

การศึกษาการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา

The Study of state welfare card policy implementation: a case study Muang
District, Chachoengsao Province.

สิทธิโชค ลางกุลานนท์¹, อรรถพจน์ บัวงาม, นลินา ไชยะ และไชยะ เทพา

Sittichok Langkhulanon, Attaphot Bua-ngam, Nalina Chaiya and Chaiya Thepha

Receive June 02, 2026; Retrieved June 26, 2026; Accepted June 28, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือข้อจำกัดในการดำเนินงาน และเสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีขอบเขตการศึกษาเน้นที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักคือสำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการถ่ายทอดนโยบายจากส่วนกลางสู่การปฏิบัติจริงในระดับจังหวัด งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 14 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรของสำนักงานคลังจังหวัดในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างผ่านการประเมินด้วยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน เป็นเครื่องมือหลักในการเก็บข้อมูล ทั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือราชการ กฎหมายระเบียบ และบทความทางวิชาการ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลภาคสนาม การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล วิเคราะห์และนำเสนอผลแบบเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรา มีบทบาทสำคัญในฐานะ “ศูนย์กลางการบริหารจัดการนโยบาย” ครอบคลุม 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) การกำกับดูแล ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามกรอบนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล 2) การปฏิบัติการจัดการข้อมูล โดยเฉพาะขั้นตอนการลงทะเบียนตรวจสอบสิทธิ์ และการจัดการฐานข้อมูลผู้มีสิทธิ์ ซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านการเงินการคลังและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 3) การบริการประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา รับเรื่องร้องเรียน และประชาสัมพันธ์นโยบาย ถือเป็นด่านหน้าในการสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

^{1,2,3}, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Rajanagarindra University

Email: sittichok.ck@gmail.com



Abstract

This Research Article aims to analyze the process of implementing the State Welfare Card policy at the local level, to identify factors contributing to its success and constraints, and to propose approaches to enhance the efficiency of policy implementation. The research focuses on the Provincial Treasury Office of Chachoengsao, the principal agency responsible for transferring the national policy into local operational practice. This research employed a qualitative methodology, utilizing in-depth interviews with 14 key informants comprising both executive and operational-level officials from the Provincial Treasury Office. A semi-structured interview evaluated by 3 experts. guide served as the primary data collection instrument. Secondary data were collected from related documents, including research reports, government documents, laws, regulations, and academic articles, to be triangulated with field data. The triangulation method was employed to ensure the credibility and reliability of the findings. Analyze and present the results descriptively. The findings reveal that the Provincial Treasury Office of Chachoengsao plays a crucial role as a “Policy Management Hub” encompassing three main dimensions: 1) Policy Steerage – acting as the key linkage between central government policy and local implementation, ensuring alignment with national policy frameworks and objectives. 2) Specialized Operations – focusing on essential functions such as registration, eligibility verification, and beneficiary database management, which require specific expertise in public finance and information systems. 3) Frontline Service – providing consultation, receiving complaints, and disseminating information, serving as the first point of contact to foster understanding and trust among citizens.

Keywords: Public Policy Analysis, Policy Implementation, State Welfare Card Policy

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเชื่อว่า การที่เศรษฐกิจเข้มแข็งและมีการขยายตัวสูงย่อมจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตามไปด้วย อีกทั้งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมพบว่า สัดส่วนคนจนจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2566 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ภายใต้ความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI) จำนวน 6.13 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 8.76 ของประชากรทั้งหมด ลดลงจากร้อยละ 20.08 ในปี 2558 ทั้งนี้เกณฑ์การวัดความยากจนวัดจากผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน เมื่อพิจารณาข้อมูลเชิงลึกพบว่า อาชีพที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุดคือ เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง โดยมี



สัดส่วนร้อยละ 10.62 ในด้านระดับการศึกษาพบว่า คนจนส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาอยู่ที่ระดับประถมศึกษา มีสัดส่วนถึงร้อยละ 62 (National Statistical Office, (2023) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นมิติในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยหรือผลกระทบในด้านอื่นๆ อย่างเพียงพอ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมา ทั้งการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมหาศาล ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเกิดการขยายตัวของความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างทางรายได้ที่มากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2504-2519) การพัฒนาอุตสาหกรรมกระจุกตัวในเขตเมือง ส่งผลให้เห็นการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม ปัญหาความเหลื่อมล้ำเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ (Output Inequality) หรือความเหลื่อมล้ำที่แสดงออกด้านผลลัพธ์ เช่น การถือครองทรัพย์สิน และในเชิงโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ (Input Inequality) เช่น การเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น ๆ เช่น เพศ อาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น และจากงานศึกษาของ Pitidol, T.& Patrasakkamjorn., V. (2019). และของ Tulyasathien, S. et al. (2017). ทำให้เห็นข้อมูลด้านความเหลื่อมล้ำจากสัดส่วนระหว่างคนรวยและคนจนที่ยังมีความเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก

การรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แบ่งการรายงานความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ความเหลื่อมล้ำด้านบริการสาธารณสุข ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุนและโครงสร้างพื้นฐาน และความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น (Office of the National Economic and Social Development Council. (2019) และจากข้อมูล Global Wealth Report 2020 เปิดเผยรายงานสถานการณ์ความมั่งคั่งทั่วโลกประจำปี 2020 ว่า แม้ประเทศไทยจะมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น แต่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงมากจนน่าวิตก โดยประชากรร้อยละ 1 ที่ร่ำรวยที่สุดบนยอดพีระมิดครอบครองทรัพย์สินถึง ร้อยละ 66.9 ของประเทศ ในขณะที่ประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ 10 ถือครองทรัพย์สินรวมทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 85.7 และหากพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ของไทยตั้งแต่ปี 2556 ถึง 2564 ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยในปี 2556 ค่าสัมประสิทธิ์อยู่ที่ 0.465 และอยู่ที่ 0.43 ในปี 2564 (Kahom, K. et al. (2004). National Statistical Office, (2023).

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นได้รับการยอมรับว่า เป็นปัญหาสำคัญอันเกิดจากหลายปัจจัยร่วมกัน ทั้งทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นสู่ประเทศอุตสาหกรรมเป็นหลัก การขยายตัวของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม การกระจุกตัวของพัฒนาในเขตเมือง ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพการขยายสิทธิในระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐบาลต่าง ๆ จะได้มีการพยายามกำหนดนโยบายสาธารณะโดยการปรับปรุงระบบสวัสดิการและการบริการสาธารณะพื้นฐานที่มีคุณภาพและครอบคลุมมากขึ้นเพื่อบรรเทาและแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และแม้จะได้ผลในระดับหนึ่งแต่ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงได้ (ธนาคาร



แห่งประเทศไทย, 2560) ทำให้มีสื่อและนักวิชาการจำนวนมากมองเห็นถึงลักษณะของปัญหาที่เกี่ยวข้องถึงเศรษฐกิจฐานรากและปัญหาเชิงโครงสร้าง

