

ปัญหากระบวนการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ*

Problems of Thai State Welfare Card in its Policy Formulation Process

วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร (Weerawat Phattarasukumjorn)

อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Lecturer, Faculty of Economics, Thammasat University

E-mail: weerawat@econ.tu.ac.th

Received: 5 June 2021

Revised: 5 July 2021

Accepted: 14 July 2021

บทคัดย่อ

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นนโยบายสวัสดิการสำคัญที่เริ่มดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2560 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะหน่วยงานหลักอ้างถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นหลักสำคัญในการริเริ่มดำเนินนโยบาย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตหลายประการในแง่การดำเนินงาน อาทิ กระบวนการลงทะเบียนที่เป็นไปอย่างเร่งรัด การเก็บข้อมูลที่มีได้เป็นปัจจุบัน กลไกที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำขาดความชัดเจน และไม่มีการประเมินผลของโครงการอย่างเป็นระบบ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงตั้งคำถามต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยศึกษาผ่านกรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อทำความเข้าใจมูลเหตุและแรงจูงใจของตัวแสดง (actors) ต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2560 ถึง 2562 การวิเคราะห์องค์ประกอบทั้งหมดผนวกกับงานวิจัยสนับสนุนนำไปสู่ผลการศึกษานโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองมากกว่าใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน

* บทความวิจัยนี้มีเนื้อหาจากงานวิจัยเรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม : กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ธรรมาธิปไตย และวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร, 2563) เข้าถึงได้จาก <http://www.kpi.ac.th/public/knowledge/research/data/1001> แต่มีวัตถุประสงค์และใช้กรอบการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, สวัสดิการ, บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, การกำหนดนโยบาย, ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

Abstract

'Welfare Card' is a major poverty-targeting scheme, implemented in Thailand in 2017 while the National Council for Peace and Order was in office. Fiscal Policy Office, a leading public policy maker, claims that the scheme should help alleviate inequality issues in Thailand. However, there are questionable processes along the implementation. For instance, the selection process was done once since its inception, therefore, data of the poor is not up to date nor revised. Moreover, the program lacks both short and long-term evaluation and concise explanation how to achieve its main goal. Through policy formulation framework topped with supportive empirical literature, this article aims to suggest plausible political purposes of this scheme, namely forging and maintaining clientelistic relationship, rather than achieving stated economic goals of mitigating inequality issues.

Keywords: Inequality, Welfare, State Welfare Card, Policy Formulation, Clientelism

ที่มาและความสำคัญ

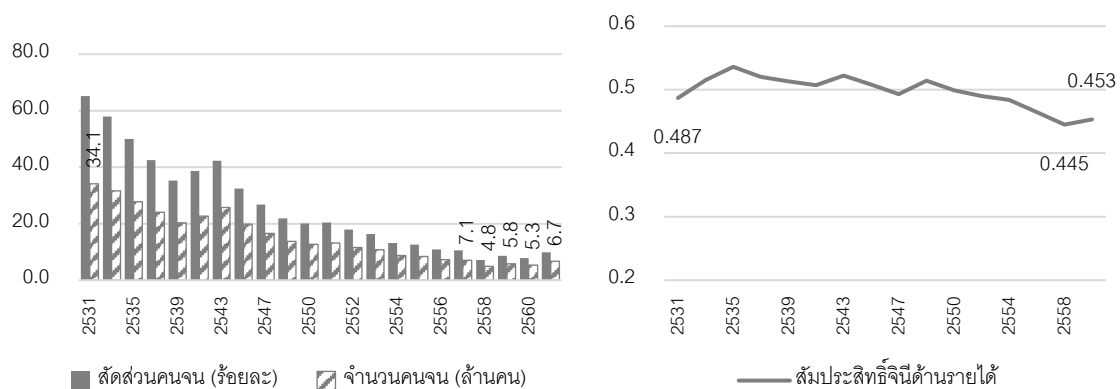
นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นนโยบายแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeting) ในระดับประเทศนโยบายแรกที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าการค้นหาตัวคนจนเพื่อจัดสรรสวัสดิการมิได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ใน พ.ศ. 2533 หรือการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ใน พ.ศ. 2546 ที่พยายามเก็บข้อมูลความลำบากของประชาชนในมิติต่างๆ แต่การเก็บข้อมูลในอดีตเหล่านี้มิได้นำมาผลิตเป็นนโยบายสวัสดิการ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐจึงถือเป็นหมุดหมายสำคัญอันหนึ่งของระบบสวัสดิการในประเทศไทย

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังถือว่าเป็นนโยบายที่แตกต่างจากนโยบายในอดีตในแง่ของ (1) รูปแบบการจัดสรร เป็นลักษณะเงินโอน (cash transfer) ที่เปลี่ยนอำนาจซื้อจากรัฐมาสู่ประชาชนโดยตรง คล้ายกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วยโรคเอดส์ แต่ข้อแตกต่างสำคัญคือผลประโยชน์บางส่วนจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้นขึ้นอยู่กับการกระทำ (actions) ของผู้มีสิทธิด้วย จึงถือว่าเป็นโครงการแรกที่มีการจัดสรรเงินโอนแบบมีเงื่อนไข (conditional cash transfer) (2) วิธีการคัดกรอง ถือว่าเป็นนโยบายแรกที่ใช้วิธีการคัดกรองผ่านตัวบ่งชี้ (proxy means testing) แตกต่างจากนโยบายในอดีตที่ใช้การคัดกรองด้วย

วิวัฒนาการการคัดกรอง

ตำแหน่งแห่งที่ (geographical targeting) เช่น นโยบายเงินผันใน พ.ศ. 2518 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หรือการคัดกรองด้วยกลุ่มประชากรหรือกลุ่มอาชีพ (categorical targeting) เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นโยบายเรียนฟรี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหัวเรือใหญ่ของนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ หลักสำคัญ 2 ประการในการจัดทำนโยบาย ได้แก่ (1) การแก้ไขปัญหาความยากจนที่รุดหน้าไปมากสวนทางกับปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่ยังคงอยู่อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 30 ปี ดังข้อมูลในภาพที่ 1 รวมถึงปัญหาค่าครองชีพของผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีความเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจมีความผันผวน และ (2) ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ เนื่องจากนโยบายสวัสดิการที่ผ่านมาจัดสรรให้ตามกลุ่มประชากร จึงทำให้ประชากรบางกลุ่มเข้าไม่ถึงสวัสดิการจากรัฐ สศค. เชื่อว่าเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ได้ทุเลาลง (ศรพล ตูละยะเสถียร และคณะ, 2560)



ภาพที่ 1 สถิติความยากจน (ซ้าย) และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้** (ขวา)

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเริ่มเปิดให้ลงทะเบียนตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน จนถึง 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 และเริ่มแจกจ่ายบัตรในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ณ วันที่เขียนบทความวิจัยนี้ขึ้น การประเมิน

* เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2535 โดยกรมประชาสงเคราะห์ ภายหลังโอนย้ายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2548 รูปแบบการคัดกรองเปลี่ยนจากวิธีการคัดกรองในชุมชน (community-based targeting) เป็นแบบคัดกรองด้วยกลุ่มประชากรใน พ.ศ. 2552

** การชี้วัดว่าบุคคลใดเป็นคนจน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใช้กรอบคิดเส้นความยากจน (poverty line) บุคคลที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคไม่เกินเส้นความยากจนในแต่ละเดือน (2,710 บาทในปี พ.ศ. 2561 เป็นค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ) ถือว่าเป็นคนจน ส่วนสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ใช้สำหรับวัดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 โดย 0 หมายถึงไม่มีความเหลื่อมล้ำ และ 1 หมายถึงเหลื่อมล้ำมากที่สุด

