
รายงานสรุปและติดตามผล
โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา
ด้านการวิเคราะห์ความยากจนและการติดตามผล ระยะที่ 2
(Country Development Partnership for Poverty Analysis and Monitoring)
(พฤศจิกายน 2546 – ธันวาคม 2548)

ธันวาคม 2548

โดยความร่วมมือระหว่าง
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธนาคารโลก



สารบัญ

คำนำ	3
กิตติกรรมประกาศ	4
I. การแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในประเทศไทย	5
II. กรอบการดำเนินงานของ CDP-PAM	7
III. กิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2	9
ก. การพัฒนาข้อมูลความยากจน	11
1. แผนที่ความยากจน : ปรับปรุงและเสริมทักษะ	11
2. โครงการนำร่องสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยใช้ Panel data	12
3. โครงการสำรวจ Panel data ในระดับอำเภอ	13
ข. การวัดและการวิเคราะห์ความยากจนและความไม่เสมอภาคกัน	13
4. การศึกษาการกระจายรายได้ในประเทศไทย: ปีนัยและผลกระทบ	13
ค. การพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความยากจน	14
5. กระบวนการพัฒนาจัดทำแผนชุมชน	14
6. การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจน	15
7. โครงการนำร่องการบริหารจัดการโครงการขั้วการคุ้มครองทางสังคม	15
8. รายงานการพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	16
9. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน	16
ง. การติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน	17
10. การติดตามผลการพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ	17
11. การติดตามและประเมินผลความยากจน	18
IV. ผลลัพธ์และผลกระทบ	19
V. ภาคผนวก	21
ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนร่วม	21
สรุปกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2	22
สารบัญตาราง	
ตารางที่ 1: สรุปกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 และระยะที่ 2	9
ตารางที่ 2: ภาพรวมของกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 (พฤษภาคม 2545 – ตุลาคม 2546)	23
ตารางที่ 3: ภาพรวมของกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2 (พฤศจิกายน 2546 – ธันวาคม 2548)	24
สารบัญรูปประกอบ	
รูปที่ 1: แนวโน้มปัญหาค่าความยากจนในภูมิภาค: สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี พ.ศ. 2531-2547	5
รูปที่ 2: สัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ (Gini Coefficient) จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2539-2547	6

การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหนึ่งในสี่เสาหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี พ.ศ. 2545-2549) เนื่องจากปัญหาความยากจนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ รัฐบาลจึงได้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศอยู่เป็นระยะ และในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ธนาคารโลกได้ให้ความสนับสนุนแก่รัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การลดความยากจนในประเทศไทย โดยเป็นทั้งความช่วยเหลือทางวิชาการ การจัดอบรมและการสัมมนา ภายใต้พื้นฐานของโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาด้านการวิเคราะห์ความยากจนและการติดตามประเมินผล (Country Development Partnership on Poverty Analysis and Monitoring : CDP-PAM)

โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาด้านการวิเคราะห์ความยากจนและการติดตามประเมินผล หรือที่เรียกย่อว่า CDP-PAM เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลก มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรดำเนินการหลักซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2545 โดยได้รับความร่วมมือจากภาคีหลักทั้งหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (LMI) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI) รวมไปถึงภาคีการพัฒนาซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ สำนักงานโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP)

ทั้งนี้ การเพิ่มทักษะและการให้ความสนับสนุนทางวิชาการภายใต้โครงการ CDP-PAM ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนเอเชีย (Asia-Europe Meeting Trust Fund : ASEM TF) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย โดยโครงการ CDP-PAM ประกอบด้วย 4 แผนงานหลัก ได้แก่ การพัฒนาข้อมูลความยากจน การวัดและการวิเคราะห์ความยากจนและความไม่เสมอภาคกัน การพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ความยากจน และการติดตามและประเมินผลความยากจน

สำหรับโครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีได้ก้าวมาถึงเวลาสิ้นสุดโครงการ รายงานฉบับนี้จึงเป็นรายงานสรุปภาพรวมของโครงการ และประเมินความสำเร็จของกิจกรรมต่างๆ ในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนาก็เพื่อที่จะนำเสนอสรุปภาพรวม ประเมินผล และ ทบทวนบทเรียนที่ได้รับจากโครงการ CDP-PAM ที่จะสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไปในอนาคต แม้ว่าโครงการ CDP-PAM จะได้จบลงในที่สุด แต่ธนาคารโลกและภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายก็จะทำงานต่อออกจากความสำเร็จที่ได้ริเริ่มขึ้นในโครงการนี้ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนหน่วยงานรัฐบาล และภาคีที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดไปจากประเทศไทย

เราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

อำพน กิตติอำพน
เลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เอียน พอร์เตอร์
ผู้อำนวยการ
ธนาคารโลกประจำประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยได้รับคำแนะนำจากคุณกิตติศักดิ์ สินธุวนิช รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ดร. ปรียานุช พิบูลสรารุช หัวหน้าทีมงาน CDP-PAM โดยทีมบริหารงาน CDP-PAM ประกอบด้วย คุณสุนทรี่ แรงกุศล คุณดวงกมล ทองม่วง คุณวรรณลดา ศรีภูวงค์ คุณอัญญา สุวรรณศรีนันท์ และคุณพัชรบูล ประภาสะโนบล ทั้งนี้ การทำงานได้รับการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจาก Dr. Kaspar Richter หัวหน้าทีมจากธนาคารโลก ประจำกรุงเทพฯ ดิซี คุณเชื้อนแก้ว วารการกาญจน์ และคุณชื่นชม ทองเย็น จากธนาคารโลก ประจำสำนักงานกรุงเทพฯ

ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ของโครงการ CDP-PAM เป็นผลการศึกษาที่ได้รับจาก ดร.สมชัย จิตสุชน และดร.วรารณ จันทรเดียนวิทย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครอบแก้ว และ ดร. คารวรัตน์ อนันธนะสูงมี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Prof. Dr. Heather Laurie แห่งมหาวิทยาลัย Essex Prof. Dr. Anne E. Both มหาวิทยาลัย London คุณ ประสบศรี สุขมาก สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้ ที่องถิ่น คุณ Mr. Techa Boonyachai, Sukhothai Thammathirat Open University; Mr. Soroht Sirisai, Mr. Jitjayang Yamabhai, Mahidol University, Mr. Apidech Arunsiriwong, Vista Computing System Co., Ltd., Mr. Weera Nijtrirat, Mrs. Parichart Siwaraksa, Mr. Chinnawan Oupatumpun, Mrs. Kriddanchalee Penpak, Dr. Isara Santisarn Chulalongkorn University, Dr. Direk Patamasirawat, Naresuan University under the guidance of the CDP-PAM Steering Committee; Dr. Poramete Vimolsiri, Mrs. Suwannee Khamman, Mr. Somchai Sakdavekeisorn of NESDB, Mrs. Jirawan Boonperm, the National Statistical Office and Mrs. Rarinthip Sirorat, Ministry of Social Development and Human Security.

โครงการย่อยต่างๆ ได้รับการริเริ่มและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในสำนักงานต่างๆ ได้แก่ Mr. Wachat Suwankitti, Ms. Sujitraporn Nagalakshana, Ms. Arathip Archaviboonyobol, Ms. Somsri Luangmanirut, Mr. Paichumpol Nimchaler, Mr. Techapol Thitayarasa, Mrs. Tivaporn Tancharoen, Ms. Suladda Sirilertpipat, Ms. Punnipa Kasetsiri, Mr. Montree Boonpanit, The Northeastern Economic and Social Development Office: NEESO. In addition, other counterparts in Thailand also contributed in successfully managing the project: Ms. Jirawan Boonperm, Ms. Ruamporn Siriratrakul of NSO as well as staffs at TDRI, NSO; LMI และสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ สศช. ที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของโครงการ CDP-Pam

คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศด้านการวิเคราะห์ความยากจนและการติดตามประเมิน และธนาคารโลกขอขอบคุณทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาในการจัดทำรายงานฉบับนี้

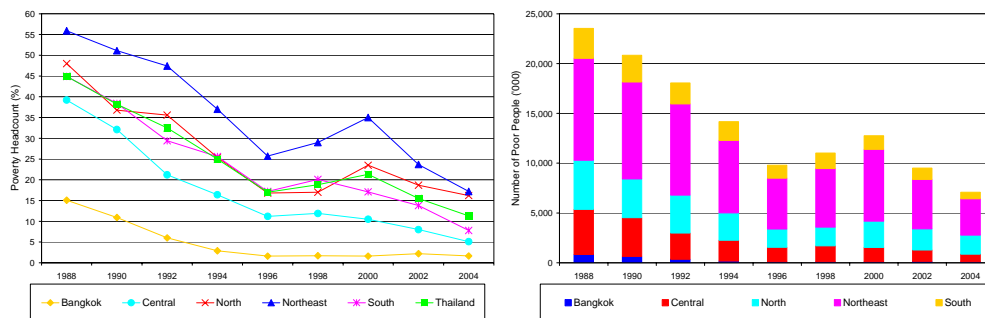
I. การแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย

ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์ที่น่าภาคภูมิใจ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล cross-sectional จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (SES) ในระดับจังหวัด ภูมิภาค และประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2547 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนคนจนในประเทศไทย ซึ่งหมายความถึง สัดส่วนคนจนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน กล่าวคือ สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 44.9 ในปี 2531 เหลือเพียง ร้อยละ 11.3 ในปี 2547 (รูปที่ 1) แม้ว่าจำนวนประชากรจะขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย แต่จำนวนคนจนในประเทศไทยก็ยังลดลงจาก 23.5 ล้านคน ในปี 2531 เหลือเพียง 7.1 ล้านคน ในปี 2547 ประเทศไทยจึงประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ซึ่งได้กำหนดให้ลดสัดส่วนคนจนลงกึ่งหนึ่งในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2558

ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาความยากจนยังคงแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขในปี 2531 จะเห็นว่าคนจนลดลงมากที่สุด ในเขตกรุงเทพฯ รองลงมาคือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ เนื่องจากคนจนลดลงเร็วมากในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ความยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากเปรียบเทียบในอดีตกับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ในปี 2531 เพียง 2 ใน 5 ของคนจนอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 1 ใน 3 (รูปที่ 1) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นที่พำนักของประชากรกว่า 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2547 ในขณะที่สัดส่วนคนจนก็กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 1 ใน 2 ซึ่งหมายความว่าประชากรที่เป็นคนจนกว่า 3.7 ล้านคนอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคนจนที่เหลืออีก 3.4 ล้านคนอาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่นๆของประเทศ

มาตรฐานการดำรงชีพภายในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนยิ่งกว่าความแตกต่างของมาตรฐานการดำรงชีพระหว่างภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่า แม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้จะมีจังหวัดที่ยากจนที่สุดอยู่แต่ในภาคทั้งสองก็ยังมียังจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนน้อยที่สุดรวมอยู่ด้วย กล่าวคือ มีสัดส่วนคนจนน้อยกว่า ร้อยละ 8 ในจังหวัด นอกจากนี้ แม้แต่ภายในจังหวัดเดียวกันเอง ก็มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มชุมชนยากจน และชุมชนที่ไม่ยากจน หากรวมข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนกับข้อมูลสำมะโนประชากรเราจะสามารถได้ตัวเลขความยากจนในระดับตำบล ข้อมูลที่ได้จากแผนที่ความยากจนปี 2543 แสดงให้เห็นว่าความขาดแคลนกระจุกตัวอยู่ในตำบลเพียงไม่กี่แห่ง ตัวอย่างเช่น ตำบลที่จนที่สุด (ร้อยละ 34) และหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จนที่สุด (ร้อยละ 16) คิดเป็นกว่า 2 ใน 3 (ร้อยละ 70) ของคนจนทั้งประเทศ ยิ่งกว่านั้น 2 ใน 3 (ร้อยละ 71) ของตำบล และกว่ากึ่งหนึ่งของหมู่บ้านและเมือง (ร้อยละ 53) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนความยากจนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกว่าร้อยละ 50

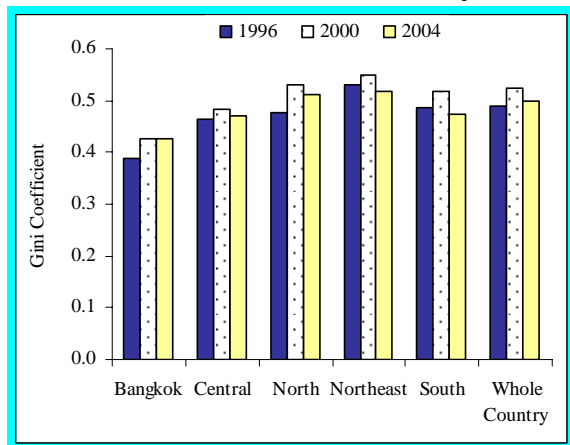
รูปที่ 1: แนวโน้มปัญหาความยากจนในภูมิภาค: สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี พ.ศ. 2531-2547



ในขณะที่ปัญหาความยากจนมีแนวโน้มลดลง แต่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้กลับไม่ได้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นมากนัก ช่องว่างทางภูมิศาสตร์ของวิถีการดำรงชีวิตที่ต่ออย่างยาวนานนำไปสู่ความไม่เสมอภาคที่มีขนาดใหญ่ ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา

สัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ยังคงอยู่ในระดับประมาณ 0.5 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างสูง ความแตกต่างในแต่ละภูมิภาคมีส่วนเพียงเล็กน้อยในการทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความไม่เสมอภาค แต่ตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค คือ ความพร้อมของสาธารณูปโภคในชุมชน สภาพภูมิศาสตร์ และตลาดแรงงานในท้องถิ่น

รูปที่ 2: สัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ (Gini Coefficient) จำแนกตามภูมิภาค 2539-2547



II. กรอบการดำเนินงานของ CDP-PAM

โครงการ CDP-PAM ได้เริ่มดำเนินการในจังหวัดที่ต่อเนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับนโยบายต่อสู้ปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหาความยากจนได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในสี่เสาหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) โดยมีเป้าหมายที่จะจัดความยากจนให้หมดไปจากประเทศไทยภายใน 10 ปี และเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ริเริ่มมาตรการหลาย มาตรการเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเขตชนบท และปรับปรุงวิธีการดำรงชีวิตของคนจนในเมือง เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ในการ แก้ไขปัญหาความยากจน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารโลก และภาคี สมาชิกผู้ให้เงินสนับสนุนได้ร่วมกันจัดตั้งโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาด้านการวิเคราะห์ความยากจนและการติดตาม ประเมินผล หรือที่เรียกว่า CDP-PAM ได้เริ่มดำเนินการในเดือนพฤษภาคม 2545 โดยได้รับเงินทุนช่วยเหลือส่วนใหญ่จากกองทุนเอเชีย (Asia-Europe Meeting trust fund : ASEM trust fund)

Formatted: Bullets and Numbering

โครงการความร่วมมือ CDP-PAM เป็นโครงการที่มี 2 ระยะ โดยโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 ซึ่งดำเนินการตั้งแต่พฤษภาคม 2545 ถึงตุลาคม 2546 เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการชี้วัด ติดตามประเมินผล และวิเคราะห์ปัญหาความยากจนให้กับรัฐบาลไทย ส่วน โครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2 ซึ่งดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 ถึงเดือนธันวาคม 2548 ก็เป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องจากโครงการ ในระยะที่ 1 โดยยังคงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเครื่องมือในการชี้วัด ติดตามประเมินผล และวิเคราะห์ และพัฒนาไปสู่การนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ ในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ประเทศภาคี ผู้ให้ทุนสนับสนุน และธนาคารโลกได้ร่วมกันกำหนดกิจกรรมของโครงการ CDP-PAM การ บริหารงาน และจำนวนเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินโครงการ โดยคุณเจสำคัญที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการความร่วมมือระหว่าง ประเทศ หรือ CDP ก็คือ ความสมัครใจและการประสานร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและการมีส่วนร่วมในการถ่ายทอดความรู้และ ประสบการณ์ อันเป็นส่วนสำคัญของการขยายปรัชญาของธนาคารโลกในการสนับสนุนภาคีสมาชิก โดยดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่เห็นได้ชัดเจน ที่สุด คือ การก้าวไปสู่เป้าหมายในการปฏิรูปซึ่งได้มีการตกลงกันตั้งแต่เริ่มต้นโครงการในแต่ละระยะ

โครงการ CDP-PAM เสมือนเป็นตัวเร่งในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน หน้าที่ของโครงการ CDP-PAM คือ การให้ความช่วยเหลือ ทางเทคนิค และพัฒนาศักยภาพในการแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของ สศช. เนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณ และขอบข่ายการดำเนินงานที่โครงการจะสามารถเข้าไปดำเนินการได้ โครงการ CDP-PAM จึงพิจารณาว่าเป็นเพียงตัวเร่งในการทำงานเพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจน โดยการนำที่ปรึกษาที่มีความรู้และเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะมาทำงาน การประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนถ่าย โอนความรู้ระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐ และกิจกรรมบางกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนก็ได้ถูกริเริ่มขึ้น ทั้งนี้ กิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุนจากโครงการ CDP-PAM จะต้องผ่านหลักการที่สำคัญ 2 หลัก คือ

- ก) ถูกเสนอโดยรัฐบาลว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้นในการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
- ข) เสริมความรู้ความเชี่ยวชาญและงานที่กำลังดำเนินการอยู่ของภาคีการพัฒนาอื่น

กิจกรรมในโครงการ CDP-PAM จัดกลุ่มได้เป็น 4 แผนงานหลัก ได้แก่

- แผนงานที่ 1 การพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลความยากจน
- แผนงานที่ 2 การพัฒนาเทคนิคในการชี้วัด และการวิเคราะห์ความยากจน ความไม่เสมอภาค และความเปราะบาง
- แผนงานที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการพัฒนานโยบายและโครงการที่ดีเพื่อใช้ในการแก้ไข ปัญหาความยากจน
- แผนงานที่ 4 การพัฒนาระบบการติดตามและการประเมินผลความยากจนที่มีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จของโครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 ประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด 11 กิจกรรม โดยมี 5 กิจกรรมที่ได้ถูกกำหนดขึ้นไว้ก่อนแล้ว กิจกรรมทั้ง 5 กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจากโครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 1 และได้ถูกกำหนดให้เป็นมาครวัด และประเมินความสำเร็จของโครงการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในท้ายที่สุด กิจกรรมทั้ง 5 กิจกรรมนี้ก็ประสบความสำเร็จอย่างเป็นที่น่าพอใจ กิจกรรมทั้ง 5 นี้ ประกอบด้วย

- (1) การปรับปรุงแผนที่ความยากจน
- (2) โครงการนำร่องสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนโดยใช้ Panel Data
- (3) การศึกษาการกระจายรายได้
- (4) การจัดทำแผนชุมชนโดยเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนทั่วประเทศ
- (5) รายงานการพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คณะผู้บริหารโครงการ CDP-PAM มีความสำคัญในการเลือกกิจกรรมให้มีความต่อเนื่องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ติดตามการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรมในโครงการ โดยคณะผู้บริหารโครงการจะประกอบด้วยผู้แทนจากทุกหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องทั้งกับโครงการ CDP-PAM และมีคณะทำงานประสานงานโครงการ (project coordination unit : PCU) เป็นผู้ประสานและสนับสนุนการบริหารงานของคณะผู้บริหารโครงการ โดยคณะทำงานประสานงานโครงการจะประกอบด้วย หัวหน้าทีมงาน รองหัวหน้าทีมงาน ผู้จัดการโครงการ ผู้ประสานงานโครงการ และผู้ช่วยประสานงานโครงการจำนวน 2 ท่าน ซึ่งจะรับผิดชอบการทำงานประจำวันและติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมให้สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ คณะผู้บริหารโครงการ CDP-PAM จะมีการทบทวนที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ทบทวนวัตถุประสงค์และแผนงานของโครงการ CDP-PAM เพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมแผนงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจน
- กำหนดทิศทางและให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ CDP-PAM
- อนุมัติขอบข่ายการดำเนินงานและการจัดสัมมนาของกิจกรรมย่อยทุกกิจกรรมภายใต้โครงการ CDP-PAM ที่ได้นำเสนอผ่านคณะทำงานประสานงานโครงการ

