

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาพบว่าดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาประเทศมักจะมุ่งประเด็นให้ความสำคัญกับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ดัชนีชี้วัดที่ใช้กันทั่วไป เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) ซึ่งพัฒนาขึ้นพร้อมกับระบบบัญชีประชาชาติ (National Account) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 (Hardi and Zdan, 1997: 7) ดัชนีชี้วัดดังกล่าวได้สร้างขึ้นมาเพื่อพิจารณาถึงมูลค่าสินค้าและบริการที่ได้ผลิตขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยผ่านการคำนวณในระบบบัญชีประชาชาติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นดัชนีชี้วัดถึงการมีชีวิตที่ดี (well-being) โดยเฉพาะมีการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (per capita GDP) หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวประชากร (per capita GNP) ซึ่งในอดีตนักเศรษฐศาสตร์นิยมใช้ในการบ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาประเทศที่ดีที่สุด (Hick and Streeten, 1979: 567)

อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าระดับการพัฒนาประเทศด้วยตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจด้านเดียวยังคงไม่เพียงพอหรือสมบูรณ์ เนื่องจากการวัดผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้นจะวัดจากสิ่งที่ผลิตได้มาจากการนำต้นทุนหรือวัตถุดิบที่ใส่เข้าไปหักออก แต่กระบวนการบางอย่างในการผลิตอาจวัดได้ไม่ครบถ้วนเพราะกิจกรรมการผลิตบางอย่างไม่ได้ผ่านระบบตลาดหรือเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งไม่ได้วัดออกมาในรูปของตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งความแตกต่างระหว่างสินค้าที่ผลิตในระบบบัญชีประชาชาติของแต่ละประเทศก็แตกต่างกัน ประชากรของแต่ละประเทศก็ได้รับความพอใจที่แตกต่างกัน ที่สำคัญประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบการผลิต สินค้าต่าง ๆ ในกรรมวิธีการผลิตสินค้าอาจไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษขึ้นได้ ซึ่งการวัดและตีค่าผลกระทบเหล่านี้สามารถทำได้ยากเป็นผลให้การนำดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวมาพิจารณาบ่งชี้ระดับการพัฒนาประเทศอาจยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์มากนัก

แม้ว่าการวัดระดับการพัฒนาที่ผ่านมาจะใช้เพียงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP)

เป็นดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การศึกษาวิจัยในด้านหนึ่งพบว่าผลที่ได้มีความสอดคล้องกับดัชนีชี้วัดด้านอื่น ๆ เช่น ดัชนีการมีอายุยืนยาวของประชาชน แต่การศึกษาวิจัยในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าผลการพัฒนาไม่สอดคล้องกับดัชนีชี้วัดอื่น ๆ เช่น จำนวนคดีอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นหรือจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลง แสดงให้เห็นว่าการใช้ดัชนีชี้วัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าประเทศมีการพัฒนา ทั้งนี้ที่ผ่านมามีการเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณโดยการขยายตัวทางการผลิตอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการ พบว่าได้ก่อให้เกิดปัญหามากกว่าจะเกิดการพัฒนา เช่น การอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทไปสู่เขตพื้นที่เมืองใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา อาทิ ปัญหาความแออัดในชุมชน รวมถึงปัญหาสภาพแวดล้อมมลพิษต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองทรัพยากรระหว่างคนในสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: 14)

เมื่อพิจารณาจากสถานะของประเทศซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงแค่หน่วยเศรษฐกิจที่มีหน้าที่ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การบริโภค การผลิต เพื่อแสวงหาเงินตรา และกำไรสูงสุดเพียงเท่านั้น แต่ประเทศยังมีหน้าที่อื่นอีก เช่น การสร้างความสุขให้กับประชาชนในสังคม และการรักษาดูแลสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน ก่อปรกับหากพิจารณาความหมายของการพัฒนา ซึ่งหมายถึงการขยายหรือเพิ่มศักยภาพในการนำไปสู่สถานภาพที่ดีกว่าของมนุษย์ ซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพโดยมีความแตกต่างจากการเติบโต (Growth) ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทางด้านปริมาณเท่านั้น (Hardi and Zdan, 1997: 9) ฉะนั้นการวัดระดับการพัฒนาประเทศด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนาเพียงด้านเดียวอาจยังไม่ครอบคลุมความหมายของการพัฒนาดังกล่าว หากแต่ควรวิเคราะห์ถึงปัจจัยด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย เพราะปัจจัยทั้ง 2 ด้าน ในความเป็นจริงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเช่นเดียวกัน อีกทั้งแนวทางที่คำนึงถึงการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านประกอบกันนั้น ก่อให้เกิดเป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในลักษณะที่เป็นองค์รวมเกิดขึ้น หากพิจารณาข้อมูลผลการพัฒนาประเทศไทย ตารางที่ 1.1 ซึ่งเป็นการพิจารณาการพัฒนาหลาย ๆ ด้านนั้นพบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่การเกิดคดีอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นและภาวะคนจิตแปรปรวนเพิ่มขึ้น แสดงนัยให้เห็นถึงการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