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อความเหลื่อมล้ำอาจเร็วเกินกว่าที่จะตอบได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ลักษณะนโยบายและการดำเนินงานสร้างประเด็นคำถามและข้อสังเกตมากมาย ดังนี้

(1) **กระบวนการดำเนินงาน** ข้อเสนอแนะจากงานศึกษาของธนาคารโลกในการดำเนินนโยบายเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักอันเป็นวัฏจักร ได้แก่ (1) การวางแผน (2) การออกแบบนโยบาย (3) การดำเนินงาน และ (4) การติดตามผล สำหรับขั้นตอนการวางแผนและออกแบบ ผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความคุ้มค่าของนโยบาย ผลลัพธ์ที่คาดหวัง วิธีการนำไปสู่ผลลัพธ์ดังกล่าว และกำหนดหน่วยงานที่จะประเมินผลของนโยบายโดยปราศจากอคติ (Busject, n.d., p. 7) อย่างไรก็ตาม ไม่มีเอกสารของกระบวนการวางแผนนโยบาย หรือการประเมินสถานการณ์ในเบื้องต้นเผยแพร่ออกมาก่อนที่จะทรงการคลังจะเสนอ ‘โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ’ ครั้งแรกเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559

(2) **ความเร่งรีบในการดำเนินงาน** สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) ลงความเห็นในรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการประชารัฐสวัสดิการว่า “การดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ยังไม่รัดกุมเหมาะสม ได้ฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน” และ

“การปฏิบัติงานตามโครงการเป็นไปอย่างเร่งรีบในแต่ละขั้นตอน โดยหน่วยรับลงทะเบียนมีระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมเพียง 31 วัน ซึ่งระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการที่กระชั้นชิด ทำให้การประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกรอกข้อมูล การเตรียมข้อมูลหลักฐาน ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ อาจเกิดความไม่ทั่วถึงและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเป้าหมายซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลเป็นผู้ยากจน ประกอบกับการสื่อสารกับผู้นำชุมชนอาจไม่ทั่วถึงด้วยข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา”

(3) **การดำเนินงานผิดจากหลักการที่วางไว้** เมื่อครั้งดำเนินการไปแล้ว ปรากฏว่าการลงทะเบียนและตรวจสอบคุณสมบัติได้บันทึกหลักฐานข้อมูลภาษี และเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้งเท่านั้น ได้แก่ ครั้งที่ 1 เดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการลงทะเบียนเพื่อรับเงินโอนเพียงครั้งเดียว ครั้งที่ 2 การลงทะเบียนรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเกิดขึ้นตามมาในเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม พ.ศ. 2560 เป็นครั้งเดียวที่เปิดให้ประชาชนลงทะเบียน นอกจากนั้นมีการรับลงทะเบียนเพิ่มเติมโดยให้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจเพื่อผู้ที่ไม่สามารถมาลงทะเบียนได้ด้วยตนเอง (เช่น ในเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561) ทำให้ข้อมูลผู้มีรายได้น้อยไม่มีความเป็นปัจจุบัน นอกจากนั้น สวัสดิการที่จัดสรรให้เป็นมูลค่าในบัตรมีใช้เงินสดซึ่งมีสภาพคล่องมากกว่า ทั้งหมดนี้ขัดแย้งกับวิธีการตามแนวคิด Negative Income Tax (NIT)

มีข่าวเรื่องการลงทะเบียนเพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงเกณฑ์โดยใช้รายได้ครัวเรือนเป็นเงื่อนไขคัดกรอง ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 แต่ยังไม่ได้มีการเปิดให้ลงทะเบียนจริง อาจมีสาเหตุมาจากการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งรุนแรงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

ที่กระทรวงการคลังอ้างถึงหลายต่อหลายครั้งในเอกสารเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (รายละเอียดเพิ่มเติมเรื่อง NIT จะกล่าวถึงในส่วนที่ 3)

(4) **การประเมินผลของนโยบาย** ตั้งแต่ต้นนโยบายเริ่มดำเนินงานมา ยังไม่มีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างเป็นระบบ ทั้งๆ ที่ สศค. เป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลผู้มีบัตรสวัสดิการครบถ้วน แม้ว่าความคืบหน้าเบื้องต้นปรากฏในเอกสารเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2562 เรื่อง ‘มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ’ แต่เป็นการรายงานผลอย่างฉาบฉวย เนื้อหา มีเพียงจำนวนผู้เข้าร่วมการฝึกอาชีพที่มีรายได้พ้นเส้นความยากจนแล้ว ซึ่งมีได้สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน

(5) **กลไกที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ** แม้ว่างานศึกษาของ สศค. (สรุปผล ตูยยะเสถียร และคณะ, 2560) ที่ตามออกมาภายหลังได้กล่าวถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยทั้งด้านโอกาส ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา การเข้าถึงบริการทางการเงิน สาธารณสุข (input inequality) หรือจะเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน (output inequality) แต่กลับมิได้กล่าวถึงกลไกของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐว่าจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ (หรือแม้แต่คาดการณ์ว่าจะช่วยลด ความเหลื่อมล้ำ) ด้านใดบ้าง อย่างไร เพราะบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ส่งผลต่อกลุ่มคนอื่นที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาในกระบวนการอื่นๆ ของจัดสรรทรัพยากร เช่น ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตที่ไม่เท่าเทียม กลไกภาษีที่ฝังถ่วงความมั่งคั่งจากคนรวยมาสู่คนจน ฯลฯ ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวย และคนจนจะถูกบีบแคบลงได้อย่างไร หากกลุ่มคนร่ำรวยมีรายได้ที่เติบโตเร็วกว่าทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์

จากข้อสังเกตข้างต้น บทความวิจัยนี้จึงทำการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการสร้างเป็นนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบริบทแวดล้อม พฤติกรรมและแรงจูงใจของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาของบทความวิจัยนี้ประกอบด้วย **ส่วนที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา** ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะโครงสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์เท่านั้น รายละเอียด สนับสนุนจากวรรณกรรมปริทัศน์จะนำไปประกอบกับส่วนการวิเคราะห์เพื่อให้เนื้อหามีความต่อเนื่อง **ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์และมาตรการของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ** เป็นส่วนที่อธิบายรายละเอียดและช่วงเวลาของการดำเนินงาน เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้เห็นภาพรูปแบบนโยบาย และลำดับเหตุการณ์ซึ่งสอดคล้องไปกับการวิเคราะห์ต่อไปใน **ส่วนที่ 4 กระบวนการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ** เป็นส่วนการวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิด ในกรณีของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และส่วนสุดท้าย **ส่วนที่ 5 สรุปผลการศึกษา**

กรอบแนวคิดในการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ยึดกรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) รวบรวมไว้ แม้ว่าโดยทั่วไปกรอบแนวคิดดังกล่าวจะประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ แต่ก็มีงานศึกษาที่ประยุกต์ใช้กับนโยบายสวัสดิการอยู่บ้าง เช่น UNDP (2013) ใช้อภิปรายเรื่องอุปสงค์และอุปทานของนโยบายของการกระจายรายได้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินกอง (2553) ใช้วิเคราะห์การกำหนดขึ้นของนโยบายสวัสดิการในช่วง พ.ศ. 2500 ถึง 2550

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจตั้งต้นจากข้อสมมติตามแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจเปรียบเสมือนสินค้าอย่างหนึ่ง มีอุปสงค์อุปทานในตลาดนโยบาย ซึ่งตัวแสดง (actors) ต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจมีบทบาทและอำนาจแตกต่างกันออกไป ข้อสมมติสำคัญก็คือตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีแรงจูงใจเพื่อแสวงหาประโยชน์สูงสุดจากนโยบายเศรษฐกิจทั้งสิ้น (maximizing benefit) แต่ขอบเขตการวิเคราะห์ขยายให้กว้างออกไปมากกว่าอุปสงค์อุปทานให้ครอบคลุมปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเข้ามาวิเคราะห์ร่วมกัน ดังนี้

(1) **ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism)** หรือตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในเวทีเศรษฐกิจโลก รวมถึงการเชื่อมโยงทั้งในด้านระเบียบกติกา การค้า การลงทุน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ ล้วนส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ระบบทุนนิยมโลกอาจส่งผลกับการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐค่อนข้างน้อย ในส่วนนี้จึงได้ปรับกรอบการวิเคราะห์เป็นบริบทแวดล้อมด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ

(2) **โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Superstructure)** หมายถึง กติกาในตลาดการเมืองซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ซึ่ง รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อภิปรายไว้ 2 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างอำนาจทางการเมือง และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคม โครงสร้างส่วนบนนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในทางอ้อม เพราะกติกาในสังคมทั้งที่เป็นทางการอย่างตัวบทกฎหมาย หรือที่ไม่เป็นทางการอย่างจารีตประเพณี ล้วนแต่มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทและอำนาจของอุปสงค์และอุปทานต่อนโยบายเศรษฐกิจ

(3) **อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ** หมายถึง กลุ่มตัวแสดงต่างๆ ในสังคม กลุ่มผู้มีความต้องการนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วย ราษฎร สื่อมวลชน นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับกลุ่มผู้ผลิตนโยบาย ได้แก่ ขนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ พรรคการเมือง และรัฐสภา การวิเคราะห์พฤติกรรมและแรงจูงใจเพื่อแสวงหาประโยชน์สูงสุดของกลุ่มบุคคลและสถาบันเหล่านี้ จะช่วยสร้างความเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้มากขึ้น

บทความวิจัยปรับกรอบแนวคิดเพื่อวิเคราะห์ใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) **บริบทแวดล้อม** เป็นส่วนที่พยายามวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมว่ามีเหตุประกอบอันใดบ้างที่นำไปสู่การกำหนด

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2) **โครงสร้างส่วนบนกับอุปสงค์** เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายบทบาทของกลุ่มเป้าหมายในการร่วมกำหนดนโยบาย และ (3) **โครงสร้างส่วนบนกับอุปทาน** เป็นส่วนสุดท้ายที่อธิบายบทบาทของตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและกำหนดนโยบายสวัสดิการ สองส่วนหลังนี้จะเป็นการวิเคราะห์แรงจูงใจที่เชื่อมโยงกันกับพฤติกรรมของแต่ละฝ่าย

อย่างไรก็ตาม บทความนี้อาจต้องลดทอนบทบาทของตัวแสดงบางตัวลงจากกรอบแนวคิดหลัก เนื่องด้วยสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นนโยบายสวัสดิการที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาเป็นเวลานานแล้ว จึงอาจทำให้บทบาทของตัวแสดงค่อนข้างจำกัด บทความนี้จึงถูกจำกัดขอบเขตด้านช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2560 และ 2562 เท่านั้น ประการที่สอง การวิเคราะห์อาศัยข้อมูลและเอกสารทางการที่มีการเผยแพร่ อาจมีหลักฐานอีกจำนวนมากที่สะท้อนถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ แต่หากขาดความชัดเจนอาจส่งผลให้การอนุมานเหตุผลไม่รอบด้านและขาดความลุ่มลึก

วัตถุประสงค์ และมาตรการของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ส่วนนี้เป็นการรวบรวมและอธิบายหลักการเหตุผลของมาตรการในช่วงเวลาต่างๆ ที่ปรากฏในเอกสารราชการ ก่อนที่นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะถือกำเนิด สศค. ได้ศึกษาแนวคิด Negative Income Tax (NIT) และเสนอให้มีการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย กล่าวโดยสรุป NIT มีหลักการคู่ตรงกันข้ามกับการเสียภาษีบุคคลธรรมดา หากเป็นผู้มีรายได้น้อย แทนที่จะเสียภาษีบุคคลธรรมดา รัฐจะให้การช่วยเหลือในรูปแบบเงินโอนกลับมาให้ (ปัทมภ์ อนันตนิบุตร, วิวิธ พานิชวงศ์, สุมาพร ศรีสุนทร และลลิตา ละสอน, 2557)

งานศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นข้อดีหลายประการ ได้แก่ การจูงใจให้คนยื่นภาษีเพื่อให้รัฐได้มีข้อมูลคนจนมากขึ้น ฐานข้อมูลจะเป็นปัจจุบันทุกปีเนื่องจากการยื่นภาษีเกิดขึ้นทุกปี เงินโอนเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบเจาะจงไปที่คนจนทำให้การใช้จ่ายภาครัฐมีประสิทธิภาพ ผู้ได้รับเงินโอนก็จะมีอิสระในการใช้จ่ายใช้สอย เมื่อคนจนมีรายได้สูงขึ้นก็จะพ้นจากเกณฑ์รายได้ไปเอง ในทางกลับกันหากเกิดเหตุไม่คาดฝันทำให้รายได้ลดลง ก็จะกลับเข้าสู่เกณฑ์และได้รับเงินโอนโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงตัวนโยบาย และผลพลอยได้อีกประการคือ ในทางทฤษฎี ผู้มีรายได้น้อยมักมีความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (Marginal Propensity to Consume: MPC) สูงกว่าคนรวย เมื่อได้รับเงินโอนเพิ่มเติมก็มักจะใช้จ่ายออกไป ทำให้เม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านผลของตัวทวี (Multiplier Effect) งานศึกษามีความสำคัญเนื่องจากมีข้อความปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่ระบุว่าให้การจัดสรรสวัสดิการยึดตามหลัก NIT เป็นแนวคิดพื้นฐาน ในช่วงที่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้เริ่มดำเนินงานไปแล้ว

วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559 “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ถูกเสนอโดยกระทรวงการคลังเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาครั้งแรก เหตุผลและความจำเป็นที่ระบุไว้เป็นเรื่องประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคม เนื่องจากที่ผ่านมาฐานข้อมูลผู้รับสวัสดิการกระจายไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบในหลากหลายกระทรวง ทำให้ขาดการบูรณาการข้อมูล การลงทะเบียนจะทำให้ภาครัฐมีฐานข้อมูลที่เหมาะสมในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้ตรงจุด เพราะผู้ลงทะเบียนจะต้องเปิดเผยข้อมูลรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สิน การลงทะเบียนครั้งนี้นำไปสู่ “มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน สวัสดิการที่จัดสรรให้เป็นการโอนเงินเพียงครั้งเดียวให้กับผู้ผ่านการคัดกรอง รูปแบบการดำเนินงานยังถือว่าใกล้เคียงกับหลักการของ NIT เนื่องจากได้มีการเสนอให้มีการลงทะเบียนทุกปีในช่วงเดือนกันยายน เพียงแต่ไม่ได้ทำบนฐานของการยื่นภาษีบุคคลธรรมดา

ใน พ.ศ. 2560 “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560” เริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงเดือนเมษายน และในปีนี้การคัดกรองมีเกณฑ์ด้านอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น (รายละเอียดดังตารางที่ 1) สวัสดิการที่จัดสรรให้เป็นเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่กรมบัญชีกลางโอนให้ในแต่ละเดือน และให้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดเท่านั้น ตัวอย่างเช่น วงเงินในการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคให้นำไปซื้อของกับร้านธงฟ้าประชารัฐ หรือร้านอื่นๆ ที่มีเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture: EDC) กระทรวงการคลังได้ให้เหตุผลไว้ว่าการใช้จ่ายผ่านเครื่อง EDC เป็นการยืนยันสิทธิ เงื่อนไขนี้ทำให้นโยบายมีความผิดเพี้ยนจากหลักการ NIT ออกไปอีก เพราะไม่ได้ให้เป็นเงินสด (แม้ว่าภายหลังจะมีการสร้างแอปพลิเคชัน “ถุงเงินประชารัฐ” เพื่อให้ร้านค้าทั่วไปปรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ ทำให้ผู้มีบัตรมีช่องทางในการใช้เงินมากขึ้น) และเป็นการเปิดลงทะเบียนเพื่อเก็บข้อมูลเป็นครั้งสุดท้ายจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้ข้อมูลของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐขาดความเป็นปัจจุบัน

ตารางที่ 1 รายละเอียดสวัสดิการแห่งรัฐตามรอบการลงทะเบียนและมาตรการที่สำคัญ (ล้านบาท)

ช่วงเวลาลงทะเบียน	มาตรการ	เกณฑ์การคัดเลือก	สวัสดิการ	งบประมาณ
15 ก.ค. – 15 ส.ค. 2559 (มีข้อเสนอให้เปิดลงทะเบียนทุกปีในวันที่ 1 - 30 ก.ย.) รวมผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนรวม 7.5 ล้านคน	มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ (6 มิ.ย. 2559)	1. สัญชาติไทย 2. อายุ 18 ปีขึ้นไป 3.ว่างงานหรือทำงานแต่มีรายได้ในปีปฏิทิน 2558 ไม่เกิน 100,000 บาท	โอนเงินให้ครั้งเดียวในเดือน ธ.ค. 2559 1. ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท ได้รับเงินโอน 3,000 บาท 2. ผู้มีรายได้มากกว่า 30,000 บาทแต่ไม่เกิน 100,000 บาท ได้รับเงินโอน 1,500 บาท	17,469 (งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น)

วิวัฒนาการ ภัทรศักดิ์กิจ

ช่วงเวลา ลงทะเบียน	มาตรการ	เกณฑ์การคัดเลือก	สวัสดิการ	งบประมาณ
3 เม.ย. – 15 พ.ค. 2560 สำหรับการ ลงทะเบียนทั่วไป และในเดือน มิ.ย. – ก.ค. 2560 รับลงทะเบียนเพิ่ม สำหรับผู้ที่ไม่ สามารถมา ลงทะเบียนด้วย ตนเองได้ รวมผู้มี บัตรสวัสดิการแห่ง รัฐ 11.4 + 3.1 = 14.5 ล้านคน	พระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความ ช่วยเหลือผ่านบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ (28 ส.ค. 2560)	1. สัญชาติไทย 2. อายุ 18 ปีขึ้นไป 3.ว่างงานหรือทำงาน แต่มีรายได้ในปีปฏิทิน 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท 4. ไม่มีทรัพย์สินทาง การเงินหรืออสังหาริมทรัพย์ มากกว่า พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้ ต้องมีมูลค่า รวมไม่เกิน 100,000 บาท 5. ไม่มีอสังหาริมทรัพย์ หรือมีประเภทบ้าน พร้อมที่ดิน บ้านและ ที่ดินทำกิน หรือที่ดินทำ กินอย่างเดียวขนาดไม่ เกินที่กระทรวงการคลัง กำหนด	ให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นรายเดือน ตั้งแต่เดือน ก.ย. 2560 ดังนี้ 1. ค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคฯ 300 บาทสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ กว่า 30,000 บาท และ 200 บาทสำหรับผู้มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทแต่ไม่ถึง 100,000 บาท 2. ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม 45 บาท (ต่อ 3 เดือน) 3. วงเงินค่าโดยสาร (1) รถ โดยสาร ขสมก./รถไฟฟ้า (2) รถ บขส. (3) รถไฟ อย่างละ 500 บาท	ใช้เงินจาก กองทุนพระราชรัฐ เพื่อเศรษฐกิจ ฐานราก (จัดตั้ง ขึ้นตาม พ.ร.บ. งบประมาณ) ปีงบประมาณ 2561 = 43,164 2562 = 41,587 ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2563 เปลี่ยนเป็น กองทุนพระราชรัฐ สวัสดิการเพื่อ เศรษฐกิจฐาน และสังคม (จัดตั้ง ขึ้นตามกฎหมาย เฉพาะ) 2563 = 40,000
	มาตรการพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้มีบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ (8 ม.ค. 2561)	ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่แสดงความประสงค์ เข้าร่วมการพัฒนา ทักษะหรือฝึกอาชีพ ด้วย หลักสูตรของกระทรวง แรงงาน	ให้วงเงินในบัตรสวัสดิการ สำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคฯ เพิ่ม ตั้งแต่เดือนที่เข้าร่วม จนถึง ธ.ค. 2561 อีก 200 บาท สำหรับผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท และ 100 บาทสำหรับผู้มี รายได้สูงกว่า 30,000 บาทแต่ไม่ ถึง 100,000 บาท	2564-2566 = 67,406 (ประมาณการ)
	มาตรการช่วยเหลือผู้ มีรายได้น้อยเพิ่มเติม ผ่านบัตรสวัสดิการ แห่งรัฐ (19 พ.ย. 2561)	ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	1. บรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่า น้ำประปา 2. สนับสนุนค่าใช้จ่ายปลายปี (ในเดือน ธ.ค. 2561) 500 บาท โดยถอนออกมาเป็นเงินสดได้	

ช่วงเวลา ลงทะเบียน	มาตรการ	เกณฑ์การคัดเลือก	สวัสดิการ	งบประมาณ
			3. ค่าเช่าบ้านและค่าเดินทางไป รับการรักษาพยาบาลสำหรับ ผู้สูงอายุ	
	มาตรการพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้มีบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติม เงินเข้ากระเป๋าเงิน อิเล็กทรอนิกส์ในบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ (11 ม.ค. 2562)	ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	1. การฝึกอาชีพ เหมือน มาตรการพัฒนาฯ ระยะแรก โดยเพิ่มวงเงินให้ผู้เข้าร่วมการ ฝึกอาชีพต่อเนื่อง ตั้งแต่เดือน ม.ค. – มิ.ย. 2562 2. การเติมเงิน แบ่งยอดเงินค่า อุปโภคบริโภคฯ ออกมา 200 และ 100 บาท (สำหรับผู้ได้รับ 300 และ 200 บาท) ให้กดเป็น เงินสดได้ในเดือน ก.พ. – เม.ย. 2562	

ที่มา: รวบรวมจากมติคณะรัฐมนตรีและเอกสารงบประมาณ

ตั้งแต่บัตรสวัสดิการเริ่มใช้ครั้งแรกในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 กระทรวงการคลังดำเนินมาตรการเสริมออกมาบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นเปิดโอกาสให้ผู้มีบัตรเข้าร่วมการฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาทักษะ โดยให้วงเงินค่าอุปโภคบริโภคเพิ่มเติมสำหรับผู้ผ่านการฝึกอาชีพเป็นแรงจูงใจ การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 การเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้มีบัตรนำเงินออกไปใช้ได้ ตามความต้องการช่วงต้นปี พ.ศ. 2562 มาตรการพุงเศรษฐกิจช่วงกลางปี มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจปี 2562 ฯลฯ

นอกจากนั้น มีความพยายามรวมสวัสดิการจากหน่วยงานต่างๆ เข้ามาไว้ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ตัวอย่างนอกเหนือจากมาตรการในตารางที่ 1 เช่น การสมทบเงินให้กับผู้สูงอายุ โดยใช้เงินจากกองทุนผู้สูงอายุ การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เนื่องจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถเก็บข้อมูลการจัดสรรสวัสดิการไว้ได้หลายช่อง (slot)

กล่าวโดยสรุป เหตุผลประกอบนโยบายนี้มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 5 ประการหลักๆ ได้แก่ (1) การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ (2) ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้นผ่านการเจาะจงที่ผู้มีรายได้น้อย (3) การลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรสวัสดิการและบูรณาการข้อมูล (4) การลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มกำลังซื้อให้กับผู้มีรายได้น้อย และ (5) การกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในสภาพเศรษฐกิจที่ชะลอตัว

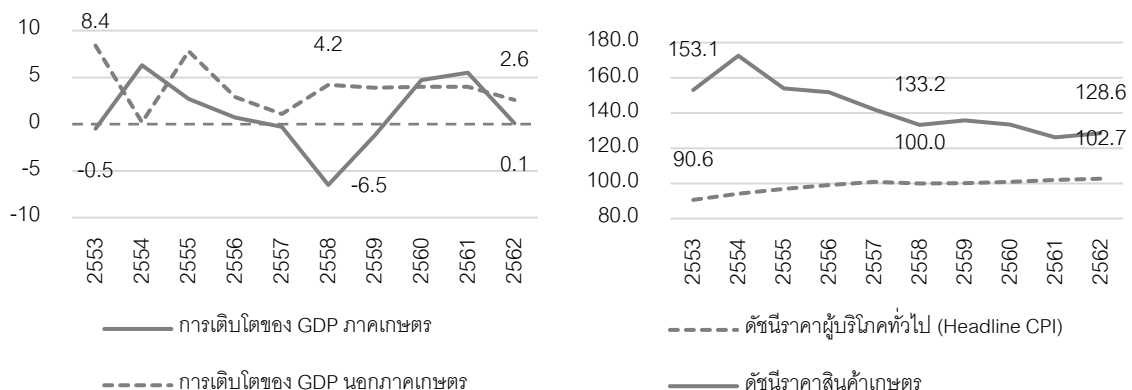
และมีความเสี่ยงมากขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานจริงนั้นแตกต่างจากหลักการของ NIT ที่วางไว้พอสมควร

กระบวนการกำหนดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

1. บริบทแวดล้อม

บริบทด้านเศรษฐกิจและความยากจนในช่วงก่อนมีโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งของการกำหนดนโยบายหรือไม่ คำถามข้อนี้ไม่อาจตอบได้อย่างตรงไปตรงมานัก หากพิจารณาจากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าจำนวนคนจนในปี พ.ศ. 2558 ลดลงจากปีก่อนหน้าถึง 2.3 ล้านคน ไม่อาจตีความได้ว่าปัญหาความยากจนมีแนวโน้มดีขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะข้อมูลอัตราดัชนีราคาผู้บริโภค (เงินเฟ้อทั่วไป) ที่ลดลงจากปีก่อนในภาพที่ 2 ด้านขวา มาจากสาเหตุราคาน้ำมันที่ปรับลดลงมาก (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559) เป็นปัจจัยกดดันให้เส้นความยากจนลดระดับลงอาจทำให้จำนวนคนจนลดลงในปีดังกล่าวเพียงชั่วคราว เพราะจำนวนคนจนนั้นกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังจากปี พ.ศ. 2558

นอกจากนั้น ภาคเกษตรดูเหมือนจะได้รับผลกระทบจากราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ดังภาพที่ 2 ด้านขวา อัตราการเติบโตของ GDP ในภาคเกษตรลดลงเรื่อยๆ จนถึงปี พ.ศ. 2558 ที่ติดลบอย่างหนัก รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2558 ของธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่าราคาข้าวและยางพาราลดต่ำอย่างหนัก ประกอบกับปัญหาภัยแล้ง ทำให้รายได้ของเกษตรกรหดตัวทั้งจากด้านปริมาณและราคาพร้อมกัน แม้รายได้ครัวเรือนนอกภาคเกษตรจะสูงขึ้นและทำให้การบริโภคโดยรวมเพิ่มขึ้นได้ แต่ปัญหานี้ครัวเรือนเริ่มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวในช่วงเวลาดังกล่าว ภาวะดังกล่าวส่งต่อเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจไทย และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอาจเผชิญกับความเสี่ยงต่อความผันผวนนี้มากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งอาจเป็นหนึ่งปัจจัยกดดันในการสร้างนโยบายรองรับ



ภาพที่ 2: ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจในช่วงที่มีนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในแง่โครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยหลักสำคัญอันหนึ่งก็คือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือ National e-Payment Master Plan ที่เริ่มดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2559 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนาระบบการชำระเงิน ผลผลิตสำคัญได้แก่ระบบพร้อมเพย์ และโครงการ e-Payment ภาครัฐ ซึ่งเป็นระบบพื้นฐานสำคัญของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในการใช้ชำระเงิน กล่าวโดยสรุปก็คือบริบททางเศรษฐกิจทั้งปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการชำระเงินล้วนเอื้อให้นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเกิดขึ้นได้

2. โครงสร้างส่วนบนกับอุปสงค์ต่อนโยบาย

การแสดงความต้องการนโยบายย่อมมาจากผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ ในแง่ของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่มองเห็นว่าตนจะได้ประโยชน์จากนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำ ย่อมเห็นชอบกับการผลิตนโยบายและแสดงความต้องการต่อนโยบายออกมา

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมเหล่านี้จะสามารถแสดงออกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกติกาในตลาดการเมืองและตลาดนโยบายด้วย ภูมิทัศน์ตลาดดังกล่าวในช่วงที่นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกำเนิดขึ้นมาแตกต่างไปจากสถานการณ์ปกติเมื่อเกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 ทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองแตกต่างไปจากห้วงเวลาปกติ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ตั้งแต่ พ.ศ. 2557-2560 ให้อำนาจ คสช. ในการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (สนช.) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เพื่อทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาตามมาตรา 6 สนช. มีสมาชิกจำนวน 250 คน โดยมีทหารเป็นสมาชิกถึง 142 คน (ร้อยละ 56.8) หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีก็ได้จัดตั้งขึ้นในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2557 หมายความว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ถึงเดือนมีนาคม 2562 คสช. สามารถรวบอำนาจทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไว้ได้ทั้งหมด แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ รั้งสรรพ ธนะพรพันธุ์ (2544) สรุปว่าประชาชนทั่วไปสามารถสะท้อนความต้องการนโยบายผ่าน 2 ช่องทางหลักๆ ได้แก่

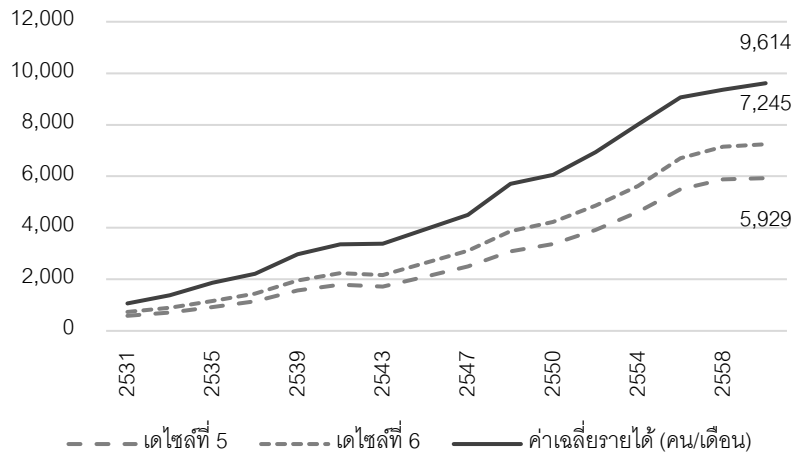
(1) การเรียกร้องโดยตรงกับรัฐบาลที่มาจากการความต้องการรวมหมู่ (collective action) ซึ่งเกิดขึ้นได้ยากแม้จะเป็นช่วงเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง เนื่องจากค่าเสียโอกาสและต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ในการเรียกร้องค่อนข้างสูง สอดคล้องกับงานศึกษาของ Cleaver (2003) ที่เสนอว่าค่าเสียโอกาสและต้นทุนธุรกรรมเหล่านั้นคนจนอาจเข้าถึงความร่วมมือกันในชุมชนได้ยาก ซึ่งส่งผลให้การสร้างทุนทางสังคม (social capital) ในหมู่คนจนนั้นเกิดขึ้นได้ยากกว่าคนรวย ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว ประชาชนยังมีต้นทุนสูงขึ้นในการเรียกร้อง เพราะ

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจกับหัวหน้า คสช. มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจการปราบปรามตามมาตรา 44 เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ

(2) การเรียกร้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงเวลาที่มีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นเสียงสะท้อนของประชาชน เครื่องมือที่มักนำมาใช้วิเคราะห์อุปสงค์ก่อนนโยบายเพื่อการกระจายรายได้คือแบบจำลอง Meltzer-Richard หรือแบบจำลองผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน (median voter) เป็นการศึกษาผลลัพธ์ของการลงคะแนนเสียงอย่างง่าย ๆ ด้วยรูปแบบการกระจายตัวของรายได้ (income distribution) หากรายได้มัธยฐาน (รายได้ของคนที่อยู่ตรงกลางเมื่อเรียงลำดับคนจากจนที่สุดไปรวยที่สุด) น้อยกว่ารายได้เฉลี่ย แสดงว่าอย่างน้อยคนจำนวนร้อยละ 50 น่าจะสนับสนุนนโยบายเพื่อให้มีการกระจายรายได้ อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และทำให้พรรคที่ออกนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำชนะการเลือกตั้งได้

อย่างไรก็ตาม ภาพที่ 3 ด้านล่างนี้แสดงให้เห็นว่าแม้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา รายได้มัธยฐานของประเทศไทยต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยเสมอ แต่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ดังภาพที่ 1 กลับไม่ได้ดีขึ้นเท่าไรนัก อาจจะสะท้อนว่ากลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่ามัธยฐานไม่สามารถแสดงข้อเรียกร้องของตนเองได้ หรือข้อมูลเรื่องการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำไม่สมบูรณ์ในกลุ่มคนเหล่านี้ หรืออาจมีปัจจัยอื่นกีดขวางความต้องการเหล่านั้นไว้เป็นอุปสรรคต่อการเรียกร้องนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

โครงสร้างส่วนบนอื่นๆ นอกเหนือจากกติกาทางการเมือง เช่น ทัศนคติในการเลื่อนระดับชั้นทางสังคม (Benabou and OK, 2001) โลกทัศน์ต่อความยุติธรรมในสังคม (Benabou and Tirole, 2006) ย่อมส่งผลต่ออุปสงค์ของนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แม้จะมีคำอธิบายที่มีการศึกษาไว้อย่างกว้างขวางในต่างประเทศ แต่ในช่วงเวลาปฏิวัติการแห่งรัฐกำเนิดขึ้นนั้น การแสดงความต้องการอาจถูกกดไว้ด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งการเสนอและการลงมติเห็นชอบต่อนโยบายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของทางฝั่งผู้ผลิตนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการสะท้อนอุปสงค์ต่อนโยบายสวัสดิการในช่วงเวลานี้น่าจะมีบทบาทน้อยมากในกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิวัติการแห่งรัฐ



ภาพที่ 3: รายได้เฉลี่ยและรายได้มัธยฐานของประชากรไทย (บาท/คน/เดือน)*

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. โครงสร้างส่วนบนกับอุปทานตอนโยบาย

ข้อสรุปสำคัญประการหนึ่งในงานศึกษาของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินทอง (2553) คือ “สวัสดิการต่างๆ มักเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย...ในทางตรงกันข้าม เราจะพบกรณีที่รัฐบาลในช่วงที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งขัดขวางการนำเอาระบบสวัสดิการมาใช้อย่างชัดเจน” แต่ในกรณีของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้นแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง เนื่องจากนโยบายผลิตขึ้นในช่วงที่รัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ในทางกลับกัน อำนาจบริหารและนิติบัญญัติเบ็ดเสร็จทำให้ผู้ผลิตสร้างนโยบายสวัสดิการขึ้นได้ง่ายกว่า เพราะไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการงบประมาณสามารถดำเนินไปอย่างง่ายดายอีกด้วย**

ภายใต้ข้อสมมติในการแสวงหาประโยชน์สูงสุดจากการผลิตนโยบาย พรรคการเมืองและผู้ผลิตนโยบายต้องการย่อมต้องการฐานเสียง แรงสนับสนุนทางการเมือง ในการรักษาอำนาจไว้ ดังนั้น ข้อสังเกตหลักของงานศึกษานี้คือ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (clientelistic relationship) กับผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวหมายถึง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยพรรคการเมืองหยิบยื่นผลประโยชน์บางอย่างให้ประชาชนทั้งใน

* เนื่องจากไม่มีข้อมูลรายได้มัธยฐานโดยตรง จึงใช้ข้อมูลรายได้เฉลี่ยที่ 5 และ 6 แทน ซึ่งรายได้มัธยฐานอยู่ระหว่างสองค่านี้

** บัตรสวัสดิการแห่งรัฐใช้เงินจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561 ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ก่อนที่จะเปลี่ยนไปใช้เงินจากกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะจาก พ.ร.บ. การจัดพระราชพิธีสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 และเมื่องบประมาณจัดสรรที่ให้กองทุนไม่เพียงพอ ก็สามารถขออนุมัติเพิ่มเติมได้จากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทั้งนี้ กลุ่มที่มีส่วนในการพิจารณางบประมาณทั้งคณะรัฐมนตรีและ ส.น.ช. ล้วนมาจากการจัดตั้งโดย คสช. ทั้งสิ้น

รูปตัวเงิน (in cash) หรือไม่ใช่ตัวเงิน (in kind) เพื่อสร้างหรือรักษาสถานอำนาจทางการเมือง การอภิปรายจะแยกตามประเด็นดังต่อไปนี้

(1) **ตัวแสดงที่สำคัญ** แม้การยึดอำนาจของ คสช. จะให้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติโดยเบ็ดเสร็จ ทำให้ คสช. มีบทบาทเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง (incumbent) แต่ตลาดการเมืองต้องกลับสู่การแข่งขันในท้ายที่สุด เพราะแรงกดดันจากสายตาทันภายในและภายนอกประเทศมีแต่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 หาก คสช. ต้องการรักษาสถานอำนาจทางการเมืองไว้จะต้องเข้าร่วมการแข่งขันในตลาดการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ตามระบอบประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งกำหนดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

พรรคพลังประชาชน (พปช.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยมีหัวหน้าพรรคเลขาธิการพรรค และสมาชิกพรรคบางส่วนมาจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล คสช. อดีตสมาชิกพรรคบางท่านที่มาจากหลากหลายพรรค ไม่ว่าจะเป็นพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ ภูมิใจไทย ฯลฯ ได้เข้าร่วมกับ พปช. (หรือที่เรียกกันว่ามาจาก “พลังดูด”) เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งช่วงชิงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขต

หาก คสช. ปฏิเสธว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับ พปช. นั้นคงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสมาชิกพรรคบางส่วนมาจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล คสช. ในช่วงการหาเสียง นโยบายของพรรคสอดคล้องต่อเนื่องกับนโยบายของ คสช. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เลขาธิการพรรค นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ เคยกล่าวถึงบนเวทีปราศรัยใหญ่ที่จังหวัดลพบุรี ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง พปช. สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และ ส.ส. ของพรรคทั้งหมดลงคะแนนเสียงให้กับ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง คสช. ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่เป็นคุณในการแข่งขันต่อ พปช. ในสนามการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ได้

(2) **กลุ่มเป้าหมาย** พรรคการเมืองอาจสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายในสังคม แต่หากผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้เป็นเงินอุดหนุน งานศึกษาจำนวนมาก (เช่น Brusco, Nazareno and Stokes, 2004; Bardhan and Mookherjee, 2012; Khemani, 2015) เห็นตรงกันว่าพรรคการเมืองมักเจาะจงไปที่ผู้มีรายได้น้อยหากยึดตามคำอธิบายแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้ในจำนวนเท่ากันสร้างอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal utility) ให้กับผู้มีรายได้น้อยมากกว่ากลุ่มอื่นๆ การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผ่านเงินอุดหนุนจึงมีต้นทุนต่ำโดยเปรียบเทียบหากเจาะจงที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย

หากยึดตามคำอธิบายนี้ คุณสมบัติของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นคุณต่อ พปช. ในสนามแข่งขัน เพราะผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และจำนวนผู้มี

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐสูงถึง 14.5 ล้านคน ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่ใหญ่มาก (ร้อยละ 22) เมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด นอกจากนั้น จำนวนผู้มีบัตรนี้มาจากการเปิดรับลงทะเบียนเพื่อแจกจ่ายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว ประกอบกับการลงทะเบียนเพิ่มเติมผ่านการลงพื้นที่สำหรับผู้ที่ไม่สามารถมาลงทะเบียนด้วยตนเอง หลังจาก พ.ศ. 2560 ไม่มีการตรวจสอบเกณฑ์เพื่อติดตามและคัดผู้มีสิทธิอีกเลย ซึ่งอาจเป็นการรักษาฐานผู้ลงทะเบียนจำนวนมากไว้ อย่างน้อยจนถึงวันเลือกตั้งทั่วไป

กระนั้น ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่จำเป็นต้องลงคะแนนให้กับ พปชร. เพราะการลงคะแนนเป็นแบบไม่เปิดเผย (secret ballot) แต่ก็มีงานศึกษาประเด็นกระบวนการลงคะแนนเสี่ยงกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่จำนวนมาก (เช่น Lizzeri and Persico, 2000; Brusco, et al., 2004; Robinson and Verdier, 2013) และพบว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงเกิดขึ้นได้แม้การลงคะแนนเป็นแบบไม่เปิดเผย คำอธิบายเป็นได้หลายลักษณะ เช่น พรรคการเมืองอาจส่งสัญญาณบางอย่างที่ทำให้ผู้ลงคะแนนเสี่ยงเกิดความรู้สึกกลัวว่าจะสูญเสียผลประโยชน์ในอนาคต หรือการหยิบบัตรผลประโยชน์ส่งผลต่อความรู้สึกต่างตอบแทน (reciprocity) กับกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนั้น การคัดกรองอาจเกิดปัญหาคนไม่จริงใจได้รับบัตร (inclusion error) และคนจริงใจไม่ได้รับบัตร (exclusion error) ทำให้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด แต่การคัดกรองไม่จำเป็นต้องทำให้ผลประโยชน์ไปถึงผู้มีรายได้น้อยได้อย่างทั่วถึง นโยบายไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพทั้งในแง่เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ เพราะต้นทุนการจัดทำนโยบายไม่ได้ตกกับพรรคการเมือง (ใช้เงินจากงบประมาณ) และ พปชร. อาจไม่ได้พึ่งพาบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นกลยุทธ์หนึ่งเดียวในสนามเลือกตั้งครั้งนี้ แต่ใช้กลยุทธ์อื่นๆ ประกอบกันไป เช่น “พลังดูด ส.ส.” ที่ผู้ลงสมัครอาจมีความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่อยู่แล้ว

(3) รูปแบบนโยบายและช่วงเวลา การดำเนินงานของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังมีความคล้ายคลึงกับข้อค้นพบจากงานวิจัยในต่างประเทศ ประการแรก แม้ว่างานศึกษาจำนวนมากจะมุ่งเน้นการจัดสรรผลประโยชน์ในระดับพื้นที่ที่นักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาท แต่การสร้างความสัมพันธ์ผ่านนโยบายในระดับชาติก็มีตัวอย่างเช่นกัน อย่างโครงการ FONCODES ในประเทศเปรู (Schady, 2000) และโครงการ Pronasol ในประเทศเม็กซิโก (Diaz-Cayeros and Magaloni, 2003) ประการที่สอง Schady (2000) พบว่าการให้เงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงก่อนการเลือก และประการสุดท้าย Bardhan and Mookherjee (2012) พบว่าการหยิบบัตรผลประโยชน์ให้อย่างต่อเนื่อง (recurring benefits) มีนัยสำคัญต่อการเลือกพรรคการเมือง แต่ผลประโยชน์เพียงครั้งเดียวไม่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศอินเดีย

ข้อค้นพบทั้งสามประการสอดคล้องกับรูปแบบนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เนื่องจากเป็นนโยบายที่ดำเนินการในระดับชาติ แจกจ่ายผลประโยชน์เป็นรายเดือนอย่างต่อเนื่อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนสามารถกดเป็นเงินสด

ออกมาได้นั้นเกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 และต้นปี พ.ศ. 2562 เป็นช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เพียงไม่กี่เดือน

“พระราชรัฐสวัสดิการ” ยังมีแนวโน้มในการรักษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ต่อไปในระยะยาว เนื้อหาใน พ.ร.บ. การจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมีข้อความส่วนหนึ่งว่า

(๒) พิจารณาการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของ เอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ **เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบาก** **ทุกประเภท**เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเสนอโครงการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี

หมายเหตุ: เน้นตัวหนาและขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน

และยังปรากฏในมาตรา 14 และ 16 ใน พ.ร.บ. ฉบับเดียวกันนี้ การช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภทยังเน้นความหมายกว้างมาก การดึงเอาสวัสดิการในมิติต่างๆ ดังที่เกิดขึ้นแล้วกับการจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มแก่ผู้สูงอายุและการอุดหนุนเด็กแรกเกิด ในอนาคตอาจมีการโยกย้ายสวัสดิการอื่นๆ มาผูกไว้กับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมากขึ้น เนื่องจากสามารถเก็บข้อมูลสิทธิประโยชน์ลงในบัตรได้หลายช่อง

คำว่า “พระราชรัฐ” ค่อยๆ ถูกลบหายไป (fade in) เข้ามาในหลายบริบท คสช. พยายามสร้างความหมายเน้นที่การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน ให้ความหมายแตกต่างกับคำว่า “ประชานิยม” ในแง่ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “พระราชรัฐสวัสดิการ” ปรากฏครั้งแรกในเอกสารเสนอคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2560 หลังจากนั้นได้มีการนำไปสอดแทรกไว้ในชื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนชื่อเป็นร้านธงฟ้าพระราชรัฐ การสร้างแอปพลิเคชันถุงเงินพระราชรัฐ และการตรา พ.ร.บ. การจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 เป็นต้น* ซึ่งอาจเป็นการพยายามยัดเยียดความรู้สึกของประชาชนของคำว่าพระราชรัฐเข้าการจัดสรรสวัสดิการ

ในขณะเดียวกัน คำว่า “ประชานิยม” ถูกใช้เพื่อนำมาโจมตีนโยบายในอดีตเพื่อให้เลือนจางไป (fade out) ในบริบทปัจจุบัน พร้อมกับยกเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐมาประกอบกันด้วย ในช่วงรัฐบาล คสช. มีทั้งนโยบายที่ถูกยกเลิกไป (โครงการรถเมล์ - รถไฟฟ้าฟรี) นโยบายที่เปิดให้ผลประโยชน์ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) และการแสดงท่าทีต่อโครงการหลักประกันสุขภาพที่ไม่อาจยกเลิกได้เพราะเกิดกระแสต่อต้านอย่างมาก ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในช่วงก่อนมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐบนฐานคิดเรื่องประชานิยมหรือประสิทธิภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง

* นอกจากนั้น ยังมีคำว่า ‘บัตรพระราชรัฐ’ ซึ่งเคยปรากฏอยู่ในหน้าเพจของเว็บไซต์ของพรรคพลังประชารัฐ แม้ปัจจุบันเว็บไซต์ดังกล่าวเข้าถึงไม่ได้ แต่คำว่าบัตรพระราชรัฐยังคงปรากฏอยู่ตามสำนักข่าวอยู่เป็นระยะ

สรุปผลการศึกษา

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ กระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากด้วยการเจาะจงที่คนจนเพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อวิเคราะห์พฤติกรรมและแรงจูงใจของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ด้วยข้อสมมติในการแสวงหาประโยชน์สูงสุดแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ประกอบกับตัวนโยบายเองที่ปราศจากการวางแผนและการประเมินผล กลไกที่จะบรรลุมติวัตถุประสงค์ต่างๆ ขาดความชัดเจน ในบริบทที่ประชาชนไม่อาจสะท้อนอุปสงค์ต่อนโยบายและฝ่ายการเมืองมีบทบาทมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด ข้อโต้แย้งและข้อสังเกตต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มากกว่าที่จะเป็นนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม บทความวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์แรงจูงใจและหลักฐานในเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งข้อสังเกตและสร้างคำอธิบายรูปแบบหนึ่งที่เป็นไปได้เท่านั้น

กระนั้นเอง หากนโยบายสวัสดิการที่นำมาใช้ขาดทั้งประสิทธิผล การวางแผนในระยะสั้นระยะยาว รวมถึงกลไกที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาว และหากนโยบายสวัสดิการถูกใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แม้ว่าประชาชนจะได้รับผลประโยชน์อยู่บ้างแต่ก็มีค่าเสียโอกาสที่ตามมา ตัวอย่างเช่นงานศึกษาของ Khemani (2015) พบว่าในประเทศฟิลิปปินส์ พื้นที่ที่มีการ “ซื้อเสียง” แปรผกผันกับตัวแปรด้านสุขภาพของแม่และเด็กอย่างมีนัยสำคัญ สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ถดถอยของประเทศในทวีปแอฟริกาที่แปรผันตามการร้องเรียนปัญหาของสถานพยาบาลและสถานศึกษาของรัฐ งานศึกษากลุ่มนี้ให้ข้อสรุปคล้ายกันว่า ทรัพยากรด้านสวัสดิการที่ใช้ในการเจาะจงคนบางกลุ่มเพื่อหวังผลทางการเมืองในระยะสั้น มักต้องแลกกับนโยบายซึ่งอาจให้ผลลัพธ์ในการบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้ดีกว่าในระยะยาวอย่างนโยบายส่งเสริมสุขภาพหรือการศึกษา

นอกจากนั้น สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินทอง (2553) พบว่าการลดรายจ่ายด้านสวัสดิการมักทำได้ยากกว่าการเพิ่มสวัสดิการใหม่ เพราะนอกจากจะสร้างความไม่พอใจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว พรรคการเมืองและผู้กำหนดนโยบายย่อมเสียคะแนนนิยมไปด้วย ดังนั้น การสร้างนโยบายสวัสดิการที่มาจากความต้องการของประชาชนและให้ประโยชน์ในระยะยาวได้แต่แรกเริ่มย่อมทำให้เกิดความสูญเสียน้อยกว่า ปัญหาจึงกลับมาสู่คำถามพื้นฐานว่า จะต้องออกแบบกลไกอย่างไรให้ผู้กำหนดนโยบายเกิดความรับผิดชอบ (accountability) กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ การค้นหากลไกทางเศรษฐกิจหรือการเมืองที่สามารถเชื่อมโยงคุณและโทษจากนโยบายของกลุ่มตัวแสดงด้านอุปสงค์และอุปทานเข้าด้วยกันได้

รายการอ้างอิง

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2558. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563). *เครื่องชี้เศรษฐกิจมหภาคของไทย*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย: บัณฑิต อนันตภินทร, วิจิตร พานิชวงศ์, สุมาพร ศรีสุนทร และลลิตา ละสอน. (2557). เงินโอน แก่จน คนชยัน.

สัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง "เศรษฐกิจการคลังไทย: ความท้าทาย การปฏิรูป และความยั่งยืน". วันที่ค้นข้อมูล 12 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <http://www2.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0012369&categoryID=CAT0000158>

พระราชบัญญัติการจัดพระราชพิธีสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2462. (2562, 3 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 25 ก.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2544). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2575-2530*. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ.

ศรพล ตูลยะเสถียร, นรพัชร อัสวาลลภ, พงศ์นคร โกษากรณ, ธนากร ไพรวรรณ, ปิยวัลย์ ศรีขำ, อรกันยา เตชะไพบูลย์ และสัณห์รัฐ เศรษฐศักดิ์ศิริ. (2560). *ไขรหัสการคลังอัจฉริยะ: สัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง*. วันที่ค้นข้อมูล 12 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/FPO-symposium/8493/CNT0019282-1.pdf.aspx>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินทอง. (2553). *เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการ*. ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 "การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ". กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานประมาณ. (2563). *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 20*. กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2563). *ดัชนีราคาและผลผลิต*. วันที่ค้นข้อมูล 14 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <http://www.oae.go.th/view/1/ดัชนีราคาและผลผลิต/TH-TH>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2563). *การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการพระราชพิธีสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง*. วันที่ค้นข้อมูล 28 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/3 บทสรุปผู้บริหาร.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม*. วันที่ค้นข้อมูล

14 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=75

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (6 มิถุนายน 2559). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1005/10354 เรื่อง โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (27 กุมภาพันธ์ 2560). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1005/3913 เรื่อง รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 และโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (28 เมษายน 2560). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 0412.4/14548 เรื่อง ประชารัฐสวัสดิการ การใช้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (8 พฤษภาคม 2560). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1406.2/18760 เรื่อง การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (8 มกราคม 2561). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1005/ล.40 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (29 มกราคม 2561). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 0412.4/1472 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (21 พฤษภาคม 2561). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1009/8103 เรื่อง การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี 2560.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (19 พฤศจิกายน 2561). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1007/18534 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (11 มกราคม 2562). *มติคณะรัฐมนตรี ที่ กค. 1005/546 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.*

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2012). *Political Clientelism and Capture: Theory and Evidence from West Bengal, India*. Houghton Street, London: International Growth Centre.

Benabou, R., & OK, E. A. (2001). Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 447-487.

Benabou, R., & Tirole, J. (2006). Belief in a Just World and Redistributive Politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 699-746.

Brusco, V., Nazareno, M., & Stokes, S. C. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.

- Busject, G. (n.d.). *Planning, Monitoring, and Evaluation: Methods and Tools for Poverty and Inequality Reduction Programs*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Cleaver, F. (2003). The Inequality of Social Capital: Agency, Association and the Reproduction of Chronic Poverty. *World Development* 33(6), 893-906.
- Diaz-Cayeros, A., & Magaloni, B. (2004). The Politics of Public Spending - Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico. In *World Bank World Development Report*.
- Khemani, S. (2015). Buying Votes Versus Supplying Public Services: Political Incentives to Under-Invest in Pro-Poor Policies. *Journal of Development Economics*, 117(c), 84-83.
- Lizzeri, A., & Persico, N. (2000). The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives. *American Economic Review*, 91(1), 225-239.
- Robinson, J. A., & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291.
- Schady, N. R. (2000). The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *American Political Science Review*, 94(2), 289-304.
- UNDP. (2013). *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. New York: United Nations Development Programme.