ภาคีความร่วมมือขยายไปสู่ภาคีและสถาบันการพัฒนาอื่นๆ โครงการ CDP-PAM เป็นโครงการที่สนับสนุนความร่วมมือประสานงานกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทย โครงสร้างร่วมมือนี้จึงเป็นโครงสร้างที่เน้นการดึงจุดและความร่วมมือกันทำงาน แลกเปลี่ยนและถ่ายโอนความรู้ระหว่างภาคีการพัฒนาทุกฝ่าย โดยมี ศสช. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ได้ร่วมกันทำงาน ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมจริราช มหาวิทยาลัยมหิดล Local Knowledge Management Institute (LMI) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI) นอกจากนี้ โครงการ CDP-PAM ก็ยังได้รับความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจากองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ในหลายๆกิจกรรม อาทิ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ สำนักงานโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) มีบทบาทสำคัญการจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อทบทวนวิธีการจัดทำเส้นความยากจน นอกจากนี้ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และหน่วยงานอื่นๆของสหประชาชาติยังได้ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษอีกหลายครั้งด้วย

III. กิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2

โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 สร้างขึ้นบนความรู้ที่ริเริ่มขึ้นจากโครงการในระยะที่ 1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนรัฐบาลไทยในยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการ CDP-PAM มีความต่อเนื่องของกิจกรรมต่างๆ ใน 3 ด้าน ด้านที่หนึ่ง คือ มีการจับคู่ข้อมูลใหม่ๆ กับฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อการประเมินข้าราชการกระจายตัวของความยากจน ด้านที่สอง การเพิ่มความเข้าใจในลักษณะของความยากจน จะช่วยในการประเมินความมีน้ำหนักรองการจัดสรรทรัพยากรรัฐและการประเมินผลกระทบของนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน และท้ายที่สุด ด้านที่สาม คือ จะช่วยพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวแสดงถึงทั้งความต่อเนื่องและความเชื่อมโยงของแผนงานโครงการจากระยะที่ 1 ทั้งนี้ โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 ยังคงรักษาจุดเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนใน 4 แผนงานหลักเช่นเดียวกับโครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 1 และบางโครงการในระยะที่ 2 ก็เป็นโครงการที่ทำต่อเนื่องจากโครงการระยะที่ 1 โดยขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าของโครงการในระยะที่ 1 (Error! Reference source not found.; and ตารางที่ 1 and ตารางที่ 2 ในภาคผนวก)

กิจกรรมทั้ง 11 กิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2 ได้สิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม 2548 โดยในปี 2548 เพียงปีเดียวมีการจัดกิจกรรมสัมมนาเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานครบรอบถึง 3 ครั้ง (คือ วันที่ 27 มกราคม วันที่ 10 มิถุนายน และวันที่ 21 ตุลาคม) ซึ่งการสัมมนาดังกล่าวเป็นโอกาสอันดีที่หัวหน้าโครงการกิจกรรมย่อยแต่ละโครงการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มาร่วมกันแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความสำเร็จและปัญหาในแต่ละกิจกรรม ในภาคผนวกได้มีการสรุปข้อชี้แนะที่ได้รับจากการจัดสัมมนาในเดือนตุลาคม

ตารางที่ 1 : กิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 และ ระยะที่ 2

โครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1	โครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2
ก. การพัฒนาฐานข้อมูลความยากจน	
1. แผนที่ความยากจน ปี 2543	1. แผนที่ความยากจน: ปรับปรุงและเสริมทักษะ
2. การศึกษาประเมินความเป็นไปได้ของการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยใช้ Panel data	2. โครงการนำร่องสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยใช้ Panel data
	3. โครงการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ของภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยใช้ Panel Data จากอำเภอนางรอง
3. การพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการติดตามและการประเมินผล	
4. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาในระดับหมู่บ้าน	
ข. การวัดและวิเคราะห์ความยากจน ความไม่เสมอภาคกัน และความไม่มั่นคง	
5. การทบทวนวิธีการกำหนดเส้นแบ่งความยากจน	
6. การศึกษากลไกและเครื่องมือในการวัดการกระจายรายได้	4. การศึกษาการกระจายรายได้ในประเทศไทย: ผลกระทบจากนโยบายภาษีและนโยบายตลาดแรงงาน
7. บทบาทของหญิง-ชาย และความยากจน	
ค. การพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน	
8. การศึกษาวิเคราะห์ความยากจนเชิงประจักษ์	
9. การเตรียมการพัฒนาแผนชุมชน	5. กระบวนการจัดทำแผนชุมชน
	6. การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจน: การเติบโตและอิสระในการเลื่อนชั้นจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน
10. การเตรียมการให้บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop services)	7. โครงการนำร่องการบริหารจัดการโครงการข่ายการคุ้มครองทางสังคมอย่างเบ็ดเสร็จ

	8. รายงานการพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	9. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร สศช. เพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน
ง. การติดตามและประเมินผลความยากจน	
11. รายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ: การเตรียมการ	10. การติดตามผลการพัฒนาดมเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ : การเผยแพร่รายงาน และการติดตามเป้าหมายในระดับจังหวัด
	11. การพัฒนาดัชนีชี้วัดการติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจน

หมายเหตุ: กิจกรรมที่เป็น*ตัวเอียง* คือ กิจกรรมที่ถูกกำหนดให้เป็นมาตรวัดความสำเร็จของโครงการในแต่ละระยะ

ก. การพัฒนาข้อมูลความยากจน

นโยบายที่จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเข้าใจสถานะและปัจจัยที่มีผลต่อความยากจน ดังนั้น ข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน อาทิ ครัวเรือนคนจน สถานที่พำนักอาศัยของคนจน การประกอบอาชีพของคนจน และประเภทของสินทรัพย์ที่คนจนเหล่านี้เป็นเจ้าของ ข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญและควรจะสามารถจำแนกเป็นรายละเอียดในแต่ละด้านที่สำคัญได้ นอกจากนี้ ควรจะต้องสามารถหาข้อมูลเชิงคุณภาพอื่นมาประกอบได้และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

ฐานข้อมูลด้านความยากจนของประเทศไทยแม้จะค่อนข้างสมบูรณ์แต่ก็ยังมีข้อบกพร่อง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความยากจนมากที่สุดคือ ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (socio-economic survey :SES) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้สำรวจและรายงานผลทุกๆ 2 ปี นอกจากนั้น ยังมีข้อมูลประกอบจากฐานข้อมูลหมู่บ้านและครัวเรือนซึ่งจัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ก) และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนจะเป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถใช้ในการอธิบายสภาพความยากจนในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดได้ แต่ก็จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถใช้วิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบายได้ นอกจากนี้ เมื่อศึกษาลงไปในระดับความถูกต้องของข้อมูลก็ยังพบว่า ข้อมูล กชช.2ก และข้อมูล จปฐ ไม่สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้อาจการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน และประเทศไทยยังไม่มีเครื่องมืออย่างเป็นระบบในการศึกษาถึงสาเหตุที่คนสามารถหลุดพ้นจากความยากจน หรือเหตุผลที่คนต้องตกไปสู่ความยากจน ท้ายที่สุด การใช้ข้อมูลด้านความยากจนส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มนักวิชาการมากกว่าที่ถูกนำไปใช้โดยผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายของประเทศ

เพื่อเพิ่มศักยภาพของนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน การบูรณาการฐานข้อมูลให้ดีเป็นสิ่งสำคัญ โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 เน้นกิจกรรมที่ส่งเสริมการรวบรวมฐานข้อมูลด้านความยากจนที่มีอยู่ และการเพิ่มความถูกต้องสอดคล้องกันโดยการปรับปรุงนิยามของเส้นความยากจน และการส่งเสริมให้มีการมองปัญหาความยากจนแบบพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ กิจกรรมต่างๆ ในโครงการระยะที่ 2 จะเน้นการเพิ่มศักยภาพให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐให้มีความสามารถในการปรับปรุงข้อมูลด้านความยากจนได้เองในอนาคตเมื่อมีข้อมูลใหม่ๆ เกิดขึ้น ซึ่งกว่านั้น การกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยก็เป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้เกิดความต้องการฐานข้อมูลที่มีละเอียดและมีความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับมาตรฐานการดำรงชีพและการกระจายความมั่งคั่งเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหารระดับท้องถิ่น ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการกระจายตัวของความยากจนและความไม่เสมอภาคจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ในเชิงภูมิศาสตร์เพื่อเพิ่มระดับสวัสดิการที่ดีให้แก่ประชาชน¹

1. แผนที่ความยากจน : ปรับปรุงและเสริมทักษะ

ฐานข้อมูลความยากจนแบบแจกแจงมีความจำเป็นต่อการกำหนดเป้าหมายนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาความยากจนในประเทศไทยกระจายตัวค่อนข้างสูง ร้อยละ 70 ของประชากรไทยอาศัยอยู่ในหมู่บ้านซึ่งมีความยากจน (ร้อยละ 19) สูงกว่าค่าเฉลี่ยในระดับประเทศมาก ยิ่งกว่านั้น ปัญหาความยากจนยังมีมิติทางภูมิภาคที่แหลม อาทิ สัดส่วนคนจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศถึง 2 เท่า ความห่างของความยากจนภายในจังหวัดก็มีขนาดที่ใหญ่กว่าความห่างของความยากจนในระดับภูมิภาค การวิเคราะห์โดยทั่วไปจากข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนแม้จะมีประสิทธิภาพและความแม่นยำมากพอในการประเมินปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด แต่การมีข้อมูลที่แจกแจงและมีความชัดเจนเพิ่มขึ้นย่อมมีความจำเป็นในการจับภาพคนจนในระดับล่างลงไปอีก

¹ การแบ่งงานกันทำภายใต้โครงการ CDP-PAM สถาบันธนาคารโลก (the World Bank Institute :WBI) ให้เงินทุนสนับสนุนสำนักงานสถิติแห่งชาติในการปรับปรุงคำถามของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน เพื่อให้มีโครงสร้าง และข้อมูลเกี่ยวกับด้านสังคม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกรปฏิรูป สำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนที่จะสำรวจข้อมูล SES เป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไปและขยายจำนวนตัวอย่างเพิ่มขึ้นเป็น 60,000 ครัวเรือน

แผนที่ความยากจนสามารถช่วยผู้กำหนดนโยบายในการตั้งเป้าหมายไปที่คนจนในระดับล่าง ภายใต้โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 1 ได้มีการพัฒนาแผนที่ความยากจนด้านรายได้และคาร์บอนปี 2543 ขึ้น โดยแผนที่ความยากจนดังกล่าวได้ใช้ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนร่วมกับข้อมูลสำมะโนประชากร ในการประเมินค่าดัชนีชี้วัดสวัสดิการด้านรายได้หรือคาร์บอนปีสำหรับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ขนาดเล็ก อาทิ ระดับอำเภอ หรือ ตำบล แผนที่ความยากจนสามารถให้ข้อมูลแจกแจงเพื่อช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาความไม่เสมอภาคกันในระดับภูมิภาคและพื้นที่ล้าหลังในกรอบการกระจายอำนาจการคลัง ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายทางภูมิศาสตร์ที่ดียิ่งขึ้น โดยผลงานการจัดทำแผนที่ความยากจนได้มีการเผยแพร่ในการประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับชาติแล้ว

แผนที่ความยากจน ผสมกับรายการคนจนที่ได้จากข้อมูล กชช.2ก สามารถนำมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายทางภูมิศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความถูกต้องของแผนที่ความยากจนกับข้อมูลจาก กชช. 2ก แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของข้อมูล จำนวนหมู่บ้านยากจนของข้อมูลทั้ง 2 แหล่งแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ส่วนที่แตกต่างไป ส่วนใหญ่จะเกิดจากการประเมินเชิงอัตวิสัยและความไม่เที่ยงตรงในการจัดทำรายงานของข้อมูล กชช.2ก โครงการแผนที่ความยากจน ในระยะที่ 2 ได้มีการปรับปรุงเทคนิค และข้อมูลให้มีความทันสมัยขึ้นสำหรับปี 2545 และ 2547 มีการพัฒนาให้ใช้โปรแกรมซอฟต์แวร์ที่มีมูลค่าถูกใช้ในการจัดทำแผนที่ความยากจนซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการจัดทำแผนที่ความยากจนในหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ เนื่องจากการจัดทำแผนที่ความยากจนต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางด้านเศรษฐมิติ สถิติ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการสำรวจและสำมะโนประชากร ดังนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งเป็นผู้พัฒนาแผนที่ความยากจนจึงได้จัดการฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้และเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่ความยากจน คือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ สชช.

2. โครงการนำร่องสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนโดยใช้ Panel data

ฐานข้อมูลแบบ Panel data ช่วยให้เห็นถึงสาเหตุของความยากจนได้อย่างลึกซึ้งขึ้น ในปัจจุบัน ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนเป็นข้อมูลแบบตัดขวาง (Cross Sectional data) กล่าวคือ ทุกครั้งที่ทำการสำรวจก็จะเป็นการสุ่มสำรวจครัวเรือนใหม่ ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้ในการศึกษาความเปลี่ยนแปลงระดับความยากจนในภาพรวมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาได้ แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์การเคลื่อนเข้าสู่ความยากจน หรือการหลุดพ้นออกจากความยากจนของแต่ละบุคคลได้ ยิ่งกว่านั้น ข้อมูลแบบตัดขวางที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการของครัวเรือนที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน ดังนั้น หน่วยงานหลักที่เป็นผู้ใช้ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน คือ สชช. และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลจัดสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนแบบ Panel data

การสำรวจแบบ Panel จะช่วยปรับปรุงให้ข้อมูลความยากจนมีความเป็นพลวัต สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จ้างให้สถาบันเพื่อการวิจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจแห่งเมือง Essex ในสหราชอาณาจักร มาศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนแบบ Panel ทั้งนี้ การจัดเก็บข้อมูลแบบ Panel data จะเป็นการจัดเก็บข้อมูลจากบุคคลเดิม ครัวเรือนเดิม หรือที่พำนักอาศัยเดิม ในการสำรวจที่มากกว่าหนึ่งครั้ง โดยข้อมูลแบบ Panel data มีข้อได้เปรียบกว่าข้อมูลแบบตัดขวางอยู่ 2 ประการ ประการที่หนึ่ง ข้อมูล Panel data เป็นการติดตามรายบุคคลหรือรายครัวเรือนในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน อาทิ ข้อมูล Panel data สามารถจับภาพบุคคลหนึ่งๆที่เคลื่อนเข้าสู่ความยากจนหรือหลุดพ้นออกจากความยากจน (พลวัตของความยากจน) ดังนั้นจึงสามารถนำมาวิเคราะห์และอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนเข้าหรือออกจากความยากจน ประการที่สอง ข้อมูล Panel data เป็นแหล่งข้อมูลในอดีตที่มีความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์ สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการครัวเรือนที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันอื่นๆ อาทิ สถานะการนัดตลาดแรงงาน (เช่น การถูกปลดออกจากงาน) หรือ การจัดให้มีบริการสาธารณสุข (การรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล) โดยในภาพรวม ข้อได้เปรียบที่กล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าข้อมูลแบบ Panel สามารถอธิบายถึงสาเหตุของความยากจน ในขณะที่ข้อมูลแบบตัดขวาง สามารถเพียงอธิบายความสัมพันธ์ของความยากจน สถาบันเพื่อการวิจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจแห่งเมือง Essex เสนอแนะว่าควรจะมีการจัดเก็บข้อมูลแบบ Panel data ทุกๆ 3 ปี โดยมีจำนวนบุคคลที่สำรวจไม่น้อยกว่า 8,000 คน และการสำรวจข้อมูลแบบ Panel ควรจะสำรวจแยกต่างหากจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

Formatted: Bullets and Numbering

แม้ว่าข้อมูล Panel จะมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจในพลวัตรของความยากจน แต่การจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวเป็นรายบุคคลในต่างช่วงเวลาก็มีต้นทุนที่สูง การสำรวจข้อมูล Panel data ของครัวเรือนในระดับแนวราบเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ซึ่งผู้จัดทำข้อมูลต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงการกำหนดกลุ่มตัวอย่างและการสำรวจ การออกแบบคำถาม การบริหารจัดการกลุ่มตัวอย่าง การจัดการข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวราบ ในการสำรวจแบบ Panel data การที่จะจัดให้มีข้อมูลที่มีคุณภาพดีที่สามารถนำไปใช้งานวิจัยได้นั้นจะต้องมีระบบที่ให้หลักประกันว่าข้อมูลที่ได้นั้นมีคุณภาพสูง พิจารณาจากความต้องการและความสลับซับซ้อน ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการสำรวจแบบ Panel data จึงมีมูลค่าสูง

สำนักงานสถิติแห่งชาติและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ได้ร่วมกันจัดทำ Panel data 3 รอบ เนื่องจากการจัดสำรวจแบบ Panel data เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย การเพิ่มทักษะให้ความรู้แก่บุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ฝึกอบรมการสำรวจแบบ Panel data โดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริงเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจและมีประสบการณ์ในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการสำรวจแบบ Panel ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการออกแบบคำถาม กระบวนการจัดเก็บข้อมูล การแก้ไขข้อมูล และการประมวลผลข้อมูล ผลของการฝึกอบรมเป็นที่น่าพอใจและสัดส่วนการตอบรับค่อนข้างสูงในระหว่างการดำเนินการสำรวจครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 จากความสำเร็จของโครงการนำร่องสำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนที่จะทำการสำรวจแบบ Panel จำนวน 6,000 ครัวเรือนเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี

3. โครงการสำรวจ Panel data ในระดับอำเภอ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ Panel data ต้องการความรู้และเทคนิคใหม่ โครงการนี้ใช้ข้อมูล Panel data ของอำเภอนางรอง ในจังหวัดบุรีรัมย์เพื่อทดสอบวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและสินทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้บุคลากรของ สศข. และสำนักงานสถิติแห่งชาติมีความรู้และทักษะในการจัดการและการวิเคราะห์ข้อมูล Panel data ซึ่งข้อมูล Panel data ของอำเภอนางรองดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีการจัดเก็บไว้อยู่แล้วเพื่อใช้ในอีกโครงการหนึ่งซึ่งเป็นการศึกษาถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในอำเภอ

ข. การวัดและการวิเคราะห์ความยากจนและความไม่เสมอภาคกัน

การเพิ่มความรู้และเทคนิคในการวัดและวิเคราะห์ความยากจนและความไม่เสมอภาคกันจะช่วยสนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการติดตามการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการดำรงชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมักจะมีทั้งการใช้นโยบายในระดับมหภาค และการใช้เครื่องมือทางโครงสร้างเพื่อขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การวัดความเปลี่ยนแปลงในมาตรฐานการดำรงชีพที่เกิดจากการแทรกแซงของรัฐเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเนื่องจากความสลับซับซ้อนในการเชิงโครงสร้างพื้นฐานของการจะเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างการวิเคราะห์ในระดับจุลภาคและระดับมหภาค สศข. ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อความยากจนและความไม่เสมอภาคก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะใช้ในการวิเคราะห์ดังกล่าว โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 1 ได้มีการทบทวนประสิทธิภาพของประเทศไทยเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า การแทรกแซงทั้ง 5 ด้าน (อาทิ งบประมาณ การเงิน ระดับราคา ค่าจ้างขั้นต่ำ การค้าและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน) มีผลกระทบร่วมกันต่อความไม่เสมอภาค โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 ทำการศึกษาต่อถึงผลกระทบของนโยบายการคลัง และนโยบายตลาดแรงงานที่มีต่อความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้

4. การศึกษาการกระจายรายได้ในประเทศไทย: ปีนิจัยและผลกระทบ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมเป็นปัญหาที่เรื้อรังในประเทศไทย แม้ว่าสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยจะปรับตัวดีขึ้น แต่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ (Gini-Coefficient) ก็ยังปรับตัวขึ้นลงอยู่ในระดับใกล้ๆ ค่า 0.50 ในปี 2531 กลุ่มคนที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้คิดเป็นเพียงร้อยละ 4.6 ของรายได้ทั้งประเทศ โดยตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มปรับลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 4.2 ในปี 2545 ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มคนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้คิดเป็นกว่าร้อยละ 56 ในปี 2545 ในขณะที่รัฐบาลมีการนำเสนอดัชนีชี้วัดความไม่เสมอภาคอยู่เป็นประจำ แต่กลับไม่ได้มีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป ดังนั้น การศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อ

