

โอกาสและความท้าทายของกระบวนการรับสิทธิโครงการเงินอุดหนุน
เพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย

**Opportunities and Challenges in the Application Process
for the Child Support Grant Scheme in Thailand**

เหมือนพิมพ์ รอบคอบ (Mueanpim Robkob)

นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Student, Master of Public Administration Program in Public Administration

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

E-mail: ningmueanpim@gmail.com

Received: 22 April 2024

Revised: 30 April 2024

Accepted: 21 June 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษากระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และ 2) เพื่อศึกษาโอกาสและความท้าทายในกระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ผลการศึกษาพบว่า โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการเติบโตอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียมกันภายในสังคม โดยเฉพาะเด็กจากครัวเรือนยากจน มีกระบวนการรับสิทธิที่สำคัญ 7 ขั้นตอน โดย ขั้นตอนแรกคือการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผ่านแอปพลิเคชันเงินเด็กและขั้นตอนที่สองคือการหาผู้รับรองสถานะครัวเรือนของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งทั้งสองขั้นตอนเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ต่อมาขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูล ขั้นตอนการประกาศรายชื่อและการคัดค้านสิทธิ จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่ขั้นตอนการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของโครงการและการตรวจสอบสิทธิเพื่ออนุมัติสิทธิ โดยเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในส่วนของขั้นตอนการจ่ายเงินอุดหนุนจะเป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง และขั้นตอนสุดท้ายคือการเปลี่ยนแปลงสิทธิและสิ้นสุดสิทธิจะดำเนินการใหม่เหมือนที่กล่าวมาข้างต้น จากการศึกษาถึงกระบวนการรับสิทธิพบว่า มีประเด็นโอกาส ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองที่ประสงค์ลงทะเบียน สามารถไปลงทะเบียนได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ที่อาศัยอยู่จริง ประเภทบุคคลที่สามารถให้การรับรองสถานะครัวเรือนมีความหลากหลาย และ ความพร้อมต่อการรับถ่ายโอนภารกิจโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โอกาสในบางประเด็นกลับเป็นช่องว่างที่นำไปสู่ความท้าทายต่อกระบวนการรับสิทธิดังนี้ ความซับซ้อนของหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการเข้ารับสิทธินำไปสู่ความเข้าใจผิดของผู้ประสงค์รับสิทธิ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจในรายละเอียดต่อการดำเนินงานตามโครงการ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่าควรประชาสัมพันธ์โครงการเพิ่มขึ้น พิจารณาปรับปรุงกระบวนการรับสิทธิ เพิ่มช่องทางการรับเงินอุดหนุน และขยายโครงการเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กทุกคน

คำสำคัญ: โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด, กระบวนการรับสิทธิเงินอุดหนุน

Abstract

This research aimed to 1) study the process of applying for the child support grant scheme. 2) analyze the opportunities and challenges in the application process. This was qualitative research that primarily analyzed relevant documents. The study found that the child support grant scheme aimed to support quality and equal growth within society, especially for children from poor households. There were seven steps in the application process. The first step was to register for the scheme at the local administrative organization or through the Ngoen Dek application. The second step was to find a person authorized by the scheme to certify the household's low-income status. Both steps directly involved citizens. Then, the local administrative organization was responsible for data verification, the announcement of the list of applicants, and eligibility screening. This was followed by data recording into the scheme's database and verification of rights for approval. This was the responsibility of the provincial social development and human security office. The comptroller general's department was responsible for the disbursement of the allowance. The last step was the process for changes and termination of rights, which followed the same procedures mentioned above. The study identified the following opportunities related to the application process: Allowing parents who want to register to do so at the local administrative organization in the area where they live. There were various types of people who could certify household status. And the readiness for decentralization of scheme tasks to local administrative organizations. However, some opportunities turned into challenges in the application process, such as the complexity of the eligibility criteria leading to misunderstandings among applicants. Relevant policy implementers also lacked sufficient understanding of the details of the scheme implementation. Therefore, the researcher suggested enhancing public relations

for the scheme, revising the application process, adding channels for receiving the allowance, and broadening the scheme as a welfare for all children.

Keywords: The Child Support Grant Scheme, Process of applying for allowance

บทนำ

“เด็กคืออนาคตของชาติ” ประโยคดังกล่าวเป็นสิ่งที่กล่าวกันมาอย่างยาวนานและสะท้อนภาพได้อย่างชัดเจนว่าเด็กในวันนี้จะกลายเป็นบุคลากรและกำลังที่สำคัญของประเทศในวันข้างหน้า เมื่อก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ยังเป็นการต่อยอดภาพความสำคัญของประชากรเด็กที่รัฐพึงต้องสนับสนุนในการยกระดับคุณภาพชีวิตแก่ช่วงวัยนี้ให้ได้มากที่สุดเพื่อที่เด็กเหล่านี้จะพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปฐมวัยอันเป็นช่วงวัยที่สำคัญยิ่งต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาการในด้านต่าง ๆ หากแต่กลุ่มเด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนหรือครอบครัวที่เสี่ยงต่อความยากจนย่อมมีความเสี่ยงสูงต่อการพัฒนาและเติบโตอย่างสมวัย โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความเท่าเทียมทางโอกาสในการเติบโตผ่านสวัสดิการเด็กเล็กในรูปแบบเงินอุดหนุนเพื่อเป็นหนึ่งในโครงสร้างระบบคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, ม.ป.ป.)

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (สคร.) กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นโครงการตามแผนงานบูรณาการการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงวัยที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โครงการผ่านมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) เป็นรูปแบบของสวัสดิการและการคุ้มครองในรูปแบบของตัวเงินที่รัฐจ่ายให้โดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ (องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย & กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2562)

ในระยะเริ่มแรกโครงการได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายคือกลุ่มเด็กที่เกิดภายในครอบครัวยากจนหรือครอบครัวที่เสี่ยงต่อความยากจนโดยที่บิดาและมารดาจะต้องไม่ได้เป็นผู้อยู่ในระบบประกันสังคมหรือเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งจำนวนบุตรที่อยู่ในช่วงปฐมวัยของแรงงานนอกระบบนั้นมีจำนวนสูงถึง 4.1 ล้านคน (จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2561) โดยต้องมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนไม่เกิน 36,000 บาท/คน/ปี คำนวณจากการนำรายได้ของสมาชิกทั้งหมดในครอบครัวหารด้วยจำนวนสมาชิกซึ่งรวมเด็กแรกเกิดด้วย จึงจะได้รับเงินอุดหนุนรายเดือน เดือนละ 400 บาท ตั้งแต่แรกเกิดจนครบ 1 ขวบ

ภายหลังการประกาศใช้และเริ่มต้นดำเนินนโยบายในปี 2558 และดำเนินนโยบายในปีงบประมาณ 2559 การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและขยายครอบคลุมทั่วทั้งประเทศจากความสำเร็จใน

การดำเนินการของนโยบายที่ประชาชนมาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากทำให้นำมาซึ่งการขยายนโยบายใน 3 ครั้งถัดมา

โดยมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของเกณฑ์รายได้ สิทธิประโยชน์ และอายุของบุตรที่ได้รับเงินอุดหนุนให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยในการขยายครั้งที่ 1 ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2559 มีมติให้ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนบุตรจนอายุ 3 ปี และเป็นจำนวนเงินอุดหนุน 600 บาท โดยคงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยครัวเรือนของผู้มีสิทธิไว้ดังเดิมคือ 36,000 บาท/คน/ปี

ในช่วงการขยายโครงการระยะที่ 2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกเงื่อนไขให้แก่ผู้มีสิทธิในระบบประกันสังคมสามารถเข้าร่วมโครงการและมีการเทียบเคียงข้อมูลผู้มีรายได้น้อยมาจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใช้ในการพิจารณาประกอบคุณสมบัติและเกณฑ์การรับเงินอุดหนุน และการขยายโครงการครั้งที่ 3 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้ขยายครอบคลุมถึงเด็กอายุ 0 - 6 ปี และได้รับเงินอุดหนุนเท่าเดิมจากมติปีพ.ศ. 2559 คือ 600 บาท แต่เพิ่มในส่วนของเกณฑ์รายได้เฉลี่ยครัวเรือนคือ 100,000 บาท/คน/ปี ทั้งนี้การปรับเกณฑ์ในประเด็นรายได้ทำให้สอดคล้องกับนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐมากยิ่งขึ้นจากเหตุผลความคาดหวังว่าจะสามารถลดอัตราการตกหล่นให้น้อยลง (องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย & กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2562)

ถึงแม้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติมีมติตามที่ประชุมครั้งที่ 2/2563 เห็นชอบต่อแนวทางการการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้า แต่อย่างไรก็ตาม ช่วงวันที่ 18 - 20 สิงหาคม พ.ศ. 2564 สภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณางบประมาณปี 2565 วาระ 2 และวาระ 3 แต่ข้อเสนอเงินสวัสดิการเด็กเล็กถ้วนหน้ากลับไม่ได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณา เหตุผลเพราะเนื่องจากประสบกับปัญหาโรคระบาดโควิด - 19 ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณอย่างจำกัดและจำเป็นต้องนำงบประมาณจัดสรรไว้สำหรับผู้ที่เดือดร้อนและสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินก่อนเป็นอันดับแรก (ภาวิณี คงฤทธิ์, 2564) แม้พิจารณาในด้านสังคมจะพบว่าอัตราการเกิดของประเทศไทยลดลงกว่าครึ่งเหลือเฉลี่ย 5000,000 คน/ปี ตรงกันข้ามกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อภาคแรงงานที่จะมีจำนวนแรงงานลดน้อยลงและกระทบต่อภาคการบริโภคที่ไม่สามารถขยายตัวได้เท่ากับอดีต (Thai PBS, 2567b) ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นเนื่องจากค่านิยมของคนในสังคมเปลี่ยนไปเพราะมองว่าการมีลูกมากนั้นเป็นภาระเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร 1 คนตั้งแต่แรกเกิดจนอายุ 20 ปี เฉลี่ยแล้วมีค่าใช้จ่ายประมาณ 2 ล้านบาทขั้นต่ำ (Thai PBS, 2567a) สะท้อนให้เห็นว่านี่เป็นความท้าทายของรัฐบาลอย่างมากในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างประชากรเพราะโครงการนี้เป็นหนึ่งในมาตรการเพื่อสนับสนุนการเติบโตและลดภาระในการเลี้ยงดูบุตรของประชาชน แต่เนื่องจากเป็นสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงในกลุ่มเด็กจากครัวเรือนยากจนทำส่งผลให้มีอัตราการตกหล่นหรือ “ภาวะตกหล่น” อยู่ที่ร้อยละ 30 ในขณะที่เดียวกันคนที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มครัวเรือนยากจนหรือเสี่ยงต่อความยากจนกลับได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการกล่าวคือเกิด “ภาวะรั่วไหล” ผู้ที่รับเงินกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของโครงการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

แต่เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานโครงการตั้งแต่ปีงบประมาณปี พ.ศ. 2559 พบว่ามีผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีจำนวน 90,216 ราย โดยใช้งบประมาณจำนวน 278,571,000 บาท เรื่อยมาจนกระทั่งในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2566 มีผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 2,310,460 ราย โดยใช้งบประมาณจำนวน 8,718,968,200 บาท (ตุลาคม พ.ศ. 2565 - มีนาคม พ.ศ. 2566) (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2566) แม้จำนวนผู้ได้รับสิทธิเพิ่มมากขึ้นแต่จากปัญหาการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายยังคงมีอยู่ การศึกษาในครั้งนี้จะมุ่งตอบคำถามว่าขั้นตอนในกระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นอย่างไรและมีประเด็นใดที่เป็น โอกาสและความท้าทายต่อกระบวนการเข้ารับสิทธิ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายในอนาคตเพราะโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดคือเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญต่อการส่งเสริมการเติบโตอย่างมีคุณภาพของเด็กไทยอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
2. เพื่อศึกษาโอกาสและความท้าทายในกระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่ออธิบายกระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
2. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขแนวทางการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการคุ้มครองเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย (ม.ป.ป.) ได้อธิบายว่า การคุ้มครองเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่อ้างอิงจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กประกอบได้ด้วยบัญญัติทั้งหมด 54 ข้อ มีประเด็นครอบคลุมเรื่องสิทธิเด็กของเด็ก 4 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ ประการแรกสิทธิที่จะมีชีวิตรอดเริ่มตั้งแต่เกิดจนเติบโตเด็กทุกคนพึงได้รับการเลี้ยงดูจากครอบครัว, ประการที่สองสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง, ประการที่สามสิทธิที่จะได้รับการพัฒนา, ประการที่สี่สิทธิที่จะมีส่วนร่วม อีกทฤษฎีของ อภิการ์วันตร์ นิยมไทย (2552) ที่มองว่าการคุ้มครองเด็กคือการยึดหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กอันเป็นหลักการที่มีการเผยแพร่และเป็นที่ยอมรับกันทางสากลผ่านทางอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the right of the child: CRC) ที่มีพัฒนาการทางแนวคิดมาเป็นลำดับ โดยเริ่มต้นจากหลักคิดที่สำคัญ 5 ประการคือ สิทธิความเป็นพลเมือง

การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสวัสดิภาพ และการคุ้มครองสิทธิเด็กที่ได้กำหนดไว้ใน ปณิญาเจนีวา ปี พ.ศ. 2466 โดยมีความพยายามที่จะรวบรวมประเด็นและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ก ให้อยู่ในฉบับเดียวกัน โดยมีประเทศโปแลนด์เป็นประเทศแรกที่เสนอให้มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายอย่างแท้จริง อันเป็นส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชนภายใต้ปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 ภายหลัง จากการเสนอร่างอนุสัญญาโดยประเทศโปแลนด์ใน ปี พ.ศ. 2521 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจึงได้รับการ พิจารณาและลงนามรับรองจากประเทศสมาชิกในปี พ.ศ. 2532 ปัจจุบันมี 196 ประเทศทั่วโลกเข้าร่วมเป็น ภาติ รวมถึงประเทศไทยได้ลงนามภาคยานุวัติรับรอง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 จึงมีผลผูกพันให้รัฐ ไทยต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันตามที่ระบุในอนุสัญญา

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (2546) นิยามความหมายของเรื่อง สวัสดิการสังคมว่าเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพ ชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชน จะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ ทั้งนี้กนักวิชาการไทยและนักวิชาการ ต่างประเทศได้ให้นิยามเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกันออกไป สุวรรณ รื่นยศ (2512 อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ให้ทรงสนะว่าคือการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อมุ่งหวังให้ ประชาชนมีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีทั้งในยามปกติหรือในภาวะยากลำบาก ซึ่งอาจเป็นการช่วยเหลือใน รูปแบบของเงินตรา การให้บริการ หรือสิ่งของ ทั้งนี้มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในชีวิตหลาย ด้าน เช่น ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข และรวมถึงการจัดให้มีระบบประกันสังคมด้วย ในขณะที่ Reid (1998 อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) นิยามว่าสวัสดิการทางสังคมคือพันธะในทางศีลธรรมจรรยาที่ สังคมต้องช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสผ่านกลไกของรัฐโดยออกเป็นนโยบาย มาตรการหรือแผนงานเพื่อที่จะ ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งถือการจัดสรรทรัพยากรและการจัดระเบียบสังคมโดยสถาบันต่าง ๆ ใน สังคม เพื่อที่จะยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของกลุ่มเปราะบางภายในสังคม นอกจากนี้ นิคม จันทรวิฑูร (2535 อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ซึ่งให้เห็นว่าสวัสดิการสังคม คือ โครงการหรือ กิจกรรมที่จัดให้มีโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคม จนไม่อาจสามารถช่วยเหลือตนเองได้ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคล กลุ่ม หรือชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิด ปัญหาทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นตามมา อธิบายเพิ่มเติมโดยทรงสนะของ ระพีพรรณ คำหอม (2557) ว่าการจัด สวัสดิการสังคมมักอยู่บนพื้นฐาน 2 ลักษณะ คือ 1) ความหมายสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง คลอบคลุม บริการใน 7 ด้าน ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การจ้างงานและรายได้ นันทนาการ กระบวนการ ยุติธรรม และการบริการสังคม 2) ความหมายสวัสดิการสังคมในลักษณะเจาะจง คือ การจัดสวัสดิการสังคม ในรูปของโครงการหรือกิจกรรมเท่านั้น ซึ่งประเทศไทยมักเป็นการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะ

เฉพาะเจาะจงมากกว่าเนื่องจากดำเนินการได้รวดเร็วและเห็นชัดมากกว่าในลักษณะกว้าง พบว่าโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นสวัสดิการสังคมในลักษณะเจาะจงเนื่องจากการดำเนินงานในรูปแบบของโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจนคือเด็กในครัวเรือนยากจนและเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเติบโตให้แก่เด็กท่ามกลางสภาวะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กในประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (2560) ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเด็ก ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรคสองกำหนดว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่งเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย” ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 วรรคสองกำหนดว่า “รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูง” และ วรรคสามกำหนดว่า “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว” นอกจากนี้ในวรรคสี่ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า “ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสถานภาพของบุคคล ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม” ซึ่งโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคสองเพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย สติปัญญาและอารมณ์ก่อนเข้ารับการศึกษา และในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดให้เด็กเล็กได้รับการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและศักยภาพสำหรับประเทศในอนาคต รวมไปถึงสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของเด็กในฐานะที่เป็นกลุ่มเปราะบางของสังคมอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องได้รับการดูแลและปกป้องเป็นพิเศษ และการจัดสรรงบประมาณที่ควรให้ความสำคัญแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของกลุ่มและสถานภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 (2560) มีรายละเอียดตั้งแต่กระบวนการจดทะเบียนรับรองการเกิดโดยไม่เลือกปฏิบัติตามเชื้อชาติ ภาษาหรือสถานภาพทางกายและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม จนถึงกำหนดให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการศึกษาของเด็กพิการและเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับสิทธิในการศึกษาที่เหมาะสมกับเด็กพร้อมกับการเข้าถึงสิทธิด้านบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน รวมไปถึงสิทธิที่เด็กและเยาวชนจะได้เล่นและสามารถเข้าร่วมกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางด้านอารมณ์ตามช่วงวัย จัดสำนักต่อส่วนร่วมและสุขภาพที่แข็งแรง อีกทั้งรัฐพึงส่งเสริมให้เด็ก

และเยาวชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดเห็นผ่านความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ เอกชนและการดำเนินงานของสภาเด็กและเยาวชนในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องและอาจส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน รวมถึงพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 (2562) ตราขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการอบรมเลี้ยงดู ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัตินี้คือการส่งเสริมการดูแลสตรีที่ตั้งครรภ์เพื่อให้ทารกในครรภ์ได้รับการดูแลที่ดีเพื่อส่งผลต่อพัฒนาการที่สมบูรณ์แข็งแรงตามอายุครรภ์ นอกจากนี้เมื่อเติบโตขึ้นช่วงปฐมวัยเด็กทุกคนควรได้รับการส่งเสริมการพัฒนาทั้งทางร่างกาย สติปัญญา สังคม และอารมณ์ตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคลเพื่อเสริมสร้างอุปนิสัยที่ดีในอนาคต การปลูกฝังในเรื่องของเจตคติการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคม เข้าใจและเคารพในสิทธิของผู้อื่น รวมถึงพร้อมเรียนรู้และยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสุนทรียะที่หลากหลายเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและเสมอภาค ทั้งนี้หัวใจสำคัญของการดูแลเด็กคือผู้ดูแลเด็กปฐมวัยจึงจำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นและมีเจตคติที่ดีเพื่อที่จะถ่ายทอดและเป็นแบบอย่างให้แก่เด็กปฐมวัยอย่างเหมาะสม

นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเด็ก

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 (2561) มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ดังนี้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์พบว่าโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาคนตลอดช่วงวัย กล่าวคือการพัฒนาเริ่มตั้งแต่ทารกในครรภ์มารดาเรื่อยมาจนถึงปฐมวัย โดยในช่วงการตั้งครรภ์มารดาถือการส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอนามัยแม่และเด็กอย่างถูกต้องเพื่อให้ปลอดภัยทั้งแม่และเด็ก โภชนาการที่ครบถ้วนสำหรับเด็ก และสนับสนุนการเข้าถึงบริการสุขภาพ รวมไปถึงการลงทุนในเด็กปฐมวัยให้เติบโตอย่างมีพัฒนาการที่สมบูรณ์ในทุกมิติ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินี้มีวัตถุประสงค์คือการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เพิ่มขึ้นในทุกมิติของสังคมเพื่อเป็นการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน ซึ่งโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสอดคล้องกับประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ในด้านการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศสภาวะและทุกกลุ่ม เน้นการพัฒนาฐานข้อมูลรายบุคคลด้านสวัสดิการให้เชื่อมโยง ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันให้เกิดการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า โดยที่ไม่เกิดภาระทางการคลังมากเกินไปในอนาคต เพื่อลดอัตราการตกหล่นให้น้อยลง การบูรณาการฐานข้อมูลจึงมีความสำคัญอย่างมาก นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับด้านการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง จะเห็นได้ว่าโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสอดคล้องกับเป้าหมายของโครงการคือการสนับสนุนและช่วยเหลือกลุ่มเด็กที่เกิดในครัวเรือน

ยากจนหรือเสี่ยงต่อความยากจน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางทางสังคมมากที่สุดอีกกลุ่มหนึ่ง การระบุกลุ่มเป้าหมายที่แน่ชัดย่อมส่งผลให้เด็กที่อยู่ในกลุ่มเปราะบางเช่นนี้ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมากยิ่งขึ้น

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะตามนิยามของ Dye (1992) ว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาลที่ดำเนินโดยปกติ และที่ดำเนินในบางโอกาสเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตจำนงของคนในสังคม และในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นนโยบายด้วยเช่นกัน ในขณะที่ Anderson (1990) ได้อธิบายความหมายเพิ่มเติมของนโยบายสาธารณะว่านโยบายสาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงของการกระทำซึ่งตัวแสดงนโยบายทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลและกลุ่มตัวแสดงนโยบายเข้าจัดการกับปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับนิยามของ Easton (1971) กล่าวคือ นโยบายสาธารณะเป็นการจัดผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกและผลประโยชน์ต่างๆในระบบสังคมการเมือง

ในขณะที่นักวิชาการไทย พิทยา บวรวัฒนา (2529 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2555) ได้ให้ความหมายต่อนโยบายสาธารณะไว้ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกทำและไม่ทำเพราะเหตุใดและรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไรบ้างและการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลต่อสังคมอย่างไร อาจกล่าวได้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะตามความหมายของ พิทยา บวรวัฒนา คือการศึกษาซึ่งเหตุและปัจจัยของนโยบายว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และผลของนโยบายมีอะไร และนโยบายของรัฐบาลจะสามารถบรรเทาปัญหาภายในสังคมได้อย่างไร กล่าวโดยเพิ่มเติม ทินพันธุ์ นาคะตะ (2543 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร, 2555) นิยามนโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นที่กฎหมายว่า นโยบายสาธารณะคือโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรคุณค่าต่างๆให้แก่สังคม โดยมีสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรวมไปถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีกระบวนการที่เป็นวงจรกล่าวคือมีจุดเริ่มต้นของนโยบายและจุดสิ้นสุดของนโยบายนั้น โดยนักวิชาการได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) ของ Lindblom (1980) ได้แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่ 1) การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น 2) การระบุถึงเป้าหมายของนโยบาย 3) การรวบรวมทางเลือกในการจัดทำนโยบาย และ 4) การกำหนดนโยบาย ในขณะที่ Dye (1992) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอนได้แก่ 1. การนิยามปัญหา (Problem Identification) คือ การระบุซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและต้องการให้รัฐมีการกำหนดนโยบาย 2. การจัดท้าวาระนโยบาย (Agenda Setting) คือ การตัดสินใจที่จะนำประเด็น

ปัญหาสาธารณะแปลงให้เป็นประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาล 3. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) คือ การกำหนดและสร้างนโยบายขึ้นมาให้เป็นร่างนโยบาย กฎหมาย หรือคำสั่ง เป็นต้น 4. การสร้างความชอบธรรมในนโยบาย (Policy Legitimation) คือ การอนุมัติให้เป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นนโยบายที่เป็นทางการโดยจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมือง 5. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) คือการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ 6. การประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) คือการนำผลการปฏิบัติมารายงานทั้งความก้าวหน้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายเพื่อทำการประเมินผลได้ผลเสียและนำไปสู่การเสนอแนะและแก้ไขปรับปรุงนโยบายต่อไป

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การแปลงนโยบายสู่ภาคการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนและได้รับผลผลิตออกมาเป็นเป้าหมายตามที่คาดหวังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งบุคคล กลุ่มบุคคล ทั้งที่อยู่ในระบบราชการและเอกชน ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจและสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม (Van Meter & Van Horn, 1975) ซึ่งสอดคล้องกับ Bardach (1977) ที่ความเห็นว่าการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกระบวนการทางการเมืองในการนำสิ่งที่ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆของนโยบายสาธารณะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จและเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเด็นหนึ่งต้องมีการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยแนวคิดหลัก 3 กลุ่ม โดย Fischer and Miller (2017) อธิบาย ดังนี้ 1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง เน้นการให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบายและบทบาทการใช้อำนาจของผู้กำหนดนโยบาย 2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัตินโยบายระดับพื้นที่พิจารณาขึ้นไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย 3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม เน้นให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและด้านพฤติกรรมของผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและการมีส่วนร่วมเพราะทุกฝ่ายต่างมีดุลยพินิจและผลประโยชน์ส่วน โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะพบว่าเป็นลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ รวมไปถึงการถ่ายทอดแนวทางการปฏิบัติตามโครงการเป็นการกำหนดจากกรมกิจการเด็กและเยาวชนทั้งสิ้น

ตัวแบบ A Model of the Policy Implementation Process

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ได้ทำการเสนอแนวคิดเพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยประกอบไปด้วยตัวแปรที่เชื่อมโยงการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy standards and objective) หมายถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบายได้ตามรายละเอียดที่กำหนด และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน

2. ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สารสนเทศ และสิ่งจูงใจที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในปริมาณที่เพียงพอเหมาะสม รวมถึงมีคุณภาพเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้ให้เป็นไปตามนโยบาย (Inter-organizational communication and enforcement activities) หมายถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายถึงวัตถุประสงค์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติตามนโยบาย โดยที่คำชี้แจงจากฝ่ายผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับรองลงเรื่อยไปจนถึงระดับพื้นที่จะต้องมีความชัดเจน สารของนโยบายไม่ถูกบิดเบือน

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The characteristics of implementing agencies) หมายถึงสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการคำนึงถึงการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ระดับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการล้วนมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) หมายถึง นโยบายสาธารณะคือหนึ่งในระบบการเมือง จึงต้องได้รับการสนับสนุนหลายส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงาน องค์กร ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น หากนโยบายได้รับการสนับสนุนและมีมติมหาชนไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จสูง ในขณะที่ค่านิยมความเชื่อทางวัฒนธรรมของคนในสังคมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ฐานะทางเศรษฐกิจที่คาดว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย รวมไปถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจรับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมล้วนมีผลต่อระดับความสำเร็จของนโยบาย

6. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (The Disposition of Implementers) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานมีระดับความรู้ความเข้าใจ และมีทัศนคติต่อนโยบายที่ในเชิงบวกหรือเชิงลบ ปัจจัยเหล่านี้จะกำหนดถึงผลลัพธ์ของกำหนดนโยบายและสอดคล้องไปสู่ระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายในอนาคต

โดยจากการทบทวนทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปวิเคราะห์โอกาสและความท้าทายที่เกิดขึ้นในกระบวนการรับสิทธิเงินอุดหนุน รวมไปถึงเพื่อประกอบเหตุผลในการเสนอแนะแนวทางการกำหนดและปฏิบัตินโยบายในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานวิจัย สถิติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเพื่อการประกอบการวิเคราะห์และประมวลผลการศึกษา (Scott, 2006) เกี่ยวกับกระบวนการรับสิทธิเงินอุดหนุนที่นำไปสู่โอกาสและท้าทายต่อกระบวนการรับสิทธิโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาเพื่ออธิบาย เรียบเรียง และสรุปข้อค้นพบสำหรับการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา

ผลการวิจัย

จากการศึกษากระบวนการในการรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจากคู่มือการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ตามระเบียบกรมกิจการเด็กและเยาวชน ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด พ.ศ. 2565 (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2565) พบว่าเบื้องต้นโครงการได้กำหนดคุณสมบัติของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการกล่าวคือจะต้องมีสัญชาติไทยไม่มีบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งบิดามารดาต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับสวัสดิการเงินอุดหนุนบุตรอื่นใดจากทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน เช่น สถานสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน หรือ บ้านพักเด็กและครอบครัว เป็นต้น ในกรณีที่รับเด็กไว้ในอุปการะ เด็กจะต้องอาศัยอยู่กับผู้ขอรับสิทธิและเป็นครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท/คน/ปี โดยนำรายได้ของสมาชิกทั้งหมดมาบวกรวมกันและหารด้วยจำนวนสมาชิกภายในครัวเรือนซึ่งนับรวมเด็กแรกเกิดด้วย นอกจากนี้สมาชิกที่อาศัยอยู่ด้วยกันต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรืออยู่ด้วยกันฉันสามีภรรยาอาศัยอยู่ด้วยกันไม่ต่ำกว่า 180 วันในช่วงเวลาที่ผ่านมา

โดยขั้นตอนในกระบวนการรับสิทธิเงินอุดหนุนมี 7 ขั้นตอน ซึ่งในขั้นตอนแรก คือ การลงทะเบียนรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งมี 2 ช่องทางคือ 1) การลงทะเบียน ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเด็กที่ผู้ปกครองและเด็กอาศัยอยู่จริง อันได้แก่ สำนักงานเขต (กรุงเทพมหานคร), ศาลาว่าการเมืองพัทยา (เมืองพัทยา) และ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (ส่วนภูมิภาค) ซึ่งสามารถลงทะเบียนในพื้นที่ที่ตนอยู่จริงไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนในพื้นที่ตามทะเบียนบ้าน และช่องทางที่ 2) การลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชัน “เงินเด็ก” โดยจะต้องมีแอปพลิเคชัน “D.DOPA” ก่อนซึ่งจะต้องทำการพิสูจน์ตัวตนครั้งแรก ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักเขตก่อนจึงค่อยดำเนินการยืนยันตัวตน หลังจากนั้นจึงสามารถดำเนินการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิในแอปพลิเคชันเงินเด็กต่อไป เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนลงทะเบียนได้สะดวกมากขึ้น

ในส่วนของขั้นตอนที่ 2 คือ การรับรองสถานะครัวเรือนของผู้มีรายได้น้อย เป็นการคัดกรองคุณสมบัติเพื่อรับสิทธิสามารถจำแนกได้ 2 กรณีคือ 1) กรณีที่ไม่ต้องมีผู้รับรองสถานะครัวเรือนเนื่องจากสมาชิกทุกในครัวเรือนเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และ 2) กรณีที่ต้องมีผู้รับรองสถานะครัวเรือน โดยต้องมีผู้รับรองจำนวน 2 คน เนื่องจากสมาชิกทุกคนไม่เป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งผู้ที่สามารถให้การรับรองได้แก่ อาสาสมัครกรุงเทพมหานคร (อสส.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมไปถึงข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานราชการที่มีได้เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการรับลงทะเบียนและเป็นคนในครอบครัวของผู้ประสงค์รับสิทธิ นับได้ว่าผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดประเภทบุคคลที่หลากหลายในการรับรองสถานะครัวเรือน ซึ่งหน้าที่ของผู้รับรองคือทำการยืนยันว่าผู้ปกครองที่ขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของผู้รับรองจริงและเป็นครัวเรือนรายได้น้อยตามเกณฑ์ สำหรับเกณฑ์รายได้เฉลี่ยครัวเรือนไม่เกิน 100,000 บาท/ คน/ ปี ต้องมีการยื่นหนังสือรับรองเงินเดือนหรือเอกสารหลักฐานอื่นประกอบด้วย

ซึ่งในสองขั้นตอนแรกได้แก่ การลงทะเบียนรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดและการหาผู้รับรองสถานะครัวเรือนของผู้มีรายได้น้อยเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เนื่องจากผู้ประสงค์เข้าร่วมโครงการต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์และต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่โครงการกำหนด

ขั้นตอนต่อมาคือ การตรวจสอบข้อมูลของผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอลงทะเบียนจากเอกสารประกอบการลงทะเบียน หากกรณีเอกสารหรือหลักฐานไม่ครบถ้วนผู้ประสงค์ขอรับสิทธิจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ในกรณีที่ยื่นคำร้องขอลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชันเงินเด็กจะได้รับการแจ้งเตือนผ่านแอปพลิเคชันและจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับการแจ้งเตือน หลังจากนั้นคือ การประกาศรายชื่อและการคัดค้านสิทธิ เมื่อตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ประกาศรายชื่อของผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ทุกวันที่ 1 และ 16 ของทุกเดือน โดยประกาศผ่านทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และติดประกาศ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากกรณีที่ไม่มีการคัดค้านเกิดขึ้น เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันไปแล้ว ทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดำเนินการตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติในระบบฐานข้อมูลของโครงการ บันทึกข้อมูลผู้มีสิทธิ และอนุมัติสิทธิผ่านระบบฐานข้อมูลโครงการ อย่างไรก็ตามกรณีที่มีการคัดค้านเกิดขึ้นให้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาข้อเท็จจริงและเสนอความคิดเห็นและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้ทางกรมกิจการเด็กและเยาวชนหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดภายใน 15 นับตั้งแต่ได้รับคำคัดค้าน และให้ทางกรมกิจการเด็กและเยาวชนหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพิจารณาตรวจสอบให้แล้ว

เสร็จ ภายใน 30 หากคำร้องขอคัดค้านฟังขึ้นให้ส่งยกคำร้องแต่ในกรณีที่คำร้องฟังไม่เห็นขึ้นให้แจ้งผลแก่ผู้ประสงค์ขอรับสิทธิภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่พิจารณา

นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่เป็นหน่วยรับลงทะเบียนแล้ว ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลของผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการและขั้นตอนในการประกาศรายชื่อและการคัดค้านสิทธิเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการบันทึกข้อมูลเบื้องต้นและทำการแนบไฟล์เอกสารประกอบการลงทะเบียนลงในระบบฐานข้อมูลโครงการ การบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของโครงการและการตรวจสอบสิทธิเพื่ออนุมัติสิทธิ จะถูกส่งต่อไปทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดำเนินการต่อ ในกรณีที่ผู้ปกครองลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชันเงินเด็กให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อมูลและกดยืนยันข้อมูลในระบบฐานข้อมูลโครงการ หลังจากนั้นทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจะดำเนินการตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติอีกครั้งผ่านระบบฐานข้อมูลประชาชนและบริการภาครัฐ (Linkage Center) อันได้แก่ข้อมูลผู้ลงทะเบียน ข้อมูลเด็กแรกเกิด ข้อมูลบิดามารดา ข้อมูลสมาชิกภายในครอบครัว และบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลโครงการและจึงทำการอนุมัติสิทธิผ่านระบบฐานข้อมูลของโครงการในทุกวันที่ 26 ของทุกเดือน กล่าวคือการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ฐานระบบของโครงการและการตรวจสอบสิทธิคือหน้าที่หลักของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ท้ายที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบสถานะสิทธิและผลการจ่ายเงินอุดหนุนได้จากระบบฐานข้อมูลของโครงการ ในส่วนของผู้ปกครองสามารถตรวจสอบสิทธิได้ผ่านทางแอปพลิเคชัน “เงินเด็ก” แอปพลิเคชัน “ทางรัฐ” และเว็บไซต์ csgcheck.dcy.go.th หรือติดต่อ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนลงทะเบียน

กล่าวคือขั้นตอนในการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของโครงการและการตรวจสอบสิทธิเพื่อทำการอนุมัติสิทธิเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดโดยตรง

สำหรับขั้นตอนในการ การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จะดำเนินการโดยกรมบัญชีกลาง ผู้ได้รับสิทธิจะได้รับเงิน เดือนละ 600 บาทนับตั้งแต่เดือนที่ได้ทำการลงทะเบียนจนกระทั่งเดือนก่อนที่เด็กอายุครบ 6 ขวบ ผ่านบัญชีธนาคารของผู้รับสิทธิตามที่ระบุไว้ในแบบคำร้องขอหรือผ่านบัญชีที่ธนาคารที่ใช้บริการพร้อมเพย์ (Prompt pay) ที่ผูกไว้กับหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ตามระเบียบกรมกิจการเด็กและเยาวชน หากกรณีที่ต้องการรับเงินอุดหนุนเป็นเงินสดจะเป็นการพิจารณารายการของอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชนหรือผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเห็นชอบหรือไม่ หากผ่านการพิจารณาต้องมารับเงินสดที่กรมกิจการเด็กและเยาวชนหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยจำเป็นต้องนำไปสำคัญรับเงินของกระทรวงการคลังมาเป็นหลักฐานสำคัญในการรับเงินด้วย

และสำหรับกรณี การเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือสิ้นสุดสิทธิ ผู้รับเงินอุดหนุนสามารถยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ปกครองและเด็กอาศัยอยู่หรือผ่านทางแอปพลิเคชัน เงินเด็กและแนบเอกสารแบบคำร้องเพิ่มเติม โดยมีขั้นตอนเช่นเดียวกับตอนยื่นลงทะเบียนขอรับสิทธิในครั้งแรกกล่าวคือภายในระยะเวลา 15 วันหากไม่มีการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงสิทธิ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจะดำเนินการอนุมัติการเปลี่ยนแปลงและแจ้งให้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิรับทราบ

จากการศึกษาขั้นตอนของกระบวนการรับสิทธิพบว่า มีประเด็น โอกาสและความท้าทายต่อกระบวนการรับสิทธิในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการและต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน นโยบาย ดังนี้

โดยประเด็นโอกาสที่มีผลต่อกระบวนการเข้ารับสิทธิ ประการแรกคือการลงทะเบียน ณ หน่วยรับลงทะเบียนที่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองที่ประสงค์ลงทะเบียน สามารถไปลงทะเบียนได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่อาศัยอยู่จริง โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางกลับไปลงทะเบียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีทะเบียนบ้านอยู่ นับได้ว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในเรื่องการเดินทางไปติดต่อลงทะเบียน สำหรับประชาชนที่โยกย้ายถิ่นฐานไม่ได้อยู่ในภูมิลำเนาเดิม ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการรับสิทธิได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเปิดช่องทางการลงทะเบียนด้วยตนเองผ่านแอปพลิเคชัน เงินเด็ก เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางมายังหน่วยงานราชการให้กับประชาชน

ประการที่สอง คือ ประเภทบุคคลที่สามารถให้การรับรองสถานะครัวเรือนมีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นอาสาสมัครกรุงเทพมหานคร (อสท.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานราชการ พิจารณาได้ว่าผู้กำหนดนโยบายต้องการเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถหาผู้ให้การรับรองสถานะได้สะดวกมากขึ้นตามความหลากหลายของประเภทบุคคล

ประการที่สาม คือ การถ่ายโอนภารกิจโครงการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต จากการศึกษางานวิจัยของ ปรีดา ดาสี และคณะ (2562) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาผลการดำเนินงานการจ่ายเงินเพื่ออุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสู่ความร่วมมือในการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยรับลงทะเบียนมีความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของโครงการว่าเป็นการแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดูบุตรของครัวเรือนยากจน เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็กเล็กและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และมีความพร้อมต่อการรับถ่ายโอนภารกิจทั้งในด้านสังคมและวัฒนธรรม เนื่องจากเห็นว่าความเชื่อทางด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับสิทธิเงินอุดหนุน มีความพร้อมในการประสานงานระหว่างเครือข่ายภาคประชาชน ความพร้อมด้านกฎหมาย มีความเข้าใจต่อกฎหมายการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชน และความพร้อมด้านเทคโนโลยี สำหรับระบบ

ฐานข้อมูลในการดำเนินโครงการ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ นับว่าเป็นโอกาสต่อแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคต เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และเพื่อเป็นการลดลำดับขั้นในการพิจารณารับสิทธิให้แล้วเสร็จที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้กระบวนการรับสิทธิมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงโอกาส พบว่าโอกาสในบางประเด็นกลับเป็นช่องว่างให้เกิดความท้าทายต่อกระบวนการรับสิทธิทั้งในกลุ่มประชาชนและกลุ่มผู้ปฏิบัตินโยบาย

ความท้าทายต่อกระบวนการรับสิทธิ ประการแรกพบว่า คือหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการเข้ารับสิทธิมีความซับซ้อนส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดท่ามกลางประชาชนผู้ประสงค์เข้ารับสิทธิ จากการศึกษาวิจัยของ Unicef Thailand et al. (2019) เรื่อง “Thailand Child support Grant (CSG) Impact Assessment Endline Report” พบว่าขั้นตอนการรับรองสิทธิตามที่โครงการกำหนดคือผู้เข้าร่วมโครงการทุกคนจะต้องอาศัยผู้รับรองสิทธิ 2 คน ในการรับรองสถานะครัวเรือนว่าเป็นครอบครัวยากจนหรือเสี่ยงต่อความยากจนจริง ทำให้เกิดความยุ่งยากในกระบวนการหาผู้รับรอง รวมไปถึงความเข้าใจผิดในเรื่องของกฎเกณฑ์และระเบียบในการสมัครเข้าร่วมโครงการ เช่น เกิดความสับสนว่าต้องสมัครตามภูมิลำเนาในทะเบียนบ้านเท่านั้น ทำให้หลายรายไม่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการ เพราะคิดว่าต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาไปสมัคร ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเดินทางไปดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มิสิทธิแต่มีความลังเลที่จะสมัครเพราะคิดว่าหมดเขตการสมัครแล้ว ซึ่งโครงการสามารถสมัครได้ตลอดแต่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์

ประการที่สอง ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรวจสอบสิทธิยังขาดความเข้าใจในรายละเอียดและเงื่อนไขในการดำเนินงานตามโครงการ จากการศึกษาวิจัยของ สำนักงานประมาณของรัฐบาล (2565) เรื่อง “การศึกษาการดำเนินงานและภาระงบประมาณ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด” พบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรวจสอบสิทธิยังขาดความเข้าใจในรายละเอียดและเงื่อนไขในการดำเนินงานตามโครงการส่งผลให้มีการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายอีกทั้งการประชาสัมพันธ์ยังไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการมากพอ สะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารระหว่างองค์กรยังไม่เพียงพอ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่สามารถบรรลุผลได้ตามที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวัง ซึ่งประเด็นการตกหล่นของกลุ่มเด็กยากจนและไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้ ควรมีการเฝ้าระวังเพื่อลงพื้นที่ค้นหากลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ห่างไกลที่ช่องทางการประชาสัมพันธ์อาจเข้าไม่ถึง และควรมีการปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น เกณฑ์การคัดกรองเด็กในครัวเรือนยากจน การคำนวณรายได้ครัวเรือนให้มีหลักเกณฑ์เดียวกันในทุกพื้นที่ รวมถึงควรมีคู่มือสำหรับประชากรกลุ่มเป้าหมายด้วยเช่นกัน

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ในการศึกษา เรื่อง “โอกาสและความท้าทายของกระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย” สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

เพื่อตอบคำถามวัตถุประสงค์ที่ 1 คือ เพื่อศึกษากระบวนการรับสิทธิของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด พบว่า กระบวนการรับสิทธิประกอบไปด้วยทั้งหมด 7 ขั้นตอน ในส่วนขั้นตอนที่ 1 และ 2 จะเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่ประสงค์รับสิทธิโดยตรงและต้องดำเนินการตามที่โครงการกำหนด ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 คือ การลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ปกครองและเด็กอาศัยอยู่จริง หรือ ผ่านทางแอปพลิเคชันเงินเด็ก ขั้นตอนที่ 2 คือ การหาผู้รับรองสถานะครัวเรือนของผู้มีรายได้น้อย กล่าวคือต้องเป็นครัวเรือนที่มีรายได้สมาชิกไม่เกิน 100,000 บาท/ คน/ ปี โดยอาศัยการรับรองสถานะจากบุคคลตามที่โครงการกำหนดจำนวน 2 ท่าน ในส่วนของขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบข้อมูลของผู้ประสงค์รับสิทธิว่าเอกสารมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามรายละเอียดที่โครงการกำหนดหรือไม่เพื่อนำไปสู่ ขั้นตอนที่ 4 คือ การประกาศรายชื่อและการคัดค้านสิทธิ ซึ่งเป็นการประกาศรายชื่อผู้ที่มิสิทธิจะได้รับเงินอุดหนุน โดยอาจปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการตรวจสอบจากประชาชนภายในพื้นที่ โดยในขั้นตอนที่ 3 และ 4 เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่รับลงทะเบียน หลังจากนั้นหากไม่มีการคัดค้านจะนำไปสู่ขั้นตอนที่ 5 คือ การบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของโครงการและการตรวจสอบสิทธิ โดยเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัดเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติอีกครั้งและทำการอนุมัติสิทธิผ่านระบบฐานข้อมูลของโครงการ และขั้นตอนที่ 6 คือ การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลางในการโอนเงินเข้าบัญชีของผู้ปกครองตามที่ได้แจ้งไว้ และสำหรับขั้นตอนสุดท้ายคือกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือสิ้นสุดสิทธิ ผู้ประสงค์ขอเปลี่ยนแปลงสิทธิจะต้องดำเนินการใหม่ตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นและตามปกติจะสิ้นสุดสิทธิเมื่อเด็กอายุครบหกปี

จากผลการศึกษาข้างต้นนำมาสู่การตอบคำถาม วัตถุประสงค์ที่ 2 คือ เพื่อศึกษาโอกาสและความท้าทายในกระบวนการรับสิทธิของโครงการ พบว่าประเด็นโอกาสของกระบวนการรับสิทธิที่มีผลต่อประชาชนมี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียน ณ หน่วยรับลงทะเบียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่อาศัยอยู่จริงเพื่อ และ ประการที่สองคือประเภทบุคคลที่สามารถให้การรับรองสถานะครัวเรือนมีความหลากหลาย ทั้งสองประการเป็นอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงสิทธิเพียงแต่บางหลักเกณฑ์ไม่ได้ถูกประชาสัมพันธ์หรือถ่ายทอดอย่างชัดเจนจึงทำให้เกิดการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อถ่ายทอดให้ประชาชนเข้าใจยังไม่เพียงพอ จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ในช่องทางที่หลากหลายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้มากขึ้น และประการที่สามคือความพร้อมต่อการรับถ่ายโอนภารกิจโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เนื่องจากความพร้อมทั้งในด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีและด้านเศรษฐกิจ ซึ่งนับได้ว่าเป็นเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความพร้อม รวมถึงทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงการในเชิงบวกล้วนเอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะการรับถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดลำดับขั้นการปฏิบัติงานลงและเพื่อลดระยะเวลาใน

การอนุมัติสิทธิ ในขณะที่ความท้าทายพบว่ามี 2 ประการ ประการแรกคือ ความซับซ้อนของหลักเกณฑ์ในการเข้ารับสิทธิส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนแลกระบวนการในการดำเนินการเพื่อเข้ารับสิทธิของประชาชนมีความยากลำบากขึ้นตามความซับซ้อนของหลักเกณฑ์ เช่น การหาผู้รับรองสถานะครัวเรือน ซึ่งหากมีการยื่นหลักฐานเงินเดือนแล้วไม่ควรถูกหาผู้รับรองสถานะครัวเรือนอีก หรือ ควรกำหนดให้มีผู้รับรองสถานะเพียงคนเดียวเพื่อลดภาระประชาชนและทรัพยากรบุคคลสำหรับการปฏิบัตินโยบายให้น้อยลง และความท้าทายประการสุดท้ายคือ การขาดความเข้าใจในรายละเอียดในการดำเนินงานตามโครงการของผู้ปฏิบัตินโยบายที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นถึงการสื่อสารที่ไม่เพียงพอระหว่างหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานผู้ปฏิบัตินโยบายส่งผลให้การบังคับใช้แนวทางปฏิบัตินโยบาย รวมถึงวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายอันได้แก่หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อคัดกรองผู้รับสิทธิเกิดความบิดเบือน เนื่องจากผู้ปฏิบัตินโยบายไม่สามารถถ่ายทอดรายละเอียดโครงการให้แก่ประชาชนเข้าใจได้ จึงควรมีการจัดอบรมหรือทำคู่มือปฏิบัติงาน โครงการฉบับย่อให้แก่ผู้ปฏิบัตินโยบายได้ทำความเข้าใจต่อโครงการและถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติงานในชุมชนและประชาชนรับทราบ

ข้อเสนอแนะ

ประการแรก เพื่อให้กระบวนการรับสิทธิเงินอุดหนุนมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นควรปรับปรุงกระบวนการรับสิทธิ ดังนี้ ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรจัดทำรายการตรวจสอบเอกสาร (Checklist) ที่ต้องใช้ในการประกอบการยื่นขอรับสิทธิให้กับประชาชนเพื่อป้องกันการยื่นเอกสารไม่ครบ, ลดขั้นตอนการหาผู้รับรองสถานะครัวเรือนสำหรับผู้มีหลักฐานเงินเดือน ลดจำนวนผู้รับรองสถานะเหลือเพียง 1 ท่าน, ประชาชนที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ยื่นหลักฐานบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแค่รายเดียวไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกครัวเรือนทุกคนเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, ควรเพิ่มช่องทางในการรับเงินสด เนื่องจากปัจจุบันมีเพียงช่องทางรับโอนผ่านบัญชีธนาคารและผ่านพร้อมเพย์ อีกทั้งขั้นตอนการขอรับเงินอุดหนุนเป็นเงินสดมีความซับซ้อน ต้องเดินทางมารับที่กรมกิจการเด็กและเยาวชนหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรปรับเปลี่ยนให้สามารถรับได้ที่หน่วยงานราชการในพื้นที่อาศัยหรือใกล้เคียง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลงทะเบียน สถานพยาบาลรัฐ เพราะผู้ปกครองมักจะต้องพาบุตรหลานไปพบแพทย์อยู่แล้ว เพื่อเป็นการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานและเป็นการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

ประการที่สอง หน่วยงานผู้กำหนดนโยบายควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์โครงการ โดยการจัดทำคู่มือโครงการฉบับย่อและการจัดอบรมสัมมนาให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจหลักเกณฑ์, คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ, กระบวนการการรับสิทธิและแนวทางการติดต่อหาผู้รับรองสถานะครัวเรือน เพื่อสื่อสารให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจนและน่านโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาซึ่งจำนวนผู้พึงได้รับสิทธิที่แท้จริงเพิ่มมากขึ้น รวมถึงพิจารณาต่อยอดโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการ

เลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เป็นสวัสดิการเด็กเล็กแบบถ้วนหน้า (Universal) เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายและเพื่อไม่ให้ประชาชนประสบปัญหาด้านระบบการคัดกรองสิทธิเพียงเพราะไม่สามารถก้าวข้ามกระบวนการพิสูจน์ความยากจนได้ ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดนโยบายในอนาคตมีความเหมาะสมและครอบคลุมเด็กทุกชนชั้นในสังคมมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2565). คู่มือการปฏิบัติงาน โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ตามระเบียบกรมกิจการเด็กและเยาวชน ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด พ.ศ. 2565. วันที่ค้นข้อมูล 2 พฤษภาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1682580676600-374334615.pdf
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2566). รายงานข้อมูล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. วันที่ค้นข้อมูล 22 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1702368339633-105624182.pdf
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (ม.ป.ป.). ความเป็นมาโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. วันที่ค้นข้อมูล 2 พฤศจิกายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://webold.dcy.go.th/csg/th/about/background>
- จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2561, 25 มิถุนายน). เงินอุดหนุนเด็กเล็กถ้วนหน้า: จุดเริ่มต้นของการคุ้มครองสังคมทั้งระบบ. สถาบันเพื่อการวิจัยแห่งประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 9 พฤษภาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://tdri.or.th/2018/06/supporting-child2/>
- ปริญดา ตาสี, รพีพรรณ คำหอม, ธันยา รุจิเสถียรทรัพย์ และธรรรงค์ จันได. (2562). การศึกษาผลการดำเนินงานการจ่ายเงินเพื่ออุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสู่ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารธรรมศาสตร์*, 40(1), 168-190.
- ภาวิณี คงฤทธิ์. (2564). ทำความเข้าใจ - ทำไมเงินอุดหนุนเด็กเล็กต้องถ้วนหน้า. วันที่ค้นข้อมูล 2 พฤษภาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/all-you-need-to-know-about-child-support-grants/>
- พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอน 56. หน้า 5-16.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอน 94 ก. หน้า 1-16.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. (2560, 13 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 63 ก. หน้า 1-12.
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอน 82 ก. หน้า 30-44.

- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 40. หน้า 14-18.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหารพร. (2555). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). *ข้อเสนอ: เงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็ก ช่างว่างของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า*. วันที่ค้นข้อมูล 9 พฤศจิกายน 2566, เข้าถึงได้จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/05/PB_ChildFund.pdf
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2565). *การศึกษาคำเนินงานและภาระงบประมาณ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด*. วันที่ค้นข้อมูล 19 พฤศจิกายน 2566, เข้าถึงได้จาก https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/599935/2565_เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด_ชฎเกียรติ.pdf?sequence=1
- องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กคืออะไร*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.unicef.org/thailand/th/what-is-crc>
- องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย, & กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2562). *เส้นทางความก้าวหน้าสู่เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้าของประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 9 พฤศจิกายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.unicef.org/thailand/media/3811/file/เส้นทางความก้าวหน้า%20สู่เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้าของประเทศไทย.pdf>
- อวิศารันตร์ นิยมไทย. (2552). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก(Convention on the rights of the child) สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่คนไทยควรรู้*. จุฬานิติ, กรกฎาคม-สิงหาคม 2552. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/10reform/reform7.pdf
- Anderson, J. E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. Hoboken, New Jersey, U.S.: Prentice Hall.
- Easton, D. (1971). The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science. *Political Science Quarterly*, 68(3), 434-436.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (2017). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis.
- Lindblom, C. E. (1980). *The Policy-making Process*. Hoboken, New Jersey, U.S.: Prentice Hall.

Scott, J. (2006). *Documentary Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Thai PBS. (2567a). "ปั้มลูกกัญชาดี " แก้ววิฤตเด็กเกิดน้อย วัยแรงงานทิ้งช่วงยาว 20 ปี. วันที่ค้นข้อมูล 19 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/336093>

Thai PBS. (2567b). "วิฤตการเกิด" เรื่องกำเนิด ใครกำหนด?. วันที่ค้นข้อมูล 19 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/337343>

Unicef Thailand, Thailand Development Research Institute (TDRI), & Economic Policy Research Institute (EPRI). (2019). *Thailand Child support Grant (CSG) Impact Assessment Endline Report*. วันที่ค้นข้อมูล 22 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก [https://www.unicef.org/thailand/media/5266/file/Thailand%20Child%20Support%20Grant%20\(CSG\)%20Impact%20Assessment%20Endline%20Report.pdf](https://www.unicef.org/thailand/media/5266/file/Thailand%20Child%20Support%20Grant%20(CSG)%20Impact%20Assessment%20Endline%20Report.pdf)

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & society*, 6(4), 445-488.