ปัจจุบันประเด็นความเหลื่อมล้ำได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นในสังคมไทย ทั้งในเชิงวาทกรรมทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันทั้งในด้านสังคม เช่น เรื่องของสิทธิ โอกาส ซึ่งไม่ใช่ผลจากด้านกฎหมายแต่เกิดจากปัจจัยต่างๆ ที่ซับซ้อนและเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง รวมทั้งความไม่เท่าเทียมกันในด้านเศรษฐกิจและรายได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีฐานะทางสังคม ฐานรายได้ ตลอดจนการศึกษาที่ต่ำกว่าผู้อื่นในสังคม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ถือเป็นความยากจนเชิงสัมพัทธ์ อันสะท้อนว่าเป็นปัญหาอันเกิดจากการที่รายได้รวมของประเทศถูกจัดสรรไปยังประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรม เกิดการกระจุกตัวอยู่ที่ประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งมักเป็นผู้มีรายได้สูงจนนำไปสู่การแบ่งแยกชั้นชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ แม้ทิศทางการพัฒนาประเทศผ่านนโยบายสาธารณะของไทยที่ผ่านมาจะมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเจริญและมุ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำกลับไม่ได้ลดลง อันสะท้อนให้เห็นว่าความพยายามของรัฐบาลผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาอาจเห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ที่มีอย่างต่อเนื่อง อาทิ ตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) อาทิ “การเลิกทาส” (ความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคม) การตั้งโรงเรียนสำหรับสามัญชน (ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา) การจัดตั้งกรมพยาบาล กรมสุขาภิบาล โรงพยาบาลศิริราช (ความเหลื่อมล้ำทางด้านสาธารณสุข) เป็นต้น หรือในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ (รพีพรณ คำหอม, 2554) โรงเรียนประชาบาล ก่อตั้งกระทรวงสาธารณสุข มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ว่างงาน อาทิ พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พระราชบัญญัติช่วยเหลืออาชีพและวิชาชีพ เป็นต้น (Pathanavanich, S. (2004). หรือในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายด้านสวัสดิการที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจ เช่น กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน เป็นต้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ย่อมสะท้อนว่า ที่ผ่านมานโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่มีรูปแบบแตกต่างหลากหลายในการช่วยเหลือกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กแรกเกิด ครอบครัว การศึกษา สาธารณสุข ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ อาทิ นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยสงเคราะห์คนพิการ นโยบายสวัสดิการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การให้เงินช่วยเหลือเกษตรกร โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย เป็นต้น หรือแม้แต่นโยบายที่มีลักษณะของเงินช่วยเหลือ เงินเยียวยาเป็นครั้งคราว เปลาะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ลดลงได้ (Pitidol, T.& Patrasakkamjorn., V. (2019).

การดำเนินนโยบายในการมุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยเริ่มมีมาตั้งแต่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปีพ.ศ. 2504 เศรษฐกิจภายในประเทศเดินหน้าไปด้วยยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและต่อมาเพื่อการส่งออก ส่งผลต่อความสำเร็จในการขยายกำลัง



การผลิตอาจสะท้อนผ่านมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) หากเทียบกับเมื่อ 30 ปีที่ผ่านมาหรือตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 จีดีพีของประเทศไทยขยายตัวเกือบ 7 เท่า ในขณะที่เดียวกันก็ยกระดับรายได้ต่อหัวประชากรให้สูงขึ้นได้กว่า 5 เท่าตัว แม้ว่าอัตราการเติบโตของจีดีพีในปัจจุบันไม่ได้สูงเทียบเท่ากับก่อนเกิดวิกฤตการเงินครั้งใหญ่ในช่วงปีพ.ศ. 2540 ก็ตาม ประเทศไทยได้ก้าวผ่านการเป็นประเทศรายได้ต่ำ (Low-income country) มาสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางขั้นสูง (Upper-middle-income country) ในปีพ.ศ. 2554 ตามเกณฑ์ของธนาคารโลก (Pitidol, T.& Patrasakkamjorn., V. (2019).

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญ การแก้ไขความยากจนและความเหลื่อมล้ำปรากฏในนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญและได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแม้ว่าความยากจนของไทยจะลดลงทุกปีตามรายงานสรุปสถานการณ์ในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในด้านสัดส่วนของความเหลื่อมล้ำกลับไม่ได้มีแนวโน้มลดลง ปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ที่เน้นให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง การเสริมสร้างพลังทางสังคม และการเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มผู้รายได้น้อย โดยเฉพาะประชากรร้อยละ 40 ของประเทศที่มีรายได้ต่ำที่สุดและเป็นผู้ด้อยโอกาส (Royal Gazette. (2018). และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำภายในสังคม พร้อมทั้งส่งเสริมการสร้างอาชีพเพื่อยกระดับคุณภาพบริการทางสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและสาธารณสุข (Office of the National Economic and Social Development Council.(2019). ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนแสดงถึงการมีเจตนารมณ์ในการลดความเหลื่อมล้ำ และขยายฐานคนชั้นกลาง โดยการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ

การกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการออกมาตรการในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมาได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน ผ่านนโยบายสวัสดิการทั้งแบบถ้วนหน้าและแบบเฉพาะกลุ่ม มีการพัฒนาแนวคิดนโยบายด้านสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (Poverty Targeting) ซึ่งมุ่งเป้าไปที่กลุ่มที่มีสภาพเศรษฐกิจด้อยกว่ากลุ่มอื่น แต่อย่างไรก็ดี ในอดีตแนวนโยบายต่าง ๆ อาจยึดโยงไปกับกระบวนการและเป้าหมายที่กว้างขวางเกินไป เช่น กระบวนการในการสร้างชาติ การสร้างความเป็นพลเมือง การลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การสร้างเสริมทุนมนุษย์ให้กับพลเมือง จนกระทั่งการพัฒนาหันมาเน้นเฉพาะเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจนมากกว่าการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน นอกจากนี้การให้เงินช่วยเหลือตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลมักเป็นนโยบายที่ใช้งบประมาณสูงและมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น และมักประสบปัญหาข้อจำกัดที่สำคัญที่ภาครัฐไม่สามารถให้สวัสดิการหรือเงินช่วยเหลือได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย การจัดนโยบายด้านสวัสดิการยังมีปัญหาสำคัญจากการขาดการบูรณาการข้อมูลต่างๆ และขาดข้อมูลเชิงลึกส่วน



บุคคล การให้ความช่วยเหลือผ่านระบบราชการก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่ตรงต่อความต้องการ ดังนั้น หากต้องการพัฒนาการจัดสรรความช่วยเหลือให้มีความรวดเร็วและตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ภาครัฐจึงควรมีการปรับปรุงระบบบูรณาการฐานข้อมูลให้มีความถูกต้อง ชัดเจน โดยใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อให้การจัดสรรความช่วยเหลือสามารถได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย มีความรวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการมากยิ่งขึ้น

รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้เกิดโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและลดภาระค่าครองชีพในสังคมสอดคล้องโดยตรงตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาสเข้าถึงบริการทาง สังคมอย่างทั่วถึง การเสริมสร้างพลังทางสังคม และการเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะประชากรร้อยละ 40 ของประเทศที่มีรายได้น้อยที่สุดและผู้ด้อยโอกาส (Royal Gazette. (2018). นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ 12 ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำภายในสังคมพร้อมทั้ง ส่งเสริมการสร้างอาชีพเพื่อยกระดับคุณภาพบริการทางสังคมให้ทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและสาธารณสุข (Office of the National Economic and Social Development Board. (2017).

