

ภาคผนวก ข

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาตัวชี้วัด

1. การพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาคอนของสหประชาชาติ

จากการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดของสหประชาชาติที่จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกันยายน 2543 โดยมีผู้นำประเทศ สมาชิกต่างๆ ของ UN เข้าร่วมจำนวน 189 ประเทศ การประชุมครั้งสำคัญนี้เปิดให้ผู้นำแต่ละประเทศร่วมกันทบทวน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศของตน นับแต่อดีตที่ผ่านมา รวมทั้งประเด็นปัญหาต่างๆ ก่อนจะรับรองคำประกาศแห่งสหัสวรรษ (MILLENNIUM DECLARATION) เพื่อเริ่มต้นสหัสวรรษใหม่โดยร่วมกันกำหนดแนวทาง เป้าหมายในอนาคต ที่จะลดช่องว่างจากผลพวงของการพัฒนาและมุ่งมั่นส่งเสริมพัฒนาคอนภายในปี พ.ศ. 2543 - 2558

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDG) ประกอบด้วยเป้าหมายหลัก 8 ข้อ คือ

- 1) ขจัดความยากจนและหิวโหย
- 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา
- 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ
- 4) ลดอัตราการตายของเด็ก
- 5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์
- 6) ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรียและโรคสำคัญอื่นๆ
- 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

โดยที่เป้าหมายในข้อ 1-7 จะใช้ติดตามสถานการณ์ในชีวิต ความเป็นอยู่ทางด้านพื้นฐานความจำเป็นที่สำคัญของมนุษย์ทุกคนในทุกๆ สังคม ส่วนเป้าหมายข้อที่ 8 ใช้ติดตามความก้าวหน้าในการติดต่อ แลกเปลี่ยน และความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกบรรลุเป้าหมายหลักข้อที่ 1 - 7

สำหรับประเทศไทยได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานหลักในการจัดทำรายงาน MDG. โดยระดมทุกภาคส่วนสังคมในการร่วมกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด ข้อมูล ยุทธศาสตร์การพัฒนา ฯลฯ ภายใต้กรอบการพิจารณาทั้งในระดับประเทศ พื้นที่ และกลุ่มประชากร เพื่อให้เป็นรายงานที่สามารถใช้ติดตามความก้าวหน้าและสถานการณ์การพัฒนาประเทศ ทั้งชี้จุดแข็ง จุดอ่อน จุดเน้น ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการขับเคลื่อนใน

การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความรุดหน้าและนำไปสู่การลดช่องว่างเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมประเทศไทยได้มีการจัดรายงานผลการพัฒนาตามเป้าหมายแห่งสหัสวรรษของประเทศไทยเสร็จในปี พ.ศ. 2547 และประเทศสมาชิกต้องนำเสนอรายงานความก้าวหน้าทุกๆ 5 ปี อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีแนวโน้มบรรลุเป้าหมาย MDG จึงมีแนวคิดตั้งเป้าหมายที่เรียกว่า MDG Plus เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาประเทศและแสดงความต้องการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ยากลำบาก และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้มีการพิจารณาเร่งให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานต่างๆ ได้แก่

- 1) กระจายประโยชน์จากการพัฒนาเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของประชากรบางกลุ่มในบางพื้นที่
- 2) สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 3) ยกระดับคุณภาพการบริการทางสังคม
- 4) สนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและพัฒนาสมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย MDG จะสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะยั่งยืนเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาคนไปยังหน่วยงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมถึงการที่ประชาชนในพื้นที่ยอมรับ เห็นประโยชน์ และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
- 5) เชื่อมโยงข้อมูลกับการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ในแต่ละเป้าหมายหลัก ได้มีเกณฑ์ดัชนีบ่งชี้ ดังนี้