วิเคราะห์ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้และสวัสดิการสังคมจึงเป็นสิ่งที่ควรทบทวนเพื่อศึกษาสถานะและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ และเสนอแนว นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคกันในประเทศไทย โครงการนี้เป็นไปได้ถึงขั้นทดลองนโยบายการคลังและนโยบายตลาดแรงงานที่มีผลช่วยลดความไม่เสมอภาคในประเทศไทย รายงานดังกล่าวมีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ นโยบายภาษีถูกใช้เป็นเครื่องมืออยู่ทั่วไปแต่กลับไม่ใช่เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการลดความไม่เสมอภาค การศึกษาที่ผ่านๆมาในประเทศไทยและอีกหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าระบบภาษีส่วนใหญ่จะมีความเป็นกลาง แม้จะมีการนำระบบภาษีอัตราก้าวหน้ามาใช้ แต่ก็ยังมีภาระที่หนักขึ้นภายใต้บรรดาภาษีของครัวเรือนในหลายส่วน เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับกำไรจากการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ นโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมจึงควรเน้นการใช้นโยบายด้านการใช้จ่ายมากกว่าการใช้นโยบายด้านรายได้หรือนโยบายภาษีอากร นอกจากนี้ การศึกษาชี้ว่า นโยบายตลาดแรงงานมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคมากกว่านโยบายภาษี อาทิ นโยบายตลาดแรงงานที่ให้ความสำคัญโดยตรงกับการสร้างงาน เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการสนับสนุนการใช้แรงงานในธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กมีผลดีต่อการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาค

ก. การพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

เป้าหมายสูงสุดของการวัดและการวิเคราะห์ความยากจนก็เพื่อให้สามารถออกแบบกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาความยากจน แม้ว่าจะมีโครงการจำนวนมากที่มีเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจน แต่ก็ยังขาดความร่วมมือประสานงานกัน ผลก็คือ ความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ชุมชนไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สะท้อนความต้องการและความพอใจของชุมชนเอง รัฐบาลท้องถิ่นมีศักยภาพจำกัดและจำนวนบุคลากรที่ถ้อยโถนไปให้แก่อำเภอท้องถิ่นก็มีจำนวนน้อย ความท้าทายจึงอยู่ที่การสร้างศักยภาพความเข้มแข็งให้กับตำบล 8,000 ตำบล เพื่อให้คนจนมีโอกาสดำเนินชีวิตที่จำเป็นและบริการสังคมที่ดียิ่งขึ้น การขาดศักยภาพมีส่วนสำคัญในการจำกัดความสามารถในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้ง 2 ฝ่ายถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในระดับหมู่บ้านและในระดับอำเภอ ชุมชนที่ยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นที่อยู่ของคนจนกว่า 2 ใน 3 ของคนจนทั้งประเทศ เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ เครือข่ายสังคมทั้งของภาคเอกชน และเครือข่ายสังคมแบบไม่เป็นทางการเข้ามามีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับผลกระทบที่เกิดจากการหดตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่เกิดกับคนจน ดังนั้น ปัญหาความยากจนในบางกลุ่ม และในบางพื้นที่จึงกลายเป็นปัญหาเรื้อรังและจำกดประโยชน์ที่คนเหล่านี้จะได้รับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดปัญหาหนี้เชิงโครงสร้างของความยากจน

5. กระบวนการพัฒนาจัดทำแผนชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การริเริ่มและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับรากหญ้า นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ล้มเหลวเนื่องจากเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนบนลงล่าง และนำไปประยุกต์ใช้ทั่วไปหมดมากกว่าที่จะใช้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย การสื่อสารระหว่างคนจนและผู้ให้บริการบางครั้งมีข้อขัดแย้งและถูกละเลยไม่ให้ความสำคัญ ก่อให้เกิดการออกนอกกรอบของเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น การนำคนจนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนจะช่วยให้กระบวนการมีความเข้มแข็งและยั่งยืนขึ้น

โครงการ CDP-PAM สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน รัฐบาลไทยตั้งเป้าหมายให้เกิดการบูรณาการแผนชุมชนที่มีมากมายหลายแผนและพัฒนาขึ้นมาแยกต่างหากจากกันให้มารวมกันเป็นแผนเดียว โดยเน้นให้ชุมชนเป็นเจ้าของแผนและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจน รัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณกว่า 8,500 ล้านบาทเพื่อสนับสนุนกระบวนการในการจัดทำแผนซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาประมาณ 3 ปี โครงการ CDP-PAM ทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ได้ทำงานร่วมกับ สศช. เพื่อพัฒนาแผนชุมชน มีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในภูมิภาคจำนวน 10 ครั้ง เพื่อระดมสมองในการกำหนดแนวทางและคู่มือสำหรับกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ภายในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเหล่านี้ ได้มีการประเมินแผนชุมชนที่มีอยู่มากมายในปัจจุบันและคัดเลือกแนวทางปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จมาไว้ใช้

การจัดสัมมนาคัดกล่าวสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกระดับ และสร้างความเข้มแข็งในการร่วมมือกันระหว่างภาคีการพัฒนาเพื่อจัดทำแผนชุมชนในตำบลเป้าหมาย โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ผลของโครงการนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในหลายด้าน ด้านที่หนึ่ง มีการสร้างเครือข่ายภาคีการพัฒนา 6 ฝ่าย ด้านที่สอง แนวคิดของการสร้างโครงการเพื่อชุมชนได้มีการนำไปใช้ต่อในหลายๆองค์กร ด้านที่สาม โครงการใหม่ๆและกิจกรรมใหม่ๆได้ถูกนำไปผนวกในระดับนโยบาย ด้านที่สี่ มีการปรับปรุงกฎและระเบียบเพื่อให้เกื้อหนุนและเป็นประโยชน์ต่อการร่วมมือกันพัฒนาแผนงานระหว่างภาคีการพัฒนาและหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งกว่านั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ กิจกรรมย่อยนี้ได้ส่วนกระแสให้เกิดแนวทางการพัฒนาแผนโดยใช้แผนงานชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแผน เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เวลาเป็นสิ่งที่สำคัญต่อกระบวนการเรียนรู้ การทำความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน

6. การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจน

การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจนจะเป็นการศึกษาภายใต้กรอบอันเดียวกันใน 30 ประเทศทั่วโลก โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ช่วยสร้างความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจให้แก่คนจนและมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการยกระดับคนให้พ้นจากความยากจน การศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจถึงพลวัตของความยากจนที่แท้จริงในประเทศไทย ทีมงานศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจนของประเทศไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการนานาชาติที่กรุงเทพฯเพื่อที่จะหาข้อสรุปของวิธีการที่จะใช้ในการศึกษาและเปิดตัวการเตรียมการศึกษา การวิธีการศึกษาแบบผสมเพื่อศึกษาการเคลื่อนเข้าสู่ความยากจนและการหลุดพ้นจากความยากจนจะช่วยเพิ่มทักษะในการทำงานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพให้แก่บุคลากรของ สศช. และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจนของประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นว่า คนจนในชุมชนแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกัน การค้นสำรวจได้ทำขึ้นใน 40 หมู่บ้านจาก 4 จังหวัด จังหวัดหนึ่งจะถูกเลือกมาจากจังหวัดที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวสูงและมีความไม่เสมอภาคของรายได้สูง อีกจังหวัดหนึ่งจะถูกคัดเลือกจังหวัดที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวสูงแต่มีความไม่เสมอภาคของรายได้ต่ำ ส่วนอีกสองจังหวัดก็จะเลือกจากจังหวัดที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวต่ำและมีความไม่เสมอภาคของรายได้สูง กับจังหวัดที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวต่ำและมีความไม่เสมอภาคของรายได้ต่ำ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แต่ละชุมชนมีนิยามของความยากจนของตนเอง โดยอาจจะนิยามโดยดูจากปัจจัยเชิงคุณภาพ เช่น การเป็นคนงาน การไม่มีที่ดินทำกิน การมีที่ดินทำกินขนาดเล็ก การมีที่ดินทำกินที่แห้งแล้ง การมีหนี้สิน หรือการไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชน สาเหตุของความยากจน เกิดจากการขาดการศึกษา การเข้าถึงการดูแลสุขภาพ (การมีบุตร) การอาศัยในครอบครัวที่มีความแตกแยก การใช้ยาเสพติดหรือติดการพนัน และการไม่มีความกระตือรือร้นหรือหมดหวัง แม้ว่านิยามของความยากจนจะแตกต่างกัน แต่คนจนรากหญ้าส่วนใหญ่ก็เชื่อว่าเส้นความยากจนของคนสูงกว่าเส้นความยากจนที่ สศช. ประกาศใช้ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ชุมชนจะประเมินว่าตนประสบปัญหาความยากจนมากกว่าที่รัฐบาลเข้าใจ

7. โครงการนำร่องการบริหารจัดการโครงการคุ้มครองทางสังคม

โครงการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เป็นทางการควรจะมีการปรับปรุงให้เป็นโครงการทางสังคมที่เป็นทางการ สังคมไทยให้คุณค่ามากกับความใกล้ชิดของชุมชนและความผูกพันในครอบครัว ทำให้เกิดโครงการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เป็นทางการที่มีความเข้มแข็ง การพึ่งพาโครงการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เป็นทางการไม่ว่าจะเป็นการได้รับความเกื้อหนุนจากชุมชน หรือครอบครัวเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือในช่วงที่ประเทศประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โครงการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เป็นทางการก็ยังไม่เพียงพอ การมีโครงการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นทางการจะช่วยให้บุคคลและชุมชนสามารถจัดการกับความเครียดได้ดียิ่งขึ้น ในอดีตองค์ประกอบของโครงการที่เป็นทางการมีความเปราะบางและไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ดี ประกอบกับการไม่มีสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าที่ดี รัฐบาลไทยมีเป้าหมายในการพัฒนายุทธศาสตร์โดยการมุ่งเน้นให้มีความสมดุลระหว่างกลไกสาธารณะเพื่อช่วยเหลือครอบครัวและกลยุทธ์ชุมชนในการแก้ไขปัญหา

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จเป็นระบบโครงการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นทางการซึ่งบริหารงานโดยชุมชน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการคุ้มครองทางสังคม เพื่อให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้รับการปกป้องและสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว สศช. ร่วมกับโครงการ CDP-PAM ได้พัฒนาโครงการนำร่องโครงการให้การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จใน 5 ชุมชน โครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 1 ได้เน้นการศึกษาประเมินศักยภาพของชุมชนในการให้บริการโครงการคุ้มครองทางสังคมด้วยตนเอง และโครงการ CDP-PAM ในระยะที่ 2 ก็ได้ดำเนินการโครงการนำร่องโครงการให้การให้บริการโครงการคุ้มครองทางสังคมด้วยตนเองใน 5 ชุมชน ซึ่งผลของการศึกษา พบว่า มีปัจจัยต่างๆมากมายที่มีผลต่อศักยภาพของชุมชนในการบริหารโครงการคุ้มครองทางสังคมแบบเบ็ดเสร็จ อาทิ การเปลี่ยนแปลงตัวแทนและผู้นำซึ่งมีพื้นฐานที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ นอกจากนี้แล้ว การรอมชอมของการจัดการและแนวทางการปฏิบัติเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้รูปแบบของการให้บริการเหมาะสมและได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น

8. รายงานการพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

รายงานการพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือที่เรียกย่อว่า NEED ได้มีการใช้ข้อมูลใหม่เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างให้เกิดความเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสมดุล รายงาน NEED เป็นการร่วมมือกันระหว่างธนาคารโลกและสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ สศช. คณะผู้บริหารโครงการประกอบด้วยผู้แทนจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ

- ยกระดับการพัฒนาในระดับภูมิภาคให้ขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทย ทั้งในด้านความสำคัญของการบรรลุเป้าหมายระดับชาติ (เช่น การขจัดความยากจน) และ การชี้ประเด็นของความไม่เสมอภาคในระดับภูมิภาค
- เสนอคำแนะนำเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนพื้นฐานความเป็นเหตุเป็นผลของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของภาค และความสมดุลระหว่างการพัฒนาระหว่างภาคการผลิต (ธุรกิจการเกษตร) และ ข้ามภาคการผลิต (การศึกษา แรงงาน และการใช้จ่ายภาครัฐ)
- เร่งการพัฒนาสถาบันและเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรความร่วมมือให้รู้จักถึงความเป็นเจ้าของ และให้เกิดความยั่งยืนในการวิเคราะห์และผลการการศึกษา

รายงาน NEED ได้เสนอว่าบริษัทจะมาลงทุนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้าหากทรัพยากร บรรยากาศการลงทุน และตลาดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความน่าพอใจในระดับที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ การพัฒนาเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม การติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทยส่วนใหญ่จะผ่านทางกรุงเทพฯ แม้ว่าการมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางจะเป็นผลดีกับประเทศไทยโดยรวม แต่กลับก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ช่วงเวลานี้อาจเป็นช่วงที่ควรจะต้องกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงที่เข้มแข็งทั้งระหว่างภูมิภาคผ่านกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการสร้างความเข้มแข็งของการเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในส่วนภูมิภาคโดยผ่านส่วนอื่นๆ ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จของการปรับกลยุทธ์ในการช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้ใกล้เคียงกับภูมิภาคอื่น ๆ นั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือที่กับประชากรในภาคอีสานให้สามารถเข้ามาแข่งขันได้ การกระทำดังกล่าวต้องอาศัยการผลักดันของภาครัฐเพื่อยกระดับการให้บริการและสถาบันใน 3 เสาหลักที่สำคัญ กล่าวคือ ประเทศไทย คนจน และประเทศในกลุ่มลุ่มน้ำโขง

9. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

โครงการนี้เป็นโครงการที่เน้นการเพิ่มศักยภาพของบุคลากร สศช. ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน กิจกรรมการออกพื้นที่มีเป้าหมายในการทำความเข้าใจกับเรื่องราวของชุมชนที่ประสบความสำเร็จจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา กิจกรรมนี้

ช่วยสนับสนุนให้บุคลากรมีภาระงานเป็นแนวราบและมีภาระงานโยกย้ายไปใช้ทางปฏิบัติ กิจกรรมในพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญในการให้ความรู้ถึงปัจจัยสำเร็จ โดยสามารถจำแนกได้เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายใน ได้แก่ ความเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ วัฒนธรรมท้องถิ่น การมีเป้าหมายร่วมกัน ความสมานฉันท์ในชุมชน พื้นฐานการศึกษา สุขภาพ และสถานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ นักวิชาการ และการเข้าถึงข้อมูลและแหล่งเงินทุน

ง. การติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจน

การติดตามผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้สามารถประเมินความก้าวหน้าของการเดินไปสู่เป้าหมายการจัดความยากจน ระบบการติดตามการแก้ไขปัญหาความยากจนจำเป็นต้องมีการติดตามดัชนีชี้วัดที่สำคัญในช่วงเวลา และพื้นที่ต่าง ๆ กัน เพื่อวัดว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเกิดจากนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล ในขณะที่การประเมินผลกระทบของแต่ละโครงการก็จะช่วยตัดสินผลลัพธ์ที่ดีขึ้นจากการแผนงานที่เฉพาะเจาะจงของภาครัฐ ระบบการติดตามและประเมินผลจึงมีความสำคัญในการประเมินความสำเร็จของยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน การติดตามและกระบวนการประเมินผลที่เป็นระบบจะสามารถให้ประสิทธิผลที่มีคุณค่าว่ากิจกรรมหรือการกระทำใดก่อให้เกิดผลลัพธ์ ซึ่งจะประกอบประกอบที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินการ

Formatted: Bullets and Numbering

การเผยแพร่ผลการประเมินเป็นสิ่งจำเป็น การรายงานผลการประเมินเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ใช้ ผลงานที่ไม่ได้มีการเผยแพร่อย่างกว้างขวางโดยผ่านกระบวนการคัดกรองให้เหมาะสมกับส่วนราชการมักจะไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ และทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้เพื่อผลิตผลงานดังกล่าวก็จะสูญเปล่า ผู้คนที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ เช่น สถาบันวิจัย องค์การทางสังคม กลุ่มคนที่มีสนใจเฉพาะหรือกลุ่มผู้เรียกร้อง และกลุ่มอื่นๆ ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการออกแบบระบบการติดตามและประเมิน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการติดตามและประเมินด้วยตนเองหรือการผลลัพธ์ที่ได้ไปใช้ประโยชน์

ความก้าวหน้าของการติดตามผลการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานสถาบันในการจัดเก็บ วิเคราะห์ และรายงานข้อมูล ระบบการติดตามและประเมินผลจะช่วยให้รัฐบาลสามารถประเมินว่ากลยุทธ์ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพหรือไม่ การติดตามผลยังมีความวิตกในประเด็นเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของการก้าวเข้าสู่เป้าหมายในการลดความยากจน จากการศึกษาความยากจนมีหลายมิติและข้อมูลมักขาดได้เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ จึงมีความจำเป็นที่การติดตามผลจะต้องมองภาพความยากจนทั้งด้านการบริโภค และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เช่น การเข้าถึงบริการพื้นฐาน (เช่น การศึกษา สุขภาพ และน้ำดื่มที่สะอาด) นอกจากการติดตาม การประเมินผลของนโยบายเฉพาะด้านและโครงการที่มีความสำคัญในการประเมินว่าผลลัพธ์ที่ดีขึ้นใดเป็นผลมาจากการดำเนินการของภาครัฐ

10. การติดตามผลการพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

ตามข้อตกลงส่วนหนึ่งที่กระทำระหว่างแถลงการณ์สหัสวรรษนั้น ประเทศไทยผูกพันที่จะจัดทำรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือที่เรียนย่อว่า MDG-R โดยรายงานดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงทุกๆ 5 ปี โดยแสดงสถานะของดัชนี MDG ทั้ง 48 ดัชนี ในเรื่องของความยากจน การศึกษา สุขภาพ เพศ สิ่งแวดล้อม และความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้โครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 ได้ให้การสนับสนุนการเตรียมการเพื่อการจัดทำรายงาน MDG-R ฉบับแรก โดยมีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในระดับประเทศ ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นชอบต่อเป้าหมายและตัวชี้วัดซึ่งได้ปรับให้มีความสอดคล้องกับประเทศไทย นโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการอยู่ และดัชนีที่มีอยู่แล้ว ดัชนีเหล่านี้จะต้องมีการติดตามเป็นระยะ เพื่อก่อให้เกิดระบบการติดตามที่ดี เนื่องจากประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายส่วนใหญ่ของดัชนีชี้วัดที่กำหนดภายใต้ MDG จึงได้มีการริเริ่มให้มีการจัดทำ MDG-Plus ซึ่งเป็น การแสดงถึงความทะเยอทะยานของรัฐบาลในการทำให้ดัชนี MDG มีความเหมาะสมกับการวัดในท้องถิ่นของไทย และขยายขอบข่ายรวมถึงคุณภาพในการติดตาม อาทิ เป้าหมายลำดับที่ 3 ของ MDG-Plus ได้ขยายเข้าไปสู่การศึกษาในระดับมัธยม

โดยดัชนี MDG-Plus จะถูกเลือกมาจากความเห็นชอบของผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดดัชนี MDGs-Plus เพิ่มเติม 23 ดัชนี

แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆในระดับประเทศ แต่ก็ยังมีความไม่เสมอภาคกันในระดับจังหวัด ภายใต้การประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่าง สศช. และ UNDP โครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2 ให้การสนับสนุนการเผยแพร่รายงาน MDG และสนับสนุนให้มีการพัฒนารายงาน MDG ในระดับจังหวัด โดยได้มีโครงการนำร่องทำที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน นครพนม

11. การติดตามและประเมินผลความยากจน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และแผนปฏิบัติงานในการจัดความยากจนได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน 5 ประการ เป้าหมายของโครงการนี้เพื่อที่จะวางกรอบดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามและการประเมินผลยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประการ และเพื่อเสริมศักยภาพให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการนี้ประกอบด้วย 6 กิจกรรมย่อย 1) การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อการติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน 2) การติดตามประเมินผลการแปลงยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนไปสู่การปฏิบัติ 3) การจัดเก็บข้อมูลและการประมวลผล 4) การพัฒนาฐานข้อมูลความยากจน 5) การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับชุมชน 6) การพัฒนาทักษะเจ้าหน้าที่ สศช. ในการใช้ข้อมูลด้านความยากจน ผลลัพธ์ที่สำคัญของโครงการ คือ ดัชนีชี้วัดที่เป็นกุญแจสำคัญในการติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ดัชนีนี้ตั้งอยู่บนนิยามของความยากจน กระบวนการเรียนรู้ กระบวนการพัฒนา และการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ ก็ยังมีผลลัพธ์ที่สำคัญอื่นๆ คือ แผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งประกอบด้วยดัชนีชี้วัด 18 ประเภท 26 ดัชนี ซึ่งดัชนีเหล่านี้ รวมค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ (Gini-Coefficient) ระดับการศึกษา สถานะการจ้างงาน การเพิ่มขึ้นของรายได้และเงินออม การลดลงของรายจ่ายและหนี้ การพำนักอาศัยในบ้านที่มีสภาพดี การมีสุขภาพแข็งแรง การสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การมีแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุน และการปกป้องคุ้มครองทางสังคม รวมไปถึง การจัดการสาธารณะที่ดี การมีฐานข้อมูลความยากจน และการมีแผนจัดความยากจนในระดับชุมชน

← - - - Formatted: Bullets and Numbering

โครงการ CDP-PAM เป็นการสร้างความรู้ พัฒนาเครื่องมือ วิจัยเปรียบเทียบจากประสบการณ์ และสนับสนุนทางวิชาการโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การให้เงินทุนเริ่มต้นโดยมีเป้าหมายให้รัฐบาลไทยได้สานต่อกิจกรรมที่ได้เริ่มขึ้น หรือตอบรับแนวทางการลดความยากจนในขนาดที่กว้างขึ้น โครงการ CDP-PAM เป็นการสร้างผลกระทบโดยการแลกเปลี่ยนความรู้และความร่วมมือ ภายใต้ลักษณะของโครงการ CDP-PAM พัฒนาให้เกิดผลกระทบใน 3 ประการ **ประการที่หนึ่ง** การสนับสนุนทางวิชาการและการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ โครงการ CDP-PAM ได้กระตุ้นให้มีปรับปรุงใช้ความรู้และเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับความยากจน อาทิ การปรับปรุงวิธีการในการจัดทำแผนที่ความยากจน การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนแบบ Panel **ประการที่สอง** การเผยแพร่ข้อมูล การวิเคราะห์ การติดตามและประเมินผลที่มีคุณภาพ โครงการ CDP-PAM ได้ช่วยกระตุ้นให้ปัญหาด้านความยากจนในประเทศไทยเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาแสดงความคิดเห็นในเชิงนโยบาย และช่วยเพิ่มคุณภาพของการโต้เถียงในเชิงนโยบาย เช่น การพัฒนาแผนที่ความยากจนในประเทศไทยจะเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการเล็งเห็นความสำคัญปัญหาความยากจนที่มีมาช้านานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ **ประการที่สาม** การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและการจัดสัมมนาจะช่วยเพิ่มความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งรวมไปถึงการเปิดเวทีให้ผู้กำหนดนโยบายด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนมาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ และยังช่วยสร้างสรรให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เช่น กระบวนการจัดทำรายงาน MDG-R เป็นการประชุมร่วมกันตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กับองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อทบทวนและคัดเลือกดัชนีชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการ CDP-PAM สามารถจำแนกได้ในหลายด้าน โดยจะนำเสนอเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

- แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่มีเพียงไม่กี่ตำบลจาก 8,000 ตำบลที่ได้มีการพัฒนาแผนของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 ได้มีการจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้ชุมชนนำไปใช้ในการพัฒนาแผนของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยสนับสนุนทั้งการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ฝึกเพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการใช้คู่มือ และในระยะที่ 2 ก็ได้ใช้เงินทุนจาก สศช. ในการจัดทำแผนชุมชน โดยมีเป้าหมายว่าภายในสิ้นปี 2548 ทุกชุมชนจะมีแผนของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของตนเอง
- ความยากจนกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย คนจนกว่าร้อยละ 60 อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างมากในการบรรลุเป้าหมายที่จะจัดความยากจนให้หมดไปภายในปี 2552 จากรายงาน NEED สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ สศช.และธนาคารโลกได้นำเสนอการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ โดยเน้นการวิเคราะห์ในเชิงนโยบายของการพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนำเสนอเปรียบเทียบเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างสมดุล ทั้งนี้ ความร่วมมือในการศึกษาในรายงาน NEED ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิตของข้าวและไหม โดย สศช. ได้ให้เงินทุนสนับสนุนต่างหากในการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิตซึ่งดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ การเพิ่มทักษะดังกล่าวจะช่วยให้นักวิชาการของ สศช. สามารถนำความรู้นี้ไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ที่คล้ายคลึงกันในการผลิตอื่น หรือในภูมิภาคอื่น
- ความยากจนมีความเป็นพลวัตร ข้อมูลที่มีคุณภาพจึงมีความสำคัญ โครงการ CDP-PAM ได้นำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาฝึกอบรมให้กับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เพื่อพัฒนาโครงการนำร่องการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนโดยใช้ Panel data เพื่อให้สามารถติดตามคนจนเป็นรายบุคคลในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน จากความสำเร็จของโครงการนำร่องสำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนที่จะทำการสำรวจแบบ Panel จำนวน 6,000 ครัวเรือนเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี
- เส้นความยากจนใหม่ซึ่งได้พัฒนาขึ้นโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน 2548 และถูกใช้เป็นดัชนีชี้วัดการขจัดความยากจนตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548

- **ฐานข้อมูลความยากจนมีการปรับปรุงในอีกด้านหนึ่ง** โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติอนุมัติให้มีการปรับปรุงรูปแบบของการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยการรวมข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนกับข้อมูลเพิ่มเติมด้านสังคม และการเพิ่มขนาดของตัวอย่างจาก 4,000 ครัวเรือนเป็น 6,000 ครัวเรือน และการสำรวจจะทำเป็นประจำทุกปี
- **ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ สศช. และทีมงานจากสหประชาชาติ รวมทั้งธนาคารโลกได้ร่วมกันจัดทำรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย และนำเสนอแนวคิด MDG-Plus ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ทะเยอทะยานของไทยในการตั้งเป้าหมายที่เกินกว่าเป้าหมายที่ใช้กับนานาประเทศ MDG-Plus ได้นำเสนอดัชนีชี้วัดใหม่ๆที่มีความซับซ้อนในการติดตามความก้าวหน้า เช่น การที่ประเทศไทยสามารถบรรลุหนึ่งในเป้าหมาย MDGs ในการลดจำนวนคนจนลงครึ่งหนึ่ง ใน MDG-Plus จึงได้มีการตั้งเป้าหมายให้ลดความยากจนเหลือน้อยกว่า ร้อยละ 4 ภายในต้นปี 2552 นอกจากนั้น ใน MDG-Plus ประเทศไทยยังได้กำหนดเป้าหมายด้านการศึกษา สุขภาพ ความเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย และสิ่งแวดล้อม**
- **การติดตามและประเมินผลมีความสำคัญต่อความสำเร็จในยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายากจนซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 โครงการ CDP-PAM ได้กำหนดดัชนี 26 ดัชนี สำหรับการวัดและประเมินผล 5 ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายในการลดความยากจน และช่วยเพิ่มศักยภาพของบุคลากรหน่วยงานของรัฐในการใช้ดัชนีชี้วัดดังกล่าว**

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการช่วยแก้ไขปัญหายากจนของโครงการ CDP-PAM มีดังนี้

- **ความสมดุลระหว่างการเพิ่มศักยภาพและการสร้างความเป็นเจ้าของ** การสร้างความเป็นเจ้าของจะช่วยให้ความเป็นไปได้ในการก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่น่าพอใจได้จริง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระตุ้นให้เกิดความสมดุลในการสิทธิความเป็นเจ้าของ รัฐบาลไทยประสงค์ให้มีการจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานของโครงการ CDP ให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับหน้าที่การทำงานของหน่วยงานในประเทศไทย มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ โดย สศช. และสำนักงานสถิติซึ่งจะมีการประชุมร่วมกันเป็นระยะเพื่อเห็นชอบกับการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม แม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน แต่ก็เป็นกระบวนการที่มีคุณค่าในการสร้างให้เกิดความเป็นเจ้าของ การเพิ่มศักยภาพ และเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิก
- **การดำเนินการแบบแผนงาน** พัฒนาให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาคี บนวัตถุประสงค์ กรอบการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มโครงการมีความสำคัญต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว
- **การทำงานเป็นทีม** การทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเป็นพื้นฐานที่สำคัญ โดยจะต้องมีการผสมผสานทักษะที่ศึกษาในทีมทั้งงานบริหารจัดการและงานสนับสนุน
- **ความมุ่งมั่นของข้าราชการระดับสูง** ในท้ายที่สุดแล้ว ผลกระทบเชิงนโยบายของการมีระบบติดตามและประเมินผลที่ดีขึ้นอยู่กับความผูกมัดของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ
- **ความยั่งยืน** ภาของความยากจนมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความท้าทายของการเพิ่มศักยภาพ คือ การทำให้มั่นใจว่าสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐได้มีการเรียนรู้ ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่ท้าทายในอนาคต โดยมีนโยบายหรือโครงการที่พร้อมรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่จะเข้ามา แม้ว่าลักษณะของปัญหาจะเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม

V. ภาคผนวก

ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนร่วม

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการในเดือนตุลาคม 2548 ได้เปิดโอกาสให้หัวหน้าทีมงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นบนความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ CDP-PAM ที่จะกล่าวต่อไปนี้คือสรุปที่สำคัญที่ได้รับจากการสัมมนา

จุดแข็ง

- โครงการ CDP-PAM เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้คนจน
- โครงการนี้ครอบคลุมมิติต่างของความยากจนมากกว่าการศึกษาในระยะก่อน
- เป็นโครงการที่มีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพและทักษะให้แก่หน่วยงานภาครัฐ
- แผนที่ความยากจนสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากร
- การสำรวจครัวเรือนแบบ Panel data จะช่วยเพิ่มคุณภาพของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ
- การทำงานร่วมกันช่วยสร้างให้เกิดความเข้าใจในด้านคุณภาพของความยากจน
- การทบทวนการคลังและความยากจนในภูมิภาคช่วยเติมเต็มความรู้ที่ขาดหายไป
- โครงการให้ความสำคัญกับระบบโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม

ข้อเสนอแนะสำหรับงานในอนาคต

- ยังไม่สามารถหาข้อสรุปความหมายและลักษณะของความยากจน ระบบการจัดทะเบียนคนจนตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างในนิยามของความยากจนที่แตกต่างไปจากเส้นความยากจนทางราชการ แต่ละชุมชนมีนิยามความยากจนของตนเอง และมุมมองของแต่ละชุมชนในเรื่องความยากจนก็แตกต่างไปจากแนวโน้มที่แสดงในสถิติของทางราชการ
- ฐานข้อมูลความยากจนที่มีอยู่ยังมีความไม่สมบูรณ์อยู่มาก ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นฐาน การนำสำรายไค้กลับไปให้ท้องถิ่น และปัจจัยทางวัฒนธรรม
- คนจนส่วนใหญ่ขาดความไว้วางใจ ความมั่นใจ และโอกาสในการเข้าหาส่วนราชการ จึงเป็นข้อจำกัดในด้านประสิทธิภาพของการกำหนดเป้าหมายคนจน
- การพัฒนาเศรษฐกิจเปลี่ยนภาพของความยากจน ขาดข้อมูลของคนคิดว่าจะเป็นคนจนในอนาคต
- หน่วยงานภาครัฐต้องการเพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถเข้าใจถึงสาเหตุของความยากจน
- การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐไม่สอดคล้องกับระดับความยากจนในท้องถิ่น
- โครงการช่วยเหลือคุ้มครองทางสังคมไม่ใช่ตัวแปรเดียวที่มีผลกระทบต่อความยากจน โครงการพัฒนาในระดับภูมิภาคก็มีบทบาทสำคัญ แต่ควรจะต้องคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- การศึกษานโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนควรจะศึกษาทั้งกรณีที่ประสบความสำเร็จและกรณีที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว
- จำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไปเพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของทุนทางสังคมในการช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจน
- คนจนกลุ่มใหม่ได้มีให้เห็นเพิ่มขึ้นในบริเวณรอบชุมชนเมือง ซึ่งชุมชนดังกล่าวก็ไม่มีวามเข้มแข็งสมานฉันท์
- แม้ว่าความยากจนจะลดลง แต่ปัญหาความไม่เสมอภาคของรายไค้ก็ยังคงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูง

ตารางที่ 1: สรุปภาพรวมของกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 1 (พฤษภาคม 2545 – ตุลาคม 2546)

กิจกรรม	วัตถุประสงค์	ผลลัพธ์ที่ได้รับ	งบประมาณ
ก. การพัฒนาข้อมูลความยากจน			
1. แผนที่ความยากจน	เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแยกประเภท	แผนภูมิความยากจนทางรายได้และการบริโภค	US\$ 143,037*
2. การสำรวจสภาพสังคมและเศรษฐกิจ	ปรับปรุงข้อมูลพลวัตความยากจนโดยใช้ข้อมูลรวมระดับครัวเรือน	ข้อเสนอแนะว่าด้วยการดำเนินการสำรวจสภาพสังคมและเศรษฐกิจ และการศึกษาความเป็นไปได้	US\$ 53,279.05
3. การพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการติดตามผลและการประเมินผล	เพื่อการบูรณาการและปรับปรุงการเข้าถึงฐานข้อมูล กชช. 2 ค.	เว็บไซต์ กชช.2 ค. พร้อมคำถามของผู้ใช้	US\$ 34,871.43
4. การวิเคราะห์ปัจจัย	เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลการพัฒนาในระดับหมู่บ้าน	ปัจจัยการพัฒนาสะท้อนมาตรฐานการครองชีพของหมู่บ้านที่แท้จริง	US\$6,976.19
ข. การวัดและการวิเคราะห์ความยากจน ความไม่เสมอภาคกัน และความไม่มั่นคง			
5. การทบทวนวิธีการกำหนดเส้นแบ่งความยากจน	เพื่อทบทวนวิธีการคำนวณเส้นแบ่งความยากจนเพื่อให้ได้ภาพมาตรฐานการครองชีพในปัจจุบันที่ชัดเจน	มีการทบทวนวิธีการกำหนดเส้นแบ่งความยากจนพร้อมรายการอาหารและปีฐานใหม่	US\$2380.95
6. การกระจายรายได้ในประเทศไทย	เพื่อทำการวิเคราะห์เชิงลึกสถานการณ์รายได้ในประเทศไทย	การศึกษาการกระจายรายได้พร้อมข้อเสนอต่อการติดตามนโยบาย	US\$ 19,319.05
7. บทบาทหญิง-ชาย และความยากจน	เพื่อศึกษาบทบาทของผู้หญิงในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาความยากจน	การศึกษาบทบาทของผู้หญิงในการแก้ความยากจนในองค์กรบริหารส่วนตำบล	US\$ 14,595.24
ค. การพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ความยากจน			
8. การศึกษาความยากจนเชิงประจักษ์	เพื่อค้นหาอุปสรรคและโอกาสในการแก้ปัญหาความยากจน	รายงานว่าด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยากจน เว็บไซต์ว่าด้วยความยากจนและการประชุมว่าด้วยความยากจน	US\$ 207,000**
9. การเตรียมการพัฒนาแผนชุมชน	เพื่อจัดเวทีสำหรับชุมชนในการจัดเตรียมแผนชุมชน	การประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อเตรียมชุมชนในการพัฒนาแผนชุมชน	US\$ 116,971.43
10. ริเริ่มการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop services)	เพื่อค้นหารูปแบบทางเลือกการให้บริการทางสังคมผ่านทางชุมชน	ข้อเสนอแนะสำหรับการเตรียมชุมชนในการให้บริการทางสังคม	US\$ 29,904.76
ง. การติดตามและประเมินผลความยากจน			
11. รายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ	เพื่อทบทวนสถานการณ์การพัฒนาในประเทศไทยและจัดเตรียมรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทยฉบับแรก	ร่างรายงานเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีและเริ่มดำเนินโครงการระยะที่ 2	US\$ 42,088.81

*กิจกรรมนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากคณะทำงานอาชรมแห่งภูมิภาคเพื่อการจัดทำแผนที่ความยากจน

** กิจกรรมนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากคณะทำงานอาชรมแห่งภูมิภาคซึ่งดำเนินการเบิกจ่ายโดยธนาคารโลก

ตารางที่ 2: ภาพรวมของกิจกรรมในโครงการ CDP-PAM ระยะที่ 2 (พฤศจิกายน 2546 – ธันวาคม 2548)

กิจกรรม	วัตถุประสงค์	ผลลัพธ์ที่ได้รับ	งบประมาณ
ก. การพัฒนาข้อมูลความยากจน			
1. แผนที่ความยากจน (ระยะที่ 2)	เพื่อพัฒนาแผนที่ความยากจน โดยใช้ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และการถ่ายโอนความรู้ทักษะในการทำแผนที่ความยากจนให้แก่สำนักงานสถิติแห่งชาติและ สศช.	สศช. และสำนักงานสถิติสามารถพัฒนาและใช้แผนที่ความยากจนในการระบุหมู่บ้านยากจนเพื่อเป็นเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจน	US\$ 29,580
2. โครงการนำร่องสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล SES โดยใช้ Panel data (ระยะที่ 2)	เพื่อส่งเสริมให้สำนักงานสถิติสามารถจัดทำการสำรวจแบบ Panel data เพื่อให้สามารถนำมาใช้วิเคราะห์ถึงพลวัตความยากจน และสาเหตุของความยากจน	บุคลากรสำนักงานสถิติแห่งชาติสามารถทำการสำรวจ Panel data โดยสามารถออกแบบคำถาม ออกสำรวจ เก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์	US\$ 42,830
3. การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของ SES โดยใช้ Panel data อ่างทองนางรอง	เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และเพิ่มทักษะในการใช้ Panel data ในการวิเคราะห์และติดตามผลด้านความยากจน	สศช. และสำนักงานสถิติแห่งชาติสามารถใช้ข้อมูลจากการสำรวจ Panel data ในการวิเคราะห์ติดตามผลของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน	US\$ 13,463
ข. การวัดและการวิเคราะห์ความยากจน ความไม่เสมอภาคกัน และความไม่มั่นคง			
4. การศึกษาผลกระทบของนโยบายการคลังและนโยบายตลาดแรงงานต่อ การกระจายรายได้ (ระยะที่ 2)	เพื่อทำความเข้าใจถึงผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังและนโยบายตลาดแรงงานที่มีผลต่อการกระจายรายได้ในประเทศไทย โดยการศึกษาประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและนานาชาติ	รายงานศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังและนโยบายตลาดแรงงานที่มีผลต่อการกระจายรายได้ในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	US\$ 35,106
ค. การพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ความยากจน			

5. กระบวนการพัฒนาการจัดการทำแผนชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (ระยะที่ 2)	เพื่อสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันระหว่างชุมชนและภาคีเพื่อจัดทำแผนชุมชน	คู่มือ การอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการจัดการทำแผนชุมชน โดยความร่วมมือขององค์กรหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐบาล องค์กรอิสระ และชุมชน	US\$ 26,130
6. การศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจน	เพื่อให้เกิดความเข้าใจในพลวัตของความยากจนและปัญหาความยากจนเรื้อรังในประเทศไทย	รายงานเหตุผลว่าทำไม ทำไม และเมื่อไหร่คนจนจึงหลุดพ้นจากความยากจน โดยการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อทำความเข้าใจกับปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้คนหลุดพ้นจากความยากจน	US\$ 115,340
7. โครงการนำร่องการบริหารจัดการ โครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (ระยะที่ 2)	เพื่อศึกษาและทดลองการบริหารจัดการโครงการเครือข่ายทางสังคมในระดับชุมชน	คู่มือการพัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อช่วยคนจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม	US\$ 29,9064.76
8. รายงานการพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกถึงโอกาส ข้อจำกัดในการพัฒนาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	รายงานวิเคราะห์เชิงลึกถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	US\$ 200,000
9. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน	เพื่อเสริมทักษะความรู้ให้แก่บุคลากรภาครัฐในการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการวางแผน	บุคลากร สศช และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีการสร้างเครือข่ายร่วมกับชุมชนในการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนจนและชุมชน	US\$ 11,419

ง. การติดตามและประเมินผลความยากจน

10. การติดตามผลการพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (ระยะที่ 2)	เพื่อจัดทำรายงาน MDG และกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	รายงาน MDGs ฉบับแรกภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมคู่มือ และแหล่งข้อมูลเพื่อการจัดทำรายงาน	US\$ 23,068
11. การติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจน	เพื่อสร้างดัชนีชี้วัดในการติดตามและประเมินยุทธศาสตร์ในการแก้ไขความยากจนในระดับพื้นที่	ฐานข้อมูล ดัชนี และมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในการติดตามและประเมินผลนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน	US\$ 62,833