

รัฐสวัสดิการ: การนำไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทยเพื่อความครอบคลุมทางสังคม

Welfare State: Implementation in the Thai Social Context

for Social Inclusion

นิภาพรรณ เจนสันติกุล

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Nipapan Jentsantikul

Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University

Corresponding Author, Email: nipajen@kku.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทยเพื่อความครอบคลุมทางสังคม โดยนำแนวคิดทางนโยบายสาธารณะมาใช้ในการอธิบาย ผลการวิเคราะห์ พบว่า การดำเนินการรัฐสวัสดิการผ่านนโยบายสาธารณะควรเป็นการดำเนินการเพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจ การได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐและการครอบคลุมทางสังคมที่ประชาชนทุกคนในระบบสังคมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและรับบริการจากรัฐ โดยควรทบทวนการใช้ภาษีและการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีใหม่ และการออกแบบการจัดสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกคน ตลอดจนการทำให้รัฐสามารถจัดสวัสดิการที่ไม่ใช่ลักษณะของการสงเคราะห์และเพื่อความสำเร็จของการนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความร่วมมือ จำแนกเป็น 5 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง 2) มิติด้านการบริหาร 3) มิติด้านความเป็นอิสระ 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน

คำสำคัญ: ความครอบคลุมทางสังคม; นโยบายสาธารณะ; รัฐสวัสดิการ

Abstract

This academic article aims to analyze the implementation of a welfare state in the Thai social context for social inclusion. It is the use of public policy

concepts to describe it. The results of the analysis revealed that the implementation of the welfare state through public policy should be carried out to create equality and equality of the people both in the economy obtaining basic state services and in social inclusion, in which all citizens of the social system have equal rights to access and receive government services. The use of tax and taxation reform should be reviewed and the design of welfare should cover all as well as enable the state to provide welfare that is not the nature of welfare and for the success of the implementation of the welfare state. All relevant agencies should pay attention to the cooperation process, categorized into 5 dimensions: 1) governance dimension; 2) management dimension; 3) independence dimension; 4) mutually beneficial information sharing dimension; 5) exchange dimension and trust building.

Keywords: Social Inclusion; Public Policy; Welfare State

บทนำ

การที่รัฐชาติหรือสังคมมีบทบาทความรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย เช่น นโยบายการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับคนยากจน พ.ศ. 2518 การออกบัตรผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2524 ของรัฐบาล มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ. 2544 ของรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อการดูแลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม เป็นการเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการทั้ง เป็นรูปแบบที่กำหนดด้านนโยบายของประเทศ ซึ่งเน้นการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างระบบหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพอย่างน้อยในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันเพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศและประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการที่พยายามใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมอำนาจตลาดไม่ให้สร้างความเดือดร้อนให้กับพลเมืองและเพื่อบรรเทาผลกระทบของอำนาจตลาดโดยอาศัยกลไกด้านการเมืองและการบริหารจัดการ เป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางสังคม เป็นสิ่งที่เรียกว่า รัฐสวัสดิการ

โดยประเทศที่มีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคมที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยรัฐจัดนโยบายเสริมสร้างการให้บริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง เช่น สวีเดนที่มีการจัดสวัสดิการให้บิดาสามารถลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้ในปี พ.ศ. 2517 สวัสดิการด้านการศึกษา การเรียนฟรีตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงปริญญาตรี เป็นต้น (มาดริกา จันทาโก, 2564: 35) เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชนภายในรัฐ จึงเป็นที่มาของการสร้างระบบและกลไกในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อช่วยเหลือประชาชนและยังเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจในทางอ้อมอีกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาสังคมขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัย อำนาจของรัฐบาลควบคู่กับการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และสร้างแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน (รพีพรรณ คำหอม, 2545 อ้างถึงใน พระศิลาศักดิ์ สุเมธ (บุญทอง) และคณะ, 2564: 111) และหากพิจารณาถึงการจัดสวัสดิการของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่า ระบบสวัสดิการของประเทศไทยเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่มทำให้เกิดปัญหาคนตกหล่นจากนโยบายเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกันโดยการสนับสนุนเงินคนละ 5,000 บาทต่อเดือนเป็นเวลา 3 เดือนให้ผู้ได้รับสิทธิ์กว่า 15 ล้านคนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด 19 โครงการชิมช้อปใช้ที่สนับสนุนการใช้ผ่านระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือที่เรียกว่า g-Wallet เป็นต้น ซึ่งสะท้อนว่ามีคนไทยกว่าร้อยละ 60 ที่มีโอกาสถูกทิ้งไว้ข้างหลัง โดยคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า (ธนิกันต์ ศรีจันทร์ และภักดี โพธิ์สิงห์, 2564: 326) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่อยู่นอกระบบการศึกษาไม่ได้รับการจ้างงานอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง คนพิการที่ยังไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสนเทศที่ทันสมัยได้ รวมถึงแรงงานนอกระบบที่มีสภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีสัญญาจ้างงานอย่างเป็นทางการ ไม่ได้รับค่าแรงที่เป็นธรรม และไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (นิภาพรณ เจนสันติกุล, 2564: 3; กาณติมา พงษ์นัยรัตน์, 2564: 30)

ดังนั้นระบบสวัสดิการที่ดี โดยมีคนเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่ระบบสวัสดิการสังคมที่เป็นการสงเคราะห์ แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการพัฒนาประเทศที่มีคนเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาศักยภาพคน การดูแลคนเมื่อยามตกทุกข์ได้ยาก การช่วยเหลือคนจนและกลุ่ม

เพราะบางผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการส่งเสริมให้ได้ทำงานที่ดี (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2564)

จากสถานการณ์และปัญหาข้างต้น เป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องรัฐสวัสดิการ: การนำไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทยเพื่อความครอบคลุมทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติกับความครอบคลุมทางสังคมโดยนำแนวคิดทางนโยบายสาธารณะมาใช้ในการอธิบาย

ภาพรวมของสวัสดิการในประเทศไทย

ในงานวิจัยของธรรมาพิชิต (2560: 194-195) เรื่อง พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2475 ถึง 2543: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของประเทศไทยนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาการของระบบสวัสดิการ การขาดหายไปของกลไกประชาธิปไตยในช่วง พ.ศ. 2500-2530 ส่งผลให้นโยบายสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เกิดการขยายตัวอย่างจำกัดและไม่ครอบคลุมถึงคนยากจน จนกระทั่งประเทศไทยเข้าสู่ช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2530-2543 กลไกในระบบประชาธิปไตยจึงได้ผลักดันให้นโยบายสวัสดิการของไทยขยายตัวและมีความทั่วถึงมากขึ้น นโยบายสวัสดิการที่ให้การอุปถัมภ์ไปที่ประชาชนเฉพาะกลุ่มมีความสำคัญทางการเมืองสภาพนี้สร้างเงื่อนไขให้การขยายสวัสดิการไปสู่คนยากจนของไทยมักจะออกมาในลักษณะนโยบายที่อุดหนุนไปที่เกษตรกร ซึ่งเป็นนโยบายที่มักประสบข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในการกระจายประโยชน์ให้ทั่วถึงคนยากจน

ดังนั้นสวัสดิการที่มีอยู่ในประเทศไทยมาจากนโยบายสวัสดิการ ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเข้ามาบริหารประเทศ เมื่อไม่ได้เป็นรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นอาจจะไม่ได้ทำต่อหรือมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้สวัสดิการ เช่น นโยบายรถเมล์และรถไฟฟ้าฟรีเคยเป็นนโยบายให้ประชาชนทุกคนแบบถ้วนหน้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช ที่เสนอมาตรการลดภาระค่าครองชีพประชาชน ที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า “6 มาตรการ 6 เดือน ฝ่าวิกฤติเพื่อคนไทยทุกคน” แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็ยกเลิกในปี พ.ศ. 2558 จากเดิมที่ทุกคนใช้บริการได้เปลี่ยนเป็นให้ผู้ที่ใช้รถเมล์และรถไฟฟ้าฟรีได้ต้องเป็นผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเท่านั้น โดยคนกลุ่มนี้ได้รับเงินค่าเดินทางเป็นค่ารถเมล์ MRT และ BTS

รวมกัน 500 บาท รถ ขบส. 500 บาท และรถไฟ 500 บาท/คน/เดือน (คมชัดลึกออนไลน์, 2558; สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561: 7)

จากลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะไม่ครอบคลุมทุกคน เนื่องจากพิจารณาจากความจำเป็นและมีการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในการเข้าร่วมหรือการรับสิทธิ ซึ่งรัฐบาลพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันให้มากขึ้นชี้ให้เห็นโดยภาพรวมได้ว่ารัฐได้เสริมสร้างนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นความสำคัญในเรื่องมาตรฐานการครองชีพความเป็นอยู่ที่ดีเป็นความชอบธรรมที่รัฐพึงมอบให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงโดยมีเงินทุนหลักที่จัดสรรเป็นงบประมาณเข้าสู่ระบบรัฐสวัสดิการด้านภาษีที่รัฐจัดเก็บ ส่วนการจัดสวัสดิการเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่กำหนดว่าควรให้ความช่วยเหลือในเรื่องใด ตามสถานการณ์สภาพแวดล้อมหรือความต้องการของสังคมเป็นรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการดูแลให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตพร้อมทั้งรัฐมีหลักประกันถึงความมั่นคงในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน (พระศิลาศักดิ์ สุเมธ (บุญทอง) และคณะ, 2564: 114)

หากพิจารณาในเชิงของความเหลื่อมล้ำอาจพิจารณาได้จากความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส โดยพิรญาณ์ รัตนภาพ (2564) ได้สรุปถึงความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส โดยพิจารณาจากการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณ ประเทศไทยมีพัฒนาการโดยรวมที่ดีขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สะท้อนจากการเพิ่มขึ้นของอัตราการเข้าเรียนสุทธิ โดยเฉพาะในระดับชั้นอนุบาลที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65.1 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 78.1 ในปี 2562 และสัดส่วนประชากรที่เข้าถึงระบบประกันสุขภาพที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง หลังรัฐบาลจัดตั้งโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นในปี 2544 อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพกลับ พบว่า การให้บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขในแต่ละพื้นที่ของไทยยังคงเหลื่อมล้ำสูง โดยเป็นผลจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ 1) ประสิทธิภาพในการจัดสรรบุคลากรและอุปกรณ์ทางการแพทย์และการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน และ 2) ภาวะความยากจนที่ทำให้ครัวเรือนจำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงระบบสาธารณสุขและการศึกษาที่มีคุณภาพได้

