

บทความวิชาการ



การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล

The Welfare Policy Formulation by Government *

ปองทิพย์ ฤทธิอิ้ม

Pongtip Rit-im **

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพ โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) ด้วยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ปฏิบัติ และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการรับบริการสวัสดิการโดยรัฐบาลในพื้นที่ 5 ภาค รวมทั้งสิ้น 55 คน เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง

ผลการวิจัยพบว่า

1. นโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐบาลที่ผ่านมามีปัญหาจากการกำหนดนโยบายที่ขาดรายละเอียดข้อมูลที่เป็นรากฐานของปัญหาที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เมื่อนำไปปฏิบัติ

* บทความนี้เรียบเรียงจากคณาจารย์เรื่อง การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 3 คน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยะนุช เงินคล้าย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา ชุ่มนาเสียว และ อาจารย์ ดร. ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ

** นักศึกษาปริญญาเอก สาขาปรัชญาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จึงปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรค ทำให้การบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นไปได้ยากยิ่ง

2. ปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลไม่สามารถสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง ขาดความเสมอภาค เท่าเทียมกันและความสะดวกในการใช้บริการ ปัญหาผลประโยชน์ของผู้รับสวัสดิการโดยรัฐบาล ผู้ให้สวัสดิการหวังผลทางการเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้รับสวัสดิการของรัฐบาลจะได้รับจริงหรือสนองต่อความต้องการหรือไม่ ปัญหาในเรื่องระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน มีความยุ่งยากรายละเอียดมากเกินไปจนความจำเป็น การรับสวัสดิการไม่สะดวกต้องผ่านธนาคาร ประเภทของสินค้าไม่ตรงกับความต้องการ

3. แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับสวัสดิการเป็นอันดับแรก ครอบคลุมทุกคนที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล ศึกษาข้อมูล ความคุ้มค่าก่อนกำหนดนโยบาย และปรับตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การดำรงชีวิตในปัจจุบัน ต้องมีความเท่าเทียมกันทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีรายได้ มีงานทำ มีความมั่นคงทางสังคม ความพร้อมของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง สรรวจทางเลือกให้ชัดเจน ควรมีระยะเวลาดำเนินการอย่างเพียงพอ สามารถแก้ไขปัญหามีอยู่ได้และได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการ ควรพิจารณาระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน ให้มีความชัดเจนเป็นระบบ ไม่ยุ่งยาก มีความสะดวก ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และท้ายที่สุดต้องสนับสนุนให้ผู้รับบริการสามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคต

คำสำคัญ: นโยบาย, สวัสดิการ, รัฐบาล



Abstract

The research of The Welfare Policy Formulation by Government. purpose to study The Policy Formulation of Welfare by Government. to examine existing problems and identify obstacles of social welfare policy and to propose a feasible approach for the formulation of a more responsive social welfare policy. The research employed qualitative methods. The purposive sampling was used to select 55 key informants. The unit of analysis is, therefore, individuals and groups of policymakers, operational officers and service recipients. Semi-structured interview questions were developed as a research tool.

Key findings can be summarized as follows:

1. problems of existing welfare policy were examined that the policy is formulated based on the decision that is lacking the root cause analysis of problems. As a result, the implementation of the lack of an evidence-based policy has caused problems and obstacles to achieve policy objectives.
2. the following problems and obstacles were identified: The policy was not responsive and comprehensive to the needs of all service recipients; The policy failed to ensure equal access to support services; The policy was formulated, based on the patron – recipient relation in which welfare benefits from the policy are given in exchange of political supports from target recipients; The policy

creates complicated procedures and complex process which make less convenient for service recipients to access to support services. For instance, the receipt of services is only available via the banking system which causes inconvenience for some service recipients. Further, products or services are not responsive to the needs of some service recipients, if not all.

3. the research, therefore, proposes a feasible approach prioritizing a more responsive and comprehensive welfare policy. It is also justifiable that prior to the policy-making, a cost-benefit analysis should be conducted and be adjustable to the current situation. The policy-making shall guarantee equality of all in health, education, housing, remuneration and work, social security and protection. The policy-making should address the readiness of technology and alternatives as well as clear and sufficient timeframe which can address existing problems and meet all service recipients 'satisfaction. It is also highly important that regulation, orders, and procedure should be clearly stipulated, simplified and too complicated to burden service recipients. Finally, the policy-making should aim at building a bridge to achieve self - reliance on service recipients.

Keywords: Policy, Welfare, Government



บทนำ

นโยบายการบริหารงานของรัฐบาลทั่วไปโดยส่วนใหญ่ จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุข อันจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงและยั่งยืน ภายใต้ต้นนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลส่วนใหญ่จะมีแนวความคิดมาจากการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมคนส่วนใหญ่จึงควรเป็นสวัสดิการ สำหรับลูกจ้าง รองลงมา คือ สวัสดิการสำหรับเกษตรกร ปัจจุบันภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนสวัสดิการสังคมช่วยเหลือ ประชาชนตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กแรกเกิด ครอบครัว การศึกษา การสาธารณสุข ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2558, หน้า 20) อีกทั้งยังมีการให้เงินช่วยเหลืออื่น ๆ ตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล ซึ่งโครงการเหล่านี้ใช้งบประมาณสูง อย่างไรก็ตาม ใ้ผ่านมาการจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐยังมีข้อจำกัด โดยภาครัฐไม่สามารถให้สวัสดิการและเงินช่วยเหลือตามมาตรการต่าง ๆ ได้ตรงกับ กลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายการจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อีกทั้งยังขาดข้อมูลเชิงลึก ส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อการเสนอแนะเชิงนโยบาย ระบบสวัสดิการที่มีคุณภาพต้องตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อย จากการประเมินสวัสดิการโดยรัฐบาลที่ผ่านมามีความผิดพลาดหลายประการ อาทิ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การนิยามผู้รับสวัสดิการที่ไม่ถูกต้องครอบคลุม ขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน ขาดความพร้อม บริการสวัสดิการไม่ครอบคลุมความต้องการของผู้รับบริการ ทำให้ประชาชนผู้รับสวัสดิการไม่สนใจหรือไม่มา

