

## บทคัดย่อ

# รายงานการศึกษาผลกระทบของโครงการลงทุน เพื่อสังคมต่อการค้ำภัยทางสังคมในประเทศไทย

T 139406

โครงการลงทุนเพื่อสังคมเป็นหนึ่งในมาตรการที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ งานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะการประเมินโครงการลงทุนเพื่อสังคมซึ่งจัดทำโดยคณะประเมินต่างๆ โครงการการลงทุนเพื่อสังคมแบ่งเป็นสองแนวทางย่อย ซึ่งแต่ละแนวทางจะมีจุดประสงค์และกิจกรรมโครงการต่างกัน โครงการแนวทางที่ 1 เป็นโครงการระยะสั้น ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้นกลุ่มผู้รับประโยชน์เป้าหมายคือประชาชนยากจนที่ต้องออกจากงานและที่หางานทำไม่ได้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ส่วนโครงการแนวทางที่สองนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง และสร้างโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันหมู่บ้านและระบบเครือข่ายทางสังคม เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้การพึ่งพาตนเองในระยะยาวและเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวรัฐบาลจึงจัดให้มีกองทุนเพื่อลงทุนทางสังคม (SIF) โดยมีสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมเป็นผู้ดูแลโครงการ สำนักงานนี้เป็นหน่วยงานอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว ธนาคารออมสินได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานจัดสรรเงินทุนและอำนวยความสะดวกให้แก่โครงการต่างๆ ภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคมเนื่องจากมีสาขาอยู่ทั่วประเทศ ภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคมแนวทางที่สองนี้ ยังมีกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF) ซึ่งให้เงินกู้แก่เทศบาลดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ

โครงการทั้งสองแนวทางที่กล่าวมามีที่มาและวัตถุประสงค์ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นการดำเนินงานของโครงการทั้งสองประเภทจึงต่างกันและเนื่องจากโครงการแต่ละแนวทางประกอบด้วยโครงการย่อยมากมาย การประเมินผลงานและผลกระทบของโครงการเหล่านี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้คณะผู้ประเมินต่างๆ ทำการประเมิน งานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ผลการประเมินโครงการทั้งหลายที่จัดทำโดยคณะประเมิน ตลอดจนวิเคราะห์ว่าโครงการย่อยต่างๆ ภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคมทั้งสองแนวทางนั้นมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับปรัชญาหลักมากน้อยเพียงใด รวมทั้งการเชื่อมโยงให้เห็นว่าโครงการทั้งหลายที่ได้รับการประเมินสามารถก่อให้เกิดหรือเสริมสร้างระบบค้ำภัยทางสังคมของประเทศมากน้อยเพียงใด

## โครงการลงทุนเพื่อสังคม แนวทางที่ 1

โครงการนี้ได้ใช้เงินไปแล้วทั้งสิ้น 10,190,000,000 บาท โดยมีกระทรวง 5 กระทรวง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรุงเทพมหานคร ดำเนินโครงการย่อยต่างๆ ในทุกภูมิภาค โครงการแบ่งตามกิจกรรมได้เป็นสามประเภทคือ

1. การฝึกและพัฒนาอาชีพ/เศรษฐกิจ เช่น การฝึกอาชีพในภูมิภาค การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท
2. การบรรเทาปัญหาทางสังคม เช่น โครงการประกันสุขภาพ การป้องกันและแก้ปัญหาเอดส์ในชุมชน
3. โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างฝายน้ำล้น การขุดลอกคลอง การปรับปรุงทางเท้า

ในการประเมินโครงการต่างๆ กระทรวงการคลัง ได้กำหนดให้คณะประเมินใช้ตัวชี้วัดเดียวกัน เพื่อจะดูประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการต่างๆ ในเชิงเปรียบเทียบ ตัวชี้วัดที่กำหนดคือ งบประมาณที่ได้รับ ต้นทุนต่อหน่วย ผลผลิต จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ รายได้ของผู้ได้รับประโยชน์ และความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ

แม้ว่าตัวชี้วัดเหล่านั้นใช้กันแพร่หลายในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลโครงการ แต่ในการประเมินโครงการลงทุนเพื่อสังคมนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวไม่สามารถบอกประสิทธิภาพได้ตามที่ควร ปัญหาในการประเมินจึงเกิดขึ้น ปัญหาพื้นฐานที่ทำให้การประเมินไม่เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการคือ การคัดเลือกโครงการที่จะประเมิน โดยคณะประเมินใช้หลักการหลากหลายในการคัดเลือก และนำผลประเมินของโครงการที่มีลักษณะต่างกันมาเปรียบเทียบดูว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพมากน้อยเท่ากัน ซึ่งตามหลักวิชาการแล้วในการเปรียบเทียบลักษณะนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปรียบเทียบสิ่งที่มีลักษณะเหมือนกัน ผลของการประเมินเชิงเปรียบเทียบนี้จึงขาดความน่าเชื่อถือ นอกจากปัญหาในการสุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิเคราะห์ยังพบว่าผู้ประเมินแต่ละคณะให้คำจำกัดความตัวชี้วัดไม่เหมือนกัน ข้อมูลที่ได้จึงเป็นข้อมูลต่างประเภทกัน ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบคือ ผู้ประเมินเสนอข้อมูลสองประเภท ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณที่เป็นตัวเลขและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ โดยมีได้ประสานข้อมูลทั้งสองเข้าด้วยกัน ข้อมูลเกี่ยวกับจุดดี จุดด้อย ของโครงการนั้นได้มาจากข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งสิ้น เมื่อวิเคราะห์โดยรวมจะเห็นว่าข้อมูลเชิงปริมาณนั้นไม่ได้นำมาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์แต่อย่างใด

นอกจากปัญหาย่อยที่ได้กล่าวมาแล้ว การประเมินทั้งหมดยังมีปัญหาใหญ่ คือความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ของการประเมินกับวัตถุประสงค์ของโครงการลงทุนเพื่อสังคม แนว

ทางที่ 1 ผู้ประเมินมุ่งประเด็นไปที่ตัวชี้วัดต่างๆ เช่น โครงการใช้งบประมาณเท่าใด โดยไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรต่อวัตถุประสงค์พื้นฐานของโครงการที่ต้องการให้การช่วยเหลือผู้ถูกออกจากงานเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ “ประสิทธิภาพ” ของโครงการตามวัตถุประสงค์นี้คือ มีผู้ตกงานที่ได้รับการช่วยเหลือกี่คน ไม่ใช่ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

จากการวิเคราะห์พบว่าโครงการต่างๆ นั้นไม่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐาน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่สร้างขึ้นเพื่อพิจารณาโครงการที่เสนอเข้ามาอย่างถี่ถ้วน โครงการที่ได้รับทุนต่างๆ เป็นโครงการที่หน่วยงานภาครัฐนำโครงการที่มีอยู่แล้วมาปรับและเสนอเข้ารับการอย่างเร่งด่วน จึงมีหลายโครงการที่วัตถุประสงค์ต่างจากวัตถุประสงค์ของโครงการลงทุนเพื่อสังคม แนวทางที่ 1 อย่างสิ้นเชิง เช่น โครงการป้องกันและแก้ปัญหาเอดส์ในชุมชน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายของโครงการดังกล่าวนี้มีใช่คนตกงานเพราะวิกฤตเศรษฐกิจ และโครงการปรับปรุงทางเท้าของกรุงเทพมหานคร ซึ่งรายได้ไปตกอยู่กับบริษัทก่อสร้างที่ใช้คนงานประจำของคนมิใช่แรงงานที่ตกงาน

การที่โครงการต่างๆ ไม่สนองตอบวัตถุประสงค์ของโครงการหลักนั้น ผู้วิเคราะห์หามองว่าเกิดจากการไม่มีข้อมูลทางสังคมที่ทันสมัยเมื่อดำเนินโครงการ หน่วยงานต่างๆ ไม่ทราบว่าการตกงานไปรวมตัวที่ใด หลายโครงการมีฐานคิดว่าคนตกงานจะกลับสู่ชนบทซึ่งในความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น โครงการต่างๆ ที่ไปดำเนินการในชนบทจึงกลายเป็นโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ป้องกันปัญหา และกระจายรายได้ มิใช่โครงการแก้ปัญหาเร่งด่วน

