

# เรื่อง โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project - SIP)

ฉบับที่ 50/2541

วันที่ 8 มิถุนายน 2541

ด้วยปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงาน ซึ่งจากการคาดการณ์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะมีผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปี 2541 ประมาณ 2 ล้านคน กระทรวงการคลังได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวที่จะขยายผลไปสู่ปัญหาทางสังคมในอนาคตเป็นอย่างมาก และเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือโดยเร็ว แต่โดยที่รัฐบาลมีงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจำกัด ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาหาหนทางขอเงินจากธนาคารโลกและรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทางสังคมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยได้จัดทำเป็นโครงการเงินกู้ภายใต้ชื่อ "โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project - SIP)" โดยมีสาระสำคัญดังนี้

## 1. วัตถุประสงค์

เพื่อให้สามารถบริการทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการ ออกเป็น 4 ประการคือ

1.1 เพื่อบรรเทาปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการว่างงานด้วยการสร้างงานและโอกาสในการสร้างรายได้แก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน

1.2 เพื่อปฏิรูปการให้บริการทางสังคมโดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงาน และการให้บริการขององค์กรส่วนท้องถิ่น

1.3 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการให้บริการทางสังคมและการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดเล็ก การเพิ่มอำนาจและความเข้มแข็งของท้องถิ่น และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้มีเครือข่ายที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

1.4 เพื่อปรับปรุงระบบการให้บริการทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส โดยการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม และเน้นให้บริการทางสังคมขั้นพื้นฐานแก่กลุ่มผู้ว่างงาน และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน

## 2. ลักษณะของโครงการ

ภายใต้วัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว กิจกรรมการดำเนินโครงการ จะมีลักษณะสำคัญคือ

2.1 เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและเสริมสร้างรายได้โดยให้ความสำคัญแก่ผู้ว่างงาน ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อย ประกอบด้วยกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้แรงงานเป็น สัดส่วนสูง การฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

2.2 เป็นโครงการที่ขยายบริการสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส

2.3 เป็นโครงการที่เสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนอย่างยั่งยืน

2.4 เป็นโครงการที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความต้องการของคนในพื้นที่เป็นหลัก โดยมีพื้นที่ดำเนินโครงการคือ พื้นที่ในเมือง และชนบททั่วประเทศ

### 3. การดำเนินโครงการ การดำเนินโครงการและกระบวนการได้มาซึ่งโครงการย่อย แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

3.1 แนวทางที่ 1 เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นโดยการสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรม โครงการของภาครัฐที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน การสูญเสียรายได้ และการเพิ่มขึ้นของภาระทางสังคม โดยให้เกิดผลในระยะสั้น เช่นโครงการลงทุนในงานโยธาที่ต้องใช้แรงงานมาก งานฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ว่างงาน และงานปรับปรุงการให้บริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการให้บริการด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นการเสริมการลงทุนในโครงการที่กระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจ กำลังดำเนินการอยู่และสามารถขยายโครงการได้อย่างรวดเร็ว โดยจะต้องเน้นการปรับปรุงการดำเนินโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญ คือ

1) โครงการที่ได้รับการสนับสนุน ควรเป็นโครงการที่สามารถดำเนินงานได้เร็ว มีการจ้างงานสูง มีแผนงานและกลุ่มเป้าหมายชัดเจน และเข้าเกณฑ์การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

2) โครงการที่ได้รับการสนับสนุน ถ้าเป็นโครงการเพื่อเสริมหรือทดแทนการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน จะต้องกำหนดต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ตามมาตรฐานของสำนักงบประมาณ เพื่อมิให้เกิดความล้าสมัย

3) กิจกรรมของโครงการจะต้องเป็นหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ

4) โครงการที่เสนอจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับ เงื่อนไขของแหล่งเงินกู้

5) หากเป็นโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่หรือเป็นโครงการที่หน่วยงานผู้เสนอโครงการได้ดำเนินการมาแล้ว จะนำผลการดำเนินงานมาพิจารณาด้วย 3.2 แนวทางที่ 2 เป็นการแก้ไขปัญหาสังคมในระยะยาว และสร้างฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรม โครงการที่มีผลต่อปรับโครงสร้างทางสังคมและการกระจายอำนาจในระยะยาว โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรส่วนท้องถิ่น และการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนต่าง ๆ ซึ่งจะกระทำผ่านกองทุนที่กระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นและมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและจัดการ รวม 2 กองทุน คือ

1) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund หรือ SIF) เป็นกลไกทางการเงินแก่ชุมชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรอิสระ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยสนับสนุนเงินให้เปล่าแก่การลงทุนในโครงการลงทุนขนาดเล็กที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนและผ่านเกณฑ์การพิจารณาของกองทุน SIF ทั้งนี้ได้กำหนดที่จะนำไปให้ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนาขนาดเล็กในสาขาต่างๆ และเป็นโครงการที่เสริมสร้างความสามารถของชุมชนในด้านเศรษฐกิจ โครงการพัฒนาชุมชน โครงการสวัสดิการสังคม สำหรับชุมชน โครงการด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และวัฒนธรรม โดยคาดว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนาขนาดเล็กของชุมชนทั่วประเทศได้ถึงกว่า 11,000 โครงการ

2) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund หรือ RUDF) เป็นกลไกทางการเงินแก่ชุมชนเช่นกัน แต่เป็นการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้แก่เทศบาลในอัตราตลาดเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลที่ก่อให้เกิดรายได้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำแก่เทศบาลที่ได้รับการคัดเลือกในการเพิ่มสมรรถนะ และขีดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการและการบริหารและจัดการ

### 4. ระยะเวลาดำเนินโครงการ

ระยะเวลาดำเนินโครงการ 4 ปี ระหว่าง 2541-2544

- ระยะเวลาการดำเนินโครงการตามแนวทางที่ 1 28 เดือน
- ระยะเวลาการดำเนินโครงการตามแนวทางที่ 2 40 เดือน

### 5. แหล่งที่มาของเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายโครงการ ( อัตราแลกเปลี่ยนที่ 45 บาทต่อ 1 เหรียญสหรัฐ )

โครงการลงทุนเพื่อสังคมมีค่าใช้จ่ายโครงการรวมทั้งสิ้น 21,473.18 ล้านบาท โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนและค่าใช้จ่ายโครงการ

ภายใต้แนวทางที่ 1 และ 2 ดังนี้

5.1 เงินกู้จากธนาคารโลกจำนวนประมาณ 13,500 ล้านบาท หรือ เทียบเท่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินกู้ที่ได้จัดสรรให้แก่โครงการตามแนวทางที่ 1 และ 2 แล้ว จำนวนประมาณ 291.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ เงินกู้ที่ยังไม่ได้จัดสรรจำนวนประมาณ 8.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

5.2 เงินกู้จาก OECF จำนวนประมาณ 5,550.30 ล้านบาท หรือเทียบเท่า ประมาณ 123.34 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

5.3 เงินบาทสมทบประมาณ 2,331.88 ล้านบาท หรือเทียบเท่าประมาณ 52.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสมทบจากหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการในรูปตัวเงิน และไม่ใช้ตัวเงิน ในสัดส่วนร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายโครงการภายใต้แนวทางที่ 1 และ เงินสมทบในโครงการภายใต้แนวทางที่ 2 ในอัตราร้อยละ 10 และ 25 ของค่าใช้จ่ายโครงการ จากผู้ได้รับประโยชน์ภายใต้กองทุน SIF และเทศบาลผู้กู่ภายใต้กองทุน RUDF ตามลำดับ

5.4 เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่ง UNDP และ AUSAID จะให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อใช้ในการจัดการรวมทั้งการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินโครงการ (Project Management and Monitoring) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้จำนวนประมาณ 91 ล้านบาท หรือเทียบเท่าประมาณ 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

6. การจัดการและการบริหารโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบาย (Policy Steering Committee - PSC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับควบคุมกรอบนโยบายการดำเนินโครงการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการสร้างงานและการบรรเทาปัญหาความยากจนในระยะสั้นตามแนวทางที่ 1 และการวางฐานเพื่อแก้ไขปัญหาลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาว โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในแนวทางที่ 2

คณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจ หน้าที่ดังต่อไปนี้

6.1 กำหนดกรอบเป้าหมายเกี่ยวกับการสร้างงานและการเพิ่มสวัสดิการ ทางสังคม และจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนทางสังคมของโครงการในกลุ่มเป้าหมาย สาขาเศรษฐกิจ และภาคต่าง ๆ ของประเทศ

6.2 กำกับดูแลให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ และดูแลจัดสรรเงินของ โครงการเพื่อการลงทุนภายใต้กรอบของโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6.3 อนุมัติด้านงบประมาณและบุคลากรที่จะใช้ในโครงการ

6.4 อนุมัติขยายขอบเขตการดำเนินโครงการในกรณีที่มีแหล่งเงินทุนและ เงินให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม

6.5 อนุมัติหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินโครงการและแผนการ ดำเนินงาน รวมทั้งให้คำชี้แนะและกำหนดทิศทางของโครงการ สำหรับการจัดการและบริหารโครงการได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยประสานการดำเนินโครงการ หรือ Program Coordination Unit- PCU ขึ้นภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานโครงการและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงินกู้ ตลอดจนการจัดการด้านการเงินและการบัญชีแก่หน่วยงานดำเนินโครงการ หรือ Project Implementation Unit (PIU) ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ดำเนินโครงการเงินกู้จะต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการจัดการและบริหารโครงการดังกล่าว

สำหรับการดำเนินโครงการ ตามแนวทางที่ 2 ซึ่งจัดตั้งเป็นกองทุนโดยมีธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารนั้น จะมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุน ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยจะต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดนโยบาย หรือ PSC กำหนด และจะมีหน่วยประสานดำเนินโครงการ หรือ PCU เป็นผู้ติดตาม กำกับดูแล อีกชั้นหนึ่ง

ทั้งนี้ การบริหารงานของกองทุนทั้ง 2 กองทุน จะต้องเป็นไปตามข้อตกลงร่วมระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารออมสิน (Memorandum of Agreement) ที่แหล่งเงินกู้ให้ความเห็นชอบและระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยกองทุน SIF และ RUDF ที่กระทรวงการคลังจะได้ประกาศใช้ต่อไป

## 7. การประเมินผล ติดตามและตรวจสอบโครงการ

เพื่อให้สามารถกำกับ ดูแล และติดตามโครงการให้ดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนภูมิกลุ่มเป้าหมาย (Targetting Map) โดยพิจารณาจากระดับความยากจน ภาวะการว่างงาน และผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอื่นๆ ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย (PSC) ในการจัดสรรทรัพยากรให้ไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบทางสังคมมากที่สุดก่อน

นอกจากนี้ สำนักงานประสานงานโครงการ (PCU) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง จะทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการ โดยกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์และจัดให้มีระบบรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่บริหารโครงการ พร้อมทั้งจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอให้คณะกรรมการกำกับนโยบาย (PSC) รับทราบเป็นระยะ

## 8. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ

โครงการนี้จะช่วยแก้ไขปัญหสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตทั้งในเมืองและชนบท โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสที่ต้องถูกเลิกจ้าง รวมทั้งผู้ยากจนซึ่งได้รับผลกระทบจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น ดังนี้

8.1 กิจกรรมสร้างงานบริการโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนสูงด้านการคมนาคมขนส่ง และการเกษตร ซึ่งจะสามารถรองรับแรงงานกลับถิ่น และขยายการจ้างงานได้จำนวนประมาณ 1,785,857 คน- เดือน

8.2 แรงงานที่ถูกเลิกจ้างและว่างงานจากอุตสาหกรรมธุรกิจ และบริการในภูมิภาค ตลอดจนสตรีผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการจำนวน 920,072 คน จะได้รับการฝึกอบรม และเสริมทักษะด้านวิชาชีพซึ่งจะเสริมสร้างโอกาสการมีงานทำ และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้ในระดับหนึ่ง และจะเป็นรากฐานในการพัฒนาตนเองได้ในระยะยาว

8.3 การขยายบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบและครอบครัว ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการ จำนวนประมาณ 7.7 ล้านคน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
กระทรวงการคลัง  
มิถุนายน 2541