รับสวัสดิการจากรัฐ ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล (สมชัย จิตสุชน 2561, หน้า 34)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ภาครัฐกำหนดนโยบายสวัสดิการเพื่อเป็นการวางโครงสร้างไปสู่รัฐสวัสดิการในอนาคต เป็นมาตรการเยียวยาช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของชาวบ้าน อันนำไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนของคุณภาพชีวิตประชาชน แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวยังขาดความเป็นรูปธรรม ความชัดเจน และข้อมูลที่เป็นความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายหรือรากฐานที่จะนำมาใช้กำหนดตัวนโยบายเพื่อพัฒนาหรือแก้ไข้ปัญหาที่ตรงประเด็น ซึ่งมีสาเหตุความไม่ชัดเจนและขาดข้อมูลที่สำคัญอาจมาจากการที่นโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากทางการเมือง ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษานโยบายสวัสดิการของรัฐในประเด็นของการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของนโยบายฯ และให้ได้แนวทางในการเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพต่อไป โดยขอขอบเขตการวิจัย ได้แก่

ขอบเขตด้านเนื้อหา มีเนื้อหาเกี่ยวข้องใน 3 ประเด็น ได้แก่ นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพ ซึ่งประเด็นทั้ง 3 มีความครอบคลุมถึงนโยบายสาธารณะ สวัสดิการของรัฐ ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายคุณภาพของนโยบาย ความต้องการของประชาชนผู้รับสวัสดิการ การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับสวัสดิการ



ขอบเขตประเด็นการวิจัย ประกอบด้วยประเด็นการวิจัยที่เป็นเหตุ คือ นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล กระบวนการกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาล (สำรวจข้อมูลเฉพาะเชิงปริมาณ วางแผนโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์) ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล (ความต้องการของประชาชนผู้รับสวัสดิการ ผู้รับสวัสดิการไม่สนใจ ผลประโยชน์ของผู้รับสวัสดิการ ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ) ส่วนประเด็นเชิงผล คือ แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพ (ตอบสนองความต้องการของผู้รับสวัสดิการ มีความเสมอภาค มีความสะดวก)

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยด้วยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างของประชากรที่เป็นตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในการบริหาร และระดับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐ กลุ่มตัวอย่างของประชากรผู้เป็นผู้ปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการของรัฐ กลุ่มตัวอย่างของประชากรที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการรับบริการสวัสดิการโดยรัฐ ได้แก่ ประชาชนผู้รับบริการสวัสดิการในพื้นที่ 5 ภาค และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสิ้น 55 คน

เนื้อหา

การวิจัยการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล มุ่งที่จะทำการวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายในการให้สวัสดิการแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันกับนโยบายสาธารณะในส่วนของ การกำหนดนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคของนโยบาย ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการสวัสดิการ การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการสวัสดิการ เนื้อหาจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวคิดและทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีสวัสดิการ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยเป็นทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และหรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งต้องมีความชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจง โดยทั่วไปนโยบายของภาครัฐมักจะมีลักษณะครอบคลุมแบบกว้าง ๆ ขาดความชี้เฉพาะเจาะจง โดยนโยบายระดับล่างต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูง มีความแจ่มชัดและเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเป็นลำดับขณะเดียวกันความครอบคลุมจะแคบเข้าเป็นเฉพาะเรื่องหนึ่ง ๆ เท่านั้น การดำเนินการขององค์กรใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ต้องการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบของการดำเนินการนั้น ๆ ให้ลุล่วงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กระบวนการกำหนดนโยบายจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบายหนึ่ง ๆ ได้หรือไม่ และกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่ นั้น ขึ้นอยู่ช่วงเวลาและวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหา นโยบาย ถ้าหาก



นักวิเคราะห์นโยบาย และ / หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่สามารถค้นหาประเด็นปัญหาได้ตั้งแต่เริ่มแรกที่มีปัญหาเกิดขึ้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเพื่อใช้เทคนิคต่าง ๆ มาประเมินทางเลือกของนโยบายนั้นในภายหลัง (Brynard, 2005, p. 24)

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนแรกของขั้นตอนนโยบายสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญและต่อเนื่องกันหลายประการ เช่น การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก การเสนอทางเลือก การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย ปัญหาทั่วไป ปัญหาของสังคม ประเด็นของสังคม ข้อเสนอของสังคม ข้อเสนอของรัฐบาล นโยบายกล่าวคือ ปัญหาทั่วไป เป็นได้ทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือต่อสังคมโดยรวม และปัญหาทั่วไปอาจจะเพิ่มพูนความสำคัญและพัฒนาเป็นปัญหาของสังคมต่อไป ปัญหาของสังคม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากและปัญหาของสังคมอาจจะเพิ่มพูนความสำคัญเป็นประเด็นปัญหาของสังคมต่อไป ประเด็นปัญหาของสังคม เป็นอีกระดับหนึ่งของความสำคัญของปัญหาที่ได้รับความสนใจและร่วมมือโดยกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและผลักดันประเด็นปัญหาของสังคมเพื่อเป็นข้อเสนอของสังคมส่วนรวมต่อไป ข้อเสนอของสังคม เป็นการประมวลข้อเสนอของสังคมเข้าด้วยกันเป็นข้อเสนอของสังคมซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ๆ ของปัญหาที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ข้อเสนอของรัฐบาล เป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญก่อนนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ นโยบาย เป็นผลผลิตจากระบบการเมืองที่กำหนดแนวทางและวัตถุประสงค์ซึ่งจะส่งผลในการแก้ปัญหาหรืออาจไม่ช่วยแก้ปัญหาได้เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่