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับการผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โดยมีจุดเน้นที่ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิผลในการบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยการพยายามจัดสรรสวัสดิการให้กับคนที่มีความจำเป็น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจึงเป็นนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการที่ออกมาช่วยเหลือประชาชนระดับฐานรากผู้มีรายได้น้อย เพื่อพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันให้มากขึ้น ซึ่งนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาแม้หลายนโยบายจะเน้นการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับแต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนยากจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัญหาเชิงนโยบายที่สำคัญคือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชาชน โดยนโยบายดังกล่าวเป็นไปตามยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 –2564 ที่กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในช่วง 5 ปี คือ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็ง ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร การประกอบอาชีพ และบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อีกทั้งกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 40 มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 15 ต่อปี

ทั้งนี้ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำมีจุดเน้นและประเด็นการพัฒนาหลักได้แก่

1) การสร้างโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุด โดยจัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุขให้กับผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ในพื้นที่ห่างไกล การจัดสรรที่ดินทำกิน



อย่างมีเงื่อนไขให้แก่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะของกลุ่มเป้าหมายให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้

2) การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรกลุ่ม ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ

3) การกระจายการจัดบริการภาครัฐให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพใน ด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสวัสดิการ

4) การสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมในการสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับ ผลประโยชน์จากการพัฒนา

ปัจจุบันของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีเป้าหมายที่มุ่งจะทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐถูกต้อง ตามกลุ่มเป้าหมาย ตรงกับความต้องการ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของประชาชนในการใช้จ่ายไปสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ที่มุ่งเน้นการ ดำเนินธุรกรรมทางการเงินให้สะดวก รวดเร็ว และลดการใช้เอกสารทางการเงิน นำไปสู่การเตรียมความพร้อม เข้าสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) (Ramangthong, N. & Srisorn, W. (2020). อีกทั้งยังมีโครงการต่าง ๆ เพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้ง 4 มิติ มี 34 โครงการ จากความร่วมมือ และสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ 13 หน่วยงาน จาก 6 กระทรวง 3 ธนาคาร 2 กองทุน และ 2 องค์กร (Thianchutinan, T. & Mungmuang., S. (2019).

ความก้าวหน้าการดำเนินงานการขับเคลื่อนมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปสู่ การปฏิบัติปัจจุบันได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คนส.) คณะอนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คอต.) คณะอนุกรรมการ พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำจังหวัด (คจ.) และคณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตร สวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอ หรือเรียกว่า “ทีมหมอประชารัฐสุขใจ (ทีม ปรจ.) มีการประชาสัมพันธ์เพื่อเชิญ ชวนผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 11.4 ล้านคนทั่วประเทศ ลงทะเบียนสมัครเข้าร่วมโครงการ พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนา ตนเอง เช่น พัฒนาทักษะอาชีพ หา งานทำในท้องถิ่น รับสินเชื่อเพื่อทำธุรกิจของตนเอง สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย รับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และได้รับวงเงินช่วยเหลือรายเดือนในบัตรสวัสดิการฯ เพิ่มขึ้นอีก 100 บาท หรือ 200 บาท ตามฐานรายได้ อีก ด้วย จากนั้นมีแนวทางเริ่มโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีทีมหมอประชารัฐสุขใจ กว่า 4,000 คน รวมถึง เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปให้คำปรึกษาและเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาค่าครองชีพ พร้อมทั้งได้รับการเติมเงินเข้า ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความจำเป็นจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นอีก เดือนละ 100 - 200 บาท โดยผู้ที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่มีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาทต่อปีจะ ได้รับเงินเพิ่มจากเดือนละ 300 บาท เป็น 500 บาท ส่วนผู้มีรายได้ต่อปี 30,000 - 100,000 บาท จะได้รับเงิน



เพิ่มจากเดือนละ 200 บาท เป็น 300 บาท โครงการทั้งหมดเพื่อต้องการแก้ปัญหาให้ทุกคนมีงานทำ มีรายได้ และหลุดพ้นจากเส้นความยากจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับการผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยมีจุดเน้นที่ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิผลในการบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยการพยายามจัดสรรสวัสดิการให้กับคนที่มีความจำเป็น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจึงเป็นนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการที่ออกมาช่วยเหลือประชาชนระดับฐานรากผู้มีรายได้น้อย เพื่อพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันให้มากขึ้น ซึ่งนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาแม้หลายนโยบายจะเน้นการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับแต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนยากจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัญหาเชิงนโยบายที่สำคัญในการศึกษานี้คือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชาชน

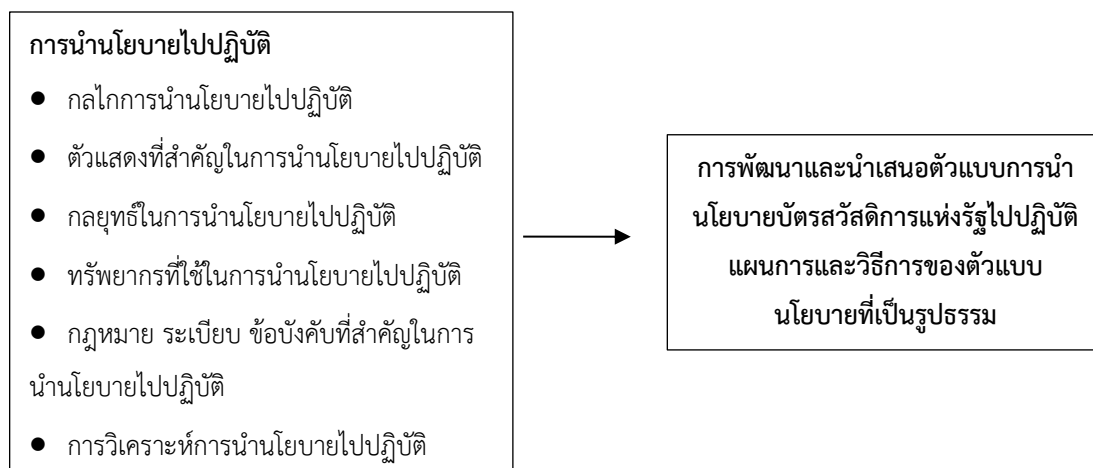
นอกจากนั้นแล้วยังพบว่านโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ทั้งในประเด็นการบูรณาการข้อมูลและการดำเนินการระหว่างหน่วยงาน ปัญหากระบวนการประเมิน การคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยได้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการดำเนินการตามนโยบาย ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการส่วนหนึ่งจึงไม่ได้มีฐานะยากจนอย่างแท้จริง ในขณะที่ผู้ที่ควรได้รับสวัสดิการกลับถูกตัดสิทธิ์ไป สะท้อนถึงช่องว่างของนโยบาย จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญและความน่าสนใจของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเฉพาะในด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ รวมทั้งผลลัพธ์ของนโยบายไปด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โดยผลการวิจัยจะสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนากระบวนการของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือการสร้างตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ
- 3) เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ และการนำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสม



กรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร และกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัตินี้ จะเป็นการศึกษาผู้เกี่ยวข้องกับการการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง โดยมีประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคลากรในสำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรา และใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและกำกับดูแล

2. การสร้างและพัฒนาคุณภาพเครื่องมือ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) โดยคณะผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อทำความเข้าใจบริบท กระบวนการดำเนินงาน ปัจจัย ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) โดยยึดหลักความสนใจของผู้ให้ข้อมูล การสัมภาษณ์จะเป็นการพูดคุยในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาจนได้ข้อมูลเพียงพอที่จะนำไปวิเคราะห์ตามประเด็นที่ต้องการ การวิจัยครั้งนี้ใช้เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีรายละเอียดการสร้างและพัฒนาเครื่องมือ 3 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 ศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะ และนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ ตอนที่ 2 นำข้อมูลที่ได้มาสร้างแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และตอนที่ 3 นำแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ เพื่อขอคำแนะนำและปรับปรุงแก้ไขให้มีความเที่ยงตรงยิ่งขึ้น

3. การเก็บและรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการรวบรวมและค้นคว้าข้อมูล 2 ประเภท คือ ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) อันได้แก่ เอกสารทางวิชาการ ตำรา

บทความ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารรายงานการประชุม หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ เพื่อทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ ร่วมกับการศึกษากฎหมาย ระเบียบ รูปแบบ และกลไกที่เกี่ยวข้องการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ

ส่วนข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลบริบทแวดล้อม กระบวนการ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และปัญหาหรืออุปสรรค เพื่อนำมาวิเคราะห์การนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารด้วยการตีความ โดยทำการรวบรวมข้อมูลมาจัดแบ่งประเภทหมวดหมู่ (Categories) จัดระบบของข้อมูล แล้วนำมาแยกประเภทของข้อมูลตามประเด็นของกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ และเรียบเรียงตรวจสอบกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่ได้บันทึกไว้มาวิเคราะห์โดยเทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลให้ลึกซึ้ง สร้างข้อสรุปที่มีเหตุผล และเรียบเรียงเพื่อนำมาเขียนรายงานในรูปแบบความเรียงเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้เห็นกระบวนการและปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และสังเคราะห์แนวทางและข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผลการวิจัย

การศึกษานี้ได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 14 คน โดยมีบทบาทที่ครอบคลุมทั้งมิติของการกำกับดูแล (Policy Steerage) การปฏิบัติการจัดการข้อมูล (Specialized Operation) และการบริการประชาชน (Frontline Service) ทำให้สำนักงานคลังจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการนโยบาย (Policy Management Hub) ในระดับจังหวัด โดยสามารถสรุปผลการวิจัยที่สำคัญได้ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ

ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคลังจังหวัดรับรู้กระบวนการดำเนินงานนโยบายในลักษณะที่เป็น “วงจรการบริหารจัดการนโยบายแบบครบถ้วน” โดยมีขั้นตอนที่สำคัญได้แก่

- **การกำหนดและเตรียมการ (Policy Design)** เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่บุคลากรระดับบริหารรับรู้ถึงการรับถ่ายทอดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการออกแบบระบบจากหน่วยงานระดับกรมและกระทรวง เพื่อทำความเข้าใจเจตนารมณ์และกรอบนโยบายก่อนการปฏิบัติงานจริง
- **การลงทะเบียนและการตรวจสอบสิทธิ์ (Core Operation)** เป็นหัวใจหลักที่ถูกเน้นย้ำมากที่สุด เนื่องจากมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคุณสมบัติหลายมิติ (รายได้ ทรัพย์สิน สถานะบุคคล) ซึ่ง



ต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง สำนักงานที่ดิน ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

- **การสนับสนุนและการกำกับ (Support and Oversight)** ประกอบด้วย การประชาสัมพันธ์ (เพื่อสร้างการเข้าถึง) และ การติดตามผลและการควบคุม (เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ)

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ

ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ประสิทธิภาพของการดำเนินงานเกิดจากกลไกที่มีลักษณะของการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีกับการบริหารจัดการเครือข่าย โดยมีปัจจัยความสำเร็จ (Enabling Factors) ที่สำคัญได้แก่

- **การบูรณาการฐานข้อมูลและเทคโนโลยี (Data-Driven Efficiency)** เป็นกลไกที่ถูกเน้นย้ำมากที่สุด การใช้ระบบบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (e-Social Welfare) และเทคโนโลยี เช่น AI ในการประมวลผลข้อมูลจากหลายหน่วยงาน เป็นปัจจัยหลักที่ช่วยในการคัดกรองผู้มีคุณสมบัติได้อย่างแม่นยำและรวดเร็ว ซึ่งเพิ่มประสิทธิภาพเชิงต้นทุนและเวลา

- **การบูรณาการเครือข่าย (Inter-Organizational Coordination)** การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการสร้างเครือข่ายส่วนราชการ โดยหน่วยงานภาคีหลัก เช่น กระทรวงมหาดไทย (การปกครองจังหวัด/อำเภอ) และธนาคาร มีความสำคัญในการลงทะเบียน การยืนยันตัวตน การเข้าถึงประชาชน และการจัดการทางการเงิน ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมือและจิตสำนึกร่วม (Sense of Common Purpose) จากทุกภาคส่วน

- **การสื่อสารและคุณธรรม (Communication and Ethics)** การให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่าย เป็นกลไกที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพด้านการเข้าถึง (Accessibility) และลดข้อร้องเรียน นอกจากนี้ประเด็นด้านจริยธรรมและจิตสำนึกของบุคลากรภาครัฐที่ส่งผลต่อคุณภาพการบริการและความน่าเชื่อถือ

ในด้านของปัญหาและอุปสรรค แม้จะมีการประสานงานที่ดีแต่ประสิทธิภาพยังถูกลดทอนลงด้วยอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ที่สำคัญมีดังนี้

- **ความไม่เป็นปัจจุบันของฐานข้อมูล** ข้อมูลต่างหน่วยงานไม่สมบูรณ์หรือไม่เป็นปัจจุบัน (เช่น ทะเบียนราษฎร) ทำให้ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติล่าช้าและสร้างภาระแก่ประชาชนที่ต้องพิสูจน์ตนเอง

- **ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ (Ambiguity in Criteria)** หลักเกณฑ์การลงทะเบียนและการตีความการโอนทรัพย์สินยังมีความคลุมเครือ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องประสานหาคำตอบจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน

- **ความเหนื่อยล้าจากภาระงานที่เพิ่มขึ้นของบุคลากร (Work Overload)** ภาระงานที่เพิ่มขึ้นในขณะที่จำนวนบุคลากรไม่ได้เพิ่มขึ้น นำไปสู่ปัญหาความเหนื่อยล้า ซึ่งกระทบต่อคุณภาพการสื่อสารและการประสานงานในระยะยาว



- ความขาดแคลนด้านเครื่องมือและเทคโนโลยี อุปกรณ์ไม่ทันสมัยและไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในการใช้เครื่องมือในการแก้ปัญหาการยืนยันทัวจน ตลอดจนสัญญาณเครือข่ายไม่ครอบคลุมในบางพื้นที่ เป็นอุปสรรคสำคัญในการให้บริการประชาชน
- การเข้าถึงและความเข้าใจของกลุ่มเปราะบาง ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง ผู้พิการ และประชาชนในพื้นที่ห่างไกล เผชิญความยากลำบากในการเดินทางไปทำธุรกรรม การยืนยันทัวตน และปัญหาบัตรประชาชนชำรุด ทำให้เสียสิทธิ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสวัสดิการอย่างเท่าเทียม
- อุปสรรคเชิงความเข้าใจ หน่วยงานภาคีเครือข่ายบางประเด็นยังขาดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับบทบาท ขอบเขต หรือขั้นตอนการทำงานที่ละเอียดอ่อนของนโยบาย

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

สำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรามีบทบาทสำคัญในฐานะ “ศูนย์กลางการบริหารจัดการนโยบาย” ครอบคลุม 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) การกำกับดูแล ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามกรอบนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล 2) การปฏิบัติการจัดการข้อมูล โดยเฉพาะขั้นตอนการลงทะเบียน ตรวจสอบสิทธิ์ และการจัดการฐานข้อมูลผู้มีสิทธิ ซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านการเงินการคลังและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 3) การบริการประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา รับเรื่องร้องเรียน และประชาสัมพันธ์นโยบาย ถือเป็นด่านหน้าในการสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยการศึกษาการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอเมืองจังหวัดฉะเชิงเทรา แสดงให้เห็นถึงมิติของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ซับซ้อน ซึ่งไม่เพียงแต่สะท้อนถึงกลไกทางเทคนิค แต่ยังรวมถึงความเชื่อมโยงกับมิติทางทฤษฎีในหลายสาขาอย่างมีนัยสำคัญ โดยคณะผู้วิจัยขอเสนอประเด็นในการอภิปรายที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การเชื่อมโยงผลการวิจัยกับทฤษฎีสวัสดิการสังคมและความเหลื่อมล้ำ

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานความพยายามของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่ระบุว่า รัฐมีพันธกิจในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Needs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของปัจจัยทางเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งจากผลการศึกษายืนยันว่านโยบายได้ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการ "บรรเทาทุกข์ระยะสั้น" และลดภาระค่าครองชีพให้กับกลุ่มเปราะบางได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การอภิปรายต้องขยายผลให้ลึกซึ้งขึ้นกล่าวคือ แม้นโยบายจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทาง "รายจ่าย" ได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถแก้ไข "ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง (Structural Inequality)" ในมิติของ "โอกาส" หรือ "รายได้" อย่างยั่งยืนได้ ผลการศึกษาที่พบว่า ผู้ปฏิบัติงาน



เสนอให้มีการเชื่อมโยงบัตรสวัสดิการกับการพัฒนาทักษะและการจ้างงานสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักว่าการจัดสวัสดิการแบบบรรเทาทุกข์เพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่ภาวะ “การพึ่งพาอาศัยสวัสดิการ (Welfare Dependency)” ได้ การค้นพบนี้จึงสนับสนุนงานวิจัยและแนวคิดที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนผ่านจาก “Social Assistance (การสงเคราะห์สังคม)” ไปสู่ “Social Investment (การลงทุนทางสังคม)” โดยมุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถ (Capability Approach) ให้ผู้รับสวัสดิการสามารถ “หลุดพ้นจากความยากจน” ได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนานโยบายสวัสดิการในยุคใหม่

2. การวิเคราะห์กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยสู่ความสำเร็จ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยน “พิมพ์เขียว” ทางนโยบายให้กลายเป็น “ผลลัพธ์” ที่แท้จริง ผลการศึกษาได้เจาะลึกถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงาน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า บุคลากรของสำนักงานคลังจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเชิงลึก (Deep Expertise) และมีประสบการณ์สูง เป็นปัจจัยสำคัญเชิงบุคลากร (Personnel Factor) ที่ช่วยให้การนำนโยบายขนาดใหญ่และซับซ้อนนี้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับปฏิบัติการ ความเข้าใจในบริบททางนโยบายและการบริหารงานภาครัฐอย่างลึกซึ้งของผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญ ทำให้สามารถ “ตีความ” และ “ปรับปรุง” แนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับข้อจำกัดในพื้นที่ได้ การค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Implementation) ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับล่าง (Street-level Bureaucrats) และหน่วยงานนำไปปฏิบัติ (Implementing Agency) ในการกำหนดความสำเร็จของนโยบายการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานหลักมีทัศนคติที่ “เข้าใจ ใส่ใจ และมีความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิต” เป็นเสมือน “ตัวแปรแทรกซ้อน (Intervening Variable)” เชิงบวกที่เปลี่ยนความท้าทายเชิงโครงสร้างให้เป็นความสำเร็จเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ข้อเสนอในการลดภาระขั้นตอนผ่านการใช้ระบบที่มีอยู่แล้ว เช่น Prompt Pay หรือช่องทางรับเบี้ยอื่น ๆ สะท้อนถึงการนำหลักการการบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยเฉพาะมิติของการมุ่งเน้นผลลัพธ์และการส่งมอบบริการที่เป็นมิตรต่อผู้รับบริการ (Citizen-Centric Service Delivery) มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและช่องว่างในการเข้าถึงบริการของรัฐ (Gap in Access to Public Service)

3. การพัฒนากลยุทธ์เชิงพลวัตเพื่อความยั่งยืนของโครงการ (Policy and Project Sustainability)

ผลการศึกษาที่น่าสนใจคือข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งสร้างความยั่งยืนของโครงการในระยะยาวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้ให้ข้อมูลเสนอแนวทางที่เรียกว่า การตรวจสอบสิทธิแบบพลวัต (Dynamic Check) และการเชื่อมโยงสิทธิกับเป้าหมายการหลุดพ้นจากความยากจน การค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะยาวไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินช่วยเหลือที่แม่นยำเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับ “กลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism)” และการปรับตัวตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้รับสวัสดิการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสอดคล้องกับการประยุกต์ใช้หลักการการวิเคราะห์นโยบายเชิงพลวัต



(Dynamic Policy Analysis) และ การประเมินโครงการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Program Evaluation) เข้ากับการบริหารโครงการภาครัฐ ซึ่งแตกต่างจากการตรวจสอบคุณสมบัติแบบคงที่ (Static Check) ณ เวลาเริ่มต้นเพียงอย่างเดียว การใช้ระบบนี้ช่วยให้มั่นใจได้ว่าทรัพยากรของรัฐจะถูกจำกัดเฉพาะ "ผู้ที่ยังคงขาดแคลน" เท่านั้น (Targeting Efficiency) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนข้อเสนอที่ว่า ผู้มีสิทธิ์ต้องพัฒนาตนเองเพื่อหลุดพ้นจากการช่วยเหลือตลอดชีพ นั้นเป็นการสะท้อนถึงการนำแนวคิด Welfare-to-Work (สวัสดิการที่เชื่อมโยงกับการทำงาน) มาปรับใช้ ซึ่งเป็นการยกระดับนโยบายสวัสดิการจากเครื่องมือบรรเทาทุกข์ให้กลายเป็น "เครื่องมือส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง" ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัยมุ่งเน้น "ผลลัพธ์ทางสังคมที่ยั่งยืน" (Sustainable Social Outcomes)

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

สรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ดังนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Enabling Factors) การใช้ฐานข้อมูลและเทคโนโลยี: ใช้ระบบ e-Social Welfare และ AI ช่วยคัดกรองสิทธิ์ได้แม่นยำและรวดเร็ว การบูรณาการร่วมกันระหว่างเครือข่าย มีความร่วมมือและจิตสำนึก ร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและธนาคาร การสื่อสารและคุณธรรม: เน้นประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่ายเพื่อลดข้อร้องเรียน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างมีจริยธรรม

ปัญหาและอุปสรรค (Structural Obstacles) ฐานข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน: ข้อมูลต่างหน่วยงานไม่สมบูรณ์ ทำให้ตรวจสอบสิทธิ์ล่าช้าและเพิ่มภาระให้ประชาชน หลักเกณฑ์ขาดความชัดเจน: การตีความเรื่อง เกณฑ์ลงทะเบียนและการโอนทรัพย์สินคลุมเครือ ต้องรอคำตอบจากส่วนกลาง ภาระงานล้นมือ: เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดแต่ปริมาณงานเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหนื่อยล้า ขาดแคลนเครื่องมือและระบบเทคโนโลยี: อุปกรณ์ไม่ทันสมัย สัญญาณเครือข่ายไม่ครอบคลุม และมีปัญหาในการยืนยันตัวตน ข้อจำกัดในการเข้าถึงของกลุ่มเปราะบาง: เดินทางลำบาก บัตรชำรุดเสียสิทธิ์ เครือข่ายขาดความเข้าใจตรงกัน: หน่วยงานภาคียังขาดความชัดเจนในเรื่องบทบาทและขั้นตอนการทำงานเชิงลึก



ภาพที่ 2 แสดงองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางการพัฒนาการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ

กลยุทธ์การบริหารจัดการและเครือข่าย

1) การสร้างและจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (Collaboration is Key) เน้นการประสานความร่วมมือแบบบูรณาการ การจัดประชุมหารือกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายในพื้นที่ (อำเภอ ท้องถิ่น) เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการข้อมูลและแก้ไขปัญหาแนวหน้าร่วมกับสำนักงานคลังจังหวัดได้

2) กลไกเชิงโครงสร้างและอำนาจ (Structural Mechanism) เสนอให้มีการใช้กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อเพิ่มน้ำหนักและความชอบธรรมให้การประสานงาน และควรพิจารณาข้อเสนอเชิงนโยบายให้ กำหนดให้คนไทยที่อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีเงินได้ทุกคน เพื่อสร้างฐานข้อมูลรายได้ที่เป็นปัจจุบันและครอบคลุม

กลยุทธ์เชิงรุกและเทคโนโลยี

1) การเข้าถึงประชาชนแบบเชิงรุก (Proactive and Targeted Outreach) เป็นแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัด Mobile Unit ลงพื้นที่ร่วมกับภาคีเครือข่าย (เช่น อำเภอ, ธนาคารกรุงไทย) เพื่อถ่ายบัตรประชาชนและให้บริการถึงที่ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นไปที่กลุ่มเปราะบาง (ผู้พิการ, ผู้สูงอายุ, ผู้ป่วยติดเตียง) ซึ่งเป็นการปิดช่องว่างด้านการเข้าถึง (Access Gap)

2) การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสนับสนุน (Technology as an Enabler) ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาเครื่องมือและนำเทคโนโลยี (เช่น Google/IT) เข้ามาใช้ในการจัดการฐานข้อมูล ติดตามผู้มีสิทธิ และสนับสนุนขั้นตอนสำคัญ เช่น การยืนยันตัวตนและการผูกพร้อมเพย์ เพื่อลดภาระงานของบุคลากร รวมทั้งการตรวจสอบสิทธิแบบพลวัต (Dynamic Check) เสนอให้มี "ระบบการตรวจสอบยืนยันสิทธิกรณีเคยเป็นผู้มีสิทธิภายหลังสิทธิเปลี่ยนแปลง" (เช่น มีรายได้จากการทำงาน) เพื่อให้แน่ใจว่าการช่วยเหลือถูกจำกัดเฉพาะผู้ที่ยังคงขาดแคลนเท่านั้น

3) การปรับปรุงระเบียบเพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง เสนอให้ลดภาระขั้นตอนแก่กลุ่มเปราะบาง โดยพิจารณาให้จ่ายเงินผ่านช่องทางสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว (เบี้ยยังชีพผู้พิการ หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) แทนการบังคับให้เปิดบัญชีใหม่หรือผูกพร้อมเพย์ และอนุญาตให้ ยื่นหนังสือยินยอมโอนเงินเข้าบัญชีบุคคลอื่น (ผู้ดูแล) สำหรับผู้ป่วยติดเตียงและผู้ที่ไม่มียุติบัตรธนาคาร ซึ่งเป็นการลดภาระขั้นตอน (Burden Reduction)

โดยสรุป การขับเคลื่อนนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต้องอาศัยการผสมผสานอย่างลงตัวระหว่างนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและการบริหารจัดการเครือข่าย (Network Governance) ที่เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการปรับปรุงหลักเกณฑ์และระเบียบให้มีความชัดเจนและยืดหยุ่นเชิงนโยบาย เพื่อลดภาระและสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางอย่างแท้จริง

2. ตัวแบบการนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปปฏิบัติ

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐถือเป็นนโยบายด้านสังคมที่มีความซับซ้อนสูง โดยในมิติเชิงทฤษฎี (Conceptual Dimension) นโยบายประสบความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานตามแนวคิดสวัสดิการสังคม แต่ยังคงท้าทายในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส จึงต้องผสมผสานแนวคิด Social Investment เข้ามาในกลยุทธ์ระยะยาว ในมิติเชิงการบริหาร (Administrative Dimension) ความสำเร็จในทางปฏิบัติเกิดจากความเชี่ยวชาญและทัศนคติเชิงบวกของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนทฤษฎี Bottom-Up Implementation ในมิติเชิงนวัตกรรมนโยบาย (Policy Innovation Dimension) การเสนอตัวแบบที่เน้นการ Simplifying Delivery และ Dynamic Check ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการยกระดับการบริหารงานภาครัฐไปสู่การเป็น องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่สามารถปรับปรุงกลไกการส่งมอบบริการให้สอดคล้องกับหลักการ Citizen-Centric และสร้างความยั่งยืนทางการคลังผ่านการตรวจสอบสิทธิที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแบบที่พัฒนาขึ้นจากการวิจัยนี้จึงมิใช่เพียงการปฏิบัติตามกฎระเบียบ แต่เป็นการรวมเอาความเชี่ยวชาญของบุคลากรเข้ากับกลไกเชิงพลวัต (Dynamic Mechanism) เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสังคมขนาดใหญ่ให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดคือ "การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน" ซึ่งเป็นพันธกิจสูงสุดของการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่ การนำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปสู่ความสำเร็จและความยั่งยืนไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของนโยบายที่ถูกออกแบบจากส่วนกลางเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการปรับตัว (Adaptive Capacity) และความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงาน (Implementer's Expertise) ในการนำหลักการบริหารราชการแนวใหม่และแนวคิดรัฐสวัสดิการยุคใหม่มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและสร้างโอกาสอย่างยั่งยืน โดยประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 องค์ประกอบที่ต้องดำเนินการควบคู่กันอย่างเป็นระบบและเป็นพลวัต (Dynamic)

ตัวแบบการปฏิบัติการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงพลวัต (Dynamic Policy Implementation Model for Poverty Reduction: DPPR Model)

องค์ประกอบที่ 1: การยกระดับขีดความสามารถของบุคลากรและองค์กรผู้นำนโยบาย (Implementing Agency and Personnel Capacity Enhancement)

1.1. การลงทุนในข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Investment in Street-Level Bureaucrats - SLBs) การลงทุนในการพัฒนาทักษะเชิงนโยบาย (Policy Skills) และ ทัศนคติเชิงสังคม (Social Perspective) ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนโยบาย ไม่ใช่แค่การฝึกอบรมขั้นตอนทางเทคนิค แต่ต้องสร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์นโยบาย (Policy Intent) และผลกระทบเชิงสังคม เพื่อให้เจ้าหน้าที่มี "ความเข้าใจ ใส่ใจ และมีความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิต" ทำให้ดุลยพินิจที่ใช้เป็นไปในทางที่ส่งเสริมความเป็นธรรมและประสิทธิผลสูงสุด

1.2. การสร้างกลไกการเรียนรู้ร่วมกันและบูรณาการข้ามสายงาน (Inter-Agency and Learning Mechanism) นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายมิติและหลายหน่วยงาน ควรมีองค์กรผู้นำนโยบาย (เช่น



สำนักงานคลังจังหวัด) ทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลางการประสานงาน (Coordination Hub) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) รวมทั้งการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ในระดับท้องถิ่นจะช่วยให้หน่วยงานสามารถปรับปรุงและปรับตัว (Adaptation and Refinement) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทันทั่วทั้งที่ตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

องค์ประกอบที่ 2: การออกแบบกระบวนการส่งมอบบริการที่ง่ายต่อการเข้าถึงและเน้นพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric and Simplified Service Delivery)

2.1.การบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อการเข้าถึงอัตโนมัติ (Data Integration for Automatic Access) ภาครัฐต้องลงทุนในการเชื่อมโยงและใช้ฐานข้อมูลของรัฐที่มีอยู่ (Big Data) เช่น ข้อมูลรายได้จากกรมสรรพากร ข้อมูลสวัสดิการจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ข้อมูลเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบ "การรับสิทธิอัตโนมัติ" (Automatic Entitlement) ที่ลดความจำเป็นในการลงทะเบียนซ้ำซ้อนของประชาชน การดำเนินการนี้ช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) ของทั้งรัฐและประชาชน และทำให้การเข้าถึงสิทธิมีความ "เป็นธรรมและทั่วถึง" ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่ขาดแคลนความรู้และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูล (Exclusion Error)

2.2.การปรับปรุงช่องทางการส่งมอบสำหรับกลุ่มเปราะบาง (Tailoring Delivery Channels for Vulnerable Groups) โดยการโอนเงินสำหรับกลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ ผ่านช่องทางที่ใช้รับเบี้ยอยู่แล้ว (เช่น พร้อมเพย์) เป็นการใช้หลักการ "ง่ายต่อการเข้าถึง" (Ease of Access) และ "การบริการที่เป็นมิตร" (User-Friendly Service) รัฐต้องออกแบบช่องทางการรับสิทธิให้หลากหลายและยืดหยุ่น โดยพิจารณาจากข้อจำกัดทางกายภาพและเทคโนโลยีของผู้รับสิทธิ (เช่น การใช้เครือข่ายของ อปท. หรืออาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ในการเข้าถึงผู้ป่วยติดเตียง)

องค์ประกอบที่ 3: กลไกเชิงพลวัตเพื่อความยั่งยืนและการพึ่งพาตนเอง (Dynamic Mechanism for Sustainability and Self-Reliance)

ความยั่งยืนของนโยบายการประกันในระยะยาวต้องพิจารณาทั้งความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) และความยั่งยืนทางสังคม (Social Sustainability) ตัวแบบนี้จึงต้องมีกลไกที่ช่วยให้แน่ใจว่า การใช้จ่ายตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency) และกระตุ้นให้เกิดการหลุดพ้นจากความยากจน

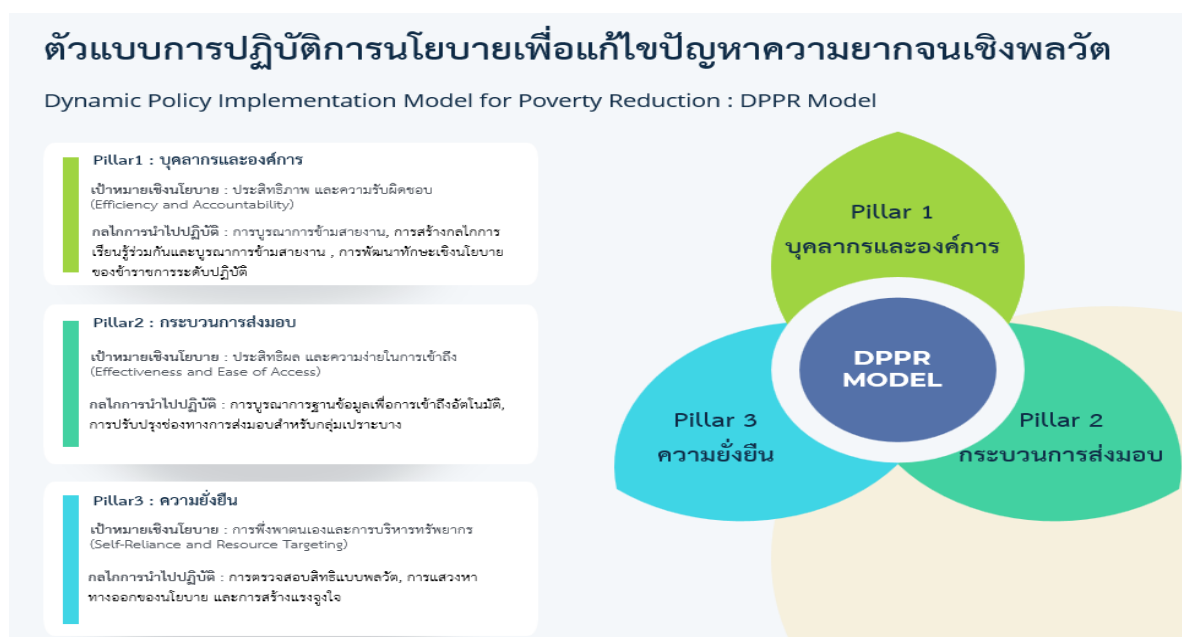
3.1.การตรวจสอบสิทธิแบบพลวัต (Dynamic Eligibility Check) ระบบจะต้องมีการนำ "ระบบการตรวจสอบยืนยันสิทธิกรณีเคยเป็นผู้มีสิทธิภายหลังสิทธิเปลี่ยนแปลง" มาใช้ โดยใช้กลไกการเชื่อมโยงข้อมูลรายได้และการจ้างงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรของรัฐถูกจำกัดเฉพาะ "ผู้ที่ยังคงขาดแคลนเท่านั้น" การทำเช่นนี้เป็นการป้องกันความผิดพลาดในการรวมกลุ่มเป้าหมาย (Inclusion Error) ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และทำให้รัฐมีงบประมาณเหลือไปลงทุนในมาตรการสร้างโอกาสอื่นๆ

3.2.กลยุทธ์ทางออกของนโยบายและการสร้างแรงจูงใจ (Policy Exit Strategy and Incentives) หัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหายั่งยืนคือการเปลี่ยนนโยบายบัตรสวัสดิการให้เป็นสะพาน



เชื่อมสู่การพึ่งพาตนเอง รัฐต้องออกแบบกลไกที่ส่งเสริมและบังคับให้ผู้มีสิทธิต้องพัฒนาตนเองเพื่อให้หลุดพ้นจากการช่วยเหลือตลอดชีพ ผ่านการผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการกับการเข้าร่วมโครงการพัฒนาทักษะ อาชีวศึกษา หรือการส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนการให้แรงจูงใจ (เช่น การคงสิทธิสวัสดิการไว้บางส่วนในช่วงเปลี่ยนผ่าน) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีรายได้น้อยปฏิเสธการทำงานเพราะกลัวเสียสิทธิสวัสดิการทั้งหมด (Welfare Trap) ซึ่งเป็นการนำหลักการบันไดแห่งโอกาส (Ladder of Opportunity) มาใช้ในการออกแบบนโยบาย

ตัวแบบนี้มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ (Social Assistance) ไปสู่การสร้าง ความยั่งยืนและการพึ่งพาตนเองผ่านการลงทุนทางสังคม (Social Investment) โดยคำนึงถึงบริบทของระบบราชการไทยในระดับท้องถิ่น เป็นการสังเคราะห์ที่บูรณาการแนวคิดสำคัญในการบริหารงานภาครัฐเข้าด้วยกัน โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำอย่างครบวงจร ทั้งจากมุมมองการบริหารองค์การ เน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรและการใช้หลักการ NPM เพื่อปรับปรุงขั้นตอนการทำงานให้มี ประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และจากมุมมองนโยบายสาธารณะ เน้นการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของนโยบาย จากการเป็นเครื่องมือบรรเทาทุกข์ในระยะสั้นไปสู่การเป็น เครื่องมือส่งเสริมการลงทุนทางสังคม โดยการสร้างกลไกเชิงพลวัต (Dynamic Check) เพื่อให้แน่ใจว่านโยบาย จะไม่สร้างการพึ่งพาอาศัยสวัสดิการ แต่จะทำหน้าที่เป็นในการขับเคลื่อนประชาชนให้ออกจากกับดักความ ยากจนด้วยตนเอง ตัวแบบนี้จึงเป็นข้อเสนอที่มีความเป็นรูปธรรมและมีความเข้มแข็งทางวิชาการ โดยใช้ข้อ ค้นพบในกรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นฐานในการสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายที่สามารถนำไป ปรับใช้ในการนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำไปปฏิบัติในบริบทท้องถิ่นของ ประเทศไทยได้ต่อไป



ภาพที่ 3 ตัวแบบการปฏิบัติการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงพลวัต (Dynamic Policy Implementation Model for Poverty Reduction: DPPR Model)

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐ ระมั่งทอง และวิจิตรา ศรีสอน, (2563). โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ กรณีศึกษา ตำบลหนองปลิง อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 6(2),51-61.
- ธ ปิติดี และวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร. (2562). *การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม: กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ*. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- พัชรกัญญ์ เขียวชูตินันท์ และสมเดช มุงเมือง. (2562). นโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏ*, 6(2),333-347.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2547). *รายงานการศึกษา ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580)*. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/0001.pdf>. [22 มิถุนายน 2568]
- ศรพล ตูลยะเสถียร และคณะ. (2560). *ไชยศาสตร์คลังอัจฉริยะ*. งานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สุรพล ปธานวนิช, (2547). *นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12*. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://nesdb.go.th/ewt.news._issue. [22 มิถุนายน 2568]
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, (2566). *รายงานประจำปี 2566*, สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2569 จาก https://www.nso.go.th/public/e-book/AnnualReport/Annual_Report_2023/84/
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2562*. [ออนไลน์]. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772. [23 มิถุนายน 2568]

Translated Thai References

- Kahom, K. et al. (2004). *A Study Report on Directions and Models of Social Welfare Provision in Thailand*. Bangkok: Ministry of Social Development and Human Security.
- Ramangthong, N. & Srisorn, W. (2020). State Welfare Registration Project: A Case Study of Nong Pling Subdistrict, Muang District, Nakhon Sawan Province. *Journal of Local Government Administration and Innovation*, 6(2),51-61.
- National Statistical Office, (2023). Annual Report 2023, Retrieved April 15, 2026 from https://www.nso.go.th/public/e-book/AnnualReport/Annual_Report_2023/84/



- Office of the National Economic and Social Development Council.(2017). *The 12th National Economic and Social Development Plan*. [Online]. Available from: http://nesdb.go.th/ewt.news._issue. [Accessed June 22, 2025]
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2019). Report on the Analysis of Poverty and Inequality in Thailand, 2019. [Online]. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772. [Accessed June 23, 2025]
- Pathanavanich, S. (2004). *Social Policy: The Path to a Welfare State*, Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Pitidol, T.& Patrasakkamjorn., V. (2019). *Reducing Inequality and Creating Justice: The Case of the State Welfare Card*. College of Political Science and Public Administration, King Prajadhipok Institute.
- Royal Gazette. (2018). *Announcement Regarding the National Strategy (2018-2037)*. [Online]. Available from: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/0001.pdf>. [Released June 22, 2025]
- Thianchutinan, T. & Mungmuang., S. (2019). Public policy to improve the quality of life of low-income earners through the state welfare card. *Mahachulalongkorn Academic Journal*, 6(2), 333-347.
- Tulyasathien, S. et al. (2017). *Unlocking the Code of Smart Fiscal Policy*. Annual Academic Seminar of the Fiscal Policy Office.

