

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทนำ

วิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 คือสังคมอยู่เย็นเป็นสุข (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต 2 ยุทธศาสตร์หลักได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ซึ่งมีแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ที่เน้นการเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมทุกภาคีเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องทั้ง รัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ประชาสังคม ชุมชน ธุรกิจเอกชน มูลนิธิ สมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน(เอ็นจีโอ)และสื่อมวลชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการสาธารณสุขและการคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศ โดยดำเนินการทั้งระดับมหภาค และระดับจุลภาค

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ภาควิชาความร่วมมือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเสริมสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ดำเนินการเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้งในระดับมหภาค การศึกษาเชิงปฏิบัติการและการศึกษาระดับจุลภาคนี้

- 1) การศึกษาระดับมหภาค เป็นการประเมินแนวคิดเชิงนโยบาย โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการสังคม เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินการคลัง เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชนในอนาคต
- 2) การศึกษาเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย
 - 2.1 การประเมินการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 สู่แผนปฏิบัติการของหน่วยราชการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต
 - 2.2 การศึกษาและติดตามประเมินผลภาคีความร่วมมือในการพัฒนา ทั้งภาคีความร่วมมือในเชิงพื้นที่ และความร่วมมือเชิงประเด็นที่ปรากฏในช่วงการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
- 3) การศึกษาระดับจุลภาค เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขระดับชุมชน โดยอาศัยการสร้างดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขในระดับชุมชนกรณีศึกษา 13 ชุมชน ซึ่ง

มีนัยเป็นทั้งการประเมินสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขในระดับพื้นที่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และอีกนัยหนึ่ง ถือเป็นการประเมินดัชนีตัวชี้วัดของสภาพพัฒนาจากสถานการณ์ในพื้นที่ไปในตัวด้วย โดยผลการศึกษาแต่ละส่วนมีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้

6.2 ข้อค้นพบที่สำคัญ

6.2.1 ผลการศึกษาเชิงนโยบาย

จากการศึกษาเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคม และวิเคราะห์การดำเนินนโยบายแบบรัฐสวัสดิการของประเทศที่เป็นแม่แบบในประเทศสวีเดนและญี่ปุ่น มีข้อค้นพบที่สำคัญที่พึงพิจารณาในการกำหนดนโยบายการเงินการคลังเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชนดังนี้

1) ในประเทศที่ดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการ แหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม มีรายรับภาษีส่วนใหญ่ที่รัฐบาล จัดเก็บได้จะมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีที่จัดเก็บเข้ากองทุนทางสังคมต่างๆ (คิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50) ซึ่งมากกว่าสัดส่วนรายรับภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้ที่จัดเก็บจากประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ ในขณะที่ประเทศไทย รายรับที่มาจากการจัดเก็บภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่า การจะผลักดันนโยบายสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้นในลักษณะของรัฐสวัสดิการ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการเพิ่มแหล่งที่มาของงบประมาณด้วย

2) การพัฒนาสวัสดิการสังคมเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสจะมีหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบยังมีปัญหาอุปสรรคทั้งในเรื่องความครอบคลุม และคุณภาพในการให้บริการ ดังนี้

2.1) กลุ่มเกษตรกร ประกอบด้วย สวัสดิการสังคมจากภาครัฐ ภาคเอกชน และสวัสดิการชุมชน ซึ่งประกอบด้วย การจัดสวัสดิการจากฐานทรัพยากร การจัดสวัสดิการฐานงานวัฒนธรรม และการจัดสวัสดิการฐานงานพัฒนา แต่แต่ละชุมชนส่วนใหญ่ก็เข้าไม่ถึงสวัสดิการ เนื่องจาก 1) สาเหตุเชิงโครงสร้าง เช่น ข้อห้ามในการใช้ทรัพยากรของรัฐ นโยบายการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการทำลายฐานทรัพยากร การกีดกันโอกาสในการครอบครองที่ดิน การทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชนจากภาครัฐ สวัสดิการที่ไม่เอื้อต่อวิถีชุมชน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของชุมชนเอง 2) สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ ได้แก่ ขั้นตอนยุ่งยาก เอื้อผลประโยชน์พวกพ้อง กฎเกณฑ์กีดกันคนจน ไม่ได้มาตรฐาน ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นจริงของชุมชน และการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ และ 3) สาเหตุเชิงวิถีชีวิต คือคนจนวิเคราะห์ตนเองไม่ออก ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่ดีพอ ค่านิยมการบริโภค และความเกรงกลัวภาระการผูกพันเรื่องเงินกู้

2.2) กลุ่มแรงงาน แม้ว่า กลุ่มแรงงานในระบบจะมีระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ครอบคลุม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของสวัสดิการดังกล่าว โดยเฉพาะคุณภาพในการรักษาพยาบาล ในขณะที่แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงาน แรงงานต่างด้าว

กลายเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสที่สุด เนื่องจากขาดสิทธิความเป็นพลเมือง และแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ ยังมีปัญหาการถูกหลอกละเมิดสิทธิจากนายจ้าง

2.3) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ซึ่งมีอาชีพและรายได้ไม่แน่นอนและไม่มีความมั่นคง เพราะขาดอำนาจต่อรองทางกฎหมาย เป็นลูกจ้างที่อยู่นอกระบบประกันสังคม ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ มีการรวมกลุ่มจัดสวัสดิการสังคมอยู่บ้างแต่เนื่องจากการรวมกลุ่มของสมาชิกมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ สวัสดิการภาคชุมชนของคนกลุ่มนี้จึงน้อยกว่ากลุ่มเกษตรกร แต่เมื่อนโยบายของรัฐบาลปี 2544 มีโครงการช่วยเหลือคนจนและชุมชน โดยมีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้ คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารเพื่อประชาชน โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และโครงการบ้านมั่นคง แต่ทั้งนี้โครงการดังกล่าวก็ไม่สามารถให้สวัสดิการแก่กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยได้อย่างทั่วถึง

2.4) กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม เป็นกลุ่มซึ่งถูกทำให้เป็นคนจนจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ชดกอยู่ในสภาพขาดทุน จนโอกาส ไร้อำนาจ และขาดศักดิ์ศรี ในตัวตน ถูกปฏิบัติเหมือนพลเมืองชั้นสองของสังคม ส่วนใหญ่จึงใช้ชีวิตด้วยการพึ่งพาตนเองพึ่งพากันละกัน เพราะไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ และหลายพื้นที่ยังไม่มีโอกาสที่จะจัดสวัสดิการภายในชุมชนเอง

2.5) กลุ่มนอกกำลังแรงงาน ได้แก่ เด็กและเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และสมณะ การจัดสวัสดิการแก่คนกลุ่มนี้มีทั้งในระดับสากลและระดับประเทศไว้อย่างชัดเจน หลากหลายและครอบคลุมสวัสดิการทุกด้าน แต่ในทางปฏิบัติการเข้าถึงระบบสวัสดิการยังมีน้อย เนื่องจากภาครัฐให้ความสำคัญกับเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ และสมณะน้อยเกินไป การจัดสวัสดิการเพื่อคนกลุ่มนี้จึงเป็นลักษณะผักชีโรยหน้าและเป็นการเลือกปฏิบัติ

3) จากการเปรียบเทียบนโยบายสวัสดิการสังคมในช่วง 5 รัฐบาล พบว่า นโยบายที่มีความต่อเนื่องมากที่สุดคือนโยบายด้านการศึกษา ส่วนการจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุและคนด้อยโอกาส ปรากฏชัดเจนเฉพาะในรัฐบาลนายบรรหาร และพลเอกสุรยุทธ์ เท่านั้น ในขณะที่ด้านสุขภาพนโยบายสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีชัดเจนในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ และพลเอกสุรยุทธ์เท่านั้น

4) บทสำรวจเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังด้านสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม พบว่า ในทางวิชาการมีความพยายามในการงานวิจัยเรื่องนโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาพจะเน้นไปในเรื่องการวางทิศทางของนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประชาชนกลุ่มต่างๆ อันประกอบไปด้วย 1) กลุ่มผู้สูงอายุ 2) กลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส 3) กลุ่มคนวัยทำงาน และ 4) กลุ่มเด็กและเยาวชน แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการจัดหารายได้ของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้รัฐไทยเป็นรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบได้ยาก ทิศทางแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่สามารถดำเนินการได้ทันที คือ การสร้าง “สังคมสวัสดิการ (welfare society)” โดยการสร้างสรรค์สวัสดิการสังคมขึ้นในหลายรูปแบบทั้งสวัสดิการพื้นฐานจากภาครัฐ สวัสดิการในภาคธุรกิจโดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน และสวัสดิการ

จากภาคชุมชน โดยแต่ละรูปแบบและแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้ความดูแลและความรับผิดชอบของสังคมโดยรวม

5) การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน พบว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2546-2550 งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด แต่มีแนวโน้มในการถ่ายโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542 มากขึ้นเรื่อยๆ

6.2.2 ข้อค้นพบเชิงปฏิบัติการ

(1) การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องด้านคุณภาพชีวิต

1.1) สถานะโดยรวมของการแปลงแผนฯ 10 ไปสู่แผนปฏิบัติการของหน่วยงาน พบว่า หน่วยราชการในขอบเขตการวิจัยซึ่งมีจำนวน 13 หน่วยงานมีเพียง 4 หน่วยงาน หรือ 1 ใน 4 ที่พัฒนาแผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 หน่วยราชการโดยส่วนใหญ่ยังคงใช้แผนปฏิบัติการของกระทรวงที่จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมา ครอบคลุมช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2548-2551) ไปก่อน

1.2) ข้อค้นพบเรื่องการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ก. การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในทางปฏิบัติ ในการทำแผนปฏิบัติการ แต่ละกระทรวงจะทำแผนโดยยึดโครงสร้างเดิม แล้วนำมาปรับให้เข้ากับ แผนฯ 10 หรืออาจจะสร้างโครงการใหม่ที่สอดคล้องกับแผนฯ 10 ขึ้นมา ดังนั้น ปัญหาจะอยู่ที่แต่ละหน่วยงานจะแปลงแผนฯ 10 ให้เป็นรูปธรรมได้ดีแค่ไหน มีความตระหนักถึงแผนฯ 10 หรือไม่ ก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะบางหน่วยงานมีการอ้างอิงแผนฯ 10 ในการของบประมาณ แต่แผนนั้นไม่ได้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ในแผนฯ 10 โดยการอนุมัติงบประมาณก็เป็นปัจจัยหลักที่เป็นตัวกำหนดว่าแผนปฏิบัติการจะทำได้หรือไม่ ซึ่งการอนุมัติงบประมาณนั้นขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณใช้เกณฑ์อะไรเป็นตัดสินการอนุมัติงบประมาณ

ข. ความสอดคล้องของแผนฯ 10 ในประเด็นด้านคุณภาพชีวิตและการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข เนื่องมาจากการขาดสถานะเชิงบังคับของแผน 10 ประกอบกับปัญหาการให้น้ำหนักที่แตกต่างกันในการจัดทำแผน จึงทำให้แผนปรากฏในสถานะต่างคนต่างอยู่ แต่ละแผนมีความเป็นเอกเทศจากกัน

ค. การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การบูรณาการในความเป็นจริง เป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละกระทรวงมีเป้าหมาย และบทบาท ความรับผิดชอบที่ชัดเจน แม้ในกระทรวงเดียวกันเองก็ยังมีการทำงานแยกกัน ไม่ได้มีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน นอกจากนั้น ในกระบวนการในการจัดการบริหารประเทศ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การปฏิบัติแต่อยู่ที่การเชื่อมโยง เพราะข้างบน

จัดการโดยไม่ได้ดูข้อมูลข้างล่าง ขณะที่ข้างล่างส่งข้อมูลไปไม่ถึงข้างบน ดังนั้นหากมีกระบวนการสื่อสาร และวางแผนที่ดีก็จะไม่มีปัญหาต่างคนต่างทำ นอกจากนั้นสองส่วนที่อาจไม่ได้ไปด้วยกันคือแผนเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กับยุทธศาสตร์องค์กร ปัจจุบันนี้ที่เน้นการจัดทำแผนเน้นอำนาจองค์กรเป็นหลัก ทำให้เน้นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตัวเองมีบทบาทมากกว่าการคิดเชิงวิสัยทัศน์ของแผน 10

ง. ความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับชุมชน แม้จะมีแผน ที่สร้างโดยประชาชน แต่แผนนั้นมักจะไม่ได้รับงบประมาณเพื่อเริ่มโครงการ โครงการที่มาจากประชาชนจริงๆ จะขึ้นอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าโครงการใกล้เคียงกับระดับ อำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง วิธีการที่หลากหลายทำให้การมีส่วนร่วมกระจาย และวิธีการดำเนินงานเพื่อ บรรลุเป้าหมายจะเปลี่ยนไป

จ. การดำเนินการตามแผน (ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล) กลไกในการประเมินผล สำเร็จของโครงการไม่ชัดเจน

1.3) การประเมินเนื้อหาของแผน/นโยบาย พบว่าแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการส่วนใหญ่ ไม่ได้เป็นไปตามแผน 10 ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นปัญหอันเนื่องมาจาก

ก. ข้อจำกัดของตัวเนื้อหาของแผน 10 ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและขึ้นอยู่กับข้อเสนอ ที่มาจากความต้องการของทุกฝ่าย ซึ่งกว้าง และมีนิยามต่างกัน เมื่อแผนกว้างขวางไร้ขอบเขต หน่วยงานจึง อ้างว่า กิจกรรมของหน่วยงานตัวเองเข้าอยู่ในแผน 10 แล้ว

ข. โดยหลักการหน่วยงานราชการควรปฏิบัติงานโดยอ้างอิงแผนรัฐบาล แผนกระทรวง และแผนฯ 10 แต่ในทางปฏิบัติแต่ละกระทรวงจะทำแผนโดยยึดโครงสร้างเดิมมากกว่า แล้วจึงนำมาปรับให้ เข้ากับแผนฯ 10 หรืออาจจะสร้างโครงการใหม่ที่สอดคล้องกับแผนฯ 10 ขึ้นมา

ค. รูปธรรมของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติยังเป็นลักษณะโครงการแบบบนลงล่าง (top-down policy) เช่น จากระดับกรมไปสู่ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่

ง. หน่วยงานราชการจำนวนมากไม่สามารถปรับแผนของหน่วยงานให้สอดคล้อง กับแผนพัฒนาได้เสร็จสิ้นทันใช้ในช่วงเวลาเริ่มต้นของแผนตามที่กำหนดและบางหน่วยงานราชการไม่เข้าใจ แนวคิดหลัก หรือยังไม่ได้ข้อสรุปเป็นความเข้าใจที่ตรงกัน ชัดเจน

จ. การบูรณาการแผนข้ามหน่วยราชการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ของแผนนั้นยังไม่ปรากฏ ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีลักษณะรองรับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาล แม้จะคาดหวังว่าคณะกรรมการในระดับจังหวัดจะเป็นพื้นที่ที่มีการบูรณาการแผน แต่ก็ พบว่าเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลแต่ละชุดมากกว่า จะอิงตามแผน 10

ฉ. การอนุมัติงบประมาณเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดว่าแผนปฏิบัติการ จะทำได้หรือไม่ ซึ่งการอนุมัติงบนั้นขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณและรัฐสภา ซึ่ง ยังไม่มีมาตรฐานที่ ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณและรัฐสภาใช้เกณฑ์อะไรตัดสินอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ

ข. ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการดำเนินโครงการในกรณีที่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือ เปลี่ยนนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมทั้งปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงค่อนข้างมาก

ข. กลไกการประเมินผลของการปฏิบัติตามแผน ในกรณีแผน 10 ยังเป็นการประเมินตามแผนของแต่ละโครงการและกระทำตามรายปีตามยุทธศาสตร์แผนจัดสรรงบประมาณ มากกว่าการประเมินจากผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินโครงการ จึงไม่สามารถใช้เป็นกรอบในการประเมินสัมฤทธิ์ผลของโครงการ และกิจกรรมต่างๆ ได้เท่าที่ควร

1.4) การประเมินบริบทของแผน พบว่า แผน 10 เกิดขึ้นสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งไม่ให้ความสำคัญเรื่องแผนพัฒนาฯ เท่าใดนัก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายเห็นว่ามีเรื่องอื่นที่เป็นปัญหาเร่งด่วนมากกว่าหรือต้องการเน้นเรื่องที่ทำให้ผลที่เป็นรูปธรรมได้เร็วกว่า ก็ทำให้การจัดลำดับความสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากที่วางไว้ในแผน 10 เดิม และเมื่อนำแผน 10 มาใช้ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ไม่ได้มีรูปธรรมที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะตัวแผนกว้างและบริบททางการเมืองในขณะนั้นทำให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายเห็นว่านโยบายบางประการอาจเป็นตัวถ่วงรั้งประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ตนให้ความสำคัญทำให้ลดการสนับสนุนการนำนโยบายรวมทั้งการกำหนดมาตรการที่นโยบายนั้นกำหนดไว้ไปปฏิบัติ กลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่กำกับนโยบาย โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์นั้น ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดหรือพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ และกำกับติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควรและมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่อยู่แยกกันเป็นคนละส่วน

(2.2) ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ภาคการพัฒนา

1) ผลการประเมินการภาคีความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สื่อมวลชน เปรียบเทียบทั้งภาคีความร่วมมือบนฐานของพื้นที่ได้แก่ การทำแผนชุมชนที่ให้ชุมชนเป็นตัวตั้ง และภาคีความร่วมมือในเชิงประเด็น เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายผู้ติดเชื้อ เครือข่ายชุมชนแออัด เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า

ก. การเป็นภาคีบนฐานของพื้นที่ จากการนโยบายส่งเสริมให้ชุมชนทำให้แผนแม่บทชุมชน พบว่า ในภาคปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น เพราะเป็นเพียงการลอกเลียนรูปแบบ แต่เนื้อหาไม่ช่วยให้ชุมชนในฐานะภาคีความร่วมมือในการพัฒนาที่มีฐานะเท่าเทียมกันวางแผนอย่างแท้จริง เพราะส่วนราชการยังมีบทบาทในการกำหนดกรอบการวางแผนชุมชน และไม่สามารถนำเสนอปัญหาที่

แท้จริงของชุมชนได้ จึงไม่ได้ทำให้เกิดการเรียนรู้ วิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน ยิ่งในระดับที่มีการจัดการงบประมาณ ชุมชนยิ่งถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ข. การเป็นภาคีในเชิงประเด็น พบว่า การทำงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์ร่วมค่อนข้างตรงกัน และไม่มีประเด็นที่เป็นความขัดแย้งเชิงทัศนคติ ทำให้การปฏิสัมพันธ์ การเรียนรู้ซึ่งกัน เป็นไปได้ค่อนข้างดี ขณะที่ปัญหาการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องที่เป็นความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคเอกชน และภาคชุมชน โดยรัฐมีแนวโน้มที่จะอุดหนุนการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากนี้ฐานคิดในการใช้ทรัพยากร ก็แตกต่างกันระหว่าง การถือว่าทรัพยากรเป็นของรัฐที่ระบบราชการเป็นเจ้าของและเป็นผู้มีอำนาจ กับ การถือว่าควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

2) การทำงานในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในทัศนะของภาคประชาชนนั้น คือ การเป็นหุ้นส่วนที่มีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมคิด ร่วมวางแผน เสนอความต้องการ บนฐานของปัญหาและความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน มิใช่ การมีส่วนร่วมโดยที่ทางราชการได้กำหนดกรอบการดำเนินการมาให้แล้ว ส่วนขั้นตอนการดำเนินการควรมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใสเปิดเผย การมีข้อมูลที่เท่าทันจึงจะทำให้การแลกเปลี่ยน ความร่วมมือ เป็นไปได้อย่างราบรื่น และสร้างความไว้วาง และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

3) ปัจจัยที่ส่งเสริมการเป็นภาคีความร่วมมือ ปัจจัยที่สำคัญก็คือ ขอบเขตประเด็นที่ไม่มีความขัดแย้งในเชิงเป้าหมาย ฐานคิด และ ผลประโยชน์ การเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจะได้รับการยอมรับมากกว่า ประกอบกับ การที่เครือข่ายภาคประชาชนแสดงให้เห็นประสิทธิภาพที่สูงกว่าในการทำงาน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เนื่องจากโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่มีลักษณะยืดหยุ่น เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง หน่วยราชการก็จะสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนมาร่วมทำงาน

4) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการเป็นภาคีความร่วมมือที่สำคัญ คือ วัฒนธรรมของระบบราชการที่ยังถือว่า กิจการบ้านเมืองเป็นความรับผิดชอบของของเจ้าหน้าที่ ประชาชนเป็นส่วนเสริม ทำให้ประชาชนไม่สามารถเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่มีสถานะเท่าเทียมกับภาครัฐ การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ไม่เกิดความไว้วางใจแต่เกิดความหวาดระแวงต่อกันแทน

5) ข้อจำกัดด้านการเข้าใจมโนทัศน์ภาคีความร่วมมือ (partnership) ในสังคมไทย ตามที่ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดภาคีความร่วมมือ หรือการเป็นหุ้นส่วน (partnership) ในต่างประเทศ จะพบว่า การเป็นหุ้นส่วนไม่ได้จำกัดเฉพาะภาคส่วนที่มีทักษะตรงกันมาร่วมกันทำกิจกรรมเท่านั้น แต่การเป็นหุ้นส่วนหมายถึงการให้ภาคส่วนต่างๆที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรม เป้าหมาย องค์กร แต่มาทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และใช้กระบวนการปฏิสัมพันธ์เป็นการเรียนรู้ เชื่อมโยงทรัพยากร ดังนั้นเวทีภาคีจึงเป็นกลไกหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ บนฐานของข้อมูลและเหตุผล แต่ในสังคมไทย ความขัดแย้งถูกกีดกันออกจากกรอบการถกเถียงแลกเปลี่ยน จึงทำให้ปัญหาที่เป็นปมขัดแย้งถูกหมกหม้มไม่ได้รับการแก้ไข และแสดงออกในวิถีทางอื่น

6.2.3 ข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

1) นัยที่แตกต่างกันระหว่างดัชนีชี้วัดภาวะอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กับดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชน คือการตอบสนองต่อบริบทที่หลากหลายของชุมชน โดยดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของ สศช.เน้นองค์ประกอบและเกณฑ์ชี้วัดในระดับมหภาค (Macro) ในระดับภาพรวมของประเทศ ซึ่งไม่ตอบสนองความแตกต่างและหลากหลายในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละภูมิภาคเท่ากับดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขที่พัฒนาในระดับชุมชน นอกจากนี้ เกณฑ์ชี้วัดของ สศช. ในบางด้านโดยเฉพาะด้านสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุลยังไม่สามารถสะท้อนหรือกำหนดให้ครอบคลุมถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการดูแล รักษา จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น เกณฑ์ชี้วัดในแต่ละด้านยังมีลักษณะที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งของเป้าหมายการพัฒนา โดยปรากฏชัดในดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม ที่มุ่งเน้นการเติบโตด้านเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติ (GDP) ที่มาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งการพัฒนาในทิศทางดังกล่าวเป็นการพัฒนาที่ต้องใช้ต้นทุนทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ในขณะที่ สศช. ได้กำหนดตัวชี้วัดด้านสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุลโดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งเน้นการรักษาพื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลนของประเทศ ลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพต่ำ ปริมาณของเสียที่ปล่อยจากภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนจำนวนสถานีตรวจวัดอากาศ ปริมาณการใช้น้ำใต้ดินในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลฯ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายของการพัฒนาผ่านตัวชี้วัดทั้งสองด้านจะเห็นว่ามี ความขัดแย้งและแตกต่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งนัยของการพัฒนาภายใต้ทิศทางดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) การนิยามความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนในพื้นที่ศึกษา ได้ให้ความหมายของสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี คือ สังคมที่มีความเป็นธรรม โดยสังคมที่มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐาน คือ การที่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิต การเข้าถึงกลไกการตลาด การได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม มีความมั่นคงและมีอิสระในการดำรงชีพ รวมถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ และการกำหนดดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดกับสถานการณ์ปัญหา วิธีการผลิตและวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของชุมชนในแต่ละภูมิภาค และดัชนีชี้วัดแต่ละกลุ่มองค์ประกอบยังมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันโดยไม่อาจแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด

จากการศึกษาสามารถสังเคราะห์และกำหนดองค์ประกอบของความอยู่เย็นเป็นสุขในชุมชนออกเป็น 4 มิติ ได้แก่

ก. มิติมนุษย์ หรือมิติความสุขที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วย สุขภาพกาย สุขภาพใจและคุณธรรมในการดำรงชีวิต โดยในด้านสุขภาพกายดี สุขภาพจิต แม้ว่าจะมีตัวชี้วัดบางตัวที่คล้ายกับตัวชี้วัดของ สสช. แต่ตัวชี้วัดของชุมชนจะเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตที่เป็นอยู่มากกว่า เช่น สุขภาพกายดี หมายถึง การที่คนในชุมชนไม่มีปัญหาด้านสุขภาพเรื้อรังจนไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งไม่ได้วัดจากการมีอายุยืน เพราะถึงแม้ว่าจะมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรังแต่ถ้ายังสามารถทำงานได้ก็ถือว่าอยู่ในภาวะที่อยู่เย็นเป็นสุข หรือ สุขภาพจิตดี นอกจากพิจารณาจากจำนวนสมาชิกในชุมชนที่มีปัญหาทางจิตแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการเข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนาของสมาชิกชุมชนในรอบหนึ่งปี และประเด็นที่เพิ่มเติมที่น่าสนใจคือ เสรีภาพและความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต คือการที่ชุมชนไม่ถูกบังคับให้ทำหรือยอมรับในสิ่งที่ไม่เต็มใจหรือไม่ต้องการ โดยเฉพาะการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการของหน่วยงานจากภายนอกที่มักจะมีการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ทำให้ชุมชนมีความรู้สึกขาดความเป็นอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจในการดำเนินการตามเงื่อนไขของโครงการพัฒนาต่างๆ

ข. ความอยู่เย็นเป็นสุขที่เกี่ยวข้องสถาบันทางสังคม ประกอบด้วย กรอบความคิดด้านครอบครัว อบอุ่น ชุมชนและสังคมเข้มแข็ง

1) ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเห็นว่าไม่ได้พิจารณาจากสถิติใดๆ แต่พิจารณาจากพฤติกรรมการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในครอบครัวนั้นๆ เช่น การอยู่พร้อมหน้าพร้อมตากัน การทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัว จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังในชุมชน และจำนวนบุตรหลานในชุมชนที่แต่งงานก่อนวัยอันควร นอกจากนี้ยังมีดัชนีชี้วัดเฉพาะในกรณีแรงงานที่วัดความสุขจากความสามารถในการส่งเงินกลับไปให้ครอบครัว แม้จะได้รับค่าตอบแทนต่ำและมีรายจ่ายในอัตราที่สูงแต่หากสามารถประหยัดคอดออมจนมีเงินเก็บส่งไปช่วยเหลือครอบครัวได้ถือเป็นความภูมิใจที่สร้างความสุขให้แก่ครอบครัว

2) ชุมชน/สังคมเข้มแข็ง ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนประกอบด้วยตัวชี้วัดที่มีความหลากหลาย ได้แก่ การเคารพกฎเกณฑ์และการไม่ละเมิดบรรทัดฐานหรือวิถีปฏิบัติที่ดีของชุมชน ซึ่งชุมชนในพื้นที่ศึกษาได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของวิถีปฏิบัติกฎเกณฑ์ของชุมชน ที่เป็นบรรทัดฐานทำให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ทั้งยังต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดีและมีแผนการบริหารจัดการของชุมชนซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน มีการจัดตั้งกองทุนและสวัสดิการให้กับชุมชน การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการแก้ไขปัญหาและจัดกระบวนการเรียนรู้หรือถ่ายทอดภูมิปัญญาสู่สมาชิก ปราศจากปัญหาด้านยาเสพติดร้ายแรงและการพนัน สำหรับในประเด็นนี้ ยังมีการพัฒนดัชนชี้วัดเฉพาะกลุ่มด้วย โดยชุมชนชนบทห่างไกลเห็นว่าการที่สมาชิกในชุมชนสามารถประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่นโดยไม่ต้องออกไปทำงานนอกพื้นที่เป็นตัวชี้วัดความสุขของชุมชน ส่วนกรณีแรงงานซึ่งหากมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและคนงานเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานจำนวนมากจะสร้างอำนาจการต่อรองในเรื่องการทำงานและสวัสดิการอันจะนำมาซึ่งการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมและการมีสวัสดิการที่ครบถ้วนตามกฎหมาย ซึ่งจะนำความสุขให้แก่คนงานได้

ค. ความสุขที่อยู่บนพื้นฐานของ**ความมั่นคงในชีวิต** ประกอบด้วยกรอบคิดเรื่อง ปัจจัยการดำรงชีพ (ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน อาชีพ)และ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในด้าน**ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน**ชุมชนในทุกพื้นที่ที่ศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเป็นของตนเองเป็นดัชนีชี้วัดขั้นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับมนุษย์ทุกคน รองลงมาได้แก่การมีสิทธิในที่ดินทำกินที่มั่นคง ด้าน**เศรษฐกิจที่เป็นธรรม** มุ่งเน้นไปที่การมีอาชีพที่มั่นคงและได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพียงพอสำหรับการเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อย่างมั่นคง ความสามารถในการชำระหนี้รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของรัฐดอกเบี้ยต่ำ ไม่มีภาระหนี้สินนอกระบบและมีเงินออมเพื่อใช้จ่ายสำหรับอนาคต**สิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชน** ดัชนีชี้วัดความสุขของชุมชนในด้านนี้ประกอบไปด้วย การมีแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคที่สะอาด ปลอดภัย มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ในชุมชน และการไม่เกิดปัญหามลพิษขึ้นในชุมชน การเข้าถึงบริการสาธารณะ แม้ในปัจจุบันการบริการสาธารณะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่จากกรณีศึกษาในพื้นที่ยังคงพบว่าชุมชนที่ประสบความยากลำบากในการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐเนื่องจากชุมชนตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีกฎระเบียบของหน่วยงานที่ให้บริการเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง จึงได้มีการกำหนดดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสาธารณะที่พิจารณาจากความยากลำบากในการเข้าถึงบริการ เช่น บริการการศึกษา และบริการสาธารณสุขในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

ง. **ความเป็นธรรมในสังคมและความโปร่งใส** ประกอบด้วยการไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการบริการของรัฐอย่างเท่าเทียม ดัชนีชี้วัดของชุมชนในมิติด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใสโดยส่วนใหญ่มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับตัวชี้วัดของสสช. ในด้านสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล โดยดัชนีชี้วัดของสสช.มุ่งเน้นไปที่จิตสำนึกด้านประชาธิปไตย

สัดส่วนหรือสถิติของผู้กระทำผิดกฎหมาย การถูกลงโทษทางวินัยของข้าราชการ จำนวนเรื่องร้องเรียน ต่อคณะกรรมการและองค์กรอิสระในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่ ตัวชี้วัดของชุมชนมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานราชการและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่เป็นหลัก โดยด้านความเป็นธรรมทางสังคม มุ่งเน้นไปที่การมี ส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนและการบริหารจัดการโครงการของรัฐที่เกิดขึ้นในชุมชน ความโปร่งใส การตรวจสอบและการเอาผิดกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ การมีกิจกรรมในด้านการตรวจสอบ การทำงานทั้งของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรชุมชนเอง นอกจากนี้ ยังครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายของรัฐโดยไม่เป็นธรรม การถูกละเมิด สิทธิของสมาชิกในชุมชนที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐโดยไม่ถูกเลือก ปฏิบัติอันเนื่องจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศและความเชื่อ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ พิจารณาจากสัดส่วนการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัจจัยการผลิตอื่นๆของประชากรใน ชุมชน และช่องว่างระหว่างรายได้ของครัวเรือนของประชากรในชุมชน

3) การพัฒนาดัชนีคุณภาพความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชน พบว่า ดัชนีคุณภาพความอยู่เย็นเป็นสุข ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสูญเสีย ความมั่นคงในชีวิต ซึ่งชุมชนสะท้อนว่า ถ้ามีปรากฏการณ์ที่คุกคามความ มั่นคงในชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการคุกคามที่อยู่อาศัย ที่ดินทำมาหากิน หรือการประกอบอาชีพ และเมื่อใดที่ สถานะความมั่นคงในชีวิตเหล่านี้เสียไป ย่อมถือความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนนั้นๆ เสียไปด้วย

6.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาในครั้งนี้ อยู่บนฐานความคิดที่ต้องการผลักดันให้สังคมมีความอยู่เย็น เป็นสุข บนความหมายของสังคมที่เป็นธรรม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเข้าถึงทรัพยากร

จากผลการศึกษาแต่ละส่วน สามารถสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการสร้างหลักประกันทางสังคมในประชาชนในระยะยาว
 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผนฯ 10 และ กระบวนการดำเนินการตามแผน 10 ด้วยยุทธศาสตร์ภาคีความร่วมมือ
 3. ข้อเสนอแนะเชิงกรณีศึกษา : ข้อเสนอแนะจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่เพื่อปรับปรุง เนื้อหาและดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขให้สอดคล้องกับนิยามและองค์ประกอบความอยู่เย็น เป็นสุขในระดับชุมชนมากขึ้น
- แต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชน

1. การจัดสวัสดิการสังคมควรเป็นการผสมผสานกันระหว่างการให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ กับกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษควบคู่ไปกับการคุ้มครองแบบทั่วไป โดยการให้ความช่วยเหลือกับคน

กลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษนั้นก็เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับผู้อื่น โดยการให้ความช่วยเหลืออาจจะอยู่ในรูปของการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนและตรงกลุ่มเป้าหมาย

2. *ควรมีการให้หลักประกันทางสังคมในระยะยาว* ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมได้มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการผลิต ได้รับการศึกษาหรือได้รับการฝึกอบรมจนมีความรู้เพียงพอที่จะนำไปประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพได้ต่อไปในอนาคต โดยไม่ต้องพึ่งพิงรัฐไปตลอด

3. *ควรสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคมภายในชุมชน* โดยเฉพาะในชุมชนที่มีศักยภาพในการจัดระบบสวัสดิการสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของคนในชุมชน ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการดำเนินการอยู่ในบางชุมชน เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนที่ยากจนในหมู่บ้าน การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวเสียชีวิต และการสงเคราะห์สมาชิกยามเจ็บป่วย เป็นต้น

4. *ส่งเสริมทางเลือกในการหาแหล่งรายรับมาเพื่อใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการสังคม* โดยการขยายประเภทภาษีที่ยังมิได้มีการจัดเก็บมาก่อน อาทิ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) การจัดเก็บภาษีมรดก การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีจากส่วนเพิ่มของทุน (เช่น การเก็บภาษีจากที่ดินที่มีราคาเพิ่มขึ้น เนื่องจากโครงการลงทุนของรัฐ) เป็นต้น

5. *เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการทางสังคมในระดับท้องถิ่น* ด้วยการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อที่จะนำไปสู่การรับผิดชอบต่อน้ำที่ตามแต่ละหน้าที่ที่ อปท. ได้รับมอบหมาย ผ่านความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ผลิตนโยบายส่วนกลาง ผู้ผลิตนโยบายระดับท้องถิ่น และผู้ให้บริการในท้องถิ่น นอกจากการกระจายอำนาจสู่การปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อให้มีการผลิตบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการของประชาชนแล้ว รัฐบาลกลางควรมีการสนับสนุนด้านเงินทุนเพิ่มเติม ประกอบกับส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณะในพื้นที่พร้อมๆ กัน เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การสร้างสถาบันของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผน 10

1. เพื่อให้หน่วยราชการและภาคประชาชน ทราบความชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๙ กับ นโยบายรัฐบาล และทำให้การติดตามและการอ้างอิงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลชี้แจงถึงความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไร และในการแถลงผลงานของรัฐบาล ขอให้เชื่อมโยงให้เห็นถึงการดำเนินการตามแผนพัฒนา ฯ

2. เพื่อให้หน่วยราชการยึดถือแนวทางส่งเสริมภาคีความร่วมมือในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ควรกำหนดกลไกที่กระตุ้นให้เกิดภาคีความร่วมมือ โดยสภาที่ปรึกษาควรเป็นคนกลางจัดเวทีให้ภาคราชการได้มาชี้แจงต่อภาคีภาคประชาชน ถึงการเปิดพื้นที่สำหรับการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือ และ กำหนดความรับผิดชอบให้หน่วยราชการ **ต้องเปิดเผยข้อมูล**ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น กรอบแนวทาง งบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากพบว่า ไม่เปิดเผย ให้ถือว่ามีความผิด ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

3. พัฒนาเครือข่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อติดตามตรวจสอบนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารและการจัดเวทีร่วมกับองค์กรประชาชนและองค์กรชุมชน

4. สืบเนื่องจากยุทธศาสตร์ของแผน 10 ในเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ควรเพิ่มบทบาทของสภาองค์กรชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ในด้านการกำกับ ติดตามและตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์ระดับชุมชน โดยเฉพาะแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน

5. เพื่อสนับสนุนความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการจัดสวัสดิการสังคมระดับชุมชน รัฐบาลกลางควรเพิ่มสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้อปท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 10

6. สืบเนื่องจากแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภาระกิจด้านคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมไปยัง อปท. เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าวควรมีการกำหนดสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณด้านคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชนอย่างน้อยร้อยละ 40 ของงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

6.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเนื้อหาและดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขให้สอดคล้องกับนิยามและองค์ประกอบความอยู่เย็นเป็นสุขในระดับชุมชนมากขึ้น

1. สืบเนื่องจากนิยามภาวะอยู่เย็นเป็นสุขของ สสช. ไม่สะท้อนสภาพที่ลูกความภาวะอยู่เย็นเป็นสุขและละเลยปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่ประชาชนในพื้นที่กำลังประสบอยู่ในขณะนี้ จึงต้องมีการทบทวนและปรับปรุงนิยามภาวะอยู่เย็นเป็นสุขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เป็นจริง
2. ควรส่งเสริมให้ชุมชนผู้ประสบปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ได้มีกระบวนการปรับปรุงดัชนีชี้วัดภาวะอยู่เย็นเป็นสุขในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ทราบข้อเท็จจริงสาเหตุ และแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และระดับโครงสร้างเพื่อสร้างชุมชนที่เป็นสุข รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพที่มีแนวโน้มก่อผลกระทบต่อชุมชน

3. ควรทบทวนและแก้ไขกฎหมาย นโยบายที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรของประชาชน และเร่งดำเนินการตรากฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และจัดตั้งหรือพัฒนาบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเพื่อทำการติดตามและแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของประชาชนให้มากขึ้น
4. ขยายผลการศึกษาวิจัยไปสู่การปฏิบัติการในระดับชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยมีหน่วยงานวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐบาลสนับสนุนและติดตามผลการทำงาน