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้โครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เป็นโครงการบรรเทาปัญหาอย่างเร่งด่วนคือ ผู้ปฏิบัติการณ์ไม่เห็นความสำคัญของการช่วยเหลือผู้ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน หลายหน่วยงานยังยึดติดกับรูปแบบความคิดแบบเดิม โครงการที่เสนอรับทุนจึงมีรูปแบบและวัตถุประสงค์แบบเดิม งานสร้างโครงสร้างพื้นฐาน งานป้องกันโรคติดต่อ ซึ่งงานเหล่านี้ไม่ใช่งานแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หนึ่งเวลาที่จำกัดก็มีส่วนในการทำให้โครงการไม่เป็นไปตามเป้าหมายหลัก ผู้ดำเนินโครงการที่ต้องเร่งให้โครงการเสร็จทันเวลาที่กำหนดไว้ จำต้องดำเนินงานให้ผู้รับเหมาซึ่งมีคนงานประจำของตน ทำให้กลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับประโยชน์ตามที่ควรจะได้

จากการวิเคราะห์ผลการประเมินโครงการตามแนวทางที่ 1 มีประเด็นหลายประเด็นที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและดำเนินโครงการในอนาคตได้ ประเด็นหลักๆ เช่น

1. โครงการเฉพาะที่เป็นโครงการเร่งด่วนควรมีรูปแบบโครงการเรียบง่าย มีวัตถุประสงค์ไม่สลับซับซ้อน โครงการที่คาดหวังหลายสิ่งหลายอย่างจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะขั้นตอนการดำเนินงานซับซ้อนเกินไป

2. โครงการที่มุ่งจะช่วยกลุ่มบุคคลเฉพาะจะต้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อให้รู้แน่ชัดว่ากลุ่มเป้าหมายคือใคร อยู่ที่ไหน และจะเข้าถึงได้อย่างไร

3. เพื่อสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ โครงการต้องประเมินว่าชุมชนนั้นๆ มีความต้องการอะไร โครงการที่ดำเนินการและรับคำสั่งจากส่วนกลางนั้น ไม่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้ดำเนินการกับคนในท้องถิ่น โครงการต่างๆ ภายใต้งานโครงการลงทุนเพื่อสังคม แนวทางที่ 1 สะท้อนปัญหานี้อย่างชัดเจน จากการประเมินพบว่าหลายโครงการมีปัญหาเรื่องผู้เข้าร่วมละทิ้งโครงการกลางคัน ทั้งนี้เพราะผู้เข้าร่วมมองตนในฐานะ "ผู้รับประโยชน์" มิใช่ "ผู้มีส่วนร่วม"

## แนวทางที่ 2 กองทุนชุมชน (SIF)

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมาเมื่อปี พ.ศ. 2541 กองทุนชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลงทุนเพื่อสังคมได้แบ่งโครงการออกเป็นห้าประเภท (เมนู) โครงการในแต่ละเมนูประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกัน จนถึง พ.ศ.2544 มีโครงการย่อยที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งสิ้น 7,096 โครงการ ค่าใช้จ่ายรวม 4,128,051 ล้านบาท โครงการเหล่านี้กระจายไปตามตำบลต่างๆ 3,316 ตำบล ใน 76 จังหวัด

จากการประเมินโครงการในเมนู 1-4 พบว่า ปัจจัยที่ทำให้โครงการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ ความร่วมมือของสมาชิกที่ทำให้กลุ่มและสถาบันต่าง เข้มแข็ง กระบวนการการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันของสมาชิกชุมชนจะทำให้ชุมชนต่างๆ เข้มแข็งขึ้น แต่ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคคือทรัพยากรที่จำกัด ความสามารถในการจัดการที่ไม่พอเพียง และการครอบงำของผู้นำบางคน ผู้วิเคราะห์ตั้งข้อสังเกตบางประการในขั้นตอนการประเมินซึ่งมีใช่เป็นปัญหาสำคัญ โครงการในเมนู 5 มีผู้ได้รับผลประโยชน์ 43,374 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชนบท ส่วนคนในเมืองที่ได้รับประโยชน์นั้นกว่าครึ่งเป็นเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาส

## กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF)

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคเป็นกองทุนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามความคาดหมาย เทศบาลต่างๆ เห็นว่า กฎข้อบังคับและขั้นตอนที่ธนาคารโลกตั้งเป็นเกณฑ์ไว้นั้นยากแก่การปฏิบัติตาม ผู้วิเคราะห์มีคำถามว่ากองทุนนี้จำเป็นมากน้อยเพียงใด หากไม่มีเงื่อนไขทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง กองทุนนี้ก็อาจจะไม่ต้องจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่แรก แม้การดำเนินโครงการจะมีปัญหาบางประการ แต่ความล่าช้าของการดำเนินการนั้นทำให้การวิเคราะห์ประสิทธิภาพโครงการเป็นไปอย่างลำบาก ดังนั้นอาจต้องมีการประเมินอีกในโอกาสต่อไป

1. โครงสร้างต่างๆ เช่น สถาบันครอบครัว เครือญาติ วัด องค์กรการกุศล ที่ทำหน้าที่เหมือนระบบคุ้มครองทางสังคมนั้น ควรได้รับการจัดระบบใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และควรได้รับการสนับสนุนให้ดำรงไว้ รัฐควรจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือโครงสร้างเหล่านี้ นโยบายทางสังคมควรได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม
2. ควรมีข้อมูลที่มีมาตรฐานน่าเชื่อถือและทันสมัยพร้อมตลอดเวลา ข้อมูลเหล่านี้จะทำให้ผู้ดำเนินโครงการดำเนินงานได้อย่างตรงกับจุดประสงค์ ไม่ออกนอกเกณฑ์ที่ตั้งไว้
3. ในภาวะวิกฤต โครงการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็น แต่การออกแบบโครงการต้องทำอย่างรอบคอบรัดกุม เพื่อให้แน่ใจได้ว่าโครงการนั้นเป็นโครงการแก้ปัญหาจริงๆ และเป็นกลไกของระบบคุ้มครองทางสังคม
4. ในระยะยาว ระบบคุ้มครองทางสังคมควรจะสร้างขึ้นให้เป็นระบบที่ใช้การได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้สามารถทำได้โดยการสร้างระบบประกันสังคมต่างๆ ระบบ:เงินทุนบำเหน็จบำนาญ ระบบประกันสุขภาพ และระบบการพัฒนาบุคลากร ตลอดจนนโยบายต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส
5. ควรมีการศึกษานโยบายสังคมและมาตรการต่างๆ โดยต้องประสานสองสิ่งนี้ให้เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้การประสานสองสิ่งดังกล่าวเข้าเป็นระบบเดียวกันจะนำมาซึ่งระบบคุ้มครองทางสังคมที่สามารถบรรเทาหรือแก้ปัญหาในภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. ระบบเตือนภัยทางสังคมที่ดีและทันสมัยจะสร้างภูมิป้องกันวิกฤตได้ ระบบเตือนภัยนี้สามารถสร้างได้โดยมอบหมายให้เป็นงานของคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังปัญหาสังคม
7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร หรือองค์กรบริหารส่วนตำบลควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดำเนินการสำหรับระบบคุ้มครองทางสังคม เป็นแหล่งกระจายเงินทุนและความช่วยเหลือเก็บข้อมูลในท้องที่ ตลอดจนเสริมสร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง วิธีนี้ช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น
8. ควรมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับงานด้านระบบคุ้มครองทางสังคมเฉพาะโดยให้มีผู้เชี่ยวชาญดำเนินการแทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีงานประจำอื่นและถูกส่งมาทำงานนี้เป็นการชั่วคราว ผู้เชี่ยวชาญจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
9. ผู้ดำเนินการควรได้รับค่าตอบแทน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงาน อันจะนำไปสู่การทำงานอย่างตั้งใจ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ดำเนินการตามระเบียบราชการเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

10. ข้อจำกัดเรื่องเวลาและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินความจำเป็นจะต้องลดลงในบางกรณี ควรยืดหยุ่นให้ดำเนินการได้ ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ควรยึดข้อกำหนดเรื่องเวลาเป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการออกแบบและคัดเลือกโครงการ

11. ควรหลีกเลี่ยงโครงการที่มีลักษณะดำเนินการจากบนสู่ล่างที่กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนร่วมโครงการ

12. ควรให้ผู้เสนอโครงการเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างถ่องแท้ก่อนที่จะดำเนินโครงการ

13. ควรให้ผู้มีส่วนร่วมโครงการทุกฝ่ายเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินการของโครงการ

14. ควรมีระบบตรวจสอบและประเมินโครงการเป็นระยะเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ เพื่อลดปัญหาการสูญเสีย เมื่อไม่อาจดำเนินการได้ตามที่วางไว้

15. ควรปรับวิถีคิดของผู้มีส่วนร่วมในทุกระดับให้ยอมรับและเห็นว่าการแก้ไขและการปรับเปลี่ยนตามนโยบายและมาตรการต่างๆ เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องทำ ซึ่งจะช่วยลดความผิดพลาดและการขาดการควบคุม

ปัญหาหลักที่ทำให้โครงการ SIF SIP และ RUDF ไม่สนองตอบต่อปรัชญาพื้นฐานของโครงการ คือ

- 1) ปัญหาการขาดความเข้าใจในปรัชญาพื้นฐานของโครงการ
- 2) ปัญหาด้านข้อมูล
- 3) ปัญหาการดำเนินงานผิดวัตถุประสงค์ และ
- 4) ปัญหาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาทั้ง 4 ประการ คณะผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุมาจากมูลเหตุ ดังต่อไปนี้

- การขาดนโยบายเกี่ยวกับระบบคุ้มภัยทางสังคม (Social Safety Net หรือ SSN)
- การขาดข้อมูลทางสังคม
- การขาดซึ่งการมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจากชุมชนที่รับผลประโยชน์ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ 5 ข้อ ดังต่อไปนี้

#### 1. ด้านกรอบนโยบายและประเภทของโครงการคุ้มภัยทางสังคม

นโยบายป้องกันความเสี่ยงของประชาชนในยามวิกฤต ควรเป็นนโยบายทางสังคมที่สำคัญอย่างยิ่ง และสมควรจะมีเจ้าภาพประจำควบคุม ดูแล และปรับเปลี่ยนนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งเจ้าภาพ

ควรจะเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น รัฐควรมีการเตรียมสร้างนโยบายดังนี้

- 1.1 กำหนดมาตรการระยะสั้น ซึ่งควรมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ 1)รวดเร็ว 2) ช่วยกลุ่มเป้าหมาย 3) ติดตามประเมินผลทันที 4) ยืดหยุ่น 5) เรียบง่าย
- 1.2 กำหนดมาตรการระยะกลาง ควรเป็นมาตรการต่อเนื่องจากมาตรการระยะสั้น และสามารถพัฒนาให้กลายเป็นมาตรการระยะยาวได้
- 1.3 กำหนดมาตรการระยะยาว ควรเป็นมาตรการลดความเสี่ยง และการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคมที่มีอยู่ในสังคม
- 1.4 สร้างสัญญาณเตือนภัย และต้องจัดให้มีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดกองทุนต่างๆ รวมถึงกลไกการติดตามประเมินผล การพัฒนาตัวชี้วัดความด้อยโอกาสของชุมชน วิธีการสร้างโอกาส

2. ด้านการจัดทำระบบข้อมูลทางสังคม กระบวนการและแนวทางการจัดทำระบบข้อมูล หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำระบบข้อมูลและหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล

ฐานข้อมูลในการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมที่ดี จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- เป็นฐานข้อมูลที่ปรับให้เที่ยงตรงตลอดเวลา
- เป็นฐานข้อมูลที่ทุกฝ่ายต้องเข้าถึงได้โดยสะดวก ซึ่งการจะให้เข้าถึงได้สะดวกนั้น ฐานข้อมูลต้องให้รายละเอียดว่าวิกฤตเกิดกับคนกลุ่มใด และคนกลุ่มดังกล่าวอยู่ที่ไหน
- ในส่วนที่เป็นการลดความเสี่ยงและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ฐานข้อมูลต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพและวัฒนธรรมท้องถิ่นด้วย
- ต้องมีหน่วยงานประจำรับผิดชอบการจัดทำฐานข้อมูล โดยอาจจะเป็นกระทรวง

เทคโนโลยีและสารสนเทศ

### 2.1 ข้อมูลตัวเลข

ควรให้หน่วยงานระดับพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วม เช่น อบต. ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับครัวเรือนในหมู่บ้าน ครัวเรือนใดบ้างที่ผู้หาเลี้ยงครอบครัวเป็นผู้ใช้แรงงาน การดำรงชีวิตของสมาชิกครอบครัวขึ้นอยู่กับเงินค่าจ้างและคนหาเลี้ยงครอบครัวนี้ทำงานที่ไหน สถานภาพการงานมั่นคงเพียงใด นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากชุมชนแล้ว ยังได้ข้อมูลจากผู้จ้างงานอีกด้วย กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศต้องกำหนดให้นายจ้างรายงานสถานการณ์ การจ้างงานเป็นระยะว่ามีจ้างเพิ่มและเลิกจ้างอย่างไร สำหรับแรงงานย้ายถิ่นที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์ขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ ซึ่งกระบวนการขึ้นทะเบียนควรเรียบง่าย ไม่มีการตรวจสอบเอกสารจำนวนมากและใช้เวลาไม่นาน

## 2.2 ข้อมูลทางกายภาพและวัฒนธรรม

ภาครัฐสามารถจัดทำเป็นระดับ โดยเริ่มจากการเก็บข้อมูลในท้องถิ่นที่ประชาชนเลี้ยงชีพโดยเงินที่ได้มาจากการขายแรงงาน โดยใช้สถาบันการศึกษาในภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจัดทำข้อมูลทางกายภาพของท้องถิ่น เช่น จำนวนประชากร ลักษณะดินฟ้าอากาศ พันธุ์พืช ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ควรจัดเก็บข้อมูลทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ภาครัฐควรให้สถาบันการศึกษาในภูมิภาคจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น” คอยเก็บข้อมูลและปรับข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งอีกด้วย

## 3. ด้านนโยบายเสริมสร้างให้เกิดชุมชนเข้มแข็งและการจัดสวัสดิการในชุมชน

### 3.1 ครอบครัวยุคใหม่

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ครอบครัวยุคใหม่ เป็นที่พึ่งของผู้คนทุกชั้นได้ยาก ภาครัฐควรให้ความสำคัญของสถาบันครอบครัวและมีนโยบายส่งเสริมให้คนเห็นความสำคัญเช่นกัน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นแกนนำในการรณรงค์ให้เกิด ครอบครัวยุคใหม่เข้มแข็ง นอกจากนี้ รัฐต้องให้การสนับสนุนทางด้านทุนทรัพย์ ซึ่งกระทรวงการคลังควรเป็นแกนนำในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีรูปแบบดังต่อไปนี้

- ให้เงินช่วยเหลือครอบครัวยุคใหม่ที่จนเจือสมาชิกผู้ประสบวิกฤตเศรษฐกิจ
- ให้เงินสมทบครอบครัวยุคใหม่ที่มีสมาชิกตกงานไปลงทุนเพื่อประกอบอาชีพอิสระ
- ให้เงินกู้ยืมที่ปลอดดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยต่ำกับครอบครัวยุคใหม่ที่สมาชิกที่ตกงานมาพักพิง
- ให้คำชมเชยและเกียรติยศ หรือสิ่งอื่นที่เป็นรางวัลที่ไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อเป็นกำลังใจ
- ให้ความสะดวกในด้านอื่นๆ เช่น การย้ายสถานศึกษาให้แก่เด็กที่พ่อแม่ตกงาน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นแกนนำ

### 3.2 ชุมชน

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรรณรงค์การสร้างชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งอาจใช้วัดที่เป็นศูนย์รวมใจของคนในชุมชน เป็นกลไกสำคัญในการรณรงค์ หรืออาจพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

- ใช้เครือข่ายที่มีอยู่แล้ว
- เจาะลึกว่าปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งคืออะไร
- นำปัจจัยที่พบไปขยายผล รณรงค์ให้สมาชิกมีส่วนร่วม ให้เกิดความสามัคคี ความไว้วางใจ เชื่อใจ ทำให้เกิดวัฒนธรรมการเอื้ออาทร นอกจากนี้ยังควรสรรหาและเสริมสร้างผู้นำที่ดี ที่เป็นธรรม และรณรงค์ให้คนมีจิตสาธารณะ

### 3.3. กลไก

การสร้างกลไกให้เกิดชุมชนเข้มแข็งเป็นสิ่งสำคัญ รัฐจะต้องแสวงหากฎในชุมชนที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากชุมชนปราศจากกลไก จะต้องสร้างกลไกที่มีความเหมาะสม เนื่องจากแต่ละชุมชนมีข้อแตกต่าง กลไกที่มีอยู่แล้วนั้น อาจเป็น 1) คณะกรรมการหมู่บ้าน 2) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 3) ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ 4) ผู้นำทางจิตวิญญาณที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งขั้นตอนการสร้างกลไกควรเป็นดังนี้

- แสวงหากฎในท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้ว
- ให้กลไกชุมชนเสนอวิธีการให้สวัสดิการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและยากไร้ในชุมชน
- ให้ชุมชนเลือกตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ
- ให้มีการรายงานผล การดำเนินงานช่วยเหลือและการติดตามอย่างสม่ำเสมอ
- การทำงานสวัสดิการในระดับชุมชนในรูปแบบเครือข่ายหรือคณะกรรมการ ควรส่งเสริมให้เป็นการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และมีความยั่งยืน
  - ควรมีการติดตามการดำเนินงานของชุมชน เพื่อนำเอากรณีที่เข้มแข็ง ให้สวัสดิการชุมชนดีมาเป็นตัวอย่างเพื่อขยายผลให้ชุมชนอื่นๆ รับทราบต่อไป
  - สถาบันการศึกษาและนักวิชาการในท้องถิ่น ควรทำหน้าที่ติดตามและศึกษา โดยร่วมมือกับนักวิชาการระดับชาติที่ให้คำปรึกษาและชี้แนะ
  - การติดตามศึกษาควรเป็นการทำอย่างต่อเนื่อง

### 3.4 ยุทธศาสตร์เชื่อมโยงและเผยแพร่

รัฐควรพยายามให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่ท้องถิ่นและชุมชนให้มากที่สุด ศูนย์ของการบริหารจัดการควรอยู่ระดับล่าง เช่น อบต. คณะกรรมการดูแลสวัสดิการของชุมชนควรมีองค์ประกอบจากหลากหลายอาชีพและหลายกลุ่มในชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และยังสามารถช่วยให้เกิดถ่วงดุลและคานอำนาจของผู้นำในชุมชน

#### 4. ด้านรูปแบบของ Social Safety Net ในต่างประเทศ

ในการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคม มีหลายประเทศที่มีระบบคุ้มครองทางสังคมที่ประเทศไทยสามารถนำมาเป็นตัวอย่างได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมัน ประเทศสวีเดน ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศโบลิเวีย แต่ทั้งนี้ เป็นเรื่องที่ต้องมีความรอบคอบ ระมัดระวัง เพราะการที่จะนำระบบของประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้ นั้น เป็นไปได้ยาก เพราะบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ต่างกัน ความสามารถและความพร้อมในด้านทรัพยากรต่างๆ ทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เหมือนกัน รวมทั้งวิวัฒนาการของการจัดระบบสวัสดิการก็ไม่เหมือนกัน

## 5. ด้านรูปแบบของการบริหารจัดการระบบ Social Safety Net ในภาพรวม

### 5.1 โครงสร้างหรือรูปแบบของการบริหารจัดการระบบ Social Safety Net ของประเทศ

ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสร้างระบบคุ้มภัยทางสังคม” หรือ “คสส”. นายกรัฐมนตรีควรทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ให้รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานและเลขานุการ นอกจากนี้จะต้องให้หน่วยงานต่างๆ ของภาคราชการเข้าเป็นกรรมการ คสส. ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีอำนาจสั่งการไปยังหน่วยงานราชการในกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตจากต้นสังกัด นอกจากนี้ คสส. ควรจะมีบุคคลจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการสาขาต่างๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เช่น นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา นักการศึกษา เป็นต้น

### 5.2 อนุกรรมการ

เพื่อความคล่องตัวของการทำงานของ คสส. ควรจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่ประกอบได้ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามที่วางแผนไว้ ควรมีคณะอนุกรรมการดังต่อไปนี้

- คณะอนุกรรมการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ
- คณะอนุกรรมการร่างข้อกำหนดโครงการ
- คณะอนุกรรมการงบประมาณ
- คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล