

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมการคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

บทคัดย่อ

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม *

ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายมิติ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย และวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่การวัดความก้าวหน้าของประเทศยังคงพึ่งพาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ทั้งที่ GDP ไม่สามารถสะท้อนมิติสำคัญของคุณภาพชีวิต เช่น การกระจายรายได้ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด Well-being Budgeting หรือ “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี” ซึ่งเป็นนวัตกรรมการคลังที่มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก แทนการมุ่งเน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงแนวคิดและเชิงเปรียบเทียบ ผลการศึกษาพบว่าประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศแรกที่น่า Well-being Budgeting มาใช้ในปี 2019 มีความสำเร็จจากปัจจัยสำคัญ 5 ประการ คือ ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง ความสามารถทางเทคนิคของกระทรวงการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาสังคม ระบบข้อมูลที่แข็งแกร่ง และวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ ประเทศไทยมีศักยภาพในการนำแนวคิดนี้มาใช้ เนื่องจากมีประสบการณ์การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลาย และความสำเร็จของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การศึกษานี้ได้เสนอให้ประยุกต์ใช้ Well-being Budgeting ในประเทศไทยเป็น 3 ระยะ เริ่มจากการสร้างรากฐาน ทดลองนำร่องผ่านหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และขยายผลสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, คุณภาพชีวิต, งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี, นวัตกรรมการคลัง

Received: 30 July 2025 Revised: 24 August 2025 Accepted: 1 October 2025

*นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร 10240, อีเมล: pongchatcharin@gmail.com

*Corresponding Author, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

Well-being Budgeting: A Fiscal Innovation for Driving Quality of Life and Reducing Inequality in Thailand

Abstract

Chatcharin Thongmomaram*

Countries worldwide are confronting complex and multidimensional challenges including social inequality, demographic transitions toward aging societies, and environmental crises, which directly impact citizens' quality of life and well-being. However, national progress measurement continues to rely primarily on economic indicators, particularly Gross Domestic Product (GDP), despite GDP's inability to reflect critical dimensions of quality of life such as income distribution, environmental quality, and public health. This study aims to examine the concept of well-being budgeting, a fiscal innovation that emphasizes budget allocation based on citizen well-being outcomes as the primary objective, rather than focusing solely on economic growth. Employing conceptual and comparative research methodologies, the study found that New Zealand, the first country to implement well-being budgeting in 2019, achieved success through five critical factors: strong political leadership, treasury technical capabilities, civil society engagement, robust data systems, and collaborative work culture. Thailand demonstrates significant potential for adopting this approach, given its developmental experience emphasizing quality of life, diverse well-being indicator systems, and the successful implementation of the Universal Health Coverage Scheme. This study proposes a three-phase implementation approach for well-being budgeting in Thailand: foundation building, pilot implementation through the Universal Health Coverage Scheme, and scaling up to the national budget system. Such implementation would effectively drive quality of life improvements and reduce inequality in Thailand.

Keywords: Fiscal Innovation, Inequality, Quality of Life, Well-being Budgeting

Received: 30 July 2025 Revised: 24 August 2025 Accepted: 1 October 2025

*Ph.D. Candidate, Graduate School of Public Administration (GSPA), National Institute of Development Administration (NIDA), Bangkok 10240, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

*Corresponding Author, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์และการพัฒนาขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ประเทศต่างๆ เผชิญความท้าทายที่ซับซ้อนหลายมิติ ทั้งความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ทวีความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย วิกฤตสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน (Durand, 2015; OECD, 2020) ประเทศไทยก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงความท้าทายเหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่ยังคงอยู่ในระดับสูงและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในทศวรรษหน้า โดยแนวทางการวัดความก้าวหน้าและความสำเร็จของประเทศที่ใช้กันแพร่หลายในปัจจุบันยังคงพึ่งพาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นตัวชี้วัดหลักในการประเมินความเจริญเติบโตและความสำเร็จของประเทศ (Stiglitz et al., 2009) ทั้งที่ GDP ได้รับการออกแบบมาเพื่อวัดกำลังการผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (Kapoor & Debroy, 2019; van den Bergh, 2007) ข้อจำกัดของการใช้ GDP เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของสังคมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดย Stiglitz et al. (2009) เสนอให้มีการปฏิรูประบบการวัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจาก GDP ไม่สามารถสะท้อนมิติสำคัญของคุณภาพชีวิต เช่น การกระจายรายได้ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน ความสุข และสุขภาพของประชาชน (Jorgenson et al., 2014; Helliwell et al., 2021) นอกจากนี้การมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุล ซึ่งแม้จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แต่อาจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่สุดท้ายจะส่งผลเสียต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในระยะยาว (Fioramonti, 2017; Jackson, 2016)

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแสวงหานวัตกรรมทางการคลังที่ตอบสนองความท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและรอบด้าน โดยนำแนวคิดความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) มาเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในการศึกษานี้ คำว่า “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being)” หมายถึงสภาวะที่บุคคลและสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกมิติ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่วนคำว่า “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting)” หมายถึงนวัตกรรมทางการคลังที่ใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีเป็นเป้าหมายหลักในการจัดสรรงบประมาณ โดยมีการนำแนวคิดการวัดความก้าวหน้าเกินกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Beyond GDP) และการวัดความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Measurement) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจด้านงบประมาณ

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่มุ่งเน้นการจัดทำและจัดสรรงบประมาณโดยใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ (New Zealand Treasury, 2019; Mintrom., 2019) แนวคิดนี้ไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินทุนเท่านั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างรอบด้าน

การพัฒนาของแนวคิด Well-being Budgeting ในระดับสากลเริ่มต้นจากการตระหนักถึงข้อจำกัดของการวัดความก้าวหน้าด้วย GDP และความต้องการตัวชี้วัดที่สะท้อนคุณภาพชีวิตที่แท้จริง ซึ่งได้รับแรงผลักดันจากรายงานของคณะกรรมการการวัดผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางสังคม (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress) ที่นำโดย Joseph Stiglitz, Amartya Sen และ Jean-Paul Fitoussi ในปี 2009 (Stiglitz et al., 2009) ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่น่าแนวคิด Well-being Budgeting ไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยการเปิดตัว “Well-being Budget” ในปี 2019 ภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Jacinda Ardern (New Zealand Treasury, 2019) ซึ่งได้กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณต้องมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายด้านความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการหลัก ได้แก่ การสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม การสนับสนุนสุขภาพจิตและการเสพติด การลดความยากจนของเด็กและการเสริมสร้างความเป็นเลิศของชาวเมารี และการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Dalziel et al., 2018) อย่างไรก็ตาม ประสพการณ์ของนิวซีแลนด์ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความยากลำบากในการวัดผลลัพธ์เชิงคุณภาพที่ซับซ้อน การประสานงานข้ามหน่วยงานที่ต้องใช้เวลานาน และแรงกดดันทางการเมืองในการแสดงผลลัพธ์ระยะสั้น (Boston & Gill, 2017) นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบระยะยาวของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budget) ยังต้องใช้เวลาหลายปีเพื่อให้เห็นผลที่ชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ประเทศอื่นๆ รวมทั้งไทยจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ความสำเร็จเบื้องต้นของนิวซีแลนด์ได้สร้างแรงบันดาลใจให้ประเทศอื่นๆ หันมาสนใจแนวคิด Well-being Budgeting มากขึ้น ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เช่น ไอร์แลนด์ที่ได้นำตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีมาใช้ในการกำหนดนโยบาย เวลส์ที่ได้ออกกฎหมาย Well-being of Future Generations Act และฟินแลนด์ที่ได้บูรณาการงานวิจัยด้านความสุขเข้ากับการวางนโยบาย (Bache & Reardon, 2013; Helliwell et al., 2021) นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น OECD และ United Nations ก็ได้ส่งเสริมการใช้แนวคิด Beyond GDP และ Well-being measurement อย่างจริงจัง (OECD, 2020) อย่างไรก็ตาม การนำ Well-being Budgeting ไปใช้ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านการวัดผลลัพธ์ที่ซับซ้อน การประสานงานข้ามหน่วยงาน การสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากสาธารณะ และการรักษาความต่อเนื่องในระยะยาว (Ortynsky et al., 2020)

ระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดสำคัญที่งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) สามารถช่วยแก้ไขได้ ได้แก่ การขาดการเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตอย่างเป็นระบบ การทำงานแบบแยกส่วน (Silos) ของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่งผลให้ขาดการบูรณาการในการแก้ปัญหาเชิงซับซ้อน และการขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนความเป็นอยู่ที่ดีอย่างครอบคลุมในกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณ

จากบริบทดังกล่าว การศึกษานี้ตั้งคำถามวิจัยหลักว่า “แนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการเป็นนวัตกรรมการคลังเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในบริบทประเทศไทยอย่างไร และควรมีการประยุกต์ใช้อย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทไทย” โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) ศึกษาแนวคิด หลักการ และพัฒนาการของงบประมาณ

เพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับบริบทประเทศกำลังพัฒนา 2) วิเคราะห์ประสบการณ์และบทเรียนจากการนำงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ไปใช้ในนิวซีแลนด์ เพื่อระบุปัจจัยความสำเร็จ ความท้าทาย และข้อจำกัดที่ประเทศไทยควรพิจารณา และ 3) ประเมินศักยภาพ โอกาส และความท้าทายของการประยุกต์ใช้แนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทย โดยใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นศักยภาพและความเป็นไปได้ และเสนอแนวทางการพัฒนาไปสู่การใช้งานในวงกว้าง ขอบเขตการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงแนวคิดและเปรียบเทียบ มุ่งเน้นการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมมิติการคลังสาธารณะ การบริหารจัดการภาครัฐ และนโยบายสาธารณะในบริบทไทยเป็นหลัก การศึกษานี้คาดว่าจะสร้างประโยชน์ในมิติวิชาการด้วยการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การคลัง ผ่านการบูรณาการแนวคิด Well-Being กับทฤษฎีและการปฏิบัติด้านงบประมาณสาธารณะ และในมิติการกำหนดนโยบายด้วยการให้แนวทางแก่ผู้กำหนดนโยบายในการออกแบบระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1 นิยามและมิติของ “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being)”

แนวคิดเรื่องความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) ได้รับการพัฒนาและขยายขอบเขตอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความหมายและกำหนดมิติของความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่หลากหลาย แต่มีจุดร่วมในการมองความเป็นอยู่ที่ดีเป็นแนวคิดที่มีหลายมิติและซับซ้อน ซึ่งไม่สามารถวัดได้ด้วยตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กำหนดความเป็นอยู่ที่ดีในกรอบของ Better Life Initiative ซึ่งเปิดตัวในปี 2011 (OECD, 2011) โดย OECD Better Life Index ได้จำแนกความเป็นอยู่ที่ดีออกเป็น 11 มิติหลัก ครอบคลุม 24 ตัวชี้วัด ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการครองชีพทางวัตถุ (Material Living Conditions) และคุณภาพชีวิต (Quality Of Life) (Durand, 2015; Balestra et al., 2018) โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) มิติเงื่อนไขการครองชีพทางวัตถุ ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย รายได้ และการจ้างงาน 2) มิติคุณภาพชีวิตส่วนบุคคล ประกอบด้วย สุขภาพ การศึกษา ความพึงพอใจในชีวิต และความปลอดภัย และ 3) มิติคุณภาพชีวิตด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ชุมชน การมีส่วนร่วมในพลเมือง สิ่งแวดล้อม และความสมดุลระหว่างงานและชีวิต (Koronakos et al., 2020; Greco et al., 2020) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้พัฒนาแนวคิดการพัฒนามนุษย์ (Human Development) ที่เน้นการขยายทางเลือกของมนุษย์ โดยใช้ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) ที่ประกอบด้วย 3 มิติหลัก คือ สุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานการครองชีพ (Conceição, 2020) แนวคิดนี้ได้รับแรงบันดาลใจจาก ทฤษฎีความสามารถ (Capabilities Approach) ของ Amartya Sen ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของมนุษย์มากกว่าการมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว (Sen, 2014; Nussbaum, 2000) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้นิยามความเป็นอยู่ที่ดีในมิติของคุณภาพชีวิต ว่าหมายถึงการรับรู้ของบุคคลต่อตำแหน่งของตนในชีวิต ในบริบทของวัฒนธรรมและระบบคุณค่าที่ตนอาศัยอยู่ โดยครอบคลุม 6 มิติ ได้แก่ สุขภาพกาย จิตใจ ระดับความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์ทางสังคม สิ่งแวดล้อม และความเชื่อส่วนบุคคล/จิตวิญญาณ (World Health Organization, 2012; Skevington et al., 2004)

ในมิติของความยั่งยืน Raworth (2017) ได้เสนอแนวคิด “Doughnut Economics” ที่เชื่อมโยงความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์กับขอบเขตของโลก (Planetary Boundaries) โดยกำหนดว่าความเป็นอยู่ที่ดีที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้เมื่อมนุษยชาติสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานทางสังคมได้โดยไม่ละเมิดขอบเขตสิ่งแวดล้อมของโลก แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากงานวิจัยเรื่อง Planetary Boundaries ของ Rockström et al. (2009) และ Steffen et al. (2015) จากมุมมองของจิตวิทยาเชิงบวก งานวิจัยของ Seligman (2011) ได้เสนอแบบจำลอง PERMA ซึ่งระบุองค์ประกอบ 5 ประการของความเป็นอยู่ที่ดี ได้แก่ อารมณ์เชิงบวก (Positive emotions) การผูกพัน (Engagement) ความสัมพันธ์ (Relationships) ความหมาย (Meaning) และความสำเร็จ (Achievement)

ประเทศไทยมีประสบการณ์การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่น่าสนใจ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาดัชนีต่างๆ ดังนี้ (อารี จำปาเกล้าย และคณะ, 2561)

1) ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข (Green and Happiness Index: GHI) ที่วัดความเป็นอยู่ที่ดีใน 6 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีสุขภาวะ เศรษฐกิจเป็นธรรมและเข้มแข็ง ครอบครัวยุ่งุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สภาพแวดล้อมที่มีระบบนิเวศที่สมดุล และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

2) ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) เป็นกลุ่มดัชนีในการประเมินความก้าวหน้าของคนในระดับจังหวัด เพื่อให้จังหวัดต่างๆ ได้ทราบถึงลำดับตำแหน่งความก้าวหน้าของคนในจังหวัดตน ประกอบด้วย 8 ดัชนี ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านชีวิตการงาน ด้านรายได้ ด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชน ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำดัชนีตัวชี้วัดจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ เช่น ดัชนีวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในภาพรวมและด้านต่างๆ แสดงระดับและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดัชนีชี้วัดมาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ ดัชนีชี้วัดสุขภาพแห่งชาติโดยสำนักปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

การสังเคราะห์จากแนวคิดและงานวิจัยข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าความเป็นอยู่ที่ดีเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นระบบ (Systemic) และเชื่อมโยงกัน (Interconnected) ในหลายมิติ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติหลักได้ดังนี้ มิติที่ 1 ความเป็นอยู่ทางกายภาพและวัตถุ ครอบคลุมสุขภาพกาย ความมั่นคงทางอาหาร ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม การเข้าถึงการรักษาพยาบาล และรายได้ที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต มิติที่ 2 ความเป็นอยู่ทางจิตใจและปัญญา ประกอบด้วยสุขภาพจิต การศึกษา ทักษะและความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และการพัฒนาตนเอง รวมถึงความรู้สึกมีคุณค่าในตนเองและความพึงพอใจในชีวิต มิติที่ 3 ความเป็นอยู่ทางสังคมและความสัมพันธ์ ครอบคลุมความสัมพันธ์ในครอบครัว มิตรภาพ เครือข่ายสังคม การมีส่วนร่วมในชุมชน ความไว้วางใจทางสังคม ความปลอดภัย และการเข้าถึงความยุติธรรม และมิติที่ 4 ความเป็นอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน รวมถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงพื้นที่สีเขียว ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สิ่งสำคัญคือความเป็นอยู่ที่ดีในแต่ละมิติมีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อกัน (Stiglitz et al., 2009; Helliwell et al., 2021) ดังนั้นการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีจึงต้องมองในแบบองค์รวมและพิจารณาผลกระทบร่วมระหว่างมิติต่างๆ

2 วิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐ: จากประสิทธิภาพสู่ผลลัพธ์เชิงสังคม

การจัดทำงบประมาณภาครัฐได้ผ่านการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดหลายทศวรรษ โดยมีวิวัฒนาการจากการมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่าย (Expenditure Control) ไปสู่การมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบ (Outcomes and Impacts) ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐจากการบริหารแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) สู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และต่อมาเป็นการกำกับดูแลภาครัฐ (Public Governance) (de Vries et al., 2019; Hood, 1991; Rhodes, 1997)

