

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

State Benefit Policy and Measures to Improve the Quality of Life of State Benefit Cardholders

¹บุรฉัตร จันทรแดง (Burachat Jandaeng)

²เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร (Saowaluk Kosolkittiamporn)

³ศัญญา เคนาภูมิ (Sanya Kenaphoom)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (Mahasarakam Rajabhat University)

Email: champdh999@gmail.com

Received November 26, 2018; Revised December 8, 2018; Accepted December 15, 2019

Abstract

State welfare policy and development of quality of life for the poor. It is new for the people. So it is not strange if there are some problems and obstacles. That is technically a matter of going to the corrective action. But issues. The answer to the welfare of the low income. Relevant people may have to sit back, rethink or not exactly the point and point that the low-income people truly want. And measures to improve the quality of life. This is the second phase of the program for those who have passed the examination on the State Welfare Registration Scheme in the year 2017, with the principle of implementing the project to support the measures to improve the quality of life. Measures to promote self-development. And tax measures to support the development of state welfare holders. To provide welfare to the poor for a better life.

Keywords: Policy, State Welfare Cards, Measures to Improve the Quality of Life.

บทคัดย่อ

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจน ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชน ดังนั้น จึงไม่แปลกหากระหว่างการดำเนินนโยบายจะมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นบ้าง นั่นเป็นเรื่องในทางเทคนิคที่จะไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แต่ประเด็นเรื่อง ความตอบโต้ของสวัสดิการที่มอบให้ผู้มีรายได้น้อย ผู้เกี่ยวข้องอาจจะต้องมานั่งคิดทบทวนกันใหม่หรือไม่ ว่าตรงใจ ตรงจุด และตรงประเด็นที่ผู้มีรายได้น้อยต้องการอย่างแท้จริง และ มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นโครงการให้ความช่วยเหลือระยะที่ 2 ให้แก่ผู้ผ่านการตรวจสอบในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยมีสาระสำคัญมีหลักการในการดำเนินงานจัดทำโครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีมาตรการส่งเสริมให้พัฒนาตนเอง และมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อจัดทำสวัสดิการให้กับคนจนให้มีชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

คำสำคัญ : นโยบาย, บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายด้วยดี นโยบายสาธารณะนั้นเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง เรียกว่า “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” โดย Easton ยังได้ขยายความว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political System) คือ บุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) ได้แก่ ผู้อาวุโสทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษาประมุขของประเทศและผู้นำทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางทั่วไปอย่างกว้างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ก็คือแนวทางที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมของสังคม (Thanaphongsathorn, 1985) ซึ่งกิจกรรมจะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (Sharkansky, 1970; Thamrongthanyawong, 2009) (ก) เกี่ยวกับการขยายของการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องให้บริการเป็นส่วนแรก เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับสังคม ก็จะเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ประปา ถนน การพยาบาล อย่างนี้เป็นต้น (ข) เกี่ยวกับระเบียบในการควบคุมและกำกับตลอดจนกฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ, ผู้ควบคุมโรงงานหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองการควบคุมการพยาบาล ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนที่จะคอยสนับสนุนกิจกรรมที่รัฐกระทำให้สามารถดำเนินการไปได้ (ค) ยังหมายถึงการเฉลิมฉลองของรัฐต่าง ๆ ในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น ไทยมีประเพณีสงกรานต์ ลอยกระทง วันจักรี วันปิยมหาราช ฯลฯ และ (ง) เป็นการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากเดิมเป็นแบบใหม่ การปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ นอกจากนี้ ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ปัจจุบันภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนสวัสดิการสังคมช่วยเหลือประชาชนตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กแรกเกิด ครอบครัวยุว การศึกษา การสาธารณสุข ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ อีกทั้งยังมีการให้เงินช่วยเหลืออื่น ๆ ตามนโยบายของแต่รัฐบาล ซึ่งโครงการเหล่านี้ใช้งบประมาณสูง และมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

หลังจากผ่านพ้นการลงทะเลเป็นผู้นำได้น้อย ภายใต “โครงการลงทะเลเป็นเพื่อรับสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560” ซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นไปตั้งแต่ 15 พ.ค. ที่ผ่านมา และกระบวนการเดินทางมาจนถึงขั้นตอนการตรวจสอบ

สิทธิ จนถึงขั้นตอนการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการตรวจสอบสิทธิเรียบร้อยแล้ว โดยสรุปว่าในปี 2560 มีผู้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิ และได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลจำนวน 11.43 ล้านคน จากผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 14.1 ล้านคน โดยในส่วนนี้โดนตัดสิทธิไปทั้งสิ้น 2.74 ล้านคน แบ่งเป็นไม่ผ่านคุณสมบัติ คือ มีที่ดินเกินกว่าที่กำหนด 1.65 ล้านคน มีเงินฝากเกินกว่าที่กำหนด จำนวน 6.8 แสนคน และที่เหลือมีรายได้เกินกว่าที่กำหนด จำนวน 4 แสนคน (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

เมื่อกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้น ก็เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ที่จะเดินหน้าแจกจ่ายบัตรสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยให้กับประชาชน 11.43 ล้านคน โดยรอบแรกได้ดำเนินการแจกจ่ายบัตรสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยให้กับผู้ที่มีสิทธิใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 10.1 ล้านคนทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 21 ก.ย. 2560 โดยดำเนินการผ่านธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย และสำนักงานคลังจังหวัด (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

