

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การวิพากษ์นโยบาย 'บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ' ภายใต้กรอบของวงจรนโยบายสาธารณะ

The criticizing of the welfare card policy under the framework of public policy cycle

ปติมา น้อยกูต¹Patima Noikoot¹

Received November 11, 2021 Revised December 12, 2021 Accepted December 30, 2021

บทคัดย่อ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลต้องตระหนักในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐถือเป็นหนึ่งในความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการวิพากษ์นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเนื้อหาในบทความประกอบด้วย การอธิบายความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบาย การวิพากษ์นโยบายภายใต้กรอบของวงจรนโยบายสาธารณะเพื่ออธิบายความซับซ้อน รวมถึงสาเหตุและผลกระทบในสามกระบวนการหลัก ๆ ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการแรกคือการกำหนดนโยบาย (Policy Formation/Decision-Making) กระบวนการที่สองคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และกระบวนการที่สามคือการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ทั้งนี้ ผู้เขียนได้สรุปผลเชิงบวกและเชิงลบของแต่ละกระบวนการนโยบาย ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงทิศทางของนโยบายในอนาคตไว้ในส่วนท้ายของบทความ

คำสำคัญ: บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, นโยบายประชานิยม, ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

Abstract

The problem of inequality in Thai society is becoming more serious. That is pressure for the government to formulate a continuous solution. The welfare card policy is one of the government's efforts to solve poverty and reduce disparities in Thai society. This article aims to present a criticizing of the welfare card policy. The content in the article consists of explaining the history and essence of the welfare card policy. The policy criticism within the framework of the public policy process to explain the complexity. Including causes and effects in three main processes of public policy. The first process is the Policy Formation/Decision-Making. The second process is the Policy Implementation. And the third process is the Policy Evaluation. Furthermore, the author summarizes the positives and negatives of each policy process and display suggestions for improving future policies at the end of the article.

Keywords: The state welfare card, Populist Policies, Poverty and Inequality

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล patima.noi@mahidol.ac.th, Corresponding Author

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

1. บทนำ

สถานการณ์ความยากจนในสังคมไทยถือเป็นประเด็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญในการเยียวยาและแก้ไขปัญหา แม้ว่าในระยะเวลาเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนคนยากจนในประเทศไทยจะมีแนวโน้มที่ลดลงตามรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2560 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2560) แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนและสัดส่วนคนจนร่วมกับคนเกือบจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมิได้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจนโดยสมบูรณ์ ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากของประเทศได้เสมอ สะท้อนได้จากภาวะทางสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันที่แม้จะมีอัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น (เพียงเล็กน้อย) แต่อัตราหนี้สินครัวเรือนกลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง (สศช., 2562) เหล่านี้ยิ่งทวีคูณความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และรายจ่าย ซึ่งส่งผลให้สัดส่วนคนยากจนและคนเกือบจนเพิ่มสูงขึ้น เช่นนี้แล้วการกำหนดนโยบายที่ช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจึงเป็นนโยบายที่ต้องใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ผลพวงจากความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ การศึกษา หรือโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม จึงทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองเป็นครั้งแรกในหลายรอบปี เช่นเดียวกับรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันก็ได้มีนัยนอบน้อมในเรื่องนี้ จึงได้มีการวางยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมไว้ในยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) รวมถึงยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดสวัสดิการสังคมและให้เงินอุดหนุนตามโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส โดยการให้สวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐหรือนโยบายการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ฯ ก็ได้มีมาตรการต่อยอดโครงการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเข้ารับการดำรงตำแหน่งหลังจากการก่อรัฐประหารจนกระทั่งการดำรงตำแหน่งเป็นวาระที่สองในปัจจุบัน ด้วยความคาดหวังว่านโยบายนี้จะช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่านโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะของรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากที่มาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น ในแต่ละกระบวนการของนโยบายจึงควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบผ่านศาสตร์ด้านต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะที่ดีควรมีการ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ประเมินผลและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน จึงจำเป็นต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับวงจรของนโยบาย บทความนี้จะนำเสนอการวิพากษ์นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเริ่มต้นจากการอธิบายความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ส่วนถัดไปเป็นการวิพากษ์นโยบายโดยใช้กรอบแนวคิดของวงจรมานโยบายสาธารณะ ในสามกระบวนการหลักคือ 1) การกำหนดนโยบาย (Policy Formation/Decision-Making) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533) ทั้งนี้ ผู้เขียนได้สอดแทรกตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายในบางกระบวนการที่มีความซับซ้อน เหล่านี้ เพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบในแต่ละกระบวนการของนโยบาย พร้อมทั้งสรุปประเด็นจุดด้อยของนโยบายและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงและทิศทางของนโยบายในอนาคต

2. ความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

นโยบายประชารัฐสวัสดิการหรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเกิดจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เนื่องจากรัฐบาลมองว่าที่ผ่านมาการจัดสวัสดิการและนโยบายช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนยังมีข้อจำกัดในแง่ของข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย อีกทั้งข้อมูลนั้นกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง ดังนั้นเพื่อให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย จึงได้จัด “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ในปี พ.ศ. 2559-2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) ผ่านการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม โดยการลงทะเบียนครั้งแรกจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนจะต้องมีสัญชาติไทย อายุ 18 ปีขึ้นไป เป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ในแต่ละปีปฏิทินไม่เกินหนึ่งแสนบาท และผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลรายได้และการถือครองทรัพย์สินของตน ต่อมารัฐบาลได้เปิดการลงทะเบียนเป็นครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในแง่ของการถือครองทรัพย์สินทางการเงินและกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์จะต้องไม่เกินหลักเกณฑ์ที่กำหนด(กระทรวงการคลัง, 2559, 2560) ทั้งนี้การลงทะเบียนในครั้งที่ 1-2 รัฐบาลได้จ่ายเงินช่วยเหลือเพียงครั้งเดียวเป็นจำนวนเงินรายละ 3,000 บาท สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกินสามหมื่นบาทต่อปี และรายละ 1,500 บาท สำหรับผู้มีรายได้ตั้งแต่สามหมื่นถึงหนึ่งแสนบาทต่อปี โดยยังไม่ได้มีการจัดทำบัตรประจำตัวหรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีรายได้ที่ผ่านคุณสมบัติ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การจัดทำบัตรประจำตัวหรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนและผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด เริ่มต้นขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2560 โดยมติจากคณะรัฐมนตรีในวันที่ 29 สิงหาคม 2560 ได้เห็นชอบในหลักการแนวทางการจัดพระราชสวัสดิการโดยให้ความช่วยเหลือผ่าน “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ระยะที่ 1 ด้วยการให้เงินอุดหนุนผ่านบัตรสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่เกินสามหมื่นบาทต่อปีรายละ 200 บาทต่อเดือน และสำหรับผู้มีรายได้ตั้งแต่สามหมื่นถึงหนึ่งแสนบาทต่อปีรายละ 300 บาทต่อเดือนเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านธงฟ้าประชารัฐ และส่วนลดค่าก๊าซหุงต้มรายละ 45 บาท (ต่อ 3 เดือน) รวมถึงค่าโดยสารขนส่งสาธารณะอีกรายละ 500 บาทต่อเดือน โดยการชำระค่าสินค้าและบริการเหล่านี้จะต้องชำระผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด และเมื่อชำระค่าสินค้าและบริการแล้ววงเงินจะลดลงตามยอดที่ใช้จ่าย ในวันที่ 1 ของเดือนวงเงินจะถูกปรับเป็นค่าเริ่มต้นของวงเงินแต่ละสวัสดิการ วงเงินคงเหลือของเดือนที่ผ่านมาจะไม่มีผลกระทบในเดือนถัดไป และไม่สามารถถอนวงเงินสวัสดิการจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นเงินสดได้

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เติมเงินอุดหนุนที่สามารถถอนเป็นเงินสดได้เป็นครั้งแรกให้แก่ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 ภายใต้มาตรการอุดหนุนค่าใช้จ่ายช่วงปีใหม่ มาตรการช่วยเหลือค่าไฟฟ้าและน้ำประปา ค่าเช่าบ้าน และค่าเดินทางไปรักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งครั้งแรกในรอบ 8 ปี โดยรัฐบาลคาดหวังว่าจำนวนเงินนี้จะสามารถช่วยบรรเทาค่าครองชีพในชีวิตประจำวันและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยให้ดีขึ้นได้ในระยะยาว และแม้ว่าระยะเวลาในการดำเนินการของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะถูกกำหนดให้สิ้นสุดลงในเดือนมิถุนายน 2562 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร [สม.], 2562) แต่หลังจากรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ารับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นวาระที่สอง ก็ได้มีการสานต่อนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐภายใต้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2562 ด้วยการเติมเงินอุดหนุนผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อบรรเทาค่าครองชีพของผู้มีรายได้น้อยที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ตามมาตรการดังนี้ 1) มาตรการพุงการบริโภคของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทุกคนจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มอีกจำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน 2) มาตรการมอบเงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้สูงอายุที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน และ 3) มาตรการช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรแก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของ พม. ที่ดูแลบุตรและเด็กเล็กที่มีอายุ 0 ถึง 6 ปี ให้ได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มอีกจำนวน 300 บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้ การบรรเทาค่าครองชีพผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้ง 3 มาตรการดังกล่าว เป็นการช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นระยะเวลา 2 เดือน ในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน 2562 โดยการเติม

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

เงินเข้าของกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) นั้นผู้ถือบัตรสามารถใช้เพื่อซื้อสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture: EDC) แอปพลิเคชันถุงเงินประจํารัฐ หรือถอนเงินสดจากเครื่องถอนเงินอัตโนมัติได้ (ATM) (กระทรวงการคลัง, 2562)

ผลจากการใช้จ่ายวงเงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนผู้ได้รับสิทธิทั้งสิ้น 14.5 ล้านราย อ้างอิงข้อมูลจากการลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตั้งแต่เดือนตุลาคม 2560 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2562 โดยรายงานของกรมบัญชีกลางระบุว่ารัฐบาลได้ใช้งบประมาณในการอุดหนุนเงินผ่านบัตรรวมทั้งสิ้น 76,802.78 ล้านบาท (กรมบัญชีกลาง, 2562) ทั้งนี้ งบประมาณดังกล่าวยังไม่รวมเงินอุดหนุนที่สามารถถอนเป็นเงินสดได้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 และเงินอุดหนุนภายใต้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2562

โดยสรุปผลตอบแทนจากโครงการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยและนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในระยะแรก ยังไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างตรงจุด เนื่องจากแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีรายได้น้อยนั้น จำเป็นต้องเริ่มจากสาเหตุหรือที่มาของปัญหาเพื่อให้ความช่วยเหลือได้ตรงตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล เมื่อเป็นเช่นนั้น กระทรวงการคลังจึงได้เสนอให้มี “มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นการแก้ปัญหา ระยะที่ 2 ต่อยอดจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความยั่งยืน โดยการสร้างโอกาสใน 4 มิติ คือ 1) การมีงานทำ: จัดหางานที่เหมาะสมและส่งเสริมการประกอบสัมมาชีพ 2) การฝึกอาชีพและการศึกษา: ฝึกทักษะ ให้ความรู้และทำให้เข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม 3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ: เข้าถึงสินเชื่อและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแบบบูรณาการ 4) การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน: สนับสนุนให้สิ่งจำเป็นในชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน การออมเพื่อการเกษียณ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้จัดทำมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (กระทรวงการคลัง, 2560)

3. บทวิพากษ์นโยบายผ่านกรอบแนวคิดของวงจรรายนโยบายสาธารณะ

การศึกษาวงจรรายนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบที่ตามมาจากการดำเนินกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกระบวนการต่าง ๆ โดยใช้ตัวแบบในการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความซับซ้อนให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งการเลือกรูปแบบของการศึกษานโยบายนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงการเรียงลำดับความสำคัญ และความสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยการศึกษาและทำความเข้าใจในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายนั้น จะช่วยให้สามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และเป็นการหาคำตอบทางการวิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาโยบายสาธารณะ (Dye, 2005)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การวิพากษ์นโยบายโดยใช้กรอบแนวคิดของวงจรนโยบายสาธารณะ จึงเป็นหนึ่งในวิธีการศึกษาวิเคราะห์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการพิจารณาถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบของนโยบาย โดยบทความนี้ผู้เขียนจะดำเนินการวิพากษ์นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใน 3 กระบวนการหลัก ๆ ของวงจรนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบาย (Policy Formation/Decision-Making) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดยแต่ละกระบวนการมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การกำหนดนโยบาย (Policy Formation/Decision-Making)

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐและทิศทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายคือการตัดสินใจทางเลือกที่มักจะทำควบคู่ไปกับการคาดการณ์ (forecast) ผลลัพธ์และคุณค่าของนโยบายเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย (Simon, 1977) กระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากคนหลายกลุ่มในการวิเคราะห์และตัดสินใจทางเลือกของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ คณะรัฐมนตรี หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และทำความเข้าใจในการกำหนดนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงมีการวิเคราะห์ผ่านตัวแบบในการกำหนดนโยบายดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบ	คำอธิบายลักษณะของตัวแบบ
ตัวแบบหลักการเหตุผล (Rational model)	การใช้หลักการที่เป็นเหตุเป็นผลในการตัดสินใจเพื่อบ่งชี้ประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยมีหลักสำคัญคือความรู้ความเข้าใจในปัญหาหรือความต้องการของสังคม ค่านิยม และวัตถุประสงค์ขององค์การ การเปรียบเทียบทางเลือกและตัดสินใจเลือกนโยบายที่คุ้มค่ากับต้นทุนที่เสียไป และหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่มากกว่าผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ อุปสรรคในการกำหนดนโยบายตามตัวแบบนี้คืออาจเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์
ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental model)	เน้นกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในรูปแบบการพรรณนาหรือแบบขยาย โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณานโยบายเพิ่มเติมเป็นบางส่วนหรือปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย ซึ่งแนวคิดนี้ถูกนำเสนอโดย Lindblom ที่เชื่อว่าในสภาพความเป็นจริงนั้นมีโอกาสน้อยครั้งที่รัฐบาลจะตัดสินใจโดยวิเคราะห์หลักการและเหตุผลอย่างละเอียดรอบคอบ ตัวแบบนี้จึงสามารถช่วยแก้ไขปัญหากนนโยบายเดิมบางส่วนและนำไปสู่สภาพปัจจุบันที่ดีกว่า อุปสรรคในการกำหนดนโยบายตามตัวแบบนี้คือ อาจขาดการ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

	พัฒนาไปสู่นโยบายใหม่ ๆ และการคำนึงถึงข้อเท็จจริงเพียงบางส่วนอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในภาพรวม
ตัวแบบผสมผสาน (Mixed scanning model)	เกิดจากข้อวิจารณ์ของตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปที่มองว่าการพิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นบางส่วนอาจส่งผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม ทำให้กลุ่มที่ไม่มีบทบาททางการเมืองถูกละเลย ตัวแบบนี้จึงเน้นให้ความสำคัญควบคู่กันไปทั้งหลักการเหตุผล และการพิจารณานโยบายเพิ่มเติม ส่วนจุดด้อยของตัวแบบนี้คือยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ตารางที่ 1 แสดงตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ตารางที่ 1 แสดงตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบ	คำอธิบายลักษณะของตัวแบบ
ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model)	ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด ข้อเสียของการกำหนดนโยบายตามตัวแบบนี้คือ ขาดความเป็นประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของข้าราชการและประชาชน
ตัวแบบสถาบัน (Institutional model)	เน้นการทำหน้าที่ของสถาบันภาครัฐในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้ในสังคม โดยให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมือง เช่น นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพรรคการเมือง เพื่อให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมีความชอบธรรม รวมถึงมีลักษณะที่ครอบคลุมทั้งสังคมและอำนาจผูกขาดของรัฐบาลในการบังคับใช้ จุดด้อยของตัวแบบนี้คือการมุ่งเน้นตัวโครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันการเมืองที่มากเกินไป อาจทำให้ละเลยการคำนึงถึงตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีบทบาทต่อนโยบายสาธารณะ
ตัวแบบระบบราชการ (Bureaucratic model)	เน้นความสำคัญกับระบบราชการ และเชื่อว่าระบบราชการมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่พบในประเทศที่มีการปกครองแบบทหาร หรือประเทศที่กำลังพัฒนาระบบราชการให้มีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยข้าราชการจะมีบทบาทผ่านช่องทางหลักในการกำหนดนโยบาย คือ การให้ข้อมูลสะท้อนกลับหรือการกำหนดบทบาทของกลุ่มข้าราชการ
ตัวแบบกลุ่ม (Group model)	เน้นแนวคิดเชิงการเมืองว่าถ้าการกำหนดนโยบายขาดความสมดุล จะทำให้เกิดการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์และอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบาย รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยการตั้งกฎกติกาในการแข่งขัน ความสมดุลเท่าเทียม และความประนีประนอม จุดด้อยของตัวแบบนี้คือการให้ความสำคัญกับการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ อาจทำให้ละเลยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย
ตัวแบบกระบวนการ (Process model)	มุ่งเน้นศึกษากระบวนการหรือพฤติกรรมทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือรูปแบบของกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเหมือนกับกระบวนการนโยบาย ได้แก่ การระบุปัญหา การเสนอแนะแนวทาง การตัดสินใจเลือกนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งจุดด้อยของตัวแบบนี้คือการเน้นรูปแบบที่เป็นขั้นตอนมากเกินไปอาจทำให้ขาดการคำนึงถึงเนื้อหาสาระของตัวนโยบาย
ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ (Game theory model)	การกำหนดนโยบายคือการเล่นเกมระหว่างผู้มีส่วนในการตัดสินใจทางเลือกนโยบาย ตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยผลของการตัดสินใจนั้นขึ้นอยู่กับว่าอีกฝ่ายจะเลือกอะไร หากไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดแต่ละฝ่ายก็จะสามารถเลือกได้อย่างอิสระ ซึ่งตัวแบบนี้ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรง และมีความยากต่อการคำนวณผลประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ รวมถึงขาดการตัดสินใจอย่างมีหลักการและเหตุผล

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ตัวแบบ	คำอธิบายลักษณะของตัวแบบ
ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public choice model)	เน้นการตัดสินใจร่วมกันในกลุ่มปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น นักการเมืองหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการตัดสินใจนโยบายที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดกับตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม
ตัวแบบระบบ (System model)	การอาศัยแนวคิดทฤษฎีข้อมูลสารสนเทศ คือ ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออก และกระบวนการนโยบาย โดยคำนึงถึงรูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและปัจจัยของสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อความต้องการในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

เนื่องด้วยการก่อตัวของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีสาเหตุมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์ และยังทวีคูณความรุนแรงมากขึ้น จึงเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลต้องตระหนักในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของผู้เขียนจึงวิเคราะห์ได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จากตารางที่ 1 แสดงตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) หรือการปรับปรุงเพิ่มเติมบางส่วน โดยลักษณะเฉพาะของตัวแบบคือการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปและให้ความสำคัญกับการพิจารณานโยบายเพิ่มเติมเป็นบางส่วนหรือปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย (Lindblom, 2007) เนื่องจากการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเกิดขึ้นจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐที่ดำเนินการในระยะเริ่มต้น โดยมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้มีสิทธิลงทะเบียน และเพิ่มเติมมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ เพื่อบูรณาการความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและคาดหวังประสิทธิผลในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีการเชื่อมโยงนโยบายกับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2562 ด้วยการเติมเงินอุดหนุนผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อบรรเทาค่าครองชีพของผู้มีรายได้น้อยที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะมีเจตนารมณ์ในการกำหนดนโยบายเพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศและมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่ทว่าการตัดสินใจกำหนดทางเลือกของนโยบายนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายเป็นสำคัญ จากการตัดสินใจทางเลือกนโยบายในส่วนของกาให้เงินอุดหนุนทางตรงโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงิน มีแนวโน้มที่สะท้อนถึงค่านิยมแบบประชานิยมเพื่อเรียกเสียงคะแนนจากประชาชนที่ได้รับเงินอุดหนุน อีกทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดและผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

3.1.1 ผลกระทบเชิงบวกของการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐแบบค่อยเป็นค่อยไปจะช่วยให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และเป็นการแก้ไขปัญหาจากนโยบายเดิมบางส่วนไปสู่สภาพปัจจุบันที่ดีกว่า นอกจากนี้ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือโดยการอุดหนุนเงินทางตรง สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของผู้มีรายได้น้อยและช่วยกระตุ้นการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจฐานรากได้ในระยะสั้น

3.1.2 ผลกระทบเชิงลบของการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐโดยพัฒนาหรือปรับปรุงเพิ่มเติมจากนโยบายเดิมเพียงบางส่วน อาจทำให้ขาดการพัฒนาไปสู่นโยบายใหม่ ๆ และการแก้ไขปัญหาในภาพรวมอาจยังไม่ครอบคลุมมากนัก นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากจำนวนผู้ลงทะเบียนรายได้น้อยในแต่ละปีไม่มีแนวโน้มที่ลดลง ณ ปัจจุบันจำนวนล่าสุดคือ 14.5 ล้านคน ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินในการช่วยเหลือไม่ต่ำกว่าสองหมื่นล้านบาทต่อเดือน ไม่รวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินโครงการตามมาตรการต่าง ๆ

อนึ่ง อาจมองได้ว่าเป็นนโยบายที่ใช้ค่านิยมแบบประชานิยมเพื่อเรียกเสียงคะแนนของรัฐบาลจากประชาชนที่ได้รับเงินอุดหนุน โดยเฉพาะการจ่ายเงินในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจมองได้ว่านโยบายนี้อาจเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาล หรือการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2562 แม้ว่าจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระยะสั้นแต่อาจจะเกิดผลกระทบหรือภาระผูกพันที่ตามมาในระยะยาว หากมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะต่อมายังไม่ครอบคลุมมากพอ อีกทั้งการจ่ายเงินอุดหนุนแบบเบ็ดเสร็จจากเงินเดือนนั้นมิได้ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานหรือส่งเสริมการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ

3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบาย (Pressman & Wildavsky, 2007) แสดงได้จากโครงสร้างทางการเมืองและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ รวมถึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามนโยบาย โดยเงื่อนไขของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความชัดเจนในเป้าหมายและการสั่งการ ความพร้อมในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสื่อสารระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Hood, 1976) ส่วนประเด็นที่ควรระวังคือการมุ่งเน้นบทบาทของผู้กำหนดนโยบาย (Decision-Makers) มากกว่าบทบาทของข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Street-level) ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ขาดการคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบราชการและการส่งมอบบริการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

สูงสุดแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง สำหรับตัวแบบของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation Approaches) สามารถวิเคราะห์ได้ตามตัวแบบดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบ	คำอธิบายลักษณะของตัวแบบ
ตัวแบบบนลงล่าง (Top-down rational system approach)	เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างการตั้งเป้าหมาย (Goals) และการปฏิบัติ (Actions) เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย
ตัวแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up/Street-level behaviour approach)	เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (Policy-Makers) และผู้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Street-level)
ตัวแบบวิเคราะห์พฤติกรรม (Policy-action approach)	มุ่งเน้นการวิเคราะห์พฤติกรรม (Behavior) หรือการกระทำ (Action) โดยปัจเจกบุคคล ซึ่งถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร
ตัวแบบการจัดการ (Managerial approach)	มีแนวคิดการจัดการแบบภาคเอกชน (Private-sector) โดยการนำเอาเทคนิคหรือเครื่องมือต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์การภาครัฐ

กระบวนการดำเนินงานของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเริ่มต้นด้วยการเปิดรับลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐหรือผู้มีรายได้น้อย โดยให้ประชาชนไปลงทะเบียน ณ หน่วยรับลงทะเบียนที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐและหน่วยงานภาครัฐ อันได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือหน่วยงานภาครัฐ อันได้แก่ สำนักงานคลังจังหวัด (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อสถาบันการเงินและหน่วยงานดังกล่าวได้รับข้อมูลการลงทะเบียนของประชาชนแล้วจะทำการส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อการยืนยันตัวตนและตรวจสอบความถูกต้องกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร จากนั้นส่งข้อมูลไปยังกรมสรรพากรเพื่อทำการตรวจสอบข้อมูลด้านรายได้ และส่งข้อมูลไปยังธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบข้อมูลด้านทรัพย์สินทางการเงิน รวมถึงกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ เมื่อข้อมูลของผู้ลงทะเบียนได้รับการตรวจสอบจากทุกหน่วยงานแล้ว กรมบัญชีกลางจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดเก็บข้อมูล (Big Data) เพื่อนำไปจัดทำมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ผ่านคุณสมบัติ พร้อมทั้งบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ของภาครัฐในระยะต่อไป (กรมบัญชีกลาง, 2560)

จากกระบวนการดำเนินงานของนโยบายดังที่กล่าวมาข้างต้น ในมุมมองของผู้เขียนจึงวิเคราะห์ได้ว่านโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีกระบวนการปฏิบัติที่สะท้อนถึงตัวแบบบนลงล่าง (Top-Down rational system approach) จากตารางที่ 2 แสดงตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีการกำหนดหน้าที่และผู้รับผิดชอบในแต่ละ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

กระบวนการดำเนินงานของนโยบายอย่างเป็นทางการว่าหน่วยงานไหนรับผิดชอบในเรื่องใด ในส่วนของกลุ่มเป้าหมายคือผู้มีรายได้น้อยที่ผ่านคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายผ่านบัตรในวงเงินที่จำกัด และจะต้องซื้อสินค้าหรือบริการที่ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่มีเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งได้ลงทะเบียนไว้ในระบบของรัฐ และสามารถใช้จ่ายได้เพียงกลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภคที่กำหนดไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนก็มีข้อดีในแง่ของการประสานงานและการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานตามลำดับขั้นตอน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บฐานข้อมูล (Big Data) ของผู้มีรายได้น้อยเพื่อประโยชน์ในการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตก็เป็นข้อดี แต่ทว่าการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายวงเงินผ่านบัตรที่สามารถใช้จ่ายได้ในหมวดสินค้าหรือบริการที่เฉพาะเจาะจงและการกำหนดสถานที่ในการใช้จ่ายเงินนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงเทคโนโลยีทั้งในส่วนของผู้ถือบัตรและร้านค้าที่ให้บริการ

3.2.1 ผลกระทบเชิงบวกของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบบนลงล่าง ซึ่งมีการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีภาระหน้าที่ชัดเจนและมีขอบเขตของการรับผิดชอบ และสามารถคำนวณงบประมาณหรือทรัพยากรทั้งหมดที่ต้องใช้ในโครงการได้ค่อนข้างแน่นอน เนื่องจากการระบุจำนวนเงินในการช่วยเหลือและทราบจำนวนที่แน่นอนของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงเกิดการบูรณาการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไปในอนาคตได้

3.2.2 ผลกระทบเชิงลบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

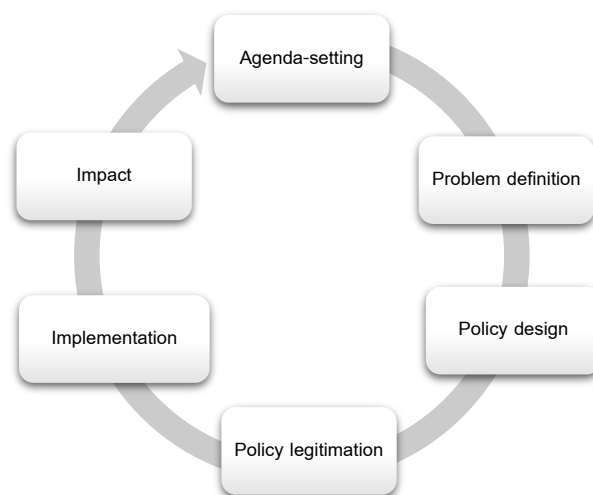
แม้ว่าการสื่อสารภายในองค์กรจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันในการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบบนลงล่าง เนื่องจากยึดหลักเกณฑ์การปฏิบัติและใช้มาตรฐานของคุณสมบัติเดียวกันทุกหน่วยงาน ทว่าการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัตินโยบายกับผู้มีสิทธิ์หรือมีคุณสมบัติในการลงทะเบียนยังเป็นจุดอ่อนในการสื่อสารที่ยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่ทราบข่าวและเสียสิทธิ์ในการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ และแม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงทะเบียน แต่ก็ยังพบว่าผู้มีรายได้น้อยหลายรายไม่ได้มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด จึงทำให้การช่วยเหลืออาจไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย และการใช้จ่ายเงินผ่านบัตรของผู้มีรายได้น้อยยังไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอย่างแท้จริง

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

นอกจากนี้ การใช้จ่ายค่าสินค้าและบริการตามที่รัฐบาลอุดหนุน จะต้องใช้จ่ายผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด จึงเป็นการสร้างข้อได้เปรียบแก่กลุ่มทุนรายใหญ่ที่มีร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์เป็นจำนวนมากและมีสินค้าหลากหลายรายการที่สามารถใช้จ่ายผ่านบัตรได้ ในขณะที่ร้านค้ารายย่อยในชุมชนหรือพ่อค้าแม่ค้าตามตลาดนัดซึ่งอยู่ในระบบเศรษฐกิจฐานรากอาจขาดรายได้ตรงส่วนนี้ นโยบายนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนรายใหญ่ แม้ว่ารัฐบาลจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม

3.3 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย (Consequences) ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีใช้เป้าหมาย (Dye, 2005) โดยลักษณะสำคัญของการประเมินผลนโยบายคือการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางนโยบายและการวัดผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติมากกว่าหลักทางวิชาการ (Weiss, 1973) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการโต้แย้งทางการเมืองนั้นไม่มีน้ำหนักเท่าการประเมินผลนโยบายที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนมากกว่า ในส่วนขอบเขตการประเมินผลนโยบาย สามารถใช้วงจรนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์และประเมินผลในแต่ละขั้นตอนหรือกระบวนการของวงจรนโยบายได้ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 วงจรนโยบาย (Policy Cycle)

ที่มา: ประยุกต์จาก Palumbo (Parson, 1997: figure 4.19, p.546)

3.3.1 การระบุสภาพปัญหา (Agenda-setting/Problem definition)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การประเมินประเด็นปัญหาที่ถูกกำหนดเป็นวาระ โดยพิจารณาถึงความรุนแรงของปัญหา การกระจายตัวของปัญหา กลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตของนโยบาย ดังนี้

- ความรุนแรงของปัญหา: นโยบายนี้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งสมมายาวนาน โดยทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญและพยายามที่จะแก้ปัญหา แต่ก็ยังไม่ได้ทำให้ปัญหานี้หมดไปจากสังคม จึงยังคงมีความรุนแรงของปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง
- การกระจายของปัญหา: เนื่องจากภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เหล่านี้ทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมยังเกิดการกระจายตัว และส่งผลกระทบต่อประชาชนในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น
- การระบุกลุ่มเป้าหมาย: จากการดำเนินนโยบายในช่วงแรกการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนยังไม่ชัดเจน และยังขาดการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงทะเบียนที่ไม่เข้มงวดพอ จึงทำให้ไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมายเท่าที่ควร แต่ในระยะต่อมาได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนที่ชัดเจนขึ้น และมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด ทำให้ดำเนินนโยบายได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ส่วนมาตรการในระยะต่อมาก็ยังคงเป็นกลุ่มเป้าหมายกลุ่มเดิม
- ขอบเขตของนโยบาย: เป็นโครงการที่ดำเนินการครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ

3.3.2 ขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย (Policy Design)

การประเมินผลในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การคำนวณถึงความสัมพันธ์ของงบประมาณที่ใช้ ผลประโยชน์ที่ได้รับ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้เทคนิคหรือเครื่องมือต่าง ๆ ในขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย เช่น Planning Programming Budgeting System (PPBS), Management Based on Objectives (MBO), Cost-Benefit Analysis (CBA) เป็นต้น

หากเปรียบเทียบต้นทุนกับผลลัพธ์ที่ได้หรือความคุ้มค่าของทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย ในทางเศรษฐศาสตร์อาจสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระยะสั้นสำหรับการจ่ายเงินอุดหนุนที่สามารถถอนเป็นเงินสดมาใช้จ่ายได้ โดยรัฐบาลไม่ได้มีการวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ประชาชนได้รับ จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่นำเงินไปใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง ในส่วนของการกำหนดวงเงินใช้จ่ายผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เมื่อคำนวณงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรหากประชาชนผู้ถือบัตรใช้จ่ายเต็มวงเงินของบัตรในทุกเดือน รัฐบาลจะมีค่าใช้จ่ายประมาณไม่ต่ำกว่าสองหมื่นล้านบาทต่อเดือน และมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ต่อยอดจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐซึ่งต้องเพิ่มวงเงินในบัตรอีกประมาณไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นสามพันล้านบาทต่อเดือน ยังไม่รวมค่าใช้จ่าย

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ในการดำเนินโครงการและมาตรการแจกเงินให้เปล่าโดยปราศจากการตั้งเงื่อนไขหรือแม้แต่การอุดหนุนแบบมีนัยแอบแฝงหรือไม่ก็ตาม หากมองความคุ้มค่าของต้นทุนที่เสียไปเพื่อคาดหวังในการแก้ปัญหาความยากจนและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในอนาคต จึงอาจไม่สามารถคาดเดาได้อย่างแน่นอน เนื่องจากต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบด้วย อาทิ ปัจจัยส่วนบุคคล ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ฉะนั้นหากการดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ มิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการทบทวนฐานข้อมูล (Big Data) ของผู้มีรายได้น้อย อาจนำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนในระยะยาว

3.3.3 การประเมินสถานะทางการเมืองของนโยบาย (Policy legitimization)

การยอมรับนโยบายจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในสังคม โดยใช้วิธีการลงประชามติ หรือการเปิดเผยความคิดเห็น และการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในช่วงก่อนการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นมิได้มีการลงประชามติแต่อย่างใด ทว่าเมื่อมีการดำเนินนโยบายไปแล้วสักระยะหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบแนวทางการสำรวจความรับรู้ความเข้าใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมายฯ ด้วยวิธีการจัดทำโพล โดยผลสรุปการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในภาพรวมปรากฏว่า 80.13% เห็นด้วยค่อนข้างมาก 14.85% ไม่เห็นด้วย และ 5.02% ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ (กรมประชาสัมพันธ์, 2560) กล่าวได้ว่านโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับการประเมินสถานะอยู่เป็นระยะในช่วงแรกของการดำเนินนโยบาย โดยเป็นการสำรวจที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการรับรู้และความเข้าใจนโยบาย ตลอดจนความคิดเห็นในภาพรวมของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะได้รับความเห็นด้วยค่อนข้างมากจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่อไป

3.3.4 การประเมินผลขั้นตอนการปฏิบัติ (Implementation)

การมุ่งเน้นข้อมูลที่จำเป็นเพื่อนำไปเป็นประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางนโยบาย โดยคำนึงถึงครอบคลุมในกลุ่มเป้าหมาย ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความคุ้มค่าของทรัพยากรที่ใช้ เทคนิคหรือเครื่องมือที่ใช้ เช่น ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System: MIS) เป็นต้น

การดำเนินนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนที่เพิ่มขึ้นและมีการตรวจสอบหลายขั้นตอนเพื่อให้ได้กลุ่มเป้าหมายตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ก็ยังพบผู้ถือบัตรที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเกณฑ์หลายราย นอกจากนี้ การเปิดรับลงทะเบียนยังไม่ครอบคลุมการเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยทุกพื้นที่ ซึ่งปัญหาอาจเกิดจากการสื่อสารของรัฐ โดยเฉพาะในชนบทหรือกลุ่มผู้ยากไร้ที่ไม่สะดวกในการเดินทางไปลงทะเบียน รวมถึงผู้ที่ขาดความสามารถในการเข้าถึงสื่อประชาสัมพันธ์หรือตัวกลางที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ลงทะเบียน ในส่วนทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินเมื่อคำนวณเป็นตัวเลขนแล้วถือว่าต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก อีกทั้งมาตรการต่อยอดต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากนโยบายนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้จริง และอาจต้องรอผลยืนยันจากการสำรวจเชิงสถิติซึ่งต้องใช้เวลา แต่ทว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เสียไปในระหว่างนี้ถือเป็นการลงทุนที่ยังไม่เกิดความคุ้มค่ามากนักและอาจไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้เสียภาษีโดยทั่วไปที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้

3.3.5 การวัดผลกระทบทางนโยบาย (Impact)

การรายงานผลของการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาล การประเมินผลกระทบของนโยบายที่ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมาย รวมถึงการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอและการปรับปรุงนโยบาย โดยเทคนิคหรือเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลกระทบ (Impact Assessment: IA)

แม้ว่าการดำเนินนโยบายในช่วงแรกจะสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระยะสั้น แต่หลังจากการจ่ายวงเงินผ่านบัตรสวัสดิการนั้นอาจไม่ได้ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจมากมายนัก เนื่องจากวงเงินในบัตรสามารถใช้จ่ายได้ในหมวดสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน และค่าเดินทาง ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ทุกคนมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายอยู่แล้ว ถึงแม้ไม่มีบัตรสวัสดิการ แต่อาจช่วยแบ่งเบาภาระของผู้มีรายได้น้อยได้บ้างแต่คงไม่ถึงขั้นทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้มาก ส่วนมาตรการพัฒนาอาชีพนั้นผลกระทบที่ได้ก็ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลว่าจะสามารถนำวิชาชีพที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปประยุกต์ใช้ได้มากน้อยเพียงใด และหากกล่าวถึงมุมมองด้านการเมืองถือว่าประสบความสำเร็จในการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน แต่หากคำนึงถึงผลกระทบทางลบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นั้นคือภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว และไม่อาจคาดหวังผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินได้จากการดำเนินนโยบายนี้ แม้ว่าวิธีการดำเนินนโยบายจะสามารถตอบโจทย์การให้สวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติก็ตาม

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินนโยบายในอนาคต

แม้ว่านโยบายนี้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้าง ซึ่งมีทั้งกลุ่มผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยความคิดเห็นของผู้เขียนเองแม้จะไม่เห็นด้วยกับวิธีการดำเนินงานของนโยบายนี้มากนัก แต่ก็ไม่เห็นด้วยนักหากนโยบายนี้จะต้องยุติลงโดยปราศจากมาตรการต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและมีความเป็นไปได้ในอนาคต ดังนั้นผู้เขียนจึงมองว่านโยบายนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงการดำเนินการบางประการเพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสรุปประเด็นที่ควรปรับปรุงมีดังต่อไปนี้

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

- 1) การทบทวนฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย (big data updates) แม้ว่าข้อมูลการลงทะเบียนจะต้องผ่านการตรวจสอบจากหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ในปัจจุบันยังพบว่าผู้มีรายได้น้อยหลายรายไม่ได้มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ดังนั้นข้อมูลของผู้ลงทะเบียนจะต้องได้รับการอัปเดตหรือทบทวนให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ
- 2) การสำรวจข้อมูลผู้มีรายได้น้อยควรกระทำโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำในชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อาทิ อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและขยายโอกาสในการเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง
- 3) ระยะเวลาในการอุดหนุนเงินควรเป็นเพียงระยะสั้นและควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบวันสิ้นสุดการจ่ายเงินอย่างชัดเจน รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากการดำเนินนโยบายใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก และการยุตินโยบายนั้นอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง
- 4) ควรเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงภาควิชาการหรือภาคประชาสังคม เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในประเทศร่วมกันอย่างบูรณาการ

สำหรับทิศทางการดำเนินนโยบายในอนาคตหากคำนึงถึงเสถียรภาพและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว จึงควรให้การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบอื่นที่นอกเหนือจากการให้เงินอุดหนุนทางตรง และควรมีการวิเคราะห์ฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อยโดยจัดแบ่งออกเป็นกลุ่ม ๆ อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้สูงอายุ และผู้พิการ กลุ่มผู้ว่างงาน และกลุ่มนักเรียนหรือนักศึกษา เป็นต้น เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขได้ตรงตามปัญหาที่แท้จริงของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยการดำเนินนโยบายจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันในหลายภาคส่วนหรืออาศัยบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะบทบาทสำคัญของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลทำหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบาย
- 2) สถาบันการศึกษาทำหน้าที่จัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพให้แก่ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน และกลุ่มผู้ว่างงาน
- 3) หน่วยงานภาครัฐหรือภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ในการดูแลสิทธิประโยชน์หรือจัดสวัสดิการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยกลุ่มผู้สูงอายุและผู้พิการ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

- 4) ภาคเอกชนเพื่อให้โอกาสในการจ้างงานหรือเพิ่มช่องทางในการหารายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มผู้ว่างงานและกลุ่มนักเรียนหรือนักศึกษา โดยรัฐบาลอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ภาคเอกชนที่มีการจ้างงานผู้มีรายได้น้อยกลุ่มดังกล่าว
- 5) สถาบันการเงินเพื่อให้ข้อมูลด้านการวางแผนทางการเงินและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มแรงงาน โดยรัฐบาลอาจอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้หรือค้ำประกันสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการตรวจสอบและติดตามผลตามมาตรการอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดและระยะเวลาดำเนินการในแต่ละมาตรการอย่างชัดเจน รวมถึงการยอมรับความเป็นมืออาชีพหรือบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย การบูรณาการองค์ความรู้ร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน เหล่านี้จะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนานโยบายต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ กระบวนการนโยบายที่มีผู้เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนจำเป็นต้องอาศัยหลักจริยธรรมและจรรยาบรรณในการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเฉพาะข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเป็นกฎเกณฑ์หรือแนวทางในการปฏิบัติ และการบริหารความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะหรือข้าราชการกับประชาชน

5. เอกสารและสิ่งอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมประชาสัมพันธ์. (2560). การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2560 ของกรมประชาสัมพันธ์. ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์. [ออนไลน์].

[สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2562] จาก <https://www.prd.go.th/>

กระทรวงการคลัง. (2559). รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 และโครงการ

ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560. ข่าวกระทรวงการคลังฉบับที่ 18/2560, กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัด

กระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2562] จาก <http://www2.fpo.go.th>

_____. (2560). โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ: รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย

รัฐบาลและการส่งการของนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี, ระหว่างวันที่ 12 กันยายน 2559 – 30

กันยายน 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (2560). คู่มือการปฏิบัติงานตามมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ,

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

_____. (2562). มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ปี 2562. ข่าวกระทรวงการคลังฉบับที่ 85/2562, กลุ่มสารนิเทศ

การคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2562] จาก <https://www.mof.go.th>

กรมบัญชีกลาง. (2560). คู่มือพระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

- _____. (2562). กรมบัญชีกลางรายงานผลการใช้จ่ายเงินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. ข่าว กรมบัญชีกลาง ฉบับที่ 43/2562, กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2562] จาก <https://www.cgd.go.th>
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2533). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). การแจกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเปรียบเทียบกับโครงการบัตรลดค่าไฟฟ้า. กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2562] จาก <https://library2.parliament.go.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562] จาก <http://social.nesdb.go.th>
- _____. (2562). รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสอง ปี 2562. [ออนไลน์]. [สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562] จาก <http://social.nesdb.go.th>
- ภาษาอังกฤษ**
- Dye, T. R. (2005). Chapter 1: Policy Analysis. The thinking man's response to demands for relevance. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Hood, C. C. (1976). The limits of administration. London: Wiley.
- Lindblom, C. E. (2007). The Science of 'Muddling Through', in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning.
- Parson, W. (1997). Part three: Decision Analysis, Delivery Analysis. Public Policy and Administration 2002. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cambridge: University Press. pp. 245-281, pp. 461-491 and pp. 542-568.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (2007). Aaron 'Implementation', in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning.
- Simon, H. A. (1977). The logic of heuristic decision-making, in R. S. Cohen and M. W. Wartofsky, eds., Models of Discovery. Boston: D. Reidel.
- Weiss, C. H. (1973). The Politics of Impact Measurement. Policy Studies Journal, 1(3), 179-83.