

**ผลกระทบต่อการพัฒนาและการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ทางสังคม**

## วิกฤติเศรษฐกิจไทย และบทบาทองค์การการค้าโลก กับผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ\*

### นำเรื่อง

ธนาคารโลก องค์การการค้าโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนา นโยบาย และแม้กระทั่งการวางระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

#### 1. ข้อตกลงในองค์การการค้าโลก

- เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทุกสิ่งมิใช่เฉพาะเกี่ยวกับการค้าเท่านั้น เช่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรชีวภาพ การเกษตร แรงงาน การแพทย์ และระบบทรัพย์สินทางปัญญา
- มีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องดำเนินการยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเสียอีก
- เหตุที่ประเทศนี้ต้องจำยอมเดินตามทิศทางที่องค์กรดังกล่าวเป็นผู้กำหนด เพราะประเทศนี้ถูกรอบงำโดยการการบริหารประเทศที่เอาการค้าเป็นค่านำ การเจรจาระหว่างประเทศถูกกำหนดโดยตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีใช้ตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง
- ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงใน TRIPs มาตรา 27.3 ระบุให้ประเทศต้องออกกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (ใหม่) และสิ่งมีชีวิต ความระบบสิทธิบัตร ระบบ UPOV หรือ Sui Generis ภายในปี 2000 ซึ่งจะกระทบต่อการเกษตร ทรัพยากรชีวภาพ การแพทย์ และสิทธิมนุษยชน

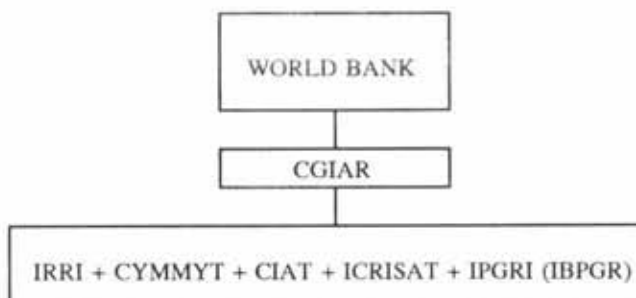
#### 2. ธนาคารโลก

มีบทบาทมานานนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศอุตสาหกรรมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสำคัญๆ ในประเทศโลกที่สาม ที่ผ่านมามีบทบาทมากใน

---

\* เครือข่ายภูมิปัญญาไทย

การกำหนดแนวทางเกษตรกรรม และต่อไปจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นกับเทคโนโลยีชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพ



1) ตัวเลขเมื่อปี 1996 กรรมการบริหารของศูนย์วิจัยการเกษตรนานาชาติทั้ง 16 ศูนย์ มาจากประเทศกำลังพัฒนาเพียง 44% แต่นั่นไม่สำคัญเท่ากับว่า ประธานกรรมการบริหารของศูนย์เหล่านั้นทั้ง 16 ศูนย์มาจากประเทศอุตสาหกรรมทั้งสิ้น (14 คนมาจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเพียง 4 ประเทศเท่านั้นคือ ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา)

2) การครอบครองพันธุกรรมโดยประเทศอุตสาหกรรม

ในขณะนี้พันธุพืช 6 ล้านตัวอย่างถูกเก็บในระบบธนาคารพันธุกรรม ใน 1,300 ธนาคารทั่วโลก โดยอยู่ภายใต้การครอบครองของประเทศอุตสาหกรรมถึง 60% มีธนาคารพันธุพืชซึ่งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเพียง 28% เท่านั้น ที่เหลือประมาณ 12% อยู่ในการดูแลของ IARCs

3) พันธุกรรมของพืช 5 ชนิด ที่สหรัฐอเมริกาได้มาจากประเทศกำลังพัฒนานั้นมีมูลค่าการค้าในประเทศอเมริกาประเทศเดียวกว่า 50,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี

พันธุกรรมข้าวสาลีที่สหรัฐอเมริกา อิตาลี ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้จาก CYMMIT (International Maiz and Wheat Improvement Center) นั้น ได้สร้างประโยชน์ให้ประเทศดังกล่าวสูงกว่า 100 เท่า ที่ประเทศเหล่านั้นได้ บริจาคให้กับประเทศอุตสาหกรรม

ข้าวพันธุต้นเดียวที่อเมริกาได้จาก IIRI ช่วยในการผลิตข้าวซึ่งมีมูลค่าราว 655 ล้านดอลลาร์ต่อปี หรือสูงกว่าบที่ประเทศอุตสาหกรรมบริจาคให้กับ IIRI ถึง 22 เท่า

4) กรณีข้าวหอมมะลิ/บัวสมาคี สหรัฐอเมริกาได้พันธุกรรมข้าวไปตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งเป็นปีแรกที่ไทยส่งพันธุข้าวไปรวบรวมไว้ในที่ IIRI ซึ่งยากยิ่งที่จะเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้ในกรณีที่มีการจดสิทธิบัตร ทั้งนี้เนื่องจากพันธุกรรมที่เก็บไว้ก่อนหน้าปี 1994 ตามข้อตกลงใน CBD, FAO, CGIAR

### 3. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ กับแนวนโยบายของประเทศในยุควิกฤติเศรษฐกิจ

1) ร่างพรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวที่จะนำมาใช้แทน ปว.281 โดยในมาตรา 19 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการอนุญาตให้ต่างด้าวมีสิทธิเหนือพื้นดินหรือสัญญาเช่านานถึง 90 ปี

- 2) การตัดสินใจในความร่วมมือกันระหว่างประเทศจะคำนึงถึงสิ่งที่ได้รับจากความช่วยเหลือของต่างประเทศมากกว่าเหตุผลอื่น เช่น การลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยหลากหลายทางชีวภาพ
- 3) โครงการร่วมลงทุนบางลักษณะ เช่น การส่งเสริมฝ้ายตัดต่อยีนของบริษัทมอนซานโต้เพื่อลดการนำเข้าฝ้ายจากต่างประเทศ
- 4) ความร่วมมือของซีพีกับจีน เช่าพื้นที่นาในภาคอีสานเพื่อการผลิตข้าวหอมมะลิส่งออก

## สรุป

- 1) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในองค์การการค้าโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศ
- 2) ศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม/ชุมชนที่ยั่งยืน
  - เกษตรศาสตร์
  - เศรษฐศาสตร์
  - นิติศาสตร์
  - ฯลฯ
- 3) บทบาทของมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัยสาธารณะในยุคปัจจุบัน

**การปรับทิศทางการพัฒนา  
หลังวิกฤติเศรษฐกิจ**

## กรณีศึกษาการจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร

รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ\*

จากองค์ประกอบปัจจัยข้อมูลเพื่อพิจารณาจัดตั้ง และปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของธุรกิจชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดเบื้องต้นแล้ว กรณีศึกษาบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรเป็นตัวอย่างรูปธรรมกรณีศึกษาของพัฒนาการจัดตั้งและดำเนินงานของธุรกิจชุมชนกรณีหนึ่ง

แนวคิดพื้นฐานการจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร สืบเนื่องจากความคิดพื้นฐานที่ว่าตลอดช่วงพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมที่ผ่านมา เรามุ่งส่งเสริมการส่งออก การลงทุนจากต่างประเทศ ดึงดูดแรงงานมูลค่าส่วนเกินจากชนบทสู่เมือง ภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ตลาดภายในประเทศขาดความสามารถและกำลังซื้อ วิฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ปัจจัยที่ซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหาคือ การขาดหลังอิงหรือฐานที่มั่นคงจากตลาดภายในประเทศ ดังนั้นช่องทางต่อสู้คือ ความพยายามมุ่งให้ชุมชนซึ่งอยู่ภายใต้กระแสโลก กระแสทุนนิยมต้องสามารถเรียนรู้และอยู่ให้ได้ในสังคม เศรษฐกิจปัจจุบันนั้นหมายถึงบุคคลในชุมชนต้องมีความคิดที่เป็นบุคคลเศรษฐกิจ [economic person] รู้จักคิดว่าจะทำอะไร อย่างไร เพื่ออะไร ให้ใคร คุ้มค่าหรือไม่ สามารถตอบได้กับกลไกการแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรมได้ ซึ่งรูปธรรมของความคิดเหล่านี้จักเกิดขึ้นได้โดยการแสดงออกผ่าน “ธุรกิจชุมชน” เพื่อเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ ทำความเข้าใจและเท่าทันต่อสถานการณ์ที่เป็นไปในสังคมทุนนิยม

ขณะเดียวกันผลกำไรของธุรกิจชุมชนก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แต่มุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีความยุติธรรมและชอบธรรมต่อชุมชนนั้นด้วย โดยดำเนินการภายใต้ความเป็น “บริษัทจำกัด” สามารถพึ่งตนเอง แต่ทั้งนี้ความสำเร็จของธุรกิจชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ยังคงคำนึงปัจจัยความพร้อมด้านต่างๆ ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ในส่วนที่ว่าจะจัดตั้งที่ไหน ใครจัดตั้งนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งได้งบประมาณจากรัฐบาลควรมีบทบาทการลงทุนจัดตั้งธุรกิจชุมชน เพื่อให้ทั้ง อบต. และธุรกิจชุมชนสามารถเกื้อหนุนพึ่งพากันได้ หมายถึง คนของ อบต.สามารถให้ความรู้

\* รองผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ

ความเข้าใจต่อสังคมเศรษฐกิจ ต่อสมาชิกในธุรกิจชุมชน และขณะเดียวกันธุรกิจชุมชนก็เป็นเวทีช่องทางให้อบค.แสดงความรู้ ความสามารถ ในการสร้างสรรค์พัฒนาชุมชนนั้นๆ ได้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยที่กินได้” ไม่ใช่เพียงคำพูดเพื่อฝัน หรือดำเนินกิจกรรมที่ไม่ใช่ความต้องการของชุมชนที่แท้จริง

### การระดมความคิด ความร่วมมือ

จากพื้นฐานความคิดเบื้องต้น ผู้วิจัยได้พยายามแสวงหาบุคคลเป้าหมายที่มีความคิดคล้ายคลึงพร้อมที่จะสนับสนุนสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน มีศักยภาพที่แปรความคิดสู่การกระทำ จึงได้พยายามรวบรวมบุคคลเหล่านี้เพื่อพบปะระดมความคิด ความรู้ ความร่วมมือจากองค์กร บุคคลทั้งภายในและภายนอกชุมชน บนพื้นฐานความตั้งใจจริงและความชัดเจน ความมุ่งมั่นในทางทำงานประสานกับแกนนำ จัดตั้งเป็นที่ยอมรับของชุมชน ชาวบ้านมีลักษณะกล้าเสี่ยง กล้าทดลองที่จะเรียนรู้ และต่อสู้รวมถึงการมีความพร้อมในทรัพยากร ปัจจัยการผลิต จึงยังเกื้อหนุนต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชน หัวไทร

### ขั้นตอนวิเคราะห์ความเป็นไปได้

ขั้นตอนนี้ผู้วิจัยและเพื่อนร่วมงานได้ดำเนินตั้งแต่ก่อนการระดมความคิด ความร่วมมือจากชุมชน องค์กรภายนอกและประเมินความไปได้ยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกพื้นที่โครงการทดลองที่เอื้อต่อความพร้อมด้านทรัพยากร ปัจจัยการผลิต แหล่งตลาด และแหล่งชุมชน

- การแสวงหาว่าอะไร คือ ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่บริษัทนี้ควรให้ความสำคัญและพัฒนาเป็นจุดแข็งของหัวไทร ซึ่งพบว่าในระยะแรกของธุรกิจ การปลูกพริก น่าจะมีความพร้อมด้านการผลิต การตลาดมากที่สุด และหากเติบโต พัฒนาต่อไป ลทางธุรกิจที่น่าสนใจต่อมาคือ การแปรรูปพืชผักและเนื้อวัว

- การวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน โดยผ่านการแสวงหาข้อมูลทั้งจากหน่วยราชการ การพูดคุยสอบถามแหล่งตลาดใหญ่ๆ ในและนอกชุมชน

- การแสวงหาผู้ผลิต /ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นทรัพยากรทั้งในรูปของบุคคล ความรู้ช่องทางตลาด ธุรกิจในการนำปัจจัยการผลิต แปรรูปสู่สินค้าและนำออกจัดจำหน่าย

- การแสวงหาช่องทางตลาด กรณีหัวไทรช่องทางตลาดได้จากการแสวงหาผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของหัวไทรที่แกนนำจัดตั้งมีความกว้างขวาง เป็นที่รู้จักทั้งพ่อค้า และหน่วยราชการ รู้แหล่งตลาด และมีความสามารถเจรจาเชิงการค้าที่เท่าเทียมกันกับพ่อค้า รวมถึงความพร้อมด้านข้อมูลเพื่อการตัดสินใจทำให้หัวไทรมีโอกาสเลือกทางเลือกตลาดที่ให้เงื่อนไขดีที่สุด

## การเข้าสู่ธุรกิจการค้าปลีก

หัวไทรเผชิญกับกลยุทธ์การแข่งขันที่จากพ่อค้าคนกลาง โดยพ่อค้าเหล่านี้รวมหัวกันซื้อตัดราคา โดยให้ราคาที่สูงกว่าเพื่อแข่งปริมาณสินค้า และเพื่อให้หัวไทรไม่สามารถเข้ามาในธุรกิจนี้ได้ ความที่หัวไทรมีเงินทุนน้อยกว่าย่อมไม่สามารถแข่งขันได้ ยุทธวิธีได้ตอบของหัวไทรคือ การยุติการรับซื้อ โดยแจ้งเหตุผลแก่สมาชิกว่า สมาชิกสามารถขายผลผลิตแก่พ่อค้าในราคาที่ดีกว่าได้ หัวไทรจะรับซื้อเมื่อราคาคงต่ำ ด้วยวิธีนี้เองพ่อค้าก็ไม่สามารถรับซื้อในราคาที่สูงตลอดไปได้ ต้องลดราคา หัวไทรก็เข้ามารับซื้อ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นสลับกันไป แม้ว่าหัวไทรจะขาดทุนไป 30,000-40,000 บาท แต่ก็ทำให้ชาวบ้านยอมรับบทบาทและความสำคัญของบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรมากขึ้น

ปัญหาต่อมาของหัวไทร คือ การไม่สามารถรวบรวมผลผลิตได้ตามเงื่อนไขสัญญากับคู่ค้าได้ การแก้ปัญหาที่ทำกัน คือ การชักชวนสมาชิกจำนวนหนึ่งกำหนดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อประกันจำนวนผลผลิตไว้ระดับหนึ่ง และทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ปัญหานี้จึงได้รับการแก้ไข แต่ความที่บริษัทมีเงินทุนน้อย เงินทุนมาจากการระดมทุนกันเอง ดังนั้นปัญหาสภาพคล่องจึงเป็นปัญหาสำคัญของหัวไทร

## โครงสร้างบริษัท

โครงสร้างบริษัทประกอบด้วยผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท และสายงานบริหารด้านการผลิต การตลาดและบริหารทั่วไป (ธุรกิจและการเงิน) มุ่งดำเนินนโยบายที่ไม่สร้างความขัดแย้งกับพ่อค้าคนกลาง ท้องถิ่นเกินไป โดยพยายามตกลงร่วมกับพ่อค้าบางคนในการส่งออกพริกสู่ตลาดมาเลเซีย เข้าลักษณะตลาดภายในแข่งขันกัน แต่การส่งออกร่วมมือกัน ทำให้ช่วยลดทอนความขัดแย้งระหว่างธุรกิจด้วยกันได้ นอกจากนี้หัวไทรยังมีนโยบายริเริ่มขยายธุรกิจอื่นๆ เช่น การค้าข้าว การค้ากระสอบป่าน (มือสอง) การเพาะเลี้ยงปูนา โดยกระบวนการดำเนินธุรกิจและริเริ่มธุรกิจ หัวไทรจะมีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อกลไกตลาดธรรมชาติของธุรกิจ รู้จักใช้บริษัทเป็นเครื่องมือต่อรองกับพ่อค้ามากขึ้น

## แบบจำลองบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร

จากประสบการณ์หัวไทร แนวทางการก่อตั้งธุรกิจชุมชนใดๆ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ 10 ขั้นตอนย่อย นั่นคือ

### 1. ขั้นเตรียมการ อันประกอบด้วย

- 1.1 การเตรียมความคิด มีความคิดที่ชัดเจน (สัมมาสังกัปปะ) และการมีความคิด ความเห็นที่ถูกต้อง (สัมมาทิฏฐิ)
- 1.2 การเตรียมใจ มีสัมมาสมาธิ มีความตั้งใจแน่วแน่ ไม่ย่อท้อ มีความพยายามและตั้งใจเอาชนะอุปสรรค



- 1.3 เตรียมแผน จัดลำดับขั้นตอนของงาน ลำดับความสำคัญ วางแผน คน เวลา งบประมาณขอ  
การดำเนินงาน
2. **ขั้นปฏิบัติ**
  - 2.1 มีเป้าหมายการดำเนินงานที่แน่นอน ชัดเจน
  - 2.2 มีความพร้อมด้านกำลังใจ ความคิด สติปัญญา ปัจจัยกำลัง (ทุน ปัจจัยการผลิต)
  - 2.3 มีความเชื่อมั่นในตนเอง ยึดหยุ่น กล่องตัว ต่อการดำเนินงานให้สอดคล้องสถานการณ์
  - 2.4 มีความสามารถปฏิสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอย่างเท่าเทียมเท่าทัน สร้างปฏิสัมพันธ์เชิงบวก  
และลดปฏิสัมพันธ์เชิงลบ
3. **การติดตาม/ประเมินผล**
  - 3.1 ติดตาม ค้นหาปัจจัยความสำเร็จ ความผิดพลาด ติดตามความก้าวหน้า ผลการดำเนินงาน
  - 3.2 วิเคราะห์ สาเหตุ ศึกษาเหตุ ปัจจัยของผลลัพธ์นั้นๆ เพื่อเตรียมการป้องกันแก้ไข
  - 3.3 ปรับเปลี่ยน ปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องสถานการณ์

ตัวอย่างประสบการณ์กลยุทธ์ที่น่าสนใจของหัวไทร คือ การยุติการเล่นเกมส์ซื้อขายตัดราคากับ  
พ่อค้าคนกลาง เมื่อรู้ว่าแข่งขันแล้วแพ้ก็ไม่ควรเข้าไปแข่งขัน รวมถึงกลยุทธ์การสร้างความร่วมมือด้าน  
การส่งออกเพื่อเกื้อกูลซึ่งกันและกัน แทนการสร้างความขัดแย้งกับพ่อค้าท้องถิ่นแต่เพียงด้านเดียว

### แนวคิดเชิงทฤษฎี

มีข้อวิจารณ์ว่าธุรกิจชุมชนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนในทางลบ เช่น กระตุ้นความโลภ  
ทำลายวัฒนธรรม ความมีน้ำใจ ความเกื้อกูลของคนในชุมชนหรือไม่ ข้อกังวลนี้มักปรากฏเป็นข้อคัดค้าน  
ของนักคิดอุดมคติชุมชนบางคน ความคิดเห็นในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าความต้องการยกระดับรายได้และ  
ฐานะความเป็นอยู่ เป็นความต้องการปกติ และมีได้เบียดเบียนตนเอง (การขาดทุนและการไม่แก้ไขความ  
ยากจนเป็นการเบียดเบียนตนเอง) และหรือการเบียดเบียนสังคม หรือธรรมชาติ (เช่น ความมั่งง่าย  
เอารัดเอาเปรียบ ถ้าทำไรเกินควร หลอกลวงผู้บริโภค หรือเอาแต่ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)  
การดำเนินธุรกิจสามารถดำเนินไปภายใต้ความพอดีระหว่างความอยากมีอยากได้กับคุณภาพชีวิต คุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม

ชุมชนสามารถดำเนินชีวิตภายใต้เศรษฐกิจแนวทาง “มัชฌิมา” ที่มีคุณภาพทั้ง 3 ลักษณะ คือ

- คุณภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ รู้จักใช้ประโยชน์จากธรรมชาติพร้อมๆ กับรู้จักดูแล  
อนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- คุณภาพระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ ด้วยการไม่เบียดเบียนทั้งผู้อื่นและตนเอง
- คุณภาพระหว่างภายในกับจิต อันหมายถึงความพอดีระหว่างความพึงพอใจกับความต้องการ มี  
ความสมดุลในคุณภาพชีวิต บริโภคแต่พอเหมาะ

ธรรมชาติของผู้ครองเรือนที่ต้องทำมาค้าขายก็ปรากฏในพระไตรปิฎก เล่มที่ 20 อังคตนิคาय ซึ่งกล่าวถึงผู้ประสบความสำเร็จในการค้าขายซึ่งเป็นบุคคลที่มีตาคี (วิสัยทัศน์ดี) รู้ในสิ่งที่พึงค้าขาย ด้วยราคาและกำไรที่เหมาะสม เป็นผู้มีฐานะ (การบริหาร การจัดการที่ดี) ฉลาดในการซื้อ การขายในสิ่งที่พึงขาย นอกจากนี้การค้าขายของผู้มีศีลธรรมก็ไม่ได้มุ่งแต่กำไรที่เป็นตัวเงินอย่างเดียวแต่รู้จักที่จะเสียสละรายได้ กำไรไปสงเคราะห์สังคม ผู้คน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมซึ่งผู้กระทำสิ่งเหล่านี้ได้จะกระทำได้อดองเป็นผู้มีจิตใจสูง

### แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์

แบบจำลองหัวโศร มุ่งแนวทาง “หนึ่งครัวเรือนสองวิถีการผลิต” คือ สำหรับครัวเรือนหรือชุมชนหนึ่งๆ ผลผลิตที่เกิดขึ้นจะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนหนึ่งเพื่อการบริโภคให้พอเพียงกับความ ต้องการบริโภคของครัวเรือน ชุมชน อีกส่วนหนึ่งคงมุ่งเพื่อการค้า การแลกเปลี่ยนสินค้าบริการที่ต้องการจากภายนอก ดังนั้นหากครัวเรือน ชุมชนมีการบริหารจัดการผลิตไม่ดี ผลิตไม่พอบริโภค ข่อมหมายถึง การกู้หนี้ยืมสินก่อปัญหาหนี้สินที่ทับถม ขณะที่การบริหารจัดการได้ผลผลิตก็สิ้นเกินความต้องการ บริโภคก็สามารถนำส่วนเกินไปค้าขายกับภายนอกได้เป็นเงินทุนสะสม หรือเก็บออมได้ต่อไป สำหรับใช้จ่ายหากจำเป็น

กรณีที่ครัวเรือน ชุมชนมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น หรือมีความต้องการมากขึ้น ทางออกจึงมีได้ 2 ลักษณะ คือ เพิ่มความสามารถในการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตส่วนเกินมากขึ้นสำหรับค้าขายต่อไป หรือลดความต้องการลงให้สอดคล้องกับความสามารถในการผลิต แนวคิดนี้สอดคล้องแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (แก่ความต้องการบริโภคและความต้องการอื่นๆ)

## สรุปลักษณะการณ่เกี่ยวกับ การแก้ไข-บรรเทาปัญหาอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา\*

### ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

ด้านการศึกษา

ประเด็นปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายนักเรียนที่ออกจากระบบการศึกษา (“Drop-out”)

1. ตัวเลขประมาณการจำนวนนักเรียน drop-out ยังไม่ถูกต้องเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากที่มาของตัวเลข drop-out ที่กำหนดขึ้นในเบื้องต้นนั้น ได้จากการให้โรงเรียนสำรวจเด็กนักเรียนที่ drop-out ไปแล้ว และที่คาดว่าจะ drop-out ในระดับประถมศึกษาลงมา แต่โรงเรียนบางแห่งอาจรายงานตัวเลขในระดับมัธยม และที่จะจบมัธยมและไม่เรียนต่อในระดับสูงขึ้นไปรวมเข้าไว้ด้วย ตัวเลขเป้าหมายจึงอาจไม่ใช่ drop-out ในระดับประถมศึกษาทั้งหมด
2. ตัวเลข drop-out ที่โรงเรียนรายงานส่วนใหญ่เป็นจำนวนนักเรียนที่คาดว่าจะ drop-out มีนักเรียนที่ drop-out ไปแล้วเป็นส่วนน้อยเท่านั้น
3. การเข้าถึงเป้าหมายเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก เช่นเมื่อจะตามตัวนักเรียนที่ drop-out มารับทุนก็มักจะไม่สามารถตามพบได้ เพราะนักเรียนที่ drop-out ไปก่อนแล้ว และที่ drop-out ในเวลาต่อมาได้ย้ายถิ่นที่อยู่ไปแล้ว ในบางกรณีแม้สามารถตามพบตัวนักเรียน แต่นักเรียนได้ต้องการรับทุน เพราะรู้สึกกว่าตนเองไม่เหมือนกับเพื่อน ๆ ที่เข้าร่วมชั้นเรียน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักเรียนที่ drop-out ไปแล้วจะมีความรู้สึกแปลกแยกจากกลุ่มเพื่อนนักเรียนที่เข้าร่วมชั้นเรียน จนไม่ต้องการเข้าสู่ห้องเรียนในโรงเรียนเดิมอีกต่อไป

\*รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ , อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

4. ก็จะทำให้การรายงานจำนวนนักเรียนเป้าหมายที่ drop-out ไปแล้วที่กำลังจะ drop-out ผิดพลาด และไม่ได้รับทุนการศึกษาตามเป้าหมายได้
5. แม้ว่าโดยหลักการแล้วนักเรียนในโรงเรียนทุกสังกัด รวมทั้งโรงเรียนเอกชนเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสนับสนุนทุนฯ อย่างเท่าเทียมกัน แต่จากข้อมูลเบื้องต้นที่ผู้ทำการศึกษาได้รับจากการประชุมเชิงปฏิบัติการทำให้น่าเชื่อได้ว่า นักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และในสังกัดเทศบาลบางแห่ง รวมทั้งนักเรียนในโรงเรียนเอกชนบางแห่ง อาจไม่มีโอกาสได้รับทุนการศึกษา เท่าเทียมกับนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ<sup>1</sup> เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด กทม. เทศบาล และโรงเรียนเอกชนบางแห่ง อาจไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร หรือไม่ให้ความสนใจกับเรื่องนี้เท่าที่ควร
6. กลุ่มเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาระดับประถม หรือมัธยมศึกษา และต้องการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นไป แต่ต้องออกจากระบบการศึกษาไป เพราะได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือนักเรียนกลุ่มนี้จัดเป็นกลุ่มนักเรียน drop-out ประเภทหนึ่ง แต่ไม่อยู่ในกรอบเป้าหมายของการช่วยเหลือครั้งนี้
7. กลุ่มเด็กนักเรียนนอกระบบโรงเรียนยังไม่ได้จัดเข้าอยู่ในกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินงานแต่อย่างใด

#### ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

1. โรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการระดมกลุ่มเป้าหมายในตอนต้น รวมทั้งคัดเลือกนักเรียนที่จะได้รับทุนฯ จริงในเวลาต่อมา ดังนั้น ความเอาใจใส่ของครูอาจารย์และผู้บริหาร โรงเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญ ถ้าผู้บริหาร โรงเรียนให้ความสนใจ เอาใจอย่างจริงจังก็สามารถแจ้งจำนวนนักเรียนเป้าหมาย รวมทั้งคัดเลือกนักเรียนรับทุนได้ทั่วถึงตรงกับจุดประสงค์ของการจัดทุนการศึกษา แต่ถ้าผู้บริหาร โรงเรียนไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร หรือใช้วิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแบบ Passive ก็อาจทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายได้มากเท่าที่ควร
2. การดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษาเป็นไปด้วยความล่าช้ามาก จนไม่สามารถตามตัวเรียนที่ drop-out ไปแล้วมารับทุนได้ ในขณะเดียวกัน นักเรียนที่ยังไม่ได้ drop-out ไปในเวลาต่อมา เพราะไม่สามารถรอทุนฯ ได้ ในขณะที่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายอีกจำนวนหนึ่งก็มีความขากลำบากมาก และไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าเมื่อเปิดเทอมใหม่มาจะมีนักเรียน drop-out เพิ่มขึ้นอีกจำนวนเท่าใด

#### ข้อเสนอแนะ

##### ปรับปรุง-ขยายกลุ่มประชากรเป้าหมาย

1. ควรทำการสำรวจเด็กนักเรียนกลุ่มเป้าหมายในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เทศบาล และโรงเรียนเอกชนใหม่เพื่อให้ได้ตัวเลขนักเรียน drop-out ที่ต้อง drop-out ที่ครอบคลุมครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

<sup>1</sup> จากการประมาณการตัวเลขนักเรียน drop-out ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครของเจ้าหน้าที่ผู้รับชอบปรากฏว่ามีนักเรียน drop-out จากโรงเรียนประมาณปีละ 24,000 คน

- ขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า นักเรียน drop-out ในเขตเมืองอาจไม่ได้รับโอกาสรับทุนฯ อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ
2. ควรให้นักเรียนที่เรียนจบในระดับประถมและมัธยมศึกษา และต้องการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นไป แต่ต้องออกจากระบบการศึกษาไป เพราะได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งนิสิตนักศึกษาในระดับอุดมศึกษามีโอกาสได้รับทุนฯ ด้วย เพราะเป็นกลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อนจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน
  3. ควรให้เด็กนักเรียนนอกระบบโรงเรียน และนักเรียนในโรงเรียน ศชค. เป็นกลุ่มเป้าหมายของการช่วยเหลือประเภทหนึ่ง
  4. ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็กนักเรียนด้อยโอกาส เช่น เด็กนักเรียนในครอบครัวยากจน นักเรียนขาดที่พึ่งคนพิการ และเด็กนักเรียนนอกระบบโรงเรียน ฯลฯ เป็นต้น มากเป็นพิเศษ

#### เพิ่มมาตรการแก้ปัญหา-ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการ

1. ควรให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายต่อเนื่องจนจบการศึกษาระดับประถมหรือมัธยมศึกษา หรือระดับอุดมศึกษาตามแต่กรณี ไม่ควรให้ทุนการศึกษาเพียงปีเดียว เพราะนักเรียนจะ drop-out ใน ปีต่อไป
2. ควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงหลักสูตร และคุณภาพการศึกษา และให้การศึกษามีความสอดคล้องกับตลาดแรงงานมากขึ้น
3. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้นักเรียนและผู้ปกครองได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับทุนการศึกษา และสามารถไปติดต่อสอบถามกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง วิธีการนี้จะช่วยให้นักเรียนที่เคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลาสามารถเข้าไปอยู่ในระบบข้อมูลของระบบการบริหารจัดการทุนการศึกษาได้มากที่สุดวิธีหนึ่ง
4. ควรมีมาตรการส่งเสริมให้โรงเรียนทุกสังกัดได้ให้ความเอาใจใส่กับการสำรวจกลุ่มนักเรียนเป้าหมาย และเข้าถึงกลุ่มนักเรียนเป้าหมายอย่างจริงจัง
5. ควรสนับสนุนให้มีการจ้างงานนักเรียนนักศึกษาที่อยู่ในระหว่างศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระผู้ปกครองในด้านค่าใช้จ่าย
6. ควรมีมาตรการให้ผ่อนผันค่าเล่าเรียนหรือจ่ายทุนการศึกษาให้เป็นค่าเล่าเรียนสำหรับเด็กนักเรียนที่มีปัญหา
7. ควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทุนฯ ให้สามารถจัดสรรทุนการศึกษาแก่นักศึกษาแก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายได้รวดเร็วทันเวลามากที่สุด

## ด้านการว่างงาน

### ประเด็นปัญหา

#### ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมาย

1. ระบบการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในปัจจุบัน เน้นกลุ่มผู้ว่างงานในภาคการเกษตรในชนบท ในขณะที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคนว่างงานในเขตเมืองเท่าที่ควร ทำให้คนว่างงานในเขตเมืองซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนมากไม่ได้รับการบรรเทาปัญหามากนัก
2. จำนวนผู้ว่างงานในเขตชนบทที่ประมาณการไว้ นั้น มีสัดส่วนถึงร้อยละ 70 ของจำนวนผู้ว่างงานทั้งหมด เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มผู้ว่างงานในภาคเกษตรนั้นเป็นการว่างงานตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ จำนวนผู้ว่างงานดังกล่าวจึงอาจสูงเกินความเป็นจริงได้

#### ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการดำเนินงาน และการบริหารจัดการ

1. ประมาณร้อยละ ? ของเงินที่ได้ถูกจัดสรรไปในการสร้างงานเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานระยะสั้นในชนบท ซึ่งจะ ไม่ช่วยให้เกิดการจ้างงานในระยะยาว หรือเป็นการจ้างงานอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด
2. การเข้าถึงเป้าหมายถึงผู้ว่างงานที่ถูกเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการเลิกจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมาใช้วิธีการให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามาแสดงตัวต่อหน่วยงานของรัฐ (เช่น แรงงานจังหวัด) ซึ่งเป็นวิธีการแบบ “ตั้งรับ” (Passive) มากเกินไป ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้มากนัก ดังจะเห็นได้ว่ามีผู้มาแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐจำนวนน้อยมาก
3. หลักสูตรการฝึกอบรมจำนวนหนึ่งอาจไม่ได้ช่วยให้เกิดการจ้างงานใหม่ได้จริง ๆ ตามจุดมุ่งหมายของการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพราะตลาดแรงงานในพื้นที่มีข้อจำกัดในการรองรับแรงงาน
4. หน่วยปฏิบัติงานอาจเลือกใช้วิธีการดำเนินงานที่ยากต่อการควบคุมผลงานที่คาดหวัง เช่น ต้องการสร้างงานใหม่ เพื่อให้แรงงานที่ว่างงานในพื้นที่ได้มีงานทำ แต่แหล่งเงินที่กำหนดให้ใช้วิธีการจ้างเหมา ซึ่งอาจเป็นได้ว่าบริษัทเอกชนที่รับจ้างอาจไม่ได้ทำการจ้างผู้ว่างงานที่เป็นเป้าหมาย หรือใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนเพราะมีประสิทธิภาพสูงกว่าก็ได้ ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น
5. ระบบการบริหารจัดการ โครงการเงินกู้มีความล่าช้ามาก ไม่สามารถช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ทันเวลา
6. อาจมีโครงการ /งานบางประเภทที่ดำเนินการซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะโครงการ/กิจกรรมเงินกู้กับโครงการ/งานที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน
7. โครงการเงินกู้บางโครงการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการ ซึ่งอาจต้องขออนุมัติต่อแหล่งเงินกู้เป็นกรณี ๆ ไป และอาจต้องล่าช้าออกไปมากขึ้น
8. ในขณะนี้ยังไม่มีหน่วยประสานโครงการในพื้นที่ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ประสานงานกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น รวมทั้งทำให้การดำเนินงานอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร

9. การให้หน่วยงานในส่วนกลางเป็นผู้ถือบัญชี ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินในโครงการที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศอาจล่าช้า และไม่สะดวก น่าจะโอนเงินไปดำเนินการเบิกจ่าย ณ คลังจังหวัดต่าง ๆ เช่นเดียวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน
10. โครงการเงินกู้ที่มีเงินงบประมาณแผ่นดินสมทบอาจเกิดปัญหาในระดับปฏิบัติการ เนื่องจากมีกระบวนการเบิกจ่ายเงินที่แตกต่างกัน และแยกออกจากกัน ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติการควรจะได้เตรียมการไว้ล่วงหน้า และควรได้ปรึกษากับสำนักงบประมาณเกี่ยวกับวิธีการก่องหน้ผูกพันและการเบิกจ่ายเงินสมทบเงินกู้ดังกล่าวข้างต้นไว้ล่วงหน้า
11. หน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมไปล่วงหน้าแล้ว เช่น กรมประชาสัมพันธ์ กำลังมีปัญหาว່งจะสามารถเบิกจ่ายเงินจากวงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากรายการใช้จ่ายบางประเภทไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในภายหลัง

### ข้อเสนอแนะ

#### ขยายกลุ่มประชากรเป้าหมาย

1. เพิ่มกลุ่มเป้าหมายความว่างงานในเขตเมือง โดยทำการสำรวจกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบเพิ่มเติม

#### เพิ่มมาตรการแก้ปัญหา-ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ

1. จัดให้มีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานระยะยาวเป็นมาตรการหลัก
2. จัดให้มีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานแบบ “self-employed” มากขึ้น
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ โครงการเงินกู้ให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วทันเวลา สามารถช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. จัดให้มีหน่วยประสานโครงการเงินกู้-เงินงบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ และให้สามารถปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว
5. กระจายอำนาจด้านการเบิกจ่ายเงิน โครงการเงินกู้ลงสู่ระดับจังหวัด โดยโอนเงินงบประมาณไปเบิกจ่ายในระดับจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จ และให้มีระบบการเบิกจ่ายเงินที่สามารถประสานการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินสมทบและเงินกู้เข้าด้วยกันได้ต่อไป

### การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

#### ประเด็นปัญหา

#### ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดองค์กรชุมชนเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของกองทุนพัฒนาชุมชนคือ องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรการปกครองท้องถิ่น และสถาบันทางสังคมในชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งน่าจะครอบคลุมองค์กรชุมชนทั้งในเขตเมือง และชนบท อย่างไรก็ตาม กองทุนชุมชนให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว และได้

ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนมาระยะหนึ่ง จนเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าองค์กรดังกล่าวจะสามารถดำเนินกิจกรรมตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนนั้น ๆ ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรชุมชนที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือเพิ่งจัดตั้งขึ้นและยังไม่มีกิจกรรมด้านการพัฒนาใดๆ อาจไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือก หรืออาจได้รับการพิจารณาในลำดับหลัง ๆ ก็ได้

สำหรับกองทุนพัฒนาเมื่อนั้น กลุ่มเป้าหมายหลักของกองทุนฯ คือเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเริ่มต้นนั้น มีเทศบาลเพียงประมาณ 9-12 แห่งเท่านั้นที่จะได้รับการพิจารณา สำหรับเทศบาลที่เหลือนั้น จะได้รับโอกาสในรอบต่อไป กระนั้นก็ตาม ด้วยหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของกองทุนนี้จะทำให้เทศบาลที่มีศักยภาพในการกู้เงินเท่านั้นที่จะมีโอกาสได้รับการพิจารณาให้กู้เงิน สำหรับเทศบาลที่มีศักยภาพทางการคลังแต่ก็อาจไม่สามารถกู้เงินจากกองทุนฯ นี้ได้

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรชุมชนที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เท่าเทียมและไม่ทั่วถึงก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการมีอยู่และบทบาทขององค์กรและสถาบันในชุมชนในอดีตและปัจจุบันประการหนึ่ง (สำหรับกองทุนชุมชน) และขึ้นอยู่กับการคลังขององค์กรการปกครองท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง (สำหรับกองทุนพัฒนาเมือง)

### ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

1. ธนาคารออมสินในฐานะหน่วยบริหารจัดการกองทุนทั้งสองประเภทอาจมีข้อจำกัดในด้านองค์กรและบุคลากรสำหรับบริหารจัดการกองทุน ในส่วนของกองทุนพัฒนาชุมชนนั้น แม้ว่าธนาคารได้อาศัยองค์กรพันธมิตรที่มีอยู่ในระบบ และที่จะจัดให้มีขึ้นเพิ่มเติมในส่วนภูมิภาค ให้เป็นที่ปรึกษาองค์กรชุมชน และทำหน้าที่ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงาน และดำเนินการอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการกองทุนเพิ่มเติมก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการและจัดสรรเงินทุนก็ยังคงต้องดำเนินการ โดยองค์กรหลักของธนาคารออมสินในส่วนกลางอยู่เช่นเดิม
2. ในส่วนของกองทุนพัฒนาเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่าธนาคารออมสินยังมีปัญหาเรื่องความไม่พร้อมในการบริหารจัดการอยู่มาก นับตั้งแต่การส่งเสริม-สนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดทำโครงการเงินกู้การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ และการบริหารสินเชื่อหลังการให้กู้
3. ปัญหาความไม่พร้อมของระบบบริหารจัดการดังกล่าวนี้ อาจทำให้การบริหารกองทุนประสบปัญหาเรื่องความล่าช้าในโอกาสต่อไปได้

### ข้อเสนอแนะ

#### เพิ่มองค์กรชุมชนเป้าหมายให้ครอบคลุมทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

1. ขยายชุมชนเป้าหมายของทั้งสองกองทุนให้ครอบคลุมชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบทอย่างทั่วถึง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นและยังไม่มีกิจกรรมใด ๆ เป็นผู้เสนอโครงการ



ขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากกองทุนเพื่อสังคมได้เช่นเดียวกับองค์กรชุมชนที่มีอยู่ก่อนแล้ว และมีการดำเนินกิจกรรมอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนต่าง ๆ ที่ยังไม่มืองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งได้รับโอกาสในการขอรับทุนฯ ด้วยเช่นกัน

2. สำหรับกรณีของกองทุนพัฒนาเมืองนั้น เมื่อได้ผ่านช่วงการพัฒนาระบบเงินทุนไปแล้ว ควรเปิดโอกาสให้เทศบาลทุกแห่ง สามารถเสนอโครงการขอเงินได้อย่างเท่าเทียมกัน

### ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1. กระทรวงการคลังควรเร่งรัดการจัดทำสัญญากับธนาคารออมสินให้เป็นหน่วยบริหารจัดการกองทุน และกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ (ในกรณีกองทุนพัฒนาเมือง) และรายละเอียดอื่น ๆ ให้เสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อที่ธนาคารออมสินจะได้ดำเนินการบริหารจัดการกองทุนฯ ในระดับปฏิบัติการต่อไปได้
2. ธนาคารออมสินในฐานะหน่วยบริหารจัดการกองทุนควรเร่งดำเนินการพัฒนาองค์กร ให้สามารถบริหารจัดการกองทุนทั้งสองประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนพัฒนาเมือง เพื่อให้องค์กรชุมชนเป้าหมายได้รับการสนับสนุนเงินทุนและเงินกู้อย่างรวดเร็ว และแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจได้ทันเวลาต่อไป

### ปัญหาในภาพรวม

1. การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจมีระบบการบริหารจัดการที่กระจายตัว (Fragmentation) และมีวงจรการดำเนินงานที่แตกต่างกันมาก บ้างก็ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว บ้างก็กำลังจัดทำรายละเอียด บ้างก็ยังไม่ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการ และบ้างก็ยังไม่ได้เริ่มต้นแต่อย่างใด ดูเหมือนหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ จะไม่ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและกัน จึงยากที่จะให้มีการประสานงานกันในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ

### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. พิจารณาสั่งการเพื่อให้มีการตรวจสอบ-ปรับปรุงตัวเลขเป้าหมายเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ให้ตรงกับความ เป็นจริงเป็นระยะ ๆ ทุก 3 เดือน
2. ปรับมาตรการดำเนินงานโดยเน้นการบรรลุเป้าหมายของแผนงาน (Program's outcomes) แทนที่จะเน้นเป้าหมายเบื้องต้นของกิจกรรม (activities' outputs)
3. ปรับระบบการบริหารการเงินและบัญชีให้มีความยืดหยุ่นและสนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้มากที่สุด
4. จัดตั้งองค์กรประสานงานระดับจังหวัด

**ตารางแสดงการจัดสรรเงินกู้ด้านส่งเสริมการจ้างงาน**

	สร้างงาน	ฝึกอาชีพ	ส่งเสริมอาชีพ	อื่น ๆ	รวม
เงินกู้ธนาคารโลก (World Bank)	3,207	1,393			4,600
เงินกู้ (OECD)	4,232	169			4,401
เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	852	121	778	16	1,767
เงินงบประมาณแผ่นดิน		1,345	1,353	1,678	4,376
รวม	8,291	3,028	2,131	1,694	15,144

**ตารางแสดงการจัดสรรเงินกู้ด้านส่งเสริมการศึกษา**

	ทุนการศึกษา	อาหารเสริม	อื่น ๆ	รวม
เงินกู้ธนาคารโลก (World Bank)				0
เงินกู้ (OECD)				0
เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	1,000	35		1,035
เงินงบประมาณแผ่นดิน	20,000	6,988	1,339	28,327
รวม	21,000	7,023	1,339	29,362

**ตารางแสดงการจัดสรรเงินกู้ด้านส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน**

กองทุนชุมชน	4,800
กองทุนเมือง	1,200
รวม	6,000

## การประชุมวิชาการ

### เรื่อง “ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมจากวิกฤติเศรษฐกิจ”

จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์

อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี ชั้น ๔ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

#### หลักการและเหตุผล

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วง ๒๕๔๐-๒๕๔๑ ได้ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางในทางสังคมและวัฒนธรรมต่อคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของคนด้อยอำนาจและด้อยโอกาสในชนบทและในเมือง จำนวนคนตกงาน เด็กและเยาวชนที่ต้องออกจากโรงเรียน ผู้ที่มีปัญหาความเครียด สภาพจิตเสื่อมทรุดมีมากขึ้น แต่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างเป็นระบบยังมีอยู่น้อยมาก

สถาบันวิจัยสังคม เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการนำเสนอการศึกษาวิจัยอย่างเป็นวิชาการและเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจในครั้งนี้ รวมทั้งนำเสนอความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดจากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจต่อวงการวิชาการและต่อสาธารณชนเพื่อให้เกิดการแสวงหาทางออกที่เหมาะสมต่อไป

#### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อนำเสนอการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบด้านต่าง ๆ อันเกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจ
๒. เพื่อนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับทิศทางการพัฒนาหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

#### ผู้เข้าร่วมประชุม

นักวิจัย นักวิชาการ นักพัฒนา นักการเมือง ข้าราชการ และนิสิตนักศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป จำนวน ๑๐๐ คน

#### ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. กระตุ้นให้เกิดความสนใจทางวิชาการและทางปฏิบัติเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง
๒. สามารถนำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

## กำหนดการ

- ๐๘.๓๐-๐๘.๐๐ น. ลงทะเบียน
- ๐๘.๐๐-๐๘.๑๕ น. เปิดประชุม
- ๐๘.๑๕-๑๒.๐๐ น. การเสนอรายงานวิจัย เรื่อง  
ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมจากวิกฤตเศรษฐกิจ
- วิทยากร: รศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์  
รศ.พญ.นิตยา กชภักดี  
ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์
- ผู้ดำเนินรายการ: ผศ.สุวรรณา เกียรติไกรเพชร
- ๑๓.๐๐-๑๕.๐๐ น. ประชุมกลุ่มย่อย ๓ กลุ่ม และเสนอรายงานวิจัยต่อที่ประชุมกลุ่มย่อย  
ผลกระทบต่อการพัฒนาคน ด้านการศึกษา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- กลุ่ม ก. วิทยากร: ศ.ดร.มนตรี จุฬาวัดนจล  
ผศ.ชาญชัย ลิ้มปียากร  
คุณปาริชาติ ศิวรักษ์
- ผู้ดำเนินรายการ: อ.นฤมล ทับจุมพล
- กลุ่ม ข. เรื่องผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรม (แรงงานเด็ก สตรี  
คนชรา คนพิการ)
- วิทยากร: คุณบัณจิตต์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ  
รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ  
คุณเข็มพร วิรุณราพันธ์  
นพ.ปรีดา แค่อารักษ์  
อ.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร
- ผู้ดำเนินรายการ: รศ.ดร.สุภางก์ จันทวานิช
- กลุ่ม ค. เรื่องผลกระทบต่อการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมทางสังคม
- วิทยากร: คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ  
คุณกอบกุล สามักกี
- ผู้ดำเนินรายการ: ผศ.ดร.สุวัฒนา ธาดานิติ
- ๑๕.๓๐-๑๗.๐๐ น. การเสนอรายงานวิจัย หรือบทความต่อที่ประชุม เรื่อง  
การปรับทิศทางการพัฒนาหลังวิกฤตเศรษฐกิจ
- วิทยากร: รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ  
รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
- ผู้ดำเนินรายการ: รศ.ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์
- ๑๗.๐๐ น. ปิดประชุม
- \*\* ๑๐.๓๐ น., ๑๕.๐๐ น. พักรับประทานอาหารว่าง\*\*



สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พจนานุกรม  
จาก  
วจนคติ  
พระชฎทิจ

พจนานุกรม  
จาก  
วจนคติ  
พระชฎทิจ

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาคารวิทยุ ประจวบเหมาะ ชั้น 5 ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์: (02) 2187385, 2187396, 2187401

โทรสาร: (02) 2165523, 2552353

E-mail: [cusi@chula.ac.th](mailto:cusi@chula.ac.th)

<http://www.chula.ac.th/institute/cusi/>