

บทที่ 1

บทนำและกรอบการศึกษา

ความเป็นมาและความสำคัญ

ประมาณกลางปี พ.ศ. 2539 ผู้เขียนได้มีโอกาสประสานงานให้ศาสตราจารย์ นานัก คักวานี ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ในฐานะที่ปรึกษาของประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกำลังศึกษาระบบดัชนีชี้วัดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ระยะที่ 1 ให้ได้พบกับผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมประชาสัมพันธ์ และคณะที่เป็นเจ้าของโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ โดยตระหนักถึงประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายจะได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเทคนิคในการพัฒนาระบบดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลร่วมกัน

ศาสตราจารย์ นานัก คักวานี ได้ให้คำนิยามต่อความริเริ่มและความพยายามของกรมประชาสัมพันธ์ ในการสร้างดัชนีชี้วัดผู้ด้อยโอกาส และนำลงไปใช้ถึงระดับครัวเรือน ว่าเป็นดำเนินการที่นำมาซึ่งข้อมูลอันล้ำค่า เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแผนปฏิบัติของหน่วยงานและจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากได้พัฒนากระบวนการนำดัชนีชี้วัดไปใช้ให้มีประสิทธิภาพแท้จริงยิ่งขึ้น และเสนอแนะให้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า โดยพัฒนาเป็นเครื่องชี้วัดผลกระทบสุดท้ายของการบริการประชาชน เพื่อให้สามารถติดตามความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการให้บริการภายใต้โครงการต่าง ๆ ของกรมประชาสัมพันธ์ต่อไปด้วย

เหตุผลใจที่ทำการศึกษา

การทำงานที่ผ่านมาของหน่วยงานที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสังคม ยังอยู่ในวงจำกัด การกระจายบริการไปสู่ประชาชนผู้ทุกข์ยากคือดร้อนในจังหวัดต่าง ๆ ยังไม่ทั่วถึง

กระทั่งในปี 2536 กรมประชาสงเคราะห์ ได้สร้างเครื่องมือเพื่อค้นหาผู้ด้อยโอกาสเรียกว่า ดัชนีชี้วัดผู้ด้อยโอกาสขึ้น และนำมาใช้ในปี 2537 ถึง 2538 ได้ข้อมูลเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

ความริเริ่มของกรมประชาสงเคราะห์ในเรื่องนี้ ได้รับความสนใจเรียนรู้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในขั้นเตรียมการจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 งานของทั้งสองหน่วยงานในขณะนี้ ได้บรรลุความสำเร็จไประดับหนึ่งแล้ว ผู้เขียนในฐานะที่ได้มีส่วนบุกเบิกการสร้างเครื่องมือชี้วัดผู้ด้อยโอกาสของกรมประชาสงเคราะห์ และมีส่วนประสานงานและติดตามการสร้างดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงสนใจที่จะติดตามนำข้อรายงานของทั้งสองกิจกรรมมาศึกษาเรียบเรียงและนำเสนอในที่นี้

วิธีการและขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลเป็นการศึกษาที่ต้องทำครั้งคราว รวบรวมและทบทวน สาระเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือในการติดตามผล โดยเลือกเอางานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้นแบบเทียบเคียงกรอบแนวความคิดเทคนิควิธีการสร้างดัชนีชี้วัดและผลการวิเคราะห์ที่สำคัญจากดัชนีชี้วัด เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางร่วมที่เหมาะสมในการสร้างดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลที่เหมาะสม

ข้อมูลที่ศึกษา รวบรวมจากเอกสารของหน่วยงานทั้งสอง และเอกสารวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการพัฒนารายงานผลการศึกษาการจัดทำดัชนีชี้วัด เพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการศึกษานี้ได้รอบด้านยิ่งขึ้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากการติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของการตรวจราชการ ภายใต้วัตถุประสงค์ของการตรวจที่ระบุให้เป็นที่ไปเพื่อทราบความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบ อันจะพึงมี และเพื่อศึกษาวิเคราะห์ ประมวล วิจัย ประเมินผล และเสนอแนะต่อผู้บริหาร เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ การสร้างดัชนีชี้วัดขึ้นมา ก็เพื่อเป็นเครื่องมือของการประเมินผล ให้กระทำได้อย่างเที่ยงตรงแม่นยำ มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผล มาประมวลเสนอ โดยอาศัยประสบการณ์ที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว จึงคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์กับงานตรวจราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจราชการเป็นอย่างยิ่ง

ประการสำคัญสุดท้าย การศึกษาทบทวนเรื่องนี้เท่ากับเป็นการเน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของการติดตามประเมินผลและเป็นการหยิบยื่นเครื่องมือที่เป็นวิทยาศาสตร์ เรียกว่า “ดัชนีชี้วัด” ให้ใช้เพื่อการติดตามประเมินผล อันจะทำให้งานตรวจราชการและผู้ทำงานด้านการติดตามประเมินผลอื่น ๆ มีผลงานที่เป็นที่เชื่อถือยอมรับยิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ 2

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

ความเบื้องต้น

แนวคิดของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมี งานทำ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศและความเจริญทางด้านวัตถุที่มากขึ้น มิได้หมายความว่าคนไทยและสังคมไทย จะมีความสมบูรณ์พูนสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่งดงามและ เรียบง่ายของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนไปพร้อม ๆ กับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความไม่มั่นคงของครอบครัว ชุมชน และสังคม

การพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของ สังคมไทยในอนาคต คือ การพัฒนาคน ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและสมรรถนะของ คนไทยให้สามารถมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน สังคม และของชาติในที่สุด ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้ปรับแนวคิดการพัฒนาจาก เดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งเน้นหลักของการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นการ เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาใน ทุกเรื่อง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป

การพัฒนาโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลาง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) นับเป็นจุดหักเหสำคัญของการวางแผน โดยได้มีการปรับเปลี่ยนทั้งแนวคิด ทิศทางและกระบวนการพัฒนา จากเดิมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นการพัฒนาโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา ซึ่งหมายความว่านับแต่นี้ต่อไป การพัฒนาเศรษฐกิจจะไม่ใช่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาประเทศ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการพัฒนาคน

การพัฒนาคงดังกล่าวหมายถึง การพัฒนาคุณภาพและความสามารถของคน การพัฒนาคงจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพของชุมชน สังคม และประเทศชาติในที่สุด นอกจากการเปลี่ยนแปลงในปรัชญาของการพัฒนาแล้ว ทิศทางและกระบวนการพัฒนายังเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง โดยหันมาเน้นการพัฒนาในลักษณะองค์รวม และบูรณาการ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกมิติ ในรูปแบบดังกล่าวนี้

แผนฯ 8 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาไว้ 5 ด้าน คือ

- (1) การเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคน ในทุกด้าน
- (2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม
- (3) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพมั่นคงและสมดุล เสริมสร้าง

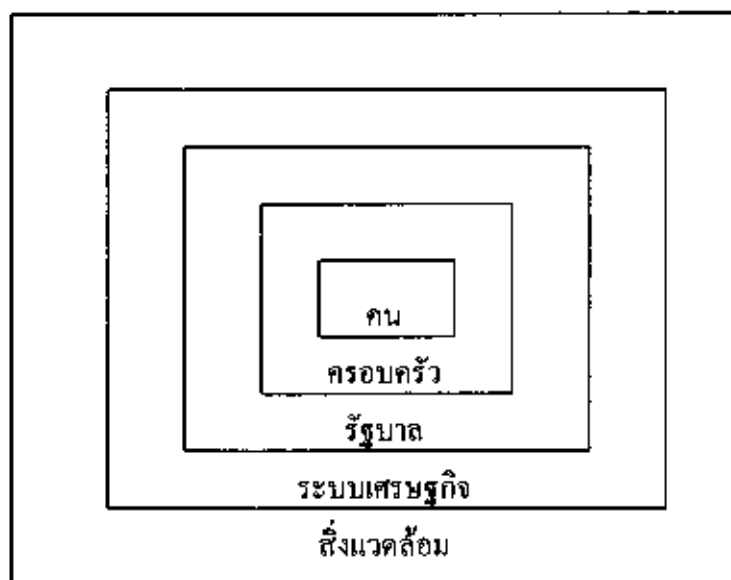
โอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนและการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

- (4) การใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
- (5) การปรับระบบบริหารจัดการ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมใน

กระบวนการพัฒนา

อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ด้าน ไม่ได้มีการเรียงลำดับความสำคัญไว้
อย่างชัดเจน หากจะทำความเข้าใจให้ได้ดีขึ้น โดยการจัดลำดับชั้นความสัมพันธ์ที่เริ่มจาก
ตัวคนเป็นลำดับแรกจะช่วยให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้น ดังแผนภูมิข้างล่าง ⁽¹⁾

- ลำดับชั้นที่ 1 ชั้นในสุด : คน
 ลำดับชั้นที่ 2 : ครอบครัว
 ลำดับชั้นที่ 3 : รัฐบาล สังคม
 ลำดับชั้นที่ 4 : ระบบเศรษฐกิจ
 ลำดับชั้นที่ 5 ชั้นสูงสุด : สิ่งแวดล้อมรอบตัวคน



⁽¹⁾ นานัค คัตวานี และเมธี ครอบแก้ว, “รายงานการศึกษาขั้นสุดท้ายระบบดัชนีชี้วัดการติดตาม
ประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดทำดัชนีชี้วัด
เพื่อการติดตามประเมินผล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 วันที่ 2 เมษายน 2540 ณ โรงแรมอมารี-
วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร (อัสสัมชัญ), หน้า 2 .

เป้าหมายของแผนฯ ในด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

เป้าหมายหลักที่เป็นรูปธรรมในระบบแผนฯ 8 กำหนดไว้ 12 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของแผนทั้ง 5 ประการข้างต้น สำหรับเป้าหมายที่อาจกล่าวได้ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม อาทิ การขยายการศึกษาพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กนักเรียนทุกคน ยกกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานแก่แรงงานในสถานประกอบการ ให้ผู้ถือใบอนุญาตได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ระดมการออมภาคครัวเรือนให้เพิ่มขึ้นอย่างน้อย ร้อยละ 10 ของผลผลิตรวม

ยุทธศาสตร์และเงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนา

แผนฯ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เพื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 6 ประการ คือ

- (1) การพัฒนาศักยภาพของคนไทย
- (2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน
- (3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง
- (4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การพัฒนาประชารัฐ

สำหรับการปฏิบัติตามแผนฯ เื่อนไขสำคัญของความสำเร็จอยู่ที่กระบวนการและกลไกในการบริหารจัดการที่ดีของหน่วยปฏิบัติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพของหน่วยราชการและการปรับกระบวนการบริหารจัดการการพัฒนาเื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาที่แผนฯ 8 เน้นหนัก คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและในท้ายที่สุดให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลความสำเร็จของแผนฯ

การติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผล หมายรวมถึง การติดตามประเมินผลโครงการแผนงาน จนกระทั่งถึงการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาทั้งระบบ ในระยะของแผนฯ 8 ในระดับองค์กรและหน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐและเอกชน แผนฯ 8 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้รับผิดชอบใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน ค้นหาวิธีปรับปรุงงานและบริหารจัดการแผนงานและโครงการให้ได้ผลในระยะต่อไป

โดยข้อเท็จจริงการติดตามประเมินผล เพื่อวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนพัฒนาฯ เริ่มตั้งแต่

(1) ขั้นตอนของการติดตามการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ในแผนฯ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ โดยอาศัยกระบวนการและกลไกการผนึกกำลังในหลายมิติ กล่าวคือ การประสานแผนงาน แผนเงิน แผนคนเข้ากับพื้นที่ และหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติให้เป็นเอกภาพ ให้แนวทางการวิเคราะห์ใน 3 มิติหลักคือ ด้านพื้นที่ภารกิจหลักของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วม ปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนงาน และแผนเงินที่เน้นกรมเป็นหลัก มาเป็นพื้นที่และชุมชน คือ จังหวัด อำเภอ และตำบล ทั้งนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีในคราวพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ระบุให้ “กระทรวง ทบวง กรม เร่งรัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญ ๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้รายงานความคืบหน้าในการจัดทำแผนปฏิบัติการให้คณะรัฐมนตรีทราบภายใน 90 วัน และเมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเสร็จแล้ว ต่อไปให้รายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 90 วัน” นอกจากนี้ ในขั้นตอนการดำเนินงานยังได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากการกำกับควบคุมมาสู่การริเริ่มการประสานงานการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งฝ่ายภาครัฐและนอกภาครัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยใช้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวกำหนด

(2) การจัดสรรทรัพยากร การประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนคน เป็นปัญหาพื้นฐานในการดำเนินงานพัฒนาของภาครัฐที่ยังขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทำให้โครงการพัฒนาไม่ได้ดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามที่แผนฯ กำหนดไว้ ปัญหาอำนาจบริหารจัดการด้านงบประมาณในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัว ได้ก่อให้เกิดความล่าช้า และส่งผลกระทบต่อการทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนา ในระยะแผนฯ 8 จึงได้ให้ความสำคัญกับการปรับบทบาทของสำนักงานงบประมาณใน

การจัดสรรงบประมาณตามหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนา ซึ่งอาศัยระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน การวิเคราะห์โครงการโดยเน้นถึงกระบวนการทำงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นมากกว่าปัจจัยที่ใช้และผลผลิตในเชิงปริมาณ การพยายามเชื่อมโยงกิจกรรมตามแผนงานในการจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับแผนงานตามยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนา และแผนงานโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(8) การติดตามประเมินผล หมายถึงการติดตามประเมินผลโครงการแผนงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือของการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ จนกระทั่งถึงการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาทั้งระบบ ในระยะของแผนฯ 8 ได้ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลของทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้รับผิดชอบใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน ค้นหาวิธีการปรับปรุงงานและบริหารจัดการแผนงาน โครงการให้ได้ผลในระยะต่อไป ซึ่งเงื่อนไขความสำเร็จของระบบติดตามประเมินผลแผนฯ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จในหลายมิติและหลายระดับ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการบริหารจัดการพัฒนาแนวใหม่ ประเด็นการติดตามประเมินผลที่แผนได้ให้ความสำคัญ คือ

(8.1) การจัดทำระบบฐานข้อมูล ทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติ และการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงฐานข้อมูล โดยให้หน่วยงานกลางร่วมกันจัดวางระบบดังกล่าวให้เป็นเกณฑ์และมีมาตรฐานเดียวกัน พร้อมทั้งสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากข้อมูล

(3.2) การสร้างดัชนีชี้วัด เพื่อเป็นเครื่องมือบ่งบอกถึงความสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้ครอบคลุมทั้งปัจจัยเหตุ กระทบการดำเนิน ผลสำเร็จและผลกระทบการพัฒนา โดยได้กำหนดกรอบดัชนีชี้วัด เบื้องต้นไว้ 5 ระดับ คือ

- ① การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา
- ② การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน
- ③ การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา
- ④ การวัดประสิทธิผลขององค์กร
- ⑤ การวัดสถานการณ์เป็นจริงในด้านต่าง ๆ คือ การรวบรวม ข้อมูลเชิงสถิติ หรือข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการสร้างดัชนี วัดความสำเร็จหรือประสิทธิผลของการพัฒนาในระดับต่าง ๆ

บทบาทของหน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานกลาง ในการติดตามประเมินผล

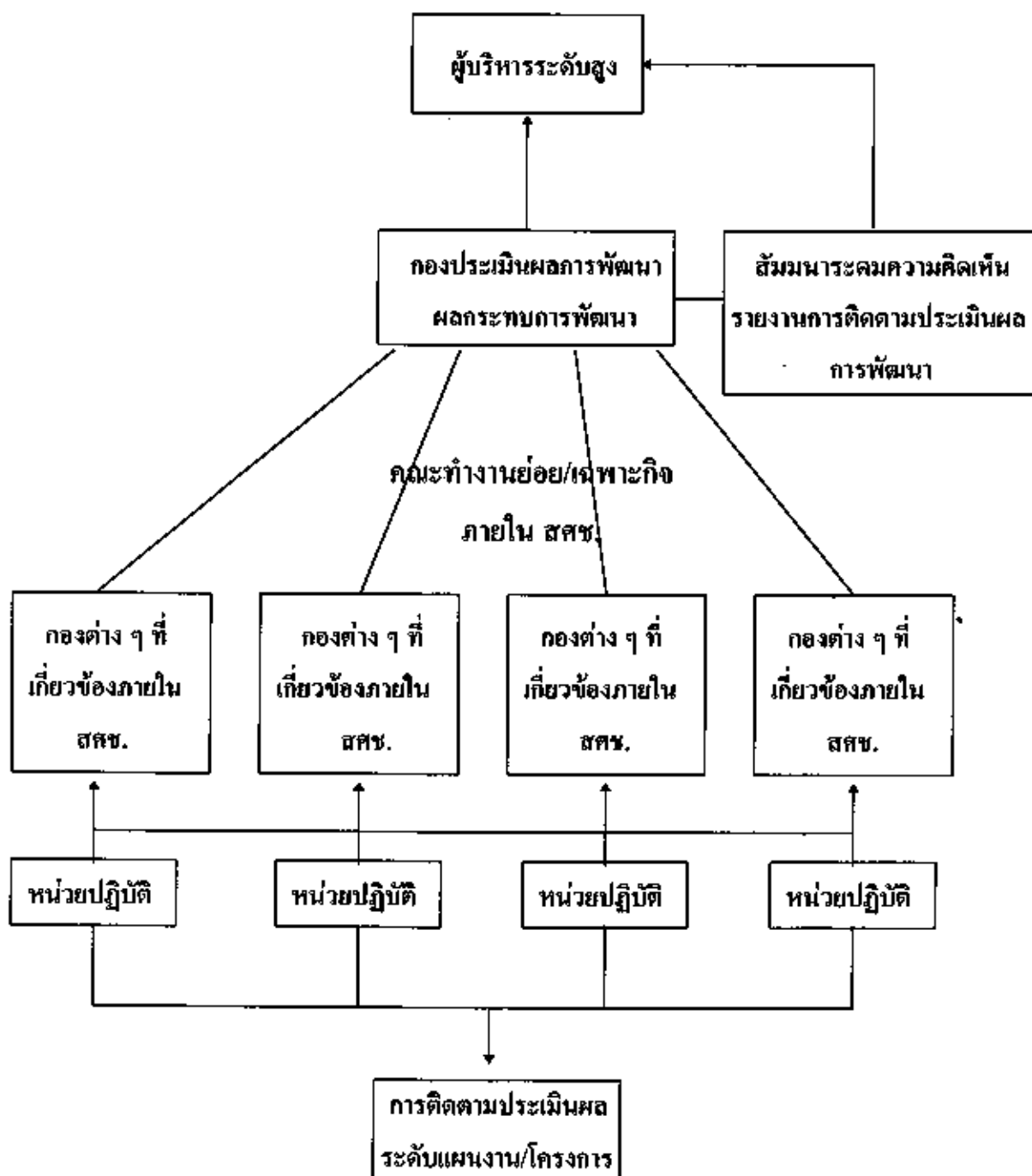
(1) หน่วยปฏิบัติ : การติดตามประเมินผลทั้ง 5 ระดับ ดังที่ระบุไว้ใน แผนฯ 8 เป็นการให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผล ตั้งแต่ระดับล่างสุดคือ การสร้าง ฐานข้อมูลในระดับพื้นที่ เพื่อการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ จนกระทั่งถึงขั้นสุด ท้าย คือการวัดผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา การจำแนกภารกิจในลักษณะดังกล่าว มี ความชัดเจนว่าบทบาทของหน่วยปฏิบัติ คือ การวัดประสิทธิผลขององค์กร ตามข้อ ④

ซึ่งหมายถึงวัดผลสำเร็จ ในรูปของการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ และประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรในภาพรวม และการวัดสถานการณ์ตามข้อ ⑤ คือ การรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติที่เป็นข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งในแผนฯ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งและบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ในด้านนี้มาก โดยเฉพาะการริเริ่มพัฒนาและสร้างตัวชี้วัดระดับแผนงาน/โครงการ

(2) หน่วยงานกลาง : แผนฯ 8 ได้ระบุถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางต่าง ๆ ในการวางระบบติดตามประเมินผลและการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว ซึ่งขณะนี้แต่ละหน่วยงานได้พยายามสร้างความเข้มแข็งทางด้านนี้

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าควมรับผิดชอบโดยตรงในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ปัจจุบันมีกองประเมินผลการพัฒนาเป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานดังกล่าว โดยประสานกับกองต่าง ๆ ภายในสำนักงานฯ และหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง (ดูแผนภูมิหน้า - 13) .

โครงสร้างองค์กร ⁽²⁾
การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ



(2) นานัค คัตวานี และ เณรี ครอบแก้ว, อ้างแล้วใน (1), หน้า 7

บทที่ 3

การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

ความเบื้องต้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผล สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้มีการจัดทำระบบดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ขึ้น และเมื่อเดือน เมษายน 2540 ได้เสนอรายงานการศึกษา “การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8” ต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและเอกชนขึ้นเป็นครั้งแรก การศึกษาของสภาพัฒนาฯ โดยความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ADB ดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องเป็นอันมาก

กรอบแนวคิด

เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาและแนวคิดการพัฒนาในระยะแผนฯ 8 สภาพัฒนาฯ ได้นำเสนอแนวคิดด้าน “ความอยู่ดีมีสุข” หรือ “Well-Being” เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาตัวชี้วัดการติดตามประเมินผลแผนฯ 8 แนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข” ดังกล่าวมีนิยามในรูปของ “ความสำเร็จ” หรือ “Functionings” และ “สมรรถภาพ” หรือ “Capabilities” ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับโอกาสทางเลือกและความมีอิสระที่จะใช้ความสามารถของบุคคลไปสู่ความสำเร็จ โดยนัยนี้ “ความอยู่ดีมีสุข” จึงมีความหมายที่กว้างกว่าการพิจารณาด้าน “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” “อรรถประโยชน์” “ความสุข” หรือ “ความจำเป็นพื้นฐาน” แต่มีความหมายใกล้เคียงกับนิยาม “การพัฒนาคน” (Human Development) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมุ่งไปที่เป้าหมายสุดท้าย (Ends) คือ คน

มากกว่าการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือ (Means) ของการพัฒนาคน ทั้ง “ความอยู่ดีมีสุข” และ “การพัฒนาคน” เป็นแนวคิดแบบองค์รวมเช่นเดียวกับกระบวนการพัฒนาในระดัแผนฯ 8 ซึ่งมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันและส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างแยกกันไม่ออก ทั้งนี้ ได้แจกแจงองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขให้ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิต ซึ่งแยกได้เป็น 7 ด้าน คือ สุขภาพอนามัยและโภชนาการ การศึกษา ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัว การพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และ ประชากร โดยได้มีการเชื่อมโยงองค์ประกอบดังกล่าวเข้ากับประเด็นสำคัญของยุทธศาสตร์หลักในแผนฯ 8 อย่างครบถ้วน

ในปัจจุบัน การพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้การเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้ต่อหัว (per capita real GDP) เป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญด้านเศรษฐกิจ เริ่มเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เพียงพอที่จะใช้วัดการเปลี่ยนแปลงใน “ความอยู่ดีมีสุข” ของคนในสังคม เพราะมีจุดอ่อนหลายประการ ถึงแม้การเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีความสำคัญต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” แต่ก็ยังไม่ใช้สิ่งเดียวกับ “ความอยู่ดีมีสุข”

รายได้เป็นที่มาของอำนาจซื้อสินค้าและบริการซึ่งนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีขึ้น แต่รายได้เป็นเพียงเครื่องมือ (means) ของการบรรลุเป้าหมาย (ends) เท่านั้น จากข้อเท็จจริงนี้เป็นที่มาของการพัฒนาแนวคิดความหมาย “ความอยู่ดีมีสุข” ให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้น ในกรอบของการพิจารณา “ภารกิจ” (Functionings) และ “สมรรถภาพ (Capabilities)

“ภารกิจ” (Functionings) หมายถึง ความสำเร็จ ซึ่งเชื่อมโยงกับโอกาสทางเลือกในการดำรงชีวิต

“สมรรถภาพ” (Capabilities) หมายถึง ความสามารถหรือขีดความสามารถที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งเชื่อมโยงกับอิสรภาพที่บุคคลมีในการเลือกดำรงชีวิต

กรอบความหมาย “ความอยู่ดีมีสุข” ภายใต้องค์ประกอบทั้ง 2 ดังกล่าว เป็นการย้ำเน้นโอกาสทางเลือก และอิสรภาพที่จะใช้ความสามารถของบุคคลไปสู่ความสำเร็จ ประเด็นอยู่ที่ความสำเร็จ มิใช่เพียงแต่การเป็นเจ้าของสินค้าและบริการ เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาคือ “ความอยู่ดีมีสุข” หรือ Well-Being” ของประชาชน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ การกำหนดกรอบแนวคิดและความหมาย หรือคำจำกัดความที่ชัดเจนของ “ความอยู่ดีมีสุข” ดังกล่าว ก่อนที่จะมีการกำหนดเครื่องชี้วัดความสำเร็จของ “ความอยู่ดีมีสุข”

เทคนิควิธีการสร้างดัชนีชี้วัด

(1) ให้ความสำคัญกับเครื่องชี้วัดทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่

(1.1) ในระดับภาพรวม ได้มีการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดที่จะทำการศึกษาไว้ 6 ประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตัวชี้วัดด้านกายภาพ (Objective indicators) ตัวชี้วัดด้านปัจจัยเหตุ และตัวชี้วัดด้านปัจจัยผล

(1.2) ในระดับพื้นที่ ถึงแม้การศึกษานี้จะมุ่งตอบสนองการพัฒนาเครื่องชี้วัดผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนาประเทศ แต่ก็ได้ให้ความสำคัญกับการแจกแจงเครื่องชี้วัดตั้งแต่ระดับจังหวัดซึ่งแยกแยะระหว่างพื้นที่เมืองและชนบทขึ้นมาจนกระทั่งถึงระดับประเทศ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาพ “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชนในทุกกลุ่มตามฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และพื้นที่ ซึ่งยังมีความแตกต่างกันมาก โดยหวังว่าจะได้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ ในการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการของหน่วยปฏิบัติให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร

(2) ให้ความสำคัญกับการสร้าง “กลุ่มดัชนี” มากกว่าดัชนีเพียงตัวเดียว ถึงแม้จะสามารถแก้ปัญหาการพัฒนาดัชนีเพียงตัวเดียว (Single Index) ได้โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการกำหนดค่าถ่วงน้ำหนัก และการกำหนดหน่วยนับที่แตกต่างกันในเครื่องชี้วัดแต่ละตัว โดยการพัฒนาเทคนิค “Achievement Function” โดยจะให้ความสำคัญกับการแจกแจงกลุ่มเครื่องชี้วัด (Partial Ordering Approach) ที่มีความสำคัญมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้ดัชนีเพียงตัวเดียวเป็นหน่วยวัดที่สะท้อนมิติเดียวของการพัฒนา ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข” ซึ่งเป็นเรื่องที่มีองค์ประกอบหลากหลาย นอกจากนี้เห็นว่าการใช้ Single Index จะไม่สามารถสะท้อนประเด็นการพัฒนาในแต่ละด้านไปพร้อม ๆ กันได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ตัวแปรแต่ละตัวมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่สวนทางกัน

(3) ให้ความสำคัญกับการติดตามการเปลี่ยนแปลง (Performance) ของตัวแปรในลักษณะที่ไม่เป็นเส้นตรง (Non - Linear) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของเครื่องชี้วัดด้าน “ความอยู่ดีมีสุข” กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จกับค่าของเครื่องชี้วัดไม่ได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง การเปลี่ยนแปลงในหน่วยที่เพิ่มขึ้นเท่ากันในขณะที่มาตรฐานการดำรงชีวิตอยู่ในระดับสูง ย่อมแสดงถึงระดับความสำเร็จที่สูงกว่าในขณะที่มาตรฐานการดำรงชีวิตยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า จากเงื่อนไขดังกล่าวได้พัฒนาเครื่องชี้วัดขึ้นมาใหม่ 2 ตัว คือ Achievement Index และ Improvement Index ซึ่งจะใช้เทคนิคดังกล่าวเพื่อติดตามความก้าวหน้าใน “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชนแทนการหาอัตราการผลิตเปลี่ยนแปลงของตัวแปรแบบ Linear ตามปกติ

(4) การพัฒนาเครื่องชี้วัดใหม่ ๆ ภายใต้การศึกษานี้ได้พัฒนาเครื่องมือ หรือเครื่องชี้วัดใหม่ ๆ ที่ใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์องค์ประกอบของ “ความอยู่ดีมีสุข” แต่ละด้าน

(4.1) Spatial Price Indices คือ ดัชนีราคาขายพื้นที่ เพื่อใช้เปรียบเทียบความแตกต่างในระดับค่าครองชีพระหว่างภูมิภาค และพื้นที่ต่าง ๆ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ใช้ประโยชน์ในการคำนวณเส้นความยากจน

(4.2) New Poverty Line เส้นความยากจน คือ การกำหนดเส้นขีดขั้นระหว่างคนยากจนและไม่ยากจน โดยพิจารณาจากความต้องการค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและสินค้าอื่น ๆ ตามความจำเป็น ผู้เชี่ยวชาญได้พัฒนาความยากจนใหม่ตามแนวคิด “Absolute Approach Poverty” คือ เป็นการติดตามการเปลี่ยนแปลงในระดับค่าครองชีพ (Cost Of Living) ในช่วงเวลาที่ต่างกันว่าจะมีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างไร ซึ่งมีวิธีการศึกษาโดยใช้เทคนิคที่ละเอียดอ่อนและได้แก้ไขจุดอ่อนของการศึกษาในระยะก่อนหน้า ที่สำคัญคือ การคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรของประเทศไทย คำนึงถึงความต้องการบริโภคสารอาหาร (Nutritional Requirement) ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละครัวเรือนซึ่งมีจำนวนสมาชิก อายุ และเพศของสมาชิกที่แตกต่างกัน การนำ Spatial Price Indices มาใช้ในการเปรียบเทียบค่าครองชีพในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ และการใช้ Conversion Factor ของประเทศไทย เพื่อแปลงค่าการบริโภคเป็นปริมาณสารอาหาร เทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนใหม่นี้ ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในระดับการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อการแก้ไขปัญหาให้ตรงกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

(4.3) Concentration Index เป็นเทคนิคที่ได้พัฒนาขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจหรือตัวแปรด้าน “ความอยู่ดีมีสุข” ว่ามีการกระจายตัวโดยเพิ่มความเท่าเทียมหรือไม่เท่าเทียมกันอย่างไร และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับค่า Gini Index จะได้ Progressivity Index (P) ซึ่งถ้ามีค่ามากกว่า 0 คือ $(C-G) > 0$ แสดงว่า การกระจายรายได้เป็นไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนรวยมากกว่าคนจน

(4.4) Regional Inequality Adjusted Growth Rates เป็นเครื่องชี้วัดใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้น เพื่อให้เครื่องชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวัด “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชนได้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ถ้าหากสังคมให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค เราควรพิจารณาปรับค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการเปลี่ยนแปลงในระดับความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยการพัฒนาจากทฤษฎีการวัดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้และทฤษฎีด้านอรรถประโยชน์ของ Atkinson (1970) เครื่องชี้วัดตัวนี้อาจถือเป็นประเด็นหนึ่งของการวัดการเติบโตที่มีคุณภาพ หรือ Quality Of Growth

(4.5) Regression Technique เพื่อการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข”

(4.6) Export Penetration Index และ Export Diversity Index เป็นเครื่องชี้วัดใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้น เพื่อวัดการกระจายตลาดส่งออกของสินค้าจากประเทศไทย โดยพิจารณาจากสัดส่วนการส่งออกจากประเทศไทยต่อปริมาณการนำเข้าของประเทศต่าง ๆ นอกเหนือจากประเทศไทย โดยใช้ขีดความสามารถในการนำเข้าของแต่ละประเทศเป็นตัวถ่วงน้ำหนักแทนการใช้จำนวนประชากรของประเทศนั้น ๆ และเมื่อนำ Export Penetration Index มาพิจารณาร่วมกับ Export Concentration Index ใน 2 ช่วงเวลา ก็จะได้เครื่องชี้วัด Export Diversity Index ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 100

(4.7) Accurate Estimation Of Life Expectancy เป็นการคำนวณอายุขัยเฉลี่ยในทุก ๆ อายุการตาย และเป็นข้อมูลจริงรายจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นวิธีคำนวณที่แตกต่างไปจากเดิมที่พิจารณาเป็นกลุ่มอายุ และใช้ข้อมูลประมาณการประชากร นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้พัฒนาข้อมูล Life Table ในทุกอายุการตาย จำแนกเพศหญิงและชายในระดับภูมิภาคและจังหวัด ซึ่งจะเป็ประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ “ความอยู่ดีมีสุข” ในระดับพื้นที่

ผลวิเคราะห์ที่สำคัญจากดัชนีชี้วัด

ภาพรวมของผลวิเคราะห์ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจให้มีความเชื่อมโยงกับเครื่องชี้วัดด้านสังคม ผลการพัฒนาเครื่องชี้วัดด้านนี้ช่วยให้การวิเคราะห์ผลกระทบนโยบายของการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและการกระจายรายได้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ครั้งแรกในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามระดับความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ยังอยู่ในระดับสูง ถึงแม้ภาวะความยากจนจะลดลงโดยลำดับ นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอประเด็นการติดตามการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีคุณภาพ โดยคำนึงถึงการเพิ่มความสามารถในการส่งออก การกระจายตลาดส่งออก และการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค

(1) ผลการวิเคราะห์ด้านการกระจายรายได้และกระจายความเจริญ

(1.1) ภาวะความยากจน : วิเคราะห์จากการพัฒนาเส้นความยากจนใหม่

* เส้นความยากจนใหม่ ผลการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ โดยเฉลี่ยของทั้งประเทศเท่ากับ 636 บาท/คน/เดือนในปี 2537 เทียบกับ 473 บาท ในปี 2531

* สัดส่วนคนยากจน ทั่วประเทศมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 16.3 ในปี 2537 และมีข้อสังเกตว่าอัตราการลดลงในระยะ 2535-37 เร็วกว่าระยะก่อนหน้านี้นี้มาก นอกจากนี้ยังได้คำนวณ “กลุ่มคนยากจนพิเศษ” หรือ “Ultra Poor” (โดยพิจารณาจากกลุ่มคนที่มีขีดความสามารถในการบริโภคสารอาหารเพียงร้อยละ

80 ของปริมาณสารอาหารจำเป็นที่ร่างกายต้องการและใช้เงินถึงร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดไปในการบริโภคอาหาร) พบว่าในปี 2537 สัดส่วน “คนจนพิเศษ” มีอยู่ร้อยละ 3.8 ทั่วประเทศเทียบกับร้อยละ 10.8 ในปี 2531

* ความยากจนจำแนกตามสถานะเศรษฐกิจและสังคมกลุ่มต่าง ๆ จากข้อมูล SES พบว่าส่วนใหญ่คนยากจนเป็นเกษตรกร มีสมาชิกในครอบครัวมาก หัวหน้าครอบครัวมีการศึกษาต่ำ ที่น่าสังเกตคือ มีสัดส่วนเด็กในกลุ่มอายุ 0-5 ปี และ 5-10 ปี สูงกว่าระดับค่าเฉลี่ยคนยากจนทั่วประเทศ

(1.2) ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค (Disparity) : วิเคราะห์จากโครงสร้างเศรษฐกิจในข้อมูลบัญชีประชาชาติ

* ทิศทางความเหลื่อมล้ำ ยังอยู่ในระดับสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังยากจนที่สุด มีสัดส่วนผลผลิตต่อหัว (per capita GDP) เพียง 1 ใน 3 ของค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีระดับผลผลิตต่อหัวสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงกว่า 9 เท่า อย่างไรก็ตาม ข้อมูลค่าความเหลื่อมล้ำ (Gini index) ในระยะ 2536-37 มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย

* การพิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยใช้ Concentration Index พบว่า สาขาอุตสาหกรรมและสาขาการธนาคารและการประกันภัยมีส่วนในการสร้างความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะจังหวัดที่ร่ำรวยจะได้รับโอกาสในการพัฒนาจากทั้ง 2 สาขา แต่อย่างไรก็ตามสาขาอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคลดลง เนื่องจากได้เริ่มมีการกระจายการผลิตไปยังจังหวัดต่าง ๆ ที่ยากจนมากขึ้น สาขาบริการ เป็นสาขาที่มีการกระจายไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในลักษณะที่สร้างความเท่าเทียมกันมากที่สุด

* การพิจารณาอัตราการค้าหรือ Terms Of Trade ของแต่ละสาขาเศรษฐกิจหลัก พบว่าสาขาอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดความได้เปรียบด้านราคาสินค้าลง เนื่องจากมีประเด็นการแข่งขันกับต่างประเทศและการปรับปรุงเทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

(1.3) ความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ (Inequality) : วิเคราะห์จากรายได้ครัวเรือน

* ทิศทางความไม่เท่าเทียมในภาพรวม พิจารณาจากรายได้ที่สะท้อนการดำรงชีวิตแล้ว หรือเรียกว่า Income Based Welfare มีข้อน่าสังเกตคือความไม่เท่าเทียมกัน เริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2535 โดยพบว่าค่า Gini Index ของ Per Capita Welfare ระหว่างปี 2535-37 เริ่มลดลง และส่วนแบ่งรายได้คนจนที่สุด 20 % หลังได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้คนรวยที่สุด 20 % แรกเริ่มลดลง

* พิจารณาในระดับพื้นที่ พบว่าความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ และระหว่างพื้นที่ก็ลดลงด้วย ในช่วงแรก (2531-2533) ของการศึกษา การเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่มาจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ร่ำรวยที่สุด แต่ในระยะ 2535-37 ภูมิภาคที่ยากจนกว่ากลับได้รับประโยชน์มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งยากจนที่สุด แต่ในระยะดังกล่าวภูมิภาค นั้นกลับมีอัตราการเติบโตของรายได้ (Income Based Welfare) สูงสุด และสูงกว่าระดับค่าเฉลี่ยของประเทศ เช่นเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเมืองและชนบทในช่วงเวลาเดียวกันพบว่าในพื้นที่ชนบทมีการขยายตัวในระดับความเป็นอยู่สูงกว่าในเขตเมือง เป็นผลให้ความไม่เท่าเทียมกันลดลง

* พิจารณาองค์ประกอบของรายได้ที่สร้างความไม่เท่าเทียม พบว่าคนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่พึ่งรายได้ไม่เป็นตัวเงินในสัดส่วนสูง ในขณะที่เดียวกันรายได้ที่เป็นตัวเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้สูง จึงส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก โดยเฉพาะองค์ประกอบจากหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง และรายได้ของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่น่าสนใจในระยาะ 2535-37 รายได้ที่เป็นตัวเงินเริ่มส่งผลที่ดีต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กล่าวคือ รายได้ตัวเงินจากหมวดค่าจ้างและเงินเดือนกลับมีส่วนในการลดความไม่เท่าเทียมกันลง หรืออีกนัยหนึ่งการเพิ่มขึ้นระดับเงินเดือนและค่าจ้างในระยาะดังกล่าวตกอยู่กับคนจนมากกว่าคนรวย ในระยาะเดียวกันยังพบว่ารายได้จากหมวดเงินโอนก็มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มคนจนมากขึ้น

(1.4) ปัจจัย/สาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายรายได้ สามารถติดตามสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ 2 ประการ

* การเปลี่ยนแปลงในระดับราคา พบว่า ในระยาะ 2535-37 ระดับราคาอาหารในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นน้อยมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท จึงมีผลต่อระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทโดยเปรียบเทียบดีขึ้น

* เงินเดือนและค่าจ้าง ในขณะที่ราคาอาหารเปลี่ยนแปลงน้อยมาก แต่การเปลี่ยนแปลงด้านเงินเดือนและค่าจ้างกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้จากองค์ประกอบของรายได้ และพบว่าในปี 2537 การเพิ่มขึ้นของเงินเดือนและค่าจ้างตกอยู่กับคนยากจนมากกว่าคนรวย เป็นผลให้ความไม่เท่าเทียมกันลดลง ทั้งนี้เครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง (Gini Index Of Wage And Salary) ก็ได้แสดงแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2531

(2) ผลการวิเคราะห์ด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ

(2.1) Export Diversity Indices เครื่องชี้วัดใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้นนี้เป็นเครื่องบ่งชี้สมรรถนะการแข่งขันของประเทศไทยในด้านการส่งออก และได้พบว่า การกระจายตัวของตลาดส่งออกของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2532-39 (ทั้งนี้ยังมีข้อจำกัดของข้อมูลที่ต้องพิจารณาคือ เป็นข้อมูลการนำเข้าสินค้าของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจากประเทศไทยเพียงปีเดียว)

(2.2) GDP Growth Rates Adjusted For Regional Inequality คือการพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตต่อหัวที่ได้ปรับค่าความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค หลักการของเครื่องชี้วัดนี้ เพื่อประเมินให้เห็นว่าการวัดการเติบโตทางเศรษฐกิจต้องสะท้อนให้เห็นประเด็นในด้านความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคด้วย และหากความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคอยู่ในระดับสูง ประเทศก็จะสูญเสียรายได้ต่อหัวอันเป็นผลมาจากความเหลื่อมล้ำสูงเช่นกัน ดังตัวอย่างในปี 2531 ประเทศไทยมีอัตราการสูญเสียดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 31.1 อย่างไรก็ตาม แม้แนวโน้มความเหลื่อมล้ำยังอยู่ในระดับสูง แต่ในระยะ 2536 - 37 กลับพบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง อัตราการสูญเสียลดลงจากร้อยละ 35.4 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 35.0 ในปี 2537 เป็นเหตุให้อัตราการเติบโตของ GDP ที่ปรับค่าความเหลื่อมล้ำแล้วสูงถึงร้อยละ 8.2 (เทียบกับร้อยละ 4.4 ในปี 2535) ซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตของ GDP โดยปกติที่ไม่มีการปรับค่าความเหลื่อมล้ำหรือร้อยละ 7.4 ในปี 2537

สรุปประเด็นที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย

ผลที่ได้จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการเจริญเติบโตในอัตราค่อนข้างสูงในช่วงที่ผ่านมา เริ่มกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนทั้งในระดับครัวเรือนและระดับบุคคล โดยในระดับบุคคล ประชาชนสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้มีมาตรฐาน

สูงขึ้นเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนก็ยังคงปรากฏเป็น ปัญหาอยู่ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2534 - 2533 และ 2533 - 2535 ขณะเดียวกันสัดส่วนรายได้ของประชากรร้อยละ 20 กลุ่มล่างลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2531 - 2535

แต่แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันได้สิ้นสุดลงในปี 2537 ผลจากการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า การกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากอยู่ในภาวะถดถอยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาเกือบสามทศวรรษ ดังจะเห็นได้จากการที่ดัชนี Gini มีค่าลดลงจาก 49.9 ในปี 2535 เหลือ 48.97 ในปี 2537 สัดส่วนรายได้ของประชากรร้อยละ 20 กลุ่มล่าง เพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของประชากรร้อยละ 20 กลุ่มบนลดลงในปี 2535 และ 2537 ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้การไม่เท่าเทียมกันลดลงก็เนื่องมาจาก รายได้ในส่วนที่เป็นค่าแรงและเงินเดือนเริ่มกระจายไปสู่ประชากรกลุ่มยากจนมากขึ้น ค่า Concentration Index ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นใหม่ เพื่อแสดงการกระจายตัวของรายได้ ได้แสดงให้เห็นว่า Concentration Index ของค่าแรงและเงินเดือนได้ลดลงจาก 60.5 ในปี 2535 เหลือ 56.6 ในปี 2537 แต่ก็ยังถือว่าการกระจายตัวของค่าแรงและเงินเดือนจะยังสนับสนุนคนร่ำรวยเป็นอย่างมาก ดังนั้น การที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้น จะทำให้สัดส่วนรายได้ที่เป็นค่าแรงและเงินเดือนในรายได้รวมเพิ่มมากขึ้น โดยที่ค่าแรงและเงินเดือนมีค่า Concentration Index ที่ค่อนข้างสูง รายได้ส่วนนี้จะกระจายไปในทิศทางที่เป็นผลดีแก่คนร่ำรวย และทำให้ความไม่เท่าเทียมกันขยายตัวมากขึ้นในที่สุด ถ้าหากนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ยังไม่สามารถทำให้ค่าแรงและเงินเดือนกระจายตัวไปยังคนจนได้มากขึ้น

การแก้ไขปัญหาค่าเงินไม่เท่าเทียมกันทางรายได้จำเป็นต้องสร้างโอกาสในการจ้างงานขึ้นในชนบทเพื่อให้คนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท ได้มีโอกาสได้รับค่าแรงและเงินเดือนมากขึ้น สัดส่วนรายได้ที่เป็นค่าแรงและเงินเดือนในรายได้ทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็เกิดขึ้นแล้วในปี 2537 แต่ยังคงจำเป็นต้องมีการกระตุ้นมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะสถานการณ์ค่าเงินไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในประเทศไทยนั้น มีความรุนแรงค่อนข้างมาก

ในการศึกษาครั้งนี้ ยังได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดความยากไร้โดยเปรียบเทียบเพื่อใช้ในการวัดว่าแต่ละกลุ่มประชากรเมื่อจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมมีความยากไร้มากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ย นอกจากนี้ ยังพบว่าเด็กเป็นกลุ่มประชากรที่ความยากไร้มากกว่ากลุ่มผู้ใหญ่ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันจะต้องเป็นนโยบายที่ทำให้ความยากไร้ของเด็กลดลง

ผลการศึกษาในช่วงปี 2535 และ 2537 น่าสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะค่าเฉลี่ยของความยากไร้โดยเปรียบเทียบลดลงในเกือบทุกพื้นที่ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แม้แต่ในเขตชนบทความยากไร้ก็ปรับตัวลดลงเช่นกัน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความยากไร้ของครัวเรือนเกษตรลดลงนั้น ไม่ได้เกิดจากรายได้จากการเกษตรแต่เกิดจากรายได้ส่วนที่เป็นค่าแรงและเงินเดือน แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนเกษตรมีโอกาสดำเนินงานในกิจการที่ให้ผลตอบแทนในรูปของค่าแรงและเงินเดือนมากขึ้น อาจสรุปได้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเติบโตดังกล่าว เริ่มกระจายไปสู่ภูมิภาคและพื้นที่ต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น⁽³⁾

⁽³⁾ นานัก, กัญวานี และ เมธี ครอบแก้ว, อ้างแล้วใน (1), ภาคผนวก, หน้า 17 - 19.

ดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกองประเมินผลการพัฒนา ได้ริเริ่มจัดทำขึ้น โดยได้รับความร่วมมือด้านผู้เชี่ยวชาญจาก ADB คือ ศาสตราจารย์ นานัก คักวานี และ UNDP คือรองศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว เริ่มศึกษา ตั้งแต่กลางเดือน กรกฎาคม 2539 ถึงเดือน มีนาคม 2540 เป็นระยะเวลาประมาณ 6 เดือน และได้จัดทำรายงานการศึกษาระยะที่ 1 เสนอในที่ประชุมสัมมนาเมื่อต้นเดือน เมษายน ที่ผ่านมา

ข้อสรุปจากรายงานการศึกษา ที่ได้นำเสนอไปในตอนต้น ได้รับการต้อนรับ เป็นอย่างดีจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยที่ประชุมสัมมนาได้มีมติให้ความเห็นชอบ ผลการศึกษาดังกล่าวในการกำหนดกรอบแนวความคิด “ความอยู่ดีมีสุข” เทคนิควิธีการสร้างเครื่องชี้วัด และผลการวิเคราะห์ที่สำคัญจากดัชนีชี้วัด ตามที่ผู้เชี่ยวชาญและคณะนำเสนอ

บทที่ 4

การจัดทำดัชนีชี้วัดผู้ด้อยโอกาส

ความเบื้องต้น

การพัฒนาประเทศที่ยังไม่ได้สมดุลระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคม ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้น ภาวะที่รัฐต้องจัดสวัสดิการ ให้ผู้ด้อยโอกาสมากขึ้นด้วย เหตุผลที่ว่า “ลักษณะครอบครัวไทยที่อยู่ร่วมกันหลายชั่วอายุคน เริ่มเสื่อมคลายลง” ทำให้โครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนแปลงเป็นครอบครัวเดี่ยวหรือครอบครัว ไร้คู่มากขึ้น สถาบันครอบครัวอ่อนแอลง ไม่สามารถดูแลหรือเป็นแบบอย่างในการเรียนรู้ กระบวนการทางสังคมแก่สมาชิกในครอบครัวได้ และส่งผลกระทบต่อสังคม ที่สำคัญคือครอบครัวขาดความมั่นคงแตกสลาย สังคมประสบปัญหาความวุ่นวาย มีผู้ประสบ ความทุกข์ยากเดือดร้อนและผู้ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ

ดังนั้น ในการจัดการกับปัญหาสังคมต่าง ๆ ให้ตรงกับสาเหตุที่แท้จริง กรมประชาสงเคราะห์ จึงได้ดำเนินการศึกษารูปแบบและวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลของผู้ ประสบปัญหาสังคม หรือผู้ด้อยโอกาสทั่วทั้งประเทศ เริ่มจากการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะ กรรมการเพื่อดำเนินการกำหนดแนวทางการศึกษาและค้นหาผู้ด้อยโอกาส โดยสร้าง เครื่องมือชี้วัดผู้ด้อยโอกาสให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ระบุบอกจำนวน สถานการณ์ สถานที่อยู่ และกำหนดให้เครื่องมือนี้ใช้สร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนด้วย คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณากำหนดดัชนีชี้วัดผู้ด้อยโอกาสประกอบด้วยนักวิชาการจากภาค รัฐและเอกชนเพื่อทำหน้าที่ศึกษา และสร้างเครื่องมือชี้วัดผู้ด้อยโอกาสโดยเริ่มจากการ กำหนดคำจำกัดความของผู้ด้อยโอกาสจากแนวความคิดทางสังคมสงเคราะห์ที่เชื่อมโยงคน ครอบครัว และสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อกันและกัน ในสถานการณ์ทางสังคมที่เป็นพลวัต ผู้ ด้อยโอกาสเป็นผลที่เกิดจากปัญหาของครอบครัว โดยที่ครอบครัวเกิดปัญหาเพราะไม่ สามารถปรับตัวจากสภาพความกดดันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้