ตารางที่ 1.1 ผลการพัฒนาประเทศไทย

ประเด็นการพัฒนา	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2535	พ.ศ. 2545	ผลการพัฒนา
เศรษฐกิจ (ล้านล้านบาท)	1.02	2.28	5.43	เพิ่ม
น้ำขาดแคลน (ล้าน ลบ.ม.)	-	5,700	6,200	เพิ่ม
ป่าไม้ (ล้านไร่)	97.90	83.50	81.08	ลด
อากาศ CO ₂ (ล้านตัน)	-	100.00	154.00	เพิ่ม
จับสัตว์น้ำ (กก./ชม./ลำ)	43.50	27.80	13.00	ลด
คนยากจน (ร้อยละ)	35.50	23.20	9.80	ลด
ช่องว่างรายได้ (เท่า)	9.27	14.90	13.50	เพิ่ม
อาชญากรรม (คดี)	85,617	97,850	162,998	เพิ่ม
ภาวะจิตแปรปรวน (ต่อ1,000คน)	15.80	24.80	33.70	เพิ่ม

ที่มา: รายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2546 ของ สศช. เรื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืน (2546: 56)

จากผลการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดกระแสความต้องการ การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึง รูปแบบการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในปัจจุบันโดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง (WCED, 1987: 43) โดยที่การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องมีลักษณะบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) โดยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องต้องมาประสานกันครบองค์และมีคุณภาพหรือการทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ (ป.อ.ปยุตโต, 2541: 68) ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนคงจะไม่ตอบสนองการพัฒนาเพียงด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวเท่านั้น ยังต้องมีการพัฒนาด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษารูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้อย่างเป็นระบบและสร้างเครื่องมือชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อนำมาประเมินได้ว่าประเทศได้พัฒนาอย่างยั่งยืนหรือไม่

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา พัฒนา และรวบรวมตัวชี้วัดเชิงเดี่ยวที่มีอยู่ ที่สามารถชี้วัดระดับการพัฒนาในแต่ละด้านให้สะท้อนถึงความสามารถที่จะแสดงผลการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการดำเนินการกำหนดทิศทางกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับประเทศ และจะช่วยในการวางแผนพัฒนาประเทศในรูปแบบที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดการพัฒนาเศรษฐกิจ
2. เพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดการพัฒนาสังคม
3. เพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งนี้ จะกระทำภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการทำให้เกิดดุลยภาพในประเด็นการพัฒนา 3 มิติ คือ มิติการพัฒนาเศรษฐกิจ มิติการพัฒนาสังคม และมิติการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการผสมผสานการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกันอย่างสมดุล โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และจะพิจารณาการพัฒนาที่ยั่งยืนเพียงประเทศไทยเท่านั้น การรวบรวมตัวชี้วัดการพัฒนาเชิงเดี่ยว เพื่อจัดทำดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืนจะใช้กรอบแนวคิดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนของ I. Serageldin (I. Serageldin อ้างถึงใน สุมาลี, ม.ป.ป.) โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ภายใต้วงเวลาที่ศึกษา คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2546 เนื่องจาก ปี พ.ศ. 2535 เป็นช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งได้เริ่มมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างรอบด้าน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

อดีตที่ผ่านมาการจัดทำตัวชี้วัดได้ให้ความสำคัญเพียงเพื่อเป็นเครื่องชี้วัดว่าสังคมต้องการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ เพราะแต่ละช่วงเวลา เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของคนในสังคมที่ต้องการจะบรรลุนั้นก็แตกต่างกันออกไป เช่น ที่ผ่านมามีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุวัตถุประสงค์จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ คนในสังคมก็จะพิจารณาเพียงตัวชี้วัดการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้นว่าการบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ แต่ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการพัฒนาได้เปลี่ยนไปโดยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทำให้การกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ของการพัฒนาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ฉะนั้นตัวชี้วัดที่สามารถบ่งชี้การพัฒนายังคงต้องได้รับ

การพัฒนาขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับกระแสความต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืนในปัจจุบัน เนื่องจากมนุษย์ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายการพัฒนาที่เป็นรูปแบบการพัฒนาที่รอบด้านองค์รวม ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเครื่องชี้วัดเพื่อบ่งชี้การพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวและให้สะท้อนออกมาถึงความยั่งยืนของการพัฒนา

การจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นวิธีแสวงหาตัวชี้วัดที่มีความสามารถสะท้อนผลการพัฒนาอย่างรอบด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างกันด้วย โดยการรวบรวมตัวชี้วัดเชิงเดี่ยวที่มีอยู่แล้วที่สามารถวัดการพัฒนาในเฉพาะด้านให้มารวมกันเป็นดัชนีเชิงรวม (Composite Index) ซึ่งสามารถวัดผลการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ดียิ่งขึ้น ความพยายามในการจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีประโยชน์ในการวัดผลการพัฒนาในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะ เป็นข้อมูล ส่วนหนึ่งในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นประโยชน์ในการวางแนวทางเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปได้ด้วย