เป้าหมายหลัก	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด
1. ขจัดความยากจนและหิวโหย	<p>1.1 ลดสัดส่วนประชากรยากจนลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2543 – 2558</p> <p>1.2 ลดสัดส่วนประชากรที่หิวโหยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2543 – 2558</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ลดความยากจนไม่เกินร้อยละ 4 ในปี 2552 - มีรายงานการติดตามสถานการณ์ความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ - อัตราผู้ที่อยู่พื้นที่ห่างไกล กลุ่มผู้ที่เข้าถึงได้ยาก เช่น คนชรา คนพิการ เด็กเร่ร่อน ผู้ป่วยเอดส์ และผู้อพยพ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและแผนงานโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน - เพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายรายได้ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการให้บริการทางสังคมขององค์กรท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน - ลดภาวะทุพโภชนาการในเด็กชาวเขบนพื้นที่สูง
2. ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา	2.1 ให้เด็กทุกคนทั้งหญิงและชายสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาภายในปี 2558	<ul style="list-style-type: none"> - เด็กทุกคนสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นภายในปี 2546 และระดับมัธยมปลายภายในปี 2558 - อัตรานักเรียนต่อประชากรวัยเรียนเพิ่มขึ้น - อัตราคงอยู่ของนักเรียนเพิ่มขึ้น - คะแนนการทดสอบของนักเรียนทุกระดับอยู่ในเกณฑ์ดี

เป้าหมายหลัก	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด
3. ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี	3.1 ขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศในการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายในปี 2548 และในทุกระดับการศึกษาภายในปี 2558	<ul style="list-style-type: none"> - เด็กหญิงและเด็กชายไทยมีโอกาสนในการศึกษาเท่าเทียมกันในทุกระดับ - เพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ในรัฐสภา อบต.และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเป็น 2 เท่าในช่วงปี 2545 – 2549 - เพิ่มโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาที่มีผู้หญิงในสัดส่วนที่ต่ำ - เพิ่มการอ่านออกเขียนได้ของสตรีอายุ 40 ปีขึ้นไป - เพิ่มโอกาสให้ผู้หญิงมีความเท่าเทียมด้านความก้าวหน้า รายได้ในการทำงาน
4. ลดอัตราการตายของเด็ก	4.1 ลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ลง 2 ใน 3 ช่วงปี 2543 – 2558	- ลดอัตราการตายของทารกให้เหลือ 15 ต่อการเกิดมีชีพ 100,000 ภายในปี 2549 ลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ในพื้นที่สูงภาคเหนือ และ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2548 – 2558
5. พัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์	5.1 ลดอัตราการตายของมารดาลง 3 ใน 4 ช่วงปี 2543 – 2558	- ลดอัตราการตายของมารดาในเขตพื้นที่สูงภาคเหนือบางแห่ง และ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2548 – 2558

เป้าหมายหลัก	เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด
6. ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ	6.1 ชะลอและลดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ภายในปี 2558 6.2 ป้องกันและลดการเกิดโรคมมาลาเรีย วัณโรค และโรคสำคัญอื่นๆ ภายในปี 2558	- ลดอัตราการติดเชื้อ HIV ในกลุ่มประชากรวัยเจริญพันธุ์ให้เหลือร้อยละ 1 ภายในปี 2549 และจะติดตามการติดเชื้อในประชากรกลุ่มเสี่ยงสำคัญ - ลดอัตราการเกิดโรคมมาลาเรียใน 30 จังหวัดชายแดนให้เหลือ 1.4 ต่อประชากร 1,000 คนในปี 2549
7. รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	7.1 กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- เพิ่มสัดส่วนการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์เป็นร้อยละ 30 ภายในปี 2549 - เพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนให้เป็นร้อยละ 8 ของพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ภายในปี 2554 - มีระบบการติดตามสถานการณ์ป่าชายเลนและคุณภาพน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

2. ตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)

