

การประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของประเทศไทย

บทสรุปเชิงนโยบาย

20 พฤศจิกายน 2561

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย/มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันวิจัยนโยบายทางเศรษฐกิจ (EPRI)

องค์การยูนิเซฟประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

บทนำ

รัฐบาลไทย มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 เห็นชอบหลักการของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งเป็นการให้เงินช่วยเหลือแบบไม่มีเงื่อนไขแก่เด็กแรกเกิดถึงหนึ่งปีในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนทั่วประเทศ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อเดือนพฤษภาคม 2558 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการ หลังจากรับทราบรายงานผลการดำเนินงานอันเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์จากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงขานรับนโยบายและเริ่มดำเนินโครงการเมื่อเดือนตุลาคม 2558 นับเป็นประวัติการณ์ระดับโลกของการดำเนินงานให้เงินช่วยเหลือประเภทนี้ โดยระยะแรกให้เงินอุดหนุนรายละ 400 บาท ต่อเดือน เป็นระยะเวลา 12 เดือน แก่มารดาของเด็กแรกเกิดถึงหนึ่งปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 3,000 บาท ต่อคน ต่อเดือน และมีคุณสมบัติตามเกณฑ์การวัดความยากจน และในเดือนมีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายความคุ้มครองตั้งแต่แรกเกิดจนอายุครบ 3 ปี (จากเดิมระยะเวลา 1 ปี) และเพิ่มวงเงินอุดหนุนเป็น 600 บาท ต่อเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 เป็นต้นไป **บทสรุปเชิงนโยบายฉบับนี้ นำเสนอสรุปผลการดำเนินงานอันเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้านผลกระทบของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยใช้ระเบียบวิธีบูรณาการเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ¹**

¹ รายงานการประเมินฉบับสมบูรณ์ที่จะออกในภายหลังจะรายงานผลการประเมินด้านผลกระทบ การกำหนดเป้าหมาย และกระบวนการโดยละเอียด

ระเบียบวิธีวิจัย

รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์การยูนิเซฟประเทศไทยและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสถาบันวิจัยนโยบายทางเศรษฐกิจ (EPRI) ร่วมกันออกแบบการประเมินแบบบูรณาการเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ รวมทั้งดำเนินการประเมินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด คณะวิจัยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างประมาณ 5,000 ครอบครัว เป็นข้อมูลพื้นฐานเมื่อเริ่มโครงการ (baseline) และอีกครั้งสำหรับข้อมูลขั้นสุดท้าย (end-line) ทั้งยังดำเนินการสนทนากลุ่ม 96 ครั้ง และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรายสำคัญอีกกว่า 50 ราย การวิเคราะห์ข้อมูล baseline ช่วยตรวจสอบความสมบูรณ์ของกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจเชิงปริมาณว่า เป็นตัวแทนทั้งประเทศของประชากรเป้าหมายของเงินอุดหนุน โดยในการสำรวจในพื้นที่ได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นในการดำเนินการเก็บข้อมูลในท้องถิ่น ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล end-line เชิงปริมาณ ใช้วิธีกึ่งการทดลอง (quasi-experimental approach) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์หาผลลัพธ์ของปัจจัยที่อาจมีผลต่อการประเมิน (counterfactual) โดยใช้เทคนิคการจับคู่ทางสถิติ (statistical matching technique) ซึ่งช่วยให้คุณลักษณะของผลกระทบที่โครงการมีต่อเด็ก ครอบครัว และชุมชนมีน้ำหนักและมีความน่าเชื่อถือ

คณะวิจัยยังบูรณาการการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อสร้างความชัดเจนด้านการดำเนินงานที่นำไปสู่ผลกระทบ โดยอธิบายสาเหตุที่โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสร้างผลกระทบเชิงปริมาณดังที่เกิดขึ้น รวมทั้งเสนอแนวทางยกระดับผลการดำเนินโครงการต่อไป

ผลกระทบ

รัฐบาลไทยดำเนินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ด้วยวัตถุประสงค์หลักสามประการ ได้แก่ ส่งเสริมผลลัพธ์ด้านโภชนาการเด็ก ยกระดับการเข้าถึงบริการสังคม และเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สตรี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการประเมินแบบสมบูรณ์ (ข้อมูล baseline ข้อมูล end-line และข้อมูลเชิงคุณภาพ) แสดงให้เห็นความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายทั้งสามด้าน โดยไม่พบหลักฐานการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือผิดวัตถุประสงค์ เช่น ใช้จ่ายในการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สูบบุหรี่ หรือเล่นการพนัน

ในการประเมินผลกระทบด้านโภชนาการ คณะวิจัยเก็บข้อมูลสัดส่วนการเจริญเติบโตของร่างกายเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ในช่วงการสำรวจ baseline และการสำรวจ end-line จากบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก หรือ “สมุดสีชมพู” ที่กระทรวงสาธารณสุขมอบให้ รวมทั้งลงมือวัดความยาว (ส่วนสูง) และน้ำหนักของเด็กในช่วงการสำรวจ end-line **จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบหลักฐานว่า ทั้งเด็กแรกเกิดและเด็กเล็กอื่นในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด มีผลลัพธ์ด้านโภชนาการดีกว่าเด็กที่อาศัยในครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน** โดยเด็กในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนจะมีความเสี่ยงต่อภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลัน (ผอมแห้ง) น้อยกว่าเมื่อเทียบกับเด็กในครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญทางสถิติในกลุ่มตัวอย่างย่อยทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในกลุ่มตัวอย่างย่อยกลุ่มครัวเรือนจนมาก พบอุบัติการณ์ภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลันต่ำกว่าอยู่ 17 จุด ในเด็กจากครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน และยังพบว่าต่ำกว่าอยู่ 5 จุด ในกลุ่มตัวอย่างย่อยกลุ่มครัวเรือนยากจน ทั้งนี้ เป็นที่น่าประหลาดใจเมื่อพบว่า มีผลกระทบด้านโภชนาการเชิงบวกต้อยยิ่งในกลุ่มเด็กเกือบจน (โดยอัตราภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลันต่ำกว่าอยู่ 7 จุด ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน) ซึ่งอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำของคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน นี้อย่างยิ่งแสดงให้เห็นว่า แม้กระทั่งเด็กที่ขาดคุณสมบัติแต่กลับได้รับเงินอุดหนุน ยังได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากโครงการนี้ ซึ่งสามารถช่วยให้ครอบครัวเลี้ยงดูเด็กได้ดียิ่งขึ้น² ทั้งนี้ ยังมีหลักฐานเพิ่มเติมที่แสดงให้เห็นว่า โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสร้าง “ผลกระทบต่อบุคคลภายนอก” (spill-over effect) เชิงบวกอีกด้วย กล่าวคือ ช่วยส่งเสริมผลลัพธ์ด้านโภชนาการที่ดีขึ้นของเด็กเล็กอื่นในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้รับเงินอุดหนุนโดยตรง ซึ่งอนุมานได้ว่า การขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนไปจนเด็กอายุครบหกปี อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่มีคุณประโยชน์มหาศาลยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพยืนยันสอดคล้องกับข้อค้นพบข้างต้น โดยมารดาของเด็กรายงานว่า เงินอุดหนุนช่วยให้มีอาหารหลากหลายยิ่งขึ้นและการบริโภคอาหารของเด็กแรกเกิดและเด็กเล็กอื่นในครัวเรือนที่ดีขึ้น ในกรณี

² กลุ่มตัวอย่างในการวิเคราะห์ผลกระทบแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ (1) “จนมาก” (extreme poor) หมายถึง ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 1,500 บาท ต่อคน ต่อเดือน (คิดเป็นร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่าง) (2) “จนน้อย” (less poor) หมายถึง ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 3,000 บาท แต่สูงกว่าหรือเท่ากับ 1,500 บาท ต่อคน ต่อเดือน (คิดเป็นร้อยละ 35.4 ของกลุ่มตัวอย่าง) และ (3) “เกือบจน” (near poor) หมายถึง ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่า 3,000 บาท ต่อคน ต่อเดือน (คิดเป็นร้อยละ 34.6 ของกลุ่มตัวอย่าง) โดยร้อยละ 74.0 ของกลุ่มที่สาม มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่ำกว่า 6,000 บาท ต่อคน ต่อเดือน ซึ่งในการวิเคราะห์ขั้นต่อไป จะแบ่งกลุ่มที่สามนี้เป็นกลุ่มย่อยออกไปอีก ทั้งนี้ คณะวิจัยถือว่าครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยไม่ถึง 3,000 บาท ต่อคน ต่อเดือน เท่านั้นที่สมควรเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง

ที่มารดาให้นมบุตรเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เงินอุดหนุนนี้ยังช่วยให้ครอบครัวหาซื้อนมผงสูตรสำหรับทารกแรกเกิดถึง 1 ปี ทดแทนเพื่อให้เด็กได้รับสารอาหารเพียงพออีกด้วย

เงินอุดหนุนยังช่วยให้มารดาจัดสรรเวลาอยู่กับบุตรได้มากขึ้น ทั้งยังกระตุ้นให้ปฏิบัติตามแนวทางการให้อาหารตามวัยที่ดีขึ้น จากการวิเคราะห์พบว่า ในครัวเรือนทุกกลุ่ม จำนวนทารกจากครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนที่กินนมแม่อย่างน้อย 6 เดือน มีสัดส่วนมากขึ้นเมื่อเทียบกับทารกในครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มจนมาก สัดส่วนของทารกที่กินนมแม่นาน 6 เดือนในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ถึง 12 เปอร์เซ็นต์ สำหรับกลุ่มตัวอย่างกลุ่มยากจนและกลุ่มเกือบจน สัดส่วนของทารกที่กินนมแม่สูงกว่าอยู่ 2 เปอร์เซ็นต์ และ 8 เปอร์เซ็นต์ ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน เมื่อเทียบกับครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน เพื่อพิจารณาในทุกกลุ่มตัวอย่าง สัดส่วนทารกที่ได้รับนมแม่ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน มีสัดส่วนสูงกว่าครอบครัวที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ถึง 6 เปอร์เซ็นต์

เงินอุดหนุนยังเปิดโอกาสในการส่งเสริมการสื่อสารด้านโภชนาการอีกด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งของการสำรวจจะสอบถามมารดาของเด็กเกี่ยวกับความรู้ในเรื่องแนวทางปฏิบัติด้านโภชนาการที่ดี โดยการวิเคราะห์ผลกระทบบ่งชี้ให้เห็นว่า จากกลุ่มตัวอย่างกลุ่มครัวเรือนจนมาก ผู้ดูแลในครัวเรือนที่ได้รับเงินช่วยเหลือมีแนวโน้มที่จะตอบได้ว่า อายุ 6 เดือน เป็นเวลาเหมาะสมที่สุดในการเริ่มให้อาหารอื่นตามวัยเพื่อเสริมนมแม่

ในการประเมินผลกระทบด้านการเข้าถึงบริการสังคม คณะวิจัยเก็บข้อมูลการดูแลหลังคลอด (post-natal care: PNC) ในเด็กทารก ด้วยคำถามสำหรับมารดาในกลุ่มสำรวจ จากการวิเคราะห์พบหลักฐานว่า ทารกในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เข้าถึงบริการดูแลหลังคลอดมากกว่าทารกคู่เทียบจากครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน โดยมีผลกระทบสูงสุดในครัวเรือนจนมาก ซึ่งมีจำนวนการเข้ารับบริการสูงกว่าอยู่ร้อยละ 9.6 เมื่อเทียบกับกลุ่มคู่เทียบที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ส่วนในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มย่อยที่คาบเกี่ยวกันของครัวเรือนยากจนและเกือบจน จำนวนการเข้ารับบริการสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนอยู่ร้อยละ 7.1 ทั้งนี้ ผลการวิจัยเชิงคุณภาพยังยืนยันสอดคล้องกับข้อค้นพบดังกล่าว โดยมารดาของเด็กรายงานว่า เงินอุดหนุนช่วยให้ตนจ่ายค่าเดินทางไปคลินิกและโรงพยาบาลเพื่อพาบุตรไปเข้ารับบริการด้านสุขภาพได้

ในการประเมินผลกระทบด้านการเสริมสร้างพลังอำนาจสตรี คณะวิจัยเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทการตัดสินใจภายในครัวเรือนของมารดาของเด็กทั้งในช่วง baseline และในช่วง end-line คณะเก็บข้อมูล

ภาคสนามสอบถามผู้หญิงที่ตัดสินใจในครัวเรือนเป็นประจำเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการดูแลสุขภาพสำหรับทั้งผู้หญิงและเด็ก จากการวิเคราะห์พบหลักฐานว่า มารดาของเด็กในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด มีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้นในเรื่องทั้งสามดังกล่าวมากกว่ามารดาของเด็กในครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน³ **มารดาของเด็กในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอำนาจควบคุมมากกว่าในด้านรายได้ การตัดสินใจเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของตนเอง และค่าใช้จ่ายด้านอาหารในครัวเรือน** รูปแบบจำลองผลกระทบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มครัวเรือนยากจน ผู้หญิงที่มีอำนาจควบคุมหลักในการใช้เงินของตนเองในกลุ่มที่ได้รับเงินอุดหนุน มีสัดส่วนสูงกว่าอยู่ 6 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับครัวเรือนประเภทคล้ายกันแต่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน³ ข้อค้นพบยังแสดงให้เห็นในทำนองเดียวกันว่า ในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มครัวเรือนยากจนและทุกกลุ่ม สัดส่วนของผู้หญิงที่มีอำนาจตัดสินใจหลักด้านการดูแลสุขภาพส่วนบุคคลในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน³ สูงกว่าอยู่ 8 เปอร์เซ็นต์ และ 5 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับสำหรับกลุ่มที่ได้รับเงินอุดหนุนเมื่อเทียบกับกลุ่มตัวอย่างคู่เทียบที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน³ ในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มครัวเรือนจนมาก สัดส่วนของผู้หญิงที่มีอำนาจตัดสินใจหลักด้านค่าใช้จ่ายเรื่องอาหารในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุน³ สูงกว่าครัวเรือนลักษณะเดียวกันที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนอยู่ 12 เปอร์เซ็นต์ การศึกษาทั่วโลกพบว่า เมื่อกลุ่มแม่ที่มีพลังอำนาจในการตัดสินใจ เป็นกลุ่มที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ในเด็กได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการเสริมสร้างเส้นทางสำคัญที่นำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล base-line แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้หญิงตั้งครรภ์มีความเสี่ยงที่จะถูกเลิกจ้างสูงกว่ากลุ่มผู้หญิงคู่เทียบที่ไม่ได้ตั้งครรภ์ โดยกว่าร้อยละ 40 ของผู้หญิงว่างงานระบุว่า การตั้งครรภ์เป็นสาเหตุที่ตนไม่ได้ทำงาน³ ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่หญิงมีครรภ์ ย่อมหมายถึงการริเริ่มสำคัญที่จะทำให้เกิดสุขอนามัยและโภชนาการที่ดีอย่างเพียงพอแก่สตรีที่กำลังจะเป็นมารดา ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทารกในครรภ์และเด็กแรกเกิดมีสุขอนามัยที่ดีโดยลำดับ ช่วยสร้างพื้นฐานด้านสุขภาพและสุขภาวะที่ดีของเด็กในอนาคต

³ การวิจัยเชิงคุณภาพพบว่าผู้หญิงตั้งครรภ์จำนวนมากที่ระบุว่า ตนสมัครใจลาออกจากงานเพื่อกลับบ้านไปอาศัยอยู่กับครอบครัวขยายก่อนวันครบกำหนดคลอดบุตรหลายเดือน

การดำเนินโครงการ

นอกจากการประเมินผลกระทบแล้ว การศึกษาวิจัยนี้ยังครอบคลุมการทบทวนกระบวนการดำเนินโครงการและการประเมินด้านการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจะช่วยให้มีข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญสำหรับใช้เป็นแนวทางปรับปรุงการออกแบบและการดำเนินโครงการต่อไป การวิจัยนี้ตรวจวัดจำนวนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เรียกว่า “ข้อบกพร่องในการครอบคลุมไม่ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย” (exclusion error) และกรณีที่ครอบครัวไม่ยากจนแต่ได้รับเงินอุดหนุน เรียกว่า “ข้อบกพร่องในการครอบคลุมนอกกลุ่มเป้าหมาย” (inclusion error) โดยการวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพชี้ให้เห็นว่า ยังมีประเด็นท้าทายการดำเนินงานหลายประการที่ยังคงมีโอกาสดำเนินการต่อไปได้ เพื่อให้มีรูปแบบการจ่ายเงินที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การติดตามแก้ปัญหาการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายความยากจน ทั่วโลกพบว่า แม้แต่โครงการที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ดีที่สุด ยังมีข้อผิดพลาดในการครอบคลุมไม่ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย (exclusion error) และครอบคลุมนอกกลุ่มเป้าหมาย (inclusion error) สูงถึงร้อยละ 40 **แม้ข้อท้าทายในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของประเทศไทยวัดได้ต่ำกว่าตัวชี้วัดโครงการที่ดีที่สุดในโลก แต่การครอบคลุมไม่ทั่วถึงเป็นจำนวนมากที่สูงถึงประมาณร้อยละ 30 ของครัวเรือนยากจน ที่เป็นผลภายในที่เกิดจากกระบวนการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เป็นสิ่งที่ขัดต่อความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิแบบถ้วนหน้าโดยไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งยังละทิ้งโอกาสสำคัญในการสร้างเสริมผลลัพธ์ที่ดีในการพัฒนาอีกด้วย⁴** การประเมินด้านการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยังชี้ให้เห็นข้อท้าทายในการครอบคลุมนอกกลุ่มเป้าหมายด้วยเช่นกัน แต่ผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนซึ่งประเมินว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือนั้น โดยส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้เพียงเล็กน้อย ดังนั้น การขยายเกณฑ์ขั้นต่ำคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนให้ครอบคลุมถึงรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี จะขจัดข้อผิดพลาดในการครอบคลุมเกินกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง การประเมินผลกระทบแสดงให้เห็นว่า เงินอุดหนุนช่วยเหลือได้แม้แต่ครัวเรือนที่ไม่ยากจนให้สามารถรับมือกับความเสี่ยงรุนแรงต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยป้องกันไม่ให้ครัวเรือนจำนวนมากเข้าสู่ภาวะยากจน เมื่อต้องเผชิญปัญหาฉุกเฉินในการดำรงชีพหรือเหตุการณ์เลวร้ายอื่น ๆ

⁴ ตัวอย่างเช่น Tomoo (2018) พบว่าอัตราภาวะทุพโภชนาการเรื้อรังในประเทศไทยสูงในทุกกลุ่มที่จำแนกตามระดับความร่ำรวย

ในชีวิตผลการวิจัยเชิงคุณภาพยังช่วยชี้ประเด็นท้าทายการดำเนินงานด้านการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติกลุ่มเป้าหมายของโครงการนี้ให้กระจ่างชัดเจนขึ้นอย่างยิ่งยวด โดยพบว่ามีวาทกรรมคลุมเครืออย่างมากเกี่ยวกับการมีคุณสมบัติยากจน ระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการและผู้รับผิดชอบด้านการคัดกรองสถานภาพยากจน ทั้งนี้ผู้เข้าข่ายได้รับประโยชน์จากโครงการระบุว่า ปัญหาใหญ่คือการขาดความชัดเจนด้านคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนของผู้ปฏิบัติงานในชุมชน ซึ่งความสับสนเรื่องคุณสมบัติผู้มีสิทธิและความยุ่งยากของขั้นตอนการลงทะเบียนที่ผู้เข้าข่ายได้รับประโยชน์เผชิญนั้น เป็นเหตุให้ครอบครัวที่มีสิทธิไม่ไปลงทะเบียนขอรับสิทธิ และทำให้การดำเนินโครงการครอบคลุมไม่ทั่วถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเปราะบางที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นขั้นตอนการคัดกรองสถานภาพยากจนที่ซับซ้อนซึ่งโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีความเสี่ยงต่อการตีความที่แตกต่างกันไปเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิ การดำเนินงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน และการปฏิเสธผู้มาลงทะเบียนขอรับสิทธิสูงเกินกว่าที่จำเป็น ผลการวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ความซับซ้อนของวิธีกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ใช้อยู่นี้ นำไปสู่การดำเนินการที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด และก่อให้เกิดความสับสนในหมู่เจ้าหน้าที่โครงการ ทั้งยังมีส่วนทำให้เกิดปัญหาคอขวดที่ขัดขวางการรับรู้สิทธิที่จะได้รับเงินช่วยเหลือในกลุ่มผู้เข้าข่ายได้รับประโยชน์และผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์จริงหลายราย จนทำให้เกิดความท้าทายในการครอบคลุมไม่ทั่วถึงและครอบคลุมนอกกลุ่มเป้าหมาย ทั่วความรุนแรงยิ่งขึ้น ในหลายประเทศ การให้เงินอุดหนุนแบบครอบคลุมถ้วนหน้าสามารถช่วยขจัดความสับสนซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการปฏิเสธครัวเรือนยากจนอย่างไม่เป็นธรรมได้ การเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำให้สูงขึ้น อาจช่วยลดปัญหาคอขวดสำหรับทั้งผู้รับเงินอุดหนุนและเจ้าหน้าที่โครงการได้ เพื่อทำให้ครัวเรือนยากจนเข้าถึงโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดได้อย่างทั่วถึง

การวิจัยนี้ยังระบุว่ามีความกังวลของผู้รับเงินอุดหนุนเรื่องการเบิกจ่ายเงินล่าช้าอีกด้วย ซึ่งชี้ให้เห็นปัญหาในการคาดการณ์เวลาโอนเงินได้ไม่แน่นอน ความน่าเชื่อถือในการเบิกจ่ายเงินนับเป็นสิ่งที่สำคัญที่ประกันความสำเร็จของโครงการ การเบิกจ่ายเงินไม่สม่ำเสมอจะลดทอนประโยชน์ในการบริหารความเสี่ยงสำคัญของการโอนเงินสดอย่างตรงเวลาและคาดเดาได้ ที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ และช่วยให้ครัวเรือนสามารถลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญเกี่ยวกับการรับรู้ด้านสุขภาพและโภชนาการ และการเข้าถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับเด็ก หลักฐานเชิงประจักษ์จากทั่วโลก ชี้ให้เห็นความสำคัญของบทบาทของเงินอุดหนุนที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงเพื่อแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ข้อเสนอแนะ

แม้การวิจัยครั้งนี้จะชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่ต้องปรับปรุงหลายประเด็น แต่ข้อค้นพบสำคัญก็เป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จอันดีของโครงการ ภายในระยะเวลาไม่ถึงสามปี กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็สามารถดำเนินโครงการให้อยู่ในระดับที่บรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งหลายประเทศต้องใช้เวลาดำเนินการหลายทศวรรษ หลักฐานเชิงประจักษ์อันทรงพลังของผลกระทบด้านการพัฒนา แสดงให้เห็นบทบาทสำคัญของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ที่มีต่อการบรรลุผลกระทบด้านโภชนาการที่จำเป็น ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสุขภาพสำคัญ และด้านการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สตรี *ในระบบเศรษฐกิจโลกที่พึ่งพา “ทุนทางสังคมเชิงการรับรู้” (cognitive capital) มากขึ้นเรื่อย ๆ นี้ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะช่วยปูทางไปสู่ความมั่งคั่งในอนาคตของประเทศไทย*

หลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นแล้วว่า โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด บรรลุผลกระทบสำคัญหลายประการที่ช่วยเสริมสร้างผลลัพธ์ด้านการพัฒนาเด็กและด้านการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สตรี อย่างไรก็ตาม โครงการนี้จะช่วยให้เด็กใช้สิทธิที่จะเข้าถึงโภชนาการและการดูแลสุขภาพของตนได้อย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อจัดขึ้นร่วมกับบริการสังคมที่มีอยู่โดยพร้อมเพรียงกัน หลักฐานเชิงประจักษ์จากทั่วโลกแสดงให้เห็นแล้วว่า การที่ให้การครอบคลุมที่มากขึ้น ร่วมกับการยกระดับการให้บริการแบบบูรณาการ และการสร้างความตระหนัก มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบที่ยิ่งใหญ่มากขึ้น

ผลการวิเคราะห์ทั้งการประเมินผลกระทบและการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแสดงให้เห็นว่า การยกระดับไปสู่โครงการเงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้า โดยการจัดซื้อทำหยาบด้านการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากจน และการให้ครอบคลุมกลุ่มคนเกือบจน จะช่วยให้มีโครงการริเริ่มที่มีคุณค่าต่อการเสริมสร้างการพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึงและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันได้ต่อไป การสูญเสียที่เกิดจากความซับซ้อนของกลไกการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย และข้อผิดพลาดจากการครอบคลุมไม่ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย บ่อนทำลายประสิทธิภาพของโครงการ ทั้งยังเสี่ยงต่อการสร้างความตึงเครียดทางสังคมที่ไม่จำเป็น แนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานแบบถ้วนหน้ามากขึ้น เช่น แนวทางการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย จะทำให้สื่อสารและทำความเข้าใจกับกลุ่มต่างๆ ยากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่อัตราเข้าถึงที่สูงขึ้น เท่าเทียมและทั่วถึงยิ่งขึ้น และเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของสังคมให้แน่นแฟ้นขึ้น ด้วยผลกระทบที่เกี่ยวข้องทุกด้าน จะช่วยเสริมสร้างการพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึงและการเติบโต

ทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันได้ ในการยกระดับไปสู่โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้า ขั้นตอนระหว่างดำเนินการโดยเพิ่มเกณฑ์ขั้นต่ำคุณสมบัติด้านรายได้เฉลี่ยเป็น 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี จะช่วยลดข้อผิดพลาดในการครอบคลุมนอกกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง และต้องดำเนินการควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ จะทำให้ลดข้อผิดพลาดในการครอบคลุมไม่ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมาก

การให้เงินอุดหนุนเด็กจนอายุครบหกปี จะช่วยเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ครอบครัวที่มีเด็กเล็กมากกว่าหนึ่งคน และยังช่วยแก้ปัญหาช่องว่างสำคัญในระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบตลอดชีพของประเทศไทย เด็กอายุ 4-6 ปี เป็นกลุ่มที่ต้องเผชิญภาวะยากจนทางการเงินในเด็กในอัตราสูงที่สุด การประเมินผลกระทบของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ช่วยให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การช่วยเหลือโดยให้เงินอุดหนุนก่อให้เกิด “ผลกระทบต่อบุคคลภายนอก” (spill-over effect) ที่ช่วยเพิ่มผลลัพธ์ด้านโภชนาการของเด็กเล็กอื่นในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนอีกด้วย หลักฐานเชิงประจักษ์ของผลกระทบทางอ้อมดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า การขยายการให้เงินอุดหนุนเด็กออกไปจนอายุครบหกปี จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันแก่เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 6 ปี และยังมีแนวโน้มที่จะเสริมสร้างผลกระทบด้านการพัฒนาเป็นวงกว้างยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การทบทวนกระบวนการดำเนินงานยังชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาสำคัญ ซึ่งทำให้ระบุข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงการออกแบบและดำเนินการโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

- **แนวทางการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการเสริมสร้างผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ** ขั้นตอนหนึ่ง ได้แก่ การทำให้ครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนฯ ได้รับเงินอุดหนุนฯ ตรงเวลา ครบจำนวน ซึ่งจะช่วยให้มารดาของเด็กตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของครอบครัวตน และช่วยเสริมสร้างการพัฒนาทุนมนุษย์
- **ใช้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นจุดเริ่มต้นส่งเสริมบริการด้านการพัฒนาต่าง ๆ** เช่น โครงการส่งเสริมความรู้ด้านโภชนาการให้กับผู้ปกครองเด็ก การพัฒนาสถานรับเลี้ยงและศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย บริการด้านการคุ้มครองเด็กและบริการด้านครอบครัวในชุมชน ตลอดจนการฝึกอาชีพและโครงการสร้างอาชีพอื่น ๆ จะช่วยให้คุณประโยชน์ของเงินอุดหนุนทวีคูณยิ่งขึ้นอีกเท่าตัว โดยช่วยให้บริการสังคมเกิดประสิทธิภาพสูงสุดไปในคราวเดียวกัน

การปรับปรุงการออกแบบและดำเนินโครงการดังกล่าวข้างต้นนี้ จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ที่จะมีส่วนช่วยประเทศไทยอย่างเต็มศักยภาพในการพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึงและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม อันเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับความมั่นคงในอนาคตของประเทศ