ระยะที่ 1: งบประมาณตามรายการ (Line-item Budgeting) เป็นรูปแบบเก่าแก่ที่สุด ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายโดยการจำแนกงบประมาณตามประเภทรายจ่าย เช่น เงินเดือน ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ รูปแบบนี้เน้นการป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเกินงบประมาณ แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพหรือผลลัพธ์ของการใช้จ่าย (Schick, 1998; Rubin, 2019)

ระยะที่ 2: งบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) ได้รับการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1960s โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาภายใต้ Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) ของรัฐบาล Lyndon Johnson รูปแบบนี้มุ่งเน้นการจัดกลุ่มรายจ่ายตามวัตถุประสงค์และแผนงาน พร้อมทั้งการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) (Wildavsky, 1969; Jones & McCaffery, 2010)

ระยะที่ 3: งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษ 1970s โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาล Jimmy Carter ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้กำหนดให้ทุกรายการงบประมาณต้องได้รับการพิจารณาใหม่ทั้งหมดในแต่ละปี โดยไม่อิงพื้นฐานจากงบประมาณปีที่แล้ว วิธีการนี้มุ่งเน้นการประเมินความจำเป็นและประสิทธิภาพของทุกกิจกรรม (Pyhrr, 1973; Sarant, 1978; ชัยรินทร์ ทองหม่อมราม, 2567)

ระยะที่ 4: งบประมาณตามผลงาน (Performance-Based Budgeting) เริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s-1990s ภายใต้กระแสการปฏิรูปภาครัฐแนว New Public Management (NPM) รูปแบบนี้เน้นการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) โดยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) และประสิทธิผล (Effectiveness Indicators) เป็นหลัก (Osborne & Gaebler, 1992; de Vries & Nemec, 2019) งานวิจัยของ Joyce (1993) และ Melkers & Willoughby (1998) ชี้ให้เห็นการขยายตัวของการนำ Performance-Based Budgeting มาใช้ในระดับรัฐและท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา

ระยะที่ 5: งบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Budgeting) พัฒนาต่อจาก Performance-Based Budgeting โดยเน้นผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่าผลผลิต (Outputs) รูปแบบนี้มุ่งหมายให้การจัดสรรงบประมาณสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของนโยบายสาธารณะต่อประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเน้น Input และ Process สู่การมุ่งเน้น Outcome และ Impact (Curristine, 2005; OECD, 2007) ตัวอย่างที่โดดเด่นคือการนำ Results-Based Management มาใช้ในประเทศแคนาดา (Lahey, 2010)

ระยะที่ 6: งบประมาณตามประเด็น (Thematic Budgeting) เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000s เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นประเด็นเฉพาะที่สำคัญต่อสังคม เช่น Gender-Responsive Budgeting ที่มุ่งเน้นผลกระทบของงบประมาณต่อความเท่าเทียมทางเพศ (Budlender & Sharp, 1998; Quinn, 2017) Green Budgeting ที่เน้นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (OECD, 2021) และ Child-Friendly Budgeting ที่มุ่งเน้นผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน (Muchabaiwa, 2010)

ประเทศไทยมีประสบการณ์การปฏิรูประบบงบประมาณที่ยาวนานและต่อเนื่อง โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบควบคุมรายจ่ายดั้งเดิมสู่ระบบที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบต่อสังคม การปฏิรูปครั้งสำคัญเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990s เมื่อภาครัฐไทยตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ การปฏิรูปได้รับแรงผลักดันจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการคลังสาธารณะ

การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มาใช้ในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ การเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ สร้างความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามการนำระบบใหม่มาใช้ในช่วงแรกเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งการขาดความเข้าใจของข้าราชการในการจัดทำแผนและตัวชี้วัด การขาดระบบข้อมูลที่เหมาะสม และการต้านทานการเปลี่ยนแปลงจากหน่วยงานที่คุ้นเคยกับระบบเดิม

การพัฒนาระบบงบประมาณของไทยได้ก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในช่วงทศวรรษ 2010s โดยเฉพาะการนำระบบงบประมาณยุทธศาสตร์ชาติมาใช้ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา ระบบนี้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการมุ่งเน้นประสิทธิภาพภายในหน่วยงานไปสู่การมุ่งเน้นผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม และมีการบูรณาการการทำงานข้ามหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่ซับซ้อน

ตัวอย่างที่โดดเด่นของการประยุกต์ใช้แนวคิดที่คล้ายคลึงกับงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทยคือการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นระบบตั้งแต่ปี 2545 โดยมีการจัดสรรงบประมาณจากรายได้ภาษีทั่วไปเพื่อให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนกลุ่มที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมหรือระบบสวัสดิการข้าราชการ การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญหลายประการของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ได้แก่ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ในการกำหนดชุดสิทธิประโยชน์และการประเมินผล และหลักความยั่งยืนในการสร้างระบบสุขภาพที่แข็งแกร่งเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต (Sumriddetchkajorn et al., 2019)

นอกเหนือจากภาคสุขภาพแล้ว ประเทศไทยยังมีประสบการณ์การใช้งบประมาณเพื่อสร้างผลกระทบเชิงสังคมในหลายภาคส่วน เช่น โครงการการศึกษาภาคบังคับ 15 ปี ที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เด็กไทยทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมัธยมศึกษาตอนปลายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ปัทมวิภา ภิระดา, 2565) และโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่เริ่มดำเนินการในปี 2558 ซึ่งมุ่งเน้นการลดภาระทางการเงินของครอบครัวและส่งเสริมการเกิดของประชากรเพื่อรับมือกับปัญหาสังคมสูงอายุ (วิชาญ ทรายอ่อน, 2566) การดำเนินโครงการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีประสบการณ์และความเข้าใจในการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อสร้างผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการเรียกชื่อหรือดำเนินการในรอบของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) อย่างเป็นทางการ

ความท้าทายสำคัญของการปฏิรูปงบประมาณในประเทศไทยที่ยังคงอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาข้ามสาขา การยังคงมีแนวโน้มการทำงานแยกตามสายงาน (Silos) และการขาดระบบการวัดผลกระทบระยะยาวที่ครอบคลุม ดังนั้นการนำแนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจึงมีศักยภาพในการช่วยแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ โดยการสร้างกรอบการทำงานที่เน้นการบูรณาการข้ามหน่วยงาน การใช้ตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่ครอบคลุมทุกมิติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญของโครงการและนโยบายต่างๆ

การวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การขยายขอบเขตการวัดผล จากการมุ่งเน้นเฉพาะประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ สู่การรวมมิติทางสังคม สิ่งแวดล้อม และความยั่งยืน ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากการมุ่งเน้นเฉพาะนักการเมืองและข้าราชการ สู่การให้ความสำคัญกับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงกรอบเวลาการพิจารณา จากการมุ่งเน้นผลลัพธ์ระยะสั้น สู่การคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวและความยั่งยืน (de Vries et al., 2019; Schick, 2014) งานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นทั้งโอกาสและความท้าทายของการนำ Performance-Based Budgeting มาใช้ในทางปฏิบัติ Ho (2018) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมและพบว่าแม้จะมีการขยายตัวของการใช้ Performance-Based Budgeting อย่างกว้างขวาง แต่ยังคงมีความท้าทายในการเชื่อมโยงข้อมูลผลการดำเนินงานกับการตัดสินใจด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ งานวิจัยของ Moynihan (2006) และ Gilmour & Lewis (2006) ชี้ให้เห็นว่าการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานในการตัดสินใจด้านงบประมาณยังมีข้อจำกัด เนื่องจากปัจจัยทางการเมือง ความซับซ้อนของการวัดผล และการขาดความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) จึงสามารถมองได้ว่าเป็นขั้นตอนต่อไปของวิวัฒนาการการจัดทำงบประมาณ ที่พยายามแก้ไขข้อจำกัดของการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว โดยการนำมิติความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามาเป็นเป้าหมายหลักของการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ

3 นวัตกรรมทางการคลัง: งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในฐานะการเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ถือเป็นนวัตกรรมทางการคลังที่สำคัญ เนื่องจาก เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จากการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

สู่การมุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในทุกมิติ ตามแนวคิดของ New Zealand Treasury (2019) งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) หมายถึง แนวทางการจัดทำและจัดสรรงบประมาณที่ใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการตัดสินใจ โดยมีการบูรณาการข้ามหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเครื่องมือหรือวิธีการทางเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นการปรับเปลี่ยนปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐและเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ

3.1 การเปลี่ยนเป้าหมายจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth) สู่ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Outcomes)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) คือการลดการพึ่งพา GDP เป็นตัวชี้วัดหลักของความสำเร็จ และหันมาใช้ตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีแทน การเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Stiglitz et al. (2009) ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการวัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้พัฒนา Living Standards Framework (LSF) เพื่อใช้แทน GDP โดย LSF ประกอบด้วย 4 โดเมนหลัก ได้แก่ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม โดยมีมุมมองข้ามรุ่นอนาคต (Intergenerational Perspective) เป็นแกนสำคัญ (New Zealand Treasury, 2018)

3.2 การบูรณาการข้ามภาคส่วน Breaking Down Silos

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ต้องการการทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน (Cross-Agency Collaboration) เนื่องจากความเป็นอยู่ที่ดีเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากปัจจัยหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง (Bache & Rear-don, 2016) ตัวอย่างจากนิวซีแลนด์แสดงให้เห็นว่า Well-being Budget 2019 ได้กำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการที่ต้องการการทำงานร่วมกันข้ามกระทรวง เช่น การแก้ปัญหาสุขภาพจิตและการเสพติดที่ต้องการความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม (New Zealand Treasury, 2019) การทำงานแบบนี้ต้องการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการจากแบบ Departmental Silos สู่ Shared Accountability และ Joint Outcomes (Boston & Gill, 2017)

3.3 การวัดผลจากเชิงปริมาณสู่เชิงคุณภาพ

การวัดผลในงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีความซับซ้อนมากกว่าการวัดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม เนื่องจากต้องรวมทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Indicators) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Indicators) รวมถึงตัวชี้วัดเชิงอัตนัย (Subjective Indicators) เช่น ความพึงพอใจในชีวิต ความสุข และความรู้สึกปลอดภัย (Helliwell et al., 2021; Diener et al., 2018) ความท้าทายสำคัญคือการรวมตัวชี้วัดที่หลากหลายเหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างมีความหมาย การศึกษาของ Mizobuchi (2014) และ Peiro-Palomino & Picazo-Tadeo (2018) ได้เสนอวิธีการทางสถิติต่างๆ ในการรวมตัวชี้วัด OECD Better Life Index ขณะที่ Koronakos et al. (2020) ได้พัฒนาวิธีการ Multi-directional Benefit of the Doubt สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานที่สะท้อนความต้องการของประชาชน

3.4 การมุ่งเน้นลงทุนระยะยาว

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เน้นการลงทุนที่สร้างผลกระทบระยะยาว (Long-Term Impact) แทนการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการป้องกันดีกว่าการรักษา และการคำนึงถึงความยั่งยืนระหว่างรุ่น (Intergenerational Equity) (Dalziel & Nutley, 2018; Jackson, 2016) ตัวอย่างเช่น การลงทุนในการศึกษาปฐมวัยอาจมีต้นทุนสูงในระยะสั้น แต่จะสร้างผลประโยชน์ระยะยาวในรูปของการลดปัญหาอาชญากรรม การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และการลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม (Heckman, 2006; García et al., 2020) การคิดแบบนี้ต้องการการปรับเปลี่ยนกรอบการประเมินโครงการจาก Cost-Benefit Analysis แบบดั้งเดิมสู่ Social Return On Investment (SROI) ที่รวมผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Nicholls et al., 2012)

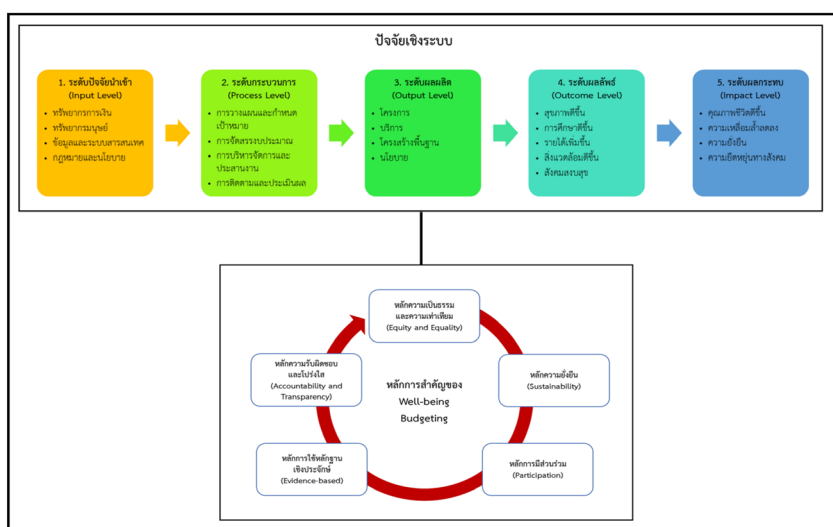
3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญของมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี และการติดตามประเมินผลนโยบาย สิ่งนี้แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมที่เป็น Top-Down Approach (Fung, 2015; Smith, 2009) OECD Better Life Index เป็นตัวอย่างที่ดีของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี โดยประชาชนสามารถปรับน้ำหนักตามความสำคัญที่ตนเองให้กับแต่ละมิติ ข้อมูลที่ได้จะถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ (Balestra et al., 2018; Greco et al., 2020)

4 กรอบการวิเคราะห์สำหรับงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting)

เพื่อให้การศึกษาเรื่องงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีความเป็นระบบ และสามารถประยุกต์ใช้ได้ในทางปฏิบัติ การพัฒนกรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมและเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยอาศัยการสังเคราะห์จากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความนี้ได้พัฒนากลอบการวิเคราะห์ที่ผสมผสานระหว่าง Input-Process-Output-Outcome-Impact Framework กับหลักการสำคัญของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ Well-being Budgeting



ที่มา: ผู้วิจัย

4.1 กรอบปัจจัยเชิงระบบ

ระดับปัจจัยนำเข้า (Input Level) ประกอบด้วยทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนิน Well-being Budgeting ได้แก่ 1) ทรัพยากรการเงิน งบประมาณที่จัดสรรสำหรับโครงการและนโยบาย ที่มุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดี 2) ทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรที่มีความรู้และทักษะในการวิเคราะห์และจัดการ Well-Being Indicators 3) ข้อมูลและระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูลและระบบที่สามารถรวบรวม วิเคราะห์ และติดตามตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี และ 4) กรอบกฎหมายและนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่สนับสนุน การนำ Well-being Budgeting มาใช้ระดับกระบวนการ (Process Level) ครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินงานหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย การกำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ พร้อมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การจัดสรรงบประมาณ การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีและการประเมินผลกระทบ 3) การบริหารจัดการ และการประสานงาน การทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงานและการสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน และ 4) การติดตามและประเมินผล การวัดและติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ระดับผลผลิต (Output Level) หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการใช้งบประมาณ ได้แก่ โครงการบริการ และกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี เช่น จำนวนโรงพยาบาลที่สร้าง จำนวนโปรแกรมการฝึกอบรม หรือจำนวนพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น

ระดับผลลัพธ์ (Outcome Level) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือสังคมโดยรวมในมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี เช่น การเพิ่มขึ้นของคะแนนความพึงพอใจในชีวิต การลดลงของอัตราการเจ็บป่วย การเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษา หรือการลดลงของความเหลื่อมล้ำทางรายได้

ระดับผลกระทบ (Impact Level) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงระยะยาวและกว้างขวางที่เกิดขึ้นกับสังคมและประเทศ ซึ่งอาจรวมถึงการเพิ่มขึ้นของความเป็นอยู่ที่ดีโดยรวม การลดลงของความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มขึ้นของความยั่งยืน และการสร้างสังคมที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้

4.2 หลักการสำคัญของ Well-being Budgeting

การดำเนิน Well-being Budgeting ที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องยึดหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (Equity and Equality) การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมให้กับทุกกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และด้อยโอกาส หลักการนี้สอดคล้องกับแนวคิด “leave no one behind” ของ Sustainable Development Goals (United Nations, 2015)

2. หลักความยั่งยืน (Sustainability) การตัดสินใจด้านงบประมาณต้องคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อรุ่นอนาคตและสิ่งแวดล้อม โดยไม่สร้างหนี้ภาระหรือปัญหาให้กับอนาคต หลักการนี้เชื่อมโยงกับแนวคิด Intergenerational Equity และ Planetary Boundaries (Steffen et al., 2015; Raworth, 2018)

3. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามประเมินผลนโยบาย การมีส่วนร่วมนี้จะช่วยเพิ่มความชอบธรรม (Legitimacy) และประสิทธิผลของนโยบาย (Fung, 2015; Smith, 2009)

4. หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) การตัดสินใจด้านงบประมาณต้องอาศัยข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เชื่อถือได้ รวมถึงการใช้วิธีการวิจัยและการประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายและโครงการจะสร้างผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Davies & Nutley, 2000; Grayson, 2007)

5. หลักความรับผิดชอบและโปร่งใส (Accountability and Transparency) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานและเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส เพื่อให้สาธารณะสามารถติดตามและประเมินผลได้ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล (Bovens, 2007; Hood, 2010)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแนวคิดงบประมาณเพื่อความอยู่ดี (Well-being Budgeting) มีรากฐานทางทฤษฎีที่แข็งแกร่งจากการสังเคราะห์แนวคิดความเป็นอยู่ที่ดีจากหลายสำนักวิชา และวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการนำไปปฏิบัติในทางปฏิบัติยังเผชิญกับความท้าทายสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความซับซ้อนในการวัดและรวมตัวชี้วัดที่หลากหลายให้มีความหมาย ความยากลำบากในการสร้างการทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน และความต้องการเวลาระยะยาวในการแสดงผลลัพธ์ที่อาจไม่สอดคล้องกับรอบการเมือง นอกจากนี้การขาดมาตรฐานสากลในการวัดความเป็นอยู่ที่ดีและการเปรียบเทียบข้ามประเทศยังเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข สำหรับบริบทประเทศไทย แม้ว่าจะมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำแนวคิดนี้มาใช้ผ่านประสบการณ์การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลายและความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการจากแบบแยกสายงานสู่การทำงานแบบบูรณาการ

ดังนั้นการพัฒนาไปสู่งบประมาณเพื่อความอยู่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทย จำเป็นต้องมีการออกแบบที่คำนึงถึงบริบทเฉพาะของประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มีอยู่ เช่น ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข (GHI) และดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (HAI) เป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาระบบตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ การเริ่มต้นจากโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบสูงต่อความเป็นอยู่ที่ดี เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพ เพื่อสร้างต้นแบบและสะสมประสบการณ์ก่อนขยายผลไปยังภาคส่วนอื่น และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย ความสำเร็จของการนำงบประมาณเพื่อความอยู่ดีมาใช้ในประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับแนวคิดให้เข้ากับบริบทท้องถิ่น การสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับ และการรักษาความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายข้ามรัฐบาลเพื่อให้เกิดผลกระทบที่ยั่งยืนต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนไทยในระยะยาว

5. ประสบการณ์ Well-being Budgeting ของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ถือเป็นประเทศแรกในโลกที่นำแนวคิด Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบและครอบคลุมในระดับชาติ โดยการเปิดตัว “Well-being Budget” ในปี 2019 ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Jacinda Ardern ความสำเร็จของนิวซีแลนด์ได้สร้างแรงบันดาลใจให้ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกหันมาสนใจและศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตนเอง การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณแบบดั้งเดิมมาสู่ Well-being Budgeting มีที่มาจากการตระหนักว่าแม้ประเทศจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการฆ่าตัวตายของเยาวชนที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และปัญหาการขาดที่อยู่อาศัย (Dalziel et al., 2018) การวิจัยของ Boston & Gill (2017) ชี้ให้เห็นว่าการมุ่งเน้น GDP เป็นตัวชี้วัดหลักทำให้ขาดการให้ความสำคัญกับปัญหาทางสังคมที่ซับซ้อนและต้องการการแก้ไขแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน

5.1 Living Standards Framework (LSF) และการนำไปสู่การปฏิบัติ

ก่อนที่จะมีการเปิดตัว Well-being Budget ในปี 2019 กระทรวงการคลังนิวซีแลนด์ได้พัฒนา Living Standards Framework (LSF) ตั้งแต่ปี 2011 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบายที่ครอบคลุมมิติของความเป็นอยู่ที่ดีอย่างรอบด้าน (New Zealand Treasury, 2018) โดย LSF ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลักของทุน ได้แก่ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม โดยมีมุมมองข้ามรุ่นอนาคต (Intergenerational Perspective) เป็นแกนสำคัญ

กระบวนการนำ LSF สู่อำนาจปฏิบัติ

การพัฒนา LSF เป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นระบบ โดยกระทรวงการคลังได้ใช้เวลาร่วม 8 ปี (2011-2019) ในการปรับปรุงและทดสอบกรอบการทำงาน ในระยะแรก (2011-2015) มุ่งเน้นการพัฒนาแนวคิดและตัวชี้วัด โดยการศึกษาจากองค์ระหว่างประเทศ เช่น OECD Better Life Index และ Australia's Measuring National Progress ระยะที่สอง (2015-2017) เป็นการทดลองใช้ LSF ในการวิเคราะห์นโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายสุขภาพจิต นโยบายเด็กและเยาวชน และนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยผลการทดลองแสดงให้เห็นว่า LSF สามารถเปิดมุมมองใหม่ในการมองปัญหาข้ามมิติและข้ามหน่วยงาน (New Zealand Treasury, 2018)

Well-being Budget ฉบับปี 2019 ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์โลกที่ประเทศหนึ่งได้จัดทำงบประมาณแห่งชาติโดยใช้เป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ (New Zealand Treasury, 2019) งบประมาณดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการหลัก ได้แก่ 1) การสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม 2) การสนับสนุนสุขภาพจิตและการจัดการปัญหาการเสพติด 3) การลดความยากจนของเด็กและการเสริมสร้างความเป็นเลิศของชาวเมารี และ 4) การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ

5.2 กระบวนการและผลลัพธ์เบื้องต้น

ความแตกต่างสำคัญของ Well-being Budget จากงบประมาณแบบดั้งเดิมอยู่ที่กระบวนการจัดทำที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการข้ามกระทรวง แทนที่จะเป็นการทำงานแยกกันตามสายงาน การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นผ่านการปรับโครงสร้างการทำงานในหลายระดับ ในระดับคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดตั้ง “Joint Ministers” ซึ่งเป็นกลุ่มรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงที่รับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีแต่ละด้าน ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาสุขภาพจิตมีรัฐมนตรีจาก 4 กระทรวงร่วมรับผิดชอบ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ รัฐบาลได้สร้าง “Joint Ventures” ซึ่งเป็นทีมงานข้ามหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันเต็มเวลา โดยสมาชิกมาจากหน่วยงานต่างๆ แต่รายงานผลต่อเป้าหมายร่วมแทนการรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดเพียงอย่างเดียว การจัดสร้างโครงสร้างใหม่นี้เผชิญกับความท้าทายในช่วงแรก เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการทำงานในกรอบหน่วยงานเดียว การแก้ไขปัญหานี้ต้องอาศัยการฝึกอบรมและการสร้างแรงจูงใจใหม่ รวมถึงการปรับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายข้ามหน่วยงาน (Boston & Gill, 2017)

การประเมินผลเบื้องต้นแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์เชิงบวกในหลายด้าน โดยด้านความยากจนของเด็ก การดำเนินนโยบาย Winter Energy Payment และการเพิ่ม Working for Families Tax Credits

ได้ช่วยลดจำนวนเด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจนลงประมาณ 6% ในปีแรกของการดำเนินนโยบาย (New Zealand Treasury, 2020) อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Dalziel et al. (2018) เตือนว่าการประเมินผลกระทบต้องใช้เวลายาวนาน เนื่องจากหลายนโยบายมุ่งเน้นการป้องกันและการลงทุนระยะยาว

5.3 ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทาย

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้นิวซีแลนด์สามารถนำ Well-being Budgeting มาใช้ได้สำเร็จ สามารถระบุได้ 5 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง การมีนายกรัฐมนตรีและทีมรัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจนและมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง 2) ความสามารถทางเทคนิคของ Treasury กระทรวงการคลังมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการพัฒนา LSF มาเป็นเวลานาน (New Zealand Treasury, 2018) 3) การมีส่วนร่วมของประชาสังคม การให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย 4) ระบบข้อมูลและการวิจัยที่แข็งแกร่ง และ 5) วัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ ระบบราชการมีประเพณีการทำงานข้ามหน่วยงานมาก่อนแล้ว (Boston & Gill, 2017)

อย่างไรก็ตามการดำเนิน Well-being Budgeting ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญ ได้แก่ 1) ความท้าทายในการวัดผลและการประเมิน การวัดผลลัพธ์ความเป็นอยู่ที่ดีมีความซับซ้อน 2) การประสานงานข้ามหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน 3) แรงกดดันทางการเมือง การมุ่งเน้นผลลัพธ์ระยะยาวอาจขัดแย้งกับความต้องการของนักการเมือง และ 4) การสร้างความเข้าใจและการยอมรับ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ต้องใช้เวลา (Boston & Gill, 2017; Dalziel et al., 2018)

จากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ สามารถสกัดบทเรียนสำคัญได้ดังนี้ 1) ความสำคัญของการเตรียมความพร้อมระยะยาว การพัฒนา LSF เป็นเวลา 8 ปีก่อนการนำไปใช้จริงแสดงให้เห็นความจำเป็นของการสร้างพื้นฐานที่มั่นคง 2) การต้องมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง แต่ไม่ควรพึ่งพาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงอย่างเดียว ต้องสร้างกลไกสถาบันที่ยั่งยืน 3) การสร้างความสมดุลระหว่างแนวคิดใหม่และการปฏิบัติที่เป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและมีการทดสอบในระดับเล็กก่อน 4) ความจำเป็นของระบบข้อมูลและการวิจัยที่เข้มแข็ง การลงทุนในข้อมูลและการวิจัยเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ และ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นไปอย่างแท้จริงและครอบคลุม ไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูลหรือปรึกษาหารืออย่างผิวเผิน

ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์แสดงให้เห็นว่า Well-being Budgeting เป็นไปได้และสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงบวกได้ แต่ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายประการและการเตรียมความพร้อมอย่างรอบคอบ บทเรียนเหล่านี้จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยที่กำลังพิจารณานำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้

6. Well-being Budgeting ในบริบทของประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่ยาวนานในการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาจากการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไปสู่การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จนถึง ฉบับที่ 9-13 (พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน) ที่นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นแนวทางหลัก

การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาของไทยสอดคล้องกับแนวคิด Well-being Budgeting ที่เน้นการใช้งบประมาณเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนอย่างครอบคลุม แทนการมุ่งเน้นเพียงการเพิ่มผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) เพียงอย่างเดียว Buracom (2016) ชี้ให้เห็นว่าการใช้จ่ายภาครัฐของไทยถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างทุนมนุษย์และต่อสู้กับความยากจน โดยรัฐบาลไทยได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างแข็งแกร่งในการขยายการเข้าถึงบริการการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการอื่นๆ ให้แก่ประชาชนไทย

6.1 การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีของไทย

ประเทศไทยได้พัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวัดและติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ นอกเหนือจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาและใช้ดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีหลายประเภท ได้แก่

6.1.1 ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีสีเขียว (Green and Happiness Index: GHI)

เป็นดัชนีผสมที่วัดความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนไทยใน 5 มิติหลัก ประกอบด้วย สุขภาวะ เศรษฐกิจ ชัมแข็งและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่สมดุล สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และสังคมยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ (Sakondhavat, 2022) ในปี 2562 ประเทศไทยมีคะแนน GHI อยู่ที่ 74.98 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง

6.1.2 ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index: HAI)

ดัชนีที่วัดการพัฒนามนุษย์ในระดับจังหวัด ครอบคลุม 8 มิติ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การจ้างงาน รายได้ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัวและชุมชน การคมนาคมและสื่อสาร และการมีส่วนร่วม (Sakondhavat, 2022) ในปี 2563 ประเทศไทยมีคะแนน HAI เฉลี่ยอยู่ที่ 0.6501 นอกจากนี้ Senasu et al. (2019) ได้พัฒนาดัชนีความสุขไทย (Thai Happiness Index: THAI) โดยใช้วิธี Alkire-Foster เพื่อวัดระดับความสุขของประชาชนไทย ผลการศึกษาพบว่าในปี 2560 ประเทศไทยมีค่า THAI อยู่ที่ 0.506 ส่วน Senasu (2020) ได้พัฒนาดัชนีความสุขไทยเพื่อการติดตามอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 5 มิติ คือ ความเป็นอยู่ที่ดีเชิงอัตวิสัย คุณภาพชีวิต ปรัชญาการดำรงชีวิต การปกครอง และมาตรฐานการครองชีพ

6.2 Well-being Budgeting ผ่านโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของไทย ถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญของการนำแนวคิด Well-being Budgeting มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติ โดยมีการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากงบประมาณ 50,000 ล้านบาทในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 108,000 ล้านบาทในปี 2552 และต่อมาในปี 2566 มีงบประมาณประมาณ 204,140 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.41 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2566) การวิเคราะห์สัดส่วนงบประมาณนี้แสดงให้เห็นการให้ความสำคัญของรัฐไทยต่อการลงทุนด้านความเป็นอยู่ที่ดีในมิติสุขภาพ

6.2.1 ผลสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมายการครอบคลุมประชากรทั้งประเทศด้วยระบบหลักประกันสุขภาพ ตั้งแต่ปี 2545 Sumriddetchkajorn et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่าประชาชนไทยทุกคนมีสิทธิเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นในทุกช่วงวัย การขยายความคุ้มครองไปยังบริการที่มีต้นทุนสูง เช่น การรักษาทดแทนไต การรักษา มะเร็ง และการปลูกถ่ายเซลล์ต้นกำเนิด ได้ปรับปรุงการคุ้มครองทางการเงินให้แก่ผู้ป่วย

การศึกษาของ Tangcharoensathien et al. (2020) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนระดับชาติเป็นเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2539-2558) พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยสามารถให้การคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินในระดับสูง การลดลงอย่างมีนัยสำคัญของอุบัติเหตุ การจ่ายค่ารักษาพยาบาลแบบหายนะ (Catastrophic Health Spending) และความยากจนจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

6.2.2 ผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ

Limwattananon et al. (2012) พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้บรรลุเป้าหมายด้านความเป็นธรรมทางสุขภาพในแง่ของการใช้บริการสุขภาพและการกระจายการอุดหนุนของรัฐด้านสุขภาพ การอุดหนุนของรัฐรวมสำหรับบริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในเพิ่มขึ้นจาก 30,000 ล้านบาทในปี 2546 เป็น 85,000 ล้านบาทในปี 2552 โดยประชาชนในกลุ่มที่ยากจนที่สุดและยากจนได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มที่มีฐานะดีกว่า อย่างไรก็ตาม Damrongplasit & Melnick (2024) พบว่าแม้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะให้การคุ้มครองที่ดี แต่ยังมีผู้ป่วยเกือบหนึ่งในแปดที่เข้ารับการรักษานอกระบบการให้บริการของหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัว

6.3 โอกาสและความท้าทายของการนำ Well-being Budgeting มาปรับใช้ในประเทศไทย

6.3.1 ความท้าทายด้านโครงสร้างการคลังและการเมือง

ประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายสำคัญในการบริหารการเงินการคลังเมื่อประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีรายได้ต่ำ ตามที่ Sumriddetchkajorn et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่า ประชากรประมาณ 6.7 ล้านคน (10%) มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนเพียง 20% ข้อจำกัดอยู่ที่การจัดหาเงินทุนแบบไม่เสียค่าสมทบผ่านภาษีทั่วไป ทำให้นโยบายสวัสดิการมีความยืดหยุ่นจำกัดในการรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น สำหรับความมั่นคงทางการเงินของรัฐบาลไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 12 ครั้ง ส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบาย อย่างไรก็ตาม โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แสดงให้เห็นศักยภาพในการสร้างนโยบายที่มีความยั่งยืนข้ามรัฐบาล

6.3.2 โอกาสจากการพัฒนาตัวชี้วัดและระบบติดตาม

ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการมีระบบตัวชี้วัดการพัฒนาที่ครอบคลุมมิติความเป็นอยู่ที่ดีอย่างหลากหลาย การพัฒนาดัชนีต่างๆ เช่น GHI, HAI และ THAI แสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือวัดผลที่จำเป็นสำหรับการนำ Well-being Budgeting มาใช้ การที่ประเทศไทยได้นำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาบูรณาการไว้ในแผนพัฒนา 20 ปี ยังเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนา Well-being Budgeting (Sumriddetchkajorn et al., 2019)

6.3.4 แรงต้านและอุปสรรค

ระดับข้าราชการ การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจะเผชิญกับความต้านทานจากข้าราชการที่คุ้นเคยกับระบบเก่า โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานจากการมุ่งเน้นผลผลิตเป็นผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี

ระดับการเมือง การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ระยะยาวอาจขัดแย้งกับรอบการดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองมีแรงจูงใจที่จะแสดงผลงานที่เห็นได้ในระยะสั้น

ระดับประชาชน การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด Well-being Budgeting อาจส่งผลต่อการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน

จากการวิเคราะห์ข้างต้นประเทศไทยมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำ Well-being Budgeting มาใช้ ทั้งในด้านการมีประสบการณ์การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลาย และประสบการณ์ความสำเร็จของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การนำ Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีกับการตัดสินใจด้านงบประมาณ และการสร้างความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง การประยุกต์ใช้ควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากการใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นต้นแบบ ขยายผลสู่ภาคส่วนอื่น และพัฒนาสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติในระยะยาว

บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย” ได้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวคิด Well-being Budgeting ในฐานะนวัตกรรมทางการคลังที่มีศักยภาพในการตอบสนองความท้าทายการพัฒนาของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 โดยการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า Well-being Budgeting ไม่ได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเครื่องมือหรือวิธีการทางเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) อย่างรอบด้านในการบริหารจัดการภาครัฐ จากการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก สู่การมุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในทุกมิติ

การศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า Well-being Budgeting เป็นผลมาจากวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่ได้ผ่านการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากงบประมาณตามรายการ (Line-item Budgeting) ผ่านงบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) งบประมาณตามผลงาน (Performance-Based Budgeting) และงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Budgeting) จนมาถึงงบประมาณตามประเด็น (Thematic Budgeting) ที่นำไปสู่การกำเนิดของ Well-being Budgeting

แนวคิด Well-being Budgeting มีรากฐานทางทฤษฎีที่แข็งแกร่งจากการสังเคราะห์แนวคิดความเป็นอยู่ที่ดีจากหลายสำนักวิชา ได้แก่ กรอบการวัดความเป็นอยู่ที่ดีของ OECD แนวคิดการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ทฤษฎีความสามารถของ Amartya Sen แนวคิด Doughnut Economics ของ Kate Raworth และแบบจำลอง PERMA จากจิตวิทยาเชิงบวก ซึ่งสามารถสังเคราะห์เป็น 4 มิติหลักของความเป็นอยู่ที่ดี คือ มิติความเป็นอยู่ทางกายภาพและวัตถุ มิติความเป็นอยู่ทางจิตใจและปัญญา มิติความเป็นอยู่ทางสังคมและความสัมพันธ์ และมิติความเป็นอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน

ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ในการเป็นประเทศแรกที่น่า Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบผ่าน Well-being Budget 2019 ได้สร้างบทเรียนสำคัญหลายประการ โดยความสำเร็จมีรากฐานมาจากการพัฒนา Living Standards Framework (LSF) ที่ประกอบด้วย 4 โดเมนของทุน คือ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม พร้อมด้วยมุมมองข้ามรุ่นอนาคต โดยปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง ความสามารถทางเทคนิคของกระทรวงการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาสังคม ระบบข้อมูลและการวิจัยที่แข็งแกร่ง และวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ

ประเทศไทยมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำ Well-being Budgeting มาใช้ในหลายประการ ประการแรก ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาจากการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ผ่านวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางมาใช้ ประการที่สอง ประเทศไทยได้พัฒนาระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลายและครอบคลุม ได้แก่ ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีเชิงวิสัยและความสุข (GHI) ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (HAI) และดัชนีความสุขไทย (THAI) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือวัดผล ประการที่สาม ประเทศไทยมีประสบการณ์ความสำเร็จในการดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่สามารถใช้เป็นตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิด Well-being Budgeting ในทางปฏิบัติ โครงการนี้แสดงให้เห็นถึงการใช้งบประมาณภาครัฐเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและลดความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพอย่างเป็นระบบ

การศึกษานี้ได้พัฒนารอบการวิเคราะห์ที่ผสมผสานระหว่าง Input-Process-Output-Outcome-Impact Framework กับหลักการสำคัญ 5 ประการของ Well-being Budgeting ได้แก่ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียม หลักความยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วม หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ และหลักความรับผิดชอบและโปร่งใส

1 ความท้าทายและข้อจำกัด

แม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพและความพร้อม แต่ยังคงมีความท้าทายสำคัญ ได้แก่ 1) ความท้าทายด้านโครงสร้างการคลัง เมื่อประชากรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ 2) ความท้าทายด้านการประสานงานข้ามหน่วยงาน ที่ขัดกับโครงสร้างการบริหารราชการแบบสายงาน 3) ความท้าทายด้านการวัดผลและการประเมินที่มีความซับซ้อนกว่าการวัดผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ และ 4) ความท้าทายด้านการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ

การศึกษานี้เสนอแนวทางการประยุกต์ใช้ Well-being Budgeting ในประเทศไทยเป็น 3 ระยะ ระยะที่ 1 การสร้างรากฐานและความเข้าใจ (ปี 1-2) ผ่านการพัฒนาระบบตัวชี้วัด การสร้างความเข้าใจ และการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย ระยะที่ 2 การทดลองนำร่องและการเรียนรู้ (ปี 3-5) โดยใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นโครงการนำร่อง การพัฒนากลไกการทำงานข้ามหน่วยงาน และการพัฒนาระบบข้อมูลและการติดตาม และระยะที่ 3 การขยายผลและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (ปี 6 เป็นต้นไป) ผ่านการขยายผลไปยังภาคส่วนอื่น การพัฒนาสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

2 ประโยชน์ที่คาดหวังและการศึกษาในอนาคต

การนำ Well-being Budgeting มาใช้ในประเทศไทยคาดว่าจะสร้างประโยชน์ในหลายมิติ ได้แก่ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีประสิทธิภาพ การใช้ Well-being Budgeting จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่สร้างคุณค่าแท้จริงต่อประชาชน แทนการมุ่งเน้นเฉพาะตัวเลข GDP 2) การลดความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมใน Well-being Budgeting จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางและด้อยโอกาสมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการกระจายโอกาสที่เท่าเทียมกัน 3) การพัฒนาที่ยั่งยืน การคำนึงถึงมิติสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนระหว่างรุ่นจะช่วยให้การพัฒนาไม่สร้างภาระแก่รุ่นอนาคต และเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 4) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ หลักความรับผิดชอบและโปร่งใสจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐและสร้างความไว้วางใจของประชาชน

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงแนวคิดและเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งเปิดโอกาสสำหรับการศึกษาเชิงประจักษ์ในอนาคต ทั้งการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบประสิทธิผล การศึกษาเปรียบเทียบข้ามประเทศ การศึกษาผลกระทบระยะยาว และการศึกษาความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ

Well-being Budgeting เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่มีศักยภาพสูงในการเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย การนำ Well-being Budgeting มาใช้จะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและคำนึงถึงบริบทเฉพาะของประเทศไทย โดยเริ่มจากการสร้างรากฐานและความเข้าใจ ผ่านการทดลองนำร่อง และขยายผลสู่การใช้งานอย่างเป็นระบบ ความสำเร็จของ Well-being Budgeting ในประเทศไทยจะไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นแบบอย่างที่สำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทของตนเอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชัชชินทร์ ทองหม่อมราม. (2567). จบประมาณฐานศูนย์: ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมา. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 17(4), 687–714. สืบค้น จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/colakku-journals/article/view/273707>
- ปพิชญา ภิระตา. (2565). รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการของรัฐ: นโยบายเรียนฟรี. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, 6(1), 164–179.
- วิชาญ ทรายอ่อน. (2566). เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2566). รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2566. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.
- อารี จำปากลาง, กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และสุภาณี ปลื้มเจริญ. (2561). *ประชากรและสังคม 2561: ความอยู่ดีมีสุขในสังคมไทย: ความฝันหรือความจริง=Well-being in Thailand: Dream or Reality*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภาษาอังกฤษ

- Bache, I., & Reardon, L. (2013). An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics. *Political Studies*, 61(4), 898-914.
- Balestra, C., Boarini, R., & Toseito, E. (2018). What matters most to people? Evidence from the OECD better life index users' responses. *Social Indicators Research*, 136(3), 907-930.
- Boston, J., & Gill, D. (Eds.). (2017). *Social investment: A New Zealand policy experiment*. Bridget Williams Books.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. (1998). *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London: Commonwealth Secretariat.
- Buracom, P. (2016). The distributional effects of social spending in Thailand: Evidence from a new database. *Asian Politics & Policy*, 8(2), 263-279.
- Conceição, P. (2020). Human development report 2020-the next frontier: Human development and the anthropocene. *United Nations Development Programme: Human Development Report*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4418010
- Currstine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2).

- Dalziel, P., Saunders, C., & Saunders, J. (2018). *Wellbeing economics: The capabilities approach to prosperity* (p. 196). Singapore: Springer Nature.
- Damrongplisit, K., & Melnick, G. (2024). Utilisation, out-of-pocket payments and access before and after COVID-19: Thailand's Universal Health Coverage Scheme. *BMJ global health*, 9(5), e015179.
- Davies, H. T., & Nutley, S. M. (Eds.). (2000). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, UK: Policy Press.
- de Vries, M. S., & Nemec, J. (2019). Dilemmas in performance-based budgeting. *In Performance-based budgeting in the public sector* (pp. 3-25). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- de Vries, M. S., Nemec, J., & Špaček, D. (2019). *Performance-based budgeting in the public sector*. Cham, Switzerland: Springer.
- Diener, E., Oishi, S., & Tay, L. (2018). Advances in subjective well-being research. *Nature Human Behaviour*, 2(4), 253-260.
- Durand, M. (2015). The OECD better life initiative: How's life? and the measurement of well-being. *Review of Income and Wealth*, 61(1), 4-17.
- Fioramonti, L. (2017). *Wellbeing economy: Success in a world without growth*. Johannesburg, South Africa: Pan Macmillan South Africa.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020). Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program. *Journal of Political Economy*, 128(7), 2502-2541.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742-752.
- Grayson, L. (2007). Using evidence: How research can inform public services: A review. *Evidence & Policy*, 3(3), 439.
- Greco, S., Ishizaka, A., Resce, G., & Torrisi, G. (2020). Measuring well-being by a multidimensional spatial model in OECD Better Life Index framework. *Socio Economic Planning Sciences*, 70, 100684.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., & Neve, J. E. D. (2021). *World happiness report 2021*. New York, NY: Sustainable Development Solutions Network.
- Ho, A. T. K. (2018). From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748-758.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. NJ: Princeton University Press.
- Jackson, T. (2016). *Prosperity without growth: Foundations for the economy of tomorrow*. London: Routledge.
- Jones, L. R., & McCaffery, J. L. (2010). Performance budgeting in the US federal government: History, status and future implications. *Public Finance and Management*, 10(3), 482-523.
- Jorgenson, D. W., Landefeld, J. S., & Schreyer, P. (Eds.). (2014). *Measuring economic sustainability and progress* (Vol. 72). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Joyce, P. G. (1993). Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects. *Public Budgeting & Finance*, 13(4), 3-17.
- Kapoor, A. & Debroy, B. (2019, October 4). GDP is not a measure of human well-being. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2019/10/gdp-is-not-a-measure-of-human-well-being>
- Koronakos, G., Smirlis, Y., Sotiros, D., & Despotis, D. K. (2020). Assessment of OECD Better Life Index by incorporating public opinion. *Socio-Economic Planning Sciences*, 70, 100699.
- Lahey, R. (2010). *The Canadian M & E System: Lessons Learned from 30 Years of Development* (Vol. 23). Washington DC: World Bank.
- Limwattananon, S., Tangcharoensathien, V., Tisayaticom, K., Boonyapaisarncharoen, T., & Prakongsai, P. (2012). Why has the Universal Coverage Scheme in Thailand achieved a pro-poor public subsidy for health care?. *BMC Public Health*, 12(Suppl 1), S6.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370-396.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (1998). The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58(1), 66-73.
- Mintrom, M. (2019). New Zealand's wellbeing budget invests in population health. *The Milbank Quarterly*, 97(4), 893.

- Mizobuchi, H. (2014). Measuring world better life frontier: a composite indicator for OECD better life index. *Social Indicators Research*, 118(3), 987-1007.
- Moynihan, D. P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 151-168.
- Muchabaiwa, B. L. (2010). Gender-sensitive and child-friendly budgeting in Zimbabwe. In M. McNeil & C. Malena (Eds.), *Demanding good governance: Lessons from social accountability initiatives in Africa* (pp. 109-135). Washington, DC: World Bank Institute.
- New Zealand Treasury. (2018). *Living Standards Framework: Background and future work*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.
- New Zealand Treasury. (2019). *The Wellbeing Budget 2019: A Secure Future*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.
- New Zealand Treasury. (2020). *Wellbeing Budget 2020: Rebuilding together*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.
- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., & Goodspeed, T. (2012). *A guide to social return on investment*. The SROI Network.
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and human development: The capabilities approach* (Vol. 3). Cambridge, UK: Cambridge University press.
- OECD. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. OECD Publishing. Retrieved from https://www.oecd.org/en/publications/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en.html
- OECD. (2011). *How's Life?: Measuring well-being*. OECD Publishing. Retrieved from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/10/how-s-life_g1g14dc9/9789264121164-en.pdf
- OECD. (2020). *How's Life? 2020: Measuring Well-being*. OECD Publishing. Retrieved from https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/415407/9870c393_en.pdf?sequence=1
- OECD. (2021). *Green budgeting in OECD countries*. OECD Publishing. Retrieved from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/08/green-budgeting-in-oecd-countries_01618d8b/acf5d047-en.pdf
- Ortynsky, S., Farag, M., & Mou, H. (2025). Factors facilitating the adoption of wellbeing budgets in New Zealand: a case study with budget actors. *Journal of Public Policy*, 1-25.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peiró-Palomino, J., & Picazo-Tadeo, A. J. (2018). OECD: One or many? Ranking countries with a composite well-being indicator. *Social Indicators Research*, 139(3), 847-869.

- Pyhrr, P. A. (1973). *Zero-base budgeting: A practical management tool for evaluating expenses*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Quinn, S. (2017). Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice. *Administration*, 65(3), 101-121.
- Raworth, K. (2018). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, England: Open University Press.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... & Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475.
- Rubin, I. S. (2019). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (9th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Sakondhavat, A. (2022). *Beyond Traditional GDP: Thailand's Well-being Index. Presentation at UNESCAP Commission 78 Side Event*. Office of the National Economic and Social Development Council. Retrieved from https://unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Thailand_GDP-Well-being_SideEvent_Commission78_26May2022.pdf
- Sarant, P. C. (1978). *Zero-base budgeting in the public sector: A pragmatic approach* (Vol. 3). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. *World Bank Institute*, 68(1), 2-11.
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 1B.
- Seligman, M. E. (2011). *Flourish: A visionary new understanding of happiness and well-being*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Sen, A. (2014). Development as freedom (1999). *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change* (pp. 525-538). Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Senasu, K. (2020). Sustainable happiness of Thai people: monitoring the Thai happiness index. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 30(5), 541-558.
- Senasu, K., Sakworawich, A., & Russ-Eft, D. F. (2019). Developing Thai happiness index. *Social Indicators Research*, 146(3), 425-448.

- Sirisankanan, A., & Kananurak, P. (2025). Always be Prepared: Lessons Learned From Risk-Coping Strategies of Thai Households in the Wake of Two Major Economic Crises. *International Studies of Economics*, 20(2), 234-258.
- Skevington, S. M., Lotfy, M., & O'Connell, K. A. (2004). The World Health Organization's WHOQOL-BREF quality of life assessment: psychometric properties and results of the international field trial. A report from the WHOQOL group. *Quality of life Research*, 13(2), 299-310.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University press..
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., ... & Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223). <http://doi.org/10.1126/science.1259855>.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009, September). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Sumriddetchkajorn, K., Shimazaki, K., Ono, T., Kusaba, T., Sato, K., & Kobayashi, N. (2019). Universal health coverage and primary care, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, 97(6), 415.
- Tangcharoensathien, V., Tisayaticom, K., Suphanchaimat, R., Vongmongkol, V., Viriyathorn, S., & Limwattananon, S. (2020). Financial risk protection of Thailand's universal health coverage: results from series of national household surveys between 1996 and 2015. *International Journal for Equity in Health*, 19(1), 163.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations. Retrieved from <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Van den Bergh, J. C. (2007). *Abolishing GDP. Tinbergen Institute Discussion Paper*, Paper No. 2007-019/3. Amsterdam, Netherland: Tinbergen Institute.
- World Health Organization. (2012). *The WHOQOL user manual*. World Health Organization. Retrieved from <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HIS-HSI-Rev.2012-3>
- Wildavsky, A. (1969). Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, 29(2), 189-202