

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือ  
ของภาครัฐ: ศึกษากรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

สุทธิพงษ์ อุ่นเรือน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**LEGAL PROBLEMS RELATED TO SOCIAL WELFARE  
AND GOVERNMENT ASSISTANCE: CASE STUDY OF  
THE STATE WELFARE CARD**

**SUTTIPONG OONRUAN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือ  
ของภาครัฐ: ศึกษากรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

เสนอโดย นายสุทธิพงษ์ อุ่นเรือน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพสิฐ พิพัฒนกุล)

  
..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ๓๑ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ : ศึกษากรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
ผู้วิจัย	นายสุทธิพงษ์ อุ่นเรือน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” รวมถึงการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม ตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษา พบว่า การให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ของรัฐบาลปัจจุบันซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 นั้น เกิดปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง 2. ปัญหาการจัดสวัสดิการตามโครงการไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และ 3. ปัญหาการใช้สิทธิตามโครงการ ที่รัฐกำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง คือ คนจน ทั้งเห็นควรมีการปรับปรุงรูปแบบการเข้าถึงสิทธิหรือการใช้สิทธิในโครงการ โดยแยกประเภทการเข้าถึงสิทธิหรือการใช้สิทธิให้สอดคล้องกับกลุ่มคนประเภทต่าง ๆ โดยนำแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

**คำสำคัญ :** บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, รัฐสวัสดิการ



Thesis Title	Legal Problems Related to Social Welfare and Government Assistance: Case Study of the State Welfare Card
Author	Suttipong Oonruan
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2020

### ABSTRACT

The thesis aims to study fundamental of Social Welfare, Concept Theory and Legal Principles Related to Social Welfare and Government Assistance Case Study of the State Welfare Card, and to study the legal measures related to Social Welfare and Government Assistance according to foreign and Thai laws. In addition, to study and obtain the recommendations for solving legal problems for Social Welfare and Government Assistance in the project of the State Welfare Card to be properly and appropriately in accordance with the legal theory and to truly solve problems occurring in Thailand.

According to the studies, found that Providing assistance through the project “State Welfare Card” by The current government, which has been in force since October 1, 2017, has had significant legal problems 3 things, 1. Problems in determining the eligibility of those who are eligible to participate in the project which is inconsistent with the actual target group. 2. The problem of welfare provision according to the project is not consistent. with the principle of equality and 3. Problems in exercising rights under the project that the state requires that it can be used only in the Pracharath Blue Flag stores or the stores that the Ministry of Commerce determines.

Therefore, the researcher suggest that should be improved the criteria. and the qualifications of those eligible to participate in the new project in accordance with the real target group, namely the poor, suggest to improve the model of access to rights or the use of rights in the project by separating the types of access rights or the exercise of rights according to different types of people. by applying the concepts and theories of public law as well as applying foreign laws to the laws of Thailand to be able to solve the problem that occur sustainably continue.

**Keyword:** The State Welfare Card, Welfare State

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จเป็นอย่างสูงของรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำทางวิชาการ และแนวทางในการเขียน ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ผู้วิจัยขอน้อมรำลึกไว้ด้วยความเคารพ และขอขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งท่านได้กรุณา ให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ซึ่งท่านได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็น อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดามารดา คุณวิเชียร อุ่นเรือน คุณวันนา อุ่นเรือน คุณธนาวุฒิ อุ่นเรือน และทุกคนในครอบครัวของผู้วิจัยซึ่งได้สนับสนุนและเป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่ง ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณฉัฐชนน ศิริพงษ์สุรภา ซึ่งให้ความช่วยเหลือเสนอแนะเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคุณศรัณย์ ชีระภัทรานันท์ คุณธีรศักดิ์ สงนุ้ย ซึ่งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุทธิพงษ์ อุ่นเรือน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
1.7 นิยามศัพท์.....	11
2. ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ภายใต้โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”.....	12
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”.....	12
2.2 หลักความเสมอภาคว่าด้วยการได้รับสวัสดิการของรัฐ.....	34
2.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	46
2.4 หลักประโยชน์สาธารณะ.....	52
2.5 หลักการตรากฎ.....	57
2.6 หลักการคลังสาธารณะ.....	62
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย.....	66
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือของ ภาครัฐในต่างประเทศ.....	66

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือของ ภาครัฐในประเทศไทย.....	80
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของ ภาครัฐ ภายใต้โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	102
4.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนซึ่งไม่ สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคมและการ ช่วยเหลือของภาครัฐใน โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”.....	103
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค.....	109
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวง พาณิชย์กำหนดเท่านั้น.....	114
4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	118
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
5.1 บทสรุป.....	120
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	125
บรรณานุกรม.....	128
ภาคผนวก.....	134
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและ สังคม พ.ศ. 2562.....	135
ภาคผนวก ข บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.....	145
ภาคผนวก ค แบบลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ.....	147
ภาคผนวก ง การนำเสนอรายงานสถานการณ์ความยากจน ปี 2562 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).....	149
ประวัติผู้เขียน.....	152

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำภายในสังคมนั้นเป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกหากพิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือในการกำหนดอัตราความยากจนโดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี พ.ศ. 2554 เป็นฐานหลักวิธีการคำนวณมาจากราคาสินค้าจำเป็นในการบริโภค เช่น อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ค่าเดินทาง และอาชีพ จะพบว่าปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2562 เส้นความยากจนของประเทศไทยอยู่ที่ 2,763 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 6.24 ของประชากรทั้งประเทศหรือประมาณ 4.3 ล้านคน<sup>1</sup> ตามความเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น ขณะที่เส้นความยากจนสากล (International Poverty Line) ซึ่งถูกกำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) อยู่ที่ 1.90 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 55.71 บาทต่อวันสถานะดังกล่าวเรียกว่า “ความยากจนสุดขีด (Extreme Poverty)” เป็นเกณฑ์ทางการเงินที่กำหนด โดยการเปรียบเทียบเกณฑ์ความยากจนของทุกประเทศเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งธนาคารโลกได้ใช้เส้นแบ่งกลุ่มความยากจนของประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกเพื่อจะกำหนดเส้นความยากจนสากลขึ้น<sup>2</sup>

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยยังคงเผชิญหน้ากับความเหลื่อมล้ำที่ยังรากลึกลงสู่โครงสร้างทางสังคมอย่างปฏิเสธไม่ได้ รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ย่ำที่สุดนั้นจึงได้เกิดโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Welfare Card) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและลดภาระค่าครองชีพในสังคมสอดคล้องโดยตรงตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ให้มีความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

<sup>1</sup> จากข้อมูลการนำเสนอรายงานสถานการณ์ความยากจน ปี 2562 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดูรายละเอียดตามภาคผนวก ง

<sup>2</sup> สมพร โกมารทัต, ศิริพร สัจจามันท์ และเสนห์ เฉชะวงษ์, การสำรวจสถานะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์สังคมและกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560), น. 6 - 7.

การสร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง การเสริมสร้างพลังทางสังคม และการเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะประชากรร้อยละ 40 ของประเทศที่มีรายได้น้อยที่สุดและผู้ด้อยโอกาส<sup>3</sup> นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับ 12 ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำภายในสังคม พร้อมทั้งส่งเสริมการสร้างอาชีพเพื่อยกระดับคุณภาพบริการทางสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและสาธารณสุข<sup>4</sup> โดยโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้เริ่มเปิดให้บริการครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบัน

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

กลุ่มแรกบัตรที่มีสองชิปการ์ดเป็น Contact Chip และ Contactless Chip แจกให้กับผู้มีสิทธิ 7 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม

กลุ่มที่สอง บัตรที่มีหนึ่งชิปการ์ดเป็น Contact Chip แจกให้กับผู้มีสิทธิในจังหวัดอื่น ๆ ไม่สามารถใช้ขึ้นรถเมล์และรถไฟฟ้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ แต่หากย้ายภูมิลำเนาเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ ก็สามารถที่จะแจ้งเปลี่ยนบัตรเป็นแบบสองชิปการ์ดได้เช่นเดียวกัน

โดยสิทธิประโยชน์ภายในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (รถบขส. รถเมล์ รถไฟฟ้า และรถไฟ) การฝึกอบรมอาชีพ ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม และสนับสนุนเพื่อซื้อสินค้า 300 – 200 บาท (แตกต่างกันตามรายได้แต่ละบุคคล) จากร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 พบว่า ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามความหมายคำว่า “ประชารัฐสวัสดิการ” และ “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ไว้ดังนี้

“ประชารัฐสวัสดิการ” หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580),” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561, จาก <http://ratchakitcha.soc.go.th/DATA/0001.PDF>

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560, จาก [http://nesdb.go.th/ewt\\_news.\\_issue](http://nesdb.go.th/ewt_news._issue)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 3.



“โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดพระราชสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นั้น กระทรวงการคลังได้เปิดให้ผู้ซึ่งมีรายได้น้อยลงทะเบียนเพื่อขอรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2559 และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ซึ่งมีสิทธิลงทะเบียนต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>6</sup>

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2542)
- 3) มีสถานะว่างงาน หรือมีรายได้รวมในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท
- 4) ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียาจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

5) ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(1) ที่อยู่อาศัยที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน)

กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว

- บ้านหรือทาวเฮาส์ต้องมีพื้นที่ ไม่เกิน 25 ตารางวา

- ห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 35 ตารางเมตร

กรณีเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

(2) ที่ดิน

กรณีที่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

ทั้งนี้ ประชาชนสามารถลงทะเบียน ณ หน่วยงานผู้รับลงทะเบียน ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานคลังจังหวัดทุกจังหวัด (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขต

<sup>6</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560), น. 8.



กรุงเทพมหานครทุกเขต โดยสามารถรับแบบฟอร์มลงทะเบียนได้ที่หน่วยรับลงทะเบียน หรือดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง (www.mof.go.th) สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง (www.fpo.go.th) และอีเพย์เมนต์ (www.epayment.go.th) และผู้ลงทะเบียนสามารถ ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิได้จากเว็บไซต์ (www.epayment.go.th) หรือที่ทำการกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ภายหลังจากคัดกรองผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการ ออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ผู้มีสิทธิ เพื่อสามารถนำไปใช้รับสวัสดิการตามที่ภาครัฐกำหนด<sup>7</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ สังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง ปัญหาทั้งหมด ดังนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้อง กับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “บัตรคนจน” เป็นหนึ่งในโครงการ ที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน คือ ชุดที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้นำโครงการนี้มาใช้เป็นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาความ ยากจนของประชาชน โดยได้รับการจัดสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งโครงการประชารัฐสวัสดิการ หรือโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นนวัตกรรมในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ พ้นจากปัญหาความยากจนด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง จากนั้นจะออก เป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยในการลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง ซึ่งรัฐได้จัดสรร งบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โครงการบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการดังกล่าว โดยผู้ที่ประสงค์จะรับ สวัสดิการต้องดำเนินการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติก่อน หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนด จึงจะได้รับมอบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสามารถนำบัตรดังกล่าวไปใช้จ่ายในการชำระค่าสินค้า ได้ตามที่รัฐกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า จากการที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติ โครงการประชารัฐสวัสดิการการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือ “บัตรคนจน” ให้กับ ผู้ลงทะเบียนคนจนไว้กับกระทรวงการคลังกว่า 11.67 ล้านคน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ ลงทะเบียน อนุญาตให้คนว่างงาน “หรือ” มีรายได้ในปี พ.ศ. 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนได้ ส่งผลทำให้ผู้ซึ่งลงทะเบียนในโครงการไม่ได้เป็นคนจนซึ่งต้องการความ

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น. 25 – 26.

ช่วยเหลืออย่างแท้จริงทั้งหมด กล่าวคือ ตามนิยามความหมายของคนจนซึ่งถูกต้องนั้น หากใช้เส้นความยากจนประจำชาติมาเป็นเกณฑ์ จะเห็นได้ว่า คนจนในประเทศไทย คือ คนซึ่งมีรายจ่าย (ไม่ใช่รายได้) น้อยกว่า 2,644 บาทต่อเดือน หรือ 31,728 บาทต่อปี ซึ่งตัวเลขจากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบคนจนกว่า 4.85 ล้านคน ลดลงเกือบ 10 ล้านคนในระยะเวลา 10 ปี ดังนั้น จากคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่อนุญาตให้คนว่างงาน “หรือ” มีรายได้ในปี พ.ศ. 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนได้ จึงอาจไม่ถูกต้องตามหลักการหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากคนว่างงานอาจจะไม่ใช่คนจนที่แท้จริงก็ได้ แต่อาจจะหมายถึงคนที่พร้อมจะทำงานแต่ยังหางานทำไม่ได้ หรืออาจกำลังศึกษาอยู่ในชั้นปริญญาโทหรือปริญญาเอก ซึ่งพวกเขาเหล่านั้น อาจจะไม่ใช่คนจนที่แท้จริงในอันที่รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของโครงการ

การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” รัฐกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงสิทธิในโครงการไว้ โดยมีได้มีกระบวนการในการจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือคนยากจนที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน นอกจากนี้ การดำเนินการในโครงการดังกล่าว มุ่งเป้าหมายเพียงการแจกเงินให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ผ่านการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามบัตรให้ชัดเจนว่าสามารถใช้ซื้อสินค้าประเภทใดได้บ้าง อีกทั้ง ยังไม่มีการติดตามการใช้ประโยชน์จากวงเงินในบัตร เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามความจำเป็นอย่างรอบด้าน เพื่อให้การพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างยั่งยืน รัฐบาลมิได้ควบคุมตรวจสอบ เข้าหา หรือติดตามผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “ทุกคน” ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท และอยู่ในวัยแรงงาน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” มีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวของรัฐบาล อาจเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายประชารัฐที่สร้างผลดีในระยะสั้น แต่จะผูกพันเป็นผลกระทบในระยะยาว เนื่องจากนโยบายในการดำเนินโครงการดังกล่าว หากรัฐไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนใน โครงการให้สอดคล้องกับนิยามความหมายของคนจนหรือสอดคล้องกับสถานะทางด้านรายจ่ายของบุคคลอย่างแท้จริง อาจก่อให้เกิดปัญหาว่า กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ผ่าน โครงการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของรัฐบาล โดยไม่มีการสนับสนุนให้ผู้ซึ่งประสบ

ปัญหาความยากจนมีการพัฒนาตนเองโดยใช้เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ ผ่านแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต และพัฒนาช่องทางการทำมาหากิน ให้รู้จักทำมาหากินให้เป็น และใช้จ่ายอย่างเหมาะสม จึงจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

นโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับแต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ตั้งเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ให้ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ซึ่งสะท้อนมิติการเติบโตอย่างทั่วถึงของทุกภาคส่วน โดยในทางปฏิบัติได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ อันมี ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธาน ซึ่งได้นำเสนอยุทธศาสตร์หลักสำคัญ คือ เศรษฐกิจไทยจะต้อง “แข่งขันได้ กระจายไปสู่ทุกคนอย่างยั่งยืน” และกำหนดเป้าหมายย่อย 3 ประการ ได้แก่<sup>8</sup>

- 1) กระตุ้นความเร็วในการเติบโตของไทย
- 2) การกระจายโอกาสเศรษฐกิจฐานราก และ
- 3) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน

โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” จึงเป็น โครงการที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย อันเป็นสวัสดิการแห่งรัฐ ภายใต้นโยบายของ รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์ โอชานายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งถือกำเนิดขึ้นตามคำมั่นสัญญาที่จะทำให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา สวัสดิการแห่งรัฐนี้เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไทยในกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคมทุกกลุ่มได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกันในทุกด้าน โดยความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีที่ว่า เขาจะไม่เหลือใครสักคนไว้ข้างหลังในการนำพาประชาชนคนไทยทุกคนก้าวพ้นจากกับดักแห่งความยากจน และนำพาทุกคนสู่ความเท่าเทียมกันในทุก ๆ เรื่องด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” คือ ให้ผู้มีรายได้น้อย และผู้ซึ่งยากจนหลุดพ้นจากความยากจนอย่างถาวร แต่ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลทำให้ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ซึ่งยากจนที่แท้จริง ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ คนซึ่งจนจริง ๆ อาจไม่ทราบนโยบาย

<sup>8</sup> สถาบันวิจัยประชาชนและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล, สุขภาพคนไทย 2561, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561).

ไม่มีโทรทัศน์ ไม่มีวิทยุฟัง หลังสู้ฟ้าหน้าสู้ดิน หรืออาจอยู่ห่างไกลจนทำให้มาลงทะเบียนที่ธนาคารไม่ได้ นั่นเป็นเพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของคนจนย่อมไม่เท่าเทียมกับบุคคลซึ่งมีความรู้มาลงทะเบียน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสิทธิในการรับสวัสดิการของรัฐ นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านต้นทุนของผู้รับสวัสดิการในการสมัครรับสิทธิของประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในโครงการดังกล่าวของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิของบางกลุ่มบุคคล อาทิเช่น ผู้สูงอายุบางคน ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนทำให้ไม่สามารถลงทะเบียนได้ หรือปัญหาการทำความเข้าใจการลงทะเบียน การเขียนหนังสือ หรือปัญหาบุคคลซึ่งไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนที่หน่วยรับลงทะเบียนได้ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในแต่ละพื้นที่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐจะมีการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อช่วยเหลือผู้ยากจน แต่ด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิและการเข้าถึงสิทธิใน โครงการดังกล่าวที่ไม่เปิดกว้างหรือเปิดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิให้แก่กลุ่มผู้ยากจน ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในทางสังคมอย่างแท้จริงตามข้อเท็จจริงที่ผ่านการสำรวจ วิเคราะห์ และเก็บข้อมูลของภาครัฐที่เป็นปัจจุบัน ปัญหาความยากจนจึงยังคงปรากฏเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยอยู่ และยังเป็นสิ่งที่ต้องหาทางเยียวยาแก้ไขผ่านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ในการปรับปรุงระบบสวัสดิการและบริการพื้นฐานให้สามารถครอบคลุมและมีคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของคนในสังคม เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่เปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและใช้ได้อย่างเป็นธรรม ก่อให้เกิดช่องว่างของความยากจนไม่เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ ซึ่งนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาค่าความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับ แต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลตรงจุดและมีประสิทธิภาพ สำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่หนึ่ง ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่ามีเป้าหมายเน้นการช่วยเหลือลดภาระค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านวงเงินสวัสดิการเบื้องต้น ทั้งค่าสินค้า



อุปโภคบริโภคที่จำเป็น ค่าซื้อก๊าซหุงต้ม ค่ารถโดยสาร ไม่ว่าจะเป็นรถเมล์ รถไฟฟ้าและรถไฟ ก่อนที่รัฐบาลจะศึกษาข้อมูลของผู้ลงทะเบียนและออกแบบมาตรการที่เหมาะสมยั่งยืนสำหรับแต่ละบุคคล ขณะที่แนวทางสำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2561 จะเน้นการ “พัฒนาคุณภาพชีวิต” แก่ผู้มีรายได้น้อย ใน 4 มิติ ได้แก่ การมีงานทำ การฝึกอบรมและการศึกษา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งจากการศึกษาขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ผู้วิจัย พบว่า ในการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” นั้น รัฐกำหนดให้ใช้บัตรดังกล่าวได้กับร้านที่เข้าร่วมโครงการธงฟ้าประชารัฐ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้คัดเลือก โดยรัฐบาลได้กำหนดให้นำโปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application) ติดตั้งให้กับร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแง่การกระจายประโยชน์นั้น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็น โครงการที่ทำจากระดับบนลงล่าง (Top-down) กระบวนการคัดกรองดำเนินการโดยส่วนกลางและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานของรัฐให้รับหน้าที่เป็นหน่วยลงทะเบียนส่งประวัติของผู้ขอรับบัตรไปประมวลผลที่ส่วนกลาง สำหรับสวัสดิการที่ได้รับ แม้ว่าผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับสวัสดิการเหมือนกันทุกคน (ยกเว้นเกณฑ์รายได้ที่กำหนดให้ซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐได้ 200 บาท และ 300 บาท) แต่การได้ประโยชน์จากสวัสดิการของแต่ละคนอาจไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดนั้นมีความแตกต่างกันชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดวงเงินในการซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีต้นทุนที่แตกต่างกันในการเดินทางไปยังร้านธงฟ้าประชารัฐ เพราะบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล การเดินทางนั้นไม่สะดวกและมีค่าใช้จ่ายมากแตกต่างจากคนที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งอาจอยู่ห่างจากร้านไปไม่กี่กิโลเมตร แม้ว่าจะมีแอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐมาแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีการประเมินผลและรายงานออกมาว่าร้านที่รับจ่ายด้วยแอปพลิเคชันนี้กระจายตัวออกไปอย่างไร สืบเนื่องจากการซื้อของในร้านธงฟ้าประชารัฐ เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตว่าการจำกัดทางเลือกของประชาชน โดยให้ไปซื้อของที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น “ต่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่ม” ในขณะที่ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แถลงการณ์ประเมินผลจากการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอย่างไม่ตรงไปตรงมาว่าเป็นนโยบายที่ใช้เงินจำนวนมาก แต่ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจค่อนข้างน้อยหรือประมาณร้อยละ 0.1 แต่ไม่ได้กล่าวถึงเหตุผล ซึ่งก็ไม้อาจตีความได้ชัดเจนนักว่าสื่อความหมายถึงผลประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ตกไปอยู่กับกลุ่มนายทุนเหมือนที่ผู้อื่นตั้งข้อสังเกตหรือไม่ เนื่องจากในทางทฤษฎี เงินโอนของภาครัฐจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจ

หมุนเวียนได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเงินโอนที่ลงไปสู่กลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย เพราะคนกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายออกไปในอัตราส่วนที่สูง อย่างไรก็ตาม การใช้แอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐ และการทดลองให้กคเงินสดได้ส่วนหนึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน พ.ศ. 2562 ถือว่าเป็นแนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับประเด็นนี้เพราะหากการชื้อขายเกิดขึ้นในระดับเศรษฐกิจฐานรากก็จะกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายออกไปเป็นทอด ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิในโครงการดังกล่าว รัฐกำหนดให้ต้องนำบัตรไปซื้อสินค้าที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น ซึ่งกลุ่มผู้ประสงค์จะใช้สิทธิบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และต้องเสียค่ารถเป็นจำนวนมาก การเดินทางอาจไม่สะดวกและไม่คุ้มที่จะเดินทางไป จึงมีการแก้ปัญหาโดยการฝากให้คนในชุมชนรวบรวมบัตรไปให้ตัวแทนหนึ่งคนชื้อของ และหักค่าอำนวยความสะดวกให้เล็กน้อย ซึ่งแม้ว่าในปัญหาดังกล่าวนี้ ต่อมารัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขจากการสร้างแอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐในการเพิ่มร้านค้าที่รับบัตรแล้วก็ตาม แต่กลุ่มผู้มีบัตรบางกลุ่มก็อาจประสบปัญหาในการใช้สิทธิผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว เนื่องจากไม่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยี และอาจไม่มีอุปกรณ์สื่อสารที่จะนำมาใช้สิทธิได้นั่นเอง

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรการในการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหการบริหารจัดการระบบการเงินการคลังในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ได้อย่างยั่งยืน

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ของรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 ที่ผ่านมา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ปัญหาการจัดสวัสดิการตามโครงการไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และปัญหาการใช้สิทธิตามโครงการ ที่รัฐกำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง คือ คนจน ทั้งเห็นควรให้มีการปรับปรุงรูปแบบการเข้าถึงสิทธิหรือการใช้สิทธิในโครงการ โดยแยกประเภทการเข้าถึงสิทธิหรือการใช้สิทธิให้สอดคล้องกับกลุ่มคนประเภทต่าง ๆ โดยนำแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำข้อกำหนดของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 อีกทั้งศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 อีกทั้งวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ และการช่วยเหลือของรัฐ บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตลอดจนการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษามาเสนอแนะต่อไป



## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ได้อย่างยั่งยืน

## 1.7 นิยามศัพท์

“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Welfare Card)” หมายถึง บัตรที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง ตามนโยบายของรัฐ ที่จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน สิทธิของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับก็คือ เงินในบัตรที่สามารถนำไปซื้อสินค้า

“ประชารัฐสวัสดิการ” หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นที่ไปอย่างยั่งยืน<sup>9</sup>

“โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>10</sup>

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

## บทที่ 2

### ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับ การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

สถานการณ์ความยากจนในสังคมไทย ถือเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขเยียวยา การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม จึงเป็นหนึ่งในนโยบายยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐบาลสมัยปัจจุบัน ซึ่งนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญ และได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ ถือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีทั้งการมอบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย จำนวน 11.4 ล้านคน ที่ได้มีการขึ้นทะเบียนกับทางกระทรวงการคลัง เพื่อจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนในอนาคต

ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักประโยชน์สาธารณะและหลักการตรากฎ ซึ่งเป็นหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

#### 2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

โครงการประชารัฐสวัสดิการ เป็นนวัตกรรมในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นจากปัญหาความยากจนของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง จากนั้น จะออกเป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยในการลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

### 2.1.1 ที่มาของโครงการ

รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้วยการดำเนินโครงการประชารัฐสวัสดิการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อจัดเก็บฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยนำไปออกแบบนโยบาย และจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของภาครัฐให้เหมาะสมต่อไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติม เพื่อเปิดโอกาส ให้กลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ มีจำนวนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีคุณสมบัติผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดแล้วจำนวนทั้งสิ้น 14,607,495 คน โดยรัฐได้มีการช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐดังกล่าวตามมาตรการลดค่าครองชีพด้วยการจัดสรร วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม วงเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วยรถประจำทางของ ขสมก./รถไฟฟ้า/รถ บขส/รถไฟ มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา มาตรการสนับสนุนค่าใช้จ่ายช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 การช่วยเหลือค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปรักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุ เพิ่มเบี้ยคนพิการ บรรเทาภาระค่าครองชีพ ให้แก่เกษตรกร บรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของพ่อแม่ช่วงเปิดปีการศึกษา และนอกจากการช่วยเหลือด้วยการจ่ายวงเงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐดังกล่าวแล้ว รัฐยังมีนโยบายการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ตาม โครงการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2561 สำหรับกลุ่มเป้าหมาย 11,469,185 คน ที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเชิงลึกรายบุคคล สำหรับออกแบบมาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ตรงตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล และยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของโครงการต่อไป งบประมาณที่ใช้สำหรับการ ดำเนินงานตามโครงการรวมทั้งสิ้นประมาณ 143,490.56 ล้านบาท โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ ในการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐนั้น จะอ้างอิงเส้นความยากจนอยู่ที่ 30,000 บาทต่อปี หากผู้ลงทะเบียนมีรายได้ 0 – 30,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินโอน 3,000 บาท แต่หากผู้ลงทะเบียนมีรายได้ 30,001 – 100,000 บาทต่อปี จะ ได้รับเงิน โอน 1,500 บาท

ทั้ง 2 มาตรการมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2559 และได้สิ้นสุดลงในวันที่ 31 มกราคม 2560<sup>1</sup>

### 2.1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ<sup>2</sup>

1. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการชำระสินค้าและบริการ รวมทั้งยืนยันสิทธิในการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐในการใช้สิทธิสวัสดิการ ทั้งในภาคการขนส่งและนอกภาคการขนส่ง

2. เพื่อให้ภาครัฐมีข้อมูลในการติดตามประเมินผลการให้สวัสดิการ ในแต่ละประเภท สำหรับการปรับปรุงการให้สวัสดิการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถกำกับติดตามค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ

3. เพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในการชำระค่าสินค้าและบริการในชีวิตประจำวันด้วยเงินสดเป็นหลัก ไปสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan)

### 2.1.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน

กระทรวงการคลังได้เปิดให้ผู้ที่มิใช่รายได้น้อยลงทะเบียนเพื่อขอรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2559 และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ที่มีสิทธิลงทะเบียน ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2542)
- 3) มีสถานะว่างงาน หรือมีรายได้รวมในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท
- 4) ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส.

พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียาจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

<sup>1</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560), น. 4.

<sup>2</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0412.4/11546 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และผูกพันงบประมาณ

## (1) ที่อยู่อาศัยที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน)

กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว

- บ้านหรือทาวเฮาส์ต้องมีพื้นที่ ไม่เกิน 25 ตารางวา

- ห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 35 ตารางเมตร

กรณีเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

## (2) ที่ดิน

กรณีที่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

ทั้งนี้ ประชาชนสามารถลงทะเบียน ณ หน่วยงานผู้รับลงทะเบียน ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานคลังจังหวัดทุกจังหวัด (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครทุกเขต โดยสามารถรับแบบฟอร์มลงทะเบียนได้ที่หน่วยรับลงทะเบียน หรือดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง [www.mof.go.th](http://www.mof.go.th) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และอีเพย์เมนต์ [www.epayment.go.th](http://www.epayment.go.th) และผู้ลงทะเบียนสามารถตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิได้จากเว็บไซต์ [www.epayment.go.th](http://www.epayment.go.th) หรือที่ทำกรำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ภายหลังจากคัดกรองผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ผู้มีสิทธิ เพื่อสามารถนำไปใช้รับสวัสดิการตามที่ภาครัฐกำหนด

กระทรวงการคลังได้ดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการเปิดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 3 เมษายน - 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ

นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี กล่าวถึง การขับเคลื่อนโครงการประชารัฐสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลังว่า โดยรูปแบบของโครงการเบื้องต้นจะออกเป็นบัตรเพื่อสนับสนุนให้สามารถใช้จ่ายดังกล่าวซื้อสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ราคาถูกกว่าท้องตลาดร้อยละ 15 - 20 จัดจำหน่ายผ่านร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ ร้านค้าโชห่วย และร้านค้าชุมชน ซึ่งอยู่ในการส่งเสริมของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า



กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายผ่านบัตรเป็นรายเดือน โดยเริ่มดำเนินโครงการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมา

สำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการจะแบ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยรัฐบาลจะให้เงินใส่ไปในบัตรสวัสดิการให้ผู้ที่มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียน นำไปใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค โดยคนที่มีรายได้น้อยกว่า ปีละ 30,000 บาท จะได้เงินไปซื้อของใช้เดือนละ 300 บาท ส่วนคนที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท ได้รับเงินเดือนละ 200 บาท และได้เงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มคนละ 45 บาท ต่อ 3 เดือน/ครั้ง ส่วนการลดค่าใช้จ่ายเดินทาง คือ ถ้าเดินทางด้วยรถเมล์รถไฟฟ้า จะได้รับเงินเดือนละ 500 บาท

นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวถึงมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐไว้ 14 ล้านคน ว่ามาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้ไม่ถึง 30,000 บาท/ปี ซึ่งถือเป็นผู้มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนนั้น รัฐบาลจะจ่ายเงินเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยรัฐบาลจะทยอยจ่ายให้เป็นงวดเพื่อนำไปใช้สำหรับการดำรงชีพ แต่จะไม่ใช้วิธีการจ่ายเป็นเงินก้อน เพราะเกรงว่าจะนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือย โดยการจ่ายเงินมีเงื่อนไขว่าจะต้องแสดงรายได้ที่แท้จริง เนื่องจากรัฐบาลจ่ายเงินให้ผู้มีรายได้น้อยแต่ละคนไม่เท่ากัน โดยจะมีเงื่อนไขที่สำคัญว่าผู้ที่ได้รับเงินไปแล้วต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของตัวเอง พัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อหารายได้ให้มากขึ้น เพื่อที่ในอนาคตจะได้หลุดพ้นจากเส้นความยากจน

สำหรับผู้ซึ่งจะมาลงทะเบียน จะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป (โดยต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) อยู่ในภาวะว่างงานหรือมีรายได้น้อยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท จะต้องไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตร รัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียกเว้น รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ปรากฏตามข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2560 ระบุว่า มีผู้ลงทะเบียนจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 14.2 ล้านคน

กระทรวงการคลังได้นำข้อมูลผู้ลงทะเบียนไปตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ทรัพย์สิน และรายได้ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครองตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย ตรวจสอบจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารและทรัพย์สิน ได้แก่ สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ กรมที่ดินตรวจสอบการครอบครองที่ดิน และกรมสรรพากรตรวจสอบรายได้ของปี พ.ศ. 2559 โดยผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดที่จะได้รับพระราชสวัสดิการ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 11 ล้านคน

การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐ ถูกกลุ่มเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยภาครัฐมีข้อมูลในการติดตามประเมินผลทำให้สวัสดิการในแต่ละประเภท และนำมาปรับปรุงการให้สวัสดิการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถกำกับติดตามค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในการใช้จ่ายชำระค่าสินค้าและบริการในชีวิตประจำวันด้วยเงินสดเป็นหลัก ไปสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ และที่สำคัญเป็นการผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการดำเนินธุรกรรมทางการเงินให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และลดปริมาณเอกสารทางการเงิน เพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society)<sup>3</sup>

#### 2.1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.4.1 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางประเภทกระทรวงของไทย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน การภาษีอากร การรัษฎากร กิจการเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือสัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการและองค์การรัฐ สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจ

หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง มีดังนี้<sup>4</sup>

ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกลุ่มภารกิจใด

สำนักงานรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านช่วยอำนวยความสะดวกและประสานงานตามที่ได้รับมอบหมาย จากรัฐมนตรี ประสานราชการทางการเมือง ติดต่อกับรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา พิจารณาเรื่องการขอเข้าพบและนัดหมายของรัฐมนตรี ตรวจสอบเรื่องราวและความคิดเห็นเกี่ยวกับ นโยบายการปฏิบัติราชการและคำร้องทุกข์

<sup>3</sup> สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน,” วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, น. 7 (ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561).

<sup>4</sup> กระทรวงการคลัง, “ภารกิจ และหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.mof.go.th/detail/2018-12-21-15-00-10/2018-12-21-17-48-06>



สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการประจำ การประสานงาน การตรวจราชการของกระทรวง งานเผยแพร่-ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารในภาพรวม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องวินัยของข้าราชการ และปฏิบัติราชการในเรื่องที่มีได้เป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการใด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและออกแบบนโยบาย และมาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ยั่งยืน ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายและผลงานให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ประชาชน และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ

#### กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน

กรมธนารักษ์ มีหน้าที่ผลิตเหรียญกษาปณ์ จัดทำเครื่องราชอิสริยาภรณ์ อนุรักษ์ เก็บรักษา จัดแสดงและ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับทรัพย์สินอันมีค่าของแผ่นดิน จัดให้ใช้ประโยชน์ในพระราชพัสดุ นอกจากนี้ ยังมี หน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการรับ-จ่ายแลกเปลี่ยน และเก็บรักษาเหรียญกษาปณ์ การเบิก-ส่งเงินคงคลัง ของจังหวัด การควบคุมยอดเงินฝากของรัฐที่ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการเงิน การบัญชี ค่าตอบแทน และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ กำหนดนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน พัฒนาประสิทธิภาพของ รัฐวิสาหกิจ จัดให้มีระบบประเมินผลการดำเนินงานและระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

#### กลุ่มภารกิจด้านรายได้

กรมศุลกากร มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีศุลกากรขาเข้า-ขาออก และค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งเก็บภาษีแทนกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งจะต้องมีการป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงและลักลอบหนีภาษี นอกจากนี้ ยังมีภารกิจหลักใน การส่งเสริมการส่งออก โดยมาตรการทางภาษีอากร และการให้บริการแก่ผู้นำเข้าและส่งออก เพื่อสนอง นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ให้สามารถส่งสินค้าไปจำหน่ายในตลาด ต่างประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

สรรพสามิต มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าบางประเภท ที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักร และสินค้าบางชนิดที่นำเข้าจากต่างประเทศ อาทิ ภาษีสุรา ภาษีสถาน

บริการ ภาษีอากร โดยให้มีมาตรการ ควบคุมจัดเก็บภาษีและการปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย อย่างเข้มงวดกวดขัน

กรมสรรพากร เป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บรายได้ภาษีให้ภาครัฐ เพื่อเป็นรายได้ ให้รัฐบาลนำมาใช้ พัฒนาประเทศ กำกับ/ตรวจสอบการปฏิบัติด้านภาษีตามมาตรฐาน ติดตาม และเร่งรัดภาษีอากรค้าง ตัวแทนฝ่ายรัฐในการรักษาความเป็นธรรมและรักษาสภาพบังคับใช้ กฎหมายภาษี พิจารณาปรับปรุงตัวบท กฎหมายและระบบการบริหารจัดเก็บภาษีเพื่อส่งเสริมการ ออม การลงทุนและการแข่งขันในการผลิตและ การส่งออกกับนานาประเทศ ตลอดจนสร้างความ เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และเสริมสร้างความ สมักใจในการเสียภาษี นอกจากนี้ได้ทำความ ตกลงกับประเทศต่างๆ เพื่อจัดการเก็บภาษีซ้ำซ้อน ระหว่างกัน เพื่อสนับสนุนการค้าและการ ลงทุนระหว่างประเทศ รายงานประจำปี กระทรวงการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2553

#### กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน

กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ ด้านกฎหมาย การคลังการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ บริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและบริหารการใช้จ่ายเงิน รั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้ สอดคล้องกับการรักษาวินัยและความยั่งยืน ทางการคลัง บริหารเงินสดภาครัฐ บริหารการรับ-จ่ายเงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย สนับสนุนการบริหารเศรษฐกิจการคลัง ในส่วนภูมิภาค พัฒนาขีด ความสามารถของบุคลากรภาครัฐทางด้านการบริหารการเงินภาครัฐ และเป็น ศูนย์ข้อมูล สารสนเทศทางการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนการก่อหนี้ ในภาพรวม ดำเนินการ เกี่ยวกับการผูกพันหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ในประเทศและต่างประเทศ บริหาร หนี้สาธารณะ ทั้งด้านการบริหารความเสี่ยงและการบริหารเงินสด จัดทำฐานข้อมูลหนี้ของประเทศ ดำเนินการเกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงินกู้และการชำระหนี้ ดำเนินการหรือจัดให้มีการพัฒนาระบบ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้ง การพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการผูกพันและบริหารหนี้สาธารณะและการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ ของประเทศ

#### รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐบาล สามารถจัดตั้งองค์กรของ รัฐบาลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นได้ตามที่

เห็นสมควร เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุน จากงบประมาณแผ่นดิน พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นรากฐานของการกำเนิดรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังมีรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำนวน 15 แห่ง ได้แก่

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
  - การยาสูบแห่งประเทศไทย
  - ธนาคารออมสิน
  - ธนาคารอาคารสงเคราะห์
  - ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
  - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
  - องค์การสุรา (กรมสรรพสามิต)
  - โรงงานไฟฟ้า (กรมสรรพสามิต)
  - ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
  - บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
  - บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
  - ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
  - บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
  - กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
  - ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
- องค์การมหาชน

สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) หรือ สพพ. จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 โดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักในการให้การช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางการเงินในการร่วมมือพัฒนา เศรษฐกิจแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ให้การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดหรือการดำเนินนโยบาย และมาตรการการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ประสานการใช้อำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ องค์การหรือหน่วยงานในประเทศ หรือต่างประเทศ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

หน่วยงานอิสระ ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง

มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (มูลนิธิ สวค.) จัดตั้งโดยกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ทำหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภารกิจของ กระทรวงการคลังและประเทศ เป็นที่ปรึกษาด้านการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยของกระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้ง สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงการคลังผ่านการฝึกอบรม และการจัดสัมมนาในสาขาต่างๆ ให้กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นๆ

#### 2.1.4.2 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (Fiscal Policy Office) เป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงการคลัง โดยมีฐานะเทียบเท่ากรม จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2504 ตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2504 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 85 วันที่ 17 ตุลาคม 2504 - ภาคผนวก 1) เนื่องจากคำริของนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังในสมัยนั้น ที่เห็นว่า จำเป็นต้องมีการนำวิทยาการแผนใหม่ เข้ามาใช้ในการ บริหาร และการกำหนดนโยบายการคลัง ตลอดจนงานจะต้องมีองค์กร หรือจุดรวม ที่จะสามารถ ประสานกิจกรรม ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ จึงควรต้องมีการจัดตั้งหน่วยงาน ที่เหมาะสม โดยการปรับปรุงสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง และจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือ ทางวิชาการในการวางนโยบายการคลัง และเศรษฐกิจของรัฐ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จึงก่อตั้งขึ้นโดยยุบกองเศรษฐกิจการคลัง และกองสถิติ ในสำนักงาน ปลัดกระทรวงการคลัง มาอยู่ในหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่นี้ และแต่งตั้ง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้เชี่ยวชาญ การคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ขณะนั้น เป็นผู้อำนวยการสำนักงานฯ คนแรก<sup>5</sup>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและออกแบบนโยบายและ มาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มี คุณภาพต่อกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมการพัฒนอย่างยั่งยืนรวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารที่มี มาตรฐานและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ

<sup>5</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง,” สืบค้นเมื่อวันที่

และการยอมรับในนโยบายและผลงานของกลุ่มเป้าหมาย บุคคล และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศ และต่างประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>6</sup>

ด้านนโยบายการคลังและนโยบายภาษีอากร

มีหน้าที่ เสนอแนะและออกแบบนโยบาย แผน และมาตรการเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ด้านนโยบายการเงิน นโยบายการออม และการลงทุน

มีหน้าที่ เสนอแนะและออกแบบนโยบาย แผน และมาตรการเกี่ยวกับระบบการเงิน การออม การลงทุน และการพัฒนาตลาดทุน ตลอดจนวางแผนและดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือทางการเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเป้าหมายในเชิงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจจุลภาคของประเทศ

ด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ทำหน้าที่ เสนอแนะและออกแบบนโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งวางแผนประสานและดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือทางการเงินและการคลังระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามข้อผูกพันระหว่างประเทศและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ด้านอื่น ๆ

ทำหน้าที่ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

#### 2.1.4.3 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ ด้านกฎหมาย การคลังการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ บริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและบริหารการใช้จ่ายเงิน ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้ สอดคล้องกับการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง บริหารเงินสดภาครัฐ บริหารการรับ-จ่ายเงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย สนับสนุนการบริหารเศรษฐกิจการคลัง ในส่วนภูมิภาค พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐทางการบริหารการเงินภาครัฐ และเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ

<sup>6</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2564). *อำนาจหน้าที่* สืบค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก <http://www.fpo.go.th/main/About-Us/FPO-Information/Authority.aspx>



ทางการคลัง ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2562 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางไว้ว่า ให้กรมบัญชีกลาง มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐ ถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน การบริหารเงินนอกงบประมาณ และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคลัง ให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอ และการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหาร โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐ การกำกับดูแลนโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารการคลังของประเทศในด้านการบริหารเงินคลัง ต่อกระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี
2. ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การพัสดุภาครัฐและการตรวจสอบภายใน เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐาน การกำกับดูแล และการพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในภาครัฐ
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐในความรับผิดชอบ ของกรม รวมทั้งติดตามการดำเนินงานและการบริหารด้านการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะนโยบายด้านการคลังของประเทศ
6. ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ การก่องหนี่ผู้กู้พัน การนำเงินส่งคลัง และการถอนคืนเงินรายได้แผ่นดิน รวมทั้งพิจารณาทำความเข้าใจ ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามที่ส่วนราชการขอทำความเข้าใจ

<sup>7</sup> กรมบัญชีกลาง, “หน้าที่ความรับผิดชอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A.html?page\\_locale=th\\_TH](https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A.html?page_locale=th_TH)

## 7. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคลัง

8. พัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณในด้านกำกับดูแล การติดตามประเมินผล การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การทบทวนประสิทธิภาพและความจำเป็นในการดำเนินงานของเงินนอกงบประมาณอย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนากลุกระเบียบที่เกี่ยวข้องในการกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

9. กำหนด ปรับปรุง และพัฒนามาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ

10. พัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ และกำกับดูแลการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์

11. ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ ระบบบัญชี ตลอดจนการจัดทำและวิเคราะห์รายงานการเงินของแผ่นดิน

12. ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

13. ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ

14. ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ

15. ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการปฏิบัติงานทางการเงินการคลัง การบัญชี การพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

16. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 2.1.4.4 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “สภาพัฒน์” หรือ “สภาพัฒนาฯ” ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 ในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” มีหน้าที่เสนอความเห็น ให้คำแนะนำ และข้อชี้แจงต่อรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ

ต่อมา ปี พ.ศ. 2502 ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับโครงสร้างการทำงานและเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” และได้จัดทำ “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ฉบับแรกขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และใน พ.ศ. 2515 ได้นำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมมาใช้ควบคู่กับ



การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” (สศช.) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ขึ้น (ปรับใหม่) เพื่อเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว<sup>8</sup>

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดบทบาทภารกิจของ สศช. อีกหลายด้านที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อความจำเป็นในการปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของ สศช. อย่างมาก คือ การให้ สศช. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เพื่อรับผิดชอบงานด้านธุรการ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ความเห็น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สศช. จึงเร่งปฏิรูปองค์กรเพื่อรองรับบทบาทใหม่ โดยมุ่งปรับกลไกบริหารงานของหน่วยงานให้สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว ปรับตัวได้เท่าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีลักษณะเป็นเชิงกลยุทธ์มากขึ้น โดยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาพัฒน์ฉบับเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521” เปลี่ยนมาเป็น “พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561” ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัตินี้ใหม่ มีการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจาก “คณะกรรมการ” เป็น “สภา” โดย “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ได้เพิ่มจำนวนองค์ประกอบของกรรมการให้มากขึ้น เพื่อรองรับการพัฒนาที่มีความเชื่อมโยงและซับซ้อนกันมากขึ้น<sup>9</sup>

<sup>8</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), “ความเป็นมา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=2943](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=2943)

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง.

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้แบ่งกลไกการดำเนินงานของ สศช. ออกเป็น 2 ระดับ คือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้<sup>10</sup>

#### 1. สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานสภา 1 คน และกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 15 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน 7 คน และกรรมการสภาโดยตำแหน่ง 7 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการสภาและเลขานุการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ ประธานสภา หรือกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งหลังจากพ้นตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ ไม่ได้ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งของประเทศและของโลก รวมทั้งจัดทำร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- เสนอแนะ ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือระเบียบที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

- เสนอแนะ ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนงานและโครงการพัฒนาเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

- พิจารณาข้อเสนอของงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีใช้บริษัทมหาชนจำกัด สำหรับสินทรัพย์ถาวรที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

<sup>10</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), “บทบาท/อำนาจหน้าที่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=2946](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=2946)

- แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

- เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำได้เมื่อเห็นสมควร

## 2. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สศช. มีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้บริหารสูงสุด มีผู้บริหารระดับรองลงมา ได้แก่ รองเลขาธิการฯ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน ผู้อำนวยการสำนัก/กอง มีบุคลากรรวมประมาณ 600 คน แบ่งส่วนราชการ ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2562 เป็น 5 สำนักงาน 14 กอง และ 1 ศูนย์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ดำเนินงานในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสภานี้

- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และติดตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและของโลก รวมทั้งปัญหาและโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม และคาดการณ์แนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในบริบทประเทศและโลก เพื่อจัดทำข้อเสนอในเชิงนโยบาย และมาตรการการพัฒนาประเทศ หรือรองรับผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

- ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

- จัดทำฐานข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม บัญชีประชาชาติของประเทศตามระบบสากล เพื่อประกอบการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศ และรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

- จัดทำกรอบการลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม

- จัดทำข้อเสนองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีใช้บริษัทมหาชนจำกัด สำหรับสินทรัพย์ถาวรที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้ และเสนอสภาเพื่อพิจารณา

- พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และของรัฐวิสาหกิจที่มีมูลค่าตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งประสานแผนงานและโครงการพัฒนาดังกล่าว เพื่อวางแผนส่วนรวมให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- สนับสนุนและประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน แผนงาน และโครงการพัฒนา และการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานตามแผน

- ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย แผน แผนงาน และโครงการพัฒนาที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกสัมโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใดเมื่อเห็นสมควร

- ขอให้หน่วยงานของรัฐเสนอแผนงานและโครงการพัฒนา ข้อเท็จจริง ตลอดจนรายละเอียดที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือการพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่ หรือเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็น หรือคำแนะนำได้เมื่อเห็นสมควร

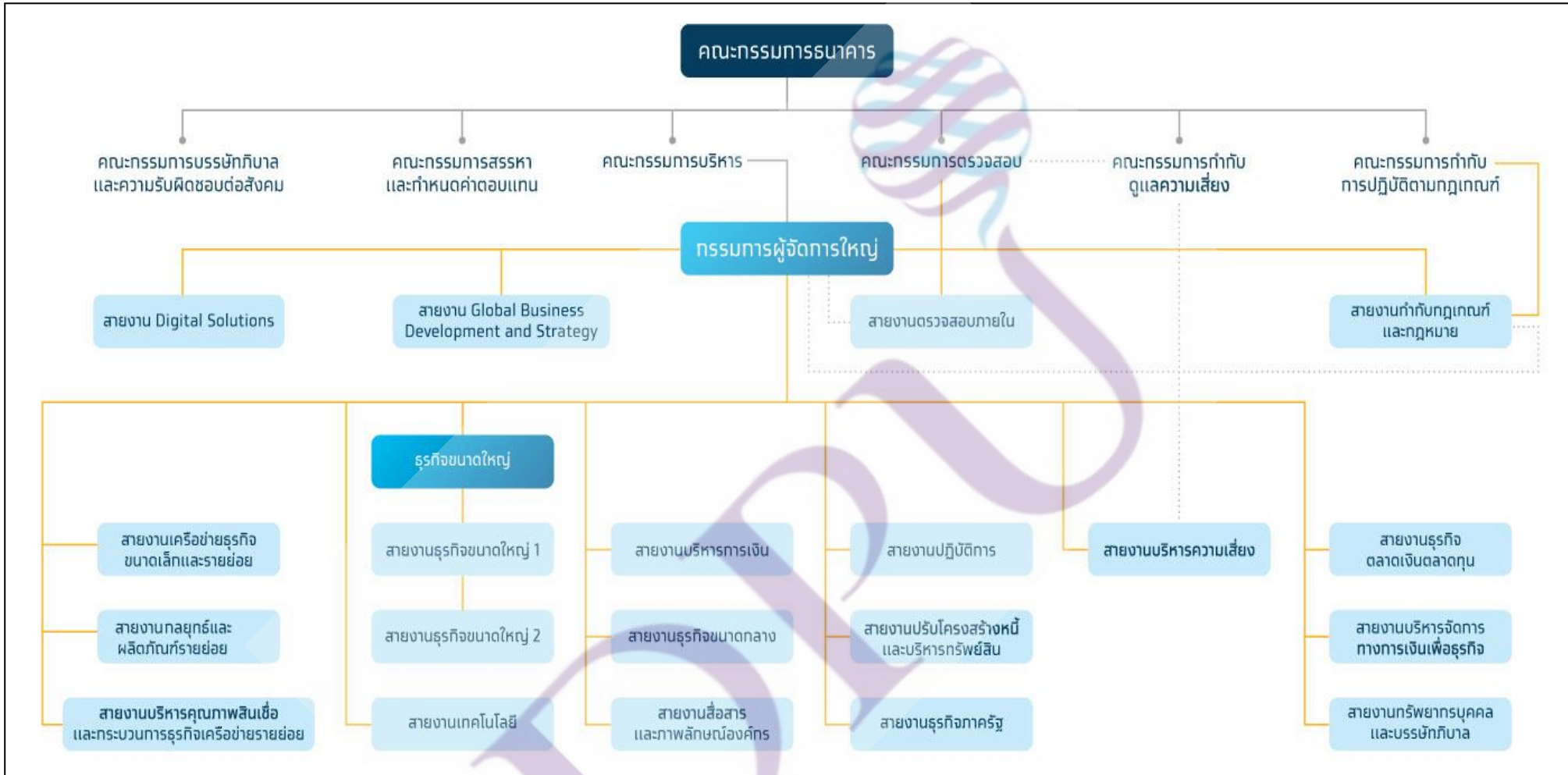
- ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี หรือสภามอบหมาย รวมทั้งออกระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.4.5 ธนาคารของรัฐ

##### 1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ “ธนาคารกรุงไทย” เริ่มเปิดดำเนินการกิจการก่อตั้ง “ธนาคารกรุงไทย จำกัด” สาขาแรก โดยรวม 2 ธนาคาร ที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในขณะนั้น ได้แก่ ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด สำนักงานตั้งอยู่บนถนนเยาวราช ถนนสายเศรษฐกิจเส้นสำคัญในขณะนั้น ธนาคารกรุงไทยในปัจจุบันยังคงเติบโตและพร้อมเคียงข้างสังคมไทย โดยได้ปรับวิสัยทัศน์ใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะการแข่งขัน โดยเปลี่ยนจาก “ธนาคารแสนสะดวก” หรือ “The Convenience Bank” ที่ถือเป็นมาตรฐานบริการของธนาคารในปัจจุบัน สู่แนวคิด “Growing Together for Sustainability” หรือ “กรุงไทย เคียงข้างไทย สู่ความยั่งยืน”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ธนาคารกรุงไทย, “ประวัติความเป็นมา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก <https://krungthai.com/th/about-ktb/history>



ที่มา: <https://krungthai.com/th/about-ktb/organization-chart>

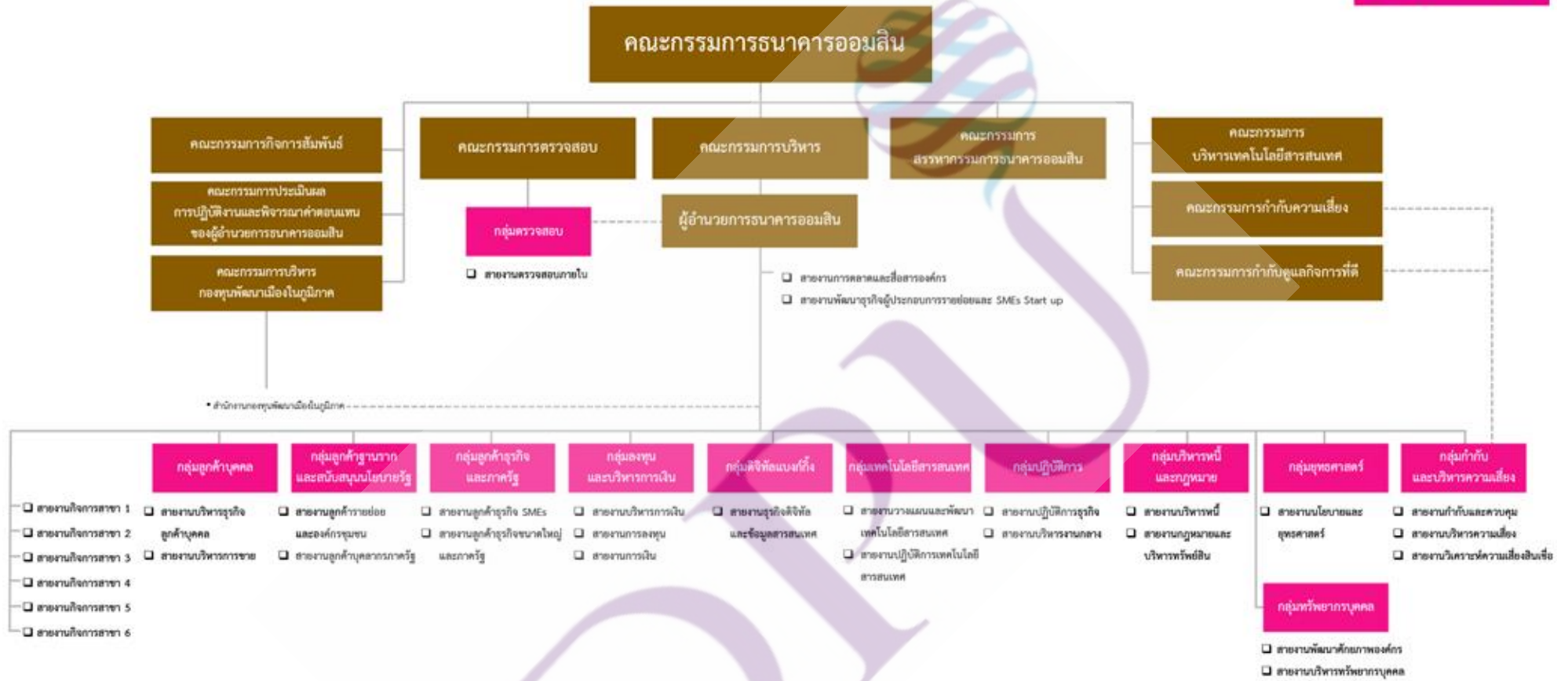


## 2. ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสิน ถือกำเนิดโดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ที่ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการเก็บรักษาทรัพย์ให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย โดยทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งคลังออมสินขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2456 ด้วยพระราชปณิธานที่จะให้คลังออมสินเป็นที่เก็บรักษาทรัพย์สินอย่างปลอดภัย และฝึกฝนให้ราษฎรรู้จักเก็บออมทรัพย์อย่างถูกวิธี ซึ่งคลังออมสินได้ยื่นหยัดในการทำหน้าที่นี้ตลอดมา<sup>12</sup> ปัจจุบัน ธนาคารออมสิน มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักประหยัดและการออมทรัพย์ ไว้กับธนาคาร ด้วยการเสนอบริการหลายประเภท นอกจากนี้ ยังให้บริการด้านสินเชื่อแก่หน่วยงานของรัฐ และเอกชน รวมทั้งการลงทุนหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยการดำเนินงานส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นที่จะ สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคและชนบทให้ดีขึ้น<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ธนาคารออมสิน, “ประวัติธนาคาร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.gsb.or.th/about/%e0%b8%9b%e0%b8%a3%e0%b8%b0%e0%b8%a7%e0%b8%b1%e0%b8%95%e0%b8%b4%e0%b8%98%e0%b8%99%e0%b8%b2%e0%b8%84%e0%b8%b2%e0%b8%a3/>

<sup>13</sup> Taxone, “รัฐวิสาหกิจ ใน สังกัดกระทรวงการคลัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, จาก <http://taxone.excise.go.th/projects/1/wiki/รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง>



ที่มา: <https://www.gsb.or.th/about/organization-structure>

### 3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้น เมื่อปีพ.ศ. 2509 ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.), “ประวัติการก่อตั้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่

1 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content\\_group\\_sub=0001](https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content_group_sub=0001)



**คณะกรรมการธนาคาร**

**คณะกรรมการ  
ตรวจสอบ อ.ก.ส.**

**คณะกรรมการ/  
คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ**

**ผู้จัดการ**

**คณะกรรมการ  
กำกับความเสี่ยง**

**คณะอนุกรรมการธรรมาภิบาล  
และกำกับการปฏิบัติตามกฎหมาย**

**สายงานตรวจสอบ**

- ฝ่ายตรวจสอบ
- สำนักตรวจสอบเทคโนโลยีและสารสนเทศ

**ฝ่ายบริหารกลาง**

- ฝ่ายกฎหมาย
- สำนักสื่อสารการตลาดและประชาสัมพันธ์
- กลุ่มยุทธศาสตร์องค์กร

**สายงานกำกับการปฏิบัติงาน**

- ฝ่ายบริหารความเสี่ยง
- สำนักบริหารความเสี่ยงเทคโนโลยีและสารสนเทศ
- สำนักสอบทานสินเชื่อ
- สำนักจัดการและป้องกันการกระทำทุจริต
- สำนักส่งเสริมธรรมาภิบาลและกำกับการปฏิบัติตามกฎหมาย

**ด้านกลยุทธ์ดิจิทัล  
และเทคโนโลยีสารสนเทศ**

- ศูนย์รักษาความมั่นคงปลอดภัยเทคโนโลยีและสารสนเทศ (เทียบเท่าสำนัก)
- สายงานกลยุทธ์ดิจิทัล
  - ฝ่ายปฏิบัติการดิจิทัล
- สายงานเทคโนโลยีและสารสนเทศ
  - ฝ่ายปฏิบัติการเทคโนโลยีและสารสนเทศ
  - ฝ่ายพัฒนาระบบงานและสารสนเทศ
  - สำนักแมนเทคโนโลยีดิจิทัล

**ด้านกลยุทธ์องค์กร  
และทรัพยากรมนุษย์**

- สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (เทียบเท่าสำนัก)
- สายงานกลยุทธ์องค์กร
  - ฝ่ายนโยบายและกลยุทธ์
  - สำนักบริหารจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล
  - ศูนย์วิจัยและพัฒนานวัตกรรม (เทียบเท่าสำนัก)
- สายงานทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาองค์กร
  - ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์
  - สำนักพัฒนาระบบคุณภาพและกระบวนการ
- สายงานอำนาจการ
  - ฝ่ายอำนาจการ
  - สำนักจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

**ด้านบัญชีการเงิน  
และธุรกิจธนาคาร**

- สำนักปฏิบัติการสินเชื่อและหลักประกัน
- สำนักวิเคราะห์และกลั่นกรองสินเชื่อ
- สายงานบัญชีและการเงิน
  - ฝ่ายบริหารการเงิน
  - ฝ่ายการบัญชี
  - ฝ่ายการธนาคารและธุรกิจต่างประเทศ
- สายงานธุรกิจธนาคาร
  - ฝ่ายเงินฝาก
  - ฝ่ายส่งเสริมการตลาด
  - สำนักเงินฝากเพื่อส่งเสริมชีวิต
  - สำนักพัฒนาธุรกิจประกันภัย

**ด้านธุรกิจสินเชื่อบุคคล  
และนโยบายรัฐ**

- ฝ่ายกิจการนโยบายรัฐ
- สายงานธุรกิจบุคคล
  - ฝ่ายสินเชื่อบุคคล
  - สำนักบริหารจัดการหนี้
  - สำนักงานโครงการบริหารจัดการหนี้อะระบบ

**ด้านธุรกิจสินเชื่อสถาบัน  
และผู้ประกอบการ**

- สำนักส่งเสริม พัฒนา SME และ Startup
- สายงานธุรกิจสถาบันและผู้ประกอบการ
  - ฝ่ายสินเชื่อสถาบัน
  - สำนักสินเชื่อผู้ประกอบการ

**ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ  
ฐานราก**

- สายงานพัฒนาตลาดและชุมชน
  - ฝ่ายพัฒนาชนบท
  - สำนักการตลาดผลิตภัณฑ์ลูกค้าและห้องเที่ยวชุมชน
- สายงานธุรกิจองค์กรชุมชน
  - สำนักสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านและองค์กรการเงินชุมชน
  - สำนักสินเชื่อส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

**ด้านบริหารสาขา**

- ฝ่ายกิจการสาขาภาคเหนือตอนบน
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคเหนือตอนล่าง
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคกลางตะวันออก
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคตะวันออก
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคตะวันตก
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคใต้ตอนบน
- ฝ่ายกิจการสาขาภาคใต้ตอนล่าง
- สำนักกิจการนครหลวง
- สำนักบริหารกิจการสาขาภาค

## 2.2 หลักความเสมอภาคว่าด้วยการได้รับสวัสดิการของรัฐ

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

### 2.2.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

คำว่า “เสมอภาค” หากกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป หมายถึงการที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ในสถานะเดียวกัน ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใด คนหนึ่งได้

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของหลักความเสมอภาคไว้ว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”<sup>15</sup> หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย (Equality before the Law) เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน สำหรับความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น พบหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ตลอดจนความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เป็นต้น

### 2.2.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

<sup>15</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้านของคุรุสภา, 2544), น. 3.



หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้<sup>16</sup>

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the Law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาย่อมเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>17</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม

<sup>16</sup> สิทธิพร เสภาภาน, “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ,” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556), น. 335.

<sup>17</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 138.

ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็น สังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>18</sup> อันจะเห็นได้จาก คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิต อยู่โดยอิสระและโดยเสมอกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์ อันร่วมกัน”

### 2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย ก่อนมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แนวความคิดในเรื่องหลักความเสมอภาคแบบตะวันตกนั้นไม่ปรากฏอย่างชัดเจน แต่หลังจากมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ใน ประเทศไทยโดยคณะราษฎร จากนั้นก็มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>19</sup>

1) หลักความเสมอภาคทั่วไปหรือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคล ไม่ว่าจะมิฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น ถ้าหากตำรวจทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตำรวจ คนนั้นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิด การเป็นตำรวจไม่ได้ ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อ หน้ากฎหมาย จึงเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตน เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการ กระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หาก เรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาค เฉพาะเรื่องนั้น ๆ

<sup>18</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2538), น. 70.

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 193.

## 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุก ๆ คน ย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎเกณฑ์ใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก<sup>20</sup>

### 2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคนั้นถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายอย่างมากในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ ความแตกต่างที่ได้รับจากการปฏิบัติจะต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อหลักความเสมอภาค มีหลักเกณฑ์การพิจารณาได้ 3 ประการ<sup>21</sup> ดังนี้

<sup>20</sup> ชลธิชา สมด้ว, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557), น. 29.

<sup>21</sup> สิทธิพร เสาภายน, “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ,” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556), น. 340 - 349.

1) หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

(1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มายังบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง และชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

(2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้น ต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปี ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากัน

ก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกัน ไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเหมือนกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม<sup>22</sup>

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ทางราชการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

(4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น

(5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่<sup>23</sup> ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964<sup>24</sup> และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าว

<sup>22</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 139.

<sup>23</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 170.

<sup>24</sup> เพ็งอ้าง, น. 170.



โดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่า การที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16 % ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>25</sup>

(6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันอาจมีผลสืบเนื่องมาจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วงการนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้าง ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้<sup>26</sup>

(7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลานานมากซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้เฉพาะบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมา เมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสมควรมีการรับบุคคลทั่วไปให้เข้าศึกษาได้ด้วย แต่สถาบันดังกล่าวยังกำหนดไว้เฉพาะผู้ที่เป็บุตรหลานข้าราชการของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

<sup>25</sup> เห่งอ้วง, น. 170.

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 21.

หลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย<sup>27</sup>

2) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนี้<sup>28</sup>

#### (1) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในบางกรณีผสมผสานกันจนกล่าวได้ว่าความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมเป็นกรณีเฉพาะของการนำหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายมาใช้ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้พิพากษาศาลอาญานายเดียวสามารถพิจารณาคดีหลายโทษทั้งหลายได้ โดยมีข้อยกเว้นให้เป็นอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้กำหนดให้คดีนั้นอาจพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดกับหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนจะตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่เหมือนกันหรือรับผิดตามกฎหมายอย่างเดียวกัน

#### (2) ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยถึงหลักความเสมอภาคในเรื่องภาษี อันเป็นภาระของสาธารณชนไว้ในหลายกรณี โดยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดฐานภาษีได้เอง โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของกิจกรรมที่หลากหลายของผู้ใช้แรงงานอิสระได้ เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางภาษีด้วยมาตรการกระตุ้นให้มีการจัดตั้งและพัฒนามูลนิธิหรือสมาคมทางวัฒนธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค เป็นต้น

#### (3) ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ

โดยหลักทั่วไปถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐที่เหมาะสมและเสมอภาคที่สุด อย่างไรก็ตามตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐได้เท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง, น. 22.

<sup>28</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 174 - 175.

สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี ผู้บริหารสหภาพแรงงาน ผู้บริหารสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการทำประโยชน์ร่วมกันหรือผู้บริหารองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิก เป็นผู้มีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนการบริหารแห่งชาติ จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคหรือการรับบุคลากรด้านการตรวจสอบและควบคุมจากบุคคลภายนอกหน่วยงานเท่านั้นก็ไม่ได้ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคเช่นกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การกำหนดให้รับบุคลากรด้านการต่างประเทศในอัตราส่วน 5 % จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการแต่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการทูตที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งระหว่างบุคคลในระดับหรือประเภทเดียวกันแตกต่างกันออกไป ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าขัดกับหลักความเสมอภาค<sup>29</sup>

### 2.2.5 หลักความเสมอภาคว่าด้วยการได้รับสวัสดิการของรัฐ

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) หมายถึง รัฐหรือประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงทุกด้านให้แก่ทุกคนในสังคมอย่างถ้วนหน้า (Welfare for All) สวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นนั้นดำเนินงานโดยรัฐทั้งหมด<sup>30</sup>

รัฐสวัสดิการ มีลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ<sup>31</sup>

1) รัฐประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคม โดยไม่คำนึงว่าคน ๆ นั้นจะเป็นใครทำงานอะไร มีทรัพย์สิน มากน้อยแค่ไหน เพื่อให้ทุกคนมีรายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำรงชีพตลอดชีวิต (Revenue Assurance) แม้ในขณะที่ไม่ได้ทำงานหรือในวัยเกษียณก็จะมีหลักประกันทางรายได้ที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ทุกคนในสังคม

2) สร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ทุกคน ทุกครัวเรือน โดยให้มีหลักประกันทางรายได้ และอยู่รอดปลอดภัยจากภาวะวิกฤติต่าง ๆ

3) ให้พลเมืองทุกคน โดยไม่เลือกกลุ่มคน ชนชั้น และ สถานภาพ ได้รับบริการสังคม (social service) อย่างเสมอหน้ากัน ด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุดเท่าเทียมกัน โดยรัฐจัดระบบบริการสังคม

<sup>29</sup> สิทธิพร เสาภาชน, “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ,” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556), น. 340 - 349.

<sup>30</sup> รัตติยา พนาจันทร์, เอกสารวิชาการ เรื่อง การส่งเสริมประชาชนเป็นหุ้นส่วนร่วมกับรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), น. 13 - 14.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม, น. 13 - 14.

(Social Welfare) ที่จำเป็นให้พลเมืองทุกคนทุกกลุ่มคน ทุกวัย และทุกสถานภาพ ให้ได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุดอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการจัดการด้านสาธารณูปโภคแก่ประชาชน โดยอาจให้บริการฟรีหรือให้บริการในราคาที่ถูกลงเพื่อเป็นการลดค่าครองชีพทำให้ประชาชนมีรายได้เหลือไว้ใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สร้างความมั่นคงให้ชีวิต

รัฐสวัสดิการถูกสร้างสรรค์ขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในประเทศอังกฤษ ประเทศสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ และเยอรมัน ด้วยนโยบายสังคม (Social Policy) ของพรรคแรงงาน (Labour Party) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat Party) และพรรคสังคมนิยมในยุโรป (Socialism Party) เนื่องจากว่าพรรคเหล่านี้เป็นตัวแทนของคนชั้นล่างที่เป็นมนุษย์ค่าจ้าง (Wage Earners) และคนชั้นกลาง (Middle Class) ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมอุตสาหกรรม พรรคเหล่านี้จึงมีนโยบายเก็บภาษีก้าวหน้า เก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มาก ๆ แล้วนำรายได้นั้นมาจัดสรรเป็นสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงให้แก่คนในสังคม แต่ในนโยบายภาษีดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของคนชั้นสูงและชนชั้นนายทุน นโยบายสร้างรัฐสวัสดิการจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในยุคที่อำนาจรัฐ อยู่ภายใต้การยึดครองของพรรคนายทุนหรือพรรคของพวกขุนนาง การเกิดรัฐสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น ประเทศสวีเดน เริ่มต้นมีสวัสดิการสังคมประเภท ช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน ตั้งแต่ ค.ศ. 1847 (พ.ศ. 2390) กระแสสังคมนิยมกับการเกิดพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรค สังคมนิยมประชาธิปไตย ใน ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) ทำให้ค่อย ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการสังคมให้ ครอบคลุมประชาชนมากขึ้น ใน ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมครั้งใหญ่ในประเทศสวีเดน<sup>32</sup>

รัฐสวัสดิการ เป็นแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ อย่างน้อยในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากความไม่เท่าเทียมในนโยบายการพัฒนาประเทศ<sup>33</sup>

ปัจจุบัน ประเทศไทย มีการจัดสวัสดิการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามสถานะทางการเงิน การคลังที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยรัฐจัดให้มีสวัสดิการพื้นฐานแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดไปถึงวัยผู้สูงอายุ และจนกว่าจะสิ้นชีวิต ดังนี้<sup>34</sup>

<sup>32</sup> รัตติยา พนาจันทร์, เอกสารวิชาการ เรื่อง การส่งเสริมประชาชนเป็นหุ้นส่วนร่วมกับรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), น. 13 - 14.

<sup>33</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.พ.), น. 2 - 3.

### 1. สวัสดิการวัยเด็ก

วัยเด็ก คือ วัยที่เริ่มตั้งแต่การคลอดและเติบโตขึ้นที่ร่างกายและจิตใจ มีการเจริญเติบโตและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นวัยที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลเลี้ยงดูเป็นอย่างดี ปัจจุบันรัฐได้มีสวัสดิการ โดยการให้เงินสงเคราะห์บุตรกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองเพื่อให้สามารถจัดการเลี้ยงดูบุตรหรือเด็กเล็กในการปกครองได้ตามจำนวนเงินสงเคราะห์ เงินสงเคราะห์บุตรเป็นเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ปกครองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตรที่จำเป็น ในปัจจุบันมีระบบประกันสังคมของกระทรวงแรงงานที่ได้จ่ายเงินช่วยเหลือบุตรให้แก่ผู้ประกันตนภายใต้สิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร โดยจ่ายให้แก่บุตรของผู้ประกันตนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี บริบูรณ์ จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน ในอัตราเดือนละ 600 บาทต่อบุตรหนึ่งคน และนอกจากนี้ในส่วนของประชาชนทั่วไปที่ต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งมีมาตรการทางภาษีที่รัฐได้สนับสนุนการดูแลบุตร โดยให้หักเงินได้ ส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีในแต่ละปีจำนวน 30,000 บาทต่อบุตรหนึ่งคนต่อปี เพื่อให้บิดามารดามีเงินส่วนหนึ่งที่เหลือจากการไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้ไว้เลี้ยงดูบุตร และรัฐได้จัดสถานที่ให้บริการเป็นศูนย์เด็กเล็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถดูแลบุตรได้ในกรณีที่ต้องไปทำงาน จัดให้บริการสถานสงเคราะห์เด็กมีศูนย์เด็กเล็ก เพื่อพัฒนาการของเด็กในช่วงก่อนวัยเรียน

### 2. สวัสดิการเพื่อการศึกษา

เมื่อเด็กเติบโตขึ้นเข้าสู่วัยเรียน รัฐจัดสวัสดิการที่สำคัญที่สุด คือ การศึกษาที่เหมาะสมกับวัยให้มีความรู้ ทักษะ มีคุณภาพเพียงพอต่อการประกอบอาชีพต่อไปเมื่อเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ โดยที่รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นการศึกษาภาคบังคับให้ฟรีหรือให้เป็นภาระต่อครอบครัวน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ มีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของไทยกำหนดไว้ 9 ปี เป็นอย่างต่ำ และมีการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายการสนับสนุนด้านการศึกษาที่รัฐได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อให้ครอบคลุมกับเด็กทุกคนในวัยเรียน

### 3. สวัสดิการการรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพประชาชน

รัฐมีโรงพยาบาลที่หลากหลายเพื่อให้การรักษาพยาบาลเมื่อถึงยามเจ็บป่วยของประชาชน ถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ เช่น การจัดระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลฟรีในสถานพยาบาลของรัฐให้กับผู้ที่ป็นข้าราชการและลูกจ้างราชการ และการจัดสวัสดิการรักษาพยาบาลกับประชาชนผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ซึ่งได้จ่ายเงินสมทบส่วนหนึ่งกับโครงการของรัฐ คือ ระบบประกันสังคม ตลอดถึงการจัดระบบ

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง, น. 4 - 6.



สวัสดิการรักษายาบาลที่ขยายให้มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนผู้ที่ไม่มีสวัสดิการรักษายาบาลได้เลย

#### 4. สวัสดิการผู้สูงอายุ

สวัสดิการผู้สูงอายุ ในที่นี้ หมายถึง สวัสดิการทางรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพสำหรับคนไทยทุกคนที่พ้นวัยทำงานหรือการเกษียณจากการทำงานแล้ว เป็นการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุให้มีเงินเพื่อการดำรงชีพที่เพียงพอ สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการหรือทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ก็จะมีระบบบำเหน็จบำนาญรองรับ สำหรับโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญในปัจจุบัน มีการจ่ายเงินให้ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่มียาได้หรือไม่มีทรัพย์สินเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ จะมีเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุเป็นรายเดือน โดยมีหลักเกณฑ์การจ่าย คือ อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้ 700 บาท อายุ 80 – 89 จะได้รับ 800 บาท สำหรับผู้สูงอายุที่อายุ 90 ปี ขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

#### 5. บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อคนจน เป็นบัตรที่รัฐบาล มอบสิทธิให้ประชาชนคนไทยผู้มีรายได้น้อย ซึ่งรัฐบาลได้เปิดให้มีการลงทะเบียนคนจนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ จากจำนวนผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 คน เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน 7,715,359 คน และผู้ที่ไม่ได้สิทธิได้รับเงินโอน 660,024 คน เนื่องจากเสียชีวิตแล้ว ชื่อ-นามสกุลผิด มีรายได้เกิน 100,000 บาทต่อปี และไม่เป็นเกษตรกรที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งหลังสิ้นสุดมาตรการพบว่า มีผู้ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,525,363 คน คิดเป็นร้อยละ 97.5 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด คิดเป็นเงินงบประมาณ 17,469 ล้านบาท<sup>35</sup>

<sup>35</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560), น. 4 - 5.

ผู้มาลงทะเบียน 8,375,383 คน >> ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,715,359 คน



ธนาคาร	กลุ่มเกษตรกร		กลุ่มที่ไม่ใช่เกษตรกร		รวม
	3,000 บาท	1,500 บาท	3,000 บาท	1,500 บาท	
	854,401 คน (2,563.2 ล้านบาท)	968,294 คน (1,452.4 ล้านบาท)	1,511,144 คน (4,533.4 ล้านบาท)	893,320 คน (1,340.0 ล้านบาท)	4,227,159 คน (9,889.0 ล้านบาท)
	233,056 คน (699.2 ล้านบาท)	284,524 คน (426.8 ล้านบาท)	974,678 คน (2,924.0 ล้านบาท)	812,730 คน (1,219.1 ล้านบาท)	2,304,988 คน (5,269.1 ล้านบาท)
	62,025 คน (186.1 ล้านบาท)	73,003 คน (109.5 ล้านบาท)	485,356 คน (1,456.1 ล้านบาท)	372,832 คน (559.2 ล้านบาท)	993,216 คน (2,310.9 ล้านบาท)
<b>รวม</b>	<b>1,149,482 คน (3,448.5 ล้านบาท)</b>	<b>1,325,821 คน (1,988.7 ล้านบาท)</b>	<b>2,971,178 คน (8,913.5 ล้านบาท)</b>	<b>2,078,882 คน (3,118.3 ล้านบาท)</b>	<b>7,525,363 คน (17,469.0 ล้านบาท)</b>

ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2560

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง,

คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, หน้า 5.

ตามแนวคิดหลักความเสมอภาคว่าด้วยการได้รับสวัสดิการของรัฐ ถือว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรมในสังคม โดยรัฐต้องจัดให้บุคคลได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ การจัดสวัสดิการของรัฐ ต้องไม่ก่อให้เกิดช่องว่างที่ส่งผลกระทบต่อความเท่าเทียม และความเสมอภาคในด้านสวัสดิการสังคมที่บุคคลพึงได้รับ ตามนโยบาย กฎหมายที่รัฐจัดขึ้น

### 2.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก อริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผล ที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เอง คือ เสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวความคิดนี้ ถือว่ามนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติ ภายใต้อิทธิพลที่ถูกต้อง

เนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์<sup>36</sup> และที่มาที่สำคัญของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้นมาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติ สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้ พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ ดังจะเห็นได้ในปี ค.ศ. 1188 บรรดานักบวชและประชาชนชาวสเปนได้มีการร่วมประชุมกันเพื่อให้การรับรองของสิทธิประชาชน โดยรับรองสิทธิในการฟ้อง สิทธิในการหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ นอกจากนี้ ยังได้รับรองการล่วงละเมิดไม่ได้ในชีวิต เกียรติยศ และสิทธิในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์ แต่ข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงกันมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลาง คือ Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้ได้รับความเห็นจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลโดยพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสระชนไม่อาจจะถูกจับกุมคุมขัง ถูกประหาร ถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่งเว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”<sup>37</sup>

### 2.3.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า “สิทธิ” นั้น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้อง ให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น<sup>38</sup>

หากพิจารณาตามความหมายทั่วไป คำว่า “สิทธิ” จะหมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย แต่หากพิจารณาความหมายของ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น จะถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche Recht)” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่

<sup>36</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานาสังพิมพ์, 2544), น. 90.

<sup>37</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 33 - 34.

<sup>38</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 203.

กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องให้รัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) ซึ่งหมายถึง การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์” หรือ “เสรีภาพทางวิชาการ” เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ<sup>39</sup>

นอกจากนี้ มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายคน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย<sup>40</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ว่ามีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสชุดพิชญ์<sup>41</sup> ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ<sup>42</sup> ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย

<sup>39</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2543), น. 48.

<sup>40</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, 2545), น. 225 - 226.

<sup>41</sup> วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 16.

<sup>42</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 348.

โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤติดังหรือไม่ประพฤติดังใดอย่างหนึ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>43</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้หมายถึง “ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม<sup>44</sup> ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย”

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ (Liberty)” นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์<sup>45</sup> ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ไว้หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ”

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>46</sup> เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>47</sup> ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง “ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิด

<sup>43</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การศาลรัฐธรรมนูญ, 2543), น. 7 - 8.

<sup>44</sup> วิษณุ เครืองาม, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 28.

<sup>45</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การศาลรัฐธรรมนูญ, 2543), น. 22.

<sup>46</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 47.

<sup>47</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การศาลรัฐธรรมนูญ, 2543), น. 7 - 8.



เสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้นเสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึงสภาพการหรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง<sup>48</sup>

### 2.3.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิซึ่งคิดตัวและไม่มีใครพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ โดยในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย ทั้งนี้ การรับรองดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ หากแต่ในบางกรณีเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ นั่นทำให้รัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร<sup>49</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

<sup>48</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 205.

<sup>49</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 174.

(1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำไม่ได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเจอนใจของรัฐสภา ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติต้องกำหนดเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดได้

(2) กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเจอนใจไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ในขอบเขตของเจอนใจเฉพาะนั้น ๆ

เจอนใจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมี 3 เจอนใจ ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเจอนใจกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลักแต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีเจอนใจพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น<sup>50</sup>

(2) สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเจอนใจกฎหมายพิเศษ หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพ โดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>51</sup>

(3) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาดปราศจากเจอนใจของกฎหมาย หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>50</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เจอนใจการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 2, ปีที่ 30, น. 185 - 194 (มิถุนายน 2543).

<sup>51</sup> พันวิษณุ โจรนันทันติ, “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 44 - 45.

บุคคลได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างบริบูรณ์ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น เป็นต้น<sup>52</sup>

## 2.4 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นหลักการพื้นฐานในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญของการแบ่งแยกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนในแง่ที่เป็นวัตถุประสงค์ และมูลเหตุจูงใจในการกระทำของฝ่ายปกครองทุกประเภท<sup>53</sup> นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะยังถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของรัฐที่เป็นไปตามภารกิจของรัฐ อันจะถือว่าเป็นการบริการสาธารณะนั้น รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ก็ย่อมต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความหมาย ประเภท และหลักการสำคัญของทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

### 2.4.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest)<sup>54</sup> แต่ในทางกฎหมายไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายคน ให้คำนิยามของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ ดังนี้

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่

<sup>52</sup> เพิ่งอ้าง, น. 45.

<sup>53</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 298 - 301.

<sup>54</sup> ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556.

กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญา ต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั้นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์ สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน มิใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใด คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>55</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้ว่า

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ (intérêt général)” ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของ กิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรม เหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมาย ปกครองและเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรม ที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Service) หากมิได้ จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงาน โยธาสาธารณะ หากมิได้ทำขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้ กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียว ของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น<sup>56</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะไว้ สรุปได้คือ ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษา ประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับ ประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจ หรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคม ได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชน

<sup>55</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 35.

<sup>56</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ความหมายของประโยชน์สาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>

เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคม จึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม<sup>57</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากกรวยการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักที่สำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย<sup>58</sup>

#### 2.4.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษา พบว่า หลักประโยชน์สาธารณะ มีลักษณะ ดังนี้

1. ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
2. ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
3. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

#### 2.4.3 องค์ประกอบของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้อง

<sup>57</sup> เฝิงอ้วง.

<sup>58</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 40 - 41.



ให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐ ย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย<sup>59</sup>

การที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันดังกล่าวมนุษย์ต้องการสังคมที่มีความมั่นคงยั่งยืนด้วย ซึ่งปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดสังคมที่มีความมั่นคงยั่งยืนได้นั้นมีอยู่หลายปัจจัยหรือองค์ประกอบ คือ ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน ดังนั้น แม้ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน จะมีใช่ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญเพียงประการเดียวของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เพราะลำพัง

เพียงข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนไม่สามารถนำไปสู่สังคมที่มีความสมดุลหรือมีความเป็นเอกภาพ<sup>60</sup> ที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงยั่งยืนของสังคมได้ แต่ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนก็สามารถใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการอยู่ร่วมกันในสังคม ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานแห่งความชอบธรรมในการส่งเสริมอำนาจรัฐและการปรับความคิดความเชื่อในการดำรงอยู่

ของอำนาจรัฐ<sup>61</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประโยชน์มหาชนเป็นข้อความคิดที่เป็นรากฐานของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเป็นรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐที่ได้มีพัฒนาการไปตามกาลเวลา จนกระทั่งไม่เพียงแต่เป็นรากฐานของอำนาจเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง<sup>62</sup>

#### 1) ประโยชน์มหาชนในฐานะรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง

ในสังคมที่มีระเบียบ การใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนจะต้องอยู่ภายในกรอบและเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในกฎหมาย องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ออกคำสั่งเป็นการเฉพาะรายและปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิ

<sup>59</sup> เติ้งอ๋าง, น. 40 - 41.

<sup>60</sup> เอกนถุ วงศ์สวัสดิ์กุล, ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt général) ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553), น. 136.

<sup>61</sup> เติ้งอ๋าง, น. 136.

<sup>62</sup> เติ้งอ๋าง, น. 135 - 136.

เสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนให้เคารพปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม<sup>63</sup> ซึ่งจากการที่สังคมหรือรัฐเกิดขึ้นเพราะมนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของการสนองตอบประโยชน์ของตนและประโยชน์อันร่วมกัน เมื่อประโยชน์นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่อันร่วมกันของสังคมและของสมาชิกแต่ละคนของสังคม ประโยชน์นั้นก็คือสิ่งที่เรียกได้ว่า “ประโยชน์มหาชน” ดังนั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นข้อความคิดที่มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนแห่งการรวมศูนย์ของสังคมหรือของรัฐ โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า มีประโยชน์ของเอกชนอยู่ก่อนแต่ประโยชน์เอกชนนั้นถือว่าเป็นประโยชน์ที่ขัดแย้งกับประโยชน์มหาชนเพราะเป็นการมุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าอำนาจของรัฐหรือของฝ่ายปกครองมีรากฐานจากการมีบทบาทในการประสานประโยชน์เอกชนกับประโยชน์มหาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประโยชน์มหาชนเป็นข้อความคิดสำคัญที่อธิบายความชอบด้วยเหตุผลของการมีอำนาจของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐหรือฝ่ายปกครองดำรงอยู่ที่เพียงเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น<sup>64</sup>

## 2) ประโยชน์มหาชนในฐานะที่เป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นฝ่ายปกครอง

วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน คือการป้องกันมิให้มีการกระทำที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม<sup>65</sup> ซึ่งในข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นรากฐานของอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงผ่านของกาลเวลา บทบาทของข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นเพียงรากฐานอำนาจของฝ่ายปกครองได้กลายมาเป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นฝ่ายปกครองและที่สำคัญคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองได้กลายมาเป็นสื่อกลางที่สำคัญในการเป็นผู้กำหนดประโยชน์มหาชน

### 2.4.4 ประเภทของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ พิจารณาในแง่ผู้รับประโยชน์แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

<sup>63</sup> ชาลส์ ฮับส แสงศักดิ์, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531), น. 72.

<sup>64</sup> เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt general) ทุกก้าวอย่างอย่างครุฑหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553), น. 136 - 139.

<sup>65</sup> ชาลส์ ฮับส แสงศักดิ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายทางปกครอง, เล่มที่ 9, น. 182 - 183 (2533).

1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชนทุกคน เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร หรือการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกให้แก่บุคคลเฉพาะเจาะจงเป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวเป็นบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการย่อมตกแก่บุคคลผู้ศึกษา หรือประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ก็จะตกแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับข่าวสาร ประโยชน์ในลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีความก้าวหน้าและสะดวกสบาย จึงเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

## 2.5 หลักการตรากฎ

### 2.5.1 ความหมายของกฎ

กฎ หมายถึง บรรทัดฐานต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็นนามธรรมและใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหารหรือโดยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจปกครองตนเอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการปกครองของรัฐ แต่ไม่หมายความรวมถึงการตราพระราชกำหนด อาจกล่าวได้ว่า กฎเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้บัญญัติ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ หรืออาจเรียกว่าเป็น กฎหมายลำดับรองและกฎหมายขององค์กรบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสภาพนายกความ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้น โดยอาศัยอำนาจทางบริหารประเภทที่เป็นอำนาจปกครองโดยบรรดาองค์กรฝ่ายปกครอง<sup>66</sup> ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติกับกฎ จึงอยู่ที่องค์กรที่ตรากฎหมายหรือที่บัญญัติกฎนั้นขึ้น

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2564 ได้ให้คำนิยามคำว่า “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา

<sup>66</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), น. 269.

กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ<sup>67</sup>

### 2.5.2 ลักษณะของกฎ

จากความหมายของ “กฎ” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2562 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2564 มาตรา 3 จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับให้นิยามความหมายของกฎ โดยยกตัวอย่างชนิดของกฎขึ้นกล่าว นำว่า “...พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น...” นั้น แสดงให้เห็นลักษณะของ กฎ ว่าเป็นกฎหมาย หรือบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เป็นการแสดงเจตนาในทางมหาชนฝ่ายเดียว กำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎ และในส่วนท้ายที่กล่าวว่า “โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นการใช้บังคับทั่วไปของกฎ ฉะนั้น กฎ จึงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ในลักษณะเป็นนามธรรม เพื่อให้ใช้บังคับครอบคลุมข้อเท็จจริงจำนวนมาก<sup>68</sup>

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายลักษณะของกฎไว้ว่ามีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ<sup>69</sup>

1. บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการได้

2. กรณีที่บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นนามธรรม เช่น บังคับให้กระทำการทุกครั้งที่มีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการทุกวันสิ้นเดือน เช่น ห้ามสูบบุหรี่บนรถโดยสารประจำทาง ผู้ขับขีรถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย เป็นต้น<sup>70</sup>

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสิบ.

<sup>68</sup> เกียรติยศ ศักดิ์แสง, “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ: กรณีศึกษาในชั้นศาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), น. 128.

<sup>69</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 287.

<sup>70</sup> เพ็งอ้อ, น. 287.

### 2.5.3 ประเภทของกฎ

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายแบ่งแยกประเภทของกฎไว้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1. กฎโดยสภาพ

กฎโดยสภาพ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ถ้าข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นตรงตามที่กำหนดแล้ว ก็จะมีผลทางกฎหมายเกิดขึ้นตามที่กฎได้กำหนดไว้ เช่น กฎหมายกำหนดว่าอาคารใดมีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายแก่บุคคลแล้วอาจถูกสั่งให้รื้อถอน จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้ระบุว่า เป็นอาคารหลังใด แต่ถ้าอาคารหลังใดกลายเป็นสภาพมาตรงกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะถูกอยู่ในบังคับทางกฎหมายทำให้อาจถูกสั่งรื้อถอนได้ ดังนั้น ลักษณะของกฎโดยสภาพนี้ จึงเป็นการวางหลักทั่วไป และใช้บังคับกับเหตุการณ์ในอนาคตถ้าจะเกิดขึ้น แต่หากไม่มีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นกฎนั้นก็ไม้อาจสร้างผลให้เกิดขึ้นได้เลย กล่าวคือ หากมีที่ใช้ก็จะเกิดผลแต่หากไม่ใช้ก็ไม่มีอะไรเลย ในขณะที่มีกฎจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ใด ๆ ก่อนที่เหตุการณ์จะสมบูรณ์ตามกฎ<sup>71</sup>

#### 2. กฎโดยสมมติ

กฎโดยสมมติ โดยสภาพจะไม่เป็นกฎตามทฤษฎี แต่ถือกันว่าเป็นกฎเพื่อให้เกิดผลในกฎหมายที่ให้องค์กรทางปกครองสามารถออกกฎได้ ซึ่งกฎประเภทนี้จะมีผลใช้บังคับในทันทีที่กฎออก โดยอาจใช้กับข้อเท็จจริงในปัจจุบันหรือย้อนหลังลงไปก็ได้ กรณีนี้เป็นผลทางกฎหมายที่มีสภาพแน่นอนแล้ว เช่น ออกกฎกระทรวงโดยกำหนดคบเฉพาะกาลให้ผู้ได้รับอนุญาตอยู่แล้ว โดยใบอนุญาตแบบเก่ามีสิทธิได้ใบอนุญาตแบบใหม่ ซึ่งย่อมมีผลทันทีที่กฎกระทรวงมีผลอันเป็นเรื่องแน่นอนเฉพาะกรณี หรือการออกพระราชกฤษฎีกายกเว้นภาษีเงินได้แก่การบริจาคแก่สถาบันการกุศลบางแห่ง ซึ่งถ้าโดยข้อเท็จจริงมีการชักชวนให้ร่วมบริจาคกันไปแล้ว การออกกฎหมายให้ประโยชน์โดยยกเว้นไม่เก็บภาษีย้อนหลังไปถึงวันบริจาคทำให้ไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นภาษีเงินได้ตอนสิ้นปีก็เป็นกฎอย่างหนึ่งแต่มีผลเฉพาะทางกฎหมายเป็นที่แน่นอนแล้ว<sup>72</sup>

#### 3. กฎกระทรวง

กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เป็นบทบัญญัติที่รัฐมนตรีว่ากากระทรวง ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเท่าพระราชบัญญัติ เป็นต้นว่า ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด เดิมเรียกว่า “กฎเสนาบดี”

<sup>71</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จักรวรรดิพิมพ์, 2540), น. 120.

<sup>72</sup> เพิ่งอ้าง, น. 120.



การออกกฎกระทรวง จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายใด ๆ โดยศาลมีอำนาจในการพิจารณากฎกระทรวงว่าขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หากขัดต่อกฎหมาย ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ ในการตรากฎกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้รักษาอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงนั้น ๆ ออกกฎกระทรวงจะเป็นผู้เสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>73</sup> ทั้งนี้ กฎกระทรวงจะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายแม่บทในส่วนที่ไม่สำคัญมากนักและมีผลบังคับเป็นกฎหมายเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว<sup>74</sup>

#### 4. ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่มีความแตกต่างกันที่ประกาศกระทรวงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเหมือนกับกฎกระทรวง แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>75</sup>

#### 5. ข้อบังคับและข้อบัญญัติต่าง ๆ

ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอธิบดีกรม ผู้อำนวยการสำนักงานระดับกรม เจ้าพนักงานตามกฎหมาย หรือคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อกำหนดรายละเอียดที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปสำหรับใช้บังคับแก่ประชาชน<sup>76</sup>

ข้อบังคับต่าง ๆ นี้ ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ขององค์กรหรือหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครอง ออกตามความในพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจเพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไข เพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท<sup>77</sup> ตัวอย่างเช่น ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กฎ ก.พ. กฎมหาเถรสมาคม ระเบียบกรมป่าไม้ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ข้อบังคับ

<sup>73</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์ และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ฉบับเตรียมสอบเข้านิติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 23.

<sup>74</sup> เพิ่งอ้าง, น. 23.

<sup>75</sup> คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 82.

<sup>76</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์ และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ฉบับเตรียมสอบเข้านิติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 23.

<sup>77</sup> คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 82.

ระเบียบหรือประกาศ ที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ข้อกำหนดของ  
เจ้าพนักงานจรรยาบรรณตามกฎหมายจรรยาบรรณทางบก เป็นต้น<sup>78</sup>

#### 2.5.4 หลักเกณฑ์การตรากฎ

##### 1. ข้อจำกัดในการออกกฎ

กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น ตามหลักทั่วไปกฎจะมีบทกำหนดโทษ  
หรือเรียกเก็บภาษีอากรไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดตัดทอนสิทธิและเสรีภาพ  
ของบุคคลย่อมต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของสภานิติบัญญัติก่อน กรณีบทบัญญัติที่ออกมา  
เพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทก็ย่อมจะถูกจำกัดขอบเขตอำนาจ  
โดยพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บทนั้น<sup>79</sup> กล่าวคือ จะมีข้อความขัดแย้งหรือมีเนื้อหาเกินกว่า  
อำนาจที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ไม่ได้ เพราะบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเป็นบทบัญญัติ  
ที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัตินั้น และถือว่าเป็นบทบัญญัติอุปกรณ์  
ของบทบัญญัติที่เป็นพระราชบัญญัติ<sup>80</sup> ส่วนกฎที่ออกมาเพื่อวางระเบียบ โดยไม่อาศัยอำนาจ  
ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บทใดก็จะวางระเบียบในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ  
ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ ฉะนั้น การออกกฎจะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทเสมอทุกกรณีหรืออาศัยอำนาจ  
ของกฎหมายแม่บทในการตราเสมอ<sup>81</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม การออกกฎที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญรับรอง  
ไว้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดบังคับให้องค์กรที่ตรากฎจะต้องระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้  
อำนาจในการตรากฎนั้นด้วย<sup>82</sup> การระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎดังกล่าวนี้  
ถือเป็นแบบของการออกกฎ ดังนั้น การตรากฎที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้  
โดยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ไม่อ้างอิงบทกฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจย่อมทำให้กฎนั้นไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย<sup>83</sup>

<sup>78</sup> เพ็งอ้าง, น. 82.

<sup>79</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2538), น. 97 – 98.

<sup>80</sup> เพ็งอ้าง, น. 99.

<sup>81</sup> เพ็งอ้าง, น. 99.

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคสาม

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
นิติราษฎร์, 2554), น. 275 – 276.

## 2. ฐานแห่งอำนาจในการออกกฎ

แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานอำนาจในการออกกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไว้ แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการออกกฎขึ้นใช้บังคับ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ในการออกกฎทุกชนิดจะต้องมีกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานแห่งอำนาจ โดยกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นฐานแห่งอำนาจในการออกกฎนั้นจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กฤษฎีกา ซึ่งจะต้องกำหนดเนื้อหา วัตถุประสงค์ ตลอดจนขอบเขตแห่งอำนาจในการออกกฎไว้ด้วย เว้นแต่ พระราชกำหนดซึ่งก็เป็นฐานอำนาจของฝ่ายปกครองได้ ดังนั้น การตรากฎหมายแม่บทมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเสรีนั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดต่อหลักนิติรัฐ<sup>84</sup>

### 2.6 หลักการคลังสาธารณะ (Public Finance Principle)

การคลังสาธารณะ (Public Finance) เป็นเรื่องของการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล 3 เรื่อง ได้แก่ รายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ทางด้านรายได้ ประกอบด้วย การกำหนดประเภทอัตราภาษี และการจัดเก็บ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านรายจ่าย ประกอบด้วยงบประมาณประจำปี งบประมาณของประเทศ และค่าใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนในด้านหนี้สาธารณะจะครอบคลุมถึงเรื่องของการก่อหนี้ ทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ รวมทั้งการชำระหนี้ของรัฐบาลด้วย และประการสุดท้าย เป็นนโยบายการคลัง ซึ่งเป็นการจัดการทางการคลังของรัฐบาลที่มีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ<sup>85</sup>

การคลังสาธารณะ หรือการคลังภาครัฐบาล (Public Finance) เป็นการศึกษากิจกรรมการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการใช้จ่ายการเงินงบประมาณ ภาษีอากร รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ ตลอดจนการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ของงบประมาณต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น การบรรลุเป้าหมาย ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหาร โดยรัฐจะกำหนดออกมาเป็นนโยบายเชิงควบคุม การจัดสรรทรัพยากร การใช้จ่ายของรัฐบาล มาตรการด้านภาษีซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล การศึกษาการคลังภาครัฐ หรือการคลังรัฐบาล ประกอบด้วย

<sup>84</sup> เพิ่งอ้าง, น. 271 - 273.

<sup>85</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554).

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พฤติกรรม กิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่ายสาธารณะ การภาษีอากร การก่อกู้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ระดับประเทศ และหรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาผลกระทบจากกิจกรรมการดำเนินการต่าง ๆ ทางการคลังของรัฐบาลที่มีต่อสังคมและประเทศโดยรวม ดังนั้น โดยสรุป การคลังภาครัฐ (Public Finance) จึงหมายถึง ระบบเศรษฐกิจภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล มีขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบหลายอย่าง เช่น ระดับรายได้ประชาชาติ และระดับการจ้างงาน เป็นต้น<sup>86</sup>

#### รายรับของรัฐบาล (Public Receipt)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ ประกอบด้วยการกำหนดประเภทอัตราภาษีและการจัดเก็บ รัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ รัฐบาลจึงมีอำนาจในการแสวงหารายได้มาใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ รายได้จึงมีความสำคัญต่อความเป็นไปทางเศรษฐกิจของประเทศ และการดำเนินงานของรัฐบาล รายรับของรัฐบาลจำแนกตามแหล่งที่มาเป็น 3 ประเภท ดังนี้

##### 1. รายได้สาธารณะ (Public Revenue)

รายได้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักของรัฐบาลไทย ซึ่งมีประมาณร้อยละ 88 – 90 ประกอบไปด้วยภาษีทางอ้อมที่มาจากภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต และจากภาษีทางตรงที่มาจากภาษีนิติบุคคลและภาษีบุคคลธรรมดา ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งมีประมาณร้อยละ 10 – 12 ของรายได้ทั้งหมดนั้น มาจากการขายสิ่งของหรือบริการของทางราชการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ และรายได้อื่น

##### 2. เงินกู้ (Loans) หรือหนี้สาธารณะ (Public Debt)

เงินกู้ หมายถึง เงินที่รัฐบาลกู้มาใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศ โดยกู้จากแหล่งภายในประเทศ ได้แก่ ธนาคารกลาง ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ หรือกู้จากประชาชน โดยการขายพันธบัตร เป็นต้น และแหล่งภายนอกประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินจากต่างประเทศ

<sup>86</sup> ศัญญา เคนาภูมิ และวัชรภรณ์ จันทะนุกูล, “การจัดการการคลังภาครัฐ (Public Finance Management),” วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, น. 179 – 180 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2559).

### 3. เงินคงคลัง (Treasury Balances)

เงินคงคลัง เป็นเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายปีก่อน ๆ ซึ่งรัฐบาลเก็บสะสมไว้ และสามารถยืมมาใช้ในปีที่รายจ่ายสูงเกินกว่ารายได้ และรัฐบาลไม่ต้องการก่อหนี้เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้คืนเงินคงคลังที่ยืมมาใช้จ่ายในปีต่อไป

สรุปรายรับของรัฐบาลในรูปสมการ หมายถึง รายได้สาธารณะ เงินกู้ และเงินคงคลัง ในส่วนของเงินคงคลัง มีทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณ ซึ่งหมายถึง เงินที่ไม่ใช่เงินในงบประมาณที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่จัดเก็บรายได้ หรือเงินกู้ยืมที่ไม่ต้องนำส่งคลัง<sup>87</sup>

### รายจ่ายของรัฐบาล (Public Expenditure)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่าย ประกอบด้วยงบประมาณแผ่นดินของประเทศ และค่าใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ ของรัฐบาล รายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล ที่สำคัญและเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการจัดซื้อสินค้าหรือบริการและรายจ่ายด้านการโอนเงิน ซึ่งในการที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินประเภทใด ๆ ได้ จะต้องตราเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยจำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานด้านต่าง ๆ เช่น รายจ่ายประจำบุคลากรภาครัฐ และรายจ่ายเพื่อการลงทุนด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การคมนาคม การพาณิชย์ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษา การสาธารณสุข การบริการสังคม การรักษาความสงบภายใน เป็นต้น

### หนี้สาธารณะ (Public Debt)

หนี้สาธารณะ (Public Debt) หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปริวรรตที่รัฐบาลรับรอง หนี้สาธารณะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ หนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ<sup>88</sup> ในการก่อหนี้ของรัฐบาลโดยเฉพาะการกู้เงินจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลจะจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปี และแผนดังกล่าวจะต้องตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงนั้น ๆ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ช่วยสร้างความสมดุลในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการรักษาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ ช่วยลดช่องว่างความเจริญระหว่างเมืองกับชนบทและนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งความรับผิดชอบ

<sup>87</sup> ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), น. 27.

<sup>88</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 420.



ของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนของประเทศ อาจวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ซึ่งมีความซับซ้อนมาก โดยเฉพาะการกู้ยืมและการชำระหนี้ทั้งในและต่างประเทศ

#### นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงิน แผนการเก็บภาษี และการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อปรับความต้องการใช้จ่ายมวลรวมให้ไปในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้ เนื่องจากรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล หรือการเก็บภาษี ย่อมมีผลต่อรายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจ และมีผลต่อขนาดและโครงสร้างของรายได้ประชาชาติ การมีงานทำของประชาชน รวมไปถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด นโยบายการคลัง จึงเป็นการจัดการทางการคลังของรัฐบาลที่มีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ

กล่าวโดยสรุป การคลังสาธารณะ เป็นการบริหารงานของรัฐบาลในลักษณะเป็นแนวทางในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม ตามที่แต่ละระบบเศรษฐกิจจะกำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติ การจัดการการคลังสาธารณะ โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ รายรับรายจ่ายของรัฐบาล โดยอาศัยตัวแปรที่สำคัญ เช่น ภาษีอากร งบประมาณแผ่นดิน หนี้สาธารณะ

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือ ของภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐในต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐ ลิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ สังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐในประเทศไทย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ดังนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในต่างประเทศ

จากการศึกษา พบว่า สวัสดิการแห่งรัฐในต่างประเทศ จะมี 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ<sup>1</sup> รูปแบบแรก คือ การโอนเงินให้กับคนยากจน โดยมีเงื่อนไขว่า โอนเงินให้แล้วจะต้อง นำลูกเข้าโรงเรียน หรือห้ามขาดเรียนเกินกว่าที่กำหนดไว้ หรือจะต้องเรียนให้จบการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ซึ่งเรียกว่า “Conditioner Cash Transfer หรือการให้เงินแบบมีเงื่อนไข” รูปแบบนี้ นิยมทำในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างบราซิล ชิลี

รูปแบบที่ 2 กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐเกาหลีฯ จะให้เป็นเงินโอนกับผู้มีรายได้น้อย หรือ Negative Income Tax : NIT คือ จะต้องมาจดทะเบียนอยู่ในระบบภาษีก่อน และต้องมีรายได้ ต่ำกว่าเกณฑ์จึงจะ โอนเงินให้ เมื่อโอนเงินไปแล้วจะต้องทำงาน จะได้อยู่ในระบบฐานภาษี

รูปแบบที่ 3 เป็นการผสมผสาน ใช้การลงไปสำรวจพื้นที่แล้วกำหนดมาตรการที่ต้องทำ ซึ่งประเทศจีนใช้รูปแบบนี้ โดยใช้การสั่งการในการแก้ไขปัญหา ว่าควรทำอาชีพอะไร จะให้ใครมา รับซื้อผลผลิต เป็นต้น

<sup>1</sup> สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหา ความยากจน,” วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, น. 14 (ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561).

ในการศึกษาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาระบบการจัดสวัสดิการสังคมในสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

3.1.1 รัฐบาลบัญญัติความรับผิดชอบและโอกาสการทำงานส่วนบุคคล (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996) (พ.ศ. 2539) ของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีความพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เพราะพรรคแนวมวลชนประเภทพรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ไม่มีโอกาสครองอำนาจรัฐ แนวทางการจัดสวัสดิการของสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งไปสู่สังคมสวัสดิการมากขึ้นเรื่อย ๆ การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับคนยากจนบางกลุ่มซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้ เรียกว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)” โดยการแปรรูปสวัสดิการต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการ มาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส เพื่อก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการตามแนวคิดของพรเสรีนิยมใหม่<sup>2</sup> และในภายหลังจะดำเนินโครงการที่เป็นไปเพื่อลดการพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐ เช่น โครงการช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวแก่ครอบครัวที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance to Needy Family : TANF) โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้น้อยแต่มีบุตรต้องเลี้ยงดู ซึ่งจุดเด่นของโครงการนี้คือ มีการกำหนดระยะเวลาของการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเกิดความเคยชินกับการพึ่งพารัฐโดยไม่จำเป็น<sup>3</sup>

สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ หรือรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เช่น โครงการด้านครอบครัวยากจน รัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานที่โดดเด่น เช่น โครงการด้านที่อยู่อาศัยสาธารณะ (Public Housing) โดยรัฐจะจัดหาบ้านเช่าให้ผู้ยากไร้ และ โครงการบัตรกำนัลทางเลือกที่อยู่อาศัย (Housing Choice Voucher) ซึ่งเป็นการอุดหนุนเงินค่าเช่าให้แก่ผู้ยากไร้ด้วย การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็น สำหรับคนยากจนบางกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้ เรียกว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)” โดยการแปรรูปสวัสดิการต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยน

<sup>2</sup> จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2552 อ้างถึงใน ภูมิพิชญ์ ยาสีทธิ์, แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), น. 7 – 8.

<sup>3</sup> ภูมิพิชญ์ ยาสีทธิ์, แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), น. 7 – 8.

ความคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการมาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนหรือด้อยโอกาส เพื่อก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการตามแนวคิดของฝ่ายเสรีนิยมใหม่ที่ขึ้นอยู่กับระบบกลไกทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันแนวทางการช่วยเหลือทางสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ในยามที่สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเศรษฐกิจ รัฐจะมีนโยบายช่วยทางด้านสวัสดิการออกมาเป็นจำนวนมาก จัดสรรงบประมาณในการใช้เพื่อสวัสดิการแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น มาตรการสวัสดิการแก่ผู้ว่างงาน โครงการที่ช่วยเหลือด้านการแพทย์และอาหารแก่คนยากจนราว 40 ล้านคน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวดีขึ้น สหรัฐอเมริกา ก็เริ่มมีการวางแผนการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ทั้งในส่วนของการรักษาพยาบาลและระบบบำเหน็จบำนาญเพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต

คำว่า “ค่าแรง (Workfare)” มีผู้เริ่มใช้ในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ชื่อ นายเจมส์ ชาร์ล เอเวอร์ส แต่มีคนเถียงว่าเป็นหนังสือพิมพ์อเมริกัน ชื่อ New York Post และต่อมาประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ได้จับมาเป็นนโยบาย “สวัสดิการที่ให้ทำงานมากขึ้น” และเสนอแผนช่วยครอบครัว 1969 (พ.ศ. 2512) ที่กำหนดให้ผู้รับสวัสดิการ ยกเว้นแม่โสดซึ่งมีลูกอายุต่ำกว่า 3 ขวบ ต้องทำงาน แต่แผนนี้อยู่ได้เพียง 3 ปีก็ถูกยกเลิกเพราะไม่ได้ผลเนื่องจากให้สวัสดิการจำกัดและมีเงื่อนไขให้ทำงานจุกจิกมาก<sup>4</sup>

Workfare มาจากคำว่า Work+Welfare หรืองาน+สวัสดิการ แต่มีการให้ชื่อภาษาอังกฤษหลายอย่าง เช่น Work for Welfare, Work for Benefits, Welfare-to-Work, Active Labour Market Policies, Work Experience Program โดยมีรูปแบบแตกต่างกันไปบางประการ

ในระยะแรก ๆ Workfare หมายถึง โครงการของรัฐที่ให้ผู้รับสวัสดิการสังคมที่สามารถทำงานได้ขึ้นทะเบียนทำงานหรือรับการฝึกวิชาชีพ คือ มีการกำหนดเงื่อนไขว่าผู้รับสวัสดิการจะต้องทำงานหรือเตรียมพร้อมที่จะทำงาน นิยามในปัจจุบันที่ธนาคาร โลกใช้ คือ หมายถึงโครงการงานสาธารณะที่จ้างงานระยะสั้นด้วยค่าจ้างเพียงเล็กน้อยสำหรับแรงงานไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะ ในโครงการที่ใช้แรงงานเป็นหลัก เช่น การสร้างหรือซ่อมบำรุงถนน โครงสร้างพื้นฐาน การอนุรักษ์ดิน และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องพึ่งกลไก Workfare นั้น ที่สำคัญ คือ ประการแรก ระบบสวัสดิการของอเมริกามีปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่เพียงพอของสวัสดิการและรายได้สำหรับครอบครัวที่ยากจน ความไม่เท่าเทียมกันในการให้สวัสดิการ มีการเลือกปฏิบัติสำหรับคนผิวสี การต้องกำหนดเกณฑ์ตัดสินที่เหมาะสม การป้องกันและแก้ปัญหาการทุจริต

<sup>4</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “Workfare จากประสบการณ์ของอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>

ซึ่งทำให้สูญเสียทรัพยากรในการบริหารจัดการมาก ตามการสำมะโนประชากรของอเมริกา พบว่าในแต่ละปีอเมริกาต้องให้สวัสดิการแก่ประชาชนอเมริกัน 110 ล้านคน หรือประมาณ ร้อยละ 35 ของประชากรอเมริกัน 327 ล้านคน สวัสดิการที่มีผู้ใช้สูงสุด คือ โครงการประกันสุขภาพ คนจนซึ่งไม่มีงานทำ (Medicaid) ประมาณ 83 ล้านคน รองลงมาเป็น แสตมป์อาหาร 46.5 ล้านคน ประการต่อมา การให้สวัสดิการอย่างฟุ่มเฟือยทำให้คนนิสัยเสีย คอยแบมือรับสวัสดิการ ไม่กระตือรือร้นที่จะทำงาน ดังนั้น จึงส่งเสริมให้คนทำงานเพื่อเพิ่มแรงงานในประเทศซึ่งจะส่งผลดี ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และประการที่สาม การสร้างงานในบางพื้นที่และในช่วงบางเวลา มีส่วนเพิ่มรายได้และลดความยากจน แต่เหตุผลหลัก ๆ คือ การพยายามลดจำนวนผู้รับสวัสดิการ

สวัสดิการของสหรัฐอเมริกา มีมานานแล้วนับร้อยปีแล้ว มีหลักฐานว่าคนอเมริกัน ได้รับรู้เรื่องสวัสดิการมาจากอังกฤษตั้งแต่สมัยที่อพยพมาอเมริกาและประกาศเอกราชในศตวรรษที่ 18 และในสมัยต่อมาที่สำคัญ คือ เมื่อคราวตลาดหุ้นอเมริกาถล่มในปี ค.ศ. 1929 (พ.ศ. 2472) และตามมาด้วยวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง (The Great Depression) ในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ที่เกิดการว่างงานอย่างมหาศาล คนจนอดอยาก ไร้ที่อยู่ มากมายมหาศาล ถึงแม้ว่าในตอนนั้น มีองค์กรการกุศล ประชาสังคม วัด หน่วยงานเอกชน ตลอดจนหน่วยงานของมลรัฐ และหน่วยงาน ระดับท้องถิ่นบางแห่งที่ให้ความช่วยเหลือแต่ก็เอาไม่อยู่ ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ แก้ปัญหาความหายนะทางเศรษฐกิจครั้งนั้น ด้วยโครงการ New Deal หรือแจกไฟไหม้หรือสู๊กัน ใหม่อันเป็นรูปแบบแรกของสวัสดิการสังคมที่รัฐบาลกลางนำมาใช้โดยใช้เงินรัฐบาลกลางพุ่งเป้าไปที่ผู้สูงอายุและแม่โสดที่เลี้ยงบุตรตามลำพัง พร้อมกับออกกฎหมายประกันสังคม ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) เป็นต้น ทำให้จำนวนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

สวัสดิการของอเมริกา มีมากกว่า 80 โครงการ ที่สำคัญ เช่น การช่วยครอบครัวที่มีบุตร (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) การช่วยเหลือคนทั่วไปซึ่งไม่มีบุตร (General Assistance) การประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ (Medicare) การประกันสุขภาพคนจน ซึ่งไม่มีงานทำ (Medicaid) และแสตมป์อาหาร ในประธานาธิบดีนิกสันได้เริ่มนำ workfare มาใช้ พร้อมกับแผนช่วยครอบครัวแต่ล้มเลิกไปในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ต่อมา ประธานาธิบดีเจอร์ รัลด์ ฟอร์ด ในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) ได้เริ่มโครงการสวัสดิการเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน (Earned Income Tax Credit – EITC) ซึ่งเป็นการคืนภาษีเพื่อช่วยเหลือด้านรายได้แก่ครอบครัว ที่มีรายได้น้อยที่มีผู้อยู่ในความดูแลอายุไม่เกิน 18 ปี Workfare เริ่มเป็นรูปเป็นร่างในสมัย ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ที่ออกกฎหมาย “Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981

<sup>5</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “Workfare จากประสบการณ์ของอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>



(พ.ศ. 2524) (OBRA)” ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายที่รวมถึงกฎหมาย Economic Recovery Act ที่ปรับลดภาษีและรายจ่ายของรัฐอย่างมหาศาล ขณะเดียวกันก็พยายามลดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ โดยให้อำนาจมลรัฐบังคับให้คนในวัยทำงานต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับสวัสดิการ มีโครงการ Community Work Experience Program (CWEP) ที่กำหนดให้ผู้รับสวัสดิการต้องร่วมทำงานพัฒนาชุมชน และกฎหมาย Family Support Act (FSA) of 1988 (พ.ศ. 2531) ซึ่งกำหนดให้มีโครงการการช่วยครอบครัวที่มีบุตร (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) โดยตั้งเงื่อนไขว่าต้องทำงานสาธารณะด้วยจึงจะมีสิทธิได้สวัสดิการ<sup>6</sup>

การปฏิรูประบบสวัสดิการครั้งใหญ่เกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่สำคัญคือ “กฎหมายการกลมกลืนระหว่างความรับผิดชอบส่วนบุคคลกับโอกาสในการมีงานทำ” (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996 (พ.ศ. 2539) (PRWORA)) ทำให้เกิดการปฏิรูประบบสวัสดิการของอเมริกาอย่างเห็นได้ชัด โดยได้ยกเลิกโครงการการช่วยครอบครัวที่มีบุตร (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) ซึ่งใช้มานาน ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1935 - 1996) (พ.ศ. 2478 - 2539) และแทนที่ด้วยโครงการการช่วยเหลือชั่วคราวสำหรับครอบครัวที่ขัดสน (Temporary Assistance for Needy Families: TANF) องค์กรประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ของการปฏิรูปสวัสดิการของนายคลินตัน คือ<sup>7</sup>

#### (1) เปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณ

การเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณ จากเดิม โครงการการช่วยครอบครัวที่มีบุตร (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) รัฐบาลกลางให้งบประมาณมลรัฐในระบบตามจริง คือ ถ้ามีผู้รับสวัสดิการมากขึ้น รัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นและถ้าผู้รับสวัสดิการลดลง งบประมาณก็จะลด แต่โครงการความช่วยเหลือชั่วคราวสำหรับครอบครัวที่ขัดสน (Temporary Assistance for Needy Families : TANF) ใช้งบประมาณแบบ Block Grant หรือ Fixed Funding System ที่รัฐบาลกลางให้งบประมาณคงที่ ถ้ามีผู้รับสวัสดิการมากขึ้น รัฐจะต้องรับผิดชอบงบประมาณส่วนเกินเอง และถ้ามีผู้รับสวัสดิการน้อยลง งบประมาณที่เหลือ รัฐบาลกลางสามารถเอาไปใช้กับโครงการอื่นได้ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้รัฐบริหารจัดการสวัสดิการเอง หลังจากที่รัฐบาลกลางจัดการเองมา 60 กว่าปี โดยให้รัฐทดลองจัดการเอง 6 ปี<sup>8</sup>

<sup>6</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “Workfare จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง.

## (2) การจำกัดระยะเวลารับสวัสดิการไม่ให้เกิน 5 ปี

การจำกัดระยะเวลารับสวัสดิการไม่ให้เกิน 5 ปี แต่ในช่วง 15 ปี ของโครงการ TANF มีผู้รับสวัสดิการถึง 5 ปี เป็นจำนวนน้อย ดังนั้น การจำกัดเวลารับสวัสดิการจึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ

## (3) ผู้รับสวัสดิการต้องทำงานหรือพร้อมที่จะทำงาน

ผู้รับสวัสดิการต้องทำงานหรือพร้อมที่จะทำงาน ซึ่งข้อสามนี้นับว่าเป็นส่วนสำคัญทำให้การปฏิรูปสวัสดิการประสบความสำเร็จ เนื่องจากเงื่อนไขนี้สามารถลดจำนวนผู้เข้ารับสวัสดิการใหม่ที่มิได้เดือดร้อนจริงได้อย่างชัดเจน รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่กดดันให้ผู้รับสวัสดิการเดิมหยุดรับสวัสดิการ ดังนั้นการบังคับให้ทำงานจึงเป็นตัวทำให้โครงการ TANF ประสบความสำเร็จในการลดงบประมาณสวัสดิการและจำนวนผู้รับสวัสดิการได้มาก

Workfare ในรัฐต่าง ๆ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปหลากหลาย เช่น ในนิวยอร์กซิตีมีโครงการ Workfare ขนาดใหญ่ในเขตเทศบาล เรียกว่า “Work Experience Programme (WEP)” ใช้กับคนซึ่งเคยรับ General Assistance ต่อมา ขยายไปสู่ผู้รับสวัสดิการ TANF ทุกคน โดยผู้เข้าโครงการต้องทำงานสัปดาห์ละ 3 วัน โดยอีก 2 วันที่เหลือจะต้องออกหางาน งานที่ทำ เช่น กวาดถนน ทำความสะอาดตึก และสวนสาธารณะ และงานในสำนักงาน โดยได้สวัสดิการแต่ไม่ได้ค่าจ้าง

ในรัฐวอชิงตัน มีโครงการ The Work First Program ซึ่งประกอบด้วยโครงการให้ประสบการณ์งานที่ไม่มีค่าจ้าง และโครงการ TANF เช่น โครงการงานชุมชนที่ได้เงินอุดหนุน (Subsidised “Community Jobs”: CJs) ซึ่งเริ่มในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) สำหรับผู้มีอุปสรรคหลายอย่าง (เช่น ผู้พิการ สูงอายุ และ/หรือว่างงาน ตติยา ฯลฯ) ซึ่งรับสวัสดิการมาครบ 2 ปี เพื่อให้ทำงาน ผู้ร่วมโครงการต้องทำงานสัปดาห์ละ 24 ชั่วโมง เป็นเวลา 9 เดือน ภายใต้การดูแลของโครงการ ผู้ร่วมโครงการต้องเข้าร่วมกิจกรรมควบ เช่น การศึกษาพื้นฐาน การบำบัดการติดยาเสพติด สัปดาห์ละ 20 ชั่วโมง<sup>9</sup>

ในรัฐวิสคอนซิน มีโครงการ Wisconsin Works (W-2) เป็นโครงการบริการชุมชนโดยไม่มีค่าจ้าง ซึ่งให้ประสบการณ์งานโดยมิได้รับค่าจ้างในที่ทำงาน 5 ประเภท ได้แก่<sup>10</sup>

- (1) ร้านขายของใช้แล้ว
- (2) งานบริการลูกค้าหรือผู้มาติดต่องานรัฐ
- (3) การดูแลผู้สูงอายุหรือเด็ก
- (4) งานดูแลอุตสาหกรรมเบาหรืองานแม่บ้าน

<sup>9</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “Workfare จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง.

### (5) การฝึกอบรมวิชาชีพ

ต่อมา ในช่วงเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขให้ทำงานจึงสั่งให้แต่ละรัฐเลิกเงื่อนไขต้องทำงานเพื่อรับสวัสดิการ (โดยให้ทำเรื่องขอยกเว้นเงื่อนไขดังกล่าวให้รัฐบาลกลางพิจารณา) เหตุผลที่สำคัญของนายโอบามา คือ ผู้รับสวัสดิการไม่ควรต้องถูกบังคับให้ทำงานและต้องการขยายให้สวัสดิการแก่ประชาชนมากขึ้น เป็นเหตุผลที่เป็นการเมืองพอสมควรเนื่องจากฝ่ายเสรีนิยมในรัฐสภาได้ค้านเรื่องการบังคับให้ทำงานแลกสวัสดิการมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีนิกสัน และประธานาธิบดีเรแกนแล้ว<sup>11</sup>

#### 3.1.2 กฎหมายประกันสังคม (Social Welfare Law) ของประเทศอังกฤษ

กรณีของประเทศอังกฤษ มีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของอังกฤษ เป็นแบบรัฐ และประชาชนต้องร่วมกันรับผิดชอบสวัสดิการสังคม โดยรัฐช่วยจัดการให้มีสวัสดิการขั้นต่ำอัตราเดียว ประชาชนร่วมกันลงขันแบบอัตราเดียว แต่ถ้าเป็นคนยากจนรัฐก็จะช่วยเหลือเพิ่มเติมแบบให้เปล่า จนกระทั่งในการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) ที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งหมด 8 ฉบับ มีการให้สวัสดิการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และนำประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการแบบฉบับของอังกฤษ รวมทั้งใช้อำนาจรัฐแทรกแซงกลไกการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อประกันสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้มาตรฐาน บรรเทาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกสังคมที่อ่อนแอ ด้วยโอกาสและตกทุกข์ได้ยากที่ไม่สามารถยกระดับชีวิตให้ได้มาตรฐานตามกำลังของตนเอง<sup>12</sup> โดยรัฐมีหน้าที่

1) ประกันสวัสดิการขั้นต่ำ (Minimum Existence) โดยจัดให้มีการสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้

2) ประกันสวัสดิภาพสังคมให้มั่นคง (Social Security) เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำและยกระดับสวัสดิภาพและการครองชีพให้ได้มาตรฐาน (Social Standard) โดยจัดให้มีบริการสาธารณะอย่างพอเพียงและดำเนินนโยบายสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ด้านสาธารณสุข ประเทศอังกฤษมีนโยบายในลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) โดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขแบบให้เปล่าเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่าหลักประกันสวัสดิการขั้นต่ำเป็นหลักที่รัฐพึงกระทำ และที่สำคัญประเทศอังกฤษเน้นเรื่องการส่งเสริมการมีงานทำมากที่สุด เพราะการทำงาน คือ สิ่งสำคัญที่สุดต่อการมีชีวิต (Work is vital to

<sup>11</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “Workfare จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>

<sup>12</sup> สุภาพรณ ขวัญทอง, 2556 อ้างถึงใน ภูมิพิชญ์ ยาสิตธิ์, แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), น. 8 - 9.

life) การมีงานทำ คือ สวัสดิการที่ดีที่สุดเมื่อทำงานทำให้เศรษฐกิจมั่นคง ก็มีรายได้เพื่อไปจัดสวัสดิการของตนเองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น จึงเน้นสวัสดิการเพื่อให้มีงานทำเป็นหลัก มีการออกกฎหมายปฏิรูปสวัสดิการของประเทศเพื่อสร้างความทันสมัยให้กับรัฐสวัสดิการ โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ทำงานให้นานที่สุด

3.1.3 โครงการเสริมรายได้ค่าแรง (Workfare Income Supplement Schemes: WIS) ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเอง (Self-reliance) ผ่านการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ของรัฐ อาทิ การรักษาพยาบาล (Healthcare) การสนับสนุนให้ประชาชนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (Home Ownership) สวัสดิการด้านการศึกษา และการดูแลผู้สูงอายุ

#### 1. การจัดสวัสดิการสังคมในมิติเชิงพื้นที่

สิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็นเกาะเล็ก ๆ ในทะเลจีนใต้ มีทรัพยากรธรรมชาติที่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นพลังงาน น้ำ ที่ดิน อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์ได้เอาชนะข้อจำกัด จนได้ชื่อว่าเป็นเมืองสีเขียว และอัจฉริยะ รัฐบาลพยายามสร้างทางเลือกและรูปแบบที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายพร้อม ๆ กับการสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดี และการลงทุนสาธารณูปโภค เช่น ห้องสมุด สนามกีฬา โรงเรียน ศูนย์บริการชุมชน สนามเด็กเล่น และสวนสาธารณะ เน้นการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันหรือใกล้แหล่งงาน หรือมีระบบโครงข่ายการขนส่งสาธารณะรองรับอยู่แล้ว เพื่อลดการเดินทางระหว่างบ้านไปยังที่ทำงานถือเป็นผลประโยชน์อย่างใหญ่หลวงของประเทศ คนวัยทำงานไม่ต้องสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในขณะที่การคับคั่งการจราจรจะไม่เกิดขึ้น ตามนโยบายนี้สิงคโปร์ได้กำหนดการวางผังให้ที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ผสมผสานและรายรอบย่านธุรกิจ ซึ่งประชาชนสามารถเดิน ใช้จักรยาน หรือใช้ระบบขนส่งสาธารณะเดินทางเข้าสู่แหล่งงานภายในย่านธุรกิจได้<sup>13</sup>

การจัดสวัสดิการสังคมในด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้การใส่ใจอย่างต่อเนื่อง ด้วยสาเหตุในข้อจำกัดทางพื้นที่และการขยายตัวของสังคมเมืองให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ การเคหะแห่งชาติของสิงคโปร์สามารถผลิตที่อยู่อาศัยได้ถึงร้อยละ 80 - 85 ของที่อยู่อาศัยทั่วเกาะสิงคโปร์ มีจำนวนห้องชุดเกิน 1 ล้านหน่วย ที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่ให้กับประชากรได้ ในขณะที่การเคหะแห่งชาติของไทย

<sup>13</sup> เกษรา ชัยเหลืออุไร, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์,” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, น. 25 – 32.

สร้างที่อยู่อาศัยได้ไม่ถึงร้อยละ 1 ของบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร หากย้ายเวลาไปเมื่อ 30 ปีก่อน ในสิงคโปร์ยังมีชุมชนคล้ายสลัมอยู่เป็นจำนวนมาก แพลตสำหรับที่อยู่อาศัยก็สร้างไม่กี่ชั้น แต่เดี๋ยวนี้แพลตฟอร์มของสิงคโปร์สูง 30-40 ชั้น มีการค่อย ๆ รื้ออาคารแพลตฟอร์ม 5 ชั้น สร้างเป็น 10 ชั้น 20 ชั้น ขึ้นไปตามลำดับ นับว่า เพื่อการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สิงคโปร์จัดสรรที่อยู่อาศัยให้เป็นสวัสดิการสำหรับชนชั้นกลางให้มีรายได้พอจ่ายได้ก่อน เพื่อจะได้มีเงินกำไรไปพัฒนา และขยายโครงการสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ เป็นการยกระดับที่อยู่อาศัยให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การวางผังเมือง จะใช้ตามแนวรถไฟฟ้า บริเวณใกล้สถานีก็จะมีศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน และมีรถประจำทางให้บริการไปตามแพลตฟอร์มต่าง ๆ บางแห่งก็มีรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail) เชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า สายหลักอีกทำให้เดินทางได้สะดวกยิ่งขึ้น คุณภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น เมืองใหม่บางเมืองก็ได้รับรางวัลการจัดการที่อยู่อาศัยดีเด่นจากองค์การสหประชาชาติ<sup>14</sup>

## 2. การจัดสวัสดิการสังคมในมิติเชิงกลุ่มเป้าหมาย (Target Based)

การจัดสวัสดิการสังคม ถ้าหากมองในมิติเชิงกลุ่มเป้าหมายจะพบว่า รัฐบาลต้องดูแลคุณภาพชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย คำนึงถึงความต้องการของประชากรในแต่ละช่วงวัย แต่ละกลุ่ม ที่มีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างประชากรที่แบ่งตามช่วงวัยจะพบว่าไทยและสิงคโปร์ มีปิรามิดประชากรที่คล้ายคลึงกันมาก โดยมีอัตราส่วนเด็กอายุ 0 - 14 ปี ประมาณร้อยละ 20 มีวัยแรงงานช่วงอายุ 15 - 59 ปี ประมาณร้อยละ 70 และมีวัยผู้สูงอายุช่วงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ประมาณร้อยละ 10 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดสำหรับจำนวนผู้สูงอายุ เป็นที่คาดกันว่าในอีก 10 ปีข้างหน้าจะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว ดังนั้น การพิจารณาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมตามกลุ่มเป้าหมายจะชี้ให้เห็นถึงการตระหนักรู้ ในสถานการณ์ร่วมกัน และสามารถที่จะประยุกต์ใช้ให้เท่าทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที

สวัสดิการสังคมในมิติเชิงกลุ่มเป้าหมาย (Target Based) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีดังนี้<sup>15</sup>

<sup>14</sup> เกษรา ชัยเหลือองอุไร, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์,” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, น. 25.

<sup>15</sup> เกษรา ชัยเหลือองอุไร, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์,” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, น. 29 - 32.



### 1) กลุ่มเด็ก

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับปรุงแผนการสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนาเด็ก (Bay Bonus) โดยประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) และได้ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ทุก 3 – 4 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ชาวสิงคโปร์มีบุตร โดยรัฐจะช่วยแบ่งเบาภาระทางการเงินให้แก่บิดามารดา แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ เงินสด (Cash Gift) สำหรับการคลอดบุตรคนที่ 1 และ 2 จำนวน 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์/คน และเงินสดสำหรับบุตรคนที่ 3 และ 4 จำนวน 6,000 ดอลลาร์สิงคโปร์/คน บัญชีเงินฝากเพื่อการพัฒนาเด็ก (Children Development Account: CDA) หากบิดามารดาเปิดบัญชีเงินฝากเพื่อเป็นทุนการศึกษาของบุตรที่เกิดหลังวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ทางรัฐบาลจะสมทบทุนให้อีกในจำนวนเท่ากัน (A dollar-for-dollar matching) โดยบัญชีเงินฝากนี้สามารถนำไปใช้จ่ายสำหรับศูนย์รับเลี้ยงเด็กอ่อน และค่าเล่าเรียนในโรงเรียนที่จดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการสิงคโปร์ และใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลของบุตรได้ทุกประเภท

### 2) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน

รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญมากกับการสร้างงานในตลาดแรงงานในประเทศ กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายด้านแรงงานโดยเน้นดำเนินงาน 3 แนวทาง ได้แก่<sup>16</sup>

(1) ปรับตลาดแรงงานในประเทศให้มีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจ เพื่อให้มีกำลังแรงงานพอเพียงที่จะป้อนตลาดขามเศรษฐกิจ ขาขึ้น และสามารถป้องกันบรรเทาการเลิกจ้างแรงงานได้ในช่วงเศรษฐกิจขาลง

(2) สร้างบรรยากาศการเรียนรู้และพัฒนาฝีมือแรงงาน เน้นการจัดฝึกอบรม เพื่อยกระดับแรงงานให้มีความชำนาญ มีความสามารถมากขึ้น และ

(3) สร้างหลักประกันให้กับแรงงานโดยการเพิ่มมาตรการดูแลและให้ความช่วยเหลือ แรงงานในด้านต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาพยาบาล การช่วยเหลือหลังเกษียณ

นอกจากนี้ ยังถือได้ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศแรกที่น่าแนวคิด “ระบบสวัสดิการผ่านการทำงาน” หรือ “Workfare” มาใช้เป็นทางเลือกการจัดสวัสดิการรูปแบบ หนึ่ง ซึ่งหลายประเทศนำมาใช้เพื่อสร้างงานในกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือทางสังคมในพื้นที่ เป้าหมายเป็นการจัดสวัสดิการที่ลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ โดยสร้างเงื่อนไขให้ผู้รับ ความช่วยเหลือต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ สวัสดิการรูปแบบนี้มักนำมาใช้ ในช่วงเวลาที่จำเป็น เช่นในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มคนอายุ 35 ปี ขึ้นไป ซึ่งมีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และเนื่องจากสังคมเข้าสู่ Aging Society จึงมีความ

<sup>16</sup> เฟ็งอ๋าง, น. 29 – 32.

ต้องการให้คนอยู่ในภาคแรงงานนานขึ้น จุดประสงค์หลักเพื่อเพิ่มรายได้และเงินออมในยามเกษียณของแรงงานที่รายได้ต่ำและอายุมากเพื่อให้อยู่ในตลาดแรงงานต่อไป ผ่านการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ โดยกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower)

ระบบ “Workfare” หรือ “ระบบสวัสดิการผ่านการทำงาน” ได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) โดยมุ่งหวังให้เกิดการดูแลด้านสวัสดิการสังคมในสิงคโปร์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ<sup>17</sup>

#### ระบบที่ 1 WIS: Workfare Income Supplement Scheme

WIS: Workfare Income Supplement Scheme คือ การสร้างรายได้เพิ่มเติมโดยระบบสวัสดิการผ่านการทำงาน ซึ่งระบบนี้ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านสวัสดิการสังคมและด้านแรงงานในสิงคโปร์ โดยเริ่มประกาศใช้ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2013 ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าชาวสิงคโปร์จำนวน 480,000 คน สามารถรับเงินจากระบบนี้ จำนวน 650 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ภายในปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ซึ่งจะทำให้ชาวสิงคโปร์ที่ร่วมในระบบนี้ได้รับเงินเดือน เดือนละ 1,900 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับใช้จ่ายในการดำรงชีวิต

#### ระบบที่ 2 WTS: Workfare Training Support Scheme

WTS: Workfare Training Support Scheme คือ การสนับสนุนอบรมทักษะอาชีพโดยระบบสวัสดิการผ่านการทำงาน โดยระบบนี้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) โดยคณะกรรมการด้านการจัดหาแรงงานของกระทรวงแรงงาน เพื่อมุ่งหวังพัฒนาทักษะทางอาชีพให้กับลูกจ้างหรือพนักงาน พร้อมทั้งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถส่งลูกจ้างของตนเข้าอบรมตามสิ่งที่ต้องการได้ด้วย

การนำแนวคิด Workfare มาใช้ในสิงคโปร์ผ่านการออกรูปแบบโครงการที่เป็นรูปธรรม 2 ระบบ คือ ระบบ WIS และระบบ WTS นั้น ถือได้ว่าทำให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติ ที่ต้องมีการกระตุ้นให้คนสามารถมีงานทำมีรายได้เป็นของตนเอง พร้อมทั้งพัฒนา

<sup>17</sup> เกษรา ชัยเหลืออุไร, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์,” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, น. 31 - 32.

ทักษะการทำงานเพื่อยกระดับให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ สามารถดูแลตัวเองและครอบครัวได้อย่างยั่งยืน<sup>18</sup>

### 3) กลุ่มผู้สูงอายุ

เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่สิงคโปร์กำลังให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากสิงคโปร์มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี และคาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ประชากร 1 ใน 5 จะมีอายุมากกว่า 65 ปี รัฐบาลสิงคโปร์มีกระทรวงพัฒนาชุมชน เยาวชนและกีฬา (Ministry of Community, Youth and Sports: MCYS) ซึ่งทำงานร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ (Ministerial Committee on Ageing) เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) โดยให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมและหาแนวทางช่วยเหลือให้กับประชาชนในสังคมผู้สูงอายุภายใต้คำขวัญ “Successful Ageing for Singapore” มีแนวนโยบาย ดังนี้<sup>19</sup>

(1) ส่งเสริมการจ้างงานและความมั่นคงทางการเงิน

(2) ให้การดูแลสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุแบบองค์รวมในราคาที่เหมาะสม โดยเน้นให้ผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ ราคาประหยัด และตรงกับความต้องการของแต่ละบุคคล

(3) ช่วยเหลือผู้สูงอายุในสังคมให้ความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่สาธารณะ และในระบบขนส่งมวลชน และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

(4) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอายุยืน โดยการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีร่างกายและจิตใจที่แข็งแรงเพื่อให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

การบริการผู้สูงอายุในสาธารณรัฐสิงคโปร์ แบ่งเป็น

ก. การดูแลระยะกลาง ได้แก่ การรักษาตามอาการที่โรงพยาบาลชุมชน และศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบเข้าไปเยี่ยมกลับ

ข. การดูแลระยะยาว ได้แก่ บ้านพักคนชรา การบริการด้านการแพทย์ พยาบาล และการฟื้นฟูผู้สูงอายุที่บ้าน และสถานที่ดูแลผู้สูงอายุระยะสุดท้าย เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนกลาง (Central Provident Fund Board: CPF) เพื่อสร้างระบบให้บุคคลในครอบครัวมีหน้าที่ดูแลเลี้ยงดูพ่อแม่ในยามชรา

<sup>18</sup> เกษรา ชัยเหลือองอุไร, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์,” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, น. 31 - 32.

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง, น. 31 - 32.

และถ้าหากไม่เลี้ยงดู พ่อแม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดูจากบุตรของตนได้ รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการดูแลประชาชนที่ประสบความเดือดร้อน เพื่อบรรเทาภาระหลักให้กับรัฐบาล<sup>20</sup>

3.1.4 รัฐบัญญัติความช่วยเหลือทางสังคมของรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (Federal Social Assistance Act 1961) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีสภาพสังคมที่เป็นรัฐสวัสดิการมากที่สุด รัฐจะให้การช่วยเหลือประชาชนของรัฐทุกคน ไม่ว่าจะประชาชนของรัฐจะทำงานหรือไม่ทำงาน รัฐจะจ่ายเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันความอยู่รอดของพลเมืองในรัฐ โดยเงินที่รัฐนำมาจ่าย เพื่อเป็นค่าสวัสดิการต่าง ๆ นั้น มาจากภาษีที่หักมาจากเกือบจะครึ่งหนึ่งของเงินเดือนทั้งหมดของคนในวันทำงาน<sup>21</sup> สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้นแบบของรัฐสังคมภายใต้หลักการ คือ

1) หลักการด้านการประกันสังคม (Social Security Principle) จะให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกซึ่งจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยตอบแทนด้วยเงินทดแทนการว่างงาน

2) หลักการรักษารายได้ (Maintenance Principle) จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบ งบประมาณที่ใช้มาจากเงินภาษี โดยจะช่วยเหลือคนบางกลุ่มที่ทำประโยชน์ให้กับสังคม เช่น ทหารผ่านศึก หรือคนยากจนซึ่งมีภาระการเลี้ยงดูบุตร

3) หลักการด้านรัฐสวัสดิการ (Public Welfare Principle) ได้แก่ การช่วยเหลือทางสังคม โดยอาศัยภาษีท้องถิ่นที่มอบให้แก่คนยากจนเพื่อรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีการประกันสังคม โดยเริ่มจากการประกันสุขภาพ ในปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ออกรัฐบัญญัติการประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบัญญัตินี้ เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรม ตะวันตก สวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่ใช้กันอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลังแรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือช่วยเหลือคนสูญเสีย โอกาส สูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพ และมีโอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตได้ (Productivity labour force) ต่อไป รวมไปถึงการบริการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ และที่อยู่อาศัย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตะวันตกในขณะนั้น ได้ออกรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางสังคม

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง, น. 32.

<sup>21</sup> วรกุล วุฒิสรรพ์, 2552 อ้างถึงใน ภูมิพิชญ์ ยาสัทธี, แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), น. 8 – 9.

แห่งรัฐ (Federal Social Assistance Act) โดยกฎหมายกำหนดว่าผู้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐต้องทำงานแลกเปลี่ยนหากรัฐมีงานเสนอให้เป็นการส่งเสริมระบบสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) จะเป็นการเลือกการจัดสวัสดิการที่ใช้การส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งได้ออกเป็นรัฐบัญญัติการส่งเสริมแรงงาน (Labour Promotion Act 1969) (พ.ศ. 2512) เพื่อประกันให้ทุกคนมีงานทำหรือรักษาสภาพการณ์มีงานทำให้สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจัดการหางาน สร้างงาน ส่งเสริมธุรกิจที่เพิ่มการจ้างงาน เพื่อให้ประชาชนมีงานทำมากที่สุด เป็นการจัดสวัสดิการที่ลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ โดยสร้างเงื่อนไขให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ มีการคุ้มครองแรงงาน และสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงาน เพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน และกำหนดให้มีการประกันสังคมที่ครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต พุพพลภาพ และการว่างงาน

ในส่วนของ การจัดสวัสดิการสังคม หรือการให้ความช่วยเหลือทางสังคมของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ในปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้มีการออกกฎหมายให้ความช่วยเหลือทางสังคมแห่งรัฐ (Federal Social Assistance Act 1961 (พ.ศ. 2504)) ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลเยอรมันตะวันตก โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐต้องทำงานแลกเปลี่ยนหากรัฐมีงานเสนอให้ กฎหมายดังกล่าวช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐได้มากในช่วงที่มีการว่างงานสูง

สวัสดิการด้านการทำงานในเยอรมัน เรียกว่า “Help Towards Work (HTW)” ซึ่งเป็นลักษณะทั้ง งานที่มีสัญญาว่าจ้างและได้รับความคุ้มครองด้านการประกันสังคม และงานที่ไม่ได้ระบุสัญญาว่าจ้าง และไม่ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ HTW เกิดจากการกดดันทางการเมืองที่ต้องการให้คนที่ได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือทางสังคมกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน หากคนเหล่านั้นยังมีอายุน้อยแต่ว่างงาน

กล่าวโดยสรุป ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) บริการสังคม (Social Services) ได้แก่ การบริการการศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน

2) สังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) คือ การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้ซึ่งช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐบัญญัติการสนับสนุนช่วยเหลือสังคม (Federal Social Support Act) ว่าด้วยข้อกำหนดด้านการช่วยเหลือบุคคลซึ่งจำเป็นต้องช่วยเหลือ (Support for Needy)



3) ประกันสังคม (Social Insurance) ซึ่งเริ่มจากการประกันสุขภาพ เมื่อปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) และพัฒนามาตามลำดับ ขยายไปสู่การประกันด้านอื่น ๆ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ การตาย และการว่างงาน

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐในประเทศไทย ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐในอันที่จะต้องดูแล คุ้มครอง และสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนภายในรัฐตามสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ที่ถูกตราขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินการจัดสวัสดิการของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

#### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี สร้างหลักประกัน ความเป็นอยู่ให้ทุกคนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการรับรองคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในรัฐ รวมถึงการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐที่จะได้รับการดูแลจากรัฐในเรื่องต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย นอกจากนี้ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย โดยการศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียน

ให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบ ต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ทั้งนี้ ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแล และพัฒนา หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน โดยให้จัดตั้งกองทุน เพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้าง และพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้ มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการ ลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การ บริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าว<sup>22</sup>

2. รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด บริการสาธารณสุข ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษา พยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย โดยรัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพ และมีมาตรฐานสูงขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง<sup>23</sup>

3. รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน ของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความ มั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของ น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามกรณีดังกล่าว รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การนำสาธารณูปโภค ของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการ ที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน<sup>24</sup>

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 54.

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 55.

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 56.

#### 4. รัฐต้อง<sup>25</sup>

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตในการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ในการดำเนินการหรืออนุญาตในกรณีดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า<sup>26</sup>

6. รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก<sup>27</sup>

7. รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่นั้น ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 58.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 59.

และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับ การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยองค์กรดังกล่าว ต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้าง ภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการ กระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่น ความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>28</sup>

8. รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็น ธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค<sup>29</sup>

9. รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ<sup>30</sup>

10. รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการ ทูจจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทูจจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>31</sup>

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562

โดยที่เป็นการสมควรให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดความ เหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายรายได้ได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนา

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 60.

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 61.

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 62.

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

คุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในกรณีนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดสวัสดิการเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562<sup>32</sup> ขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. คำนิยาม<sup>33</sup>

“พระราชรัฐสวัสดิการ” หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นอย่างยั่งยืน

“โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

#### 2. คณะกรรมการพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

ตามพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม” ประกอบด้วย<sup>34</sup>

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือด้านอื่น อันจะเป็นประโยชน์แก่การจัดพระราชรัฐสวัสดิการ

<sup>32</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 4.



คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

(1) เสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการเกี่ยวกับพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพและเพิ่มศักยภาพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็น ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) พิจารณาการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเสนอโครงการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(3) จัดให้มีฐานข้อมูลของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการ การกำกับดูแล การบริหารจัดการ และการประเมินผลการดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

(4) กำกับดูแลการบริหารจัดการ ตรวจสอบข้อมูล และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดพระราชรัฐสวัสดิการ

(5) ประเมินผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(8) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่คณะกรรมการมอบหมาย

3. กองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

ตามพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดพระราชรัฐ

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 8.

สวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการ  
 ที่ให้บริการทางสังคมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท<sup>36</sup>

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

- (1) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา 25
- (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น
- (5) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อการจัดพระราชสวัสดิการและกิจการ ดังต่อไปนี้<sup>38</sup>

(1) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อ  
 สวัสดิการแห่งรัฐ

(2) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน  
 มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

(3) การดำเนินงานและบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ  
 ตามพระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม  
 พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ  
 ของคณะกรรมการพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม รวมทั้งให้มีหน้าที่  
 และอำนาจ ดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

(1) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อสนับสนุนการ  
 ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

(2) บริหารจัดการฐานข้อมูลของประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อใช้ในการจัดพระราช  
 สวัสดิการได้อย่างเหมาะสม

(3) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) จัดทำรายงานการเงินและการบัญชีของกองทุน

(5) รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 14.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 15.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 16.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 13.

(6) ดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการ

(7) ดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชารัฐสวัสดิการและการดำเนินงานของกองทุน

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตาม โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยให้กระทรวงการคลังออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การออกและการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด<sup>40</sup>

### 3.2.3 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.3.1 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และผูกพันงบประมาณ<sup>41</sup>

คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบกรณี โครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 1,581,776,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าตัวบัตรและค่าจัดการบัตรในปีที่ 1 นั้น เนื่องจากสำนักงานสถิติแห่งชาติกำลังตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนบุคคล ดังนั้น หากกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณงบกลางที่จะขอรับการจัดสรร และรายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่าย รวมทั้งได้บูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีกิจกรรมร่วมกันได้ในบัตรใบเดียว โดยให้มีคณะกรรมการบริหารเรื่องการใช้บัตรดังกล่าว เช่น เรื่องสวัสดิการ รถเมล์รถไฟฟ้าฟรี ฯลฯ ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานประมาณก็ไม่ขัดข้องที่กระทรวงการคลังจะดำเนินโครงการดังกล่าว ส่วนแหล่งเงินที่จะใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 12.

<sup>41</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/22920 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2560 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และผูกพันงบประมาณ (กระทรวงการคลัง)

ราชการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วน โดยคำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า และประโยชน์สูงสุดของทางราชการ และขอทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป

3.2.3.2 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2560 เรื่อง ประชากรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>42</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการแนวทางการจัดประชากรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วย

(1) วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านธงฟ้าประชารัฐและร้านอื่น ๆ ตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด โดยให้วงเงิน 200 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับผู้มีสิทธิที่มีรายได้เกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี และวงเงิน 300 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับผู้มีสิทธิที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี

(2) วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าตามที่กระทรวงพลังงานกำหนด จำนวน 45 บาทต่อคนต่อ 3 เดือน

(3) วงเงินค่าโดยสารรถจักรยานยนต์สาธารณะกรุงเทพมหานคร (ขสมก.) ระบบ e-Ticket/รถไฟฟ้า จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน

(4) วงเงินค่าโดยสารรถบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน และ

(5) วงเงินค่าโดยสารรถไฟ จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน

2. ในส่วนของงบประมาณที่ใช้ดำเนินการตามแนวทางการจัดประชากรัฐสวัสดิการดังกล่าวให้ดำเนินการภายในวงเงิน 46,000 ล้านบาท ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ และให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยที่เห็นควรกำหนดระเบียบกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการช่วยเหลือของแต่ละสวัสดิการ โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และหากเห็นว่ากองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากเป็นแนวทางที่เหมาะสม ก็เห็นควรพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากเป็นการเฉพาะต่อไป รวมทั้งควรยกเลิกประกาศ มาตรการ หรือคำสั่งในส่วน

<sup>42</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/28668 ลงวันที่ 1 กันยายน 2560 เรื่อง ประชากรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ที่เข้าช้อนกับการกำหนดแนวปฏิบัติในการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อให้การใช้สิทธิประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถือบัตรอย่างแท้จริง ตลอดจนติดตามตรวจสอบการใช้สิทธิของบุคคลที่ได้รับสวัสดิการที่รัดกุม โดยเฉพาะการพิสูจน์ตัวตน หรือการยืนยันสิทธิในการใช้บัตร และทบทวนวงเงินสวัสดิการแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับความต้องการของครัวเรือน เป็นต้น ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวให้ถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

3. ให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลการให้ความช่วยเหลือด้านการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการในเขตกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด

4. ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวทางการจัดพระราชรัฐสวัสดิการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่กลุ่มเป้าหมายรวมทั้งชักชวนความเข้าใจกับหน่วยปฏิบัติ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

5. ให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามผลการดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม และให้รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีทราบทุก 3 เดือน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณา ทบทวน ปรับปรุง หรือเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางจัดพระราชรัฐสวัสดิการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

3.2.3.3 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มกราคม 2561 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>43</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบและอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

1.1 เห็นชอบในหลักการของมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแต่ละโครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ

<sup>43</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ สุด ที่ นร 0505/1056 ลงวันที่ 11 มกราคม 2561 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



1.2 เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คนส.) คณะอนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (คอต.) และคณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำจังหวัด (คอกจ.) รวมทั้งเห็นชอบในหลักการของการแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอ (ทีม ปรจ.)

1.3 เห็นชอบมาตรการส่งเสริมให้พัฒนาตนเอง โดยจะได้รับวงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษาและวัสดุคิบบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่น ๆ ที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามแนวทางประชารัฐสวัสดิการเพิ่มเติม โดยผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท ในปี พ.ศ. 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 200 บาท/คน/เดือน และผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท ในปี พ.ศ. 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 100 บาท/คน/เดือน

1.4 เห็นชอบในหลักการของมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรจะได้เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมทั้งประสานธนาคารกรุงไทย เพื่อดำเนินการรับชำระค่าจ้างผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต่อไป

1.5 เห็นชอบให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดำเนินมาตรการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รวม 6 มาตรการ 18 โครงการ และให้โครงการดังกล่าวเป็นโครงการยุทธกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)

1.6 อนุมัติงบประมาณเป็นวงเงินทั้งสิ้น 35,679,090,791 บาท ซึ่งประกอบด้วยรายการดังนี้

1.6.1 งบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการและคณะทำงาน เช่น ค่าเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น และค่าตอบแทนลูกจ้างชั่วคราวของธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เพื่อปฏิบัติงานใน โครงการเป็นวงเงินไม่เกิน 2,999,167,723 บาท

1.6.2 งบประมาณสำหรับโครงการเพื่อรองรับมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ เป็นวงเงินไม่เกิน 6,774,409,867 บาท และงบประมาณสำหรับธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ในการดำเนินงานเป็นวงเงินไม่เกิน 12,033,000,000 บาท รวมเป็นวงเงินไม่เกิน 18,807,409,868 บาท

1.6.3 งบประมาณสำหรับค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษาและวัสดุคิบบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเป็น

วงเงินไม่เกิน 13,872,503,200 บาท โดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายภายใต้กองทุนประชารัฐ เพื่อเศรษฐกิจฐานราก

2. สำหรับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มารองรับกลุ่มเป้าหมายตามมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นลำดับแรกก่อน โดยควรชะลอการดำเนินการสำหรับกลุ่มเป้าหมายเดิมที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รองรับไว้ หากไม่เพียงพอ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนพร้อมรายละเอียดประกอบให้ชัดเจน เพื่อขอทำความเข้าใจความตกลงแหล่งเงินกับสำนักงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป ส่วนค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ตุลาคม-ธันวาคม 2561) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณ โดยค่าใช้จ่ายสำหรับการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ให้ใช้จ่ายจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากตามขั้นตอนต่อไป ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การดำเนินโครงการภายใต้มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ควรให้ความสำคัญในเรื่องความพร้อมของโครงการ ระยะเวลาดำเนินโครงการ ความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมาย การติดตามและประเมินผล การสร้างความรับรู้และความเข้าใจของทุกภาคส่วนต่อการดำเนินมาตรการฯ และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับทั้ง 4 มิติของการดำเนินการ (มิติที่ 1 การมีงานทำ มิติที่ 2 การฝึกอบรมและการศึกษา มิติที่ 3 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และมิติที่ 4 การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน) เพื่อลดความเสี่ยงของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือหนี้เสียที่จะเกิดขึ้น และความซ้ำซ้อนของการดำเนินการในแต่ละโครงการ เป็นต้น ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

3. ให้คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประสานการทำงานกับคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค และร่วมกันพิจารณากำหนดคนนโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยในภาพรวมให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

4. ให้กระทรวงการคลังดำเนินการซักซ้อมความเข้าใจและเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจของคณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอหรือ ทีม ปรจ. รวมถึงผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer : AO) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนมาตรการดังกล่าวได้ถูกต้อง ชัดเจน ทั้งนี้ ในการพิจารณาคัดกรองผู้ดูแลผู้มีบัตร

สวัสดิการแห่งรัฐ ทีม ประจ. จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ และจะต้องจัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอสำหรับการดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในปริมาณที่เหมาะสมด้วย

5. ให้กระทรวงการคลังเร่งเสนอร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยเร็วต่อไป

6. ให้กระทรวงการคลังได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

3.2.3.4 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มกราคม 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น<sup>44</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปี ถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคม 2561 จำนวน 290,593,246 บาท เพื่อให้กรมบัญชีกลางใช้ในการดำเนิน โครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2560 เพิ่มเติม ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรดำเนินการโดยคำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดของราชการเป็นสำคัญ ไปพิจารณา ดำเนินการต่อไป

2. ให้กระทรวงการคลังรายงานผลการดำเนิน โครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ให้แก่ผู้มีสิทธิตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมา รวมทั้ง ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนิน โครงการฯ รวบรวมปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน โครงการฯ พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขปรับปรุง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยเร็วต่อไป

3. ให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำกับดูแลร้านธงฟ้าประชารัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดอย่างเคร่งครัด และให้ชี้แจงทำความเข้าใจกับร้านค้าที่จะเข้าร่วม โครงการธงฟ้าประชารัฐให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเข้าร่วม โครงการฯ อย่างชัดเจนต่อไปด้วย

<sup>44</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/3316 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

3.2.3.5 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 มีนาคม 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวางเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์)<sup>45</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือมปีถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคม 2561 จำนวน 257,531,600 บาท เพื่อให้กรมบัญชีกลางใช้ในการดำเนินการวางเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture : EDC) ภายใต้โครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2560 เพิ่มเติมอีก 20,000 เครื่อง (ร้านธงฟ้าประชารัฐ จำนวน 10,000 เครื่อง และร้านประชารัฐของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 10,000 เครื่อง) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและข้อสังเกตของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เห็นควรดำเนินการให้เป็นไปตามแผนเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประเมินความต้องการใช้เครื่อง EDC ทั้งหมดให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงความเพียงพอในการรองรับการใช้งานของกลุ่มเป้าหมายภายใต้โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และความต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

3.2.3.6 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2561 เรื่อง การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี 2560<sup>46</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. รับทราบผลการลงทะเบียน โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2560 และเห็นชอบในหลักการและแนวทางการดำเนินการลงทะเบียนโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2560 โดยผลการลงทะเบียนโครงการลงทะเบียนฯ

<sup>45</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/829 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวางเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์)

<sup>46</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/15840 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2561 เรื่อง การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี 2560

ปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเปิดให้ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 3 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2560 มีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 14.2 ล้านคน ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติทั้งสิ้น 11.4 ล้านคน (เป็นผู้สูงอายุ 3.6 ล้านคน และเป็นผู้พิการ 3.8 แสนคน) ซึ่งทั้งหมดเป็นผู้มีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยปัจจุบันมีผู้รับบัตรสวัสดิการฯ แล้ว 11.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 96 ของผู้ที่ผ่านคุณสมบัติทั้งหมด และมีรายการใช้จ่ายผ่านบัตรสวัสดิการฯ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 ถึงวันที่ 17 พฤษภาคม 2561 แล้ว 27,000 ล้านบาท สำหรับแนวทางการดำเนินการการลงทะเบียนเพิ่มเติมฯ เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนโครงการลงทะเบียนฯ ปี พ.ศ. 2560 สามารถลงทะเบียนเพิ่มเติมฯ ได้ โดยผ่านกลไกการดำเนินงานของโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ทั้งนี้ ผู้ที่ลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนฯ ปี พ.ศ. 2560 ที่ไม่ผ่านคุณสมบัติและไม่มีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่สามารถมาลงทะเบียนในการลงทะเบียนเพิ่มเติมฯ ได้ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของกระทรวงสาธารณสุข สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทยที่เห็นควรพิจารณาวิธีการลงทะเบียนและวิธีการตรวจสอบการลงทะเบียนที่เหมาะสม รวมถึงการอำนวยความสะดวกที่จะเอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน ของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว และเมื่อกระทรวงการคลังดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงทะเบียนเพิ่มเติม และได้จำนวนผู้ลงทะเบียนที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว ให้ดำเนินการตามนัยมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในโอกาสแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง รวมทั้งควรประเมินจำนวนผู้ที่จะลงทะเบียนเพิ่มเติมและงบประมาณที่ต้องใช้ในเบื้องต้น ตลอดจนควรมีการติดตามผลกระทบต่อบริการที่เกิดขึ้นจริงและผลสัมฤทธิ์ของโครงการลงทะเบียนฯ ปี พ.ศ. 2560 เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการลงทะเบียนฯ ปี พ.ศ. 2560 ไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.2.3.7 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2561 เรื่อง แนวทางการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐชำระค่าโดยสารรถไฟฟ้า<sup>47</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบให้กระทรวงการคลังทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2560 (เรื่อง ประชากรรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) ข้อ 1 จากเดิม “1. ... (3) วงเงินค่าโดยสารรถองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ระบบ

<sup>47</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/21913 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2561 เรื่อง แนวทางการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐชำระค่าโดยสารรถไฟฟ้า



e-Ticket/รถไฟฟ้า จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน (4) วงเงินค่าโดยสารรถบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน และ (5) วงเงินค่าโดยสารรถไฟ จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน” เป็น “1. ... (3) วงเงินค่าโดยสารรถองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ระบบ e-Ticket/รถไฟฟ้า จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน และอนุญาตให้จ่ายเงินชำระค่าโดยสารได้เกินวงเงิน 500 บาท 1 ครั้งต่อเดือน โดยวงเงินที่เกินจะนำไปหักจากวงเงินในเดือนถัดไป (4) วงเงินค่าโดยสารรถบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน และ (5) วงเงินค่าโดยสารรถไฟ จำนวน 500 บาทต่อคนต่อเดือน”

2. ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

2.1 เร่งรัดการดำเนินการเชื่อมต่อระบบการชำระเงินของการให้บริการรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงก์ และรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. เพื่อให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถใช้สิทธิผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ภายใน วันที่ 1 ตุลาคม 2561 เพื่อให้เป็นไปตามแผนที่กระทรวงการคลังกำหนด

2.2 เร่งรัดการเจรจากับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้ให้บริการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีผู้โดยสารใช้บริการเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถโดยสารรถไฟฟ้าได้ทุกสายทาง

2.3 ให้กระทรวงคมนาคม (การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทยอยลงทะเบียนใช้สิทธิที่สถานีรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนที่กำหนด เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีผลกระทบต่อการใช้บริการประชาชนทั่วไปตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2.3.8 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2561 เรื่อง รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพระราชบัญญัติบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>48</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. รับทราบรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพระราชบัญญัติบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และปัญหาอุปสรรค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 - 11 มิถุนายน 2561 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ สรุปได้ ดังนี้

<sup>48</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0507/21787 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2561 รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพระราชบัญญัติบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

1.1 การผลิตและการแจกจ่ายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ จากจำนวนผู้มีสิทธิ ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งหมด 11.47 ล้านราย ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2560 - 11 มิถุนายน 2561 มีผู้มีสิทธิมารับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว 11.06 ล้านราย (ร้อยละ 96)

1.2 การวางเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture : EDC) จากเป้าหมายที่กำหนดจะวางเครื่อง EDC ณ จุดจำหน่ายสินค้าและบริการของหน่วยงาน หรือร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 45,655 เครื่อง ณ วันที่ 11 มิถุนายน 2561 ได้วางเครื่องแล้ว 30,460 เครื่อง (ร้อยละ 66)

1.3 การจ่ายเงินให้แก่หน่วยงานหรือร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 - 11 มิถุนายน 2561 ได้จ่ายเงินแล้วรวม 30,716.44 ล้านบาท

1.4 การใช้สิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกับรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และรถไฟฟ้า ได้พัฒนาระบบเพื่อรองรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามมาตรฐานกลางระบบตัวร่วม (แมงมุม) (Version 2.0) และกำหนดให้ผู้มีสิทธินำบัตรมา Reinitialize ที่สถานีรถไฟฟ้าได้ตั้งแต่วันที่ 6 กรกฎาคม 2561 เพื่อให้สามารถเริ่มใช้ชำระค่าโดยสารรถไฟฟ้า สายสีน้ำเงินและสายสีม่วงได้ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2561 รวมทั้งจะขยายการให้บริการให้สามารถใช้ได้กับระบบรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงก์ และรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2561 เป็นต้นไป

1.5 ปัญหาอุปสรรค จากการลงพื้นที่ติดตามการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 8 เดือนที่ผ่านมา ยังคงพบปัญหาร้านธงฟ้าประชารัฐทำผิดหลักเกณฑ์ ซึ่งสำนักงานคลังจังหวัด ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเพิกถอนการเป็นร้านธงฟ้าประชารัฐ และกรมบัญชีกลางได้สั่งการให้สำนักงานคลังจังหวัดเรียกคืนเครื่อง EDC จากเจ้าของร้านดังกล่าวแล้ว และจะไม่ให้วางเครื่อง EDC ของโครงการให้แก่ร้านค้าเหล่านี้

2. ให้กระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งพิจารณาเพิ่มช่องทางการชำระเงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้มากยิ่งขึ้น เช่น การชำระเงินผ่าน QR code เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและประชาชนผู้ใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แล้วให้ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องและทั่วถึงด้วย

3.2.3.9 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ)<sup>49</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติให้กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้ขยายระยะเวลาเบิกจ่ายเงินงบประมาณถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคม 2562 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ ตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการ ไทยนิยม ยั่งยืน ในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้เองในปี 2560 ในกรอบวงเงิน 186,299,500 บาท ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการผลิตบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 3,802,309 ใบ จำนวนเงิน 162,687,200 บาท (2) ค่าใช้จ่ายในการจัดส่งบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 3,802,309 ใบ จำนวนเงิน 798,450 บาท และ (3) ค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการรายปี รวมค่าบริหารจัดการโครงการ ค่าควบคุมงาน และบริหารระบบต่าง ๆ รวมถึงการบริหารฐานข้อมูลและจัดทำ Dashboard & Data Analytics จำนวนเงิน 22,813,850 บาท ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

2. ให้กระทรวงการคลังได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

3.2.3.10 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>50</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รวม 4 มาตรการ ได้แก่

<sup>49</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/35835 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ)

<sup>50</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/36840 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2561 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

- (1) มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา
- (2) มาตรการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในช่วงปลายปีให้แก่ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- (3) มาตรการช่วยเหลือค่าเดินทางไปรับการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และ
- (4) มาตรการช่วยเหลือค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการฯ วงเงินรวมทั้งสิ้น จำนวน 38,730 ล้านบาท เห็นควรให้กระทรวงการคลังปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโดยปรับมาตรการที่ใช้จ่ายจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แล้ว จำนวน 40,000 ล้านบาท และขณะนี้ยังคงมีเหลือเพียงพอเพื่อดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมฯ ในระยะแรก หากไม่เพียงพอเห็นควรให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินเพิ่มสำหรับกองทุนประชารัฐฯ เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ตามขั้นตอนและกระบวนการต่อไป ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ และให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและข้อสังเกตของสำนักงบประมาณที่เห็นควรให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการยกระดับคุณภาพชีวิตให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อพัฒนาตนเองในปี พ.ศ. 2561 ควรมีการติดตามความก้าวหน้า และรับทราบปัญหา/อุปสรรค เพื่อจะได้กำหนดมาตรการให้กับแต่ละบุคคลได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งควรมีการบูรณาการมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในช่วงที่ผ่านมา เช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลมีข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะต่อไป รัฐบาลอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของกองทุนประชารัฐฯ ได้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดมาตรการเพื่อหาแหล่งรายได้อื่น นอกเหนือจากเงินงบประมาณ เพื่อลดภาระของรัฐบาล และสร้างความยั่งยืนของกองทุนประชารัฐฯ นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวควรกำหนดเป็นมาตรการชั่วคราว เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังและเป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

3. ให้กระทรวงการคลังได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

3.2.3.11 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานประชารัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>51</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานประชารัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และปัญหาอุปสรรค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 - 30 กันยายน 2561 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ สรุปได้ดังนี้

1. การผลิตและการแจกจ่ายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2560 - 30 กันยายน 2561 มีผู้มีสิทธิมารับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว 11.10 ล้านราย (ร้อยละ 97) ยังคงมีบัตรฯ ที่ผู้มีสิทธิไม่มารับและคงค้าง 0.37 ล้านใบ ซึ่งกรมบัญชีกลางจะระงับสิทธิในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งหมด เนื่องจากสิ้นสุทธระยะเวลาเก็บรักษาเพื่อรอผู้มีสิทธิมารับภายในระยะเวลา 1 ปีแล้ว

2. การวางเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture : EDC) ได้วางเครื่อง EDC ที่จุดจำหน่ายสินค้าและบริการของหน่วยงานหรือร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว 34,876 เครื่อง แบ่งเป็นร้านธงฟ้าประชารัฐและร้านค้าประชารัฐ 33,278 เครื่อง ร้านก๊าซหุงต้ม 943 เครื่อง รถ บ.ข.ส. 121 เครื่อง และรถไฟฟ้า 534 เครื่อง รวมทั้งได้พัฒนา Mobile Application “ถุงเงินประชารัฐ” เพื่อรับชำระราคาสินค้าอุปโภคบริโภคผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ร้านธงฟ้าประชารัฐและร้านอื่น ๆ โดย ณ วันที่ 28 กันยายน 2561 ได้อนุมัติร้านธงฟ้าประชารัฐแล้ว 13,080 ร้านค้า และมียอดการใช้จ่ายผ่านบัตร Mobile Application 146.34 ล้านบาท

3. การจ่ายเงินให้แก่หน่วยงานหรือร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 – 30 กันยายน 2561 ได้จ่ายเงินให้แก่หน่วยงานหรือร้านค้าที่รับบัตรฯ แล้ว 42,509.82 ล้านบาท

4. การจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2561 กรมบัญชีกลางได้โอนเงินจากกองทุนผู้สูงอายุเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้มีสิทธิ โดยผู้สูงอายุที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถกดเงินจากกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านตู้ ATM ของธนาคารกรุงไทย โดยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2561 ได้โอนเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้มีสิทธิแล้ว 1,011.30 ล้านบาท

<sup>51</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/36840 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2561 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



5. ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ในการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า ร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีจำนวนน้อยและร้านค้าบางแห่งยังไม่ได้รับเครื่อง EDC จึงได้เร่งแก้ไข ปัญหาด้วยการเพิ่มจำนวนร้านค้าที่วางเครื่อง EDC และพัฒนา Mobile Application “ถุงเงินประชา รัฐ” เพื่อเป็นเครื่องมือในการชำระเงินเพิ่มเติมอีกช่องทางหนึ่ง

3.2.3.12 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 15 มกราคม 2562 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>52</sup>

คณะรัฐมนตรี มีมติ ดังนี้

1. รับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

2. สำหรับงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณต่อไป

3. ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการสร้างการรับรู้ให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางและระยะเวลาในการดำเนินมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รวมทั้งรณรงค์ให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนำเงินที่ได้รับผ่านกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ไปใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการประชารัฐสวัสดิการด้วย

3.2.3.13 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 มีนาคม 2562 เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม)<sup>53</sup>

<sup>52</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/2873 ลงวันที่ 18 มกราคม 2562 เรื่อง มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

<sup>53</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/11014 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2562 เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม)

### คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือเมื่อถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคม 2561 จำนวน 37,900 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม สำหรับดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

2. เห็นชอบการเพิ่มกิจการไฟฟ้า สวัสดิการสัมปทานกองทัพเรือเข้าร่วมมาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาภายใต้มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

3. ให้กระทรวงการคลังได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

3.2.3.14 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 กันยายน 2562 เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม)<sup>54</sup>

### คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นจำนวนเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อจัดสรรให้แก่กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม เพื่อให้การดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถรองรับการดำเนินงานสำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในอนาคต ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรให้คณะกรรมการกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จัดทำรายงานสถานะทางการเงินของกองทุน และกระแสเงินรับ-จ่าย รวมทั้งรายงานผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของกองทุน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณในครั้งต่อไป และเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังรายงานผลการดำเนินงานของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต่อคณะรัฐมนตรีทุกไตรมาสด้วย ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

<sup>54</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/31020 ลงวันที่ 26 กันยายน 2562 เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม)

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ : ศึกษากรณี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

#### และแนวทางการแก้ไขปัญหา

สถานการณ์ความยากจนในสังคมไทย ถือเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขเยียวยา ซึ่งแม้ว่าสถานการณ์ความยากจนของไทยจะลดลงในทุก ๆ ปี ตามรายงานสรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งรายงานปี พ.ศ. 2559 ระบุว่า ในรอบเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ความยากจนในภาพรวมของประเทศไทยดีขึ้นมาก โดยสัดส่วนความยากจนลดลงจาก 65.17 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือร้อยละ 8.6 คิดเป็นจำนวนคนจนประมาณ 5.81 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2559 และมี “คนเกือบจน (Near Poor)” จำนวน 5.79 ล้านคน เมื่อรวม “คนจน” กับ “คนเกือบจน” พบว่ามีจำนวน 11.6 ล้านคนหรือร้อยละ 17.2 ของประชากรทั้งหมด และเมื่อพิจารณาช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) และความรุนแรงของปัญหาความยากจน พบว่ามีแนวโน้มลดลงในช่วงเกือบ 15 ปีที่ผ่านมา โดยช่องว่างความยากจนลดลงจากร้อยละ 7.80 ในปี พ.ศ. 2545 เหลือร้อยละ 1.42 ในปี พ.ศ. 2559 แต่ก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.14 ในปี พ.ศ. 2558 ส่วนความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงจากร้อยละ 2.69 ในปี พ.ศ. 2545 เหลือร้อยละ 0.38 ในปี พ.ศ. 2559 โดยที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.30 ในปี พ.ศ. 2558<sup>1</sup> สถานการณ์ความยากจนในระยะ 5 ปีหลัง (ปี พ.ศ. 2558 - 2562) พบว่า สัดส่วนคนจนอยู่ในระดับต่ำ โดยมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 และมีการปรับตัวเพิ่มขึ้น 2 ครั้ง คือ ปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2561 โดยสัดส่วนคนยากจนที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2559 เกิดจากผลกระทบของปัญหาภัยแล้ง ขณะที่ในปี พ.ศ. 2561 เกิดจากการชะลอตัว

---

<sup>1</sup> สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี “มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน,” วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, น. 5 (ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561).

ของเศรษฐกิจต่างประเทศ เงินบาทแข็งค่า และจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลง ซึ่งส่งผลสืบเนื่องต่อผู้มีรายได้น้อยซึ่งสอดคล้องกับการรายงานของธนาคารโลก<sup>2</sup>

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ : ศึกษากรณี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยจะได้นำข้อมูลในบทวิเคราะห์นี้เพื่อที่จะนำไปสรุปและเสนอแนะในบทต่อไป ซึ่งรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียน ซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “บัตรคนจน” เป็นหนึ่งในโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน คือ ชุดที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้นำโครงการนี้มาใช้เป็นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยได้รับการจัดสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งโครงการประชารัฐสวัสดิการ หรือโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นนวัตกรรมในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นจากปัญหาความยากจนด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง จากนั้นจะออกเป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยในการลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง ซึ่งรัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ซึ่งจะมีสิทธิได้รับสวัสดิการดังกล่าว โดยผู้ซึ่งประสงค์จะรับสวัสดิการต้องดำเนินการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติก่อน หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนดจึงจะได้รับมอบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสามารถนำบัตรดังกล่าวไปใช้จ่ายในการชำระค่าสินค้าได้ตามที่รัฐกำหนด

<sup>2</sup> จากข้อมูลการนำเสนอรายงานสถานการณ์ความยากจน ปี 2562 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน 2563 ดูรายละเอียดตามภาคผนวก ก

กระทรวงการคลังได้ดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการเปิดให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 3 เมษายน - 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐ เป็นการให้สวัสดิการแก่ประชาชนผ่าน โครงการบัตรประชาชนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

1. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการชำระสินค้าและบริการ รวมทั้งยืนยันสิทธิในการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐในการใช้สิทธิสวัสดิการ ทั้งในภาคการขนส่งและนอกภาคการขนส่ง

2. เพื่อให้ภาครัฐมีข้อมูลในการติดตามประเมินผลการให้สวัสดิการในแต่ละประเภท สำหรับการปรับปรุงการให้สวัสดิการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถกำกับติดตามค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ

3. เพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในการชำระค่าสินค้าและบริการในชีวิตประจำวันด้วยเงินสดเป็นหลัก ไปสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan)

4. เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ

จากการศึกษา พบว่า การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซึ่งผ่านการตรวจสอบในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนใช้สิทธิในโครงการดังกล่าวไว้ ดังนี้<sup>3</sup>

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2542)
- 3) มีสถานะว่างงาน หรือมีรายได้รวมในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท
- 4) ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียาหนี้รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

<sup>3</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560), น. 8.



5) ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(1) ที่อยู่อาศัยที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน)

กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว

- บ้านหรือทาวเฮาส์ต้องมีพื้นที่ ไม่เกิน 25 ตารางวา

- ห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 35 ตารางเมตร

กรณีเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

(2) ที่ดิน

กรณีที่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

นายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น กล่าวถึง การขับเคลื่อนโครงการประชารัฐสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลังว่าโดยรูปแบบของโครงการเบื้องต้นจะออกเป็นบัตรเพื่อสนับสนุนให้สามารถใช้บัตรดังกล่าวซื้อสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ราคาถูกกว่าท้องตลาดร้อยละ 15 - 20 จัดจำหน่ายผ่านร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ ร้านค้าโชห่วย และร้านค้าชุมชน ซึ่งอยู่ในการส่งเสริมของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายผ่านบัตรเป็นรายเดือน โดยเริ่มดำเนินโครงการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมา

สำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการจะแบ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยรัฐบาลจะให้เงินใส่ไปในบัตรสวัสดิการให้ผู้ที่มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียน นำไปใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค โดยคนซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 30,000 บาท จะได้เงินไปซื้อของใช้เดือนละ 300 บาท ส่วนคนที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท ได้รับเงินเดือนละ 200 บาท และได้เงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มคนละ 45 บาท ต่อ 3 เดือน/ครั้ง ส่วนการลดค่าใช้จ่ายเดินทาง คือ ถ้าเดินทางด้วยรถเมล์รถไฟฟ้า จะได้รับเงินเดือนละ 500 บาท<sup>4</sup>

<sup>4</sup> มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2560 เรื่อง ประชารัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รายละเอียดตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/28668 ลงวันที่ 1 กันยายน 2560 เรื่อง ประชารัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวถึงมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐไว้ 14 ล้านคน ว่ามาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีรายได้น้อยไม่ถึง 30,000 บาท/ปี ซึ่งถือเป็นผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจนนั้น รัฐบาลจะจ่ายเงินเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยรัฐบาลจะทยอยจ่ายให้เป็นงวดเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับการดำรงชีพ แต่จะไม่ใช้วิธีการจ่ายเป็นเงินก้อน เพราะเกรงว่าจะนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือย โดยการจ่ายเงินมีเงื่อนไขว่าจะต้องแสดงรายได้ที่แท้จริง เนื่องจากรัฐบาลจ่ายเงินให้ผู้มีรายได้น้อยแต่ละคนไม่เท่ากัน โดยจะมีเงื่อนไขที่สำคัญว่าผู้ซึ่งได้รับเงินไปแล้วต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของตัวเอง พัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อหารายได้ให้มากขึ้น เพื่อที่ในอนาคตจะได้หลุดพ้นจากเส้นความยากจน

สำหรับผู้ซึ่งจะมาลงทะเบียน จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป (โดยต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) อยู่ในภาวะว่างงานหรือมีรายได้น้อยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท จะต้องไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตร รัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียอดรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ปรากฏตามข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2560 ระบุว่า มีผู้ลงทะเบียนจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 14.2 ล้านคน โดยกระทรวงการคลังได้นำข้อมูลผู้ลงทะเบียนไปตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ทรัพย์สิน และรายได้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครองตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย ตรวจสอบจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารและทรัพย์สิน ได้แก่ สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ กรมที่ดินตรวจสอบการครอบครองที่ดิน และกรมสรรพากรตรวจสอบรายได้ของปี พ.ศ. 2559 โดยผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดที่จะได้รับพระราชรัฐสวัสดิการ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 11 ล้านคน<sup>5</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า จากการที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติโครงการพระราชรัฐสวัสดิการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือ “บัตรคนจน” ให้กับผู้ลงทะเบียนคนจนไว้กับกระทรวงการคลังกว่า 11.67 ล้านคน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน อนุญาตให้คนว่างงาน “หรือ” มีรายได้ในปี พ.ศ. 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนได้ ส่งผลทำให้ผู้ซึ่งลงทะเบียนในโครงการ ไม่ได้เป็นคนจนที่ต้องการความช่วยเหลือ

<sup>5</sup> สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน,” วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, น. 7 (ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561).

อย่างแท้จริงทั้งหมด กล่าวคือ ตามนิยามความหมายของคนจนที่ถูกต้องนั้น หากใช้เส้นความยากจนประจำชาติมาเป็นเกณฑ์ จะเห็นได้ว่า คนจนในประเทศไทย คือ คนที่มีรายจ่าย (ไม่ใช่รายได้) น้อยกว่า 2,644 บาทต่อเดือน หรือ 31,728 บาทต่อปี ซึ่งตัวเลขจากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบคนจนกว่า 4.85 ล้านคน ลดลงเกือบ 10 ล้านคนในระยะเวลา 10 ปี ดังนั้น จากคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่อนุญาตให้คนว่างงาน “หรือ” มีรายได้ในปี พ.ศ. 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนได้ จึงอาจไม่ถูกต้องตามหลักการหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากคนว่างงานอาจจะไม่ใช่คนจนที่แท้จริงก็ได้ แต่อาจจะหมายถึงคนซึ่งพร้อมจะทำงานยังแต่หางานทำไม่ได้ หรืออาจกำลังศึกษาอยู่ในชั้นปริญญาโทหรือปริญญาเอก ซึ่งพวกเขาเหล่านั้น อาจจะไม่ใช่คนจนที่แท้จริงในอันที่รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของโครงการ

การกำหนดเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ตามกรณีดังกล่าว อาจส่งผลทำให้คนไม่จนจริง กลายเป็นผู้ซึ่งได้รับประโยชน์แทน และปัญหาที่อาจสำคัญกว่า คือ คนจนบางรายไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจน เพราะคิดเกณฑ์บางข้อ เช่น มีเงินในบัญชีออมทรัพย์โดยที่อาจไม่ได้เป็นเงินส่วนตัว ปัญหาที่สอดคล้องกับความเห็นของ ดร.สมชาย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง ทีดีอาร์ไอ (TDRI) ที่เชื่อว่า คนจนจริงจำนวนมากอาจไม่ได้ลงทะเบียนเพื่อรับบัตรคนจนจากเหตุผลหลายข้อ เช่น ไม่ทราบเรื่อง ไม่ว่างเพราะต้องทำงาน หรือกลัวการกรอกข้อมูล หรือในบางกรณีกลุ่มคนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยบางกลุ่ม อาจเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งไม่สามารถเข้าถึงวิธีการในการลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิการช่วยเหลือจากรัฐในโครงการดังกล่าวได้ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งไม่รู้เรื่องเทคโนโลยี จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ยากจนที่แท้จริง กลับไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลผ่านโครงการดังกล่าว ส่งผลทำให้การจัดสวัสดิการของรัฐ หรือการช่วยเหลือของรัฐผ่านโครงการดังกล่าว ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนได้อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” รัฐกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงสิทธิในโครงการไว้ โดยมีได้มีกระบวนการในการจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือคนยากจนที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน นอกจากนี้ การดำเนินการในโครงการดังกล่าวมุ่งเป้าหมายเพียงการแจกเงินให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ผ่านการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามบัตรให้ชัดเจนว่าสามารถใช้ซื้อสินค้าประเภทใดได้บ้าง

อีกทั้ง ยังไม่มีการติดตามการใช้ประโยชน์จากวงเงินในบัตร เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามความจำเป็นอย่างรอบด้าน เพื่อให้การพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างยั่งยืน รัฐบาลมิได้ควบคุมตรวจสอบ เข้าหา หรือติดตามผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “ทุกคน” ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท และอยู่ในวัยแรงงาน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมการพัฒนาตนเองได้โดยสมัครใจ อีกทั้ง ในการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่มีการค้นหาเป้าหมายและการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างเจาะจง ให้กับกลุ่มนี้เพื่อให้ความยากจนหมดไปในอนาคต

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 คือ หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนี้

หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีหลักการพื้นฐานว่า สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิซึ่งติดตัวและไม่มีใครพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ โดยในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจัดโครงการประชารัฐสวัสดิการการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือ “บัตรคนจน” ให้กับประชาชนผู้มีฐานะยากจน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียน อนุญาตให้คนว่างงาน “หรือ” มีรายได้ในปี พ.ศ. 2559 ไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนได้ ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มิได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “คนจน” ไว้ ทำให้ผู้ที่มีสามารถสมัครเข้าใช้สิทธิในโครงการดังกล่าวได้อาจไม่ใช่คนจนที่แท้จริงตามนิยามความหมายของคนจนที่ควรจะเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานะทางด้านรายจ่ายของบุคคลอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาว่ากลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง คือ คนจน อาจไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ผ่าน โครงการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งการที่กำหนดให้ประชาชนต้องมาลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิจากรัฐ อาจส่งผลทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐ หรือไม่มีความรู้ในขั้นตอนกระบวนการในการลงทะเบียนหรือการเข้าถึงสิทธิ เช่น คนชรา คนยากไร้ คนพิการ หรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ ทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวของรัฐ ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ได้อย่างแท้จริง และเป็นกรณีการดำเนินโครงการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่อาจเข้าถึงสิทธิหรือไม่อาจใช้สิทธิตามที่รัฐกำหนดได้



ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” มีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวของรัฐบาล อาจเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายประชานิยมที่สร้างผลดีในระยะสั้น แต่จะผูกพันเป็นผลกระทบในระยะยาว เนื่องจากนโยบายในการดำเนินโครงการดังกล่าว หากรัฐไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในโครงการให้สอดคล้องกับนิยามความหมายของคนจนหรือสอดคล้องกับสถานะทางด้านรายจ่ายของบุคคลอย่างแท้จริง อาจก่อให้เกิดปัญหาว่า กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ผ่าน โครงการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของรัฐบาล โดยไม่มีการสนับสนุนให้ผู้ซึ่งประสบปัญหาความยากจนมีการพัฒนาตนเองโดยใช้เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ ผ่านแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต และพัฒนาช่องทางการทำมาหากิน ให้รู้จักทำมาหากินให้เป็น และใช้จ่ายอย่างเหมาะสม จึงจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

นโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับแต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ตั้งเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ให้ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ซึ่งสะท้อนมิติการเติบโตอย่างทั่วถึงของทุกภาคส่วน โดยในทางปฏิบัติได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ อันมี ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธาน ซึ่งได้นำเสนอยุทธศาสตร์หลักสำคัญ คือ เศรษฐกิจไทยจะต้อง “แข่งขัน ได้กระจายไปสู่ทุกคนอย่างยั่งยืน” และกำหนดเป้าหมายย่อย 3 ประการ ได้แก่<sup>6</sup>

- 1) กระตุ้นความเร็วในการเติบโตของไทย
- 2) การกระจายโอกาสเศรษฐกิจฐานราก และ
- 3) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน

สวัสดิการแห่งรัฐ ภายใต้นโยบายของ รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงถือกำเนิดขึ้นตามคำมั่นสัญญาที่ว่า จะทำให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา สวัสดิการแห่งรัฐนี้ เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไทยในกลุ่ม

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล, สุขภาพคนไทย 2561, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561).



ซึ่งคือโอกาสทางสังคมทุกกลุ่มได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกันในทุกด้าน โดยความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีที่ว่า เขาจะไม่เหลือใครสักคนไว้ข้างหลังในการนำพาประชาชนคนไทยทุกคนก้าวพ้นจากกับดักแห่งความยากจน และนำพาทุกคนสู่ความเท่าเทียมกันในทุก ๆ เรื่องด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นโครงการที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นการระบุตัวผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มเป้าหมาย ให้ถูกต้อง จึงถือเป็นเรื่องจำเป็นที่จะทำให้การดำเนินนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาหนักอกของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย การใช้เส้นความยากจนเป็นหนึ่งในหลาย ๆ วิธีที่ใช้ระบุว่ามีใคร คือ คนจน แต่เรายังอาจใช้เกณฑ์อื่น ๆ ได้ เช่น ทรัพย์สิน หนี้สิน มาตรฐานการครองชีพ การได้รับความยอมรับนับถือ และอื่น ๆ ในหลาย ๆ กรณี ก็อาจต้องใช้หลายเกณฑ์ประกอบกัน โดยเกณฑ์ที่ใช้ระบุผู้มีสิทธิที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจนนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่

1. รายได้ คือ ต้องมีรายได้ไม่เกินปีละ 100,000 บาท
2. ทรัพย์สิน เช่น มีเงินในบัญชีเงินฝากไม่เกิน 100,000 บาท
3. บ้านและที่ดิน เช่น บ้านขนาดไม่เกิน 25 ตารางวา หรือมีที่ดินเพื่อทำการเกษตรไม่เกิน 10 ไร่

จากเกณฑ์นี้ มีผู้มาลงทะเบียนเพื่อขอรับบัตรคนจนในปี พ.ศ. 2560 ประมาณ 14 ล้านคน เมื่อตรวจสอบแล้วเหลือผู้มีสิทธิตามที่กำหนดประมาณ 11 ล้านคน โดยทั้งจำนวนผู้มาลงทะเบียน และผู้มีสิทธินั้นเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลกำหนดเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือไว้เฉพาะด้านรายได้ ขณะที่ใน พ.ศ. 2560 รัฐบาลเพิ่มเกณฑ์ด้านทรัพย์สิน และบ้านและที่ดินเข้ามา โดยในปี พ.ศ. 2559 มีผู้ที่มาลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิประมาณ 8.4 ล้านคน และเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบแล้ว เหลือผู้มีสิทธิตามที่กำหนดประมาณ 7.7 ล้านคน ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” คือ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากจนหลุดพ้นจากความยากจนอย่างถาวร แต่ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลทำให้ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ซึ่งยากจนที่แท้จริง ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ คนซึ่งจนจริง ๆ อาจไม่ทราบนโยบาย ไม่มีโทรศัพท์มือถือ ไม่มีวิทยุฟัง หลังสู้ฟ้าหน้าสู้ดิน หรืออาจอยู่ห่างไกลจนทำให้มาลงทะเบียนที่ธนาคารไม่ได้ นั่นเป็นเพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของคนจนย่อมไม่เท่าเทียมกับคนซึ่งมาลงทะเบียน ทำให้เกิดการตกหล่นในกลุ่มคนจน

นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านต้นทุนของผู้รับสวัสดิการในการสมัครรับสิทธิของประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในโครงการดังกล่าวของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิของบางกลุ่มบุคคล อาทิ ผู้สูงอายุบางคนไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนทำให้ไม่สามารถลงทะเบียนได้ หรือปัญหาการทำความเข้าใจการลงทะเบียน การเขียนหนังสือ หรือปัญหาบุคคลซึ่งไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนที่หน่วยรับลงทะเบียนได้ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในแต่ละพื้นที่

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ความเสมอภาค หมายถึง การที่บุคคลหรือประชาชนซึ่งอยู่ในสถานะเดียวกัน มีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใด คนหนึ่งได้ หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในการที่จะได้รับผลประโยชน์อย่างเสมอภาคจากรัฐ โดยองค์กรของรัฐเป็นผู้ถูกผูกพันที่จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่หากมีการกระทำอันส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคแล้วผู้ได้รับการกระทบสิทธิย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อเยียวยาสิทธิที่ได้รับผลกระทบได้ หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) โดยปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เห็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่าต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป และในกรณีที่มีการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญ

และอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนี้ การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามการอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

**ประการที่สอง** หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

**ประการที่สาม** บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองหลักความเสมอภาคจากสาระสำคัญอันเป็นข้อห้ามในการเลือกปฏิบัตินำไปสู่หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น รัฐทั้งหลายที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักพื้นฐานโดยระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น จากผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้หลักแห่งความเสมอภาคผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และปัจจุบันรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้รับรองหลักการของหลักความเสมอภาคไว้อย่างแข็งขัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจัดสวัสดิการ หรือการให้ช่วยเหลือประชาชน ผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนทุกคนเหมือนกัน โดยมีได้แบ่งแยกตามสถานะ หรือบริบทของกลุ่มบุคคลซึ่งจะเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิในโครงการดังกล่าว ส่งผลทำให้กลุ่มบุคคลในแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิผ่านโครงการดังกล่าวของรัฐได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากเหตุปัจจัย อุปสรรค หรือข้อจำกัดของแต่ละบุคคล ซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิของรัฐนั้นมีไม่เท่าเทียมกัน จากจำนวนผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 คน เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน 7,715,359 คน และผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนได้รับเงินโอน 660,024 คน เนื่องจากเสียชีวิตแล้ว ชื่อ-นามสกุลผิด มีรายได้เกิน 100,000 บาทต่อปี และไม่เป็นเกษตรกรที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งหลังสิ้นสุดมาตรการพบว่า มีผู้ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,525,363 คน คิดเป็นร้อยละ 97.5 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด คิดเป็นเงินงบประมาณ 17,469 ล้านบาท<sup>7</sup>

<sup>7</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560), น. 4 - 5.

ผู้มาลงทะเบียน 8,375,383 คน >> ผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,715,359 คน

กลุ่มเกษตรกร  
2,530,779 คน  
โอนแล้ว  
2,475,303 คน  
ร้อยละการโอน  
97.8

ยอดโอนรวม 7,525,363 คน  
ร้อยละการโอนรวม 97.5

กลุ่มไม่ใช่เกษตรกร  
5,184,580 คน  
โอนแล้ว  
5,050,060 คน  
ร้อยละการโอน  
97.4



ธนาคาร	กลุ่มเกษตรกร		กลุ่มที่ไม่ใช่เกษตรกร		รวม
	3,000 บาท	1,500 บาท	3,000 บาท	1,500 บาท	
	854,401 คน (2,563.2 ล้านบาท)	968,294 คน (1,452.4 ล้านบาท)	1,511,144 คน (4,533.4 ล้านบาท)	893,320 คน (1,340.0 ล้านบาท)	4,227,159 คน (9,889.0 ล้านบาท)
	233,056 คน (699.2 ล้านบาท)	284,524 คน (426.8 ล้านบาท)	974,678 คน (2,924.0 ล้านบาท)	812,730 คน (1,219.1 ล้านบาท)	2,304,988 คน (5,269.1 ล้านบาท)
	62,025 คน (186.1 ล้านบาท)	73,003 คน (109.5 ล้านบาท)	485,356 คน (1,456.1 ล้านบาท)	372,832 คน (559.2 ล้านบาท)	993,216 คน (2,310.9 ล้านบาท)
<b>รวม</b>	<b>1,149,482 คน</b> (3,448.5 ล้านบาท)	<b>1,325,821 คน</b> (1,988.7 ล้านบาท)	<b>2,971,178 คน</b> (8,913.5 ล้านบาท)	<b>2,078,882 คน</b> (3,118.3 ล้านบาท)	<b>7,525,363 คน</b> (17,469.0 ล้านบาท)

ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2560

**ที่มา:** สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง,

คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560, หน้า 5.

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐจะมีการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อช่วยเหลือผู้ยากจน แต่ด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิและการเข้าถึงสิทธิในโครงการดังกล่าวที่ไม่เปิดกว้างหรือเปิดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิให้แก่กลุ่มผู้ยากจน ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในทางสังคมอย่างแท้จริงตามข้อเท็จจริงที่ผ่านการสำรวจ วิเคราะห์ และเก็บข้อมูลของภาครัฐที่เป็นปัจจุบัน ปัญหาความยากจนจึงยังคงปรากฏเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยอยู่ และยังเป็นสิ่งที่ต้องหาทางเยียวยาแก้ไขผ่านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ในการปรับปรุงระบบสวัสดิการและบริการพื้นฐานให้สามารถครอบคลุมและมีคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของคนในสังคม เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่เปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและใช้ได้อย่างเป็นธรรม ก่อให้เกิดช่องว่างของความยากจนไม่เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ การจัดสวัสดิการในโครงการดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของประชาชนที่มีหลักการพื้นฐานว่า บุคคลจะต้องได้รับปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ โดยปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ก่อให้เกิดช่องว่างของความยากจนไม่เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมตามวัตถุประสงค์ของ



การดำเนินโครงการ ซึ่งนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับ แต่ยังไม่ได้อลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลตรงจุดและมีประสิทธิภาพ สำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่หนึ่ง ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่ามีเป้าหมายเน้นการช่วยเหลือลดภาระค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านวงเงินสวัสดิการเบื้องต้น ทั้งค่าสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ค่าซื้อก๊าซหุงต้ม ค่ารถโดยสาร ไม่ว่าจะป็นรถเมล์ รถไฟฟ้าและรถไฟ ก่อนที่รัฐบาลจะศึกษาข้อมูลของผู้ลงทะเบียนและออกแบบมาตรการที่เหมาะสมยั่งยืนสำหรับแต่ละบุคคล ขณะที่แนวทางสำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2561 จะเน้นการ “พัฒนาคุณภาพชีวิต” แก่ผู้มีรายได้น้อย ใน 4 มิติ ได้แก่ การมีงานทำ การฝึกอบรมและการศึกษา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

จากการศึกษาขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ผู้วิจัยพบว่า ในการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” นั้น รัฐกำหนดให้ใช้บัตรดังกล่าวได้กับร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการธงฟ้าประชารัฐ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้คัดเลือก โดยรัฐบาลได้กำหนดให้นำโปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application) ติดตั้งให้กับร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ โดยร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับประโยชน์จากการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายให้กับผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถจำหน่ายสินค้าให้กับผู้ถือบัตรได้ตามจำนวนเงินที่ปรากฏอยู่ในบัตร ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ชำระแทนตามวงเงินที่ผู้ถือบัตรได้รับเท่านั้น กรณีวงเงินที่ใช้จ่ายเกินจากที่ระบุไว้ในบัตร ผู้ถือบัตรต้องเป็นผู้ชำระส่วนเกินเอง สำหรับขั้นตอนการชำระเงินแก่ร้านค้าประชารัฐ กระทรวงการคลังจะโอนเงินเข้าบัญชีให้กับร้านค้าหลังจากการจำหน่ายสินค้า 1 วัน ยกเว้นวันหยุดราชการ จะชำระให้ในวันแรกที่เปิดทำการ โดยผู้ซึ่งประสงค์จะสมัครเข้าร่วมโครงการ ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในการสมัครเข้าร่วมโครงการธงฟ้าประชารัฐ โดยใช้โปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application)



1. ต้องเป็นร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค อาหารและเครื่องใช้ในครัวเรือน สินค้าเพื่อการศึกษา สินค้าวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม ยารักษาโรค ผลผลิตทางการเกษตร และผลิตภัณฑ์ชุมชน

2. ร้านค้าต้องเป็นร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าเป็นปกติทางการค้าอยู่แล้ว มีทำเลและสถานที่ตั้งแน่นอนและจำหน่ายสินค้าเป็นประจำ หรือกรณีมิได้มีลักษณะร้านค้าที่มีสถานที่ตั้งแน่นอน จะเป็นหน่วยรถยนต์เคลื่อนที่เร่ขายสินค้าก็ได้

3. ไม่เคยถูกเพิกถอนสิทธิการติดตั้งเครื่องรูดบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่เคยปฏิเสธหรือขอคืนหรือยกเลิกการติดตั้งเครื่องรูดบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

4. ผู้สมัครต้องมีโทรศัพท์หรืออุปกรณ์เคลื่อนที่ที่รองรับระบบปฏิบัติการแอนดรอยด์ Version Kitkat 4.4 ขึ้นไป หรือระบบปฏิบัติการ IOS Version 9.0 ขึ้นไป และต้องสามารถเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตเพื่อใช้ในการรับชำระค่าสินค้าได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตาม โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนนี้ ผู้ซึ่งมีสิทธิสามารถใช้บัตรนี้ได้ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. ใช้ลดค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ค่าน้ำ ค่าไฟ ก๊าซหุงต้ม และค่าเดินทาง
2. ใช้สำหรับซื้อสินค้าต่าง ๆ จากร้านธงฟ้า และร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด

โดยผู้มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อปี จะได้วงเงิน 200 บาทต่อเดือน และผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท ต่อปีจะได้วงเงิน 300 บาทต่อเดือน การให้วงเงินให้ผู้ถือบัตรคนจนนำไปซื้อสินค้าตามร้านที่กำหนดแทนที่จะให้เป็นตัวเงิน นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการนำวงเงินในบัตรไปแลกเป็นเงินสดแล้ว ยังทำให้เกิดข้อคำถามว่า โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการช่วยเหลือคนจน หรือคนรวย เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขในการใช้สิทธิตามโครงการดังกล่าวแล้ว เห็นว่า น่าจะเป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ผลิตสินค้ารายใหญ่ทางอ้อมมากกว่า เพราะสินค้าส่วนใหญ่ที่ขายในร้านธงฟ้ามาจากผู้ประกอบการรายใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นของบริษัท สหพัฒน์พิบูล บริษัทยูนิลีเวอร์ คอลเกต-ปาล์มโอลีฟ P&G และบริษัทเบอร์ลี่ ยุคเกอร์ แต่ทั้งรัฐบาลและผู้ประกอบการต่างออกมาปฏิเสธว่าไม่เป็นความจริง ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลว่า รัฐบาลเปิดกว้างให้ผู้ผลิตสินค้าทุกราย ผู้ผลิตที่เข้าร่วมโครงการไม่ได้มีเฉพาะรายใหญ่ตามที่กล่าวมา แต่ยังมีย่อยอีกจำนวนมาก ขณะที่ฝั่งผู้ผลิต เช่น นายบุญชัย โชควัฒนา ประธานกรรมการ บริษัท สหพัฒน์พิบูล จำกัด (มหาชน) เห็นว่า “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจนแทบไม่ได้ตกกับเราเลย เราเสียประโยชน์ด้วยซ้ำ เพราะเราขายได้อยู่แล้ว แต่ต้องขายในราคาถูก เพื่อร่วมกับภาครัฐช่วยสังคมในบางสินค้า”

ในโครงการดังกล่าว รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้สำหรับใช้จ่ายตามมาตรการบัตรคนจนถึง 5.7 หมื่นล้านบาทในระยะเวลาหนึ่งปี ทำให้หลายฝ่ายมองว่า จุดประสงค์หลักของรัฐบาลน่าจะมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า แม้มาตรการนี้จะช่วยเพิ่มการบริโภคของผู้มีรายได้น้อย แต่เนื่องจากงบประมาณจะค่อย ๆ ถูกใช้กระจายตามช่วงเวลา ผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงไม่มากนัก โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือจีดีพีอาจเพิ่มไม่ถึง 0.1 เปอร์เซ็นต์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแง่การกระจายประโยชน์นั้น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นโครงการที่ทำจากระดับบนลงล่าง (Top-down) กระบวนการคัดกรองดำเนินการโดยส่วนกลางและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานของรัฐให้รับหน้าที่เป็นหน่วยลงทะเบียนส่งประวัติของผู้ขอรับบัตรไปประมวลผลที่ส่วนกลาง สำหรับสวัสดิการที่ได้รับ แม้ว่าผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับสวัสดิการเหมือนกันทุกคน (ยกเว้นเกณฑ์รายได้ที่กำหนดให้ใช้ซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐได้ 200 บาท และ 300 บาท) แต่การได้ประโยชน์จากสวัสดิการของแต่ละคนอาจไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดนั้นมีความแตกต่างกันชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดวงเงินในการซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีต้นทุนที่แตกต่างกันในการเดินทางไปยังร้านธงฟ้าประชารัฐ เพราะบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล การเดินทางนั้นไม่สะดวกและมีค่าใช้จ่ายมากแตกต่างจากคนที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งอาจอยู่ห่างจากร้านไปไม่กี่กิโลเมตร แม้ว่าจะมีแอปพลิเคชันดูเงินประชารัฐมาแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีการประเมินผลและรายงานออกมาว่าร้านที่รับจ่ายด้วยแอปพลิเคชันนี้กระจายตัวออกไปอย่างไร สืบเนื่องจากการซื้อของในร้านธงฟ้าประชารัฐ เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตว่าการจำกัดทางเลือกของประชาชนโดยให้ไปซื้อของที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น “ต่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่ม” ในขณะที่ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แถลงการณ์ประเมินผลจากการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอย่างไม่ตรงไปตรงมาว่าเป็นนโยบายที่ใช้เงินจำนวนมาก แต่ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจค่อนข้างน้อยหรือประมาณร้อยละ 0.1 แต่ไม่ได้กล่าวถึงเหตุผล ซึ่งก็ไม่อาจตีความได้ชัดเจนนักว่าสื่อความหมายถึงผลประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ตกไปอยู่กับกลุ่มนายทุนเหมือนที่ผู้อื่นตั้งข้อสังเกตหรือไม่ เนื่องจากในทางทฤษฎี เงินโอนของภาครัฐจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจหมุนเวียนได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเงินโอนที่ลงไปสู่กลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย เพราะคนกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายออกไปในอัตราส่วนที่สูง อย่างไรก็ตาม การใช้แอปพลิเคชันดูเงินประชารัฐและการทดลองให้กดเงินสดได้ส่วนหนึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน พ.ศ. 2562 ถือว่าเป็น

แนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับประเด็นนี้ เพราะหากการซื้อขายเกิดขึ้นในระดับเศรษฐกิจฐานราก ก็จะกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายออกไปเป็นทอด ๆ

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิซึ่งติดตัวและไม่มีใครพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ โดยในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย ทั้งนี้ การรับรองดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ หากแต่ในบางกรณีเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ นั่นทำให้รัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยกำหนดให้ต้องนำบัตรไปซื้อสินค้าที่ร้านธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้เท่านั้น เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิเพื่อใช้จ่ายเงินตามโครงการว่าต้องใช้สิทธิในร้านที่รัฐกำหนดไว้ให้เท่านั้น ไม่อาจใช้เงินดังกล่าวซื้อสินค้าในร้านค้าอื่น ๆ ที่อาจมีความสะดวกมากกว่า มีราคาที่ถูกกว่า หรือมีสินค้าที่มีคุณภาพดีกว่า ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่ม ไม่อาจเข้าถึงสิทธิหรือไม่อาจใช้สิทธิตามโครงการดังกล่าวได้โดยสะดวก เป็นการสร้างภาระหรือการสร้างข้อจำกัดการใช้สิทธิของประชาชนที่เกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการที่ประสงค์จะช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ และไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีหลักการพื้นฐานว่า รัฐจำต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิในโครงการดังกล่าว รัฐกำหนดให้ต้องนำบัตรไปซื้อสินค้าที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น ซึ่งกลุ่มผู้ประสงค์จะใช้สิทธิบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และต้องเสียค่ารถเป็นจำนวนมาก การเดินทางอาจไม่สะดวกและไม่คุ้มที่จะเดินทางไป จึงมีการแก้ปัญหาโดยการฝากให้คนในชุมชนรวบรวมบัตรไปให้ตัวแทนหนึ่งคนซื้อของ และหักค่าอำนวยความสะดวกให้เล็กน้อย ซึ่งแม้ว่าในปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ต่อมารัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขจากการสร้างแอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐในการเพิ่มร้านค้าที่รับบัตรแล้วก็ตาม แต่กลุ่มผู้มีบัตรบางกลุ่มก็อาจ

ประสบปัญหาในการใช้สิทธิผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว เนื่องจากไม่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยี และอาจไม่มีอุปกรณ์สื่อสารที่จะนำมาใช้สิทธิได้นั่นเอง

#### 4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

4.4.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ อ้างอิงเส้นความยากจนอยู่ที่ 30,000 บาทต่อปี ซึ่งเป็นการพิจารณาคูณสมบัติโดยใช้เกณฑ์รายได้แต่เพียงอย่างเดียว ส่งผลทำให้บุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิหรือสามารถเข้าถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือของภาครัฐผ่าน โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ อาจไม่ใช่ผู้ที่มีฐานะยากจนอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการโดยการอิงข้อมูลผู้มีรายได้น้อย หรือคนจนจากการสำรวจและวิเคราะห์ของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งการใช้ข้อมูลทางด้านอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาความยากจน เช่น ข้อมูลรายจ่าย หรือข้อมูลหนี้สิน/หนี้ครัวเรือน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถจัดสวัสดิการและให้ความช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรายบุคคล (Personalized Plan) โดยจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) เพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน

4.4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากการที่รัฐกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าถึงสิทธิใน โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ในลักษณะเดียวกันแก่ประชาชนในทุกกลุ่ม โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบท ข้อจำกัด หรือเงื่อนไขอย่างใด ๆ ที่มีอยู่ของบุคคลในสังคม บริบท หรือสถานะสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ อันเป็นการเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในโครงการดังกล่าว เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป และจะส่งผลทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายบางคนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการช่วยเหลือ

ของรัฐบาลผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้รัฐ จัดรูปแบบการเข้าถึงสิทธิในการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” แก่ประชาชนในแต่ละกลุ่ม หรือแต่ละพื้นที่ ในรูปแบบที่แตกต่างกันตามบริบท และสภาพแวดล้อมของกลุ่มประชาชน และพื้นที่อยู่อาศัย เพื่อให้รูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในโครงการดังกล่าว ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป และจะส่งผลทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิการช่วยเหลือของรัฐบาลผ่าน โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

4.4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตาม โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตาม โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนบางกลุ่ม ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ หรือต้องก่อให้เกิดภาระที่เกินสมควรสำหรับประชาชน เพื่อให้ตนสามารถใช้สิทธิในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้ภาครัฐปรับรูปแบบการให้เงินกับประชาชนซึ่งมีรายได้น้อย ด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะเช่นเดียวกับเบี้ยผู้สูงอายุที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการรับเงินงบประมาณมาและนำมาเบิกจ่ายให้กับประชาชนเป็นเงินสด และเห็นควรให้เพิ่มช่องทางการใช้สิทธิผ่านบัตรสวัสดิการในโครงการ ด้วยการไม่จำกัดร้านค้าที่จะให้ประชาชนเข้าใช้บริการในการซื้อสินค้า ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในโครงการดังกล่าวได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ : ศึกษากรณี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น มีรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “บัตรคนจน” เป็นหนึ่งในโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน คือ ชุดที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้นำโครงการนี้มาใช้เป็นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยได้รับการจัดสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งโครงการประชารัฐสวัสดิการ หรือโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นนวัตกรรมในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นจากปัญหาความยากจนด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง จากนั้นจะออกเป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยในการลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง ซึ่งรัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการดังกล่าว โดยผู้ที่ประสงค์จะรับสวัสดิการต้องดำเนินการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติก่อน หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

จึงจะได้รับมอบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสามารถนำบัตรดังกล่าวไปใช้จ่ายในการชำระค่าสินค้าได้ตามที่รัฐกำหนด

การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” รัฐกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงสิทธิในโครงการไว้ โดยมีได้มีกระบวนการในการจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือคนยากจนที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน นอกจากนี้ การดำเนินการในโครงการดังกล่าว มุ่งเป้าหมายเพียงการแจกเงินให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ผ่านการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามบัตรให้ชัดเจนว่าสามารถใช้ซื้อสินค้าประเภทใดได้บ้าง อีกทั้ง ยังไม่มีการติดตามการใช้ประโยชน์จากวงเงินในบัตร เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามความจำเป็นอย่างรอบด้าน เพื่อให้การพัฒนาผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นไปอย่างยั่งยืน รัฐบาลมิได้ควบคุมตรวจสอบ เข้าหา หรือติดตามผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “ทุกคน” ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท และอยู่ในวัยแรงงาน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” มีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวของรัฐบาล อาจเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายประชารัฐที่สร้างผลดีในระยะสั้น แต่จะผูกพันเป็นผลกระทบในระยะยาว เนื่องจากนโยบายในการดำเนินโครงการดังกล่าว หากรัฐไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในโครงการให้สอดคล้องกับนิยามความหมายของคนจนหรือสอดคล้องกับสถานะทางด้านรายจ่ายของบุคคลอย่างแท้จริง อาจก่อให้เกิดปัญหาว่ากลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ผ่านโครงการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของรัฐบาล โดยไม่มีการสนับสนุนให้ผู้ที่ประสบปัญหาความยากจนมีการพัฒนาตนเองโดยใช้เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ ผ่านแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต และพัฒนาช่องทางการทำงานหาเงิน ให้รู้จักทำมาหากินให้เป็น และใช้จ่ายอย่างเหมาะสม จึงจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

นโยบายของภาครัฐที่ผ่านมานั้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับแต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลของ

พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ตั้งเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ให้ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ซึ่งสะท้อนมิติการเติบโตอย่างทั่วถึงของทุกภาคส่วน โดยในทางปฏิบัติได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ อันมี ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธาน ซึ่งได้นำเสนอยุทธศาสตร์หลักสำคัญ คือ เศรษฐกิจไทยจะต้อง “แข่งขันได้กระจายไปสู่ทุกคนอย่างยั่งยืน” และกำหนดเป้าหมายย่อย 3 ประการ ได้แก่

- 1) กระตุ้นความเร็วในการเติบโตของไทย
- 2) การกระจายโอกาสเศรษฐกิจฐานราก และ
- 3) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน

โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” จึงเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย อันเป็นสวัสดิการแห่งรัฐ ภายใต้นโยบายของ รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชานายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งถือกำเนิดขึ้นตามคำมั่นสัญญาที่จะทำให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา สวัสดิการแห่งรัฐนี้เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไทยในกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคมทุกกลุ่มได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกันในทุกด้าน โดยความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีที่ว่า เขาจะไม่เหลือใครสักคนไว้ข้างหลังในการนำพาประชาชนคนไทยทุกคนก้าวพ้นจากกับดักแห่งความยากจน และนำพาทุกคนสู่ความเท่าเทียมกันในทุก ๆ เรื่องด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” คือ ให้ผู้มีรายได้น้อย และผู้ซึ่งยากจนหลุดพ้นจากความยากจนอย่างถาวร แต่ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลทำให้ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ซึ่งยากจนที่แท้จริง ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ คนที่จนจริง ๆ อาจไม่ทราบนโยบาย ไม่มีโทรศัพท์มือถือ ไม่มีวิทยุฟัง หลังสู้ฟ้าหน้าสู้ดิน หรืออาจอยู่ห่างไกลจนทำให้มาลงทะเบียนที่ธนาคารไม่ได้ นั่นเป็นเพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของคนจนย่อมไม่เท่าเทียมกับบุคคลซึ่งมีความรู้มาลงทะเบียน ทำให้เกิดการตกหล่นในกลุ่มคนจน นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านต้นทุนของผู้รับสวัสดิการในการสมัครรับสิทธิของประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในโครงการดังกล่าวของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิของบางกลุ่มบุคคล อาทิเช่น ผู้สูงอายุบางคนไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนทำให้ไม่สามารถลงทะเบียนได้ หรือปัญหาการทำความเข้าใจการลงทะเบียน การเขียนหนังสือ หรือปัญหาบุคคลที่ไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนที่หน่วยรับลงทะเบียนได้ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในแต่ละพื้นที่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้อรัฐจะมีการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อช่วยเหลือผู้ยากจน แต่ด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิและการเข้าถึงสิทธิในโครงการดังกล่าวที่ไม่เปิดกว้างหรือเปิดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิให้แก่กลุ่มผู้ยากจน ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในทางสังคมอย่างแท้จริงตามข้อเท็จจริงที่ผ่านการสำรวจ วิเคราะห์ และเก็บข้อมูลของภาครัฐที่เป็นปัจจุบัน ปัญหาความยากจนจึงยังคงปรากฏเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยอยู่ และยังเป็นสิ่งที่ต้องหาทางเยียวยาแก้ไขผ่านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ในการปรับปรุงระบบสวัสดิการและบริการพื้นฐานให้สามารถครอบคลุมและมีคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของคนในสังคม เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่เปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและใช้ได้อย่างเป็นธรรม ก่อให้เกิดช่องว่างของความยากจน ไม่เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ ซึ่งนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาคความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับ แต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

5.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตาม โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น

นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลตรงจุดและมีประสิทธิภาพ สำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่หนึ่ง ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่ามีเป้าหมายเน้นการช่วยเหลือลดภาระค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านวงเงินสวัสดิการเบื้องต้น ทั้งค่าสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ค่าเช่าก๊าซหุงต้ม ค่ารถโดยสาร ไม่ว่าจะป็นรถเมล์ รถไฟฟ้าและรถไฟ ก่อนที่รัฐบาลจะศึกษาข้อมูลของผู้ลงทะเบียนและออกแบบมาตรการที่เหมาะสมยั่งยืนสำหรับแต่ละบุคคล ขณะนี้แนวทางสำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2561 จะเน้นการ “พัฒนาคุณภาพชีวิต” แก่ผู้มีรายได้น้อย ใน 4 มิติ ได้แก่ การมีงานทำ การฝึกอบรมและการศึกษา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งจากการศึกษาขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ผู้วิจัย พบว่า ในการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” นั้น รัฐกำหนดให้ใช้บัตรดังกล่าวได้กับร้านที่เข้าร่วมโครงการธงฟ้าประชารัฐ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้คัดเลือก โดยรัฐบาลได้กำหนดให้นำโปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application) ติดตั้งให้กับร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ



จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแง่การกระจายประโยชน์นั้น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นโครงการที่ทำจากระดับบนลงล่าง (Top-down) กระบวนการคัดกรองดำเนินการโดยส่วนกลางและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานของรัฐให้รับหน้าที่เป็นหน่วยลงทะเบียนส่งประวัติของผู้ขอรับบัตรไปประมวลผลที่ส่วนกลาง สำหรับสวัสดิการที่ได้รับ แม้ว่าผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับสวัสดิการเหมือนกันทุกคน (ยกเว้นเกณฑ์รายได้ที่กำหนดให้ใช้ซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐได้ 200 บาท และ 300 บาท) แต่การได้ประโยชน์จากสวัสดิการของแต่ละคนอาจไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดนั้นมีความแตกต่างกันชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดวงเงินในการซื้อสินค้าในร้านธงฟ้าประชารัฐ ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีต้นทุนที่แตกต่างกันในการเดินทางไปยังร้านธงฟ้าประชารัฐ เพราะบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล การเดินทางนั้นไม่สะดวกและมีค่าใช้จ่ายมากแตกต่างจากคนที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งอาจอยู่ห่างจากร้านไปไม่กี่กิโลเมตร แม้ว่าจะมีแอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐมาแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีการประเมินผลและรายงานออกมาว่าร้านที่รับจ่ายด้วยแอปพลิเคชันนี้กระจายตัวออกไปอย่างไร สืบเนื่องจากการซื้อของในร้านธงฟ้าประชารัฐ เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตว่าการจำกัดทางเลือกของประชาชนโดยให้ไปซื้อของที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น “ต่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่ม” ในขณะที่ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แถลงการณ์ประเมินผลจากการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอย่างไม่ตรงไปตรงมาว่าเป็นนโยบายที่ใช้เงินจำนวนมาก แต่ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจค่อนข้างน้อยหรือประมาณร้อยละ 0.1 แต่ไม่ได้กล่าวถึงเหตุผล ซึ่งก็ไม้อาจตีความได้ชัดเจนนักว่าสื่อความหมายถึงผลประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ตกไปอยู่กับกลุ่มนายทุนเหมือนที่ผู้อื่นตั้งข้อสังเกตหรือไม่ เนื่องจากในทางทฤษฎี เงินโอนของภาครัฐจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจหมุนเวียนได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเงินโอนที่ลงไปสู่กลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย เพราะคนกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายออกไปในอัตราส่วนที่สูง อย่างไรก็ตาม การใช้แอปพลิเคชันถุงเงินประชารัฐและการทดลองให้กดเงินสดได้ส่วนหนึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน พ.ศ. 2562 ถือเป็นแนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับประเด็นนี้เพราะหากการซื้อขายเกิดขึ้นในระดับเศรษฐกิจฐานรากก็จะกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายออกไปเป็นทอด ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิในโครงการดังกล่าว รัฐกำหนดให้ต้องนำบัตรไปซื้อสินค้าที่ร้านธงฟ้าประชารัฐเท่านั้น ซึ่งกลุ่มผู้ประสงค์จะใช้สิทธิบางคนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และต้องเสียค่ารถเป็นจำนวนมาก การเดินทางอาจไม่สะดวกและไม่คุ้มที่จะเดินทางไป จึงมีการแก้ปัญหาโดยการฝากให้คนในชุมชนรวบรวมบัตรไปให้ตัวแทนหนึ่งคนซื้อของ และหักค่าอำนวยความสะดวกทำให้เล็กน้อย ซึ่งแม้ว่าในปัญหาดังกล่าวนี้อาจมีรัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขจากการสร้าง



แอปพลิเคชันเงินประชารัฐในการเพิ่มร้านค้าที่รับบัตรแล้วก็ตาม แต่กลุ่มผู้มีบัตรบางกลุ่มก็อาจประสบปัญหาในการใช้สิทธิผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว เนื่องจากไม่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยี และอาจไม่มีอุปกรณ์สื่อสารที่จะนำมาใช้สิทธิได้นั่นเอง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ : ศึกษากรณี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนซึ่งไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ในการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ อ้างอิงเส้นความยากจนอยู่ที่ 30,000 บาทต่อปี ซึ่งเป็นการพิจารณาคุณสมบัติโดยใช้เกณฑ์รายได้แต่เพียงอย่างเดียว ส่งผลทำให้บุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิหรือสามารถเข้าถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือของภาครัฐผ่าน โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ อาจไม่ใช่ผู้ที่มีฐานะยากจนอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ โดยการอิงข้อมูลผู้มีรายได้น้อย หรือคนจนจากการสำรวจและวิเคราะห์ของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งการใช้ข้อมูลทางด้านอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาความยากจน เช่น ข้อมูลรายจ่าย หรือข้อมูลหนี้สิน/หนี้ครัวเรือน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถจัดสวัสดิการและให้ความช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรายบุคคล (Personalized Plan) โดยจัดให้มีผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) เพื่อทำหน้าที่สำรวจสภาพข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ และให้คำแนะนำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากการที่รัฐกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าถึงสิทธิใน โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ในลักษณะเดียวกันแก่ประชาชนในทุกกลุ่ม โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบท ข้อจำกัด หรือเงื่อนไข  
 ใดๆ ที่มีอยู่ของบุคคลในสังคม บริบท หรือสถานะสิ่งแวดล้อมนั้นๆ อันเป็นการเงื่อนไข  
 ในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในโครงการดังกล่าว เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมาก  
 เกินสมควร และจะส่งผลทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายบางคนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการช่วยเหลือ  
 ของรัฐบาลผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้วิจัย  
 จึงขอเสนอแนะให้รัฐ จัดรูปแบบการเข้าถึงสิทธิในการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือ  
 ของภาครัฐ ในโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” แก่ประชาชนในแต่ละกลุ่ม หรือแต่ละพื้นที่  
 ในรูปแบบที่แตกต่างกันตามบริบท และสภาพแวดล้อมของกลุ่มประชาชน และพื้นที่อยู่อาศัย  
 เพื่อให้รูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในโครงการดังกล่าว  
 ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป และจะส่งผลทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย  
 ทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิการช่วยเหลือของรัฐบาลผ่านโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”  
 ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

5.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”  
 ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด  
 เท่านั้น

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”  
 ที่กำหนดให้สามารถใช้ได้เฉพาะในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด  
 เท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนบางกลุ่ม ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิตามโครงการบัตร  
 สวัสดิการแห่งรัฐได้ หรือต้องก่อให้เกิดภาระที่เกินสมควรสำหรับประชาชน เพื่อให้ตนสามารถใช้  
 สิทธิในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ  
 ให้ภาครัฐปรับรูปแบบการให้เงินกับประชาชนซึ่งมีรายได้น้อย ด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณ  
 ในลักษณะเช่นเดียวกับเบี้ยผู้สูงอายุที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการรับเงิน  
 งบประมาณมาและนำมาเบิกจ่ายให้กับประชาชนเป็นเงินสด และเห็นควรให้เพิ่มช่องทางการใช้  
 สิทธิผ่านบัตรสวัสดิการในโครงการ ด้วยการไม่จำกัดร้านค้าที่จะให้ประชาชนเข้าใช้บริการ  
 ในการซื้อสินค้า ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในโครงการดังกล่าวได้โดยง่าย สะดวก  
 และรวดเร็ว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการ  
 สังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ

ทั้งนี้ จากการศึกษารูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการ และการกำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิ การใช้สิทธิของประชาชนในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้น ผู้วิจัย เห็นว่า ปัญหาสำคัญในการดำเนินโครงการ เกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการมีส่วนร่วมดำเนินโครงการ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการขอรับสวัสดิการจากรัฐในโครงการดังกล่าว อีกทั้ง ยังส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในบางพื้นที่อีกด้วย วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในแต่ละชุมชนที่ต่างกัน ส่งผลให้แต่ละชุมชนมีปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันด้วย การได้รับความช่วยเหลือผ่านสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ จึงอาจไม่สามารถบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและตรงจุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐควรมีการประสานงานและบูรณาการในการดำเนินงานในโครงการดังกล่าว โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อให้การจัดสวัสดิการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการและบริบทของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยการปฏิรูปการจัดสวัสดิการสังคมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิด การร่วมรับผิดชอบในสังคมร่วมกัน และให้รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมช่วยเหลือชุมชนผ่านการสนับสนุนจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาชน



บรรณานุกรม

DPU

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง. “หน้าที่ความรับผิดชอบ.”

[https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A.html?page\\_locale=th\\_TH](https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A.html?page_locale=th_TH), 1 พฤษภาคม 2564.

กระทรวงการคลัง. ภารกิจ และหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน.”

<https://www.mof.go.th/th/detail/2018-12-21-15-00-10/2018-12-21-17-48-06>,  
1 พฤษภาคม 2564.

เกษรา ชัยเหลือองอุไร. “การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์.” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส.” ใน หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มนมยงค์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

ชลธิชา สมด้ว. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

ธนาคารกรุงไทย. “ประวัติความเป็นมา.” <https://krungthai.com/th/about-ktb/history>,  
1 พฤษภาคม 2564



ธนาคารออมสิน. “ประวัติธนาคาร.”

<https://www.gsb.or.th/about/%e0%b8%9b%e0%b8%a3%e0%b8%b0%e0%b8%a7%e0%b8%b1%e0%b8%95%e0%b8%b4%e0%b8%98%e0%b8%99%e0%b8%b2%e0%b8%84%e0%b8%b2%e0%b8%a3/>, 1 พฤษภาคม 2564.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.). “ประวัติการก่อตั้ง.”

[https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content\\_group\\_sub=0001](https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content_group_sub=0001),  
1 พฤษภาคม 2564.

ธีระพงษ์ วงษ์นำ. “ความเป็นธรรม” หลากมิติ หลายมุมมอง คู่ดัชนีชี้วัดทางสังคม.”

วารสารธรรมศาสตร์, (2557) 33: 2.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ความหมายของประโยชน์สาธารณะ.”

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>, 1 มิถุนายน 2559.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิม

พระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำครุสภา, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

เรื่อง หลักความเสมอภาค. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของครุสภา, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่.

พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2538.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำครุสภา, 2543.

- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
วิญญูชน, 2554.
- พันวิษณุ โจรนตันติ. “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนใน  
การตรากฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2545.
- กฤษณา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ภูมิพิชญ์ ยาสีทธิ. แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.
- ภูมิ โชคเหมาะ. กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2555
- ระพีพรรณ คำหอม. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- เลขาธิการนายกรัฐมนตรี. สำนักงาน. “ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนในสังคมไทย.”  
วารสารไทยคู่ฟ้า. น. 5 – 7 (เมษายน - มิถุนายน 2561).
- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรการ  
ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์.  
เล่ม 2. ปีที่ 30. (มิถุนายน 2543): 185 - 194.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมาย  
ปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
วิญญูชน, 2549.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาควิชา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554.
- วิษณุ เครืองาม. “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” คู่มือสิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศ  
ไทยปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สถาบันวิจัยประชาชนและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล. สุขภาพคนไทย 2561. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561.
- สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. “Workfare จากประสบการณ์ของอเมริกา.”  
<https://tdri.or.th/2019/03/workfare-us/>, 15 กุมภาพันธ์ 2564.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 2. ปีที่ 30. (มิถุนายน 2543): 161 - 164.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- สัญญา เคนาภูมิ และ วัชรภรณ์ จันทะนุกุล. “การจัดการการคลังภาครัฐ (Public Finance Management).” วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. ปีที่ 1. ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559).
- สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. “มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน.” วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. น. 5 (ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). “ความเป็นมา.” [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=2943](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=2943), 1 พฤษภาคม 2564.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2560.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.” <http://www.fpo.go.th/main/About-Us/FPO-Information/History.aspx>, 1 พฤษภาคม 2564.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, 2545.
- เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt general) ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานาสีพิมพ์, 2544.

## ภาษาต่างประเทศ

- Centre for Public Impact A BCG Foundation. “The 1996 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act in the US.”  
[https://www. centreforpublicimpact.org/case-study/personal-responsibility-and-work-opportunity- reconciliation-act-the-clinton-welfare-reform,](https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/personal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-the-clinton-welfare-reform)
- Deshingkar. P. and C. Johnson. “State transfers to the poor and back: The case of the food for work program in Andhra Pradesh.” Working Paper No. 222.  
Overseas Development Institute, London, UK, 2003.
- Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation. “Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996.” [https://aspe.hhs.gov/report/personal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-1996.](https://aspe.hhs.gov/report/personal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-1996)
- Palme. J. The Swedish Welfare System: With Special Reference to Inequality and the Redistribution Paradox. In Aspalter, C. (Ed.) The Routledge International Handbook to Welfare State System. Routledge: London, 2017.
- Taylor. P. and Powell. J. The UK Welfare State System: With Special Reference to the Mental Health Care System. In Aspalter. C. (Ed.) The Routledge International Handbook to Welfare State System. Routledge: London, 2017.
- Taxone. “รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง.”  
[http://taxone.excise.go.th/projects/1/wiki/รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง,](http://taxone.excise.go.th/projects/1/wiki/รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง)  
 1 พฤษภาคม 2564.



ภาคผนวก






ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติการจัดพระราชพิธีวันสวรรคตเพื่อเสวยรัฐกิจฐานรากและสังคม

พ.ศ. 2562



ภาคผนวก ข  
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



ภาคผนวก ค

แบบลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

DRU



ภาคผนวก ง

การนำเสนอรายงานสถานการณ์ความยากจน ปี 2562  
ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)



## พระราชบัญญัติ

การจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

พ.ศ. ๒๕๖๒

### สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“พระราชรัฐสวัสดิการ” หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างยั่งยืน



“โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลัง กำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือด้านอื่น อันจะเป็นประโยชน์แก่การจัดพระราชรัฐสวัสดิการ

ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงการคลังคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ และแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) และการให้พ้นจากตำแหน่งของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๗ (๓) ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๗) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการจัดประชารัฐสวัสดิการ

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระในวาระหนึ่ง ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จก่อนครบวาระไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ประธานกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง

ในกรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งแทน

มาตรา ๘ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการเกี่ยวกับประชารัฐสวัสดิการ ที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพและเพิ่มศักยภาพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการ ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็น ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) พิจารณาการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเสนอโครงการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๓) จัดให้มีฐานข้อมูลของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการ ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการจัดประชารัฐสวัสดิการ กำกับดูแล การบริหารจัดการ และการประเมินผลการดำเนินการ ได้อย่างเหมาะสม

(๔) กำกับดูแลการบริหารจัดการ ตรวจสอบข้อมูล และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดประชารัฐสวัสดิการ

(๕) ประเมินผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าในการจัดประชารัฐสวัสดิการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือการจัดประชารัฐสวัสดิการที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๙ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าทั้งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมให้เลื่อนการประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ การประชุมของคณะกรรมการให้นำความในมาตรา ๙ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ ในการเสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการตามมาตรา ๘ (๑) และการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมตามมาตรา ๘ (๒) ให้คณะกรรมการกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน ประมาณการรายจ่าย วิธีการประเมินผล การวัดความคุ้มค่า และประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๑๒ การจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ให้ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การจัดประชารัฐสวัสดิการตามมาตรานี้อาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ให้กระทรวงการคลังออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

การออกและการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๓ ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

(๒) บริหารจัดการฐานข้อมูลของประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อใช้ในการจัดประชารัฐสวัสดิการได้อย่างเหมาะสม

(๓) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) จัดทำรายงานการเงินและการบัญชีของกองทุน

(๕) รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) ดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการ

(๗) ดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดพระราชรัฐสวัสดิการและการดำเนินงานของกองทุน

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็น การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่เป็น การช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

มาตรา ๑๕ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา ๒๕

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและดอกผลของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๖ เงินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อการจัดพระราชรัฐสวัสดิการและกิจกรรม ดังต่อไปนี้

(๑) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(๒) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ

หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

(๓) การดำเนินงานและบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๗ เงินกองทุนให้ฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดทำ รายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของกองทุนได้อย่างถูกต้องตามหลักการ บัญชีที่รับรองทั่วไป

ปีบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามปีงบประมาณ

มาตรา ๑๙ ให้สำนักงานจัดทำรายงานการเงินของกองทุนส่งผู้สอบบัญชีภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน



ให้ผู้สอบบัญชีของกองทุนทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ให้คณะกรรมการนำส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี

มาตรา ๒๑ ให้สำนักงานจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๒ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะกรรมการเสนอรายงานประจำปีของกองทุนต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วโดยเฉพาะด้านผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของกองทุน รายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชี ทั้งนี้ ให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ไม่มี ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอีกต่อไป ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการยุบเลิกกองทุน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย ให้กองทุนยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนดสามสิบนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

มาตรา ๒๔ เมื่อยุบเลิกกองทุนแล้ว ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เงินหรือทรัพย์สินที่เหลือหลังจากการชำระบัญชีให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๒๕ ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และภาระผูกพัน ที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๖ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๔ (๑) (๒) (๓) และวรรคสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔ (๔) และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔ (๔) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบนับแต่วันที่ระเบียบที่ออกตามมาตรา ๔ วรรคสาม ใช้บังคับ

มาตรา ๒๗ โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ และการจัดประชารัฐสวัสดิการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๘ (๑)

มาตรา ๒๘ การออกระเบียบหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้นำข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับแก่กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดสวัสดิการเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





# บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

**บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ** มีคุณลักษณะทำจากพลาสติก มี Chip และแถบแม่เหล็ก ขนาดเป็นไปตามมาตรฐานสากล มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลเทียบเท่ากับระบบสากลของบัตรที่มีลักษณะเดียวกัน มีอายุการใช้งาน 5 ปี นับจากเดือน/ปีที่ผลิต (30 กันยายน 2565) ใช้เป็นเครื่องมือในการชำระค่าสินค้าและบริการทั้งในภาคการขนส่งและนอกภาคการขนส่ง รวมทั้งยืนยันสิทธิในการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐทุกครั้ง นอกจากนี้บัตรยังมีคุณสมบัติเป็นกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) สามารถเติมเงินลงในบัตรได้และถอนเงินในส่วนที่เติมนี้เป็นเงินสดได้ที่ ATM หรือสาขาธนาคารได้ โดยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มี 2 แบบ ดังนี้



**แบบที่ 1 บัตร Hybrid 2 Chips** เป็น Contact Chip และ Contactless Chip และแถบแม่เหล็ก Contactless Chip จะเป็นไปตามมาตรฐานกลางระบบตัวร่วม (แบบบูรณ) สำหรับผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนกับหน่วยรับลงทะเบียนในเขต กทม. นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร



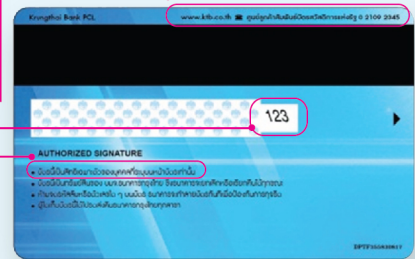
- 1 สัญลักษณ์กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง บมจ.ธนาคารกรุงไทย และชื่อบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- 2 รูปถ่ายเจ้าของบัตร
- 3 ชื่อ-นามสกุลของบัตร หมายเลขบัตรประชาชนและวันเดือนปีเกิด
- 4 หมายเลขบัตร 16 หลัก
- 5 แสดงเดือนและปีที่บัตรหมดอายุ
- 6 สัญลักษณ์ Prompt Card

หมายเลขติดต่อ KIB Call Centerด้านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ของบมจ.ธนาคารกรุงไทย  
หมายเลข CVN ตามมาตรฐานบัตร Prompt Card  
คำเตือน\*\*บัตรนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ระบุบนหน้าบัตรเท่านั้น\*\*  
สัญลักษณ์แมงมุม  
หมายเลขบัตรแมงมุม



- 7 สัญลักษณ์กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง บมจ.ธนาคารกรุงไทย และชื่อบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- 8 รูปถ่ายเจ้าของบัตร
- 9 ชื่อ-นามสกุลของบัตร หมายเลขบัตรประชาชนและวันเดือนปีเกิด
- 4 หมายเลขบัตร 16 หลัก
- 6 แสดงเดือนและปีที่บัตรหมดอายุ
- 6 สัญลักษณ์ Prompt Card

หมายเลขติดต่อ KIB Call Centerด้านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ของบมจ.ธนาคารกรุงไทย  
หมายเลข CVN ตามมาตรฐานบัตร Prompt Card  
คำเตือน\*\*บัตรนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ระบุบนหน้าบัตรเท่านั้น\*\*

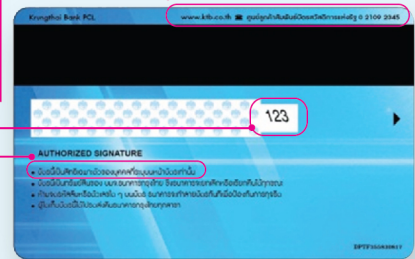


**แบบที่ 2 บัตร EMV** เป็น Contact Chip และแถบแม่เหล็ก สำหรับผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนกับหน่วยรับลงทะเบียนนอกเขตจังหวัดดังกล่าว (นอกเขต กทม. นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร)



- 7 สัญลักษณ์กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง บมจ.ธนาคารกรุงไทย และชื่อบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- 8 รูปถ่ายเจ้าของบัตร
- 9 ชื่อ-นามสกุลของบัตร หมายเลขบัตรประชาชนและวันเดือนปีเกิด
- 4 หมายเลขบัตร 16 หลัก
- 6 แสดงเดือนและปีที่บัตรหมดอายุ
- 6 สัญลักษณ์ Prompt Card

หมายเลขติดต่อ KIB Call Centerด้านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ของบมจ.ธนาคารกรุงไทย  
หมายเลข CVN ตามมาตรฐานบัตร Prompt Card  
คำเตือน\*\*บัตรนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ระบุบนหน้าบัตรเท่านั้น\*\*



## คำแนะนำการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

- บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ระบุบนหน้าบัตรเท่านั้น เว้นแต่ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยติดเตียง ที่ไม่สามารถเดินทางได้ สามารถให้ผู้ดูแลเป็นผู้ใช้สิทธิแทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด
- กรุณาเก็บบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและรักษาบัตรไว้เป็นอย่างดี เพื่อประโยชน์ของท่านในการรับสวัสดิการจากรัฐบาล
- หากมีการตรวจสอบแล้วพบว่าให้ผู้อื่นนำบัตรไปใช้ เจ้าของบัตรจะถูกตัดสิทธิในบัตรและผู้ที่นำบัตรผู้อื่นไปใช้จะมีความผิด ต้องชดเชยเงินคืนแก่ทางราชการ

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม ติดต่อ Call Center บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ไว้ที่ 02-109-2345 (150 คู่สาย) วันจันทร์-วันศุกร์ ระยะเวลา 08.30-17.30 น. หรือ 02-111-1111 ตลอด 24 ชั่วโมง



แบบลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ



วันเดือนปีที่ลงทะเบียน ...../...../.....เลขประจำตัวประชาชน .....

คำนำหน้าชื่อ .....ชื่อ.....ชื่อสกุล.....วันเดือนปีเกิด...../...../.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ :  ตามทะเบียนบ้าน  ต่างจากทะเบียนบ้าน (โปรดระบุ)

เลขที่.....หมู่บ้าน/อาคาร.....ชั้นที่.....หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....แยก.....ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์ .....

ช่องทางที่ต้องการให้ติดต่อ :  โทรศัพท์บ้าน .....  โทรศัพท์ที่ทำงาน.....  โทรศัพท์มือถือ.....  อีเมล.....

สถานภาพการสมรส :  โสด  สมรส  หม้าย บุตรที่อายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์จำนวน.....คน ในจำนวนนี้อยู่ระหว่างศึกษาจำนวน.....คน

สภาพความเป็นอยู่ :  มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง  อาศัยอยู่กับครอบครัวหรือผู้อื่นโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

เข้าบ้าน/ที่อยู่อาศัย.....บาท/เดือน  อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ  ไม่มีบ้าน/ที่อยู่อาศัย

สถานภาพในครอบครัว :  เป็นหัวหน้าครอบครัวมีสมาชิกครอบครัวไม่รวมตนเองจำนวน.....คน  เป็นสมาชิกในครอบครัวมีสมาชิกในครอบครัวไม่รวมตนเองจำนวน.....คน

รายได้ทั้งสิ้นในปี2558\* :  ไม่มีรายได้  1 - 10,000 บาท  10,001 - 20,000 บาท  20,001 - 30,000 บาท  30,001 - 40,000 บาท

40,001 - 50,000 บาท  50,001 - 60,000 บาท  60,001 - 70,000 บาท  70,001 - 80,000 บาท  80,001 - 90,000 บาท  90,001 - 100,000 บาท

\*“รายได้” หมายถึง รายได้ของบุคคลผู้กรอกแบบฟอร์มนี้เท่านั้น ในกรณีของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพร่วมกันทั้งครัวเรือน (เช่น ทำการเกษตรร่วมกัน) และไม่สามารถแยกรายได้ออกมาเป็นรายบุคคลได้ ให้ถือว่า รายได้ของครัวเรือนเป็นรายได้ของหัวหน้าครอบครัวแต่เพียงคนเดียว

อาชีพ/การทำงาน :  ว่างาน  เจ้าของธุรกิจ  รับจ้างทั่วไป  ลูกจ้างทำงานในบ้าน  แม่บ้าน/พ่อบ้าน  เรียนหนังสือ

พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน  ข้าราชการบำนาญ  ข้าราชการ พนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เกษตรกรผู้ปลูกพืช (โปรดระบุประเภทของพืช)  ข้าว  ยางพารา  มันสำปะหลัง  ปาล์ม/น้ำมัน  อ้อย  พืชอื่น ๆ

เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์  เกษตรกรทำประมง  อื่น ๆ

ทรัพย์สินที่ตนเองเป็นเจ้าของ: 1. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง :  มี  ไม่มี 2. รถยนต์/จักรยานยนต์ :  มี  ไม่มี 3. ทรัพย์สินทางการเงิน :

ประเภทของทรัพย์สินทางการเงิน	มูลค่า ณ วันที่ลงทะเบียน (บาท)					
	1 - 30,000	30,001 - 100,000	100,001 - 500,000	500,001 - 1,000,000	1,000,001 - 3,000,000	มากกว่า 3,000,000
1) เงินฝากธนาคาร/สลากออมสิน/สลาก ธกส.						
2) พันธบัตร/ตราสารหนี้						
3) หุ้นสามัญ/หุ้นบุริมสิทธิ/หน่วยลงทุนในกองทุน						
4) อื่นๆ						

หนี้สิน : ณ วันที่ลงทะเบียน  เงินกู้ยืมระบบจำนวน .....บาท ใช้ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกัน/ขายฝาก หรือไม่ :  ใช่  ไม่ใช่

เงินกู้ในระบบ\*\*  หนี้บัตรเครดิตจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อการศึกษาจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อการเกษตร/ประกอบธุรกิจจำนวน.....บาท

หนี้เพื่อการอุปโภค/บริโภคอื่นจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อซื้อบ้านและหรือที่ดินจำนวน.....บาท

หมายเหตุ: \*\*เงินกู้ในระบบ หมายถึง เงินกู้จากสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินในระบบชุมชน หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพที่ได้รับในปัจจุบัน :  กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง)  กองทุนประกันสังคม

การรับรอง : ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นถูกต้องตรงตามความเป็นจริงทุกประการ หากข้อมูลข้างต้นไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้ระงับสวัสดิการและประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งคืนเงินที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยและตัดสิทธิของข้าพเจ้าในการรับสวัสดิการในอนาคต และข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้สถาบันการเงิน ผู้ให้บริการทางการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน และกรมสรรพากรเปิดเผยหรือให้ข้อมูลของข้าพเจ้าแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรสวัสดิการและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายของรัฐ โดยให้ถือว่า คู่ฉบับและบรรดาสมาชิก ภาวถาวร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือโทรสารที่ทำขึ้นจากหนังสือให้ความยินยอมฉบับนี้ เป็นหลักฐานในการให้ความยินยอมของข้าพเจ้า เช่นเดียวกัน

ข้าพเจ้าจึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ผู้ให้ความยินยอม

(.....)

✂.....

สำหรับลูกค้า ชื่อ - นามสกุล.....เลขประจำตัวประชาชน .....วันเดือนปีที่ลงทะเบียน ...../...../.....

\*กรุณาเก็บหลักฐานนี้ไว้เป็นหลักฐานเพื่อยืนยันการลงทะเบียน\*

ลงชื่อพนักงาน..... (ประทับตราธนาคาร)





# ข่าว สภาพัฒนา

Office of the National Economic and Social Development Council (NESDC)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ 10100

www.nesdc.go.th Tel. 0 2628 2847 Fax. 0 2628 2846 e-mail: pr@nesdc.go.th

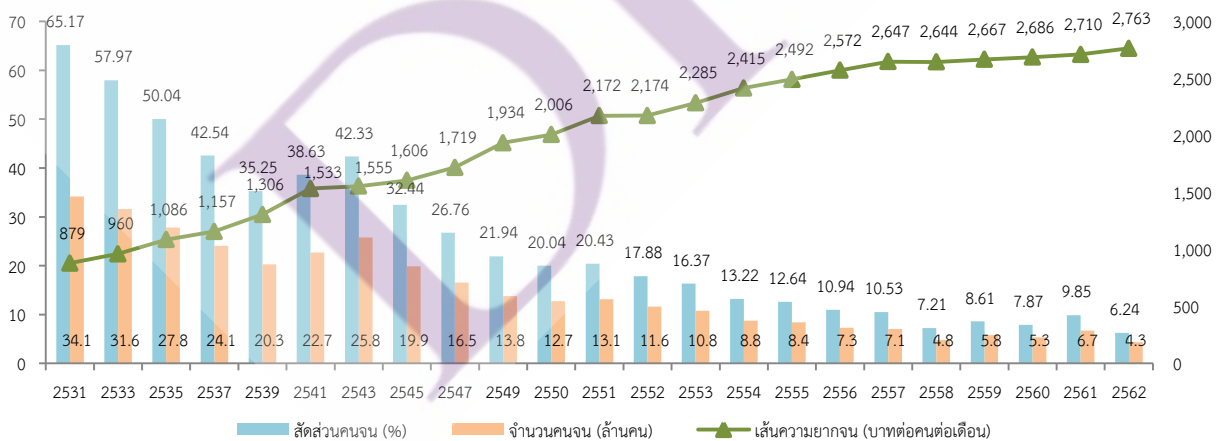


## การนำเสนอรายงานสถานการณ์ความยากจนปี 2562

นางสาวจินาภัฏกร โรจนันต์ รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เปิดเผยว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำรายงานสถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา เพื่อนำเสนอสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในรอบปีที่ผ่านมา รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา และนโยบายหรือโครงการสำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของ สศช. (<http://social.nesdc.go.th/social/Default.aspx?tabid=40>) เพื่อให้สาธารณชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้

รายงานสถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำในปี 2562 ซึ่งเป็นการรายงานสถานการณ์ล่าสุดของ สศช. พบว่า สัดส่วนคนยากจนลดลงจากร้อยละ 9.85 ในปี 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 6.24 ในปี 2562 หรือมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน ลดลงจาก 6.7 ล้านคนในปีก่อนหน้า ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแนวโน้มของความยากจนในระหว่างปี 2541-ถึงปัจจุบัน สัดส่วนและจำนวนคนจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากจำนวนคนยากจน 25.8 ล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.63 ในปี 2541 ลดลงเหลือ 11.6 ล้านคน หรือร้อยละ 17.88 ในปี 2552 และลดลงเหลือ 4.3 ล้านคน หรือร้อยละ 6.24 ในปี 2562

### เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 - 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สถานการณ์ความยากจนในระยะ 5 ปี หลัง (ปี 2558 - 2562) พบว่า สัดส่วนคนจนอยู่ในระดับต่ำ โดยมีสัดส่วน ไม่เกินร้อยละ 10 และมีการปรับตัวเพิ่มขึ้น 2 ครั้ง คือ ปี 2559 และ 2561 โดยสัดส่วนคนยากจนที่เพิ่มขึ้นในปี 2559 เกิดจากผลกระทบของปัญหาภัยแล้ง ขณะที่ในปี 2561 เกิดจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจต่างประเทศ เงินบาทแข็งค่า และจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยซึ่งสอดคล้องกับการรายงานของธนาคารโลก (World Bank, 2019). "Taking The Pulse of

Poverty and Inequality in Thailand”) ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความยากจนในระยะหลัง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และธนาคารโลก ระบุว่า อาจเกิดจากความยากจนของไทยลดลงมากจากอดีตที่ผ่านมา จนทำให้ครัวเรือนที่มีสถานะยากจนอยู่ในปัจจุบันเป็นครัวเรือนที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง หรืออยู่ในกับดักของความยากจน ซึ่งต้องมีนโยบายแก้ปัญหาความยากจนอย่างตรงจุด ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์กลุ่มคนยากจนในระยะหลัง พบว่า ครัวเรือนยากจน 1 ใน 3 เป็นผู้ไม่ปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐกิจ (Economically Inactive Household) มีการพึ่งพิงสูงโดยมีเด็กและผู้สูงอายุจำนวนมากในครัวเรือน และจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า (คนจนร้อยละ 79.18 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า) อีกทั้งผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่ทำงานในภาคการเกษตรซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้น้อย สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนยากจนมีความสามารถในการสร้างรายได้ได้น้อย

การปรับตัวลดลงของคนจนในปี 2562 สาเหตุสำคัญเกิดจากการขยายความครอบคลุมมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐในปี 2562 โดยเฉพาะโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยตรง โดยในปี 2562 มีผู้ที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวนทั้งหมด 14.5 ล้านคน เพิ่มขึ้นมาจากปี 2561 ที่มี 11.4 ล้านคน จากการที่รัฐบาลได้เปิดการลงทะเบียนรอบพิเศษ (ในระหว่างช่วงเดือนพฤษภาคม – มิถุนายน 2561) สำหรับกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนในรอบก่อนหน้า โดยผู้ที่มีบัตรฯ จะได้รับการช่วยเหลือด้านภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันรายเดือน ได้แก่ วงเงินซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น 200 - 300 บาท/เดือน ค่าเดินทางระบบขนส่งสาธารณะวงเงินรวมสูงสุด 1,500 บาท/เดือน และค่าก๊าซหุงต้ม 45 บาท/3 เดือน อีกทั้ง คนยากจนบางส่วนยังได้รับการเงินช่วยเหลือจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และคนพิการ และเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

อย่างไรก็ตาม แม้สัดส่วนคนจนในปี 2562 จะมีแนวโน้มลดลง แต่การรักษาระดับสัดส่วนคนจนให้อยู่ในระดับต่ำยังต้องติดตามสถานการณ์ต่อไป เนื่องจากในปี 2563 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการจ้างงานเป็นวงกว้าง และยังมีคามไม่แน่นอนว่าการแพร่ระบาดจะต่อเนื่องยาวนานแค่ไหน ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ความยากจนในปี 2563 กลับไปแย่ลงอีกครั้ง

รองเลขาธิการฯ กล่าวในตอนท้ายว่า ขอเรียนว่า การนำเสนอสถานการณ์ และการวิเคราะห์ข้อมูลสำนักงานฯ ยึดหลักวิชาการ และความถูกต้องเป็นหลัก เพื่อสะท้อนผลการพัฒนาที่แท้จริงสู่ประชาชน และใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแนวทางการพัฒนาให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ – นามสกุล

นายสุทธิพงษ์ อุ่นเรือน

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
เนติบัณฑิตไทย

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
นิติกร กระทรวงมหาดไทย