กรอบแนวความคิด

ในการสร้างเครื่องมือค้นหาผู้ด้อยโอกาสใช้แนวความคิดว่า คนที่สมบูรณ์ในการดำรงชีวิตควรจะเป็นอย่างไร มีลักษณะอันใดที่บ่งบอกความสมบูรณ์ และนำลักษณะของความสมบูรณ์ไปเทียบหาส่วนที่ขาดหายไป ดังนั้นแนวคิดจึงออกมาได้ว่า “คนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่สมบูรณ์ในชีวิต ต้องได้รับบริการทางสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอและอยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ครบถ้วน”

ในกรอบแนวความคิดของเครื่องชี้วัด จะมองภายใต้แนวความคิดของงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในเรื่องสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานที่เล็กที่สุดของสังคมและเป็นสถาบันหลักในการวางรากฐานพัฒนาการของชีวิต การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนต้องเริ่มที่การพัฒนาครอบครัวให้อบอุ่นโดยเชื่อว่า

(1) คนทุกคนต้องเกี่ยวข้องกับและปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนของสถาบันต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม (Social Functioning) โดยพิจารณาว่า ขณะนี้ครอบครัวสามารถทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ได้ครบถ้วนหรือไม่ ถ้าไม่ครบถ้วนถือว่า มีปัญหาสังคมที่งานสวัสดิการสังคมต้องเข้าไปแก้ไข

(1.1) การแก้ไขปัญหา (Problem Solving) การมีทักษะในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในครอบครัว โดยมีการพัฒนาขีดความสามารถของครอบครัวในการแก้ปัญหาไปตามขั้นตอน นับตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาไปจนถึงการได้ข้อสรุปหรือมติร่วมกันในการแก้ปัญหา รวมทั้งเครื่องมือที่จะใช้แก้ปัญหาคือความรู้สึกร่วมกันที่จะร่วมกันแก้ปัญหา

(1.2) การติดต่อสื่อสาร (Communication) สามารถติดต่อสื่อสารด้วยความสัมพันธ์ที่ราบรื่นในหมู่สมาชิก สื่อที่ได้ผลดี คือ การถ่ายทอดข่าวสารโดยตรงทางวาจาให้ชัดเจน การพูดคุยสื่อสารกันเป็นการแก้ไขความขัดแย้ง หากความขัดแย้งไม่สามารถแก้ไขได้เพราะขาดการสื่อสารที่ดีต่อกัน จะทำให้ความขัดแย้งเริ่มสะสมความโกรธ ความไม่พอใจของแต่ละฝ่ายมากขึ้นเรื่อย ๆ จนมากกว่าหรือเหนือกว่าความรู้สึกรักและผูกพันที่มีอยู่แต่เดิมในสภาพเช่นนี้ปัญหาจะลุกลามต่อไป อาทิ การใช้ความรุนแรงต่อกัน ครอบครัแตกแยกร้าง ฉาน ปัญหาครอบครัว จนอาจทำให้ลูกมีปัญหาต่าง ๆ และอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาสังคม เช่น เด็กเร่ร่อน ดิคาเสพตติค เป็นต้น

(1.3) การแสดงบทบาท (Roles) ตามที่สังคมกำหนดเป็นรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้น ซ้ำ ๆ กัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกในครอบครัวทั้งที่เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุ ในส่วนที่เป็นวัตถุ ได้แก่ เงินทอง ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า และอาหาร ส่วนที่ไม่เป็นวัตถุ ได้แก่ การอบรมดูแล สั่งสอนให้การศึกษา และพัฒนาทักษะทั้งในเด็กและผู้ที่เป็นบิดามารดา

(1.4) การตอบสนองทางอารมณ์ (Affective Responsiveness) การตอบสนองความรัก ความอบอุ่น ความเอาใจใส่ต่อสมาชิกในครอบครัว ซึ่งจะเป็นความรู้สึกที่มีต่อสิ่งกระตุ้นต่าง ๆ ทั้งที่เป็นความรู้สึกด้านสวัสดิกภาพ เช่น ความรัก ความสุข ความชื่นชม ยินดี และความรู้สึกที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น ความโกรธ ความเศร้า ความกลัว ฯลฯ

(1.5) การมีส่วนร่วมทางอารมณ์ (Affective Involvement) การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่จะให้ความรัก ความสนใจ ดูแล เอาใจใส่ ห่วงใย และการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโอกาสซึ่งสมาชิกในครอบครัวมีต่อกัน

(1.6) การควบคุมพฤติกรรม (Behavioral Control) เป็นแบบอย่างที่ครอบครัวใช้ดำรงรักษาระเบียบวินัยและมาตรฐานของพฤติกรรม แบบอย่างนั้นอาจเป็นได้ทั้งในลักษณะที่เข้มงวด ยืดหยุ่น ยุ่งเหยิง หรือเปิดกว้างเป็นอิสระก็ได้

(2) ครอบครัวจะมีสุขสังคมจะต้องมีความสมดุล โดยขจัดภาวะที่ไม่สมดุลให้หมดไป (Social Equilibrium And Disequilibrium)

(3) สังคมต้องไม่มีความกดดัน ถ้าสังคมมีความกดดันปัญหาสังคมจะยิ่งทวีมากยิ่งขึ้น (Social Stress)

(4) ครอบครัวเป็นรากฐานของสังคม สวัสดิการสังคมจะต้องเริ่มจากครอบครัว การดูแลสถาบันครอบครัวให้มันมีสุข สังคมจะเป็นสุขและมั่นคง (Family As A Social unit/Family As A Foundation Society) โดยจะต้องมีลักษณะ 4 ประการดังนี้

(4.1) ครอบครัวมีความสุข จะต้องให้บริการทางสังคมที่จะเป็นอย่างพอเพียง

(4.2) ครอบครัวนั้นจะต้องเข้าถึงบริการพื้นฐานได้

(4.3) ครอบครัวจะต้องมีความรู้ในบริการพื้นฐานที่จำเป็นด้วยว่าอยู่ที่ไหน สามารถใช้ได้อย่างไร

(4.4) รัฐบาลหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องกระจายบริการพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมและเป็นธรรม

แนวความคิดของครอบครัวผาสุก มีรากฐานทางความคิดมาจากทฤษฎีทางสังคมในเชิงสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของครอบครัวและสังคมโดยสรุป คือ ⁽⁴⁾

บทบาทครอบครัว	บทบาทสังคม
<ul style="list-style-type: none"> - เกี่ยวข้องกับสถาบันต่าง ๆ - เป็นรากฐานของสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีความสมดุล - ต้องไม่มีความกดดัน

หน้าที่ของครอบครัวต่อสมาชิกและสังคม	หน้าที่ของสังคม
<ul style="list-style-type: none"> - มีทักษะแก้ไขปัญหา - ติดต่อสื่อสารกันได้อย่างราบรื่น - เกี่ยวข้องสัมพันธ์มีส่วนร่วมในความรักเอาใจใส่กัน - มีการสนองตอบกัน เรื่องความรัก เอาใจใส่อบอุ่น - มีการควบคุมพฤติกรรมสมาชิกได้เหมาะสมกับบรรทัดฐานของสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบสวัสดิการสังคมครอบคลุม กระจายอย่างทั่วถึง เป็นธรรม - ครอบครัวต้องรู้ว่าบริการพื้นฐานอยู่ที่ไหนใช้ได้อย่างไร - ครอบครัวต้องเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้

⁽⁴⁾ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “รายงานผลการสำรวจข้อมูลโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคม ระดับครัวเรือนทั่วประเทศ”, กรุงเทพมหานคร, บริษัทประชาชน จำกัด, 2539, (หน้า 10 - 12) .

เทคนิควิธีการสร้างดัชนีชีวิต

บทสมมุติฐานที่ว่า ครอบครัวที่มีสภาวะการณ์ไม่มั่นคง ขาดการทำหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสม และเข้าไม่ถึงบริการขั้นพื้นฐาน จึงมีสภาพด้อยโอกาส และสมาชิกของครอบครัวย่อมมีโอกาสเสี่ยงต่อการเป็นผู้ด้อยโอกาสได้ จึงต้องมีการตรวจสอบหรือค้นหาจากครอบครัวว่า มีสถานการณ์เป็นอย่างไร ในสภาวะที่สภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซับซ้อน ซึ่งจะต้องมีการวางแผน การเปลี่ยนแปลงอย่างมีทิศทาง โดยการสร้างเครื่องมือชีวิตขึ้นมา

วิธีคิดสร้างเครื่องชีวิต ในปี พ.ศ.2536 กรมประชาสงเคราะห์ ได้จัดตั้งคณะทำงานศึกษาวัฒนธรรมโดยได้พื้นฐานจากประสบการณ์ของโครงการโคราชพัฒนาและการสำรวจความจำเป็นพื้นฐานของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นฐานการศึกษาเบื้องต้น ในที่สุดพบว่าผู้ด้อยโอกาสหลุดรอดกระบวนการสำรวจ จ.ป.ฐ. ไป ทำให้ต้องหันมาค้นหาดัชนีชีวิตใหม่ขึ้นเป็นการเฉพาะ

ในเบื้องต้นคณะทำงานได้เสนอตัวชีวิตต่าง ๆ 70 กว่าตัว และได้สร้างแบบสอบถามสำหรับแต่ละตัวชีวิตนำออกไปทดสอบในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ เมื่อกลับมาวิเคราะห์ทบทวนแนวความคิด ในที่สุดคณะทำงานเห็นว่าแนวความคิดเรื่อง Family Functioning ซึ่งผู้แทนจากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอเข้ามา มีความเหมาะสมที่จะเป็นแนวหลักสร้างตัวชีวิตขึ้นมาใหม่ จากนั้นจึงสร้างตัวชีวิตขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่งพร้อมกับแบบสอบถามกลับไปทดสอบในหมู่บ้านต่าง ๆ อีก ในที่สุดได้สร้างดัชนีชีวิตผู้ด้อยโอกาสขึ้น โดยมีลักษณะพื้นฐานดังนี้

1. เครื่องชีวิตที่ต้องการจะเป็นตัวชีวิตในการพัฒนาสังคม และลงลึกไปที่การพัฒนาคน มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ระดับชาวบ้านในหมู่บ้าน

2. ลักษณะของเครื่องชี้วัด ต้องหาตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับงานที่จะทำ ผู้ดำเนินการชี้วัดคือชาวบ้าน ฉะนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ง่ายระดับชาวบ้านเข้าใจ และให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาสวัสดิการสังคม ด้วยตนเองจริง บางเรื่องที่ซับซ้อนจะใช้การวิจัย

3. เค้าโครงของเครื่องชี้วัดสวัสดิการสังคมของครัวเรือนครอบคลุมทั้งระบบ โดยอาศัยแนวความคิดเชื่อมโยงปัญหาชนบทกับเมืองเข้าด้วยกัน แล้วแยกรายละเอียดของปัญหา สาเหตุ และกระบวนการที่ทำให้เกิดปัญหา แยกย่อยออกไป แล้วเริ่มต้นมาพิจารณาปัญหาระดับบุคคล และครอบครัว มุ่งเสนอเครื่องชี้วัดครอบครัวผู้ด้อยโอกาสโดยหา ผลสะท้อน (Out Put) ของครอบครัวที่จะวัดองค์ประกอบครบถ้วนสมบูรณ์ของ ครอบครัวที่ดี คือ ครอบครัวที่มีความผาสุก

จากแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าวกรมประชาสงเคราะห์ได้สร้างคุณลักษณะของ “ครอบครัวผาสุก” โดยสร้างแบบสอบถามข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือนสำหรับค้นหาและเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงของครอบครัวเพื่อหาส่วนที่ขาดหายไป ทำให้ครอบครัวไม่ผาสุก คุณลักษณะของครอบครัวผาสุกมี 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด ดังนี้

- หมวดที่ 1 ครัวเรือนมีองค์ประกอบสมบูรณ์ มี 7 ตัวชี้วัด
- หมวดที่ 2 ครัวเรือนมีสัมพันธภาพที่อบอุ่น มี 3 ตัวชี้วัด
- หมวดที่ 3 ครัวเรือนสุขสมบูรณ์พึ่งตนเองได้ มี 7 ตัวชี้วัด
- หมวดที่ 4 ครัวเรือนสามารถใช้บริการของรัฐ มี 3 ตัวชี้วัด

คุณลักษณะพื้นฐานของครอบครัวผาสุก 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด ⁽⁵⁾

หมวดที่ 1: ครัวเรือนมี องค์ประกอบสมบูรณ์ มี 7 ตัวชี้วัด	หมวดที่ 2: ครัวเรือนมี สัมพันธภาพที่อบอุ่น มี 3 ตัวชี้วัด	หมวดที่ 3: ครัวเรือนสุข สมบูรณ์พึ่งตนเองได้ มี 7 ตัวชี้วัด	หมวดที่ 4: ครัวเรือน สามารถใช้บริการของ มี 3 ตัวชี้วัด
1. มีสมาชิกอย่างน้อย พ่อ แม่ ลูก ในแต่ละ ครอบครัวอยู่พร้อมหน้า เป็นการถาวร	8. เด็กในครัวเรือนไม่ เคยหนีออกจากบ้าน	11. มีความมั่นคงในที่อยู่ อาศัย	18. สมาชิกในครัว เรือนเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือชมรม
2. มีสมาชิกอยู่ในวัย แรงงานหาเลี้ยงครัว เรือน	9. ผู้สูงอายุได้รับการ ดูแลเอาใจใส่	12. รายได้หรือผลผลิต พอกิน พอใช้ในครัว เรือน	19. ครัวเรือนรู้แหล่ง บริการทางสังคม
3. เด็กอายุแรกเกิด-14 ปี อยู่ร่วมกับพ่อแม่	10. สมาชิกในครัวเรือน ปฏิบัติต่อกันด้วย ความรัก และปรึบทุกข์ เฉลี่ยสุขกันอย่างมี เหตุผล	13. ครัวเรือนมีรายได้ ตามเกณฑ์ความจำเป็น พื้นฐาน	20. มีความสามารถไป รับบริการตามสิทธิขั้น พื้นฐาน
4. ไม่มีสมาชิกที่พิการ ทางกาย ทางจิต หรือ ทางสติปัญญาจนช่วย เหลือตนเองไม่ได้		14. สมาชิกในครัวเรือน อายุ 14-50 ปี สามารถ อ่านออกเขียนได้ทุกคน	
5. ไม่มีสมาชิกที่เจ็บ ป่วยเรื้อรัง ช่วยเหลือ ตนเองไม่ได้		15. สมาชิกในครัวเรือน รู้เรื่องการป้องกันและ รักษาสุขภาพอนามัย	
6. ไม่มีเด็กกำพร้า		16. สมาชิกในครัวเรือน ได้รับสิทธิในฐานะเป็น พลเมืองไทยตาม กฎหมาย	
7. ไม่มีเด็กถูกทอดทิ้ง		17. สมาชิกในครัวเรือน รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ ขั้นพื้นฐาน	

⁽⁵⁾ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, อ้างแล้วใน (4) , หน้า 15.

ผลการวิเคราะห์ที่สำคัญจากดัชนีชี้วัด

การระบุซึ่งถึงสภาวะการณ์ครอบครัวไทยในปัจจุบัน จากการกำหนดคุณลักษณะของครอบครัวที่ควรเป็น หรือครอบครัวที่พึงประสงค์ (ครอบครัวผาสุก) โดยสร้างเครื่องมือจากตัวชี้วัดทั้ง 20 ตัว และนับหน่วยการวิเคราะห์เป็นครัวเรือน (household) เป็นตัวแปลงในการตั้งคำถาม เรียกเครื่องมือนี้ว่า “แบบสอบถามข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน” ผลที่ได้จากการสำรวจจะถูกนำมาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ผลที่ได้ คือ ปริมาณและคุณภาพของผู้ด้อยโอกาสของแต่ละครัวเรือนและชุมชน

แบบสอบถามข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน ได้ถ่ายทอดแนวความคิดของครอบครัวผาสุกไปสู่ประชาชน โดยกรรมการหมู่บ้าน หรือ คนในหมู่บ้านที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สำรวจแต่ละครัวเรือน โดยหัวหน้าครัวเรือนและสมาชิกทุกคนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตอบคำถาม ซึ่งประชาชนจะได้เรียนรู้ถึงคุณลักษณะของครอบครัวผาสุก

การสำรวจข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศนี้ นอกจากความมุ่งหวังในเรื่องของข้อมูลแล้ว ยังมุ่งที่จะให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงสถานการณ์ของครอบครัวแต่ละครัวเรือนว่ามีปัญหาอะไร และผลักดัน กระตุ้น เร้า ให้เกิดการแก้ไข ปัญหาโดยผู้ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันเรียนรู้แล้วระบุปัญหาตลอดจนการนำไปสู่การแก้ไขและพัฒนา ดังนั้นจึงเกิดกระบวนการเรียนรู้ไปสู่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดได้แก่

1. ประชาชน
2. คณะกรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัคร
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน ในระหว่างเดือนกรกฎาคม 2537 ถึงเดือนกันยายน 2538 มีเป้าหมายดำเนินการทั่วประเทศ 58,713 หมู่บ้าน 7,573,672 ครัวเรือน (นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล) ผลการสำรวจมีข้อมูลสมบูรณ์กลับเข้ามาดังนี้

ผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ 75 จังหวัด เฉพาะหมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล ครั้งนี้สำรวจได้ 812 อำเภอ 6,616 ตำบล 55,993 หมู่บ้านและ 6,267,720 ครัวเรือน

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ครัวเรือน
กลาง	25	197	1,704	12,837	1,237,851
เหนือ	17	180	1,412	11,901	1,595,557
ตะวันออกเฉียงเหนือ	19	292	2,513	24,515	2,636,596
ใต้	14	143	987	6,740	797,716
รวม	75	812	6,616	55,993	6,267,720

ในการประมวลผลข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบผลรวมของข้อมูลผู้ค้อยโอกาสทางสังคมประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบข่ายงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั่วประเทศดังต่อไปนี้

เด็กที่ไม่ได้อยู่กับ พ่อ แม่	307,494 คน
เด็กกำพร้า	350,191 คน
เด็กถูกทอดทิ้ง	112,453 คน
เด็กที่เคยหนีออกจากบ้าน	26,498 คน
เด็กแรกเกิด-14 ปี ไม่มีสูติบัตร	133,329 คน
เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานหาเลี้ยงครัวเรือน	663,218 คน
ผู้สูงอายุทำงานหาเลี้ยงครัวเรือน	1,104,315 คน
วัยแรงงานทำงานหาเลี้ยงครัวเรือน	16,270,161 คน
คนthatไปทำงานต่างประเทศ	158,763 คน
คนพิการ	333,436 คน
คนพิการที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้	44,652 คน
คนเจ็บป่วยเรื้อรัง	142,066 คน
คนที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้	971,988 คน
คนที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน	214,134 คน
คนที่อายุ 15 ปีขึ้นไป ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน	266,818 คน

ในการกำหนดเกณฑ์ของครอบครัวผาสุก ในเบื้องต้นที่เดียวคณะทำงานกำหนดเกณฑ์สำหรับตัวชี้วัดทุกตัวต้องมีคำร้อยสละร้อย แต่ภายหลังได้สัมมนาและวิเคราะห์วิจารณ์กันหลายครั้ง ในที่สุดตกลงกำหนดเป้าหมายคุณลักษณะของครอบครัวผาสุก แต่ละตัวชี้วัดสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ดังนี้

ตัวชี้วัด	เป้าหมาย (ร้อยละ)
หมวดที่ 1 ครัวเรือนมีองค์ประกอบสมบูรณ์	
1. มีสมาชิกอย่างน้อย พ่อ แม่ ลูก ในแต่ละครอบครัวอยู่พร้อมหน้า เป็นการถาวร	85
2. มีสมาชิกที่อยู่วัยแรงงาน ทำงานหาเลี้ยงครัวเรือน	99
3. เด็กอายุแรกเกิด - 14 ปีอยู่ร่วมกับพ่อ แม่	95
4. ไม่มีสมาชิกที่พิการ ทางกาย ทางจิต หรือทางสติปัญญา เช่น ตาบอด หูหนวกเป็นใบ้ แขน ขาด้วน หรือพิการซ้ำซ้อนหลายอย่าง	95
5. ไม่มีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรังช่วยเหลือตนเองไม่ได้หรือได้น้อยมาก ในการดำรงชีวิตประจำวันต้องมีผู้ดูแลตลอดเวลา	99
6. ไม่มีเด็กถูกทอดทิ้ง	99
7. ไม่มีเด็กกำพร้า	99
หมวดที่ 2 ครัวเรือนมีสัมพันธภาพที่อบอุ่น	
8. เด็กในครัวเรือนไม่เคยหนีออกจากบ้าน	95
9. ผู้สูงอายุได้รับการดูแล เอาใจใส่	95
10. สมาชิกในครัวเรือนปฏิบัติต่อกันด้วยความรัก และปรียบทุกข์เฉลี่ยสุข กันอย่างมีเหตุผล	99
หมวดที่ 3 ครัวเรือนสุขสมบูรณ์พึ่งตนเองได้	
11. มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย	99
12. ผลผลิตและ/หรือรายได้พอกินพอใช้ในครัวเรือน	70
13. ครัวเรือนมีรายได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)	70
14. สมาชิกในครัวเรือนอายุ 14-50 ปี สามารถอ่านออกเขียนได้ทุกคน	99
15. คนในครัวเรือนรู้เรื่องการป้องกัน และรักษาสุขภาพอนามัย	85
16. คนในครัวเรือนได้รับสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยตามกฎหมาย	99
17. คนในครัวเรือนรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน	90

ตัวชี้วัด	เป้าหมาย (ร้อยละ)
หมวดที่ 4 ครีวเรือนมีโอกาสใช้บริการของรัฐ	
18. คนในครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม	60
19. รู้แหล่งบริการทางสังคม	85
20. มีความสามารถไปรับบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน	70

จังหวัดที่ครัวเรือนเข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด มากที่สุด 3 ลำดับแรกของแต่ละภาค คือ

ภาคกลาง

1. กาญจนบุรี และลพบุรี เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 16 ตัวชี้วัด
2. ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และปราจีนบุรี เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 15 ตัวชี้วัด
3. ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สระแก้ว และอ่างทอง เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 14 ตัวชี้วัด

ภาคเหนือ

1. เชียงใหม่ เชียงราย พิชณุโลก แม่ฮ่องสอน อุตรดิตถ์ และพะเยา เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 16 ตัวชี้วัด

15 ตัวชีวิต

2. ดาก น่าน พระยา เพชรบูรณ์ และอุทัยธานี เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย

เป้าหมาย 14 ตัวชีวิต

3. กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร แพร่ และลำปาง เข้าลักษณะต่ำกว่า

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

15 ตัวชีวิต

1. มหาสารคาม หนองคาย และหนองบัวลำภู เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 15

2. กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และเลย เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 14 ตัวชีวิต

3. ขอนแก่น นครพนม นครราชสีมา มุกดาหาร และอุดรธานี เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 13 ตัวชีวิต

ภาคใต้

1. นครศรีธรรมราช เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 17 ตัวชีวิต

2. กระบี่ ปัตตานี ระนอง และยะลา เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 16 ตัวชีวิต

3. ชุมพร และสงขลา เข้าลักษณะต่ำกว่าเป้าหมาย 14 ตัวชีวิต

ข้อมูลสวัสดิการสังคมดังกล่าว เป็นค่าตัวเลขที่บ่งชี้ถึงสภาพ และความรุนแรงของปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ในเชิงปริมาณ ตามสภาพพื้นที่ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค จนถึงระดับประเทศ ซึ่งในการกำหนดนโยบายวางแผนงานทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั้งในภาครัฐบาล และภาคเอกชน สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ ในการศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนดำเนินการ เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาสังคมในทุกระดับต่อไป ด้วยการสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกันในการสงเคราะห์และพัฒนาผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งเพื่อให้เกิดผลในการพัฒนาบุคคลและครอบครัว ให้มีความสุขสมบูรณ์ มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ดังคุณลักษณะของ “ครอบครัวผาสุก” ที่กำหนดไว้⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, อ้างแล้วใน (4), หน้า 73.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และการจัดทำดัชนีชี้วัดผู้ด้อยโอกาสของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้ง 2 กรณีมีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์โดยตรงกับการติดตามประเมินผล กล่าวคือ ในภาพใหญ่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องการสร้างเครื่องมือในการชี้วัดผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา เพื่อให้สามารถติดตามความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกรมประชาสงเคราะห์ นั้น มุ่งประสงค์กำหนดสภาพของคนที่สมบูรณ์ในการดำรงชีวิตขึ้นมา โดยระบุลักษณะอันบ่งบอกความสมบูรณ์ แล้วนำลักษณะของความสมบูรณ์นั้นไปเทียบหาส่วนที่ขาดจากครัวเรือนทั่วประเทศ เพื่อให้ลูกคำที่แท้จริงของกรมปรากฏตัวขึ้นมา

กรอบแนวความคิดในการสร้างตัวชี้วัดของ 2 หน่วยงาน อาจจะแตกต่างกัน ด้วยการใช้สำนวนภาษา แต่หลักการสำคัญที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ แนวความคิดที่ใช้ “การหน้าที่” (Function Approach) ทั้งในระดับครัวเรือนและสังคม มาเป็นแนวในการสร้างดัชนีชี้วัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความสำคัญกับโอกาสทางเลือกและความมีอิสระที่จะใช้ความสามารถของบุคคลไปสู่ “ความอยู่ดีมีสุข” ขณะที่ทางกรมประชาสงเคราะห์ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ของประชาชนในการไปให้ถึงเป้าหมายที่เรียกว่า “ครอบครัวผาสุก” ที่ทั้งสองหน่วยงานมุ่งไปนั้นก็คือ “การพัฒนาคน” นั้นเอง

เทคนิคและวิธีการสร้างดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามผล ทั้งสองหน่วยงาน ให้ความสำคัญกับเครื่องชี้วัดทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่ ให้ความสำคัญกับการสร้างกลุ่มดัชนีมากกว่าดัชนีเพียงตัวเดียว และให้ความสำคัญกับการติดตามการเปลี่ยนแปลง

จะมีความแตกต่างบ้างที่ผู้เชี่ยวชาญ ADB ได้เสนอเทคนิคการสร้างดัชนีและแนวทางการวิเคราะห์ที่ซับซ้อนและยังคงพัฒนาเครื่องชี้วัดใหม่ ๆ ขึ้นมาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์องค์ประกอบของ “ความอยู่ดีมีสุข” แต่ละด้านเช่น สร้าง “New Poverty Line” ขึ้นมาจากการติดตามการเปลี่ยนแปลงระดับค่าครอบครัวในช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่ออธิบายผลที่มีต่อการดำรงชีพของประชาชน เป็นต้น

การพัฒนาเครื่องชี้วัดของทั้งสองหน่วยงาน ได้ดำเนินมาถึงจุดที่สร้างเครื่องมือในการค้นหาเป้าหมายเพื่อการวางแผนปฏิบัติ ขณะเดียวกันที่จะเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผล การนำบริการ ไปสู่ประชาชนให้เป็นไปตามเป้าหมายและสอดคล้องกับความเป็นจริงของปัญหา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งการประเมินผลในขั้นสุดท้าย โดยขณะนี้ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ได้นำเครื่องชี้วัดลงไปใช้ในพื้นที่แล้ว และประมวลผลออกมาจนกระทั่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสระดับครัวเรือนออกมาเป็นข้อมูล สำหรับการวางแผนซึ่งนับเป็นสัมฤทธิ์ผลของ โครงการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสเป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากแผนฯ 8 เป็นแผนในลักษณะการสร้างกระบวนการ บทบาทตัวชี้วัดควรเป็นเครื่องมือของการปฏิบัติตามแผน และเป็นเครื่องมือของการมีส่วนร่วม เพื่อให้กระบวนการวางแผนมีความครบถ้วนตั้งแต่การจัดทำวิสัยทัศน์ การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผนและการติดตามประเมินผลแผน ฉะนั้นในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คงจะต้องนำตัวชี้วัดที่ผู้เชี่ยวชาญได้พัฒนาขึ้นไปวิเคราะห์ร่วมกับหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติและการติดตามประเมินผลเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนและประสานระบบข้อมูลการมีส่วนร่วมพัฒนาเครื่องชี้วัดในระดับแผนงาน/โครงการ



สำหรับกรมประชาสัมพันธ์กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยที่ดัชนีชี้วัดระดับตัวผู้ด้วยโอกาส
ไปจัดทำแผนงานและ โครงการลงสู่ประชาชน และใช้เครื่องชี้วัดที่สร้างขึ้นกลับเข้าไปทำ
การติดตามประเมินผลการปฏิบัติอีกครั้งหนึ่ง

ดัชนีชี้วัดที่ทั้งสองหน่วยงานสร้างขึ้น เป็นเครื่องมือที่เป็นวิทยาศาสตร์ หาก
เอาใจใส่นำมาใช้ประโยชน์จริงก็จะสนับสนุนแผนฯ 8 ซึ่งเป็นแผนที่ทำทนายการอยู่รอดของ
ระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทยในอนาคต ให้ดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ที่ตั้งได้
และเนื่องจากกลไกของการนำดัชนีชี้วัดไปใช้เป็นกลไกที่สร้างการเรียนรู้และกระบวนการมี
ส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อมกัน ดังนั้นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อ
สนับสนุนปรัชญาของแผนฯ 8 ที่เน้น “การพัฒนาคน” ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและ
สมรรถนะของคนไทยให้สามารถมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความ
สามารถของชุมชน สังคม และของชาติในที่สุด



312.05.6
๓815๙
2540

ห้องสมุดกระทรวงศึกษาธิการ
และทบวงมหาวิทยาลัย



05578

ดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตาม

บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รายงานผลการสำรวจ
ข้อมูลโครงการส่งเสริมสวัสดิการระดับครัวเรือนทั่วประเทศ, กรุงเทพมหานคร,
บริษัทประชาชน จำกัด, 2539.
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สวัสดิการผู้ด้อยโอกาส,
เอกสารวิชาการที่ 360 เล่มที่ 1/2539. (อัดสำเนา) ไปปรากฏปีที่พิมพ์
- นันท์ คัคควานี และ เมธิ์ ครอบแก้ว. รายงานการศึกษาขั้นสุดท้ายระบบดัชนีชี้วัดการ
ติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง
การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 วันที่
2 เมษายน 2540 ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต กรุงเทพมหานคร (อัดสำเนา)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี,
สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540
- 2544, กรุงเทพมหานคร, ห้างหุ้นส่วนจำกัด เม็ดทรายพรีนติ้ง, ไม่ปรากฏปีที่
พิมพ์
- สุวิทย์ พ่วงวิชเดนท์ และคณะ. พัฒนาการของระบบการตรวจราชการในประเทศไทย
และการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี , กรุงเทพมหานคร, ห้างหุ้นส่วน
จำกัด อรุณการพิมพ์, 2540.