สิ่งหนึ่งที่ต้องยอมรับคือ ทุกครั้งที่มีการแจกจ่ายบัตรสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยทั้งใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ และ 7 จังหวัด มักจะได้รับการตอบรับจากประชาชนผู้มีสิทธิเป็นอย่างมาก โดยได้ไปต่อคิวรอรับบัตรเพื่อรับสวัสดิการจากรัฐบาลอย่างคึกคัก นั่นอาจเป็นประเด็นหนึ่งที่เป็นเครื่องสะท้อนได้ว่า ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจัดอยู่ในเศรษฐกิจฐานรากนั้น อาจจะต้องต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากรัฐบาลอยู่พอสมควร ด้วยเพราะสภาพเศรษฐกิจที่ยังโตกระจุกอยู่แต่ระดับบน ขณะที่ในระดับฐานรากยังคงต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ในภาวะค่าครองชีพที่อยู่ในระดับสูง การมีสวัสดิการจากรัฐบาลเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระในส่วนนี้ จึงถือเป็นเรื่องดี และมีประโยชน์อยู่ไม่น้อยเลยทีเดียว โดยสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ผู้มีรายได้น้อยในปี พ.ศ.2560 จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรมจากร้านธงฟ้าประชารัฐ นั้นหมายถึง หากผู้มีรายได้น้อยมีรายได้น้อยกว่า 3 หมื่นบาทต่อปี หรืออยู่ภายใต้เส้นความยากจนจะได้รับเงินช่วยเหลือ 300 บาทต่อเดือน และหากมีรายได้สูงกว่า 3 หมื่นบาท แต่ไม่เกิน 1 แสนบาท จะได้รับเงินช่วยเหลือ 200 บาทต่อเดือน รวมทั้งได้รับส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม จากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนด 45 บาทต่อคนต่อ 3 เดือน นอกจากนี้ ยังมีสวัสดิการในการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางผ่านวงเงินค่าโดยสารรถเมล์และรถไฟฟ้า 500 บาทต่อคนต่อเดือน วงเงินค่าโดยสารรถ บขส. 500 บาทต่อคนต่อเดือน ค่าโดยสารรถไฟ 500 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรัฐบาลจะใช้งบประมาณในการดำเนินการจัดสวัสดิการให้ผู้มีรายได้น้อยในรอบนี้ทั้งสิ้น 4.19 หมื่นล้านบาท (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

ในระยะต่อมาของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้จัดให้มีโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยการเปิดให้ผู้ที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีความสนใจอยากจะฝึกอบรมเพื่ออาชีพ โดยโครงการนี้ได้มอบหมายให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจ โดยจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกบริการประชาชนผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลงทะเบียนเข้ารับการฝึกอบรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับที่การสมัครใจของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ และถ้าหากเข้าร่วมโครงการ ก็สามารถเลือกได้ว่าต้องการจะอบรมอะไร ซึ่งมีเงื่อนไขว่า หากผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐลงทะเบียนเข้าร่วมอบรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ในเดือนถัดมาก็จะมีวงเงินเพิ่มในบัตรตามสัดส่วน เช่น ผู้ที่มีวงเงินในบัตร 300 บาท ก็จะได้เพิ่มอีก 200 บาท รวมเป็น 500 บาท ส่วนผู้ที่มีวงเงินในบัตร 200 บาท ก็จะได้เพิ่มอีก 100 บาท รวมเป็น 300 บาท แต่ในส่วนของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมอบรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็จะได้วงเงินเพิ่มเติมในบัตร และยังสามารถใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ตามปกติ ซึ่งรัฐบาลคาดหวังว่า เมื่อผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐผ่านการอบรมฝึก

อาชีพในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถประกอบอาชีพได้ หรือมีอาชีพเสริมให้แก่ตนเอง หรือมีรายได้เพิ่มมากขึ้น (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

การกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making) อาจเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น “การวางนโยบาย” หรือ “การตัดสินใจนโยบาย” โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่าง เช่น (Dror, 1968) และ (Nimpanich, 2006) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย คือการตัดสินใจนโยบายของรัฐที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Lindblom, 1980) ระบุว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งกัน ส่วน (Ripley & Franklin, 1982) มองว่าการกำหนดนโยบายหมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจและกล่าวว่าจะทำอะไรบ้าง (Preeyakorn, 1996) เสนอว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นการต่อรองการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงควรมองให้ครอบคลุมรายละเอียด เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบายและการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย การกำหนดนโยบายมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Kenaphoom, 2016)

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานที่จริงหรือข้อมูลภาคสนามหรือข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) หรือจากเอกสารต่าง ๆ หรือข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลที่ได้ทำให้จำแนกได้ว่าปัญหาใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่าและมีสาเหตุจากอะไร ประชาชนรับรู้เพียงใด กล่าวโดยสรุปคือ เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัญหาที่ถูกต้องและศึกษาค่านิยมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางของนโยบายที่เหมาะสมกับความเป็นจริงต่อไป (Chuenchob, 2005)

2. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเมื่อระบุปัญหาได้แล้วว่าปัญหาใดจัดว่าเป็นปัญหาสาธารณะ ผู้ที่ทำการศึกษาวเคราะห์จะต้องรวบรวมข้อมูล (Data) เกี่ยวกับปัญหาในประเด็นต่าง ๆ เช่น ช่วงเวลาที่เกิดปัญหาโดยพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นบางฤดูกาลหรือตลอดทั้งปี สภาพของปัญหามีความรุนแรงเพียงใดลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ใครได้รับผลกระทบจากปัญหาบ้าง เคยมีองค์การใดเข้าไปแก้ไขปัญหบ้าง ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นปัญหาหรือไม่ ซึ่งการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น การสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เป็นต้น และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ บทวิจัย หรือข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ได้รวบรวมไว้ก่อนแล้วข้อควรตระหนักถึงในการรวบรวมข้อมูลก็คือ การคำนึงถึงความแม่นยำและความเชื่อถือได้ของข้อมูล (Jandaeng, 2018)

3. การวิเคราะห์ปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศ แต่มีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้ที่ศึกษาจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การวิเคราะห์หาสาเหตุของ ปัญหามีได้มีลักษณะที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหนึ่งเพียงปัจจัยเดียว แต่ปัญหาสาธารณะแต่ละปัญหามักประกอบด้วยหลายสาเหตุและบางสาเหตุก็เกี่ยวพันโยงกันเป็น “ลูกโซ่ของปัญหา” (Chain Problem) ซึ่งบาง

สาเหตุก็อาจแก้ไขได้ในระยะสั้น บางสาเหตุก็ต้องแก้ไขในระยะยาว บางสาเหตุก็แก้ไขไม่ได้ไม่ว่าจะระยะสั้นหรือเวลายาวและอาจเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกจนไม่อาจจะควบคุมได้

4. กำหนดเป้าหมายเมื่อเข้าใจถึงปัญหาแล้วจึงกำหนดเป้าหมายของนโยบายซึ่งเป้าหมายนั้น อาจมีทั้งเป้าหมายในระยะสั้นหรือระยะยาว อาจเป็นเป้าหมายในหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับองค์การ หรือระดับปฏิบัติการแต่เป้าหมายทั้งหลายนั้น ต้องมีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหานั้นได้แล้วปฏิบัติให้สำเร็จได้จึงเป็นเป้าหมายที่ดีเทคนิคที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการกำหนดเป้าหมายอาจมีหลายเทคนิคเช่น การระดมสมอง (Brain Storming) การฟอร์มทีมงาน (Team) เป็นต้น

5. กำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย ขั้นตอนนี้จะกำหนดว่านโยบายจะมีขอบเขตกว้างไกลแค่ไหน จะเริ่มที่ใดสิ้นสุด ณ จุดใด จะแก้ไขปัญหานั้นในส่วนใดบ้าง โดยพิจารณาความเหมาะสมให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความสามารถของหน่วยงาน ตลอดจนความสมบูรณ์ของทรัพยากรที่สามารถระดมมาใช้ในการปฏิบัติได้

6. การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นโยบายทุกนโยบายมักจะมีข้อจำกัดอยู่เสมอมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่สถานการณ์ข้อจำกัดของนโยบาย เช่น ด้านข้อมูลความขัดแย้งด้านผลประโยชน์จากนโยบาย การรับรู้และการยอมรับต่อนโยบาย ข้อจำกัดจากสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของนโยบาย เป็นต้น

7. การออกแบบทางเลือกนโยบาย เป็นกระบวนการสร้างประดิษฐ์คิดค้น พัฒนาและปรับแต่งแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาบางประการ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาหลายครั้งที่ผ่านมามีพบว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักเกิดจากการไม่ได้ระบุถึงแนวทางการปฏิบัติที่ปรารถนาอย่างเพียงพอ หรือเกิดจากการที่ไม่ได้ระบุองค์ประกอบที่จะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและหลายครั้งเกิดจากการที่เป้าหมายของนโยบายขาดความชัดเจนและไม่แน่นอน สายการทำงานที่ซับซ้อนทั้งจากกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การตัดสินใจหรือการปฏิบัติในหลายระดับ รวมไปถึงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองอย่างเพียงพอ (Dryzek, 1988) สำหรับการออกแบบทางเลือกนั้นจะใช้ความรู้และประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบายร่วมกับข้อมูลที่รวบรวมและการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ เพื่อกำหนดว่าทางเลือก (Alternative) ซึ่งหมายถึง แนวปฏิบัติซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้นั้น ควรเป็นทางเลือกใดบ้าง โดยพิจารณาว่ามีทางเลือกใดบ้างที่สามารถปฏิบัติตามแล้วให้ผลสำเร็จดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้บ้าง ในขั้นนี้เป็นการรวบรวมทางเลือกทุก ๆ ทางเลือกที่เป็นไปได้ให้ครบถ้วน

8. การวิเคราะห์ทางเลือก เป็นการนำเอาทางเลือกที่มีทั้งหมดมาทำการศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในแต่ละทางเลือกทีละทางเลือก เช่น ศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Feasibility Study) ศึกษาถึงความเหมาะสมระหว่างทางเลือกกับสถานการณ์แวดล้อม การศึกษาเหล่านี้ควรกระทำเพื่อให้ได้รับทางเลือกที่ดีและเหมาะสมที่สุดให้แก่แต่ละนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The elements of policy analysis) ตามแนวทางของ (Quade, 1982) ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ (The Objectives) ต้องค้นหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย (2) ทางเลือก (The Alternatives) เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดหวังว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ (3) ผลกระทบ (The Impacts) ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ (4) เกณฑ์การวัด (The Criteria) คือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกตามประสงค์จะใช้เกณฑ์การวัดที่ใช้หลักการเดียวกันในการประเมินทางเลือก ซึ่งจะสามารถเปรียบเทียบกันได้ (5) ตัวแบบ (The Model) หัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจคือกระบวนการหรือการสร้างสรรค์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ดังนั้น หากแนวทางเลือกใดได้รับการพิจารณาเพื่อนำไปปฏิบัติแล้ววิเคราะห์จะต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งตัวแบบจะช่วยให้การดำเนินการดังกล่าวสมบูรณ์ขึ้น ตัวแบบจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของทางเลือกและสามารถเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ต้องการได้

9. การพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือก ขั้นนี้จะนำผลจากการวิเคราะห์ทางเลือกจากขั้นตอนที่แล้วมา เปรียบเคียงเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของการกำหนดนโยบายแต่ละครั้งว่าให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง เช่น บางครั้งอาจให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติหรืออาจสนใจด้านผลประโยชน์ของนโยบายเป็นพิเศษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนี้ควรใช้ตัวแปรทั้งหลายอย่างกว้างขวางไม่ควรใช้ตัวแปรตัวหนึ่งตัวใด หรือเพียงไม่กี่ตัวเป็นเกณฑ์เพราะอาจทำให้เกิดตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ผิดพลาดได้ การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เมื่อพิจารณาทางเลือกสามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีข้อดีเหนือกว่าทางเลือกอื่น ๆ จึงถือว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมนำไปเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายในแนวของทางเลือกนั้นต่อไป

10. การทดสอบทางเลือก เมื่อได้ทางเลือกสำหรับนโยบายแล้วควรนำขั้นตอนตั้งแต่ต้นมาทบทวนอีกครั้งว่า ข้อมูลที่ใช้มาซึ่งเหมาะสมอยู่ทั้งทางด้านหลักการเหตุผลทางเลือกของนโยบาย คุณภาพและปริมาณของข้อมูลยังพอเพียงและดีอยู่ ตลอดจนการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีต่าง ๆ ที่ใช้เทคนิควิธีวิเคราะห์และการประยุกต์ทั้งหลายเป็นระบบและสอดคล้องต้องกันอย่างแท้จริง

11. การจัดทำร่างนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกที่เห็นว่า เหมาะสมได้แล้วก็จะนำทางเลือกนั้นมากำหนดเป็นนโยบายโดยจะต้องจัดทำเป็นร่างนโยบายเสียก่อน การจัดทำร่างนโยบายควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แนวทางและมาตรการ วิธีการดำเนินการ การกำหนดผู้รับผิดชอบที่จะดำเนินงานตามมาตรการที่กำหนดขึ้นให้ชัดเจน โดยจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติ และประกาศเป็นนโยบายต่อไป

12. การเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย โดยการเสนอแนะว่ารูปแบบขั้นตอนการปฏิบัติควรเป็นไปในรูปแบบใด จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เป็นจริงให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายได้พิจารณากำหนดเป็นแนวทางในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

13. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ในขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศ เป็นนโยบายนั้นมีกิจกรรมย่อยที่จะต้องกระทำคือ การคัดเลือกข้อเสนอของนโยบาย การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

การทำความเข้าใจกับชาวบ้านเรื่องบัตรคนจน หรือชื่อเป็นทางการว่า บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กลายเป็นประเด็นคำถามถึงรัฐบาลมากมายหลายคำถาม เนื่องจากเป็นเรื่องบัตรคนจน หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นโครงการที่รัฐบาลปัจจุบันกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยผ่านการบรรเทาภาระค่าครองชีพด้วยวิธีต่าง ๆ ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและวงเงินสำหรับซื้อสินค้าต่าง ๆ

คำถามพื้นฐานของการดำเนินโครงการนี้ ไม่ต่างจากนโยบายอื่น ๆ ที่รัฐบาลใช้แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน นั่นคือ คำถามที่ว่า ใครคือคนจน คำถามต่อมาที่หลายคนสงสัยคือ โครงการนี้ช่วยคนจน หรือช่วยคนรวย หรือช่วยเศรษฐกิจ และจะช่วยให้พ้นจากไหน ก้าวต่อไปของโครงการคืออะไร

การกำหนดนโยบายการระบุตัวคนจนที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาที่สุด คือ การวัดจากเส้นความยากจน (Poverty line) ซึ่งบอกถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่สุดที่คนคนหนึ่งจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้หากมีรายจ่าย (หรือรายได้) ต่ำกว่าเส้นความยากจน ก็จะถูกนับเป็นคนจน

ปัจจุบันธนาคารโลกกำหนดเส้นความยากจนสากลไว้ที่ 1.90 เหรียญสหรัฐอเมริกา ต่อคนต่อวัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เส้นความยากจนในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปจากค่าครองชีพที่แตกต่างกัน ในกรณีของประเทศไทย เส้นความยากจนที่จัดทำโดยสภาพัฒน์ฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) อยู่ที่ประมาณ 2,700 บาทต่อคนต่อเดือน หรือราว 90 บาทต่อคนต่อวัน ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ปัญหาความยากจนทุเลาลงไปมาก จากเดิมในปี 2531 ที่ไทยเคยมีคนจนจำนวนกว่า 35 ล้านคน เหลือไม่ถึง 6 ล้านคนในปัจจุบัน หากคิดเป็นสัดส่วนแล้ว จำนวนคนจนลดลงจากเดิมที่สูงกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ เหลือไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ในปัจจุบัน (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน : ใครคือคนจน

การระบุตัวคนจน ให้ถูกต้องเป็นเรื่องจำเป็นที่จะทำให้การดำเนินนโยบายแก้ปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพมากที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาหน้อกของรัฐบาลยุคทุกสมัย การใช้เส้นความยากจนเป็นหนึ่งในหลายๆ วิธีที่ใช้ระบุว่าใครคือคนจน แต่เรายังอาจใช้เกณฑ์อื่น ๆ ได้ เช่น ทรัพย์สิน หนี้สิน มาตรฐานการครองชีพ การได้รับความยอมรับนับถือ และอื่น ๆ ในหลายๆ กรณี ก็อาจต้องใช้หลายเกณฑ์ประกอบกัน (Suksirisereekul, 2002) เกณฑ์ที่ใช้ระบุผู้มีสิทธิที่จะสามารถใช้จ่ายประโยชน์จากโครงการบัตรคนจนนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ (Suksirisereekul, 2002) ได้แก่

1. รายได้ คือ ต้องมีรายได้ไม่เกินปีละ 100,000 บาท
2. ทรัพย์สิน เช่น มีเงินในบัญชีเงินฝากไม่เกิน 100,000 บาท
3. บ้านและที่ดิน เช่น บ้านขนาดไม่เกิน 25 ตารางวา หรือมีที่ดินเพื่อทำการเกษตรไม่เกิน 10 ไร่

จากเกณฑ์นี้ มีผู้มาลงทะเบียนเพื่อขอรับบัตรคนจนในปี 2560 ประมาณ 14 ล้านคน เมื่อตรวจสอบแล้วเหลือผู้มีสิทธิตามที่กำหนดประมาณ 11 ล้านคน

สรุปได้ว่า ข้อสังเกตในที่นี้ คือ ทั้งจำนวนผู้มาลงทะเบียน และผู้มีสิทธินั้นเพิ่มขึ้นจากปี 2559 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ในปีที่แล้วรัฐบาลกำหนดเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือไว้เฉพาะด้านรายได้ ขณะที่ในปีรัฐบาลเพิ่มเกณฑ์ด้านทรัพย์สิน และบ้านและที่ดินเข้ามา

โดยในปี 2559 มีผู้มาลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิประมาณ 8.4 ล้านคน และเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบแล้ว เหลือผู้มีสิทธิตามที่กำหนดประมาณ 7.7 ล้านคน คนเกือบจนในที่นี้ หมายถึง กลุ่มคนที่เสี่ยงจะกลายเป็นคนจนได้ง่ายหากประสบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สุขภาพ ภัยธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนผู้ถือบัตรคนจนประมาณ 11 ล้านคนนี้จะสูงกว่าจำนวนคนจนตามเส้นความยากจนกว่าเท่าตัว แต่ตัวเลขดังกล่าวใกล้เคียงกับจำนวนคนจน รวมกับจำนวน ‘คนเกือบจน’ ตามรายงานของสภาพัฒน์ฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เมื่อปี 2559 คนเกือบจนในที่นี้ หมายถึง กลุ่มคนที่เสี่ยงจะกลายเป็นคนจนได้ง่ายหากประสบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สุขภาพ ภัยธรรมชาติ ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับสิทธิเป็นคนเกือบจน จากเกณฑ์การวัดของรัฐบาลก็ยังคงจะเป็นเกณฑ์ที่พอยอมรับได้ แต่หากผู้ที่ได้รับสิทธิไม่ใช่คนกลุ่มนี้เลย แสดงว่าวิธีการกลั่นกรองมีปัญหา และทำให้คนไม่จนจริงกลายเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์แทน

ปัญหาที่อาจสำคัญกว่าคือ คนจนบางรายไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจน เพราะติดเกณฑ์บางข้อ เช่น มีเงินในบัญชีออมทรัพย์โดยที่อาจไม่ได้เป็นเงินส่วนตัว ปัญหานี้สอดคล้องกับความเห็นของ ดร.สมชัย จิตสุชน

ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง ทีดีอาร์ไอ (TDRI) ที่เชื่อว่า คนจนจริงจำนวนมากอาจไม่ได้ลงทะเบียนเพื่อรับบัตรคนจนจากเหตุผลหลายข้อ เช่น ไม่ทราบเรื่อง ไม่ว่างเพราะต้องทำงาน หรือกลัวการกรอกข้อมูล

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน : ช่วยคนจน หรือช่วยคนรวย หรือช่วยเศรษฐกิจ

ตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนนี้ ผู้ที่มีสิทธิสามารถใช้บัตรนี้ได้ 2 รูปแบบ (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

1. ใช้ลดค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าขนส่ง และค่าเดินทาง
2. ใช้สำหรับซื้อสินค้าต่าง ๆ จากร้านธงฟ้า และร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด

โดยผู้มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อปีจะได้วงเงิน 200 บาทต่อเดือน และผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปีจะได้วงเงิน 300 บาทต่อเดือน การให้วงเงินให้ผู้ถือบัตรคนจนนำไปซื้อสินค้าตามร้านที่กำหนดแทนที่จะให้เป็นตัวเงิน นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการนำวงเงินในบัตรไปแลกเป็นเงินสดแล้ว ยังทำให้เกิดข้อคำถามว่า โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการช่วยเหลือคนจน หรือคนรวยกันแน่

กลุ่มคนที่ตั้งคำถามเช่นนี้เห็นว่า มาตรการดังกล่าวน่าจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ผลิตสินค้ารายใหญ่ทางอ้อมมากกว่า เพราะสินค้าส่วนใหญ่ที่ขายในร้านธงฟ้ามาจากผู้ประกอบการรายใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นของบริษัทสหพัฒน์ปิโตรเคมีภัณฑ์นิลเวอร์ คอลเกต-ปาล์มโอลีฟ P&G และบริษัทเบอร์ลี่ ยุคเกอร์ แต่ทั้งรัฐบาลและผู้ประกอบการต่างออกมาปฏิเสธว่าไม่เป็นความจริง ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลว่า รัฐบาลเปิดกว้างให้ผู้ผลิตสินค้าทุกราย ผู้ผลิตที่เข้าร่วมโครงการไม่ได้มีเฉพาะรายใหญ่ตามที่กล่าวมา แต่ยังมีรายอื่นอีกจำนวนมาก

ขณะที่ฝั่งผู้ผลิต เช่น นายบุญชัย โชควัฒนา ประธานกรรมการ บริษัท สหพัฒน์ปิโตรเคมีภัณฑ์ จำกัด (มหาชน) เห็นว่า “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนแทบไม่ได้ตกกับเราเลย เราเสียประโยชน์ด้วยซ้ำ เพราะเราขายได้อยู่แล้ว แต่ต้องขายในราคาถูก เพื่อร่วมกับภาครัฐช่วยสังคมในบางสินค้า”

สรุปได้ว่า รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้สำหรับใช้จ่ายตามมาตรการบัตรคนจนถึง 5.7 หมื่นล้านบาทในระยะเวลาหนึ่งปี ทำให้หลายฝ่ายมองว่า จุดประสงค์หลักของรัฐบาลน่าจะมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า แม้มาตรการนี้จะช่วยเพิ่มการบริโภคของผู้มีรายได้น้อย แต่เนื่องจากงบประมาณจะค่อยๆ ถูกใช้กระจายตามช่วงเวลา ผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงไม่มากนัก โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือจีดีพีอาจเพิ่มไม่ถึง 0.1 เปอร์เซ็นต์

ก้าวต่อไปและก้าวที่ยังไปไม่ถึง

ยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่า หลังจากสิ้นสุดโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนในปีงบประมาณนี้แล้ว รัฐบาลจะดำเนินโครงการในปีต่อ ๆ ไปหรือไม่ ข้อมูลที่น่าสนใจคือ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม ตามโครงการ e-payment ภาครัฐ ดังนั้น รัฐบาลน่าจะมีโครงการในลักษณะใกล้เคียงกันต่อไปเพื่อใช้ปรับปรุงฐานข้อมูลทุกปี และเมื่อรัฐบาลมีข้อมูลนี้แล้ว ก้าวต่อไปที่น่าจะเป็นคือการผนวกเอาฐานข้อมูลด้านสวัสดิการเข้ากับฐานข้อมูลด้านอื่น ๆ รวมถึงฐานข้อมูลภาษี เงินโอนภาษี หรือ Negative Income Tax เป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีแนวโน้มว่ารัฐบาลไทยจะเริ่มดำเนินการหลังจากมีฐานข้อมูลข้างต้นครบถ้วน เงินโอนภาษีตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าควรสร้างแรงจูงใจให้คนทำงาน ก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากรัฐบาล โดยรัฐจะเพิ่มเงินโอนให้แก่ผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และค่อย ๆ ลด

เงินโอนที่ให้เมื่อรายได้ถึงระดับที่เหมาะสม เช่น รายได้พ้นจากเส้นความยากจน การให้เงินให้ผู้ถือบัตรคนจนนำไปซื้อสินค้าตามร้านที่กำหนดแทนที่จะให้เป็นตัวเงิน นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการนำเงินในบัตรไปแลกเป็นเงินสดแล้ว ยังทำให้เกิดข้อคำถามว่า โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการช่วยเหลือคนจน หรือคนรวยกันแน่

ข้อดีของเครื่องมือดังกล่าว คือกลุ่มคนที่อยู่ในโครงการจะเข้าสู่ระบบฐานภาษีตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งช่วยลดปัญหาการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเงินโอนภาษีจะใช้ได้ผลหรือไม่เพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป

ดังนั้น ในขณะที่ก้าวที่ยังไปไม่ถึงคือ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามช่วยเหลือลดความยากจนได้จริงอยู่ แต่ความยากจนที่ลดลงดังกล่าวเป็นความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ที่ใช้วัดด้วยเกณฑ์ต่าง ๆ ขณะที่ปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ หรือความยากจนโดยเปรียบเทียบ (Relative Poverty) หรือความเหลื่อมล้ำนั้นกลับไม่ได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเลย โจทย์สำคัญคือจะออกแบบระบบสวัสดิการอย่างไร ที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการโดยภาครัฐ แต่เมื่อข้อจริงของบัตรคนจนคือ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้นก็ชวนให้ไขว่คว้าในอนาคตข้างหน้า รัฐจะเปลี่ยนแนวทางการจัดสวัสดิการอื่น ๆ ทุกประเภท ให้กลายเป็นสวัสดิการเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) ทั้งหมดหรือไม่ เพราะหากเป็นเช่นนั้น จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะสวัสดิการที่เกื้อหนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ ที่รัฐควรจัดให้ประชาชนอย่างถ้วนหน้า (Universal) เช่น การศึกษาและการรักษาพยาบาล การออกแบบระบบสวัสดิการที่เหมาะสมจึงเป็นหนทางที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ การจัดสวัสดิการอย่างถ้วนหน้าอาจทำให้ผลประโยชน์รั่วไหลไปสู่กลุ่มคนรวยบ้าง แต่ย่อมดีกว่าการปล่อยให้คนที่สมควรได้รับประโยชน์ต้องตกหล่นไป

มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือระยะที่ 2 แก่ผู้ที่ผ่านการตรวจสอบในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

1. การวิเคราะห์และให้ความช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรายบุคคล (Personalized Plan) โดยจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) เพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน

2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามความจำเป็นอย่างรอบด้าน 4 มิติ เพื่อให้การพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างยั่งยืน จึงมุ่งเน้นการสร้างโอกาสอย่างรอบด้านใน 4 มิติ ได้แก่

- (1) การมีงานทำ
- (2) การฝึกอบรมอาชีพและการศึกษา
- (3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ
- (4) การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

3. การเข้าหาและติดตามผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “ทุกคน” ที่มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท และอยู่ในวัยแรงงาน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมการพัฒนาตนเองได้โดยสมัครใจ

4. การบูรณาการการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำจากกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบเบ็ดเสร็จ โดยมีโครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการในทุกระดับ รวมกว่า 34 โครงการ จากความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐอย่างน้อย 13 หน่วยงาน (6 กระทรวง 3 ธนาคาร 2 กองทุน และ 2 หน่วยงาน)

การดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินการมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ จึงกำหนดโครงสร้างการดำเนินงาน ดังนี้ (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

1. คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คณส.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

2. คณะอนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คอต.) ทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าและผลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตรายบุคคล

3. คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำจังหวัด (คอจ.) ทำหน้าที่แต่งตั้งกำกับดูแล และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และการลงพื้นที่ของคณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอ และมอบหมายและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตรายบุคคล

4. คณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอ หรือ “ทีมหมอประชารัฐสุขใจ (ทีม ปรจ.)” ประกอบด้วย คณะทำงานระดับอำเภอ และผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลและให้คำแนะนำแก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้เหมาะสมและสอดคล้องตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล โดยการสัมภาษณ์ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นรายบุคคล เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา สอบถามความประสงค์ เช่น การทำงาน การฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น โดยผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) ต้องรับผิดชอบดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแต่ละรายตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ และติดตาม เพื่อให้ทราบว่าผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรายนั้น มีการพัฒนาอย่างไร หรือมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือไม่เพียงใด

โครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

โครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นการบูรณาการโครงการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น โดยมีโครงการเพื่อรองรับจำแนกตามมิติต่าง ๆ ดังนี้

1. มิติที่ 1 การมีงานทำ เช่น การจัดหางานในประเทศและต่างประเทศโดยกระทรวงแรงงาน โครงการแพนโซส์สร้างอาชีพเพื่อผู้มีรายได้น้อยโดยกระทรวงพาณิชย์ โครงการตลาดประชารัฐโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

2. มิติที่ 2 การฝึกอบรมอาชีพและการศึกษา เช่น โครงการฝึกอบรมอาชีพเร่งด่วนนอกประสงค์ (ช่างชุมชน) โดยกระทรวงแรงงาน โครงการเพิ่มทักษะอาชีพแก่เกษตรกรผู้ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงการมหาวิทยาลัยประชาชนโดยธนาคารออมสิน โครงการให้ความรู้ทางการเงินแก่เกษตรกรลูกค้าผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

3. มิติที่ 3 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพของผู้มีรายได้น้อย ที่ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โครงการสินเชื่อผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการสินเชื่อธุรกิจแฟรนไชส์ โครงการสินเชื่อ Street Food โดย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

4. มิติที่ 4 การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์และกระทรวงการคลัง การออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบโดยกองทุนการออมแห่งชาติ

ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวข้างต้นสามารถให้การสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้อย่างน้อย 4,695,407 คน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถเสนอโครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมได้และโครงการต่าง ๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพจำเป็นในการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คอต.)

มาตรการส่งเสริมให้พัฒนาตนเอง

ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่แสดงความประสงค์จะพัฒนาตนเองในแบบประเมินและแผนการพัฒนารายบุคคล จะได้รับวงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษาและวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ตามแนวทางประชารัฐสวัสดิการเพิ่มเติม โดยจะเริ่มได้รับในเดือนถัดไปหลังจากเดือนที่แสดงความประสงค์ จนถึงเดือนธันวาคม 2561 ดังนี้ (Secretariat of the Prime Minister, 2018)

1. ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท ในปี 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 200 บาท/คน/เดือน
2. ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท ในปี 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 100 บาท/คน/เดือน

มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรายบุคคลและจูงใจให้นายจ้างที่เป็นนิติบุคคลจัดการฝึกทักษะฝีมือให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือพิจารณาจ้างงานผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นกรณีพิเศษ โดยให้หักจ่ายเป็นจำนวน 1.5 เท่าของรายจ่าย ดังนี้

1. รายจ่ายที่นายจ้างได้จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการฝึกทักษะอาชีพให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
2. รายจ่ายที่นายจ้างได้จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยการจ่ายค่าจ้างผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เฉพาะรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในส่วนที่ไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนลูกจ้างในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น

ดังนั้น สรุปได้ว่าสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2561 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวไว้ว่า มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะช่วยเพิ่มรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และถือเป็นมิติใหม่ของการจัดทำมาตรการของรัฐบาล ใน 5 ประการด้วยกัน ดังนี้

1. เป็นครั้งแรกของการจัดทำมาตรการที่มีการบูรณาการความร่วมมือและโครงการในการแก้ไข ปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหารากเหง้าของประเทศ
2. เป็นการแก้ไขปัญหาของประชาชนแบบไม่เหวี่ยงแห มีเป้าหมายชัดเจน (Targeted Poverty Alleviation)
3. เป็นการออกแบบแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตรายบุคคล โดยทีมหมอบประชารัฐสุขใจ (ปรจ.) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และเสนอแนะแผนที่ชีวิตให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
4. มีการบันทึกและติดตามผลสัมฤทธิ์อย่างใกล้ชิดจากผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
5. เป็นการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างรอบด้าน และยั่งยืน เพราะเป็นการติดอาวุธ ให้เครื่องมือแก่ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

เป็นที่น่าสังเกตว่าเกณฑ์ที่ใช้คัดกรองผู้ได้รับสวัสดิการในปี 2560 นั้นอ้างอิงจากรายได้ และการถือครองทรัพย์สินเป็นหลัก และยังไม่ได้ใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ที่รัฐจัดเก็บจากการลงทะเบียน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวสามารถทำให้เกิดการรั่วไหลได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ลงทะเบียนที่ไม่ได้อยู่ในระบบฐานข้อมูลของรัฐ เช่น นักเรียน/นักศึกษาจากครอบครัวที่มีฐานะดี แต่ยังไม่เคยเปิดบัญชีธนาคารหรือมีชื่อเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือกรณีที่มีการโยกย้ายบิดเป็นข้อมูลรายได้และทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการรับสิทธิ์ เช่น ข้าราชการเกษียณอายุที่โอนทรัพย์สินให้กับลูกหลานไปแล้ว แต่ยังอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว เป็นต้น นอกจากนี้ ในปี 2559 มีประชากรไทยที่อยู่ใต้เส้นความยากจนประมาณ 5.8 ล้านคน ในขณะที่ข้อมูลจากการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยปี 2560 กลับพบว่าผู้มีลงทะเบียนที่มีรายได้หรือสินทรัพย์ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากถึง 8.4 ล้านคน ซึ่งความไม่สอดคล้องของตัวเลขดังกล่าวบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ของการรั่วไหลของสิทธิ์อันจะนำไปสู่ความบิดเบือนของกลไกและการอุดหนุนในโครงการสวัสดิการที่สูงเกินความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนที่มาลงทะเบียน และได้รับการคัดเลือกให้ผ่านพิจารณาจนได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว ในระยะต่อมาของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้จัดให้มีโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยการเปิดให้ผู้ที่มิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีความสนใจอยากจะมีครอบครัวเพื่ออาชีพ โดยโครงการนี้ได้มอบหมายให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจ โดยจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกบริการประชาชนผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลงทะเบียนเข้ารับการฝึกอบรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการสมัครใจของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ และถ้าหากเข้าร่วมโครงการ ก็สามารถเลือกได้ว่าต้องการจะอบรมอะไร ซึ่งมีเงื่อนไขว่า หากผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐลงทะเบียนเข้าร่วมอบรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ในเดือนถัดมาก็จะมีวงเงินเพิ่มในบัตรตามสัดส่วน เช่น ผู้ที่มีวงเงินในบัตร 300 บาท ก็จะได้เพิ่มอีก 200 บาท รวมเป็น 500 บาท ส่วนผู้ที่มีวงเงินในบัตร 200 บาท ก็จะได้เพิ่มอีก 100 บาท รวมเป็น 300 บาท แต่ในส่วนของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมอบรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็จะได้ไม่วงเงินเพิ่มเติมในบัตร และยังสามารถใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ตามปกติ ซึ่งรัฐบาลคาดหวังว่า เมื่อผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐผ่านการอบรมฝึกอาชีพในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วนั้น ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถประกอบอาชีพได้ หรือมีอาชีพเสริมให้แก่ตนเอง หรือมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

References

- Chuenchob, W. (2005). *Public Policy*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Dror, Y. (1968). *PublicPolicy-making Re-examined*. San Francisco, CA: Chandles.
- Dryzek, John S., & Stephen T. Leonard. (1988). Historyand Disciplinein Political Science. *American Political Science Review*, 82(4), 1245–1260.
- Jandaeng, B. (2018). Defining National Security Policy. *Journal of Research and Development Institute, Rajabhat Mahasarakham University*, 5(2), 22–23.
- Quade, E. S. (1982). *Analysis of Public Decisions*. New York: Elsvier Science Publishing Co.
- Kenaphoom, S. (2016). Public Policy Formulation: Theory and Process. *Journal of the Humanities and Social Science, Ubon Ratchathani Rajabhat University*, 7(2), 101–126.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. (2nd ed). New Jersey: Prentice–Hall.
- Nimpanich, J. (2006). *Policy Analysis: Conceptual Framework, Case Studies and Case Studies*. (3rd ed.). Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Preeyakorn, P. (1996). *Public policy and planning*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Ripley B., & Franklin A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois: The Dorsey.
- Thamrongthanyawong, S. (2009). *Public Policy: Concept Analysis and Process*. Bangkok: Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration.
- Thanaphongsathorn, K. (1985). *Principles of state policy*. Bangkok: Thammasat University.
- Secretariat of the Prime Minister. (2018). The development of quality of life for those who have state welfare cards. *Thai Khu Fha journals*, April–June. 11–15.
- Sharkansky, I. (1970). *The Political Scientistand Policy Analysis. Policy Analysis in Political Science*. Chicaco: Markham Publishing Company.
- Suksiriserukul, S. (2002). *Thai life in the past 5 decades*. Bangkok: Thammasat University.