ดังนั้นการออกแบบนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำแก่ครัวเรือนต้องทำเป็นระบบตั้งแต่การเพิ่มความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุนให้กับครัวเรือน ไปจนถึง

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้ภาษีและรายจ่ายเงินโอนของภาครัฐผ่านนโยบายเพิ่มรายได้ครัวเรือน วัดประสิทธิผลผ่านทุกช่องทางทั้งค่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่คำนวณจากรายได้รวมของครัวเรือนและค่าความไม่เท่าเทียมกันสุทธิที่คำนวณจากรายได้ที่ใช้จ่ายได้ของครัวเรือนซึ่งเท่ากับรายได้รวมหลังหักภาษีบวกกับเงินโอนที่ได้รับจากภาครัฐ สอดคล้องกับ สำนักข่าวอินโฟเควสท์ (2565) ที่ระบุว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ ควบคู่ไปกับการพิจารณาผลักดันแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลให้มผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยคำนึงให้สอดคล้องตามความเหมาะสมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อไป

ส่วนนโยบายด้านภาษีและเงินโอน ควรวัดประสิทธิผลจากส่วนต่างระหว่างค่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และค่าความไม่เท่าเทียมกันสุทธิเพื่อเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของครัวเรือนก่อนและหลังการดำเนินนโยบายด้านภาษีและเงินโอน โดยส่วนต่างที่มีค่ามากสะท้อนถึงการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้เพิ่มความเหลื่อมล้ำหรือช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ และประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้ภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจ่ายเงินโอนของภาครัฐ สอดคล้องกับ พัชรี สายบุญเย็น (2564: 158) ที่ระบุว่า การเสริมประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้และเงินโอนของภาครัฐควรมีการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างการจัดเก็บภาษี โดยเรียกเก็บภาษีที่ดินและมรดกในอัตราที่สูงขึ้น รวมทั้งขยายฐานภาษีด้วยการสร้างแรงจูงใจให้เข้าสู่ระบบภาษีได้มากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีรายได้เพียงพอ สำหรับรายจ่ายโดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนในทุนมนุษย์ที่จะช่วยให้ครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยสามารถสร้างรายได้ได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการจากภาครัฐในระยะยาว ในส่วนของการครอบครองที่อยู่อาศัยจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า อัตราการครอบครองที่อยู่อาศัยของครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา

โดยในปี 2558 ครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของตนเองมีประมาณ 3.6 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 17.0 ของครัวเรือนทั้งหมด 21.3 ล้านครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.2 ในปี 2550 (พิชญานันท์ รณภาพ, 2564) การขยายระยะเวลาจาก 10 ปีเป็น 20 ปีครอบคลุมเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อย แต่แผนแม่บท 20 ปีจะมีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้ง

ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง และผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้เพื่อให้คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ (สำนักข่าวอินโฟเควสท์, 2560)

การนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทยเพื่อความครอบคลุมทางสังคม

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 11 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2558: 166) ได้ระบุถึงจุดแข็งในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย คือ มีกฎหมายด้านการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับมหภาคและจุลภาค มีกฎหมายแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และกฎหมายเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2550 ฯลฯ อีกทั้งยังมีกองทุนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายบางส่วนอีกด้วย สำหรับจุดอ่อน คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าทางด้านสังคม ทำให้การให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับฐานข้อมูลของผู้รับบริการยังไม่เป็นระบบ และขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่คนในชุมชน ไม่สามารถขับเคลื่อนงานที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เนื่องจากบุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ อีกทั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังไม่สามารถสนับสนุนกลไกการดำเนินงานรวมถึงการติดตามประเมินผลจึงทำให้กระบวนการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการนำแนวคิดหลักด้านการจัดสวัสดิการสังคมมาเป็นกรอบสำคัญสำหรับใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนระดับรากหญ้า ภายใต้ความคาดหวังต่อการลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีแนวคิดหลัก 2 ประการ คือ รัฐจะให้สวัสดิการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การให้สิทธิทางการศึกษากับประชาชนทุกคนเท่ากัน ซึ่งหากรัฐใช้จ่ายเรื่องการศึกษาต่อหัว

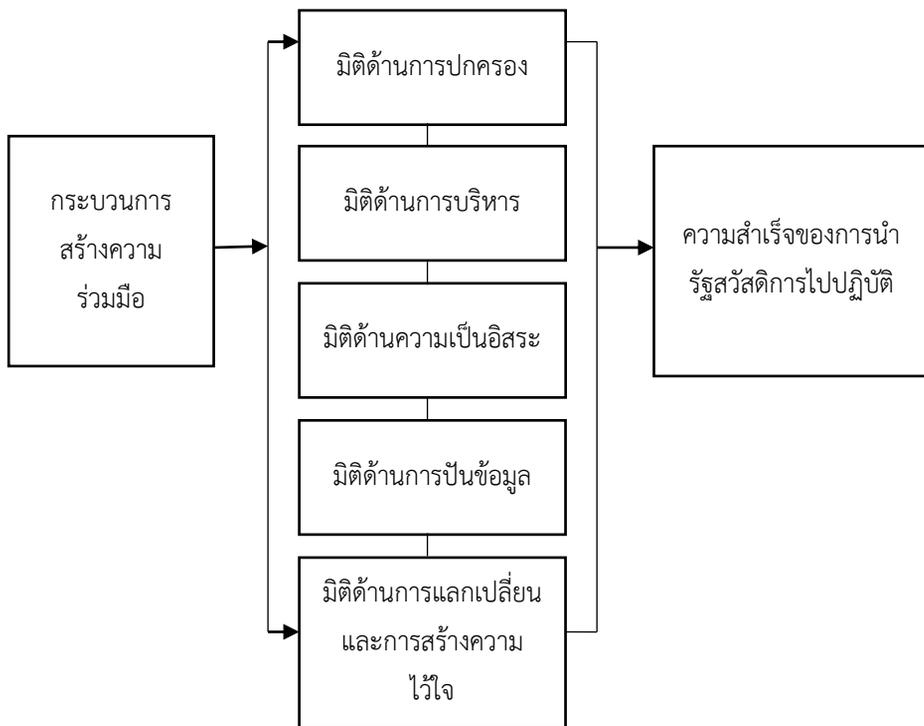
เท่ากันย่อมหมายถึงว่าประโยชน์ที่ตกกับคนจนเมื่อคิดเทียบกับรายได้ย่อมสูงกว่าคนรวย ให้เป็นไปตามหลักความครอบคลุมทางสังคมรัฐจะดูแลผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ กล่าวคือ รัฐเป็นผู้มอบสวัสดิการบางประเภทเฉพาะกับคนจนและผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น ข้อคิดนี้ได้รับการยืนยันจากหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า มาตรการที่ได้ผลที่สุดและประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำคือ การสร้างและปรับปรุงระบบควบคุมช่องทางสังคมและระบบสวัสดิการ ให้มีความครอบคลุมอย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรม สิทธิสวัสดิการ คือ สิทธิส่วนรวมของคนในสังคมและเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคนในสังคมบนความเท่าเทียมกัน (Flear & Vakulenko, 2010: 670) ซึ่งหากพิจารณาตามศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะจะพบว่า ในเชิงนโยบายสาธารณะมีปัญหาในเรื่องของการจัดสวัสดิการเนื่องจากข้อมูลสวัสดิการแห่งรัฐที่ขาดความถูกต้องประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเชื่อมโยงกันในการทำงาน ในขณะที่มาตรการอื่น อาทิ มาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคม อาจได้ผลเพียงบางส่วนและไม่ยั่งยืน เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะระบบการคุ้มครองทางสังคมเป็นระบบที่ช่วยจัดการความเสี่ยงที่เกิดกับคนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยได้ดี ทำให้คนยากจนมีโอกาสทางการศึกษา เข้าถึงแหล่งงาน แหล่งเงินทุน เป็นการสะสมทุนโดยเฉพาะทุนมนุษย์ การพัฒนายกระดับตน และหลุดพ้นความยากจนได้ในที่สุด การคุ้มครองทางสังคมโดยการมอบสวัสดิการ มิได้เพียงช่วยลดช่องว่างระหว่างคนจน ขยายฐานคนชั้นกลางเท่านั้นแต่ยังช่วยลดช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางกับคนมีรายได้สูงอีกด้วย (พัชรกันย์ เจริญชุตินันท์ และสมเดช มุงเมือง, 2562: 339) ซึ่งในทางนโยบายสาธารณะ การดำเนินการแบบรัฐสวัสดิการ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานหลายฝ่าย โดย Thomson, Perry & Miller (2007: 23) ได้ระบุถึงกระบวนการสร้างความร่วมมือ จำแนกเป็น 5 มิติ ได้แก่

- 1) มิติด้านการปกครอง เป็นการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ การเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน ส่งเสริมการทำงานร่วมกันแบบร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (Barrack, 2009: 16; Batory & Svensson, 2019: 1)
- 2) มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด มิติการทำงานจึงเป็นแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง การเปิดโอกาสให้คนทุก

คนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมโต้แย้ง ร่วมรับรู้ ร่วมวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกัน การหาประชาคมดีร่วมกันจากทุกภาคส่วนสอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วม เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ความสัมพันธ์เท่ากันระหว่างผู้จัดบริการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ใช้บริการหรือชุมชนทั้งสองฝ่ายจะต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน พร้อมร่วมรับความเสี่ยงจากการจัดบริการร่วมกัน (Bovaird, 2007: 856; Osborne, Nasi & Powel, 2021: 1) ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (อรุณี สันฐิตวิณิษฐ์, 2557: 628) 3) มิติด้านความเป็นอิสระ เป็นการผสมผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน สอดคล้องกับ Dirks & Ferrin (2002: 611) ที่ระบุว่า ความไว้วางใจจะมีความสัมพันธ์ต่อผลลัพธ์ในทางบวกเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงาน พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร การมีผลการปฏิบัติงานที่ดี การมีความพึงพอใจในงาน และการมีความผูกพันต่อองค์กร นำไปสู่การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Sun, 2017: 50) เป็นการที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการผสมผสานความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สามารถบริการในเชิงบูรณาการได้ โดยขจัดสิ่งที่ปิดกั้นจากการบริหารงานภาครัฐแบบเก่าที่มีความเป็นระบบราชการและในขณะเดียวกันจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งจะส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันได้ดียิ่งขึ้นเนื่องจากปัญหาสาธารณะหลายประเภทมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหเหล่านี้โดยระบบราชการแต่เพียงลำพังย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดเพราะปัญหามีขอบเขตกว้างเกินกว่าความเชี่ยวชาญของส่วนราชการเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง และอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความเข้าใจที่แท้จริงและขาดการมองปัญหาอย่างเป็นระบบ (อิทธิชัย สีด้า, 2563: 99)

ดังนั้นการดำเนินการรัฐสวัสดิการเป็นความพยายามในการสร้างความเสมอภาค เท่าเทียมกันของประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจ การได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐและการครอบคลุมทางสังคมที่ประชาชนทุกคนในระบบสังคมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและรับบริการจากรัฐ โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่เป็นกระบวนการสร้างความร่วมมือใน 5 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง 2) มิติด้านการบริหาร 3) มิติด้านความเป็น

อิสระ 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยผู้เขียนได้นำแนวคิดของ Thomson, Perry & Miller (2007: 23) มาใช้เป็นฐานคิดในการพัฒนากระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อให้เห็นถึงกลไกและความสำคัญในแต่ละมิติสำหรับการนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติอันเป็นมุมมองเชิงการบริหารจัดการ ซึ่งสรุปดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กระบวนการสร้างความร่วมมือ
 ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

จากแผนภาพที่ 1 มีรายละเอียดของการนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทย ดังนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรจัดสวัสดิการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสถาบันต่าง ๆ เช่น การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน

การจัดสวัสดิการให้กับแรงงาน การจัดสวัสดิการให้กับเด็ก เป็นต้น ผ่านกระบวนการสร้างความร่วมมือใน 5 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง พิจารณาจากระเบียบปฏิบัติที่มีการกำหนดร่วมกัน 2) มิติด้านการบริหาร พิจารณาจากจำนวนหน่วยงาน จำนวนเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วม 3) มิติด้านความเป็นอิสระ พิจารณาจากลักษณะการบริหาร ลักษณะการเข้าถึงประชาชน และอำนาจในการตัดสินใจ 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน พิจารณาจากปริมาณ และคุณภาพของข้อมูล จำนวนช่องทางการสื่อสาร และจำนวนฐานข้อมูล และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน พิจารณาจากจำนวนคนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จำนวนทรัพยากรทางการบริหาร ระดับความเสี่ยงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ และระดับความผูกพันของหน่วยงาน โดยผู้มีส่วนสำคัญในการดำเนินรัฐสวัสดิการ คือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือทั้งในระดับบุคคล และระดับองค์กร

2. รัฐบาลควรทบทวนระบบหลักประกันสุขภาพที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำ เงื่อนไขการใช้บริการ ตลอดจนวิธีและอัตราการจ่ายเงินให้สถานบริการต่าง ๆ เช่น สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ สิทธิประกันสังคม และสิทธิหลักประกันสุขภาพ 30 บาท โดยลดความแตกต่างของการได้รับบริการและความแตกต่างของการได้รับบริการระหว่างพื้นที่ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความพร้อมของระบบบริการในแต่ละพื้นที่

3. รัฐบาลควรออกแบบนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำแก่ครัวเรือนและทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้ารับบริการอย่างทั่วถึงตามหลักความครอบคลุมทางสังคมด้วยการเพิ่มความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุนและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐบาล

4. รัฐบาลควรทบทวนการใช้มาตรการทางภาษีและการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีใหม่ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ตลอดจนการทำให้รัฐสวัสดิการเป็นการจัดสวัสดิการแบบแท้จริงที่ไม่ใช่ลักษณะของการสงเคราะห์และภาครัฐควรลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการของภาครัฐที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อลดปัญหาในเรื่องการจัดสวัสดิการที่ไม่ครอบคลุมทางสังคม

ทั้งนี้การให้ความหมายความครอบคลุมทางสังคมเป็นการอธิบายถึงการเป็นสมาชิกในสังคมของบุคคล ทุกกลุ่มในสังคม การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคม บริการที่รัฐ

จัดหา และการเข้าถึงการจ้างงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม สอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น ราวล์ส (ค.ศ. 1921-2002) ที่เสนอหลักการในเรื่องของความยุติธรรมคือความเป็นธรรม (Justice as Fairness) โดยการกล่าวว่า “ความยุติธรรมคือคุณธรรมข้อแรกของสถาบันทางสังคม” (Rawls, 2005: 3) และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

ด้วยเหตุนี้การมีระบบสวัสดิการจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาชีวิตมนุษย์ให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งมีได้กระทำการในลักษณะเป็นการทอดทิ้งโดยขาดไร้ซึ่งคุณธรรมอันพึงมีต่อกัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิบุคคล ระบบสวัสดิการของประชาชนทุกคนให้เป็นหลักประกันในการได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายอันสูงสุดของประเทศ (ชัชวรัตน์ ธีโรจนวุฒิกุล, 2563: 104)

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนอาจต้องมีข้อควรคำนึงถึงหลายประการ เพื่อให้การจัดสวัสดิการนั้นเกิดความครอบคลุมทางสังคม ซึ่งความครอบคลุมทางสังคมเป็นแนวคิดที่ชี้ให้เห็นการประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการบริการและเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับแนวคิดของความเป็นธรรมทางสังคมมีพื้นฐานตามหลักการดังต่อไปนี้ 1) เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมที่ต้องได้รับการแก้ไขไปสู่ความเป็นธรรม 2) การกระจายความมั่งคั่ง อำนาจ และสถานะไปยังบุคคล ชุมชน และสังคมส่วนรวม และ 3) เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือ ผู้มีอำนาจ ที่จะประกันคุณภาพชีวิตพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม โดยการจัดสวัสดิการนั้นจะต้องไม่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ การกีดกัน การเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ (ธีระ สิ้นเดชารักษ์ อรุมา เตพละกุล และจุฑาทิณี ธัญปราณีตกุล, 2559: 171; Yadav & Longchar, 2018: 877)

ในส่วนของระบบสวัสดิการสังคม พบว่า มีนักวิชาการต่างให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดระบบสวัสดิการสังคมไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ สมชัย จิตสุชน (2564 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2564) ได้ให้ข้อเสนอสำหรับระบบสวัสดิการสังคมใหม่เรียกว่า “ขนมชั้น” ระบบสวัสดิการ โดยจำแนกเป็น

ชั้นที่หนึ่ง คือ รัฐควรเพิ่มมาตรการหลายประการที่ครอบคลุมประชาชนทุกคนอย่างถ้วนหน้าจากเดิมที่มีบางมาตรการอยู่แล้ว ประกอบด้วย 1) การประกันรายได้พื้นฐานกึ่งถ้วนหน้า 2) การฝึกทักษะกึ่งถ้วนหน้า การดูแลเด็กเล็กถ้วนหน้า และเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดถ้วนหน้า 3) ประกันสังคมพื้นฐานถ้วนหน้า การดูแลผู้ป่วยระยะยาวถ้วนหน้า ซึ่งในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพที่สำคัญ 3 ระบบใหญ่ ได้แก่ 1) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ครอบคลุม 48.3 ล้านคน 2) ระบบประกันสังคม ครอบคลุม 13.3 ล้านคน 3) สวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคลากรของรัฐและบุคคลในครอบครัว ครอบคลุม 4.9 ล้านคน นอกจากสามระบบใหญ่นี้แล้ว ยังมีระบบย่อยอื่น ๆ ครอบคลุม 1.8 ล้านคนที่ดูแลบุคคลนอกเหนือจากนั้น เช่น บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ครูเอกชน ข้าราชการ และลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าว แต่ระบบหลักประกันสุขภาพดังกล่าวยังมีความเหลื่อมล้ำ เพราะแต่ละระบบมีแนวคิดความเป็นมา และกฎหมายรองรับที่ต่างกัน แต่ละระบบจึงกำหนดชุดสิทธิประโยชน์ เงื่อนไขการใช้บริการ ตลอดจนวิธีและอัตราการจ่ายเงินให้สถานบริการต่างกัน (พงศธร พอกเพิ่มดี และชนิษฐา ภูสีมุงคุณ, 2563: 29)

4) เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ

ชั้นที่สอง คือ การจัดสวัสดิการเพิ่มจากนายจ้างหรือองค์กรที่ทำงาน คือ การประกันสังคม ตามมาตรา 33 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สวัสดิการจากแพลตฟอร์ม

ชั้นที่สาม คือ การประกันสังคมภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบรายได้สูง เช่น Gig Workers ทั้งหมดนี้ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่า และอยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถจัดหารายได้โดยไม่กระทบความยั่งยืนทางการคลัง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2564)

นอกจากนี้ยังนำเสนอ 2 ทางเลือกต่อรัฐบาลในการหารายได้ เพื่อเพิ่มจำนวนประชาชนให้ได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าในชั้นที่หนึ่งและรัฐบาลยังคงรักษาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวได้ โดยทางเลือกที่หนึ่ง การปรับอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ปรับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพิ่มเงินภาษีเงินได้นิติบุคคล และเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม ทางเลือกที่สอง การใช้งบประมาณต่ำกว่า 1.87 แสนล้านบาท แต่ประชาชนจะไม่ได้รับการประกันรายได้กึ่งถ้วนหน้า ส่วนแนวทางการเพิ่มรายได้แตกต่างเพียงรัฐไม่ต้องเพิ่มภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเก็บภาษีมูลค่าเท่าเดิม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2564) อย่างไรก็ตามยังมีนักวิชาการหลาย

ท่านที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องของระบบสวัสดิการ ซึ่งต่างมีเหตุผลและมีข้อมูลในการนำเสนอที่แตกต่างกันไป แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การพยายามจัดสวัสดิการให้เกิดความเท่าเทียม ความเป็นธรรมภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัดและพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน

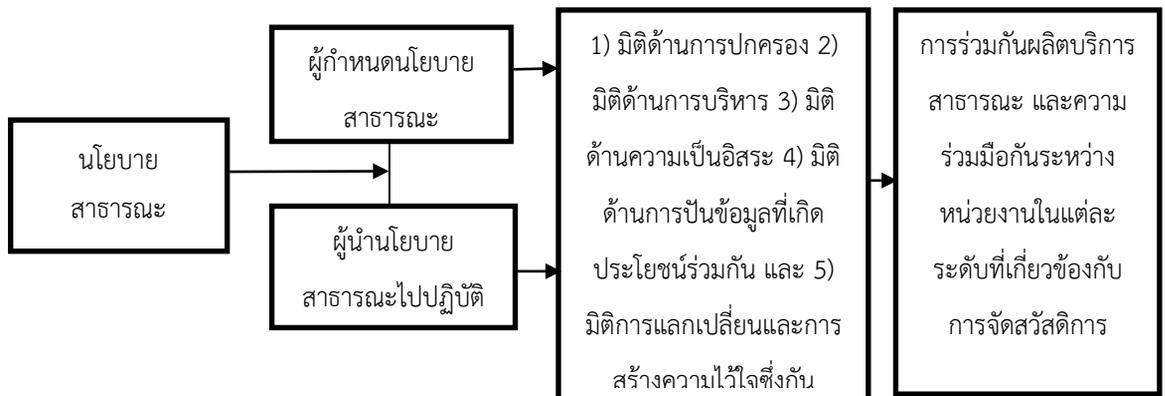
บทสรุป

สวัสดิการที่มีอยู่ในประเทศไทยมาจากนโยบายสวัสดิการ ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งที่เข้ามาบริหารประเทศ ดังนั้นการดำเนินนโยบายสาธารณะจึงไม่ครอบคลุมทุกคน เนื่องจากพิจารณาจากความจำเป็นและมีการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในการเข้าร่วม แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันให้มากขึ้นโดยชี้ให้เห็นในภาพรวมได้ว่ารัฐได้เสริมสร้างนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นความสำคัญในเรื่องมาตรฐานการครองชีพความเป็นอยู่ที่ดีเป็นความชอบธรรมที่รัฐพึงมอบให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง แต่นโยบายสาธารณะดังกล่าวยังคงมีปัญหาเรื่องความครอบคลุมทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพื่อให้การดำเนินการรัฐสวัสดิการสามารถสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจ การได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐและการครอบคลุมทางสังคมที่ประชาชนทุกคนในระบบสังคมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและรับบริการจากรัฐ จึงควรทบทวนการใช้มาตรการทางภาษีและการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีใหม่ ตลอดจนการทำให้รัฐสวัสดิการเป็นการจัดสวัสดิการแบบแท้จริงที่ไม่ใช่ลักษณะของการสงเคราะห์โดยภาครัฐควรลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการของภาครัฐที่ไม่จำเป็นออกไป นอกจากนี้เพื่อความสำเร็จของการนำรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ มีจำแนกเป็น 5 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง 2) มิติด้านการบริหาร 3) มิติด้านความเป็นอิสระ 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน

องค์ความรู้ที่ได้

จากการศึกษาเอกสารและผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการโดยใช้กรอบแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะมีส่วนช่วยให้เกิดองค์ความรู้ด้านการจัดการนโยบายสาธารณะโดยผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายสาธารณะ คือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้นำ

นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีความเข้าใจในบทบาทและพันธกิจในการนำรัฐสวัสดิการไปใช้ในบริบทสังคมไทยเพื่อให้การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคนเป็นไปตามหลักการพื้นฐานและมีความครอบคลุมทางสังคมโดยไม่กีดกันหรือแบ่งแยกประชาชน ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาหลักการ 5 มิติซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง 2) มิติด้านการบริหาร 3) มิติด้านความเป็นอิสระ 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน และ 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสามารถนำหลักการ 5 มิติไปปฏิบัติได้จะนำไปสู่การร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ และความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในแต่ละระดับที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้มีการจัดสวัสดิการที่มีความครอบคลุมทุกพื้นที่และทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและจำนวนทรัพยากรทางการบริหาร โดยกลไกดังกล่าวควรมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการออกแบบรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทย สรุปผังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 องค์ความรู้ที่ได้

เอกสารอ้างอิง

- กานติมา พงษ์นัยรัตน์. (2564). ผลกระทบของแรงงานนอกระบบจากการเข้าไม่ถึงสวัสดิการภาครัฐในช่วงสถานการณ์โควิด-19: กรณีศึกษาเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี. *วารสารรัฐศาสตร์รอบรู้และสหวิทยาการ*. 4 (3), 27-44.
- คมชัดลึกออนไลน์. (2558). *ปิดฉากประชานิยมรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี 7 ปีมาตรการอุ้มเหวี่ยงแห*. สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.komchadluek.net/news/200530>

- ชัชววรรณ ลีโรจนวุฒิกุล. (2563). สิทธิชุมชนในสังคมผู้สูงอายุกับรัฐสวัสดิการ. **วารสารวามัญทอง แทรกพุทธศาสตร์ปริทรรศน์**. 7 (2), 101-110.
- ธนิกานต์ ศรีจันทร์ และภักดี โพธิ์สิงห์. (2564). นโยบายสวัสดิการและมาตรการช่วยเหลือของรัฐผ่านระบบแอปพลิเคชันต่อผู้ได้รับผลกระทบจาก Covid 19. **Journal of Modern Learning Development**. 6 (6), 324-337.
- ธร ปิติดล. (2560). พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2475 ถึง 2543: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของประเทศไทย. **วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์**. 4 (2), 194-268.
- ธีระ ลินเดชาวัชร์ อรุมา เตพละกุล และจุฑาศินี ธัญปราวณีตกุล. (2559). ความเป็นธรรมทางสังคม: ความพยายามชี้วัดและวิเคราะห์ในเชิงตัวเลข. **วารสารธรรมศาสตร์**. 35 (1), 164-191.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2564). แรเงงานแพลตฟอร์มในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล. **วารสารวิชาการแสงอีสาน**. 18 (1), 1-10.
- พงศธร พอกเพิ่มดี และชนิษฐา ภูสีมุงคุณ. (2563). การเปรียบเทียบการบริหารจัดการและสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ. 2563. **วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข**. 14 (1), 26-42.
- พระศिलाศักดิ์ สุเมโธ (บุญทอง) และคณะ. (2564). รัฐ : การเสริมสร้างนโยบายรัฐสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. **วารสารบัณฑิตสาเกตปริทรรศน์**. 6 (2), 108-117.
- พัชรกัญญ์ เจียรชุตินันท์ และสมเดช มุงเมือง. (2562). นโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. **วารสารมหาจุฬาริชาการ**. 6 (2), 333-347.
- พัชรี สายบุญเยื้อน. (2564). นโยบายของภาครัฐกับแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ. **วารสาร มจร เลย์ปริทัศน์**. 2 (1), 151-161.
- พิรญาณ์ ธนาภาพ. (2564). ลดความเหลื่อมล้ำ นำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน โดยสร้างโอกาสในการหารายได้ และปฏิรูปการใช้จ่ายภาษีและเงินโอนของภาครัฐ. สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2021/06/>
- มาดริกา จันทาโก. (2564). ความอุ่นใจในชีวิตกับรัฐสวัสดิการแบบสวีเดน. **จุกินิตี**. 18 (1), 33-41.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2564). “สวัสดิการ ไม่ใช่การสงเคราะห์”
ทีดีอาร์ไอ เสนอปรับสวัสดิการรับโลกใหม่ไร้ตกหล่น เน้น “คน” เป็นศูนย์กลาง
เปิดทางเอกชน ประชาสังคมเข้าร่วม. สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565 จาก
<https://tdri.or.th/2021/11/social-protection-annual-con-2021/>
- สำนักข่าวอินโฟเควสท์. (2560). **กรม. ไฟเขียวแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-
2579.** สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2565 จาก <https://www.ryt9.com/s/iq03/2708440>
- สำนักข่าวอินโฟเควสท์. (2565). **คลัง. ณะรัฐบาลเพิ่มความสามารถจัดเก็บรายได้-ขับเคลื่อน
ลงทุนภาครัฐ กระตุ้นศก.ต่อเนื่อง.** สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2565 จาก
<https://www.infoquest.co.th/2022/187526>
- สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2561). **จุดเริ่มต้นมาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ
นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน.** สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2565 จาก
[https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-
thaigov/DRAWER004/GENERAL/DATA0000/00000438.PDF](https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-thaigov/DRAWER004/GENERAL/DATA0000/00000438.PDF)
- สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 11 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์. (2558). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์อนาคตการจัดสวัสดิการสังคมไทยเมื่อสู่
ประชาคมอาเซียน ภายใต้ภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์.** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- อรุณี สันธิติวณิชช์. (2557). **การร่วมกันจัดบริการสาธารณสุขระดับท้องถิ่นของพลเมือง:
กรณีศึกษาการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี.** *Veridian E-
Journal.* 7 (1), 625-635.
- อิทธิชัย สีดำ. (2563). **การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายกับการนำมาใช้ในประเทศไทย.
วารสารนวัตกรรมการบริหารและการจัดการ.** 9 (3), 95-106.
- Barrack, R. (2009). *The Use of Collaboration in Nongovernmental Organization
Public Policy Advocacy.* Virginia: Commonwealth University Richmond.
- Batory, A. & Svensson, S. (2019). *The Fuzzy Concept of Collaborative Governance:
A Systematic Review of the State of the Art.* *Central European Journal
of Public Policy.* 13 (2), 1-12.

- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**. 67 (5), 846-860.
- Dirks, K. T. & Ferrin, D. L. (2002). Trust in Leadership: Meta-analytic Findings and Implications for Research and Practice. *Journal of Applied Psychology*. 87 (4), 611-628.
- Flear, M.L. & Vakulenko, A. (2010). A Human Rights Perspective on Citizen Participation in the EU's Governance of New Technologies. **Human Rights Law Review**. 10 (4), 661-688.
- Osborne, S.P., Nasi, G. & Powel, M. (2021). Beyond Co-Production: Value Creation and Public Services. **Public Administration**. 99 (9), 1-17.
- Rawls, J. (2005). **A Theory of Justice: Original Edition**. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sun, X. (2017). Research and Prospect of Collaborative Governance Theory. **Public Policy and Administration Research**. 7 (7), 50-53.
- Thomson, A.M., Perry, J.L. & Miller, T.K. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 19 (1), 23-56.
- Yadav, M.K. & Longchar, S. (2018). Social Exclusion and Social Inclusion: An Overview. **International Journal of Science and Research**. 7 (1), 877-880.