

ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล:
ประสบการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย*

ธนพันธ์ ไไล่ประกอบทรัพย์**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุนิสา ช่อแก้ว***

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สติธร ธนานิธิโชติ****

สถาบันพระปกเกล้า

วิชุดา สาทิตพร*****

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม: บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมและโครงการการช่วยเหลือเกษตรกร โดย สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ (Email: tlaiprakobsup@hotmail.com)

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ (Email: sunisa.mpa@gmail.com)

**** นักวิชาการผู้ชำนาญการ ดร., สำนักวิจัยและพัฒนา (Email: stithorn@kpi.ac.th)

***** อาจารย์, สำนักนวัตกรรม (Email: kaewsoui@gmail.com)

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบในโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกร จากการทำสนทนากลุ่ม (Focus Group) ใน 7 หมู่บ้านในภาคเหนือและภาคใต้ ผู้วิจัยพบว่า ชาวบ้านและเกษตรกรสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลในโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง ในขณะที่ชาวบ้านและเกษตรกรมองว่าโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลยังไม่ตอบสนองความต้องการของเกษตรกร เกษตรกรบางส่วนยังเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารในบางกรณีเนื่องจากความซับซ้อนในคุณสมบัติของผู้รับความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญต่อระดับการเข้าถึง (หรือไม่ถึง) การให้บริการสาธารณะของภาครัฐของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลควรจะคำนึงถึงระดับการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ลดความซับซ้อนในการเข้าถึงโครงการและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ

คำสำคัญ: การเข้าถึงการให้บริการสาธารณะ, ความใกล้ชิดกับกระบวนการการนำนโยบายมาปฏิบัติ, ความสลับซับซ้อนของการดำเนินโครงการ, จังหวัดพะเยา, จังหวัดสงขลา

Characteristics of Access to Government's Assistance Programs: Experiences from Field Research in the Northern and Southern Thailand^{*}

Thanapan Laiprakobsup^{**}

Chulalongkorn University

Sunisa Chorkaew^{***}

Thammasat University

Stithorn Thananithichote^{****}

King Prajadhipok's Institute

Wichuda Sathitporn^{*****}

Srinakharinwirot University

^{*} This research article is a part of research project entitled, "Democratic Process and Creation of Social Justice: Lessons Learned from Inequality and Discrepancy in the Access to and Acquiring Benefits from Social Welfare Projects and Farmer Assistance Projects funded by Research and Development Institute, King Prajadhipok's Institute (KPI).

^{**} Assistant Professor Dr., Department of Government, Faculty of Political Science (Email: tlaiprakobsup@hotmail.com)

^{***} Assistant Professor Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science (Email: sunisa.mpa@gmail.com)

^{****} Senior Researcher Dr., Research and Development Institute, King Prajadhipok's Institute (KPI) (Email: stithorn@kpi.ac.th)

^{*****} Lecturer, Innovation Institute, (Email: kaewsouei@gmail.com)

Abstract

This article aims to systematically explain factors influencing citizens' access to the government's assistance programs (i.e., elderly and farmer assistance). Having conducted focus groups in 7 villages in the provinces of Payao and Songkhla, the researchers found that villagers and farmers were able to acquire information for the elderly assistance program. Meanwhile, villagers and farmers saw that the farmers' assistance programs were not responsive to the farmers' needs. Some of the farmers were unable to access to the programs due to complexity of farmers' eligibility to access to the programs. Moreover, a local administrative organization was significant to the level of the citizens' access (or non-access) to the public service programs. Therefore, the government should be concerned that the level of access to information, the reduction of complexity to access to the programs, and the role of local administrative organizations are significant to successfully implementing public service programs.

Keywords: Access to Public Service Programs, The Proximity of Policy Implementation, Complexity of Policy Implementation, Payao Province, Songkhla Province

บทนำ

หนึ่งในหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การมีรัฐบาลและกระบวนการเชิงนโยบายที่สามารถจัดสรรทรัพยากรและการบริการภาครัฐให้แก่ประชาชนได้อย่างยุติธรรมและทั่วถึง (Equity and Inclusiveness) (UNDP, 2009) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายความช่วยเหลือจากภาครัฐ (ซึ่งได้แก่ งบประมาณและการบริการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม) ไปยังภาคส่วนต่างๆ ของประเทศโดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ด้วยโอกาสและเข้าถึงการบริการภาครัฐได้ยากลำบากเพื่อบรรลุหลักความเสมอภาคและความทั่วถึง เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับปัญหาความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ การกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุขที่ไม่เท่าเทียมเป็นตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ มีเพียงร้อยละ 20 ของผู้ป่วยโรคเบาหวานทั่วประเทศที่ได้รับการวินิจฉัยโรคอย่างจริงจัง (ถาวร สกุลพาณิชย์, 2554)

ดังนั้นรัฐบาลหลายสมัยกำหนดนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการอุดหนุนและช่วยเหลือกลุ่มคนดังกล่าว เช่น โครงการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรหรือโครงการสวัสดิการสังคมที่เน้นการช่วยเหลือด้านการเงิน โครงการรับจำนำสินค้าเกษตรและโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2014) และผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน (รัฐสภา, ม.ป.ป.)

แม้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อสร้าง ความยุติธรรมและทั่วถึงมาหลายสิบปี แต่ยังมีปัญหาในการดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวในแง่ของความแตกต่างในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐ ปัญหาสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากโครงการช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นตัวอย่างที่สะท้อนปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการและการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล เกษตรกรบางราย

ไม่ได้รับสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งที่ทำการเกษตร (ขวัญตา เบ็ญจะพันธ์, ฌัฐชัย ชินอรรรถพร, และธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2557) ผู้สูงอายุในบางพื้นที่ไม่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ (มุกดา ตฤณชาติ, 2552)

งานวิจัยเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือภาครัฐมีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและความช่วยเหลือจากภาครัฐในแง่ของการปรับปรุงและลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายและความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการช่วยเหลือจากภาครัฐที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการสถาปนาระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านและเกษตรกรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสิทธิประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้อย่างเท่าเทียมกันโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข่าวสารและกระจายสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง ในขณะที่ เกษตรกรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการช่วยเหลือเกษตรกรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข่าวสารและการลงทะเบียนเกษตรกร อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากโครงการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเท่าเทียมเนื่องจากเกษตรกรที่เช่าที่นาต้องแบ่งเงินช่วยเหลือจากโครงการให้แก่เจ้าของที่นา

วัตถุประสงค์

1) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับความแตกต่างของประชาชนในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

2) เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงกระบวนการกำหนดและนํานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อการลดความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการดังกล่าว

คำถามการวิจัย

- 1) การเข้าถึงนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร
- 2) ปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการเข้าถึงนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ทบทวนวรรณกรรม/แนวคิดทฤษฎี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและโครงการช่วยเหลือเกษตรกร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สามารถแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม คือ **กลุ่มที่หนึ่ง** ทำการศึกษาถึงความสำคัญของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น ผลการศึกษาของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) ในการศึกษาเรื่อง “หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย” พบว่า หลักประกันรายได้ในไทยแก่คนชรา มี 2 ลักษณะ คือ แบบมีระบบ มีกฎหมายรองรับ เช่น ระบบบำนาญบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม และระบบการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา และแบบบริหารจัดการเองภายในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ โดยที่ทั้ง 2 แบบมีข้อดี คือ ผู้สูงมีอายุมีหลักประกันรายได้ และข้อเสีย คือ การไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจน และด้อยโอกาสอย่างแท้จริง ผู้สูงอายุบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน ขณะที่งานวิจัยของ ธมนวรรณ รอดเข็ม (2554) ในเรื่อง “การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุหลังจากได้รับเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดตรัง” ซึ่งเป็นการศึกษาเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตชุดย่อขององค์การอนามัยโลก ฉบับภาษาอังกฤษ (WHOQOL-BREF, 1996) ใน 4 ด้าน พบว่า คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ภายหลังจากผู้สูงอายุได้รับเงินเบี้ยยังชีพในด้านความสัมพันธ์ในสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ด้านร่างกาย และด้านจิตใจ อยู่ในระดับดีปานกลาง นอกจากนี้ ผู้สูงอายุมีความ

ต้องการในสวัสดิการสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การประกอบอาชีพ การสาธารณสุข และจำนวนเงินเบี้ยที่สูงขึ้น เช่น 1,000 บาทต่อเดือน เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง (2554) ในการศึกษาเรื่อง “การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แทน จังหวัดนครนายก” พบว่า เบี้ยยังชีพคนชรามีความสำคัญอย่างมากต่อผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และไม่มีแหล่งรายได้อื่นๆ ใดๆ ไรก็ตาม สภาวะทางเศรษฐกิจ และค่าครองชีพที่สูงขึ้น อัตราเบี้ยยังชีพคนชราควรปรับเพิ่มขึ้นตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่เน้นการประเมินผลการดำเนินงานโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยพิจารณาปัจจัยกระบวนการทำงาน ผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ผลการศึกษาของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ ค้นพบค่อนข้างจะสอดคล้องกันว่า กระบวนการทำงานโครงการเบี้ยยังชีพมีความล่าช้าในการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา เช่น พิมพ์พักชอร แสงทองไชย (2558) ทำการศึกษา เรื่อง “ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง” พบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ แต่มีปัญหาในด้านความล่าช้าในการจ่ายเงิน มีปัญหาการโอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ ขณะที่ผู้สูงอายุมีความเห็นว่าควรกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพเป็นอัตราเดียว คือ 1,000 บาทต่อเดือน สอดคล้องกับผลการศึกษาของระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2546) ซึ่งได้ทำการศึกษาในหัวข้อ “การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย” และมีข้อค้นพบว่า การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์กลาง กระบวนการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down) และการรวมงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความล่าช้าและไม่ทั่วถึง นำไปสู่ปัญหาการทำงานระหว่างหน่วยงานจากส่วนกลางและท้องถิ่น ปัญหาความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้สูงอายุ และไม่สามารถ

ตอบสนองและเข้าถึงความต้องการของผู้สูงอายุได้ เพราะไม่ได้มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีความเป็นอยู่ดี และมีความสุข

อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งที่น่าสนใจต่อผลการศึกษาในการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ เช่น สายทิพย์ ภูโหมพรหม (2553) พบว่าผู้สูงอายุมีความพึงพอใจอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา โดยเฉพาะการบริการการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ และการติดตามตรวจสอบสิทธิ ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุมีความเห็นว่าจำนวนเงินเบี้ยยังชีพยังไม่เหมาะสม ขณะที่งานวิจัยของภัทรวดี ซอกคูลย์ (2557) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดยใช้วิธีการประเมินผลโครงการรูปแบบชิปปี้ (CIPP) ด้านกระบวนการ ผลการดำเนินงาน และด้านสภาพแวดล้อม เช่น อาคาร สถานที่ พบว่า ทั้งสามด้านมีผลการประเมินในระดับมากที่สุด และเมื่อทำการประเมินผลของโครงการโดยการสอบถามกับผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุมีความเห็นว่าโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้

กลุ่มที่สาม เป็นงานวิจัยที่ทำการศึกษาถึงความเข้าใจของผู้สูงอายุต่อโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งค้นพบผลการศึกษาแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น งานวิจัยของ อภิชัย บวรโมทย์ (2553) เรื่อง “ปัญหาการจัดการสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด” พบว่า ผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจโครงการเบี้ยยังชีพคนชรา และอัตราเบี้ยที่กำหนด รวมทั้งรู้ถึงสิทธิของตนเอง โดยผู้สูงอายุจะมารับเงินเบี้ยยังชีพด้วยตนเอง และส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีที่พึ่ง และอาศัยอยู่เพียงลำพังควรได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิก่อนเป็นลำดับแรก

ในขณะที่งานวิจัยของ ทองปาน โตอ่อน (2551) เรื่อง “การศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบางมัญ อำเภอเมือง จังหวัด

สิงห์บุรี” พบว่า ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในเขตพื้นที่ห่างไกล และผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ไม่เข้าใจในเรื่องเบี้ยยังชีพคนชรา และไม่รู้ว่าคุณสมบัติที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา จึงมีความต้องการให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการเบี้ยยังชีพซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ อภิชัย บวรโมทย์ (2553) ที่ค้นพบว่า ปัญหาของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือเรื่องการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดี และไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนห่างไกล ส่งผลให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกล และไม่มีผู้ดูแลไม่ทราบสิทธิของตนเอง นอกจากนี้ การศึกษาของ ญัฐธยาน์ ระโส (2554) เรื่อง “การศึกษาประสิทธิผลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์” ค้นพบเพิ่มเติมว่า นโยบาย และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน เช่น การแจ้งวัน และเวลาในการรับเบี้ยยังชีพ ความเหมาะสมของสถานที่ ความเข้าใจโครงการเบี้ยยังชีพของบุคลากรที่ให้ความรู้ มีผลทำให้ผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน

จะเห็นได้ว่า งานวิจัยกลุ่มนี้ยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพเป็นปัจจัยเชิงกระบวนการ ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของโครงการ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทองปาน โตอ่อน (2551) ปัจจัยเชิงกระบวนการเหล่านี้มีอิทธิพลต่อระดับความเข้าใจของประชาชนในโครงการเบี้ยยังชีพ

ในขณะที่ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ในฐานะที่เป็นโครงการช่วยเหลือจากภาครัฐ) โดยเป็นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการต่อผลประโยชน์ที่เกษตรกรพึงจะได้รับ ประเด็นสำคัญของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าวสามารถแบ่งได้เป็นสามประเด็น

(ขวัญตา เบ็ญจะขันธุ์, ณัฐชัย ชินอรรรถพร, และธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์ 2557: 401-402)

- *ประเด็นแรก* ในเรื่องการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการรับจำนำต่อเกษตรกร พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่มีผลกระทบต่อผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกร กล่าวคือแม้ว่าโครงการรับจำนำไม่ได้ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง แต่ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เกษตรกรพัฒนาการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง

- *ประเด็นที่สอง* ในเรื่องการตรวจสอบความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก พบว่า เกษตรกรเกือบทั้งหมดสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเพราะโครงการรับจำนำทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น

- *ประเด็นที่สาม* ในเรื่องการตรวจสอบผลกระทบของนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกต่อต้นทุนการผลิตของชาวนานั้น เกษตรกรให้ความเห็นว่าเป็นต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจของโลก นโยบายรับจำนำมีผลกระทบเพียงทางอ้อมต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้น

จากการทำสนทนากลุ่มกับเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง ขวัญตา เบ็ญจะขันธุ์ ณัฐชัย ชินอรรรถพร และธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์ (2557) พบว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวนำไปสู่ลักษณะของ “ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย (Policy Inequality)” ในลักษณะที่เกษตรกรที่มีปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกน้อย (ชาวนาจน) มักจะไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะค่าใช้จ่ายในการเกี่ยวข้าว นวดข้าวและขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำสูง เกษตรกรที่มีผลผลิตน้อยมองว่าไม่คุ้มค่าในการเข้าร่วมโครงการ จึงขายผลผลิตให้กับเกษตรกรที่มีทุนทรัพย์มากกว่า ในขณะที่เกษตรกรที่มีปริมาณข้าวเปลือกมาก (ชาวนารวย) สามารถเข้าถึงโครงการได้มากกว่าชาวนาจนเพราะมีทุนทรัพย์ในการเข้าถึงโครงการ สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งเกษตรกรที่มีฐานะดี มีโอกาสได้

เข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้มากกว่าเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของเกษตรกรฐานะดีก็ยากจนยังสะท้อนในงานวิจัยของ อัมมาร์ สยามวาลา และนิพนธ์ พัวพงศกร (2552 อ้างใน ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2556) ที่ว่า โครงการรับจำนำสินค้าเกษตรให้ประโยชน์แก่เกษตรกรร้อยละ 31 เท่านั้น ทั้งที่เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงสุด

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรยังมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจของเกษตรกร หน่วยงานรัฐอาจจะประชาสัมพันธ์โครงการในระดับที่ต่ำหรืออาจจะไม่ได้ทำความเข้าใจกับเกษตรกร ในรายละเอียด นางพร ทับทิมทวีโชค และเดือนเพ็ญ ธีรวรรณวิวัฒน์ (2556) ได้ทำการศึกษาความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเกี่ยวกับโครงการประกันรายได้เกษตรกร ผู้วิจัยทำการสำรวจความคิดเห็นได้เกษตรกรกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ (อีสานใต้) ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรขาดความชัดเจนในข้อมูลวัตถุประสงค์ กฎระเบียบของโครงการ สิทธิของตนเองที่พึงมีในโครงการดังกล่าวและวันสำคัญที่เกษตรกรต้องมาดำเนินการเพื่อเข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยเน้นย้ำว่าหน่วยงานรัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้มากกว่านี้และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นกลไกสำคัญในการให้ข้อมูลแก่เกษตรกร

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่ามีประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการดำเนินโครงการทั้งสอง ได้แก่

- *ความห่างไกลจากกระบวนการดำเนินโครงการ:* กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้อย่างสะดวกเนื่องจากอยู่ห่างไกลจากระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ
- *กระบวนการดำเนินโครงการมีความสลับซับซ้อน:* กล่าวคือ การดำเนินการมีความสลับซับซ้อนในแง่มุมมองของกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่มีความชัดเจน

ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบการวิจัยโดยเน้นประเด็นการตรวจสอบว่าความห่างไกลจากกระบวนการดำเนินการโครงการและความซับซ้อนของการดำเนินโครงการมีอิทธิพลต่อระดับการเข้าถึงโครงการสวัสดิการสังคมเป็ยยังชีพผู้สูงอายุกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของประชาชนหรือไม่และอย่างไร ผู้วิจัยมองว่าชาวบ้านที่ห่างไกลจากข้อมูลข่าวสารและกระบวนการดำเนินโครงการมีโอกาสที่จะเข้าถึงการบริการน้อยกว่าชาวบ้านที่อยู่ได้รับข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเมื่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นระดับการเข้าถึงโครงการทั้งสองจะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ผู้วิจัยมองว่าความซับซ้อนของโครงการมีอิทธิพลต่อระดับการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐน้อยลง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลดระดับความซับซ้อนของการเข้าถึงโครงการลง ประชาชนก็สามารถเข้าถึงการให้บริการสาธารณะสูงขึ้น

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยทำการลงพื้นที่ในพื้นที่จังหวัดพะเยาและสงขลาในช่วงเดือนตุลาคม ถึง ธันวาคม 2558 ผู้วิจัยเลือกทำกิจกรรมการสนทนากลุ่มโดยมีการกำหนดโครงสร้างของคำถาม (Structured Focus Group) เพื่อแปลงกรอบการวิจัยไปสำรวจความคิดเห็นของชาวบ้านและเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งสอง ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการทำกิจกรรมการสนทนากลุ่ม ด้วยเหตุผลสองประการด้วยกัน ประการแรก การทำกิจกรรมการสนทนากลุ่มสามารถดึงความคิดเห็นของชาวบ้านและเกษตรกรได้มากกว่าการทำแบบสำรวจความคิดเห็น ประการที่สอง ชาวบ้านและเกษตรกรส่วนหนึ่งไม่สามารถอ่านหนังสือเข้าใจอย่างเต็มที่ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการทำกิจกรรมการสนทนากลุ่มมีโอกาสในการเข้าถึงความคิดเห็นของชาวบ้านและเกษตรกรได้มากกว่าการสอบถามด้วยแบบสำรวจ คำถามแบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกประกอบด้วยคำถามทั่วไปเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ส่วนที่สองประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับ

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร¹ คำถามเน้นการถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการ ส่วนที่สามเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจต่อนโยบายและข้อเสนอแนะของชาวบ้านและเกษตรกรในการปรับปรุงนโยบาย

ผู้วิจัยใช้สองวิธีการในการทำสนทนากลุ่ม วิธีการที่หนึ่งเป็นคำถามเชิงทดลอง (Experimental Question) โดยผู้วิจัยถามในลักษณะที่ผู้วิจัยเสนอทางเลือกเชิงนโยบายหลายทางแล้วให้ชาวบ้านและเกษตรกรเลือกทางเลือกดังกล่าว วิธีการที่สองเป็นคำถามเชิงเปรียบเทียบระหว่างนโยบายของรัฐบาลในอดีตกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันหรือ “วิธีการสืบเสาะกระบวนการ” (Process-Tracing) (Bennett and George, 1997) ซึ่งเป็นเทคนิคการถามที่ให้ผู้ให้สัมภาษณ์ระลึกย้อนไปว่าความรู้สึกของตนต่อนโยบายนั้นเป็นอย่างไร หากเทียบกับนโยบายปัจจุบัน

ผู้วิจัยทำสนทนากลุ่มชาวบ้านและเกษตรกรใน 7 หมู่บ้าน ใน 6 อำเภอของจังหวัดพะเยาและสงขลา จังหวัดพะเยาเป็นจังหวัดขนาดเล็กและมีรายได้ครอบครัวโดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ นอกจากนี้ประชาชนยังประสบปัญหาอื่นๆ เช่น สิทธิด้านแรงงานและสาธารณสุข² ใดๆก็ตาม จังหวัดพะเยาเป็นพื้นที่ที่อู่ข้าวอู่น้ำพื้นที่หนึ่งของภาคเหนือเนื่องจากมีแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ ได้แก่ กว๊านพะเยา³ ข้าวเป็นพืชเกษตรกรรมหลักของทั้งสี่หมู่บ้าน แต่เกษตรกรมีการเพาะปลูกพืชไร่ประเภทอื่นๆ เช่น ข้าวโพดพืชสวน เช่น ลำไย และยางพารา ในขณะที่ จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดขนาดใหญ่และมีรายได้ครอบครัวโดยเฉลี่ยค่อนข้างสูง เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทาง

¹ ผู้วิจัยเน้นโครงการรับจำนำข้าว โครงการชดเชยเกษตรกรไร่ละ 1,000 บาทและโครงการช่วยเหลือปัจจัยการผลิต

² จากการสัมภาษณ์ผู้ประสานงานที่เป็นอาสาสมัครจิตอาสาด้านสาธารณสุขในพื้นที่

³ จากการสัมภาษณ์ผู้ประสานงานที่เป็นอาสาสมัครจิตอาสาด้านสื่อสารมวลชน

เศรษฐกิจของภาคใต้ตอนล่าง ผู้วิจัยจึงเลือกทำสนทนากลุ่มในจังหวัดพะเยาและสงขลาเนื่องจากลักษณะของสังคมเศรษฐกิจของประชากร ปัญหาที่ประชาชนประสบและการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม

ทั้งเจ็ดหมู่บ้านประกอบด้วยหมู่บ้านทั้งที่อยู่ในเขตเทศบาล (เขตเมือง) และนอกเขตเทศบาล (เขตชนบท) เป็นพื้นที่ในเขตและนอกเขตชลประทาน ชาวบ้านทั้ง 7 หมู่บ้านมีความหลากหลายในอาชีพตั้งแต่ทำเกษตรกรรม รับจ้างทั่วไป ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ในกรณีจังหวัดพะเยา ชาวบ้านยังมีความหลากหลายในทางวัฒนธรรม บางหมู่บ้านกล่าวคือ สมาชิกของหมู่บ้านรวมกลุ่มกันมาอย่างยาวนาน ในขณะที่ บางหมู่บ้านมาจากภูมิภาคอื่นๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตัวอย่างเช่น ส่วนหนึ่งของสมาชิกหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยามาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อ 40-50 ปีก่อน จนกลายเป็นลักษณะที่เรียกว่า “อีสานล้านนา” ซึ่งยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของบรรพบุรุษอยู่ หมู่บ้านในอำเภอเชียงคำและภูกามยาวอยู่ในเขตชนบทซึ่งชาวบ้านและเกษตรกรมีความผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัครที่หน่วยงานรัฐสนับสนุน ในขณะที่ หมู่บ้านในอำเภอเมืองพะเยาอยู่ในเขตเมืองซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใกล้ชิดหากเปรียบเทียบกับอำเภอเชียงคำและภูกามยาว ในกรณีของจังหวัดสงขลา ชาวบ้านมีอาชีพเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก การปลูกข้าวเป็นการเพาะปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือนซึ่งแตกต่างจากเกษตรกรในจังหวัดพะเยา ดังนั้น เกษตรกรที่จังหวัดสงขลาเพาะปลูกพืชหลากหลายกว่าพะเยา

ตารางที่ 1: หมู่บ้าน ตำบลและอำเภอที่ผู้วิจัยทำสนทนากลุ่ม

จังหวัด	อำเภอ	หมู่บ้าน	วันที่สัมภาษณ์
พะเยา	เชียงคำ ภูกามยาว เมืองพะเยา	4	17-18 ตุลาคม 2558
สงขลา	บางกล่ำ สติงพระ สิงหนคร	3	28-29 พฤศจิกายน 2558

หมายเหตุ: ผู้วิจัยไม่เปิดเผยรายชื่อหมู่บ้านเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของชาวบ้านและเกษตรกรที่เข้าร่วมสนทนา

ผู้วิจัยทำสนทนากลุ่มกับชาวบ้านและเกษตรกรจำนวน 94 ราย ใน 7 หมู่บ้าน เพศหญิงมีปริมาณมากกว่าเพศชายเล็กน้อย (ดูตารางที่ 2 และ 3) ในแง่มุมของอายุ ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านและเกษตรกรอยู่ในช่วงอายุ 41-60 ปี น่าสังเกตว่าชาวบ้านในจังหวัดสงขลาค่อนข้างอายุมาก ชาวบ้านและเกษตรกรส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รายได้จากการรับเบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลักของชาวบ้านและเกษตรกรบางส่วนเช่นกัน (ประมาณ 33 เปอร์เซ็นต์) รายได้ต่อครัวเรือนของเกษตรกรค่อนข้างต่ำ ในส่วนของระดับการศึกษา ส่วนใหญ่อยู่ระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา รายละเอียดตามตารางที่ 2 และ 3

ตารางที่ 2: ข้อมูลเชิงสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มชาวบ้านและเกษตรกร (จังหวัดพะเยา)

ปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจ		จำนวน	เปอร์เซ็นต์	หมายเหตุ
เพศ	ชาย	27	49.091	
	หญิง	27	49.091	
	ไม่ระบุ	1	1.818	หมู่บ้าน 3

ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ		จำนวน	เปอร์เซ็นต์	หมายเหตุ
อายุ	ต่ำกว่า 20 ปี	-	0.000	
	20-30 ปี	-	0.000	
	31-40 ปี	3	5.455	
	41-50 ปี	11	20.000	
	51-60 ปี	21	38.182	
	มากกว่า 60 ปี	19	34.545	
	ไม่ระบุ	1	1.818	หมู่บ้าน 4
แหล่งรายได้หลัก	เกษตรกรรม	36	65.455	
	ปลูกผักสวนครัว	2	3.636	
	ปศุสัตว์	3	5.455	
	รับจ้างทั่วไป	10	18.182	
	เบี้ยยังชีพจากภาครัฐ	18	32.727	
	ลูกหลานส่งมาให้	6	10.909	
	อื่นๆ	2	3.636	ค้าขาย
	ไม่ระบุ	-	0.000	
ระดับรายได้	ต่ำกว่า 5000	22	40.000	
	5,000-10,000	18	32.727	
	10,001-15,000	7	12.727	
	15,001-20,000	5	9.091	
	20,001-25,000	2	3.636	
	25,001-30,000	1	1.818	
	30,001-35,000	-	0.000	
	สูงกว่า 35,000	-	0.000	
	ไม่ระบุ	-	0.000	
	ระดับการศึกษา	ต่ำกว่ามัธยมศึกษา	31	56.364
มัธยมศึกษา		19	34.545	
ปริญญาตรี		5	9.091	
สูงกว่าปริญญาตรี		-	0.000	
ไม่ระบุ		-	0.000	

ตารางที่ 3: ข้อมูลเชิงสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มชาวบ้านและเกษตรกร (จังหวัดสงขลา)

ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม		ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
เพศ	ชาย	17	43.590	
	หญิง	22	56.410	
	Missing	-	0.000	
อายุ	ต่ำกว่า 20 ปี	-	0.000	
	20-30 ปี	-	0.000	
	31-40 ปี	-	0.000	
	41-50 ปี	2	5.128	
	51-60 ปี	8	20.513	
	มากกว่า 60 ปี	29	74.359	
	Missing	-	0.000	
แหล่งรายได้หลัก	เกษตรกรรม	14	35.897	
	ปลูกผักสวนครัว	4	10.256	
	ปศุสัตว์	6	15.385	
	รับจ้างทั่วไป	11	28.205	
	เบี้ยยังชีพจากภาครัฐ	5	12.821	
	ลูกหลานส่งมาให้	9	23.077	
	อื่นๆ	7	17.949	
	Missing	-	0.000	
ระดับรายได้	ต่ำกว่า 5000	28	71.795	
	5,000-10,000	3	7.692	
	10,001-15,000	1	2.564	
	15,001-20,000	3	7.692	
	20,001-25,000	2	5.128	
	25,001-30,000	1	2.564	
	30,001-35,000	-	0.000	
	สูงกว่า 35,000	1	2.564	
	Missing	-	0.000	

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม		ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่ามัธยมศึกษา	29	74.359	
	มัธยมศึกษา	5	12.821	
	ปริญญาตรี	5	12.821	
	สูงกว่าปริญญาตรี	-	0.000	
	Missing	-	0.000	

ผลการศึกษา

จากการทำสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านและเกษตรกรมีช่วงอายุที่ 50-60 ปีซึ่งสะท้อนว่าประชากรในต่างจังหวัดเป็นกลุ่มคนที่อายุค่อนข้างมาก ระดับรายได้ของกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างน้อย ในขณะที่ กลุ่มตัวอย่างมีระดับการศึกษาอยู่ที่ประถมศึกษาซึ่งสะท้อนระดับการศึกษาที่น้อยของชาวบ้านและเกษตรกรในต่างจังหวัด กลุ่มตัวอย่างระบุว่า อาชีพหลักคือเกษตรกรและรับจ้างทั่วไป กลุ่มตัวอย่างที่จังหวัดพะเยาและสงขลาระบุว่า รายได้ส่วนหนึ่งมาจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งสะท้อนว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างในต่างจังหวัด

ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐบาลเป็นอย่างดีทั้งจากสื่อสารมวลชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยสังเกตว่าชาวบ้านและเกษตรกรจะได้รับข่าวสารจากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเป็นพิเศษ (โดยเฉพาะโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) ในขณะที่ ชาวบ้านและเกษตรกรได้รับข้อมูลข่าวสารโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผ่านทางโทรศัพท์และเกษตรกรอำเภอ ชาวบ้านและเกษตรกรทราบว่าตนเองได้รับสวัสดิการใดบ้างและทราบว่ารัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือเกษตรกรอะไรบ้าง ดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงมีระดับสูง

ผู้วิจัยขอแบ่งการรายงานผลการวิจัยออกเป็นสองส่วนตามนโยบายเบี้ยยังชีพและนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (และสวัสดิการสังคมอื่นๆ)

ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านและเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเบี้ยผู้สูงอายุและสวัสดิการสังคมอื่นๆ ที่ตนเองมีสิทธิได้รับเป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) รู้ว่าตนเองได้สิทธิสำหรับ อสม. ชาวบ้านที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพทราบว่า การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นแบบขั้นบันไดและสามารถไปปรับเบี้ยยังชีพได้ที่ไหนและอย่างไร ชาวบ้านทราบขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยผ่านการประชาสัมพันธ์ในชุมชน เช่น เสียงตามสายหรือประชาคม

ผู้วิจัย: ทราบข่าวเรื่องเบี้ยยังชีพครั้งแรกสุดจาก

ชาวบ้าน: ทราบจากทางสมาชิก อบต. ครับ

ผู้วิจัย: ทางพ่อหมาน (ผู้อาวุโสท่านหนึ่งในหมู่บ้าน-ผู้วิจัย) ละครับ

ชาวบ้าน: สมาชิก อบต. ครับ

ผู้วิจัย: ทางด้านนี้ละครับ

ชาวบ้าน: อบต. เหมือนกันครับ

ผู้วิจัย: อบต. แจ้งข่าวโดยวิธีไหนครับ

ชาวบ้าน: มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านบอกตามเสียงตามสาย ให้คนที่อายุเข้าเกณฑ์ เกิด พ.ศ. นั้น พ.ศ. นี้ ให้ส่งเอกสารให้สมาชิก อบต. (สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

ผลการศึกษามีข้อสังเกตว่าเทศบาลและผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กล่าวคือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพและกำหนดการเบิกจ่าย

ชาวบ้านรับเบี้ยยังชีพสองทางคือไปรับด้วยตนเองกับการโอนผ่านบัญชี อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านส่วนใหญ่ไปรับเบี้ยยังชีพเองที่เทศบาลผ่านการนัดหมายในระยะเวลาที่กำหนด จากการสอบถามชาวบ้าน ยังไม่มีกรณีที่เทศบาลติดค้างเบี้ยยังชีพและจ่ายเบี้ยยังชีพล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้กับชาวบ้าน นอกจากนี้กระบวนการรับเบี้ยยังชีพไม่ยุ่งยากและไม่สลับซับซ้อน ทำให้ชาวบ้านพึงพอใจในกระบวนการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพในระดับที่สูงมากหากเปรียบเทียบกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านต้องการให้เพิ่มการจ่ายเบี้ยยังชีพจากรูปแบบ “ขั้นบันได” เป็นการจ่ายแบบ “เท่าเทียมกันทุกระดับอายุและทุกพื้นที่” เนื่องจากค่าครองชีพที่สูงขึ้นและเพื่อความเท่าเทียมกันทุกคน สะท้อนค่านิยมของชาวบ้านในเรื่องความเท่าเทียมกันในสิทธิการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ ชาวบ้านเสนอว่ารัฐควรเพิ่มเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 1,000 บาท⁴ ทุกเดือนจนกว่าจะสิ้นอายุขัย

ผู้วิจัย: ทีนี้ขอถามเพิ่มอีกนิดนึงครับ ว่าผู้สูงอายุแต่ละพื้นที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่ากันหรือเปล่าครับ อย่างผู้สูงอายุภาคกลาง เขาขายข้าวได้มากกว่าเราผู้สูงอายุในจังหวัดพะเยาอย่างนี้ควรจะได้เท่ากันหรือเปล่าครับ หรือเราควรจะได้มากกว่า

ชาวบ้าน: (เสียงเบาๆ) เราควรจะได้มากกว่าค่ะ แต่เริ่มที่ 2,400 เท่ากัน

ชาวบ้าน: ควรจะได้เท่ากันค่ะ

ชาวบ้าน: ควรจะได้เท่ากันครับ

ชาวบ้าน: ผมว่าการแยกคนรวยคนจนออกจากกันมันยากครับ

⁴ ชาวบ้านบางรายเสนอ 2,400 บาทต่อเดือน

ชาวบ้าน: ควรจะได้เท่ากันหมดครับไม่คิดว่าเป็นปัญหาคับข้องใจอะไร

ชาวบ้าน: มันจะทำให้เกิดการขัดแย้งกันเปล่าๆ

ชาวบ้าน: บางที่ต้นทุนคนเรานั้นไม่เหมือนกันเราไปแบ่งแยกไม่ได้
หรือก้จะว่าใครรวยใครจน ควรจะต้องให้เสมอภาคกันค้ะ

ชาวบ้าน: บางคนภายนอกดูรวยแต่จริงๆ ไม่ได้รวยเท่าไรค้ะ

ชาวบ้าน: ควรจะได้เท่ากันหมด 1,000 ทุกพื้นที่ทุกระดับอายุครับ
(สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ ความแตกต่างในการจ่ายเบี้ยสวัสดิการสังคมในโครงการเบี้ยสนับสนุน อสม. กับเบี้ยยังชีพในโครงการอาสาสมัครอื่นๆ เช่น อาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อพป.) ชาวบ้านมองว่ารัฐควรจ่ายเบี้ยสวัสดิการสำหรับอาสาสมัครอื่นๆ ด้วยเพื่อความเท่าเทียมกัน

โครงการช่วยเหลือเกษตรกร

จากการพูดคุยกับเกษตรกร ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรทราบข่าวการช่วยเหลือเกษตรกรจากสื่อสารมวลชนและเกษตรกรอำเภอ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยมีบทบาทในโครงการนี้เท่าไร เกษตรกรมองว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรค่อนข้างยากเพราะต้องไปหาเกษตรกรอำเภอเอง

จากการสอบถามชาวบ้าน ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรในจังหวัดภาคเหนือมีความคิดเห็นต่อนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรมากกว่าเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ เกษตรกรไม่ค่อยพึงพอใจโครงการชดเชยเกษตรกร ไร่ละ 1,000 บาทเท่าไรเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการประกันราคา (รับจำนำ) เพราะไม่คุ้มค้ะกับต้นทุนการผลิตที่ลงไปกับขั้นตอนการเพาะปลูก นอกจากนี้ โครงการไร่ละ 1,000

บาท ไม่แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเพราะเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยได้ค่าชดเชยน้อย ส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินมากได้ค่าชดเชยมาก⁵

ผู้วิจัย: โอเคครับ คราวนี้ขอถามเรื่องโครงการไร่ละพันบาทมังครับ ไม่ทราบว่ามีปัญหาน้ำอาหารบข่าเกี่ยวกับโครงการนี้จากทางไหนครับ มีหน่วยงานมาบอกหรือรู้จากโทรทัศน์

ชาวบ้าน: เกษตรอำเภอคะ แต่รู้สึกปีนี้มันจะไม่มีเงินอุดหนุนให้นะคะ ชาวบ้านถาม โครงการไร่ละพันนี้เขาจำกัดพื้นที่ต่อไร่ไหมครับ

ผู้วิจัย: จำกัดครับ ช่วยเหลือไร่ละพันไม่เกิน 15 ไร่

ชาวบ้าน: นั่นไง

ชาวบ้าน: มันยังไม่ถึงครึ่งของที่นาเลย

ชาวบ้าน: มันเป็นไปไม่ได้

ชาวบ้าน: ถ้าถามผม ผมยังไม่พอใจถ้าจำกัด 15 ไร่ อยากให้รัฐบาล ประกันราคา ไม่ต้องสูงถึงขนาดที่เคยทำมาก็ได้

เพราะปัญหาที่เห็นที่สำคัญมาก คือ การที่ผู้รับซื้อข้าว (โรงสี) สามารถรับซื้อในราคาที่เขาพอใจจะรับซื้อ คนหนึ่งมาขายซื้อราคาหนึ่ง อีกคนมาขายให้อีกราคาหนึ่ง ผมว่ามันไม่มีมาตรฐาน

ชาวบ้าน: (กระซิบๆ) ไม่มีเจ้าหน้าที่มารับผิดชอบตรวจสอบตรงนี้จริงจิงครับ

⁵ ในด้านกลับกัน จากการพูดคุยกับเกษตรกรในหมู่บ้านหนึ่ง เกษตรกรชี้ว่าเกษตรกรที่มีที่ดินมาก อาจจะได้ค่าชดเชยไม่คุ้มค่ากับการลงทุนในการเพาะปลูก ในขณะที่เกษตรกรที่มีที่นาลน้อยอาจจะได้ค่าชดเชยมากกว่าเพราะลงทุนน้อยหรือไม่ได้ลงทุนเลย

ชาวบ้าน: ผมว่าที่รัฐบาลต้องทำคือ ตั้งราคากลาง ไม่ต้องสูงเหมือนสมัยยิ่งลักษณ์หรอก ตั้งราคาไปเลย กิโลกรัมละ 12 บาท เกวียนละ 12,000 บาท แล้วค่อยมาหักค่าคุณภาพของข้าวที่หลัง ตอนนี้น้ำมันแบบคราวนี้จะซื้อกิโลละ 9 บาท มาอีกวันจะซื้อกิโลละ 5 บาท มันไม่เหมาะสมครับ

ชาวบ้าน: แต่อย่างน้อยตอนนี้ก็ขอขอบคุณรัฐบาลที่อุดหนุนให้ไร่ละ 1,000 บาท แต่มันก็น้อยเกินไป (สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

นอกจากนี้ เกษตรกรเห็นว่าโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลประเภทอื่นๆ เช่น มาตรการควบคุมราคาการผลิต (ค่าเช่านา ค่าปุ๋ย) ไม่ได้ผลเพราะหน่วยงานรัฐไม่ได้เอาจริงเอาจัง นอกจากนี้ รัฐไม่สามารถควบคุมเรื่องราคาได้ เพราะเป็นกลไกตลาดและเป็นการตกลงกันระหว่างชาวนากับเจ้าของปัจจัยการผลิต เจ้าของนาและแรงงาน

ผู้วิจัย: ถ้าเช่นนั้นกรณีที่รัฐบาลบอกว่าจะช่วยค้ำค่าเช่าที่ กับค่าแรงนี้คุ้มได้จริงไหมครับ เช่นที่บอกว่าจะช่วยค้ำค่าเช่านาไม่เกินไร่ละ 500 บาท ?

ชาวบ้าน: ไม่ค่ะ ส่วนใหญ่มั่นขึ้นอยู่กับเจ้าของนา กับผู้เช่าตกลงกัน บางคนเขาก็ไม่ยอม บางคนเขาก็ไม่ได้คิดเป็นเงิน แต่ให้จ่ายเป็นผลผลิต 1 ใน 3 (สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

ผู้วิจัยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรสามประการ ประการแรก โครงการชดเชยเกษตรกรไร่ละ 1,000 บาท ไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวนาที่เป็นเจ้าของนากับชาวนาที่เช่านา เมื่อรัฐกำหนดว่าการจ่ายค่าชดเชยต้องจ่ายให้กับเกษตรกรเจ้าของนา ชาวนาที่เป็นเจ้าของนาจะได้รับค่าชดเชยแม้ว่าตนเองไม่ได้เพาะปลูกข้าวแต่ให้เขาเช่านา จากการสัมภาษณ์เกษตรกรสองหมู่บ้านในจังหวัดพะเยาและสงขลา ตัวอย่างเช่น ผู้นำชุมชนในหมู่บ้านที่จังหวัดสงขลาให้ข้อมูลว่ามีเกษตรกรบางส่วนที่ไม่สามารถรับ

เงินอุดหนุนได้ เนื่องจากเช่าที่ดินทำนาและเจ้าของที่ดินไม่ยอมมอบเอกสารสิทธิ์เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการรับเงินอุดหนุนไร่ละ 1,000 บาท รัฐไม่ได้จำแนกว่าใครปลูกข้าวจริงหรือใครเพียงแค່ให้เช่านา ดังนั้นโอกาสการเข้าถึงโครงการชดเชยไร่ละ 1,000 บาท ของชาวนาที่เช่านาจึงน้อยกว่าเกษตรกรที่เป็นเจ้าของนา⁶

ประการที่สอง หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรเท่าที่ควร ในการสนทนากลุ่มที่จังหวัดสงขลา เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างเล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า มีบางกรณีที่เงินเข้าบัญชีช้า หรือเกิดปัญหาการขาดความเข้าใจต่อระบบธุรกรรมธนาคารของชาวบ้าน ทำให้บางครั้งไม่ได้รับเงินอุดหนุน หรือได้รับล่าช้า ซึ่งผู้นำชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาเกษตรกร และผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวก เนื่องจากโครงการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นโครงการที่สังกัดหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทบาทระดับรองลงไป

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการอธิบายรายละเอียดของโครงการของรัฐโดยเฉพาะโครงการช่วยเหลือเกษตรกรมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับชาวบ้านและวิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ชาวบ้านเข้าใจมากขึ้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายเงินช่วยเหลือเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจพื้นที่และชาวบ้านดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังไม่ค่อยประชาสัมพันธ์การช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบอื่นๆ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรหมู่บ้านหนึ่ง เกษตรกรซึ่ง

⁶ นอกจากว่าเกษตรกรเจ้าของนาแบ่งค่าชดเชยให้

ว่าเกษตรกรอำเภอ น่าจะลงมาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการเกษตรอินทรีย์ซึ่งเกษตรกรสนใจและรัฐก็ริเริ่มแต่หน่วยงานรัฐก็ไม่ได้ใส่ใจดูแลเท่าที่ควร เกษตรกรสนใจการทำเกษตรอินทรีย์เพื่อลดการพึ่งพาสารเคมีแต่เกษตรกรต้องเข้าไปหาเกษตรกรอำเภอเพื่อขอซื้อสารอินทรีย์

ผู้วิจัย: พี่บ้าน่าเอาเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรไหมครับ ?

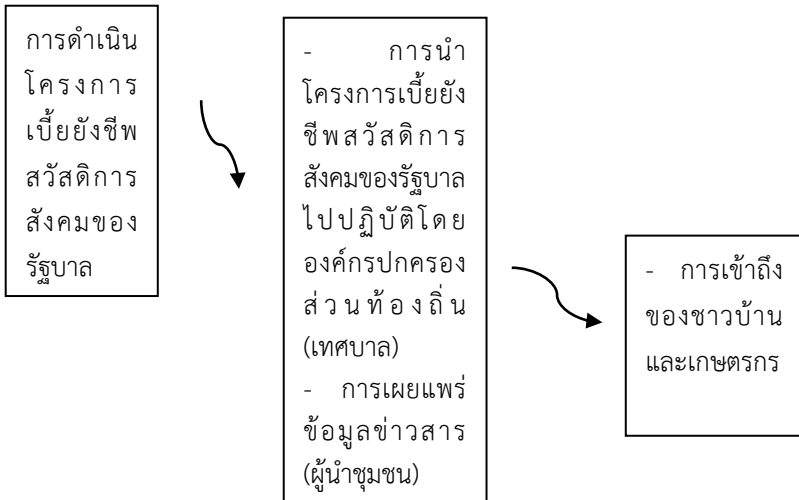
ชาวบ้าน: เรื่องโครงการช่วยเหลือ เช่น ประกันราคาหรือชดเชย เราเข้าถึง แต่เราอยากให้เกษตรกรอำเภอลงมาดูแลชาวบ้านบ้าง เช่น เราอยากให้คุณดูแลเกษตรกรอินทรีย์ของเราบ้าง ไม่ใช่เราใช้สารอินทรีย์หมดเราก็ต้องเข้าไปซื้อที่เกษตรกรอำเภอ (สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

ประการที่สาม เกษตรกรอยากให้รัฐเปิดโอกาสให้ชาวนาเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการช่วยเหลือเกษตรกรให้มากกว่านี้ เช่น เปิดโอกาสให้ชาวนาเข้าไปอยู่ขั้นตอนการรับซื้อข้าวเปลือกในโครงการประกันราคา ชาวนามองว่าระดับการมีส่วนร่วมที่น้อยของเกษตรกรทำให้เกษตรกรเข้าไม่ถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ที่สำคัญ ชาวนามองว่าตนเองได้รับการเอาเปรียบจากภาครัฐและพ่อค้าคนกลาง (น่าจะเป็นโรงสี) ในขั้นตอนต่างๆ ดังนั้นรัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการรับซื้อข้าวเปลือก เช่น การวัดความชื้นหรือการจัดตั้งโรงสีข้าวและลานตากข้าวให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนในการบริหารจัดการ

ผู้วิจัย: สุดท้าย อยากให้รัฐบาลดูแลอะไรครับ ?

ชาวบ้าน: รัฐบาลน่าจะจัดตั้งโรงสีข้าวและลานตากข้าวขึ้นมาแข่งกับพ่อค้าคนกลางและให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลตรงนี้ (น้ำเสียงเอาจริงเอาจัง) (สนทนากลุ่มหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดพะเยา)

แผนภาพที่ 1: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเข้าถึงการให้บริการภาครัฐ



ผู้วิจัยสังเกตว่าเกษตรกรมีความเข้มแข็งมากในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับซื้อข้าวเปลือกเพราะมองว่าการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจะช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตในกระบวนการช่วยเหลือของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับซื้อข้าวเปลือกได้

ตารางที่ 4 สรุปผลการศึกษา

โครงการ/ประเด็น	Information	Proximity	Complexity
โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ได้รับข้อมูลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ชาวบ้านไม่ห่างไกลจากกระบวนการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่ซับซ้อนเพราะชาวบ้านที่อายุ 60 ปีได้รับสิทธิ์เลย
โครงการช่วยเหลือเกษตรกรไร้ละ 1,000 บาท	ได้รับข้อมูลผ่านสื่อมวลชน หน่วยงาน ด้านเกษตรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ชาวบ้านห่างไกลจากระบวนการดำเนินโครงการเพราะการดำเนินงานขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ซับซ้อนในกระบวนการลงทะเบียนเกษตรกร คุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือและลักษณะของพื้นที่นา

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ผู้วิจัยมองว่าระดับการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐและการช่วยเหลือเกษตรกรนั้นขึ้นอยู่กับสองปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยที่หนึ่ง ระดับการเข้าถึงการช่วยเหลือของรัฐขึ้นอยู่กับระดับการเอาใจใส่ของหน่วยงานที่อยู่ใกล้กับประชาชน ในกรณีของโครงการเบี้ยยังชีพสวัสดิการสังคม ชาวบ้านไม่มีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงโครงการและข้อมูลข่าวสาร เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ในขณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบาทมากนักในโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ส่วนหน่วยงานภาครัฐมีระดับการเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรและประชาสัมพันธ์การช่วยเหลือค่อนข้างน้อย

ปัจจัยที่สอง ลักษณะของโครงการของภาครัฐมีผลต่อการเข้าถึงการช่วยเหลือชาวบ้านและเกษตรกร กล่าวคือ หากเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมที่มีกฎเกณฑ์ชัดเจนและชาวบ้านยอมรับ ระดับการเข้าถึง

โครงการจะมีมากและความเหลื่อมล้ำจะมีจำกัด หากเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนระยะสั้นที่มีกฎเกณฑ์ซับซ้อนและมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ระดับการเข้าถึงโครงการจะมีน้อยและความเหลื่อมล้ำจะมีมาก

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสามประการด้วยกัน ประการแรก ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการที่มีต้องการกระจายสิทธิอย่างทั่วถึง (Universal) ต้องมีความถูกต้องและชัดเจนในเรื่องข้อมูลแก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างบรรยากาศที่ผู้รับสิทธิรู้สึกว่าจะไม่ถูกกีดกันในการเข้าถึงและระดับการรับสิทธิไม่แตกต่างกัน ประการที่สอง หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) และได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการลดระดับความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องคุณสมบัติและสิทธิของผู้รับประโยชน์และลดความรู้สึกที่ “ถูกกีดกันเชิงนโยบาย” (Policy Discrimination) เพราะทุกฝ่ายมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นและเข้าใจความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ

ประการที่สาม หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเครื่องมือที่นำนโยบายไปปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีเครือข่ายในการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อลดระดับการเข้าไม่ถึงโครงการภาครัฐ เช่น ข้อมูลข่าวสาร การกระจายงบประมาณของโครงการ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2556). “คุณภาพของการเจริญเติบโตจากมิติของการกระจายรายได้: ปัญหาและทางออก.” บทความนำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2556 ธนาคารแห่งประเทศไทย, 19-21 กันยายน 2556, โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์แอทเซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร.
- ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์, ณัฐชัย ชินอรรถพร, และธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2557). โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้น การพึ่งพาเชิงนโยบายและความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย: หลักฐานจากการทำวิจัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง. *วารสารเกษตรศาสตร์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 35: 397-415.
- ณัฐธยาน์ ระโส. (2554). การศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์. *ปริญญาานิพนธ์* หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ถาวร สกุกพาณิชย์. (2554). *ความเป็นธรรมและการเข้าถึงบริการสุขภาพ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2011/thai2011_11.pdf. (วันที่เข้าถึง 20 เมษายน 2558).
- ทองปาน โตอ่อน. (2551). การศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการของผู้สูงอายุเกี่ยวกับ การดำเนินงานจัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี. รายงานการศึกษาอิสระ. ขอนแก่น: สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง. (2554). การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์แทน จังหวัดนครนายก.
สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ).
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์. (2556). ผลกระทบของโครงการอุดหนุนระยะสั้น
ต่อการส่งออกและการผลิตข้าวของไทย. (รายงานวิจัย).
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์.
- ธมนวรรณ รอดเข็ม. (2554). การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุหลังจาก
ได้รับเบี้ยยังชีพ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง
จังหวัดตรัง. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นงนพร ทับทิมทวีโชค. (2556). “ความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นของ
เกษตรกรผู้ปลูกข้าวกลุ่มจังหวัดอีสานตอนใต้ที่มีต่อโครงการประกัน
รายได้เกษตรกร”. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 20(2):
5-32.
- พรชัย ฐีระเวช, วุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล, สุภัค ไชยวรรณ, เบญจมาศ มหาวงค์
ขจิต, สิทธิรัตน์ ตรงมาศ และคณะ. (2555). การศึกษาเพื่อ
วิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะ
เมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ. (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนัก
นโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

- พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย. (2558). “ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง.” บทความนำเสนอในการประชุม
วิชาการระดับชาติ ประจำปี 2558 (RSU National Research
Conference 2015). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- ภัทรวดี ชอกดูล. (2557). “การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอภาชี จังหวัด
พระนครศรีอยุธยา”. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ, 1(1): 22-29.
- มุกดา ตฤณชาติ. (2551). **เบี้ยยังชีพที่ทั่วถึงและเพียงพอ เรื่องที่ไม่ได้ยืนแม่
ในวันผู้สูงอายุ.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก. [http://prachatai.com/
journal/2008/04/16413](http://prachatai.com/journal/2008/04/16413). (วันที่เข้าถึง 20 เมษายน 2558).
- ระพีพรรณ คำหอม, จิระลักษณ์ จงสถิตย์มันัน, อภิญญา เวชยชัย, ธัญญา
สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, และปิยะฉัตร ชื่นตระกูล. (2546). **การประเมิน
โครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุใน
ประเทศไทย.** (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมสงเคราะห์
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐสภา. (ม.ป.ป). **สวัสดิการผู้สูงอายุ.** กรุงเทพมหานคร: รัฐสภา.
- วิจิตร ระวิวงศ์. (2543). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคม
สงเคราะห์.** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, สมชัย จิตสุชน, วิโรจน์ ณ ระนอง, จิราภรณ์ แผลง
ประพันธ์, และพัชราภรณ์ โคตรนารินทร์. (2551). **หลักประกันด้าน
รายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย.

- วรวุฒินันท์ สุวรรณระดา และอาภาพรพรรณ คำวชิรพิทักษ์. (2552). **ปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรวุฒินันท์ สุวรรณระดา. (2557). **รูปแบบนาฏภาครัฐ ก้าวสู่สังคมวัยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์. (2538). **ศรีสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาธรรมแห่งชาติ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). **รายงานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ**. (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2014). **วิเคราะห์โครงการรับจำนำอีกครั้ง**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://tdri.or.th/tdri-insight/viroj-ricerice-pledging/>. (วันที่เข้าถึง 20 เมษายน 2558).
- สายทิพย์ ภูใหม่ทอง. (2553). **การประเมินผลการดำเนินงานด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์**. รายงานการศึกษาอิสระ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อัมมาร์ สยามวาลา และนิพนธ์ พัวพงศกร. (2550). **แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว**. (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อภิชัย บวรโมทย์. (2553). **ปัญหาการจัดการสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

อภิญา เวชยชัย. (2554). การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ และครอบครัวในชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพ” ชุดโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [file:///C:/Users/User7/Downloads/RES_evaluation%20of%20the%20allowance%20for%20the%20elderly%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User7/Downloads/RES_evaluation%20of%20the%20allowance%20for%20the%20elderly%20(1).pdf). (วันที่เข้าถึง 20 เมษายน 2558).

เอี่ยมพร สิงหกาญจน์. (ม.ป.ป.) **แกะรอยนโยบายสาธารณะ: เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ถึงฝั่ง**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

ภาษาอังกฤษ

Bennett, A., & George, A. (1997). **Process tracing in case study research**. Paper Presented at MacArthur Foundation Workshop in Case Study Method. Cambridge, M. A.: Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University.

UNDP. (2009). **What Is Good Governance?**. (Online). Available: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. (Accessed 20 April 2015).

WHOQOL-BREF. (1996). **Introduction, Administration, Scoring, and Generic Version of Assessment**. (Online). Available: http://www.who.int/mental_health/media/en/76.pdf. (Accessed 20 April 2015).

สัมภาษณ์

กลุ่มเกษตรกร อ. เชียงคำ จ. พะเยา. 17 ตุลาคม 2558. สัมภาษณ์.

กลุ่มเกษตรกร อ. ภูพานยาว จ. พะเยา. 17 ตุลาคม 2558. สัมภาษณ์.

กลุ่มเกษตรกร อ. เมือง จ. พะเยา. 18 ตุลาคม 2558. สัมภาษณ์.

กลุ่มเกษตรกร อ. บางกล้า จ. สงขลา. 28 พฤศจิกายน 2558. สัมภาษณ์.

กลุ่มเกษตรกร อ. สติงพระ จ. สงขลา. 28 พฤศจิกายน 2558. สัมภาษณ์.

กลุ่มเกษตรกร อ. สิงหนคร จ. สงขลา. 29 พฤศจิกายน 2558. สัมภาษณ์.

