

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ดร. ธร ปีติดล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ.วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



- สำรองแนวคิดสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty-targeted welfare)
- ที่มาและวัตถุประสงค์ของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- สำรองปัญหาโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- กรณีศึกษาจากต่างประเทศ



ทางเลือกรูปแบบสวัสดิการ (Esping-Andersen, 1990)

- สวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare)
- สวัสดิการแบบเจาะจง (targeted welfare)
- สวัสดิการแบบร่วมจ่าย (contribution-based welfare)
- การผสมผสานรูปแบบสวัสดิการ



เหตุความนิยมของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

- แนวคิดเสรีนิยมใหม่: ประสิทธิภาพและต้นทุนของสวัสดิการ
- ข้อถกเถียงเรื่องความยั่งยืนของสวัสดิการแบบถ้วนหน้า
- แนวทางปรับโครงสร้าง (structural adjustment)

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

- แนวคิดเบื้องหลัง: ประสิทธิภาพและการกระจายรายได้
- แนวทางการเจาะจง
 - การเจาะจงตามดัชนีเศรษฐกิจ (indicator-based)
 - การเจาะจงตามดัชนีตัวแทนฐานะ (proxy means-tested)
 - การเจาะจงผ่านพื้นที่ (geographical-based)
 - การเจาะจงผ่านชุมชน (community-based)
 - การเจาะจงด้วยตนเอง (self-targeting)



สถิติการเบี่ยงเบน: ความท้าทาย

- ต้นทุนของการเบี่ยงเบน
 - ต้นทุนการบริหาร ต้นทุนในการบิดเบือนแรงจูงใจ ต้นทุนกับผู้เข้ารับสถิติการ
- ความคลาดเคลื่อนในการเบี่ยงเบน
 - Type I and Type II Error
- การรื้อไห้ของทรัพยากร
- การบิดเบือนเป้าหมาย

สวัสดิการแบบเจาะจงกับความเหลื่อมล้ำ

- อุปสรรคและความท้าทาย
 - ต้นทุนและความผิดพลาด
 - ผลกระทบต่อปัจจัยสถาบัน: แรงสนับสนุนสวัสดิการ
 - ผลกระทบต่อขนาดของระบบสวัสดิการ
- ข้อควรคำนึง: การออกแบบและการเลือกผสมผสาน

การจัดสวัสดิการในประเทศไทย

2475

2515

2540

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สวัสดิการแบบสงเคราะห์ เช่น

- การจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์
- การจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ
- การช่วยอาชีพและวิชาชีพ

เริ่มต้นงานประกันสังคม

สวัสดิการแบบที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม เช่น

- ประกันสังคม
- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- ค่าจ้างขั้นต่ำ

วิกฤตเศรษฐกิจ

สวัสดิการแบบถ้วนหน้า (หรือกึ่งถ้วนหน้า) เช่น

- หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โครงการเรียนฟรี 12 ปี
- เบี้ยยังชีพคนชรา
- รถเมล์ฟรีรถไฟฟรี

แนวคิดการเจาะจงที่คนจนในประเทศไทย

(1) สาเหตุสำคัญ

- การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมระหว่างชนบท (การพัฒนาแบบทวิลักษณ์)
- ความเหลื่อมล้ำที่นำไปสู่ความขัดแย้งในหลายช่วงเวลา พ.ศ. 2475 พ.ศ. 2516

(2) สวัสดิการที่เกิดขึ้น

- ในช่วงแรก เห็นได้ชัดว่าแรงจูงใจสำคัญคือการลดแรงเสียดทานของความขัดแย้ง
- ตัวอย่างของสวัสดิการ เช่น การตรา พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 การประกันราคาข้าว นโยบายเงินผัน บัตรประกันสุขภาพ พ.ศ. 2526 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม Menu 5 โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก พ.ศ. 2542

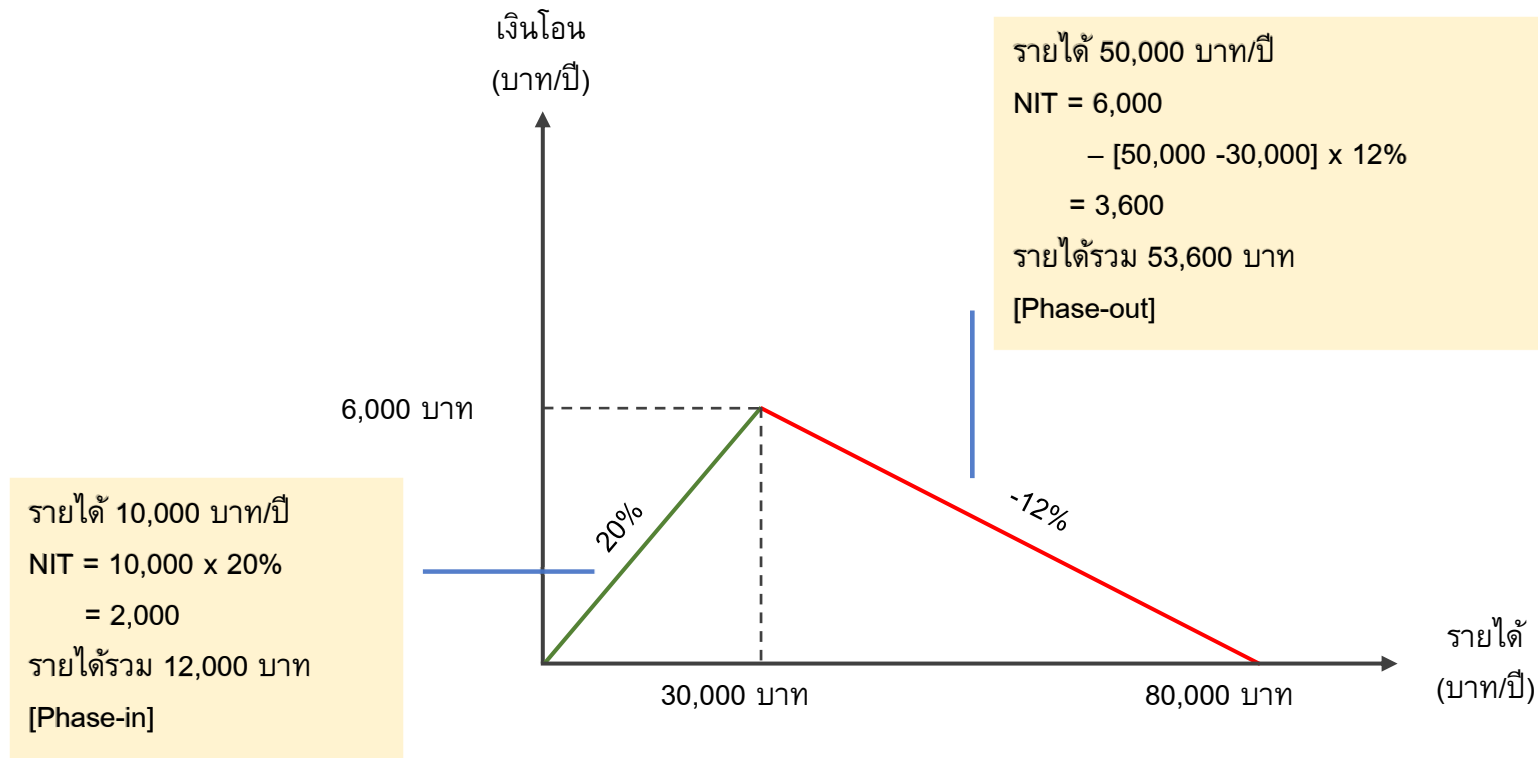
(3) ทิศทางในปัจจุบัน

- รัฐบาล คสช. มีวิธีคิดในการจัดสวัสดิการตามแบบเสรีนิยมใหม่
 - จุดเน้นอยู่ที่ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ
 - สวัสดิการบางอย่างสามารถยกเลิกได้ เช่น รถเมล์-รถไฟฟ้า แบบไร้เสียงต้าน
 - สวัสดิการอีกกลุ่มไม่สามารถยกเลิกได้ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา ใช้วิธีการให้คนที่ไม่มีความจำเป็นบริจาคเข้ากองทุน
- ผู้สูงอายุ หลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้นมีเพียงการพยายามให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาลที่จ่ายร่วม

การเกิดขึ้นของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(1) ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ

- ที่มาคล้ายกับข้อเสนอนโยบาย 'ภาษีติดลบ' (Negative Income Tax: NIT) ในปี พ.ศ. 2556 และ 2557
- งบประมาณด้านสวัสดิการที่ผ่านสูงขึ้นทุกปี แต่เข้าไม่ถึงกลุ่มคนจน
- ความเชื่อมั่นว่าการให้สวัสดิการแบบเหวี่ยงแหไม่สามารถแก้ปัญหาคะยากจนและความเหลื่อมล้ำได้



การเกิดขึ้นของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(2) การต่อต้านนโยบายประชานิยม

- รายงานจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2558 กล่าวว่าสวัสดิการที่ผ่านมามีหลายโครงการนั้นมีลักษณะเป็น ‘ประชานิยม’ มีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนที่มีฐานะยากจน หวังผลทางการเมือง มีต้นทุนสูง และไม่มีความยั่งยืน

(3) ภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองและการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก

- อัตราการเจริญเติบโตและอัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก
- การใช้จ่ายของผู้มีรายได้น้อยจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากได้ เพราะคนกลุ่มนี้มีความเข้มแข็งที่จะใช้จ่ายมากกว่าคนที่มีรายได้สูง

(4) ความพร้อมของหน่วยงานและเครื่องมือในการจัดทำโครงการ

- ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี
- การผลักดันโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ หรือ Nation e-Payment ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย

วิวัฒนาการของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

การทำงานของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



ข้อมูลวงเงินจะถูกบันทึกอยู่ในช่องต่าง ๆ (slot) ซึ่งมีอยู่ประมาณ 12-15 ช่อง

แต่ละช่องสามารถแยกตามวัตถุประสงค์ของการใช้บัตรได้

การเพิ่มและลดสวัสดิการทำได้ง่าย ลดปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะเป็นการส่งวงเงินเข้ามายังบัตรโดยตรง

สามารถนำบัตรไปกดเงินสดจากตู้ ATM ของธนาคารกรุงไทยได้

มี QR code ในบัตร สำหรับให้ร้านค้าที่มีแอปพลิเคชัน 'ถุงเงินประชาชน'

วิวัฒนาการของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(1) โครงการหลัก

พ.ศ.	เงื่อนไข	ระยะเวลาลงทะเบียน	สวัสดิการที่ได้รับ	จำนวนผู้ลงทะเบียน
2559	(1) สัญชาติไทย (2) อายุ 18 ปีขึ้นไป (3) เป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทในปี พ.ศ. 2558	15 กรกฎาคม – 15 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ผ่านทาง ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	เงินโอนเพียงครั้งเดียวเป็นจำนวน - 3,000 บาท สำหรับผู้มีรายได้ไม่ถึง 30,000 บาท - 1,500 บาท สำหรับผู้มีรายได้เกิน 30,000 บาทแต่ไม่ถึง 100,000 บาท	8.4 ล้านคน มีคุณสมบัติ ถูกต้องตามเกณฑ์ 7.7 ล้านคน
2560 - ปัจจุบัน	(1) สัญชาติไทย (2) อายุ 18 ปีขึ้นไป (3) มีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท (4) เงินฝาก สลากออมสิน ธ.ก.ส. พันธบัตร รวมกันไม่เกิน 100,000 บาท (5) หากเป็นเจ้าของบ้านเดี่ยวหรือทาวน์เฮ้าส์ ต้องไม่เกิน 25 ตารางวา / ห้องชุดไม่เกิน 35 ตารางเมตร / ที่ดินเพื่อการเกษตรไม่เกิน 10 ไร่ / ที่ดินที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรไม่เกิน 1 ไร่	3 เมษายน – 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ผ่านทางธนาคาร ข้างต้น รวมถึงคลังจังหวัด 76 จังหวัด และสำนักงานเขต กทม. ทั้ง 50 เขต	(1) วงเงินในการซื้อสินค้าจากร้านธงฟ้าประชารัฐ หรือร้านค้าอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด - 300 บาทต่อเดือน สำหรับผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี - 200 บาทต่อเดือน สำหรับผู้มีรายได้มากกว่า 30,000 บาทแต่ไม่ถึง 100,000 บาทต่อปี (2) ค่ารถเมล์-รถไฟฟ้า 500 บาทต่อเดือน (3) ค่ารถโดยสาร บขส. 500 บาทต่อเดือน (4) ค่าโดยสารรถไฟ 500 บาทต่อเดือน (5) ส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านที่กระทรวง พลังงานกำหนด 45 บาทต่อ 3 เดือน	14.2 ล้านคน มีคุณสมบัติ ถูกต้องตามเกณฑ์ 11.47 ล้านคน (เสียชีวิตแล้ว 171,284 คน และยังมีบัตรที่ยังไม่แจกจ่าย 0.97 ล้านใบ รวมผู้ถือบัตร 11.10 ล้านคน)

วิวัฒนาการของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(2) มาตรการเสริม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

เดือน-ปี	มาตรการ	สวัสดิการที่ได้รับ
มิ.ย. – ส.ค. 2560	การสำรวจผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2560	การส่งนักศึกษาไปสำรวจความต้องการของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อสอบลักษณะสวัสดิการที่ต้องการรับ
ม.ค. – ธ.ค. 2561	มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	จูงใจให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเข้าร่วมโครงการฝึกอาชีพกับภาครัฐ โดยจะเพิ่มวงเงินในบัตรให้สำหรับการซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ เพิ่ม 200 บาท สำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 30,000 บาท ต่อปี และ 100 บาทสำหรับผู้ที่มีรายได้เกิน 30,000 แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี
พ.ค. – มิ.ย. 2561	การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติม ภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี 2560	ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติม 3.1 ล้านคน สวัสดิการเหมือนกับผู้มีบัตรที่ได้รับไปก่อนหน้านี้ทุกประการ
ก.ค. 2561	การใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐชำระค่าโดยสารรถไฟฟ้า	เชื่อมระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์เข้ากับรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถชำระเงินค่ารถไฟฟ้าจากช่องค่าโดยสารรถประจำทาง
ก.ค. – ก.ย. 2561	การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย	อุดหนุนเงินให้แก่ผู้สูงอายุที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพิ่ม 100 บาท สำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี และ 50 บาทสำหรับผู้ที่มีรายได้เกิน 30,000 แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี สามารถกดออกมาเป็นเงินสดได้
ส.ค. 2561	การพัฒนาแอปพลิเคชัน ถุงเงินประชารัฐ	ให้ร้านค้าที่ไม่มีเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือ EDC สามารถรับชำระได้ผ่านทางแอปพลิเคชัน เป็นการเพิ่มช่องทางในการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค

วิวัฒนาการของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(2) มาตรการเสริม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

เดือน-ปี	มาตรการ	สวัสดิการที่ได้รับ
ต.ค. 2561 - ปัจจุบัน	การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย	ดำเนินการต่อเนื่องจากปีงบประมาณที่ผ่านมา
ธ.ค. 2561 - ก.ย. 2562	มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	ประกอบด้วยมาตรการย่อย 4 มาตรการ ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> การบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา การสนับสนุนค่าใช้จ่ายช่วงปลายปีให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การช่วยเหลือค่าเดินทางไปรับการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ การช่วยเหลือค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย
ม.ค. - มิ.ย. 2562	มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2	ดำเนินการต่อเนื่องจากปีงบประมาณที่ผ่านมา
ก.พ. - เม.ย. 2562	การเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	แบ่งส่วนที่เป็นวงเงินสำหรับการใช้จ่ายสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ ให้กดออกมาเป็นเงินสดได้

ปัญหาของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(1) การกระจายประโยชน์ (equity)

- **ข้อดี:** การเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลใกล้ชิด หรือกีดกันไม่ให้บุคคลใดได้รับสวัสดิการ ไม่น่าเป็นปัญหา
- เป็นการโอนเงินโดยตรงจากรัฐไปถึงประชาชน น่าจะช่วยลดเรื่องปัญหาคอร์รัปชันได้
- **ข้อสังเกต:** สวัสดิการในช่องอย่างค่าโดยสารรถประจำทาง ค่าโดยสารรถ บขส. ค่าไฟฟ้าและประปา ผู้มีบัตรได้ใช้ประโยชน์ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับวิถีชีวิตและความเกี่ยวข้องกับชนิดของสวัสดิการนั้น ๆ
- การเอื้อประโยชน์ให้คนบางกลุ่ม จากการจำกัดสิทธิในการซื้อสินค้าในร้านที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น
- ลักษณะการบริหารจัดการกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

(2) ผลข้างเคียง (unintended effects)

- จากการสัมภาษณ์ ผู้มีบัตรทั้งหมดยังคงทำงานในลักษณะเดิม และไม่มีผู้เข้าร่วมการฝึกอาชีพ ส่วนหนึ่งเป็นคนชรา
- ท่าทีของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจนในการตัดสิทธิ
- กลุ่มผู้มีบัตรส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้ ที่รัฐรับลงทะเบียนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ ผู้ป่วยติดเตียง คนชรา
- **ข้อสังเกต:** กลุ่มที่ยังสามารถทำงานได้ ให้เหตุผลว่า การเข้าฝึกอาชีพมีต้นทุนหลายอย่าง เช่น ค่าเดินทาง ค่าเสียโอกาสในการทำงาน

ปัญหาของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(3) ต้นทุน (cost)

- ต้นทุนของผู้มีบัตร: การลงทะเบียน การใช้งานบัตร พบว่ากระบวนการค่อนข้างสะดวกสบาย ใช้งานบัตรง่าย ไม่มีปัญหานัก
- ต้นทุนในการบริหารจัดการ: ส่วนที่มีการของบประมาณ ประกอบด้วย
 - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตและจัดส่งบัตร
 - ค่าใช้จ่ายบริการระบบและค่าจัดตั้งทีม Call center
 - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการติดตั้งและใช้งานเครื่อง EDC
 - ค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการรายปี รวมค่าบริหารจัดการโครงการ ค่าควบคุมงาน และบริหารระบบต่าง ๆ การบริหารฐานข้อมูลและจัดทำ Dashboard & Data Analytics
 - หน่วยรับลงทะเบียนต้องแบกรับต้นทุนในการรับลงทะเบียน การจัดทำเอกสาร การกรอกข้อมูลเพื่อส่งให้กับกระทรวงการคลัง

“โครงการลงทะเบียนฯ ปี 2560 ไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยเป็นการขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง”

ปัญหาของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(3) ต้นทุน (cost)

- ต้นทุนของโครงการ: สมมติว่าในปี พ.ศ. 2561 มาตรการหลักใช้งบประมาณเท่ากับปี พ.ศ. 2560 และคิดรวมกับจำนวนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เพิ่มขึ้นจากโครงการไทยนิยม ยั่งยืน อีก 3.1 ล้านคน
- ค่าใช้จ่ายของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใช้งบประมาณปีละ 89,905 ล้านบาทต่อปี (หรือประมาณ 5,924 บาทต่อคนต่อปี)
- ถ้าสมมติหักค่าใช้จ่ายครั้งเดียวและงบประมาณสำหรับมาตรการเพิ่มเติมออกไป ก็จะอยู่ที่ประมาณปีละ 48,358 บาท (หรือประมาณ 3,335 บาทต่อคนต่อปี)

รายการต้นทุน	2559	ต่อคน ¹	2560	2561	รวม 2 ปี	ต่อคน ¹
ผลิตและจัดส่งบัตร	-	-	578.53	185.69	764.22	52.70
จัดตั้งทีม Call center	-	-	108.22	n/a	108.22	7.46
ติดตั้งเครื่อง EDC	-	-	97.43	n/a	97.43	6.72
บริหารจัดการ	-	-	112.98	22.81	135.8	9.37
มาตรการหลัก	17,469	2,329.2	42,509.82	n/a	42,509.82	2,931.71
มาตรการเสริม	-	-	1,011.3	37,430	38,441.3	2,651.12
พัฒนาคุณภาพชีวิตฯ	-	-	35,679.09	4,3700	35,683.46	2,762.01
รวม	17,469	2,329.2	80,097.38	37,642.87	117,740.25	8,421.09

หมายเหตุ: - หมายถึงไม่มีรายการนั้น ๆ ในปีดังกล่าว และ n/a หมายถึงไม่ทราบข้อมูลงบประมาณหรือยังไม่สรุปรวมในงบประมาณดังกล่าว / ¹หารด้วยจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์ทั้งหมดได้แก่ 7.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2559 และ 14.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2560 รวมกับ 2561 ซึ่งตัวเลขในช่องสุดท้ายนั้นคืองบประมาณเฉลี่ยต่อคนในช่วง 2 ปี
ที่มา: คณะวิจัยรวบรวมจากมติคณะรัฐมนตรี

ปัญหาของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(4) ประสิทธิภาพ (effectiveness)

- คนในชุมชนที่สัมภาษณ์ ไม่พบปัญหา inclusion/exclusion error มากนัก
- การกีดกันผลประโยชน์ทำได้ยาก เพราะผู้ลงทะเบียนและเจ้าหน้าที่ที่รับลงทะเบียนไม่ได้มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคล
- บัตรสวัสดิการแห่งรัฐน่าจะช่วยให้จำนวนคนจน ที่วัดด้วยเกณฑ์เส้นความยากจน ลดลงได้บ้าง
- แต่สำหรับการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน บัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังไม่ตอบโจทย์
- มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ยังไม่มีแผนการติดตามผลระยะยาว ว่าผู้เข้าร่วมจะมีอาชีพที่สร้างรายได้ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่
- ที่สำคัญที่สุด โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนที่มีรายได้สูง ซึ่งหากกลุ่มผู้มีรายได้สูงมีอัตราการเติบโตของรายได้ที่รวดเร็ว โครงการนี้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้

(5) การยอมรับและความเป็นไปได้ (acceptance and feasibility)

- ผู้มีบัตรส่วนใหญ่เห็นว่าวงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ช่วยบรรเทาปัญหาค่าครองชีพได้บ้าง ส่วนใหญ่ให้การยอมรับที่ดี
- มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ยังมีจุดอ่อนเยอะ และยังไม่ตอบโจทย์ผู้มีบัตร
- นักวิชาการมีความกังวลต่อหลายประเด็น เช่น การกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากได้ผลดีเพียงใด ประสิทธิภาพในการเจาะจงไปที่คนจน และการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน
- ยังไม่มีการศึกษามุมมองของบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง
- ปัญหาเรื่องรายรับรายจ่าย และการใช้จ่ายจากกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

ปัญหาของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ประมาณการรายรับ

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี	๕๖,๐๐๐	๕๖,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐
เงินบริจาค	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐
	๕๖,๐๐๐	๕๖,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	๖๐,๐๐๐

ประมาณการรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
ค่าใช้จ่ายในการจัดประชารัฐสวัสดิการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	๕๖,๐๐๐	๕๖,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐
เงินสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมผ่านหน่วยงาน มูลนิธิ และองค์กรการกุศล	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐
	๕๖,๐๐๐	๕๖,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	๖๐,๐๐๐

- งานศึกษาของอมรรัตน์ และพิสิทธิ์ (2558) เรื่องความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ พบว่าทุนหมุนเวียนมีช่องโหว่หลายประการ เช่น ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังไม่ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินจนกว่าจะ ‘พร้อม’ การประเมินส่วนใหญ่เป็นด้านการจัดการ ไม่ใช่ด้านความคุ้มค่าของการลงทุน

นัยทางการเมืองของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(1) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเข้าถึงคนจำนวนมาก

- คุณสมบัติของผู้มีสิทธิข้อหนึ่งคือ ต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- ผู้มีบัตรทั้งหมดคือ 14.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 22 ของประชากรไทย และคิดเป็นร้อยละ 28 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 ไม่ได้เปิดให้ลงทะเบียนเพื่อคัดเลือกผู้มีสิทธิ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนเลือกตั้งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562

(2) โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่มีการวางแผนระยะยาว

- พ.ร.บ. การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนของทิศทางการสวัสดิการ
- มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ไม่มีแผนการในระยะยาว

(3) ช่วงเวลาของการเพิ่มมาตรการเสริม

- มาตรการลดค่าครองชีพในช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 คนละ 500 บาท โดยให้กดเป็นเงินสดได้
- ในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ – เมษายน พ.ศ. 2562 มีการแบ่งวงเงินสำหรับการใช้ซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ มาเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับกดออกมาเป็นเงินสดได้

(4) ความพยายามรวบสวัสดิการไว้ที่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

- พ.ร.บ. การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้ใช้เงินของกองทุนสนับสนุนโครงการ ‘เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท’
- การเปิดช่องให้เพิ่มสวัสดิการอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมได้

ภาพรวมกรณีศึกษา

กรณีศึกษาเพื่อสำรวจการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน



อินโดนีเซีย



อินเดีย



จีน

กรณีศึกษาเพื่อเปรียบเทียบสวัสดิการแบบเจาะจงและสวัสดิการแบบถ้วนหน้า



อังกฤษ



สวีเดน

กรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน: อินโดนีเซีย



- การสำรวจ BKKBN
- ตัวอย่างโครงการ
 - โครงการช่วยเหลือหมู่บ้านยากจน: เจาะจงพื้นที่+กระบวนการชุมชน
 - โครงการจ้างงาน: การเจาะจงด้วยตนเอง
 - โครงการ Food Security Program: เจาะจงผ่านข้อมูล BKKBN



กรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน: อินเดีย



- ฐานข้อมูล Targeted Public Distribution System
- ตัวอย่างโครงการ
 - โครงการส่งเสริมการจ้างงาน: เจาะจงด้วยตนเอง+กระบวนการชุมชน
 - โครงการสร้างที่อยู่อาศัย: กระจายอำนาจตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น
 - โครงการบำนาญคนชรา: กระบวนการชุมชน + การใช้ดัชนีกำหนดเพดาน



กรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน: จีน



- การคัดเลือกเขต/หมู่บ้านที่ยากจน (geographical based targeting)
- ตัวอย่างโครงการ
 - โครงการอุดหนุนสินเชื่อ
 - โครงการจ้างงาน



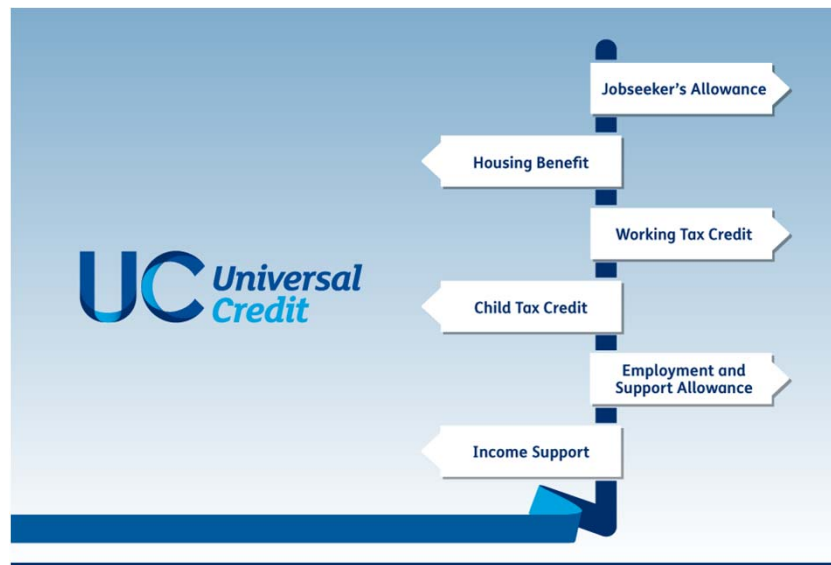
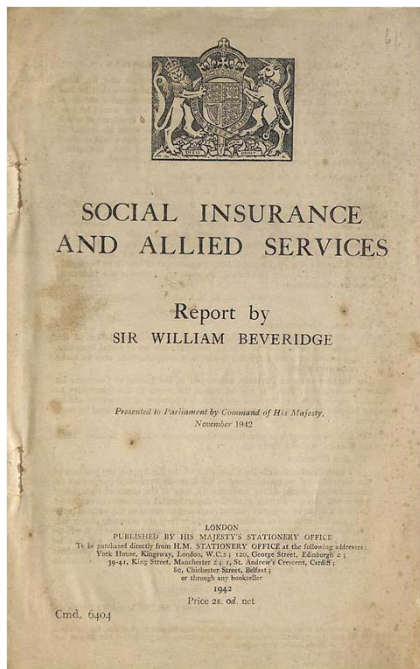
บทเรียนจากกรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

- ความไม่สมบูรณ์ของฐานข้อมูล
 - ความไม่ละเอียดเพียงพอ
 - ความคลาดเคลื่อน
- การบิดเบือนกระบวนการเจาะจง
- อิทธิพลจากการเมือง
- ความยากในการตั้งเกณฑ์ข้ามพื้นที่

กรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน: อังกฤษ



- เส้นทางสู่ liberal welfare
 - จาก Beveridge Report สู่การปฏิรูปของแพชเชอร์
- การนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงมาใช้: เด็ก คนชรา คนว่างงาน
- นัยยะต่อความเหลื่อมล้ำ
 - การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในช่วง 1980s
 - Public sentiments: costs of welfare & undeserving poor
 - การตัดสวัสดิการเพิ่มเติม และความยากจนในเด็ก



กรณีศึกษาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน: สวีเดน



- เส้นทางสู่ social-democratic welfare
- การใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า: เด็ก คนชรา คนว่างงาน
- นัยยะต่อความเหลื่อมล้ำ
 - Full-employment กับการสนับสนุนให้ผู้หญิงทำงาน
 - แรงสนับสนุนต่อระบบสวัสดิการจากชนชั้นกลาง



บทเรียนจากกรณีศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบสวัสดิการ

- ผลจากทางเลือกสวัสดิการที่มีนัยยะสำคัญ
 - การทำงานของผู้หญิง
 - แรงสนับสนุนจากชนชั้นกลาง
 - Public sentiments
- การมองให้มากกว่าแค่ประสิทธิภาพและต้นทุน
 - ผลต่อปัจจัยเชิงสถาบัน

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1

ปัญหาเรื่องต้นทุน inclusion / exclusion error และการกระจายผลประโยชน์

- ต้นทุน
 - ต้นทุนการลงทะเบียนด้วยตนเองมีปัญหาบ้างแต่ไม่มาก แต่ต้นทุนอื่นเช่นการติดตามยากจนไม่ถูกมองเป็นปัญหา
 - ควรหาวิธีการตรวจสอบรายได้ที่ใช้ต้นทุนต่ำ มีการตรวจสอบรายได้อย่างสม่ำเสมอ
- Inclusion/Exclusion Error
 - วิธีการแบบ top-down ทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง และไม่ได้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานท้องถิ่น
 - คุณสมบัติในการคัดกรองควรต้องรัดกุมและยืดหยุ่นได้สำหรับกรณีพิเศษ
 - ควรพิจารณาสวัสดิการในช่องอื่น ๆ ที่คนในพื้นที่ต่างจังหวัดไม่ค่อยมีโอกาสได้ใช้
- การกระจายผลประโยชน์
 - การโอนเงินโดยตรงจากส่วนกลางเข้าบัตร อาจช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันในการจัดสวัสดิการที่มาจากการให้หน่วยงานย่อย ๆ เป็นผู้จัดการ
 - ควรมีการจัดทำผลกระทบทางสังคม (social impact) ของโครงการนี้เพื่อวัดผลสำเร็จ

2

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังขาดเป้าหมายที่ชัดเจน

- กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการช่วยเหลือเป็นใคร เน้นที่กลุ่มไหนเป็นพิเศษ
 - คนยากจน คนชรา และคนกลุ่มด้อยโอกาสอื่นๆ
 - สวัสดิการยังทับซ้อนกันและขาดความชัดเจน
 - เงื่อนไขเช่นการฝึกงานไม่ตรงกับคนจำนวนมากที่ได้รับบัตร
- โครงการมีหลายส่วนที่เร่งทำในช่วงใกล้การเลือกตั้ง ส่วนเหล่านั้นจะต้องกลับมาทบทวนในภายหลัง

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

3

การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

- โครงการอาจไม่แก้ปัญหาทั้งสองประการได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำ
 - โครงการนี้สร้างผลอย่างจำกัดในการเพิ่มรายได้
 - ปัญหาการกระจายรายได้จะต้องมีมาตรการทั้งระดับบนและระดับล่าง ในระดับล่างควรต้องมีการติดตามผลและพัฒนามาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ อย่างจริงจัง ส่วนในระดับบนก็เป็นอีกโจทย์ใหญ่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้
- เรื่องสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำจะต้องมองภาพสวัสดิการโดยรวม
 - การสนับสนุนการทำงานของผู้นุญ
 - การสร้างแรงสนับสนุนกับระบบสวัสดิการ
 - ท้ายที่สุด ปัจจัยที่จะแก้ความเหลื่อมล้ำได้จะรวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างการบริหารราชการ โครงสร้างการเมือง

4

ปัญหาของการรับจ่ายเงินด้วยกองทุน

- ทบทวนจุดประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม
- ข้อมูลการรับจ่ายของกองทุนไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างละเอียด และการจัดสรรเงินจากกองทุนไปยังหน่วยงานอื่น ที่ต้องการจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชน เป็นช่องว่างสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันได้