

แนวความคิด วรรณกรรมและผลงานวิจัย

การศึกษาการประเมินผลการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในสถานประกอบการขนาดกลาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ นี้ใช้แนวความคิดเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา 2 แนวความคิดด้วยกัน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมและแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย โดยจำแนกหัวข้อหลัก ไว้ 3 หัวข้อ ตามลำดับดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม

2.1.1 ความสัมพันธ์ของการประกันสังคมกับความมั่นคงทางสังคม

วิถีชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ย่อมต้องพบอุปสรรคนานับประการ อาทิ โรคภัยไข้เจ็บ ความยากจน การว่างงาน เป็นต้น อุปสรรคต่างๆ เมื่อเกิดขึ้นมาแล้ว มนุษย์ก็จำเป็นต้องหาทางแก้ไขเพื่อช่วยเหลือตนเอง ในอดีตครอบครัวเป็นสถาบันใหญ่ บรรดาญาติพี่น้องให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ยามเมื่อคนในครอบครัวพบกับปัญหา ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ปัจจุบันสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนไป มนุษย์ต้องต่อสู้กับอุปสรรคแต่เพียงลำพังหรือก็เพียงแต่คนในครอบครัวประกอบด้วยพ่อแม่และลูกเท่านั้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ทำให้มนุษย์เกิดความรู้สึกว่าความมั่นคงในชีวิตเริ่มลดน้อยลง ตรงกันข้ามกับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ที่มีได้ลดน้อยลง ไปแต่อย่างใด มนุษย์ยังต้องการปัจจัยที่สามารถช่วยให้เขาสามารถมีชีวิตรอดอยู่ได้

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) คือ กลไกที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ (อัมพร จุณยานนท์, 2526 : 4) ดำรงค์ ฐานดี (2520

: 28-29) แบ่งความต้องการของมนุษย์ ออกเป็น 3 ประการซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคม คือ

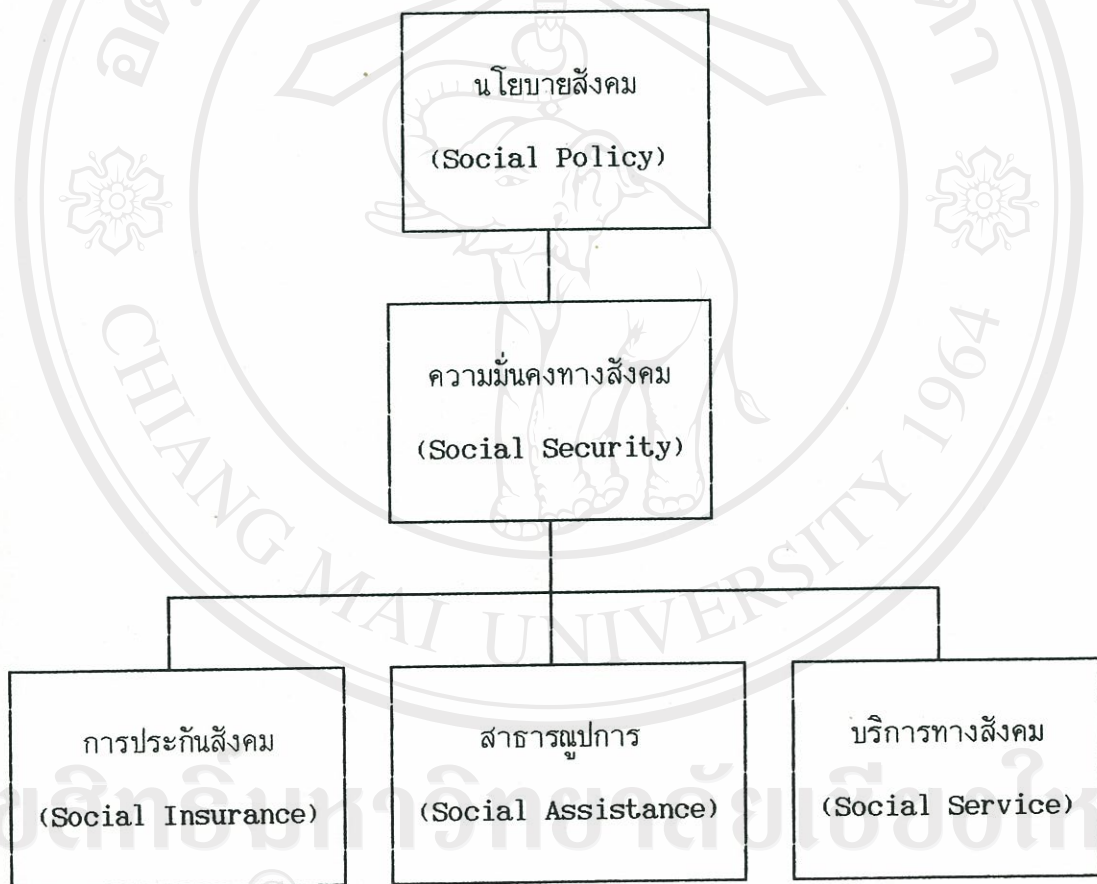
1. ความต้องการพื้นฐาน ได้แก่ ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัย และสุขอนามัย เป็นต้น
2. ความต้องการที่เกิดตามมา ได้แก่ การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม (การให้การศึกษาอบรม) การติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น และการควบคุมทางสังคม เป็นต้น
3. ความต้องการที่จะอยู่ร่วมกัน ได้แก่ การมีเพื่อนและการยอมรับให้เป็นสมาชิกของสังคม การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

จากลักษณะความต้องการดังกล่าวบุคคลในสังคมพึงที่จะได้รับการบริการจากรัฐ เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอแล้วก็จะอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ปรัชญาของการบริการสังคมตั้งอยู่บนรากฐานแห่ง "นโยบายสังคม" (Social Policy) ซึ่งรัฐมีนโยบายที่เสนอการบริการแก่สมาชิกในสังคม คำว่านโยบายสังคม มีจุดหมายอยู่ในแนวทางดังนี้ (R.M. Titmuss, 1974 : 29)

1. เป็นนโยบายที่มุ่งหวังจะก่อประโยชน์โดยการให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนทั่วไป
2. เป็นนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายทั้งทางเศรษฐกิจ และไม่ใช้ทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ และอื่นๆ
3. เป็นนโยบายที่กำหนดมาตรการการกระจายรายได้คนรายได้สูงไปยังคนยากจน

นโยบายสังคมของแต่ละสังคมจะแตกต่างกันตามสภาพของสังคมนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายสังคมของแต่ละสังคมน้อยที่สุด ต้องประกอบด้วยโครงสร้าง ดังแผนภูมิ 2.1

แผนภูมิ 2.1 โครงสร้างนโยบายสังคม (Social Policy)



ความมั่นคงทางสังคม เป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในอันที่จะแก้ไข และบรรเทาผลร้ายซึ่งจะเกิดขึ้นในสังคม อีกนัยหนึ่งความมั่นคงทางสังคมก็คือกิจการที่รัฐจัดขึ้นโดยมุ่งให้การช่วยเหลือแก่คนในสังคมเพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น (William Harber, 1960 : 3)

คำว่า "ความมั่นคงทางสังคม" เป็นคำที่บัญญัติขึ้นใช้ในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) โดยออกกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อว่า Social Security Act 1935 ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินรายได้ประจำของประชาชน เพื่อไม่ให้มีการขาดตอนหรือต้องสูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมด และจัดปัญหาความเดือดร้อนนานาประการอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ที่เกิดเป็นประจำของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งคำๆ นี้เองก็กระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ในโลก ได้นำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (1984 : 2-3) สรุปความหมายของคำ ความมั่นคงทางสังคม ว่า เป็นมาตรการของสังคมในการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ดังนี้

1. คุ้มครองให้ปลอดภัยจากความหายนะทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เกิดจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากความเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุในการทำงาน การว่างงาน ทนพลภาพ ชราภาพ หรือตาย
2. คุ้มครองให้ได้รับการรักษาพยาบาล
3. ส่งเคราะห์และดูแลครอบครัวของผู้มีรายได้น้อยและเด็กเล็ก

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ (2514 : 10) ให้นิยามของความมั่นคงทางสังคมว่า หมายถึง สิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน เกี่ยวกับความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์จากสังคมส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดปิดเป้าความเดือดร้อนทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามควรแก่อัตภาพโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความอุปการะ หรือบุคคลในครอบครัวนั้นด้วย สิทธิที่เท่านั้น ก็ได้แก่ปัจจัยในรูปแบบต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างหลักประกันอันมั่นคง ในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน โดยเท่าเทียมกัน โดยจะช่วยเหลือหรือสงเคราะห์กรรม หรือมีเหตุการณ์ที่พ้นวิสัยซึ่งบุคคลจะควบคุมหรือระวังได้ อันได้แก่ การเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน พิการทนพลภาพ ว่างงาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการรับภาระในการให้ความอุปการะแก่บุคคลในครอบครัว

เกินกำลังความสามารถที่แต่ละบุคคลจะให้ การเลี้ยงดู ให้การศึกษา และอื่นๆ ได้

บุญชนะ อรรถากร (กองความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์, 2503 : 5)

ให้ความหมายของความมั่นคงทางสังคม ว่าหมายรวมถึง

1. การให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยจ่ายจากเงินภาษีอากรทั่วไป (General Taxes) เช่น การสร้างโรงพยาบาล การให้การศึกษา การให้บริการทางการแพทย์ ฯลฯ โดยไม่คิดค่าตอบแทน

2. การให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยจ่ายจาก เงินภาษีอากรเฉพาะอย่าง (Specific Taxes) กล่าวคือ ขอให้ประชาชนบางประเภทมีส่วนเสียภาษีเฉพาะอย่างเพื่อสมทบรวมเป็นก้อนเสร็จแล้ว เมื่อบุคคลใดในหมู่นั้นหรือประเภทนั้นเจ็บป่วย คลอดบุตร พิกัด ฯลฯ รัฐก็จะเอาเงินนั้นมาใช้จ่ายบำบัดความทุกข์ยากต่างๆ ให้หมดสิ้นไป เป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบในหมู่คณะ

โกวิท บุรณานินทร์ (2531 : 61-62) สรุปความหมายของความมั่นคงทางสังคมไว้ดังนี้

1. การคุ้มครองที่กินขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับรูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนต่างๆ แก่ประชาชน โดยเฉพาะในสภาวะที่ต้องขาดรายได้ ซึ่งอาจเป็นลักษณะชั่วคราวหรือถาวร รวมทั้งการคุ้มครองทางด้านการรักษาพยาบาลและการสงเคราะห์ครอบครัว

2. ขอบเขตที่ขยายกว้าง ไป เช่นนี้จะคลุมไปถึงผู้ใหญ่ทุกคน ซึ่งมีความต้องการ รวมทั้งผู้อยู่ภายใต้อุปการะด้วย

3. การจ่ายประโยชน์ทดแทน แม้จะไม่มากนักแต่ก็ควร ที่จะช่วยให้ผู้รับดำรงอยู่ได้ตามมาตรฐานและสภาวะซึ่ง เป็นที่ยอมรับกันได้ทางสังคม

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2533 : 29) กล่าวว่า ระบบความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การ

ไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นและการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเลี้ยงชีพทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเอง ในระดับบุคคล ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาล เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่อัตภาพ

William Harber (1960 : 3) ได้กล่าวถึงความมั่นคงทางสังคมว่า เป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในอันที่จะแก้ไขและบรรเทาผลร้ายซึ่งจะเกิดขึ้นในสังคม อีกนัยหนึ่งความมั่นคงทางสังคม ก็คือกิจการที่รัฐจัดขึ้น โดยมุ่งให้การช่วยเหลือแก่คนในสังคม เพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น

Edwin E. Witte (1963 : 203) สรุปสาระสำคัญของโครงการความมั่นคงทางสังคม ไว้ดังนี้

1. เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐซึ่งถึงแม้ว่ารัฐจะมีได้บริหาร โครงการนี้ทั้งหมดก็ตาม
2. เป็นโครงการที่กำหนดการจ่ายเงินให้แก่บุคคล เพื่อชดใช้ความสูญเสีย หรือขาดสมรรถภาพ อันเกิดจากภัยแห่งสังคมในระยะเวลานาน หรือทุพพลภาพ หรือหัวหน้าครอบครัวถึงแก่กรรม หรือเกิดจากภัยสังคมในระยะสั้น เช่น การคลอดบุตร ว่างาน เจ็บป่วย ฯลฯ ระยะเวลานั้น เป็นต้น

3. เป็นโครงการเพื่อกำหนดวิธีการพิเศษขึ้น เพื่อที่จะจ่ายเงินทดแทนและหรือให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชน เช่น การสาธารณสุขโรค บริการสาธารณสุข และการประกันสังคม ความมั่นคงทางสังคมที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์แก่คนในสังคม ซึ่งวิธีดำเนินงานตามระบบความมั่นคงทางสังคมดังกล่าว อาจจำแนกออกได้เป็น 2 วิธี (กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์, 2514 : 10-11) คือ

1. วิธีดำเนินงานในด้านการป้องกันความขาดแคลน

บุคคลโดยทั่วไปจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติสุขนั้น ต้องมีรายได้ประจำโดย

สม่ำเสมอ และเพียงพอแก่การใช้จ่ายอันจำเป็น ดังนั้นในลักษณะของการป้องกันความขาดแคลน จึงมีจุดแห่งความมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เงินรายได้ประจำของแต่ละบุคคล ซึ่งจะต้องพยายามให้ทุกคนมีรายได้ประจำโดยสม่ำเสมอ และเพียงพอแก่การใช้จ่ายโดยตลอดไป หากจะมีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดมากระทำให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรือกระทำให้เงินรายได้ประจำต้องขาดตอนหรือสูญเสียไปทั้งหมด หรือบางส่วนก็ตาม ต้องมีมาตรการอันเหมาะสมมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนรัดกุม และรอบคอบ เพื่อให้ความคุ้มครองและทดแทนเงินรายได้ประจำโดยทันทีทันใด อันเป็นวิธีสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง

2. วิธีดำเนินงานในด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์

บุคคลในสังคมนั้น ย่อมมีทั้งที่สามารถช่วยตัวเองได้ และไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้ เพราะเหตุแห่งความไม่สมประกอบของร่างกายหรือจิตใจ การตกทุกข์ได้ยาก หรือขาดผู้ให้ความอุปการะเลี้ยงดู บุคคลในประเภทหลังนี้รัฐจะต้องรับภาระให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้ ภายใต้มาตรการที่สามารถจะแก้ไขหรือบรรเทาความทุกข์ยากด้วยวิธีทดสอบ (Test)

ระบบความมั่นคงทางสังคม อาศัยหลักการสร้างหลักประกัน 3 ประการ (Neil Gilbert, Henry Miller and Harry Specht, 1960 : 9) คือ

1. หลักการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ (Public Assistance) เป็นการช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ในรูปการสังคมสงเคราะห์ การประชาสงเคราะห์ กรณีที่บุคคลประสบความทุกข์ยาก เช่น ประสบอุบัติเหตุ ว่างงาน อัมพฤกษ์ เป็นต้น โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงิน สิ่งของ การรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์และการให้บริการต่างๆ

2. หลักการบริการสังคม (Social Service or Public Service) เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะมีความเดือดร้อนจริงหรือไม่ ในรูปการจัดโครงสร้างพื้นฐานและการบริการ เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3. หลักการประกันสังคม (Social Insurance) เป็นวิธีการที่รัฐให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนเอง ครอบครัว และเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในอันที่จะคุ้มครองมิให้ได้รับความเดือดร้อน ในความเป็นอยู่ของชีวิต โดยจัดให้มีกองทุนกลางที่นายจ้างและรัฐช่วยออกเงินสมทบ

ทั้งนี้ พื้นฐานความคิดของการประกันสังคมตั้งอยู่บนทฤษฎีการกระจายความสูญเสียและการลดปัจจัยเสี่ยง (Theory of Distribution of Losses and Elimination of Risks) อันนำไปสู่กฎการเฉลี่ยความเสี่ยงภัย (Law of Average) ซึ่งเป็นการเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ ในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง โดยรัฐเป็นผู้เสริมแรง (Enforcer) (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, อนุวัฒน์ ศุภชติกุล และปฐม สวรรค์ปัญญาเลิศ, 2533 : 2)

การประกันสังคม จึงมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงทางสังคม ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม ที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงในสังคม การประกันสังคมเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะของการป้องกันการขาดแคลนรายได้ ในขณะที่เดียวกันให้มีการทดแทนการสูญเสีย การประกันสังคมจึงมีหลักการให้การคุ้มครองประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนในการช่วยเหลือตนเองด้วยการออม และเสียสละเพื่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการช่วยเหลือสังคมส่วนรวม สนับสนุนแรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม การประกันสังคมจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานของความมั่นคงทางสังคม

2.1.2 การประกันสังคม

การประกันสังคม เป็นรูปแบบหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม ที่จะทำให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งนี้เพราะการประกันสังคมเป็นรูปแบบหนึ่ง ที่สร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตให้กับมนุษย์ โดยใช้หลักการของการร่วมกันเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ ระหว่างลูกจ้างหรือประชาชนที่เข้าเป็นผู้ประกันตน

คำว่า "ประกันสังคม" มีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลายความหมายด้วยกันซึ่งหากพิจารณาแล้วพบว่าความหมายต่างๆ เป็นความคิดเห็นที่ถ่วงถ่วงจากประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญของ

แต่ละท่าน อย่างไรก็ตามจะพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ นิยาม ต่อไปนี้

นิคม จันทรวีฑูร (2533 : 2) ให้นิยามของการประกันสังคม ว่าหมายถึง โครงการที่รัฐบาลได้จัดขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้แก่ประชาชน โดยมีการเก็บเงินส่วนหนึ่งของรายได้ จากประชาชนที่มีรายได้นำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลาง เพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบเคราะห์กรรม เช่น อุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ ในกรณีตงงานและชราภาพ โดยปกติการประกันสังคมในขั้นต้นจะใช้บังคับแก่คนทงงานที่รับค่าจ้าง โดยคนงงานและนายจ้างจะเป็นผู้ส่งเงินสมทบ และรัฐบาลก็ออกเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง

มงคล กริชติทายาวุธ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 3) กล่าวว่า การประกันสังคม หมายถึง ระบบที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการ และความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายเข้าร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ทั้งนี้เพื่อให้คนในสังคมของลูกจ้างและของผู้ประกันตนมีความมั่นคง

วิชัย โสสุวรรณจินดา (2534 : 5) ให้ความหมายการประกันสังคมว่า เป็นระบบที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการ และความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายเข้าร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ ทั้งนี้ กองทุนจะมีการบริหารงานในรูปแบบที่ทั้ง 3 ฝ่าย ได้เข้ามีส่วนร่วม ส่วนประเภทของการประกันอาจครอบคลุมไปถึง การคลอดบุตร การฃาญกิจ การประกันสุขภาพ และการว่างงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

จากเอกสารเผยแพร่ขององค์การกรมกระหว่งประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1955 (กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 2514 : 15-16) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือ การค้ำประกันในทางสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้ อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ อันประกอบด้วยแบบประกันหลายแบบ ที่มุ่งตรงต่อการให้ความคุ้มครองในอุบัติเหตุหรือความเดือดร้อน ในกรณีที่มีการเจ็บป่วย คลอดบุตร

ภัยอันตรายต่างๆ การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการไร้งาน

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (2514 : 16) สรุปความหมาย การประกันสังคมว่า คือ โครงการบริการทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชน มิให้ได้รับความเดือดร้อน ในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ อันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จะจัดให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเองช่วยเหลือครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการอดออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลาง หรือที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แก่โครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อน อันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตรมากหรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน การพิการหรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณกรรม โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และการบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงินสิ่งของและบริการให้ก็ได้

การประกันสังคมมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. การประกันสังคมเป็น โครงการให้ความคุ้มครองประชาชน

ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองตามโครงการนี้ ได้แก่ ผู้ประกันตนหรือสมาชิกของการประกันสังคม อันเป็น โครงการที่ได้พัฒนากว้างขวางและครอบคลุมการประกอบอาชีพของประชาชนไว้แล้วเกือบทุกสาขา ความสำคัญของ โครงการนี้มีหลักอยู่ที่คุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ในเมื่อตนเองต้องประสบกับ การเจ็บป่วยเรื้อรัง การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ หรือการว่างงาน อันเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ประจำลงอย่างกระชั้นชิด โดยจะให้ความช่วยเหลือเงินจุนเจือทางการเงิน สิ่งของเครื่องใช้ หรือบริการอันจำเป็นอื่นใด ตาม

ความเหมาะสม และนอกจากนี้ โครงการนี้จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนลงได้อีกเป็นจำนวนมาก เช่น ค่าใช้จ่าย ในด้านบริการทางการแพทย์ ค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขการ อันได้แก่การช่วยเหลือคนชรา คน พิการ หญิงหม้าย เด็กกำพร้า คนชรา ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

2. การประกันสังคมมีหลักการที่จะให้ประชาชน ได้ช่วยตัวเองด้วยการออม และ เสียสละ เพื่อส่วนรวม

การประกันสังคม เป็นโครงการใหญ่ที่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวน มหาศาล กำลังเพียงแต่จะใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการแต่ทางเดียวย่อมจะนำความ สำเร็จมาสู่โครงการนี้ได้โดยยากยิ่ง ฉะนั้น ในหลักการของการประกันสังคม จึงได้กำหนดให้ ผู้ประกันแต่ละคนได้ร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง ด้วยความเสียสละคนละเล็กคนละน้อย ตามกำลังความสามารถหรือตามส่วนแห่งเงินรายได้ประจำที่ได้รับอยู่ ในลักษณะของการออมทรัพย์ หมู่มูลและนอกจากนี้ยัง ได้กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการเพื่อประชาชน ทุกคน ได้ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอีกคนละหนึ่งส่วน รวมเป็น 3 ส่วน เพื่อให้กองทุน มีจำนวนเงินมากเพียงพอแก่การใช้จ่าย บำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรค์ความสุขสมบูรณ์ ให้แก่ผู้ประกันตนได้โดยทั่วถึงตามโครงการด้วย วิธีการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า การที่ได้กำหนด ให้ลูกจ้างแต่ละคนออกเงินสมทบทุนนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะให้ทุกคนได้ช่วยตัวเอง เพื่อให้เกิดสิทธิในกองทุนกลางอย่างเต็มภาคภูมิ และเป็นภาระอันน้อยซึ่งความมีศักดิ์ศรีแห่งความ เป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ และในขณะเดียวกันก็เท่ากับเป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่น โดยใช้เงินกองทุน กลางช่วยบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการสละเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมอยู่ด้วยในตัว

3. การประกันสังคมวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม

โครงการประกันสังคม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือ ร่วมใจจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งมีทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง คนมีเงิน คนยากจน คนมีรายได้

มาก คนมีรายได้น้อย ต่างก็ต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้ามาร่วมดำเนินเข้ามาร่วมดำเนินการตามโครงการให้สัมฤทธิ์ผล จึงนับว่าเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสมัครสมานสามัคคีกลมเกลียวระหว่างบุคคลในฐานะต่างๆ ให้หันเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างนายจ้าง กับลูกจ้างซึ่งฝ่ายแรกเป็นผู้ให้ความเมตตากรุณาช่วยเหลือในการออกเงินสมทบ เพื่อสวัสดิภาพของฝ่ายหลังโดยมิได้หวังอะไรตอบแทน การปฏิบัติดังกล่าวย่อมจะกระทำให้ฝ่ายหลังระลึกถึงบุญคุณ และจะตอบสนองด้วยการตั้งอกตั้งใจปฏิบัติหน้าที่การงานให้ อย่างเต็มสติกำลังความสามารถ และถึงซึ่งประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในธุรกิจการงานของฝ่ายแรกเป็นอย่างมาก นับว่าเป็นการถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ที่สามารถจะประสิทธิ์ประสาทความมั่นคงให้แก่สังคมอย่างจะหาอะไรมาเปรียบมิได้

ปัจจุบันระบบประกันสังคมที่นิยมถือเป็นหลักสากลในการปฏิบัติแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance) เป็นการให้ความคุ้มครองโดยการจ่ายชดเชยค่าจ้างในรูปเงินสด (Cash Compensation for Wages) และการจัดบริการทางแพทย์ (Medical Care Services) เพื่อการรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการเจ็บป่วย ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติหรือต้องหยุดทำงาน เป็นต้นเหตุให้สูญเสียงานประจำไป

2. การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance) เป็นการจัดบริการทางการแพทย์เพื่อให้ลูกจ้างที่เป็นหญิงได้รับการดูแล ตั้งแต่ครรภ์จนกระทั่งการคลอด และการบริหารทารก รวมทั้งการจ่ายเงินชดเชยในระหว่างหยุดงานก่อนและหลังครบกำหนดคลอดด้วย

3. การประกันอุบัติเหตุ และ โรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) ผู้ประกันตนจะได้รับบริการทางการแพทย์เป็นพิเศษ โดยได้รับเงินชดเชยค่าจ้างสูงกว่าอัตราการเจ็บป่วยธรรมดา และได้รับเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพตามอัตราการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน

4. การประกันการพิการหรือทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) หมายถึง การประกันการพิการหรือทุพพลภาพอย่างถาวร และสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตั้งแต่ 2 ใน 3 ของสมรรถภาพในการทำงานปกติ โดยที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพหรือบำนาญพิการ ทุพพลภาพ การได้รับบริการทางการแพทย์ และเงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างหยุดงาน เพื่อการรักษาพยาบาล และการให้ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น การให้กายอุปกรณ์เทียม การจัดหางาน ให้ทำ เงินทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น

5. การประกันการชราภาพ (Old - age Insurance) เป็นการให้ผู้ประกันตน หญิงที่มีอายุครบ 60 ปี และผู้ประกันชายอายุ 65 ปีขึ้นไป ได้รับเงินบำนาญชราภาพ และมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ เช่นเดียวกับผู้ประกันตนทั่วไป เมื่อถึงแก่กรรมทายาทมีสิทธิได้รับเงินค่าจัดการศพ และเงินทดแทน

6. การประกันมรณกรรม (Death Insurance) เป็นการให้ค่าจัดการศพ (Funeral Grant) แก่ทายาทของผู้ประกันตน รวมทั้งการให้ทายาทอันหมายถึง บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ภรรยาหรือสามีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และผู้อยู่ในอุปการะตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการตาย

7. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) เป็นการให้เงินชดเชยค่าจ้างแก่ผู้ว่างงานในระหว่าง 3 - 6 เดือน ในอัตราครึ่งหนึ่งของค่าจ้างเดิม หรือสูงกว่าและจัดให้ฝึกอาชีพฝีมือ (Skill Labour) ให้พร้อมที่จะประกอบอาชีพ และจัดหางานให้ทำตามความเหมาะสม

8. การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance Insurance) เป็นการลดภาระในครอบครัวให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข เช่น การให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย และการสงเคราะห์บุตรในครอบครัวที่มีบุตรมาก เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย

2.2.1 การประเมินผล

การประเมิน เป็นกิจกรรมที่มนุษย์กระทำอยู่ตลอดเวลา เมื่อต้องตัดสินใจเลือกระหว่างสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายๆ สิ่ง โดยที่งานประเมินต้องมีแนวคิดและวิธีการที่เหมาะสมถูกต้อง และชอบธรรม สำหรับความต้องการในการประเมินผลนั้น เป็นผลเนื่องจากเราได้ดำเนินการอะไรบางอย่างไปแล้วก็ย่อมมีความต้องการอยากรู้อาณาว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ หรือว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวหรือไม่ รวมทั้งการดำเนินการเช่นนั้นสามารถแก้ไข ปัญหาหรือสนองความต้องการได้มากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับการลงทุนหรือไม่ ควรจะดำเนินการต่อไปอีกหรือว่าควรจะแก้ไข ปรับปรุง หรือว่าควรจะยุติคำตอบของคำถามต่างๆ เหล่านี้ย่อมต้องอาศัยการประเมินผลมาช่วยทั้งสิ้น (สุขุม มูลเมือง, 2530 : 1)

สำหรับความหมายของการประเมินผลนั้น นักวิชาการให้ความหมายของการประเมินผลไว้มากมาย ดังนี้

แฟรงคลิน และทราสเซอร์ (Jack L. Franklin & Jean H. Thrasher) (1976 : 24) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจนโยบายทางการบริการซึ่งคล้ายคลึงกับการตัดสินใจวินิจัยอื่นๆ

สติฟเฟอเบีม และชินคฟิลด์ (Danil L. Stufflebeam & Anthony J. Shinkfield) (1985 : 3) กล่าวว่า การประเมินผล คือ การประเมินคุณค่าหรือข้อดีของวัตถุประสงค์บางประการอย่างเป็นระบบ

ดอร์ (Yehzkel Dror) (1968 : 25) กล่าวว่า การประเมินผลคือการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง กับผลที่คาดว่าจะได้รับ

ซัชแมน (Edward A. Suchman) (1967 : 31-32) กล่าวว่า การประเมินผล เป็นการตัดสินใจถึงผลที่ได้รับจากกิจกรรมต่างๆ ที่มีการปฏิบัติ เพื่อที่จะวัดถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

สุขุม มูลเมือง (2530 : 5) สรุปความหมายการประเมินจากนักวิชาการหลายท่านว่าเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างมีระบบเพื่อประเมิน และวัดปัจจัยที่นำเข้าจริง กระบวนการผลิต และการดำเนินการที่ได้กำหนดไว้ สำหรับการดำเนินการตามโปรแกรม หรือนโยบาย เพื่อที่จะเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับสิ่งที่คาดหวังไว้ หรือตกลงไว้แต่แรก

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2526 : 4-5) กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า โครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่และระดับใด การมุ่งตอบคำถามเช่นที่กล่าวจัดเป็นการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ การประเมินในลักษณะนี้จัดเป็นการศึกษาความเปลี่ยนแปลงในประชากรกลุ่มเป้าหมายอันเนื่องมาจากโครงการ ส่วนการมุ่งตอบคำถามที่ว่า การดำเนินงานในโครงการเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ และมีปัญหาและอุปสรรคประการใดจัดเป็นการประเมินกระบวนการ

สำหรับงานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยประเมินผล ฉะนั้น จึงใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการวิจัยประเมินผล เป็นกรอบในการศึกษาด้วย

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529 : 7) ให้ความหมายของ "การวิจัยประเมินผล" (Evaluation Research) ว่าหมายรวมถึง การประเมินสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์ และผลกระทบแล้วยังเป็นการนำระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานวิจัยประเมินผลอีกด้วย ซึ่งในที่นี้คำว่า "ประเมินผล" จัดเป็นคุณศัพท์ขยายคำว่า "การวิจัย" กล่าวได้ว่าการวิจัยประเมินผลได้อาศัยรูปแบบการวิจัยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักการวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลง ที่สืบเนื่องมาจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ว่ามีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกันหรือไม่ มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ หรือไม่ เพียงใด และระดับใด มีนักวิชาการจำนวนมากที่กำหนดนิยามของการวิจัยประเมินผลไว้ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน อาทิ ไฮแมน (Hyman,

1962 อ้างจาก ประชัย, 2529) ได้เสนอไว้ว่าการวิจัยประเมินผลเป็นขั้นตอนของการแสวงหาความเป็นจริง ซึ่งผลจากการดำเนินงานทางสังคมที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า นอกจากนั้นไฮแมน ได้ อรรถาธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า การวิจัยประเมินผลจัดเป็นการวิจัยประยุกต์ประเภทหนึ่ง ซึ่ง จุดมุ่งหมายหลักมิใช่เพื่อการเสริมสร้างองค์ความรู้ แต่เพื่อการศึกษาประสิทธิผลของการประยุกต์ ใช้องค์ความรู้ให้เกิดประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในทำนองเดียวกันนักวิชาการจำนวน ไม่น้อยมีความเห็นพ้องต้องกันว่า "ประสิทธิผล" คือเกณฑ์ที่เป็นแกนกลางของการวิจัยประเมินผล ตัวอย่าง เช่น ไคลเบอร์ก (Klineberg, 1955) กรีนเบิร์กและแมตติสัน (Greenberg & Mattison, 1955) และเจมส์ (James, 1961) ต่างก็ได้จำกัดขอบเขตความหมายของการวิจัย ประเมินผล เพียงในระดับของการติดตามผลการปฏิบัติและการมุ่งวัดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ วางไว้เป็นประการสำคัญ

2.2.2 การประเมินผลนโยบาย ศุภชัย ยาวะประภา (2533) ได้เรียบเรียงเนื้อหา ในเรื่องการประเมินผลนโยบายโดยใช้แนวของ วิลเลียม เอ็น ดันน์ : (William N. Dunn) ในหนังสือชื่อ Public Policy Analysis : An Introduction (1981) เป็นหลัก

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เมื่อเรากำหนดนโยบาย อาจไม่ บรรลุวัตถุประสงค์เลย อาจก่อให้เกิดผลในทางดีที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน ผลของนโยบายทั้งผล ทางตรง ทางอ้อม ผลในระยะสั้น หรือระยะยาว ล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของ รัฐบาลในโอกาสต่อไป บทเรียนจากความสำเร็จ หรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะมีส่วนช่วยในการเกิด การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเนื้อหา และวิธีการดำเนินงานของนโยบายให้รอบคอบรัดกุมขึ้น อย่างไรก็ดีตาม ผลดังกล่าวจะทราบได้ต่อเมื่อมีการประเมินผลนโยบายอย่างจริงจังและเป็นระบบ

ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นคำที่มีชื่อเรียกต่างๆ มากมายหลายชื่อ อาทิ การประเมินผลระหว่างดำเนินการ (Formative Evaluation)

การประเมินผลสรุปรวมยอด (Summative Evaluation) การประเมินผลย้อนหลัง (Retrospective Evaluation) การประเมินผลล่วงหน้า (Prospective Evaluation) การประเมินความสามารถประเมินผล (Evaluability Assessment) และการประเมินผลกระทบ (impact evaluation) การที่มีชื่อเรียกหลายชื่อสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของธรรมชาติของการประเมินผล

อีมิล เจ โปซาวัค และ เรย์มอนด์ จี แคร์รี่ (Emil J. Posavac & Raymond G. Carey) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายเป็นการใช้วิธีการหลายวิธีและทักษะหลายๆ ด้าน เพื่อที่จะตกลงใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ นั้นจำเป็นหรือไม่ ควรจะใช้หรือไม่ ดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่ ช่วยแก้ไขปัญหาคือตามที่มุ่งหวังหรือไม่ ในความเห็นของคนทั้งสอง การศึกษาเรื่องนี้พัฒนามาจากแนวคิดทางจิตวิทยา สังคมวิทยา การบริหารนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ ธรรมชาติของการศึกษาเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปมา จนกระทั่งไม่มีลักษณะที่เหมือนศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ

เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการผล การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ในทุกขั้นตอนนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้นอย่างน้อยที่สุดผู้ประเมินต้องทราบในประเด็นต่อไปนี้คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

ชาลส์ โอ โจนส์ (Charles O. Jones) ชี้ว่าการประเมินผลนโยบายเป็นการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบายโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคม ที่เป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข การกระทำดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกระบบ

การเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจสอบ และประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเองนั่นเอง

วิลเลียมส์ เอ็น ดันน์ ชี้ว่า การประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ ผลของการดำเนินงานตามนโยบาย ว่าสามารถสนองความต้องการของสังคม สอนคุณค่าของสังคม และแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบาย ได้หรือไม่ ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงมุ่งตอบปัญหาที่ว่า "หลังจากดำเนินการนโยบายแล้ว เกิดอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่"

ศุภชัย ยาวะประภาส กล่าวว่า หัวใจของความหมายการประเมินผลนโยบายที่นักวิชาการกล่าวไว้พอจะกล่าวได้ว่า คล้ายกันอย่างน้อยที่สุดประเด็นหนึ่งก็คือ การประเมินผลเกี่ยวกับกระบวนการจัดคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย

ดันน์ อ้างว่าเป้าหมายของการประเมินผลคือ การผลิตข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณค่าของผลการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลไม่ได้มุ่งแสวงหาข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริง (Fact) ข่าวสารที่อธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง หรือแสวงหาข่าวสารที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำข่าวสารที่อธิบายว่าควรจะทำอะไร แต่แสวงหาข่าวสารที่แสดงคุณค่าข้อมูลที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการตามนโยบายมีคุณค่าหรือไม่ เพียงไร ลักษณะหรือธรรมชาติของการประเมินผลในความเห็นของดันน์จึงมี 4 ประการใหญ่ๆ คือ

1) การเน้นคุณค่า (Value - Focus) การประเมินผลเน้นการตัดสินใจว่านโยบายที่ดำเนินการ ไปนั้นมีคุณค่าน่าสนับสนุนต่อไปหรือไม่ เพียงไร การประเมินผลมิใช่เป็นเพียงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และผลที่ไม่เกิดขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการให้คุณค่าแก่ผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีต่อสังคมหรือไม่เพียงไร

2) ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า (Fact-Value Interdependence)

การสรุปผลการประเมินต้องอาศัยทั้งข้อเท็จจริงและคุณค่าการที่จะสรุปว่านโยบายหนึ่งๆ ประสบความสำเร็จมากน้อยนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไรอย่างหนึ่งจริงหรือไม่ จากนั้นต้องกำหนดคุณค่าลงไปว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่มากน้อยเพียงไร

3) ความเกี่ยวเนื่องทั้งปัจจุบันและอดีต (Present and Past Orientation)

การประเมินผลนโยบายไม่ได้มุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันและอนาคต ดังเช่นการเสนอแนะนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย แต่มุ่งเน้นการหาความเกี่ยวพันระหว่างปัจจุบันกับอดีต นั่นคือ การประเมินผลมีลักษณะที่เน้นการมองย้อนหลังไปในอดีต (Retrospective) และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้วจากผลที่เกิดขึ้น เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติการประเมินผลจะมองย้อนกลับไปในอดีต เพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังซึ่งกำหนดไว้ในรูปวัตถุประสงค์ของนโยบายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

4) ความมีคุณค่าซ้อน (Value - Duality) คุณค่าที่เป็นพื้นฐานของการสรุปผล

การประเมินต่างๆ มักเป็นวิธีการและเป้าหมายในตัวของตัวเอง ตัวอย่าง เช่น ความมั่นคงของชาติเป็นคุณค่าที่สำคัญของนโยบายสาธารณะมากมายหลายนโยบาย นั่นคือ เป็นเป้าหมายที่สำคัญโดยตัวเองอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นที่สำคัญ เช่น การเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน การเสริมสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยว เป็นต้น ความมั่นคงของชาติจึงเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในตัวเอง นั่นคือมีลักษณะเป็นคุณค่าซ้อน

ประเภทของการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย ในทัศนะของนักวิชาการมีความหมายแตกต่างกันไป ซึ่ง

ความหมายที่ต่างกันมีผลต่อการพิจารณาจัดกลุ่มแนวทางในการประเมินผลนโยบาย การประเมินผลนโยบายจึงสามารถจำแนกประเภทต่างๆ ได้หลายวิธี นักวิชาการบางกลุ่มแบ่งประเภทการ

ประเมินผลนโยบายออกเป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาวิธีการประเมิน คือ การประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น คูก และไรช์ฮาร์ท (Cook and Reichardt) และฟิลสเต็ด (Filstead) เป็นต้น นักวิชาการบางคน เช่น โจนส์ (Jones) จำแนกประเภทการประเมินผลนโยบาย โดยพิจารณาจากบุคคลผู้ทำการประเมินออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ การประเมินผลโดยหน่วยงานราชการ การประเมินผลโดยองค์การอิสระ และการประเมินผลอย่างเป็นระบบโดยนักวิชาการ

สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยยึดการจำแนกประเภทการประเมินผลนโยบายของ วิลเลียม เอ็น ดันน์ ซึ่งจำแนกโดยพิจารณาจากเป้าหมายการประเมิน เป้าหมายการประเมินมีมากมายหลากหลายสุดแล้วแต่เจตนาของผู้ประเมิน แต่โดยทั่วไปเป้าหมายที่มุ่งประเมินมักได้แก่ ผลการดำเนินงานตามนโยบาย ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และความสามารถในการตอบสนองความต้องการ และค่านิยมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายการประเมินผลจึงอาจแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) การประเมินผลแบบเทียม (Pseudo-Evaluation) เป็นการประเมินผลซึ่งใช้วิธีที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้อง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยไม่พยายามที่จะพิจารณาว่าผลดังกล่าวมีคุณค่า หรือประโยชน์มากนักน้อยเพียงใดต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมและต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ข้อสมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้คือความเชื่อที่ว่าตัววัดต่างๆ ที่ใช้ในการวัดคุณค่าหรือประโยชน์ของนโยบายนั้นถูกต้อง เชื่อถือได้ และเป็นที่ยอมรับทั่วไปในหมู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ นั่นคือ การประเมินผลแบบนี้ยึดเอาตัววัดนโยบายต่างๆ อาทิ อัตราเงินเฟ้อ จำนวนคนว่างงาน สถิติอาชญากรรม จำนวนโรงพยาบาล ปริมาณผลิตผลทางการเกษตร และสถิติอุบัติเหตุในโรงงานเป็นตัววัดผลของนโยบาย โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของตัววัดเหล่านี้ว่า สามารถวัดผลของนโยบายได้ถูกต้องเพียงตรงเพียงใดตรงกับวัตถุประสงค์นโยบายหรือไม่

การประเมินผลแบบนี้ โดยปกติผู้ประเมินมักจะใช้วิธีการต่างๆ หลายวิธี เพื่ออธิบายผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่ามาจากปัจจัยที่สำคัญอะไรบ้าง วิธีการต่างๆ ที่ใช้มักจะเน้นการวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยกึ่งทดลอง และการใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการทางสถิติต่างๆ มักจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมิน ไม่ว่าจะเป็นการสุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์ข้อมูลหรือการตีความข้อมูล อย่างไรก็ตาม การประเมินผลแบบนี้มักประเมินโดยใช้ตัววัดที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วไปวัดผลการประเมิน โดยไม่คำนึงว่าตัววัดต่างๆ เหล่านั้นเป็นตัววัดที่เหมาะสมหรือไม่

2) การประเมินผลแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation) เป็นการประเมินผลซึ่งใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้อง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลนโยบาย โดยประเมินผลของนโยบาย จากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย ที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ข้อสมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้ คือความเชื่อที่ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ โดยผู้กำหนดนโยบาย เป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วการประเมินผลแบบนี้ใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ ในลักษณะเดียวกับที่ใช้ในการประเมินผลแบบเทียบ เป้าหมายในการประเมินผลก็เช่นเดียวกันคือ สร้างข้อมูลที่ถูกต้อง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลโดยตรงของนโยบาย และผลสืบเนื่องอื่นๆ อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบาย ข้อแตกต่างของการประเมินผลทั้งสองแบบอยู่ที่เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน การประเมินผลแบบเป็นทางการใช้ข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมาย ในเค้าโครงนโยบาย รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นข้อมูลในการระบุ และนิยามวัตถุประสงค์ รวมทั้งเป้าหมายที่เป็นทางการของนโยบาย ขณะเดียวกัน ผู้ประเมินจะไม่ตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่เป็นทางการดังกล่าว เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินจึงเน้นเกณฑ์ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของนโยบายเป็นหลัก

3) การประเมินผลแบบพิจารณาความเหมาะสม (Decision - Theoretical Evaluation) เป็นแนวทางการประเมินผล ที่มุ่งสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับ

ผลของนโยบาย โดยใช้คุณค่าหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องได้รับเป็นเกณฑ์ ประเมิน ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการประเมินผลแบบนี้กับการประเมินผลสองแบบแรกก็คือ การประเมินผลแบบนี้เน้นการพยายามที่จะนำเอาวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและที่แอบแฝงอยู่ในรูปทัศนคติของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มาพิจารณาเป็นเกณฑ์ ร่วมกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดเป็นทางการโดยผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินโดยวิธีนี้จึงกว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินโดยวิธีอื่น

2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานการศึกษาดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้เป็นการศึกษาในเรื่องของการประกันสังคม ซึ่งในขณะที่ศึกษา ยังมีได้มีการใช้ระบบประกันสังคมในประเทศไทย ดังนั้น จึงมีชิ้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการประกันสังคมแต่ประการใด อย่างไรก็ตามผลงานดังกล่าวผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางในการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคมอยู่พอสังเขป จึงได้นำมาอ้างอิงต่อไป

อีกทฤษฎี โทมอร์สกี (2509) ได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย โดยสรุปว่าการที่รัฐพยายามจะนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศและความพยายามดังกล่าวต้องประสบกับความล้มเหลวนี้ เพราะว่ โครงร่างประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 อันเป็นแม่บทสำคัญของการดำเนินงานตามระบบสังคมในประเทศนั้น มีรากฐานที่ไม่ดีเท่าที่ควร และรัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ตลอดจนสถานการณ์ทั้งในด้านการเมือง การบริหารเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะนั้น ไม่อำนวยให้ ซึ่งผู้ศึกษาได้จำแนกปัญหาและอุปสรรค ที่เป็นสาเหตุทำให้โครงการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ต้องประสบความล้มเหลว คือ

1. ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการยากที่จะนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้บังคับโดยทั่วถึง

2. ขาดการวางแผนการดำเนินงานที่ดี และประสบความยุ่งยากทางการเมือง ใน
ระยะสั้น

3. ขาดบุคคล (ข้าราชการ) ซึ่งมีความรู้ความชำนาญทางด้านประกันสังคม

4. จำนวนแพทย์ เวชภัณฑ์ และบริการทางด้านอนามัยที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่
ผู้ประกันนั้น ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ

5. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประกันสังคม และโดยที่การประกัน
สังคมนั้น ผู้ประกันจะต้องส่งเงินสมทบทุน จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือ

6. จำนวนเงินที่จะนำมาบริหารตามโครงการในระยะแรกไม่พอเพียง

7. ความผันผวนทางการเมืองในประเทศไทย ในขณะที่ริเริ่มนำระบบประกันสังคม
มาใช้

ซึ่งจากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้ คือ
การกำหนดการดำเนินงาน โดยใช้ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ให้มีการทดลองใช้ในการประกัน
สังคมก่อนนำไปใช้จริง ให้มีการเตรียมการด้านการแพทย์ มีการจัดตั้งองค์การบริหารประกัน
สังคมขึ้นรับผิดชอบ จัดตั้งคณะกรรมการประกันสังคมขึ้นจากทั้งสามฝ่าย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้
เกี่ยวกับการประกันสังคมให้ประชาชนอย่างทั่วถึง

อำพล สิงห์โกวิท (2532) ได้ศึกษาเรื่องการประกันสังคมโดยศึกษาวิเคราะห์
ความเป็นไปได้ที่จะนำการประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งได้เสนอไว้ว่า รูปแบบการประกัน
สังคมที่เหมาะสมในช่วงเริ่มต้นของระบบการประกันสังคมนี้สมควรมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยใน
เบื้องต้นเริ่มจากความคุ้มครองเรื่องการคลอดบุตร การเจ็บป่วยนอกงานและตาย ซึ่งคุ้มครอง
เฉพาะผู้ประกันคนเท่านั้นและครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม
ที่มีคนงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลก่อน การจ่ายเงินสมทบ
นั้นประกอบด้วย นายจ้างและลูกจ้าง รัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารและ
ให้เงินอุดหนุนเบื้องต้น โดยทั่วไปการเรียกเก็บเงินสมทบจะกำหนดเป็นร้อยละของเงินค่าจ้าง

รายเดือน และการจ่ายประโยชน์ทดแทนจะจ่ายตามความจำเป็น เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ ดังนั้น ค่าจ้างที่นำมาพิจารณาหาเงินสมทบ จึงควรมีข้อจำกัดเงินค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ด้วย ในการบริหารกองทุนทั้งกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม ควรอยู่ภายในองค์กรเดียวกัน เพื่อการประสานงานที่ใกล้ชิดจึงเสนอให้ตั้งเป็นองค์กรใหม่ระดับกรม เรียกว่า กรมประกันสังคม เพื่อเป็นเอกภาพและสะดวกในการดำเนินงาน

กองแผนงานสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข (2534) ศึกษาเรื่อง การจัดการบริการทางการแพทย์ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 : วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน เป็นการสำมะโนโรงพยาบาลคู่สัญญาหลักทั่วประเทศ 134 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลส่วนใหญ่ ได้พยายามจัดระบบบริการทางการแพทย์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ป่วยตีพอสสมควร อัตราการใช้บริการนั้นปรากฏว่าต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในการคิดเงินเหมาจ่ายมาก กล่าวคือ อัตราการใช้บริการผู้ป่วยนอกเป็น 0.28-0.38 ครั้ง/คน/ปี ส่วนที่คาดไว้เป็น 3 ครั้ง/คน/ปี ส่วนอัตราการใช้บริการผู้ป่วยในเป็น 0.02 ครั้ง/คน/ปี ส่วนที่คาดการไว้เป็น 0.05 ครั้ง/คน/ปี โรงพยาบาลที่มีลูกจ้างลงทะเบียนไว้น้อยจะมีอัตราการใช้บริการผู้ป่วยนอกสูงกว่า โรงพยาบาลที่มีลูกจ้างลงทะเบียนไว้มาก ส่วนอัตราการใช้บริการผู้ป่วยในนั้นไม่แตกต่างกันระหว่างโรงพยาบาลที่มีลูกจ้างลงทะเบียนไว้มาก หรือลงทะเบียนไว้น้อย จากการศึกษาพอสรุปได้ว่า ยังมีปัญหาอีกมากมาย ได้แก่

1. ผู้ป่วยประกันสังคมและนายจ้างไม่เข้าใจสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครอง
2. ความไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ประกันตนในการรับบริการทางการแพทย์
3. ความไม่พร้อมของโรงพยาบาลในการให้บริการ
4. โรงพยาบาลไม่สามารถนำเงินเหมาจ่ายมาใช้ในการบริหารจัดการ ให้เกิดความ

คล่องตัวในการให้บริการได้

5. ผู้ป่วยประกันสังคมมีความเข้าใจว่ายาตามบัญชียาหลักแห่งชาติไม่ดี

6. ไม่มีคณิศนพิเศษแก่ผู้ป่วยประกันสังคมทำให้การบริการได้ไม่ตีพอ ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไข เช่น การขยายเครือข่ายของสถานพยาบาลให้ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และผู้ประกันตนต้องเป็นผู้เลือกสถานพยาบาลด้วยตนเอง เป็นต้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายเขียนไว้ คือ เพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างสูงสุด

The logo of Chiang Mai University is a circular emblem. In the center is a white elephant standing and facing left. Above the elephant's head is a traditional Thai lamp (Phra Prang) with a flame. The elephant's trunk is curled upwards. The emblem is surrounded by a circular border containing the Thai text 'มหาวิทยาลัยเชียงใหม่' at the top and 'CHIANG MAI UNIVERSITY 1964' at the bottom. There are decorative floral motifs on either side of the elephant.

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved