

กรมพิเศษ

ที่(สปช) ๒๔๕๐ / ๒๕๕๘



สภาพัฒนาการแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

กราบเรียน ประธานสภาพัฒนาการแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานสรุปข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการ และสาระสำคัญ) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาพัฒนาการแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบต่อประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย จำนวน ๓๔ เรื่อง ที่เสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์ และออกแบบอนาคตประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้ขยายเป็น ๓๗ เรื่อง โดยมีวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม รวมอยู่ด้วย และได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาพัฒนาการแห่งชาติ เป็นแกนหลักในการรับผิดชอบให้ดำเนินการจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั้น เนื่องจากการดำเนินงานพัฒนาข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหลายชุด (cross cutting issue) คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง คณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน จึงได้มีการหารือและมีความเห็นร่วมกันให้กราบเรียนประธานสภาพัฒนาการแห่งชาติพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามคำสั่งสภาพัฒนาการแห่งชาติที่ ๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

บัดนี้ คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาพัฒนาการแห่งชาติ ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในชั้นกรอบความคิดเห็น รวบรวมและประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาพัฒนาการแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

อำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)

ประธานกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ  
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สำนักกรรมการ ๓

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘



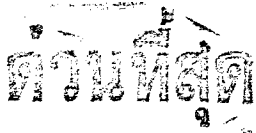
# รายงาน

## ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี  
ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการ  
ปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม  
เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม  
กับประเทศไทย

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน  
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส  
สำนักกรรมการ ๓  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ



(สำเนา)

ที่ (สปช) ๒๕๕๑/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานสรุปข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการ และสาระสำคัญ) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีคำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| ๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ                               | ประธานกรรมการ              |
| ๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป                              | รองประธานกรรมการ           |
| ๓. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง                            | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ        |
| ๔. นางอุบล หลิมสกุล                                 | กรรมการ                    |
| ๕. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์                      | กรรมการ                    |
| ๖. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร                          | กรรมการ                    |
| ๗. นางกัญญ์รุธญาณ์ ภู่วาสดี                         | กรรมการ                    |
| ๘. นายสุวัฒน์ วิริยะพงษ์สุกิจ                       | กรรมการ                    |
| ๙. นายไพบุลย์ นลินทรางกูร                           | กรรมการ                    |
| ๑๐. ประธานกรรมการบริหารการปฏิรูปการแรงงานหรือผู้แทน | กรรมการ                    |
| ๑๑. นางสาวสุรรัตน์ ตริ่มรรคา                        | กรรมการ                    |
| ๑๒. นายชินชัย ชี้เจริญ                              | กรรมการ                    |
| ๑๓. นายสมชัย จิตสุชน                                | กรรมการ                    |
| ๑๔. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือผู้แทน     | กรรมการ                    |
| ๑๕. นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต                           | กรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๖. นางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์                      | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

/บัดนี้...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยในชั้นกรอบความคิดเห็นรวบยอดและประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)

ประธานกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สำนักกรรมการธิการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง



(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการธิการ ๓

เบญจมาศ ร้าง/ทาน

นิภาพร /พิมพ์



## สารบัญ

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส  
ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการและสาระสำคัญ)

๑. หลักการเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการศึกษา	๒
๓. วิธีการพิจารณาศึกษา	๒
๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา	๒
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงานที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ภาคผนวก	๑๐ ๑๒
รายงานสรุปข้อเสนอการปฏิรูป เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการและสาระสำคัญ)	

## รายงาน

# คณะกรรมการการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย พิจารณาศึกษา เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการและสาระสำคัญ)

### ๑. หลักการและเหตุผล

จากการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยู่ดีหรือการเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาเป็นผลให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้านจนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่าง ๆ ในสังคมที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพหรือบรรลุลความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก และเป็นความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ โดยความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

ระบบสวัสดิการสังคมถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานเชิงสังคมที่รัฐควรจัดให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตของประชาชนทุก ๆ วัย สวัสดิการสังคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ เช่น ถนน ไฟฟ้า โรงเรียนหรือโรงพยาบาล ถ้ามีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพมากมายแต่โอกาสในการใช้ของคนไม่เท่ากัน ก็อาจสร้างปัญหา สร้างความกดดันทางสังคม การมีระบบสวัสดิการสังคมที่ดีจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ประชาชนในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพได้

ประเทศไทยมีการจัดระบบสวัสดิการสังคมมาอย่างยาวนาน โดยในประวัติศาสตร์ประเทศไทยมีการดำเนินงานสวัสดิการสังคมแบบพื้นบ้านหรือการช่วยเหลือกันเองในระหว่างประชาชนตามหลักมนุษยธรรม หลักศาสนา วัฒนธรรมและความเชื่อของประชาชน และค่อย ๆ พัฒนาจนมีการตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมารับผิดชอบ มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการทำงานด้านนี้ มีการขับเคลื่อนงานผ่านกลไกของภาครัฐ และเกิดการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรไม่แสวงหากำไร และองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งองค์กรในระดับพื้นที่อีกมากมาย

อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับการเข้าถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้นสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทยและวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (คณะกรรมการการปฏิรูปสังคมฯ) จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม

ในการดำเนินงาน คณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ ได้มีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นร่วมกันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงได้นำเสนอต่อประธาน สปช. และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในประเด็นปฏิรูปนี้

## ๒. ประเด็นการศึกษา

เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยอันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ซึ่ง

๒.๑ ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

๒.๒ เป็นระบบที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน

๒.๓ สร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ

๒.๔ พัฒนาระบบการดูแล ช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องให้กับผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบรวมทั้งอารยสถาปัตย์ และระบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

## ๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

๓.๑ ระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด ประเด็นสำคัญที่จะปฏิรูป โดยมีการจัดประชุมทั้งสิ้น ๗ ครั้ง

๓.๒ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “เราจะปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยกันอย่างไร” ณ โรงแรมรอยัลปริ๊นเซส ถนนหลานหลวง เขตป้อมปราบ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓ - ๔ เมษายน ๒๕๕๘ โดยมีตัวแทนองค์กร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม

๓.๓ การทบทวนเอกสารและรวบรวมข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ โดย คณะอนุกรรมการประสานงานบริหารทิศทางฯ ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึง วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๑๐ รายการ

๓.๔ การศึกษาทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูป ภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

๓.๕ การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

## ๔. สรุปผลการพิจารณา

### ๔.๑ ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม”

เมืองการและนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้หลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามจากความหลากหลายของคำนิยามที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้ในมาตรา ๓ ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไข ปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน

ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

๔.๒ องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ประกอบด้วย

(๑) การให้บริการสังคม (Social Service) หมายถึง หน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสรรบริการเพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อป้องกันและบำบัดความเดือดร้อนให้กับภาคประชาชน ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในประเทศ

(๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) หมายถึง มาตรการในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชน เป็นระบบสวัสดิการที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร

(๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) หมายถึง ระบบสวัสดิการที่มุ่งดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ความทุกข์ยาก และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรัง ที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะชั่วคราวถึงถาวร

(๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น รูปธรรมของการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ได้แก่ ส่งเสริมให้จิตอาสาและการให้ความช่วยเหลือสังคม การส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม (CSR) เป็นต้น

๔.๓ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน การดำเนินงานด้านจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน จำแนกได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ

(๑) รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (Institution Model) ในความรับผิดชอบของรัฐ ถือเป็นกลไกหลักหรือกระแสน้ำของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

(๒) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยองค์การพัฒนาภาคเอกชนและองค์การสาธารณกุศล ซึ่งมีการจัดอยู่หลายระดับ ทั้งระดับที่เน้นการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ในรูปแบบของเงินทุนการศึกษา การสงเคราะห์วัตถุ การสงเคราะห์ทุนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น

(๓) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคธุรกิจเอกชน เช่น การจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานในโรงงาน บริษัท ห้างร้านในรูปแบบสวัสดิการพนักงาน รูปแบบคล้ายเงินบำเหน็จของรัฐ การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืม สวัสดิการวันลา วันหยุด การอนุญาตให้ลาเรียน การจัดอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น บริการในรูปแบบนี้เป็นบริการที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความพอใจของนายจ้างเฉพาะราย

(๔) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) เป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิดความเชื่อและความหลากหลายของผู้คนได้มากขึ้น ประกอบกับมีการย้ายถิ่นของพลเมืองเป็นไปอย่างอิสระ ทำให้มีโอกาสสร้างพื้นที่หรือปริภูมิทางวัฒนธรรมความคิดของตนหรือกลุ่มไว้ได้ จึงมีพื้นที่ทางสังคมสำหรับประชาชนที่มีความแตกต่างมากขึ้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ความหลากหลายของวิธีการทำงานที่มีความผสมผสานหลาย ๆ วิธี ความหลากหลายของสาขาอาชีพและหน่วยงาน องค์กร ภาค



ทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหาบนฐานความสัมพันธ์แบบเสมอภาค แบบหุ้นส่วน และมีส่วนร่วม ในฐานะเจ้าภาพร่วมมากกว่าการให้บริการแบบหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นหลัก ตัวอย่างของสวัสดิการรูปแบบนี้ คือ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น สวัสดิการเฉพาะกลุ่ม สวัสดิการประชาชน เป็นต้น

๔.๔ แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย ในการออกแบบระบบสวัสดิการสังคม ที่เหมาะสมกับสังคมไทย ได้ยึดแนวคิด ๔ ประการคือ

(๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย ตามแนวคิด “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” หรือรู้จักกันในชื่อ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ของ “อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์”

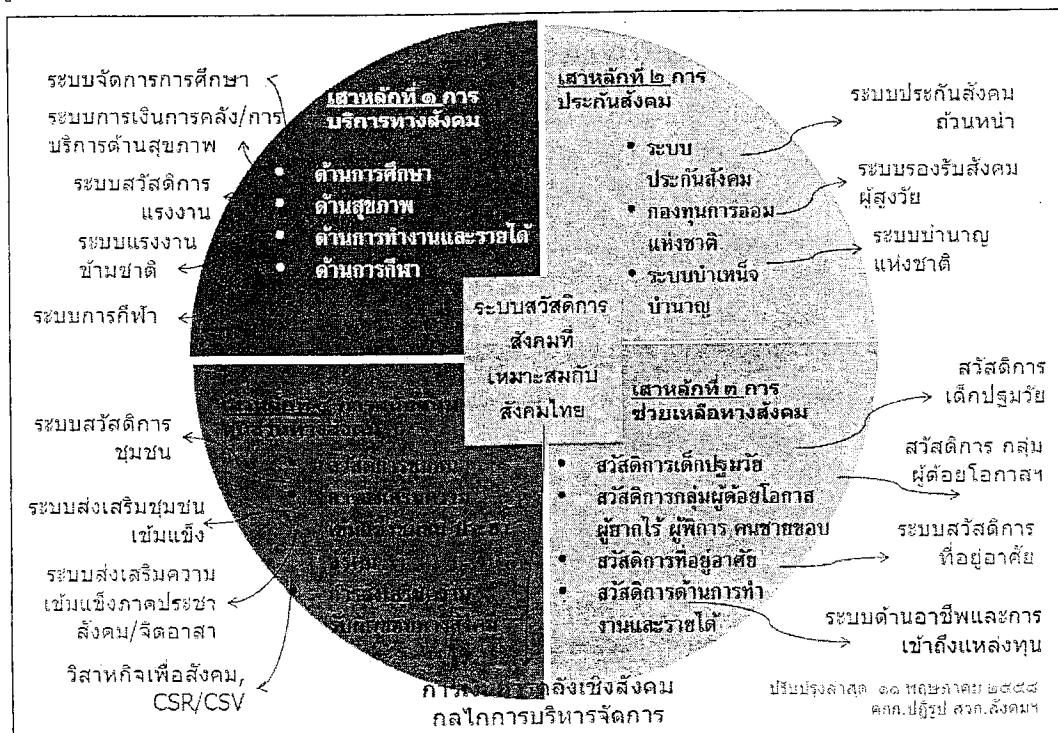
(๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาว และเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ

(๓) มีการมองเป็นภาพรวม โดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) เป็นกรอบในการวิเคราะห์

(๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้ และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามาจับบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น

### ๔.๕ กรอบประเด็นการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากแนวคิดการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำนวน ๔ ข้อ (ในหัวข้อที่ ๔.๔) คณะกรรมการปฏิรูปสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้ร่วมกันพิจารณาและกำหนดกรอบประเด็นการปฏิรูปประเด็นต่าง ๆ ปรากฏตามแผนภาพ



แผนภาพแสดงกรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

#### ๔.๖ สถานการณ์ ความท้าทายและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอเนื้อหาด้านสถานการณ์ ประเด็นความท้าทายและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยในแต่ละประเด็น เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงของเรื่องราวในแต่ละประเด็น ไม่สับสน โดยมีเนื้อหาจำแนกเป็น ๒ ส่วน คือ ประเด็นที่สำคัญในระบบสวัสดิการสังคมแต่ละองค์ประกอบ และประเด็นสำคัญในระบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม กับเป็นลำดับไป

๔.๖.๑ การปฏิรูประบบสวัสดิการจำแนกตามองค์ประกอบ ประกอบด้วย ๔ สาขาหลัก ได้แก่ สาขาหลักที่ ๑ การบริการทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๑ ระบบสวัสดิการด้านการศึกษา มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป จำนวน ๒ ข้อ คือ

(๑) ปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามแนวทาง ๕ ประการคือ

๑.๑ จัดระบบงบประมาณการศึกษาที่เน้นด้านอุปสงค์

๑.๒ จัดสรรทุนการศึกษาในรูป “คู่มือการศึกษา”

๑.๓ ใช้มาตรการลดหย่อนภาษีสนับสนุนการพัฒนาตนเองและเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมืองทุกคน

๑.๔ ใช้มาตรการภาษีสนับสนุนผู้ประกอบการหรือองค์กรภาคเอกชนที่ร่วมจัดการศึกษา

๑.๕ จัดตั้งกองทุนสมทบ (Matching funds) แก่ท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมที่ร่วมจัดการศึกษา

(๒) สร้างกลไกการปฏิรูปการศึกษาในระยะยาว โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังเพื่อการศึกษาตามหลักอุปสงค์ พ.ศ. ....

ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ : เร่งรัดการปฏิรูปการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพรวมถึงการเงินการคลังของกองทุนสุขภาพ ใน ๓ แนวทาง คือ

(๑) ให้มีลักษณะและมาตรฐานใกล้เคียงกัน มีความเสมอภาคและเป็นธรรม เพียงพอและยั่งยืน

(๒) เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบ โดยคำนึงถึงความทั่วถึง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อดูแลภาพรวมและความยั่งยืนทางการคลัง

(๓) ให้เกิดนโยบายการดำเนินการที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับในการให้บริการสาธารณสุข

ประเด็นที่ ๓ ระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ : มีการปฏิรูปสวัสดิการด้านแรงงาน ใน ๓ เรื่องที่สำคัญคือ

(๑) การเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน โดย

● ให้สัตยาบันตามอนุสัญญา ILO ๘๗

● ให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวของแรงงานกลุ่มต่างๆ

● การปรับโครงสร้างค่าจ้าง

(๒) การคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท และมีสวัสดิการตามความเสี่ยงของการประกอบอาชีพและการประกันสังคมถ้วนหน้า รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ทั้งแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ประเด็นที่ ๔ ระบบสวัสดิการด้านกีฬา :** มีการปฏิรูปใน ๔ แนวทาง คือ

- (๑) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมกิจกรรมการออกกำลังกาย เล่นกีฬา หรือมีความเคลื่อนไหวร่างกาย
- (๒) สร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว สังคมและประเทศชาติในการเข้าถึงกีฬาทุกชนิด
- (๓) ดำเนินการกีฬาเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนในสังคมอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ
- (๔) ใช้กีฬาเพื่อสร้างสรรค์ให้เกิดความรัก สามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และใช้เป็นกลไก ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศ

**เสาหลักที่ ๒ การประกันสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย**

**ประเด็นที่ ๕ ระบบประกันสังคมถ้วนหน้า :** เร่งรัดการปฏิรูประบบประกันสังคมถ้วนหน้า โดยยึด ๔ หลักการ คือ

- (๑) หลักความครอบคลุม ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในमितกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ครอบคลุมด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิประโยชน์
- (๒) หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย (๒) บริหารแบบกระจายอำนาจ และยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ – ประสานสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ
- (๓) หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน ใน ๒ แนวทาง คือ (๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระบบ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใส และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน
- (๔) หลักยืดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ใน ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตราเงินสมทบและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับสิทธิประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือกที่หลากหลาย

**ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ :** ผลักดันให้มีการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ และฉบับแก้ไขที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) (เป็นเรื่องที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ด้วยคะแนนเสียง ๒๑๒ เสียง)

**ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ :** เร่งรัดการปฏิรูประบบเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่ ใน ๓ แนวทาง คือ

- (๑) จัดตั้งกลไกระดับชาติ(National Body) เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์นโยบายบำนาญและกำกับดูแลระบบบำนาญต่างๆที่มีอยู่เพื่อให้ระบบบำนาญในภาพรวมมีทิศทาง เอกภาพ และสามารถตอบโจทย์ “คุณสมบัติที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญ” อันได้แก่ ความครอบคลุมความพอเพียง และความยั่งยืน

(๒) เปลี่ยนสถานะของกฎหมายของเบี่ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖” และ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเบี่ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ให้เป็น “พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐาน”

(๓) แก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อผลักดันให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างที่ปัจจุบันเป็นภาคสมัครใจให้เป็นภาคบังคับและส่งเสริมบทบาทของนายจ้างในการมีส่วนร่วมแบกภาระกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่พอเพียงให้กับลูกจ้าง

เสาหลักที่ ๓ ด้านการช่วยเหลือทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๘ ระบบสวัสดิการสำหรับปฐมวัย : จำแนกเป็น ๒ กลุ่มเป้าหมายคือ

(๑) เด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี มีทิศทางการปฏิรูปใน ๓ แนวทาง คือ

๑.๑ การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี) เป็นการเฉพาะ

๑.๒ การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันลาคลอดของมารดา กฎหมายการส่งเสริมให้มารดามีรายได้จากการลาคลอด เป็นต้น

๑.๓ จัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี เป็นการเฉพาะที่ครอบคลุมระบบการดูแลเลี้ยงดูตั้งครรภ์และการคลอดบุตร การสนับสนุนเงินสำหรับเด็กแรกเกิด ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี

(๒) เด็กปฐมวัยที่มีอายุระหว่าง ๓-๖ ปี เร่งรัดให้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

ประเด็นที่ ๙ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ : จำแนกเป็น ๓ กลุ่มคือ

(๑) สวัสดิการสำหรับผู้พิการ มีทิศทางการปฏิรูป รวม ๔ ประการคือ

๑.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation)

๑.๒ เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (Regulator) และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป (Operator) โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ

๑.๓ พัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

๑.๔ จัดให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้การสนับสนุนกิจกรรมในเชิงรุก ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) สวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก มีทิศทางการปฏิรูป รวม ๔ ประการคือ

๒.๑ พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน

๒.๒ พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง

๒.๓ ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

๒.๔ ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ้วนหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั้งประเทศ

(๓) สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ มีทิศทางการปฏิรูป ๓ ประการคือ

๓.๑ เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย

๓.๒ เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร

๓.๓ สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว

ประเด็นที่ ๑๐ ระบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย : เร่งรัดการปฏิรูป ใน ๒ แนวทางคือ

(๑) ศึกษาการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง

- ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบายและงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ)
- ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights)
- การสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ

(๒) การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วน

ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน : เร่งรัดการผลักดันแนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน โดยการจัดตั้งธนาคารสำหรับผู้ใช้แรงงานด้านสินเชื่อ/เงินออมและแรงงาน

เสาหลักที่ ๔ การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน : จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปใน ๒ ประการ คือ

(๑) กำหนดความเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับประชาชนในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และส่งเสริม สนับสนุนประชาชนให้มีการบริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(๒) ออกกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชน เพื่อ

- สร้างหลักประกันสวัสดิการพื้นฐานของประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ
- ยกกระดับสถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากขึ้น

- เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และร่วมสร้างสังคมสวัสดิการเพื่อให้เกิดสวัสดิการถ้วนหน้า

**ประเด็นที่ ๑๓ ระบบการสร้างความเข้มแข็งกับภาคประชาสังคม :** ผลักดันให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม โดยมีสาระสำคัญ ๔ ประการคือ

- (๑) สนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม
- (๒) สร้างระบบบรรณาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม
- (๓) เสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม
- (๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

**ประเด็นที่ ๑๔ ระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม :** ผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ให้มีผลบังคับโดยเร็ว

**๔.๖.๒ การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย**

**ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ :** เร่งรัดการปฏิรูประบบภาษี ๒ ส่วน คือ

(๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ใน ๕ แนวทางคือ

- เก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินให้มากขึ้น
- หาแหล่งรายได้รูปแบบอื่นให้มากขึ้น เช่น ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (Capital Gain Tax)
- ลดการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลลง หากสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้
- เพิ่มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น
- การปรับเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อสวัสดิการสังคม

(๒) เร่งปฏิรูปตามกรอบการปฏิรูปที่คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ใน ๕ ประการคือ

● การแยกให้ชัดไว้ในกฎหมายว่า ภาษีของประเทศไทยมี ๒ ระดับ คือภาษีระดับชาติกับภาษีระดับท้องถิ่น

- การให้เร่งทำภาษีให้ครบฐานโดยดำเนินการออกกฎหมายภาษีมรดกและภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- การให้ปรับช่วงเงินได้ของอัตราก้าวหน้าให้กว้างและสูงขึ้น
- ให้ดำเนินการยกเลิกอากรแสตมป์โดยเร็ว
- การปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงผู้พึงต้องเสียภาษีให้กว้างขวางขึ้น

**ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ**

(๑) การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน รวม ๗๐ ฉบับ ในประเด็น ๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย ๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ ๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด และ ๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน

(๒) ศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง

๔.๗ แนวทางการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประยะต่อไป สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๔.๗.๑ ประเด็นที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จำนวน ๒ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ

ประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว

๔.๗.๒ ประสานการทำงานกับ กมธ.ชุดอื่น และคณะกรรมการที่ สปช.ตั้งขึ้น จำนวน ๘ ประเด็น

ได้แก่

ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

๔.๗.๓ ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการเด็กปฐมวัยอายุ

ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย

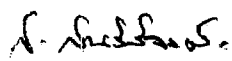
ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

#### ๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงานที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคมฯ และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย : ระดับหลักการและสาระสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่องสวัสดิการสังคม ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘

จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการและสาระสำคัญ การปฏิรูประบบการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย : ระดับหลักการและสาระสำคัญ เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้นำไปพัฒนาข้อเสนอวิธีการและกระบวนการปฏิรูปพร้อมแผนการดำเนินการ (Road Map) เพื่อเสนอต่อ สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไปภายในเวลาไม่เกิน ๔ เดือน

  
(นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูป



ภาคผนวก

รายงานข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป  
เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย  
(ระดับหลักการและสาระสำคัญ)

จัดทำโดย

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี  
ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

ร่วมกับ

คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

โดย นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต  
ผู้เตรียมรายงานของคณะกรรมการ  
ปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี  
ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

## สารบัญ

หน้า

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๓. วิธีการศึกษา	๓
๔. ผลการศึกษา	๔
๔.๑ ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม”	๔
๔.๒ องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม	๕
๔.๓ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน	๖
๕. แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย	๘
๖. กรอบประเด็นการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย	๘
๗. สถานการณ์ ความท้าทายและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	๙
๗.๑ การปฏิรูประบบสวัสดิการจำแนกตามองค์ประกอบ	๙
๗.๑.๑ การปฏิรูปด้านระบบการบริการทางสังคม	๙
ประเด็นที่ ๑ ระบบสวัสดิการด้านการศึกษา	๙
ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ	๑๒
ประเด็นที่ ๓ ระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้	๑๔
ประเด็นที่ ๔ ระบบสวัสดิการด้านกีฬา	๒๐
๗.๑.๒ การปฏิรูปด้านการปฏิรูประบบประกันทางสังคม	๒๑
ประเด็นที่ ๕ ระบบประกันสังคมถ้วนหน้า	๒๑
ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ	๒๓
ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ	๒๔
๗.๑.๓ การปฏิรูปด้านการปฏิรูประบบช่วยเหลือทางสังคม	๒๖
ประเด็นที่ ๘ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ	๒๖
ประเด็นที่ ๙ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ	๒๘
ประเด็นที่ ๑๐ ระบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย	๓๔
ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน	๓๖
๗.๑.๔ การปฏิรูปด้านการปฏิรูประบบหุ้นส่วนทางสังคม	๓๖
ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน	๓๖
ประเด็นที่ ๑๓ ระบบการสร้างเสริมความเข้มแข็งกับภาคประชาสังคม	๓๗
ประเด็นที่ ๑๔ ระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม	๔๔

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๗.๒ การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม	๔๕
ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ	๔๕
ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ	๔๘
๘. บทสรุป	๕๐
เอกสารอ้างอิง	๖๒
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “เราจะปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ที่เหมาะสมกับประเทศไทยกันอย่างไร” เมื่อวันที่ ๓ - ๔ เมษายน ๒๕๕๘	๖๔
ภาคผนวก ข. รายการเอกสารและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน ที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปสังคมระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึง วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	๖๕
ภาคผนวก ค. คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง : จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน ของ ศ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์	๖๖
ภาคผนวก ง. รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม	๖๘

รายงานข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป  
เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย  
(ระดับหลักการและสาระสำคัญ)

๑. หลักการและเหตุผล

จากการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยุติธรรมหรือการเลือกปฏิบัติ จากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้านจนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่าง ๆ ในสังคมที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพหรือบรรลุความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก และเป็นความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ โดยความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและ ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่ง อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วย<sup>๑</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและ เสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>๒</sup> ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐ<sup>๓</sup> ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่<sup>๔</sup>

ระบบสวัสดิการสังคมถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานเชิงสังคมที่รัฐควรจัดให้แก่ประชาชนเพื่อสร้าง ความมั่นคงให้แก่ชีวิตของประชาชนทุก ๆ วย สวัสดิการสังคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญไม่น้อยไปกว่า โครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ เช่น ถนน ไฟฟ้า โรงเรียนหรือโรงพยาบาล ถ้ามีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทางกายภาพมากมาย แต่โอกาสในการใช้ของคนไม่เท่ากัน ก็อาจสร้างปัญหา สร้างความกดดันทางสังคม การมีระบบสวัสดิการสังคมที่ดีจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ประชาชนในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน ทางกายภาพได้<sup>๕</sup>

ประเทศไทยมีการจัดระบบสวัสดิการสังคมมาอย่างยาวนาน<sup>๖</sup> โดยในประวัติศาสตร์ประเทศไทย มีการดำเนินงานสวัสดิการสังคมแบบพื้นบ้านหรือการช่วยเหลือกันเองในระหว่างประชาชนตามหลัก มนุษยธรรม หลักศาสนา วัฒนธรรมและความเชื่อของประชาชน เกิดขึ้นภายใต้ความแตกต่างและความ หลากหลายของสังคม การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเกิดขึ้นทั้งในยามปกติและยามประสบความเดือดร้อนโดยมี เป้าหมายเพื่อการอยู่เย็นเป็นสุข และกินอิ่มนอนอุ่น ในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันแบบการต่างตอบแทน และใช้ประโยชน์ร่วมกัน

<sup>๑</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), (๒๕๕๕). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. (พิมพ์ครั้งที่ ๓) หจก.บางกอกบล๊อค. หน้า ๑๓

<sup>๒</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), (๒๕๕๕). อ้างแล้ว, หน้า ๑๔

<sup>๓</sup> ปรากฎในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

<sup>๔</sup> ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้, <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/>, หน้า ๑

<sup>๕</sup> เพจ Hfocus.org, TDRi ถกปฏิรูปเหลื่อมล้ำ ศก.ต้องปฏิรูปสวัสดิการสังคมกระจายอำนาจคลังท้องถิ่น,

<http://www.hfocus.org/content/๒๐๑๕/๐๒/๖๕๕๓>, หน้า ๑

<sup>๖</sup> วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : คำใช้จ่ายระบบสวัสดิการสังคมที่คนไทยต้องการ, เอกสารประกอบการสัมมนา วิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

<sup>๗</sup> สรุปร้อยจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (๒๕๕๔) ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. หจก. เทพพิชญานิสัย กรุงเทพฯ (หน้า ๑๕-๑๖)

การสังคมนาสงเคราะห์สมัยใหม่ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมนาหมักถือสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นจุดเริ่มต้น ในช่วงนั้นประเทศไทยเปิดตัวกับต่างประเทศมากขึ้นและมีการปฏิรูปงานในหลายด้าน เกิดองค์กรจัดสวัสดิการสังคมนาที่สำคัญในปีถัด ๆ มา เช่น ในปี ๒๔๓๖ มีการจัดตั้ง “สภาอุณาโลมแดง แห่งชาติสยาม” ซึ่งต่อมาได้พัฒนาการเป็น “สภาภชาติไทย” ในปัจจุบัน ในปี ๒๔๔๒ ชาวจีนในกรุงเทพฯ ร่วมกันก่อตั้ง “มูลนิธิฮั่วเคียงปอเต็กเชียงตั้ง (ปอเต็กตั้ง)” เป็นต้น ในปี ๒๔๗๕ เกิดการเปลี่ยนแปลง การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร และได้มีการนำเสนอหลักการเค้าโครงเศรษฐกิจ อันมีข้อที่เกี่ยวพันกับการประกันความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยมีหลักการสำคัญเกี่ยวข้องในเรื่อง การประกันการมีงานทำและการประกันรายได้ ในปี ๒๔๘๓ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ก่อตั้ง กรมประชาสงเคราะห์ขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะใช้งานสังคมนาสงเคราะห์เป็นการ “สร้างชาติ” หรือ อำนวยความผาสุกให้กับประชาชน ในปี ๒๕๓๐ เริ่มมีการจัดทำ “แผนพัฒนาการสังคมนาสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)” ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนาแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมนาสงเคราะห์ให้กับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน และเมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมนาและ สังคมนาสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙)” ซึ่งงานสวัสดิการสังคมนาในช่วงนี้เป็นงานที่มี พัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ

การจัดสวัสดิการสังคมนาในประเทศไทยนั้นปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมนาแห่งชาติฉบับที่ ๘ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังปรากฏชัด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มี สาระสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในด้านการจัดสวัสดิการสังคมนา ทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ คนพิการ และให้การคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ยังมีการ ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมนา พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการสังคมนาโดยตรง เป็นการ ปรับหน่วยงานภาครัฐจากกรมประชาสงเคราะห์ มาเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมนาและความมั่นคงของ มนุษย์ ในปี ๒๕๔๕ เพื่อเป็นกลไกในภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาสังคมนาและสร้างความมั่นคงของมนุษย์

เพื่อให้ประชาชนได้รับหลักประกัน ความปลอดภัย การตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเท่าเทียมกัน และมีความมั่นคงด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย การมีรายได้และมีงานทำ ครอบครัว สุขภาพอนามัย การศึกษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงด้านสิทธิและความเป็นธรรม อันนำไปสู่การพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคมนาไทย

นอกเหนือจากการจัดสวัสดิการสังคมนาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังได้มีการจัด สวัสดิการสังคมนาโดยองค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรไม่แสวงหากำไร และองค์กร ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมนา รวมทั้งองค์กรในระดับพื้นที่อีกมากมาย

อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับ การเข้าถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้น สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (คณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ) จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม

ในการดำเนินงาน คณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ ได้มีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นร่วมกันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงได้นำเสนอต่อประธานสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในประเด็นปฏิรูปนี้

## ๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยอันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน<sup>๔</sup> ซึ่ง

๒.๑ ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

๒.๒ เป็นระบบที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน

๒.๓ สร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ

๒.๔ พัฒนาระบบการดูแล ช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องให้กับผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชายขอบรวมทั้งอารยสถาปัตยกรรม และระบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

## ๓. วิธีการศึกษา

๓.๑ ระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด ประเด็นสำคัญที่จะปฏิรูป โดยมีการจัดประชุมทั้งสิ้น ๗ ครั้ง

๓.๒ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “เราจะปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยกันอย่างไร” ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส ถนนหลานหลวง เขตป้อมปราบ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓ - ๔ เมษายน ๒๕๕๘ โดยมีตัวแทนองค์กร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม (รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมปรากฏในภาคผนวก ก.)

<sup>๔</sup> สรุปร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๕ ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นำเสนอต่อที่ประชุมสภาพปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

๓.๓ การทบทวนเอกสารและรวบรวมข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ โดย คณะอนุกรรมการประสานงานบริหารทิศทางฯ ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึง วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๑๐ รายการ (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ข.)

๓.๔ การศึกษาทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูป ภายใต้สภาพปฏิรูปแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

๓.๕ การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

## ๔. ผลการศึกษา

### ๔.๑ ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม”

เมืองค์การและนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้หลายท่าน ซึ่งการทำความเข้าใจในความหมายเป็นปัญหาความสับสนและยากที่จะกำหนดความหมายให้ตรงกัน และแม้จะมีกำหนดความหมายออกอย่างชัดเจน ก็ยังเป็นการยากในทางปฏิบัติ<sup>๙</sup> อาทิ

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของ “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็น ระบบการจัดการเกี่ยวกับบริการสังคมต่าง ๆ ของสถาบันทางสังคมที่กำเนิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่มให้บรรลุถึงซึ่งความพอใจในมาตรฐานของชีวิตและสุขภาพอนามัยและความพอใจในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาเขาเหล่านั้นให้มีความสามารถอย่างเต็มที่และส่งเสริมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน<sup>๑๐</sup>

บาร์เกอร์ (Barker, ๑๙๙๑) ให้คำจำกัดความคำว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นระบบโครงการที่ให้ผลประโยชน์และบริการของประเทศเพื่อช่วยตอบสนองความต้องการด้านจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลและสังคม<sup>๑๑</sup>

จอห์น เทอร์เนอร์ (John Turner ๑๙๗๔ : ๑๙) ให้นิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคม และการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสถานะที่พึ่งตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป<sup>๑๒</sup>

Encyclopedia of Social Work (๑๙๗๑ : ๑๔๔๖) ให้นิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคมหรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่มและชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพ

<sup>๙</sup> วันทนี วาสิกะสิน, สุรางครัตน์ วศินารมณ และ กิตติพัฒน์ นนทปัทมะตุลย์, ๒๕๕๗, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑

<sup>๑๐</sup> อ้างไว้ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (๒๕๕๔) ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. หจก. เทพเพ็ญวานิชย์ กรุงเทพฯ (หน้า ๑๕-๑๖)

<sup>๑๑</sup> อ้างไว้ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (๒๕๕๔) (หน้า ๑๖)

<sup>๑๒</sup> อ้างในวันทนี วาสิกะสินและคณะ, หน้า ๑



ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนผู้ช่วยนักวิชาการในสาขาต่าง ๆ<sup>๙๙</sup>

วันทนีย์ วาลิกะสิน (๒๕๕๗ : ๒) เห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่า สวัสดิการหรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (Social well-being) ของทุกคน ไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ ตามปรัชญาสากลขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่กำหนดว่า คนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองในความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่าง ๆ ไว้ให้ และความต้องการขั้นพื้นฐานก็เป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ว่าหมายถึง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค<sup>๑๐๐</sup>

อย่างไรก็ตามจากความหลากหลายของค่านิยมที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้ในมาตรา ๓ ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ<sup>๑๐๑</sup>

## ๔.๒ องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System)<sup>๑๐๒</sup> ประกอบด้วย

(๑) การให้บริการสังคม (Social Service) หมายถึง หน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสรรบริการเพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อป้องกันและบำบัดความเดือดร้อนให้กับภาคประชาชน ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในประเทศ เช่น ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษาการบริการขั้นพื้นฐาน ด้านระบบบริการสาธารณสุข และด้านสาธารณสุขภาคถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี กองทุนกู้ยืมทางการศึกษา การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค การสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย รวมทั้งสวัสดิการที่จัดโดยรัฐให้การอุดหนุน ลดค่าใช้จ่ายให้กลุ่มคนยากจน ผู้เดือดร้อน เช่น รถเมล์ฟรี รถไฟฟรี ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำพักชำระหนี้ ฯลฯ

<sup>๙๙</sup> อ้างในวันทนีย์ วาลิกะสินและคณะ, หน้า ๑

<sup>๑๐๐</sup> อ้างในวันทนีย์ วาลิกะสินและคณะ, หน้า ๒

<sup>๑๐๑</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๕๖

<sup>๑๐๒</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อมีนาคม ๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา)

(๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) หมายถึง มาตรการในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชน เป็นระบบสวัสดิการที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชตกต่ำ สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ การให้ความรู้และส่งเสริมเรื่องการประกอบอาชีพแก่ประชาชน การช่วยเหลือกรณีประสบปัญหาภัยพิบัติ ภัยแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ รูปแบบของระบบประกันสังคมในสังคมไทย ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครู กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสวัสดิการชุมชน

(๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) หมายถึง ระบบสวัสดิการที่มุ่งดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ความทุกข์ยาก และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะชั่วคราวถึงถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร ผู้ป่วยถาวร เป็นต้น รูปแบบของระบบสวัสดิการช่วยเหลือทางสังคม อาทิเช่น เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ กองทุนหมู่บ้านนอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมฉุกเฉิน และการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

(๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น รูปแบบของการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ได้แก่ ส่งเสริมให้จิตอาสาและการให้ความช่วยเหลือสังคม การส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม (CSR) เป็นต้น ระบบสวัสดิการสังคมที่กล่าวถึงข้างต้น มีเป้าหมายเพื่อทำให้ประชาชนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และควรได้รับการดูแลจากสังคมอย่างครอบคลุม ๗ ด้าน ได้แก่ (๑) การมีสุขภาพที่ดี (๒) การได้รับการศึกษาที่ดี (๓) การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและสภาพแวดล้อมที่ดี (๔) การมีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงตนเองและครอบครัว (๕) การได้รับความมั่นคงทางสังคม ได้แก่ การประกันสังคมและการสงเคราะห์สังคม (๖) การได้รับบริการทางสังคม และ (๗) นันทนาการ

๔.๓ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน การดำเนินงานด้านจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน จำแนกได้เป็น ๔ รูปแบบ<sup>๑๗</sup> คือ

(๑) รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (Institution Model) ในความรับผิดชอบของรัฐ ถือเป็นกลไกหลักหรือกระแสหลักของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเสรีนิยม ที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดในฐานะเป็นกลไกหลักของสังคมที่รัฐไม่ควรแทรกแซงหรือแทรกแซงน้อยที่สุด โดยจะเข้าไปแทรกแซงหรือทำหน้าที่ดูแลเฉพาะกลุ่มผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสทางสังคมที่ไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติ บริการของรัฐจึงเน้นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า บรรเทาทุกข์ชั่วคราว บริการที่จัดจึงไม่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาระยะยาวหรือเชิงโครงสร้างแต่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของปัจเจกบุคคล ไม่มุ่งให้ประชาชน

<sup>๑๗</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (๒๕๕๘) ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. หจก. เทพเพ็ญวานิชย์ กรุงเทพฯ (หน้า ๙๘ - ๑๐๗)

หรือกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาวหรือมีความยั่งยืนได้ บริการที่จัดจะมีรัฐเป็นศูนย์กลาง ในรูปแบบสถาบันของรัฐที่บุคลากรของรัฐเป็นเจ้าของหลัก เนื่องจากมีความพร้อมด้านทรัพยากรสูง ทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร พื้นที่ดำเนินงานและต้นทุนความรู้เดิมในการบริหารจัดการ การจัดการ มักจะใช้แนวทางการดำเนินการและการวางแผนที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก การกำหนดระเบียบและคำสั่ง ที่ขาดการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ส่งผลให้มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ จัดสวัสดิการไม่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับบางส่วนละเลยบางส่วน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(๒) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยองค์การพัฒนาภาคเอกชนและองค์การสาธารณกุศล ซึ่งมีการจัดอยู่หลายระดับ ทั้งระดับที่เน้นการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ในรูปแบบของเงินทุนการศึกษา การสงเคราะห์วัตถุ การสงเคราะห์ทุนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น ระดับที่มีเป้าหมาย ในการรวมกลุ่ม จัดตั้งกลุ่ม สร้างเสริมความเข้มแข็งแก่องค์กรชาวบ้าน องค์กรชุมชนต่าง ๆ เป็นการทำงาน ที่มีเป้าหมายทั้งยกระดับ ความตระหนักรู้ของชุมชน ร่วมไปกับการรณรงค์และการเคลื่อนไหวทางสังคม รวมทั้งการไปส่งเสริมผลักดันให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของปัญหา เข้ามาร่วมรับรู้ คิด ตัดสินใจและดำเนินการ แก้ปัญหาด้วยตัวพวกเขาเองโดยองค์การพัฒนาเอกชนเป็นผู้เลี้ยงให้

(๓) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคธุรกิจเอกชน เช่น การจัดบริการสวัสดิการสังคม ให้แก่แรงงานในโรงงาน บริษัท ห้างร้านในรูปแบบสวัสดิการพนักงาน การหักเงินสมทบกองทุนพนักงาน ที่มีรูปแบบคล้ายเงินบำเหน็จของรัฐ การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืม สวัสดิการวันลา วันหยุด การอนุญาตให้ลา เรียน การจัดอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น บริการในรูปแบบนี้เป็นบริการที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความพอใจของนายจ้างเฉพาะราย เพราะหากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง พนักงานก็ไม่สามารถจะต่อรองได้เพราะเกรงว่าจะถูกให้ออกจากงาน จึงอยู่ในสภาพจำทน ลูกจ้างหลายรายถูกลิดรอน สิทธิขั้นพื้นฐานในด้านสวัสดิการ สิทธิวันลา วันหยุด การรักษาพยาบาล ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนดแต่รัฐ ยังไม่สามารถขยายการคุ้มครองได้อย่างทั่วถึงและเป็นระบบเพียงพอ

(๔) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) เป็นรูปแบบที่ได้รับ อิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิดความ เชื่อและความหลากหลายของผู้คนได้มากขึ้น ประกอบกับมีการย้ายถิ่นของพลเมืองเป็นไปอย่างอิสระ ทำให้มีโอกาสสร้างพื้นที่หรือปริภูมิทางเลือกทางวัฒนธรรมความคิดของตนหรือกลุ่มไว้ได้ จึงมีพื้นที่ทางสังคม สำหรับประชาชนที่มีความแตกต่างมากขึ้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายของ ความต้องการของมนุษย์ ความหลากหลายของวิธีการทำงานที่มีความผสมผสานหลาย ๆ วิธี ความ หลากหลายของสาขาอาชีพและหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหาบนฐาน ความสัมพันธ์แบบเสมอภาค แบบหุ้นส่วน และมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าภาพร่วมมากกว่าการให้บริการแบบ หน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นหลัก ตัวอย่างของสวัสดิการรูปแบบนี้คือ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น สวัสดิการเฉพาะกลุ่ม สวัสดิการประชาชน เป็นต้น เป็นรูปแบบที่แตกต่างไปจากรูปแบบ สถาบันที่รัฐดำเนินการเป็นหลัก เพราะเป็นรูปแบบที่มีลักษณะหลากหลายทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มได้มากกว่า

๕. แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย

ในการออกแบบระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย ได้ยึดแนวคิด ๔ ประการคือ

(๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย ตามแนวคิด “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” หรือรู้จักกันในชื่อ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ของ “อ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์” (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ค.) ซึ่งมีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับหลักประกันสังคมและคุณภาพชีวิตพื้นฐานที่คนคนหนึ่งพึงมี เป็นหนึ่งในบทความที่มีการคัดลอกและถ่ายทอดมากที่สุดในสังคมไทย

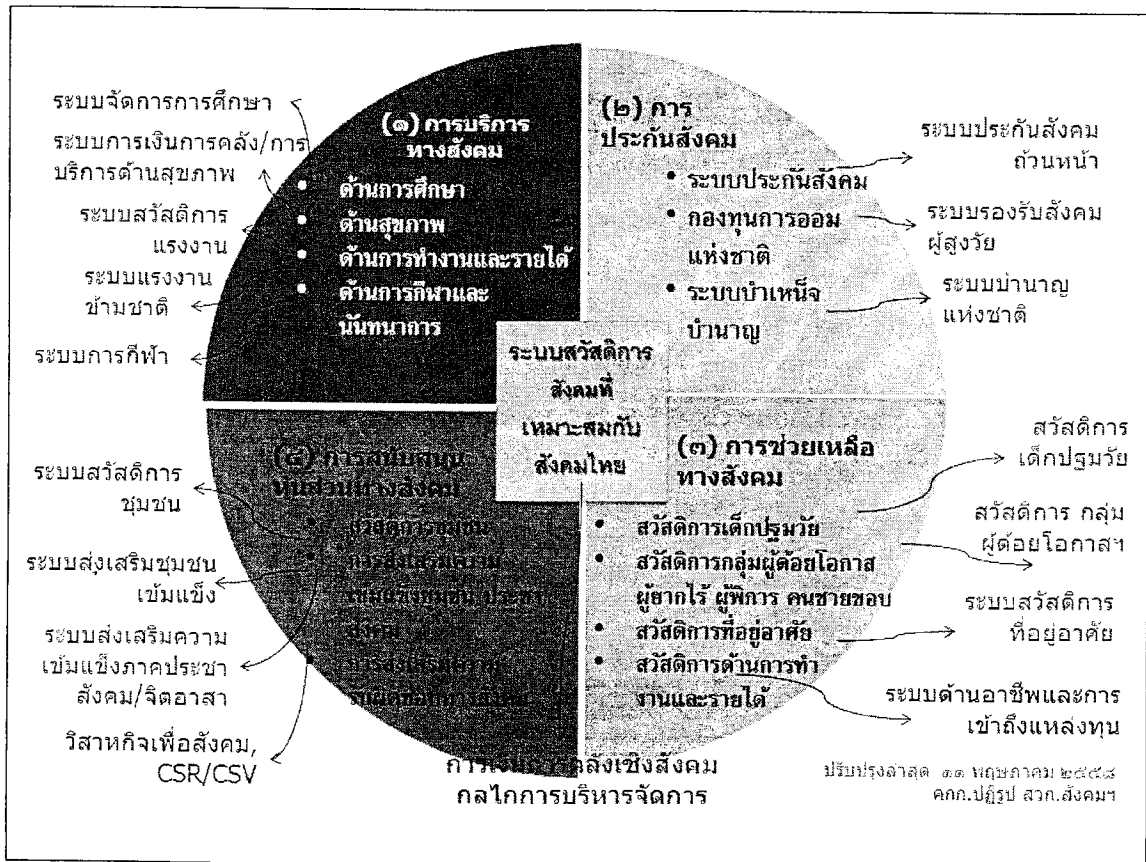
(๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาว และเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ ที่หมายถึงไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นผู้รับภาระ แต่ภาคส่วนอื่น ได้แก่ ธุรกิจ ชุมชน ประชาชน และอื่นๆ มีส่วนร่วมด้วย

(๓) มีการมองเป็นภาพรวม โดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) เป็นกรอบในการวิเคราะห์

(๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่างๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น

๖. กรอบประเด็นการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากแนวคิดการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำนวน ๔ ข้อ (ในหัวข้อที่ ๕) คณะกรรมการปฏิรูปสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้ร่วมกันพิจารณาและกำหนดกรอบประเด็นการปฏิรูปประเด็นต่าง ๆ ปรากฏตามแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับ

## ๗. สถานการณ์ ความท้าทายและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอเนื้อหาด้านสถานการณ์ ประเด็นความท้าทายและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยในแต่ละประเด็น เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงของเรื่องราวในแต่ละประเด็น ไม่สับสน โดยมีเนื้อหาจำแนกเป็น ๒ ส่วน คือ ประเด็นที่สำคัญในระบบสวัสดิการสังคมแต่ละองค์ประกอบ และประเด็นสำคัญในระบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม เป็นลำดับไป

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปประเด็นสำคัญในระบบสวัสดิการสังคมแต่ละองค์ประกอบ จะมีเนื้อเกี่ยวกับประเด็นปฏิรูปที่คณะกรรมการปฏิรูปชุดอื่นรับผิดชอบ ในที่นี้ได้นำเสนอเพียงสาระสำคัญที่ใช้ให้เห็นทิศทางการปฏิรูปโดยสังเขปไว้เท่านั้น

### ๗.๑ การปฏิรูประบบสวัสดิการจำแนกตามองค์ประกอบ

๗.๑.๑ การปฏิรูปประเด็นสำคัญในองค์ประกอบด้านระบบการบริการทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

#### ประเด็นที่ ๑ ระบบสวัสดิการด้านการศึกษา

(๑) สถานการณ์ : ปัญหาของระบบการศึกษาไทยที่สะท้อนหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การจัดการศึกษาที่ผ่านมา มีสภาพการศึกษาที่ เหลื่อมล้ำ รวมศูนย์ รวบอำนาจโดยรัฐ ไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และขาดความรับผิดชอบ ในการศึกษาทั้งระบบทุกระดับและทุกประเภท ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>๑๔</sup> คณะกรรมการชุดนี้จึงได้เสนอรายงานการปฏิรูปรวม ๓ เรื่อง คือ เรื่อง การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และการปฏิรูประบบการเรียนรู้

ในการปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยลงทุนเพื่อการศึกษาสูงเป็นลำดับ ๒ ของโลก แต่ผลสัมฤทธิ์ต่ำ การจัดงบประมาณปัจจุบัน เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นอุปทาน รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อจัดสรรไปยังหน่วยปฏิบัติจะเกิดความล่าช้า ไม่เพียงพอ และไม่ตรงความต้องการในการบริหารจัดการของสถานศึกษา หน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษา หรือผู้จัดการศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการการเงินและการสรรหาบุคลากรเพื่อแก้ปัญหาของตัวเองด้วย ข้อจำกัดของระเบียบการใช้งบประมาณ แม้จะมีการจัดเงินอุดหนุนรายหัวแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานศึกษาผิดรูป ในขณะที่สถานศึกษาขนาดเล็กยังมีจำนวนผู้เรียนน้อยลง เพราะเงินอุดหนุนรายหัวที่มีจำกัดจนไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพได้ ขณะที่สถานศึกษาขนาดใหญ่รับผู้เรียนจำนวนมาก ทำให้จำนวนผู้เรียนต่อห้องมากเกินไปส่งผลต่อคุณภาพที่ลดลงทั้งระบบ ซึ่งระบบการจัดสรรงบประมาณแบบอุปทานนั้น นอกจากเพิ่มภาระการเบิกจ่ายที่ซับซ้อนแล้ว ยังเป็นช่องทางของการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่าง ๆ เพราะขาดกลไกตรวจสอบ ติดตามประเมินผลที่เกิดขึ้นกับผู้รับการศึกษาโดยตรงด้วยแล้ว จึงทำให้การลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐบาลประสิทธิผล และสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ขาดความรับผิดชอบในทุกระดับ<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๔</sup> บทวิเคราะห์ของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในรายงานเรื่อง ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประเทศไทย ประเด็น กรอบการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ๓ วาระ, หน้า ๓

<sup>๑๕</sup> คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, อ้างแล้ว (หน้า ๒๔ - ๒๕)

หากศึกษาระบบสวัสดิการด้านการศึกษาในประเทศไทย จะพบว่าเป็นการให้สิทธิเรียนฟรีจากเดิมกำหนดไว้ ๑๒ ปี ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” เป็น ๑๕ ปี ในปี ๒๕๕๒ ตามนโยบายรัฐบาลในสมัยนั้น โดยครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งสายอาชีพทุกแห่งทั่วประเทศ ทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชน พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในกลุ่มด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และเด็กไร้สัญชาติ โดยครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองแก่นักเรียนในด้านต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น การจัดอาหารเสริม นมโรงเรียน และการจัดจักรยานโรงเรียน เป็นต้น

รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ระบุว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลในกลุ่มดังกล่าวซึ่งทำให้เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งรวมถึงเด็กชาติพันธุ์ เด็กไร้รัฐ บุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งเด็กที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกคน มีสิทธิเรียนฟรี ๑๕ ปี รัฐบาลได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวของเด็กกลุ่มนี้ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้กับเด็กไทย และเมื่อจบการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะได้รับวุฒิบัตรเช่นเดียวกันกับเด็กไทย” ทั้งนี้ในมติ ครม. นี้ ได้ยกเว้นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ายังคงให้เรียนอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศได้มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - มัธยมศึกษาปีที่ ๔ ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง อย่างไรก็ตามหลักสูตรการศึกษายังไม่ได้รับการรับรองจากระบบการศึกษาภายนอก โดยภาพรวมค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ เป็นจำนวนเงินกว่า ๓ แสน ๓ หมื่นล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ คือ การสนับสนุนส่วนเพิ่มให้กับเด็กสงเคราะห์และเด็กพิการ

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิด หรือเมื่อพบความพิการจนตลอดชีวิต พร้อมทั้งได้รับเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อบริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษารวมถึงให้รัฐจัดเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการวิจัยพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

มีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยเริ่มให้กู้ยืมเป็นครั้งแรกในปีการศึกษา ๒๕๓๙ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ที่อยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน ซึ่งครอบครัวมีรายได้ไม่เกิน ๒ แสน บาทต่อปีสามารถกู้ยืมเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างที่กำลังศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมปลาย ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และปริญญาตรีทุกสาขา

ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา รวม ๕ ประการ คือ

ก. จัดระบบงบประมาณการศึกษาที่เน้นด้านอุปสงค์ โดยกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวตามภารกิจและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และลดความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร โดยจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวโดยตรงแก่ผู้รับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา และให้เพิ่มสัดส่วนค่าใช้จ่ายรายหัวสายอาชีวศึกษาให้มากกว่าสายสามัญเพื่อสะท้อนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาและจูงใจให้มีผู้เข้าเรียนมากขึ้น รวมถึงหาวิธีการเพื่อใช้มาตรการทางการเงินเพื่อกระตุ้นการพัฒนาคุณภาพของผลลัพธ์ในแต่ละสถานศึกษา

นอกจากนี้ มาตรการทางการคลังในระดับอุดมศึกษาจะต้องเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณที่ส่งเสริมและสร้างความสามารถขั้นพื้นฐานด้านการวิจัย ให้นักวิชาการและสถาบันอุดมศึกษาสามารถพัฒนาสมรรถนะและศักยภาพด้านการวิจัย เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะแสวงหาหรือรองรับอุดหนุนการวิจัยจากแหล่งทุนต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างความรู้และนวัตกรรมนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง

ข. จัดสรรทุนการศึกษาในรูป “คู่มือการศึกษา” โดยดำเนินการใน ๒ ส่วน คือ (๑) ปรับปรุงระบบการให้ทุนการศึกษาในรูปแบบกองทุนกู้ยืม มาใช้มาตรการสนับสนุนทุนการศึกษาในรูปคู่มือการศึกษาที่ติดตามตัวกับกลุ่มเป้าหมายที่พลาดโอกาสการศึกษาในระบบหรือหลุดออกไปจากระบบก่อนจบการศึกษาทั้งจากภาคบังคับ อาชีวศึกษาหรืออุดมศึกษา หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา เพื่อส่งเสริมพัฒนาแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองในระยะยาว และ (๒) จัดระบบทุนการศึกษาในรูปคู่มือการศึกษาเพื่อสนับสนุนกลุ่มนักเรียนที่จะเข้าเรียนสายอาชีวศึกษาโดยเฉพาะ เพื่อปรับสัดส่วนให้ผู้เรียนสายสามัญเป็นร้อยละ ๔๐ และสายอาชีวศึกษาเป็นร้อยละ ๖๐

ค. ใช้มาตรการลดหย่อนภาษีสนับสนุนการพัฒนาตนเองและเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมืองทุกคน โดยจัดระบบให้ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานและผู้มีรายได้ สามารถนำรายจ่ายด้านการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาตนเองหรือครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับสัมมาชีพ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีได้

ง. ใช้มาตรการภาษีสนับสนุนผู้ประกอบการหรือองค์กรภาคเอกชนที่ร่วมจัดการศึกษา โดยจัดระบบและมาตรการทางภาษีสนับสนุนผู้ประกอบการ หรือองค์กรภาคเอกชนที่ร่วมพัฒนาการศึกษา หรือระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา หรือร่วมกันจัดการศึกษาแบบทวิภาคีหรือสหกิจศึกษา เพื่อจูงใจภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

จ. จัดตั้งกองทุนสมทบ (Matching funds) แก่ท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมที่ร่วมจัดการศึกษา โดยจัดตั้งกองทุนสมทบแก่ท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมที่มีเจตจำนงในการจัดหรือพัฒนาการศึกษา หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนในท้องถิ่นของตน เพื่อเป็นการจูงใจและส่งเสริมให้เกิด “ผู้จัดการศึกษา” ในพื้นที่มากขึ้นบนฐานการใช้ทรัพยากรและทุนวัฒนธรรมของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา รวมไปถึงการสนับสนุนจัดการศึกษาทางเลือกเพื่อสร้างความหลากหลายของรูปแบบการเรียนรู้ให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

(๒) ความท้าทาย : การเร่งรัดการปฏิรูประบบการศึกษาและพัฒนามนุษย์ของประเทศไทย ทั้ง ๓ ระบบ คือ เรื่อง การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และการปฏิรูประบบการเรียนรู้ ซึ่งได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป :\_\_เร่งรัดการปฏิรูประบบการศึกษาและพัฒนา  
มนุษย์ของประเทศไทย ทั้ง ๓ ระบบ คือ เรื่อง การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา การปฏิรูประบบการคลัง  
ด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และการปฏิรูประบบการเรียนรู้ ซึ่งในการปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา  
จะส่งผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมในด้านศึกษาอย่างชัดเจน ในการปฏิรูปด้านนี้คณะกรรมการชุดนี้  
ได้เสนอให้มีการสร้างกลไกการปฏิรูปการศึกษาในระยะยาว โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วย  
การบริหารการเงินการคลังเพื่อการศึกษาตามหลักอุปสงค์ พ.ศ. .... ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูป  
แห่งชาติไปแล้ว

### ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ

(๑) สถานการณ์ : ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพหลัก ๕ ระบบใหญ่  
ด้วยกัน ได้แก่ (๑) ระบบประกันสังคม (๒) ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการพลเรือน (๓) ระบบ  
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (๔) ระบบประกันสุขภาพผู้มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ ตามมติ  
คณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ (๕) ระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม

ประเทศไทยได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูงจากความสำเร็จที่สามารถสร้าง  
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคนได้อย่างเสมอหน้าภายใต้นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุก  
โรคซึ่งเริ่มต้นเมื่อปี ๒๕๔๕ ซึ่งไม่เพียงทำให้ประชาชนทุกคนมีหลักประกันสุขภาพเท่านั้น แต่ผลลัพธ์ที่ได้  
ยังทำให้ไทยถูกยกเป็นต้นแบบประเทศกำลังพัฒนาที่ทำเรื่องนี้จนสำเร็จและมีผลลัพธ์ด้านสุขภาพที่ดี  
จากตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามระบบประกันสุขภาพของไทยก็มีความแตกต่าง หลากหลาย เหลื่อมล้ำ  
ซ้อนทับกันอยู่ ไม่เฉพาะแต่ ๓ กองทุนสุขภาพใหญ่ ๆ อย่าง กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกัน  
สุขภาพแห่งชาติ และสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการและครอบครัว ที่หลากหลาย ไม่เท่าเทียม และ  
นำไปสู่ข้อเสนอให้สร้างระบบสุขภาพมาตรฐานเดียวที่จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่สามารถเดินหน้าได้สำเร็จนั้น

ยังมีกองทุนประกันสุขภาพขนาดเล็กสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะ  
และสิทธิ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓” เป็นกองทุนรักษายาพยาบาลเฉพาะกิจที่ถูกตั้งขึ้นมา  
เพื่อดูแลสิทธิการรักษาพยาบาลสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิที่ยังรอการพิสูจน์สิทธิอยู่  
ปัจจุบันดูแลประชากรประมาณ ๔.๕ แสนคน และล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรี  
ได้อนุมัติเพิ่มกลุ่มคนรอการพิสูจน์สถานะและสิทธิที่ตกค้าง ๒๐๘,๖๓๑ คนให้ได้รับสิทธินี้<sup>๖๐</sup> รวมถึง  
กองทุนประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามด้วยเช่นกัน ที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ  
ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วแต่ตกหล่นจากระบบประกันสังคม ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ๓ สัญชาติ  
และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย และแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ๓ สัญชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน

หากวิเคราะห์ในระบบประกันสุขภาพทั้ง ๓ ระบบหลัก จะพบว่าแต่ละระบบ  
มีวิวัฒนาการและแนวคิดที่แตกต่างกัน ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการพลเรือนถือเป็นสวัสดิการ  
ที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการ รวมถึง พ่อ แม่ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่เกิน ๓ คน ขณะที่ระบบประกันสังคม  
ถือเป็นความมั่นคงด้านสังคมของลูกจ้างที่รัฐ นายจ้าง และ ลูกจ้างร่วมกันสมทบแก่แรงงานในระบบ  
ส่วนระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นสวัสดิการที่จัดแก่ประชาชนไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือ ซึ่งเกิดจากการ

<sup>๖๐</sup> ข่าว ครม.อนุมัติเพิ่มคนไร้สถานะ ๒๐๘,๖๓๑ คน ได้สิทธิรักษาในกองทุนคืนสิทธิ ตามมติ ครม.เศรษฐกิจแล้ว สืบค้นจาก



รวมระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ ระบบสวัสดิการผู้ที่ควรช่วยเหลือถือภูระบบบัตรประกันสุขภาพ และผู้ที่มีหลักประกันใด ๆ ระบบหลักประกันทั้งสามระบบมีการออกแบบระบบที่ต่างกัน ในหลายประเด็น เช่น แหล่งเงินที่ใช้ สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน รายละเอียดตามตารางที่ ๑<sup>๒๑</sup> ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ แสดงความแตกต่างของระบบประกันทั้งสามของประเทศไทย

	ระบบหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ	ระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม
จำนวนผู้มี สิทธิ	๔๘.๖ ล้านคน (๗๕.๕ %)	๕ ล้านคน (๘%)	๑๐.๕ ล้านคน (๑๕.๘ %)
แหล่งเงิน	งบประมาณรัฐ อัตรามาจ่าย รายหัว ปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๒,๗๕๕.๖ บาท	งบประมาณรัฐ รายจ่ายในปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๖๑,๓๑๗.๒๕ ล้านบาท (ประมาณ ๑๒,๐๐๐ บาท/ คน)	สมทบจากรัฐ นายจ้าง และ ลูกจ้างฝ่ายละเท่ากัน ร้อยละ ๑.๕ ของเงินเดือน อัตรามา จ่ายรายหัวปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๑,๔๔๖ บาท และมี รายจ่ายรวมเฉลี่ย ๒,๒๒๘ บาท/คน
สิทธิ ประโยชน์	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายา เวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องสามัญ ค่าคลอดบุตร ชดเชย ตามมาตรา ๔๑	รอบด้านบริหารผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วย นอก/ใน ทันตกรรม ค่ายา เวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และ ห้องสามัญ ชดเชยกรณี คลอดบุตร ตาย พิการ
ผู้ให้บริการ	สถานพยาบาลรัฐ และเอกชน คู่สัญญา และสถานพยาบาล ในเครือข่าย	สถานพยาบาลรัฐเป็นหลัก ใช้ รพ.เอกชนได้ กรณี ฉุกเฉิน และบริการผ่าตัดนัด หมายล่วงหน้าที่กำหนด	โรงพยาบาลรัฐและเอกชน คู่สัญญาและสถานพยาบาล ในเครือข่าย
รูปแบบ วิธีการ จ่ายเงิน	เหมาจ่ายรายหัว สำหรับ บริการส่งเสริมป้องกันและ ผู้ป่วยนอกสำหรับบริการ ผู้ป่วยในจัดสรรงบยอดรวม ตามน้ำหนักสัมพันธ DRG	ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณ บริการและราคาที่เรียกเก็บ ย้อนหลัง สำหรับบริการ ผู้ป่วยในตามรายป่วยใน อัตราที่กำหนด (DRG)	เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับ บริการผู้ป่วยนอกและใน และจ่ายเพิ่มเป็นรายกรณี

ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ , กรมบัญชีกลาง , สำนักงานประกันสังคม

<sup>๒๑</sup> สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.), ๒๕๕๖. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย. อักษรกราฟฟิคแอนดี้ดีไซน์, หน้า ๗ - ๙

(๒) ความท้าทาย : รายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ระบุว่า ระบบสุขภาพของประเทศไทยแม้จะมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการและผู้ให้บริการได้มากขึ้นอยู่แล้วก็ตาม แต่การจัดบริการสุขภาพปฐมภูมิ และระบบสุขภาพชุมชนให้เข้มแข็งครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ซึ่งการจัดการโรงพยาบาลของรัฐ ยังไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง ยังมีปัญหาการประสานส่งต่อผู้ป่วย ขาดแคลนแพทย์ และบุคลากรด้านสาธารณสุข รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ ทำให้ปัจจัยภัยคุกคามสุขภาพ และภาวะโรคของประชาชนมีมากขึ้น

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดการปฏิรูปการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพรวมถึงการเงินการคลังของกองทุนสุขภาพให้มีลักษณะและมาตรฐานใกล้เคียงกัน มีความเสมอภาคและเป็นธรรม เพียงพอและยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบ โดยคำนึงถึงความทั่วถึง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อดูแลภาพรวมและความยั่งยืนทางการคลัง ให้เกิดนโยบายการดำเนินการที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับในการให้บริการสาธารณสุข<sup>๒๒</sup>

### ประเด็นที่ ๓ ระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้

(๑) สถานการณ์ : แม้ประเทศไทยจะมีระบบสวัสดิการด้านการทำงาน และรายได้สำหรับคนทำงานถึง ๗ กองทุน ได้แก่

ก. กองทุนประกันสังคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่สมาชิกผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจ โดยเก็บเงินสมทบจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในอัตราร้อยละ ๕ ของผู้มีเงินได้ แต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน (สมาชิกสมทบไม่เกิน ๗๕๐ บาทต่อเดือน) เพื่อใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก โดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มมากขึ้น จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโดยลำดับมา ปัจจุบัน กองทุนดังกล่าวได้ขยายการบังคับใช้ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป โดยให้สิทธิประโยชน์แห่งการคุ้มครองครอบคลุม ๗ กรณีตามที่กฎหมายกำหนดและครบถ้วนตามหลักปฏิบัติสากล ประกอบด้วยกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยกองทุนประกันสังคมนี้เปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการสมทบเงินเข้ากองทุน และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากการคุ้มครอง

ข. กองทุนเงินทดแทน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน ทำให้ต้องหยุดงาน สูญเสียอวัยวะบางส่วน ทูพพลภาพ ตาย หรือสูญเสีย โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว

ค. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อเป็นสวัสดิการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและครอบครัวในกรณีลูกจ้างเสียชีวิต ลาออกจากงาน เกษียณอายุ หรือลาออกจากกองทุน ครอบคลุมบริษัทเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และ ลูกจ้างประจำส่วนราชการ โดยนายจ้างและลูกจ้างจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ ๒ - ๑๕ ของค่าจ้าง รายเดือน

<sup>๒๒</sup> จากร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๔ ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

ง. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง หรือเสียชีวิต โดยนายจ้างไม่จ่ายหรือค้างจ่ายค่าจ้างและค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อกองทุนจ่ายเงินให้กับลูกจ้างแล้วกองทุนมีสิทธิให้นายจ้างชดเชยเงินที่กองทุนจ่ายไป พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี

จ. กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ที่ได้ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานในลักษณะของเงินทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้การช่วยเหลือในลักษณะการส่งเสริมการออมเงิน และให้ผู้ใช้แรงงานกู้ยืมผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓.๗๕ ต่อปี

ฉ. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้กู้ยืมเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยผู้มีสิทธิจะขอกู้เงินจากกองทุนประกอบด้วย ผู้รับการฝึก ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และผู้ประกอบการ โดยมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินสมทบที่ผู้ประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนไม่เกินร้อยละ ๑ ของค่าจ้างที่ผู้ประกอบการจ่ายในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการจ่ายเงินสมทบ เว้นแต่สถานประกอบการได้จัดให้มีการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานในสัดส่วนร้อยละ ๕๐ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดไม่ต้องสมทบเงินเข้ากองทุน

ช. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อช่วยเหลือคนงานที่ถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย และสงเคราะห์แก่คนงานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศ หรือหายากโดยชอบธรรมของบุคคลดังกล่าว สิทธิประโยชน์ต่างๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ ภูมิลำเนา ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ค่าสงเคราะห์กรณีสมาชิกประสบอันตราย จมน้ำหรือทุพพลภาพ ค่าจัดการศพ หรือเงินช่วยเหลือทายาทกรณีสมาชิกถึงแก่กรรมในต่างประเทศ โดยคนงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุน ซึ่งแตกต่างกันตามประเทศที่คนงานจะเดินทางไป คือ ในอัตรา ๓๐๐ - ๕๐๐ บาท

อีกทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหลายฉบับที่กำหนดแนวทางปฏิบัติของนายจ้างและสิทธิของผู้ใช้แรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กฎหมายเหล่านี้ต่างมีปัญหาเกี่ยวกับขบวนการแรงงาน กล่าวคือ การมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้กับแรงงานภาคเอกชน และพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้แรงงานถูกแยกส่วน แรงงานในรัฐวิสาหกิจถูกแยกออกจากแรงงานภาคเอกชน ขาดอำนาจต่อรอง ทำให้ขบวนการแรงงานอ่อนแอ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องวัน เวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ ค่าล่วงเวลา การลาป่วย ลาคลอด ลากิจ ธุระ ลาเพื่อเข้ารับการอบรม การจ่ายค่าชดเชย มาตรการความปลอดภัยในการทำงาน การจัดอุปกรณ์ คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลให้ลูกจ้างตามลักษณะของงาน ฯลฯ ซึ่งเป็นผลจากการที่มีพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ปัญหาสำคัญของระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้สำหรับคนทำงาน อีกประการหนึ่ง

คือ ค่าจ้างที่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ<sup>๓๓</sup> คนงานส่วนใหญ่มีรายได้ประจำเพียงเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท ขณะที่การใช้ชีวิตในเมือง ในเขตอุตสาหกรรม การดำรงชีพทุกอย่าง ต้องใช้เงินทั้งสิ้น และยังต้องแบ่งเงินส่วนหนึ่งส่งไปให้พ่อ-แม่และลูก ที่อยู่ในชนบทอีกด้วย ดังนั้นคนงานเหล่านี้ จึงต้องทำงานวันละ ๑๐ - ๑๒ ชั่วโมง เพื่อให้มีรายได้ จากการทำล่วงเวลา มาชดเชยค่าจ้างที่ต่ำไม่พอเลี้ยงชีพ

ภายใต้นโยบายพัฒนาประเทศที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเน้นนโยบายค่าจ้างต่ำเพื่อจูงใจการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการลงทุนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานให้แก่ภาคธุรกิจอย่างมากมาย แต่การลงทุนอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญมากซึ่งสังคมแทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญ คือ การลงทุนในทรัพยากรแรงงาน

การที่ค่าจ้างขั้นต่ำไม่เปลี่ยนแปลง เป็นการส่งเสริมการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องการควบคุมราคาอาหารไว้ไม่ให้ราคาแพง เพื่อให้คนงานค่าจ้างต่ำ พอเลี้ยงชีพอยู่ได้ด้วยค่าแรงต่ำ ๆ แต่กลับไปกดราคาข้าวของชาวนาทำให้ชาวนามีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ กดดันให้ลูกหลานชาวนาต้องอพยพออกจากไร่นา มาทำงานในภาคการค้าและอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดภาวะแรงงานล้นเกิน กดค่าจ้างให้ต่ำต่อไป นี่คือนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม บนความทุกข์ยากของแรงงานชนบท และแรงงานในโรงงาน

การที่อุตสาหกรรมต้องการแรงงาน จึงดูดดึงแรงงานจากชนบทให้เข้ามาทำงานในเมือง นำไปสู่ภาวะครอบครัวพลัดพลวม แยกพ่อ แยกแม่ แยกลูก แยกปู่ย่า ตายาย ของครอบครัวเชิงเดี่ยวในชนบท สายใยครอบครัวจึงเปราะบาง ขาดวิน ความสัมพันธ์ในครอบครัวห่างเหิน และขาดหาย เป็นต้นทุนทางสังคมของแรงงาน

พบว่าในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา ระดับค่าจ้างขั้นต่ำของไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าภาวะเงินเฟ้อ หรือก็คือ ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นน้อยกว่าราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถสะท้อนคุณภาพชีวิตของคนงานที่ผ่านมามาว่า อยู่ในภาวะรายได้ที่จะไม่พอกับค่าใช้จ่าย นี้อาจนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานไทยอยู่ในภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่สามารถหลุดพ้นจากภาวะความยากจนลงได้

หากพิจารณาประสิทธิภาพแรงงานกับค่าจ้างที่แท้จริง พบว่า แรงงานมีฝีมือมากขึ้น ทำงานได้ดีขึ้น ผลิตสินค้าได้มากขึ้น แต่ค่าจ้างกลับเพิ่มขึ้นน้อยกว่าฝีมือที่ดีขึ้นเป็นผลให้นายจ้างไทยสามารถสะสมกำไรได้มากในช่วงเวลาที่ผ่านมา

เรื่องเหล่านี้คือ ต้นทุนของการสร้างสรรค์อุตสาหกรรมไทย นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าระบบการคุ้มครองแรงงานไม่เข้มแข็งและไม่ครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็น<sup>๓๔</sup>

ก. แม้อุตสาหกรรมไทยพัฒนาเติบโต มาถึงระดับที่สังคมไทยกลายเป็นสังคมการค้าและอุตสาหกรรมเต็มตัวแล้ว แต่ภาวะชีวิตของคนงานก็ยังตกต่ำ ไม่ได้ก้าวหน้าเติบโตไปพร้อม ๆ กับการเติบโตของอุตสาหกรรม รายได้ปกติที่ไม่พอเลี้ยงชีพ กดดันให้แรงงานต้องทำงานหนัก จากวันละ ๘ ชั่วโมง เป็น ๑๐ - ๑๒ ชั่วโมง จึงไม่มีเวลาดูแลลูก ๆ และครอบครัว แรงงานจำนวนมากจึงไม่พร้อมจะมีลูก แต่เมื่อเกิดตั้งครรรภ์โดยไม่ตั้งใจ ผลก็คือ การทำแท้ง

ข. การทำงานหนักวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง ได้บั่นทอนสุขภาพของแรงงานไทย ขณะที่การรักษาพยาบาลของลูกจ้างตามสิทธิในประกันสังคมก็ไม่เท่าเทียมกับสิทธิของข้าราชการ และสิทธิของประชาชนทั่วไปในระบบหลักประกันสุขภาพ นอกจากนี้ โรงพยาบาลที่มีคุณภาพส่วนใหญ่คือ

<sup>๓๓</sup> เอกสารเรื่องการปฏิรูประบบแรงงานและสวัสดิการ : การเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน การปรับโครงสร้างค่าจ้าง การเพิ่มผลิตภาพและการคุ้มครองแรงงาน สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๒ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (เอกสารอัสานา)

<sup>๓๔</sup> สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๒, อ้างแล้ว

โรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งต้องดูแลผู้ป่วยจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะแออัดในโรงพยาบาลของรัฐ ขณะเดียวกัน ลูกจ้างต้องการความสะดวกในการรักษาพยาบาลเพราะถูกผูกติดกับเงื่อนไขด้านเวลาในการทำงาน จึงทำให้สำนักงานประกันสังคมแก้ปัญหาโดยการให้สถานพยาบาลของเอกชนสามารถรักษาผู้ประกันตนได้ โดยสำนักงานประกันสังคมต้องจัดสรรงบประมาณในการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนเป็นรายหัวให้กับโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งค่าใช้จ่ายรายหัวนี้เองเป็นที่มาของกำไรของโรงพยาบาลเอกชน เพราะแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน ไม่ค่อยเจ็บป่วยเมื่อเทียบกับคนในวัยอื่น ๆ หรือแม้จะมีภาวะเจ็บป่วย หากไม่มากก็จะไม่เข้ารับการรักษาพยาบาล นอกจากนี้โรคบางชนิดที่เกิดจากการทำงาน ก็ต้องอาศัยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางอาชีวอนามัยเพื่อวินิจฉัยว่าเจ็บป่วยจากการทำงานจริง ลูกจ้างจึงจะได้รับสิทธิจากกองทุนเงินทดแทน ในขณะที่โรงพยาบาลส่วนใหญ่ขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนี้ทำให้คนงานเสียสิทธิในการได้รับเงินทดแทน

ค. เมื่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายธุรกิจ นายจ้าง หรือกลไกรัฐ แรงงานมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร เพราะคู่มือของแรงงาน นอกจากจะมีอำนาจทุน อำนาจรัฐแล้ว เมื่อกรณีพิพาทเข้าสู่ระบบศาล แรงงานจะขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย ด้านขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และขาดแคลนทนายความที่จะว่าความให้ เพราะไม่มีเงินจะจ้าง และกว่าคดีความจะสิ้นสุด ก็ต้องใช้ระยะเวลาานาน ต้องตกงานขาดรายได้ และที่สุด ก็มักจะยอมจำนนยอมเสียเปรียบ ตามแรงกดดันของสภาพทางเศรษฐกิจ

ง. แรงงานข้ามชาติจากพม่า กัมพูชา และลาวเป็นองค์ประกอบที่มีสัดส่วนสำคัญในกำลังแรงงานของประเทศไทย โดยมีจำนวนประมาณ ถึง ๓ ล้านคน รวมทั้งผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่เป็นสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้คิดโดยคร่าว ๆ เท่ากับร้อยละ ๑๐ ถึง ร้อยละ ๑๕ ของกำลังแรงงาน เนื่องจากความไม่แน่นอนของระบบลงทะเบียนที่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีรายปี ดังนั้นจึงมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก แต่กระนั้นคนงานที่ถูกกฎหมายก็ยังเสี่ยงต่อการถูกจับตามใจชอบของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งถูกเรียกเงินเพื่อการปล่อยตัว และถูกกระทำมิชอบทางกาย ฝ่ายนายจ้างนั้นมักเก็บเอกสารแสดงตัวของแรงงานต่างด้าวไว้ ทั้งที่เป็นเอกสารแสดงสถานภาพตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีอำนาจที่จะลงนาม หรือไม่ลงนามในเอกสารสำคัญ เพื่ออนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเปลี่ยนงาน และดำรงสถานภาพตามกฎหมาย

จ. มีแรงงานไทยหลายแสนคน ดันรนไปทำงานต่างประเทศ ได้รายได้กลับประเทศสุทธิปีหนึ่ง ๆ ประมาณ ๕๐,๐๐๐ - ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่รัฐบาลแทบไม่ต้องลงทุนทำอะไรให้เลย เทียบกับการลงทุนภาคอุตสาหกรรม ที่รัฐบาลต้องลงทุนให้มากมาย ทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งการยกเว้นภาษี แต่รายได้สุทธิกลับได้น้อยกว่ารายได้จากแรงงาน ตัวอย่าง สินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์ มีการส่งออกปีหนึ่ง ๆ ๔๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่รายได้สุทธิก็พอ ๆ กับรายได้จากแรงงาน เพราะมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศถึงประมาณ ๙๐% และแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ มีบ่อยครั้ง ที่ถูกหลอกหลวงขายไร่ขายนา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายไปทำงาน แต่กลับไม่ได้ทำงานเพราะถูกหลอก ขาดทุน ชีวิตล้มละลาย โดยที่รัฐบาลแทบจะช่วยเหลือไม่ได้ นอกจากจะช่วยส่งกลับบ้าน

## (๒) ความท้าทาย : ประกอบด้วย

ก. การเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน ทั้งอำนาจต่อรองจากการจัดตั้งและจัดการ ให้มีการรวมตัวเป็นองค์กร มีการจัดการที่เหมาะสม รู้ประโยชน์ รู้ประมาณของการใช้อำนาจต่อรอง ซึ่งเป็นไปตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ ๘๗ ต้องการให้แรงงานมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จัดตั้งองค์กร ในอนุสัญญาที่ ๙๘ ต้องการให้กลุ่มและองค์กรแรงงานมีอำนาจต่อรอง โดยการเจรจาต่อรองร่วม (คือ รวมกลุ่มกันเจรจาต่อรอง) อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบรรณ เป็นผลให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของแรงงานในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานที่ต้องมีการขออนุญาตก่อนจึงจะสามารถจัดตั้งได้ และอำนาจต่อรองจากฐานความรู้และทักษะฝีมือ ที่จะทำให้การเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการเป็นจริง และทำให้แรงงานปกป้องสิทธิของตนเองได้

ข. การเพิ่มรายได้ แนวทางการเพิ่มค่าจ้างต้องเพิ่ม ใน ๒ ด้าน คือ คนงานไร้ทักษะที่เข้าทำงานเป็นครั้งแรกจึงจำเป็นต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำที่พอเพียงที่พอจะทำให้ชีวิต ดำรงอยู่ได้อย่างปกติ ประมาณวันละ ๓๐๐ -๓๖๐ บาท เหตุผลคือ คนงานไทยยากจน ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายวัน ถ้าได้ค่าจ้างอย่างน้อยวันละ ๓๐๐บาท เดือนหนึ่งก็จะมีรายได้ประมาณ ๓๐๐ x ๒๖ (เดือนหนึ่งทำงาน ๒๖ วัน) ซึ่งเท่ากับ ๗,๘๐๐ บาทโดยสภาพความเป็นจริง คนงานส่วนใหญ่ ได้รายได้เฉลี่ยไม่ถึงเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท (ถ้าทำงานวันละ ๘ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน ) ผู้ใช้แรงงานจึงต้องดิ้นรนทำงานล่วงเวลาวันละ ๒-๔ ชั่วโมง เพื่อให้ได้รายได้ประมาณเดือนละ ๖,๕๐๐ -๗,๐๐๐ บาท ประการต่อมา เป็นค่าจ้างที่เป็นค่าตอบแทน “ทักษะและฝีมือ” ของลูกจ้าง กล่าวคือ ถ้าลูกจ้างมีทักษะฝีมือที่สูงขึ้น ค่าจ้างก็จะสูงขึ้น ค่าจ้างเช่นนี้จึงเท่ากับ ค่าจ้างขั้นต่ำ+ค่าทักษะและฝีมือหรือค่าจ้างที่เป็นธรรม การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ทักษะฝีมือ จะเป็นแรงจูงใจ ให้ลูกจ้างและแรงงานประเภทอื่น ๆ ที่ต้องการจะเป็นลูกจ้าง สนใจการฝึกทักษะและฝีมือของตน

ค. ค่าจ้างที่ต้องปรับให้สูงขึ้นนี้ นอกจากจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของแรงงาน ช่วยการประกันสังคมของคนชราแล้ว ยังช่วยยกระดับกำลังซื้อและตลาดภายในด้วย และถ้าเปรียบเทียบกับประเทศ ที่มีระดับการพัฒนากอุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงกับไทย เช่น มาเลเซีย ฮองกง ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ประเทศเหล่านี้ล้วนมีค่าจ้างสูงกว่าไทยเป็น ๓ - ๔ เท่าตัว แรงงานไทยที่พอจะมีทักษะและฝีมือ ก็มักจะแสวงหาช่องทางไปทำงานในประเทศเหล่านี้

ง. การเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพ เช่น การพัฒนาทักษะฝีมือช่าง ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ ทักษะการทำบัญชี ทักษะการขาย ทักษะการบริการ ทักษะทางด้านภาษาต่างประเทศ เป็นต้น การพัฒนาทักษะเหล่านี้จะทำให้คนงานมีรายได้มากขึ้น และถ้าแรงงานสามารถพัฒนาทักษะหลักและทักษะรอง ก็จะทำให้มีโอกาสเพิ่มรายได้มากขึ้นอีก การทำให้แรงงานมีความรู้พื้นฐานดี และมีทักษะฝีมือ ก็จะทำให้คนงานเพิ่มผลิตภาพ และประสิทธิภาพได้มากขึ้น แม้ทำให้ค่าจ้างสูงขึ้น ก็จะไม่สร้างปัญหาด้านต้นทุนของนายจ้าง เพราะได้ผลผลิตที่สูงขึ้น ทั้งปริมาณและคุณภาพ การเพิ่มผลิตภาพ ก็มีได้หมายความว่าเฉพาะเพิ่มปริมาณ และคุณภาพของงานเดิมเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่ คนงานสามารถไปทำงานอื่น ที่ต้องใช้ความสามารถเพิ่มขึ้น ได้ค่าตอบแทนสูงขึ้นด้วย ทำให้คนงานมีทางเลือกมากขึ้น การมีทางเลือกก็เป็นอำนาจต่อรองที่สำคัญของแรงงาน

จ. การจัดสวัสดิการ ถ้าสามารถจัดให้ครอบคลุม ๓ ด้านอย่างทั่วถึง ก็จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมได้มาก สวัสดิการ ๓ ด้านคือ ด้านแรก การบริการสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข ที่พักอาศัย ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องเหล่านี้ผู้มีบทบาทหลักคือ รัฐบาล ภาคธุรกิจและภาคชุมชนจะเป็นฝ่ายเสริม โดยมีส่วนร่วมในการจัดการและสร้างสรรค์ , ด้านที่สอง คือ ประกันสังคม ซึ่งเป็นการดูแลคนตั้งแต่เกิดจนตาย ประกันสังคมเป็นสวัสดิการที่ผู้เอาประโยชน์จะต้องร่วมกันสร้างขึ้น และผู้เอาประโยชน์ควรมีบทบาทสำคัญพอ ๆ กับธุรกิจและรัฐบาล ประกันสังคม เป็นเรื่องจำเป็นของสังคมทุนนิยม ที่คนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง ต้องทำงานให้นายจ้าง ดังนั้นนายจ้างจึงต้องร่วมรับผิดชอบ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมายกำกับ และร่วมสร้างสรรค์ด้วย ถ้าสามารถจัดให้มีประกันสังคมทั่วหน้า โดยรัฐบาลส่งเสริมสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างเกษตรกรและอาชีพอิสระ ก็จะทำให้ทุกคนมีหลักประกันในชีวิต สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้ , สวัสดิการด้านที่สาม คือ การช่วยเหลือทางสังคม หรือมักจะรู้จักกันในเรื่องสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการด้านนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ หรือได้ไม่เต็มที่หรือกำลังประสบภัยพิบัติบางอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ เด็ก คนถูกไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น สวัสดิการด้านนี้ แม้บทบาทหลักจะเป็นรัฐบาล แต่ภาคธุรกิจ ภาคชุมชนองค์กรการกุศล ก็สามารถมีบทบาท มีส่วนร่วมได้มาก

ฉ. คนงาน “มีสิทธิ” ที่จะได้รับความคุ้มครองแรงงาน เช่น ได้ค่าล่วงเวลา ได้ค่าชดเชย ได้เงินทดแทน ได้รับความปลอดภัย และความมั่นคงในการทำงาน ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ก็เป็นการลดความเหลื่อมล้ำได้ ซึ่งตามหลักการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง การทำให้มีการจ้างงานที่มีคุณค่า ยังมีลูกจ้างอีกมาก ที่ไม่อยู่ภายใต้งานที่มีคุณค่า เช่น ลูกจ้างการเกษตร ในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง และป่าไม้

ช. สวัสดิการแรงงานสามารถเกิดขึ้นได้ จากการรวมตัวสร้างเครือข่ายของแรงงานเอง เช่น เครือข่ายแรงงานอิสระ ที่ทำการผลิต สามารถเชื่อมต่อกับแรงงานลูกจ้าง ที่มีเครือข่ายมีองค์กร จำหน่ายและซื้อขายผลผลิต โดยไม่ผ่านคนกลาง ทำให้แรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระมีเครือข่ายตลาด แรงงานลูกจ้างได้ซื้อของถูกลง เป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่กันและกัน

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดการปฏิรูปใน ๓ ประการ คือ

ก. การเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน โดย (๑) ให้รัฐบาลให้สัตยาบันตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๒) รัฐบาลและนายจ้างให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวของแรงงานกลุ่มต่าง ๆ ทั้งเป็นการรวมตัวในกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างแรงงานประเภทเดียวกัน และต่างประเภทกัน ระหว่างคนที่เป็นลูกจ้างและไม่เป็นลูกจ้าง รวมทั้งข้าราชการและแรงงานทุกประเภททั้งภาคเอกชนและภาครัฐ

ข. การปรับโครงสร้างค่าจ้าง โดย (๑) รัฐบาลและนายจ้างต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม โดยโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานให้ค่านึงถึงค่าครองชีพ และมีมือที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพ ผลิตภาพ ความเสี่ยงและลักษณะงานของลูกจ้าง และค่าจ้างที่เป็นธรรม

สามารถเพิ่มขึ้นได้โดยวัดจากประสบการณ์ ฝีมือและทักษะของแรงงานที่เพิ่มขึ้น และ (๒) กระทรวงแรงงานต้องแก้ไขนิยามค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับลูกจ้างที่เริ่มทำงานเป็นครั้งแรกให้มีรายได้พอเพียงเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวอีก ๒ คน

ค. การคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานต้องเร่งรัดให้มีการคุ้มครองแรงงานทุกประเภท และมีสวัสดิการตามความเสี่ยงของการประกอบอาชีพและการประกันสังคมถ้วนหน้า รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ทั้งแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### ประเด็นที่ ๔ ระบบสวัสดิการด้านกีฬา

(๑) สถานการณ์: จากการพัฒนางานด้านกีฬาของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคสำคัญอันเกิดจากภาครัฐที่เป็นเหตุให้การพัฒนากีฬาของประเทศไทยมีความล่าช้า คือ การซ้ำซ้อน ซับซ้อนของโครงสร้างที่จะนำไปสู่การปฏิบัติทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม จังหวัดไปจนถึงชุมชนในท้องถิ่น ตลอดจนไม่ไปถึงวิถีชีวิตประจำวันในครอบครัว อีกทั้งยังขาดความชัดเจน ความมุ่งมั่น และความต่อเนื่องทางด้านนโยบายของการพัฒนากีฬานั้นเอง

คณะกรรมการการปฏิรูปการกีฬา จึงได้วางทิศทางการปฏิรูปไว้ ๕ ประเด็น ยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬาอย่างทั่วถึง การกีฬาเพื่อพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างระบบการบริหารการกีฬาอย่างครบวงจร การกีฬาเพื่อสร้างเกียรติภูมิและเศรษฐกิจของชาติ และการสร้างความสัมพันธ์ภาพและแสดงศักยภาพทางการกีฬาสู่สากล ซึ่งหากพิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งหมดแล้ว ประเด็นยุทธศาสตร์การกีฬาเพื่อพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนจะเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด

ทิศทางการปฏิรูปการกีฬาเพื่อพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการกำหนดกรอบทิศทางให้เป็นหน้าที่หรือข้อปฏิบัติของภาครัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมกิจกรรมการออกกำลังกาย เล่นกีฬา หรือมีความเคลื่อนไหวร่างกายเพื่อความสนุกสนาน เพลิดเพลิน เพื่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต อันก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัยและน้ำใจนักกีฬา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว สังคมและประเทศชาติในการเข้าถึงกีฬาทุกชนิดทั้งประเภททีมและบุคคลของการกีฬาให้ครบถ้วนและทั่วถึง อาทิ กีฬาขั้นพื้นฐาน กีฬาเพื่อมวลชน กีฬาพื้นบ้านและกีฬาท้องถิ่น กีฬาเพื่อความเป็นเลิศ กีฬาเพื่ออาชีพ และกีฬาเพื่อสุขภาพและนันทนาการ รวมทั้งดำเนินการกีฬาเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนในสังคมอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ วัย สถานะทางสังคม ทศนคติ ความเชื่อ ความพิการหรือด้อยโอกาส ตลอดจนการใช้กีฬาเพื่อสร้างสรรค้ให้เกิดความรัก สามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีระเบียบวินัย รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย สร้างมิตร เสริมมิตรต่อกัน นอกจากนี้ยังสามารถใช้กีฬาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศ ประกอบด้วย การใช้กีฬาเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันในการแก้ไขปัญหาเสพติดและอบายมุข การใช้กีฬาเพื่อสร้างสันติสุขในพื้นที่เพื่อความมั่นคงและด้านอื่น ๆ<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> สรุปจากรายงานของคณะกรรมการการปฏิรูปการกีฬา เรื่อง การกีฬาส่งชาติ



(๒) ความท้าทาย : การผลักดันให้เกิดรูปธรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการกีฬาได้จัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปไว้

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดให้มีการจัดทำแนวทางการปฏิรูปการกีฬาเพื่อพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการกีฬาได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้

๗.๑.๒ การปฏิรูปประเด็นสำคัญในองค์ประกอบด้านการปฏิรูประบบประกันทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

**ประเด็นที่ ๕ ระบบประกันสังคมถ้วนหน้า<sup>๒๖</sup>**

(๑) สถานการณ์ : ประเทศไทยมีระบบการประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษครึ่ง ณ ปัจจุบัน กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ข้อมูลล่าสุดมีจำนวนเงินกองทุน ๑,๐๙๙,๖๒๕ ล้านบาท<sup>๒๗</sup> และจากการศึกษาของสถาบันวิชาการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงผลการศึกษาประเมินของสำนักงานประกันสังคม และประกอบกับข้อมูลการร้องเรียน การเรียกร้องของผู้ประกันตนและประชาชนในฐานะคนทำงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบประกันสังคมทั้งระบบ ตั้งแต่ระบบวิถีคิด ทิศทางของนโยบาย วัตถุประสงค์ที่ต่างกันและเป้าหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ตลอดถึงระบบสำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารและขับเคลื่อนระบบประกันสังคมของประเทศ พบว่า

ก. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่บังคับใช้ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ทั้งจากระบบภาษีและการร่วมจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เหมาะสมกับฐานรายได้เพื่อเป็นหลักประกันรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงานและยามชราภาพ เนื่องจากมีข้อยกเว้น ที่ไม่บังคับใช้ในกลุ่มลูกจ้างบางประเภทที่มีรูปแบบการจ้างงานที่ไม่แน่นอนโดยเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของภาครัฐ คนทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย รวมถึงลูกจ้างภาคเกษตร กิจการประมงและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น ทั้งที่ยึดหลักการของการประกันสังคม คือ การเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข และใช้เงื่อนไขนิติสัมพันธ์ในการจ้างงาน มาเป็นหลักในการคุ้มครอง จึงไม่สามารถคุ้มครองคนทำงานทุกคนที่มีรายได้และพร้อมจะสมัครเป็นผู้ประกันตนได้อย่างถ้วนหน้า

ข. ปัจจุบันกองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่มีจำนวนเงินขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศและไม่ได้มาจากงบประมาณของรัฐที่มาจากระบบภาษีฝ่ายเดียว มีผู้ประกันตนกว่า ๑๐ ล้านคน และนายจ้างเกือบ ๕ แสนรายที่ร่วมจ่าย แต่ยังบริหารจัดการโดยราชการที่ยังขาดการมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการยังขาดความเป็นมืออาชีพ

<sup>๒๖</sup> เรียบเรียงข้อมูลจากเอกสารเรื่องหลักการสู่ประการเพื่อการปฏิรูปประกันสังคม “หลักประกันเพื่อคืนความสุขสู่ประชาชน” โดยเครือข่ายประกันสังคมคนทำงาน (คปค.) , ตุลาคม 2557 (เอกสารอึดสำเนา)

<sup>๒๗</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556: สำนักงานประกันสังคม

ค. รูปแบบการบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและปัญหาความต้องการของผู้ประกันตน ณ ปัจจุบัน ได้แก่ ระบบสุขภาพ ยังมีมาตรฐานการให้บริการทางการแพทย์ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ และการเข้าถึงบริการยังมีคุณภาพด้อยกว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนด การปรับปรุงอัตราการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ยังจำกัดเพดาน ที่เป็นเงื่อนไขต่อการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบให้สอดคล้องกับฐานรายได้ของผู้ประกันตนเพื่อการเพิ่มสิทธิประโยชน์และการสะสมเงินออมเพื่อเป็นหลักประกันรายได้เมื่อพ้นเกษียณอายุการทำงาน และยังไม่มียุทธศาสตร์การตรวจสอบและลงทุนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ประกันตนและอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ

ง. เสถียรภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ และเนื่องจากประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี ๒๕๕๘ กองทุนประกันสังคมจะเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพ สำหรับผู้ที่เกษียณอายุการทำงานครบ ๕๕ ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป โดยจะมีค่าใช้จ่ายสูงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในขณะที่อัตราคนเข้าสู่ตลาดแรงงานที่จะส่งผลต่อการเพิ่มกองทุนมีสัดส่วนน้อยลง หากไม่มีการปรับปรุงเงื่อนไขและรูปแบบการบริหารจัดการกองทุน อนาคตเงินสะสมของกองทุนบำนาญเพื่อการชราภาพของผู้ประกันตนจะหมดไปภายใน ๓๐ ปีข้างหน้า และจะกลายเป็นภาระอันหนักหน่วงของประเทศต่อไป

(๒) ความท้าทาย : ระบบประกันสังคมของประเทศไทย ควรได้รับการพิจารณาและปฏิรูปให้เป็นระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อการคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย ซึ่งมีจำนวนถึง ๔๑.๑ ล้านคน<sup>๒๔</sup> (คนทำงานในสถานประกอบการหรือแรงงานในระบบ ๑๑ ล้านคน คนทำงานที่ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๕.๑ ล้านคน และคนทำงานจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานข้ามชาติ จำนวนที่คาดการณ์กว่า ๕ ล้านคน) ควรได้รับการปฏิรูปทั้งระบบเพื่อ (๑) ให้เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน (๒) ป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส (๓) ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด และ (๔) ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : การปฏิรูประบบประกันสังคมถ้วนหน้า ต้องประกอบไปด้วย ๔ หลักการดังนี้

ก. หลักความครอบคลุม ประกอบด้วย ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในมิติกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิประโยชน์

ข. หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ประกอบด้วย ๓ แนวทาง คือ (๑) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย

<sup>๒๔</sup> สำนักสถิติแห่งชาติ ข้อมูล ณ มีนาคม ๒๕๕๗

(๒) บริหารแบบกระจายอำนาจและยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ ประสานสิทธิประโยชน์และ การบริหารจัดการ

ค. หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน มี ๒ แนวทาง คือ

(๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระดับ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน

ง. หลักยึดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม มี ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตรา เงินสมทบและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับประโยชน์ ประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือก ที่หลากหลาย

### ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ<sup>๒๙</sup>

(๑) สถานการณ์ : ประเทศไทยมีระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ รวม ๙ ระบบ คือ ระบบบำนาญข้าราชการแบบเดิม เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเป็นหลักประกันการให้ประโยชน์ทดแทนในรูป บำนาญเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ

การจัดตั้งกองทุนการออมตาม พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาระบบหลักประกันทางสังคมสำหรับกลุ่มประชาชนที่เป็น แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ เป็นเครื่องมือในการสร้าง เงินบำนาญยามชราภาพโดยสมัครใจของประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีรายได้น้อย ไม่เคยออม หรือต้องการออมเงินเพื่อหลักประกันยามชราภาพ เพราะไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ ยามฉุกเฉิน เหมือนการออมเงินทั่วไป นอกจากจะลาออกจากการเป็นสมาชิกเท่านั้น ข้อดี คือ สามารถกลับ เป็นสมาชิกได้อีกเมื่อต้องการลักษณะของเงินบำนาญที่ผู้รับประโยชน์ต้องมีส่วนร่วมจ่าย ในที่นี้หมายถึง มีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมแต่ละเดือน โดยรัฐบาลสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกและดำรงความ เป็นสมาชิกไปเรื่อย ๆ ด้วยการให้เงินสมทบร่วม เงินสองก้อนนี้จะถูกสะสมไว้ในบัญชีรายตัวของแต่ละคน ไม่นำมาปะปนกัน กองทุนนำเงินเหล่านี้ไปบริหารให้เกิดดอกออกผลขึ้นมา เมื่อถึงกำหนดอายุ ๖๐ ปี กองทุนก็จะนำเงินที่มีอยู่ในบัญชีรายตัวทั้งหมดมาคำนวณตามกติกาที่ตั้งไว้ เพื่อเฉลี่ยจ่ายเป็นเงินบำนาญ รายเดือนเพื่อสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้มืออย่างต่อเนื่อง

<sup>๒๙</sup> ๙ คำถาม กับก้าวที่กล้าเดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุทางเลือก ทางรอด ผู้สูงอายุประเทศไทยวัยเกษียณโดยนางสาว บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ เมื่อ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

แม้จะมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จนทำให้มีการเคลื่อนไหวจากองค์กรต่าง ๆ กระตุ้นให้มีการขับเคลื่อนเรื่องนี้ และสภาปฏิรูปแห่งชาติได้หยิบยกเรื่องนี้มาพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ และมีมติเอกฉันท์ ๒๑๒ เสียง ให้เสนอรัฐบาลเร่งเดินหน้า กอช. ทันที ซึ่งเป็นที่น่ายินดีที่เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติหลักการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งนับเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

(๒) ความท้าทาย : การผลักดันให้เกิดกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : การผลักดันให้มีการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ และฉบับแก้ไขที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

### ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ

(๑) สถานการณ์ : เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยเรียบร้อยแล้ว อันมีผลมาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ที่เกิดจากการลดลงของประชากรวัยแรงงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งในภาพใหญ่ด้านกำลังการผลิตและรายได้รวมของประเทศและภาพเล็กคือ สภาพของครอบครัววัยทำงานที่ต้องมีภาระในการดูแลผู้สูงอายุและเด็กเล็กในสัดส่วนที่มากขึ้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้วิเคราะห์ผลกระทบและประเด็นท้าทายออกเป็นด้านต่าง ๆ ไว้ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นปัญหาประชาชนไทยขาดหลักประกันด้านรายได้เพื่อการดำรงชีวิตรวมอยู่ด้วย โดยระบุว่าแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบบำนาญและระบบการออมเพื่อยามชราภาพหลายระบบ ระบบต่าง ๆ ดังกล่าวครอบคลุมประชากรหลายกลุ่มอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ยังคงมีประเด็นท้าทายสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

ก. ปัญหาการบริหารแบบแยกส่วนระบบบำนาญและระบบการออมเพื่อยามชราภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันมีหลายระบบแต่ละระบบครอบคลุมกลุ่มประชากรแตกต่างกันไป การบริหารจัดการแต่ละระบบเป็นไปแบบแยกส่วนไม่ขึ้นแก่กันและกันขาดการประสานงานกันในเชิงนโยบาย (coordination failure) การบริหารแบบแยกส่วนทำให้ภาพรวมของระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศไทยดำเนินไปอย่างไร้ทิศทางขาดความเชื่อมโยงระหว่างระบบส่งผลให้ระบบบำนาญมิได้ทำหน้าที่สร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพให้กับผู้สูงอายุได้ตามคาดหวังอีกทั้งการบริหารแบบแยกส่วนจะทำให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุขาดการกำกับดูแลและมีโอกาสทำให้เพิ่มขึ้นอย่างไร้การบริหารจัดการ

<sup>๑๐</sup> ข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบเพื่อยอมรับสังคมสูงวัยด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพและสังคม

ข. ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบ เนื่องจากประชากรแต่ละกลุ่มอยู่ภายใต้ระบบบำนาญที่แตกต่างกันระบบบำนาญแต่ละระบบมีหลักการทางการเงินการคลังที่แตกต่างกันเช่นบางระบบอย่างบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมีแหล่งที่มาของเงินคืองบประมาณแผ่นดิน ส่วนระบบบำนาญอื่น ๆ นั้นผู้รับประโยชน์จะต้องมีส่วนร่วมจ่ายความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้จำนวนเงินบำนาญที่ประชากรแต่ละกลุ่มได้รับมีความแตกต่างกัน

ค. ภาระทางการเงินการคลังและความยั่งยืนของระบบในอนาคตระบบส่วนใหญ่เป็นระบบแบบผู้รับไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่าย (ใช้งบประมาณแผ่นดิน/ภาษีอากร) และมีลักษณะเป็นแบบ Pay-as-you-go ซึ่งมีลักษณะที่นำภาษีอากรของประชากรวัยทำงานถ่ายโอนไปให้ประชากรวัยสูงอายุ ระบบบำนาญที่มีลักษณะดังกล่าวได้แก่ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ บำนาญข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น บำนาญของพนักงานรัฐวิสาหกิจกรณีของกองทุนประกันสังคมจะมีลักษณะเป็นการประกันทางสังคม (social insurance) สมาชิกมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ แต่ก็มีลักษณะเป็นแบบ Pay-as-you-go (สมาชิกที่เป็นวัยทำงานจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน สมาชิกที่สูงอายุจะรับเงินบำนาญ) สถานะทางการเงินการคลังจะขึ้นกับโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนด้วยเช่นกัน ภายใต้สถานการณ์ที่อัตราส่วนศักยภาพเกือหนุนหรืออัตราส่วนประชากรวัยทำงาน (๑๕ - ๕๙ ปี) ต่อประชากรวัยสูงอายุ ๑ คน ลดลงจาก ๕ ต่อ ๑ ในปัจจุบันเป็นประมาณ ๒ ต่อ ๑ ในอีกประมาณ ๒๐ ปีข้างหน้า หากระบบบำนาญในภาพรวมยังคงรูปแบบที่กล่าวข้างต้นต่อไปเรื่อยๆ ภาระส่วนใหญ่ตกไปอยู่ที่ประชากรวัยทำงาน

ง. ประเด็นปัญหาารายระบบบำนาญ ทั้งเรื่องเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

คณะกรรมการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สถาปนิกรูปแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุ และประชากรรุ่นใหม่ ดังนี้

ก. จัดตั้งกลไกระดับชาติ(National Body)เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ นโยบายบำนาญและกำกับดูแลระบบบำนาญต่างๆที่มีอยู่เพื่อให้ระบบบำนาญในภาพรวมมีทิศทาง เอกภาพ และสามารถตอบโจทย์ “คุณสมบัติที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญ”อันได้แก่ ความครอบคลุมความพอเพียง และความยั่งยืน

ข. เปลี่ยนสถานะของกฎหมายของเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖” และ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ให้เป็น “พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐาน”

ค. แก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อผลักดันให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างที่ปัจจุบันเป็นภาคสมัครใจให้เป็นภาคบังคับและส่งเสริมบทบาทของนายจ้างในการมีส่วนร่วมแบกภาระกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อสร้างหลักประกันรายได้นายจ้างที่พอเพียงให้กับลูกจ้าง

(๒) ความท้าทาย : การผลักดันให้เกิดมีการปฏิรูประบบเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยเสนอ

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : ให้ความสำคัญโดยเร่งด่วนในการปฏิรูประบบเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่ จำนวน ๓ ประการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยเสนอ

๗.๑.๓ การปฏิรูปประเด็นสำคัญในองค์ประกอบด้านการปฏิรูประบบช่วยเหลือทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

#### ประเด็นที่ ๘ ระบบสวัสดิการสำหรับปฐมวัย

(๑) สถานการณ์ : “เด็กปฐมวัย” ตามคำนิยามสากล หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี และกลุ่มเด็กอายุ ๓ - ๕ ปี โดยปัจจุบันประเทศไทยมีเด็กอายุ ๐- ๓ ปี จำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๘๔,๓๕๑ คน และเด็กอายุ ๓-๕ ปี จำนวนทั้งสิ้น ๑,๕๒๕,๓๑๔ คน (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๗ ของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย) เด็กอายุไม่เกิน ๑ ปี จำนวน ๑,๔๑๘,๕๗๙ คน ยังอยู่กับพ่อแม่และครอบครัว ส่วนเด็กอายุ ๒ - ๓ ปี จำนวน ๑,๕๖๕,๗๓๒ คน บางส่วนเข้าสู่ระบบสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กของรัฐและเอกชน ในเด็กกลุ่มนี้พบว่ามีเด็กจำนวน ๙๔๐,๑๕๒ คน เข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน ๑๙,๘๒๐ แห่งทั่วประเทศ จากทั้งหมด ๘,๘๐๐ ตำบล<sup>๙๙</sup> และมีบางส่วนยังอยู่กับครอบครัว

ศ.ดร.เจมส์ เจ. เฮคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ๒๕๔๒ ระบุว่า “การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต ๗ - ๑๐ เท่า” โดยยืนยันด้วย “สมการเฮคแมน” ที่พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมดีที่สุดในระยะยาว โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า และมีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคต ทุกวันนี้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งสนับสนุนเรื่องนี้อย่างยิ่งระบุว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ จะคืนผลตอบแทนแก่ประเทศสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต<sup>๑๐๐</sup>

เช่นเดียวกับที่ธนาคารโลกได้นำเสนอกรอบความคิดของ “บันได ๕ ขั้น” ในการพัฒนาทักษะและผลิตภาพแรงงานผ่านระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-Long Learning) ที่มีชื่อเรียกว่า “STEP” Framework อันย่อมาจาก “Skill Toward Employment and Productivity” โดยบันไดขั้นที่ ๑: ต้องมีการเริ่มพัฒนาเด็กอย่างถูกต้อง (Getting children off to the right start , บันไดขั้นที่ ๒: ต้องแน่ใจว่าเด็กทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Ensuring that all students gain basic skills), บันไดขั้นที่ ๓: สร้างทักษะการทำงาน (Building job-relevant skills) บันไดขั้นที่ ๔ : สนับสนุนทักษะการเป็นผู้ประกอบการและสร้างนวัตกรรม (Encouraging entrepreneurship and innovation) บันไดขั้นที่ ๕:

<sup>๙๙</sup> เอกสารคณะกรรมการด้านเด็กและเยาวชน วุฒิสภา , ๒๕๕๗

<sup>๑๐๐</sup> การประชุมวิชาการ “อภิวินัยการเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” ในระหว่างวันที่ 6-8 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ณ อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี จัดโดย สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก)

อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและการจัดหางาน (Facilitating labor mobility and job matching) ทั้งนี้ธนาคารโลกได้เน้นความสำคัญของบันไดขั้นที่ ๑ โดยระบุว่าทักษะของมนุษย์ควรได้รับการพัฒนาตั้งแต่ในระดับชั้นปฐมวัย ซึ่งเป็นช่วงที่เด็กมีอายุระหว่าง ๐ - ๕ ปี<sup>๓๓</sup>

ในส่วนี้จะพิจารณาเฉพาะเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี เท่านั้น เนื่องจากเด็กอายุ ๓-๕ ปี พบว่า กว่า ๘๐ % ได้รับการศึกษาชั้นปฐมวัยในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีชั้นอนุบาล ซึ่งมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้วโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร<sup>๓๔</sup>

แต่เมื่อศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปีโดยตรงของประเทศไทย กลับพบว่าไม่มีนโยบายที่ชัดเจน มีเพียงนโยบายเฉพาะเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐอุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น โดยก่อนหน้านี้ได้มีการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ - ๕ ปี) ปี ๒๕๔๕ - ๒๕๕๙ ขึ้นเป็นครั้งแรก และพัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๙ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์เด็กทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ยุทธศาสตร์ไอโอดีนกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย ยุทธศาสตร์การอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย ยุทธศาสตร์กลไกการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงแรงงาน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน และกระจัดกระจายมากเกินไป

นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น ซึ่งแม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทั้งโดยตรงและผ่านแม่หรือครอบครัวของเด็ก แต่เมื่อมาพิจารณาสถานการณ์ในระดับพื้นที่ กลับพบว่าไม่มีหน่วยงานระดับพื้นที่รับผิดชอบเรื่องการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยตรง ยังคงเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง กลายเป็นช่องว่างของระบบและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่องและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเด็กปฐมวัย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเด็กปฐมวัยที่มีอายุต่ำกว่า ๓ ปี ที่มีสถานการณ์ปัญหาข้างต้นแล้ว เด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๓ - ๕ ปี ก็มีปัญหาที่ท้าทายเช่นกัน ซึ่งจะได้มีการศึกษาในอันดับต่อไป ตัวอย่างเช่น พบว่าเด็กประมาณร้อยละ ๒๕ ไม่มีโอกาสได้รับการพัฒนาเด็กปฐมวัย

<sup>๓๓</sup> World Bank (2012). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

<sup>๓๔</sup> รายงานสถิติการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๕๕

ที่เป็นทางการแบบใดแบบหนึ่ง หรือมีเพียงร้อยละ ๓๔ ของศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหมด ๘,๒๗๖ แห่ง เท่านั้นที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของรัฐบาล<sup>๑๔</sup>

รวมถึงในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เด็กเร่ร่อนจรจัด มีจำนวน ๓๐,๐๐๐ คน เด็กไร้สัญชาติ มีจำนวน ๒๐๐,๐๐๐-๓๐๐,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้มีอยู่ ๑๐๐,๐๐๐ คนที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา ลูกของแรงงานข้ามชาติ มีจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ คน ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา เด็กติดเชื้อเอชไอวี มีจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง มีจำนวน ๘๘,๗๓๐ คน เด็กยากจนพิเศษ หรือเด็กที่ครอบครัวมีรายได้รวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/ปี มีจำนวน ๒,๙๗๘,๗๗๐ คน เด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถิ่นทุรกันดาร มีจำนวน ๑๖๐,๐๐๐ คน , เด็กออทิสติก เด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) เด็กสมาธิสั้น (ADHD)<sup>๑๕</sup> ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

(๒) ความท้าทาย : สามารถจำแนกเป็น ๒ กลุ่มคือ

ก. การปฏิรูประบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี ประกอบไปด้วยประเด็นท้าทายใน ๓ เรื่องสำคัญ<sup>๑๖</sup> คือ (๑) การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี) เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีกลไกการทำงานที่คล่องตัว เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ (๒) การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันลาคลอดของมารดา กฎหมายการส่งเสริมให้มารดาบางกลุ่มมีรายได้จากการลาคลอด เป็นต้น (๓) จัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี เป็นการเฉพาะ ที่ครอบคลุมระบบการดูแลเลี้ยงดูตั้งครรภ์และการคลอดบุตร ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี

ข. การปฏิรูประบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับเด็กอายุระหว่าง ๓ - ๖ ปี ซึ่งควรมีการศึกษาเจาะลึกถึงสถานการณ์และความท้าทายต่อไป

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดให้มีการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้ง ๒ กลุ่ม คือกลุ่มที่มีอายุไม่เกิน ๓ ปี และกลุ่มที่มีอายุระหว่าง ๓ - ๖ ปี

ประเด็นที่ ๙ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ

ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ในรายงานฉบับนี้แบ่งเป็นระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย ๓ กลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากและกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ก. กลุ่มผู้พิการ

(๑) สถานการณ์ : แต่ดั้งเดิมสังคมเชื่อว่าคนพิการทำอะไรไม่ได้เป็นภาระของสังคม กฎหมายจึงห้ามคนพิการประกอบวิชาชีพทุกชนิด คนหูหนวกและเป็นใบ้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งและ

<sup>๑๔</sup> รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาปี ๒๕๕๑

<sup>๑๕</sup> แผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม ด้วยการสร้างอนาคตของชาติด้านการพัฒนาคน เด็กและเยาวชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔

<sup>๑๖</sup> เป็นข้อสรุปจากการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และครอบครัว ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔



สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โรงเรียน สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับคนพิการเข้าศึกษาและทำงาน การพบเห็นคนพิการเป็นคนขอทานจึงเป็นเรื่องธรรมดา การช่วยเหลือคนพิการเน้นการสงเคราะห์ การช่วยคนพิการเป็นเรื่องที่น่ายกย่องแต่การไม่ช่วยเหลือคนพิการเป็นเรื่องปกติ การรับคนพิการเข้าเรียนหรือเข้าทำงานจะต้องอยู่บนฐานของการสงเคราะห์ แล้วแต่ครูใหญ่หรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นหลักสังคมในยุคนี้เรียกว่า สังคมเวทนามนิยม ใช้ความรู้สึกเป็นหลัก แล้วแต่ผู้มีอำนาจว่าจะรู้สึกอยากช่วยหรือไม่อยากช่วยเป็นสำคัญ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยการรณรงค์ของคนพิการมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้มีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เริ่มจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ เริ่มมีสวัสดิการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้วยกระบวนการทางการแพทย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คนพิการมีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีสิทธิได้รับสื่อบริการสื่ออุปกรณ์ บริการและการช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

คนพิการได้รับสวัสดิการบนฐานสิทธิในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือกฎหมายได้กำหนดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนพิการค่อนข้างครบถ้วน และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้จัดสวัสดิการให้แก่คนพิการทุกคน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คนพิการที่ถูกปฏิเสธไม่ให้ได้รับสวัสดิการสามารถร้องต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติ หากคณะกรรมการวินิจฉัยว่าคนพิการถูกเลือกปฏิบัติสั่งให้ผู้กระทำการให้มีการแก้ไข หากผู้กระทำการไม่ดำเนินการแก้ไข คนพิการมีสิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย และศาลมีสิทธิกำหนดค่าเสียหายให้ได้ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจจะใช้ความรู้สึกว่าจะให้หรือไม่ให้ก็ได้ ไม่สามารถทำได้อีกแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คนพิการมีสวัสดิการต่าง ๆ เอาไว้ในมาตรา ๒๐ เช่น มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ได้รับผู้ช่วยคนพิการในกรณีการระดับรุนแรง ปรับปรุงบ้านให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของคนพิการประเภทนั้น ๆ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอันเป็นสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้มาตรา ๒๐ (๑๐) ยังกำหนดให้สามารถจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ กล่าวคือสามารถกำหนดสวัสดิการเพิ่มเติมให้แก่คนพิการได้อีกเพียงออกเป็นระเบียบเท่านั้น ปัจจุบันมีระเบียบกำหนดให้คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถยนต์ เป็นต้นจากการที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สิทธิและสวัสดิการแก่คนพิการไว้ มีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ และเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ปี ๒๕๕๑

นอกจากนี้มาตรา ๓๗ ของ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดลักษณะ หรือจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

สังคมฐานสิทธิ (Right Based Society) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสังคมสำหรับทุกคน (Society for All) “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” (Inclusive Society) เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายและความเสมอภาค เป็นสังคมที่เชื่อว่าทุกคนรวมถึงคนพิการมีความสามารถ ชอบได้รับการสนับสนุนให้ทำเรื่องที่ทำหาย แต่ละบุคคลได้รับการพัฒนาให้ใช้สิ่งที่มียู่หรือเหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะและบริการสาธารณะต้องเอื้อให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในสังคมฐานสิทธิหรือสังคมสำหรับทุกคนการพบเห็นคนพิการได้รับการศึกษามีงานทำร่วมกับบุคคลทั่วไปเป็นเรื่องธรรมดา เป็นสังคมที่คนพิการไม่ได้เป็นภาระแต่เป็นพลังให้กับสังคม

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดสวัสดิการให้กับคนพิการค่อนข้างครบถ้วนแต่คนพิการบางคนเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการคือคนพิการในเมือง ส่วนคนพิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการตามสวัสดิการนั้นอยู่ที่ส่วนกลาง กระจุกตัวอยู่ในเมือง ปัญหาใหญ่ของสวัสดิการคนพิการคือคนพิการได้รับไม่ทั่วถึงและบริการบางส่วนยังไม่มีมาตรฐานอย่างมาตรฐานสากล รัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจังคนพิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ

(๒) ความท้าทาย : การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการที่ทำให้สิทธิได้รับสวัสดิการของคนพิการเป็นจริง (Make the Right Real) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญใน “ยุทธศาสตร์อินซอน” ที่ใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ ทำให้คนพิการมีการศึกษามีงานทำร่วมกับคนทั่วไป พึ่งตนเองได้ และเป็นพึ่งของคนอื่นได้ คนพิการที่พึ่งตนเองไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างที่มีมนุษย์พึงมีคนพิการเป็นความหลากหลายของประชาชน มีสิทธิ เสรีภาพ โอกาสและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปเป็นการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : ข้อเสนอแนะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากลและเข้าถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงเท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติ จึงควรเร่งรัดให้มีการจัดทำรายงานการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๔ ประการคือ

ก. แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการและกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้ย่อมเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีบริการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วย

ข. เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (Regulator) และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป (Operator) โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สปสช. กสทช.

กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปรับดำเนินงาน

ค. พัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

ง. จัดให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้การสนับสนุนกิจกรรมตาม ๑ - ๓ ในเชิงรุก ด้วยการกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ในเรื่องดังกล่าวอย่างแจ่มชัด ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพ.ศ. ๒๕๕๐ การปล่อยให้กองทุนอยู่ส่วนราชการทำให้กองทุนทำงานในเชิงตั้งรับและสนใจนำเงินของกองทุนไปใช้ในงานของส่วนราชการเป็นสำคัญ

## ข. กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก

(๑) สถานการณ์: ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ในรายงานฉบับนี้หมายถึง เฉพาะกลุ่มคนยากจน คนเร่ร่อน และผู้พันโทษ เท่านั้น<sup>๑๔</sup> ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม และกลุ่มคนเหล่านี้ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิ ในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงในชีวิต และพัฒนาศักยภาพรวมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

ปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก พบว่ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีความสลับซับซ้อน ทำให้ยากลำบากในการทำความเข้าใจต่อสาเหตุและปัญหาที่แท้จริง ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่มีองค์ประกอบของความด้อยโอกาสซับซ้อนหลายลักษณะประเด็นสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ (๑) ความไม่พร้อมของหลักฐาน อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิเกี่ยวกับบริการและการรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง (๒) การไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิคนเร่ร่อน และการที่กฎหมายไม่เอื้อต่อการไปใช้สิทธิและบริการทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส (๓) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรี พบในกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม เนื่องจากทั้งเด็กและสตรีเป็นผู้ที่อ่อนแอ จึงถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย (๔) การไม่ยอมรับ การถูกกีดกัน ไม่ได้รับความเป็นธรรม เข้าไม่ถึงสิทธิและบริการทางสังคม โดยเฉพาะสิทธิและบริการทางด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ หลักประกันและบริการสุขภาพ ฯลฯ และ (๕) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ได้แก่ งบประมาณและบุคลากรไม่เพียงพอ คุณภาพของบุคลากร กฎระเบียบที่เข้มงวด ขาดความยืดหยุ่น และการไม่รักษาความลับของกลุ่มเป้าหมาย

<sup>๑๔</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความหมายผู้ด้อยโอกาส ครอบคลุมคน ๕ ประเภท ได้แก่ คนยากจน คนเร่ร่อน คนไร้สัญชาติ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว รวมถึงผู้พันโทษ ทั้งนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ตระหนักว่ากลุ่มคนไร้สัญชาติจำเป็นต้องแยกออกมาพิจารณาโดยเฉพาะ ส่วนกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว ปัจจุบันมีนโยบายและกลไกหลายประการให้การคุ้มครองดูแลอยู่แล้ว

เมื่อมาพิจารณานโยบายของรัฐในการดำเนินงาน พบว่า นโยบายที่มีอยู่เป็นนโยบายเดิมๆ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เป็นนโยบายแบบสั่งการที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจ ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม นโยบายขาดความต่อเนื่อง หรือการสานต่อนโยบายให้เห็นผล การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ไม่มีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจน ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสมีอยู่มาก ทั้งที่เป็นกฎหมายสากล กฎหมายแม่บทของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านหรือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย พบว่าการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิและบริการทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส<sup>๑๔</sup>

ผู้ด้อยโอกาสในเกือบทุกพื้นที่ในประเทศไทย มีหลายกลุ่มที่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี ที่มีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น เปิดเผยตัวมากขึ้น มีการตั้งเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีกลุ่มที่ไม่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพของตัวเอง เนื่องจากตกอยู่ท่ามกลางบริบทที่ยังไม่สามารถจะก้าวพ้นได้ เช่น กลุ่มผู้พันโท ที่มีการทำผิดซ้ำ เข้า ๆ ออก ๆ ในเรือนจำ กลุ่มคนยากจนที่ได้รับการช่วยเหลือจนดีขึ้นแล้วกลับไปใช้ชีวิตแบบฟุ่มเฟือย จึงกลับไปสู่ความยากจนอีก จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้ด้อยโอกาสได้ แม้จะได้รับการแก้ไขจากหลายภาคส่วน

กำลังหลักในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือภาครัฐ ร่วมกับ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรเอกชนต่างๆ ทว่าแต่ละภาคส่วนต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่ทำให้ดำเนินการไม่ราบรื่นเท่าที่ควร โดยภาครัฐแม้จะมีงบประมาณสนับสนุน มีกลไก ภาควิชา และเครือข่ายการทำงานอย่างกว้างขวาง แต่ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีความคลุมเครือของส่วนราชการ กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการทำงาน ขณะที่ NGOs ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน มีเป้าหมายคือการพัฒนาคุณภาพชีวิต และมีความคล่องตัว แต่ NGOs แต่ละ NGOs มีภารกิจต่างกัน ที่สำคัญต้องรอการสนับสนุนด้านเงินทุนจากแหล่งภายนอก ซึ่งมักไม่ต่อเนื่อง พันธกิจที่รับผิดชอบจึงสะดุด และภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ที่มีความพร้อมทั้งเงินทุนและความคล่องตัว แต่ดำเนินการโดยมีเป้าหมายทางธุรกิจเป็นแรงผลักดัน ทำให้การแก้ปัญหาผู้ด้อยโอกาสไม่เกิดความยั่งยืนและมองเห็นเป็นรูปธรรม

(๒) ความท้าทาย : การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสมีความทับซ้อนในการกำหนดประเภทและจำนวน ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาผู้ด้อยโอกาสมิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเพียงแค่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หากแต่ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปกับระบบคิด ความเชื่อ ค่านิยมทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากระบบสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกสร้างขึ้น และมีการถ่ายทอดผ่านระบบการศึกษา และสื่อในประเด็นที่ว่าผู้ด้อยโอกาสเป็นภาระของสังคม ควรได้รับการช่วยเหลือสงเคราะห์จากภาครัฐ ทัศนคติดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มคนด้อยโอกาสขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ที่ผ่านมามีโครงสร้างระบบราชการที่นโยบายถูกกำหนดจากบนลงล่าง ไม่สนองตอบต่อการแปลงนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติ และผูกพันกับงบประมาณของรัฐ ทำให้เป็นอุปสรรค

<sup>๑๔</sup> ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙)

ต่อการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาส เนื่องจากระบบบริหารจัดการของภาครัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมตอบสนอง และรวมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารประเทศไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ขาดโอกาสในการเข้าถึงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม และส่งผลให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป: เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๔ ประการคือ

ก. พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน

ข. พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง

ค. ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

ง. ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ่วงหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั้งประเทศ

#### ค. กลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ<sup>๕๐</sup>

(๑) สถานการณ์ : ปัญหาการรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น “จุดคานงัด” ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย อันนำไปสู่ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือความหลายรัฐหลายสัญชาติ ที่รัฐควรจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกในการจัดการโดยเฉพาะปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งสร้างความด้อยโอกาสทางกฎหมายแก่มนุษย์ทั้งที่อาจมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย

ในประเทศไทยมีคนในพื้นที่ป่าเขา รวมถึงในหมู่เกาะในทะเลไทย ที่ยังประสบปัญหาความไร้สถานะบุคคลที่ขอบด้วยด้วยกฎหมาย ทั้งที่มีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ชัดเจนว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย แต่เมื่อไม่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ก็จะถูกเป็น “คนไร้รัฐ” และสถานการณ์ดังกล่าวก็ทำให้ไม่ถูกรับรองสถานะ “คนมีสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลก” จึงตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ไม่มีบัตรประชาชนที่แสดงสถานะ “คนที่มีสัญชาติไทย” ซึ่งเป็นทางเข้าสู่สถานะ “พลเมือง” ในขั้นต่อมา

(๒) ความท้าทาย : “สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” จะเป็น “จุดคานงัด” ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวมีความพร้อมอยู่แล้วในการให้ความคุ้มครองบุคคล การสร้างความชัดเจนของภารกิจของรัฐไทยในเรื่องนี้จึงมีความคุ้มค่ามากที่สุดที่ไม่ควร

<sup>๕๐</sup> เรียบเรียงข้อมูลจากข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๘ โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

มองข้ามไปในโอกาสที่จะมีการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยซึ่งมีไม่ต่ำกว่า ๓ ล้านคนที่ปรากฏอย่างคั่งค้างก็จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันปัญหาในอนาคตอย่างรอบด้านมากขึ้น

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป: เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๓ ประการ คือ

ก. เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย

ข. เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร

ค. สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว

### ประเด็นที่ ๑๐ ระบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย

(๑) สถานการณ์: ปัจจุบันเกี่ยวกับสวัสดิการที่อยู่อาศัย สามารถจำแนกไปตามเศรษฐกิจสถานะของประชาชน ใน ๔ กลุ่ม<sup>๑๑</sup> คือ

ก. กลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อยไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) พบว่ากลุ่มกลุ่มคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในเมืองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๓๗ ของประชากรเมืองทั้งหมด กระจุกกระจายอยู่ในชุมชนและชุมชนแออัด ๖,๕๓๔ ชุมชน กว่า ๑,๖๓๐,๔๔๗ ครัวเรือน ส่วนกลุ่มคนด้อยโอกาส ประกอบด้วย คนไร้บ้าน ๑,๐๙๓ คน คนไร้สัญชาติ คนไทยพลัดถิ่น ๑๘,๓๐๙ คน และกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๓,๐๐๐ ครอบครัว ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั่วไป จะอาศัยตามบ้านเช่าห้องเช่า ประมาณ ๓๗๐,๐๐๐ คน มีเกณฑ์รายได้เฉลี่ยประมาณ ๑๘,๐๐๐ บาทต่อครัวเรือน

ข. กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง จากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ปี ๒๕๕๗ พบว่ามีจำนวนผู้ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยทั้งหมด ๔,๕๔๔,๙๒๖ ครัวเรือน โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก ๗๑๘,๐๑๒ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ๘๙๖,๒๐๙ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ๑,๑๑๐,๐๓๔ ครัวเรือน และกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป จำนวน ๑,๘๒๐,๖๗๑ ครัวเรือน

ค. กลุ่มคนจนชนบท พบว่าในปัจจุบันมีชุมชนกว่า ๒ หมื่นหมู่บ้าน ๑.๕ ล้านครัวเรือน ประชากรกว่า ๑๐ ล้านคน มีบ้านเรือนอยู่ในเขตป่าไม้ที่สำคัญทั้ง ๔๕๒ แห่ง ที่ดินที่ประชาชนครอบครองถูกทางการประกาศเขตทับซ้อนเป็นป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน ครอบคลุมตำบลในเขตป่า ๔,๗๒๑ ตำบล และอยู่นอกเขตป่า ๑,๔๗๗ ตำบล จากทั้งหมด ๘,๐๐๕ ตำบล ซึ่งที่ดินเป็นของตนเอง แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ สภาพจะมีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยร้อยละ ๓๐ และเป็นผู้ที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินร้อยละ ๒๐ ข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ พบว่ามีครัวเรือนภาคเกษตรร้อยละ ๔๐ ไม่มีที่ดินทำกิน

<sup>๑๑</sup> สรุปจากการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ นำเสนอโดย ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน (พอช.)

ที่ดินหลุดมือ เนื่องจากความล้มเหลวในการทำเกษตร ต้นทุนสูง ดินเสื่อมสภาพ หนี้สิน ไร้ที่ดินทำกินและขาดแคลนที่อยู่อาศัย เนื่องจากถูกไล่ที่ อพยพย้ายถิ่นฐาน

ง. กลุ่มมีรายได้ประจำ จำแนกเป็น (ก.) กลุ่มข้าราชการ ซึ่ง ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๒ มีจำนวน ๑,๐๙๕,๕๙๓ คน พบว่ามีข้าราชการที่มีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง ร้อยละ ๒๔ อยู่ระหว่างการผ่อนชำระที่ดิน/บ้าน ร้อยละ ๓๗.๒ ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มที่ไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ ๓๑.๙ (ข.) กลุ่มชนชั้นกลาง ลูกจ้างเอกชนและอาชีพอิสระ ซึ่งยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน แต่พบว่าปัญหาที่พบคือ ราคาบ้านสูงขึ้นตามกลไกตลาด ขาดการควบคุมความเหมาะสมของราคากับมาตรฐานคุณภาพของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหาและผลกระทบที่สำคัญ ได้แก่ (ก.) ที่อยู่อาศัยสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการถือครองที่ดิน และการเข้าถึงการใช้ที่ดินที่กระจุกตัว (ข.) ขาดการพัฒนาแนวนโยบายที่ชัดเจนต่อเนื่องและครอบคลุมกลุ่มประชากร กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีนโยบายต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และ (ค.) ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย มี ๒ ระบบคือรัฐจัดให้และกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดปัญหาอุปสงค์/อุปทานไม่สอดคล้องกัน รัฐทำองค์กรแบกรับภาระหนี้สินภาคอสังหาริมทรัพย์ทำตอบสนองได้กับกลุ่มเศรษฐกิจระดับกลางถึงระดับบน เกินความสามารถในการจ่ายของคนรายได้น้อยถึงรายได้ปานกลาง

(๒) ความท้าทาย : ในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยมีประเด็นท้าทายที่สำคัญรวม ๔ ประการ คือ (๑) การจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (๒) การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่างๆ (แนวนโยบาย ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย การจัดการที่ดิน การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยและการเพิ่มมูลค่าหรือเพิ่มการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ใช้สอย เช่น สร้างมูลค่าให้กับหลังคา เป็นต้น ระบบการอุดหนุนของรัฐ) (๓) การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ(เป็นกลุ่มที่มีสภาพปัญหา/ข้อจำกัดทั้งด้านเศรษฐกิจ เชิงโครงสร้างและเชิงสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย) เพื่อเสริมศักยภาพ/สร้างพลังให้กับกลุ่มคน/ชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ๔) การพัฒนาให้ทุกท้องถิ่นมีแผนการจัดการที่อยู่อาศัยเชิงรุกแทนการตั้งรับ

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการคือ

ก. ศึกษาเพื่อออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยสาระสำคัญของกฎหมาย คือ การส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบาย และงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ) ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights) และการสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ

ข. การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้องค์ประกอบทั้งจากหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ สถาบันวิชาชีพ และ ชุมชน

### ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน

(๑) สถานการณ์ : คณะกรรมการปฏิบัติการแรงงานได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปแรงงาน โดยเสนอให้มีการสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของแรงงานไทย ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย

ก. การสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน (การจัดตั้งธนาคารสำหรับผู้ใช้แรงงานด้านสินเชื่อ/เงินออมและแรงงาน) เป็นกรอบเสริมเต็มส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองการสร้างกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพ มีคุณภาพฝีมือ ทำงานมีผลผลิตภาพจำเป็นต้องเกี่ยวพันด้วยนโยบายมาตรการทางสังคมอันประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ครอบครัวผู้ใช้แรงงาน มีรายได้ที่เพียงพอ มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อ (โดยการผ่อนปรนหลักประกัน) ขณะเดียวกันเสริมการออมและการให้การศึกษาการใช้จ่ายและการสร้างวินัยทางการเงินควบคู่ไปด้วย

ข. สถานการณ์ความมั่นคง/คุณภาพชีวิตแรงงานไทย ประกอบด้วย (๑) นอกจากไร้ฝีมือ ทำงานต่ำระดับ แรงงานไทยยังขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ไม่มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อ (ภายในระบบ) การขยายขยายอาชีพหรือประยุกต์ใช้ศักยภาพจึงทำได้จำกัด (๒) ทางออกของแรงงานไทย คือ เข้าหาสินเชื่อนอกระบบ ซึ่งมีการเอารัดเอาเปรียบสูง (๓) แรงงานไทยขาดโอกาสจะพัฒนาอาชีพตนเอง ไปสู่การเป็นผู้ประกอบการรายย่อย (ขาดการสนับสนุน) (๔) แรงงานไทยมีคุณภาพชีวิตต่ำ เพราะค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งออกไปสู่นอกระบบด้วยต้นทุนราคาแพง และ (๕) แรงงานไทยมีระบบการออมต่ำ

ค. โอกาสการเพิ่มศักยภาพความมั่นคงในชีวิตของผู้ใช้แรงงาน โดยการใช้กลไกเพื่อผู้ใช้แรงงานมีโอกาสได้สินเชื่อราคาถูก มีโอกาสออมเพิ่มเติมจากการสร้างเสาหลักเพิ่มเติมเป็นสิ่งที่ควรทำ โดยมีรูปแบบ โดยการผันเงินทุนก้อนหนึ่งจากสำนักงานประกันสังคม ซึ่งคนงานมีส่วนเป็นเจ้าของไปเข้าธนาคารออมสินซึ่งออกแบบโครงการให้สินเชื่อแก่สมาชิกประกันสังคม โดยรัฐบาลออกธนบัตรค้ำประกัน การปล่อยสินเชื่อการจัดโครงการเงินออม การใช้ความรู้ด้านวินัยการเงิน การสร้างหลักประกันสินเชื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๒) ความท้าทาย : การผลักดันแนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน โดยการจัดตั้งธนาคารสำหรับผู้ใช้แรงงานด้านสินเชื่อ/เงินออมและแรงงาน ให้เกิดขึ้นจริง

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดการผลักดันแนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน โดยการจัดตั้งธนาคารสำหรับผู้ใช้แรงงานด้านสินเชื่อ/เงินออมและแรงงาน ให้เกิดขึ้นจริงตามที่คณะกรรมการปฏิบัติการแรงงานเสนอ

๗.๑.๔ การปฏิรูปประเด็นสำคัญในองค์ประกอบด้านการปฏิรูประบบหุ้นส่วนทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

### ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน

(๑) สถานการณ์ : ระบบสวัสดิการชุมชนเป็นระบบที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมตัวกันเอาเงินมาสมทบจัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่สมาชิกกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ในการดูแลกันทุกช่วงวัย ทั้งสวัสดิการรายบุคคล การจัดบริการสาธารณะและช่วยเหลือภัยพิบัติอย่างทันที่ตามบริบทของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ปัจจุบันภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน



สมทบกองทุนในลักษณะ ๑:๑:๑ โดยมีกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลหรือระดับท้องถิ่น จำนวน ๕,๘๖๕ กองทุน (มีองค์กรปกครองท้องถิ่น ๗,๘๕๓ แห่ง) สมาชิก ๔,๑๘๕,๗๔๗ คน เงินกองทุน ๖,๐๕๖.๓๕ ล้านบาท ระบบสวัสดิการชุมชนจึงเป็นระบบที่ประชาชนร่วมกับรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ทั่วถึง ครอบคลุม และเพียงพอ ต่อเชื่อมกับระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ

(๒) ความท้าทาย : มุ่งเน้น เรื่องให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกับรัฐ พัฒนาและร่วมดำเนินการเพื่อจัดสวัสดิการทั้งในเรื่อง หลักประกันทางเศรษฐกิจ สวัสดิการทางสังคม สวัสดิการด้านสุขภาพ รวมถึงการร่วมจัดและพัฒนาระบบบริการสาธารณะที่ดี เป็นธรรมและทั่วถึง

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : คณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ได้จัดทำรายงานข้อเสนอ เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) เสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งที่ประชุม สปช. ได้เห็นชอบในหลักการไปแล้ว โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบสวัสดิการชุมชน ๒ ประการคือ<sup>๑๒</sup>

ก. รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับประชาชนในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และส่งเสริม สนับสนุนประชาชนให้มีการบริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยในระยะเริ่มต้นของการดำเนินงานระบบสวัสดิการชุมชนและระยะเปลี่ยนผ่านในการที่จะพัฒนาไปสู่การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนรัฐบาลควรมีการสมทบงบประมาณให้กับกองทุนสวัสดิการชุมชนและสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพในการขยายพื้นที่และสมาชิกรวมทั้งองค์ความรู้ในการบริหารจัดการกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ข. การปฏิรูปสวัสดิการชุมชนสู่สังคมสวัสดิการโดยชุมชนท้องถิ่น ด้วยวิธีการเสนอกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน ทั้งนี้เพื่อ (ก.) เป็นไปเพื่อการสร้างหลักประกันสวัสดิการพื้นฐานของประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ (ข.) ยกกระดับสถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ การดูแลที่ไม่ครอบคลุม การจัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส และเชื่อมโยงเครือข่าย (ค.) พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากขึ้น (ง.) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และร่วมสร้างสังคมสวัสดิการเพื่อให้เกิดสวัสดิการถ้วนหน้า

### ประเด็นที่ ๑๓ ระบบการสร้างเสริมความเข้มแข็งกับภาคประชาสังคม

(๑) สถานการณ์ : สำหรับคำว่า “ประชาสังคม” ในประเทศไทยปรากฏขึ้นในราวกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ซึ่งมีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือ “ภาคประชาชน” “ภาคพลเมือง” แต่ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่ “ประชาสังคม” หรือ “การเมืองภาคประชาชน” ที่ชัดเจนก็คือ ในยุคที่เริ่มเกิดการเดินขบวนเรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ราวปี ๒๕๓๑ จวบจนกระแสการปฏิรูป

<sup>๑๒</sup> คณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส, รายงานข้อเสนอ เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) เสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, หน้า ๔๘

การเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ การปรากฏตัวของคำว่า “ภาคประชาสังคม” จึงเกิดขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการอธิบายกลุ่มก้อนของผู้คนที่ไม่ใช่ “ภาครัฐ” หรือภาคราชการ และไม่ใช่ “ภาคธุรกิจ”

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่พยายามจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ “ประชาชน” (people) มีฐานะเป็น “พลเมือง” (citizen) ที่มีความตื่นตัว และมีความพร้อมที่จะจัดการหรือดำเนินการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะบางอย่างด้วยตัวเอง โดยในบางเรื่องจัดการร่วมกันในฐานะของกลุ่ม องค์กร ชุมชน สถาบันวิชาชีพ และในบางเรื่องก็จัดการร่วมกับรัฐ มีการบรรจุเป็นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๘ ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างแผน และวางเป้าหมายที่จะส่งเสริม “ประชาสังคมจังหวัด” ให้เกิดขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ จนมาถึงแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ หรือที่เรียกว่า “ภาคประชาสังคม” เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” และเป็นแผนแรกที่เริ่มพูดถึงประชาคมอาเซียนทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา คำว่า “ประชาสังคม” จึงถูกใช้ในกฎหมายหลายฉบับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ เป็นต้นมา จากนั้นก็พบว่ามีกรณีบัญญัติคำว่า “ประชาสังคม” อยู่ในกฎหมายอีกหลายฉบับ ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้แทนประชาสังคมไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

หากศึกษาการก่อตัวของแนวคิดประชาคมทั้งระดับโลกและในประเทศไทย กล่าวได้ว่ากระแสประชาสังคมก่อตัวมาจากหลายเหตุปัจจัยด้วยกัน<sup>๓๓</sup> ได้แก่ (๑) วิกฤตในสังคม ที่รัฐและทุนไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งรวมถึงวิกฤตระดับโลก (Global Crisis) เช่น วิกฤตสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เอดส์ เป็นต้น (๒) การก่อกำเนิดของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ ที่มีการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจ<sup>๓๔</sup> (๓) พัฒนาการของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกทางความคิดได้โดยอิสระ (๔) ระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งช่วยให้การรวมตัวเป็นไปได้สะดวกขึ้น โดยที่บางครั้งไม่จำเป็นต้องมาพบกัน (๕) ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบการจัดการของภาครัฐ ทำให้รัฐไม่ได้รับความไว้วางใจ และไม่สามารถเป็นผู้แก้ปัญหาในสังคมได้

<sup>๓๓</sup> สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (2540). ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ . กรุงเทพมหานคร : บริษัทไชร์จำกัด.

<sup>๓๔</sup> ชนชั้นกลาง เป็นกลุ่มคนที่มีลักษณะเด่นอยู่ที่การศึกษาสูง มีอาชีพการงาน รายได้ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้ ไม่ยอมอยู่ภายใต้การเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น จึงมักไม่พอใจกับคุณภาพชีวิตตนเองที่ตกต่ำลงซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาโดยรวมของสังคมที่มักกระทบวิถีชีวิตตนเอง เช่น การจลาจลต่าง ๆ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ผังเมือง ทำให้จึงลุกขึ้นมาร่วมมือกับคนกลุ่มต่างๆ แสดงออกถึงความไม่พอใจดังกล่าว แต่เป็นลักษณะเชิงร่วมมือ มากกว่าต่อต้านชัดเจนโดยตรง ยังมีการวิเคราะห์อีกว่า ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อระบบประชาธิปไตยที่ไม่ใช่เพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของชนส่วนน้อย ไม่ยอมรับระบบประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่เผด็จการทางรัฐสภา คิดถึงความยั่งยืนในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ในระยะสั้น และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองอย่างต่อเนื่อง

แต่เพียงลำพัง สังคมจึงต้องการหาทางเลือกอื่น ๆ และ (๖) การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสาธารณะประโยชน์และองค์กรชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก

ได้มีการจำแนกแนวคิดประชาสังคมไทยอยู่หลายลักษณะ ที่น่าสนใจ คือ การจำแนกของกฤษฎา บุญชัย<sup>๔๔</sup> ซึ่งจำแนกแนวคิดประชาสังคมออกเป็น ๕ แนวตามความแตกต่างในเรื่อง ทักษะและอุดมการณ์ ได้แก่ ประชาสังคมแบบรัฐนิยม ประชาสังคมแบบทุนนิยม ประชาสังคมแบบเสรีนิยม หรือแบบกลุ่มอาสาสมัคร ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม และประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม รูปแบบใหม่ (New Social Movement) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการให้ความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” มีหลากหลายทรรศนะ และเป็นการยากที่จะหาความหมายเดียวและสามารถใช้กันอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคม จะพบว่ามียอดองค์ประกอบสำคัญในเรื่อง การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในฐานะของพลเมือง การมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกันและการพัฒนาองค์ความรู้ การมีการติดต่อสื่อสาร และการเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ การมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ในประเทศไทย คำว่า ภาคประชาสังคม จึงครอบคลุมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (องค์กรที่ขออนุญาตจดทะเบียน สมาคมและมูลนิธิกับสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ ปี ๒๕๔๐ มีอยู่ ๘,๔๐๖ สมาคม และมูลนิธิทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่ได้จดทะเบียน ๔๙๗ องค์กร รวมทั้งหมด ๘,๙๐๓ องค์กร) องค์กรสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายเฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งสิ้น ๓,๖๕๔ องค์กร) องค์กรสวัสดิการชุมชน (ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสวัสดิการชุมชนทั้งสิ้น ๓,๕๙๓ องค์กร อีกทั้งยังมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน คือ องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรสวัสดิการชุมชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมมากกว่าหนึ่งองค์กร เพื่อร่วมมือประสานงาน และเชื่อมโยงในการจัดสวัสดิการสังคม ขององค์กรสวัสดิการชุมชนในทุกระดับ จำนวน ๓๓ องค์กร) องค์กรชุมชน (ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ระบุว่า ณ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ มีสภาองค์กรชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน รวมทั้งสิ้น ๔,๑๐๓ สภา) และองค์กรภาคประชาชน ที่หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง และมีการเคลื่อนไหวร่วมกัน มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับสถานะ หรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานะก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชน และสมัชชา เป็นต้น ที่มีจำนวนอีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานสถิติแห่งชาติมีการสำรวจองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เป็นประจำทุก ๕ ปี โดยครั้งล่าสุดเป็นการสำรวจเมื่อปี ๒๕๕๖ พบว่าประเทศไทยมีองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร จำนวน ๗๖,๖๘๕ แห่ง กระจายอยู่ในภาคทุกภาคของประเทศไทย เป็นองค์กรศาสนามากที่สุด (ร้อยละ ๕๘) รองลงมาเป็นองค์กรด้านสังคมสงเคราะห์ (ร้อยละ ๓๑.๔) ตามด้วย องค์กรฌาปนกิจสงเคราะห์ (ร้อยละ ๔.๔) สมาคมการค้า/หอการค้า (ร้อยละ ๒.๘) สมาคมนายจ้าง/

<sup>๔๔</sup> สุรางค์รัตน์ จำเริญพล, “การสร้างประชาสังคมไทยโดยรัฐ: การปรับตัวของรัฐไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 33 - 35.

สหภาพแรงงาน/สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๒.๓) และอื่น ๆ (ร้อยละ ๑.๒) ได้แก่ โรงเรียนเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชน องค์การเอกชนระหว่างประเทศ พรรคการเมือง และโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งจะเห็นว่าคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจนี้ต่างจากความหมาย “ภาคประชาสังคม” ตามแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่า จนถึงปี ๒๕๕๖ แม้ภาคประชาสังคมจะมีการตื่นตัวและเติบโตในเชิงปริมาณมากขึ้น ซึ่งสะท้อนการเอาธุระต่อเรื่องสาธารณะของประชาชน แต่ภาครัฐก็ยังไม่ได้ดำเนินการหนุนเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเท่าที่ควร อีกทั้งการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ไม่สะท้อนเป้าหมายการมุ่งเอาผลสำรวจไปสู่การวางแผนพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการนับรวมและจำแนกประเภทองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาภาคประชาสังคมดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากกระบวนการปฏิรูปสังคมเกิดขึ้นจริง ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการปรับปรุงแนวคิด การให้ความหมาย การนับรวมและข้อคำถามสำคัญเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนและติดตามผลการพัฒนาภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ

คำเรียก “ภาคประชาสังคม” ทั้ง ๕ แบบข้างต้น บ้างก็เกิดขึ้นจากการนิยามและเรียกชื่อภายใต้กฎหมายเฉพาะเพื่อการส่งเสริม บ้างก็อาจเกิดขึ้นตามเจตจำนงที่จะควบคุมกำกับของภาครัฐโดยไม่ได้สนใจมากนักว่าจะมีเป้าหมายและภารกิจทางสังคมอย่างไร แต่ก็สะท้อนได้ว่าภาคประชาสังคมไทยมีความหลากหลาย ทั้งรูปแบบการรวมตัวและการจัดตั้ง กระบวนการและเป้าหมายการทำงาน แต่ที่เหมือนกันคือการมีสำนักสาธารณะร่วมกัน

ที่ผ่านมาหากประมวลความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสังคมไทย สามารถสรุปผ่านกรณีศึกษาที่สำคัญ เช่น กรณีประชาสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชัน ได้แก่ กรณีทุจริตการจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข ในช่วงปี ๒๕๔๒ – ๒๕๔๓ การร่วมกอบกู้วิกฤตภัยธรรมชาติจากการเกิดคลื่น Tsunami ในปี ๒๕๔๗ และกรณีน้ำท่วมใหญ่ทั่วประเทศ ในปี ๒๕๕๔ การเข้าร่วมปฏิรูประบบสุขภาพที่เริ่มขบวนการตั้งแต่ช่วงก่อนปี ๒๕๕๓ จวบจนขับเคลื่อนจนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยได้กำหนดให้มีกระบวนการสมัชชาสุขภาพที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาสังคมเจ้าของประเด็นปัญหาที่ภาคีรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งนโยบายสาธารณะระดับชาติ นโยบายเฉพาะพื้นที่ และนโยบายเฉพาะประเด็น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติรวม ๘ ครั้ง เกิดสมัชชาเฉพาะประเด็นและสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

นอกจากนั้น ยังการเกิดสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ ได้มีการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะนโยบายสาธารณะที่มีความชัดเจน ต่อรัฐบาลและสังคมในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติปีละ ๑ ครั้ง ที่มีเป้าหมายการปฏิรูปที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรมใน ๔ ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง เกิดข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะ รวม ๒๑ ประเด็น

แม้กระทั่งในปี ๒๕๕๖ เกิดความขัดแย้งทางการเมืองไทยในช่วงนั้นยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่มีที่ท่าว่าจะยุติง่าย ๆ และอย่างสันติบนพื้นฐานของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามกระแสการปฏิรูปทางการเมืองที่เกิดขึ้นกลับส่งผลเชิงบวกต่อการการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มากขึ้น มีการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมเพื่อปรับปรุงแก้ไขกติกาทางการเมืองและกลไกของรัฐ ให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมได้จริงในสังคมไทย กลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมแบบนี้ได้นำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจ ความเชื่อมั่น ลดความระแวงข้อสงสัยและนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางตรงได้อย่างแท้จริงและกว้างขวางในระยะยาว อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมแบบนี้ยังถือได้ว่าเป็นพื้นที่ปลอดภัยที่คนซึ่งมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายแต่มีเป้าหมายเดียวกันสามารถทำงานร่วมกันได้

ในการนี้ มีตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ การก่อตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในปี ๒๕๕๔ ที่เป็นการรวมตัวของภาคธุรกิจ หน่วยงานราชการ และมหาวิทยาลัย ๔๗ องค์กร เช่น สภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม ที่เล็งเห็นว่าปัญหาคอร์รัปชันยิ่งนานวันยิ่งเลวร้ายมากขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าภาคประชาสังคมไม่ทำอะไรเลยปล่อยให้เป็นเรื่องของภาครัฐ สถานการณ์ก็จะเลวร้ายลงไปมากขึ้น ความเสียหายที่เกิดจากคอร์รัปชันไม่ได้มีผลต่อเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่คอร์รัปชันนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ด้วย เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ปัญหาการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง เพื่อเข้าสู่อำนาจไปแสวงหาผลประโยชน์ และยังทำลายระบบราชการให้ด้อยคุณภาพลงไปเรื่อย ๆ เป้าหมายสูงสุดขององค์กร คือ ทำให้สังคมไทย และคนไทยไม่ยอมรับพฤติกรรมการโกงทุกรูปแบบ<sup>๕๖</sup>

การเกิดขึ้นมาของเครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป หรือ “Reform Now Network” เป็นการรวมพลังทำงานร่วมกันของบุคคลและองค์กรด้านต่าง ๆ ทั้งด้านวิชาการ ด้านธุรกิจ ด้านชุมชน ด้านการปฏิรูป ด้านการพัฒนาสังคม ฯลฯ จำนวนกว่า ๖๐ องค์กร เปิดตัวอย่างเป็นทางการ เมื่อ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ โดยมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อผลักดัน ขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปประเทศบนวิถีทางประชาธิปไตยให้เกิดผลก้าวหน้าและมีผลสำเร็จอย่างจริงจัง ยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทุกคนต้องเป็นเจ้าของการปฏิรูป<sup>๕๗</sup>

นอกจากนั้น หลังการรัฐประหารเมื่อพฤษภาคม ๒๕๕๗ มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๘ หรือฉบับที่ ๒๐ ที่หลายฝ่ายคาดหวังว่า จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีกว่าเดิม ภาคประชาสังคมมากกว่า ๓๐ องค์กร ทั่วประเทศก็ได้ร่วมมือกันจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปขึ้น เพื่อเป็นแกนองค์กรเครือข่ายภาคพลเมืองในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศไทยและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มุ่งหวังว่าจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การเพิ่มอำนาจประชาชน

จากการศึกษาประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคม ในต่างประเทศ<sup>๕๘</sup> พบว่า การคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคม มีหลักการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจ การจัดการการคลังบางส่วนออกจากภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิง

<sup>๕๖</sup> ข้อเสนอมาตรการกำจัดคอร์รัปชันก่อนการเลือกตั้งเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) , กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

<sup>๕๗</sup> คำแถลง “เครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป” หยุดความรุนแรง เริ่มเจรจา เดินหน้าปฏิรูป , มกราคม ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

<sup>๕๘</sup> ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัย โครงการศึกษาสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคประชาสังคมและกฎหมายส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาคประชาสังคมในต่างประเทศ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).

นวัตกรรม ด้วยกลไกที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล มีการแสวงหาแหล่งรายได้และจัดการให้ได้มาด้วยวิธีการที่มีความมั่นคง เช่น การออกเป็นกฎหมายรองรับ มีการสนับสนุนทางแหล่งเงินทุนของภาคประชาสังคม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะในหลายประเทศถือว่า ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมกับภาคส่วนต่างๆ เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่มีการกิจเฉพาะด้าน หรือไม่ดำเนินการบางเรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงต้องเข้ามาส่งเสริมภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น รูปแบบการให้การสนับสนุนของภาครัฐมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมโดยตรง หรือการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมาย โดยมีแหล่งรายได้หลายแหล่ง รายได้สำคัญแหล่งหนึ่งคือ รายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ ตัวอย่างเช่น ประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่มีเงินสนับสนุนจากภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๕๑ ของเงินทุนทั้งหมดที่เป็นรายได้ขององค์กรภาคประชาสังคม ประเทศสวีเดน มีการกฎหมายชื่อ “A policy for civil society” ตั้งแต่ปี ๒๐๑๐ และในปีงบประมาณ ๒๐๑๔ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในนโยบายสนับสนุนภาคประชาสังคมเป็นเงินราว ๘,๖๑๕ ล้านบาท ประเทศสหราชอาณาจักร พบว่า มีการนำเงินจากลอตเตอรี่มาพัฒนาสังคมผ่านกองทุนชื่อ “กองทุนจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ” (National Lottery Distribution Fund - NLDF) โดยมีการก่อตั้ง “Big Lottery Fund” (BIG) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระประเทศฮังการี พบว่า ปี ๒๐๐๓ ได้จัดตั้ง “กองทุนภาคประชาสังคมแห่งชาติ” (National Civil Fund) หรือ Hungarian Civil Fund ประเทศเอสโตเนีย พบว่า ในปี ๒๐๐๘ รัฐบาลเอสโตเนียได้จัดตั้ง “มูลนิธิภาคประชาสังคมแห่งชาติ” (National Foundation for Civil Society) ประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีกฎหมายสนับสนุนภาคประชาสังคมชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร” (Law to Promote Specified Nonprofit Activities) ในปี ๑๙๙๘ และแก้ไขปรับปรุง ค.ศ. ๒๐๐๓ รวมทั้งออกกฎหมายอีกฉบับชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้จัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ประเภทสมาคมและมูลนิธิ” (Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations) เมื่อปี ๒๐๐๘

(๒) ประเด็นท้าทาย : กลไกสำคัญในการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานเพื่อพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน คือ การมีงบประมาณในการสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาศักยภาพคนทำงานให้สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่กลุ่มเป้าหมายกลุ่มต่างๆ ให้เท่าทันสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะหรือตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้มากขึ้น แต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาดังนี้

ก. การทำงานของภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มีงบประมาณมาจากการบริจาคหรือการรับการสนับสนุนเป็นรายโครงการเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งน้อยลงและไม่ต่อเนื่องสำหรับการทำงานในระยะยาว และที่สำคัญมักเป็นการสนับสนุนเพียงงบประมาณสำหรับการทำงาน ไม่มีสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถหรือการสร้างระบบสวัสดิการและความมั่นคงใด ๆ ให้กับคนทำงาน

ข. แม้ปัจจุบันจะมีกองทุนจากภาครัฐสนับสนุนการทำงานไม่ว่าจะเป็นกองทุนเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ และสวัสดิการสังคม เพื่อสนับสนุนการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรกลุ่มเปราะบาง โดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมุ่งเน้นด้านการกู้ยืม สงเคราะห์ พื้นฟูเยียวยามากกว่าการพัฒนานวัตกรรม และปรับปรุงกลไกหรือโครงสร้างต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชากรตามกลุ่มเป้าหมาย ทั้งยังพบว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเข้ากองทุนมีความไม่แน่นอน อาจปรับเพิ่มหรือลดในแต่ละปีตามการพิจารณาของรัฐบาล ซึ่งทำให้กองทุนที่มีอยู่ขาดความเข้มแข็ง และขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อให้กองทุนได้มีส่วนร่วมสร้างนวัตกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มประชากรเป้าหมายและความเข้มแข็งภาคประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค. การดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ รวมถึงจากแหล่งทุนต่างประเทศในการสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมในประเทศไทยเอง ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลังคมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ คือ การขาดแคลนแหล่งเงินรายได้ที่จะสนับสนุนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ระยะเวลา แบบมุ่งผลลัพธ์มากกว่าผลการดำเนินการรายโครงการหรือระดับกิจกรรมเพียงเท่านั้น

ง. แม้ยังมีความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหาลังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยผูกโยงอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความยุ่งยากที่ภาคประชาสังคมจะเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น ขบวนการพัฒนาภาคประชาสังคมเองก็ยังขาดความเป็นระบบที่จะมารองรับการเรียนรู้และพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ อาทิเช่น ยังขาดการจัดระบบข้อมูลและฐานข้อมูลภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนา ขาดการสนับสนุนการรวบรวมหรือสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงาน โดยมีได้ถูกถ่ายทอดหรือไม่ได้มีช่องทางการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์เหล่านั้นไปสู่คนทำงานรุ่นใหม่ ๆ อีกทั้งยังขาดการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในภาคประชาสังคมที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะความชำนาญ และประสบการณ์ที่มากขึ้น การทำงานโดยอาศัยอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ทำให้ในปัจจุบันคนทำงานด้านนี้กำลังลดน้อยลง โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ เหตุเพราะรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพและความอยู่รอดท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

จ. ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่มีสภาพของความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ยังไม่ถูกแก้ไขอีกมากมาย ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดของการพัฒนาความเข้มแข็งและการเติบโตของภาคประชาสังคม เหล่านี้จึงทำให้ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐขั้นพื้นฐานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น และอาจนำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคมในระยะ

ฉ. การที่รัฐจะเลือกใช้วิถีกลไกรัฐเพียงลำพังในการจัดการปัญหาเหล่านี้ ทั้งที่รัฐเองแม้จะมีขนาดใหญ่แต่ก็ขาดประสิทธิภาพ และมีข้อจำกัดมากมาย ไม่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อนนี้ได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งกลไกที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาชน ที่มีระบบการเงินการคลังสนับสนุนอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เพื่อให้เกิดการดำเนินการในเชิงรูปธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องสนับสนุนให้มี “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาให้ภาคประชาสังคม สามารถดำเนินกิจกรรมหรือ

โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการเพื่อสังคม ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เสนอโดยภาคประชาสังคมและประชาชน โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

ก. สนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม โดยมีการกำหนดมาตรการและกลไกในการรวมตัวของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง เป็นกลไกที่จะทำให้สามารถสร้างความตื่นตัวให้กับสังคมในวงกว้าง อย่างมีพลัง สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข. สร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นหลักการบริหารหรือการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหา จะช่วยให้ภาคประชาสังคมเกิดความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ค. เสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม โดยต้องสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาของรัฐในทุกระดับ มีการสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพแก่ภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและมีอิสระ โดยอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน การคิดร่วมกัน การทำงานร่วมกัน ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาสังคมได้เติบโต

ง. สนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม เป็นการเฉพาะ แหล่งเงินทุนในการสนับสนุนภาคประชาสังคมอาจมีหลายแหล่ง เช่น เงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ เงินงบประมาณ เงินรายได้ที่หักจากการจัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมาย จากผลการศึกษาแนวทางการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐให้แก่ภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเงินทุนโดยตรงแก่องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร รวมถึงการบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ที่มักจะเป็นงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในหลายกรณีปรากฏข้อมูลว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานไม่มีศักยภาพหรือความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง

### ประเด็นที่ ๑๔ ระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม

(๑) **สถานการณ์ :** วิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) เกิดจากแนวคิดที่สำคัญว่าหากนำจุดแข็งของกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองของภาคธุรกิจมาดำเนินการภายใต้การกำหนดเป้าหมายคือ “องค์กรทางสังคม” และมีภาครัฐทำหน้าที่เชิงนโยบายเข้ามาสนับสนุน โดยมีหลักการสำคัญร่วมกันคือ การใช้กลไกหรือรูปแบบทางธุรกิจเข้ามาแก้ไขปัญหาทางสังคม



อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๔๔</sup> ซึ่งสำหรับประเทศไทย ได้มีการดำเนินงานและสนับสนุนเกี่ยวกับวิสาหกิจโดยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมกิจการเพื่อสังคม (สกส.) ทำให้เกิดพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตของวิสาหกิจเพื่อสังคมได้เป็นอย่างดี และนอกจากนั้นได้มีการริเริ่มดำเนินการโดยการนำแนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจเพื่อสังคมมาปรับใช้จนเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ เช่น งานของคุณมีชัย วีระไวทยะ มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง (ดอยตุง) มูลนิธิโรงพยาบาลอภัยเบศร์ เป็นต้น<sup>๔๕</sup>

แต่เนื่องจากงานวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นทางเลือกที่แตกต่างและมีประสิทธิภาพให้การแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมในระยะสั้น เช่น การจ้างงานผู้พิการหรือผู้ผ่านการต้องขัง แนวความคิดนี้ยังนำไปสู่การตั้งคำถามถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง บทบาทวิธีการขององค์กรทางสังคม ทั้งในส่วนของบริการสาธารณะภาครัฐ การทำงานที่มีประสิทธิภาพและสร้างการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริงของภาคประชาคม องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรสาธารณะประโยชน์ หรือแม้แต่การยกระดับความรับผิดชอบของภาคเอกชนที่จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงการสร้างคุณค่าร่วมและการพัฒนาที่ยั่งยืนควบคู่ไปกับการเติบโตทางธุรกิจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสาหกิจกิจการสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ขึ้นมาทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “วิสาหกิจเพื่อสังคม” หรือ Social Enterprise และได้มีข้อเสนอให้มีตรากฎหมายว่าด้วยส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการจากภาคเอกชนเข้ามาประกอบกิจการเพื่อสังคมมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประสานการสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อจะมีผลให้สังคมหรือสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป ซึ่งที่ประชุมสภาปฏิรูปได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. .... ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

(๒) ความท้าทาย : การเร่งรัดการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมให้มีผลบังคับโดยเร็ว

(๓) ประเด็นการปฏิรูป : เร่งรัดการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ให้มีผลบังคับโดยเร็ว

## ๗.๒ การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม ประกอบด้วย

### ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ

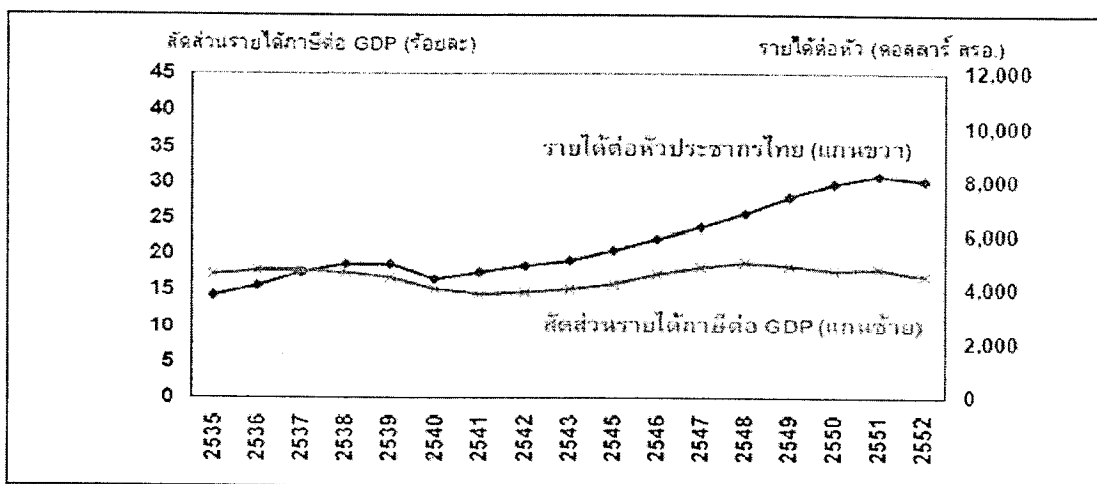
(๑) สถานการณ์ : ทุกกระบวนสวัสดิการสังคมล้วนมีค่าใช้จ่าย ดังนั้นความสามารถของประเทศไทยในการให้สวัสดิการสังคมพื้นฐานกับประชาชนจึงมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการหารายได้ของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งเกี่ยวโยงโดยตรงกับการสร้างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ อย่างไรก็ตามต้องสอดคล้องกับการจัดสรรความรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายและบริหารจัดการของแต่ละภาคีสวัสดิการอย่างเหมาะสม จะมีส่วนช่วยสร้างสวัสดิการพื้นฐานได้เร็วขึ้น และถือเป็นกระบวนการเพิ่มความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ไปในตัวด้วย

<sup>๔๔</sup> รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ..... ของคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, หน้า ๒

<sup>๔๕</sup> คณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, (อ้างแล้ว), หน้า ๓

นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ชี้ว่าประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมค่อนข้างต่ำ โดยในปี ๒๕๕๒ ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดเท่ากับ ๓ แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๒ ของ GDP ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับบทบาทของรัฐต่อค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศไทยและประเทศในกลุ่ม OECD (ประมาณร้อยละ ๒๐ ของ GDP เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม) ซึ่งจะเห็นว่าไทยมีสัดส่วนการใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามาก<sup>๕๑</sup>

หากพิจารณาแหล่งรายได้ของรัฐบาลซึ่งแหล่งเงินใหญ่สุดสำหรับระบบสวัสดิการสังคมคือ “ภาษี” ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บ จะพบว่าประเทศไทยก็มีความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่ต่ำกว่าเช่นกัน ซึ่งหากวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายได้ต่อหัวของคนไทยกับการเปลี่ยนแปลงรายได้ภาษีต่อรายได้ประชาชาติ จะพบว่า รายได้ต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเพิ่มกว่าเท่าตัวในช่วงปี ๒๕๓๕ ถึงปี ๒๕๕๒ จากประมาณ ๔,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อหัว เป็น ๘,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อหัว แต่รายได้ภาษีต่อ GDP กลับไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด โดยสัดส่วนคงที่อยู่ระหว่างร้อยละ ๑๕ - ๑๘ ตามแผนภาพที่ ๑ ซึ่งแสดงถึงปัญหาในระดับโครงสร้างของระบบภาษีของไทยที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงขึ้นได้ ทั้งที่รายได้สูงขึ้นเหมือนเช่นประเทศที่มีรายได้สูงทั่วไปจัดเก็บได้<sup>๕๒</sup>



ที่มา: สุรจิตและคณะ (2553), รูปที่ 1

แผนภาพที่ ๒ แสดงสัดส่วนภาษีต่อ GDP และรายได้ต่อหัวประชากรไทย ปี ๒๕๓๕ - ๒๕๕๒

อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาของธนาคารโลกเมื่อปี ๒๕๕๑ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของไทยอยู่ในระดับต่ำ โดยได้ยกข้อมูลเมื่อปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖ ว่าประเทศไทยจัดเก็บภาษีได้เพียงร้อยละ ๑๖.๒ ของ GDP ในขณะที่ควรจัดเก็บได้ร้อยละ ๒๑.๓๕ คิดเป็นประสิทธิภาพการจัดเก็บที่ ๐.๗๖ ซึ่งต่ำกว่าแม้ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน<sup>๕๓</sup> ดังตารางที่ ๒

<sup>๕๑</sup> วรธรรม ชาญด้วยวิทย์, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : ค่าใช้จ่ายระบบสวัสดิการสังคมที่คนไทยต้องการ, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, หน้า ๑๒

<sup>๕๒</sup> สมชัย จิตสุชน, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับระบบสวัสดิการ, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, หน้า ๒๐

<sup>๕๓</sup> สมชัย จิตสุชน, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับระบบสวัสดิการ, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, หน้า ๒๑

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีประเทศต่าง ๆ ในช่วงปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖

ประเทศ	รายได้ภาษี ต่อ GDP (ร้อยละ)	ภาษีที่ควรจัดเก็บได้ ต่อ GDP (ร้อยละ)	ประสิทธิภาพในการ จัดเก็บภาษี (Tax Effort)
ฝรั่งเศส	40.99	25.95	1.58
เยอรมัน	28.76	29.16	0.99
อิตาลี	36.17	26.23	1.38
อังกฤษ	35.53	29.09	1.23
เกาหลี	18.18	23.61	0.77
ฮังการี	34.85	28.53	1.22
อินโดนีเซีย	13.41	15.61	0.86
จีน	7.49	17.29	0.43
<b>ไทย</b>	<b>16.20</b>	<b>21.35</b>	<b>0.76</b>
ประเทศกำลังพัฒนา	17.65	19.97	0.86
ประเทศพัฒนาแล้ว	28.98	26.93	1.08

ที่มา: World Bank (2008), "Expanding Taxable Capacity and Reading Revenue Potential, World Bank," March, 2008 อ้างถึงในสรุจรจัดและคณะ (2553),

(๒) ความท้าทาย : เพื่อให้การหารายได้เพิ่มขึ้นของภาครัฐเป็นไปได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยหากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้ใกล้เคียงกับศักยภาพ (คือประสิทธิภาพการจัดเก็บเป็น ๑ เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว) จะมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔ - ๕ ของ GDP ซึ่งเพียงพอการจัดการสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าโดยภาครัฐแน่นอน และยังสามารถเพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้อีกด้วย

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป : เร่งรัดการปฏิรูประบบภาษี โดย

ก. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บให้มากขึ้น โดยมีทิศทางที่สำคัญ ๕ ประการคือ

(๑) เก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินให้มากขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทยมีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินอย่างจำกัด เช่น มีการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน การเก็บภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งในต่างประเทศ มีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินหลากหลายประเภทและในอัตราที่สูงกว่าประเทศไทยมาก (๒) หาแหล่งรายได้รูปแบบอื่นให้มากขึ้น เช่น ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (Capital Gain Tax) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการเก็บภาษีจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มของมูลค่าหุ้น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง สินทรัพย์ทางการเงิน เช่น ทอง เพชร เป็นต้น ซึ่งในต่างประเทศ มีการเก็บภาษีประเภทนี้ โดยแบ่งเป็น กำไรโดยบุคคลธรรมดา และกำไรโดยธุรกิจ นอกจากนี้ ควรพิจารณาเพิ่มอัตรากำไรขั้นต่ำของกำไร เช่น ค่าภาคหลวงน้ำมัน ทองคำ เป็นต้น อีกด้วย (๓) ลดการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลลง หากสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๓๐ ของกำไรธุรกิจ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าหลายประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย นอกจากนั้น ควรปรับลดผลประโยชน์ทางภาษีของการส่งเสริมการลงทุนลง เพราะเป็นมาตรการที่ทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากในรูปของภาษีที่หายไป (tax expenditure) ประมาณปีละหนึ่งแสนล้านบาท (๔) เพิ่มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น โดยพัฒนาระบบการตรวจสอบหลักฐานรายได้ของผู้มีรายได้ถึงระดับที่ควรเสียภาษีแต่มีได้ยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายให้ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี และปรับปรุง

กฎหมายหรือระเบียบบางประการที่ทำให้ผู้มีรายได้น้อยเสียภาษีต่างกัน และ (๕) ปรับเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งปัจจุบันอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บในประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ ๗ ของยอดขาย ซึ่งเป็นหนึ่งในอัตราที่ต่ำที่สุดในโลก เหตุผลสำคัญในการสนับสนุนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจาก ภาษีมูลค่าเพิ่มสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางภาษีตามแนวดิ่ง และการเก็บจากยอดขายยังทำให้เป็นภาษีประเภทเดียวที่เสียภาษีชนิดอื่น ๆ ไม่สามารถเลี่ยงได้ ซึ่งจากผลการศึกษาของวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ เมื่อปี ๒๕๕๓<sup>๕๔</sup> ชี้ว่า หากมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ ๑๐ ประชาชนเห็นด้วย แต่ให้กำหนดเงื่อนไขว่า ภาครัฐจะต้องนำเงินที่ได้มาจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับประชาชน และรัฐบาลต้องมีระบบจัดเก็บและบริหารเงินภาษีที่เก็บเพิ่มอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ไม่มีการคอร์รัปชัน มีการจัดตั้งสภาประชาชนร่วมตรวจสอบการบริหารจัดการเงินภาษีที่เก็บเพิ่มด้วย

ข. ดำเนินการตามกรอบการปฏิรูปที่คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง ได้นำเสนอต่อที่ประชุม สปช. รวม ๕ ประการ<sup>๕๕</sup> คือ (๑) ให้แยกให้ชัดไว้ในกฎหมายว่า ภาษีของประเทศไทยมี ๒ ระดับ คือภาษีระดับชาติกับภาษีระดับท้องถิ่น และทำการจัดแบ่งภาษีท้องถิ่นก่อเกิดรายได้ต่อท้องถิ่นได้มากพอหรือเกือบพอกับการใช้จ่ายของท้องถิ่น (๒) ให้เร่งทำภาษีให้ครบฐานโดยดำเนินการออกกฎหมายภาษีมรดกและภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในอายุของ สนช. (๓) ให้ปรับช่วงเงินได้ของอัตราภาษีเงินได้ให้กว้างและสูงขึ้นเพื่อให้อัตราภาษีสูงสุดใช้กับเงินได้สุทธิที่สูงขึ้นกว่าเดิมอย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยและรายได้ของประชาชนชาวไทย (๔) ให้ดำเนินการยกเลิกอากรแสตมป์โดยเร็ว (๕) ให้ดำเนินการปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงผู้พึงต้องเสียภาษีให้กว้างขวางขึ้น

#### **ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**

(๑) สถานการณ์ : ที่ผ่านมามีผลการศึกษาวิจัยที่เสนอให้มีการปฏิรูประบบ กลไกการบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยหลายชั้น อาทิ

ก. งานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง และหลากหลาย จำนวนประมาณ ๗๐ ฉบับ (รายชื่อกฎหมายปรากฏอยู่ในภาคผนวก ค.) ครอบคลุมบริบทความเป็นอยู่ของประชาชนหลากหลายกลุ่ม อาทิ เด็ก คนทำงาน สตรี คนพิการ และ ผู้สูงอายุ และหลากหลายกิจกรรม อาทิ การประกันสังคม การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ต่าง ๆ ฯลฯ โดยได้ทำการศึกษาใน ๕ องค์ประกอบ คือ (ก.) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย/ประชาชนที่ได้รับประโยชน์ (ข.) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (หรือบริการ) และความเป็นธรรมที่ประชาชนได้รับ (ค.) กลไกการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่น ๆ (ง.) ทรัพยากรสาธารณะ หรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด เช่น งบประมาณแผ่นดิน ประชาชนต้องจ่ายเงินสมทบ และอื่น ๆ และ (๕) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน<sup>๕๖</sup>

<sup>๕๔</sup> วรวรรณ อ่างแล้ว หน้า ๑๑

<sup>๕๕</sup> เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบภาษีอากรที่จัดทำโดยคณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

<sup>๕๖</sup> คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๕. โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม

### งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอให้มีการ

- ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ โดยการ (๑) ยกเลิกกฎหมายที่มีความล้าสมัยและมีได้ใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติ จัดหางานให้คนไร้อาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติ อบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พุทธศักราช ๒๔๗๙ (๒) นำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติ สงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งกลุ่มผู้พ้นโทษ ถือว่า เป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งซึ่งปัจจุบันกฎหมายสวัสดิการเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้พ้นโทษยังไม่มีใช้ในประเทศไทย

- แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น (๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย : โดยควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้ความชัดเจนโดยมีกฎหมายพิทักษ์และคุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเสมอภาคทางโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่ม บนแนวคิดการจัดสวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net) แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง (สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต) เช่น กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน ผู้พ้นโทษ (๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ : โดยควรกระจายสิทธิประโยชน์ ความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุม ยึดสังคมส่วนรวมเป็นตัว (๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด โดยควรขยายแหล่งทรัพยากรและเงินทุนเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม โดยสร้างระบบสังคมสวัสดิการ ที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมช่วยกันเสริมสร้างระบบผ่านรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่เหมาะสม (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะสัดส่วนของภาคประชาชน ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้ ข้าราชการประจำเป็นกรรมการในสัดส่วนที่สูงมาก ไม่เอื้อต่อการวางระบบ จึงควรถ่ายเท ให้ภาคประชาชนมากขึ้น

- ประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม : ควรดำเนินการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างลุ่มลึกในเชิงวิพากษ์ (Critical Appraisal of Social Welfare Law) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างมีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงการใช้กฎหมายระหว่างระบบต่าง ๆ ซึ่งมาจากองค์ความรู้ทางวิชาการ (Research Knowledge) บทเรียนจากการปฏิบัติ (Practice Wisdom) ผู้ใช้บริการ (Service Users) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาเชิงลึกหรืออย่างมีส่วนร่วมจากผู้ใช้บริการกลุ่มต่าง ๆ จะทำให้ได้ข้อมูลอันเป็นฐานสำหรับการตรากฎหมายสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ข. งานอีกชิ้นหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล อาทิ อนุสัญญา ปฏิญญาสากล และตามประกาศต่าง ๆ รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ (ในยุโรป เอเชีย) ใน ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสวีเดน<sup>๔๙</sup> โดยเสนอให้มีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงาน

<sup>๔๙</sup> คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๖, โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

สวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง โดยควรมีหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่ การช่วยส่งเสริมทำให้เกิดพลัง (Empowerment) เน้นการทำงานที่ต่อเนื่อง และยั่งยืนผ่านกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเกิดตระหนักรู้ในตนเอง ตลอดจนต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (Involving people) ให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านระบบภาคีเครือข่ายโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชนองค์กรในทุกภาคส่วนผนวกกับองค์ความรู้ทางกฎหมาย

(๒) ความท้าทาย : จากผลการศึกษาวิจัยทั้ง ๒ ชั้น พบว่ามีประเด็นท้าทายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

ก. กฎหมายด้านสวัสดิการสังคมทั้ง ๗๐ ฉบับ ส่วนใหญ่มีความเหมาะสมสามารถนำไปปรับใช้ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และขาดการบริหารจัดการที่ดี มีกฎหมายบางฉบับจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง บางฉบับควรเร่งใช้บังคับ และบางฉบับควรเร่งรัดการเสนอร่างกฎหมายซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

ข. กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการของไทยยังมีข้อจำกัดในด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมคล่องตัว ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง

### (๓) ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ก. การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมในประเด็น (๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย (๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ

ข. ตรวจกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง

## ๘. บทสรุป

จากการศึกษาสถานการณ์ ความท้าทายและมีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในประเด็นต่าง ๆ ในระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบการทำงานซึ่งแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะสั้น หมายถึง การดำเนินงานในช่วงการคงอยู่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ระยะปานกลาง หมายถึง ระยะภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเวลา ๕ ปี และระยะยาว หมายถึง หลังจกพ้นเวลา ๕ ปี จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทสรุปตามตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ แสดงข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปประเด็นสำคัญในระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำแนกตามระยะเวลาการดำเนินงาน และความเชื่อมโยงกับประเด็นการปฏิรูปของ สปช.

ที่	มิติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
<b>การปฏิรูประบบสวัสดิการจำแนกตามองค์ประกอบ</b>							
๑	การบริการทางสังคม	ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา	<p>๑. ปฏิรูปการศึกษาตาม ๕ แนวทาง คือ</p> <p>๑.๑ จัดระบบงบประมาณการศึกษาที่เน้นด้านอุปสงค์</p> <p>๑.๒ จัดสรรทุนการศึกษาในรูปแบบ “คูปองการศึกษา”</p> <p>๑.๓ ใช้มาตรการลดหย่อนภาษีสนับสนุนการพัฒนาตนเองและเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมืองทุกคน</p> <p>๑.๔ ใช้มาตรการภาษีสนับสนุนผู้ประกอบการหรือองค์กรภาคเอกชนที่ร่วมจัดการศึกษา</p> <p>๑.๕ จัดตั้งกองทุนสมทบ (Matching funds) แก่ท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมที่ร่วมจัดการศึกษา</p> <p>๒. สร้างกลไกการปฏิรูปการศึกษาในระยะยาว โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังเพื่อการศึกษาตามหลักอุปสงค์ พ.ศ.....</p>		/		คณะกรรมการธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ข้อเสนอผ่านที่ประชุม สปช. แล้ว)
		ประเด็นที่ ๒ สวัสดิการด้านสุขภาพ	<p>เร่งรัดการปฏิรูปการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพรวมถึงการเงินการคลังของกองทุนสุขภาพ ใน ๓ แนวทาง คือ</p> <p>๑. ให้มีลักษณะและมาตรฐานใกล้เคียงกัน มีความเสมอภาคและเป็นธรรม เพียงพอและยั่งยืน</p> <p>๒. เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบ โดยคำนึงถึงความทั่วถึง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อดูแลภาพรวมและความยั่งยืนทางการคลัง</p> <p>๓. ให้เกิดนโยบายการดำเนินการที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับในการให้บริการสาธารณสุข</p>		/		คณะกรรมการธิการปฏิรูประบบสาธารณสุข (ข้อเสนอผ่านที่ประชุม สปช. แล้ว)

ที่	มิติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
		ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการ ทำงาน	มีการปฏิรูปสวัสดิการด้านแรงงาน ใน ๓ เรื่องที่สำคัญคือ ๑. การเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน โดย ๑.๑ ให้สัตยาบันตามอนุสัญญา ILO ๘๗ ๑.๒ ให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวของแรงงานกลุ่มต่าง ๆ ๑.๓ การปรับโครงสร้างค่าจ้าง ๒. การคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท และมีสวัสดิการตามความเสี่ยง ของการประกอบอาชีพและการประกันสังคมถ้วนหน้า รวมทั้งสิทธิอื่นๆ ทั้งแรงงานนอก ระบบและแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น		/		คณะกรรมการ ปฏิรูปด้านแรงงาน
		ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านการ กีฬา	มีการปฏิรูปใน ๔ แนวทาง คือ ๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมกิจกรรม การออกกำลังกาย เล่นกีฬา หรือมีความเคลื่อนไหวร่างกาย ๒. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว สังคมและประเทศชาติในการเข้าถึงกีฬาทุกชนิด ๓. ดำเนินการกีฬาเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนในสังคมอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ๔. ใช้กีฬาเพื่อสร้างสรรค์ให้เกิดความรัก สามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และใช้เป็น กลไกในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศ	/			คณะกรรมการ ปฏิรูปการกีฬา
๒	การประกัน สังคม	ประเด็นที่ ๕ ระบบ ประกันสังคมถ้วน หน้า	เร่งรัดการปฏิรูประบบประกันสังคมถ้วนหน้า โดยยึด ๔ หลักการ คือ ๑. หลักความครอบคลุม ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในมิติกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิ ประโยชน์ ๒. หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) มีความ เป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย		/		เสนอให้คณะกรรมการ ปฏิรูปการ แรงงานเป็น ผู้รับผิดชอบ โดยควร ตั้งเป็นคณะกรรมการ ที่มีผู้แทนจาก คณะกรรมการ



ที่	มติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
			<p>(๒) บริหารแบบกระจายอำนาจและยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ – ประสานสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ</p> <p>๓. <b>หลักความโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน</b> ใน ๒ แนวทาง คือ (๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระบบ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน</p> <p>๔. <b>หลักยึดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม</b> ใน ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตราเงินสมทบและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับสิทธิประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือกที่หลากหลาย</p>				ปฏิรูปชุดอื่นเข้าร่วมเป็นกรรมการ
		ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ	ผลักดันให้มีการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ และฉบับแก้ไขที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) (เป็นเรื่องที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ด้วยคะแนนเสียง ๒๑๒ เสียง)	/			อยู่ระหว่างการปรับแก้กฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
		ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ	เร่งรัดการปฏิรูประบบเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่ ใน ๓ แนวทาง คือ <p>๑. จัดตั้งกลไกระดับชาติ(National Body)เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์นโยบายบำนาญและกำกับดูแลระบบบำนาญต่างๆที่มีอยู่เพื่อให้ระบบบำนาญในภาพรวมมีทิศทาง เอกภาพ และสามารถตอบโจทย์ “คุณสมบัติที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญ” อันได้แก่ ความครอบคลุมความพอเพียง และความยั่งยืน</p> <p>๒. เปลี่ยนสถานะของกฎหมายของเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ</p>	/			คณะกรรมการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

ที่	มิติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
			พ.ศ. ๒๕๕๖” และ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ให้เป็น “พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐาน” ๓. แก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อผลักดันให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างที่ปัจจุบันเป็นภาคสมัครใจให้เป็นภาคบังคับและส่งเสริมบทบาทของนายจ้างในการมีส่วนร่วมแบกภาระกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่พอเพียงให้กับลูกจ้าง				
๓	การช่วยเหลือทางสังคม	ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการเด็กปฐมวัย	จำแนกเป็น ๒ กลุ่มเป้าหมายคือ ๑. เด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี มีทิศทางการปฏิรูปใน ๓ แนวทาง คือ ๑.๑ การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี) เป็นการเฉพาะ ๑.๒ การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันลาคลอดของมารดา กฎหมายการส่งเสริมให้มารดามีรายได้จากการลาคลอด เป็นต้น ๑.๓ จัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี เป็นการเฉพาะ ที่ครอบคลุมระบบการดูแลหึงตั้งครรภ์และการคลอดบุตร การสนับสนุนเงินสำหรับเด็กแรกเกิด ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี ๒. เด็กปฐมวัยที่มีอายุระหว่าง ๓ – ๖ ปี เร่งรัดให้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	/			คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว
		ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คน	จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ ๑. สวัสดิการสำหรับผู้พิการ มีทิศทางการปฏิรูป รวม ๔ ประการคือ ๑.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการ	/			คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความ

ที่	มิติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
		ชายขอบ	<p>สาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation)</p> <p>๑.๒ เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (Regulator) และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป (Operator) โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่างๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ</p> <p>๑.๓ พัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม</p> <p>๑.๔ จัดให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้การสนับสนุนกิจกรรมในเชิงรุก ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐</p> <p>๒. สวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก มีทิศทางการปฏิรูป รวม ๔ ประการคือ</p> <p>๒.๑ พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน</p> <p>๒.๒ พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง</p> <p>๒.๓ ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ</p>				เข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

ที่	มิติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
			<p>ต่างๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว</p> <p>๒.๕ ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ้วนหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั่วประเทศ</p> <p>๓. สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ มีทิศทางการปฏิรูป ๓ ประการคือ</p> <p>๓.๑ เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ต้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย</p> <p>๓.๒ เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ต้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร</p> <p>๓.๓ สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว</p>				
		ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย	<p>เร่งรัดการปฏิรูป ใน ๒ แนวทางคือ</p> <p>๑. ศึกษาการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบาย และงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ)</li> <li>● ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights)</li> </ul>		/		คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ที่	มติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• การสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ</li> </ul> ๒. การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่างๆ ให้มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วน				
		ประเด็นที่ ๑๑ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้	เร่งรัดการผลักดันแนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน โดยการจัดตั้งธนาคารสำหรับผู้ใช้แรงงานด้านสินเชื่อ/เงินออมและแรงงาน		/	/	คณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน
๔	การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม	ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน	จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปใน ๒ ประการคือ <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. กำหนดความเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับประชาชนในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และส่งเสริม สนับสนุนประชาชนให้มีการบริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน</li> <li>๒. ออกกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชน เพื่อ               <ul style="list-style-type: none"> <li>• สร้างหลักประกันสวัสดิการพื้นฐานของประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ</li> <li>• ยกกระดับสถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> <li>• พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากขึ้น</li> <li>• เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และร่วมสร้างสังคมสวัสดิการเพื่อให้เกิดสวัสดิการถ้วนหน้า</li> </ul> </li> </ol>	/			คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบไปเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)
		ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชา	ผลักดันให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม โดยมีสาระสำคัญ <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. สนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม</li> </ol>	/			คณะกรรมการการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับ

ที่	มติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
		สังคม	๒. สร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม ๓. เสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม ๔. สนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ				ประเทศไทย
		ประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม	ผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ให้มีผลบังคับโดยเร็ว	/			คณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย
<b>การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม</b>							
		ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ	เร่งรัดการปฏิรูประบบภาษี ๒ ส่วน คือ ๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ใน ๕ แนวทางคือ <ul style="list-style-type: none"> <li>เก็บภาษีจากรฐานทรัพย์สินให้มากขึ้น</li> <li>หาแหล่งรายได้รูปแบบอื่นให้มากขึ้น เช่น ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (Capital Gain Tax)</li> <li>ลดการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลลง หากสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้</li> <li>เพิ่มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น</li> <li>การปรับเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อสวัสดิการสังคม</li> </ul> ๒) เร่งปฏิรูปตามกรอบการปฏิรูปที่คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ใน ๕ ประการ คือ <ul style="list-style-type: none"> <li>การแยกให้ชัดไว้ในกฎหมายว่า ภาษีของประเทศไทยมี ๒ ระดับ คือภาษีระดับชาติกับภาษีระดับท้องถิ่น</li> <li>การให้เร่งทำภาษีให้ครบฐานโดยดำเนินการออกกฎหมายภาษีมรดกและภาษีที่ดิน</li> </ul>		/	/	คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง (ข้อเสนอในส่วนที่ ๒ ผ่านที่ประชุม สปช. แล้ว)

ที่	มติ	ประเด็น	ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป	ระยะเวลาการดำเนินงาน			กมธ.หรือคณะกรรมการที่เป็นเจ้าภาพหลัก
				สั้น	กลาง	ยาว	
			<p>และสิ่งปลูกสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• การให้ปรับช่วงเงินได้ของอัตราภาษีเงินได้ให้กว้างและสูงขึ้น</li> <li>• ให้ดำเนินการยกเลิกอากรแสตมป์โดยเร็ว</li> </ul> <p>การปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงผู้พึงต้องเสียภาษีให้กว้างขวางขึ้น</p>				
		ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย	<p>๑. การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน รวม ๗๐ ฉบับ ในประเด็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• กลุ่มประชาชนเป้าหมาย</li> <li>• สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ</li> <li>• ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด</li> <li>• การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน</li> </ul> <p>๒. ศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง</p>		/		คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย
					/		

### หมายเหตุ

ระยะเวลาการดำเนินงาน แบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ

- ระยะสั้น หมายถึง การดำเนินงานในช่วงการคงอยู่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ
- ระยะปานกลาง หมายถึง ระยะภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเวลา ๕ ปี
- ระยะยาว หมายถึง หลังจากพ้นเวลา ๕ ปี จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

จากตารางที่ ๓ จะพบว่าจากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับประเด็นประเด็นปฏิรูป/พัฒนา ที่ สปช. กำหนด และประเด็นปฏิรูปที่คณะกรรมการในลักษณะ Cross Cutting ที่ สปช. จัดตั้งขึ้น จะพบว่า มีประเด็นปฏิรูปใน ๓ ลักษณะ คือ

๑. ประเด็นที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว อันได้แก่

๑.๑ ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑.๒ ประเด็นที่ ๑๕ การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว

๒. ประสานการทำงานกับ กมธ.ชุดอื่น และคณะกรรมการที่ สปช. ตั้งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นสำคัญ ได้แก่

๒.๑ ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

๒.๒ ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

๒.๓ ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

๒.๔ ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก

๒.๕ ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

๒.๖ ประเด็นที่ ๑๑ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

๒.๗ ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก

๒.๘ ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

๓. ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย รวม ๖ ประเด็น คือ

๓.๑ ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า ภายใต้ ๔ หลักการ คือ หลักความครอบคลุม หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน และหลักยืดหยุ่น เป็นธรรม

๓.๒ ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการเด็กปฐมวัยอายุ โดยจำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มอายุไม่เกิน ๓ ปี ที่มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป รวม ๓ ประการ คือ (๑) การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี) เป็นการเฉพาะ (๒) การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย



และ (๓) จัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุไม่เกิน ๓ ปี เป็นการเฉพาะ และกลุ่มอายุ ๓- ๖ ปี ที่จะต้องทำการศึกษาเจาะลึกต่อไป

๓.๓ ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

๓.๔ ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ที่มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการคือ (๑) ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน และ (๒) การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Effordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ

๓.๕ ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ที่มีข้อเสนอให้ผลักดันให้มีการตรา “กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ๔ ประการคือ (๑) สนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม (๒) สร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม (๓) เสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม และ (๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

๓.๖ ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ที่มีข้อเสนอที่สำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณาครั้งใหม่ การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม และ (๒) การจัดทำข้อเสนอเพื่อการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (๒๕๕๘) ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. หจก. เทพเพ็ญวานิสัย กรุงเทพฯ
- ข่าว กรม.อนุมัติเพิ่มคนไร้สถานะ ๒๐๘,๖๓๑ คน ได้สิทธิรักษาในกองทุนคืนสิทธิ ตามมติ กรม.เศรษฐกิจแล้ว สืบค้นจาก <http://www.hfocus.org/content/2015/04/9777>
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), (๒๕๕๕). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. (พิมพ์ครั้งที่ ๓) หจก.บางกอกบล็อท.
- คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เอกสารอำนวยการ)
- คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง, รายงานการปฏิรูประบบภาษีอากร (เอกสารอำนวยการ)
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, (๒๕๕๕). โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, (๒๕๕๖), โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.
- คณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, รายงานเรื่อง ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาคนของประเทศไทย (เอกสารอำนวยการ)
- คณะกรรมการการปฏิรูปการกีฬา, รายงานการปฏิรูป เรื่อง การกีฬาสร้างชาติ
- คณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุข, รายงานการปฏิรูปเรื่อง การปฏิรูปการสาธารณสุข
- คณะกรรมการการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย, (๒๕๕๘). รายงานการปฏิรูปเรื่อง ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพและสังคม (เอกสารอำนวยการ)
- คณะกรรมการการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส, (๒๕๕๘). รายงานข้อเสนอ เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) (เอกสารอำนวยการ)
- คำแถลง “เครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป” หยุตความรุนแรง เริ่มเจรจา เดินหน้าปฏิรูป , มกราคม 2557 (เอกสารอำนวยการ)
- เครือข่ายประกันสังคมคนทำงาน (คปค.), (๒๕๕๗). เอกสารเรื่องหลักการสู่การเพื่อการปฏิรูปประกันสังคม “หลักประกันเพื่อคืนความสุขสู่ประชาชน” (เอกสารอำนวยการ)
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, (๒๕๕๗). เอกสารเรื่อง ๙ คำถาม กับก้าวที่กล้าเดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุทางเลือก ทางรอด ผู้สูงอายุประเทศไทยวัยเกษียณ (เอกสารอำนวยการ) พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี.
- เพจเฮลท์โฟกัส, TDRI ถกปฏิรูปเหลื่อมล้ำ ศก.ต้องปฏิรูปสวัสดิการสังคมกระจายอำนาจคลังท้องถิ่น, <http://www.hfocus.org/content/๒๐๑๔/๐๒/๖๕๕>

ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัย โครงการศึกษาสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคประชาสังคมและกฎหมาย ส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาคประชาสังคมในต่างประเทศ (กุมภาพันธ์ 2558) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้, <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/>

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : ค่าใช้จ่ายระบบสวัสดิการสังคมที่คนไทย ต้องการ, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, (๒๕๕๗). ความรู้ทั่วไป เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (2540). ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ . กรุงเทพมหานคร : บริษัทไอซ์ จำกัด.

สุรางค์รัตน์ จำเริญพล, “การสร้างประชาสังคมไทยโดยรัฐ: การปรับตัวของรัฐไทย,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (๒๕๕๔). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบ สวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม สุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เอกสารอัดสำเนา)

สมชัย จิตสุชน, การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับ ระบบสวัสดิการ, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓.

สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.), ๒๕๕๖. ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบ หลักประกันสุขภาพในประเทศไทย. อักษรกราฟฟิคแอนด์ดีไซน์.

สำนักงานปฏิรูป, (๒๕๕๕). เอกสารเรื่องการปฏิรูประบบแรงงานและสวัสดิการ : การเพิ่มอำนาจต่อรอง ของแรงงาน การปรับโครงสร้างค่าจ้าง การเพิ่มผลิตภาพและการคุ้มครองแรงงาน สมัชชาปฏิรูป ระดับชาติ ครั้งที่ ๒ (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก), (๒๕๕๗). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ “อภิวินัยการเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), (๒๕๕๗). ข้อเสนอมาตรการกำจัดคอร์รัปชันก่อนการเลือกตั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน (เอกสารอัดสำเนา)

World Bank (2012). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

## ภาคผนวก ก.

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “เราจะปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย  
กันอย่างไร” ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส ถนนหลานหลวง เขตป้อมปราบ กรุงเทพมหานคร  
เมื่อวันที่ ๓ - ๔ เมษายน ๒๕๕๘

.....

คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

รศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.นฤมล นิราทร	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นางทิพย์รัตน์ นพดารมย์	สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
ดร.วณิ ปิ่นประทีป	สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ
นายกฤษดา สมประสงค์	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
ดร.ประกาศิต กายะสิทธิ์	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
นายอนุสรณ์ อำพันธ์ศรี	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
นางสาวรุติรัตน์ อำไพ	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
นายแพทย์ถาวร สกฤพพานิชย์	สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย
นางสาวอรรณพ ประสิทธิ์ศิริผล	สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย
นางสาวนลินี นกิตติพา เชื้อคำฟู	สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย
นางรัชณี ธงไชย	โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก
นางสาวเอี่ยมเดือน ชนะบุญวานนท์	โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก
พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	คณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข
พลเรือเอกชาญชัย เจริญสุวรรณ	คณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข
นางสาวอังคณา ฉายวิริยะ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นางสาวมนนิภา สังข์ศักดิ์ดา	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นางรวันต์ วรรณกะสัศ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นางสุขภรณ์ จงภักดิ์	การเคหะแห่งชาติ
นายต่อพงศ์ จำจด	การเคหะแห่งชาติ
นางเบญจวรรณ หฤษณ์วงศ์	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

## ภาคผนวก ข.

รายการเอกสารและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน  
ที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปสังคมระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึง วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

วันที่	บุคคล องค์กร ที่ยื่นข้อเสนอแนะ
๑๗ พย. ๒๕๕๗	ขอให้ปฏิรูปประเทศโดยคำนึงถึงสิทธิดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง จากกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง
๑๗ พย. ๒๕๕๗	การปฏิรูปกระบวนการแก้ไขปัญหาผู้ไร้สถานะในประเทศไทย และเร่งคืนสัญชาติให้คนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ จากเครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติคนไทย
๑๘ พย. ๒๕๕๗	แนวทางการปฏิรูปประเทศ (NIDA Model) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอให้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมด้านรักษาพยาบาลและการออม
๒๔ พย. ๒๕๕๗	มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ มติที่ ๑.๘ จากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
๒๕ พย. ๒๕๕๗	การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง ร่มเย็นและเป็นสุข จากนายปรีชา บุตรศรี
๒๒ ธค. ๒๕๕๗	การสร้างบ้านาณุประชาชนหลักประกันสำหรับทุกคน จากเครือข่ายคนรักประกันสุขภาพและรัฐสวัสดิการ
๕ มค. ๒๕๕๘	คำประกาศเดินหน้า การออมสู่ระบบบ้านาณุแห่งชาติเพื่อสังคมผู้สูงวัยไทยที่มีคุณภาพ จากเครือข่ายบ้านาณุภาคประชาชน
๙ กพ. ๒๕๕๘	ข้อเสนอคนน่านต่อการปฏิรูปประเทศไทย จากเครือข่ายคนเมืองน่าน
๙ กพ. ๒๕๕๘	ข้อเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูป จากนายวิชัย ศิริวัจน์ชัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลน้ำตก จังหวัดน่าน
๙ กพ. ๒๕๕๘	รายงานข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## ภาคผนวก ค.

คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง : จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน  
ศ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

“เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ ผมต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ และได้รับความเอาใจใส่ และบริการอันดีในเรื่องสวัสดิการของแม่และเด็ก ผมไม่ต้องการมีพี่น้องมากอย่างที่พ่อแม่ผมมีอยู่ และแม่จะต้องไม่มีลูกอื่นก พ่อกับแม่จะแต่งงานกันถูกกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณีหรือไม่ ไม่สำคัญ แต่สำคัญที่พ่อกับแม่ต้องอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข ทำความอบอุ่นให้ผมและพี่น้อง

ในระหว่าง ๒ - ๓ ขวบแรกของผม ซึ่งร่างกายและสมองผมกำลังเติบโตในระยะเวลาที่สำคัญ ผมต้องการให้แม่ผมกับตัวผมได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ ผมต้องการไปโรงเรียน พี่สาวหรือน้องสาวผมก็ต้องการไปโรงเรียน จะได้มีความรู้หากินได้ และจะได้รู้คุณธรรมแห่งชีวิต ถ้าผมมีสติปัญญาเรียนชั้นสูง ๆ ขึ้นไป ก็ให้มีโอกาสเรียนได้ ไม่ว่าจะพ่อแม่ผมจะรวยหรือจน จะอยู่ในเมืองหรือชนบทแรงแค้น

เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ผมต้องการงานอาชีพที่มีความหมาย ทำให้ได้รับความพอใจว่าตนได้ทำงานเป็นประโยชน์แก่สังคม บ้านเมืองที่ผมอาศัยอยู่ จะต้องมิใช่มีแป ไม่มีการข่มขู่ กดขี่หรือประทุษร้ายกัน ประเทศของผมควรมีความสัมพันธ์อันชอบธรรม และเป็นประโยชน์กับโลกภายนอก ผมจะได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงความคิดและวิชาการของมนุษย์ทั้งโลก และประเทศของผมจะได้มีโอกาสสร้างเงินทุนจากต่างประเทศมาใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ผมต้องการให้ชาติของผม ได้ขายผลผลิตแก่ต่างประเทศด้วยราคาอันเป็นธรรม ในฐานะที่ผมเป็นชาวนา ชาวไร่ ผมก็อยากมีที่ดินของผมพอสมควรสำหรับทำมาหากิน มีช่องทางได้กั๊ยมเงินมาขยายงาน มีโอกาสรู้วิธีทำกินแบบใหม่ ๆ มีตลาดดีและขายสินค้าได้ราคายุติธรรม ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วน มีส่วนในโรงงาน บริษัทห้างร้านที่ผมทำอยู่ ในฐานะที่ผมเป็นมนุษย์ ผมก็ต้องการอ่านหนังสือพิมพ์ และหนังสืออื่น ๆ ที่ไม่แพงนัก จะฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ก็ได้ โดยไม่ต้องทนรบกวนจากการโฆษณาชวนชัก

ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันรักษาโรคแก่ผมอย่างฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูก อดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอ หาพยาบาลได้สะดวก ผมจำเป็นต้องมีที่ว่างสำหรับเปล็ดเปล็ดกับครอบครัว มีสวนสาธารณะที่เขียวชอุ่ม สามารถมีบทบาทและชมศิลปะ วรรณคดี นาฏศิลป์ ดนตรี วัฒนธรรมต่าง ๆ เที่ยงานวัด งานลอยกระทง งานนักขัตฤกษ์ งานกุศล อะไรได้พอสมควร ผมต้องการอากาศบริสุทธิ์สำหรับหายใจ น้ำบริสุทธิ์สำหรับดื่ม เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ดี ผมก็จะขอความร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือสโมสร หรือสหภาพ จะได้ช่วยซึ่งกันและกัน

เรื่องที่ผมเรียกร่องข้างต้นนี้ ผมไม่เรียกร่องเปล่า ผมยินดีเสียภาษีอากรในส่วนรวมตามอัตรา ผมต้องการโอกาสที่มีส่วนร่วมในสังคมรอบตัว ผมต้องการมีส่วนในการวินิจฉัยชะตาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของชาติ เมียผมก็ต้องการโอกาสต่างๆ เช่นเดียวกับผม และเราสองคนควรได้รับความรู้ และวิธีการวางแผนครอบครัว เมื่อแก่ ผมและเมียก็ควรได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคม ซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา

เมื่อจะตาย ก็ขออย่าให้ตายอย่างโง่ๆ อย่างบ้าๆ คือตายในสงครามที่คนอื่นก่อให้เกิดขึ้น ตายในสงครามกลางเมือง ตายเพราะอุบัติเหตุรถยนต์ ตายเพราะน้ำหรืออากาศเป็นพิษ หรือตายเพราะการเมืองเป็นพิษ เมื่อตายแล้วยังมีทรัพย์สินสมบัติเหลืออยู่ เก็บไว้ให้เมียผมพอใช้ในชีวิตรของเธอ ถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้วไม่ให้ นอกนั้นรัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้ประโยชน์ในการบำรุงชีวิตของคนอื่นๆ บ้าง

ตายแล้ว ผมเกิด อย่าฝัง คนอื่นจะได้มีที่ดินอาศัยและทำกิน และอย่าทำพิธีต้องในงานศพให้วุ่นวายไป

นี่แหละคือความหมายแห่งชีวิต นี่แหละคือการพัฒนาที่ควรจะให้เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ของคน”

(พิมพ์เป็นภาษาไทยครั้งแรกในสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๖)

## ภาคผนวก ง.

รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม<sup>๔๔</sup>

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. กลุ่มประชาชนทั่วไป	๑. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔
	๓. พระราชบัญญัติธนาการอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖
	๔. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ (๒๕๔๓) (๒๕๔๕)
	๕. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๖. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕
	๗. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
	๘. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕
	๙. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓
	๑๐. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๑ หลักทั่วไป หมวด ๒ นิติบุคคล ส่วนที่ ๒ สมาคม ส่วนที่ ๓ มูลนิธิ
	๑๒. ประมวลรัษฎากร
	๑๓. พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖
	๑๔. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๕๔๗
	๑๕. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๑๖. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๕๖
	๑๗. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
	๑๙. ประมวลกฎหมายอาญา
	๒๐. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	๒๑. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
	๒๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒๓. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๒) ๒๕๔๕
	๒๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒๕. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
	๒๖. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	๒๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
๒. กลุ่มเด็ก เยาวชนนักเรียน นักศึกษา	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒
	๓. พระราชบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๔. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๔๔</sup> ตามงานวิจัยของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	๕. พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๕ ๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ๗. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ๘. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ๙. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗
๓. กลุ่มบุคคลในครอบครัว	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๕ ครอบครัว)
๔. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงาน - ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	๑. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ๒. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ๓. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ๕. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ๘. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ๙. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ๑๐. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ๑๑. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ๑๒. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ๑๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ๑๔. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๕. กลุ่มเกษตรกร	๑. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ๒๕๔๔ ๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
๖. กลุ่มคนยากจน / ยากไร้/มีรายได้น้อย	๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๒) ๒. พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ๓. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ๔. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕
๗. กลุ่มคนพิการ	๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐
๘. กลุ่มผู้กระทำผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายในคดีอาญา	๑. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ ๒. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ๓. พระราชบัญญัติวิธีการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ ๔. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ (๒๕๒๒) (๒๕๒๓) ๕. พระราชบัญญัติตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ๖. ประมวลกฎหมายอาญา
๙. กลุ่มผู้ประสพภัย	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสพภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
/ ประกันภัย/ประกันชีวิต	๒. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติหน้าที่ของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ.๒๕๔๓
	๓. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕
	๔. พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๐.กลุ่มผู้ป่วย	๑. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒. พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๑.กลุ่มผู้สูงอายุ	๑. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๑๒.กลุ่มข้าราชการ	๑. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