรษฐกิจมหภาคอย่างมีประสิทธิภาพตามคุณลักษณะข้างต้นแล้ว จำเป็นที่ประเทศจะต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าควบคู่กับการพัฒนาเพื่อการแข่งขันได้ในระดับโลก หรือที่เรียกว่า **“การพัฒนาแบบสองแนวทางหรือคู่ขนาน (Dual Track Development)”** เพื่อสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็ง โดยที่เศรษฐกิจทั้งสองแนวทางนี้จะต้องมีความเชื่อมโยงและพร้อมที่จะเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน (**L o c a l L i n k , G l o b a l R e a c h**)

นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา กับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึง **การมีปัจจัยที่เอื้อต่อการผลิตที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง** ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการผลิตและบริโภคที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ ประหยัด และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือที่มีลักษณะเรียกว่า **“Green Productivity”** มีการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์ (Conservation) การฟื้นฟูและรักษา (Rehabilitation) เป็นการผลิตและการบริโภคในระดับที่สมดุลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ที่ต้องการความต่อเนื่องของการ

พัฒนาศักยภาพคนทุญญ์ โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีการผลิต นวัตกรรม จนสามารถใช้เป็นปัจจัยการผลิตที่ส่งเสริมให้เกิดความมีเสถียรภาพทางภาคการผลิตและบริการได้ในระยะยาว

1.3 การกระจายความมั่งคั่ง

ที่ผ่านมา การพัฒนาจะอยู่ในลักษณะการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ มีประชาชนเพียงไม่กี่กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งไม่กระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างเท่าเทียมกัน การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ หมายถึง คนในประเทศส่วนใหญ่จะต้องมีส่วนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของตน ทั้งในเรื่องของรายได้ที่ต้องสร้างให้ทุกคนมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของรายได้ และกระจายอย่างทั่วถึง รวมทั้งความสามารถในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ บริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งต้องอาศัยรูปแบบการพัฒนาที่มีนโยบายชัดเจนต่อการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและส่งเสริมการกระจายรายได้ โดยเฉพาะ (Pro-poor Development Policies) โดยใช้เครื่องมือทั้งด้านมหภาคและจุลภาค ได้แก่ กลไกทางด้านภาษี งบประมาณและสินเชื่อ การขยายการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและการศึกษาให้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งปริมาณและคุณภาพ การเสริมสร้างทักษะแรงงานและสมรรถนะทางอาชีพ การคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมให้เกิดและสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชนและเศรษฐกิจระดับรากหญ้า การดูแลกลไกตลาดสินค้าในแต่ละขั้นตอนให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การแบ่งปันผลตอบแทนในแต่ละขั้นตอนการผลิตมีความเป็นธรรม

2

สถานการณ์และสภาวะแวดล้อมปัจจุบัน

2.1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-2541 เศรษฐกิจไทยได้เริ่มฟื้นตัวดีขึ้นตามลำดับจากการขยายตัวร้อยละ 4.4 ในปี 2542 เป็นร้อยละ 4.6 ในปี 2543 และร้อยละ 1.9 ในปี 2544 ซึ่งชะลอตัวลงเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของไทย

เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 5.3 ในปี 2545 โดยมีแรงขับเคลื่อนจากการใช้จ่ายภายในประเทศเป็นหลัก ปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้สูงนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจมี 3 ประการคือ ประการแรก การดำเนินนโยบายและมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ ที่สำคัญได้แก่ นโยบายการเงินที่ผ่อนคลาย (อัตราดอกเบี้ยต่ำ) มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชน และการยกระดับราคาสินค้าเกษตรและรายได้ของเกษตรกร ประการที่สอง การดำเนินโครงการในระดับรากหญ้า เพื่อเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน ที่สำคัญได้แก่ การพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การจัดตั้งธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่ง

ผลิตภัณฑ์ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตลอดจนโครงการอินเทอร์เน็ตตำบล การส่งเสริม
วิสาหกิจชุมชน และการขยายเครือข่ายและกำหนดบทบาทขององค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาความ
ยากจน เป็นต้น

ประการที่สาม การส่งออกที่เพิ่มขึ้นมากในปี 2545 เป็นผลจากปัจจัยภายนอกจากการ
ปรับตัวดีขึ้นของเศรษฐกิจโลกและกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยในเอเชีย และปัจจัยภายใน ได้แก่
การปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ ซึ่งประกอบด้วย การเพิ่ม
มูลค่าและคุณภาพมาตรฐานของสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรและอาหาร การยกระดับ
เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม การจัดทำแผนแม่บทส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
(SMEs) การปรับปรุงคุณภาพของภาคบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวซึ่งเป็นธุรกิจบริการ
สำคัญที่สร้างรายได้ให้ประเทศ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการผลิตอย่าง
ต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการสนับสนุน การดัดแปลง ปรับปรุงและต่อยอดเทคโนโลยีที่มีอยู่ การ
วิจัยเพื่อการพัฒนา รูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ เพื่อฟื้นฟูและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการ
กำหนดกลไกระดับชาติสำหรับขับเคลื่อนให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็งและมี
เสถียรภาพ

2.2 คุณภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(1) **ความสามารถในการแข่งขันโดยอาศัยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมี**
แนวโน้มลดลง แต่ภาคเกษตรส่วนหนึ่งยังคงเห็นการแข่งขันที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ
แรงงานราคาถูก จากการเปิดประเทศของจีนและประเทศที่กำลังพัฒนาจากภาวะสิ้นสุดสงคราม
อย่างเช่น ประเทศเวียดนาม เป็นต้น ซึ่งมีข้อได้เปรียบทางด้านความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ
และแรงงานราคาถูก ทำให้ประเทศไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบลดลง อย่างไรก็ตาม การผลิต
ในสาขาเกษตรส่วนหนึ่งยังคงเห็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูกเป็นหลัก
(Resource and Labor Intensive) โดยเฉพาะที่ดินและทรัพยากรน้ำ เนื่องจากขาดการพัฒนาปัจจัย
สนับสนุนพื้นฐานที่จะรองรับต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันจากความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน

(2) **การผลิตและการส่งออกยังกระจุกตัวอยู่ในสินค้าหลักที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ และ**
พึ่งพิงตลาดหลักเพียงไม่กี่ประเภท ทั้งที่เป็นสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐาน ในขณะที่
ที่ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรยังคงมีการขยายตัวไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสนับสนุนต่อการให้
ความสำคัญกับสินค้าที่มีศักยภาพและมูลค่าเพิ่มสูงได้

(3) **ผู้ประกอบการขาดทัศนคติที่ดีของการแข่งขัน** โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อม (SMEs) ส่วนใหญ่ขาดความตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวให้ทันกับ
สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งยังมีทัศนคติในการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภาครัฐทั้งในด้านภาษี

เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และเทคโนโลยี ขาดความเข้าใจในความต้องการของลูกค้าในตลาดโลกซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สินค้าที่มีมาตรฐานมากขึ้น

(4) **ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้นโดยรวม ภาคเกษตรยังด้อย ภาคอุตสาหกรรมและบริการดีขึ้น** ในปี 2545 ผลผลิตภาพการใช้จ่ายการผลิตโดยรวม (Total Factor Productivity : TFP) เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 61 ของการเพิ่มขึ้นในรายได้ประชาชาติ (GDP) ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.3 อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาพหรือประสิทธิภาพโดยรวมดังกล่าวยังคงกระจุกตัวเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการ คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ในขณะที่ผลผลิตภาพโดยรวมในภาคเกษตรยังมีแนวโน้มที่ไม่ดีขึ้น (ลดลงร้อยละ 2.0 เมื่อเทียบการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ในช่วง 3 ปีหลังของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2542-2544)) โดยเฉพาะสินค้าหลัก ได้แก่ ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย ยังคงต่ำกว่าคู่แข่งสำคัญ เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า ไม่สามารถควบคุมปริมาณและคุณภาพของผลผลิตได้

(5) **ปัจจัยสนับสนุนการผลิตส่วนใหญ่ยังมีความอ่อนด้อย** จากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยสถาบัน IMD ในปี 2545 ได้ระบุถึงปัจจัยที่เป็นจุดด้อยของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของไทย ประกอบด้วย คุณภาพการศึกษา ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสามารถในการจัดการ และความเพียงพอและคุณภาพของบริการพื้นฐาน อันเป็นสาเหตุที่ทำให้กระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมไทยไม่ทันสมัยเท่าที่ควร ส่งผลให้ต้นทุนของอุตสาหกรรมหลายชนิดสูงเมื่อเทียบกับคู่แข่ง เช่น เกาหลี และมาเลเซีย เป็นต้น ตลอดจนผู้ประกอบการไม่สามารถใช้จุดแข็งและศักยภาพด้านภูมิปัญญาและวัฒนธรรมมาพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์ได้

(6) **ขาดกลไกเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพ** ทั้งความเชื่อมโยงของการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก อุตสาหกรรมสนับสนุน และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ที่ยังไม่เป็นเครือข่ายเท่าที่ควร ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างบริษัทข้ามชาติในการถ่ายทอด เพื่อยกระดับเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

(7) **ปัจจัยที่เอื้อต่อการผลิตสินค้าและบริการเกิดความขาดแคลน เชื้อเพลิงและขาดคุณภาพที่เพียงพอ** การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานเป็นหลักในภาคเกษตรที่ยังคงหลงเหลืออยู่ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการผลิตสินค้าและบริการทุกประเภท เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ ประมง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพลดลงและเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการขาดการอนุรักษ์และฟื้นฟูอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น การใช้สารเคมีเกินความจำเป็นและไม่ถูกวิธีทำให้เกิดปัญหาสารพิษตกค้างในดิน น้ำ และผลผลิตทางการเกษตร ส่งผลกระทบต่อคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยของสินค้าเกษตรที่มีต่อผู้บริโภคในประเทศ และปัญหาการส่งออกเพื่อสร้างรายได้เข้า

ประเทศ นอกจากนั้น แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในปริมาณที่มากนัก
เนื่องจาก การพัฒนาองค์ความรู้และทักษะฝีมือแรงงานมีอยู่น้อย

2.3 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(1) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศดีขึ้น
อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2 5 4 2 เป็นต้นมา

(1.1) เศรษฐกิจในประเทศ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ การจ้างงานปรับตัวดีขึ้น
 สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินลดลงอย่างต่อเนื่อง

(1.2) ต่างประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2541 โดยในปี 2545 เกินดุล 7,631 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สูงกว่าการเกินดุล 6,236 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2544 และใน 4 เดือนแรกของปี 2546 ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล 2,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมการเปลี่ยนแปลงฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา ยังแสดงถึงแนวโน้ม การเกินดุลที่ลดลง ในขณะที่เศรษฐกิจและการลงทุนขยายตัว ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าสินค้าทุน น้ำมันเชื้อเพลิงนำเข้า และสินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางในสัดส่วนที่สูง สำหรับหนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงจาก 19,539 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ณ สิ้นปี 2542 เป็น 11,898 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ณ สิ้นปี 2545 และ 12,292 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2546 ในขณะที่ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศมีจำนวน 38,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นประมาณ 3 เท่าของหนี้ ต่างประเทศระยะสั้น

(2) ปัจจัยเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ ซึ่งจะลดความสามารถในการพึ่งพิงตนเองของประเทศ และการรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของต่างประเทศ อาทิ ปัญหาในภาคการเงินและการปรับโครงสร้างภาคการเงิน ที่ยังต้องดำเนินการในเรื่องของข้อมูลเครดิตสถาบันประกันเงินฝาก การเร่งแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในภาคการเงินทั้งระบบ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ปัญหานี้สาธารณะและประสิทธิภาพการคลังส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ และโครงสร้างเศรษฐกิจที่ยังต้องพึ่งพิงสินค้าทุนและวัตถุดิบนำเข้าใน สัดส่วนที่สูง

2.4 การกระจายความมั่งคั่งของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(1) ภาวะความยากจนและความรุนแรงในความยากจนของคนไทยลดลง ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นช่วงที่ประเทศมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูง ทำให้คนมีงานทำในระดับเต็มที่และมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัว จำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ระดับรายได้เริ่มลดลง ส่งผลให้สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้การขยายตัวของระดับรายได้ของ คนไทยดีขึ้น ปัญหาความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2544 สัดส่วนความยากจนเป็นร้อยละ

13.0 ขณะที่ในปี 2545 สัดส่วนความยากจนดังกล่าวลดลงเหลือร้อยละ 9.8 หรือคิดเป็นจำนวน 6.2 ล้านคน ซึ่งนับว่าสำเร็จเกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดไว้ร้อยละ 12 ภายในสิ้นปี

2549

เมื่อพิจารณาถึงความรุนแรงของความยากจน ซึ่งแสดงด้วยดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนพบว่า ภาวะความยากลำบากของคนยากจนในปี 2545 มีแนวโน้มลดลงจากช่วงก่อนหน้า (ลดลงจากร้อยละ 4.1 และ 1.6 ในปี 2543 มาเป็นร้อยละ 2.7 และ 1.1 ในปี 2545 ตามลำดับ) ตัวเลขความยากจนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยสามารถลดปัญหากลุ่มคนจนมากได้อย่างรวดเร็ว แสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจมีการกระจายไปถึงกลุ่มคนจนมาก ซึ่งคนกลุ่มนี้มีรายได้ที่ไม่พอต่อความจำเป็นพื้นฐานมาก

(2) **คนจนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในชนบทและในภาคเกษตร** โดยร้อยละ 86.2 ของคนยากจนทั้งหมดอยู่ในชนบท ส่วนใหญ่ (2 ใน 3 ของคนจน) จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคนยากจนส่วนใหญ่เหล่านั้นกระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรมากที่สุด โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกร แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานทั่วไป ในปี 2545 คิดเป็นร้อยละ 19.9 ร้อยละ 26.7 และร้อยละ 9.5 ของครัวเรือนทั้งหมดตามลำดับ ทั้งนี้ กลุ่มเกษตรกรที่ยากจนจะขาดปัจจัยในการทำมาหากินโดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรมักมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน

(3) **การกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย** จำนวน 18 ประเทศ เมื่อพิจารณาจากดัชนีจีนิ (GINI Coefficient) ซึ่งลดลงจาก 52.5 ในปี 2543 มาเป็น 51.1 ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2545 สาเหตุหลักเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้ค่าจีนิกลับสูงขึ้นไปอยู่ในระดับเดียวกับช่วงก่อนปี 2535 แม้ต่อมาเศรษฐกิจจะฟื้นตัวดีขึ้น แต่ค่าจีนิลดลงไม่ถึงจุดที่น่าพอใจ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงกว่าระดับประเทศและภาคอื่น ขณะที่ความเหลื่อมล้ำภายในภาคนอกเกษตรทุกพื้นที่จะสูงกว่าความเหลื่อมล้ำภายในภาคเกษตร แต่มีแนวโน้มลดลง ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระจายรายได้ คือ รายได้ของครัวเรือนภาคเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไปตามผลผลิตที่ได้ ราคาสินค้าในแต่ละปี การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานทั่วไป ซึ่งในปี 2545 ปัจจัยทุกอย่างอยู่ในสภาวะที่ดีขึ้น

(4) **ความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการผลิตดีขึ้น** โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตหลักของภาคเกษตร ได้แก่ ที่ดิน น้ำ ซึ่งจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2544 เปรียบเทียบกับปี 2543 พบว่า มีเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินประมาณ 1.7 ล้านครัวเรือน ลดลง 56,000 ครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรยากจนและไร้ที่ดินทำกินประมาณ 15,000 ครัวเรือนโดยประมาณ ซึ่งนับว่าเพิ่มขึ้นไม่สูงนัก เนื่องจากปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินจากการนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี สำหรับในส่วนของการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

ได้มีการจัดสรรน้ำและแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรอย่างเหมาะสมเพิ่มขึ้น ทั้งแหล่งน้ำเพื่อการประมง การทำเกษตรแบบผสมผสาน ระบบชลประทานน้ำเค็ม และแหล่งน้ำขนาดเล็กในหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้นถึง 284 แห่งทั่วประเทศ

(5) คนจนได้รับโอกาสมากขึ้นในการมีปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต ทั้งในรูปของที่อยู่อาศัยและสุขภาพ ทางด้านที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน มีการกระจายในเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาค จำนวน 11,727 หน่วยในปี 2546 ตามโครงการบ้านเอื้ออาทร และประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับคนจนอีก 7,000 คน ในปี 2546 ตามโครงการบ้านมั่นคง ทางด้านสุขภาพ ในปี 2545 มีประชาชนของประเทศได้รับหลักประกันทางด้านสุขภาพตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคแล้ว 45.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 97.4 ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนที่ยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ประมาณ 20 กว่าล้านคน โดยเฉพาะคนจน สามารถมีหลักประกันสุขภาพและเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียมกัน

(6) เศรษฐกิจฐานรากเป็นกลไกสำคัญของการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งภายในรอบ 10 เดือนของปี 2545 (มกราคม – ตุลาคม 2545) มาตรการของรัฐที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจากยอดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนถึงเกือบ 2 0 , 0 0 0 ล้านบาท

3

ประเด็นท้าทาย

จากการประเมินสถานการณ์ในปัจจุบันที่เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ผ่านมา มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญสำหรับเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค ดังนี้

3.1 ระดับมหภาค

(1) การกำหนดและดำเนินมาตรการด้านการเงินและการคลังที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายความเท่าเทียมกัน เช่น มาตรการสินเชื่อระดับจุลภาค (Micro Credit) ภาษีทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น

(2) การลดปัจจัยเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพของภาคการเงิน หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขทั้งระบบ ปัญหานี้สาธารณะและประสิทธิภาพการคลังส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพึ่งพิงจากต่างประเทศในรูปของเงินทุน เทคโนโลยีสินค้า และวัตถุดิบ

(3) การรู้จักเลือกสรรกระบวนการผลิต เทคโนโลยีการผลิต การค้าและการลงทุนทั้งในและต่างประเทศที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับการเลือกสรรสินค้าและบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายทุนในรูปแบบที่จะสนับสนุนกิจกรรมการผลิตที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) การใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการผลักดันนโยบายและมาตรการที่เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งลดอุปสรรคที่มีต่อการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะในรูปแบบที่ใช้ด้านภาษี (Non-tariff Barriers) ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าและบริการ ที่คำนึงถึงการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) การสร้างจิตสำนึกของคนในประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งจะนำมาของการปรับพฤติกรรมการบริโภคที่ลดความสิ้นเปลืองและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยลง โดยให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่เหมาะสมแก่ผู้บริโภคถึงผลดีผลเสียต่อคุณภาพชีวิตของคนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3.2 ระดับจุลภาค

(1) การสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ที่ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับระดับกลางและระดับฐานรากโดยเน้นสินค้าและบริการที่มีศักยภาพและมูลค่าเพิ่มสูง เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การพัฒนาประเทศในลักษณะคู่ขนานได้อย่างสอดคล้อง

(2) การปรับระบบสนับสนุนภาคการผลิตและบริการจากแบบแยกส่วนเฉพาะสาขามาสู่การเชื่อมโยงของปัจจัยสนับสนุนอย่างเป็นระบบ โดยให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ อย่างครบถ้วนและเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ความเต็มใจของการร่วมมือกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเห็นประโยชน์ร่วมกัน

(3) การสร้างความสมดุลระหว่างการผลิต และการอนุรักษ์ โดยกำหนดนโยบายที่ชัดเจนถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ กระบวนการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีและบังคับใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกลไกที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์ให้เกิดความสมดุล

(4) การดำเนินนโยบายและมาตรการสนับสนุนการผลิตสินค้าและบริการที่มุ่งคุณภาพและผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการในการควบคุมมาตรฐานคุณภาพสินค้าและมาตรฐานการผลิตที่เข้มงวด การเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศในการผลิตสินค้า ที่มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสีเขียว โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการภาษีที่จะช่วยสะท้อนถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม การ

สนับสนุนการวิจัยพัฒนาทั้งของภาครัฐและเอกชนที่ได้เทคโนโลยีที่สะอาด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อลดต้นทุนการผลิตที่จะช่วยให้ผู้บริโภคหันมานิยม

(5) สร้างความตระหนักของภาคเอกชนในการเพิ่มผลผลิตภาพ และรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเป็นกระบวนการและต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนมีการปรับปรุงกิจการและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เพื่อเพิ่มผลผลิตภาพที่จะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขัน มีการสร้างประโยชน์แก่กระบวนการผลิตในส่วนรวม เช่น การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

(6) การปรับระบบการบริหารจัดการของภาครัฐในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายระดับมหภาคกับจุลภาค ที่จะสนับสนุนภาคการผลิตและบริการที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นบูรณาการในทุกระดับสาขาการผลิตและทุกระดับของวิสาหกิจ

4

ยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพและต่อเนื่อง มีคุณภาพและมีการกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 2 ระดับ คือ ในระดับมหภาคและจุลภาคไปพร้อมกัน โดยมุ่งสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจที่มีภูมิคุ้มกันที่ดี ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจมหภาค หมายถึงการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับภาคการเงินและภาคการคลัง เพื่อให้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่เอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างยั่งยืน

(1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดเงินและตลาดทุน

(1.1) พัฒนาประสิทธิภาพในการกำกับดูแล และการตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้ทันสมัยสอดคล้องกับภาวการณ์ และให้มีมาตรฐานการกำกับดูแลในทิศทางที่สอดคล้องกันทั้งระบบ การปฏิรูปกฎหมายทางการเงินเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล และเอื้อต่อการพัฒนาระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ

(1.2) เพิ่มบทบาทของตลาดทุนในการเป็นแหล่งระดมทุนของประเทศ โดยการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีการทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี พัฒนาระบบการตรวจสอบ และการรายงานผล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลของภาคเอกชนเอง และเพื่อเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับตลาด ซึ่งจะช่วยให้ตลาดทุนพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) สนับสนุนและกระจายสินเชื่อไปสู่ภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพและใช้เทคโนโลยีสะอาด รวมทั้งการปล่อยสินเชื่อรายย่อยโดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน

(1.4) ส่งเสริมระบบการออมของประเทศ โดยปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม ให้ครอบคลุมประชากรและผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง โดยให้ความสำคัญกับการออมเพื่อการชราภาพ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินในระยะยาว

(2) การสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานการผลิตและใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อประโยชน์ต่อการแข่งขัน การกระจายรายได้ และรักษาสິงแวดล้อม

(2.1) รักษาวินัยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ การควบคุมการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระดับของภาระหนี้สินที่มีอยู่ และฐานะการคลังและฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ การบริหารเงินกู้ต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของภาครัฐ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการดำเนินงาน มาตรฐานและคุณภาพของการผลิตสินค้าและการให้บริการที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม

(2.2) ปรับโครงสร้างภาษีอากรให้อ่อนอำนวยต่อภาคการผลิต การค้าและบริการให้สามารถแข่งขันได้ ทั้งในเวทีอนุภาคอาเซียนและเวทีโลก

(2.3) เร่งพิจารณาการนำภาษีทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และภาษีมรดกมาบังคับใช้ เพื่อให้สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

(2.4) ใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การใช้กลไกภาษีเพื่อสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและจูงใจให้มีการลดการใช้พลังงานหรือใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ พิจารณาจัดเก็บภาษีเพื่อคุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเกี่ยวกับการศึกษา พัฒนาฝีมือแรงงานและการวิจัยและพัฒนา

(2.5) เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผน การจัดทำและบริหารงบประมาณ เพื่อสามารถสนองต่อความต้องการของชุมชน และมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะตามศักยภาพของตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามศักยภาพของท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง

4.2 ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขันเพื่อระบบเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและมีการกระจายประโยชน์ออกไปอย่างทั่วถึง โดยให้ความสำคัญกับภาคการผลิตและบริการที่มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ภายใต้ศักยภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สร้างความสมดุลระหว่างการผลิตกับการดูแลสภาวะแวดล้อม รวมทั้งมีเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็งเอื้อต่อการกระจายประโยชน์ที่เป็นธรรมมากขึ้น ประกอบด้วยแนวทางหลัก ได้แก่

(1) การสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้

(1.1) ปรับระบบการผลิตสินค้าและบริการที่มุ่งสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างมูลค่าเพิ่มของกระบวนการผลิตสู่การตลาด และการยกระดับคุณภาพสินค้า โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น การผลิตสินค้าอาหารที่มีคุณภาพปลอดภัยได้มาตรฐาน ปลอดภัยสารเคมีในการผลิตทางการเกษตร การขยายผลการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการ การกำหนดมาตรฐานปลอดภัยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การนำเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในกระบวนการผลิตทุกระดับ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อมาขยายผลในเชิงพาณิชย์ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานสินค้า เพื่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในเชิงอนุรักษ์ (Green Productive Capacity)

(1.2) ยกระดับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ โดยจัดอุปสรรคที่กีดขวางการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของบริการภาครัฐ ปรับโครงสร้างและยกระดับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ วางรากฐานเทคโนโลยีสำหรับการแข่งขันในระดับโลกซึ่งมากยิ่งขึ้น

(1.3) กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรม (Cluster) โดยมีเป้าหมายในกลุ่มธุรกิจที่มุ่งสู่การเป็นเลิศ เช่น ท่องเที่ยว อาหาร แฟชั่น ยานยนต์ ซอฟต์แวร์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสำหรับการแข่งขันและการขยายตัว โดยใช้คลัสเตอร์เป็นกลไกหลักในการพัฒนาและมีการสนับสนุนในรูปแบบ Matching Fund ระหว่างภาครัฐและเอกชน

(1.4) สนับสนุนการปรับปรุงกลยุทธการดำเนินธุรกิจระดับบริษัท โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภค มุ่งตลาดในระดับภูมิภาคควบคู่ไปกับตลาดต่างประเทศที่อยู่ไกลออกไป รวมทั้งมีการบริหารงานที่มีคุณภาพ

(1.5) สนับสนุนกระบวนการผลิตที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ประกอบด้วย การสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าเป็นแกนกลางในการประสานและผลักดันขบวนการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า การควบคุมโดยตรงนี้ใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย

(Polluter Pays' Principle, PPP) การพัฒนาเครือข่ายองค์กร เพื่อสนับสนุนให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนต้นทุนการผลิตและการบริโภคที่แท้จริงได้ โดยรัฐจะต้องมีข้อมูลและเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีบทลงโทษที่รุนแรงในกรณีฝ่าฝืน

(1.6) ปรับปรุงระบบการเจรจาทางการค้าทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาคและพหุภาคี และปรับกลไกความร่วมมือเศรษฐกิจต่างประเทศในทุกด้าน ให้มีความชัดเจนและเชื่อมโยงกัน ทั้งด้านการค้า การตลาด การบริการ และการลงทุน และการใช้ประโยชน์จากเวทีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มหรือภูมิภาคที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อาทิ การพิทักษ์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเชื่อมโยงเครือข่ายทางโครงสร้างพื้นฐานความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

(2) การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้มีการกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(2.1) กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสู่ภูมิภาค โดยสร้างแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคเพื่อที่จะใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในทุกส่วนของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำที่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และจัดให้มีหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะรับผิดชอบการพัฒนาคลัสเตอร์ โดยประสานภาครัฐกับภาคเอกชนดำเนินการร่วมกันตามแนวคิดคลัสเตอร์

(2.2) สนับสนุนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากที่ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยสนับสนุนการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีทันสมัยที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้สินค้าบริการของชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อม สามารถมีตลาดทั้งภายในประเทศและส่งออกได้กว้างขวางขึ้น

(2.3) สนับสนุนให้วิสาหกิจและองค์กรชุมชนสร้างความเชื่อมโยงโดยผ่านระบบห่วงโซ่อุปทานหรือกระบวนการเครือข่ายวิสาหกิจ เพื่อสร้างประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการ โดยใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตที่มีคุณภาพและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างรายได้และความเข้มแข็งแก่ชุมชน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ตลอดจนให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายกลุ่มสินค้าและบริการ (Cluster) และการเชื่อมโยง (Linkage)

(2.4) เร่งรัดการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับรากฐาน และเกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้ทั่วถึงขึ้น

4.3 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ทั้ง 2 ระดับให้สำเร็จได้ด้วยดี จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารจัดการ ทั้งของภาครัฐและเอกชนในระดับต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพและประสานเชื่อมโยงกันอย่างสอดคล้อง มีเอกภาพ และบูรณาภาพ ภายใต้การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและเอกชน โดยเอกชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มและเป็นแกนนำ ในขณะที่ภาครัฐจะปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกอย่างยุติธรรม โปร่งใส (G o o d G o v e r n a n c e) แก่การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน โดย

(1) การจัดให้มีกลไกกลางในการขับเคลื่อนและประสานงาน ทั้งระหว่างหน่วยงาน ส่วนกลางและระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับจัดการปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้แบบเป็นองค์รวม และใช้ทรัพยากรให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการลดภาวะความยากจน และปัญหาความไม่ เป็นธรรมของการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ โดยมอบให้คณะกรรมการนโยบายกระจายความ เจริญไปสู่ภูมิภาค (กนภ.) กำกับดูแลดำเนินนโยบาย รวมทั้งประสานและติดตามการแก้ไขปัญหาในระดับ พื้นที่ให้เหมาะสมกับกลุ่มประชากรเป้าหมาย

(2) การปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้เกิดความเชื่อมโยงในการสร้างให้เกิดเอกภาพ และบูรณาภาพ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศ โดยมีคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) เป็นแกนหลักใน การประสานการจัดทำยุทธศาสตร์ และการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(3) การปรับระบบการจัดทำงบประมาณให้เป็นบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบ ใน ทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณในการ พัฒนาอย่างตรงตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มที่

(4) การสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของสถาบัน องค์กร และชุมชนต่างๆ ใน กระบวนการขั้นตอนของการพัฒนา โดย

(4.1) สนับสนุนบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนและ การกระจายความมั่งคั่งในท้องถิ่นของตน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการจัดการในชุมชนในวงกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้มีการประสาน เชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของภาครัฐในพื้นที่

(4.2) สนับสนุนบทบาทของสถาบันการศึกษาและสถาบันเฉพาะทาง ใน การเป็นกลไกพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีและการบริหาร จัดการที่ทันสมัยในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนให้คำปรึกษาในการจัดทำระบบมาตรฐานต่างๆ ใน กระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่เหมาะสม

(5) การเร่งศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในเชิงลึกและสร้างระบบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ต่อการกำหนดและผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในลำดับต่อไป

4.4 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้าใจ ความพร้อม และจิตสำนึกของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งในส่วนของแนวคิด รูปแบบ และวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งบทบาทที่เหมาะสมในแต่ละภาคส่วนของสังคม ตลอดจนในแต่ละประเด็นหลักที่นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

(1) การเร่งดำเนินการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึก ให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนในวัยเรียนและวัยทำงาน เห็นความสำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่างๆ ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาระบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) การเพิ่มผลผลิต (Productivity) และการสร้างธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

(2) การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของผู้บริโภคในการบริโภคสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งให้ความรู้ในการเลือกสินค้าบริโภค ตลอดจนสนับสนุนสิ่งจูงใจแก่ผู้ผลิตที่ใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

5

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ดัชนีชี้วัด 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** กลุ่มคุณภาพของระบบเศรษฐกิจ และ**กลุ่มที่ 2** กลุ่มความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการที่ดี

5.1 เครื่องชี้คุณภาพของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คุณภาพการขยายตัว การกระจายรายได้ และการพึ่งพาต่างประเทศ ดังนี้

(1) เครื่องชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้านอุปสงค์และสาขาการผลิต และการจ้างงาน

(2) เครื่องชี้วัดคุณภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต ผลผลิตพรายสาขา และผลผลิตต่อหน่วย

(3) เครื่องชี้วัดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย อัตราเงินเฟ้อ ดุลบัญชีเดินสะพัด ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ หนี้ต่างประเทศระยะสั้น และหนี้สาธารณะ

(4) เครื่องชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ประกอบด้วย สัดส่วนคนจน ดัชนีการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มรายได้และระหว่างพื้นที่ การถือครองที่ดิน และการเข้าถึงเงินทุนของประชาชนในชนบท

(5) เครื่องชี้วัดระดับการพึ่งพาเศรษฐกิจต่างประเทศ ประกอบด้วย สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศและการส่งออกนำเข้า และสัดส่วนการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ

5.2 เครื่องชี้วัดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี ที่สำคัญ ได้แก่

(1) เครื่องชี้วัดการผลิตที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย จำนวนโรงงานที่ใช้ระบบ GMP/HACCP ในการผลิต จำนวนโรงงานที่ได้รับการรับรอง ISO 9000, ISO 9002 และ ISO 14000 จำนวนโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีที่สะอาดซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสัดส่วนการลงทุนวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด

(2) เครื่องชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย จำนวนคดีฟ้องร้องทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน จำนวนคดีคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะ

(3) เครื่องชี้วัดการบริหารจัดการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตและมูลค่า เช่น จำนวนกลุ่มสินค้าที่มีการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster)

6

สรุป

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญในการดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาของประเทศเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งการที่จะสามารถดำเนินยุทธศาสตร์และแนวทางให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้นั้น มีประเด็นท้าทายหลายประการที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค อันได้แก่ การปรับระบบการสนับสนุนภาคการผลิต การปรับระบบการจัดการของภาครัฐ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่ตระหนักถึงผลต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน เป็นต้น เหล่านี้ทำให้แนวทางไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อันได้แก่ แนวทางการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจมหภาค ทั้งในด้านตลาดเงินและทุน การสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตเพื่อประโยชน์ต่อการแข่งขัน การกระจายรายได้และการรักษาสิ่งแวดล้อม การสร้างความสามารถในการแข่งขันที่มีคุณภาพ และการกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึง และการมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการสร้างความเข้าใจและจิตสำนึกของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างกว้างขวาง เป็นเรื่องที่ทำนายและจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินการจากทุกฝ่ายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

บทที่ 4

การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

1

กรอบแนวคิดการพัฒนาสังคมในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดยพัฒนาคนไทยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์จากการพัฒนาและได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมที่จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมในกระบวนการพัฒนา รวมทั้งมีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่หลากหลายมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต และเป็นสังคมสมานฉันท์เอื้ออาทร

2

สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ปัจจุบัน

2.1 สถานการณ์และปัญหาของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนของสังคมไทย

ผลของการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่เน้นการสร้างอัตราความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยขาดความตระหนักถึงข้อจำกัดทางทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบทางลบต่อคน สังคมและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ดังนั้นถึงแม้ว่าการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาจะประสบผลสำเร็จหลายเรื่อง เช่น บริการพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมกระจายไปทั่วประเทศ มีจำนวนนักเรียนศึกษามากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่สะท้อนออกมาทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างที่สั่งสมมาช้านานและปัญหาสังคมใหม่ๆ ที่ทวีความรุนแรง จนนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุลและขาดความยั่งยืน ดังนี้

(1) ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ยังคงเป็นประเด็นหลักในการพัฒนาที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจัง แม้ว่าปัญหาความยากจนจะมีแนวโน้มดีขึ้น สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ หรือจำนวน 17.9 ล้านคน ในปี 2531

เหลือร้อยละ 9.8 หรือ 6.2 ล้านคน ในปี 2545 โดยที่คนยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทที่มีประมาณร้อยละ 86.2 ของคนยากจนทั้งหมด หรืออาจกล่าวได้ว่า 1 ใน 7 ของคนชนบทเป็นคนยากจนมีสัดส่วนสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบอาชีพหลักทางการเกษตร และหัวหน้าครัวเรือนที่ยากจนมีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมหรือไม่มีการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำของรายได้มีสูงขึ้นระหว่างกลุ่มต่างๆ ของชนรายได้ กล่าวคือ คนที่มีรายได้ต่ำสุด 20% แรก มีส่วนแบ่งรายได้ต่อรายได้ทั้งประเทศในสัดส่วนต่ำมาก จากอดีตที่เคยมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 4.6 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 4.1 ในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน คนที่มีรายได้สูงที่สุด 20% สุดท้าย กลับมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54.2 เป็นร้อยละ 56.3 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของรายได้ของคนทั้งสองกลุ่มนี้ พบว่า เพิ่มขึ้นจาก 11.8 เท่าในปี 2531 เป็น 13.7 เท่าในปี 2545 ขณะเดียวกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมยังมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส เช่น เด็กพิการ ผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น การใช้นโยบาย/มาตรการแบบอุปถัมภ์ การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เน้นกลุ่มเป้าหมาย และการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเท่าที่ควร ทำให้กลุ่มดังกล่าวยิ่งด้อยโอกาสเพิ่มขึ้น

(2) คนไทยส่วนใหญ่มีผลิตภาพต่ำและปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จากข้อมูลในปี 2542 พบว่าผลิตภาพแรงงานไทยมีมูลค่าการผลิตเพียง 10,670 ดอลลาร์สหรัฐ/คน ขณะที่เกาหลีใต้มีมูลค่า 32,238 ดอลลาร์สหรัฐ/คน และสิงคโปร์มีมูลค่า 40,482 ดอลลาร์สหรัฐ/คน การที่ผลิตภาพแรงงานไทยมีมูลค่าต่ำ มีสาเหตุจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

(2.1) ระดับการศึกษาของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ คนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไปมีจำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ย 6.9 ปี ในปี 2539 และเพิ่มขึ้นเป็น 7.2 ปี ในปี 2543 ขณะที่ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคมีจำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ย 9 ปีขึ้นไปทั้งนั้น นอกจากนี้แรงงานไทยอายุ 15 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 70 จบการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ซึ่งส่งผลต่อผลิตภาพแรงงานไทยโดยรวม และเมื่อพิจารณาคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษาของประเทศไทย พบว่ายังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชีย ดังจะเห็นได้จากอัตราการได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษายังต่ำกว่ามาเลเซีย ฮองกง สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ ขณะที่ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติกลับสูงกว่า กล่าวคือ ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเป็นร้อยละ 4.8 เกาหลีใต้ร้อยละ 3.7 ญี่ปุ่นร้อยละ 3.6 และเวียดนามเป็นร้อยละ 3.0 แสดงว่า การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

(2.2) การรับรู้และเข้าถึงสื่อสารสนเทศและเทคโนโลยีสมัยใหม่ยังไม่ก้าวหน้า ข้อมูลในปี 2542-2543 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี

สารสนเทศดีกว่าประเทศมาเลเซียกว่า 2-3 เท่า ทั้งๆ ที่มาเลเซียถูกจัดว่ามีความพร้อมน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่นและเกาหลี ซึ่งให้เห็นว่า การที่ประชากรไทยจะเรียนรู้โดยผ่านสื่อสารสนเทศและเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเรื่องท้าทายทั้งในเชิงของศักยภาพคนและความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ การพัฒนาที่ผ่านมาสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่องจากสังคมเกษตรมาสู่สังคมที่มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูงที่มีความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ความรู้เป็นฐาน การพัฒนาดังกล่าวมีผลต่อการพัฒนาการผลิตรวมทั้งกระทบต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งการที่เทคโนโลยีและการสื่อสารก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันอย่างกว้างขวางส่งผลให้ประเทศที่มีการพัฒนาน้อยและมีความอ่อนแอในการแข่งขันจะได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก

(3) คนไทยยังมีปัญหาด้านคุณภาพชีวิต แม้ว่าคนไทยในปัจจุบันมีอายุยืนยาวเนื่องจากพัฒนาการด้านสาธารณสุขดีขึ้น แต่การที่สังคมไทยตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยมการเป็นสังคมเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้วิถีชีวิตคนไทยเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ปัญหา สุขภาพจิตมีสูงขึ้น ปัญหายาเสพติดทวีความรุนแรง ส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะที่ระบบคุ้มครองทางสังคมยังไม่ก้าวหน้าและครอบคลุมอย่างทั่วถึง เป็นการบั่นทอนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย

(3.1) สถานะทางสุขภาพของคนไทยมีพัฒนาการก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง
ภาวะการเจ็บป่วยทางกายลดลงแต่ทางจิตกลับสูงขึ้น ในปี 2545 คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น เพศชายเพิ่มขึ้นเป็น 69.9 ปี และเพศหญิงเป็น 74.9 ปี ซึ่งสูงกว่าอายุขัยเฉลี่ยของประชากรโลกคือ ชาย 64 ปี และหญิง 68 ปี แต่คนไทยมีสภาวะสุขภาพจิตเสื่อมถอยลง จากผลงานวิจัยเรื่องความเครียดและสุขภาพจิตของคนไทยทั่วประเทศ พบว่า คนไทยมีความเครียดถึงร้อยละ 67.6 และแนวโน้มการฆ่าตัวตายเพิ่มสูงขึ้นจาก 30.7 ต่อประชากรแสนคนในปี 2543 เป็น 33.7 ในปี 2545 นอกจากนี้ อัตราการเจ็บป่วยที่เกิดจากพฤติกรรมบริโภคที่ไม่เหมาะสมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น สุรา สิ่งมีเมา และสารเสพติด รวมทั้งการเจ็บป่วยจากโรคที่ไม่ติดต่อ เช่น หัวใจ มะเร็ง อุบัติเหตุ ฯลฯ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในการป้องกันสุขภาพ ขาดการออกกำลังกาย และมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้รับการคุ้มครองด้านประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 95 ในปี 2545 จากการมีนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค แต่่นโยบายดังกล่าวยังมีปัญหาด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของการรักษาพยาบาล รวมทั้งการบริหาร จัดการ

(3.2) ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย
อย่างทั่วถึง การคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยมีการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่รูปแบบและวิธีการยังไม่เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และประชากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ไม่ครอบคลุมประชากรไทยอย่างทั่วถึง ส่งผลให้คนไทยหลายกลุ่มโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสที่มีรายได้ต่ำ ไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพของตนเอง อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ

» **ระบบการประกันสังคมที่มีอยู่สามารถครอบคลุมแรงงานในระบบได้เพิ่มขึ้น 6.52 ล้านคน** จากการขยายความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป แต่แรงงานในภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 80 ของแรงงานทั้งหมด 34 ล้านคน ในปี 2545 ยังขาดหลักประกันทางสังคมที่จะช่วยสร้างความมั่นคงในการทำงาน ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของประเทศไม่สูงเท่าที่ควร และเกิดความไม่ยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ คุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการประกันสังคมยังคงมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ จำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมาะสมได้มาตรฐานสากล

» **โครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนยังมีปัญหาในการดำเนินงาน** เพราะไม่สามารถให้ความช่วยเหลือครอบคลุมผู้ด้อยโอกาสได้ทั้งหมด เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณมีน้อย การจัดสวัสดิการต่างๆ ยังใช้รูปแบบเดิม ไม่มีการปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพต่ำ คุณภาพการให้บริการยังไม่ได้มาตรฐาน และผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ในอีก 10 ปีข้างหน้าสังคมไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่การกำหนดมาตรฐานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการเพิ่มของผู้สูงอายุยังไม่มี การดำเนินการ

(3.3) **ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังเป็นปัญหาสำคัญ** สังคมไทยยังเผชิญปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลจะมุ่งเน้นมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท แต่ปัญหาดังกล่าวยังมีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจและคุณภาพของประชากรกลุ่มต่างๆในสังคม

» **ปัญหายาเสพติด** ปัจจุบันมีการดำเนินนโยบายเร่งรัดปราบปรามยาเสพติดให้หมดภายใน 3 เดือน (1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน 2546) โดยใช้มาตรการเด็ดขาดทำให้การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขยาเสพติดในภาพรวมดีขึ้น สามารถจับกุมผู้ค้าผู้ผลิตได้ 43,049 คน หรือร้อยละ 92.53 ของบัญชีบุคคลเป้าหมายทั่วประเทศ และยึดทรัพย์สินได้มูลค่า 3,012 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น การดำเนินงานไม่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและขาดการบูรณาการในระดับพื้นที่ ข้อมูลไม่ทันสมัยขาดความต่อเนื่อง ผู้มีอิทธิพลยังมีอยู่มากและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมอยู่ในขบวนการค้ายาเสพติด อย่างไรก็ตาม การเร่งรัดงานปราบปรามยาเสพติดให้ต้องชะลอแผนงาน/โครงการด้านอื่นๆ ภายใต้แผนแม่บทยาเสพติด โดยเฉพาะการป้องกันและการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ ขณะที่ปัญหาเสพติดในสถาบันการศึกษายังคงมีอยู่และเปลี่ยนแปลงรูปแบบตลอดเวลา ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไป

» **ปัญหาอาชญากรรม** รูปแบบของอาชญากรรมมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น มีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปัจจุบันมีการขยายเครือข่ายอย่างรวดเร็วและแอบแฝงมาในรูปของนักท่องเที่ยวหรือนักลงทุน ประกอบกับกฎหมาย/ระเบียบที่ปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของอาชญากรรม และบทลงโทษยัง

ไม่เข้มงวดและรุนแรง เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วม ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความพร้อมที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าว

» **ปัญหาอุบัติเหตุ** ปัจจุบันมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากปัญหาอุบัติเหตุจำนวนมาก อาทิเช่น อุบัติเหตุจากการจราจรทางบก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาลต่างๆ ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มหนุ่มสาวและวัยทำงานอายุระหว่าง 15-45 ปี และรถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะที่ทำให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุมากที่สุดถึงร้อยละ 80 นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอุบัติเหตุร้ายแรงจากภัยของสารเคมีและวัตถุอันตราย โดยในช่วงปี 2542-2544 มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุจากสารเคมีและวัตถุอันตราย 91 คน และบาดเจ็บประมาณกว่า 2,000 คน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออุบัติเหตุที่ผ่านมาจะมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่การทำงานยังไม่เป็นระบบ อีกทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(4) การบริหารจัดการในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยยังไม่เหมาะสม เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกระดับ ข้าราชการขาดจิตสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งสร้างความขัดแย้งในสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์ ขณะที่กลไกทางสังคมยังไม่เข้มแข็งพอที่จะตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ได้

(4.1) การทุจริตประพฤติมิชอบยังคงเป็นปัญหาเรื้อรัง ที่เกิดจากค่านิยมและพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องของคนในสังคมไทย โดยเฉพาะระบบเครือญาติและความสัมพันธ์ที่อิงอำนาจ/ผลประโยชน์นำไปสู่การสร้างระบบอุปถัมภ์และปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ ผลจากการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการทำงานของส่วนราชการให้มีความถูกต้อง โปร่งใส พร้อมทั้งจะได้รับการตรวจสอบมากขึ้น พบว่า ข้อมูลการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 26 เรื่องในปี 2541 เป็น 150 เรื่องในปี 2544 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของส่วนราชการยังมีความไม่โปร่งใส อย่างไรก็ตาม ดัชนีการรับรู้ด้านคอร์รัปชันของไทยมีการปรับตัวดีขึ้นจากระดับ 2.79 (คะแนนทั้งหมด 10 คะแนน) ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 3.0 ในปี 2541 และ 3.2 ในปี 2544 หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ และกลไกอิสระซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบเริ่มดำเนินการ ทำให้สถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบปรับตัวดีขึ้น

(4.2) ความขัดแย้งของคนในสังคมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนใหญ่เกิดจากการแย่งชิงสิทธิในการใช้ทรัพยากรและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดกลไก/กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน การกำหนดเกณฑ์/กติกาเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังขาดความชัดเจนและไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

(4.3) กลไกภาคประชาชนยังอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าชุมชนจะมีการรวมตัวกันมากขึ้น แต่พบว่าชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเป็นกลไกสำคัญและเป็นทุนทางสังคมที่เข้มแข็งในการสร้างความโปร่งใสและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน ส่งผลให้การปฏิรูปโครงสร้างระบบและกลไกการพัฒนาสังคมต่างๆ ยังดำเนินไปได้ไม่ดีเท่าที่ควร การบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

(5) การไม่ตระหนักถึงคุณค่าและการนำทุนทางสังคมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในสังคมไทยมีทุนทางสังคมที่หลากหลายทั้งทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบัน ทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่น แต่ปัจจุบันยังมีปัญหาบางประการ กล่าวคือ

(5.1) การละเลยไม่นำทุนทางสังคมบางเรื่องมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาให้เหมาะสม ยกตัวอย่างการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาต่อยอดด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน การนำคุณลักษณะความเป็นมิตรและความเอื้ออาทรมาใช้ในการบริการ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ในท่ามกลางวิถีชีวิตที่รีบเร่งของคนไทยในปัจจุบันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้ทุนทางสังคมที่ดีงามหลายเรื่องสูญหายและเสื่อมคุณค่าลง ขณะที่บางเรื่องถูกนำมาใช้จนเกินความจำเป็นและขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(5.2) คนไทยจำนวนมากมีค่านิยม พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่บั่นทอนทุนทางสังคมและนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมและพฤติกรรมการบริโภคเลียนแบบวัฒนธรรมต่างชาติ ทำให้เกิดความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยและมีส่วนทำลายภูมิปัญญาวัฒนธรรมดี ๆ ที่มีอยู่ ความไร้ระเบียบวินัยไม่เคารพกติกาของสังคมและขาดจิตสำนึกต่อส่วนรวม ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาประเทศ การทำลายธรรมชาติ ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและความสมดุลของระบบนิเวศที่นำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนในที่สุด

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลให้การพัฒนาคนและสังคมไทยในระยะที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไม่ยั่งยืน ปัญหาสังคมสำคัญๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดไป แต่กลับมีแนวโน้มเกิดปัญหามากขึ้นทั้งในเชิงความหลากหลายของปัญหาและระดับความรุนแรงเกินกว่าที่จะป้องกัน และแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ ส่งผลกระทบทางลบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น หากไม่มีการปรับตัวเตรียมพร้อมทั้งคนและระบบให้ตั้งรับและรุกได้ดีพอต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่และกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เข้ามามีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนและสังคมไทยในภาพรวมแล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะสร้างสังคมให้เป็นสังคมที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

2.2 แรงขับเคลื่อนจากภายนอกประเทศ

(1) การก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ต้องมีความพร้อมอย่างเพียงพอ การแข่งขันของระบบเศรษฐกิจโลกตามกระแสทุนนิยมอย่างรุนแรงจะผลักดันให้ประเทศต้องสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น โดยที่ทิศทางการพัฒนาของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมุ่งยกระดับตนเองก้าวเข้าสู่สังคมฐานความรู้ (Knowledge-Based Society) ซึ่งแข่งขันกันที่ความรู้ ข้อมูล ความสามารถในการจัดการ และการสร้างนวัตกรรม ทั้งนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อค่านิยมและพฤติกรรมบริโภคที่ส่งผลให้การพัฒนาไม่ยั่งยืน เช่น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงคนรุ่นหลัง และการทำลายสิ่งแวดล้อมจนอยู่ในระดับที่ยากต่อการฟื้นคืนสภาพ เป็นต้น อีกทั้งความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนาโนสังคมไทยก้าวสู่ยุคไบโอ เทคโนโลยี นาโนเทคโนโลยี และไบโออินโฟเมติกส์มากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันให้ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของคนอย่างเร่งด่วนและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2) การปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบโลกใหม่มีผลต่อการกำหนดทิศทางการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การพัฒนาประเทศไทยในอนาคตต้องเผชิญกับรูปแบบการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้โครงข่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลกทั้ง Washington Consensus, Post-Washington Consensus, Nationalism, Global Justice และ Neo-Conservative Net ซึ่งโครงข่ายเหล่านี้จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนให้มีการกำหนดเงื่อนไขขั้วตึกในการสร้างพันธมิตรและคู่แข่งกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมบนเวทีโลกในมิติต่าง ๆ อาทิ สิทธิมนุษยชน ระบอบประชาธิปไตย การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งส่งผลกระทบให้ประเทศไทยต้องมีการปรับตัวเตรียมความพร้อมให้ทั้งคนและระบบในระดับที่ดีพอเพื่อเป็นการรักษาบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลกได้อย่างรู้เท่าทัน และสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในเชิงรุกได้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีจุดแข็งและโอกาสหลายประการ เช่น โดยพื้นฐานคนไทยเป็นผู้ที่มีทักษะฝีมือสูง สามารถพัฒนาและปรับตัวได้ง่าย สังคมไทยเป็นสังคมที่มีเมตตากรุณา เอื้ออาทรทำให้เกิดความสงบและสันติ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและนโยบายรัฐบาลบางเรื่อง ตลอดจนทุนทางสังคมและทุนทางกายภาพต่างๆ ที่สั่งสมมานาน หากรู้จักเลือกสรรมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ก็จะมีส่วนทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน

3

ประเด็นท้าทาย

การพัฒนาสังคมในระยะต่อไปจำเป็นต้องตั้งโจทย์ในการพัฒนาให้ชัดเจน โดยพยายามใช้จุดแข็งและโอกาสที่มีอยู่ของประเทศมากำหนดประเด็นท้าทายและยุทธศาสตร์การพัฒนา อาทิ

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยในปัจจุบันที่ทำให้ประชากรวัยเด็กลดลง วัยแรงงานเพิ่มขึ้น และวัยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเล็กน้อยนั้น เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมและเอื้อต่อการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่เด็กและเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจะต้องเร่งรัดใช้มาตรการเชิงรุกในระดับที่สอดคล้องกับแนวโน้มการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอีก 10 ปีข้างหน้าด้วย และมีให้การจำเริญเติบโตของประเทศขาดความยั่งยืนเพราะคนในวัยแรงงาน และรัฐบาลต้องแบกรับภาระการดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่มีการสร้างระบบคุ้มครองให้หลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้สูงอายุที่ดีพอไว้เป็นการล่วงหน้า

- ความโดดเด่นของเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความหลากหลายในทุกพื้นที่ และคุณลักษณะที่ดีของคนไทยจะต้องนำมาใช้ประยุกต์ต่อยอดกับเทคโนโลยีและการจัดการสมัยใหม่ เพื่อสร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มให้ผลิตภัณฑ์และบริการที่ประเทศไทยมีโอกาสเป็นผู้นำในสาขานั้นๆ เช่น การแพทย์แผนไทย งานช่าง ฯลฯ

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาสังคมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะต่อไป ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

3.1 เรื่องที่มีการดำเนินงานอยู่แล้ว แต่ต้องเร่งรัด/ปรับวิธีดำเนินการ ได้แก่

เรื่องที่ 1 : จะพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง สามารถพึ่งตนเอง และเพิ่มการแข่งขันของประเทศได้อย่างไร

การพัฒนาประเทศก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้จำเป็นต้องอาศัยคนที่มีคุณภาพสูง มีความรู้ สมรรถนะในด้านต่างๆ และทักษะในการปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ขับเคลื่อนไปได้อย่างก้าวหน้ามั่นคง และสามารถนำความรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ มาวิเคราะห์และเลือกใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างสอดคล้องกับวิถีความเป็นไทย จึงเป็นประเด็นท้าทายว่า ประเทศไทยจะพัฒนาและเพิ่มผลิตภาพให้คนไทยในระยะต่อไปอย่างไรให้เกิดการพึ่งตนเองและนำประเทศเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง

เรื่องที่ 2 : จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ให้เกิดการพึ่งตนเองและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร

การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนในช่วงที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ยังขาดคุณภาพและประสิทธิภาพเพียงพอที่จะคุ้มครองคนในสังคมได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมจึงเป็นประเด็นท้าทายสังคมไทยว่า จะมีการปรับระบบและวิธีการบริหารจัดการระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ให้ดีขึ้นได้อย่างไร ทั้งระบบที่สร้างหลักประกันแก่คนทั่วไป อาทิ ระบบประกันสังคม การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การคุ้มครองผู้บริโภคการแผ่รังสีด้านอุบัติเหตุ/อุบัติภัย ฯลฯ และระบบที่ดูแลกลุ่ม

คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ รวมทั้งการจัดการกับปัญหาเสพติดและอาชญากรรมที่มีความรุนแรงอยู่ในขณะนี้ โดยเป็นการจัดการที่นำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

เรื่องที่ 3 : จะพัฒนาระบบการบริหารจัดการทางสังคมที่ดีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร

การพัฒนาสังคมให้เกิดความยั่งยืนจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคมอย่างจริงจังบนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่ดี เพื่อป้องกันความขัดแย้งในสังคมและเชื่อมโยงบทบาทของแต่ละฝ่ายให้เกิดพลังขับเคลื่อนมากขึ้น โดยระบบบริหารจัดการทางสังคมที่ดีต้องครอบคลุมมาตรการทางกฎหมาย การเงิน การคลังและสังคม อาทิ การกำหนดกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติและกติกาต่างๆ ที่คนในสังคมยอมรับยึดถือเป็นหลักปฏิบัติร่วมกัน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล เป็นต้น

3.2 เรื่องใหม่ที่เราให้ความสำคัญและนำมาใช้ในการพัฒนามากขึ้น คือ จะนำทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายทั้งทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบันและทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมมาใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมในเรื่องใดบ้าง อย่างไร

การพัฒนาประเทศไทยกว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมาเน้นการใช้ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ทุนที่เป็นตัวเงินและทุนทางกายภาพเป็นหลัก เมื่อมาถึงปัจจุบันทุนเหล่านั้นเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น ขณะที่สังคมไทยมีทุนทางสังคม (Social Capital) หลากหลายในทุกพื้นที่ ซึ่งหลายเรื่องผสมผสานกลมกลืนอยู่ในวิถีชีวิตของคนอยู่แล้ว จึงเป็นประเด็นท้าทายว่า จะนำทุนทางสังคมที่มีอยู่เหล่านั้นมาใช้ประโยชน์และพัฒนาเพิ่มพูนคุณค่าให้มากขึ้นได้อย่างไร เพราะทุนทางสังคมเป็นทุนสำคัญในการเพิ่มผลิตภาพ (productivity) และเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตให้ประชาชนพึ่งตนเองได้มากขึ้น ช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยรวม ขณะเดียวกัน มีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึก ค่านิยม พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่เกื้อหนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ช่วยลดต้นทุนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่จำเป็น และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลและใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่ามากขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นทุนสำคัญที่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าและบริการ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง มั่นคงและยั่งยืน

4

ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม

ในการบริหารจัดการกับประเด็นท้าทายเพื่อนำคนไทยและสังคมไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มีข้อเสนอ ดังนี้

4.1 การพัฒนาศักยภาพคนให้คนมีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดย

(1) เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน และการสร้างความรู้และความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมให้คนในชุมชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นร่วมกันสร้างองค์ความรู้ในรูปแบบต่างๆ ควบคู่กับการวิจัยและพัฒนาที่ให้คนในชุมชนเป็นศูนย์กลาง

(2) เสริมสร้างศักยภาพสถาบันการศึกษาให้เป็นศูนย์กลางของชุมชนในการเรียนรู้ตลอดชีวิต การรวบรวมองค์ความรู้ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการผสมผสานวิทยาการใหม่ๆ เข้ากับภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) ปรับระบบการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูงให้มีความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายการพัฒนาประเทศด้านการผลิตสินค้าและบริการกับการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์และการสร้างองค์ความรู้ใหม่ รวมทั้งการเพิ่มทักษะด้านภาษาต่างประเทศ ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(4) ส่งเสริมการฝึกอาชีพในชนบทที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจชุมชนโดยการริเริ่มจากชุมชน รวมทั้งพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างผู้ประกอบการ โดยสนับสนุนให้มีที่ปรึกษา/ศูนย์บ่มเพาะผู้ประกอบการ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค วิชาการ และแหล่งเงินทุน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการในการรักษาสิ่งแวดล้อม และ หลีกเลี่ยงการทำลายหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่คุ้มค่า

(5) เร่งรัดปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การใช้ข้อมูลความยากจนรายจังหวัดในการกำหนดสัดส่วนและเป้าหมายการกระจายทุนไปยังจังหวัดต่างๆ โดยมีกระบวนการคัดเลือกผู้รับทุนที่โปร่งใสบนหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงระบบการติดตามผู้ที่ได้รับเงินกู้ รวมทั้งการรณรงค์สร้างจิตสำนึกและความซื่อสัตย์ในการชำระคืนกองทุน

(6) เร่งปรับปรุงระบบการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคอย่างมีส่วนร่วมจากประชาชนและชุมชนให้มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาแพทย์แผนไทยและพืชสมุนไพรให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับและใช้เป็นการดูแลสุขภาพเบื้องต้นในครัวเรือนควบคู่กับการพัฒนาระบบข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลด้านสุขภาพเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

4.2 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อปกป้อง ช่วยเหลือและพัฒนาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน โดย

(1) ส่งเสริมให้คนไทยทุกคนมีหลักประกันความมั่นคงและมีเงินออมเพียงพอในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีเมื่อเข้าสู่วัยชรา เช่น การส่งเสริมให้มีการออมโดยสมัครใจและการบังคับ ฯลฯ และการขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมประชากรเป้าหมายต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ

(2) ปรับระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนที่มีอยู่ให้เข้าถึงตัวคนมากกว่าเป็นเพียงตัวเลขสถิติข้อมูล และพัฒนาไปสู่ระบบข้อมูลเพื่อการเตือนภัยที่สามารถส่งสัญญาณอันตรายได้ทันการ และเพื่อการเฝ้าระวังล่วงหน้าและทำงานเชิงรุก โดยให้ชุมชนและหน่วยงานดำเนินงานทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

(3) เสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างต่อเนื่องทั้งในเรื่องการป้องกันยาเสพติดโดยเฉพาะมาตรการที่เข้มงวดด้านการป้องกันยาเสพติดในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกระดับ และการกระตุ้นให้มีการนำแผนป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติมาใช้เพื่อบูรณาการการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุทั้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งอุบัติเหตุจากการจราจร อุบัติเหตุจากการทำงาน อุบัติเหตุจากสารเคมีและวัตถุอันตราย อุบัติเหตุในเคหสถาน ตลอดจนการเฝ้าระวังอุบัติเหตุจากธรรมชาติ

(4) วางแผนจัดบริการและสวัสดิการให้สอดคล้องกับประชากรแต่ละช่วงวัย ตลอดจนการส่งเสริมให้ชุมชนจัดทำแผนสวัสดิการชุมชนไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนชุมชน โดยต้องคำนึงถึงการดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วย

4.3 การสร้างระบบบริหารจัดการทางสังคมที่ดี โดย

(1) เสริมสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน ประชาสังคม ภาคธุรกิจและอาสาสมัครให้มากขึ้น โดยให้ อบต.หรือเทศบาล หรือองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพ มีความพร้อมและความตั้งใจทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมในชุมชนอย่างบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเบ็ดเสร็จ

(2) พัฒนากลไกการบริหารจัดการแผนงาน โครงการและมาตรการที่มีอยู่ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ปรับกฎระเบียบวิธีการและขั้นตอนการให้บริการ ให้ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งความช่วยเหลือได้

(3) ใช้มาตรการทางการเงินการคลัง การจัดสรรงบประมาณและบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม อาทิ การกำหนดภาษีสิ่งแวดล้อม การเก็บเงินชดเชยจากผู้ประกอบการที่มีกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างผลกระทบทางลบต่อคนและสิ่งแวดล้อม

(4) พัฒนาระบบธรรมาภิบาลในทุกกระดับ เช่น กลไก กติกาการจัดการให้ภาคธุรกิจ เอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคม กติกาในการชุมนุมเพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน สิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

4.4 การเสริมสร้างและพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

(1) เร่งรณรงค์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องทุนทาง สังคมและมีจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมฟื้นฟูและพัฒนาทุนทางสังคม รู้จักเลือกใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่มา เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิต รวมทั้งการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(2) ศึกษาวิเคราะห์ทุนทางสังคมที่มีอยู่และจัดทำ Social Capital Mapping ทั้ง ระดับชาติและระดับท้องถิ่น จำแนกเป็นรายพื้นที่รายสาขา/ด้านต่างๆ ควบคู่กับการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และการสนับสนุนให้มีใช้ประโยชน์จากระบบฐานข้อมูลดังกล่าวเพื่อการพัฒนาในแต่ละ พื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อเป็นฐานในการพึ่งตนเองอย่าง ยั่งยืน

(3) พัฒนาและใช้สถาบันการศึกษาเป็นแหล่งรวบรวมสังเคราะห์วัฒนธรรมและภูมิ ปัญญาท้องถิ่น และหาทางผสมผสานเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ากับภูมิปัญญาที่มีอยู่อย่างเหมาะสม

(4) สนับสนุนให้คนไทยโดยเฉพาะกลุ่มเด็กเยาวชนและวัยแรงงานมีทักษะในการทำงานเป็นทีมและดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่อย่างเหมาะสม มีความรักและผูกพันกับองค์กร ภูมิใจกับ งานที่ทำ รวมทั้งมีจิตสำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม

(5) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีการจัดทำแผน ชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไข ปัญหาความยากจน

(6) เร่งฟื้นฟูวัฒนธรรมที่ดีงาม เช่น ความเมตตา กรุณา เอื้ออาทร ความกตัญญูรู้คุณ การอ่อนน้อมถ่อมตน ความรักชาติ ความเป็นไทย ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความอบอุ่น แก่ครอบครัว ชุมชน รวมทั้งการฟื้นฟูวัฒนธรรมท้องถิ่นทั้งด้านชีวิตวัฒนธรรมและศิลปวัฒนธรรม โดยผสมผสานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสม เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของ คนในชุมชนอย่างเป็นมิตรกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(7) สร้างค่านิยมและสนับสนุนพฤติกรรมในการปกป้อง ค้ำครอง และเชิดชูยกย่อง คนดีมีคุณธรรม มีจิตสำนึกสาธารณะ และรับผิดชอบต่อส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การลด ละ เลิกค่านิยมที่ ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย การตกเป็นทาสวัตถุนิยมและเทคโนโลยี ความไร้

ระเบียบวินัย การยกย่องปกป้องผู้มีอำนาจ มีเงินที่ปราศจากคุณธรรม ตลอดจนลดค่านิยมด้าน ไซยศาสตร์ การเสี่ยงโชคและการพนัน

(8) พัฒนากลไกและมาตรการต่างๆ เพื่อจูงใจให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุนทางสังคมและรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนในการรณรงค์สร้างค่านิยมและพฤติกรรมที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่อง การกำหนดเงื่อนไขกติกาที่จะกำกับควบคุมการประกอบกิจการของภาคธุรกิจเอกชนไม่ให้ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคหรือบ่อนทำลายวัฒนธรรมและภูมิปัญญา ท้องถิ่น รวมถึงการสร้างบรรยากาศและช่องทางให้ประชาชนมีจิตวิญญาณและพฤติกรรมอาสาสมัครเพื่อสังคม

5

ตัวชี้วัดการพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาสังคมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลของการพัฒนาในแต่ละช่วงเวลานับมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้ได้ทราบถึงผลสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและนำไปสู่การปรับการดำเนินงานในระยะต่อไปให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่และสามารถบรรลุถึงจุดหมายได้ที่สุดในที่สุด

ตัวชี้วัดการพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สะท้อนระดับของการพัฒนาและสภาพการพัฒนาคอนในทุกระดับของการดำรงชีวิตตามพัฒนาการของชีวิตและความต้องการพื้นฐานของคนนั้นจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อความเป็นธรรมอย่างแท้จริง โดยได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อการพัฒนาสังคมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมทั้ง 4 ด้าน ทั้งตัวชี้วัดเชิงบวกที่ค่าตัวเลขมีแนวโน้มในทางเพิ่มขึ้นแสดงถึงแนวโน้มการพัฒนาสังคมที่เป็นไปในทางที่พึงประสงค์ และตัวชี้วัดเชิงลบที่ค่าตัวเลขมีแนวโน้มในทางลดลงแสดงถึงแนวโน้มการพัฒนาสังคมที่เป็นไปในทางที่ไม่พึงประสงค์ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นนี้เป็นข้อเสนอเบื้องต้น ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดต่อไปทั้งในด้านความครบถ้วน ครอบคลุม รวมทั้งการกำหนด benchmarking ของตัวชี้วัดแต่ละตัวด้วย

5.1 ตัวชี้วัดด้านการพัฒนาศักยภาพคน

- (1) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป
- (2) อัตราการเข้าเรียนของประชากรในระดับต่างๆต่อประชากรในกลุ่มอายุ
- (3) จำนวนแหล่งเรียนรู้ในชุมชน
- (4) ประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (%)
- (5) อัตราเพิ่มผลผลิตภาพแรงงาน
- (6) จำนวนผู้ป่วยโรคเครียด โรคจิต ประสาท (ต่อประชากร 1,000 คน)

- (7) ประชากรมีพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น สูบบุหรี่ ดื่มสุรา (%)
- (8) อัตราส่วนพื้นที่ที่ใช้เพื่อการออกกำลังกายโดยเฉพาะต่อประชากร
- (9) สัดส่วนที่ลดลงของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของคนในครอบครัว

5.2 ตัวชี้วัดด้านการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม

- (1) รายได้เฉลี่ยครัวเรือนต่อเดือน (บาท)
- (2) สัดส่วนคนจน (%)
- (3) แรงงานที่มีประกันสังคม (%)
- (4) ผู้ด้อยโอกาสที่เข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ (%)
- (5) แรงงานนอกระบบที่ได้รับการคุ้มครอง (%)
- (6) ชุมชนมีการจัดเก็บข้อมูลผู้ด้อยโอกาสอย่างเป็นระบบ (%)

5.3 ตัวชี้วัดด้านการสร้างระบบบริหารจัดการทางสังคมที่ดี

- (1) สัดส่วนของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา
- (2) จำนวนกิจกรรม/โครงการด้านการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

5.4 ตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างและพัฒนาทุนทางสังคม

- (1) ชุมชนมีประเพณีพื้นถิ่นที่สืบทอดมาแต่โบราณและยังถือปฏิบัติอยู่
- (2) ครัวเรือนในชุมชนที่ช่วยเหลือกันในกิจกรรม/การบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่น งานบวช งานบุญ ซ่อม/สร้างบ้าน
- (3) ชุมชนมีการนำภูมิปัญญามาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น การสร้างรายได้ การสืบทอดเผยแพร่ให้กว้างขวางขึ้น
- (4) ครัวเรือนที่ครอบครัวอยู่พร้อมหน้า (%)
- (5) จำนวนสถาบันทางสังคมที่ทำกิจกรรมเพื่อสังคม

การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

1

กรอบแนวคิด

การวัดระดับหรือผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีเครื่องชี้วัดที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) แต่ปัจจุบันการพัฒนาประเทศมีขอบเขตที่กว้างขวางมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับปัญหาสังคม ตลอดจนปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทวีความสำคัญและรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเหตุให้การกำหนดตัววัดประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาต้องเปลี่ยนไป การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องมิใช่เป็นหลักประกันว่าจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ดัชนีหรือเครื่องมือสำหรับการชี้วัดระดับการพัฒนาก็ต้องได้รับการพัฒนาพร้อมกันไปด้วย

กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาของสังคมโลกมากขึ้น ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนา จากรูปแบบเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวไปสู่มิติของการพัฒนาในทุกด้านอย่างเป็นองค์รวมและมีดุลยภาพ มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนเครื่องชี้วัดการพัฒนาที่มีอยู่ ให้มีลักษณะที่เป็นการชี้วัดการพัฒนาได้อย่างรอบด้านและสะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น “ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน” จึงเป็นวิธีการแปลงแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนมาอยู่ในรูปของข้อมูลหรือตัวเลขที่สามารถวัดสิ่งที่ได้เกิดขึ้นจากการพัฒนาซึ่งประเทศต่างๆ จำเป็นต้องสร้างขึ้น เพื่อใช้วัดระดับหรือความสำเร็จการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศและติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระหว่างกันด้วย นอกจากนี้ “ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน” ยังสามารถใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ทั้งในระดับประเทศและอาจรวมถึงการเปรียบเทียบกับการพัฒนาในระดับโลกได้ ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในเวทีโลก

สมัชชาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Commission on Sustainable Development : UNCSD) ได้พัฒนกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับประเทศ และระดับนานาชาติเรียกว่า PSR (Pressure – State – Response Framework) โดยสาระสำคัญของกรอบแนวคิด PSR เน้นเกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์ที่เป็นพลังขับเคลื่อนในการสร้างภาวะกดดันให้กับสิ่งแวดล้อม (Pressure) และมีผลให้สภาพทางกายภาพและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแปรเปลี่ยนไป (State) ทั้งนี้ ข้อมูลหรือสารสนเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะถูกนำมาประกอบการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการหรือนโยบายต่างๆ เพื่อต้องการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการหรือนโยบายต่างๆ เหล่านี้ เป็นการตอบสนองของสังคม (Response) มีผลทำให้พฤติกรรมของมนุษย์และสถานะของสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกำหนดเป็นตัวชี้วัด 3 กลุ่ม คือ

2.1 ตัวแปรภาวะกดดัน (Pressure Variable) จะใช้อธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ที่เป็นสาเหตุทำให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพเปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น อัตราการขยายตัวของรายได้แบบแผนของการใช้พลังงานและอัตราการเกิดของประชากร ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้จะเป็นพลังขับเคลื่อน (Driving force) หรือภาวะกดดันที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องร่อยหรอ และสิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมลง

2.2 ตัวแปรสถานะ (State Variable) จะใช้อธิบายลักษณะทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากภาวะกดดัน ตัวอย่างตัวชี้วัดสถานะของสิ่งแวดล้อม เช่น คุณภาพน้ำบริเวณชายฝั่ง ปริมาณน้ำท่า การบุกรุกพื้นที่ป่า การพังทลายของหน้าดิน และความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ เป็นต้น

2.3 ตัวแปรตอบสนอง (Response Variable) จะใช้วัดระดับของการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น นโยบายหรือมาตรการต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยที่นโยบายหรือมาตรการเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสถานะของสิ่งแวดล้อมไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาค่าน้ำ การกำหนดค่าภาคหลวงของการทำเหมืองแร่ โครงการปลูกป่า โดยนโยบายเหล่านี้จะส่งผลให้ภาวะกดดันลดลง หรือทำให้สถานะของสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ทั้งนี้ กรอบแนวคิด PSR ได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศเป็นจำนวนมาก ดังตัวอย่างที่จะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

3.1 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

ในปี 2538 องค์การสหประชาชาติ ภายใต้การดำเนินงานของ United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) ได้ทำการคัดเลือกดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นกรอบในการวัดความก้าวหน้าการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยยึดหลัก PSR ประกอบด้วยดัชนีชี้วัดจำนวน 134 ตัวชี้วัด จัดแบ่งตามประเภทของการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ออกเป็น 4 หมวดด้วยกัน ได้แก่ 1) หมวดสังคม 2) หมวดเศรษฐกิจ 3) หมวดสิ่งแวดล้อม และ 4) หมวดสถาบัน/องค์กร

นอกจากนี้ ยังแบ่งลักษณะของดัชนีออกเป็น 3 ประเภท ที่สอดคล้องกับหลัก PSR คือ 1) ดัชนีประเภทพลังขับเคลื่อน (Driving force indicators) ได้แก่ ดัชนีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ กระบวนการและรูปแบบที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) ดัชนีประเภทแสดงสถานภาพ (State indicators) ได้แก่ ดัชนีที่แสดงถึงผลหรือระดับของการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 3) ดัชนีประเภทตอบสนอง (Response indicators) ได้แก่ ดัชนีที่เป็นลักษณะของนโยบายหรือผลตอบสนองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ กรอบการวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UNCSD ดังกล่าว ได้มีหลายประเทศนำไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ไต้หวัน สวีเดน และเกาหลี

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UN ตามภาคผนวก 1 >

3.2 ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

ในปี 2540 องค์การสหประชาชาติ โดย The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) ได้กำหนดกรอบในการพิจารณาดัชนีชี้วัดที่จะนำมาเลือกใช้เพื่อวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยคำนึงถึงลักษณะการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 4 ด้าน คือ สิ่งแวดล้อม สังคม สถาบัน และเศรษฐกิจ และได้มีการกำหนดกรอบแนวคิดในแต่ละด้านไว้ ดังนี้

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดกรอบหลักไว้ 2 ประการ ได้แก่ “การควบคุม ปกป้อง และลดมลภาวะ รวมทั้งการฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อม” และ “การอนุรักษ์และการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ”

(2) **ด้านสังคม** ได้กำหนดกรอบความคิดไว้กว้างๆ คือ “การต่อสู้กับปัญหาความยากจน” ซึ่งจะพิจารณาใน 6 ประเด็นคือ การพัฒนาด้านประชากร สาธารณสุข อาหาร การศึกษา สถานภาพสตรี และที่พักอาศัย

(3) **ด้านสถาบัน** ได้มีการกำหนดกรอบโดยคำนึงถึง “การพัฒนานโยบายด้านการพัฒนาให้เป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน” และ “การวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้แก่ การให้ความร่วมมือและสนับสนุนการประชุมนานาชาติด้านสิ่งแวดล้อม และนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม

(4) **ด้านเศรษฐกิจ** ไม่มีแนวคิดในการคัดเลือกดัชนี มีแต่ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระดับเทคโนโลยี การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและสภาพเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งดัชนีชี้วัดในแต่ละด้านต้องมีการตรวจสอบความเหมาะสม เพื่อการปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาคนี้ต่อไป

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของ ESCAP ตามภาคผนวก 2 >

3.3 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit) ที่กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี 2535 หลังจากนั้น ในปี 2536 ประธานาธิบดีคลินตัน ได้จัดตั้ง President's Council on Sustainable Development (PCSD) เพื่อเป็นกลไกดำเนินงานพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ดังนี้

Vision: “Of a life-sustaining Earth. We are committed to the achievement of a dignified, peaceful, and equitable existence. A sustainable United States will have a growing economy that provides equitable opportunities for satisfying livelihoods, and a safe, health high quality of life for current and future generation. Our nation will protect its environment, its natural resource base and the functions and viability of natural systems on which all life depends.”

ต่อมาในปี 2539 สภาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำรายงาน “Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity and a Health Environment for the Future” เสนอต่อประธานาธิบดี และได้เสนอแนะให้รัฐบาลจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับชาติ เพื่อวัดความก้าวหน้าการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะทำงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น (Working Group on Sustainable Development Indicators : SDI Group) ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ สถาบันไม่แสวงหาผลกำไร มหาวิทยาลัย และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยได้รับการสนับสนุน

ด้านบุคลากรและงบประมาณดำเนินงานจากหลายกระทรวง ทั้งนี้ การรายงานผลของ SDI Group จะรายงานตรงต่อ Council on Environmental Quality ภายใต้ The Executive Office of the President

ในการพัฒนาดัชนีชี้วัด ได้วิเคราะห์โดยใช้หลักการ Pressure-State-Response ของ UNCSD ซึ่งในขั้นต้น เป็นการรวบรวมดัชนีชี้วัดที่มีการใช้อยู่ในหน่วยงานและสถาบันต่างๆ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน จำนวนมากกว่า 400 ดัชนีชี้วัด และกำหนดเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเป็นการทั่วไปและการคัดเลือกเฉพาะ¹ ให้เหลือ 40 ดัชนีชี้วัดและได้ทำการเผยแพร่ต่อสาธารณชนครั้งแรกในปี 2542 หลังจากนั้น SDI Group ก็ได้ปรับปรุง และประกาศดัชนีชี้วัด 40 ตัว รุ่นที่ 2 ออกมาให้สาธารณชนได้ให้ข้อคิดเห็นอีกครั้ง ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นรับฟังความคิดเห็นจนถึงเดือนกันยายน 2546

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา ตามภาคผนวก 3 >

3.4 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน

ไต้หวันเป็นหนึ่งในประเทศแรกๆ ที่ได้นำหลักการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนผนวกไว้ในนโยบายการบริหารประเทศ โดยในปี 2541 รัฐบาลได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และมีแนวความคิดที่จะวัดความก้าวหน้าระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ พร้อมทั้งได้ตั้งคณะทำงานพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวันขึ้น นำโดยมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ภายใต้การสนับสนุนและกำกับดูแลจากสภาวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (National Science Council) และองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไต้หวัน ซึ่งได้เริ่มทำการวิจัยและพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในช่วง 3 ปีแรก (2541-2543) เป็นการวิจัยและพัฒนาดัชนี และช่วงอีก 3 ปีหลัง (2544-2546) เป็นการปรับปรุงและคัดเลือกดัชนีชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับประกาศใช้เป็นดัชนีชี้วัดระดับชาติ

การพัฒนาดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน ใช้กรอบการวิเคราะห์ State-Pressure-Response และชุดดัชนีชี้วัดของ UNCSD เป็นกรอบในการจัดทำ ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนชุดแรก (ปี 2544) ประกอบด้วยตัวชี้วัด 112 ตัว คือ ด้านเศรษฐกิจ 25 ตัว ด้านสิ่งแวดล้อม 21 ตัว ด้านสังคม 23 ตัว ด้านสถาบัน (Institutional Response) 14 ตัว และด้านเมือง 29 ตัว ต่อมาในปี 2546 คณะทำงานพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน ได้ปรับปรุงให้เป็นดัชนีชี้วัดระดับชาติ จำนวน 41 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วยตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ 7 ตัว ด้านสิ่งแวดล้อม 13 ตัว ด้านสังคม 5 ตัว ด้านสถาบัน (Institutional Response) 8 ตัว และด้านเมือง 8 ตัว โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติ (National Council for Sustainable Development : NCSD) ที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานแล้ว²

¹ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย, เกณฑ์การคัดเลือกทั่วไป อาทิ เป็นตัวชี้วัดที่เข้าใจง่าย สามารถวัดได้ สะท้อนภาพระดับชาติ และเกณฑ์คัดเลือกเฉพาะ อาทิ การสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรต้นทุน สะท้อนปัญหาในระยะยาว

² สถาบันคีนันแห่งเอเชีย, คณะกรรมการ NCSD จัดตั้งขึ้นในปี 2003 ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 25-31 คน ปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ 25 คน แบ่งออกเป็นประธาน 1 คน กรรมการจากภาครัฐ (รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ระดับสูง) ภาคเอกชน และ NGO อย่างละ 8 คน โดยมีองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไต้หวัน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ ภายใต้ คณะกรรมการ NCSD มีคณะทำงาน 8 คณะ ได้แก่กลุ่มวิสัยทัศน์

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไต้หวัน ตามภาคผนวก 4 >

3.5 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสวีเดน

สวีเดนเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ที่มีบทบาทนำในการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาดัชนีชี้วัด มีคณะทำงานโครงการทำหน้าที่ประสานกับผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภาครัฐ เอกชน มหาวิทยาลัย และองค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกำกับโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า กระทรวงการคลัง สำนักงานสถิติ และองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ในช่วงปี 2543 กระทรวงสิ่งแวดล้อมสวีเดน ได้เริ่มจัดทำรายงานฉบับแรกเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศขึ้น เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในปี 2544 สวีเดนก็ได้จัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนรุ่นที่ 1 ที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จำนวน 30 ตัวชี้วัด³ โดยแบ่งเป็น:-

(1) **ดัชนีชี้วัดเชิงประสิทธิภาพ (Efficiency)** ซึ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ จำนวน 5 ตัวชี้วัด เช่น การผลิต / การใช้พลังงานต่อ GDP เป็นต้น

(2) **ดัชนีชี้วัดในกลุ่ม Contribution and Equality** ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคม จำนวน 9 ตัวชี้วัด

(3) **ดัชนีชี้วัดในกลุ่ม Adaptability** เป็นดัชนีที่แสดงถึงกิจกรรมที่ดำเนินการในปัจจุบัน ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในช่วงถัดไป จำนวน 7 ตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนจำนวนฟาร์มเกษตรอินทรีย์ต่อพื้นที่เกษตรกรรม สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP เป็นต้น

(4) **ดัชนีชี้วัดในกลุ่ม Values and resources for coming generation** ซึ่งแสดงถึงมูลค่าหรือต้นทุนทรัพยากรที่จะมีต่อคนรุ่นต่อไป จำนวน 9 ตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนหนี้ภาครัฐต่อ GDP ปริมาณสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (และ/หรือ) สภาพแวดล้อม เป็นต้น

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสวีเดน ตามภาคผนวก 5 >

3.6 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาหลี

การเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก อย่างไม่ระมัดระวังและไม่ประหยัด ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ภายหลังการประชุม Earth Summit เมื่อปี 2535 เกาหลีได้

³ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย, 2546

ให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้ให้การรับรองและนำเอา Local Agenda 21 หรือ LA 21 ภายใต้แผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นกรอบแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่นมาปฏิบัติอย่างแพร่หลาย และมีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 213 แห่งจากจำนวนทั้งหมด 249 แห่งที่ได้นำ LA 21 ไปปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาหลี อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Presidential Commission on Sustainable Development : PCSD) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน ปี 2543 โดยมีประธานมาจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (President, Korea Institute for Environmental and Social Policies) และมีสมาชิกอีกไม่เกิน 34 คน ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ จำนวน 13 คน ส่วนที่เหลือมาจากนักธุรกิจภาคเอกชน มหาวิทยาลัย องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 21 คน คณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีสำนักงานเลขานุการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านทรัพยากรดินและน้ำ ด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยา ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และด้านสังคม ซึ่งแต่ละคณะจะมีสมาชิกประมาณ 10 คน

ปัจจุบันการพัฒนาดัชนีชี้วัดของเกาหลี ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ โดยคณะกรรมการฯ ได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัด และได้กำหนดดัชนีชี้วัดเบื้องต้นแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ ดัชนีด้านสังคมมี 5 ตัวชี้วัด ด้านเศรษฐกิจมี 9 ตัวชี้วัด ด้านสิ่งแวดล้อมมี 12 ตัวชี้วัด และด้านสถาบัน / องค์กรมี 11 ตัวชี้วัด⁴

< ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาหลี ตามภาคผนวก 6 >

4

การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

4.1 กรอบแนวคิดของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ใช้เครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ที่สำคัญได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) ซึ่งปัจจุบันแม้จะใช้วัดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ แต่ก็ยังไม่สามารถวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดยเฉพาะไม่สามารถวัดความเสื่อมค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านสังคมอีกนานัปการอันเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้

⁴ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย, 2546

การปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาประเทศใหม่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาดัชนีชี้วัดขึ้นใหม่ 2 ชุด คือ “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” และ “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” เพื่อใช้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาที่มีต่อคนให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะสะท้อนระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างบูรณาการได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Indicators : SDI) ที่เหมาะสมของประเทศไทยขึ้น ให้ครอบคลุมมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติเศรษฐกิจ และมิติสังคมอย่างบูรณาการ เพื่อการติดตามและประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน

4.2 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนพยายามจัดทำเครื่องชี้วัดการพัฒนาของประเทศไทยขึ้น ในรูปของเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมไว้เป็นจำนวนมาก ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดขึ้นใหม่ 2 ชุด คือ “ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” และ “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” เพื่อใช้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาที่มีต่อคนให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังนี้

(1) **ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข⁵** เป็นดัชนีวัดระดับการพัฒนาที่ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตของคนไทยที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม โดยมีองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี โดยในปี 2545 ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกของการพัฒนาดัชนี จึงได้คัดเลือกเฉพาะองค์ประกอบที่มีผลการพัฒนาดัชนีที่ชัดเจน และได้ทดสอบความถูกต้องเหมาะสมแล้วจำนวน 5 ด้าน โดยไม่รวมด้านชีวิตครอบครัวและการบริหารจัดการที่ดีของรัฐซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษา ต่อมาในปี 2546 จึงได้มีการนำเสนอครบทั้ง 7 องค์ประกอบ ทั้งนี้ ภายใต้อันดับชี้วัดในแต่ละด้าน ยังสามารถแจกแจงเป็นดัชนีย่อยภายใต้องค์ประกอบแต่ละด้านได้ โดยได้กำหนด “ระดับความสามารถของการพัฒนา” ตามค่าดัชนีเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลลัพธ์ หรือผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้:-

ระดับ 5 (5.0)	= ดีขึ้นมาก	คะแนนร้อยละ 90.0 - 100.0
ระดับ 4 (4.0-4.9)	= ดีขึ้น	คะแนนร้อยละ 80.0 - 89.9
ระดับ 3 (3.0-3.9)	= ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง	คะแนนร้อยละ 70.0-79.9
ระดับ 2 หรือน้อยกว่า	= ลดลงหรือต้องปรับปรุง	คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 70.0

⁵ ความอยู่ดีมีสุขพัฒนามาจากแนวคิดของศาสตราจารย์อมตยา เซน และสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ที่มุ่งเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยความอยู่ดีมีสุข หมายถึง การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

< รายละเอียดดัชนีความอยู่ดีมีสุข ตามภาคผนวก 7 >

(2) ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ⁶ เป็นดัชนีในการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และสนับสนุนแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของคนไทยตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงระดับและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2535-2539) ระหว่างวิกฤต (ปี 2540-2541) และช่วงหลังวิกฤต (ปี 2542-2543) โดยจัดทำในรูปของดัชนีรวม (Composite Index) ตามแนวคิดความเข้มแข็งเศรษฐกิจ 5 องค์ประกอบ ที่นำมาคำนวณจัดทำดัชนีรวมเพียงตัวเดียว เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน ที่มีต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถวัดผลของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดแนวทางการประเมินผลดังนี้:-

(2.1) ให้สามารถวัดผลสำเร็จของการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดค่าดัชนีรวมมีคะแนนถ้าเข้าใกล้ 100 แสดงว่ามีความสำเร็จมาก

(2.2) สามารถประเมินผลความเข้มแข็งของเศรษฐกิจว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเพิ่มขึ้นหรือลดลง เพื่อสามารถอธิบายผลการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย โดยแบ่งระดับการพัฒนามาออกเป็น 5 ระดับ กล่าวคือ

ระดับ 5 (5.0)	= ร้อยละ 90.0-100	แสดงผลดีขึ้นมาก
ระดับ 4 (4.0-4.9)	= ร้อยละ 80.0-89.9	แสดงผลดีขึ้น
ระดับ 3 (3.0-3.9)	= ร้อยละ 70.0-79.9	แสดงผลดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง
ระดับ 2 (<3.0)	= น้อยกว่าร้อยละ 70.0	แสดงผลต้องปรับปรุง

< ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ตามภาคผนวก 8 >

(3) ดัชนีชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศใช้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2549 เมื่อเดือนกันยายน 2541 โดยมุ่งที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศที่เกื้อกูลและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยได้มีการพิจารณาเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการติดตาม

⁶ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

ประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพื่อใช้เป็นแนวทางและกรอบแห่งการบริหารการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ คือ:-

(3.1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมถึงทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรพลังงาน และทรัพยากรชายฝั่งทะเล มีตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ พื้นที่มีปัญหาดินเค็มและกรด ระดับตะกอน ณ ปากแม่น้ำหลัก เป็นต้น

(3.2) นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ เป็นนโยบายที่ครอบคลุมในส่วนของมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษจากเสียงและความสั่นสะเทือน มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มลพิษจากสารอันตราย และมลพิษจากของเสียอันตราย มีตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ ปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เป็นต้น

(3.3) นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม เป็นการป้องกัน สงวนรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ ตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ ปริมาณของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับการกำจัด

(3.4) นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน ให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีวิถีชีวิตที่เหมาะสม ถูกสุขลักษณะ มีความปลอดภัยและความสวยงาม สอดคล้องกับระบบนิเวศทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ พื้นที่สีเขียว เขตอุทยานประวัติศาสตร์ เป็นต้น

(3.5) นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนในทุกระดับให้มีความเข้มแข็ง และเกิดขบวนการความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ งบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อม

(3.6) นโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม พัฒนาและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างตัวชี้วัด ได้แก่ งบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม

< ตัวอย่างดัชนีชี้วัดตามนโยบายและแผนส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามภาคผนวก 9 >

4.3 ขั้นตอนการสร้างตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประสบการณ์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาตัวชี้วัด สามารถเป็นแนวทางการปรับใช้ในประเทศไทยได้ โดยตัวอย่างการสร้างตัวชี้วัดความยั่งยืนของชนบท (Rural Sustainability Indicators) ในกลุ่มประเทศอเมริกากลาง มีขั้นตอนของการจัดทำตัวชี้วัด 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การพัฒนากรอบแนวคิดของการสร้างตัวชี้วัด

การสร้างตัวชี้วัดจะต้องพัฒนากรอบแนวคิดสำหรับตัวชี้วัดให้มีความชัดเจน มีความยืดหยุ่น โดยจะต้องสามารถวิเคราะห์ในประเด็นที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ส่วนประกอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน (ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม) 2) ประเด็นเกี่ยวกับความยั่งยืน (เช่น การใช้ที่ดิน พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคม และเหตุการณ์ธรรมชาติ) และ 3) การแบ่งประเภทตัวชี้วัด (ภาวะกดดัน สถานะ ผลกระทบและการตอบสนอง) ขณะเดียวกันกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมานั้น จะต้องสามารถปรับใช้ในการวิเคราะห์ได้ทุกระดับ ทั้งระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 : การคัดเลือกตัวชี้วัด และการทดสอบ

การสร้างตัวชี้วัดจะต้องเลือกตัวชี้วัดตามเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ ความเชื่อถือได้ของข้อมูลดิบ ความเกี่ยวข้องกัน ความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และความสามารถในการวัดของตัวชี้วัด โดยมีวิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ดังนี้:-

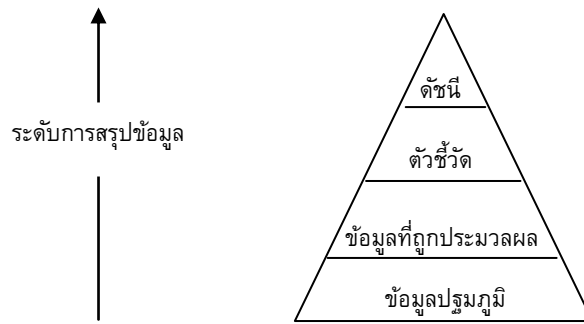
- (1) **ดัชนี** เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสรุปภาพรวมในระดับภูมิภาค หรือระดับประเทศ
- (2) **ตัวชี้วัดหลัก** เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ที่ได้จากดัชนี เพื่อใช้ระบุความเป็นเหตุเป็นผลกัน ผลกัน ความเป็นพลวัตร และผลกระทบ
- (3) **ตัวชี้วัดเสริม** เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ในรายละเอียดเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ตัวชี้วัดเสริมมักจะถูกสร้างขึ้นตามลักษณะเฉพาะของโครงการใดโครงการหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 3 : การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้กระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกระบวนการ ประกอบด้วย การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การประชุมระดมสมองเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ในขั้นตอนนี้ การสร้างตัวชี้วัดจะต้องมีการอภิปรายและหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่จะใช้ ประเด็นปัญหาที่ต้องการวิเคราะห์ตัวชี้วัดและดัชนี และแผนการดำเนินงาน รวมทั้งระบุประโยชน์ที่ใช้และความสนใจจากผู้ใช้ตัวชี้วัด

ขั้นตอนที่ 4 : การจัดทำฐานข้อมูล

การสร้างตัวชี้วัดจะต้องดำเนินการสำรวจแหล่งข้อมูล จัดทำฐานข้อมูล และปรับปรุงวิธีการประมวลผลข้อมูล เพื่อให้การแปลงข้อมูลดิบสามารถใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด และพยายามใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่อย่างสร้างสรรค์ โดยอธิบายได้จากแผนภูมิลำดับขั้นของข้อมูล ดังนี้:-



ขั้นตอนที่ 5 : การพัฒนาเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์และแสดงผลด้วยภาพ

การสร้างตัวชี้วัดจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์และแสดงผลด้วยภาพที่เข้าใจง่าย และควรใช้เครื่องมือประเภทต่างๆ เช่น แบบจำลองการใช้ที่ดิน และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ให้สามารถเชื่อมโยงการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และสามารถแสดงออกมาด้วยภาพได้ เช่น แผนที่ ตาราง รูปภาพ ภาพเคลื่อนไหว อนุกรมเวลา และสถานการณ์จำลองต่างๆ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 6 : การประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา

การสร้างตัวชี้วัดจะต้องทดลองนำวิธีการที่เลือกไว้ มาประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาจำนวนมากพอ เพื่อให้สามารถระบุข้อดีและข้อเสียของกรอบแนวคิดที่จะใช้จริงและกลุ่มตัวชี้วัดต่างๆ พร้อมทั้งทดสอบการใช้ประโยชน์ของกรอบแนวคิด ดัชนีและตัวชี้วัด โดยผู้สร้างตัวชี้วัดจะต้องระบุความต้องการใหม่ๆ หรือความต้องการที่แตกต่างไป รวมทั้งข้อมูลส่วนที่ขาดหายไป และความต้องการในการเผยแพร่ผลงาน และการใช้งานในวงกว้าง กรณีศึกษาตัวอย่างต่างๆ จะช่วยแสดงให้เห็นว่าตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นมานั้นสามารถนำไปใช้ในระดับการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันได้ได้อย่างไร และจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในมิติต่างๆ (ด้านนิเวศวิทยา สังคม และเศรษฐกิจ) ได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 7 : การเผยแพร่ผลงานให้กับผู้ใช้งาน

ในขั้นตอนสุดท้าย การสร้างตัวชี้วัดจะต้องสามารถสื่อสารและเผยแพร่ให้กับผู้ใช้งาน เพื่อให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน วิธีการหรือสื่อที่ใช้ในการเผยแพร่สารสนเทศ ได้แก่ เว็บไซต์ ผลงานตีพิมพ์ งานฝึกอบรม การเยี่ยมชมเพื่อประชาสัมพันธ์ และ CD-ROM เป็นต้น

สรุปขั้นตอนการจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ขั้นตอน/กิจกรรม	ระยะเวลา			
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4
1. การพัฒนากรอบแนวคิดตัวชี้วัด	←→			
2. การคัดเลือกตัวชี้วัดและการทดสอบ	←→	←→		
3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ		←→		
4. การจัดทำฐานข้อมูล		←→	←→	
5. การพัฒนาเครื่องมือ		←→	←→	
6. การประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา			←→	←→
7. การเผยแพร่ผลงาน		←→	←→	←→

ที่มา : ประมวลเรียบเรียงโดย สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา, สศช.

4.4 ข้อเสนอกลไกการดำเนินงาน

การพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาให้เกิดความสมดุลขึ้นใน 3 มิติ ทั้งมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติเศรษฐกิจ และมิติสังคม ในการพัฒนา “ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Indicators : SDI)” เพื่อสะท้อนระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน อาจจำเป็นต้องมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันพัฒนาระบบฐานข้อมูลและพัฒนาตัวชี้วัด ที่สามารถปรับใช้ได้เหมาะสมทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ และระดับท้องถิ่นต่อไป

ทั้งนี้ กลไกระดับนโยบายที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ “คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปลายปี 2545 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 ท่าน ร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ รวมทั้งผลักดันให้มีการนำกรอบทิศทาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนไปแปลงสู่การปฏิบัติ ในอนาคต สามารถดำเนินการให้มีการจัดตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย” ขึ้นได้ภายใต้คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าว เพื่อเป็นกลไกประสานการจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เหมาะสมกับประเทศไทย ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการบูรณาการระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้ตื่นตัวขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกและกำลังได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ แต่ละประเทศจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนา “ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Indicators : SDI) ของประเทศ” ขึ้นเพื่อใช้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ทุกมิติ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาในระดับโลกได้ต่อไป

สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาประเทศแต่ละด้านขึ้นมาบ้างแล้ว อาทิ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดัชนีวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งสามารถนำตัวชี้วัดบางด้านมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้ในระยะต่อไป

บทที่ 6

การบริหารจัดการสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

1

บทนำ

การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการบรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขที่แท้จริงของสังคมมนุษย์ สำหรับคนในยุคสมัยปัจจุบัน และคนรุ่นต่อไปในอนาคต แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมมิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่บริบทการพัฒนาต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงอย่างซับซ้อนซึ่งกันและกัน โดยในเชิงพื้นที่ก็มีขอบเขตกว้างขวางจากระดับท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศและภูมิภาค ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นผลสุดท้ายของการสังเคราะห์ ข้อมูล และวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ ที่มีความหลากหลายและอาจขัดแย้งกัน ทำให้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพปัญหาที่เป็นจริงของสังคม อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญเป็นเรื่องทางปฏิบัติของการรักษาคุณภาพ และการตระหนักถึงข้อจำกัดของระบบธรรมชาติ เพื่อให้ไม่ให้เกิดการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์เป็นไปอย่างไร้ขอบเขต จนก่อความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขได้

ดังนั้น แนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงต้องการกระบวนการเชิงนโยบาย การบริหารยุทธศาสตร์ การรวบรวมองค์ความรู้ และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง รายงานส่วนนี้จึงเป็นข้อเสนอเบื้องต้นที่เสนอต่อสาธารณชน เพื่อการระดมความคิดเห็นและการถกเถียงอภิปราย อันจะนำไปสู่ก้าวแรกของการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

2

ผลที่มุ่งหวังของการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทเรียนที่ได้จากการพัฒนาที่ผ่านมาสรุปได้ว่า การพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าการกระจายรายได้ และการที่ไม่คำนึงถึงความสูญเสียที่เกิดกับทุนทางสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และมลภาวะที่เกิดกับสภาวะแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล ซึ่งเป็นสาเหตุของความยากจน ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงควรมีผลที่มุ่งหวัง ดังนี้

2.1 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) การดำรงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเป็นประเด็นที่สำคัญมากของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการประเมินว่าอัตราการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตบนโลกในขณะนี้เท่ากับ 100 ชนิด/วัน ซึ่งเป็นอัตราที่รวดเร็วอย่างไม่เคยมีมาก่อน สาเหตุ

สำคัญมาจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของพืชและสัตว์ ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์ด้วย ด้วยเหตุที่ทรัพยากรชีวภาพเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุดของระบบนิเวศ หน่วยพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตที่มีพัฒนาการนับล้านๆ ปี คือขุมความรู้และคลัง ข้อมูลที่ยังไม่เปิดเผย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และการดำรงชีวิตของมนุษย์ในอนาคต อย่างมหาศาล เป็นที่มาของความก้าวหน้าทางการเกษตร ยารักษาโรค และระบบชีวิตอื่นๆ จึงนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) **ผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติคงความอุดมสมบูรณ์และเป็นฐานการผลิตต่อไปในระยะยาว** การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ประมง ดิน น้ำ ป่าไม้ พลังงาน ฯลฯ ในอัตราที่เกินพอดี จะทำลายวัฏจักรแห่งการเกิดทดแทนและการฟื้นตัวของระบบนิเวศ ทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สังคมจะได้รับในระยะยาวต้องสูญเสียไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาและกำหนดระดับของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และปริมาณผลผลิตที่ควรเก็บเกี่ยวในอัตราที่พอเหมาะ เพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ให้ต่อเนื่องในระยะยาว

(3) **ระบบนิเวศสามารถทำหน้าที่ได้อย่างยั่งยืน และสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องให้ยืนยาวสำหรับคนรุ่นหลังตลอดไป** ระบบนิเวศทำหน้าที่เกื้อกูลการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในโลก เป็นที่มาของ อากาศ น้ำ พลังงาน อาหาร แหล่งเพาะปลูก และฐานทรัพยากรเพื่อการผลิต อีกทั้งเป็นแหล่งกำจัด ดูดซับของเสียจากการผลิต รวมทั้งยังมีคุณค่าอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้ เช่น ความงามของธรรมชาติ อันเป็นที่มาของการท่องเที่ยวและรายได้จำนวนมหาศาลที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืน จำเป็นต้องเข้าใจถึงขีดจำกัดและความสามารถในการดูดซับของระบบนิเวศ ตลอดจนผลประโยชน์ระยะยาวของสังคม จึงขึ้นอยู่กับ การตระหนักรู้ถึงข้อจำกัดดังกล่าว และไม่รุกรานธรรมชาติอย่างไร้ขอบเขต จนระบบโดยรวมเสียสมดุลและพังทลายลง

2.2 ด้านเศรษฐกิจ

(1) **การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Development) อย่างมีเสถียรภาพ** เอื้อประโยชน์และไม่ทำลายกัน การที่เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจคู่ขนาน คือเศรษฐกิจทุนซึ่งมีความสำคัญในแง่ของมูลค่าทุน กับเศรษฐกิจชุมชน ที่แม้จะมีมูลค่าน้อยกว่าแต่มีความเกี่ยวพันกับการดำรงชีวิตของคนจำนวนมากกว่า ทำให้รัฐจำเป็นต้องผสานและดูแลเศรษฐกิจทั้งสองระบบ เพื่อรักษาคุณภาพ และทำให้เศรษฐกิจชุมชนไม่ถูกทำลายโดยระบบทุน เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีเสถียรภาพ เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเอง และแข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์

(2) **ความสมดุลระหว่างการผลิตและการอนุรักษ์ (Green Productivity)** คือ มุ่งเน้นผลิตสินค้าและบริการที่สร้างรายได้และก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม โดยการเลือกสรรการลงทุนและกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างให้เกิดความพอเพียงและทั่วถึงอย่างมีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าของปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเอื้อต่อการผลิตและการบริโภคที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ และความต้องการทั้งในและนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง

(3) **สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน และมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม** เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่อาจบรรลุได้ หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ให้ลุล่วง ความยากจนและความไม่เป็นธรรม นำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาอื่นๆ อีกนานัปการ รวมทั้งการดำเนินยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน และดำเนินมาตรการที่เป็นรูปธรรม เพื่อจัดสรรกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้แก่กลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง และลดจำนวนคนยากจนลง จึงเป็นภารกิจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.3 ด้านสังคม

(1) **ความเข้มแข็งของชุมชน** ความยั่งยืนของสังคมฐานล่าง จะทำให้สังคมทั้งหมดยั่งยืนได้ ชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญ ปัจเจกบุคคลและหน่วยระดับครอบครัวจะสามารถแสดงศักยภาพและพลังได้อย่างแท้จริง โดยผ่านโครงสร้างการรวมกลุ่ม เกิดการบูรณาการปัจจัยต่างๆ ของการผลิต วิถีชีวิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และภูมิปัญญา ที่จะเกิดการเรียนรู้ร่วมกันและเกิดการขับเคลื่อนการบูรณาการในระดับชุมชนจึงเป็นรากฐานที่สร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืน

(2) **การดำรงอยู่ของสถาบันทางสังคม และความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น** ความยั่งยืนของสังคมเกิดขึ้นจากความหลากหลาย และเครือข่ายความเชื่อมโยงของสถาบันทางสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต และภูมิปัญญา ซึ่งถือเป็นทุนทางสังคมที่มีค่าของประเทศ เป็นรากฐานในการสร้างสังคมที่มีภูมิทัศน์ มีศักยภาพที่จะเติบโตอย่างมีเอกลักษณ์และมีพลวัต สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรู้เท่าทัน ทุนทางสังคมเหล่านี้ ต้องค้นหา รวบรวม และดำรงรักษาไว้ มิให้สูญหายไปภายใต้กระบวนการพัฒนาสมัยใหม่ และจำเป็นต้องมีการศึกษาต่อยอด และส่งเสริมการนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนา

(3) **การมีส่วนร่วมของประชาสังคม** การมีส่วนร่วมของประชาสังคมเป็นหลักการหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน รูปแบบการมีส่วนร่วม คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การที่ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น จะนำไปสู่สถานการณ์ที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ กระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะช่วยลดความขัดแย้ง รวมทั้งทำให้การต่อรองและการชดเชยผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียมีความเป็นธรรมและยอมรับได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการพัฒนาเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างราบรื่น

เครื่องมือการบริหารจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบัน

เพื่อให้การดำเนินการไปสู่ผลที่มุ่งหวัง แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่สำคัญ อันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

3.1 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมเรื่องการบริหารจัดการและประเด็นสำคัญรายสาขาที่มีลำดับความสำคัญสูง การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ จะช่วยให้สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศได้รับการดูแลคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนและยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพคนและสังคม จะนำมาซึ่งความสามารถในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย**เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อเกิดการบริหารจัดการที่ดีก็เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตที่ยุติธรรม และเกิดการกำกับดูแลด้านอุปสงค์ที่สมเหตุสมผลและไม่ฟุ้งเฟ้อ** ลดความขัดแย้งในสังคม เปิดโอกาสให้สังคมเรียนรู้ พัฒนาความคิดและจิตใจ จนทำให้เกิดสังคมพึ่งและพัฒนาตัวเองได้ในที่สุด

นอกจากนั้น ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนและยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพคนและสังคม ยังส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็ง นำมาซึ่งความเข้าใจและภูมิใจในภูมิหลัง ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของชุมชน สามารถถ่วงถ่วงวัฒนธรรมและค่านิยมจากต่างประเทศ เลือกสรรเฉพาะค่านิยมประเพณีที่ดีงาม และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

3.3 ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ช่วยให้ประเทศมีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากปัจจัยพื้นฐานที่มีอยู่ในประเทศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากรากฐานของความเข้มแข็งและความมีเสถียรภาพควบคู่กัน สามารถพึ่งตนเอง และลดความสูญเสียที่จะมีต่อระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก ภายใต้ความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน และพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ

สิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมนอกเหนือจากการนำแนวทางตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไปแปลงสู่การปฏิบัติ คือ การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละมิติ รวมทั้งการบริหารจัดการในเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดความสมดุลในทุกมิติของการพัฒนา ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

(1.1) พัฒนาระบบกำกับและประเมินต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุนด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม นำหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการขนาดใหญ่ การวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน ต้องสะท้อนค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ระบบดังกล่าวต้องนำมาใช้กับโครงการในสาขาต่างๆ เช่น พลังงาน การขนส่ง การเกษตร ป่าไม้ การเกิดของเสีย และการท่องเที่ยว

(1.2) การสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนโดยนำเอาทุนทางสังคม ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม มาเชื่อมโยงและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการผลิต จะทำให้เกิดการพึ่งตนเอง และความเข้มแข็งของชุมชนในระดับฐานราก และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจสองระบบอย่างรู้เท่าทัน ตามนโยบายของรัฐที่เรียกว่า “Local Link, Global Reach” จะช่วยให้เศรษฐกิจโดยรวมเติบโตอย่างเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม มีงานศึกษาวิจัยชี้ว่า เศรษฐกิจชุมชนอาจถูกทำลายโดยระบบทุนได้โดยง่าย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และมีการบริหารจัดการที่ดี ในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจสองระบบ โดยสนับสนุนการดำรงอยู่ของเศรษฐกิจชุมชนอย่างหลากหลายและมีเสถียรภาพ และป้องกันผลกระทบจากการที่ระบบเศรษฐกิจชุมชนอาจถูกทำลายโดยระบบเศรษฐกิจทุนด้วย

(1.3) การปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและการบริโภคเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐต้องดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน โดยการกำหนดมาตรการด้านการตลาด และระบบภาษี เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม จัดทำนโยบายด้านราคา ที่สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย ลดการบิดเบือนกลไกการตลาด เพื่อให้สินค้าและบริการต้องสะท้อนต้นทุนการผลิตและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง ไม่ใช้การผลักภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้รัฐและสาธารณชน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาด ลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตร จัดการกับมลพิษและของเสีย เช่น ขยะและน้ำเสีย โดยเน้นการแก้ไขปัญหาที่ต้นทางของระบบ สร้างองค์ความรู้ที่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ รวมทั้งการกำหนดมาตรการจูงใจอื่นๆ ให้เกิดกระบวนการผลิตและ

การบริโภคที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในเชิงอนุรักษ์ (Green Productive Capacity)

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2.1) สร้างเวทีและกลไกสาธารณะเพื่อสร้างองค์ความรู้ จากภาคีการพัฒนา องค์กรวิชาการ ชุมชน ท้องถิ่น และประชาสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องการองค์ความรู้ที่กว้างขวาง ลึกซึ้ง และไม่สามารถละเลยภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้นอกระบบได้ ท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคม เป็นผู้ครอบครองภูมิปัญญาอันหลากหลาย ซึ่งเกิดจากวิถีชีวิตและแบบแผนการผลิต มีความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศในท้องถิ่นของตนอย่างถ่องแท้ เพียงแต่องค์ความรู้ดังกล่าวไม่ได้รับการรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ และไม่มีผู้นำองค์ความรู้เหล่านี้มาสังเคราะห์เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการพัฒนาประเทศอย่างบูรณาการ ดังนั้น รัฐจึงควรเปิดเวทีเพื่อการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง และนำความรู้ที่เป็นระบบกับภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเชื่อมผสานกัน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ต่อไป

(2.2) การบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น และความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศักยภาพของประเทศ ที่มีทุนทางธรรมชาติ เอกลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาที่หลากหลาย จะเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะจะทำให้เกิดการพึ่งตนเองและเป็นการพัฒนาที่เติบโตจากฐานรากของตนเองอย่างแท้จริง ควรมีการสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และส่งเสริมให้มีการนำมาใช้ประโยชน์

(2.3) การสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชน และวางระบบการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนจะทำได้ ต้องมีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำจริงได้ยาก ต้องมีการปรับเปลี่ยนจากแนวคิดกระแสหลักที่เห็นว่า การสร้างความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์ นั้นจะบรรลุได้โดยการใช้เงินทุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญ มาสู่การให้ความสำคัญกับทางเลือกอื่นๆ โดยผสมผสานการใช้ทุนทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม เป็นเครื่องมือในการสร้างความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มต้นได้จากการสร้างองค์ความรู้ โดยผ่านระบบสื่อสารมวลชนรูปแบบต่างๆ และการพัฒนาระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

(3) การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(3.1) ปฏิรูประบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำไปสู่การบูรณาการและการมีส่วนร่วม เพื่อให้เป็นรูปธรรมของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาคม ท้องถิ่น โดยดำเนินการร่วมกันในกระบวนการ

และขั้นตอนต่างๆ ของการวางแผน เช่น การระบุปัญหา การจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ปัจจุบันมีลุ่มน้ำสำคัญ 25 ลุ่มน้ำ มีการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บทลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และลุ่มน้ำอื่นๆ ซึ่งจำเป็นต้องผลักดันให้กระบวนการมีส่วนร่วม และการบูรณาการเชิงพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

(3.2) การกำหนดยุทธศาสตร์การรักษาป่าเขตร้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ ศักยภาพของประเทศไทยในฐานะฐานทรัพยากรป่าเขตร้อนและความหลากหลายทางชีวภาพมีนัยสำคัญมาก เป็นจุดแข็งและทุนที่มีมูลค่าสูงและหายากในโลก ป่าเขตร้อนมีไม่ถึงร้อยละ 7 ของพื้นที่โลก แต่มีความสมบูรณ์หลากหลายทางชีวภาพถึงร้อยละ 60 เป็นฐานทรัพยากรพันธุกรรม การผลิตอาหาร การแพทย์ และเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งจะกลายเป็นการปฏิวัติแบบแผนการผลิตและการค้าในอนาคต ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการเข้ามาแสวงประโยชน์ ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้ รวมทั้งจะต้องปรับท่าทีสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกันในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรม

4.2 แนวทางการบริหารจัดการ

(1) ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยปรับเปลี่ยนจากการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียว มาสู่กระบวนการมีส่วนร่วม และการสร้างธรรมาภิบาลเพื่อให้บรรลุถึงกระบวนการตัดสินใจ และการจัดการกับความขัดแย้งอย่างเหมาะสม ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ มีกลไกคานอำนาจและการติดตามตรวจสอบกระบวนการมีส่วนร่วมที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพ จะทำให้การกำหนดนโยบาย การพิจารณาทางเลือกที่แตกต่างกันของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน วางอยู่บนข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน และได้พิจารณาถึงผลดีผลเสีย ผลประโยชน์ระยะสั้นและระยะยาวของสังคมอย่างรอบคอบแล้ว สามารถรักษาความสมดุลระหว่างมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) บริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการ จากการบริหารจัดการตามเขตพื้นที่การปกครอง มาสู่การจัดการภายใต้เขตรบบนิเวศ เช่น ระบบลุ่มน้ำ หรือเขตพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการบูรณาการมากขึ้น โดยเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น ป่าไม้ ที่ดิน รวมทั้งวิถีการผลิต วัฒนธรรม และชุมชน รวมไว้ในกระบวนการบริหารจัดการด้วย

(3) สร้างเครื่องมือชี้วัดและการติดตามประเมินผล ในขณะที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่างๆ ของประเทศกำลังขับเคลื่อนไปข้างหน้า จำเป็นต้องมีการจัดทำเครื่องมือชี้วัด เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบ บ่งชี้ความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศที่กำหนดไว้เป็นกรอบในการจัดทำดัชนีชี้วัด ซึ่งควรเป็นดัชนี

ที่แสดงพลวัตรของสถานการณ์ คือ แสดงปัจจัยกดดัน สถานภาพปัจจุบัน และการตอบสนองเพื่อแก้ไข ปัญหา ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสนอแนวทางเพื่อการตัดสินใจ เป็นสัญญาณเตือนภัยในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และประเมินความก้าวหน้าในการมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งต้องพิจารณากำหนดกลุ่มดัชนีชี้วัดที่สำคัญ และค่าเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

(4) **ปรับปรุงองค์กร กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ** จำเป็นต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ เพิ่มเติม เพื่อรองรับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติอย่างน้อย 7 มาตรา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้มีทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ โดยรัฐควรสนับสนุนบทบาทของภาคีการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรวิชาการ ประชาสังคม กำหนดบทบาทและการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) **กำหนดจุดยืนของประเทศในเวทีการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ** การประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) ที่นครโจฮันเนสเบิร์ก ทำให้ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ใช่เรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเดียว แต่ยังมิบริบทของการเมืองระหว่างประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาใหม่ของโลกปะปนอยู่ด้วย ระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน จะกลายเป็นเงื่อนไข และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ประเทศไทยจำเป็นต้องวิเคราะห์ดูว่าเรื่องใดมีความสำคัญ เรื่องใดเป็นประเด็นท้าทายและข้อจำกัดของการพัฒนา ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้จะส่งผลกับประชาชนส่วนใหญ่ จำเป็นที่ภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายต้องมาร่วมคิด ร่วมกันกำหนดจุดยืนและทิศทางของประเทศ เตรียมรับมือกับประเด็นท้าทายต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ไม่ให้ประเทศต้องเสียเปรียบในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

5

บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

การพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

5.1 รัฐ : เจตนารมณ์ทางการเมือง กระบวนการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากร

การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการวางรากฐานของประเทศให้มั่นคง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องระยะยาว และกระจายให้แก่คนในสังคมยุคปัจจุบัน เท่าๆ กับการเอื้อประโยชน์แก่คนรุ่นต่อไปอย่างเท่าเทียม ดังนั้น จึงเป็นสัญญาประชาคม ที่ต้องการความต่อเนื่อง ต้องการผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ซึ่ง

มองเห็นผลประโยชน์ระยะยาวของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ รัฐในฐานะที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร และกำหนดทิศทางของประเทศ จำเป็นต้องแสดงเจตนาธรรมณ์ โดยการวางกลไก ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกฎเกณฑ์มาตรการต่างๆ เพื่อให้นโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีกระบวนการตัดสินใจ ที่เปิดโอกาสให้ภาคีการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สร้างกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นอย่างพอเพียง ไม่ใช่เฉพาะแก่ภาครัฐเท่านั้น แต่ต้องสนับสนุนการดำเนินงานของภาคีการพัฒนาที่มีบทบาทสำคัญ แม้ว่า การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการนี้ จะไม่สามารถวัดผลประโยชน์ตอบแทนเชิงเศรษฐกิจในระยะสั้นได้เลยก็ตาม

5.2 ประชาสังคม : การสร้างกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะบรรลุเป้าหมายได้ ต้องเกิดจากการขับเคลื่อนของประชาสังคม มาจากความร่วมมือของคนส่วนใหญ่ ที่มีความตระหนักรู้ ยึดถือคุณค่าและมีเป้าหมายร่วมกัน มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และพฤติกรรม โดยคำนึงถึงความยั่งยืน และผลประโยชน์ระยะยาวของคนรุ่นต่อไป โดยร่วมกันผลักดันขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเริ่มได้จากการสร้างเครือข่าย สร้างกระบวนการเรียนรู้ และการทำงานร่วมกัน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งการใช้เครื่องมือด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นสิ่งจะสร้างความตระหนักรู้ให้กับสังคมได้อย่างกว้างขวาง

5.3 องค์กรวิชาการ : การสร้างและส่งผ่านองค์ความรู้สู่ประชาสังคม

เพื่อสร้างสมรรถนะให้แก่ประชาชน และสถาบันต่างๆ ที่จะต้องเข้าไปเผชิญปัญหาที่เป็นจริงในกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในการดำเนินงานเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ รวมทั้งองค์ความรู้ที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนอื่น ๆ เช่น การจัดการมลพิษและสารเคมีที่แพร่กระจายในสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของทะเลและชายฝั่ง การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ การตัดแต่งพันธุกรรม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยทักษะทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สถาบันทางวิชาการเหล่านี้อาจจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ศูนย์วิจัย หรือภาคเอกชนอื่นๆ เพื่อร่วมมือกันในการสร้างองค์ความรู้ เพื่อรองรับสิ่งท้าทายใหม่ๆ ในระยะยาว

6

การดำเนินงานเบื้องต้นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน

การดำเนินงานในระยะแรกเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องอาศัยความเข้าใจ และยอมรับของประชาสังคมเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องมีการดำเนินงานต่างๆ ดังนี้

6.1 สนับสนุนการเปิดเวทีสาธารณะเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพื่อระดมความคิดเห็นจากสาธารณชนและภาคีการพัฒนา ในการสร้างกระบวนการสังเคราะห์นโยบาย และกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม

6.2 สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายพหุภาคีการพัฒนา คณะทำงาน หรือองค์กรอิสระ เพื่อร่วมกันพิจารณากำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน ในเรื่องเร่งด่วน และมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เช่น การปรับปรุงองค์กรและกฎหมาย การปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและการบริโภค การเตรียมการในประเด็นการค้าที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน การกำหนดยุทธศาสตร์ป่าเขตร้อน และการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ

6.3 กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรบูรณาการระดับนโยบาย สร้างความเห็นชอบร่วมกันในหลักการ และแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกเปิด เพื่อให้เกิดภาคีการพัฒนา ภายใต้คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ ในการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์และทำที่ที่จะเป็นประโยชน์กับประเทศและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มากที่สุด รวมทั้งการร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันในเวทีโลกด้วย

6.4 จัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำหน้าที่พิจารณาจัดทำตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้ และทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และรายงานต่อสาธารณชน

6.4 เสริมสร้างบทบาทขององค์กรวิชาการ โดยให้มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ทำการศึกษาวิจัย รวบรวมจัดทำฐานข้อมูล GIS ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจชุมชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสังเคราะห์และกำหนดนโยบาย รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดองค์ความรู้เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

7

สรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะตระหนักถึงความไม่สมดุลของการพัฒนา และเริ่มกำหนดเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศที่มุ่งรักษาความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ตัวเลขทางสถิติเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญที่สะท้อนถึงสภาพปัญหา แนวโน้มความรุนแรงและความไม่ยั่งยืนของการพัฒนา ที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศวางอยู่บนค่าใช้จ่ายทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่

สูงมาก วิธีทางดังกล่าวไม่สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และรักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ซึ่งเป็นปัจจัยการดำรงอยู่ของมนุษย์ได้ในระยะยาว

การที่แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน กระจายอยู่ในบริบทเชิงนโยบายและการวางแผนของประเทศ แต่ยังไม่สามารถก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงนั้น เนื่องจากขาดกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม และขาดเครื่องมือในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ต่างๆ ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะเป็นเครื่องมือสำคัญในสร้างความเชื่อมโยงและบ่งชี้การขับเคลื่อนที่อาจก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในภาพรวมได้

ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ การจัดลำดับความสำคัญ และแนวทางการดำเนินงานที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้ ไม่ใช่กรอบแนวคิดสำเร็จรูป เป็นเพียงข้อเสนอและการจุดประกายเพื่อให้เกิดการอภิปรายถกเถียง ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นชอบร่วมกันระหว่างภาคีการพัฒนาต่างๆ ภาคประชาสังคม และสาธารณชน เนื่องจาก การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ใช่เรื่องที่รัฐสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง แต่เป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เป็นเรื่องของการทบทวนและปรับเปลี่ยนวิธีคิด เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับโลกธรรมชาติ และการปรับเปลี่ยนการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิตในโลก ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพัฒนาประเทศ เป็นหนทางที่นำมาซึ่งความรุ่งเรืองก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังคงความอุดมสมบูรณ์ของระบบธรรมชาติให้ยืนยาว เพราะระบบธรรมชาตินี้เองคือรากฐานของการดำรงอยู่ และเป็นที่มาแห่งความอยู่ดีมีสุขของชีวิตมนุษย์ทั้งในยุคสมัยปัจจุบันและอนาคต อย่างยั่งยืนตลอดไป

ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน
โดย United Nations Commission on Sustainable Development

เป้าหมาย	ดัชนี	ลักษณะ
การพัฒนาด้านสังคม		
การต่อสู้ความยากจน	• อัตราการว่างงาน • สัดส่วนผู้มีความเป็นอยู่ต่ำกว่าเส้นยากจน • ช่องว่างของความยากจน • ช่องว่างของความยากจน (ยกกำลังสอง) • ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) • สัดส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงต่อผู้ชาย	พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล
การเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและความสามารถในการพัฒนาที่ยั่งยืน	• อัตราการเพิ่มของประชากร • อัตราการย้ายถิ่นสุทธิ • จำนวนเด็กที่เกิดจากผู้หญิง 1 คน (หรือ 1,000 คน) • ความหนาแน่นของประชากร	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล
การส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรม	• อัตราการเปลี่ยนแปลงอายุประชากรวัยศึกษา • อัตราการเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา • อัตราการเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษา • อัตราการอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่ • สัดส่วนนักเรียนสำเร็จการศึกษาระดับประถม 5 • ค่าคาดหวังสำหรับระยะเวลาการศึกษาในโรงเรียน • ส่วนต่างของการศึกษาต่อของผู้ชายและผู้หญิง • สัดส่วนของผู้หญิงต่อผู้ชายในวัยแรงงาน • สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง
การป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ	• ร้อยละของประชากรที่เข้าถึงบริการสาธารณสุข • ร้อยละของประชากรที่ใช้น้ำดื่มที่ถูกละเมิดลักษณะ • อายุขัยเฉลี่ยของประชากร • อัตราส่วนทารกแรกเกิดที่มีน้ำหนักเท่ากับหรือมากกว่า 2,500 กรัม • อัตราการตายของทารกอายุต่ำกว่า 1 ปี • อัตราการตายของแม่ต่อทารกแรกเกิด • สัดส่วนของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีน้ำหนักและส่วนสูงอยู่ระหว่างร้อยละ 80 ถึง 120 ของค่ามาตรฐานของแต่ละประเทศ (หรือมีค่าอยู่ระหว่าง 2 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน) • อัตราการฉีดวัคซีนป้องกันโรคสำหรับเด็ก • อัตราส่วนการคุมกำเนิดของผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว • อัตราส่วนการปนเปื้อนของสารเคมีที่เป็นอันตรายในอาหาร • สัดส่วนของค่ารักษาสุขภาพในท้องถิ่นต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศ • สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP)	แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง

เป้าหมาย	ดัชนี	ลักษณะ
การส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชากรอย่างยั่งยืน	• อัตราการเติบโตของประชากรเมือง • การบริโภคน้ำมันของยานพาหนะต่อหัวประชากร • การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยตามธรรมชาติ • สัดส่วนของประชากรในเขตเมือง • จำนวนประชากรในเขตเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร • พื้นที่ใช้สอย (ตารางเมตร) ต่อประชากร • สัดส่วนของราคาที่อยู่อาศัยต่อรายได้ของประชากร • ค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อหัวประชากร	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง
การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ		
ความร่วมมือระหว่างประเทศและนโยบายภายในประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	• ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ต่อหัวประชากร • สัดส่วนการลงทุนสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) • สัดส่วนของการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) • ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศปรับค่าด้วยต้นทุนสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากร (ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศสุทธิลบด้วยต้นทุนสิ่งแวดล้อมหารด้วยจำนวนประชากร) • สัดส่วนของสินค้าที่ผลิตขึ้นต่อสินค้าส่งออกทั้งหมด	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล
การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค	• การบริโภคพลังงานต่อประชากรต่อปี • สัดส่วนของอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ต่ออุตสาหกรรมทั้งหมด • ปริมาณแร่ธาตุสำรองของประเทศ • ปริมาณพลังงานน้ำมันสำรองของประเทศ • ปริมาณพลังงานสำรองที่สามารถใช้ได้ภายในประเทศ (ปี) • สัดส่วนของวัตถุดิบขั้นที่ 1 และ 2 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) • สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) • สัดส่วนการบริโภคพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ต่อปริมาณการบริโภคพลังงานทั้งหมด	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล แสดงผล
การเงิน	• สัดส่วนของเงินออม (ระยะยาว) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) • สัดส่วนของเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (หรือเงินอุดหนุนให้ต่างประเทศ) สุทธิ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) • สัดส่วนหนี้ภายนอก (external debt) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) • สัดส่วนหนี้ต่อการส่งออก (Debt service / export) • สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) • จำนวนเงินทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ (หรืออุดหนุนให้ต่างประเทศ) สุทธิตั้งแต่ปี 1992	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง

เป้าหมาย	ดัชนี	ลักษณะ
การพัฒนาเทคโนโลยีความร่วมมือและการเพิ่มศักยภาพด้านสิ่งแวดล้อม	- มูลค่าของการนำเข้าสินค้าทุน - การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ - สัดส่วนของการนำเข้าสินค้าทุนที่มีผลส่งเสริมสิ่งแวดล้อมต่อสินค้าทุนทั้งหมด - เงินสนับสนุนสำหรับความร่วมมือด้านเทคนิค	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล ตอบสนอง
การพัฒนาสิ่งแวดล้อม		
การรักษาคุณภาพน้ำและแหล่งน้ำ	- สัดส่วนของน้ำจืดผิวดินที่ใช้ไปเทียบกับปริมาณน้ำจืดผิวดินทั้งหมดที่มีอยู่ในแต่ละปี - ปริมาณการใช้น้ำต่อคนต่อวัน - ปริมาณน้ำสำรองใต้ดิน - สัดส่วนของแหล่งน้ำจืดที่มีความเข้มข้นของ faecal coliform เกินกว่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก - ค่าปริมาณออกซิเจนในน้ำ (BOD) - สัดส่วนของน้ำเสียที่ได้รับการบำบัด - จำนวนสถานี hydrological ต่อตารางกิโลเมตร	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง
การป้องกันทะเล มหาสมุทร และชายฝั่ง	- อัตราการเพิ่มของประชากรในพื้นที่ชายฝั่งทะเล - ปริมาณน้ำที่ถูกปล่อยสู่ทะเลและมหาสมุทร - ปริมาณการปล่อยสารไนโตรเจนและฟอสฟอรัสสู่ทะเลและมหาสมุทร - สัดส่วนของมูลค่าสูงสุดของการประมงแบบยั่งยืนเทียบกับมูลค่าที่ได้จากการประมงที่เกิดขึ้นจริง - ดัชนีแอลจี (Algae index)	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล
การวางแผนและบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากผืนดิน	- การเปลี่ยนแปลงใช้ประโยชน์จากที่ดิน - การเปลี่ยนแปลงสภาพของผืนดิน - การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรให้ท้องถิ่น	พลังขับเคลื่อน แสดงผล ตอบสนอง
การจัดระบบนิเวศ : การต่อต้านฝนแล้งและการเกิดทะเลทราย	- สัดส่วนของประชากรในพื้นที่แห้งแล้งที่มีการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศ - ดัชนีวัดการดับน้ำฝนประจำปี - ดัชนีพฤษชาติ - ผืนดินที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดทะเลทราย	พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล แสดงผล
การจัดการระบบนิเวศ : การพัฒนาพื้นที่ภูเขาอย่างยั่งยืน	- การเปลี่ยนแปลงของประชากรในเขตภูเขา - การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตภูเขา - สวัสดิการของประชากรในเขตภูเขา	พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล
การส่งเสริมการพัฒนาชนบทและการเกษตรอย่างยั่งยืน	- ปริมาณการใช้สารเคมีในการเกษตรกรรม - ปริมาณการใช้น้ำในการเกษตรกรรม - สัดส่วนของพื้นที่ที่ไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก - การใช้พลังงานในการเกษตรกรรม - พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกต่อหัวประชากร - สัดส่วนพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากดินเค็ม - การใช้จ่ายภาครัฐในการจัดการศึกษาด้านเกษตรกรรม (ทั้งในระดับประถมและมัธยมศึกษา)	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง

เป้าหมาย	ดัชนี	ลักษณะ
การต่อต้านการทำลายป่าไม้	• สัดส่วนของการตัดไม้ต่อการปลูกป่า • การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ • สัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่มีแผนคุ้มครองต่อพื้นที่ป่าไม้ที่ไม่ได้มีการคุ้มครองจริง • สัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการป้องกันต่อพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด	พลังขับเคลื่อน แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง
ความหลากหลายทางชีวภาพ	• สัดส่วนของชนิดสิ่งมีชีวิต (species) ที่ถูกคุกคามต่อชนิดสิ่งมีชีวิต (species) ทั้งหมดของประเทศ • พื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง (ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต) ต่อพื้นที่ทั้งหมด • ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาในเทคโนโลยีสิ่งมีชีวิต • การมีกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชพรรณ	แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง
การป้องกันบรรยากาศ	• ปริมาณการปล่อยแก๊สกรีนเฮาส์ (คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน และไนตรัสออกไซด์) • ปริมาณการปล่อยสารซัลเฟอร์ออกไซด์ • ปริมาณการปล่อยสารไนโตรเจนออกไซด์ • ปริมาณการบริโภคสารที่เป็นอันตรายต่อชั้นโอโซน • ความเข้มข้นของมลภาวะในเขตเมือง • ค่าใช้จ่ายในการลดมลภาวะ	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล ตอบสนอง
การจัดการของเสียและกากของเสีย	• ปริมาณของเสียที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมและครัวเรือนในเขตเทศบาล • สัดส่วนของการกำจัดของเสียจากครัวเรือน • ค่าใช้จ่ายในการจัดการกับของเสีย • สัดส่วนของของเสียที่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปใหม่ (reuse and recycle) • ปริมาณการกำจัดของเสียในเขตเทศบาล	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน ตอบสนอง พลังขับเคลื่อน ตอบสนอง
การจัดการกับสารเคมีที่เป็นอันตราย	• สัดส่วนของผู้เสียชีวิตโดยไม่ตั้งใจจากสารเคมีเทียบกับจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมด • จำนวนสารเคมีที่ถูกห้ามหรือถูกจำกัดการใช้	แสดงผล ตอบสนอง
การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย	• ปริมาณของเสียที่เป็นอันตรายที่เกิดขึ้นในแต่ละปี • ปริมาณการส่งออกและนำเข้าของเสียอันตราย • พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากของเสียอันตราย • ค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียอันตราย	พลังขับเคลื่อน พลังขับเคลื่อน แสดงผล ตอบสนอง
การจัดการของเสียจากกัมมันตรังสี	ปริมาณของกากกัมมันตรังสีที่เกิดขึ้น	พลังขับเคลื่อน
การพัฒนาสถาบัน / องค์กร		
การรวมประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับประเด็นการพัฒนาในขั้นตอนการตัดสินใจ	• กลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน • การรวมบัญชีด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับบัญชีเศรษฐกิจ • การออกกฎหมายด้านผลกระทบของสิ่งแวดล้อม • การจัดตั้งสภาแห่งชาติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน	ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง

เป้าหมาย	ดัชนี	ลักษณะ
ศาสตร์สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน	- นักวิทยาศาสตร์และวิศวกรต่อประชากรล้านคน - นักวิทยาศาสตร์และวิศวกรที่ทำงานวิจัยและพัฒนาต่อประชากรล้านคน - สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (G D P)	แสดงผล ตอบสนอง ตอบสนอง
เครื่องมือและกลไกด้านกฎหมายระหว่างประเทศ	- ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน - การปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน	ตอบสนอง ตอบสนอง
ระบบข้อมูลและการสื่อสาร	- จำนวนสายโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คน - จำนวนหนังสือพิมพ์ต่อประชากร 100 คน - ข้อมูลสถิติด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	แสดงผล แสดงผล ตอบสนอง
บทบาทของประชากรส่วนใหญ่	- บทบาทของประชากรส่วนใหญ่ในสภาแห่งชาติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน - บทบาทของชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองในสภาแห่งชาติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน - การสนับสนุนขององค์กรเอกชน (NGO) ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน	ตอบสนอง ตอบสนอง ตอบสนอง

ที่มา : United Nations Commission on Sustainable Development, 1995

ดัชนีที่ถูกลำเสนอเพื่อใช้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน
โดย Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations

ประเด็นพิจารณา	ตัวอย่างดัชนี
ด้านสิ่งแวดล้อม	
คุณภาพอากาศ	ระดับ CO, NO _x , SO ₂ และ TSP, ขนาดของเมืองใหญ่ กระบวนการลดมลภาวะในเมืองใหญ่
คุณภาพน้ำ	ดัชนีคุณภาพน้ำในแม่น้ำ การอนุรักษ์น้ำ และการจัดการน้ำ
สารเคมีเป็นพิษและของเสียอันตราย	การใช้สารเคมีในการเกษตร การใช้สารเคมีเป็นพิษ การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย
คุณภาพสิ่งแวดล้อมในเมือง	มลภาวะทางอากาศ แหล่งน้ำและการอนุรักษ์ การขนส่ง และขยะ
พลังงาน	ประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน การใช้เทคโนโลยีที่ไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม แหล่งพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้
ป่าไม้	การประเมินทรัพยากรป่าไม้ มาตรการการจัดการและฟื้นฟูสภาพป่าระดับประเทศ ป่าชุมชน สาเหตุของการทำลายป่า
ความหลากหลายทางชีวภาพ	แผนการและการจัดการพื้นที่ปกป้อง (เช่น อุทยานแห่งชาติ) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
สภาพแวดล้อมในทะเลและชายฝั่ง	แหล่งปลา และคุณภาพน้ำ
ผืนดิน	สาเหตุของการเสื่อมสภาพของพื้นดิน ความปลอดภัยของอาหาร การจัดการเกษตรเคมี การประเมินการเสื่อมสภาพของผืนดิน
ผืนน้ำและทะเลสาบ	การสูญเสียและการเสื่อมสภาพของผืนน้ำและทะเลสาบ
ทรัพยากรแร่	การสูญเสียทรัพยากร
ด้านสังคม	
ประชากร	จำนวนประชากร การเติบโต
สาธารณสุข	อัตราการเกิด อายุขัยเฉลี่ย นโยบายด้านสาธารณสุข
อาหาร	แหล่งอาหาร คุณภาพอาหาร
การศึกษา	อัตราการอ่านออกเขียนได้ อัตราการเรียนในระบบ อัตราการออกจากโรงเรียนก่อนกำหนด
สถานภาพสตรี	ระดับการศึกษาของสตรี สัดส่วนแรงงานสตรี
ที่พักอาศัย	การเพิ่มขึ้นของจำนวนบ้านพักอาศัย
ด้านสถาบัน	
การมีส่วนร่วมและสนับสนุนการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมนานาชาติ	การจัดอันดับและการเข้าร่วมหรือสนับสนุนกิจกรรมในการประชุมระดับนานาชาติ และภายในภูมิภาค
นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม	แผนและกลยุทธ์การพัฒนาสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ
โครงสร้างการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน	การจัดตั้งองค์กรสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน
ด้านเศรษฐกิจ	
ภาวะเศรษฐกิจโดยรวม	การเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการชำระเงิน อัตราการว่างงาน ภาระหนี้ต่างประเทศ
เทคโนโลยี	การใช้เทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม การพัฒนาเทคโนโลยี
การช่วยเหลือด้านการพัฒนา	อัตราส่วนของเงินช่วยเหลือต่อ GNP ความอิสระของการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือ

ที่มา : The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 1997

ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา

1. ขั้นตอนของการพัฒนาดัชนีชี้วัดรุ่นที่ 1 (1999)

- (1) พัฒนารอบดัชนีชี้วัดเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (2) สร้างขบวนการการคัดเลือกดัชนีชี้วัด
- (3) เลือกชุดดัชนีชี้วัดจำนวน 40 ดัชนีชี้วัดจาก 400 กว่าดัชนีชี้วัด
- (4) สร้าง website (www.sdi.gov) เพื่อเผยแพร่รายงาน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (5) กำหนดกรอบสำหรับการพัฒนาดัชนีชี้วัดรุ่นต่อไป

2. คำถามหลักในการพิจารณาคัดเลือกดัชนีชี้วัดชุดแรก

- (1) What does sustainable development really mean?
- (2) How do we know if we are making progress?
- (3) And what measures are most useful in evaluating our progress?

Key word:

- 1) The Indicators set will change overtime, as we learn more about the conditions that support sustainable development
- 2) If no one knows or no one understand it, it is not indicator. Indicator must be highly visible and readily to understandable.

ตารางที่ 1 : ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา รุ่นที่ 1 (ปี1999)

ประเด็น	ดัชนีชี้วัดที่เลือก
Economic Prosperity	Capital Assets Labor Productivity Domestic Product
Fiscal Responsibility	Inflation Federal Debt to GDP Ratio
Scientific & Technological Advancement	Investment in R&D as a Percentage of GDP
Employment	Unemployment
Equity	Income Distribution People in Census Tracts with 40% or Greater Poverty
Housing	Homeownership Rates Percentage of Households in Problem Housing

ประเด็น	ดัชนีชี้วัดที่เลือก
Consumption	Energy Consumption Per Capita & Per \$ of GDP Materials Consumption Per Capita & Per \$ or GDP Consumption Expenditures Per Capita
Status of Natural Resources	Conversion of Cropland to Other Uses Soil Erosion Rates Ratio of Renewable Water Supply to Withdrawals Fisheries Utilization Timber Growth to Removals Balance
Air & Water Quality	Surface Water Quality Metropolitan Air Quality Nonattainment
Contamination & Hazardous Materials	Contaminants in Biota Identification and Management of Superfund Sites Quantity of Spent Nuclear Fuel
Ecosystem Integrity	Acres of Major Terrestrial Ecosystems Invasive Alien Species
Global Climate Change	Greenhouse Gas Emissions Greenhouse Climate Response Index
Stratospheric Ozone Depletion	Status of Stratospheric Ozone
Population	U.S. Population
Family Structure	Children Living in Families with Only Parent Present Births to Single Mothers
Art & Recreation	Outdoor Recreational Activities Participation in the Arts & Recreation
Community Involvement	Contributing Time & Money to Charities
Education	Teacher Training Level and Application of Qualifications Educational Attainment by Level Educational Achievement Rates
Public Safety	Crime Rate
Human Health	Life Expectancy at Birth

3. ขั้นตอนการพัฒนาดัชนีชี้วัด รุ่นที่ 2

- (1) ปรับปรุงดัชนีชี้วัดรุ่นที่ 1
- (2) ตรวจสอบดัชนีชี้วัดอื่นๆ เพิ่มเติม
- (3) ประเมินทางเลือกอื่นในการพัฒนาดัชนีชี้วัด
- (4) ศึกษาความสัมพันธ์เกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนหลายๆทางเลือก
- (5) รับฟังข้อเสนอแนะจากทั้งภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม NGO และชุมชน

4. คำถามหลักที่ใช้ในการพัฒนาดัชนีชี้วัด รุ่นที่ 2

- (1) Why is this indicator important?
- (2) What does this indicator show?
- (3) How does this indicator relate to sustainable development?
- (4) Where can we get information?

ตาราง 2: ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกา รุ่นที่ 2 (ปี 2002)

Economy	Environment	Social
Capital assets	Contaminants in biota	Access to Telecommunications
Labor productivity	Timber growth to removals balance	Educational attainment by level
Total materials per Unit of Investment and per PCE	Metropolitan air quality non-attainment	Life expectancy
Investment in R&D as a percentage of GDP		Educational achievement rates
Economy Management Index		Percentage children living in poverty
Consumption and government expenditures per capita		
Home ownership		

Number of Indicators with Trends that Result in Unfavorable Impacts

Percentage of households with housing problems	Status of stratospheric ozone	People in census tracts with 40% poverty
Vehicle ownership, fuel use and travel per capita	Greenhouse climate response index	Citizen's participation
	Greenhouse gas emissions	Access to health care
	Waste inventory	Homelessness

Number of Indicators with Trends that Result in Mixed or Uncertain Impacts

Percentage of renewable energy	Surface water quality	Population
	Land use	Children living in families with at least one parent present
	Ratio of renewable water supply to withdrawals	Crime rates

(ต่อ)

Economy	Environment	Social
	Fisheries utilization	Teacher training and applications of qualifications
	Invasive alien species	Wealth distribution
	Soil erosion rates	Contributing time and money to charities
	Outdoor recreational activities	
	Biodiversity	

ที่มา : ประมวลโดย สถาบันคีนันแห่งเอเซีย, 2546

ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศสวีเดน รุ่นที่ 1 (ปี 2001)

ดัชนี	วิธีการวัด
1. Total energy supply by GDP	(Wh/SEK)
2. GDP per hour worked	
3. Waste	
a) Household waste:	kg/capital
b) Non-hazardous industrial waste	ton treated/year by method of treatment
c) Non-hazardous industrial waste per value added	kg/1000 SEK
4. State of health; Expenditures on health	
a) State of health	% of good nor poor
b) Expenditures on health	SEK per capita
5. Proportion of pupils not qualifying for upper secondary schools	%

Toward sustainability: Contribution and Equality

6. Population by age group	%
7. Gross regional product	GRP as share of GDP (Country index = 100)
8. Passenger and freight transport	
a) Passenger	Billion tonne _ km
b) Freight transport	Km/capita
9. Disposable income per consumption unit	SEK
10. Women's salaries as percentage of men's salaries	%
11. Electoral participation	% of Swedish citizen voted
12. Ratio of the population exposed to violent crime or threat of violence	%
13. Enterprises with EMAS or ISO 14000 certification, certified eco-schools; area with certified forestry	Number
14. Purchases of ecolabelled products and services	% tage of total private consumption

Toward sustainability: Adaptability

15. Primary energy supply mix	TWh
16. Investments in share of GDP	
a) Gross and net fixed capital formation as share of GDP	%
b) Gross fixed capital formation as share GDP	%
17. Newly started enterprises and bankruptcies	Number of companies
18. Level of education	Level of education by sex, %
19. Research and development expenditures in relation to GDP	%, total R&D in relation to GDP
20. Employment: Women and men by activity status	%
21. Organic farming, grazed pastures and hay meadows	Hectares

Toward sustainability: Values and resources for coming generations

22. General Government and Central Government Net Debt in per cent of GDP	%
23. Share of GDP spent on health, education, welfare and social security	%
24. Direct Material Consumption	Tonnes per capita
25. Quantities of chemicals hazardous to health and /or the environment	Tonnes per capita
26. Prevalence of allergic asthma among school children	(17-15 year olds), %
27. Protected area	% age of total area
28. Exploitation of Baltic herring	Tones of stock or Total Allowable Catch (TAC)
29. Extinct and endangered species	% of extinct and endangered species among addressed species
30. Emissions of carbon dioxide	Tonnes per year

ที่มา : ประมวลโดย สถาบันคีนันแห่งเอเชีย, 2546

ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศเกาหลี (2002)

ดัชนี	จำนวน
1. Social - Poverty - Demographics - Health - Education - Human Settlements	5 indicators
2. Economic - International Cooperation - Trade - Changing Consumption Pattern - Financing - Technology - Biotechnology - Industry - Transport - Tourism -	9 indicators
3. Natural Resource and Environment - Agriculture - Atmosphere - Biodiversity - Desertification and Drought - Energy - Forests - Freshwater - Land Management - Mountains - Ocean & Coastal - Toxic Chemical - Waste and Hazardous Materials	12 indicators

(ต่อ)

ดัชนี	จำนวน
4. Institutional 1. Integrated Decision Making 2. Major Group 2.1 Women 2.2 Children & Youth 2.3 Indigenous People 2.4 NGO 2.5 Local Authorities 2.6 Worker and Union 2.7 Business and Industry 2.8 Science and Technology Community 2.9 Information 2.10 International Laws	11 indicators

ที่มา : ประมวลโดย สถาบันคีนันแห่งเอเซีย, 2546

ดัชนีความอยู่ดีมีสุข

“ความอยู่ดีมีสุข หมายถึง การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”

ความอยู่ดีมีสุขตามความหมายข้างต้น ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม และสามารถจำแนกองค์ประกอบได้เป็น 7 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งทุกองค์ประกอบจะต้องดำเนินการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เกิดผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนได้อย่างแท้จริง

องค์ประกอบ “ความอยู่ดีมีสุข”



สุขภาพอนามัย หมายถึง ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากการสร้างสุขภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญา รวมถึงการมีภาวะโภชนาการที่ดี การรู้จักป้องกันดูแลสุขภาพที่ดีของตนเองและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งจะ使人มีอายุยืนยาว สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข สร้างสรรค์ประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัวและสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพ

ความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เพราะความรู้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของคนให้มีทักษะความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การที่คนเราจะมีรู้ได้นั้น จะต้องได้รับการศึกษา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างโอกาสและพัฒนาสติปัญญาและกระบวนการเรียนรู้ของคนให้สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น” เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและใช้ประสบการณ์ ศักยภาพ และทักษะของตนให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ชีวิตการทำงาน เป็นปัจจัยกำหนดความอยู่ดีมีสุขของคน นอกจากจะต้องมีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับการศึกษาแล้ว การทำงานจะเป็นที่มาของรายได้และอำนาจซื้อ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีงานทำที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้คนเราสามารถดูแลความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้และยังประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

รายได้และการกระจายรายได้ ความขัดสนในด้านรายได้ในการยังชีพ การมีปัญหาคายากจนที่รุนแรงและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในระดับสูง ย่อมสะท้อนการอยู่อย่างเป็นทุกข์ในสังคม ดังนั้น ความอยู่ดีมีสุขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอำนาจซื้อเพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ได้มาตรฐาน และหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและมีการกระจายรายได้ในกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

ชีวิตครอบครัว ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งต่อคนในการดำรงชีวิต ความสัมพันธ์ในครอบครัวถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” ครอบครัวอยู่ดีมีสุขคือ ครอบครัวที่มีความรัก ความอบอุ่น อบอุ่นทางหน้าที่ของครอบครัว มีความสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน ลดปัจจัยเสี่ยงของครอบครัว สามารถพึ่งตนเองได้ และมีการเกื้อกูลสังคมอย่างมีคุณธรรม

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข สภาพแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี เอื้อต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตในสังคม การมีสภาพแวดล้อมที่ดีหมายความว่าความรวมถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง การได้รับบริการสาธารณสุขที่พอเพียง และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลคุณภาพการดำรงชีวิตให้เกิดการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของคน

การบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีการดูแลคนในสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบภาครัฐ ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย และรัฐกับประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน นำไปสู่สังคมที่คนในสังคมจะอยู่ดีมีสุขตลอดไป

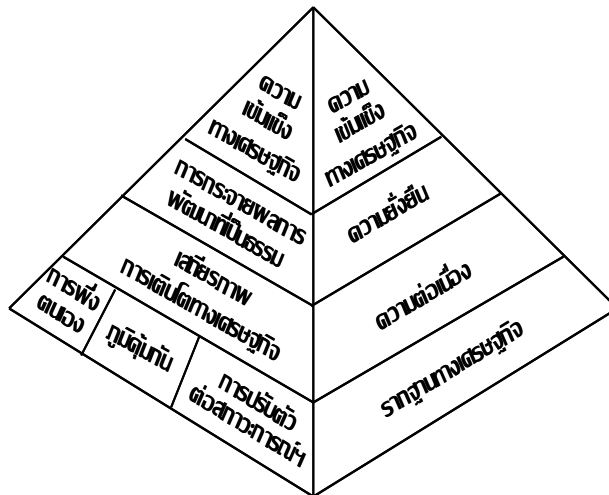
ดัชนีรวมความอยู่ดีมีสุขและองค์ประกอบ

ดัชนี	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สุขภาพอนามัย	1. การมีชีวิตยืนยาว 2. การมีสุขภาพอนามัยที่ดี 3. การสร้างความเป็นธรรมในระบบสาธารณสุข	1. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 2. สัดส่วนประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี 3. สัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ
2. ความรู้	4. การได้รับการศึกษาของคนไทยอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน 5. คุณภาพการศึกษา	4. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน 5. อัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย 6. ผลคะแนนการทดสอบวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
3. ชีวิตการทำงาน	6. การมีงานทำอย่างทั่วถึง 7. ความมั่นคงในการทำงาน	7. สัดส่วนผู้ว่างงาน 8. สัดส่วนแรงงานที่มีบริการสวัสดิการและอยู่ในข่ายครอบคลุมของกองทุนประกันสังคม
4. รายได้และการกระจายรายได้	8. รายได้ 9. การกระจายรายได้	9. สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ 10. สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้
5. สภาพแวดล้อม	10. ด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขปลอดภัย 11. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 12. สิ่งแวดล้อม	11. สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านและที่อยู่เป็นของตนเอง 12. สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ 13. สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 14. สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากร 15. ดัชนีคุณภาพแหล่งน้ำ 16. สัดส่วนขยะต่อประชากรแต่ละปี 17. สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด
6. ด้านชีวิตครอบครัว	13. สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว 14. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	18. อัตราการหย่าร้างต่อประชากรพันคน 19. อัตราการจดทะเบียนสมรสต่อประชากรพันคน 20. ครอบครัวอบอุ่น 21. ร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายร้อยละ 10
7. การบริหารจัดการที่ดี	15. หลักคุณธรรม 16. การมีส่วนร่วม 17. ความคุ้มค่า 18. ความโปร่งใส	22. สัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย 23. สัดส่วนของผู้มาไขสิทธิเลือกตั้ง 24. สัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP 25. ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546

ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ หมายถึง “ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม”



ปิรามิดของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ระบบเศรษฐกิจสามารถพึ่งตนเองในภาคการผลิตต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างตลาดภายในและภายนอกประเทศ โดยใช้ความร่วมมือหรือพึ่งพาต่างประเทศอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การพึ่งตนเองด้านการผลิตจะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตร ขณะที่การพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตจะวัดจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศ และดุลการค้าจะเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในการพึ่งตนเองทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาด

ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการรองรับหรือจัดการหรือลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกประเทศ เพื่อให้มีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันควรดำเนินไปพร้อมๆ กัน ทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านขีดความสามารถในการหารายได้ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับที่จะรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น ระดับของภูมิคุ้มกันจึงสามารถวัดได้จากระดับการเปิดประเทศอันแสดงถึงความเสี่ยงของการพึ่งพิงการค้า

ระหว่างประเทศ ดุลการคลังที่แสดงฐานะการเงินของรัฐบาล และหนี้ต่างประเทศซึ่งแสดงถึงหนี้ที่อยู่ในฐานะการเงินของประเทศ

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก การแสดงให้เห็นถึงความสามารถของประเทศในการรับรู้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและนำมาปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการสร้างสมรรถนะในการแข่งขันให้ทันต่อภาวะการณ์โลกที่ไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำรงอยู่ได้ การปรับตัวดังกล่าวรวมถึง การปรับตัวทางการผลิต การค้าระหว่างประเทศ และการปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกหรือขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะใช้ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าออกของไทยในตลาดโลกเป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถและความรวดเร็วของการปรับตัว ส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา และประสิทธิภาพการผลิตรวมจะเป็นดัชนีชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปรับตัวคือ ขีดความสามารถในการแข่งขัน

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เป็นภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคง และสามารถดำเนินอยู่ได้ โดยอาศัยกลไกกระบวนการทางเศรษฐกิจที่มีความสอดคล้องสมดุลและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้มีการจ้างงานเต็มที่ มีเสถียรภาพด้านราคา ด้านการเงิน และด้านการค้าระหว่างประเทศ การวัดการเจริญเติบโตจะประเมินจากอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่วนเสถียรภาพภายในจะพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อ และเสถียรภาพภายนอกจะวัดจากดุลบัญชีเดินสะพัด

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม คือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่กระจุกตัวที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ซึ่งจะพิจารณาจากการกระจายรายได้ โดยวัดช่องว่างความแตกต่างของสัดส่วนการถือครองรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน การวัดความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาจะทำการเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต

ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
1. การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ	1.1 การพึ่งตนเองด้านการผลิต ▶ สัดส่วนมูลค่าเพิ่มการผลิตของภาคการผลิตต่างๆ ต่อ GDP ▶ สัดส่วนการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ต่อ GDP 1.2 การพึ่งตนเองด้านตลาด ▶ สัดส่วนมูลค่าการส่งออก ต่อ GDP ▶ สัดส่วนค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของภาคเอกชน ต่อ GDP ▶ สัดส่วนค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของภาคเอกชน ต่อ มูลค่าการส่งออก
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	2.1 ภูมิคุ้มกันด้านต่างประเทศ ▶ ระดับการเปิดประเทศ ▶ สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ตลาดแรก และอัตราการขยายตัว ▶ สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก

ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
	2.2 ภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลัง ▶ ดัชนีชี้วัดฐานการเงิน ได้แก่ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมด สัดส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ▶ ดัชนีชี้วัดฐานะทางการคลัง ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP ▶ ดัชนีชี้วัดการลงทุนในประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อการลงทุนในประเทศ ▶ ดัชนีชี้วัดการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์ต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนอื่นๆ ต่อ GDP
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก	3.1 การปรับตัวด้านการผลิต ▶ ประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตรวม ▶ แหล่งที่มาของการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 3.2 การปรับตัวด้านการค้าระหว่างประเทศ ▶ ดัชนีชี้วัดความสำคัญของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้แก่ ระดับการเปิดประเทศ ▶ ดัชนีชี้วัดความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศของไทยที่มีต่อการค้าโลก เช่น สัดส่วนการส่งออกของประเทศต่อการส่งออกโลก ▶ ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศของไทย เช่น ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกของไทย (Revealed Comparative Advantage: RCA) และอัตราการค้า (Terms of Trade) 3.3 การปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ▶ ดัชนีชี้วัดการวิจัยและพัฒนา ได้แก่ งบประมาณการวิจัยบุคลากรการวิจัย ▶ ดัชนีชี้วัดด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ สัดส่วนการจดทะเบียนสิทธิบัตร ▶ ดัชนีชี้วัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทย
4. การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ	4.1 การจ้างงานเต็มที่ ▶ อัตราการว่างงาน 4.2 เสถียรภาพด้านราคา ▶ ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) 4.3 เสถียรภาพทางการเงิน ▶ อัตราแลกเปลี่ยน ▶ อัตราดอกเบี้ย ▶ ทุนสำรองระหว่างประเทศ 4.4 เสถียรภาพทางการค้าระหว่างประเทศ ▶ ดุลบัญชีเดินสะพัด
5. การกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม	5.1 กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นธรรม ▶ ดัชนีชี้วัดการกระจายรายได้ ได้แก่ สัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้แตกต่างกัน สมประสิทธิการกระจายรายได้ ▶ ดัชนีชี้วัดการกระจายผลการพัฒนา ได้แก่ ผลผลิตมวลรวมจำแนกรายพื้นที่และรายสาขา การกระจายตัวของประชากรหรือผู้มีงานทำในแต่ละพื้นที่และแต่ละสาขาการผลิต

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ตัวอย่างตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายหลักแต่ละด้าน
ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2540-2559**

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
1. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ 1.1 ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน	- ให้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสภาพแวดล้อม - เร่งรัดฟื้นฟูที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์และแก้ไขปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งขณะนี้มีอยู่ร้อยละ 59.5 และ 41.7 ของพื้นที่ประเทศ - อนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางนิเวศวิทยา และธรณีวิทยามบนพื้นฐานความสมดุลของธรรมชาติ	- พื้นที่ที่มีปัญหาดินเค็มและดินกรด - พื้นที่ที่มีปัญหาดินเค็มและดินกรดที่ได้รับการฟื้นฟู - พื้นที่ที่มีปัญหาการพังทลายของดิน - พื้นที่ที่มีปัญหาการพังทลายที่ได้รับการฟื้นฟู - ระดับตะกอน ณ ปากแม่น้ำหลัก (ปิง วัง ยม น่าน และเจ้าพระยา) - จำนวนเมืองใหม่ที่มีการวางผังเมืองที่สมบูรณ์และมีการบริหารเมืองที่เหมาะสม - งบประมาณงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม
1.2 ทรัพยากรป่าไม้	- มีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20 - ให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้ตามวิถีทางในเชิงอนุรักษ์คุณภาพของระบบนิเวศเพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม - อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน	- พื้นที่ป่าอนุรักษ์/พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ - จำนวนแผนแม่บทอุทยานแห่งชาติ - จำนวนอุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า/เขตห้ามล่าสัตว์ป่า - อัตราการรอดของพื้นที่ป่าที่ได้รับการฟื้นฟู - มีกฎหมายป่าชุมชน - งบประมาณด้านการป้องกันป่าอนุรักษ์ ฟื้นฟู - จัดทำข้อตกลงด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหลากหลายทางชีวภาพในเขตป่าอนุรักษ์

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
1.3 ทรัพยากรน้ำ	ให้มีการพัฒนา อُنุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ ทั้งแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดินให้เป็นระบบในทุกกลุ่มน้ำ เพื่อให้มีปริมาณที่เพียงพอและมีคุณภาพที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน	- ปริมาณการใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤตและปริมาณชล - จำนวนแผนรวมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ประชาชน องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วม - จำนวนแหล่งน้ำขนาดเล็ก
1.4 ทรัพยากรแร่	ให้มีการ อุนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรแร่และทรัพยากรธรณีระยะยาว เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรแร่และทรัพยากรธรณีที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในอนาคตและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งประสานการใช้ประโยชน์ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และลดความขัดแย้งกับการจัดการทรัพยากรอื่นๆ	จำนวนครั้งของการให้บริการด้านวิชาการแก่ผู้ประกอบการ ในด้านเทคโนโลยีการผลิตและการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
1.5 ทรัพยากรพลังงาน	- ให้มีการผลิตและพัฒนาแหล่งพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการอย่างประหยัด โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์และรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติ - ให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด	- ปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ - ปริมาณการนำเข้า-ส่งออกพลังงานเชิงพาณิชย์
1.6 ทรัพยากรชายฝั่งทะเล	- สงวนให้มีพื้นที่ป่าชายเลน ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ - อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลทุกประเภทเพื่อรักษาคุณภาพของระบบนิเวศชายฝั่ง ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล	- พื้นที่ป่าชายเลนที่มีความสมบูรณ์ - จำนวนเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนและเขตอนุรักษ์ปะการัง ที่เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม - แผนปฏิบัติการฟื้นฟูเพื่อรักษาและควบคุมระบบนิเวศชายฝั่งทะเล - แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
2. นโยบายป้องกันและจัดมลพิษ 2.1 มลพิษทางน้ำ	• คุณภาพน้ำแหล่งน้ำผิวดินที่มีสภาพเสื่อมโทรมจะต้องมีคุณภาพดีขึ้น ▶ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง มีออกซิเจนละลายน้ำไม่ต่ำกว่า 4 มิลลิกรัม/ลิตร และคลองเชื่อมต่อจะต้องมีออกซิเจนละลายน้ำเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัม/ลิตร ภายในปี 2549 และจะรักษาคุณภาพน้ำไม่ให้เสื่อมโทรมไปกว่านี้ ▶ แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง มีออกซิเจนละลายน้ำไม่น้อยกว่า 4 มิลลิกรัม/ลิตร และคลองเชื่อมต่อจะต้องมีออกซิเจนละลายน้ำเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัม/ลิตร ▶ แม่น้ำสายสำคัญที่ผ่านเมือง ศูนย์กลางความเจริญต่างๆ จะต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินตามที่กำหนดไว้ • คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งทั่วประเทศ จะต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง โดยให้ความสำคัญแก่ชายฝั่งบริเวณท่องเที่ยวที่สำคัญ และอ่าวไทยตอนบนเป็นอันดับแรก	• ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีนตอนล่าง และแม่น้ำสำคัญ ต้องไม่ต่ำกว่า 4 มิลลิกรัม/ลิตร และคลองเชื่อมต่อต้องมีออกซิเจนละลายน้ำไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัม/ลิตร • คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน • มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับชุมชนในระดับเทศบาล • ปริมาณน้ำเสียชุมชนที่ผ่านการบำบัดโดยระบบบำบัด • สถิติข้อร้องทุกข์ด้านมลพิษ
2.2 มลพิษทางอากาศ	• คุณภาพอากาศในเขตควบคุมมลพิษ และเขตเมืองโดยเฉพาะฝุ่นละอองจะอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพอากาศในบรรยากาศ โดยฝุ่นละอองในบริเวณทั่วไปมีค่าเฉลี่ย 1 ปี ไม่เกิน 0.1 มิลลิกรัม/ลูกบาศก์เมตร และฝุ่นละอองในบริเวณริมถนน จะมีความเข้มข้นเฉลี่ย 24 ชั่วโมงสูงสุดไม่เกิน 0.3 มิลลิกรัม/ลูกบาศก์เมตร • สารมลพิษอื่นๆ ในอากาศอยู่เกณฑ์มาตรฐาน โดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ • ระดับปริมาณสารมลพิษทางอากาศในเขตอุตสาหกรรม และชุมชนทั่วไป โดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ได	• จำนวนวันที่คุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน • ปริมาณฝุ่นละอองในเขตควบคุมมลพิษและเขตเมืองอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพอากาศในบรรยากาศ • ปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในเขตอุตสาหกรรมไม่เกินมาตรฐาน • ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของโรงงานอุตสาหกรรม

	ออกไซด์และก๊าซออกไซด์ของ ไนโตรเจนอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน	
--	--	--

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
2.3 มลพิษจากเสียงและความสั่นสะเทือน	- ควบคุมระดับเสียงโดยทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศให้มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ - ควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือนจากแหล่งกำเนิดให้ได้ตามมาตรฐาน ได้แก่ ระดับเสียงของยานพาหนะ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือนของสถานประกอบการและชุมชน	- ระดับเสียงในพื้นที่ที่มีแหล่งกำเนิดที่สำคัญ - ระดับเสียงและความสั่นสะเทือนจากแหล่งกำเนิดอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน
2.4 มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	- ลดหรือควบคุมการผลิตมูลฝอยของประชากรในอัตราไม่เกิน 1.0 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน - ให้มีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครและชุมชนทั่วประเทศในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละ 15 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น - ปริมาณมูลฝอยตกค้างจากการให้บริการเก็บขนในเขตเทศบาลจะหมดไป และสำหรับพื้นที่นอกเขตเทศบาลจะมีปริมาณมูลฝอยตกค้างไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น - ให้ทุกจังหวัดมีแผนหลัก แผนการจัดการ และระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกละเลยขณะครบถ้วนทุกเทศบาลและสุขาภิบาล	- ปริมาณมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ (กระดาษ แก้ว พลาสติก แบตเตอรี่) - ปริมาณมูลฝอยติดเชื้อที่ได้รับการกำจัด - ปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บและความสามารถในการกำจัด - แผนการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - เทศบาลมีระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกละเลยขณะ
2.5 มลพิษจากสารอันตราย	- ลดและควบคุมมลพิษจากสารอันตรายจากแหล่งกำเนิดทุกประเภท ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน - มีแผนปฏิบัติการกรณีฉุกเฉินจากอุบัติเหตุร้ายแรงของสารอันตราย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงระดับประเทศ และระดับจังหวัด - จัดตั้งศูนย์พิษวิทยา และศูนย์ข้อมูลด้านสารอันตรายระดับประเทศ	- จำนวนผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากการใช้สารอันตราย - มีแผนปฏิบัติการจากอุบัติเหตุร้ายแรงของสารอันตราย - จัดตั้งศูนย์พิษวิทยา - จัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านสารอันตราย

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
2.6 มลพิษจากของเสียอันตราย	- ลดและควบคุมมลพิษจากของเสียอันตราย ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและชุมชนไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน - สามารถเก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 และจากชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้น - ให้สถานพยาบาลของรัฐและเอกชนทุกแห่ง มีระบบการจัดการมูลฝอยติดเชื้ออย่างถูกวิธี ตั้งแต่การคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัดและการกำจัด	- ปริมาณของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับการกำจัด - สถานพยาบาลของรัฐและเอกชนมีระบบการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ
3. นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม	อนุรักษ์ คุ่มครอง และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติ เพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศ	- จำนวนเขตคุ้มครองธรรมชาติที่ขึ้นทะเบียน - จำนวนแผนปฏิบัติการ - จำนวนอุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า/เขตต้นน้ำชั้น 1a,b - จำนวนแผนแม่บทของอุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า/เขตต้นน้ำชั้น 1a,b
4. นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน	ชุมชนทุกระดับ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของระบบนิเวศธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจสังคม มรดกทางวัฒนธรรม และเทคโนโลยี	- การทำผังเมืองในระดับจังหวัด/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล - พื้นที่สีเขียว - มีการจัดตั้งกองทุนสีเขียว - EIA ของโครงการขนาดใหญ่ - เขตชุมชนโบราณที่อนุรักษ์ - เขตอุทยานประวัติศาสตร์ - ชุมชนแออัดที่ได้รับการปรับปรุง

นโยบายหลัก	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
5. นโยบายการศึกษาและ ประชาสัมพันธ์เพื่อ สิ่งแวดล้อม	ชุมชนทุกระดับและประชาชนมีจิตสำนึกและจิตวิญญาณ รวมทั้งมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสม	- งบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อม - จำนวนสมาชิกสภาสิ่งแวดล้อมของเอกชน - โครงการร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
6. นโยบายเทคโนโลยีเพื่อ สิ่งแวดล้อม	มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาภาวะมลพิษ และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ	- งบประมาณสำหรับการวิจัยและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น - จำนวนบัณฑิตด้านสิ่งแวดล้อม - มีมาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย