

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ 141
มิถุนายน
2561

การปรับระบบสวัสดิการสังคม
พร้อมรับโลกใหม่ที่ผันผวน

สรุป

พลีษฐ์ พิจานา

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งโพนุลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

วันนา กาญจนานิจ

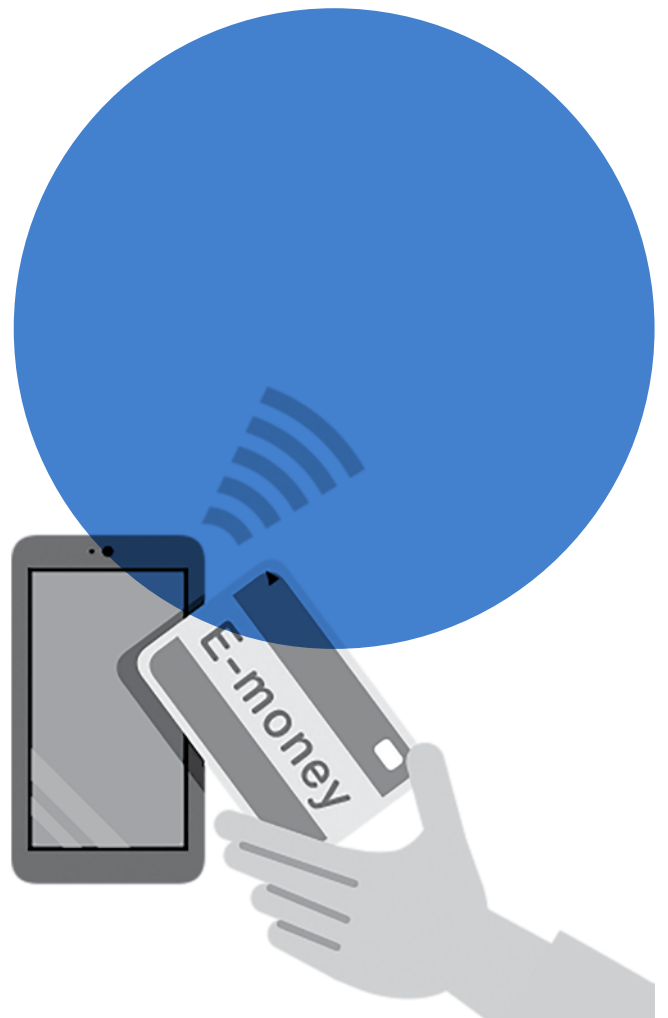
ออกแบบ

wrong design

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดิอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดิอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดิอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: การอภิปรายในหัวข้อการปรับระบบสวัสดิการสังคมพร้อมรับโลกใหม่ที่ผันผวน โดย รศ.ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ดร.วิษิตน์ วิบูลผลประเสริฐ ดร.บุญวรา สุมะโน เจนพึ้งพร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) ร่วมด้วยคุณสิทธินพกร กนกการ (สมาชิกคณะทำงานด้านเทคนิค National Digital ID และผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท WS3) ในงานสัมมนาสาธารณะที่ดิอาร์ไอ ประจำปี 2561 เรื่อง “ปรับทิศทางเศรษฐกิจไทยให้พร้อมสู่ยุคแห่งความปั่นป่วนทางเทคโนโลยี” เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2561 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี ชั้น 22 โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์



การปรับระบบสวัสดิการ สังคมพร้อมรับโลกใหม่ที่ ผันผวน

สวัสดิการสังคมมีหลายประเภท และมีเป้าหมาย เพื่อป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชากร จากเหตุต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตกงาน ความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือการขาดรายได้ เพื่อให้คนเหล่านั้นมีชีวิตและภาวะทางสังคมที่ดีขึ้น

รายงานนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สวัสดิการสำหรับแรงงานในระบบ โดย รศ.ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์

ส่วนที่ 2 สวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ โดย ดร.วิษิตินี วิบูลผลประเสริฐ และ

ส่วนที่ 3 สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนด้อยโอกาส ในสังคม โดย ดร.บุญวรา สุขะโน เจนพิงพร และ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการให้สวัสดิการสังคม โดย คุณสิทธิพงศ์ กนกการ

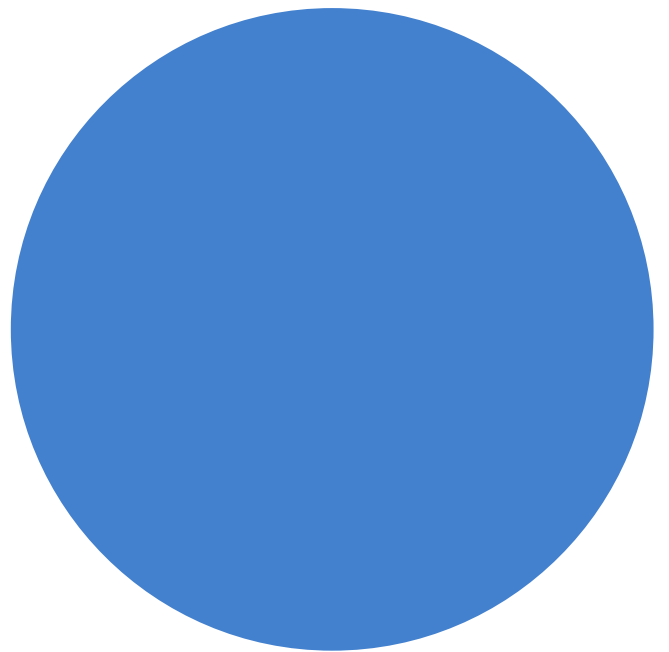
ส่วนที่ 1 สวัสดิการสำหรับแรงงานในระบบ

โลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้วย เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ผลกระทบ จากความปั่นป่วนของเทคโนโลยีทำให้แรงงานมีโอกาส ตกงานหรือว่างงานมากขึ้น การเตรียมความพร้อมและ ปรับสวัสดิการการว่างงานเพื่อให้สามารถรองรับภาวะ การตกงานจึงมีความสำคัญอย่างมาก ปัจจุบันผู้ที่ว่างงาน หรือตกงานจะได้รับสวัสดิการ 2 ประเภท คือ เงินชดเชย จากการถูกเลิกจ้างซึ่งนายจ้างเป็นผู้จ่าย และเงินประกัน การว่างงานที่เป็นระบบสวัสดิการแบบไตรภาคี โดยผู้ ถูกให้ออกจากงานหรือถูกเลิกจ้างจะได้รับสิทธิประโยชน์

ร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน แต่ถ้า
ออกจากงานโดยสมัครใจก็จะได้รับเงินสิทธิประโยชน์ร้อยละ
30 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน แหล่งเงิน
ของประกันการว่างงานแบบไตรภาคี หมายถึง การสมทบ
ร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างสมทบเท่ากัน คือ
ร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน และรัฐบาลสมทบร้อยละ 0.25

ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548-2560) รัฐบาล
มีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการจากเงินกองทุนประกันการ
ว่างงานทั้งหมดประมาณ 5.2 ล้านบาท โดยร้อยละ 60
เป็นการจ่ายกรณีการว่างงานโดยสมัครใจ ร้อยละ 37 จ่าย
กรณีถูกเลิกจ้าง และร้อยละ 3 จ่ายกรณีหมดสัญญาจ้าง
อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะจ่ายให้แก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัคร
ใจด้วย กองทุนก็ยังคงมีความมั่นคงอยู่ เห็นได้จากเงินสะสม
ของกองทุนที่ยังสามารถนำมาใช้จ่ายนานถึง 7 ปี แม้จะ
ไม่มีเงินรายได้เข้ามาในกองทุนเลย และถึงแม้ว่าจำนวน
ผู้ว่างงานจะเพิ่มขึ้นจากความปั่นป่วนของเทคโนโลยีซึ่ง
จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงขึ้นถึง 2 เท่า แต่กองทุนก็ยังจะ
สามารถรองรับได้อีกประมาณ 3-5 ปีเลยทีเดียว

โดยทั่วไป ในประเทศที่มีระบบประกันการว่าง
งานจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงระบบอยู่เรื่อยๆ
เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไป
ตัวอย่างเช่น ประเทศเดนมาร์กซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตรา
การว่างงานสูง และมีสภาพแรงงานที่เข้มแข็ง เน้น
สวัสดิการแบบ Flexicurity ซึ่งแปลว่า **ยืดหยุ่นแต่มั่นคง**
โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง การจ้าง
งานมีความยืดหยุ่น** ความหมายคือ นายจ้างสามารถ
จ้างงานใหม่หรือเลิกจ้างได้ง่ายกว่าเดิม เช่น เมื่อธุรกิจมี
โอกาสดี นายจ้างสามารถจ้างงานใหม่โดยมิต้องกังวลกับ
การเลิกจ้าง เพราะเมื่อเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจก็
สามารถเลิกจ้างได้ง่ายเช่นเดียวกัน **ส่วนที่สอง ลูกจ้าง
มีความมั่นคงทางรายได้ถึงแม้จะถูกเลิกจ้าง** การให้



สวัสดิการมีความมั่นคงเพียงพอต่อการดำรงชีพและการ
ให้เงินสวัสดิการนานพอที่จะสามารถหางานใหม่ได้ และ
ส่วนสุดท้ายคือการมีนโยบายการจ้างงานเชิงรุก
ซึ่งสำคัญที่สุด เพราะเป็นการช่วยให้ผู้ว่างงานสามารถ
กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยการฝึกทักษะใหม่ๆ ให้เป็น
ที่ต้องการของตลาดแรงงาน และช่วยในการหางาน เช่น
การสัมภาษณ์งาน หรือการเขียนประวัติเพื่อสมัครงาน

อย่างไรก็ดี การมีนโยบายการจ้างงานเชิงรุกมีค่า
ใช้จ่ายค่อนข้างสูง ประเทศเดนมาร์กใช้เงินถึงร้อยละ 1.7
ของรายได้ประชาชาติสำหรับนโยบายการจ้างงานเชิงรุก
เนื่องจากประเทศเดนมาร์กมีการเก็บภาษีในอัตราที่ค่อนข้าง
สูง ตัวอย่างเช่น ภาษีรายได้สูงถึงร้อยละ 55-65 ภาษี
มูลค่าเพิ่มร้อยละ 25

สำหรับประเทศไทย มีการจ้างงานที่ค่อนข้าง
ยืดหยุ่นเนื่องจากนายจ้างสามารถจ้างงานใหม่หรือเลิก
จ้างได้ง่าย และลูกจ้างก็ค่อนข้างมีความมั่นคงทางรายได้
ของผู้ว่างงาน เนื่องจากสามารถได้รับเงินช่วยเหลือ
เมื่อถูกเลิกจ้างถึง 2 ประเภท คือ เงินชดเชยการถูกเลิก

จ้าง และเงินประกันการว่างงาน ประเทศไทยยังมีข้อ
ด้อยเรื่องการมีนโยบายการจ้างงานเชิงรุก กล่าวคือ
ผู้รับเงินประกันการว่างงานไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐาน
ว่ากำลังหางานทำ หรือไม่จำเป็นต้องไปรับการฝึกทักษะ
และยังสามารถพักผ่อน หรือไปประกอบอาชีพอิสระใน
ขณะรับเงินประกันการว่างงานด้วย

การปรับสวัสดิการเพื่อการจ้างงานให้เข้ากับ
ความเสี่ยงของความปั่นป่วนทางเทคโนโลยีที่จะกระทบ
ตลาดแรงงานในอนาคตอันใกล้นี้ จึงควรนำเงินสะสม
ของกองทุนประกันการว่างงานมาใช้เพื่อนโยบายการจ้าง
งานเชิงรุก ให้ผู้ถูกเลิกจ้างได้กลับเข้าสู่การจ้างงานใหม่
และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการถูกเลิกจ้างได้รับการป้องกันที่เหมาะสม
โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายดังนี้

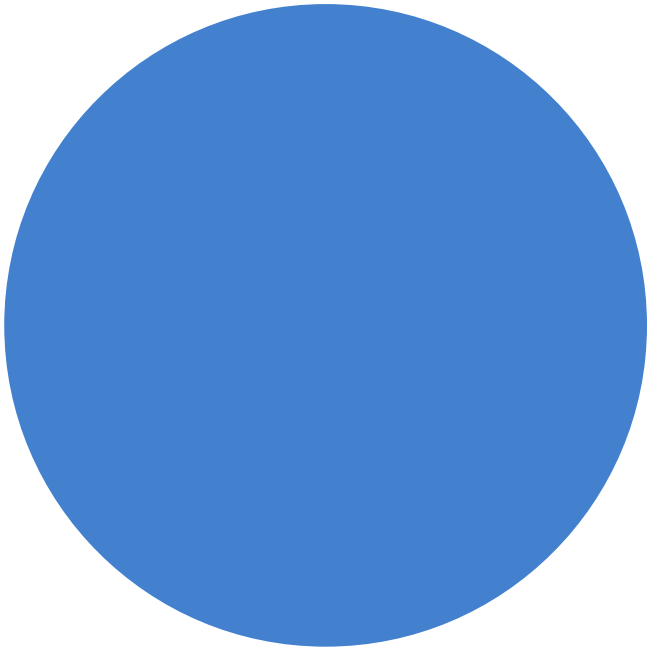
1. การมีนโยบายการจ้างงานเชิงรุก ด้วยการ
ช่วยเหลือให้คนที่ถูกเลิกจ้างกลับเข้าตลาด
แรงงานด้วยวิธีการสนับสนุนค่าจ้างหรือ sub-
sidized wage ตัวอย่างเช่น ให้การสนับสนุน
ค่าจ้างแก่นายจ้างที่นำเทคโนโลยีใหม่มา
ใช้ นายจ้างที่จ้างผู้ว่างงานให้ทดลองงาน
ด้วยการฝึกทักษะการทำงานกับเทคโนโลยี
ใหม่ จะได้รับการช่วยเหลือในการจ่ายค่าจ้าง
กล่าวคือ ลูกจ้างได้รับเงินเดือนส่วนแรกจาก
นายจ้างคนใหม่ และรับส่วนที่สองจากกองทุน
ประกันการว่างงานในจำนวนไม่เกินเงินสิทธิ
ประโยชน์ที่ควรได้รับจากกรณีว่างงาน ใน
กรณีนี้ ทำให้มีการขยายช่วงเวลาการได้รับ
สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานไปอีกไม่เกิน 6
เดือน และเมื่อครบกำหนด นายจ้างสามารถ
ประเมินว่าจะจ้างลูกจ้างที่ฝึกทักษะนี้ให้ผ่าน
การทดลองงานและบรรจุเข้าทำงานต่อหรือไม่

โดยวิธีการนี้จะทำให้มีค่าใช้จ่ายเพื่อสิทธิ
ประโยชน์ของผู้ถูกเลิกจ้างเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า
จากเดิมประมาณ 1.8 พันล้านบาทต่อปีเป็น
3.6 พันล้านบาทต่อปี ซึ่งอยู่ในวิสัยที่กองทุน
สามารถรับได้

2. การใช้เงินกองทุนประกันการว่างงานเพื่อ
ป้องกันการถูกเลิกจ้าง ทั้งนี้ การป้องกัน
จะมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และยังป้องกันไม่
ให้ครอบครัวต้องยากลำบากด้วย แนวทาง
ในการป้องกันสามารถทำได้หลายวิธี เช่น
การแจกคู่มือเพื่อการเพิ่มทักษะที่ตลาด
แรงงานมีความต้องการ หรือทักษะที่เพิ่ม
ประสิทธิภาพการทำงาน โดยใช้เวลาไม่เกิน
2-4 สัปดาห์ในระหว่างที่ฝึกทักษะนั้น ไม่ถือว่าเป็น
วันหยุดหรือวันลา สิทธิในการใช้คู่มือ 1
ครั้งในเวลา 3 ปีและไม่สามารถโอนให้กันได้
ค่าใช้จ่ายต่อคนไม่ควรเกิน 20,000 บาทใน
ช่วง 3 ปี ซึ่งถูกกว่ามากเมื่อเทียบกับเงินสิทธิ
ประโยชน์การว่างงานซึ่งจ่ายแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง
ที่มีค่าใช้จ่ายสูงสุด 45,000 บาทต่อคนต่อปี

ส่วนที่ 2 สวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบก็เป็นส่วนสำคัญของเศรษฐกิจ
และแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยก็อยู่นอกระบบใน
ความหมายที่ว่าเป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคม
สถานการณ์ในอนาคตเมื่อความปั่นป่วนของเทคโนโลยี
เข้ามาก็จะทำให้แรงงานจำนวนมากน้อยต้องออกนอก
ระบบและบางส่วนก็จะประกอบอาชีพอิสระ โดยเฉพาะ
กลุ่มที่หันมาทำอาชีพอิสระผ่าน online platform ซึ่งเป็น
อาชีพที่ตอบสนองความต้องการของแรงงานรุ่นใหม่ที่มี



ชอบความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น เป็นนายตัวเอง และสามารถทำงานผ่าน online platform ซึ่งทำได้ง่ายและมีต้นทุนต่ำกว่า

จากการสำรวจของ McKinsey Global Institute ในปี ค.ศ. 2016 พบว่า สัดส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีมากถึงร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มอียู 15 โดยเป็นการทำงานเพื่อหารายได้เสริมจากอาชีพหลัก ส่วนในประเทศไทย จากการสำรวจของศูนย์วิจัย EIC ของธนาคารไทยพาณิชย์ ก็พบภาพคล้ายๆ กัน และที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง คือ การสำรวจได้ถามกลุ่มแรงงานที่ทำงานประจำส่วนหนึ่ง และพบว่าจำนวนไม่น้อยที่ต้องการทำอาชีพอิสระและก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นด้วย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมารัฐบาลเพิ่มโอกาสให้แรงงานหรือคนที่ทำงานนอกระบบสามารถร่วมสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจและรับสิทธิประโยชน์ได้จากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า คนที่มีอาชีพอิสระส่วนใหญ่ไม่สนใจร่วมสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

อยู่ดี เนื่องจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระบางส่วนไม่ได้คิดถึงอนาคตหรือที่เรียกว่า present bias โดยเฉพาะผู้ที่อายุน้อย และสวัสดิการภาคสมัครใจที่จัดการโดยรัฐบาลไม่ค่อยจูงใจเท่าไร ตัวอย่างเช่น **กรณีผู้ที่เคยทำงานประจำมาก่อนแล้วลาออกจากงาน** จะมีทางเลือกในการสมทบเข้ากองทุนทั้งหมด 2 ทาง คือ ทางเลือกที่ 1 สมทบต่อเพื่อรักษาสวัสดิการพื้นฐาน (มาตรา 39) แต่จะได้รับอัตราเงินบำนาญลดลงกว่ามาตรา 33 สูงสุดถึง 3 เท่า และทางเลือกที่ 2 เลิกสมทบไปเลยและไม่ได้รับสวัสดิการพื้นฐาน แลกกับการได้รับเงินบำนาญเต็มจำนวนเทียบเท่ากับพนักงานประจำ ไม่ว่าจะเป็นทางเลือกที่ 1 หรือ 2 สิทธิประโยชน์จะต่ำกว่าแรงงานในระบบทั้งหมด และอีกประเภทคือ **กรณีผู้ที่ไม่เคยทำงานประจำ** จะสามารถสมทบกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจ (มาตรา 40) ได้ แต่ทั้งนี้ ผู้ที่สมทบกองทุนภาคสมัครใจตามมาตรา 39 และมาตรา 40 จะมีเพดานการสมทบที่ต่ำกว่ามาตรา 33 และไม่มีนายจ้างช่วยสมทบ จึงทำให้ผู้ทำงานอิสระได้รับสวัสดิการจากกองทุนน้อยลงไปกว่าแรงงานในระบบ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยเรามีแรงงานส่วนหนึ่งอยู่ในระบบและมีอีกส่วนหนึ่งอยู่นอกระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันนี้เองที่อาจตกเป็นภาระของรัฐได้ โดยเฉพาะในยุคความปั่นป่วนของเทคโนโลยีที่แรงงานในระบบส่วนหนึ่งอาจตกงานและส่วนหนึ่งลาออกมาทำงานอิสระนอกระบบ และทำให้ฐานจำนวนคนที่จ่ายภาษีและประกันสังคมลดลง ส่วนที่ไม่มีหลักประกันและน่าจะเป็นภาระของรัฐบาลขยายกว้างออก ซึ่งน่าเป็นห่วง ดังนั้นเพื่อให้ระบบสวัสดิการมั่นคงและยั่งยืน ในทางทฤษฎีแล้วควรเป็นระบบที่ทุกคนร่วมกันและช่วยกันสมทบ ตามหลักการดีช่วยป่วย รวยช่วยจน เพราะฉะนั้น เป้าหมายในระยะยาวของรัฐบาลคือการดึงแรงงานทั้งหมดเข้าร่วมสมทบในระบบประกันสังคม คล้ายๆ ระบบประกันแห่ง

ชาติของประเทศอังกฤษ แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล ทำให้เกิดปัญหาการติดตามและระบุตัวตนของผู้ทำอาชีพอิสระ และแย่ไปกว่านั้นคือไม่มีการเก็บข้อมูลรายได้รวมถึงชั่วโมงการทำงานอย่างเป็นทางการอย่างเป็นระบบหรือถ้ามีก็เป็นแบบ self report ซึ่งไม่ค่อยน่าเชื่อถือ ทำให้ไม่สามารถคำนวณอัตราเงินสมทบที่เหมาะสมได้

อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้น แรงงานนอกระบบที่ทำงานผ่าน digital platform จะเป็นกลุ่มแรกๆ ที่รัฐบาลสามารถดึงเข้ามาร่วมสมทบก่อน โดยผู้ทำงานอิสระผ่าน digital platform เช่น พนักงานขับรถ Uber และ Grab มีการเก็บข้อมูลชั่วโมงการทำงานและรายได้ที่มีความยืดหยุ่นและไม่ยึดติดกับนายจ้างคนใดคนหนึ่ง ดังนั้นลักษณะของสวัสดิการที่เหมาะสมก็ควรจะเป็นแบบติดตัวแรงงาน หรือที่เรียกว่า portable และในขณะเดียวกันก็มีความเป็นธรรมด้วย ซึ่งมีความเป็นธรรมในแง่ที่ว่าสามารถสะท้อนสัดส่วนมูลค่าของงานที่ให้กับนายจ้างหรือบริษัท platform แต่ละแห่งได้ การดึงแรงงานอิสระเหล่านี้เข้าสู่ระบบสามารถทำได้โดยการขยายขอบเขตของมาตรา 33 ให้ครอบคลุมกลุ่มคนเหล่านี้และปรับรายละเอียดเกี่ยวกับสวัสดิการบางส่วนให้มีลักษณะติดตัวและเป็นธรรม ในระยะกลาง รัฐบาลควรเตรียมการเพื่อดึงแรงงานทั้งหมดเข้าสู่ระบบ โดยการปรับเพิ่มเพดานการสมทบ การเพิ่มสวัสดิการประกันสังคมเพื่อจูงใจให้แรงงานอิสระหันมาสนใจและร่วมสมทบได้ และปรับระดับของสวัสดิการให้มีความเท่าเทียมระหว่างแรงงานทุกกลุ่ม ในระยะยาว รัฐควรมุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีในการระบุตัวตนและติดตามผู้ทำอาชีพอิสระ รวมไปถึงการเก็บข้อมูลชั่วโมงการทำงานและค่าใช้จ่ายเงินค่าจ้างเพื่อประสิทธิภาพในการคำนวณอัตราการสมทบและระบบการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมที่เหมาะสม

ส่วนที่ 3 สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการให้สวัสดิการสังคม

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อเสนอการปรับสวัสดิการเพื่อลดผลกระทบจากความปั่นป่วนทางเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันเราก็สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงการให้สวัสดิการแก่ประชากรให้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเด็นปัญหาการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส ไม่ว่าจะเป็นคนยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน รวมถึงผู้ที่มีปัญหาสถานะและสิทธิแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลักๆ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ 1 ช่องโหว่ในการระบุตัวตนของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือที่นำไปสู่การทุจริต ตัวอย่างเช่น โครงการเงินสงเคราะห์คนยากไร้ ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือ พม. ซึ่งให้เงินช่วยเหลือแก่คนยากไร้ เช่น คนร่วร้อน คนไม่มีสัญชาติไทย คนไร้บ้าน เป็นต้น โดยจะให้เงินช่วยเหลือครั้งละไม่เกิน 3,000 บาท ปีละไม่เกิน 3 ครั้ง โครงการนี้มีช่องโหว่ 2 ประการ คือ 1) การจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นเงินสดหรือเช็คให้แก่ผู้เดือดร้อนโดยตรง หรือผ่านตัวแทนเช่นอาสาสมัคร ซึ่งบางกรณีเงินช่วยเหลือไปไม่ถึงผู้เดือดร้อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนที่มารับเงินเก็บเงินไว้บางส่วนหรือเก็บไว้ทั้งหมด และ 2) การใช้บัตรประจำตัวประชาชนของผู้ที่ไม่ได้เดือดร้อนจริงมาทำเรื่องเบิกเงินสงเคราะห์ เมื่อช่วงต้นเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา ทาง พม. ให้ข่าวว่าจะป้องกันการทุจริตโดยการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารแทนการจ่ายเงินสดหรือเช็ค แต่การโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารก็ยังไม่สามารถป้องกันการทุจริตได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีกองทุนเสมอภาคพัฒนาชีวิตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเด็กหญิงผู้ยากไร้ที่

เสี่ยงเป็นเหยื่อการค้าประเวณีโดยการให้ทุนการศึกษา ตั้งแต่ ม.1 จนจบพยาบาล แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีการยกยอกเงินไปจากกองทุนมากถึง 88 ล้านบาท คิดเป็นครึ่งหนึ่งของเงินที่ถูกเบิกออกไปเป็นทุนการศึกษาทั้งหมด โดยใช้ระบบการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารแบบ direct credit ที่เห็นเพียงเลขบัญชีธนาคาร แต่ไม่เห็นชื่อเจ้าของบัญชี ซึ่งทำให้เกิดช่องโหว่ คือ 1) มีการแทรกบัญชีเครือข่ายของผู้ช่วยเหลือขานุกรณะกรรมการ 22 บัญชีไปแทนบัญชีเด็กที่ได้รับทุน และ 2) ไม่มีการตรวจสอบว่าบัญชีที่โอนเงินไปให้ นั้นเป็นของผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาจริงหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่ 2 ประสิทธิภาพของวิธีการให้ความช่วยเหลือ ในปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือมีด้วยกัน 2 วิธี คือ การรับเงินด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ผู้ที่รับเงินช่วยเหลือที่ส่วนใหญ่เป็นผู้เดือดร้อนอยู่แล้วต้องเสียเวลาและมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ทั้งยังไม่แนบรวมกรณีที่เป็นผู้ที่มีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหว หรือไม่สามารไปด้วยตัวเองคนเดียวได้ เช่น คนพิการ หรือคนชรา จำต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่นในการเดินทาง ทำให้กลไกการไปรับเงินด้วยตนเองอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และอีกวิธีหนึ่ง คือ การโอนเข้าบัญชี อาจจะดูสะดวก รวดเร็วและสามารถป้องกันการทุจริตได้อยู่บ้าง แต่จากการสำรวจของ World Bank พบว่า ยังมีประชากรไทยอีกเกือบร้อยละ 20 ที่ไม่มีบัญชีกับสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือของรัฐผ่านการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารได้ โดยอุปสรรคของการมีบัญชีธนาคาร คือ การต้องเดินทางไปเปิดบัญชีที่ธนาคาร ซึ่งย่อมไม่สะดวกสำหรับผู้ป่วยติดบ้านติดเตียง คนพิการ ผู้สูงอายุ หรือคนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล และการต้องมีบัตรประชาชนในการเปิดบัญชี ก็ทำให้ผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน เช่น คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน ที่ออก

จากบ้านมานานมากแล้ว และไม่มีเอกสารที่จะสามารถยืนยันตัวตนได้ หรือผู้รอการขึ้นทะเบียนทางสัญชาติ ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากโครงการสวัสดิการของรัฐได้

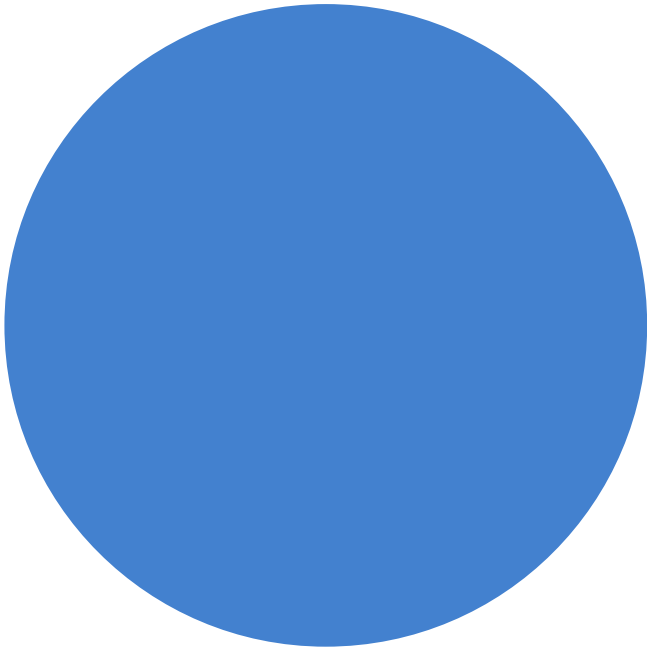
โครงการสวัสดิการของรัฐที่มีข้อจำกัดในการให้บริการ ตัวอย่างเช่น โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน ซึ่งสามารถใช้ซื้อสิ่งของที่ร้านธงฟ้าที่มีเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือ EDC เท่านั้น ปัจจุบันมีร้านที่ใช้เครื่องนี้แล้วประมาณ 20,000 แห่ง แม้มีแผนจะติดตั้งจำนวน 40,000 แห่งทั่วประเทศ แต่ก็ไม่น่าจะเพียงพอสำหรับคนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ต้องมีค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการไปใช้สวัสดิการที่ร้านธงฟ้า

การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่เพื่อแก้ปัญหาการให้สวัสดิการของรัฐ

ข้างต้นได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขเชิงนโยบาย ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการใช้นวัตกรรมจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้สวัสดิการของรัฐแก่ประชากรกลุ่มด้อยโอกาส

เทคโนโลยีที่สามารถนำมาปรับใช้ในการให้สวัสดิการสำหรับประชาชนมีทั้งหมด 3 ประเภท ประเภทแรก คือ **Blockchain** ซึ่งเป็นฐานข้อมูลแบบหนึ่งที่สามารถป้องกันการปลอมแปลงข้อมูล และตรวจสอบได้ว่าใครเขียนอะไรลงไป ประเภทที่สอง คือ **Digital Id** ซึ่งสามารถใช้สร้างตัวตนบุคคล จากการเก็บภาพ วิดีโอ และเสียงของแต่ละบุคคลเพื่อบันทึกลงระบบฐานข้อมูล และใช้พิสูจน์และยืนยันตัวตน ส่วนเทคโนโลยีประเภทที่ 3 คือ **e-Money** เป็นระบบการจ่ายเงินที่ผู้รับความช่วยเหลือจะมีหรือไม่มีบัญชีธนาคารก็ได้

การปรับใช้เทคโนโลยีดังกล่าวกับสวัสดิการของรัฐมีขั้นตอนดังนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่กับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ



เหลือได้พบกันเพื่อเก็บข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ภาพถ่าย เสียง หรือวิดีโอ เพื่อสร้าง Digital Id เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือก็จะสามารถรับเงินช่วยเหลือผ่านระบบ e-Money เพื่อจ่ายซื้อสินค้าได้ ทั้งนี้ ในระบบ e-Money นี้ไม่ต้องการเครื่อง EDC เลย แต่สามารถใช้เทคโนโลยีที่ทางธนาคารมีอยู่แล้ว เช่น QR code ที่อยู่ในโทรศัพท์มือถือ และที่สำคัญข้อมูลการใช้จ่ายหรือซื้อขายนสินค้าก็จะถูกเก็บไว้ใน Blockchain ซึ่งจะสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบได้ในภายหลัง และการลงทุนในการนำระบบนี้มาใช้ก็นับว่าไม่สูง

ข้อดีของ Digital Id เมื่อเทียบกับบัตรประจำตัวประชาชนคือ สามารถป้องกันการปลอมแปลงตัวตนได้ โดยทุกครั้งที่มีการนำ Digital Id ไปใช้งานจะมีการแจ้งเตือนและทุกครั้งที่ใช้งานก็จะบอกสาเหตุของการดำเนินการว่าจะยืนยันเพื่ออะไร ยืนยันที่ไหน และยืนยันกับใคร โดยข้อมูลเหล่านี้จะมีการบันทึกเก็บไว้ทำให้เราสามารถติดตามการใช้งานได้เสมอ นอกจากนี้ข้อมูลยังมีการอัปเดตให้ทันสมัยอยู่เสมอ จึงสามารถป้องกันการทุจริต

กรณีใช้บัตรประชาชนของผู้เสียชีวิตมาเบิกเงินช่วยเหลือ เช่น เงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น ทั้งนี้ ในปลายปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยก็จะนำระบบนี้มาใช้

ข้อดีของการใช้ระบบ e-Money เมื่อเทียบกับเงินสด หรือบัญชีธนาคาร คือ เป็นระบบที่ไม่ต้องใช้เงินสด ไม่มีตัวกลาง และไม่จำเป็นต้องมีบัญชีธนาคาร โดยใช้ออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชันในมือถือ ในกรณีที่ต้องความช่วยเหลือไม่มีมือถือ ก็สามารถพิสูจน์และยืนยันตัวตนผ่านกระบวนการ Biometrics เช่นลายนิ้วมือ ณ ร้านค้าที่มีโทรศัพท์มือถือ ก็จะสามารถจ่ายซื้อสินค้าได้ผ่านระบบ e-Money ซึ่งจะทำให้เข้าถึงกลุ่มประชากรได้กว้างกว่าการโอนเงินเข้าบัญชี และปิดช่องโหว่การทุจริตที่เกิดจากการใช้เงินสด

เนื่องจากผู้ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐมีความแตกต่างกัน ดังนั้น การใช้เทคโนโลยีจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างนี้ด้วย โดยลักษณะของผู้รับบริการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มีบัตรประจำตัวประชาชน และมีบัญชีธนาคาร สามารถใช้ Prompt pay ผูกกับบัตรประชาชนได้เลย ซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและปลอดภัยที่สุด กลุ่มที่ 2 คือกลุ่มที่มีบัตรประจำตัวประชาชนแต่ไม่มีบัญชีธนาคาร สามารถนำเลขบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลนั้นมาออกเลข Digital Id แล้วให้เงินช่วยเหลือโดยใช้ระบบ e-Money โดยที่ไม่ต้องมีบัญชีธนาคาร และกลุ่มที่ 3 คือกลุ่มที่ไม่มีทั้งบัตรประชาชนและบัญชีธนาคาร ซึ่งเจ้าหน้าที่เช่น พม. สามารถออก Digital Id ให้คนกลุ่มนี้ก่อนที่จะใช้ระบบ e-Money ในการให้เงินช่วยเหลือโดยข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของผู้รับความช่วยเหลือ จำนวนเงิน การโอนเงิน หรือแม้แต่การใช้เงินก็จะถูกเก็บลง Blockchain เพื่อป้องกันการแก้ไขข้อมูล และยังสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนช่วยตรวจสอบการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือได้ด้วย