

บทที่ 2

ระบบการเงินการคลัง และหลักประกันทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

เนื้อหาบทนี้ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงิน การคลังเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชน ดำเนินการโดยการทบทวนและสังเคราะห์วรรณกรรมทั้งทางทฤษฎี และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมถึงระบบการเงิน การคลัง ทั้งในและต่างประเทศ การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของคุณภาพชีวิต

การนำเสนอเนื้อหาบทนี้ ประกอบด้วย 7 หัวข้อ ได้แก่

- 2.1 บทสำรวจแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม
- 2.2 บทสำรวจนโยบายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ
- 2.3 สวัสดิการสังคมในสังคมไทย
- 2.4 นโยบายสวัสดิการสังคมไทย: เปรียบเทียบ 5 รัฐบาล
- 2.5 บทสำรวจเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังด้านสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม
- 2.6 การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน
- 2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชน

แต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

2.1 บทสำรวจแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

แนวคิดสวัสดิการสังคมมีการให้ความหมายที่หลากหลายและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น

จตุรงค์ บุญจรตนสุนทร (2540) ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมใน 3 ลักษณะคือ

ก. พิจารณาจากเป้าหมาย

สวัสดิการสังคม หมายถึง ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ข. พิจารณาจากลักษณะงาน

สวัสดิการสังคม หมายถึง งานที่มีลักษณะทั้งการป้องกันปัญหา การแก้ไขปัญหา และช่วยให้สังคมส่วนรวมพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

ค. พิจารณาจากกิจกรรม

สวัสดิการสังคม หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐหรือเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2549) กล่าวว่า สวัสดิการ หมายถึงภาวะการกินดี อยู่ดี มีสุขของประชาชน และมีสิทธิพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่จะต้องได้รับหลักประกันของชีวิต เพื่อให้ชีวิตของทุกคนอยู่ดี กินดี และมีสุข ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิหรือถูกกลั่นแกล้งสิทธิจะถูกลดโอกาส เช่น โอกาสทางการศึกษา โอกาสของการมีงานทำ โอกาสของการเข้าถึงปัจจัยการผลิต การถูกกลั่นแกล้งสิทธิทางการเมืองจะทำให้ไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่มีปากไม่มีเสียงที่จะเรียกร้องความต้องการในสิ่งที่ควรได้ จะถูกกดขี่เบียดขับ ไร้อำนาจ ขาดพลัง การที่ประชาชนจะอยู่ดี กินดี มีสุข มีความมั่นคงทางสังคม จะต้องมิสิทธิและสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิที่มีนั้นได้อย่างเต็มที่

จากนิยามของนักวิชาการไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา **นิยามของสวัสดิการสังคม ไม่เพียงแต่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นการรับประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเท่านั้น หากแต่ขยายความไปถึงสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย**

ในส่วนของแนวคิดสวัสดิการสังคมจากนักวิชาการต่างประเทศ กิตติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์ (2544) ได้จำแนกแนวคิดสวัสดิการสังคมไว้เป็น 3 แบบ คือ

1. แนวคิดสวัสดิการสังคมของ Richard Titmuss มี 3 แนวคิดที่สำคัญ คือ

ก. สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาหรือแบบเก็บตก แนวคิดนี้มีความเชื่อ

ว่าบุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยแหล่งตอบสนองความต้องการทางสังคมที่สำคัญ มีสองแหล่งใหญ่ คือ ครอบครัวและตลาด แนวคิดนี้จะปล่อยให้ประชาชนทุกๆ ไปที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคมต้องช่วยเหลือตัวเองเป็นส่วนใหญ่ ซื่อหาบริการทางสังคมต่างๆ มาตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของตน บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักหรือภัยพิบัติที่ร้ายแรงเท่านั้น หน่วยงานรัฐจึงจะให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป เป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนที่มีอำนาจ ซื่อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี โดยใช้กลไกตลาดเป็นสำคัญ รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงเท่าที่จำเป็น แนวคิดนี้จึงเป็นการตามแก้ปัญหามากกว่าที่จะป้องกันปัญหาหรือการคุ้มกันทางสังคม และมองประชาชนที่ใช้บริการของรัฐบาลเป็นภาระของสังคม หรือเป็นส่วนที่มีค่าใช้จ่ายที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ในช่วงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราวจึงมีคุณค่าเพียงการแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะของการสงเคราะห์ ให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้ามากกว่าการเอาจริงเอาจังกับความต้องการหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ข. สวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม มองว่าสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ถูกใช้ป็นเครื่องมือตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีและการเงินการคลัง และผลตอบแทนในอาชีพ เป็นสิ่ง

ตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต บุคคลที่มีความสามารถในการทำงานสูงหรือมีสถานภาพบทบาทต่อการผลิตสูงก็จะได้รับการตอบแทนที่ดีกว่า

ค. *สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน* ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดบูรณาภาพในสังคม สวัสดิการสังคมต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไป ในขณะที่ระบบตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคม ดังนั้นแนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันต้องมีการดำเนินการที่ควบคู่กันไปกับระบบตลาดเสรี เพื่อคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

2. แนวคิดสวัสดิการสังคมของ Fiona Williams จำแนกเป็น 7 กลุ่มแนวคิด คือ

ก. *กลุ่มแนวคิดด้านมวลชนนิยม* มีพื้นฐานความคิดจากลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยเน้นการกระจายผ่านตลาดเสรีและลดบทบาทของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการสังคมให้เหลือน้อยที่สุด โดยเชื่อว่าเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดโดยที่รัฐบาลยึดยึดการระงับให้กับประชาชน แม้ว่าภาษีนั่นจะเป็นกองทุนด้านสวัสดิการสังคมก็ตาม รัฐบาลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจแบบเผด็จการรวบรัดการจัดสวัสดิการทั้งหมด บริการสังคมของรัฐเป็นบริการที่สูญเสียไป ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีการแข่งขันที่เสรีในการให้บริการ ตลอดจนไม่ได้ใช้หลักการของการวิเคราะห์ต้นทุนกำไรและต้นทุนประสิทธิภาพในการบริหารงาน แนวคิดนี้เน้นความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นหลักและเชื่อว่าความต้องการทางสังคมเป็นเรื่องที่มาหลังเศรษฐกิจ จึงใช้แนวคิดปัจเจกชนนิยมในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ข. *กลุ่มแนวคิดมวลชนนิยมแบบปฏิเสธแนวทางสังคมนิยม* มีความเชื่อพื้นฐานว่าลัทธิทุนนิยมต้องดำรงอยู่ แต่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง เพื่อให้ระบบทุนนิยมสนใจต่อคนจนมากขึ้น แนวคิดนี้เป็นการผสมผสานแนวทางมวลชนนิยมกับระบบทุนนิยม เพื่อเป้าหมายให้เกิดเอกภาพขึ้นในชาติ ในทางปฏิบัติรัฐต้องจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมประชาชนทุกอาชีพและตอบสนองตามความต้องการของกลุ่มและบุคคลที่แตกต่างกัน

ค. *กลุ่มแนวคิดสังคมนิยมแบบเฟเบียน* มีลักษณะความคิดแบบมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism) ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน การรวมตัวแบบสหกรณ์แบบสหภาพแรงงานและความเป็นประชาธิปไตย แนวคิดนี้ยังต่อต้านระบบทุนนิยมในประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรม เพราะระบบทุนนิยมทำลายจริยธรรมของสังคม ขาดความยุติธรรม และไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงสังคมทุนนิยมทำได้โดยการเปลี่ยนรูปทางสังคม (Transformation) ที่ต้องมีความค่อยเป็นค่อยไป โดยจัดให้มีรัฐสวัสดิการที่เน้นการส่งเสริมให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน เน้นการผสมกลมกลืนทางสังคม และกระจายความมั่งคั่งออกไปอย่างกว้างขวาง ตลอดจนส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุและจิตใจของประชาชนให้มีการเสียสละเพื่อส่วนรวม และมีความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน

ง. *กลุ่มแนวคิดการบริหารสังคมเรดิคัล* เห็นว่า นโยบายสังคมควรจะได้รับ การให้ความสำคัญมากกว่านโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายสังคมควรถูกกำหนดให้เป็นกลยุทธ์ของการสร้างสรรค์และ

ป้องกันมากกว่าการชดเชยทดแทนหรือแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคมและนโยบายเศรษฐกิจควรผสมผสานให้เป็นนโยบายเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการทางนโยบายสังคมและการวางแผนทางสังคม ที่เน้นการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

จ. *กลุ่มแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง* มองเรื่องพัฒนาการของสวัสดิการสังคมภายใต้ระบบทุนนิยมอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้น โดยชนชั้นแรงงานต้องต่อสู้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำความมั่นคงหรือสิทธิมาสู่พวกตนมากขึ้น ในขณะที่ชนชั้นนายทุนก็ต่อสู้เพื่อให้มีเสถียรภาพทางการเมืองและให้นโยบายดำรงไว้ซึ่งระบบทุนนิยมให้นานที่สุด กลุ่มนี้ยังเห็นว่าการปฏิรูปสังคมให้ไปสู่สังคมนิยมขึ้นอยู่กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและระบบทุนนิยม โดยให้รัฐมีอำนาจที่อิสระถูกรอบงำจากทุนนิยมให้น้อยที่สุด การปฏิรูปสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไปก็จะเกิดขึ้นได้

ฉ. *กลุ่มแนวคิดสตรีนิยม* แนวคิดสตรีนิยมได้รับการยอมรับโดยถือว่าเป็นมิติหนึ่งของความไม่เป็นธรรมทางสังคมหรือการเลือกปฏิบัติ ในด้านสวัสดิการสังคมแนวคิดสตรีนิยมสามารถนำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ครอบครัว ผู้หญิง การแบ่งแยกแรงงานตามเพศ ความสามารถในการเข้าถึงบริการสังคมของผู้หญิง ตลอดจนการจัดสวัสดิการสังคมบนพื้นฐานที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง

ช. *กลุ่มแนวคิดด้านการเหยียดผิว* แนวความคิดที่สอดคล้องกับหลักสวัสดิการสังคม มี 2 แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดที่เน้นการผสมกลมกลืน (Assimilation) ของชาวผิวดำกับผิวขาว โดยให้รัฐหันมาให้ความสนใจต่อสวัสดิการสังคมต่อคนผิวดำให้มากขึ้น และแนวคิดพหุวัฒนธรรม (Cultural pluralism) ที่ต้องการสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมที่หลากหลายของชนชาติต่างๆ

3. แนวคิดสวัสดิการสังคมของ Vic George และ Paul Wilding ได้จำแนกแนวคิดสวัสดิการสังคมออกเป็น 6 แนวคิด คือ

ก. *แนวคิดขวาใหม่ (The New Right)* แนวคิดขวาใหม่ต้องการให้รัฐดำเนินการใน 6 ประการ คือ

- รัฐไม่ควรให้บริการสวัสดิการมากเกินไป ควรจะให้สวัสดิการแบบบรรเทาทุกข์เท่านั้น จึงจะมีประสิทธิภาพ
- รัฐต้องยกเลิกนโยบายที่เป็นไปไม่ได้ในการสร้างความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งมีผลทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มากกว่าการสร้างประโยชน์
- บทบาทของรัฐควรเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้เกิดการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน มากกว่าการจัดบริการเองโดยตรง
- การจัดบริการสาธารณะของรัฐควรเป็นเพียงชั่วคราวหรือน้อยที่สุด แต่ควรกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้เกิดบริการที่มีคุณภาพ
- บทบาทของรัฐควรเน้นการแข่งขัน ไม่ให้มีการผูกขาด โดยให้รัฐเข้าแข่งขันกับเอกชนในการให้บริการสวัสดิการสังคม

- การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐต้องให้อย่างมีเงื่อนไข ไม่ใช่เป็นการให้เพราะเป็นสิทธิ ต้องมีข้อผูกมัดและเงื่อนไข

ข. แนวคิดทางสายกลาง แนวคิดนี้รวบรวมเอาแนวคิดที่แตกต่างกันเพราะเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องทำให้รัฐสวัสดิการไปด้วยกันกับลัทธิทุนนิยม เชื่อมมั่นในระบบตลาดเสรีว่าจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต แต่รัฐก็ต้องเข้ามาจัดการดูแลควบคุมด้วย แนวคิดทางสายกลางยังเห็นว่า รัฐสวัสดิการเกิดจากปฏิสัมพันธ์ตามธรรมชาติระหว่างประชาชนกับรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย รัฐกับประชาชนมีการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์กันอย่างสมดุล โดยรัฐได้รับความนิยมนอกจากประชาชน รัฐจึงต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนผ่านบริการสวัสดิการสังคม

พื้นฐานของแนวคิดทางสายกลางมาจากแนวคิดปฏิบัตินิยม (Pragmatism) โดยปัญหาของสังคมจะได้รับการวิเคราะห์และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง แนวคิดทางสายกลางหยิบยกเอาข้อบกพร่องของระบบตลาดเสรีบางจุดมาวางกรอบในการแก้ไขปัญหา ไม่ได้มองปัญหาในภาพรวม นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีการประกันเสถียรภาพของสังคมและความเป็นระเบียบของสังคม

ค. แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย เห็นว่ารัฐต้องเข้าแทรกแซงให้เกิดบริการสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายขวาที่เชื่อในกลไกตลาดเสรีว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนในสังคมได้ บริการสังคมควรครอบคลุม ไม่สนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการจัดบริการสังคม เพราะอาจเกิดปัญหา 3 ประการ คือ จะทำให้รัฐไม่เห็นความจำเป็นในการปรับปรุงบริการของรัฐให้ดีขึ้น บริการของเอกชนมักจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสังคม และสาธารณะไม่สามารถตรวจสอบเอกชนได้เท่ากับการตรวจสอบรัฐ

ง. แนวคิดมาร์กซิสต์ นักทฤษฎีมาร์กซิสต์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับรัฐสวัสดิการสังคมแบบทุนนิยมสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการดำรงอยู่ของระบบทุนนิยม โดยในทัศนะของมาร์กซิสต์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม มีดังนี้

- สังคมในอุดมคติต้องเป็นสังคมที่ลดความไม่เสมอภาคของทรัพย์สินหรือความแตกต่างของรายได้
- สังคมต้องสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยความต้องการพื้นฐานไม่ได้หมายความว่าเพียงอาหาร เสื้อผ้าและที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการศึกษา สุขภาพอนามัย การประกันการเดินทางไปทำงาน นันทนาการและการพักผ่อน นอกจากนี้ยังมีความต้องการพื้นฐานในระดับที่สองคือ การได้รับอาหาร เครื่องดื่ม เสื้อผ้า เครื่องใช้ สินค้า และบริการด้านวัฒนธรรม
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนชั้นและกลุ่มต่างๆ ในสังคม ต้องเป็นความสัมพันธ์ในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มต่างๆ สามารถแสดงความเห็น หรือความไม่พอใจต่อนโยบายรัฐได้
- ต้องจัดบริการสังคมที่เป็นสากล มีการกระจายทรัพยากร กระจายบริการ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการป้องกันปัญหาทางสังคม

จ. แนวคิดสตรีนิยม มีความสนใจต่อประเด็นสวัสดิการสังคม 4 ประเด็นคือ

- สตรีเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศที่มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมการจัดสวัสดิการสังคม
- ในสังคมที่มีผู้ชายเป็นใหญ่จะมีพื้นฐานการมองสตรีอย่างไร ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม
- ไม่ควรมองสตรีเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคม แต่ควรมองว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสตรีเป็นโครงสร้างที่สำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคม
- การวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวกับสตรีในสังคมที่ชายเป็นใหญ่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและลึกถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง

ฉ. แนวคิดกรีนนิสต์ แนวคิดนี้ไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องจำกัดอัตราการเติบโต เพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อสังคม เช่น เรื่องขยะ มลภาวะต่างๆ และต้องมีการหมุนเวียนทรัพยากรมาใช้ใหม่ แนวคิดนี้ได้แสดงความเห็นต่อการจัดสวัสดิการสังคมในสังคมอุตสาหกรรม ดังนี้

- บริการทางสังคมที่เป็นอยู่ไม่ได้แก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริง เป็นเพียงบรรเทาปัญหาเท่านั้น ทางออกที่แท้จริงคือการปรับโครงสร้างทางสังคมอย่างถึงราก
- การลดการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจต้องลดงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมก็หมดไปกับการแก้ปัญหาของสังคมจากการพัฒนาเศรษฐกิจ
- การจัดสวัสดิการสังคมทำให้เกิดบทบาททางวิชาชีพ ซึ่งเป็นการแสดงอำนาจเหนือประชาชน ผู้ยากไร้ กรีนนิสต์เชื่อในการพึ่งตนเองและความเป็นอิสระจากระบบสวัสดิการของนักวิชาชีพ
- การบริการสังคมยังทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การจัดสวัสดิการสังคมทำให้ต้องมืองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งองค์กรขนาดใหญ่โดยเฉพาะระบบราชการมักกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังไม่โปร่งใส กรีนนิสต์นิยมองค์กรขนาดเล็กที่เน้นการพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์แนวคิดด้านสังคมนิยมหรือมาร์กซิสต์มีการปรับเปลี่ยนไปมาก โดยมีแนวคิดสตรีนิยมและแนวคิดกรีนนิสต์ได้รับความสนใจมากขึ้น อย่างไรก็ตามการผลักดันแนวคิดสวัสดิการสังคมมาสู่การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม การบริหารงานสวัสดิการสังคมและการนำไปสู่การปฏิบัติยังไม่ได้มีการใช้แนวคิดใดที่ชัดเจนแน่นอน

จากการทบทวนแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมจากต่างประเทศข้างต้น พอจะจัดกลุ่มแนวคิดสวัสดิการสังคมจากรากฐานแนวคิดทางเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐในงานสวัสดิการสังคมได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้

ตารางที่ 2-1 แนวคิดสวัสดิการสังคม

กลุ่มแนวคิด	แนวคิดสวัสดิการสังคม		
	Richard Titmuss	Fiona Williams	Vic George/Paul Wilding
สวัสดิการสังคมแบบทุนนิยม	- สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว - สวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม	- สวัสดิการสังคมแบบด้านมวลชนนิยม	- สวัสดิการสังคมแบบขวาใหม่ - สวัสดิการสังคมแบบกรีนนิสต์
สวัสดิการสังคมแบบผสมผสาน	- สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน	- สวัสดิการสังคมแบบมวลชนนิยม	- สวัสดิการสังคมแบบทางสายกลาง
สวัสดิการสังคมแบบรัฐสวัสดิการ		- สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมเฟเบียน - สวัสดิการสังคมแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง - สวัสดิการสังคมแบบบริหารสังคมเรดิคัล	- สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย - สวัสดิการสังคมแบบมาร์กซิสต์
สวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม		- สวัสดิการสังคมแบบสตรีนิยม - สวัสดิการสังคมต่อต้านการเหยียดผิว	- สวัสดิการสังคมแบบสตรีนิยม

กลุ่มที่ 1 เป็นแนวคิดสวัสดิการสังคมที่มีฐานแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ที่ปล่อยให้กลไกตลาดเสรีทำงาน และลดบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการให้เหลือเท่าที่จำเป็น จึงออกมาในรูปของสวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหา สวัสดิการสังคมแบบด้านมวลชนนิยม สวัสดิการแบบขวาใหม่ หรือการให้สวัสดิการเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีกำลังการผลิตในสวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรมเท่านั้น สำหรับแนวคิดสวัสดิการสังคมแบบกรีนนิสต์ แม้จะไม่เห็นด้วยกับบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับแนวคิดอื่นๆ แต่เหตุผลของพวกกรีนนิสต์แตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ ในแง่ที่ว่า พวกกรีนนิสต์เห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมไม่สามารถแก้ปัญหาได้ หากไม่มีการปรับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ

กลุ่มที่ 2 เป็นแนวคิดสวัสดิการสังคมที่พยายามผสมผสานแนวคิดทุนนิยมเสรีกับสังคมนิยมเข้าด้วยกัน กลุ่มนี้เห็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้สมดุลกับบทบาทของตลาดในระบบเสรีนิยม ปรากฏออกมาในสวัสดิการสังคมแบบสถาบัน มวลชนนิยม และสวัสดิการสังคมแบบทางสายกลาง

กลุ่มที่ 3 เป็นแนวคิดสวัสดิการสังคมแบบรัฐสวัสดิการ เป็นกลุ่มที่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดสังคมนิยม และมาร์กซิสต์ เป็นกลุ่มที่เล็งเห็นอันตรายของกลไกตลาดเสรี และเห็นว่ารัฐควรจะดำเนินงานสวัสดิการสังคมเอง โดยรัฐต้องให้ความสำคัญกับนโยบายสังคมเหนือนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม ได้แก่ แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมเฟเบียน แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง แบบบริหารสังคมเรดิคัล สังคมนิยมประชาธิปไตยและสวัสดิการสังคมแบบมาร์กซิสต์

กลุ่มที่ 4 เป็นแนวคิดสวัสดิการสังคมที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ได้แก่ สวัสดิการสังคมแบบสตรีนิยม และ สวัสดิการสังคมต่อต้านการเหยียดผิว

ระพีพรรณ คำหอม (2545) เห็นว่าการให้คำนิยามสวัสดิการสังคมของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทยนั้นขึ้นอยู่กับความรู้ การให้คุณค่าและปรัชญาแนวคิดที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงได้รวบรวมความหมายของสวัสดิการสังคม ไว้ดังนี้

- 1) การใช้เกณฑ์คุณภาพชีวิตที่ดีหรือการกินดีอยู่ดี (Quality of Life or Well-being) โดยมีความเชื่อว่าหากประเทศมีภาวะเศรษฐกิจที่ดีก็จะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี อาศัยอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ ระพีพรรณ ได้ตั้งคำถามว่าการกินดีอยู่ดีจะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้เท่ากับการอยู่ดีมีสุขหรือไม่
- 2) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ (aims) เชื่อว่าสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายการทำงานเพื่อใช้งานสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การประกันสังคม การสงเคราะห์ประชาชน และการบริการสังคม
- 3) การใช้เกณฑ์ความหมายเฉพาะเจาะจงในรูปของโครงการหรือกิจกรรมหรือบริการ (project or activities or services) เป็นการให้ความหมายที่ง่ายในการทำมาเข้าใจ เพราะเป็นรูปธรรมชัดเจน
- 4) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคม (social institution) แต่ทั้งนี้ก็มีข้อโต้แย้งว่าการใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมนั้น องค์การทางสังคมหรือสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมากกว่า รัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมโดยใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ผ่านทางนโยบาย แผนงานและมาตรการต่างๆ ของรัฐ
- 5) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและความเท่าเทียมของทุกคนในสังคม (right and equity)

ดังนั้น ระพีพรรณ จึงได้ให้คำนิยามสวัสดิการสังคมว่าหมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่างๆ ให้กับทุกคนในสังคม โดยเน้นสิทธิ ความเท่าเทียมในการได้รับบริการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม การพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบความมั่นคงทางสังคมของทุกคนในสังคม

องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคมโดยทั่วไปมีการใช้ใน 2 ลักษณะคือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบ (ระพีพรรณ คำหอม, 2545: 15-17)

- 1) ลักษณะกว้าง มีองค์ประกอบ 7 ด้าน คือ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ ความมั่นคงทางสังคม บริการสังคม และนันทนาการ
- 2) ลักษณะแคบ แบ่งเป็นบริการ 3 ลักษณะ คือ บริการประกันสังคม บริการสงเคราะห์ประชาชน และบริการสังคม

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้างและลักษณะแคบขึ้นอยู่กับการนำไปใช้สำหรับสังคมไทยมีการใช้ทั้ง 2 ลักษณะ แต่โดยทั่วไปสังคมไทยจะรู้จักสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบมากกว่า (ระพีพรรณ, 2545: 18) โดยบริการประกันสังคมถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ในส่วนการบริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือกับผู้เดือดร้อน และรัฐพยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น

มาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมในระดับสากล

เนื่องจากการคุ้มครองทางสังคมถือเป็นภารกิจของภาครัฐ และเป็นสิทธิของความเป็นพลเมืองในการได้รับความคุ้มครองและป้องกันจากความเสี่ยงชนิดต่างๆ อย่างไรก็ตามภารกิจภาครัฐในด้านการคุ้มครองทางสังคมมิได้หมายถึงการทำหน้าที่และให้ความคุ้มครองและจัดสรรงบประมาณให้แก่การคุ้มครองทางสังคมจากภัยหรือความเสี่ยงทุกประเภทสำหรับพลเมืองในประเทศเพียงเท่านั้น ดังนั้นการออกแบบระบบคุ้มครองทางสังคมจึงต้องการวางระบบการคุ้มครองภายใต้กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแบ่งเบาภาระทางการคลังของภาครัฐ อีกทั้งยังก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมและความตระหนักถึงสิทธิและภาระในการจ่ายเงินสมทบ และ/หรือวิธีการอื่นๆ ตามแต่ละกลุ่มเป้าหมายในฐานะพลเมืองที่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสวัสดิการสังคมจากภาครัฐ

มาตรฐานการคุ้มครองทางสังคมตามคำนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ได้จำแนกความคุ้มครองออกเป็นดังนี้ 1) ความคุ้มครองด้านสุขภาพและผู้ป่วย 2) ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ 3) ความคุ้มครองแก่ผู้พิการ หรือไร้ความสามารถ 4) ความคุ้มครองแก่ครอบครัวซึ่ง

ไม่มีหัวหน้าครอบครัว 5) ความคุ้มครองกลุ่มผู้ว่างงาน 6) ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับอุบัติเหตุและบาดเจ็บจากการทำงาน 7) ความคุ้มครองแก่ครอบครัวและบุตร 8) ความคุ้มครองในด้านที่อยู่อาศัย และ 9) ความคุ้มครองในการประชาสัมพันธ์สาธารณะ ทั้งนี้มาตรการคุ้มครองต่างๆ จะต้องให้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้ เข้ามามีบทบาทร่วมในกลุ่มการคุ้มครองประเภทต่างๆ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานการคุ้มครอง การควบคุมทางกฎหมายที่มีความชัดเจน

2.2 บทสำรวจนโยบายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ

นโยบายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ¹ พอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

2.2.1 สวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และเป็นประเทศที่มีระบบแรงงานและสวัสดิการเข้มแข็งมาก นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นแบบรัฐสวัสดิการที่มีรูปแบบของการจัดบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในเชิงสถาบัน (institutional model of social welfare) ซึ่งมีเอกลักษณ์คือ

1. รัฐเข้ามามีบทบาทสูง เป็นเวลาต่อเนื่อง ยาวนาน
2. มีการออกแบบให้ระบบย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอย่างสอดคล้องและส่งเสริมกันได้
3. มีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวในสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป
4. เป็นรูปแบบเชิงสถาบัน (institutional model) ที่ยังมีลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมแบบบรรเทาทุกข์ (residual model) ปรากฏอยู่ หรือเป็นรัฐสวัสดิการแบบล่าช้า (welfare laggard)

ประโยชน์ทดแทนของประชาชนชาวออสเตรเลียตั้งอยู่บนระบบการประกันสังคม (insurance-based) ซึ่งต่างจากประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปที่มีการจัดบริการสงเคราะห์ประชาชนที่อยู่ในภาวะยากลำบากและอยู่นอกการประกันสังคมด้วย การจัดสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียตั้งอยู่บนระบบการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งจัดเก็บภาษีจากคนรวยในอัตราสูง

2.2.2 สวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่น

ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมเต็มรูปแบบ แต่่นโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่น เป็นการผนวกส่วนผสมของสวัสดิการสังคม (welfare mix) ทั้งระยะที่เริ่มต้น และดำเนินการโดยภาครัฐ (state welfare) ควบคู่ไปกับการสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยภาคประชาชนที่มีพื้นฐานของค่านิยมทางวัฒนธรรม ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นส่วนร่วมและการรวมตัวกันเป็นหมู่คณะอย่างสูง โดยลักษณะของความเป็นส่วนร่วมนี้ จะปรากฏอยู่ในนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน โดยสะท้อนให้

¹ สรุปความจาก นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์และคณะ, การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา, กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

เห็นว่า สวัสดิการของชาติจะมาก่อนและสำคัญมากกว่าสวัสดิการส่วนบุคคล ผู้เป็นแรงงานในอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นยินยอมตัดทอนค่าตอบแทนของตนเองเพื่อให้เศรษฐกิจของชาติอยู่รอด ในขณะเดียวกันก็มีการผสมผสานวัฒนธรรมของสังคมตะวันตกมาใช้ในนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมด้วย

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม จะสะท้อนให้เห็นสิทธิประโยชน์ตามน้ำพักน้ำแรงและคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจที่แต่ละคนมีอยู่ โดยการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานหรือผู้ได้รับประโยชน์นั้น มักจะขึ้นอยู่กับคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมและสถานประกอบการเป็นหลัก รวมถึงความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาครัฐบาล (corporatism) ในการจัดระบบสวัสดิการแก่แรงงานและผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ

2.2.3 สวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาคือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) และการค้าเสรี (free-trade) ที่เน้นการแข่งขัน นโยบายสวัสดิการสังคมเน้นการแข่งขันผสมผสานกับแนวคิดด้านการพึ่งพาตนเอง ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์มักจะคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลหรือสวัสดิการของตนเอง (welfare for individual) สูง การจัดระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยโดยทั่วไป ขึ้นอยู่กับสถาบันสวัสดิการสังคมที่สำคัญได้แก่ สถาบันทางการตลาด (market place) และสถานประกอบการ (work place) อย่างไรก็ตาม การที่สังคมอเมริกาเป็นสังคมที่ให้สิทธิแก่ประชาชนค่อนข้างสูง ดังนั้น โครงการสวัสดิการทางสังคมในลักษณะการช่วยเหลือทางสาธารณะ (public assistance) แบบให้เปล่าจึงยังคงมีอยู่บ้างในบางช่วง

อย่างไรก็ดี โดยธรรมชาติของแนวคิดตามอุดมการณ์ทุนนิยม ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ทุกคนจะถูกคาดหวังจากสังคมและรัฐบาลว่าจะต้องพึ่งตนเองให้ได้ตามโอกาสและความสามารถของแต่ละคน ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมของสหรัฐอเมริกาก็อยู่บนพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวด้วย

2.2.4 สวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีระบบสวัสดิการแบบรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยไม่ปล่อยให้ระบบตลาดเสรีดำเนินไปอย่างอิสระ รัฐจะเข้าไปจัดการดูแลภารกิจที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การประกันรายได้ขั้นต่ำของบุคคลและครอบครัวโดยไม่คำนึงถึงมูลค่าเชิงการตลาดของงานและการถือครองทรัพย์สินของบุคคลนั้น
2. การคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากความเสี่ยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ เช่น การเจ็บป่วย การเป็นผู้สูงอายุและการว่างงาน
3. การตระหนักว่าประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมเป็นอย่างไร จำต้องได้โอกาสในการเข้าถึงบริการที่สำคัญอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ การศึกษา การรักษาสุขภาพ เป็นต้น

นอกจากการสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว สหภาพแรงงานของแคนาดา ยังเป็นขบวนการทางสังคมที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมด้วย โดยสหภาพแรงงานให้การสนับสนุนอย่าง

เข้มแข็งต่อแผนงานโครงการด้านสวัสดิการสังคม อาทิการประกันการว่างงาน การดูแลสุขภาพ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่คนงาน และมีแผนการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมด้วย

2.2.5 สวัสดิการสังคมของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียน

ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียน ประกอบด้วย ประเทศสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศเหล่านี้มักจะมีแบบแผนส่วนกลางที่เป็นเรื่องการดูแลสุขภาพตามความสัมพันธ์กับรายได้ และบำนาญชราภาพ ประกอบกับนโยบายการจ้างงานเต็มที่ได้ทำให้สภาพความเป็นผู้ที่ไม่มียานทำและกลุ่มอื่นๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก

ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประเทศนอร์เวย์และเดนมาร์ก สามารถรักษาสถานภาพสวัสดิการสังคมได้ดีกว่าประเทศสวีเดน และฟินแลนด์ โดยภาพรวมนโยบายเด่นของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียนที่ประสบความสำเร็จจนถือเป็นตัวแบบที่น่าสนใจ คือ “นโยบายกระตุ้นตลาดแรงงาน” อันเป็นผลจากกรอบใหญ่ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ควบคู่กับนโยบายสังคมมหภาค การมีสภาพแรงงานและองค์การนายจ้างที่เข้มแข็ง มีการเจรจาต่อรองร่วมจากการรวมศูนย์มาเป็นการกระจายอำนาจ ในระยะต่อมากการบริหารนโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีลักษณะพิเศษที่สำคัญคือ ขอบเขตการบริหารสวัสดิการสังคมอยู่ภายใต้ นโยบายสังคม ระบบสวัสดิการสังคมในแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแบบครอบคลุมร่วมกันอย่างกว้างขวาง มีการวางแนวทางชัดเจนในด้านความมั่นคงทางรายได้และสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ตลอดจนการจัดเก็บภาษีที่ครอบคลุมเหมาะสม

2.2.6 สวัสดิการสังคมของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

การบริหารด้านสวัสดิการสังคมของประเทศ เกิดจากการต่อสู้ระหว่างแนวทางของฝ่าย คริสเตียนเดโมแครต ที่เน้นแนวทางเสรีนิยมกับฝ่ายสังคมประชาธิปไตยที่เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับขบวนการแรงงาน ทำให้เสรีนิยมในยุโรปตะวันตกไม่เป็นเสรีนิยมอย่างสุดขั้ว

ระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง มีลักษณะที่ชัดเจนจำแนกตามเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและความมั่นคงทางสังคม ที่เน้นความอยู่ได้อย่างเพียงพอของครอบครัว และตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา มีโครงการประกันการว่างงานให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของแต่ละประเทศ มีโครงการช่วยเหลือทางสังคมต่างๆ เพื่อพัฒนาคนยากจนให้มีศักยภาพในการดำรงชีวิต

ส่วนระบบการคุ้มครองทางสังคมในยุโรปตะวันตก มี 3 ลักษณะคือ เป็นการช่วยเหลือทางสังคมที่มีการให้ผลประโยชน์ทดแทนตามค่าเฉลี่ยความจำเป็น การให้ประโยชน์ทดแทนที่มีความเป็นสากล ครอบคลุมพลเมืองทั้งหมด และโครงการประกันสังคม

การจัดสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บจากภาษีประเภทต่างๆ ตารางที่ 6 แสดงถึงแหล่งที่มาของรายรับรัฐบาลที่มาจากการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลจัดเก็บได้ จะเห็นได้ว่ารายรับภาษีส่วนใหญ่ที่รัฐบาลของประเทศตัวอย่างในยุโรป (ประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการ) จัดเก็บได้จะมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีที่จัดเก็บเข้ากองทุนทางสังคมต่างๆ (คิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50) ซึ่งมากกว่าสัดส่วนรายรับภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้ที่จัดเก็บจากประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ (ตารางที่ 2-2) อาทิ ประเทศสวีเดนจัดเก็บภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.1 และ ร้อยละ 31.3 ต่อรายรับภาษีทั้งหมด ตามลำดับ สำหรับประเทศไทยในปี 2549 จัดเก็บภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.2 และ ร้อยละ 11.9 ต่อรายรับภาษีทั้งหมด ตามลำดับ

สัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมต่อรายได้ประชาชาติ (GDP) ในประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการ เช่นในประเทศทางแถบยุโรป จะมีสัดส่วนที่สูงกว่าในประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้มีระบบรัฐสวัสดิการ ดังเช่นประเทศในแถบเอเชีย (ตารางที่ 2.3) จะเห็นได้ว่าประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการมีสัดส่วนภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 14.7 ของรายได้ประชาชาติ และมีสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นร้อยละ 15.8 ของรายได้ประชาชาติ ส่วนประเทศไทยมีสัดส่วนภาษีเพื่อกองทุนทางสังคมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นร้อยละ 5.2 และ 2.2 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าประเทศสวีเดนค่อนข้างมาก

ในส่วนของแหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับกองทุนหลักประกันทางสังคม (Social Security Funds) ของแต่ละประเทศ จะมีแหล่งที่มาของเงินทุนที่แตกต่างกันออกไป (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2-4) แหล่งที่มาของเงินกองทุนโดยทั่วไปจะมาจากเงินสมทบเข้ากองทุนของผู้ประกันตน เงินสมทบจากรัฐบาล เงินสมทบจากนายจ้าง และผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนของกองทุน

ตารางที่ 2-2 สัดส่วนภาษีแต่ละประเภทต่อรายรับภาษีรวมทั้งหมดของแต่ละประเทศ ปี พ.ศ. 2546

ประเทศ	ภาษีทางตรง			ภาษีทางอ้อม	
	ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา (Personal income tax)	กองทุนทาง สังคม (Social funds)	ภาษีเงินได้นิติบุคคล และกำไร (Corporate/profits tax)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax)	ภาษี สรรพสามิต (Excise tax)
ยุโรป					
เบลเยียม	31.4	31.8	7.4	15.5	5.0
เดนมาร์ก	53.1	2.5	5.9	20.1	10.3
ฝรั่งเศส	17.5	37.7	5.7	16.3	6.2
เยอรมนี	23.9	40.5	3.5	17.9	9.0
อิตาลี	25.1	29.5	6.6	14.2	5.8
สวีเดน	31.3	29.1	5.0	18.2	6.5
สหราชอาณาจักร	28.7	18.5	7.8	19.8	9.7
อเมริกาเหนือ					
แคนาดา	34.6	15.4	10.4	10.2	5.5
เม็กซิโก	24.6	16.9	-	19.4	9.3
สหรัฐอเมริกา	35.5	26.4	8.1	n. applic.	4.3
เอเชีย					
จีน	6.9	-	14.9	49.3	6.0
อินเดีย	10.5	-	15.2	n. applic.	-
สิงคโปร์	16.8	Na	25.7	12.8	8.4
ญี่ปุ่น	17.5	38.5	13.0	9.5	7.6
เกาหลี	12.7	19.5	15.3	18.2	13.1
ไทย ¹	11.9	28.2	26.2	29.2	19.3

¹หมายถึงข้อมูลปี พ.ศ. 2549 จากสำนักงานกองทุนประกันสังคม และการคำนวณของผู้วิจัย

ที่มา: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006), OECD, p.99.

ตารางที่ 2-3 สัดส่วนภาษีแต่ละประเภทต่อ GDP ของแต่ละประเทศในปี พ.ศ. 2546

ประเทศ	สัดส่วนภาษีแต่ละประเภทต่อ GDP ปี พ.ศ. 2546					
	ภาษีรายได้บุคคล ธรรมดา (Personal income tax)	กองทุนทาง สังคม (Social funds)	ภาษีธุรกิจและผล กำไร (Corporate/profits tax)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax)	ภาษีสินค้า และบริการ เฉพาะ (Specific good & services tax)	ภาษี ทั้งหมด
ยุโรป						
เบลเยียม	14.3	14.4	3.4	7.0	3.3	45.4
เดนมาร์ก	25.6	1.2	2.9	9.7	5.4	48.3
ฝรั่งเศส	7.6	16.4	2.5	7.1	3.5	43.4
เยอรมนี	8.5	14.4	1.3	6.4	3.7	35.5
อิตาลี	10.8	12.7	2.9	6.1	3.8	43.1
สวีเดน	15.8	14.7	2.5	9.2	3.7	50.6
สหราชอาณาจักร	10.2	6.6	2.8	7.0	4.1	35.6
อเมริกาเหนือ						
แคนาดา	11.7	5.2	3.5	3.4	3.2	33.8
สหรัฐอเมริกา	9.0	6.7	2.1	n.applic	1.8	25.6
เม็กซิโก	2.9	3.2	1.9	3.7	6.1	19.0
เอเชีย						
จีน	1.2	-	2.6	8.6	1.0	17.4
อินเดีย	1.6	-	2.3	n.applic	3.3	15.0
สิงคโปร์	2.4	Na	3.7	1.8	1.2	14.3
ญี่ปุ่น	4.4	9.7	3.3	2.4	2.1	25.3
เกาหลี	3.2	4.9	3.9	4.6	4.5	25.3
ไทย ¹	2.2	5.2	4.8	5.4	-	18.3

¹หมายถึงข้อมูลปี พ.ศ. 2549 จากสำนักงานกองทุนประกันสังคม และการคำนวณของผู้วิจัย

ที่มา: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006), OECD, p. 98.

ตารางที่ 2-4 แหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในกองทุนหลักประกันทางสังคมที่สำคัญของประเทศต่างๆ

ประเทศ	รายละเอียดที่มาของเงินกองทุนหลักประกันทางสังคม (social security funds)	หมายเหตุ
สวีเดน	1. สมทบจากผู้ที่มีการทำงานในช่วงอายุก่อนเกษียณ 18.5% ของรายได้จะถูกหักสู่ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญ 2. กองทุนแห่งชาติซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย 3. อื่นๆ โดยผู้ถือกองทุนจะได้ผลประโยชน์เมื่อเกิดการเจ็บป่วย การถูกเลิกจ้างงาน และการจ่ายเงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วย ผลประโยชน์แก่บุตรที่รวมทั้งบุตรที่ยังอยู่ในวัยเรียน ได้รับความช่วยเหลือทางการศึกษาและบริการทางด้านการทหาร	
แคนาดา	แบ่งเป็น 2 กองทุน 1) บำเหน็จบำนาญหลักประกันผู้สูงอายุ (Old age security pension) โดยเรียกเก็บจากรายได้ของผู้เอาประกัน 2) โครงการบำเหน็จบำนาญของรัฐบาลซึ่งคำนวณการจ่ายเงินคืนจากกองทุนตามดัชนีราคา CPI ในแต่ละปี	
เดนมาร์ก	รายได้ของกองทุนเรียกเก็บจากผู้ที่ยังทำงานในตลาดแรงงาน	ข้อมูลไม่สมบูรณ์
อินเดีย	รายได้ของกองทุนเรียกเก็บจากผู้ที่ยังทำงานในตลาดแรงงาน	ข้อมูลไม่สมบูรณ์
ญี่ปุ่น	1.เงินสมทบจากผู้เอาประกัน 2.เงินสมทบจากนายจ้าง 3.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 4.ผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุน 5.อื่นๆ	
มาเลเซีย	เรียกว่า "Employees Evident Fund" มีสมาชิกจำนวน 11.4 ล้านคน โดยเรียกเก็บจากสมาชิกที่ยังทำงานในตลาดแรงงาน	
เกาหลีใต้	เรียกว่า "National pension fund" 1.เงินสมทบเข้ากองทุน 2.ผลตอบแทนจากการลงทุน 3.เงินโอน (transfers-in) 4.Surplus on closing 5.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	
ไทย	1.ผู้ประกันตนกับกองทุนจำนวน 8.87 ล้านคน 2.เงินสมทบจากรัฐบาล 3.เงินสมทบจากนายจ้าง โดยประเภทของประกันสังคมในประเทศไทยประกอบด้วย 1) การประกันการเจ็บป่วย 2) การประกันการคลอดบุตร 3) การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน 4) การประกันทุพพลภาพ 5) การประกันชราภาพ 6) การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว 7) การประกันการเสียชีวิต 8) การประกันการว่างงาน	เฉพาะกองทุนประกันสังคม ข้อมูล พ.ศ. 2549

ที่มา: www.ssa.gov

โครงสร้างการจัดสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นและสวีเดน
ประเทศญี่ปุ่น

ระบบหลักประกันทางสังคมและแหล่งเงินทุนในการจัดสวัสดิการสังคม (Social insurance and taxes)

ระบบประกันทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยการคุ้มครองหลัก 5 ด้าน ได้แก่ การดูแลด้านสุขภาพ (Health care) การดูแลคุณภาพชีวิตในระยะยาว (Long-term care) เบี้ยสงเคราะห์ (Public pension) การคุ้มครองระหว่างการทำงาน (Employment and work-related accident) ซึ่งการให้ความคุ้มครองมีทั้งที่อยู่ในรูปตัวเงิน (in cash) และในรูปการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์สำหรับตนเองและครอบครัว (in kind) ครอบคลุมการดูแลประชาชนทุกกลุ่มดังตารางที่ 2-5

ตารางที่ 2-5 ประเภทการให้บริการตามกลุ่มเป้าหมายและรูปแบบการคุ้มครอง

กลุ่มเป้าหมาย	ในรูปแบบไม่ใช่ตัวเงิน (in kind)	ในรูปแบบเป็นตัวเงิน (in cash)
ผู้ป่วย	การบริการด้านสุขภาพ	
ผู้สูงอายุ	การดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและบ้านพักคนชรา	- ช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวผู้สูงอายุ - เบี้ยสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ
ผู้พิการ	บ้านพักผู้พิการ	เบี้ยสงเคราะห์ผู้พิการ
เด็ก	สถานบริการรับเลี้ยงเด็กพิเศษ (Special children)	- เบี้ยสงเคราะห์สำหรับเด็ก - เบี้ยสงเคราะห์กรณีที่มีมารดาเลี้ยงลูกแต่ผู้เดียว (single mothers)
คนยากจน	การบริการด้านสุขภาพ	เงินช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน
ผู้ว่างงาน	การช่วยเหลือให้ทำงานทำ	เงินชดเชยการว่างงาน

ที่มา : Social Security in Japan 2007, National Institute of Population and Social Security Research

รายรับ/รายจ่ายที่สำคัญเพื่อการจัดสวัสดิการทางสังคมในประเทศญี่ปุ่น

รายได้หลักเพื่อใช้ในการให้หลักประกันทางสังคมมาจาก 2 ส่วนหลัก คือ เบี้ยประกันสังคม (Insurance premium) คิดเป็นร้อยละ 60 ของรายรับทั้งหมด ส่วนที่เหลือนั้นมีแหล่งรายรับจากการสนับสนุนของรัฐบาลและอื่นๆ (แผนภาพที่ 1)

ขณะที่รายจ่ายหลักเกี่ยวกับหลักประกันทางสังคมแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ เบี้ยสงเคราะห์ (Public pension) คิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการทางสังคมทั้งหมด รองลงมาคือการประกันสุขภาพ (Health insurance) คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในด้านสวัสดิการสังคม

แผนภาพที่ 2-1 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณและการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2547

รายรับ	โครงการ	ประเภท	หน้าที่
เบี้ยประกันสังคม 57.8%	ประกันสังคม 90.9%	เงินสงเคราะห์ 53.1%	คนชรา 50.4%
รายรับทั่วไปจาก รัฐบาลกลางและ อปท. 30.8%	การจ่ายเบี้ยสงเคราะห์แก่ ครอบครัว 7%	ความช่วยเหลือทาง การแพทย์ 31.7%	สาธารณสุขและรักษา ผู้เจ็บป่วย 31%
	เงินความช่วยเหลือพิเศษ 1.5%	สวัสดิการอื่นๆ 15.15%	ผู้ว่างงาน 3.1%
	สาธารณะสุข 0.6%	ต้นทุนบริหารจัดการ	สิทธิประโยชน์แก่ ครอบครัว 2.7%
รายรับจากการลงทุน 11.4 %	อื่นๆ	อื่นๆ	อื่นๆ

ที่มา: Social Security in Japan 2007, National Institute of Population and Social Security Research

ประเทศสวีเดน

สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศสวีเดน ถือได้ว่าครอบคลุมกลุ่มประชาชนทุกกลุ่มตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต (Life cycle) โดยถือเป็นแนวทางการปฏิบัติและคุ้มครองสังคมซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ประเภทการให้บริการหลักได้แก่ การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย การคุ้มครองกลุ่มผู้พิการ การคุ้มครองกลุ่มผู้สูงอายุ (นับแต่บุคคลที่มีช่วงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป) และการดูแลครอบครัวที่มีบุตรซึ่งอยู่ในช่วงอายุที่ยังต้องพึ่งพิงครอบครัว (ต่ำกว่า 16 ปี)

จากโครงสร้างประชากรข้างต้นซึ่งรัฐบาลต้องให้สวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เป็นผลให้ปัจจุบันรัฐบาลมีบทบาทและหน้าที่ในการดูแลกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการสวัสดิการสังคมทั้งสิ้นประมาณ 9 ล้านคน แบ่งเป็นกลุ่มเด็กประมาณ 1.7 ล้านคน กลุ่มผู้สูงอายุจำนวน 1.6 ล้านคน ทั้งนี้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปจะต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคม (Social Insurance Office)ทั้งสิ้น 7.3 ล้านคน

ตารางที่ 2-6 โครงสร้างรายจ่ายในการประกันสังคม ณ ระดับราคาปัจจุบัน
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2548

หน่วย: ร้อยละ

ประเภท	2547	2548	2549	2550
ครอบครัวและเด็ก	13.9	14	14.6	14.6
ผู้เจ็บป่วยและพิการ	31.8	31.6	30.7	30
ผู้สูงอายุ	49.8	49.5	49.6	50.5
รายจ่ายอื่นๆ	2.3	2.7	2.7	2.6
ต้นทุนบริหารจัดการ	2.2	2.3	2.5	2.3
รวม	100	100	100	100
สัดส่วนต่อ GNP	16.2	15.9	15.5	15.1

ที่มา: The scope and financing of social insurance in Sweden 2004-2007

จากตารางที่ 2-6 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายในการคุ้มครองทางสังคมมากที่สุดคือ รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุ คิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ตลอดช่วง 4 ปีที่ผ่านมา รองลงมาคือ กลุ่มผู้เจ็บป่วยและคนพิการ ครอบครัวและเด็ก ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณารายจ่ายในการประกันสังคมเปรียบเทียบกับ GNP พบว่าคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 15-16 ตลอดช่วง 4 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 2-7 โครงสร้างแหล่งเงินทุนและรายจ่ายสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศสวีเดนในปี พ.ศ. 2548

ล้านSEK	รายได้				รายจ่าย			เกินดุล/ขาดดุล
	เงินที่จ่ายเข้ากองทุน	กองทุนจากรัฐตามกฎหมาย	อื่นๆ	ทั้งหมด	payment	การบริหารงาน	ทั้งหมด	
Parental insurance	23,504	-		23,504	23,687	945	24,632	-1128
child allowance		21,546		21,546	21,460	86	21,546	
housing allowance to child families, etc		3,944		3,944	3,605	339	3,944	
care allowance for disabled children		2,693		2,693	2,541	152	2,693	
maintenance support		2,356	1,875	4,231	3,811	421	4,232	
pension right for childcare years		4,319		4,319	4,319		4,319	
sickness insurance	110,341	13,969		124,310	109,134	3,903	113,037	11,273
health care benefits		2,995		2,995	2,743	252	2,995	
disability allowance		1,272		1,272	1,173	99	1,272	
activity support	11,515	200		11,715	11,515	200	11,715	
work injuries	7,266	133		7,399	6,347	396	6,743	656
car allowance		372		372	347	25	372	
assistance compensation		11,454	2,987	14,441	14,335	106	14,441	
old-age pension								
via AP fund	179,552		114,598	294,150	169,128	2,032	171,160	122,990
via national budget	11,352	11,139		22,491	22,449	42	22,491	-
Premium pens. Scheme	23,805			23,805	105	252	357	

ล้านSEK	รายได้				รายจ่าย			เกินดุล/ขาดดุล
	เงินที่จ่ายเข้ากองทุน	กองทุนจากรัฐตามกฎหมาย	อื่นๆ	ทั้งหมด	payment	การบริหารงาน	ทั้งหมด	
survivor's pensions	18,164	1,052		19,216	16,903	119	17,022	2,194
housing supplement, BTP		11,620		11,620	11,170	451	11,621	
maintenance support for the elderly		503		503	483	19	502	
partial pension		- 4		- 4	- 4	0	- 4	
other benefits	31	90	64	185	173	12	185	
non - allocated admin.		3		3	-	3	3	
ทั้งหมด	385,530	89,656	119,524	594,710	425,424	9,854	435,278	

ที่มา: The scope and financing of social insurance in Sweden 2004-2007

ตารางที่ 2-7 แสดงถึงแหล่งเงินทุนและรายจ่ายสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า รายรับมาจากเงินสมทบจากการประกันสังคม เงินสมทบจากกองทุนบำเหน็จบำนาญผู้สูงอายุ และเงินสมทบจากกองทุนการประกันตนอื่นๆ รวมเป็นเงิน 368 พันล้านSEK รายรับที่มาจากภาษีมีจำนวน 90 พันล้าน SEK (ประมาณร้อยละ 20 ของรายจ่ายทั้งหมด รวมรายรับจากดอกเบี้ยและส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้มีรายรับทั้งหมด 594 พันล้านSEK ในขณะที่รายจ่ายมีเพียง 435 พันล้านSEK ในปี 2548 จึงมีรายรับในการจัดสวัสดิการสังคมของสวีเดนมากกว่ารายจ่ายประมาณ 160 พันล้านSEK ในบรรดาหลักประกันทางสังคมที่มีรายรับมาจากการสมทบของผู้ประกันตน (การประกันการเจ็บป่วย การประกันการได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน การรับเงินประกันของผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่) มีรายรับส่วนเกิน 14 พันล้านSEK

2.3 สวัสดิการสังคมในสังคมไทย

การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยได้รับความสนใจในสังคมไทยอย่างจริงจังในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการจัดทำ “แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534)” เพื่อเป็นแผนแม่บทและเป็นแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กรภาครัฐและเอกชนนำไปปฏิบัติ ภายหลังมีแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 ได้มีการเปลี่ยนชื่อแผนเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539)” (ระพีพรรณ คำหอม, 2545:36) และต่อมามีแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ตามมา

พัฒนาการงานสวัสดิการสังคมของไทยมีการพัฒนาภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งมีพัฒนาการที่น่าสนใจ ดังนี้

การจัดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยเริ่มจากการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันกษัตริย์เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน ที่มีความชัดเจนคือในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการปฏิรูประบบราชการ จัดบริการด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และมีการจัดตั้งองค์กรสังคมสงเคราะห์แห่งแรกขึ้นคือ “สภาอุณาโลมแดง” เพื่อช่วยรักษาทหารที่บาดเจ็บจากการทำสงครามกับฝรั่งเศสกรณีพิพาทดินแดนอินโดจีน ต่อมาสภาอุณาโลมแดงได้เปลี่ยนเป็นสภาอากาศไทย (อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547)

ส่วนสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่มทุกชนชั้นเกิดขึ้นในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ โดยมีสาระที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมคือได้เสนอให้รัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชนที่เรียกว่า “การประกันสังคม” (social insurance) โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนได้รับเงินจากรัฐบาลหรือสหกรณ์ตามอัตราที่กำหนด เพื่อให้เพียงพอแก่การยังชีพ แต่ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลใน

สมัยนั้น (ระพีพรรณ คำหอม, 2545) หลังจากนั้นแนวคิดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยมีลักษณะที่แปลก เพราะให้ความสำคัญกับงานด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) เน้นช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส โดยต้องมีการทดสอบถึงความด้อยโอกาสด้านอื่นก่อนมีการช่วยเหลือจริง นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของไทยจึงเป็นนโยบายประชาสงเคราะห์มาแต่นั้น (อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547)

จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม ในปี พ.ศ. 2534 เพื่อทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการที่มีอยู่ โดยคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ เน้นเฉพาะการประชาสงเคราะห์ ไม่ครอบคลุมสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ จึงมีการขยายความหมายและขอบข่าย กลายเป็นนโยบายสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ จากนั้นในปี พ.ศ. 2535 มีการร่าง พ.ร.บ. สวัสดิการสังคม โดยตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้การประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2535 ได้มีการกระตุ้นให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เพราะการประกันสังคมสร้างระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ครอบคลุมกว่าประชาสงเคราะห์ ทำให้แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมเปลี่ยนไปจากการตามแก้ปัญหาเป็นการป้องกันควบคู่กับการแก้ไขปัญหามากขึ้น รูปแบบการจัดการและจุดเน้นจึงแตกต่างไปจากอดีต โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ในชีวิต ได้รับการบริการพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้อย่างครบถ้วน (อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547)

ปัจจุบันนอกเหนือจากภาครัฐที่ให้บริการสวัสดิการสังคม ภาคธุรกิจเอกชนและชุมชนก็สามารถจัดสวัสดิการสังคมได้เช่นกัน เช่น สวัสดิการชุมชนโดยกลุ่มออมทรัพย์ สวัสดิการจากนายจ้าง การทำงานของมูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เป็นต้น

หลักการของสวัสดิการสังคมไทย

ระพีพรรณ (2545) มองว่า การจัดสวัสดิการสังคมของไทยได้พิจารณาถึงหลักการที่สอดคล้องกับหลักการสากลมากขึ้น กล่าวคือ ได้ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน ความต้องการขั้นพื้นฐาน ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใส

- 1) สิทธิมนุษยชน สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสิทธิบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ โดยเน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้อง และคุ้มครองมากขึ้น
- 2) ความต้องการพื้นฐาน โดยทั่วไปบริการพื้นฐานถือเป็นบริการขั้นต่ำสุดที่รัฐต้องให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เป็นต้น

- 3) *ความเป็นธรรมทางสังคม* บริการสวัสดิการสังคมที่ดีต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย ความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา และวัฒนธรรม
- 4) *การมีส่วนร่วมของประชาชน* บริการสวัสดิการสังคมต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพราะสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ทุกคน ทุกกลุ่ม ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคม
- 5) *ความโปร่งใส* เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามาตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก โดยต้องใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยในการจัดบริการสวัสดิการสังคม

นอกจากนี้การจัดสวัสดิการสังคมยังคำนึงทั้งในแง่ของประชาชนและรัฐ กล่าวคือ หลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชนต้องคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้

- ตรงตามความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นความสำคัญอันดับแรกที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้การบริการเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ
- การจัดให้ประชาชนทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน
- ควรจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
- การจัดสวัสดิการสังคมไม่ควรเป็นภาระแก่ประชาชน

ในแง่ของรัฐต้องคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้

- ต้นทุนหรืองบประมาณ ต้องมีการดำเนินการอย่างรอบคอบและมีการศึกษาอย่างละเอียด
- ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เช่น การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนแข่งขันด้านสวัสดิการอย่างเสรี นั้นจะส่งผลกระทบต่อการบริการอย่างไรบ้าง ทั้งคุณภาพและราคาการให้บริการ
- ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล และจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

- การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เนื่องจากบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่กว้าง และมีความหลากหลาย ดังนั้นจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2549) เสนอว่าสวัสดิการสังคมในสังคมไทย ควรอยู่บนฐาน 3 ฐาน คือ

1) **ฐานทรัพยากรธรรมชาติ** ประชาชนจะเกิดภาวะการกินคืออยู่ได้ ถ้ามีดิน มีที่ทำกิน มีน้ำอุดมสมบูรณ์ มีป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ได้โดยง่าย แต่ในปัจจุบันแรงกดดันภายใต้ระบบทุนนิยมทำให้การบริโภคและความต้องการมีมากขึ้นเรื่อยๆ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติจึงมีมากขึ้นด้วย ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีจำกัด ลดน้อยลงไป

2) **ฐานนวัตกรรมชุมชน** ในชุมชนแต่ละชุมชนมีประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาชาวบ้านที่สะสมกันมา สิ่งเหล่านี้เมื่อนำมาใช้ก็ทำให้เกิดนวัตกรรมชุมชน และเกิดระบบการพึ่งพาอาศัย แต่ในปัจจุบันคนส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงชีพอยู่ในชุมชนชนบทหรือชุมชนเกษตรกรรม นวัตกรรมชุมชนจึงไม่สามารถนำไปใช้ในชุมชนอุตสาหกรรมและการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) **ฐานสิทธิพื้นฐานทางสังคม** ในประเทศทุนนิยมก้าวหน้าที่มีระบอบประชาธิปไตย มีความโปร่งใส มีความยุติธรรมและความสมดุลของสังคม “สิทธิทางสวัสดิการ” เป็นนโยบายแห่งรัฐ เป็นกฎหมายแห่งรัฐ ไม่ได้เป็นเรื่องของนโยบายของพรรคการเมือง แต่เป็นสิทธิพื้นฐานและประชาชนก็ร่วมกันปกป้องสิทธิพื้นฐานนี้ โดยสิทธิเหล่านี้จะเป็นจริงและสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนตระหนักรู้ ทวงสิทธิ และปกป้องสิทธิ สวัสดิการบนพื้นฐานของสิทธิจึงต้องอาศัย ขบวนการประชาชน ภาคประชาสังคมที่มีความรู้ ความเข้าใจ และหวงแหนสิทธิของตน สวัสดิการที่ได้จากสิทธิพื้นฐานทางสังคมจึงมีความสัมพันธ์กับการเมือง การเรียกร้องต่อรอง การมีนโยบายสาธารณะแห่งรัฐด้านสวัสดิการ

สวัสดิการสังคมของไทยที่ดำเนินการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แบ่งออกเป็น 7 ด้านคือ²

1. **สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย** หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนา สุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน โดยประชาชนไม่ว่า เพศใด อายุวัยใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด อยู่ในภูมิภาคใด หรืออยู่ในวัฒนธรรมใด มีความสนใจในทางการเมือง มีแบบแผนการดำรงชีวิต

² อ้างอิงจาก <http://www.m-society.go.th/msosocial.php>

เช่นใด หรือมีสถานภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม ในระดับชั้นใดก็ตาม พึงได้รับการ
สวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย ที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม
สอดคล้องกับ ความต้องการ และสถานการณ์ปัญหาของบุคคลกลุ่มบุคคล และประชาชน

2. **สวัสดิการด้านการศึกษา** หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับการที่ส่งเสริมและพัฒนา
ตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึง
ประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไป และแม้ว่าประชาชนจะมี
ข้อบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคมหรือด้อยโอกาสทางการศึกษา ก็
จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับ
ความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้น ทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาใน
ระดับอย่างน้อยที่สุด คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ความพิการ ความบกพร่องด้านร่างกาย จิตใจ
สติปัญญา อารมณ์และสังคม ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ชนกลุ่มน้อย คนต่างวัฒนธรรม
ต่างศาสนา ต่างความเชื่อ ต่างความสนใจทางการเมือง ต่างแบบแผนการดำเนินชีวิต ผู้อยู่ใน
ภูมิภาคท้องถิ่นห่างไกล เป็นผู้ด้อยโอกาส หรือแม่แต่เพศ วัย ผิวพรรณ ต้องไม่เป็นเหตุให้
ประชาชนผู้ใดขาดโอกาสทางการศึกษา หรือได้รับการทางการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อย
กว่า ไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไป
3. **สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย** หมายถึง การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพ ช่วย
เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีในทำนองเดียวกัน ประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัยตามแต่
กำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มา อย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย
ความมั่นคง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรม แออัด แวดล้อมมลพิษ หรือเสี่ยง
ต่อภัยพิบัติ เสี่ยงต่อความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม โดยประเทศไทย
จะเป็นประเทศที่ปลอดสลมในปี พ.ศ.2553
4. **สวัสดิการด้านการประกอบอาชีพ** การมีรายได้ หมายความว่า ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มี
รายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพ งานที่มีสวัสดิการที่ดีหรือน้อยตามที่
กฎหมายกำหนดงานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุและอุบัติเหตุต่าง ๆ ไม่เป็น
งานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย
ประชาชนมีความภาคภูมิใจในงานที่ทำและมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานนั้น ๆ
ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและ
ยุติธรรม ประชาชนสามารถรวมกลุ่มรวมตัวกันปกป้องผลประโยชน์ของตนในรูปของ
สหภาพแรงงาน เมื่อมีการเลือกปฏิบัติ หรือประชาชนทราบว่าไม่ได้รับความยุติธรรมใน
เรื่องรายได้ สภาพการทำงานและสวัสดิการแรงงาน ประชาชนต้องได้รับความ
คุ้มครองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและกลไก
ด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านนี้ได้

5. *สวัสดิการด้านนันทนาการ* หมายความว่า ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิง และการพักผ่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยกิจกรรมนันทนาการนั้นๆ ไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสีย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม และไม่ผิดกฎหมาย ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบ กดขี่ข่มเหงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่นๆ
6. *สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม* หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ และได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย
7. *สวัสดิการด้านการบริการสังคมทั่วไป* หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ

สวัสดิการสังคมกับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

ความยากจนและการจัดสวัสดิการสังคมมีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ ด้านหนึ่งคนจนและความยากจนทำให้เห็นปัญหา อีกด้านหนึ่งการจัดสวัสดิการสังคมเป็นมุมมองที่ต้องหาหนทางในการบรรเทาปัญหา ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงสวัสดิการสังคมจึงต้องเกี่ยวข้องกับความยากจน จากการศึกษาของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ(2549) ทำให้เห็นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสทางสังคมที่สำคัญดังนี้

1) *กลุ่มเกษตรกร* ซึ่งประกอบด้วย ชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ ชาวประมงพื้นบ้าน และเกษตรกรรับจ้างไร่นาและ/หรือเช่าที่ดิน มีความขาดแคลนทรัพย์สิน ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ เข้าไม่ถึงบริการและความช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาลและชุมชน ที่สำคัญคือการมองตนเองเป็นคนไร้ศักดิ์ศรี ขาดความภาคภูมิใจในอาชีพ

ภาพรวมของสวัสดิการสังคมที่มีการดำเนินการ คือ ระบบสวัสดิการโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน โดยภาครัฐมี 2 ระดับ คือจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางประกอบด้วย การบริการสังคม การประกันความมั่นคงแก่สังคม และการสังคมสงเคราะห์ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพ กองทุนหมู่บ้าน การสงเคราะห์คนชรา คนพิการ ผู้ประสบภัย รวมทั้งการประกันราคาพืชผล นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ และการส่งเสริมอาชีพ ตลอดจนการตั้งกองทุนเพื่อเกษตรกรในหลายรูปแบบ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ปราณี ทินกร, 2550) สำหรับส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่น การให้ทุนการศึกษา กองทุนอาชีพ เป็นต้น

ในส่วนของภาคเอกชน มีกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง 3 กลุ่มคือ **องค์กรการกุศล** ซึ่งเกี่ยวข้องกับศาสนา ส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนเชิงสังคมสงเคราะห์ **องค์กรพัฒนาเอกชน** มีความครอบคลุมเช่นเดียวกับระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง แต่มีเป้าหมายและกระบวนการทำงานที่แตกต่างออกไป คือ เน้นการสร้างเสริมเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชน แต่มีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ดำเนินการ และสวัสดิการของภาคเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เน้นผลประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่าการช่วยเหลือเกษตรกร

สำหรับภาคชุมชน มีการจัดสวัสดิการในสามรูปแบบ คือ **การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร** ทั้งเพื่อคนทั่วไปและคนในชุมชน เช่น การใช้ประโยชน์จากป่า การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนบุคคล การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล **การจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรม** ทั้งระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ ศาสนสถาน และการจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อผู้ยากไร้โดยชุมชน และ**สวัสดิการฐานงานพัฒนา** ซึ่งมีกิจกรรมทั้งที่ชุมชนริเริ่มดำเนินการเอง และรับรูปแบบจากภายนอก เช่น กลุ่มฌาปนกิจ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนพัฒนาอาชีพ กลุ่มธุรกิจชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ระบบสวัสดิการจะมีหลายระดับ แต่ชุมชนส่วนใหญ่ก็เข้าไม่ถึงสวัสดิการซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการคือ คือ 1) สาเหตุเชิงโครงสร้าง เช่น ข้อห้ามในการใช้ทรัพยากรของรัฐ นโยบายการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการทำลายฐานทรัพยากร การกีดกันโอกาสในการครอบครองที่ดิน การทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชนจากภาครัฐ สวัสดิการที่ไม่เอื้อต่อวิถีชุมชน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของชุมชนเอง 2) สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ ได้แก่ ขั้นตอนยุ่งยาก เอื้อผลประโยชน์พวกพ้อง กฎเกณฑ์กีดกันคนจน ไม่ได้มาตรฐาน ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นจริงของชุมชน และการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ และ 3) สาเหตุเชิงวิถีชีวิต คือคนจนวิเคราะห์ตนเองไม่ออก ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่ดีพอ ค่านิยมการบริโภค และความเกรงกลัวภาระการผูกพันเรื่องเงินกู้

2) **กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม** แรงงานในภาคอุตสาหกรรมแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

- **ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ** ซึ่งมีรายได้แน่นอน มีกฎหมายคุ้มครองหลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำ ได้รับสวัสดิการพื้นฐาน และได้เข้าโครงการประกันสังคม นอกจากนี้ลูกจ้างบางกลุ่มสามารถรวมตัวกันจัดทำสวัสดิการเพื่อกลุ่มตัวเองได้ ที่สำคัญคือการมีสิทธิจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานทำให้มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างได้ในระดับหนึ่ง

- **ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ** มีสถานะต่ำกว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงาน ไม่มีหลักประกันค่าแรงขั้นต่ำ ทำให้มีรายได้ไม่แน่นอน โดยแรงงานประเภทนี้บางส่วนได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนให้รวมกลุ่มพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ ทำให้ส่วน

หนึ่งเริ่มมีจิตสำนึกในเรื่องสิทธิและการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงสวัสดิการสังคม

- **แรงงานต่างด้าว** เป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสที่สุด เนื่องจากขาดสิทธิความเป็นพลเมือง จึงถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้าง ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงาน เป็นแรงงานที่มีราคาถูก อาจถูกเลิกจ้างโดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชย แรงงานที่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจึงจะได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่มีให้อย่างจำกัด ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ

- **แรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ** ปัญหาสำคัญของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศคือการถูกหลอก นอกจากนั้นยังขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิแรงงานและสวัสดิการ หากกลับมาสู่ประเทศก็จะต้องทำงานที่ไม่มีความมั่นคง

แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นแรงงานกลุ่มเดียวที่รัฐจัดระบบสวัสดิการให้เป็นการเฉพาะใน 3 รูปแบบ คือ 1) กองทุนเงินทดแทน ซึ่งคุ้มครองกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป 2) กองทุนประกันสังคม ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน 7 ประเภท คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน และ 3) กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

นอกเหนือจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้แล้วกลุ่มลูกจ้างได้มีการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกันเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์คนงาน ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

อย่างไรก็ตาม แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ก็ยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับระบบสวัสดิการใน 2 ประเด็น คือ คุณภาพการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานต่ำกว่าผู้รักษาพยาบาลที่ใช้จ่ายเอง และการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน ซึ่งต้องผ่านการวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนถึงความเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน

3) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ หาบเร่แผงลอยหรือค้าขายรายเล็กรายน้อย คนเก็บขยะเก็บของเก่าจากขยะ กลุ่มจีสามล้อหรือจักรยานมอเตอร์ไซค์และรถรับจ้าง กลุ่มช่างหัตถกรรมหรือรับจ้างทั่วไป และกลุ่มประมงหรือเลี้ยงสัตว์ กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง ชานเมือง เขตชนบทใกล้เมือง ในชุมชนแออัดหรือบ้านเช่าราคาถูก ซึ่งไม่ใช่ที่ดินของตัวเอง ทำให้เกิดปัญหา 2 ลักษณะ คือ ไม่มีบ้านเลขที่ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมใดๆ จากรัฐ และไม่มี ความความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย

ด้านอาชีพและรายได้ไม่มีความแน่นอนและไม่มีความมั่นคงเพราะขาดอำนาจต่อรองทางกฎหมาย เป็นลูกจ้างที่อยู่นอกระบบประกันสังคม ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ นอกจากนี้แล้วกลุ่มคนเหล่านี้ยังมีการต้องเลี้ยงดูคนอื่น เช่น พ่อแม่ ลูกหลาน จึงต้องเผชิญกับปัญหารายได้ไม่พอจ่าย ทำให้ต้องทำงานมากขึ้น หรือต้องกู้ยืมเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ดอกเบี้ยสูง

แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มจัดสวัสดิการสังคมอยู่บ้างแต่เนื่องจากการรวมกลุ่มของสมาชิกมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ สวัสดิการภาคชุมชนของคนกลุ่มนี้จึงน้อยกว่ากลุ่มเกษตรกร แต่เมื่อนโยบายของรัฐบาลปี 2544 มีโครงการช่วยเหลือคนจนและชุมชน โดยมีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้ คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารเพื่อประชาชน โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และโครงการบ้านมั่นคง แต่ทั้งนี้โครงการดังกล่าวก็ไม่สามารถให้สวัสดิการแก่กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยได้อย่างทั่วถึง

4) กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม แบ่งเป็น 7 กลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น ผู้ประสบความทุกข์ในกระบวนการยุติธรรม ผู้เสพยาเสพติด คนทำงานให้บริการทางเพศหรือผู้เกี่ยวข้องในวงจรธุรกิจทางเพศ กลุ่มคนขอทาน กลุ่มผู้ติดเชื้อ/ผู้ป่วยเอดส์ และครอบครัว และกลุ่มผู้ไร้สมรรถภาพที่เข้าไม่ถึงบริการของรัฐและเอกชน กลุ่มคนเหล่านี้ถูกทำให้เป็นคนจนจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทำให้เป็นคนที่ยึดอยู่ในสภาพขาดทุน จนโอกาส ไร้อำนาจ และขาดศักดิ์ศรีในตัวตน กลายเป็นความยากจนหลายมิติ และถูกปฏิบัติเหมือนพลเมืองชั้นสองของสังคม ส่วนใหญ่จึงใช้ชีวิตด้วยการพึ่งพาตนเองพึ่งพากันละกัน เพราะไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ และหลายพื้นที่ยังไม่มีโอกาสที่จะจัดสวัสดิการภายในชุมชนเอง

5) กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

กลุ่มนอกกำลังแรงงาน แบ่งเป็น เด็กและเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และสมณะ กลุ่มคนเหล่านี้ถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบของระบบเศรษฐกิจ และถูกกีดกันจากการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อพวกตน ทำให้ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐไม่ตอบสนองความต้องการและปัญหาที่คนกลุ่มนี้เผชิญ ทำให้คนกลุ่มนี้ขาดศักดิ์ศรี ขาดอำนาจ และขาดโอกาส

สำหรับการจัดสวัสดิการแก่คนกลุ่มนี้มีทั้งในระดับสากลและระดับประเทศไว้อย่างชัดเจนหลากหลายและครอบคลุมสวัสดิการทุกด้าน แต่ในทางปฏิบัติการเข้าถึงระบบสวัสดิการยังมีน้อยเนื่องจากภาครัฐให้ความสำคัญกับเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ และสมณะน้อยเกินไป การจัดสวัสดิการเพื่อคนกลุ่มนี้จึงเป็นลักษณะผักชีโรยหน้าและเป็นการเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อสังเกตว่า การบริหารกองทุนของภาครัฐเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสของภาครัฐส่วนใหญ่ มิได้มีลักษณะมุ่งไปที่คนจน (targeting the poor) โดยตรง แต่มุ่งเน้นไปที่ภาคเกษตร ซึ่งเกษตรกรที่ยากจนอาจไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยจากการศึกษาวิจัยบทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2528 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527 อ้างถึงในปราณี ทินกร, 2550) พบว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่นมากกว่า เช่น พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้าปัจจัยการผลิต เจ้าหน้าที่ ดังนั้นเกษตรกรจึง

มิได้รับประโยชน์จากการใช้เงินกองทุนเท่าที่ควร และกองทุนสำหรับผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ก็ตั้งในช่วงปี 2546 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก จนไม่น่าเชื่อว่าผู้ด้อยโอกาสจะได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง ในขณะที่กับที่นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและคนยากจน เพื่อเป็นการเรียกคะแนนนิยมหรือหาเสียงให้แก่ตนเองและพรรคที่สังกัดมากกว่า จึงมีลักษณะเร่งรีบกระทำ ซึ่งทำให้ตั้งข้อสงสัยได้ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นเกษตรกรและคนจนจริงๆ หรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น จากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ของประเทศเป็นหนี้ร้อยละ 65.9 ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.4 ในปี 2545 และร้อยละ 73.4 ในปี 2547 (ปราณี ทินกร, 2550)

2.4 นโยบายสวัสดิการสังคมไทย : เปรียบเทียบ 5 รัฐบาล

จากการสำรวจนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไทย ตั้งแต่รัฐบาลชวน หลีกภัย (23 ก.ย. 2535-13 ก.ค. 2538) ถึงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 – 29 ม.ค. 2551) จากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา พบว่า ในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย ถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของไทยถูกกล่าวไว้รวมกับนโยบายด้านแรงงาน และต่อมาในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา นโยบายสวัสดิการสังคมจึงถูกให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะ

โดยจากการสำรวจนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว พบว่ามีนโยบายสวัสดิการสังคม ดังตารางที่ 2-8

ตารางที่ 2-8 นโยบายสวัสดิการสังคมในรัฐบาลแต่ละชุด

นโยบายสวัสดิการสังคม	รัฐบาล				
	ชวน	บรรหาร	ชวลิต	ทักษิณ	สุรยุทธ์
1. การศึกษาและการพัฒนา	/	/	/	/	/
2. การส่งเสริมความร่วมมือ	/	/	/	/	/
3. การพัฒนากฎหมาย กฎเกณฑ์ และระบบมาตรฐาน	/		/	/	/
4. การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการและด้อยโอกาส		/			/
5. แรงงานไทยในต่างประเทศและแรงงานชาวต่างชาติ			/		
6. การกระจายการบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทุกพื้นที่			/	/	/
7. สุขภาพ				/	/
8. คุณภาพชีวิต				/	/

1. มิติด้านการศึกษา พัฒนาการของนโยบายสวัสดิการทางการศึกษาจากตาราง 2-8 จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องในทุกรัฐบาล และเมื่อเจาะลึกลงในรายละเอียดนโยบายของแต่ละรัฐบาลจะมองเห็นพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยในช่วงแรกๆ ของการกำหนดนโยบาย

อาจจะไม่ครอบคลุมเรื่องการศึกษาในทุกๆ ด้าน โดยจะเน้นเฉพาะการฝึกเพื่อนำไปประกอบอาชีพ ได้จริงและพัฒนาฝีมือแรงงานเสียมากกว่า แต่นโยบายทางด้านนี้ในยุคหลังๆ รัฐบาลได้ตระหนัก ถึงความสำคัญของการศึกษาในทุกสาขาอาชีพเพิ่มมากขึ้น เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาที่ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเน้นให้การศึกษาทั้งสาขาอาชีพและสายสามัญให้เท่าเทียมกันและกระจาย อย่างทั่วถึง เพื่อพัฒนาประชากรของประเทศให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพในทุกสาขาเพื่อพัฒนา ประเทศต่อไป

2.มิติด้านการส่งเสริมความร่วมมือ การส่งเสริมความร่วมมือเกิดขึ้นทั้ง 5 ยุคสมัยอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับทางด้านการศึกษา ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ด้วยกันเอง

3.มิตินโยบายกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระบบมาตรฐานต่างๆ ด้านการพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ มีการปรับปรุงอยู่เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อดูจากตารางเปรียบเทียบจะเห็นว่ามียุคสมัยไม่ได้ปรับปรุงด้านนี้เพิ่มเติมแต่พัฒนาการทางด้านนี้ก็ไม่ได้หยุดไปและมีการดำเนินงานปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยในรัฐบาลต่อมา

4.มิติด้านสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการและด้อยโอกาส พัฒนาการทางด้านนี้เกิดขึ้นน้อยครั้งในช่วง 5 รัฐบาล ซึ่งมีเพียง 2 รัฐบาลเท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส อันได้แก่ ในช่วงยุคของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา และในยุครัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่มีนโยบายแถลงการณ์ออกมาอย่างชัดเจนในการดำเนินงานทางด้านนี้

5.มติแรงงานไทยในต่างประเทศและแรงงานชาวต่างชาติ การดำเนินงานนโยบายทางด้านนี้มีในยุคสมัยเดียวของ พล.เอกชวลิต ยงใจยุทธ เนื่องจากในขณะที่ พล.เอกชวลิต ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “สมองไหล” หรือการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของประชาชนผู้มีความรู้สูงเนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า อีกทั้งประเทศไทยยังประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้มีแนวโน้มนโยบายดึงดูดประชากรผู้มีความรู้สูงเหล่านี้ของประเทศกลับมาทำงานในประเทศไทยเพื่อปกป้องสถานการณ์ที่เลวร้ายนี้ อีกทั้งยังมีแนวโน้มนโยบายเพื่อดูแลแรงงานไทยในต่างประเทศด้วย

2.5 บทสำรวจเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังด้านสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม

งานวิจัยเรื่องนโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ³ เน้นไปในเรื่องการวางทิศทางของนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประชาชนกลุ่มต่างๆ อันประกอบไปด้วย 1) กลุ่มผู้สูงอายุ 2)

³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2550),นโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ, มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2550.

กลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส 3) กลุ่มคนวัยทำงาน และ 4) กลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งมีเนื้อหาและข้อค้นพบดังต่อไปนี้

1. นโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ: มาตรการเพื่อผู้สูงอายุ

จากการศึกษาในกรณีผู้สูงอายุในประเทศไทย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) พบว่า ผู้สูงอายุ 2 ใน 3 ของประเทศ ยังขาดหลักประกันทางสังคม อย่างไรก็ตาม ได้รัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีการกำหนดทิศทางของการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มผู้สูงอายุที่ดีขึ้น จากการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำหน้าที่จ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในข่ายได้รับการช่วยเหลือ โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีกองทุนผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และการเกิดขึ้นของกองทุนกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่นซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นการรวมกลุ่มที่ยังไม่เป็นทางการ และมีกฎหมายรองรับ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้สูงอายุยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนที่ยังไม่เป็นทางการ ขณะที่ในส่วนของการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุแบบเป็นทางการจำเป็นต้องมีการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีความเหมาะสมมากขึ้น เนื่องจากภาระทางการคลังมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินการในภารกิจอื่นๆ นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาสถาบันและองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ อปท. เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มผู้สูงอายุมากที่สุด ซึ่งการพัฒนาสถาบันหมายรวมถึงการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

ในส่วนของการประเมินเรื่องความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรภาคประชาชนนั้น ถือได้ว่ามีสิ่งที่จะต้องพึงพิจารณาอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินการและระบบบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มสมาชิกจะส่งผลโดยตรงต่อความมั่นใจของสมาชิกซึ่งเป็นมิติที่อ่อนไหว และมีความเสี่ยงในการได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนในกองทุนของสมาชิกกองทุนโดยตรง ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการกองทุนนั้นจะต้องมี 1) การสร้างความสมดุลของรายรับและรายจ่ายเพื่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกในระยะยาวเป็นสำคัญ 2) กองทุนของภาคประชาชนต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่กลุ่มสมาชิกกองทุนเนื่องจากกองทุนในรูปแบบไม่เป็นทางการยังไม่มีกฎหมายรองรับ 3) การประกันสังคมในระดับพื้นที่ต้องมีการวิเคราะห์โครงสร้างอายุของประชากรในอนาคตเนื่องจากจะเป็นการสะท้อนรายจ่ายเพื่อสิทธิประโยชน์ของกลุ่มสมาชิกในอนาคต

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) ได้เสนอว่าหลักการสำคัญของการปรับปรุงมาตรการทางการเงินการคลัง จะต้องมีการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงการออมซึ่งถือว่าเป็นการลดความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง ควบคู่กับการขยายความช่วยเหลือจากทางภาครัฐแก่บุคคลที่อยู่ในความเสี่ยงกลุ่มต่างๆ แนวทางการปรับปรุงมาตรการและนโยบายการเงินการคลัง มีดังนี้

- 1) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการสังคมภาคประชาชน ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีบทบาทในการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการ การสนับสนุนด้านวิชาการเพื่อการวิเคราะห์การเงินของกองทุนภาคประชาชน ขณะเดียวกันองค์กรภาคประชาชนจะต้องมีการสร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์การลงทุน และรายจ่ายด้านสิทธิประโยชน์ที่กองทุนต้องจ่ายแก่สมาชิกคืนในอนาคต ทั้งนี้ข้อควรคำนึงซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนคือ โครงสร้างสมาชิกของกองทุนฯ ต้องมีความสมดุลกันเพื่อวางระบบการให้สิทธิประโยชน์ที่มีความยั่งยืนและเหมาะสม
- 2) ภาครัฐควรมีการสนับสนุนและช่วยเหลือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน และบ้านบุญตามกลุ่มอาชีพ โดยรัฐบาลให้เงินสมทบร่วมเพื่อจูงใจให้เกิดการออมซึ่ง อปท. ควรมีส่วนร่วมในการสนับสนุนเงินช่วยเหลือเพราะกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคตจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ
- 3) ควรมีการแยกส่วนระหว่างกองทุนบ้านบุญและเงินสวัสดิการอื่นๆ ในกรณีของกองทุนขององค์กรภาคประชาชน เนื่องจากกองทุนภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นอาจมีความสามารถไม่เพียงพอในการให้สิทธิประโยชน์ในระยะยาวแก่สมาชิกที่อยู่ในช่วงวัยสูงอายุ อีกทั้งยังมีแนวโน้มผู้สูงอายุที่มากขึ้น
- 4) ควรมีมาตรการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากมาตรการการคลัง อาทิ มาตรการส่งเสริมสุขภาพ การสนับสนุนให้เกิดกองทุนสุขภาพในระดับพื้นที่

2. นโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ: มาตรการเพื่อคนยากจนและด้อยโอกาส

ในส่วนของมาตรการเพื่อคนยากจนและด้อยโอกาสนั้น ปราณี ทินกร (2550) พบว่าครัวเรือนยากจนยังคงมีลักษณะเหมือนในอดีต ถึงแม้ว่าสัดส่วนคนยากจนจะลดลงแล้วก็ตาม กล่าวคือ กลุ่มครอบครัวที่ยากจนที่สุดคือ ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร (ทั้งที่มีที่ดินและไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง) อีกทั้งหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ขาดโอกาสทางการศึกษาโดยมีความรู้ในระดับประถมศึกษาลงไป และเป็นครอบครัวขนาดใหญ่อยู่ในช่วง 5-7 คนขึ้นไป

ข้อค้นพบจากการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) สำหรับความช่วยเหลือของรัฐบาลในรูปแบบกองทุนที่ให้แก่วัยยากจนมักเป็นการช่วยเหลือโดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มเกษตรกรคนยากจนเป็นหลักเมื่อพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นการช่วยเหลือรูปแบบกองทุนสำหรับกลุ่มคนยากจนสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- กองทุนที่มุ่งเน้นช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจน
- กองทุนที่มุ่งช่วยเหลือคนด้อยโอกาส

- กองทุนที่มุ่งช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งครอบคลุมมากกว่าคนยากจน

สิ่งที่น่าพิจารณาสำหรับกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้น้อยในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สุขภาพ เป็นการช่วยเหลือที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การช่วยเหลือที่มุ่งเน้นกลุ่มเกษตรกร

2) กองทุนที่เน้นไปที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกองทุนส่วนใหญ่เพิ่งมีการจัดตั้งในช่วงปี 2546 รัฐยังมีการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก อีกทั้งต้องเผชิญกับปัญหาทุจริตในการใช้จ่ายเงิน

3) นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและคนยากจน เป็นเครื่องมือในการหาเสียง อาทิ เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งก่อให้เกิด ภาวการณ์กักขัง และไม่เป็นที่แน่ชัดว่ากลุ่มคนยากจนจะได้รับประโยชน์จริงหรือไม่ในการแก้ปัญหา ความยากจน

นอกจากนั้นนโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจน ยังมีในรูปแบบมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal) เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร ซึ่งมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระผูกพันทางการเงิน แก่รัฐบาลสูง

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีฐานะทางทรัพยากรและงบประมาณเพียงพอ แต่ การแก้ไขปัญหาให้แก่คนยากจนยังไม่มีความจริงจังมากพอ อย่างไรก็ตาม ปรานี ทินกร (2550) ได้ เสนอว่าประเทศไทยควรจัดระบบสวัสดิการที่พุ่งเป้าไปที่คนยากจนโดยตรง (targeting the poor) เพิ่มเติมจากมาตรการที่ให้ความคุ้มครองในลักษณะทั่วไป (universal coverage) โดยมีหลักการที่ สำคัญ 3 ประการคือ

(1) การลดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสด้านกับคนกลุ่มอื่นในสังคม โดยใช้มาตรการเงินโอน (cash transfer) หรือเงินอุดหนุนทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้คน ยากจนสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนได้ ซึ่งควรทำในระดับ ชุมชนหรือท้องถิ่น เพราะสามารถตรวจสอบสถานภาพความยากจนได้สะดวกกว่า โดยอาจใช้ งบประมาณจากส่วนกลาง มาตรการนี้ถือเป็นมาตรการที่มุ่งสู่เป้าหมาย (targeting measures) ไปที่ คนจนโดยตรง

(2) การจัดให้ประชาชนมีหลักประกันทางสังคม (social security) เพื่อให้สามารถรองรับ ความเสี่ยงด้านสุขภาพ และด้านการว่างงาน ซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐควรจัดให้แก่พลเมืองทั้งหมด หรือที่เรียกว่ามีลักษณะ universal coverage

(3) การเปิดโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถที่จะพัฒนาและพึ่งพาตนเองใน ระยะยาว โดยรัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาและการอบรมเพิ่มทักษะให้แก่แรงงาน เพื่อให้ เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ แก้ปัญหาด้านปัจจัยการผลิตอื่น เช่น ที่ดินและทุน รวมทั้งระบบโครงสร้าง พื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภค เพื่อให้คนจนมีโอกาเข้าถึง และใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ไป ประกอบอาชีพ และพึ่งตนเองได้ในระยะยาว รวมทั้งต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนสามารถ

จัดตั้งกลุ่มการออม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เพื่อระดมทุนและช่วยเหลือเกื้อกูลกันให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง เพื่อจะได้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาในแง่ของรากฐานแนวคิด จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอของปราณี ทินกร อยู่ในรูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมแบบผสมผสาน ที่ไม่ปฏิเสธการทำงานของกลไกตลาดเสรี โดยนโยบายการคลังของรัฐ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่คนยากจนและคนด้อยโอกาส แต่ก็ยังไม่ถึงกับการจัดสวัสดิการสังคมแบบรัฐสวัสดิการ ที่รัฐทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้ผู้คนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ปราณี ทินกร ยอมรับว่าข้อเสนอดังกล่าวยังอยู่ในรูปแบบของแนวคิดที่ยังมิได้มีแผนการดำเนินงานอย่างเป็นรายละเอียดเป็นขั้นตอน แม้จะเป็นรูปแบบของแนวคิดที่ได้มีการปฏิบัติมาบ้างแล้วในหลายประเทศ ข้อเสนอของปราณี ทินกร จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาข้อเสนอนโยบายการเงินการคลังเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชน

3. นโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ: มาตรการเพื่อคนวัยทำงาน

ในส่วนของมาตรการเพื่อคนวัยทำงาน วชิรียา โตสงวน และ วิไลวรรณ วรรณนิชกุล (2550) ได้ให้กรอบการศึกษาความต้องการของกลุ่มบุคคลวัยทำงานไว้ 3 ประเด็นคือ 1) ความต้องการด้านเสรีภาพในการทำงาน 2) ความกินดีอยู่ดีอย่างเป็นสุขสบาย 3) ความต้องการผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม

สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาถึงมาตรการเพื่อสวัสดิการสังคมของคนวัยทำงานจำเป็นต้องพิจารณารูปแบบการทำงานออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ทำงานในระบบ และนอกระบบ⁴ ซึ่งฝังตัวอยู่ในภาคการผลิตต่างๆ พบว่า แรงงานที่ประสบปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิตและการประกันทางสังคมมากที่สุดคือ กลุ่มวัยแรงงานที่มีอยู่นอกระบบ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการที่ประชากรวัยแรงงานกลุ่มดังกล่าวมีอัตราการออมน้อยเป็นผลให้ได้รับผลกระทบจากความผันผวนจากปัจจัยภายนอกสูงว่าโดยเปรียบเทียบกับประชากรวัยทำงานกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์และการได้รับความคุ้มครองทางสังคม

วชิรียา โตสงวนและวิไลวรรณ วรรณนิชกุล สรุปว่า สาเหตุที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ คือ

- การขาดกฎหมายรับรอง
- ขาดระบบประกันสังคมรับรอง

⁴ แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่ทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครอง และหลักประกันทางสังคมเป็นแรงงานที่ไม่มีรูปแบบ และกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการจ้างงาน ไม่มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน ไม่มีสัญญา และระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน

- ขาดการส่งเสริม ค้ำครองความปลอดภัย และอาชีวอนามัย
- ขาดการส่งเสริมด้านทุน และการฝึกอบรมพัฒนาทักษะ
- ขาดการรวมตัวกัน ขาดระบบข้อมูล ส่งผลให้ขาดโอกาส

ด้วยบริบททางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย จากสาเหตุข้างต้นทำให้แรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบเชิงลบที่ส่งต่อระดับคุณภาพชีวิตและ โอกาสในการได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงจากการทำงาน ดังนี้

- ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม
- งานส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่มีวันหยุด ไม่มีสวัสดิการ
- เป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง
- ขาดอำนาจต่อรอง และขาดเวทีสะท้อนความคิดเห็น
- ขาดความเสมอภาค มักไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม

วัชรียา โตสงวนและวิไลวรรณ วรรณนิธิกุล ได้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) มาตรการการคลังสำหรับแรงงานนอกระบบ

การคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มแรงงานที่อยู่นอกระบบจะต้องให้สิทธิแก่กลุ่มแรงงานนี้สูงขึ้นและเสนอให้รัฐจ่ายเงินสมทบในรูปแบบกองทุนเพื่อคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคการผลิตที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ผู้อยู่นอกระบบมีแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบประกันทางสังคม อีกทั้งจะต้องมีกลไกที่เหมาะสมในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของกองทุนที่จัดตั้งขึ้น อาทิ มีช่องทางจ่ายเงินเข้ากองทุนที่มีความหลากหลายเพื่ออำนวยความสะดวกกับสมาชิกกองทุน เป็นต้น

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาลึกลงไปเฉพาะกลุ่มสำหรับแรงงานนอกระบบจะต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) แรงงานนอกระบบในชุมชนเมืองใหญ่ โดยเสนอว่าควรให้แรงงานมีทางเลือกเพื่อออมเงินและรูปแบบการคุ้มครองที่หลากหลายเพื่อให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวได้มีโอกาสตัดสินใจมากขึ้น 2) แรงงานนอกระบบในชุมชนชนบท เสนอให้ควรมีองค์กรในระดับชุมชนเพื่อจัดตั้งกองทุนทางสังคม

2) มาตรการการคลังสำหรับแรงงานในระบบ

สำหรับมาตรการการคลังสำหรับแรงงานในระบบ แบ่งเป็น 3 ข้อเสนอ คือ

- 1) ข้อเสนอระบบประกันสุขภาพ โดยเสนอให้รวมโครงการประกันสังคม ที่ขยายขอบเขตไปถึงระดับครอบครัว และจัดรวมเป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพที่มีวิธีการจ่ายเงิน ให้สิทธิแก่สมาชิกในมาตรฐานเดียวกัน หรือในแนวทางตรงกันข้ามคือ ให้

หน่วยงานแต่ละหน่วยงานบริหารจัดการเอง โดยให้รัฐบาลกลางทำหน้าที่รับผิดชอบ
มาตรฐานการให้บริการ

- 2) ข้อเสนอการประกันการว่างงาน โดยมีหลักการว่า การประกันการว่างงานจะมีกองทุน
ที่บริหารจัดการระบบเงินออมเฉพาะตน เหมือนกับระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ (กบข.) การจ่ายเงินสมทบจะมาจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ แต่มี
เงื่อนไขให้ลูกจ้างต้องจ่ายเงินตามระยะเวลาที่กำหนดก่อนจึงจะมีสิทธิได้รับการ
คุ้มครองเมื่อเกิดกรณีว่างงาน
- 3) ข้อเสนอการประกันสุขภาพ สำหรับ กบข. ที่ให้ข้าราชการจ่ายเงินเข้ากองทุน และรัฐ
ส่งเงินสมทบยังคงเห็นว่ามีเหมาะสม แต่สำหรับในกรณีกองทุนประกันสังคม
เสนอให้มีการทบทวนอัตราเงินสมทบของทุกฝ่ายสูงขึ้นเพื่อให้ผลตอบแทนที่
ผู้ประกันตนได้รับสูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน

4. นโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ: มาตรการเพื่อเด็กและเยาวชน

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 พบว่า ประชากรเด็กและเยาวชน⁵ มีจำนวนทั้งสิ้น 27.8 ล้านคน หรือคิด
เป็นร้อยละ 46.0 ของประชากรทั้งประเทศ แบ่งเป็น เด็กร้อยละ 26.9 และเยาวชนร้อยละ 19.1 ซึ่งใน
ปี พ.ศ. 2545 พบว่าจำนวนประชากรกลุ่มดังกล่าวลดลง

วราวุธ สุวรรณระดา (2550) ได้ทำการสรุปข้อมูล สถิติ เกี่ยวกับสถานการณ์ด้านเด็กและ
เยาวชน ที่น่าสนใจ ไว้ดังนี้ สำหรับประเด็นด้านการเลี้ยงดูบุตรช่วงอายุ 0-5 ปี พบว่าแนวโน้มช่วงปี
พ.ศ. 2540-2545 สัดส่วนภาระการเลี้ยงดูเด็กของพ่อและแม่เด็กลดลง ขณะที่อัตราภาระการเลี้ยงดูเด็ก
โดย ปู่ย่า/ตายาย และสถานรับเลี้ยงเด็กเพิ่มขึ้น อัตราการเรียนต่อของเด็กและเยาวชนสูงขึ้น ขณะที่
กลุ่มเด็กที่มีรายงานว่าไม่ได้รับการศึกษาต่อในปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 260,000 คน โดยให้
เหตุผลว่า ไม่มีทุนทรัพย์เรียน และต้องหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว คิดเป็นสาเหตุหลักร้อยละ 85.6
ของกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้รับการศึกษาต่อ อย่างไรก็ตามจำนวนเด็กที่ไม่ได้เรียนมีจำนวนทั้งสิ้น
7.7 ล้านคน สำหรับเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้เรียนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในส่วนของการใช้จ่ายในการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษา พบว่า ต้นทุน
ค่าใช้จ่ายในการศึกษาเฉลี่ยต่อคนต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2545 โดยรวมทุก
ระดับลดลงเล็กน้อย ในส่วนของแรงงานเด็กและเยาวชนในปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 6.7 ล้าน
คน

มาตรการการคลังเพื่อช่วยเหลือสำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชนที่มีในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2
ลักษณะ กล่าวคือ 1) การช่วยเหลือในกรณีเด็กทั่วไป การช่วยเหลือจะเป็นการช่วยเหลือผ่านทางบิดา

⁵ เด็ก หมายถึง ประชากรในช่วงวัย 14 ปีหรือต่ำกว่า เยาวชนหมายถึงประชากรในช่วงวัย 15-24 ปี

มารดา อาทิ กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน การช่วยเหลือครอบครัวข้าราชการและลูกจ้างรัฐบาล โดยใช้มาตรการ การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับผู้มีบุตร เงินช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาลสวัสดิการค่าการศึกษา เป็นต้น 2) การช่วยเหลือในกรณีตกอยู่ในความเสี่ยงแล้ว การช่วยเหลือในกรณีดังกล่าว มีทั้งในรูปแบบตัวเงินเพื่อช่วยเหลือการเลี้ยงดูสำหรับครอบครัวที่ยากจน และการช่วยเหลือในรูปแบบสิ่งของ โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีสถานสงเคราะห์ในความควบคุมอยู่ทั่วประเทศ

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเด็กและเยาวชนโดยตรง ได้แก่ กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกพันรายได้ในอนาคต (กรอ.)

ประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างยิ่งในการวางแผนด้านการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน คือ โครงสร้างจำนวนเด็กและเยาวชนในอนาคต พบว่า แนวโน้มของจำนวนเด็กและเยาวชนจะมีจำนวนลดลงซึ่งส่งผลต่อการลดลงของจำนวนแรงงานในอนาคต ดังนั้นการสนับสนุนการช่วยเหลือกลุ่มเด็กและเยาวชนต้องเป็นการสนับสนุนการเลี้ยงดูให้เด็กและเยาวชนเป็นผู้มีคุณภาพในอนาคต โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

- 1) มาตรการทางภาษีอากร ควรมีการเพิ่มค่าลดหย่อนให้แก่ครอบครัวที่มีภาระในการเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น และครอบครัวครอบครัวที่ยากจนให้ได้รับประโยชน์จากมาตรการการคลังดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบันมาตรการลดหย่อนภาษีที่มีใช้อยู่ยังมีการตั้งเกณฑ์ที่ไม่ธรรมต่อครอบครัวที่มีรายได้น้อย
- 2) มาตรการทางโครงสร้างคุ้มครองทางสังคม ควรมีการขยายขอบเขตประกันสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบในกรณีการคลอดบุตร เงินสงเคราะห์บุตร การช่วยเหลือด้านเงินสวัสดิการสนับสนุนผู้มีรายได้น้อย การจัดสถานรับเลี้ยงเด็กเพิ่มเติม การช่วยเหลือด้านการศึกษาโดยกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษามากขึ้น
- 3) มาตรการด้านแรงงาน การจ้างงานและบรรยากาศของที่ทำงานที่เป็นมิตรกับครอบครัวที่มีภาระในการเลี้ยงดูบุตร และมีการประนีประนอมระหว่างการทำงานและการเลี้ยงดูบุตร อาทิ จัดให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ เป็นต้น ควรสนับสนุนให้สามารถเลี้ยงดูบุตรที่เจ็บป่วยได้

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2549) ทำการวิจัยเกี่ยวกับหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุกับความยากจนในประเทศไทย⁶ พบว่าการคุ้มครองโดยให้บำนาญแบบถ้วนหน้านั้นถือเป็น

⁶ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, หลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุกับความยากจนในประเทศไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549.

คำตอบในการแก้ไขปัญหาด้านหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการดูแลผู้สูงอายุโดยอาศัยความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในเรื่องการดูแลได้ในกรณีที่ครอบครัวที่มีผู้สูงอายุนั้นมีฐานะยากจน และ/หรือมีการย้ายถิ่นของสมาชิกในครัวเรือนเพื่อไปทำงานในเขตชุมชนเมือง

อีกทั้งในกรณีครอบครัวที่มีความยากจนและภาระที่ต้องดูแลสมาชิกในวัยผู้สูงอายุจึงก่อให้เกิดภาวะกับดักความยากจนและถ่ายทอดภาวะความยากจนต่อไปเป็นรุ่นๆ ต่อเนื่องไปจากการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุบางกลุ่มเป็นผู้มีฐานะยากจนมาตั้งแต่ช่วงวัยเด็ก ประกอบกับในช่วงวัยทำงานนั้นประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักซึ่งมีรายได้ต่ำ และมีบุตรมาก ดังนั้นในกรณีดังกล่าวประชากรกลุ่มนี้จึงถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางด้านรายได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้การใช้นโยบายการคุ้มครองโดยให้บำนาญบำนาญแบบถ้วนหน้านับตั้งแต่เข้าสู่ช่วงวัยที่กำหนดตามเกณฑ์ในการได้รับความคุ้มครอง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการคุ้มครองทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดหลักประกันด้านรายได้ อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณที่จะนำมาใช้เพื่อให้หลักประกันและคุ้มครองทางสังคม ประกอบกับแนวโน้มของจำนวนประชากรวัยสูงอายุของประเทศมีทิศทางที่สูงขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลในการอุดหนุนเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่ขาดหลักประกันด้านรายได้ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้ว่าในระดับชุมชนจะมีการก่อตัวขององค์กรภายในชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุแต่องค์กรในระดับดังกล่าวยังเผชิญกับปัญหาในเรื่องความทั่วถึงของการคุ้มครองสมาชิก รวมถึงระบบการบริหารจัดการกองทุนเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ

คณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องการกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการไว้ว่า⁷ การจะนำสังคมไทยไปสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุข” ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 นั้น อาศัยฐานของสวัสดิการในสังคมไทยที่มีอยู่แล้ว 3 ฐานคือ 1) ฐานทรัพยากรธรรมชาติ เป็นฐานสวัสดิการที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เช่น ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และพันธุกรรม เป็นต้น 2) ฐานนวัตกรรมและวัฒนธรรมชุมชน ชาวบ้านตั้งสมประสงค์ วัฒนธรรม

⁷ คณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ยุทธศาสตร์การกระจายรายได้ ความเห็นข้อเสนอแนะ และรายงานศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ฯ, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ณ โรงแรมปรีณัฐพาเลศ สหานาค กรุงเทพฯ, วันเสาร์ที่ 26 กรกฎาคม 2551.

และภูมิปัญญากันมานาน ทำให้เกิดสิ่งที่ชุมชนคิดค้นประดิษฐ์ขึ้นมา ซึ่งสวัสดิการบนฐานนี้ นับเป็นสวัสดิการพื้นฐานของชีวิต ในประเทศที่การจัดสวัสดิการยังไม่เพียงพอและทั่วถึง ประชาชนจะอาศัยสวัสดิการบนฐานนี้เป็นที่พึ่ง และ 3) ฐานสิทธิพื้นฐานทางสังคม นั่นคือคนทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสวัสดิการสังคม ในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม

เนื่องจากข้อจำกัดในการจัดหารายได้ของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้รัฐไทยเป็นรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบได้ยาก ทิศทางแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่สามารถดำเนินการได้ทันที คือการสร้าง “สังคมสวัสดิการ (welfare society)” โดยการสร้างสรรค์สวัสดิการสังคมขึ้นในหลายรูปแบบจากภาคส่วนและสถาบันต่างๆ โดยแต่ละรูปแบบและแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้ความดูแลและความรับผิดชอบของสังคมโดยรวม

คณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอขั้นตอนในการสร้างสังคมสวัสดิการไว้ดังนี้

1. กำหนดการสร้างสังคมสวัสดิการให้เป็นวาระแห่งชาติ

สังคมสวัสดิการมีสวัสดิการทางเลือกหลากหลาย แต่มีได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว สวัสดิการจะจัดโดยหลายสถาบัน บนพื้นฐานของความสามารถและความเหมาะสมของสถาบันนั้นๆ สังคมโดยรวมเป็นผู้กำหนดสังคมสวัสดิการ สวัสดิการเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องเข้าถึงและจะต้องได้รับ เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนจะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2. สร้างภาคีสังคมสวัสดิการจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมใน 3 รูปแบบ คือ

- 2.1 สวัสดิการพื้นฐานโดยรัฐ (public welfare) เป็นสวัสดิการพื้นฐานที่จัดให้โดยรัฐ เพื่อลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ และความไม่เสมอภาคในด้านต่างๆ สวัสดิการพื้นฐานโดยรัฐแบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ

- ก. การบริการสังคม (social services) ประกอบด้วยบริการทางการศึกษาด้านสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคพื้นฐาน การจัดหางานทำ และการได้รับความยุติธรรมตามกระบวนการยุติธรรม

- ข. การประกันสังคม (social insurance) ประกอบด้วย การประกันในด้านต่างๆ อาทิ การเจ็บป่วยและประสบอันตราย อุพพลภาพ การคลอดบุตรและการสงเคราะห์บุตร ชราภาพ การเสียชีวิต และการว่างงาน

- ค. การสงเคราะห์สังคมหรือการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หรือตกอยู่ในภาวะวิกฤต เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ คนเร่ร่อน ผู้ประสบภัยพิบัติประเภทต่างๆ เป็นต้น

การสร้างสวัสดิการโดยรัฐสามารถดำเนินการได้ 3 วิธีคือ

ก. รัฐจัดหาสวัสดิการพื้นฐานโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

รัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเหมาะสม และเป็นการให้สวัสดิการที่ถึงมือกลุ่มเป้าหมาย และไม่ทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติในการพึ่งพาสวัสดิการจนเกิดความเคยชิน ดังนั้นรัฐควรมีแนวทางดังนี้ 1) กำหนดเป้าหมายในการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ถึงมือคนจน 2) กระจายอำนาจจากราชการให้องค์กรประชาชนทำหน้าที่จัดสวัสดิการในบางประเภท เพื่อลดปัญหาข้อบกพร่องของระบบราชการในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ (bureaucratic failure) และ 3) พัฒนาฐานข้อมูลระดับพื้นที่และข้อมูลจุลภาค ให้มีความแม่นยำและทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น เพื่อจะได้มีข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข. มาตรการการคลังทางด้านรายรับเพื่อการกระจายรายได้

ทางด้านรายรับสามารถดำเนินการผ่านการเก็บภาษีและเงินโอน ในด้านการจัดเก็บภาษีทำได้ 2 วิธีคือ 1) การเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งเป็นการสร้างภาระภาษีกับคนทั่วไป และ 2) การเพิ่มประเภทของภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีมรดก และภาษีการเพิ่มมูลค่าจากทุน เป็นต้น ซึ่งจะกระทบคนส่วนน้อยในสังคม

มาตรการทางด้านเงินโอน โดยการกำหนดสัดส่วนของเงินรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองในแต่ละปี โดยไม่ต้องส่งมายังรัฐบาล เพื่อดึงเป็นงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นเอง เนื่องจากท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและทราบถึงข้อมูลของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลในส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันส่วนกลางจะต้องมีระบบการตรวจสอบที่ดีด้วย เพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

ค. การจัดให้มีระบบความมั่นคงทางสังคม (social security)

รัฐควรจัดมาตรการหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชนทั้งหมดในลักษณะถ้วนทั่ว (Universal coverage) เพื่อลดความเสี่ยงในชีวิตของคน แต่อาจมีรูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกันไป

2.2 สวัสดิการโดยภาคธุรกิจ

ภาคธุรกิจสามารถจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานลูกจ้างและแรงงานคล้ายลูกจ้าง (เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรภายใต้พันธสัญญา เป็นต้น) การจัดสวัสดิการดังกล่าวสามารถทำได้ 3 ด้านคือ

ก. การคุ้มครองแรงงาน คือให้มีการคุ้มครองแรงงานทุกประเภท รวมทั้งผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกรภายใต้พันธสัญญาด้วย

ข. การประกันสังคม คือให้มีการประกันสังคมที่ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท

ค. สวัสดิการแรงงานในลักษณะอื่นๆ ซึ่งเป็นสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยนายจ้าง เช่น ที่พัก อาหารกลางวัน และบริการรถโดยสาร เป็นต้น

2.3 สวัสดิการโดยชุมชน (Community welfare)

ความสำคัญของการจัดสวัสดิการชุมชนคือ การรื้อโยงความสัมพันธ์ภายในชุมชนระหว่างชุมชน และระหว่างชุมชนที่ต่างภาคการผลิตกัน ลักษณะการรวมกลุ่มภายในชุมชนมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความพยายามช่วยเหลือตนเองของคนในชุมชนเป็นการเสริมการทำงานและแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดสวัสดิการให้แก่คนในสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการโดยชุมชน คือการที่รัฐส่งเสริมและสนับสนุน โดยมีภาคชุมชนร่วมสมทบ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

ก. ขยายผลสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรม

องค์กรจัดสวัสดิการในชุมชนส่วนใหญ่จัดสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและฐานวัฒนธรรม จึงควรมีการขยายโอกาสให้ชุมชนสามารถเข้าถึง มีสิทธิ และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นแหล่งทำมาหากินและเป็นประโยชน์สาธารณะของคนในชุมชน รวมทั้งการจัดสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมความเชื่อ ถือเป็นการจัดสวัสดิการที่สำคัญของชุมชนที่มีมาตั้งแต่อดีต

ข. สนับสนุนสถาบันแรงงานที่ไม่เป็นทางการ

ในปัจจุบันยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม (ร้อยละ 57 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำ) จึงได้มีความพยายามในการสร้างองค์กรจัดตั้งในรูปแบบใหม่เพื่อก้าวผ่านข้อจำกัดของสภาพแรงงาน เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิ และสวัสดิการของลูกจ้างแรงงานในระบบคู่ขนานไปกับระบบสภาพแรงงานที่มีอยู่แล้ว นอกจากนั้นมีการจัดตั้งเครือข่ายแรงงานนอกระบบร่วมกับแรงงานในระบบภาคต่างๆ จึงควรมีการพัฒนาเครือข่ายแรงงานนอกระบบเหล่านี้ให้มีบทบาทมากขึ้นในการสร้างอำนาจต่อรองของแรงงานนอกระบบ

ค. ส่งเสริมงบประมาณเพื่อการส่งเสริมสถาบันสวัสดิการชุมชน

รัฐควรเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนบนหลักการ “การมีส่วนร่วมแนวระนาบ” โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนทั้งในรูปแบบกลุ่ม องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ เป็นเจ้าภาพในการจัดสวัสดิการชุมชน รัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและจัดงบประมาณสมทบให้แก่โครงการสวัสดิการที่กลุ่มต่างๆ ในชุมชนจัดขึ้น

ง. สวัสดิการอื่นๆ

รัฐต้องพยายามส่งเสริมสวัสดิการที่มุ่งป้องกันปัญหาและมุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ ทักษะ ของกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การทำงานกับคู่ประสบปัญหา ควบคู่กับการทำงานกับครอบครัว ชุมชน สังคมและหน่วยงานให้บริการ และปรับกระบวนการทำงานของสถาบันและระบบสถานสงเคราะห์ พร้อมกับส่งเสริมการดำเนินชีวิตอิสระให้กับผู้ด้อยโอกาส

2.6 การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

การจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ อาทิ กระทรวง กรม ที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมและให้บริการทางสังคมในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การจัดสวัสดิการสังคมของไทย ยังมีการจัดการในรูปของกองทุนและโครงการต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนไทยเช่นเดียวกัน (แผนภาพที่ 2.2)

ตารางที่ 2.9 แสดงการจัดสรรงบประมาณในแต่ละกระทรวงเพื่อสวัสดิการสังคม พบว่า มีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมนับตั้งแต่ พ.ศ. 2546-2550 โดยงบประมาณในด้านนี้ได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด ทั้งนี้กระทรวงที่มีสัดส่วนรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมมากที่สุด คือ กระทรวงศึกษาธิการ รองลงมา คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ

ทั้งนี้ภารกิจที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับสวัสดิการสังคมมากที่สุด คือ การจัดการเรียนการสอนให้แก่นักเรียนซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ยังมีนโยบายที่ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนให้แก่กลุ่มนักเรียนที่มีความพิการทางร่างกายเพิ่มขึ้นด้วยตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องจนถึง พ.ศ.2550 โดยภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการเรียนการสอนยังเป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากกระบวนการถ่ายโอนดังกล่าวยังอยู่ในระยะเริ่มแรกของขั้นตอนของการถ่ายโอนบุคลากร และสถานศึกษา

ขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงกีฬาและการท่องเที่ยวเป็นกระทรวงที่มีรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 1 ตลอดช่วง 4 ปีที่ผ่านมา สาเหตุเนื่องมาจากการกิจต่างๆ ที่เป็นของทั้งสามกระทรวงที่มีอยู่เดิมได้รับการถ่ายโอนให้แก่ อปท. ภายหลังจากการเริ่มกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตาม พ.ร.บ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542

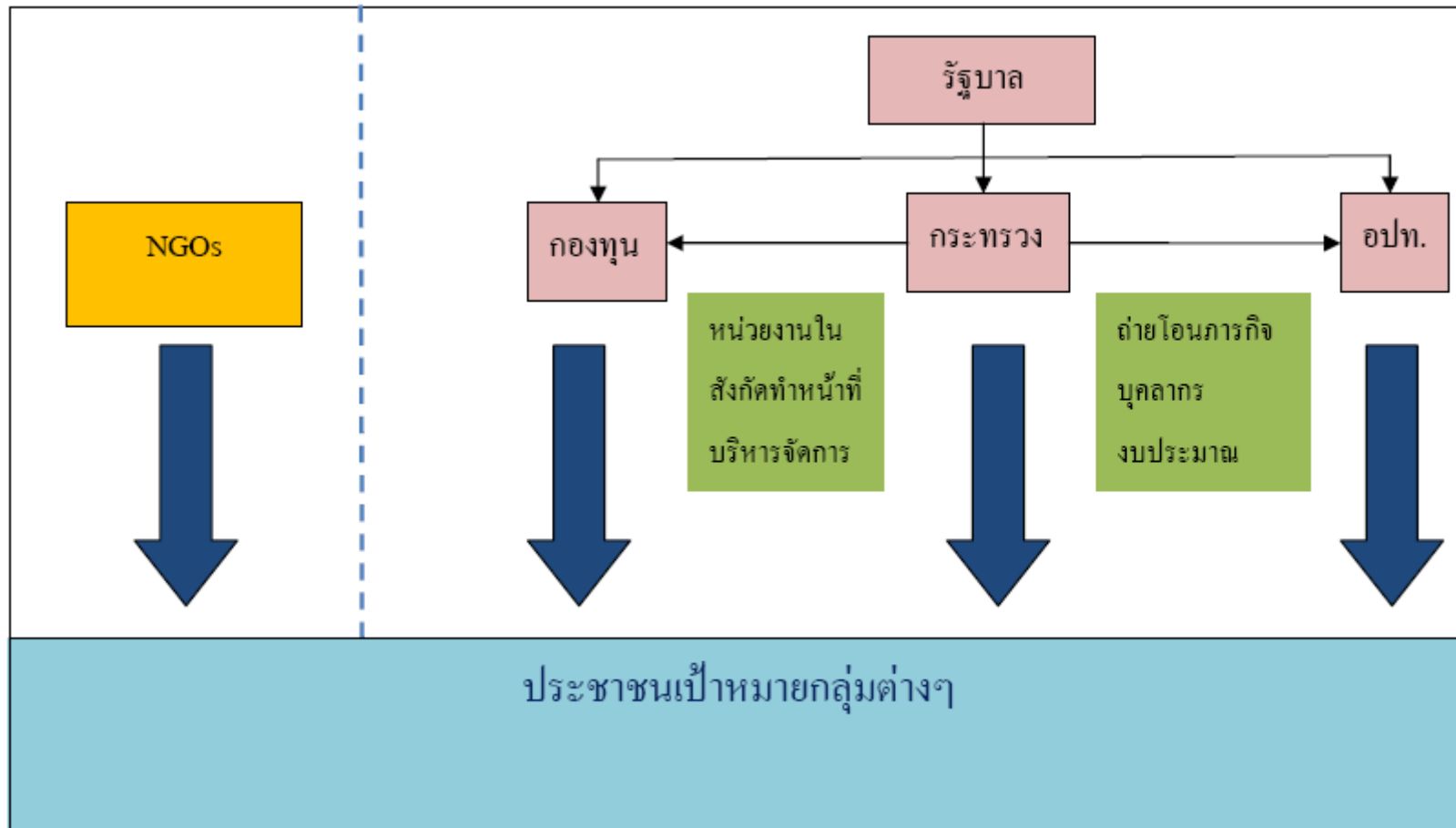
รายจ่ายรวมของรัฐบาลที่ใช้จ่ายไปเพื่อสวัสดิการสังคมโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2550 คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2550 รายจ่ายรวมของรัฐบาลที่ใช้จ่ายไปเพื่อสวัสดิการสังคมได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับ

รายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างมาก (แต่ถ้าไม่นับรวมงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ สัดส่วนของงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมดังกล่าวจะมีประมาณร้อยละ 31-35 ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2550)

นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่ให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในประเทศไทย นับตั้งแต่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มแรงงาน และกลุ่มประชาชนทั่วไป การให้ความคุ้มครองทางสังคมเหล่านี้อาจจะอยู่ในรูปของกองทุนหรือโครงการต่างๆ ที่รัฐให้การสนับสนุน เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น โดยสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่อย่างเป็นทางการจะมีหน่วยงานที่มีบทบาทรับผิดชอบอย่างเฉพาะเจาะจงตามประเภทโครงการ รายละเอียดเกี่ยวกับ กลุ่มเป้าหมาย ขอบเขต และสิทธิประโยชน์ของแต่ละกองทุนหรือโครงการ ดูได้จากตารางที่ 2.10

สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการในแง่การบริหารจัดการทางการคลังเพื่อสวัสดิการสังคมนั้น มีทั้งการจัดสรรเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ กองทุน บางประเภทเกิดจากระบบการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นผู้บริหารจัดการสวัสดิการเองในแต่ละองค์กร ขณะที่รูปแบบการคุ้มครองมีทั้งในลักษณะการช่วยเหลือในรูปแบบตัวเงิน และในรูปแบบการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์สำหรับตนเองและครอบครัว

แผนภาพที่ 2-2: โครงสร้างหน่วยงานและการจัดสรรงบประมาณที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย



ที่มา:ผู้วิจัย

ตารางที่ 2-9 การจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมระดับกระทรวง

หน่วย : พันล้านบาท

กระทรวง	2546		2547		2548		2549		2550	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1.กระทรวงสาธารณสุข	42.3	11.6	45.2	11.5	45.2	9.4	52.8	9.8	62.3	9.7
		(6.4)		(5.5)		(5.5)		(5.9)		(5.8)
2.กระทรวงศึกษาธิการ	158.7	43.6	158.0	40.3	203.9	42.5	225.5	41.9	282.7	43.8
		(24.1)		(19.3)		(24.8)		(25.2)		(26.4)
3.กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*			3.9	1.0	4.7	1.0	6.0	1.1	8.6	1.3
				(0.5)		(0.6)		(0.7)		(0.8)
4.กระทรวงมหาดไทย	82.4	22.6	102.8	26.2	139.0	29.0	160.7	29.9	179.4	27.8
		(12.5)		(12.5)		(16.9)		(17.9)		(16.7)
5.กระทรวงแรงงาน	16.1	4.4	13.0	3.3	17.7	3.7	18.8	3.5	25.2	3.9
		(2.4)		(1.6)		(2.2)		(2.1)		(2.4)
6.กระทรวงยุติธรรม	2.0	0.6	11.4	2.9	11.8	2.5	12.5	2.3	13.9	2.2
		(0.3)		(1.4)		(1.4)		(1.4)		(1.3)
7.กระทรวงกีฬาและการท่องเที่ยว*			2.5	0.6	2.4	0.5	3.0	0.6	3.4	0.5
				(0.3)		(0.3)		(0.3)		(0.3)
8.กระทรวงวัฒนธรรม*			2.2	0.6	2.5	0.5	2.9	0.5	4.2	0.6
				(0.3)		(0.3)		(0.3)		(0.4)
9.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	62.7	17.2	53.2	13.6	52.4	10.9	55.6	10.3	65.4	10.1

กระทรวง	2546		2547		2548		2549		2550	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
		(9.5)		(6.5)		(6.4)		(6.2)		(6.1)
รวมทั้ง 8 กระทรวง**	205.5	100.0	234.2	100.0	275.7	100.0	312.3	100.0	362.4	100.0
รายจ่ายรวมของรัฐบาล	659.1	(31.2)	820.3	(28.6)	821.6	(33.6)	896.2	(34.8)	1,072.7	(33.8)
รวมทั้ง 9 กระทรวง	364.2	100.0	392.4	100.0	479.6	100.0	537.9	100.0	645.1	100.0
รายจ่ายรวมของรัฐบาล	659.1	(55.3)	820.3	(47.8)	821.6	(58.4)	896.2	(60.0)	1,072.7	(60.1)

หมายเหตุ: 1) * เป็นกระทรวงเมื่อปี 2547

2) ** ไม่นับรวมงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

2) ตัวเลขในวงเล็บ คือ ตัวเลขสัดส่วนงบประมาณเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมดในแต่ละปีงบประมาณ

ที่มา: สำนักงานประมาณและจากการประมวลผลของผู้วิจัย

ตารางที่ 2-10 โครงการภาครัฐที่สำคัญในการคุ้มครองทางสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่างๆในประเทศไทย

ชื่อโครงการ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กลุ่มเป้าหมาย	เงื่อนไข/ขอบเขต	สิทธิประโยชน์
กลุ่มข้าราชการ				
1. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	สำนักงานกองทุนบำเหน็จข้าราชการ	ข้าราชการ	มีผลตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน	บำเหน็จบำนาญหรือการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับครอบครัวตนเองและครอบครัว การศึกษาของบุตร
2. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจ	รัฐวิสาหกิจ	พนักงานในรัฐวิสาหกิจ	ลูกจ้างจ่าย 3-5 % ของค่าจ้างจ่ายไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างแต่ไม่เกิน 15 %	จ่ายเงินในกรณีตาย เกษียณ และสิ้นสุดการเป็นสมาชิก
กลุ่มแรงงาน				
1. กองทุนประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	ลูกจ้าง/ผู้ประกันตน	ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร่วมกับนายจ้างและรัฐบาล	ได้รับเงินทดแทนในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ สงเคราะห์ และว่างงาน
2. กองทุนเงินทดแทน	สำนักงานประกันสังคม	ลูกจ้าง	ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บจากการทำงานโดยนายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนอัตรา 0.2-1% ของค่าจ้าง	ให้เงินทดแทนในกรณีเสียชีวิต ประสบอันตราย เจ็บป่วย และสูญเสียอวัยวะเนื่องจากการทำงาน
3. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	รัฐวิสาหกิจ	ลูกจ้าง	ลูกจ้างจ่าย 3-5 % ของค่าจ้างจ่ายสมทบ ไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างแต่ไม่เกิน 15 %	จ่ายเงินให้ในกรณีตาย เกษียณอายุ หรือสิ้นสุดการเป็นสมาชิก
4. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	ลูกจ้าง	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินค่าปรับและอื่นๆ	กรณีลาออกได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากการลงทุน กรณีเสียชีวิตได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลแก่ครอบครัว กรณีถูกเลิกจ้างและนายจ้างไม่สามารถจ่ายเงินตามกฎหมายแรงงานได้ จะได้รับเงินชดเชย 30 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
5. กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	ผู้ใช้แรงงานที่มีเงินกู้ยืมระบบ	เป็นแหล่งเงินทุนให้ผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการกู้ยืมโดยผ่านสหกรณ์ออม-	เป็นสินเชื่อในการปลดหนี้สินนอกระบบของผู้ใช้แรงงาน

ชื่อโครงการ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กลุ่มเป้าหมาย	เงื่อนไข/ขอบเขต	สิทธิประโยชน์
			ทรัพย์สิน หรือเครดิตยูเนียนในสถานประกอบการ	
6. กองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน	แรงงานใหม่ที่เข้าสู่ระบบการทำงาน แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง แรงงานในระบบ		เพื่อให้การสนับสนุนการฝึกอบรมลูกจ้างที่อยู่ในระบบการทำงานแล้ว และถูกปลดออกจากงาน ตลอดจนกลุ่มแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานและยกระดับฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น โดยให้กู้เงินระยะสั้น
กลุ่มประชาชนทั่วไป				
1. กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (มคิ ครม. มี.ค. 2538)	กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย	ม. ปลาย-ป. ตรี	ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 2 เท่า ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของประเทศ ต้องชำระคืนพร้อมดอกเบี้ยหลังจบการศึกษา	ค่าบำรุงหรือค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายจำเป็นเกี่ยวกับการศึกษา อัตราดอกเบี้ย 1% ต่อปีชำระหลังจากจบการศึกษา 2 ปี และชำระให้หมดภายในเวลา 15 ปี
2. โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาท)	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	ประชาชนชาวไทยทุกคนที่ยังไม่มีสิทธิการรักษาพยาบาลใดๆ จากหลักประกันอื่นที่รัฐจัดให้	รัฐบาลให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัวให้กับสถานพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุขทุกแห่ง หรือ โรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ สำหรับประชาชนร่วมจ่ายค่าธรรมเนียม 30 บาทต่อการไปใช้บริการ 1 ครั้ง	ได้รับบริการขั้นพื้นฐานทางการแพทย์ การสาธารณสุข การอนามัยอันจำเป็นต่อสุขภาพและการดำเนินชีวิต ยกเว้นการบริการทางการแพทย์บางอย่าง เช่น การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การรักษาภาวะการมีบุตรยาก การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ ขาด้านไวรัสเอดส์ เป็นต้น
3. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	หมู่บ้าน/ชุมชนเมืองและชุมชนอื่นๆ (ชุมชนทหาร)	เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ไปลงทุน	สมาชิกกองทุนได้กู้เงินไปลงทุนในกิจกรรมต่างๆ

ชื่อโครงการ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กลุ่มเป้าหมาย	เงื่อนไข/ขอบเขต	สิทธิประโยชน์
4. โครงการบ้านเอื้ออาทร	การเคหะแห่งชาติ	ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการที่อยู่อาศัย	ผู้มีสิทธิได้รับที่อยู่อาศัยต้องเป็นผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือนในปี 2546-47 และในปี 2548 ไม่เกิน 17,500 บาทต่อเดือน	ผู้มีรายได้น้อยเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยอัตราผ่อนชำระไม่เกินเดือนละ 1,000-1,500 บาท
5. โครงการบ้านมั่นคง	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	พัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด	ให้ชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสมทบ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณ	คนจนในชุมชนแออัดเกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การอยู่อาศัย และการจัดการชุมชน

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การจัดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบชุมชน สศช. 2549

“ตัวอย่างสถานการณ์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับ อบท. ในปัจจุบัน”

กองทุนหลักประกันสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบล/ เทศบาลเป็น โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานระหว่างสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคนในพื้นที่โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อมและความเหมาะสม และเพื่อเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกัน โรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและดำรงชีวิตในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่แม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยง และกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในเขตพื้นที่

การคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลนำร่อง จะเลือก องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อม มีความประสงค์เข้าร่วม โครงการ อีกทั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีประสบการณ์และการดำเนินงานด้านการสร้างสุขภาพและป้องกัน โรคในพื้นที่มาก่อนแล้ว และต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อมในการอุดหนุนงบประมาณ ตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด

แหล่งที่มาของกองทุนหลักประกันสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ประกอบด้วย

- (1) เงินค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในส่วนของสร้างเสริมสุขภาพและป้องกัน โรคตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด จำนวน 37.50 บาทต่อประชากรหนึ่งคน
- (2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล โดยมีเกณฑ์ดังนี้
 - 2.1 เงินสมทบขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่หรือเทศบาลต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
 - 2.2 เงินสมทบขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
 - 2.3 เงินสมทบขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย

การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยได้มีการบูรณาการระบบการจัดสวัสดิการสังคมให้มีเอกภาพ จนกระทั่งในปี 2546 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546” เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติดังกล่าว (มาตรา 13 (3)) ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ค.) จัดทำแผนแม่บทการจัดสวัสดิการสังคมส่วนรวมของประเทศ จึงได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีสร้างสวัสดิการสังคมไทยฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554 ขึ้น ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการจัดสวัสดิการสังคมของหน่วยงาน และภาคีความร่วมมือที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในประเทศไทย

ลักษณะสำคัญ

ลักษณะสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย คือ⁸

1. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) คือ การจัดสวัสดิการสังคมที่คำนึงถึงความหลากหลายในด้านต่างๆ เช่น ความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ซึ่งต้องเชื่อมโยงงานต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของมนุษย์อย่างเป็นองค์รวม ความหลากหลายของวิธีการทำงาน และความหลากหลายเจ้าภาพ (การจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยภาคส่วนต่างๆ เช่นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นต้น) นอกจากนี้ยังมีการผสมผสานความหลากหลายของสหวิชาชีพ หน่วยงาน องค์กร และภาคีทุกภาคส่วน ให้เข้ามาร่วมคิด ร่วมแก้ไขปัญหา บนความสัมพันธ์เสมอภาคในรูปแบบของหุ้นส่วนการพัฒนา
2. เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมจากบุคคลกลุ่มเป้าหมาย และหรือชุมชนเป้าหมาย ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงจุด และเกิดความยั่งยืนของกระบวนการแก้ปัญหาในระยะยาว
3. เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นกระบวนการเชิงรุก คือการจัดสวัสดิการที่เน้นให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เข้าถึง/เข้าหาปัญหาโดยไม่รอให้ปัญหาเข้ามาหาเอง เป็นการดำเนินงานที่มุ่งผลในเชิงป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ต้นมือ เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามและขยายตัวจนยากต่อการแก้ไข กระบวนการในเชิงรุกนี้ ยังหมายถึงการเปลี่ยนแนวทางการทำงาน คือ แทนที่จะรอให้ผู้ใช้บริการมาขอความช่วยเหลือที่สำนักงาน เปลี่ยนเป็นการลงไปทำงานกับชุมชน ใช้พลังของชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหา

⁸ จิตติ มงคลชัยอรัญญา, ชินชัย ชีวีเจริญ และพงษ์เทพ สันติกุล “แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย: ความหวังใหม่เพื่อสังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน,” <http://www.thaisocialwork.com>.

4. ใช้กระบวนการพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสังคม โครงสร้างสังคม สถาบันบริการ และนโยบาย เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อระบบความเป็นอยู่ ค่านิยม และการกระจายโอกาสที่ดีขึ้นของบุคคล เป็นกระบวนการที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของคนในด้านสวัสดิการ การศึกษา การมีงานทำ ที่อยู่อาศัย ค่านิยม สุขอนามัย การแสดงออกทางวัฒนธรรม การควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5. ยึดหลักความยั่งยืนของบริการสวัสดิการประเภทต่างๆ โดยเน้นหลักการสร้างความสามารถในการพึ่งตนเองของผู้ใช้บริการ กลุ่ม และชุมชน ทั้งความสามารถด้านการปฏิบัติงานและความสามารถด้านเงินทุน

6. เน้นการสร้างมาตรฐานการทำงาน และการสร้างความเป็นมืออาชีพให้ผู้ปฏิบัติงาน วิเคราะห์ปัญหาแบบเป็นองค์รวม โดยบูรณาการทั้งองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น และวิชาการจากภายนอก

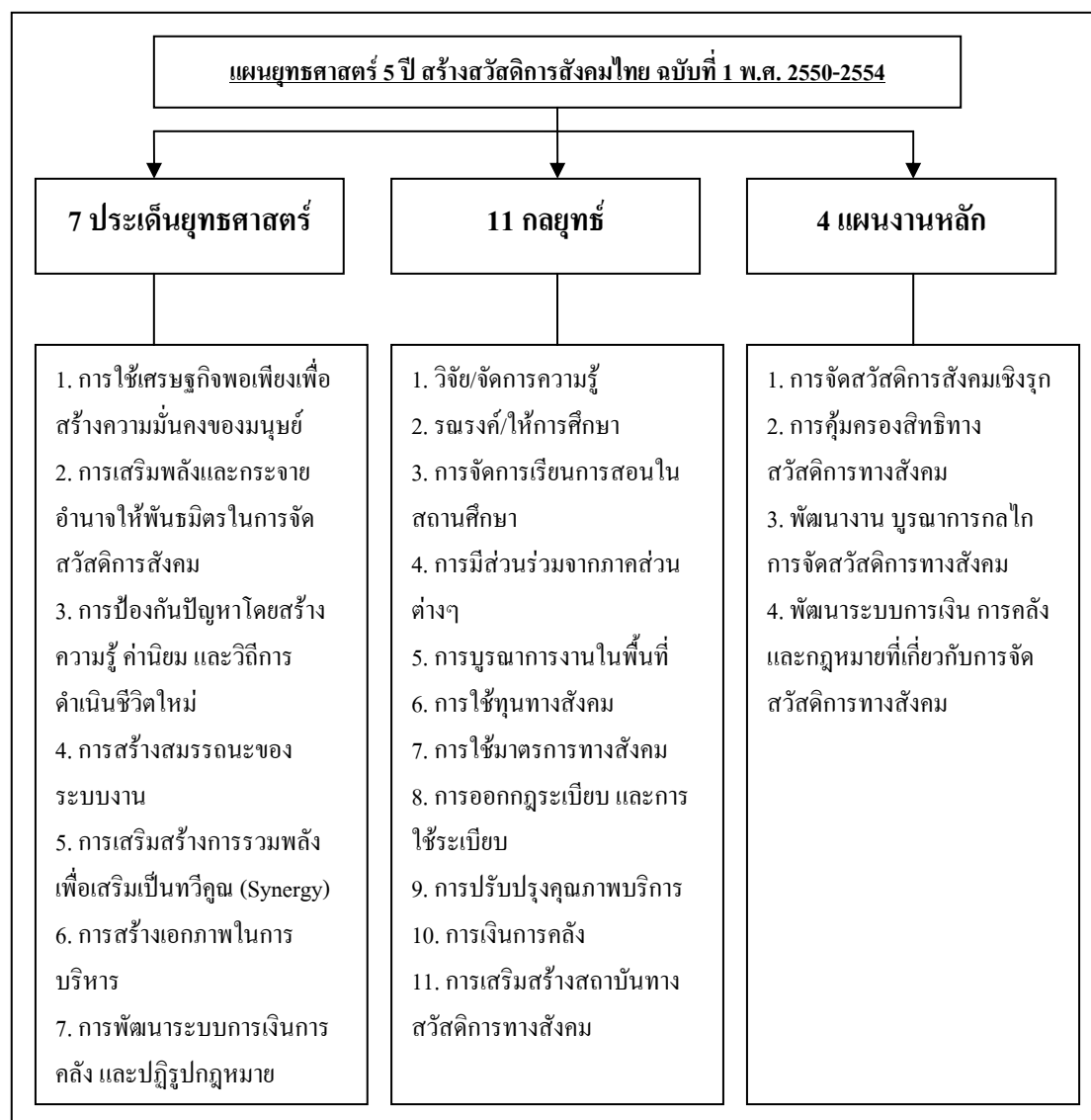
7. เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีความสามารถช่วยตนเองน้อยกว่าทุกกลุ่มในสังคม จึงควรได้รับการให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้น

วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ของแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย กำหนดไว้ดังนี้ “ชุมชน และประชาสังคมเข้มแข็ง สามารถป้องกันแก้ไขปัญหาและมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม สมาชิกครอบครัวยากจนและขาดโอกาสได้รับหลักประกันทางสังคม ทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ ที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม รายได้ขั้นต่ำที่เหมาะสมกับเพศ วัย ตามสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งได้รับความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพตามกฎหมาย และได้รับความช่วยเหลือ บนหลักการสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์”

ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนงานหลัก ของแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทยแสดงในแผนภาพ 2-3⁹

แผนภาพ 2-3 ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนงานหลักของแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554



ที่มา: แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย : ความหวังใหม่เพื่อสังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน, หน้า 9.

⁹ ดูรายละเอียดของแต่ละยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนงานหลักใน จิตติ มงคลชัยอรัญญา, ชินชัย ชีวีเจริญ และพงษ์เทพ สันติกุล “แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย: ความหวังใหม่เพื่อสังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”, หน้า 9-12 <http://www.thaisocialwork.com>.

ตารางที่ 2-11 แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ตามแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยเพื่อชีวิตมั่นคง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ซึ่งมีแผนงานหลัก 4 แผนงาน (ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.3) กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ได้รับจัดสรรงบประมาณในปี 2551 เป็นจำนวนเงิน 3,000,000,000.00 บาท โดยงบประมาณส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) เป็นงบประมาณสำหรับแผนงานการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก โดยมีเป้าหมายที่ อปท. ให้มีการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ได้รับงบประมาณโดยเฉลี่ยพื้นที่ละ 200,000 บาท กลุ่มเป้าหมายคือคนจนและคนที่ถูกทอดทิ้งในพื้นที่ แผนงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รองลงมาคือ แผนงานคุ้มครองสิทธิสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน (ได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วน ร้อยละ 17.0)

**ตารางที่ 2-11: แผนการใช้จ่ายงบประมาณกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ตามแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย
เพื่อชีวิตมั่นคง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551**

แผนงานโครงการ	เป้าหมาย	งบประมาณ 2551	หมายเหตุ
1. แผนงานการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก	- พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล จำนวน 7,875 แห่ง หรือ ร้อยละ 100 ของพื้นที่ทั้งหมด ใน 76 จังหวัด มีการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น - คนจนและผู้ถูกทอดทิ้งในพื้นที่ที่มีการจัดสวัสดิการชุมชนและท้องถิ่นได้รับการดูแลอย่างน้อย ร้อยละ 20 - จังหวัด 76 จังหวัด มีโครงการบูรณาการจัดสวัสดิการสังคมเชิงประเด็น ในภาพรวม	1,575,000,000 (ร้อยละ 52.5) 675,000,000 (ร้อยละ 22.5)	สนับสนุนเครือข่ายสวัสดิการชุมชนเชิงพื้นที่ในเขต อบต./เทศบาล เฉลี่ยพื้นที่ละ 200,000 บาท สนับสนุนจังหวัดเฉลี่ยจังหวัดละ ๙ 8,880,000 บาท
2. แผนงานคุ้มครองสิทธิสวัสดิการสังคม ให้แก่ประชาชน	องค์การสวัสดิการสังคมใน 76 จังหวัดทั่วประเทศมีโครงการรองรับการคุ้มครองสิทธิสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน	510,000,000 (ร้อยละ 17)	สนับสนุนโครงการตามแผนงานคุ้มครองสิทธิสวัสดิการสังคม ให้แก่ประชาชนในภาพรวมของประเทศ
3. แผนงานพัฒนางาน การบูรณาการ กลไก และการบริหารจัดการ	องค์การสวัสดิการสังคมใน 76 จังหวัดทั่วประเทศมีโครงการรองรับการพัฒนางาน การบูรณาการ กลไก การบริหารจัดการการพัฒนาระบบการเงินการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม	240,000,000 (ร้อยละ 8)	สนับสนุนโครงการตามแผนงานพัฒนางาน การบูรณาการ กลไกและการบริหารจัดการแผนงานพัฒนาระบบการเงินการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ในภาพรวมของประเทศ
4. แผนงานพัฒนาระบบการเงินการคลังและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม			
รวม		3,000,000,000	ดำเนินการตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและระเบียบกองทุนที่กำหนด โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ที่ คำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการบูรณาการงาน

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ความแตกต่างระหว่างแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีๆ กับแผนสวัสดิการสังคมอื่น ๆ

แผนยุทธศาสตร์ 5 ปีๆ มีความแตกต่างจากแผนสวัสดิการสังคมอื่นๆ ในสาระสำคัญดังนี้

1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีๆ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 จึงเป็นแผนแม่บทที่มีสถานะทางกฎหมายรองรับ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับองค์กรสาธารณประโยชน์ ที่จะทำโครงการขอรับการสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคม โดยต้องเป็นโครงการที่ไม่ขัดต่อแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีๆ

2. เป็นแผนยุทธศาสตร์ ที่ใช้เป็นเครื่องมือช่วยชี้นำทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน โดยยึดหลักการวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายนอกและภายใน มีการให้ตัวอย่างมาตรการในแต่ละแผนงานเพื่อให้ภาคีร่วมพัฒนาที่เกี่ยวข้องเลือกนำไปใช้ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคม และปัญหาของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ หรือแต่ละประเด็นปัญหา ในขณะที่แผนแม่บทอื่น ๆ จะมีแต่เพียงการกำหนดแนวทางความต้องการของแผนอย่างกว้าง ๆ ผู้ปฏิบัติจึงต้องนำไปตีความ คิดหา และกำหนดแผนงานขึ้นมาเอง การปฏิบัติงานจะเป็นอย่างไร จึงขึ้นอยู่กับทัศนคติ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติเป็นหลัก

3. ยึดหลักการบูรณาการในการจัดทำแผน โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการเนื้องานและการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุด เน้นการบูรณาการในพื้นที่ระดับตำบล เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้ดีที่สุด และสามารถดึงศักยภาพของชุมชนเข้ามาจัดสวัสดิการสังคม เพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ หรือเชิงประเด็นปัญหาได้เหมาะสมมากที่สุด

4. มีการสร้างกลไกเพื่อรองรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีๆ โดยเสนอให้บัญญัติ และแก้ไขกฎหมายบางเรื่องที่เป็น อาทิ ระเบียบด้านการภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการระดมทุนจากภาครัฐ กฎหมายรองรับสถานะของภาคีร่วมพัฒนา เป็นต้น รวมทั้งขอเสนอให้เพิ่มศักยภาพและขนาดของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้สามารถสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในระดับภูมิภาคและจังหวัด

ปี 2551 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมส่วนภูมิภาค ให้แก่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเงินทั้งสิ้น 297,468,640 บาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบอุดหนุน งบดำเนินการ และงบลงทุนตามลำดับ (ตารางที่ 2-12)

จากข้อมูลรายจ่ายงบประมาณ (ตารางที่ 2-13) เมื่อพิจารณาตามลักษณะภารกิจ พบว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่องานด้านสวัสดิการทางสังคมของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ได้รับการจัดสรรนั้นถูกนำไปใช้ในแผนงานที่มุ่งเน้นส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพเป็นสำคัญ อาทิ การจัดเวทีสัมมนาต่างๆ การส่งเสริมกิจกรรมให้ความรู้และสร้างเครือข่าย มากกว่าที่จะใช้ในการปฏิบัติงานเชิงรุก และพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยตรง เนื่องจากการปฏิบัติงานเชิงรุกต่างๆ บางภารกิจนั้นได้ถูกถ่ายโอนให้แก่องค์กร อปท. เรียบร้อยแล้ว เช่น ภารกิจการให้เบียดสงเคราะห์ประเภทต่างๆ เป็นต้น

แผนงานที่ 3 คือ แผนงานเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่มากที่สุด คิดเป็นงบประมาณร้อยละ 93.54 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณในปี 2551 ได้เน้นไปในเรื่องของผู้สูงอายุและครอบครัวเป็นสำคัญ

ดังนั้นบทบาทของ พม. จึงเป็นการทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ อีกทั้งงบประมาณที่จัดสรรให้กับ พมจ. นั้นจะใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้แก่ประชาชนในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญในด้านการจัดสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 2-12 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมส่วนภูมิภาค
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

ผลผลิต	รายการ	จังหวัด	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	งบดำเนินงาน (ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค	75	61,768,400	20.76
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	ค่าใช้จ่ายจัดประชุมทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ตามนโยบายรัฐบาลและกระทรวงฯ จังหวัดละ 50,000 บาท	75	3,750	0.001
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามแผน	75	6,293,750	2.12
	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามแผน	75	24,094,500	8.10
	กิจกรรมย่อย ศึกษาวิจัย วิเคราะห์พัฒนานโยบายพัฒนาสังคมฯ	12	5,434,790	1.83
เครือข่ายที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามแผน	75	13,980,000	4.70
เครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์	งบดำเนินงานศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ระดับจังหวัด	75	17,500,000	5.88
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	ค่าจ้างเหมา จนท. ระบบงานคอมฯ ค่าวัสดุฯ ค่าเช่าตู้สาย ฯลฯ	75	9,296,400	3.13
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิตามกฎหมายของกระทรวงฯ	75	3,645,000	1.23
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	งบดำเนินงานในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนส่งเสริมการจัดสรรสวัสดิการสังคม และเงินอุดหนุนองค์การสวัสดิการภาคเอกชน จังหวัดละ 87,250 บาท	75	6,543,750	2.20
ประชากรเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม	งบลงทุน	75	44,013,300	14.80
	งบอุดหนุน	75	104,895,000	35.26
รวมทั้งสิ้น			297,468,640	100.00

ที่มา: แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**ตารางที่ 2-13 แผนรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2551 ของสำนักงาน
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) 75 จังหวัด**

แผนงาน/ผลผลิต/งบรายจ่าย/กิจกรรมหลัก/กิจกรรมย่อย	เป้าหมาย		
	จำนวน	จำนวนเงิน	ร้อยละ***
1. แผนงบประมาณเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม			
<i>ผลผลิต: เครือข่ายที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ</i>		4,465,000	4.83
งบดำเนินงาน (ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ)	75 จังหวัด	225,000	0.24
1. โครงการส่งเสริมเครือข่ายเพื่อการพัฒนาสตรี			
งบอุดหนุน			
1. โครงการส่งเสริมเครือข่ายเพื่อการพัฒนาสตรี	424 กลุ่ม	4,240,000	4.59
2. แผนงบประมาณพัฒนาและส่งเสริมโอกาสให้แก่กลุ่มคนพิการและผู้ด้อยโอกาส			
<i>ผลผลิต: ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมความเสมอภาค การคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิ</i>		1,500,000	1.62
งบดำเนินงาน (ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ)			
1. โครงการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย			
- กิจกรรมเวทีสัมมนาสตรี/วันสตรีสากล	15,000 คน	1,500,000	1.62
3. แผนงบประมาณเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า			
<i>ผลผลิต: ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพเพื่อเป็นครอบครัวเข้มแข็ง</i>		86,425,000	93.54
งบดำเนินงาน (ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ)			
1. โครงการสมัชชาครอบครัวและขับเคลื่อน พ.ร.บ. ส่งเสริมครอบครัวฯ			
- กิจกรรมเวทีสัมมนาครอบครัวแห่งชาติ/วันครอบครัว	15,000 คน	11,250,000	12.18
2. โครงการส่งเสริมตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว			
- กิจกรรมรณรงค์ยุติความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และในครอบครัว	28,500 คน	1,500,000	1.62
3. โครงการครอบครัวอบอุ่น			

แผนงาน/ผลผลิต/งบรายจ่าย/กิจกรรมหลัก/กิจกรรมย่อย	เป้าหมาย		
	จำนวน	จำนวนเงิน	ร้อยละ***
- กิจกรรมการใช้เวลาของครอบครัว	15,000 คน	3,750,000	4.06
4. โครงการเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว			
- กิจกรรมส่งเสริมงานและกิจกรรมอาชีพกิจสวเคราะห์	75 จังหวัด	375,000	0.41
5. โครงการครอบครัวคุณธรรมนำสังคมไทยเข้มแข็ง			
- กิจกรรมพาลูกหลานเข้าวัด/โบสถ์/มัสยิด	6,000 คน	3,375,000	3.65
6. โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.)	3,879 แห่ง	1,932,000	2.09
7. โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งครอบครัวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้			
- เสริมสร้างความเข้มแข็งของ ศพค. 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	373 แห่ง	1,373,000	1.49
งบอุดหนุน			
1. โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.)	4,104 แห่ง	56,950,000	
2. โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งครอบครัวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้			
- เสริมสร้างความเข้มแข็งของ ศพค. 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	148 แห่ง	5,920,000	
รวมงบประมาณรายจ่ายรายแผนงานทั้ง 3 แผนงาน		92,390,000	100.00
รวมงบประมาณทั้งสิ้น (รวมงบอุดหนุน)		155,260,000	

ที่มา: แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

หมายเหตุ: ร้อยละเปรียบกับจำนวนงบประมาณรายจ่ายรายแผนงาน ไม่นำงบอุดหนุนในการคำนวณ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สกนธ์ วรรณวัฒนา และคณะ (2551) ได้ศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อบริการทางสังคมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) โดยมี อบต. ตัวอย่างจำนวน 13 อบต. พบว่าในปีงบประมาณ 2549 อบต. มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินในงบประมาณไปยังบริการทางสังคมโดยเฉลี่ยร้อยละ 34.71 และเมื่อรวมเงินอุดหนุนแบบกำหนดวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบต. เพื่อสวัสดิการสังคม (เช่น เบี้ยสงเคราะห์คนชรา คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น) สัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 42.19 โดยเฉลี่ยจาก 13 อบต. ตัวอย่าง (ตารางที่ 2-14) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอบต. จัดสรรเพื่อสวัสดิการสังคมมีสัดส่วนโดยเฉลี่ยจาก อบต. ตัวอย่างไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด

ตารางที่ 2.14 สัดส่วนงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมใน อบต. ตัวอย่าง ประจำปีงบประมาณ 2549

อบต.	งบประมาณด้านสวัสดิการสังคม			งบประมาณทั้งหมด	สัดส่วนเงินในงบประมาณ เพื่อสวัสดิการสังคม ต่องบประมาณทั้งหมด (ร้อยละ)	สัดส่วนงบประมาณรวมเพื่อสวัสดิการสังคม ต่องบประมาณรวมทั้งหมด และ เงินนอกงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม (ร้อยละ)
	เงินในงบประมาณ	เงินนอกงบประมาณ	งบประมาณรวม			
อ่าวลึก	5,555,852	645,400	6,201,252	24,069,039	23.08	25.09
บางพระ	8,781,384	1,738,800	10,520,184	16,776,055	52.34	56.82
ห้วยวน	4,084,788	1,179,954	5,264,742	14,748,439	27.70	33.05
เขาโจด	4,701,693	1,538,380	6,240,073	10,800,208	43.53	50.57
โคกเพชร	4,577,548	3,331,035	7,908,583	19,922,813	22.98	34.01
โคกกรอย	5,545,964	534,250	6,080,214	26,212,663	21.16	22.73
แหลมสน	3,485,326	3,391,968	6,877,294	7,843,517	44.44	61.21
นาแหม	6,104,234	1,375,675	7,479,909	15,134,698	40.33	45.30
หนองกุ้ง	4,449,580	3,031,140	7,480,720	13,609,407	32.69	44.95
เสาหิน	3,400,304	2,497,160	5,897,464	11,568,061	29.39	41.93
สุเทพ	34,657,775	3,591,327	38,249,102	75,650,395	45.81	48.27
ท้ายเหมือง	7,514,230	3,532,202	11,046,432	23,312,522	32.23	41.15
ท่าศาลา	2,206,852	872,120	3,078,972	6,220,596	35.48	43.41
ค่าเฉลี่ย					34.71	42.19

หมายเหตุ: เงินนอกงบประมาณหมายถึงเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่ อบต. ที่ไม่ได้บันทึกอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณของแต่ละอบต.

ที่มา: ประมวลผลจากข้อบัญญัติงบประมาณของแต่ละ อบต. และกรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น

อ้างอิงจาก Decentralized Budget for Social Services at Tambon Administrative Organizations (TAOs) Level, 2008.

2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชน

1) การให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะกับกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันทางสังคมและก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนควรจะได้รับ ความคุ้มครองแบบทั่วไป (universal coverage) อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรจะเน้นการให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะกับคนบางกลุ่มที่ต้องการความคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ (targeting the vulnerable groups) เช่น คนยากจน คนที่ด้อยโอกาสในสังคม คนพิการ เป็นต้น เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษให้สามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเท่ากับผู้อื่น การให้ความช่วยเหลืออาจจะอยู่ในรูปของการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เบี้ยสงเคราะห์คนชรา การให้เบี้ยสงเคราะห์คนพิการ เป็นต้น การให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ จะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนและตรงกลุ่มเป้าหมาย และมีความเหมาะสมกับภาวะการณ์ของ ประเทศที่อาจจะยังไม่มีงบประมาณรายรับที่เพียงพอต่อการจัดความคุ้มครองแบบทั่วไปให้กับ ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2) การสร้างหลักประกันทางสังคมในระยะยาว

การให้ความช่วยเหลือจะต้องคำนึงถึงการให้หลักประกันทางสังคมในระยะยาวด้วย คือ กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมควรจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะยาว คือการทำให้คนกลุ่มนี้ ได้มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการผลิต (เช่น การมีที่ดินทำกิน การมีเครื่องมือที่จะใช้ในการประกอบ อาชีพ) ได้รับการศึกษาหรือได้รับการฝึกอบรมจนมีความรู้เพียงพอที่จะนำไปประกอบอาชีพเพื่อหา รายได้เลี้ยงชีพได้ต่อไปในอนาคต โดยไม่ต้องพึ่งพิงการดูแลจากรัฐตลอดเวลา

3) การพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคมภายในชุมชน

ควรจะมีการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีชุมชนหลายแห่งที่มีการรวมตัวกันจัดตั้ง กลุ่มออมทรัพย์ ตลอดจนการริเริ่มการจัดสวัสดิการและระบบการช่วยเหลือกันเองภายในกลุ่ม กลุ่ม ต่างๆ เหล่านี้มีศักยภาพในการจัดระบบสวัสดิการสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย ของคนในชุมชน ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการดำเนินการอยู่ในบางชุมชน เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนที่ยากจนในหมู่บ้าน การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวเสียชีวิต และการสงเคราะห์สมาชิกยามเจ็บป่วย เป็นต้น

4) ทางเลือกในการหาแหล่งรายรับมาเพื่อใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการสังคม

ในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในประเทศได้อย่างทั่วถึงและครบถ้วนนั้น จำเป็นจะต้องมีการใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จะเห็นได้จากประเทศสวีเดนที่เป็นรัฐสวัสดิการ มีสัดส่วนของภาษีและเงินสมทบที่จัดเก็บเข้ากองทุนทางสังคมสูงถึงร้อยละ 14.5 ต่อรายได้ประชาชาติ ดังนั้นในการหารายรับมาใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม รัฐบาลจำเป็นต้องมีแนวทางในการหารายรับจากแหล่งต่างๆ มาช่วยเสริมด้วย นอกจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนจากผู้ประกันตน

สำหรับแหล่งรายรับที่สามารถเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญในกรณีของประเทศไทยนั้น ก็คือการจัดเก็บภาษีประเภทที่ยังมิได้มีการจัดเก็บมาก่อน อาทิ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน¹⁰ (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) การจัดเก็บภาษีมรดก การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม¹¹ และภาษีจากส่วนเพิ่มของทุน) จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีในประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการอย่างเช่นประเทศสวีเดน ก็มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง¹² (Real Estate Tax) ซึ่งนับว่าเป็นภาษีทางตรงประเภทหนึ่ง การจัดเก็บภาษีเหล่านี้ได้ถูกนำไปเป็นรายจ่ายของรัฐในรูปของ เงินบำนาญ ผลประโยชน์ทางสาธารณสุข และการประกันสังคมรูปแบบต่างๆ

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนับว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมได้เป็นจำนวนมาก จากการประมาณการรายรับจากการจัดเก็บภาษีที่ดิน (มิได้รวมภาษีสิ่งปลูกสร้าง) ดวงมณี เลาวกุล และ เอื้อมพร พิชัยสนธิ (2551) พบว่า รายรับภาษีที่ดินแม้ว่าจะมีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ต่ำก็ยังสามารถจัดเก็บรายได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายรับที่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในประเทศ

5) การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการทางสังคม

การรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการและการบริหารงบประมาณทำให้การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นของแต่ละประเทศไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในกรณีของการบริหารราชการระดับท้องถิ่นที่มีการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง พบว่า

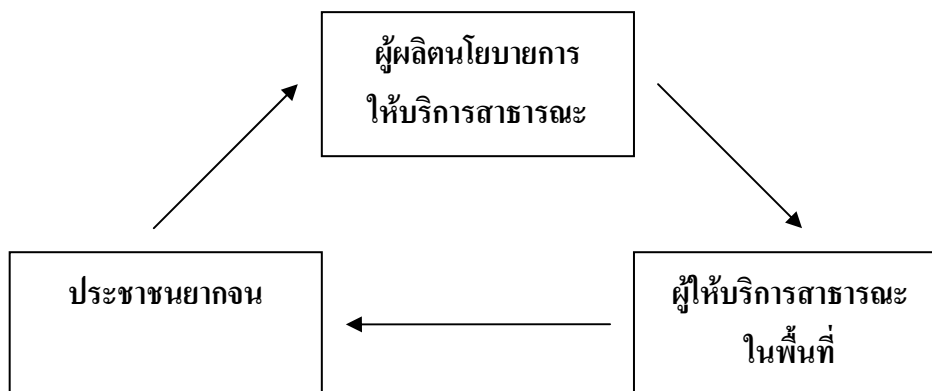
¹⁰ ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน อยู่ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งไม่ใช่การเก็บภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง เนื่องจากฐานภาษีที่จัดเก็บไม่ได้จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินอย่างแท้จริง

¹¹ ดูรายละเอียดการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ได้จาก ดวงมณี เลาวกุล และ เอื้อมพร พิชัยสนธิ, นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายได้, บทที่ 7, เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.

¹² The Sweden Institute, Fact Sheets on Sweden, Sweden:2001.

งบประมาณรายรับที่หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นได้รับมักน้อยกว่ารายจ่ายในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ความรับผิดชอบ

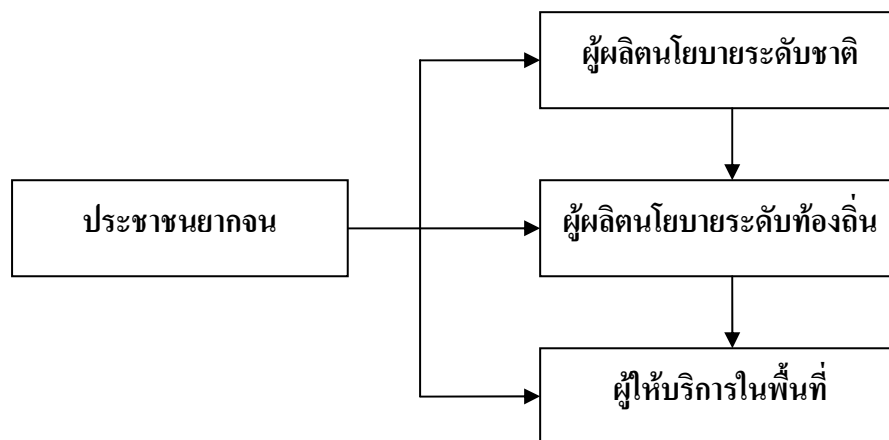
แผนภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ของกระบวนการรับผิดชอบ



จากแผนภาพที่ 2.4 แสดงให้เห็นถึงกลไกการให้บริการของภาครัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากการให้บริการของภาคเอกชนในตลาดแข่งขัน เนื่องจากกลไกการทำงานของภาคเอกชนนั้นมีกระบวนการการรับผิดชอบแก่ผู้รับบริการโดยตรงผ่านกลไกตลาดซึ่งเรียกว่า Long route accountability

จากข้อเท็จจริงในการให้บริการสาธารณะตามลักษณะกลไกข้างต้น พบว่า การให้บริการสาธารณะ เช่น การศึกษา บริการสาธารณสุข เป็นบริการที่มุ่งให้บริการกับกลุ่มประชาชนยากจนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็หลีกเลี่ยงการรับผิดชอบที่ไม่เกิดขึ้นในบางประเทศ เนื่องจากไม่มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย หรืออาจจะมีแต่การเลือกตั้งไม่อยู่บนพื้นฐานของความสมมาตรของข้อมูล อีกทั้งประชาชนไม่มีสิทธิในการเลือกบุคคลที่ต้องการอย่างแท้จริง ด้วยองค์ประกอบของความไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงทำให้ กระบวนการส่งผ่านบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีรูปแบบที่เป็นอคติต่อประชาชนในประเทศ

แผนภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดของความสัมพันธ์ในการรับผิดชอบภายใต้การกระจายอำนาจ



การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะนำไปสู่การรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามแต่ละหน้าที่ที่อปท. ได้รับมอบหมาย ผ่านความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ผลิตนโยบายส่วนกลาง ผู้ผลิตนโยบายระดับท้องถิ่น และผู้ให้บริการในพื้นที่ (แผนภาพที่ 2.5)

การกระจายอำนาจเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก็มีรูปแบบที่หลากหลาย การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายอันเกิดจากประเด็นทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการ และการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ระดับท้องถิ่น เป็นเรื่องที่สำคัญ ในส่วนของการเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายการให้บริการสาธารณะของ อปท. ควรมีการพิจารณาในเรื่องของการบริหารค่าใช้จ่าย รวมถึงการออกแบบระบบการจัดเก็บภาษี เป็นอันดับแรก เพื่อเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันหากเงื่อนไขดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นอาจจะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ ในส่วนของการจัดการทางการคลังนั้นสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นอย่างยิ่งอีกประเด็นคือ การเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือตลาดทางการเงิน เพื่อเป็นการเพิ่มความสามารถทางการเงินของ อปท. มากยิ่งขึ้น อีกทั้งการที่ อปท. เข้าสู่ตลาดทางการเงินแล้วจะมีส่วนให้เกิดการป้องกันปัญหาเรื่องจริยธรรมวิบัติของผู้บริหาร อปท. อย่างอัตโนมัติ

ปัญหาใหญ่ที่มักพบจากการกระจายอำนาจคือ การบริหารจัดการที่ขาดกลไกการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ กลไกการตรวจสอบเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามสิ่งที่พึงระลึกเสมอคือ การควบคุมและตรวจสอบมิได้ใช้หลักการปกครองแบบบนลงล่างที่หน่วยงานในระดับที่สูงกว่าจะต้องควบคุมการทำงานขององค์กรระดับล่าง หากแต่กลไกการตรวจสอบและควบคุมในการกระจายอำนาจนั้นได้ใช้หลักการแบ่งอำนาจเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) และมุ่งเป้าเพื่อประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

นอกจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการผลิตบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการของประชาชนแล้ว รัฐบาลกลางควรมีการสนับสนุนด้านเงินทุนเพิ่มเติม ประกอบกับส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณะในพื้นที่พร้อมๆ กัน เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การสร้างสถาบันของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของการคุ้มครองทางสังคม

1. โครงสร้างและระเบียบวิธีการบริหารจัดการกองทุนต่างๆ ควรมีการวางแนวทางกองทุนประเภทต่างๆ ที่ชัดเจนเพื่อเป็นเงื่อนไขในการลดความเสี่ยงของการดำเนินการของกองทุนสวัสดิการทางสังคม และเพื่อความเข้าใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
2. ความครอบคลุมของการจัดสวัสดิการสังคม เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีความทับซ้อนในการให้บริการ อีกทั้งในแง่กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับสวัสดิการสังคม ดังนั้นการให้สวัสดิการสังคมควรมีการวางกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการ ความทับซ้อนของการให้สวัสดิการสังคม ตัวอย่างของการทับซ้อนในการให้สวัสดิการสังคมระหว่างหน่วยงาน อาทิ การให้เบี้ยสงเคราะห์ประเภทต่างๆ มีความทับซ้อนในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ และ อปท. ในระดับพื้นที่ เป็นผลให้การกระจายตัวของงบประมาณสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร นอกจากนี้การวางกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนยังส่งผลต่อการวางอัตราค่าจ้างบุคลากรที่จำเป็นต้องใช้ในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังลดความทับซ้อนในการจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรที่ไม่อยู่ในสังกัดภาครัฐ (อาทิ กลุ่มชุมชนเข้มแข็งที่ก่อตั้งโดยภาคประชาสังคม)
3. บทบาทของ อปท. ในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการในการให้สวัสดิการสังคม ควรมีการเพิ่มบทบาทนำในการให้สวัสดิการสังคมมากขึ้นในภารกิจที่เป็นสถานการณ์เฉพาะหน้าหรือภาวะวิกฤติอันเกิดจากภัยธรรมชาติต่างๆ เนื่องจาก อปท. เป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความเชี่ยวชาญในภูมิศาสตร์สูง อย่างไรก็ตามภารกิจต่างๆ ที่ อปท. มีหน้าที่รับผิดชอบนั้นจำเป็นต้องมีการสนับสนุนทั้งในเชิงวิชาการ และระบบบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ อปท. โดยหน่วยงานราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ อปท. ซึ่งการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานราชการต่างๆ ในช่วงเปลี่ยนผ่านและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสวัสดิการสังคม
4. การสร้างเครือข่ายทางด้านสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในกรณีการให้บริการและดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายระหว่างพื้นที่ นอกเหนือจากการดำเนินการเชิงเดี่ยวในการให้สวัสดิการสังคมของแต่ละชุมชนแล้ว การสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกันเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่ก็เป็นแนวทางในการคุ้มครองทางสังคมที่มีความน่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากจุดแข็งของการให้บริการแบบดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ และมุ่งแก้ไขปัญหาย่างตรงตามสภาพปัญหาที่แท้จริงในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน ในกรณีที่เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายโดยมีภาคีมากกว่าหนึ่งแห่งนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไปในอนาคตว่าควรมีลักษณะและขนาดใหญ่เพียงใดเพื่อให้การดำเนินการของกลุ่มเครือข่ายมีประสิทธิภาพมากที่สุด
5. การสร้างขีดความสามารถและความเชื่อมั่นในหลักประกันต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ ซึ่งการสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การยอมรับ ความเข้าใจในสิทธิที่ตนจะได้รับบริการจากภาครัฐ และ/หรือ องค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคม อีกทั้งยังส่งผลต่อการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในที่สุด