ความมั่นคงของมนุษย์มีความสำคัญในฐานะเป็นอีกดัชนีหนึ่ง เพื่อวัดทิศทางและผลการพัฒนา นอกเหนือจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ที่ใช้กันแพร่หลายมานาน ความมั่นคงของมนุษย์ มีจุดเน้นเพื่อความมั่นคงในระดับปัจเจกชนและชุมชน เป็นความมั่นคงที่มีค่านิยมด้านความปลอดภัยของบุคคล ชีวิต และเสรีภาพส่วนบุคคล ความเสมอภาคของบุคคลในการเข้าถึงโอกาสทางสังคม ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้

การจะสร้างความมั่นคงมนุษย์ได้ต้องอาศัยการพัฒนาและการปกครองแบบธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ อาศัยการจูงใจ การร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ ในประเทศ การสร้างปทัสถานและสถาบันที่เป็นประชาธิปไตย เปิดให้มีส่วนร่วม และความตระหนักของภาครัฐในการจัดการให้เกิดความมั่นคงมนุษย์ ไม่ใช่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการเมืองการปกครองมากเกินไป

ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตหรือความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีองค์ประกอบ 7 ข้อด้วยกัน ได้แก่

- 1) สุขภาพ
- 2) ระดับการศึกษา
- 3) การทำงาน
- 4) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ
- 5) สภาพครอบครัว ความเป็นอยู่
- 6) สภาพความเป็นอยู่ในชุมชน
- 7) วัฒนธรรม จิตวิญญาณ/ความเชื่อ งานอดิเรก / สันทนาการ

สำหรับตัวชี้วัดของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ประกอบด้วยความมั่นคงใน 7 ด้านด้วยกัน คือ

- 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- 2) ความมั่นคงทางอาหาร
- 3) ความมั่นคงทางสุขภาพ
- 4) ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม
- 5) ความมั่นคงของบุคคล
- 6) ความมั่นคงของชุมชน
- 7) ความมั่นคงทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช. หรือสภาพัฒน์) พัฒนาเครื่องมือชี้วัดสถานะสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเอาจริงเอาจัง และเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ ความพยายามดังกล่าวอาจนับว่าเป็นการสร้างเครื่องมือชี้วัดความมั่นคงมนุษย์ โดยการสร้างฐานระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของ สศช. ซึ่งใช้ชี้วัดความมั่นคงมนุษย์ได้ มี 9 ฐานได้แก่

- 1) ฐานข้อมูลประชากร
- 2) ฐานข้อมูลแรงงานและการมีงานทำ

- 3) ฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงาน
- 4) ฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
- 5) ฐานข้อมูลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 6) ฐานข้อมูลการศึกษา
- 7) ฐานข้อมูลสาธารณสุข
- 8) ฐานข้อมูลตัวชี้วัดภาวะสังคม (ในรายงานภาวะสังคมรายไตรมาส)
- 9) ฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่าย

นอกจากนี้ ยังมีระบบฐานข้อมูลความยากจน ซึ่งมี 7 ฐาน ได้แก่

- 1) ฐานข้อมูลเอกสารความยากจน
- 2) ฐานข้อมูลความยากจนของจังหวัด
- 3) ฐานข้อมูลพื้นที่เป้าหมายความยากจน เช่นที่หมู่บ้านยากจน
- 4) ฐานข้อมูลความยากจนเมือง
- 5) ฐานข้อมูลกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 6) ฐานข้อมูลทำเนียบภาคีการพัฒนา/องค์กรพัฒนาเอกชน
- 7) ฐานข้อมูลแผนชุมชนและชุมชนที่เป็นแหล่งเรียนรู้

ส่วนดัชนีชี้วัดการพัฒนายั่งยืนของไทย ใน 3 มิติ คือ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวชี้วัดที่มุ่งไปสู่เป้าประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- 1) คุณภาพ
- 2) เสถียรภาพและการปรับตัว
- 3) การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และ
- 4) ระบบการบริหารจัดการที่ดี มีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

มิติ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
มิติทางเศรษฐกิจ	1. พัฒนาอย่างมีคุณภาพ	1) ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม 2) การใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 3) การใช้พลังงานหมุนเวียน 4) การนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่

มิติ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
	2. การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	1) อัตราการว่างงานรวม 2) สัดส่วนหนี้สินสาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 3) ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
	3. การกระจายความมั่งคั่ง	1) สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ 2) สัดส่วนคนยากจนต่อรายได้
มิติทางสังคม	1. การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้	1) จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา 2) ผลคะแนนทดสอบ 4 วิชาหลัก 3) ดัชนีการมีส่วนร่วมดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน
	2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต	1) อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 2) สุขภาพประชากร 3) สัดส่วนคดีอาชญากรรม และยาเสพติดต่อประชากร
	3. การสร้างค่านิยม ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมไทยให้มีภูมิคุ้มกันของสังคมการสร้าง ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม	
มิติสิ่งแวดล้อม	1. การสงวนรักษา	1) สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ 2) สัดส่วนของพื้นที่ป่าชายเลนต่อพื้นที่เป้าหมาย 3) ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ในระยะ 3 กม. นอกชายฝั่งทะเลไทยต่อชั่วโมง 4) การใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่สามารถใช้งานได้

มิติ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
	2. การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี	1) สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพ อย่างต่ำ อยู่ในเกณฑ์พอใช้ได้ต่อ แหล่งน้ำทั้งหมด 2) คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกิน ค่ามาตรฐาน 3) ปริมาณของเสียอันตรายที่ได้รับการ บำบัดอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการนำเสนอแนวคิดว่าด้วยความสุขมวลรวมประชาชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบ 8 ประการได้แก่

- 1) ความมั่นคงในชีวิต ตัวชี้วัดความสุข ได้แก่ ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยมั่นคง อาหารพอเพียง
- 2) สุขภาพกายใจ ตัวชี้วัด ได้แก่ สุขภาพกาย สุขภาพจิต
- 3) ครอบครัวที่ดี ตัวชี้วัด ได้แก่ การอยู่พร้อมหน้าครอบครัวและมีงานทำ ความรักและความเข้าใจ ไม่ทะเลาะวิวาทระหว่างกัน
- 4) ชุมชนเข้มแข็ง ตัวชี้วัด ได้แก่ การเรียนรู้แบบกลุ่ม ผู้นำแบบไม่เป็นทางการ การพัฒนาการทำกิจกรรมกลุ่ม
- 5) สิ่งแวดล้อมทางชีวิตที่ดี ตัวชี้วัด ได้แก่ ดินที่อุดม น้ำและสัตว์ที่บริบูรณ์ สิ่งแวดล้อมปราศจากมลพิษหรือสารเคมี มีถนนประปาและไฟฟ้าใช้
- 6) เสรีภาพ ตัวชี้วัด ได้แก่ เสรีภาพในการกระทำสิ่งใดที่ไม่กระทบทางลบต่อผู้อื่น ปลอดภัย
- 7) ความพอใจในตนเอง ตัวชี้วัด ได้แก่ ครอบครัวที่เป็นสุข การงานที่สำเร็จ
- 8) การเข้าถึงธรรมะ ตัวชี้วัด ได้แก่ ชีวิตที่สงบ มีความพอใจตนเอง ทำบุญหรือช่วยเหลือผู้อื่น

จากการพัฒนาตัวชี้วัดภายใต้แนวคิดการพัฒนาแห่งสหสวรรษ และแนวคิดว่าด้วยความมั่นคงมนุษย์ และความพยายามในการพัฒนาตัวชี้วัดทางด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ และประเด็นเรื่องตัวชี้วัดทางสังคมและตัวชี้วัดด้านความสุขเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับความเป็นมนุษย์มากกว่า ขณะที่ประเด็นเรื่องการพัฒนากลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้มีความสุขทั้งกายและจิต ก็เป็นแนวคิดการพัฒนาที่กล่าวถึงในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถพัฒนาที่ตัวมนุษย์ได้อย่างแท้จริง