รัฐบาลเลือกที่จะมีนโยบายไม่ทำอะไรเลยเป็นต้น (Eyestone 1978, p. 114) ซึ่งในการวิจัยการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยเป็นการศึกษาที่มีความครอบคลุมถึงการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) โดยแผนโครงการหรือกิจกรรมของรัฐจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย (Lasswell & Kaplan 1918) และมีรายละเอียดของเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม คือ รัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติบรรลุผล และการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมนั้น นอกจากนี้ การวิจัยนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากนโยบายสวัสดิการของรัฐ เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ของสังคม จึงนำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการผลักดันปัญหาให้เป็นนโยบาย มาศึกษาว่านโยบายสวัสดิการของรัฐมีการก่อรูปนโยบายจากการวิเคราะห์ตามลำดับ จากปัญหาทั่วไป ไปสู่ปัญหาของสังคม ประเด็นปัญหาของสังคม ข้อเสนอของสังคม ข้อเสนอของรัฐบาล ก่อนนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ คือ นโยบายสวัสดิการของรัฐหรือไม่ (Eyestone 1978. p. 114)

แนวคิดสวัสดิการ

สวัสดิการซึ่งหมายถึงการกินดี อยู่ดี (well-being) การได้รับความพอใจ การได้รับบรรลพประโยชน์ จากการได้บริโภคสินค้า หรือได้รับบริการ (Neuhaus 1996. p.61) เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือ



ตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป (Encyclopedia Britanica 1968, p. 113) เป็นเครื่องมือนำไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ คือ หน้าที่ในการกระจายทรัพยากรใหม่ (Redistributive) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า ในการพัฒนาสู่สังคม อุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันอย่างเสรีนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถกระจายทรัพยากรทางสังคมหรือรายได้ให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง คนจำนวนมากต้องได้รับความเดือดร้อนอันเป็นผลพวงจากการพัฒนา รัฐจึงต้องใช้อำนาจรัฐแทรกแซงอำนาจตลาดโดยการกระจายซ้ำทรัพยากรใหม่ผ่านกระบวนการทางภาษีอากร เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นระหว่างคนในสังคมโดยมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการจัดสวัสดิการโดยอาศัยฐานทรัพยากรที่มาจากภาษี รัฐสวัสดิการจะใช้ระบบการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า (เก็บภาษีโดยอาศัยฐานรายได้ของผู้เสียภาษี โดยจะจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับผู้มีรายได้มาก และเก็บภาษีในอัตราต่ำจนถึงไม่เก็บเลย สำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นลักษณะขั้นบันได) แล้วนำมาจัดสวัสดิการในลักษณะการแบ่งสรรหรือเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข ระหว่างคนในสังคม ลักษณะที่ 2 เป็นการจัดสวัสดิการแบบทั่วถึงในลักษณะสิทธิของพลเมือง (สิทธิพลเมือง ประกอบด้วย สิทธิประชา หรือ Civil Right สิทธิการเมือง หรือ Political Right และสิทธิทางสังคม หรือ Social Right) ซึ่งสวัสดิการสังคมควรเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนและเรียกสิทธินี้ว่า “สิทธิทางสังคม” (Social Right) อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งในสิทธิพลเมือง ซึ่งในฐานะพลเมืองของประเทศต้องได้รับสิทธินี้ อย่างเท่าเทียมกัน (Marshall 2006. p. 52) รัฐจะเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าไปหนุนาการสร้างการพัฒนาสังคมและความเป็นธรรมทางสังคม รัฐไม่ได้มีอำนาจในการดูแลประชาชนโดยลำพังอีกต่อไป ซึ่งสวัสดิการสังคมเช่นนี้เรียกได้ว่าเป็นสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Welfare Pluralism) คือ เปิดโอกาสให้

ประชาสังคมได้เข้ามารับผิดชอบสวัสดิการสังคมของประชาชนเป็นการดูแลควบคุมซึ่งกันและกันหรือเป็นความร่วมมือระหว่างทุกภาคีภาคส่วนในลักษณะที่เรียกว่า Partnership เป็นการขยายโอกาสในการมีชีวิตที่ดีขึ้นในทุกๆด้าน หนุนสร้างความมั่นคงของมนุษย์ และทำให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่าง สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการที่หลากหลายของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ (Giddens. 2001 p. 60) และกิดเดนส์ ได้เสนอแนวคิดทางสายที่สามหรือซ้ายใหม่มีฐานของแนวคิดในเชิงคุณค่าหรือค่านิยมอยู่สามฐานใหญ่ คือ โอกาส (Opportunity) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และชุมชน (Community) เป็นแนวคิดที่ผูกพันกับแนวคิดพื้นฐาน (Giddens 1984, p. 98) ซึ่งแนวความคิดสวัสดิการมีความสัมพันธ์กับการวิจัยการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล โดยนำแนวความคิดสวัสดิการมาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล โดยใช้แนวคิดทางสายที่สามของ กิดเดนส์ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ในส่วนของโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าและบริการ อย่างมีความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันและมีความสะดวกในการรับบริการ

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับประชาชน เนื่องจากประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นแต่เพียงมอบอำนาจที่ตนมีให้กับผู้แทนที่ตนเลือกไปทำหน้าที่แทน การดำเนินการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยให้มีประสิทธิผลได้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐในฐานะเป็นผู้มีอำนาจ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ภาคเอกชนในฐานะผู้ผลิต และประชาชนในฐานะของผู้บริโภค ซึ่งรัฐบาลที่มีทั้งฐานะเป็นผู้มีอำนาจ และให้บริการสาธารณะแก่

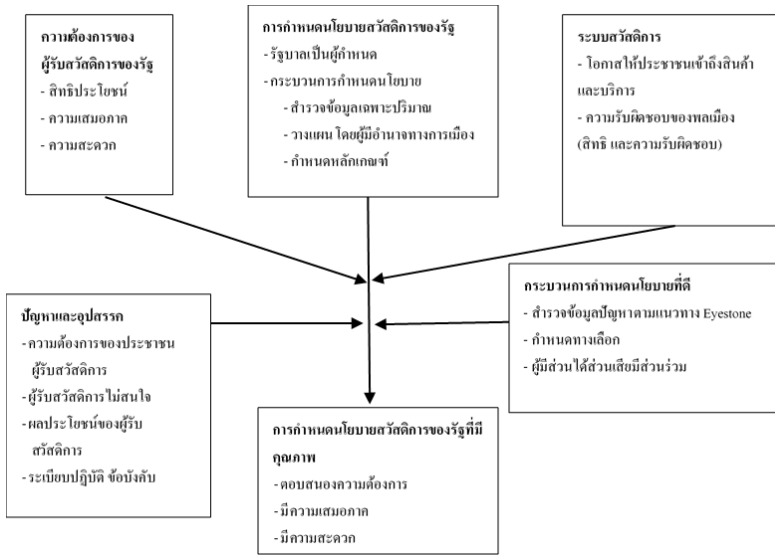


ประชาชนในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัย ความสะดวกสบายอันประชาชนพึงได้รับ โดยในการกำหนดนโยบายหรือการใช้อำนาจใด ๆ จำเป็นที่ต้องได้รับการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนแนวทางจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเป็นระดับไหน วิธีการมีส่วนร่วมเป็นอย่างไรตามทฤษฎีการมีส่วนร่วมของมิลเบรท (Milbrath 1965, p. 14) ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวข้องกับการวิจัยการกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐ กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การออกความคิดเห็นจะส่งผลช่วยให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นต่อสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งในการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลนี้ มีความสัมพันธ์กับความต้องการที่ภาครัฐต้องตอบสนอง รวมทั้งความร่วมมือของประชาชนที่ต้องมีโอกาสในการกำหนดความพอใจที่มีผลต่อผลการดำเนินการทางนโยบายที่นักการเมืองเป็นผู้กำหนด เนื่องจากนโยบายสวัสดิการของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรม พฤติกรรมการบริโภคและวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งต้องตอบสนองเหตุผลดังกล่าว ดังนั้น นโยบายสวัสดิการของรัฐ จึงควรได้มีการวิพากษ์เกี่ยวกับนโยบายว่า ประชาชนเห็นว่ามีจุดบกพร่อง ควรที่แก้ไขในสิ่งใด เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิในการรับสวัสดิการของประชาชนเองด้วย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายของอายสโตน (Eyestone) เกี่ยวกับกระบวนการผลักดันปัญหาให้เป็นนโยบายมาศึกษาว่า นโยบายสวัสดิการของรัฐมีการก่อรูปนโยบายจากการวิเคราะห์ตามลำดับจากปัญหาทั่วไป ไปสู่ปัญหาของสังคม ประเด็นปัญหาของสังคม ข้อเสนอของสังคม ข้อเสนอของรัฐบาล ก่อนนำไปสู่การกำหนดนโยบาย

ของรัฐ คือ นโยบายสวัสดิการของรัฐหรือไม่ และนำแนวคิดสวัสดิการทางสายที่สามของกิดเดนส์ (Giddens) คือ โอกาส (Opportunity) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และชุมชน (Community) โดยนำแนวความคิดสวัสดิการมาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล ในส่วนของโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าและบริการ อย่างมีความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันและมีความสะดวกในการรับบริการ การสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และนำทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนของมิลเบรท (Milbrath) มาวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องกับกิจกรรม พฤติกรรมการบริโภค วิถีชีวิต และความร่วมมือของประชาชน ซึ่งต้องตอบสนองความต้องการในการรับบริการสวัสดิการเพื่อการอยู่ดี กินดี

ผู้วิจัยได้นำทั้งสามทฤษฎีมาเป็นหลักในการบูรณาการสร้างกรอบแนวความคิดในการวิจัยการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล ดังนี้



บทสรุป

บทสรุปประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนผลการวิเคราะห์ และการอภิปรายผล โดยส่วนของการวิเคราะห์ทำการสรุปตามประเด็นที่ใช้ในกรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสวติการ โดยรัฐบาลและข้อมูลจริงที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยในส่วนแรกเป็นการสรุปผลของการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสวติการ โดยรัฐบาลทั้งจากการวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่าง ๆ และอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งผลการวิเคราะห์มี ดังนี้

การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล เริ่มปรากฏชัดในสังคมไทยตั้งแต่ปี 2516 และมีพัฒนาการมาโดยตลอดบนพื้นฐานของแนวคิดจากครุฑมารดาถึงเชิงตะกอน ที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าประชาชนไทยมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิของทุกคนที่สมควรได้รับอย่างเสมอภาคกัน การจัดสวัสดิการจึงเป็นภาระของรัฐโดยเป็นการกระจายทรัพยากรของประเทศให้กับทุกคนโดยเสมอภาคกัน (ปวย อึ้งภากรณ์. 2550, หน้า 18) การจัดสวัสดิการในแต่ละรัฐบาลมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยแต่มีลักษณะที่คล้ายกัน คือ มีลักษณะการกำหนดนโยบายแบบเร่งด่วนแบบประชานิยมไม่มีเวลาเพียงพอในการสำรวจข้อมูลรายละเอียด อาทิ นโยบายเพิ่มเบี้ยคนพิการ นโยบายอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด นโยบายเพิ่มเบี้ยคนชรา นโยบายรถเมล์ รถไฟ รถไฟฟ้าฟรี นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จากการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐบาลที่ผ่านมา จะพบว่ามีปัญหาจากการกำหนดนโยบาย ดังเช่น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำเนินโครงการสงเคราะห์คนจนและผู้มีรายได้น้อย ทุกโครงการมีปัญหาผู้กู้เงินของโครงการกลับไม่ใช่คนจน ด้วยกรรมการที่จัดสรรเงินมักเห็นว่าคนจนได้เงินไปก็ไม่มีปัญหาคืน (กรุงเทพฯธุรกิจ (2556), คอลัมน์เศรษฐศาสตร์พเนจร: ความพร้อมของประเทศไทยกับรัฐสวัสดิการ, ฉบับวันที่ 10 เมษายน 2556, หน้า 10) ส่วนรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท ซึ่งก็ยังคงมีปัญหาเหมือนเดิม คือ คนที่กู้เงินไม่ใช่คนจน โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ก็มีผู้สูงอายุที่ไม่จนได้รับเบี้ยยังชีพ ในส่วนของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นผลของการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล ซึ่งพบว่ามีกรณีเน้นในเรื่องสวัสดิการและการสงเคราะห์คนจน



และผู้มีรายได้น้อยเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง (บุญส่ง
ชเลธร, 2555, หน้า 20)

ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล ได้แก่ การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสวัสดิการ ความไม่สนใจของผู้รับบริการสวัสดิการ ผลประโยชน์ของผู้รับบริการสวัสดิการ ระเบียบปฏิบัติ ข้อยกเว้น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน โดยปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล โดยที่ผ่านมาสวัสดิการที่คนไทยได้รับในการพัฒนาสู่ความอยู่ดีกินดีที่มีความเท่าเทียมกันอย่างสมเหตุสมผลยังไม่มีผลทั่วถึง การทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อช่วยเพียงอาชีพชาวนา ซึ่งในข้อเท็จจริงคนยากจนทุกคนไม่ได้เป็นชาวนา และชาวนาทุกคนก็ไม่ได้เป็นคนยากจน ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสวัสดิการโดยรัฐบาลจึงมีปัญหาการสมประโยชน์ และมีผลสืบเนื่องไปถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยอย่างทั่วถึง หรือมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ปัญหาความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้รับสวัสดิการกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาล ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐให้ความสำคัญ และจัดดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558, หน้า 2) ปัญหาในเรื่องความสะดวกในการใช้สวัสดิการของรัฐบาลสวัสดิการของรัฐบาลไม่ค่อยได้รับความสะดวก อาทิ สวัสดิการผู้สูงอายุเป็นการให้เงินในแต่ละเดือนซึ่งเงินออกไม่ตรงเวลา และต้องไปเปิดบัญชีกับธนาคารโดยเสียค่าธรรมเนียมมีระบบและขั้นตอนที่ยุ่งยากในการรับบริการผ่านธนาคารรวมทั้งบัตรคนจนหรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐด้วย การใช้บัตรต้องนำบัตรไปกดเงินจากตู้ เอ ที เอ็ม ซึ่งอยู่ห่างไกลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง สวัสดิการที่ได้รับก็ไม่ตรงกับความต้องการ

ของผู้รับ สินค้าไม่มีความหลากหลาย มีไม่ครบตามความจำเป็นในการดำรงชีวิต เครื่องรูดบัตรก็ใช้ไม่ได้ใช้ไม่เป็น ส่วนเรื่องผลประโยชน์ของผู้รับสวัสดิการ รัฐบาลผู้ออกสวัสดิการอาจจะมีสวัสดิการบางอย่างที่เอื้อต่อการนำไปสู่ผลทางการเมืองได้ เสมือนเป็นแรงจูงใจให้ผู้รับสวัสดิการนั่นเอง ต้องการให้ประชาชนพึงพอใจในผลงาน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้รับสวัสดิการของรัฐบาลจะได้รับจริงหรือสนองตอบความต้องการหรือไม่ ในเรื่องระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่ละคนไม่เท่ากัน และมีเงื่อนไขที่สำคัญว่าผู้ที่ได้รับเงินไปแล้วต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของตนเอง พัฒนาความสามารถให้หารายได้มากขึ้น มีความยุ่งยากในการลงทะเบียน สวัสดิการที่ได้รับก็ไม่สะดวก ไม่หลากหลาย ทันสมัยเกินไป และไม่ทั่วถึง ความซับซ้อนของหลักเกณฑ์ในการลงทะเบียนรับบริการ (นณริฎ พิศลยบุตร และคณะ, หน้า 50) ซึ่งส่งผลต่อการเข้าถึงสวัสดิการของประชาชนเนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าถึงระบบ กระบวนการยุ่งยากรายละเอียดมากเกินความจำเป็น การรับสวัสดิการไม่สะดวกต้องผ่านธนาคาร ประเภทของสินค้าไม่ตรงกับความต้องการ

แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพ

สวัสดิการที่มีคุณภาพตามแนวทางที่สามของกิดเดนส์ (Giddens) ต้องสามารถสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการสวัสดิการ ทำให้เกิดความเสมอภาค และบริการที่ได้รับต้องมีความสะดวก ดังนั้น แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่สำคัญสิ่งแรก ต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับสวัสดิการ โดยก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายออกหลักเกณฑ์ในการให้ประโยชน์อันใดอันหนึ่งโดยมีลักษณะที่แพร่หลายรัฐควรตรวจสอบกลุ่มเป้าหมายให้ทั่วถึงครอบคลุมทุก



คนที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล การจัดสรรและการใช้
งบประมาณซึ่งมาจากภาษีของประชาชนอย่างคุ้มค่า (ไม่จำเป็นต้องเป็น
ปริมาณเงินเสมอไป) รับฟังปัญหาจากประชาชนแล้วนำไปวิเคราะห์ให้
เป็นนโยบายของผู้ที่ต้องการได้รับสวัสดิการอย่างแท้จริง และทำให้ผู้รับ
พึงพอใจ คนในสังคมมีความกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิเท่าเทียมกัน ทั้งใน
ด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีรายได้ มีงานทำ มีความ
มั่นคงทางสังคม แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลที่มี
คุณภาพนั้นต้องเข้าถึงประชาชนทุกระดับมีความเท่าเทียม สวัสดิการ
บางอย่างทุกคนควรได้รับ แต่บางอย่างก็พิจารณาถึงความแตกต่างกันใน
สาระสำคัญ (Giddens, 2001, p. 12) นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล
ควรตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสวัสดิการ ให้ถูกตัว ถูกที่
ถูกเวลา ซึ่งควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ประชาชนควรจะได้รับ
การช่วยเหลือจากรัฐบาลภายใต้โครงการนี้ให้ชัดเจนมีความเสมอภาค
เท่าเทียมและเหมาะสมกับผู้ที่สมควรได้รับสวัสดิการ แนวทาง
การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีความระมัดระวังกำหนดบน
รากฐานของข้อมูลที่มีความชัดเจน เป็นตัวแทนของข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริง
มีความลึกซึ้งอย่างละเอียดรอบคอบจะสามารถลดความซับซ้อนของ
หลักเกณฑ์ในการดำเนินการได้ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน
ต้องสำรวจความพร้อม ความสมบูรณ์ และความเพียงพอเพื่อมิให้เกิด
ปัญหาอุปสรรคจนเกิดความไม่สะดวกหลังการประกาศใช้นโยบาย
ควรพิจารณาปรับระบบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขให้มีเฉพาะ
เท่าที่จำเป็น อาจนำนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลในประเภทต่าง ๆ
บรรจุเป็นเงื่อนไขอยู่ในบัตรซึ่งมี Sim card อยู่แล้วเช่นบัตรประจำตัว
ประชาชนให้เป็น Smart card อย่างแท้จริง ทำให้เกิดความสะดวกและ
ประหยัดเวลาในการเก็บข้อมูล

อภิปรายผล

วัตถุประสงค์ที่ 1 การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาล

จากการวิเคราะห์พบว่า นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2516 และมีการดำเนินการมาโดยตลอดแต่มีความแตกต่างในรายละเอียดของแต่ละรัฐบาล แต่นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่กำหนดโดยเร่งรีบ ไม่มีระยะเวลาเตรียมการเท่าที่ควร จึงทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ถึงแม้จะมีการแถลงอย่างชัดเจนในรัฐสภาว่า ประเทศไทยจะเป็นสังคมสวัสดิการแต่ในทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไรและยังมีปัญหาในทางปฏิบัติด้วย จากการวิเคราะห์พบว่านโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐบาลที่ผ่านมา มีปัญหาจากการกำหนดนโยบายที่ขาดรายละเอียดข้อมูลที่เป็นรากฐานของปัญหาที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เมื่อนำไปปฏิบัติจึงปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น นโยบายไม่ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง หรือไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็นการกำหนดนโยบายแบบ Top-down หรือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดลงมาเองโดยไม่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ไม่สนใจความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง และไม่สนใจว่ากำหนดนโยบายมาแล้วจะสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ในความเป็นจริง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ จะเป็นไปได้ยากยิ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนโยบายสาธารณะในส่วนของ การกำหนดนโยบายที่ดีของ แอนเดอร์สัน (Anderson) ที่เห็นว่าการกำหนดนโยบายที่ดีควรเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ (public problem) ซึ่งโดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของปัจเจกชนก่อน (individual problem) และกลายมาเป็นปัญหาของคนกลุ่มหนึ่ง (social problem) และกลายเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่หรือปัญหาสาธารณะ



(public problem) และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสนใจในการหยิบยกไปเป็นปัญหา ระดับชาติ (policy issue) เพราะเป็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้อง เร่งรัดในการแก้ไขให้ประสบความสำเร็จโดยเร็วเพื่อป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม จากนั้นจึงกำหนด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหาให้ บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการซึ่งจะมีผลต่อการนำไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชัย มาระเนตร์ (2559) และปฎิภา ปานใจทัศน์ (2556) ที่เห็นว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่ เป็นการกำหนดแบบบนลงล่าง ไม่มีการดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอน ซึ่งควรเริ่มต้นจากการสำรวจปัญหาหรือความต้องการเสียก่อน จึงนำเข้าสู่กระบวนการก่อรูปนโยบาย เพื่อให้สาระของนโยบายมีความชัดเจน อันนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสวัสดิการ โดยรัฐบาล

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนด นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลไม่สามารถสนองต่อความต้องการของ ผู้รับบริการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง ขาดความเสมอภาค เท่าเทียมกัน และความสะดวกในการใช้บริการ มีปัญหาในทางปฏิบัติด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีทำให้ผู้มีสิทธิไม่รู้ว่ามียสวัสดิการนั้นๆ แก่ประชาชนหรือไม่ รู้ว่าตนมีสิทธิ ปัญหา/อุปสรรคในการลงทะเบียน รับสิทธิ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีหลักฐาน หลักฐานหาไม่ได้หรือได้มายาก รวมทั้งปัญหาในการไปลงทะเบียนของผู้มีสิทธิ ปัญหาผลประโยชน์ของผู้รับสวัสดิการ รัฐบาลผู้ออกสวัสดิการอาจจะมีสวัสดิการบางอย่างที่ เอื้อต่อการนำไปสู่ผลทางการเมืองได้ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่

ผู้รับสวัสดิการของรัฐบาลจะได้รับจริงหรือสนองต่อความต้องการหรือไม่ ปัญหาในเรื่องระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนนั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่มีคุณสมบัติรับสวัสดิการคนจน ไม่ครอบคลุมถึงผู้มีรายได้น้อยจริง ๆ หลักเกณฑ์ในการพิจารณารายได้แต่ละคนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับรายได้ กระบวนการยุ่งยากรายละเอียดมากเกินไป ความจำเป็น การรับสวัสดิการไม่สะดวกต้องผ่านธนาคาร ประเภทของสินค้าไม่ตรงกับความต้องการ ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับ แนวคิดของอายสโตน (Eyestone) ที่เห็นว่า กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นสังคมให้เป็นนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหา ควรประกอบด้วย ปัญหาทั่วไปที่มีผลกระทบจนนำไปสู่ปัญหาของสังคม และพัฒนาไปสู่ประเด็นของสังคม นำไปสู่ข้อเสนอของสังคม และเมื่อได้รับความสนใจจากทางการเมืองจะพัฒนาไปสู่ข้อเสนอของรัฐบาลหรือนโยบายในที่สุด เช่นเดียวกับงานวิจัยของ สุริยั ยอดประจง (2556) ที่เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายของรัฐ คือ การแทรกแซงกลไกของระบบทำให้รัฐบาลต้องรับภาระงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งมาจากการขาดความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย

วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีคุณภาพ

จากการวิเคราะห์พบว่า การกำหนดนโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลที่ตอบสนองความต้องการของผู้รับสวัสดิการ ก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายออกหลักเกณฑ์ในการให้ประโยชน์อันใดอันหนึ่งโดยมีลักษณะที่แพร่หลายรัฐควรที่จะสำรวจกลุ่มเป้าหมายให้ทั่วถึงครอบคลุมทุกคนที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล ศึกษาข้อมูลความคุ้มค่า ก่อนกำหนดนโยบายต่าง ๆ การกำหนดนโยบายสวัสดิการที่มี



คุณภาพ ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและผู้ที่ต้องให้ความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการของประชาชนเป็นอันดับแรก และปรับตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การดำรงชีวิตในปัจจุบันให้ถูกต้อง และตรงตามความต้องการมากที่สุด ต้องมีความเท่าเทียมกันทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีรายได้ มีงานทำ มีความมั่นคงทางสังคม ความพร้อมของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง สำรวจทางเลือกให้ชัดเจน การกำหนดนโยบายควรมีระยะเวลาดำเนินอย่างเพียงพอ สามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้และได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการ การกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลที่มีคุณภาพนั้น ควรที่จะมีการกระจายให้ทั่วถึง ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการแห่งรัฐทุกคน นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลจะมีคุณภาพควรพิจารณาเรื่องประเภทของสินค้าและบริการในการช่วยเหลือผ่านสวัสดิการของรัฐบาล อาทิ บัตรสวัสดิการ ควรพิจารณาระบบและเกณฑ์การประเมินตามเงื่อนไขผู้รับบริการให้มีความสะดวกมากขึ้นไม่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งหากดำเนินการดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวคิดสวัสดิการของรัฐของกิดเดนส์ (Giddens) ที่เห็นว่า การสร้างความเป็นธรรมให้สังคม คนยากจน คนด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยไม่ถูกทอดทิ้ง ต้องปรับปรุงการดำเนินการของภาครัฐไม่ผูกขาดบทบาทของการควบคุมดูแลในส่วนการจัดสวัสดิการสังคมแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นการควบคุมดูแลซึ่งกันและกันหรือเป็นความร่วมมือระหว่างกันทุกภาคส่วนเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการที่หลากหลายของประชาชนผู้รับบริการกลุ่มต่าง ๆ โดยใช้แนวคิดทางสายที่สาม ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยการสร้างความเท่าเทียม เสมอภาค และความสะดวกในการรับบริการสวัสดิการ ให้เกิดขึ้นจนถึงระดับที่น่าพอใจ

ของผู้รับบริการสวัสดิการ ซึ่งเป็นไปทิศทางเดียวกันกับงานวิจัยของ บุญส่ง ชเลธร (2555) ที่เห็นว่า ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าร่วมในทุกด้านของการจัดสวัสดิการสังคม ตั้งแต่การจัดทำนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงานเพื่อให้มีความชัดเจนในรายละเอียดนโยบาย มีเป้าหมายที่แน่นอน และสามารถสนองตอบกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ในเป้าหมายนโยบาย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์และอภิปรายผลดังกล่าวข้างต้น และจากการเข้าไปสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะใน 3 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อแรกเป็นการเสนอแนะในเชิงนโยบาย หัวข้อต่อมาเป็นการเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ และหัวข้อสุดท้ายเป็นการเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ระยะเวลาในการกำหนดนโยบายควรมีระยะเวลาดำเนินการอย่างเพียงพอ เพื่อทำความเข้าใจปัญหา และความต้องการของประชาชน สภาพเศรษฐกิจ และสภาพสังคม
2. กระบวนการกำหนดนโยบายควรคำนึงถึงงบประมาณและการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า เป็นการใช้งบประมาณและภาษีของประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
3. ควรรับฟังปัญหาและความต้องการจากประชาชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ทุกประเภทที่ต้องการความช่วยเหลือ
4. การกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลที่มีคุณภาพควรกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายให้มีความชัดเจน โดยเน้นคนในสังคมมีความกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีรายได้ มีงานทำ มีความมั่นคงทาง



สังคม การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคม การนันทนาการ การได้รับบริการสังคม

5. กำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลที่มีคุณภาพควรเน้นให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองมากที่สุด ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อความยั่งยืนในอนาคต ปรับนิสัยการช่วยเหลือตนเองและผู้อื่น จิตอาสาตั้งแต่วัยเด็ก มิใช่รอความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

6. นโยบายสวัสดิการโดยรัฐบาลควรกำหนดแนวทางขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อมีความสะดวกต่อหน่วยงานที่นำไปดำเนินการ ไม่ต้องตีความหรือใช้วิจารณญาณทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

7. ควรพิจารณาปัจจัยที่เอื้อต่อนโยบายประกอบ อาทิ ระบบภาษีที่เอื้อต่อการสนับสนุนนโยบาย การกำหนดนโยบายควรมีระยะเวลาดำเนินอย่างเพียงพอ หากมีเวลาจำกัดจะทำให้ทรัพยากรในการตัดสินใจนโยบายมีจำกัดไปด้วย

8. การกำหนดนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลที่มีคุณภาพควรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้และได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการ

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

1. ควรมีการสำรวจข้อมูลแวดล้อม และความต้องการของผู้รับสวัสดิการที่เป็นจริงอย่างเพียงพอ สำรวจทางเลือกให้ชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รวมทั้งผลลัพธ์ของนโยบาย ความที่คุ้มค่าของนโยบาย

2. ควรมีการกำหนดนิยามของผู้รับบริการสวัสดิการโดยรัฐบาลที่ชัดเจนเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน ข้อมืดพลาด (คนจนไม่จริง ผู้รับสวัสดิการบางคนที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้อยู่แล้ว) เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ความเท่าเทียม สวัสดิการบางอย่างทุกคนควรได้รับ

แต่บางอย่างก็พิจารณาถึงความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ซึ่งจะสอดคล้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

3. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ขั้นตอน ที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อนที่ยากต่อการเข้าใจของประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ในทุกสาขาของสื่อ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์เสียงตามสายในพื้นที่

4. คู่มือ ขั้นตอน การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง มีความแน่นอนไม่ปรับเปลี่ยนบ่อยทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

5. ควรสำรวจความพร้อม ความสมบูรณ์ และความเพียงพอเพื่อมิให้เกิดปัญหาอุปสรรคหลังการประกาศใช้นโยบาย ที่สำคัญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย อาทิ กรณีสวัสดิการแห่งรัฐ ควรมีการสำรวจร้านค้าที่ให้บริการและผู้รับบริการและต้องได้รับการถ่ายทอดข้อมูลที่ชัดเจนเพื่อให้มีความเข้าใจในนโยบาย เป็นการป้องกันการคอร์รัปชันนโยบายและส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนนโยบาย

6. ในกรณีของสวัสดิการโดยรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการควรพิจารณาเรื่องประเภทของสินค้าและบริการในการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตในแต่ละท้องถิ่น (เขตเมือง เขตชนบท)

7. อาจนำนโยบายสวัสดิการของรัฐบาลในประเภทต่าง ๆ บรรจุเป็นเงื่อนไขอยู่ในบัตรประชาชนซึ่งมี Sim card อยู่แล้ว เพื่อให้บัตรประชาชนเป็น Smart card อย่างแท้จริง สามารถตรวจสอบได้ และลดความยุ่งยาก



ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ปัญหาการจัดสวัสดิการของรัฐบาลเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน หลากหลาย และมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วย ดังนั้น เพื่อให้การให้สวัสดิการโดยรัฐบาลที่มุ่งแก้ปัญหา ความยากจนแก่ผู้ด้อยโอกาสให้มีความยั่งยืนอย่างทั่วถึง และสามารถ ช่วยตัวเองหรือพึ่งตัวเองได้ไม่เป็นภาระของรัฐบาล ควรมีการวิจัยในส่วน ที่เกี่ยวข้องในแต่ละสาขาของบริการสวัสดิการ ในเชิงลึกอย่างละเอียด

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2555). การศึกษาการพัฒนาารูปแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาสังคมของประเทศ: กรณีศึกษาในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 2 สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 2 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). รายงานการศึกษาเรื่องทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิสัย.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). รายงานเวที วิชาการเปิดเสรีอาเซียนปี 2558 : สังคมไทยก้าวทันการเปลี่ยนแปลง. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2546). รัฐสวัสดิการกับสังคมสวัสดิการ : มุมมองทางทฤษฎี. <http://sehcu.net/mk-articles/sw-km/185-welfare-state.html>. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2561.
- ป่วย อิงภากรณ์. (2550). **ทัศนะว่าด้วยเศรษฐกิจ**. สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง. กรุงเทพฯ
- ปิยะนุช เงินคล้าย และพงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์. (2550). **ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546



- โสภา อ่อนโสภาส. (2544). **แนวทางการจัดระบบบริการสุขภาพของ
แรงงานนอกระบบ : หาบแร่แฝงลอย และซาเล้ง**. สภาวิจัย
แห่งชาติ.
- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ.(2553). **เศรษฐกิจทางเลือกกว่าด้วยรัฐสวัสดิการ**. โอ
เพ่นบุ๊กส์. กรุงเทพมหานคร.
- Anderson, James E.. (1975). **Public Policy Making**. London:
Nelson.
- Briggs, Asa . (2006). **The welfare state in historical
perspective in The welfare state. reader**
Christopher Pierson and Francis G. Castles ed.,
Polity Press, Cambridge,
- Brynard, P. A. (2005). **Policy Implementation: Lessons for
Service Delivery, Harnessing the Partnership of the
Public and Non-state Sectors for Sustainable
Development and Good Governance in Africa**,
African Association for Administration and
Management.UK.
- Encyclopedia Americana. (1980). **Danbury**, Conn: Americana
corporation.
- Encyclopedia Britanica. (1968). Vol. 22. **Chicago: Pergamon
Press.**
- Eyestone, Robert (1978). **Forum social issue to public
policy**. New York. JohnWiley.
- Giddens, A. (1984). **The third way**. Cambridge: Polity Press.

- Giddens, A. (2001). **Introduction**. In A. Giddens. (Ed.), **The global third way debate**. Cambridge: Polity.
- Korpi, Walter. (2001). **The working class in welfare capitalism: Work , unions and politics in Sweden**. London: Routledge & Kegan Paul.
- Lasswell, Harold D.. (1918). **Politic: Who Gets What, When and How**. (Cleveland: The World Publishing Company).
- Marshall, T.H.. (2006). **Citizenship and Social Class in The welfare state**. reader Christopher Pierson and Francis G. Castles ed. Polity Press, Cambridge, UK.
- Milbrath, L. W. (1965). **Political participation: How and why do people get involved in politics?**. Chicago: Rand McNally.
- Neuhaus, John. (1996). **To empower: from state to civil society**. Washington, DC: American Enterprise Institute.