CR2559080059

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน
สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
ร่วมกับ
คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

แผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม
เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รอบ ๒)

สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ (สปช) ๓๔๒๑/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานแผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รอบ ๒) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑๒) ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นางทิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายฐิติ วุฑฒิโกวิทย์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๙. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๑๐. นางภัทรียา สุมะโน	โฆษกกรรมาธิการ
๑๑. นายกาศพล แก้วประพาฬ	กรรมาธิการ
๑๒. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	กรรมาธิการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมาธิการ
๑๔. นายกิตติภณ ทุ่งกลาง	กรรมาธิการ
๑๕. นางกูไซหม๊ะวันซาฟีหน๊ะ มนูญทวี	กรรมาธิการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมาธิการ
๑๗. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมาธิการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวณิช	กรรมาธิการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมาธิการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมาธิการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมาธิการ
๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมาธิการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมาธิการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

/บัดนี้...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยเสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยุติธรรมหรือการเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยนั้น จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้แนวคิด ๔ ประการคือ (๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย (๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาวและเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ (๓) มีการมองเป็นภาพรวมโดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า "เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม" (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) และ (๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น โดยมีประเด็นปฏิรูป รวม ๑๖ ประเด็น สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๑) ประเด็นที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จำนวน ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบไปแล้ว

(๒) ประสานการทำงานกับคณะกรรมาธิการชุดอื่น และคณะกรรมการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งขึ้น จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

/(๓) ดำเนินการ...

(๓) ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการเด็กปฐมวัยอายุ ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ซึ่งในรายงานฉบับนี้ เป็นแผนปฏิรูปในส่วนที่อยู่ในส่วนที่รับผิดชอบในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำนวน ๖ ประเด็นปฏิรูปเท่านั้น

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

ในมองภาพรวมของแผนปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฉบับนี้ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจะประกอบด้วย

(๑) มีการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมใหม่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงานโดยเฉพาะกลไกภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปที่ออกมา

(๒) มีระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

(๓) มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน และมีการสร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ

(๔) มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง มีทั้งมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม

(๕) ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง และมีความเป็นธรรมสูงขึ้นในที่สุด

๓. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น

จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๓.๑ รายงานแผนปฏิรูปที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน ๓ เรื่อง

(๑) การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี)

(๒) การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

(๓) การปฏิรูปเพื่อการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๓.๒ ประเด็นที่ได้จัดทำกรอบสาระเพื่อการปฏิรูปไว้ในระดับหนึ่งแล้ว และสามารถใช้เป็นฐานในการปฏิรูปสำหรับกลไกที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไปได้ ประกอบด้วย

(๑) การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

(๒) สวัสดิการสังคมเด็กปฐมวัยอายุ สำหรับเด็กปฐมวัยที่มีอายุ ๓ – ๖ ปี

(๓) สวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

(๔) สวัสดิการที่อยู่อาศัย

/๓.๓ ประเด็น...

๓.๓ ประเด็นที่ต้องมีการดำเนินเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการปฏิรูป

มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การทบทวน แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ประกอบด้วย

ก. การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในภาคผนวก

ข. ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชนด้วย มีรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาคผนวก

(๒) การออกกฎหมายใหม่ ประกอบด้วย

ก. กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า

ข. กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี)

ค. กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน

ง. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. .... ปรากฏในภาคผนวก

จ. กฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สำนักกรรมาธิการ ๓
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง

(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

รัตติยา ร่าง/ทาน
นิภาพร /พิมพ์

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๓๔๖๒ /๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานแผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รอบ ๒) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีคำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อให้การจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมการ
๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป	รองประธานกรรมการ
๓. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๔. นางอุบล หลิมสกุล	กรรมการ
๕. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๖. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมการ
๗. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	กรรมการ
๘. นายสุวัฒน์ วิริยพงษ์สุกิจ	กรรมการ
๙. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร	กรรมการ
๑๐. ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงานหรือผู้แทน	กรรมการ
๑๑. นางสาวสุรีรัตน์ ตรีมรรคา	กรรมการ
๑๒. นายชินชัย ชี้เจริญ	กรรมการ
๑๓. นายสมชัย จิตสุชน	กรรมการ
๑๔. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือผู้แทน	กรรมการ
๑๕. นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต	กรรมการและเลขานุการ
๑๖. นางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยุติธรรมหรือการเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรี

/ความเป็นมนุษย์...

ความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยนั้น จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้แนวคิด ๔ ประการคือ (๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย (๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาวและเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ (๓) มีการมองเป็นภาพรวมโดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) และ (๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น โดยมีประเด็นปฏิรูป รวม ๑๖ ประเด็น สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๑) ประเด็นที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จำนวน ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบไปแล้ว

(๒) ประสานการทำงานกับคณะกรรมาธิการชุดอื่น และคณะกรรมการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งขึ้น จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

(๓) ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการเด็กปฐมวัยอายุ ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

/ซึ่งในรายงาน...

ซึ่งในรายงานฉบับนี้ เป็นแผนปฏิรูปในส่วนที่อยู่ในส่วนที่รับผิดชอบในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำนวน ๖ ประเด็นปฏิรูปเท่านั้น

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

ในมองภาพรวมของแผนปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฉบับนี้ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจะประกอบด้วย

(๑) มีการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมใหม่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงานโดยเฉพาะกลไกภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปที่ออกมา

(๒) มีระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

(๓) มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน และมีการสร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ

(๔) มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง มีทั้งมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม

(๕) ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง และมีความเป็นธรรมสูงขึ้นในที่สุด

๓. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น

จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๓.๑ รายงานแผนปฏิรูปที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน ๓ เรื่อง

(๑) การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี)

(๒) การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

(๓) การปฏิรูปเพื่อการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๓.๒ ประเด็นที่ได้จัดทำกรอบสาระเพื่อการปฏิรูปไว้ในระดับหนึ่งแล้ว และสามารถใช้เป็นฐานในการปฏิรูปสำหรับกลไกที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไปได้ ประกอบด้วย

(๑) การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

(๒) สวัสดิการสังคมเด็กปฐมวัยอายุ สำหรับเด็กปฐมวัยที่มีอายุ ๓ – ๖ ปี

(๓) สวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

(๔) สวัสดิการที่อยู่อาศัย

๓.๓ ประเด็นที่ต้องมีการดำเนินเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการปฏิรูป

มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การทบทวน แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ประกอบด้วย

ก. การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในภาคผนวก

/ข. ทบทวน...

ข. ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชนด้วย มีรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาคผนวก

(๒) การออกกฎหมายใหม่ ประกอบด้วย

ก. กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า

ข. กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุไม่เกิน ๓ ปี)

ค. กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน

ง. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. .... ปรากฏในภาคผนวก

จ. กฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูปต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) นายอำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)
ประธานกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สำนักกรรมาธิการ ๓
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง

(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

รัตติยา ร่าง/ทาน
นิภาพร /พิมพ์

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
ส่วนที่ ๑ ประเด็นการปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า	๕
๑. หลักการและเหตุผล	๕
๒. ประเด็นปฏิรูป	๕
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๗
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๘
ส่วนที่ ๒ ประเด็นระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย	๙
๑. หลักการและเหตุผล	๙
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๐
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๐
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๐
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๑๑
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๑๒
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๑๒
ส่วนที่ ๓ ประเด็นการปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า	๑๓
<u>กลุ่มที่ ๑ สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ</u>	๑๓
๑. หลักการและเหตุผล	๑๓
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๔
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๔
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๕
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๑๖
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๑๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๑๗

สารบัญ

	หน้า
<u>กลุ่มที่ ๒ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก</u>	๑๘
๑. หลักการและเหตุผล	๑๘
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๘
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๙
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๙
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๒๐
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๑
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๑
<u>กลุ่มที่ ๓ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ</u>	๒๑
๑. หลักการและเหตุผล	๒๑
๒. ประเด็นปฏิรูป	๒๒
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒๒
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๒๒
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๒๓
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๓
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๓
ส่วนที่ ๔ ประเด็นสวัสดิการที่อยู่อาศัย	๒๑
๑. หลักการและเหตุผล	๒๑
๒. ประเด็นปฏิรูป	๒๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๒๕
๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ	๒๕
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๖
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๖
ส่วนที่ ๕ ประเด็นการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม	๒๗
๑. หลักการและเหตุผล	๒๗
๒. ประเด็นปฏิรูป	๒๗
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒๘

สารบัญ

หน้า

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๒๘

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ ๒๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕ ๓๐

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ ๓๐

ส่วนที่ ๖ ประเด็นการปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ๓๒

๑. หลักการและเหตุผล ๓๒

๒. ประเด็นปฏิรูป ๓๒

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๓๒

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๓๒

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ ๓๔

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕ ๓๔

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ ๓๔

บทสรุป ๓๕

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แผนปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

ภาคผนวก ข แผนปฏิรูปสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ภาคผนวก ค แผนปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

ภาคผนวก ง รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

รายงาน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส
ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย
แผนปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : ระบบสวัสดิการสังคม
เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รอบ ๒)

บทนำ

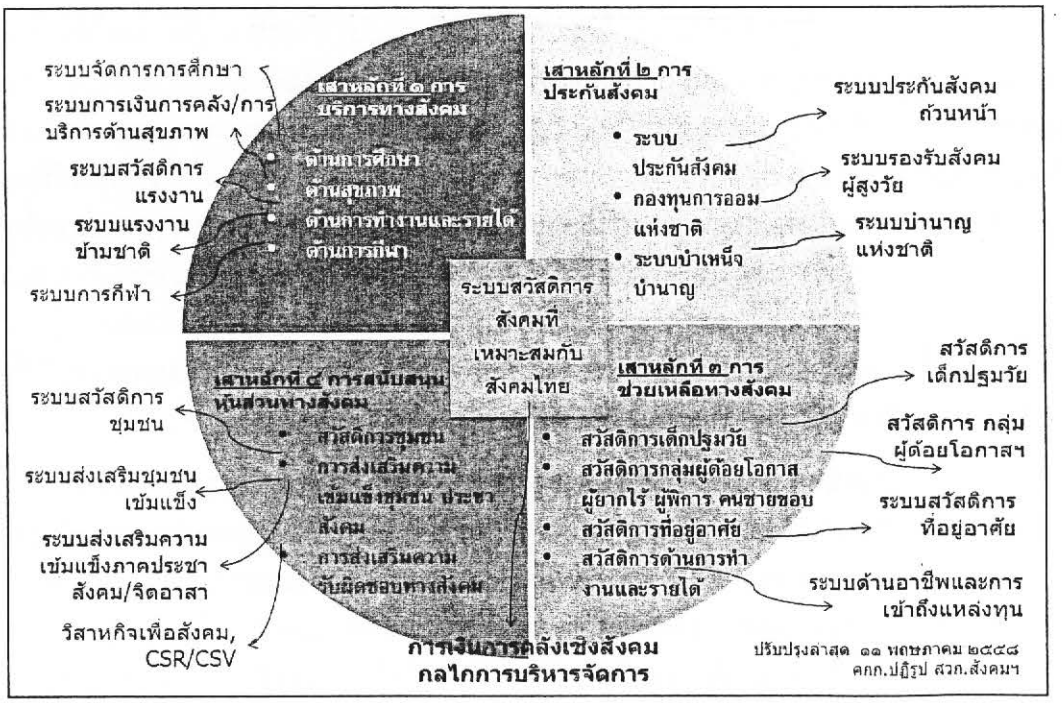
เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยุติธรรมหรือการเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วยซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ) จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม ในการดำเนินงาน คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ ได้มีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมาธิการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นร่วมกันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยและนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงได้นำเสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติและได้มีคำสั่งแต่งตั้ง **"คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย"** ขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในประเด็นปฏิรูปนี้

ในการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปได้กำหนดวัตถุประสงค์ไปที่การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยอันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนที่ (๑) ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (๒) เป็นระบบที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน (๓) สร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ (๔) พัฒนาระบบการดูแล ช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องให้กับผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบรวมทั้งอารยสถาปัตย์ และระบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

วิธีการศึกษาในครั้งนั้นใช้ทั้งการทบทวนเอกสารและรวบรวมข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เสนอต่อคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ การศึกษาทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูป ภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง การระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งจัดประชุมเชิงปฏิบัติการซึ่งมีตัวแทนองค์กร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม จนได้ข้อสรุปและได้นำเสนอรายงานการปฏิรูประดับหลักการและสาระสำคัญต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

บทสรุปของข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย ได้วางภายใต้แนวคิด ๔ ประการคือ (๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย (๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาวและเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ (๓) มีการมองเป็นภาพรวม โดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) และ (๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการโดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น โดยได้กำหนดกรอบประเด็นการปฏิรูปประเด็นต่าง ๆ ปรากฏตามแผนภาพ



แผนภาพแสดงกรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ซึ่งหากจำแนกตามองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม จะประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การบริการทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๑ ระบบสวัสดิการด้านการศึกษา

ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ

ประเด็นที่ ๓ ระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้

ประเด็นที่ ๔ ระบบสวัสดิการด้านกีฬา

เสาหลักที่ ๒ การประกันสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๕ ระบบประกันสังคมถ้วนหน้า

ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ

ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ

เสาหลักที่ ๓ ด้านการช่วยเหลือทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๘ ระบบสวัสดิการสำหรับปฐมวัย

ประเด็นที่ ๙ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ (จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) สวัสดิการสำหรับผู้พิการ (๒) สวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และ (๓) สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ)

ประเด็นที่ ๑๐ ระบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย

ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน

เสาหลักที่ ๔ การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน

ประเด็นที่ ๑๓ ระบบการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

ประเด็นที่ ๑๔ ระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม อีก ๒ ประเด็นสำคัญ คือ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ

ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าประเด็นการปฏิรูปทั้ง ๑๖ ประเด็น สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๑) ประเด็นที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จำนวน ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบไปแล้ว

(๒) ประสานการทำงานกับคณะกรรมาธิการชุดอื่น และคณะกรรมการที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งขึ้น จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

(๓) ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ฉะนั้น ในการจัดทำแผนการปฏิรูปฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่ประเด็นปฏิรูปสำคัญที่ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น คือ

(๑) ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

(๒) ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

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

(๔) ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย

(๕) ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

(๖) ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

รายละเอียดปรากฏตามส่วนที่ ๑ – ๖ ตามลำดับ

ส่วนที่ ๑ ประเด็นการปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

๑. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยมีระบบการประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษครึ่ง โดยมีกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่สุดในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า กองทุนนี้ยังไม่ครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม มีการบริหารจัดการโดยราชการที่ยังขาดการมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการยังขาดความเป็นมืออาชีพ รูปแบบการบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและปัญหาความต้องการของผู้ประกันตน ณ ปัจจุบัน เสถียรภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญชราภาพ

จากปัญหาดังกล่าวจึงสมควรปฏิรูประบบประกันสังคมของประเทศไทย ให้เป็นระบบหลักประกันทางสังคม เพื่อการคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย (คนทำงานในสถานประกอบการหรือแรงงานในระบบ คนทำงานที่ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบ และคนทำงานจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานข้ามชาติ) ป้องกันหรือลดการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด และลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๒. ประเด็นปฏิรูป

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยที่เป็นระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อการคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย เพื่อ (๑) ให้เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน (๒) ป้องกันหรือลดการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาด การมีส่วนร่วมและโปร่งใส (๓) ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด และ (๔) ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมในประเทศไทย

๓.๒ ศึกษาแนวคิดเรื่องหลักการประกันสังคมถ้วนหน้าที่คุ้มครองคนทำงานทุกคนในประเทศไทย

๓.๓ หารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็น

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ประเทศไทยมีระบบการประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษครึ่ง ณ ปัจจุบัน กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่สุดในประเทศไทย ข้อมูลล่าสุดมีจำนวนเงินกองทุน ๑,๐๙๙,๖๒๕ ล้านบาท และจากการศึกษาของสถาบันวิชาการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงผลการศึกษาประเมินของสำนักงานประกันสังคม และประกอบกับข้อมูลการร้องเรียน การเรียกร้องของผู้ประกันตนและประชาชนในฐานะคนทำงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบประกันสังคมทั้งระบบ ตั้งแต่ระบบวิธีคิด ทิศทางของนโยบาย ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ตลอดถึงระบบสำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารและขับเคลื่อนระบบประกันสังคมของประเทศ พบว่า

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

๔.๒ ปัจจุบันกองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่มีจำนวนเงินขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศและไม่ได้มาจากงบประมาณของรัฐที่มาจากระบบภาษีฝ่ายเดียว มีผู้ประกันตนกว่า ๑๐ ล้านคนและนายจ้างเกือบ ๕ แสนรายที่ร่วมจ่าย แต่ยังบริหารจัดการโดยราชการที่ยังขาดการมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการยังขาดความเป็นมืออาชีพ

๔.๓ รูปแบบการบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและปัญหาความต้องการของผู้ประกันตน ณ ปัจจุบัน ได้แก่ ระบบสุขภาพ ยังมีมาตรฐานการให้บริการทางการแพทย์ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ และการเข้าถึงบริการยังมีคุณภาพด้อยกว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนด การปรับปรุงอัตราการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ยังจำกัดเพดาน ที่เป็นเงื่อนไขต่อการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบให้สอดคล้องกับฐานรายได้ของผู้ประกันตนเพื่อการเพิ่มสิทธิประโยชน์และการสะสมเงินออมเพื่อเป็นหลักประกันรายได้เมื่อพ้นเกษียณอายุการทำงาน และยังไม่มีระบบ การตรวจสอบและลงทุนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ประกันตนและอาจนำไป สู่การทุจริตคอรัปชั่นเชิงนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ

๔.๔ เสถียรภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ และเนื่องจากประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี ๒๕๕๘ กองทุนประกันสังคมจะเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพ สำหรับผู้ที่เกษียณอายุการทำงานครบ ๕๕ ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป โดยจะมีค่าใช้จ่ายสูงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในขณะที่อัตราคนเข้าสู่ตลาดแรงงานที่จะส่งผลต่อการเพิ่มกองทุนมีสัดส่วนน้อยลง หากไม่มีการปรับปรุงเงื่อนไขและรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนอนาคตเงินสะสมของกองทุนบำนาญเพื่อการชราภาพของผู้ประกันตนจะหมดไปภายใน ๓๐ ปีข้างหน้า และจะกลายเป็นภาระอันหนักหน่วงของประเทศต่อไป

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า : ควรมีการออก "กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า" โดยยึดหลักการสำคัญ ๔ หลักการ คือ

๕.๑ หลักความครอบคลุม ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในมิติกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิประโยชน์

๕.๒ หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย (๒) บริหารแบบกระจายอำนาจและยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ – ประสานสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ

๕.๓ หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน ใน ๒ แนวทาง คือ (๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระบบ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน

๕.๔ หลักยืดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ใน ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตราเงินสมทบและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับประสิทธิประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือกที่หลากหลาย

<u>ขั้นตอนการดำเนินงาน</u>

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑) จัดตั้งกลไกศึกษาข้อมูลทางวิชาการประกอบการตรากฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า	กันยายน – ตุลาคม ๒๕๕๘
๒) ยกร่างกฎหมาย	พฤศจิกายน – ธันวาคม ๒๕๕๘
๓) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง	มกราคม – พฤษภาคม ๒๕๕๙
๔) กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	มิถุนายน – ธันวาคม ๒๕๕๙
๕) ประกาศใช้	ธันวาคม ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

ระบบหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย โดย

๖.๑ เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน

๖.๒ เป็นระบบที่ป้องกันหรือลดการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส

๖.๓ เป็นระบบที่ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด

๖.๔ เป็นระบบที่ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๔) ที่บังคับใช้ปัจจุบันโดยยึดหลักครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน ในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม

๗.๒ กองทุนประกันสังคม มีการบริหารงานผ่านคณะกรรมการที่เกิดจากการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่มีความเป็นมืออาชีพ

๗.๓ การบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนในกองทุนประกันสังคม มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาความต้องการของผู้ประกันตนสม่ำเสมอ

๗.๔ กองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ มีรูปแบบการบริหารจัดการให้เกิดความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนในอนาคต

ส่วนที่ ๒ ประเด็นระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเด็กปฐมวัยไว้ เช่น ในมาตราที่ ๔๖ วรรคสาม ที่บัญญัติไว้ว่า *"เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง"* และมาตรา มาตรา ๒๘๖ (๓) บัญญัติไว้ว่า *"ปรับปรุงระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา โดยยกระดับความรู้ให้กับผู้เลี้ยงดูให้มีสมรรถนะและสัมพันธภาพที่เหมาะสมในการเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้เกิดพัฒนาการที่สมบูรณ์ มีความพร้อมเพื่อการเรียนรู้ทุกมิติทั้งด้านกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม"*

๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพเพิ่มขึ้นทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ข้อ ๒.๒.๑ การพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒.๑.๑ เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม โดย ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็กในชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับภูมิสังคม โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของผู้ดูแลเด็ก

๑.๓ ความสำคัญของการพัฒนาสมองของเด็กในช่วงปฐมวัย : ศ.ดร.เจมส์ เจ. เอคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ๒๕๔๒ ระบุว่า *"การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต ๗ – ๑๐ เท่า"* โดยยืนยันด้วย "สมการเฮคแมน" ที่พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมดีที่สุดในระยะยาว โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า และมีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพมีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคต ทุกวันนี้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งสนับสนุนเรื่องนี้อย่างเต็มที่ก็ยังระบุว่าการลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ จะคืนผลตอบแทนแก่ประเทศสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต

๑.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง : หากเด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง สังคมไทยอาจจะต้องเผชิญกับความเสียหายหลายประการ ทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม อาทิ ปัญหาพฤติกรรม ผลการเรียนตกต่ำ ไม่รู้หนังสือ หรือออกจากการเรียนกลางคัน การใช้สารเสพติด การก่ออาชญากรรม การมีเพศสัมพันธ์ และตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร และขาดพลเมืองที่มีคุณภาพ/แรงงานคุณภาพ โดยเฉพาะการขาดโอกาสทางการศึกษายิ่งทำให้กระบวนการพัฒนาทางด้านสติปัญญาก็จะถดถอยไปด้วย

๒. ประเด็นการศึกษา

การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย โดย

๒.๑ อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก คือ (๑) การบริการทางสังคม (Social Service) (๒)การประกันสังคม (Social Insurance) (๓) การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership Support)

๒.๒ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม คือ แรงงานในระบบและภาครัฐวิสาหกิจ แรงงานนอกระบบ ข้าราชการ และกลุ่มพิเศษ เช่น แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว แม่ผู้ต้องขัง แม่พิการ แม่ที่ถูกกระทำทารุณกรรม ฯลฯ

๒.๓ ครอบคลุม ๓ ระบบ คือ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุปฐมวัย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปได้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑ การประชุมปรึกษาหารือในคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – มิถุนายน ๒๕๕๘

๓.๒ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓.๓ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน

๓.๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ร่วมกับองค์กรเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ที่ทำงานด้านเด็กปฐมวัย เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ๐ – ๓ ปี” เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

“เด็กปฐมวัย” ตามคำนิยามสากล หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี (ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๘๔,๓๕๑ คน) และกลุ่มเด็กอายุ ๓ – ๕ ปี (ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๕๒๕,๓๑๔ คน)

จากการศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี โดยตรงของประเทศไทย กลับพบว่าไม่มีนโยบายที่ชัดเจน มีเพียงนโยบายเฉพาะเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐอุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น โดยก่อนหน้านี้ได้มีการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ – ๕ ปี) ปี ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙ ขึ้นเป็นครั้งแรก และพัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน และกระจัดกระจายมากเกินไป รวมทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเด็กปฐมวัยหลายฉบับ ซึ่งแม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทั้งโดยตรงและผ่านแม่หรือครอบครัวของเด็ก แต่เมื่อมาพิจารณาสถานการณ์ในระดับพื้นที่ กลับพบว่าไม่มีหน่วยงานระดับพื้นที่รับผิดชอบเรื่องการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยตรง ยังคงเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง กลายเป็นช่องว่างของระบบและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่องและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเด็กปฐมวัย

สำหรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๓ – ๕ ปี ก็มีปัญหาที่ท้าทายเช่นกัน ตัวอย่างเช่น พบว่าเด็กประมาณร้อยละ ๒๕ ไม่มีโอกาสได้รับบริการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เป็นทางการแบบใดแบบหนึ่ง หรือมีเพียงร้อยละ ๓๔ ของศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหมด ๘,๒๗๖ แห่งเท่านั้นที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของรัฐบาล รวมถึงในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เด็กเร่ร่อนจรจัด เด็กไร้สัญชาติ ลูกของแรงงานข้ามชาติ เด็กติดเชื้อเอดส์ เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง เด็กยากจนพิเศษ หรือเด็กที่ครอบครัวมีรายได้รวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/ปี เด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถิ่นทุรกันดาร เด็กออทิสติก เด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) เด็กสมาธิสั้น (ADHD) ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐม มีข้อเสนอปฏิรูป รวม ๓ เรื่อง ดังนี้

๕.๑ เสนอให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัยซึ่งเป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑. การพัฒนาระบบการดูแลหญิงระหว่างตั้งครรภ์และหลังคลอด ยุทธศาสตร์ที่ ๒. การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว ยุทธศาสตร์ที่ ๓. การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

๕.๒ ควรมีการทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต

๕.๓ ควรศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๓ ส่วน ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนา (Safety Zone) ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของภารกิจ (Safety System) ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Safety Role) เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินงานและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบูรณาการระหว่างกลไกต่าง ๆ

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมในการทำงาน	ภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๘
๒. ยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย	เดือนตุลาคม – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓. ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เดือนตุลาคม – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๔. ศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมาย	เดือนตุลาคม – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๕. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๖. เสนอรัฐบาลเพื่อประกาศใช้ยุทธศาสตร์	เดือนพฤษภาคม – เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙
๗. ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เดือนพฤษภาคม – เดือนธันวาคม ๒๕๕๙
๘. ตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย	เดือนพฤษภาคม – เดือนธันวาคม ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

๖.๑ ระยะสั้น

(๑) เด็กมีสุขภาพดี มีพัฒนาการสมวัยทุก ๆ ด้าน (กาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม)

(๒) เด็กมีความพร้อมในการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาระยะต่อ ๆ ไป

๖.๒ ระยะยาว

(๓) มีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพของประเทศในอนาคต

(๔) รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากเด็กในระยะยาว

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของเด็กปฐมวัย

๗.๒ มีกฎหมายและเกิดกลไกที่จำเป็นในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัย

๗.๓ มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย

๗.๔ มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม

ส่วนที่ ๓ ประเด็นระบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ

กลุ่มที่ ๑ สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

๑. หลักการและเหตุผล

แต่ดั้งเดิมสังคมเชื่อว่ากลุ่มผู้พิการทำอะไรไม่ได้เป็นภาระของสังคม กฎหมายจึงห้ามกลุ่มผู้พิการประกอบวิชาชีพทุกชนิด คนหูหนวกและเป็นใบ้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โรงเรียน สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับกลุ่มผู้พิการเข้าศึกษาและทำงาน การพบเห็นกลุ่มผู้พิการเป็นคนขอทานจึงเป็นเรื่องธรรมดา การช่วยเหลือกลุ่มผู้พิการเน้นการสงเคราะห์ การช่วยกลุ่มผู้พิการเป็นเรื่องที่น่ายกย่องแต่การไม่ช่วยเหลือกลุ่มผู้พิการเป็นเรื่องปกติ การรับกลุ่มผู้พิการเข้าเรียนหรือเข้าทำงานจะต้องอยู่บนฐานของการสงเคราะห์ แล้วแต่ครูใหญ่หรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นหลักสังคมในยุคนี้เรียกว่า สังคมเวทนานิยม ใช้ความรู้สึกเป็นหลัก แล้วแต่ผู้มีอำนาจว่าจะรู้สึกอยากช่วยหรือไม่อยากช่วยเป็นสำคัญ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยการรณรงค์ของกลุ่มผู้พิการมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้มีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เริ่มจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้พิการ เริ่มมีสวัสดิการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพกลุ่มผู้พิการด้วยกระบวนการทางการแพทย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กลุ่มผู้พิการมีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีสิทธิได้รับสื่อบริการสื่ออุปกรณ์ บริการและการช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

กลุ่มผู้พิการได้รับสวัสดิการบนฐานสิทธิในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มผู้พิการค่อนข้างครบถ้วน และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้จัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้พิการทุกคนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กลุ่มผู้พิการที่ถูกปฏิเสธไม่ให้ได้รับสวัสดิการสามารถร้องต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการแห่งชาติ ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติ หากคณะกรรมการวินิจฉัยว่ากลุ่มผู้พิการถูกเลือกปฏิบัติสั่งให้ผู้กระทำการให้มีการแก้ไข หากผู้กระทำการไม่ดำเนินการแก้ไข กลุ่มผู้พิการมีสิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย และศาลมีสิทธิกำหนดค่าเสียหายให้ได้ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจจะใช้ความรู้สึกว่าจะให้หรือไม่ให้ก็ได้ ไม่สามารถทำได้อีกแล้ว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กลุ่มผู้พิการมีสวัสดิการต่าง ๆ เอาไว้ในมาตรา ๒๐ เช่น มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ได้รับผู้ช่วยกลุ่มผู้พิการในกรณีพิการระดับรุนแรง ปรับปรุงบ้านให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของกลุ่มผู้พิการประเภทนั้น ๆ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอันเป็นสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้มาตรา ๒๐ (๑๐) ยังกำหนดให้สามารถจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ กล่าวคือสามารถกำหนดสวัสดิการเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มผู้พิการได้อีกเพียงออกเป็นระเบียบเท่านั้น ปัจจุบันมีระเบียบกำหนดให้กลุ่มผู้พิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถโยก เป็นต้น จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สิทธิและสวัสดิการแก่กลุ่มผู้พิการไว้ มีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิกลุ่มผู้พิการแห่งสหประชาชาติและเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ปี ๒๕๕๑

นอกจากนี้มาตรา ๓๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดลักษณะ หรือจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ให้กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้พิการค่อนข้างครบถ้วนแต่กลุ่มผู้พิการบางคนเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการคือกลุ่มผู้พิการในเมือง ส่วนกลุ่มผู้พิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการตามสวัสดิการนั้นอยู่ที่ส่วนกลาง กระจุกตัวอยู่ในเมือง ปัญหาใหญ่ของสวัสดิการกลุ่มผู้พิการคือกลุ่มผู้พิการได้รับไม่ทั่วถึงและบริการบางส่วนยังไม่มีมาตรฐานอย่างมาตรฐานสากล รัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง กลุ่มผู้พิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ

๒. ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้พิการที่ทำให้สิทธิได้รับสวัสดิการของกลุ่มผู้พิการเป็นจริง (Make the Right Real) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญใน “ยุทธศาสตร์อินชอน” ที่ใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ ทำให้กลุ่มผู้พิการมีการศึกษามีงานทำร่วมกับคนทั่วไป พึ่งตนเองได้ และเป็นที่พึ่งของคนอื่นได้ กลุ่มผู้พิการที่พึ่งตนเองไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างที่มนุษย์พึงมี กลุ่มผู้พิการเป็นความหลากหลายของประชาชน มีสิทธิ เสรีภาพ โอกาสและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป เป็นการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาสิทธิและสวัสดิการอย่างเป็นระบบ จึงมีข้อเสนอประเด็นการศึกษารวม ๔ ประเด็น คือ (๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน (๒) การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป (๓) การพัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (๔) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ เอกสาร รายงานวิชาการ นโยบาย ยุทธศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการคนพิการ

๓.๒ การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้พิจารณากรอบแนวทางการจัดทำรายงานเรื่องสวัสดิการเต็มเต็มในส่วนคนพิการ และเห็นชอบให้จัดทำรายงานการศึกษาดังกล่าว

๓.๓ การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการฯ มีมติเห็นชอบรายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ประธานอนุกรรมาธิการฯ และให้มีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการ มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๔.๑ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก (Accessibility) ประกอบด้วย ๓ มิติร่วมกัน ได้แก่[๑]

มิติที่ ๑ การออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม หรือเรียกว่า Universal Design[๒] (UD) เป็นกรอบใหม่เป็นหลักใหญ่ที่ใช้ครอบคลุมทั้งหมด และเป็นอุดมคติ

มิติที่ ๒ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก หรือเรียกว่า Assistive Technology (AT) เป็นหลักเฉพาะที่มาตอบโจทก์เฉพาะกิจ เฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกลุ่มคน ทั้งสองอย่างต้องไปคู่กันเสมอทั้งออกแบบสากลและเป็นธรรมและจัดสิ่งอำนวยความ สะดวก ดังกล่าวแล้วข้างต้น

มิติที่ ๓ คือการช่วยเหลืออย่างพอเพียงหรือสมเหตุสมผล ที่เรียกว่า Reasonable Accommodation (RA) เป็นเรื่องมนุษย์ต่อมนุษย์ เป็นการช่วยเหลืออย่างมีเหตุมีผล ผู้ให้ก็เต็มใจ ผู้รับก็ยินดี ถ้าพูดแบบไทย ๆ เป็นการช่วยเหลืออย่างพอเพียงไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด

นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ หรือที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า Accessibility Standard แต่คนพิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ หน่วยงานรัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง

๔.๒ การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ดำเนินการโดยองค์กรของคนพิการ ภาคประชาชน ภาคเอกชน เพื่อให้คนพิการในส่วนภูมิภาคได้รับการพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้พึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ให้เป็นภาระต่อสังคม สรุปได้ดังนี้

(๑) องค์กรด้านคนพิการยังขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ

(๒) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการหรือองค์กรอื่นที่มิใช่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอจากภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันเงินสนับสนุนของศูนย์บริการคนพิการประเภทนี้จะมาจาก ๓ แหล่ง ได้แก่ เงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และค่าบริการที่ให้แก่คนพิการในแต่ละกิจกรรมของศูนย์ และเงินบริจาค

(๓) หลักเกณฑ์การสนับสนุนด้านการเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการซึ่งจะสนับสนุนเป็นแผนงาน/โครงการ จึงไม่สอดคล้องกับกิจกรรมตามภารกิจการจัดบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

---

[๑] มณเฑียร บุญตัน, แนวคิดในการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (เอกสารถอดความจากการเสวนา เรื่อง "การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อคนทั้งมวล" จัดโดย คณะอนุกรรมาธิการด้านคนพิการ คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วันอังคารที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ อาคารรัฐสภา ๒)

[๒] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มาตรา 2 กำหนดนิยามคำว่า "Universal design" ไว้ดังนี้ "การออกแบบที่เป็น สากล" หมายถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม โปรแกรม และบริการที่ทุกคนสามารถใช้ได้ในขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็น ไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลง หรือออกแบบเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความต้องการจำเป็น "การออกแบบที่เป็นสากล" จะต้องไม่กันออกไปซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการเฉพาะกลุ่ม

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความกังวลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดความพร้อมในการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

๔.๓ การพัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายบัญญัติประเด็นการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้ในกฎหมายคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัยและไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ (๑) แก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจากการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน (๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม

๔.๔ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้แก่ (๑) กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล (๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนและผู้จัดการกองทุน (๓) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้แก่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นหลัก ๔ เรื่อง ดังนี้

๕.๑ กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้ย่อมเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๕.๒ เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในฐานะผู้ให้บริการคนพิการโดยตรง โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สปสช. กสทช. กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กำลังจัดตั้งแทนกระทรวง ICT) ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปรับดำเนินงาน

๕.๓ พัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

๕.๔ ยกสถานะของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การทำกิจกรรมหรือโครงการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

<u>ขั้นตอนการดำเนินงาน</u>

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. ทบทวนร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แนบท้ายรายงาน	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	เดือนพฤศจิกายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้	เดือนเมษายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค ไม่ถูกการเลือกปฏิบัติ และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ ภาครัฐดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และมีกลไกติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย

๗.๒ มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่เป็นผู้ให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม องค์กรด้านคนพิการที่ขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวประชากรที่เป็นคนพิการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานกำกับดูแล

๗.๓ ภาครัฐปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นเพื่อขจัดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มผู้พิการในด้านต่างๆ และมีกลไกตรวจสอบภาคเอกชน

๗.๔ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานคล่องตัว ไม่ติดขัดระเบียบราชการ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

<u>กลุ่มที่ ๒ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก</u>

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ พบว่า ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเมือง สาธารณสุข กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม

ปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คือ ปัญหาความยากจน ขาดหลักฐานสิทธิที่ทำกิน ปัญหาการอพยพย้ายถิ่น มีที่อยู่อาศัยไม่แน่นอน มีความเป็นอยู่ที่ขาดหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบมาใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ ปัญหาการขาดหลักฐานทางทะเบียนเพื่อแสดงสิทธิต่าง ๆ เช่น ใบทะเบียนสมรส ใบสูติบัตร ทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการพื้นฐานที่รัฐ จัดให้ในโครงการต่าง ๆ ปัญหาสังคมไม่ยอมรับผู้พ้นโทษและผู้กระทำความผิด การขาดโอกาสทางสังคมของผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว

ปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจึงเกิดจากการเป็นผู้ที่ขาดหลักฐานสิทธิที่จะแสดงความเป็นพลเมืองจากรัฐ คนกลุ่มนี้จึงไม่ถูกขึ้นทะเบียนจากระบบบริการทางสังคมของรัฐ ถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติ จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐได้ รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักจะขาดความรู้ ความเข้าใจในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตนเอง จึงส่งผลให้คนกลุ่มนี้เป็นผู้ถูกกระทำซ้ำจากระบบต่าง ๆ ในสังคม

จากสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสของสังคมไทยในปัจจุบันที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงต้องมีบทบาทในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพการณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสมีความทับซ้อนในการกำหนดประเภทและจำนวน อีกทั้งยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาผู้ด้อยโอกาสมิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเพียงแค่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หากแต่ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปกับระบบคิด ความเชื่อ ค่านิยมทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากระบบสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกสร้างขึ้น และมีการถ่ายทอดผ่านระบบการศึกษา และสื่อ

ในประเด็นที่ว่าผู้ด้อยโอกาสเป็นภาระของสังคม ควรได้รับการช่วยเหลือสงเคราะห์จากภาครัฐ ทัศนคติดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มคนด้อยโอกาสขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ที่ผ่านมาโครงสร้างระบบราชการที่นโยบายถูกกำหนดจากบนลงล่าง ไม่สนองตอบต่อการแปลงนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติและผูกพันกับงบประมาณของรัฐ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาส เนื่องจากระบบบริหารจัดการของภาครัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมตอบสนอง และรวมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารประเทศไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชน ขาดโอกาสในการเข้าถึงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม และส่งผลให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ทบทวนสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก

๓.๒ ศึกษากฎหมาย นโยบาย กลไก ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อพิจารณาช่องว่างของการดำเนินการ

๓.๓ หารือกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ในรายงานฉบับนี้หมายถึง เฉพาะกลุ่มคนยากจน คนเร่ร่อน และผู้พ้นโทษ เท่านั้น[๓] ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม และกลุ่มคนเหล่านี้ต้องได้รับการปกป้อง คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิ ในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงในชีวิต และพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

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

เมื่อมาพิจารณานโยบายของรัฐในการดำเนินงาน พบว่า นโยบายที่มีอยู่เป็นนโยบายเดิม ๆ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เป็นนโยบายแบบสั่งการที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจ ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม นโยบายขาดความต่อเนื่อง หรือการสานต่อนโยบายให้เห็นผล การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ไม่มีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อไม่ให้การทำงานซ้ำซ้อน อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสมีอยู่มาก ทั้งที่เป็นกฎหมายสากล กฎหมายแม่บทของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านหรือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย พบว่า การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิและบริการทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส[๔]

---

[๓] กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความหมายผู้ด้อยโอกาส ครอบคลุมคน ๕ ประเภท ได้แก่ คนยากจน คนเร่ร่อน คนไร้สัญชาติ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว รวมถึงผู้พ้นโทษ ทั้งนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยตระหนักว่ากลุ่มคนไร้สัญชาติจำเป็นต้องแยกออกมาพิจารณาโดยเฉพาะ ส่วนกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว ปัจจุบันมีนโยบายและกลไกหลายประการให้การคุ้มครองดูแลอยู่แล้ว

[๔] ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙)

ผู้ด้อยโอกาสในเกือบทุกพื้นที่ในประเทศไทย มีหลายกลุ่มที่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี ที่มีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น เปิดเผยตัวมากขึ้น มีการตั้งเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีกลุ่มที่ไม่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพของตัวเอง เนื่องจากตกอยู่ท่ามกลางบริบทที่ยังไม่สามารถจะก้าวพ้นได้ เช่น กลุ่มผู้พ้นโทษ ที่มีการทำผิดซ้ำ เข้า ๆ ออก ๆ ในเรือนจำ กลุ่มคนยากจนที่ได้รับการช่วยเหลือจนดีขึ้นแล้วกลับไปใช้ชีวิตแบบฟุ่มเฟือย จึงกลับไปสู่ความยากจนอีก จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้ด้อยโอกาสได้ แม้จะได้รับการแก้ไขจากหลายภาคส่วน

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

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๔ ประการคือ

๕.๑ พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน

๕.๒ พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง

๕.๓ ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

๕.๔ ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ้วนหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั้งประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมทำการศึกษาระบบประกันสังคมและคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๓. ดำเนินการตามประเด็นการศึกษาที่ค้นพบ	เดือนพฤษภาคม เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก เข้าถึงบริการและสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับการยอมรับจากสังคม ไม่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ เกิดการพัฒนามาตรการ กลไก และนวัตกรรม ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุม ไม่มีข้อกำหนดในการกัดกันการเข้าถึง

๗.๒ เกิดรูปแบบหรือแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งและบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาพส่วนในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมาย

๗.๓ สังคมมีทัศนคติเชิงบวกต่อประชากรกลุ่มนี้

<u>กลุ่มที่ ๓ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ</u>

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ปัญหาสำคัญของกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ คือ การประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง อันทำให้บุคคลดังกล่าวเข้าไม่ถึงสวัสดิการสังคมอันจำเป็นต่อความอยู่รอดของชีวิต โดยเฉพาะกลุ่มแรกของผู้ด้อยโอกาสอย่างร้ายแรง คือ ผู้สูงวัยอายุ ๘๐ – ๙๐ ปี ซึ่งหลายกรณีขาดไร้ผู้สืบสันดานดูแล จนประสบปัญหามากมาย โดยเฉพาะปัญหาสุขภาพที่อาจไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขใด ๆ ทั้งที่เป็นแบบได้เปล่าหรือซื้อได้ กลุ่มที่สอง คือ คนพิการ ซึ่งหลายกรณีมีความพิการมากมายจนดำรงชีวิตอย่างยากลำบาก กลุ่มที่สาม คือ เด็กและเยาวชน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา สภาวะความไร้เลขประจำตัว ๑๓ หลัก นำไปสู่ความยากลำบากในการศึกษาเล่าเรียน อาทิ ไม่ถูกจับในขณะที่เดินทางไปศึกษาเล่าเรียน

จากการพิจารณาสาเหตุของปัญหาหลายกรณีในพื้นที่ พบว่า มีความจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดและวิธีปฏิบัติให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เพื่อขจัดปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงให้แก่มนุษย์ที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะได้มีความชัดเจนในข้อกฎหมายและข้อนโยบาย และตระหนักถึงผลกระทบด้านลบของการไม่ปฏิบัติและความล่าช้าในการปฏิบัติตามกฎหมายภายในดังกล่าว อันทำให้ประเทศไทยตกเป็นผู้ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่ผูกพันประเทศไทย และส่งผลให้ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะถูกกดดันในเวทีระหว่างประเทศหลายเวที ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายการทะเบียนราษฎรเพื่อขจัดปัญหาความไร้รัฐดังที่กล่าวมานั้น

๒. ประเด็นปฏิรูป

"สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย" จะเป็น "จุดคานงัด"ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวมีความพร้อมอยู่แล้วในการให้ความคุ้มครองบุคคล การสร้างความชัดเจนของภารกิจของรัฐไทยในเรื่องนี้จึงมีความคุ้มค่ามากที่สุดที่ไม่ควรมองข้ามไปในโอกาสที่จะมีการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อทำให้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยซึ่งมีไม่ต่ำกว่า ๓ ล้านคนที่ปรากฏมาอย่างคั่งค้างก็จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันปัญหาในอนาคตอย่างรอบด้านมากขึ้น

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

๓.๒ การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

๓.๓ การลงพื้นที่ ๓ ครั้ง ได้แก่ (๑) การลงพื้นที่ ณ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ตามคำเชิญของนายแพทย์จิรพงศ์ อุทัยศิลป์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแม่ระมาด เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (๒) การลงพื้นที่ ณ จังหวัดพิษณุโลก ร่วมกับนางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจังหวัดพิษณุโลก ณ จังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และ (๓) การลงพื้นที่ ณ อำเภอแม่ฟ้าหลวงและอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ตามคำเชิญของนางเตือนใจ ดีเทศน์ อดีตสมาชิกวุฒิสมาชิกจังหวัดเชียงราย และอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ปัญหาสำคัญในประชากรกลุ่มนี้คือ ปัญหาการรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น "จุดคานงัด" ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย อันนำไปสู่ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือความหลายรัฐหลายสัญชาติ ที่รัฐควรจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกในการจัดการโดยเฉพาะปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งสร้างความด้อยโอกาสทางกฎหมายแก่มนุษย์ทั้งที่อาจมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย

ในประเทศไทยมีคนในพื้นที่ป่าเขา รวมถึงในหมู่เกาะในทะเลไทย ที่ยังประสบปัญหาความไร้สถานะบุคคลที่ชอบด้วยด้วยกฎหมาย ทั้งที่มีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ชัดเจนว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย แต่เมื่อไม่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ก็จะตกเป็น-"คนไร้รัฐ" และสถานการณ์ดังกล่าวก็ทำให้ไม่ถูกรับรองสถานะ "คนมีสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลก" จึงตกเป็น"คนไร้สัญชาติ" สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ไม่มีบัตรประชาชนที่แสดงสถานะ "คนที่มีสัญชาติไทย" ซึ่งเป็นทางเข้าสู่สถานะ "พลเมือง" ในขั้นต่อมา

ฉะนั้นจึงต้องมีการปฏิรูประบบที่เกี่ยวข้องกับ "สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย" ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวมีความพร้อมอยู่แล้วในการให้ความคุ้มครองบุคคล การสร้างความชัดเจนของภารกิจของรัฐไทยในเรื่องนี้จึงมีความคุ้มค่ามากที่สุดที่ไม่ควรมองข้ามไปในโอกาสที่จะมีการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อทำให้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยซึ่งมีไม่ต่ำกว่า ๓ ล้านคนที่ปรากฏมาอย่างคั่งค้างก็จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันปัญหาในอนาคตอย่างรอบด้านมากขึ้น

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๓ ประการ คือ

๕.๑ เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย

๕.๒ เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร

๕.๓ สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว

<u>ขั้นตอนการดำเนินงาน</u>

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. เสนอรัฐบาลเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม โดยมีกรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานกลไกที่เกี่ยวข้อง	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ	เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๓. ประเมินผลการดำเนินงานทุก ๓ เดือน	เดือนมกราคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

เกิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในสังคมไทย ให้สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทยให้อยู่เย็นเป็นสุข

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างเคร่งครัด รวดเร็ว และเป็นธรรมกับประชากรทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ประชากรเหล่านี้สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐได้ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนที่ ๔ ประเด็นสวัสดิการที่อยู่อาศัย

๑. หลักการและเหตุผล

จากการศึกษาข้อมูลในปัจจุบัน พบปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการที่อยู่อาศัย สามารถจำแนกตามเศรษฐสถานะของประชาชน ใน ๔ กลุ่ม คือ

๑.๑ กลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อย ไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) พบว่ากลุ่มกลุ่มคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในเมืองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๓๗ ของประชากรเมืองทั้งหมด กระจัดกระจายอยู่ในชุมชนและชุมชนแออัด ๖,๕๓๔ ชุมชน กว่า ๑,๖๓๐,๔๔๗ ครัวเรือน ส่วนกลุ่มคนด้อยโอกาส ประกอบด้วย คนไร้บ้าน ๑,๐๙๓ คน คนไร้สัญชาติ คนไทยพลัดถิ่น ๑๘,๓๐๙ คน และกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๓,๐๐๐ ครอบครัว ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั่วไป จะอาศัยตามบ้านเช่า ห้องเช่า ประมาณ ๓๗๐,๐๐๐ คน มีเกณฑ์รายได้เฉลี่ยประมาณ ๑๘,๐๐๐ บาทต่อครัวเรือน

๑.๒ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง จากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ปี ๒๕๕๗ พบว่า มีจำนวนผู้ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยทั้งหมด ๔,๕๔๔,๙๒๖ ครัวเรือน โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก ๗๑๘,๐๑๒ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ๘๙๖,๒๐๙ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ๑,๑๑๐,๐๓๔ ครัวเรือน และกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป จำนวน ๑,๘๒๐,๖๗๑ ครัวเรือน

๑.๓ กลุ่มคนจนชนบท พบว่าในปัจจุบันมีชุมชนกว่า ๒ หมื่นหมู่บ้าน ๑.๕ ล้านครัวเรือน ประชากรกว่า ๑๐ ล้านคน มีบ้านเรือนอยู่ในเขตป่าไม้ที่สำคัญทั้ง ๔๕๒ แห่ง ที่ดินที่ประชาชนครอบครองถูกทางการประกาศเขตทับซ้อนเป็นป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน ครอบคลุมตำบลในเขตป่า ๔,๗๒๑ ตำบล และอยู่นอกเขตป่า ๑,๔๗๗ ตำบล จากทั้งหมด ๘,๐๐๕ ตำบล ซึ่งที่ดินเป็นของตนเองแต่ไม่มีเอกสิทธิ์ สภาพจะมีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยร้อยละ ๓๐ และเป็นผู้ที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินร้อยละ ๒๐ ข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ พบว่ามีครัวเรือภาคเกษตรร้อยละ ๔๐ ไม่มีที่ดินทำกิน ที่ดินหลุดมือ เนื่องจากความล้มเหลวในการทำเกษตรต้นทุนสูง ดินเสื่อมสภาพ หนี้สิน ไร้ที่ดินทำกินและขาดแคลนที่อยู่อาศัย เนื่องจากถูกไล่ที่ อพยพย้ายถิ่นฐาน

๑.๔ กลุ่มมีรายได้ประจำ จำแนกเป็นกลุ่มข้าราชการ ซึ่ง ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๒ มีจำนวน ๑,๐๙๕,๕๙๓ คน พบว่ามีข้าราชการที่มีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง ร้อยละ ๒๔ อยู่ระหว่างการผ่อนชำระที่ดิน/บ้าน ร้อยละ ๓๗.๒ ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มที่ไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ ๓๑.๙ และกลุ่มชนชั้นกลาง ลูกจ้างเอกชนและอาชีพอิสระ ซึ่งยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน แต่พบว่าปัญหาที่พบคือ ราคาบ้านสูงขึ้นตาม

๒. ประเด็นการศึกษา

การปฏิรูประบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย ที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อย ไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง กลุ่มคนจนชนบท และกลุ่มมีรายได้ประจำ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ใช้กระบวนการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประกอบกับการทบทวนเอกสาร เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ปัญหาและผลกระทบที่สำคัญ คือ (๑) ที่อยู่อาศัยสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ที่ดินที่กระจุกตัว (๒) ขาดการพัฒนาแนวนโยบายที่ชัดเจนต่อเนื่องและครอบคลุมกลุ่มประชากร กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีนโยบายต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และ (๓) ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย มี ๒ ระบบคือรัฐจัดให้และกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดปัญหาอุปสงค์/อุปทานไม่สอดคล้องกัน รัฐทำองค์กรแบกรับภาระหนี้สิน ภาคอสังหาริมทรัพย์ทำตอบสนองได้กับกลุ่มเศรษฐกิจระดับกลางถึงระดับบน เกินความสามารถในการจ่ายของคนรายได้น้อยถึงรายได้ปานกลาง

๔.๒ ในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยมีประเด็นท้าทายที่สำคัญ รวม ๔ ประการ คือ (๑) การจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (๒) การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Effordable House)สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ (แนวนโยบาย ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย การจัดการที่ดิน การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยและการเพิ่มมูลค่าหรือเพิ่มการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ใช้สอย เช่น สร้างมูลค่าให้กับหลังคา เป็นต้น ระบบการอุดหนุนของรัฐ) (๓) การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ(เป็นกลุ่มที่มีสภาพปัญหา/ข้อจำกัดทั้งด้านเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างและเชิงสังคมวิถีวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย) เพื่อเสริมศักยภาพ/สร้างพลังให้กับกลุ่มคน/ชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ๔) การพัฒนาให้ทุกท้องถิ่นมีแผนการจัดการที่อยู่อาศัยเชิงรุกแทนการตั้งรับ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

ควรมีการปฏิรูป ในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการคือ

๕.๑ ศึกษาเพื่อออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยสาระสำคัญของกฎหมายคือ การส่งสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบาย และงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ) ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights) และการสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ

๕.๒ การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Effordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้มีองค์ประกอบทั้งจากหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ สถาบันวิชาชีพ และ ชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกศึกษาการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนพฤษภาคม – เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้กฎหมาย	เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อยไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง กลุ่มคนจนชนบทและกลุ่มมีรายได้ประจำมีหลักประกันในด้านที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

ภาครัฐมีแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน เพื่อนำไปสู่ระบบการจัดการที่ดินที่เอื้อต่อการเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ

ส่วนที่ ๕ ประเด็นการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๒ ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาด อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวได้ว่าการพัฒนาประเทศโดยอำนาจรัฐและทุนจึงถึงทางตัน ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ ทั้งกฎระเบียบทางราชการ วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจากภาคประชาสังคม การขาดความยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสังคมมีความอ่อนแอ มีความขัดแย้ง โดยเฉพาะจากผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ สังคมก็จะขาดความสันติสุข ขาดความเป็นปึกแผ่น ไม่สามารถใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสมานฉันท์ได้ นั้นแปลว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงไม่คุ้มค่า เมื่อเทียบกับความไม่ยั่งยืนที่สังคมและประชาชนจะได้รับ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการลงทุนภาครัฐ

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันงานด้านพัฒนาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่างๆอย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ แม้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการทำงานด้านนี้ อีกทั้งยังมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมผ่านกลไกดำเนินการโดยภาคประชาสังคมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับ การเข้าไม่ถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้เหมือนในประเทศพัฒนาแล้ว และกลายเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับภาครัฐ

๒. ประเด็นปฏิรูป

ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งภาคประชาสังคม อันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

โดยมีประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม โดยให้มีการปฏิรูประบบและกลไกต่างๆให้มีความสอดคล้องกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ให้ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ คณะกรรมการฯ ได้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากเพื่อสังคมและกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งแต่งตั้งโดยเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อสนับสนุนให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารกองทุนที่เหมาะสม กลไกระบบการคลังเพื่อสังคม รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนภาคประชาสังคม

๓.๒ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

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

จากการศึกษาประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในต่างประเทศพบว่า การคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคม มีหลักการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจการจัดการการคลังบางส่วนออกจากภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงนวัตกรรม ด้วยกลไกที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล มีการแสวงหาแหล่งรายได้และจัดการให้ได้มาด้วยวิธีการที่มีความมั่นคง เช่น การออกเป็นกฎหมายรองรับ มีการสนับสนุนทางแหล่งเงินทุนของภาคประชาสังคมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะในหลายประเทศถือว่า ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมกับภาคส่วนต่าง ๆ เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเฉพาะด้าน หรือไม่ดำเนินการบางเรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงต้องเข้ามาส่งเสริมภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น รูปแบบการให้การสนับสนุนของภาครัฐมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมโดยตรง หรือการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมาย โดยมีแหล่งรายได้หลายแหล่ง รายได้สำคัญแหล่งหนึ่งคือ รายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่

สำหรับประเทศไทยเรา ยังขาดระบบการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานเพื่อพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน จึงควรมีการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ทั้งนี้เนื่องจากทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ไม่อาจปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจขับเคลื่อนไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการ ระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะทางสายกลางตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นสำคัญ และที่สำคัญต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมมีบทบาทนำให้ได้ จึงจะเกิดหลักประกันที่มั่นคงในการพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

จำแนกมาตรการเป็น ๒ ด้าน คือ

๕.๑ การจัดระบบและกลไกด้านการส่งเสริมภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก คือ มาตรการที่ ๑ การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๒ การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๓ การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๔ การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมาตรการที่ ๕ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรการทั้ง ๕ แนวทางนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมให้หันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (Social partnership)

๕.๒ การออก “กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง

โดยให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” และ “สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

<u>ขั้นตอนการดำเนินงาน</u>

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมการพัฒนาภาคประชาสังคม แนบท้ายรายงานฉบับนี้	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ	เดือนตุลาคม – เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ – เดือนมีนาคม ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้กฎหมาย	เดือนมีนาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

๖.๑ ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน

๖.๒ กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ เกิดการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควบคู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง

๗.๒ เกิดกระบวนการค้นหาศักยภาพและความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งในเชิงประเด็น เชิงกลุ่มเป้าหมาย และเชิงพื้นที่ ผ่านการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๗.๓ ภาคประชาสังคมมีการจัดทำแผนพัฒนาตนเองอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหามาวิเคราะห์ กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของตนเอง และพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก เพื่อทำให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น หรือต้องรวมกำลังกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองให้มากขึ้นและหากมีปัญหาไหนที่รัฐบาลเข้ามาทำแทนให้หรือทำให้ก็ต้องกำกับดูแลหนุนช่วยรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง

๗.๔ มีกระบวนการติดตามประเมินผลการพัฒนาศักยภาพภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปบทเรียนเป็นระยะ ๆ เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

ส่วนที่ ๖ ประเด็นการปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง และหลากหลาย จำนวนประมาณ ๗๐ ฉบับ ครอบคลุมบริบทความเป็นอยู่ของประชาชนหลากหลายกลุ่ม อาทิ เด็ก คนทำงาน สตรี คนพิการ และ ผู้สูงอายุ และหลากหลายกิจกรรม อาทิ การประกันสังคม การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ต่าง ๆ ฯลฯ เมื่อทำการศึกษาใน ๕ องค์ประกอบ คือ (ก.) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย/ประชาชนที่ได้รับประโยชน์ (ข.) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (หรือบริการ) และความเป็นธรรมที่ประชาชนได้รับ (ค.) กลไกการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและอื่น ๆ (ง.) ทรัพยากรสาธารณะ หรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด เช่น งบประมาณแผ่นดิน ประชาชนต้องจ่ายเงินสมทบ และอื่น ๆ และ (จ.) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน พบว่ากฎหมายเหล่านี้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ และขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง

๑.๒ ได้มีการศึกษาวิจัย กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล อาทิ อนุสัญญา ปฏิญญาสากล และตามประกาศต่าง ๆ รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ (ในยุโรป เอเชีย) ใน ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสวีเดน

๒. ประเด็นการศึกษา

๒.๑ ระบบ กลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๒.๒ การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทั้งในด้านกลุ่มประชาชนเป้าหมาย สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด และการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ใช้กระบวนการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประกอบกับการทบทวนเอกสาร เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ จากการศึกษากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม จำนวน ๗๐ ฉบับ แล้ว มีข้อเสนอให้

(๑) ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ โดยการ (ก) ยกเลิกกฎหมายที่มีความล้าสมัยและมิได้ใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานให้คนไร้อาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พุทธศักราช ๒๔๗๙ (ข) นำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกลุ่มผู้พ้นโทษ ถือว่า เป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันกฎหมายสวัสดิการเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้พ้นโทษยังไม่มีใช้ในประเทศไทย

(๒) แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น (ก) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย : โดยควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้ความชัดเจนโดยมีกฎหมายพิทักษ์และคุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเสมอภาคทางโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่ม บนแนวคิดการจัดสวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net) แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง (สวัสดิการเติมเต็มชีวิต) เช่น กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน ผู้พ้นโทษ (ข) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ : โดยควรการกระจายสิทธิประโยชน์ ความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุม ยึดสังคมส่วนรวมเป็นตัว (ค) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด โดยควรขยายแหล่งทรัพยากรและเงินทุนเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม โดยสร้างระบบสังคมสวัสดิการ ที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมช่วยกันเสริมสร้างระบบผ่านรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่เหมาะสม (ง) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะสัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้ ข้าราชการประจำเป็นกรรมการในสัดส่วนที่สูงมาก ไม่เอื้อต่อการวางระบบ จึงควรถ่ายเท ให้ภาคประชาชนมากขึ้น

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

๔.๒ ประเทศไทยควรมีการศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง โดยควรมีหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่ การช่วยส่งเสริมทำให้เกิดพลัง (Empowerment) เน้นการทำงานที่ต่อเนื่องและยั่งยืนผ่านกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเกิดตระหนักรู้ในตนเอง ตลอดจนต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (Involving people) ให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านระบบภาคีเครือข่ายโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชนองค์กรในทุกภาคส่วนผนวกกับองค์ความรู้ทางกฎหมาย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

ควรมีการดำเนินการ ใน ๒ ประการคือ

๕.๑ ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น (๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย (๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ (มีรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องปรากฏต่อท้ายรายงาน)

๕.๒ ศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม	
๑.๑ การจัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วม ทำการศึกษา	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
กฎหมายทั้งระบบ	
๑.๒ แก้ไข/ทบทวนกฎหมายที่มีอยู่	เดือนมกราคม – เดือนตุลาคม ๒๕๕๙
๑.๓ ประกาศใช้	เดือนตุลาคม ๒๕๕๙
๒. การศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม	
๒.๑ การจัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมทำการศึกษา	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒.๒ ยกร่างกฎหมาย	เดือนมกราคม – เดือนมีนาคม ๒๕๕๙
๒.๓ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	เดือนมีนาคม – เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙
๒.๔ กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนกรกฎาคม – เดือนกันยายน ๒๕๕๙
๒.๕ ประกาศใช้	เดือนกันยายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ที่ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกัน สังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

ภาครัฐมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการพิจารณาเรื่องการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคม ที่มีลักษณะครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง

บทสรุป แผนการดำเนินงานและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

จากการนำเสนอในส่วนที่ ๑ – ๖ ข้างต้น หากนำข้อมูลในข้อ (๕) ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ (๖) ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕ และ (๗) ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ มานำเสนอในตารางเพื่อง่ายต่อความเข้าใจ จะปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงข้อเสนอการปฏิรูป ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด ในระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า	ควรมีการออก "กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า" โดยยึดหลักการสำคัญ ๔ หลักการ คือ (๑) หลักความครอบคลุม ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในมิติกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิประโยชน์ (๒) หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย (๒) บริหารแบบกระจายอำนาจและยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ – ประสานสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ (๓) หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน ใน ๒ แนวทาง คือ (๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระบบ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน	ระบบหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย โดย (๑) เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน (๒) เป็นระบบที่ป้องกันหรือลดการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส (๓) เป็นระบบที่ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่างๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด (๔) เป็นระบบที่ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ	(๑) การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๔) ที่บังคับใช้ปัจจุบัน โดยยึดหลักครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน ในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม (๒) กองทุนประกันสังคม มีการบริหารงานผ่านคณะกรรมการที่เกิดจากการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่มีความเป็นมืออาชีพ (๓) การบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนในกองทุนประกันสังคม มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาความต้องการของผู้ประกันตนสม่ำเสมอ (๔) กองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ มีรูปแบบการบริหารจัดการให้เกิดความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนในอนาคต

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	(๔) หลักยืดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ใน ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตราเงินสมทบ และการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับประสิทธิประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือกที่หลากหลาย		
๑. สวัสดิการเด็กปฐมวัย	การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย มีข้อเสนอปฏิรูป รวม ๓ เรื่อง ดังนี้ (๑) ยุทธศาสตร์หลัก เสนอให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัยซึ่งเป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์ ดังนี้ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาระบบการดูแลหญิงระหว่างตั้งครรภ์และหลังคลอด ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย	<u>ระยะสั้น</u> (๑) เด็กมีสุขภาพดี มีพัฒนาการสมวัยทุก ๆ ด้าน (กาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม) (๒) เด็กมีความพร้อมในการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาระยะต่อ ๆ ไป <u>ระยะยาว</u> (๓) มีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพของประเทศในอนาคต (๔) รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากเด็กในระยะยาว	(๑) มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของเด็กปฐมวัย (๒) มีกฎหมายและเกิดกลไกที่จำเป็นในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัย (๓) มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย (๔) มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	(๒) การทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต (๓) การออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๓ ส่วน ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนา (Safety Zone) ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของภารกิจ (Safety System) ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Safety Role) เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินงานและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบูรณาการระหว่างกลไกต่าง ๆ		
๒. สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ			
๒.๑ กลุ่มผู้พิการ	เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นหลัก ๔ เรื่อง ดังนี้ ๑. กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้	คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค ไม่ถูกการเลือกปฏิบัติ และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน	(๑) ภาครัฐดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และมีกลไกติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย (๒) มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่เป็นผู้ให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม องค์กรด้านคน

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้ย่อมเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ๒. เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในฐานะผู้ให้บริการคนพิการโดยตรง โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สปสช. กสทช. กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กำลังจัดตั้งแทนกระทรวง ICT) ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปรับดำเนินงาน		พิการที่ขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวประชากรที่เป็นคนพิการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (๓) ภาครัฐปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อขจัดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มผู้พิการในด้านต่าง ๆ และมีกลไกตรวจสอบภาคเอกชน (๔) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงาน คล่องตัว ไม่ติดขัดระเบียบราชการ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	๓. พัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม ๔. ยกสถานะของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การทำกิจกรรมหรือโครงการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐		
๒.๒ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก	เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๔ ประการคือ (๑) พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน (๒) พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง	กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก เข้าถึงบริการและสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับการยอมรับจากสังคม ไม่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม	(๑) เกิดการพัฒนามาตรการ กลไก และนวัตกรรมในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุม ไม่มีข้อกำหนดในการกีดกันการเข้าถึง (๒) เกิดรูปแบบหรือแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งและบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาพส่วน ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมาย (๓) สังคมมีทัศนคติเชิงบวกต่อประชากรกลุ่มนี้

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	(๓) ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว (๔) ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ้วนหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั้งประเทศ		
๒.๓ กลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ	เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๓ ประการ คือ (๑) เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย (๒) เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร (๓) สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว	เกิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในสังคมไทย ให้สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทยให้อยู่เย็นเป็นสุข	ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างเคร่งครัด รวดเร็ว และเป็นธรรมกับประชากรทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ประชากรเหล่านี้สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐได้ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
๓. สวัสดิการที่อยู่อาศัย	ควรมีการปฏิรูป ในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการคือ (๑) ศึกษาเพื่อออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยสาระสำคัญของกฎหมาย คือ การส่งสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบาย และงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ) ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights) และการสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ (๒) การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่อง การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Effordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้มีองค์ประกอบทั้งจากหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ สถาบันวิชาชีพ และ ชุมชน	ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสในสังคมมีหลักประกันในด้านที่อยู่อาศัย	ภาครัฐมีแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน เพื่อนำไปสู่ระบบการจัดการที่ดินที่เอื้อต่อการเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ
๔. การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม	จำแนกมาตรการเป็น ๒ ด้าน คือ (๑) การจัดระบบและกลไกด้านการส่งเสริมภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก คือ มาตรการที่ ๑ การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๒ การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๓ การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๔ การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมาตรการที่ ๕ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชา	(๑) ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน (๒) กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนา	(๑) เกิดการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควบคู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง (๒) เกิดกระบวนการค้นหาศักยภาพและความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งในเชิงประเด็น เชิงกลุ่มเป้าหมาย และเชิงพื้นที่ ผ่าน

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	สังคมเป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรการทั้ง ๕ แนวทางนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมให้หันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (Social partnership) (๒) การออก “กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง โดยให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” และ “สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมี	ประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา	การทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง (๓) ภาคประชาสังคมมีการจัดทำแผนพัฒนาตนเองอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหามาวิเคราะห์กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของตนเอง และพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก เพื่อทำให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น หรือต้องรวมกำลังกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองให้มากขึ้นและหากมีปัญหาไหนที่รัฐบาลเข้ามาทำแทนให้หรือทำให้ก็ต้องกำกับดูแลหนุนช่วยรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง (๔) มีกระบวนการติดตามประเมินผลการพัฒนาศักยภาพภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปบทเรียนเป็นระยะๆเพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

ประเด็น	ข้อเสนอ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด
	ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น		
๕. การปฏิรูประบบกลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย	ควรมีการดำเนินการ ใน ๒ ประการคือ (๑) ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น (๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย (๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ (๒) ศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง	ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกัน สังคม ทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม	ภาครัฐมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการพิจารณาเรื่องการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคม ที่มีลักษณะครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง

ผลการดำเนินงาน กมธ.ปฏิรูปสังคมฯ

เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลาตามอายุของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่จะสิ้นสุดลงในราวปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส จึงสามารถพัฒนาแนวทางการปฏิรูปรายประเด็นได้ทันใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ก

(๒) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ข

(๓) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ค

(๔) ประเด็นสำคัญเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจาก ๓ ข้อข้างต้น ได้จัดทำกรอบสาระเพื่อการปฏิรูปไว้ในระดับหนึ่งแล้ว และสามารถใช้เป็นฐานในการปฏิรูปสำหรับกลไกที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไปได้ ประกอบด้วย ๓ ประเด็น คือ

๔.๑ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

๔.๒ สวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

๔.๓ สวัสดิการที่อยู่อาศัย

ประเด็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูป

จากข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้ง ๖ ประเด็นสำคัญ นั้น หากนำมาวิเคราะห์จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การทบทวน แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ประกอบด้วย

ก. การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพ.ศ. ๒๕๕๐ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ปรากฏในภาคผนวก ข

ข. ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชนด้วย มีรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องปรากฏในภาคผนวก ง

(๒) การออกกฎหมายใหม่ ประกอบด้วย

ก. กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า (ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาในระยะต่อไป)

ข. กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย (ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาในระยะต่อไป)

ค. กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน (ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาในระยะต่อไป)

ง. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.... ปรากฏในภาคผนวก ค

จ. กฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม (ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาในระยะต่อไป)

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

หากมองภาพรวมของแผนปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฉบับนี้ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จะประกอบด้วย

(๑) มีการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมใหม่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงานโดยเฉพาะกลไกภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปที่ออกมา

(๒) มีระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

(๓) มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน และมีการสร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสาในการดำเนินการ

(๔) มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง มีทั้งมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม

(๕) เป้าหมายสุดท้าย คือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง และมีความเป็นธรรมสูงขึ้นในที่สุด

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในระยะต่อไป

เนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งประเทศไทย จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ ฉะนั้น เพื่อให้แผนการปฏิรูปวาระที่ ๒๙ ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ที่จัดทำขึ้นในครั้งนี้บรรลุผลตามแผนการปฏิรูปที่วางไว้ จึงเสนอให้กลไกที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ที่จะเกิดขึ้นนำแผนการปฏิรูปดังกล่าวนั้นไปขับเคลื่อน ผลักดัน และประสานงานเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส จึงขอเสนอรายงานแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ ระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑. ให้ความเห็นชอบรายงานแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ ระบบสวัสดิการสังคม เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๒. ส่งรายงานฉบับนี้ให้กับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์)
เลขานุการคณะกรรมาธิการ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แผนปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

ภาคผนวก ข แผนปฏิรูปสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ภาคผนวก ค แผนปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

ภาคผนวก ง รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

ภาคผนวก ก

แผนปฏิรูป
ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
มิถุนายน ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๑.๑ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ๑

๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ๑

๑.๓ ความสำคัญของการพัฒนาสมองของเด็กในช่วงอายุ ๐ - ๓ ปี ๒

๑.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง ๕

๑.๕ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๖

๒. ประเด็นปฏิรูป ๗

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์ ๗

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๘

๔.๑ ทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี ๘

๔.๑.๑ ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมและองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม ๘

๔.๑.๒ สถานการณ์ปัญหาเชิงภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี ๑๐

๔.๑.๓ สถานการณ์ปัญหาของมารดาแต่ละกลุ่ม ๑๕

๔.๑.๓.๑ มารดาที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ ๑๖

๔.๑.๓.๒ มารดาที่เป็นแรงงานนอกระบบ ๑๘

๔.๑.๓.๓ มารดาที่เป็นข้าราชการ ๑๙

๔.๑.๓.๔ มารดาที่เป็นกลุ่มพิเศษหรืออยู่ในประชากรกลุ่มเปราะบาง ๑๙

๔.๑.๔ สถานการณ์ศูนย์เด็กเล็ก ๒๐

๔.๒ นโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี ๒๒

๔.๓ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทยและต่างประเทศ ๒๖

๔.๓.๑ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทย ๒๖

๔.๓.๒ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในต่างประเทศ ๒๙

สารบัญ

หน้า

๔.๔ ผลการดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัยที่ผ่านมา ๓๑

๔.๔.๑ การดำเนินงานภาครัฐ ๓๑

๔.๔.๒ การดำเนินงานภาคเอกชน ๓๕

๔.๔.๓ งบประมาณที่ภาครัฐสนับสนุนแก่เด็กปฐมวัย ๓๖

๔.๕ สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๓๘

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน ๓๘

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ ๔๙

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ ๔๙

๘. ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ๕๐

บรรณานุกรม ๕๑

ภาคผนวก ๑ ๑

ภาคผนวก ๒ ๑๔

รายงาน
เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ จัดทำโดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักสำคัญในการดำเนินการไว้ ๔ แนวทาง แนวทางที่ ๑ คือ "สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่" แนวทางที่ ๒ คือ "การเมืองใสสะอาดและสมดุล" แนวทางที่ ๓ คือ "หนุนสังคมที่เป็นธรรม" และแนวทางที่ ๔ คือ "นำชาติสู่สันติสุข" โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็กปฐมวัย ดังนี้

<u>หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตอนที่ ๓ สิทธิพลเมือง</u>

"มาตรา ๔๖ ครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างปึกแผ่นและเป็นสุข และมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้างก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว"

<u>ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๒ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่างๆ</u>

"มาตรา ๒๘๖ (๓) ปรับปรุงระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาโดยยกระดับความรู้ให้กับผู้เลี้ยงดูให้มีสมรรถนะและสัมพันธภาพที่เหมาะสมในการเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้เกิดพัฒนาการที่สมบูรณ์ มีความพร้อมเพื่อการเรียนรู้ทุกมิติทั้งด้านกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม"

๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเด็กปฐมวัย)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ชี้นำทิศทางของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทย ปี ๒๕๗๐ ซึ่งเป็นบริบทของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตว่า *"คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพสังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี*

เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเอง และแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี"

โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพเพิ่มขึ้นทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ข้อ ๒.๒.๑ การพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒.๑.๑ เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม โดยส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็กในชุมชนสถานประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับภูมิสังคม โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของผู้ดูแลเด็ก

๑.๓ ความสำคัญของการพัฒนาสมองของเด็กในช่วงปฐมวัย

ประเทศไทยกำลังย่างเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) อย่างมีนัยสำคัญและรวดเร็ว โดย ๕๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๐๓ – ๒๕๕๓) มีประชากรสูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป) เพิ่มจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๓ (จาก ๑.๒ ล้านคน เป็น ๘.๔ ล้านคน) และคาดว่าอีก ๓๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๘๓) จะเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๑ (๒๐.๕ ล้านคน) ซึ่งสะท้อนถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงทั้งเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ มีการคาดเดาว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๗๘ อัตราส่วนวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุจะลดลงเหลือเพียง ๒ ต่อ ๑ นั่นหมายถึงผู้สูงอายุ ๑ คนในเวลานั้น จะมีวัยแรงงานเป็นกำลังให้พึ่งพิง เพียง ๒ คน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากอัตราการเกิดที่ลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ ซึ่งจะลดลงไปเกือบ ๒ เท่าใน ๒๐ ปีข้างหน้า ประกอบกับจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้นเนื่องจากการที่คนมีอายุยืนยาวขึ้นนั่นเอง[๑]

ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า คนวัยทำงานในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะต้องรับภาระหนักมากในการพัฒนาสังคมให้รองรับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้มีประชากรวัยพึ่งพิงมากขึ้นนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของคนให้เพิ่มขึ้นพร้อมแข่งขันกับนานาประเทศ พร้อมที่จะก้าวไปเป็นกำลังของชาติในวันข้างหน้า พร้อมที่จะเข้ามารับช่วงที่พ่วงภาระใหญ่ในการดูแลกลุ่มคนในวัยกลางคนในวันนี้ ที่กำลังจะก้าวไปเป็นกลุ่มผู้สูงอายุจำนวนมากในอนาคต

การปล่อยให้ "พลเมืองของประเทศซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญยิ่ง" ผ่านพ้นช่วงเวลาสำคัญของพัฒนาการชีวิตไปอย่างสูญเปล่า นี้จึงเป็นความสูญเสียอันยิ่งใหญ่ของสังคม ครอบครัว และตัวเด็กแต่ละคนโดยไม่อาจเรียกคืนกลับมาได้

หากวันนี้รัฐยังไม่มีระบบการเตรียมความพร้อมและดูแลเด็กตั้งแต่ในครรภ์มารดา ไม่มีการเตรียมความพร้อมหญิงตั้งครรภ์ ครอบครัว สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเลี้ยงดูเด็ก และระบบบริการต่าง ๆ ที่จะทำให้เด็กคนหนึ่งสามารถเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในอนาคต โดยเฉพาะการเลี้ยงดูในช่วง ๓ ปีแรก ซึ่งเป็นช่วงวัยที่สำคัญที่สุดในชีวิตของเด็กและไม่สามารถย้อนเวลากลับมาได้อีก ซึ่งเป็นช่วงโอกาสทองของการสร้างพลเมืองของประเทศ ที่กระบวนการพัฒนาสมองเกิดตั้งแต่ก่อนทารกคลอดจะพัฒนาไปเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็ว

---

[๑] ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงอายุของประเทศไทย โดยนางสาวศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

จนถึงอายุประมาณ ๓ ปี สมองของเด็กจะมีขนาดประมาณร้อยละ ๘๐ ของสมองผู้ใหญ่ หลังจากวัยนี้ไปแล้วจะไม่มีการเพิ่มเซลล์สมองอีก แต่จะเป็นเพียงการพัฒนาของโครงข่ายเส้นใยประสาท สมองจะเริ่มถดถอยอย่างช้า ๆ ในวัย ๑๐ ปีเป็นต้นไป และจะไม่มีการสร้างเซลล์สมองมาทดแทนใหม่อีก หากสมองไม่ได้รับการกระตุ้นในช่วง ๓ ปีแรกนี้ก็จะเกิดช่องว่างของใยประสาท สมองพัฒนาได้ไม่เต็มที่ ส่งผลให้ศักยภาพการเรียนรู้ลดลง[๒]

โดยพัฒนาการทางสมองของเด็กนั้นจะเริ่มตั้งแต่แม่ตั้งครรภ์ได้ ๒ อาทิตย์ จะมีกลุ่มเซลล์ที่จะมีหน้าที่พัฒนาต่อไปเป็นสมอง เมื่อเด็กคลอดมาแล้วจะมีจำนวนเซลล์สมองที่มากพอที่จะทำหน้าที่ให้เด็กมีชีวิตอยู่รอดได้ เช่น เซลล์สมองที่เกี่ยวข้องกับการมีชีวิตทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการเต้นของหัวใจ การหายใจ การทำงานของลำไส้ ความรู้สึกในเรื่องของอุณหภูมิ หรือการปรับตัวบางอย่างก็เริ่มทำงานแล้ว ในขณะเดียวกันก็จะมีเซลล์สมองจำนวนมากที่มีพร้อมอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการกระตุ้นให้เกิดการทำงาน เช่น เซลล์สมองที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องของภาษา ก็มีตั้งแต่แรกเกิด

พัฒนาการทางสมองของเด็ก จะเติบโตอย่างรวดเร็วมากใน ๓ ขวบปีแรก และยังพัฒนาต่อไปจนถึง ๑๒ ขวบ แต่หลังจากอายุ ๑๒ ปีไปแล้ว จะมีการพัฒนาอย่างช้า ๆ ไปจนกระทั่งโตเป็นผู้ใหญ่เต็มที่จนอายุ ๒๕ ปี หลังจากนั้นการทำงานของสมองหรือพัฒนาการทางสมองก็อาจจะหยุด แต่มิได้แปลว่าหยุดการทำงาน เพียงแต่ว่าอาจจะไม่มีการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่

สมองมีโครงสร้างหลักอยู่ ๒ ประการ ประการแรก คือ ตัวเซลล์สมองซึ่งจะถูกกำหนดมาอย่างชัดเจนว่าเซลล์สมองกลุ่มไหนจะทำหน้าที่อะไร เช่น เซลล์สมองกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ในเรื่องของภาษา เซลล์สมองกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ของการมองเห็น และเซลล์สมองอีกกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ในการควบคุมการเคลื่อนไหวของกล้ามเนื้อ เป็นต้น เซลล์สมองเหล่านี้จะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้เกิดการกระตุ้นและเกิดการเรียนรู้

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกจากจำนวนของเซลล์สมอง ก็คือ วิถีประสาท วิถีประสาทก็คือส่วนของเส้นใยประสาทที่เชื่อมโยงจากเซลล์สมองเซลล์หนึ่งไปยังอีกเซลล์หนึ่ง พบว่าการทำงานของสมองนั้นต้องอาศัยวิถีประสาทและการทำงานของเซลล์สมองหลายตัวในเวลาเดียวกัน

หากเด็กไม่ได้รับการฝึกฝนจะไม่เกิดการสร้างวิถีประสาท เพื่อทำให้เซลล์สมองที่ต้องทำหน้าที่ร่วมกันเกิดการทำงานร่วมกัน ตรงนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากเนื่องจากจำนวนเซลล์สมองเมื่อแรกเกิดทุกคนจะมีจำนวนเซลล์สมองไม่ต่างกันมากนัก หรือเรียกว่ามีใกล้เคียงกัน แต่สิ่งที่จะแตกต่างกันก็คือ โอกาสของเซลล์สมองที่จะได้รับการพัฒนา สร้างเป็นวิถีประสาทที่เชื่อมโยงกันในการทำงาน

เด็กที่ได้รับประสบการณ์ที่หลากหลาย หรือได้มีโอกาสฝึกฝนเรื่องต่าง ๆ มาก ก็มีโอกาสที่จะสร้างวิถีประสาทให้เกิดขึ้นได้ แต่ถ้าเด็กไม่ค่อยได้รับการเรียนรู้หรือไม่ค่อยมีโอกาสได้รับประสบการณ์ตรงนี้ก็อาจทำให้จำนวนวิถีประสาทที่จะเชื่อมโยงเซลล์สมองมีจำนวนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับเด็กอีกคนหนึ่ง

เซลล์จำนวนมากที่อยู่ในสมองของเด็ก ซึ่งหากไม่ได้รับการเรียนรู้ ไม่ได้รับการกระตุ้นอาจมีการฝ่อ สลายตัว หรือไม่ทำงานทั้ง ๆ ที่มีเซลล์สมองอยู่ แต่ถ้าเซลล์สมองกลุ่มใดที่ได้รับโอกาสในการเรียนรู้ก็จะเกิดการสร้างวิถีประสาท เกิดการเรียนรู้มากขึ้น

---

[๒] คู่มือไอคิวและอีคิว ความฉลาดสองด้านเพื่อความสมบูรณ์ของมนุษย์: กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข , ๒๕๕๑

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าพัฒนาการทางสมองโดยเฉพาะในช่วง ๓ ขวบปีแรก มีความสำคัญมาก เนื่องจากมีการเจริญเติบโตและพัฒนาการมาก หากให้ความสนใจ ให้โอกาสกับการเรียนรู้ สร้างแรงจูงใจจากความสนใจขั้นพื้นฐาน ให้เด็กในช่วงวัย ๐ - ๓ ขวบนี้มีความสุขกับการเรียนรู้ เขาจะสามารถเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เราต้องการ และเป็นพื้นฐานที่อยู่ในสมองของเด็ก เมื่อเด็กเติบโตขึ้น เขาจะดึงเอาประสบการณ์ที่เรียนรู้ในสมัยเด็กมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้[๓]

ช่วงเวลา ๑,๐๐๐ วันแรกในชีวิตเด็ก นับตั้งแต่เป็นตัวอ่อนในครรภ์มารดาจวบจนอายุครบ ๓ ขวบ จึงเป็นช่วงเวลาที่สำคัญยิ่งยวดต่อสุขภาวะของเด็กในอนาคต การกระตุ้นการเรียนรู้ที่เหมาะสมตามวัยจะช่วยให้สมองพัฒนาได้เต็มศักยภาพ เปิดรับการเรียนรู้ได้ดีที่สุด เป็นช่วงจังหวะของการเรียนรู้ด้านพฤติกรรม การควบคุมอารมณ์ การมองเห็น การได้ยิน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ครอบครัวจะต้องเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมให้ได้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้เกิดทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับทั้งแม่และทารก นอกจากนี้การเข้าถึงโภชนาการที่ดี นับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบภูมิคุ้มกันของเด็ก และความสามารถทางปัญญาที่จำเป็นยิ่งต่อกระบวนการเรียนรู้[๔]

ดังนั้นหากเด็กคนหนึ่ง ๆ ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมและถูกต้อง จะช่วยให้เด็กมีทักษะทางกายภาพ ความฉลาดทางสติปัญญา และความมั่นคงทางอารมณ์ เพื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี ประสบความสำเร็จในการศึกษาและอาชีพการงาน เป็นกำลังสำคัญของสังคมและเศรษฐกิจไทยในอนาคตต่อไป กล่าวได้ว่าการลงทุนในช่วงชีวิตของเด็กเล็กนำมาสู่อัตราการคืนทุนที่สูงสุด เมื่อเทียบกับวัยอื่น ๆ ทั้งหมด การพัฒนาเด็กในวัยนี้เป็นการลงทุนที่น้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการตามแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นเพราะความไม่มีคุณภาพของประชากรในสังคม[๕]

ศ.ดร.เจมส์ เจ. เอคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ๒๕๔๒ ระบุว่า *"การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต ๗ - ๑๐ เท่า"* โดยยืนยันด้วย "สมการเฮคแมน" ที่พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมดีที่สุดในระยะยาว โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า และมีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคต ทุกวันนี้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งสนับสนุนเรื่องนี้อย่างเต็มที่ก็ยังระบุว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ จะคืนผลตอบแทนแก่ประเทศสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต[๖]

---

[๓] Powerpoint เรื่องการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเด็กต่ำกว่าสามขวบ : การลงทุนที่คุ้มค่า โดยพญ.พรรณพิมล หล่อตระกูล เมื่อมีนาคม ๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา)

[๔] รายงานการติดตามผลทั่วโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน : การเรียนการสอนกับการเรียนรู้:สู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาเพื่อปวงชน จัดทำโดยองค์การยูเนสโก เมื่อ ๒๐๑๓ (เอกสารอัดสำเนา)

[๕] รศ.นพ.สุริยเดว ทรีปาตี สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล คุณภาพปฐมวัย คุณภาพประเทศ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

[๖] การประชุมวิชาการ "อภิวัฒน์การเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย" ในระหว่างวันที่ ๖-๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ อิมแพคฟอรั่ม เมืองทองธานี จัดโดย สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก)

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

ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้เน้นความสำคัญของบันไดขั้นที่ ๑ โดยระบุว่าทักษะของมนุษย์ควรได้รับการพัฒนาตั้งแต่ในระดับชั้นปฐมวัย ซึ่งเป็นช่วงที่เด็กมีอายุระหว่าง ๐ – ๕ ปี โดยได้อธิบายว่าทักษะที่เด็กได้รับตั้งแต่ชั้นเรียนในระดับปฐมวัยจะส่งผลทางบวกต่อพัฒนาการคนนักเรียนคนนั้นในอนาคต หรือกล่าวอีกในนัยหนึ่งก็คือ ทักษะที่ถูกสร้างในวันนี้ ล้วนเกิดจากทักษะที่ถูกสร้างขึ้นในอดีตทั้งสิ้น[๗]

๑.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง

หากเด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง สังคมไทยอาจจะต้องเผชิญกับความเสียหายหลายประการ ทั้งในระดับปัจเจก, ครอบครัว, ชุมชน, สังคม อาทิ

- ปัญหาพฤติกรรม เช่น ดื้อ ไม่เชื่อฟัง ละเมิดกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ จากผลการวิจัยเรื่องพัฒนาการเด็กแบบองค์รวมของเด็กไทยของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก และเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (๒๕๕๔) พบว่า ทักษะชีวิตเยาวชนไทยที่มีคะแนนค่อนข้างต่ำ ๕ อันดับคือ ๑. ความคิดสร้างสรรค์ ๒. คิดวิเคราะห์ ๓. แก้ปัญหา ๔. ตระหนักในตนเอง และ ๕. การจัดการอารมณ์

- ผลการเรียนตกต่ำ ไม่รู้หนังสือ หรือออกจากการเรียนกลางคัน จากโครงการการสำรวจระดับสติปัญญาเด็กนักเรียนไทย ในปี ๒๕๕๔ ของสถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์ รายงานว่าเด็กนักเรียนไทยทั่วประเทศมีคะแนนสติปัญญา (IQ) เฉลี่ยเท่ากับ ๙๘.๕๙ ซึ่งถือมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่ (๑๐๐) โดยมีปัจจัยจากภาวะโภชนาการ จากตัวเด็กและจากสิ่งแวดล้อมและการเลี้ยงดู

- การใช้สารเสพติด กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พบว่าในปี ๒๕๕๗ มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดอาญาทั้งสิ้น ๓๕,๙๖๙ คดี ในจำนวนนี้เป็นคดียาเสพติดมากที่สุดจำนวน ๑๖,๓๖๕ คดี โดยคดียาเสพติดนั้นพบว่า มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ (๑๕,๕๓๐ คดี) จำนวน ๘๓๕ คดี

- การก่ออาชญากรรม ข้อมูลจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศพบว่า มีเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีอาญาประมาณ ๓๖,๐๐๐ คดีต่อปี โดยในปี ๒๕๕๗ มีจำนวนคดีประมาณ ๓๕,๐๐๐ คดี ในจำนวนเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดอาญานั้นมากกว่า ๖๐% มาจากครอบครัวแตกแยกแตกร้าว หรือครอบครัวที่มีความพร้อมแต่เลี้ยงดูไม่ถูกต้อง และมีถึง ๗๕% ของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไม่ได้มีโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษา

---

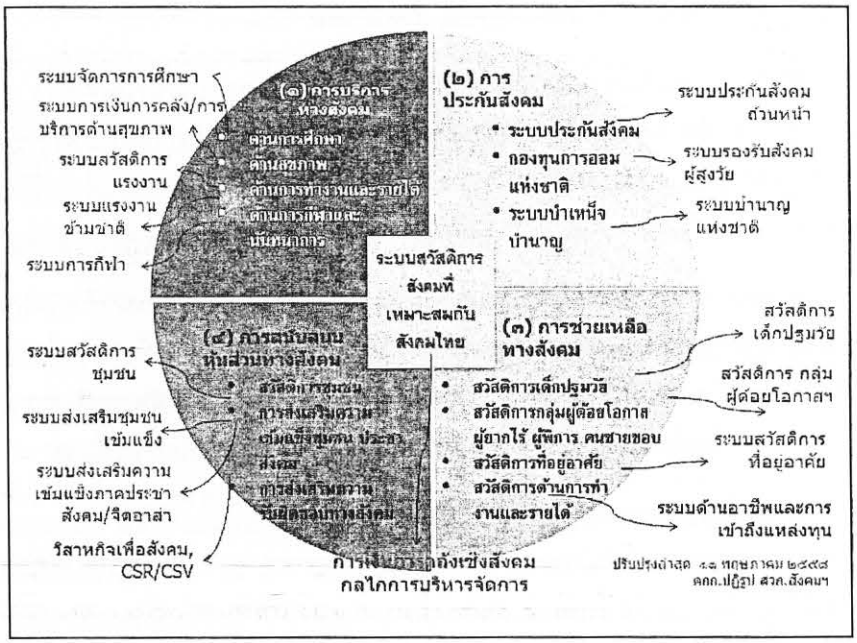
[๗] World Bank (๒๐๑๒). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

● การมีเพศสัมพันธ์ และตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร กรมอนามัย (๒๕๕๖) พบว่า เด็กไทยเริ่มมีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้นเมื่ออายุเฉลี่ย ๑๒ ปี และกว่า ๕๐% ไม่มีการป้องกัน ทำให้เกิดปัญหาต่อมาในเรื่องการท้องก่อนวัยอันควร

● ขาดพลเมืองที่มีคุณภาพ/แรงงานคุณภาพ โดยเฉพาะการขาดโอกาสทางการศึกษายิ่งทำให้กระบวนการพัฒนาทางด้านสติปัญญาก็จะถดถอยไปด้วย

๑.๕ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง โดยได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งเรื่องระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย เป็นประเด็นที่ ๘ ในการศึกษา ซึ่งได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (รอบแรก) ไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้ ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมตามที่คณะกรรมาธิการฯ เสนอ และให้คณะกรรมาธิการฯ นำหลักการไปพัฒนาในเชิงรูปธรรม ก่อนนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติอีกครั้ง

หลังจากนั้นคณะกรรมาธิการฯ ได้นำข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๒๐ ท่านมาประกอบการพิจารณา และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรายงานเฉพาะประเด็นที่ ๘ นี้ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย โดยอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก คือ ๑.การบริการทางสังคม (Social Service) ๒.การประกันสังคม (Social Insurance) ๓.การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ๔.การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership Support) ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม คือ แรงงานในระบบและภาครัฐวิสาหกิจ, แรงงานนอกระบบ, ข้าราชการ และกลุ่มพิเศษ เช่น แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว แม่ผู้ต้องขัง แม่พิการ แม่ที่ถูกกระทำทารุณกรรม ฯลฯ ประกอบด้วย ๓ ระบบ คือ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์, ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว, และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุปฐมวัย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปได้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการฯ ได้ประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยจัดให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ผ่านการประชุมระดมความคิดเห็นในทุกสัปดาห์ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – มิถุนายน ๒๕๕๘

๓.๒ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่องระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

- ผศ.อัญมณี บูรณกานนท์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการเพื่อการเข้าถึงและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มเป้าหมาย (เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ครอบครัว)

- นายแพทย์ถาวร สกุลพาณิชย์ ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) และนางสาวจิตติมา ศรีสุขนาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เรื่อง ฐานการคุ้มครองทางสังคม (social protection floor)

- นางสุธาทิพย์ ธัชยพงษ์ รองประธานมูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก เรื่อง ระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัยและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพิจารณาเด็กปฐมวัย

- นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ ประธานมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก อดีตกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ และนายอิทธิพล ปรีติประสงค์ รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

- นางสาวอุษณี กังวารจิตต์ รองอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน และคณะ เรื่อง กลไกและโครงสร้างการทำงานด้านเด็กปฐมวัยของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓.๓ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน

๓.๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ร่วมกับองค์กรเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ที่ทำงานด้านเด็กปฐมวัยเรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ๐ - ๓ ปี" เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ การทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

๔.๑.๑ ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมและองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า "สวัสดิการสังคม" ไว้ในมาตรา ๓ ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ[๓] โดย "๔ เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม" (๔ Pillars of Welfare System)[๔] ประกอบด้วย

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

เช่น ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษาการบริการขั้นพื้นฐาน ด้านระบบบริการสาธารณะ และด้านสาธารณูปโภค ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี กองทุนกู้ยืมทางการศึกษา การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย รวมทั้งสวัสดิการที่จัดโดยรัฐให้การอุดหนุน ลดค่าใช้จ่ายให้กลุ่มคนยากจน ผู้เดือดร้อน เช่น รถเมล์ฟรี รถไฟฟรี ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ การพักชำระหนี้ ฯลฯ

(๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Social Safety Net) หมายถึง มาตรการในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชน เป็นระบบสวัสดิการที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชตกต่ำ

---

[๓] พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖

[๔] รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อมีนาคม ๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา)

สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ การให้ความรู้และส่งเสริมเรื่องการประกอบอาชีพแก่ประชาชน การช่วยเหลือกรณีประสบปัญหาภัยพิบัติ ภัยแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ

รูปธรรมของระบบประกันสังคมในสังคมไทย ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครู กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสวัสดิการชุมชน

(๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) หมายถึง ระบบสวัสดิการที่มุ่งดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ความทุกข์ยาก และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะชั่วคราวถึงถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร ป่วยถาวร เป็นต้น

รูปธรรมของระบบสวัสดิการช่วยเหลือทางสังคม อาทิเช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ กองทุนหมู่บ้านนอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมฉุกเฉิน และการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

(๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น รูปธรรมของการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ได้แก่ส่งเสริมให้จิตอาสาและการให้ความช่วยเหลือสังคม การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) เป็นต้น

ระบบสวัสดิการสังคมที่กล่าวถึงข้างต้น มีเป้าหมายเพื่อทำให้ประชาชนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและควรได้รับการดูแลจากสังคมอย่างครอบคลุม ๗ ด้าน ได้แก่ (๑) การมีสุขภาพที่ดี (๒) การได้รับการศึกษาที่ดี (๓) การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและสภาพแวดล้อมที่ดี (๔) การมีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงตนเองและครอบครัว (๕) การได้รับความมั่นคงทางสังคม ได้แก่ การประกันสังคม ๖) การได้รับบริการทางสังคม (๗) นันทนาการ

โดยมีกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานด้านจัดสวัสดิการสังคม คือ

(๑) การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก คือ การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ มีหลักการพื้นฐานคือการจัดให้บริการแก่ประชาชน อย่างครอบคลุม ครบถ้วน ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยการผ่านกลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(๒) การจัดสวัสดิการกระแสรอง คือ การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งทางเลือกที่เกิดขึ้นจากศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาชนและชุมชน เป็นการจัดระบบการดูแลและช่วยเหลือกันโดยชุมชน จากฐานศาสนา สังคม วัฒนธรรม ทุนทางสังคม คน เงิน และทรัพยากรชุมชน มาเป็นฐานในการจัดระบบสวัสดิการเพื่อดูแลช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ

(๓) การจัดสวัสดิการพหุลักษณ์ คือ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีบริการความหลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ค่านิยม โดยการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่ ภาคประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชนและภาครัฐร่วมมือกันในการจัดสวัสดิการสังคม

๔.๑.๒ สถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

"เด็กปฐมวัย" ตามคำนิยามสากล หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ แต่ในการดำเนินงานเรื่องปฐมวัยของหน่วยงานต่าง ๆ ยังได้ให้คำนิยามอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป อาทิ คำนิยามของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ – ๕ ปี) ระยะยาว พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙ หมายถึง เด็กตั้งแต่ปฏิสนธิจนถึงอายุ ๕ ปี ๑๑ เดือน ๒๙ วัน หรืออายุต่ำกว่า ๖ ปี ขณะที่แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ให้คำนิยามเด็กปฐมวัยไว้ว่า เด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ครอบคลุมเด็กทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

เด็กปฐมวัยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี หรือ ๐ – ๓ ปี และกลุ่มเด็กอายุ ๓ – ๕ ปี อย่างไรก็ตาม ในรายงานฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี หรือ ๐ – ๓ ปี เท่านั้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีเด็กอายุ ๐ - ๓ ปี จำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๘๔,๓๕๑ คน ชาย ๑,๕๓๕,๙๑๒ คน หญิง ๑,๔๔๘,๔๓๙ (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๗ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) เด็กอายุ ๐ - ๑ ปี จำนวน ๑,๔๑๘,๕๗๙ คน ยังอยู่กับพ่อแม่และครอบครัว ส่วนเด็กอายุ ๒ - ๓ ปี จำนวน ๑,๕๖๕,๗๗๒ คน บางส่วนเข้าสู่ระบบสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กของรัฐและเอกชน ในเด็กกลุ่มนี้พบว่ามีเด็กจำนวน ๙๔๐,๑๕๒ คน เข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน ๑๙,๘๒๐ แห่งทั่วประเทศ จากทั้งหมด ๘,๘๐๐ ตำบล[๑๐] และมีบางส่วนยังอยู่กับครอบครัว ในกลุ่มนี้บางส่วนไม่มีโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมกับวัย คิดเป็น ๑๒% ของเด็กในช่วงอายุ ๒ - ๕ ปี ที่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าเรียนในศูนย์เด็กเล็กหรือโรงเรียนอนุบาลเพื่อเตรียมความพร้อมในช่วงปฐมวัย

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและภาพรวมของปัญหาเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปีมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ในช่วง ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลง จากเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ครัวเรือนแต่ละแห่งจะมีสมาชิกเฉลี่ย ๔.๓ คน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พบว่าเหลือสมาชิกเฉลี่ยอยู่เพียง ๓.๓ คน ซึ่งทิศทางการลดลงนี้ปรากฏให้เห็นเกือบจะทุกประเภทครัวเรือน โดยเฉพาะครอบครัวที่พ่อ-แม่-ลูกอยู่ด้วยกันมีน้อยลง แต่ครอบครัวแบบไม่มีบุตร ครอบครัวที่มีผู้ปกครองคนเดียว (Single parent) อาจจะเป็นพ่อหรือแม่ ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการหย่าร้างที่มากขึ้น และครอบครัวที่เด็กอยู่กับปู่ย่าตายายกลับมีมากขึ้น[๑๑]

---

[๑๐] เอกสารคณะอนุกรรมาธิการด้านเด็กและเยาวชน วุฒิสภา , ๒๕๕๗

[๑๑] แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา.สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖.

การที่ครอบครัวลักษณะดังกล่าวมีเพิ่มมากขึ้น แสดงว่าสามี-ภรรยาที่มีลูกตัดสินใจให้ลูกอาศัยอยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย เพื่อให้มีคนมาคอยช่วยดูแลลูก ทำให้จำนวนครอบครัวที่มีแต่เด็กและผู้สูงอายุอยู่ด้วยกันลำพังจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งพบมากในสังคมชนบทภาคอีสานและภาคเหนือ มีครัวเรือนที่มีแต่เด็กและผู้สูงอายุอยู่ด้วยกันตามลำพังมากกว่าทุกภาค ในทางสังคมศาสตร์เรียกครอบครัวประเภทนี้ว่า “ครอบครัวแหว่งกลาง” (Skip Family)

เหตุผลหลักสำคัญ คือ พ่อแม่ที่อยู่ในวัยทำงานมักจะอพยพไปทำงานในเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและบริการของเมืองมากกว่าการพัฒนาภาคเกษตรและชนบทมาก ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มขึ้นโดยลำดับ และทำให้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีการย้ายถิ่นของประชากรวัยหนุ่มสาวจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองอย่างมหาศาล โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานหญิง ที่พบว่าประมาณ ๙ ใน ๑๐ ของผู้หญิงทำงานในเขตเมืองซึ่งอยู่นอกภาคเกษตร[๑๒]

(๒) บางกรณีพบลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่แยกทางกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คู่สมรสมิได้เตรียมตัวด้านชีวิตคู่ก่อนการแต่งงาน ไม่มีการเตรียมการหรือตกลงกันว่าจะมีการดำเนินชีวิตที่รับผิดชอบต่อกันอย่างไร และรวมถึงในกรณีพ่อหรือแม่เสียชีวิต แล้วได้ฝากลูกไว้ให้ปู่ ย่า ตา ยาย ช่วยดูแล การที่เด็กอาศัยอยู่ในชนบทกับปู่ย่าตายาย น่าจะเป็นการดีเพราะอย่างน้อยที่สุดจะมีคนคอยดูแล ไม่ปล่อยให้เด็กอยู่บ้านเพียงลำพังหากพ่อแม่ไปทำงาน หรือการอาศัยในชนบทน่าจะมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า

แต่ในอีกแง่หนึ่งการที่เด็กไม่อยู่กับพ่อแม่ ก็จะทำให้มีปัญหาขาดความอบอุ่น ขาดคนคอยดูแลเรื่องการศึกษา โดยเฉพาะกรณีที่ ปู่ ย่าตา ยาย ไม่รู้หนังสือ จากผลการศึกษาในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า เด็กที่ถูกเลี้ยงดูโดยปู่ ย่า ตา ยาย จะประสบกับความเสียเปรียบด้านการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่อาศัยกับพ่อแม่ ในที่นี้รวมถึงครอบครัวเดี่ยวที่ต้องรีบส่งลูกเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กเช่นเดียวกัน[๑๓] และนั่นนำมาสู่การที่เด็กจะไม่มีโอกาสได้กินนมแม่

(๓) ในปี ๒๕๔๕ องค์การอนามัยโลกประกาศให้มีการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่นานถึง ๖ เดือน เนื่องจากในช่วง ๖ เดือนแรกสมองเด็กจะมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและนมแม่มีสารอาหารที่จำเป็นต่อการพัฒนาสมองของเด็กอย่างมาก นอกจากนั้นการใกล้ชิดกับลูกจะเป็นการหล่อหลอมให้ลูกมีอีคิวสูง เนื่องจากการสัมผัสและการส่งต่อความรักจากแม่สู่ลูกขณะให้นมจะทำให้ลูกมีความรู้สึกอบอุ่นปลอดภัย แต่ประเทศไทย พบว่า มีการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่เพียงอย่างเดียวในอัตราที่ต่ำมาก

สถานการณ์ของการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียว ๖ เดือนในประเทศ พ.ศ.๒๕๕๖ โดยสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ ได้สำรวจแม่ในสถานพยาบาลของรัฐทุกระดับ จำนวน ๙๙๕ คน พบว่า ร้อยละ ๓๓ ของแม่กลุ่มตัวอย่างเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียว ๖ เดือน และมีแม่เพียงร้อยละ ๑๐.๓ เท่านั้นที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวมากกว่า ๖ เดือน โดยอัตราเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวในช่วงเดือนที่ ๔ จะมีอัตราลดลงจากเดือนที่ ๓ ค่อนข้างมาก

---

[๑๒] การสำรวจภาวะทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

[๑๓] แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา.สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖.

สาเหตุหนึ่งที่สำคัญทำให้แม่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวครบ ๖ เดือน เนื่องจากแม่ที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต้องกลับไปทำงานมีถึงร้อยละ ๑๗.๔ เนื่องจากรายได้ในครอบครัวช่วงระหว่างที่แม่ทำงานไม่เพียงพอกับรายจ่ายและภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น[๑๔]

แม้ว่าตามกฎหมายแล้วหญิงตั้งครรภ์จะมีสิทธิลาเพื่อการคลอดบุตรได้ถึง ๙๐ วัน โดยข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเต็มจำนวน สำหรับพนักงานของรัฐและลูกจ้างจะได้รับเงินเต็มจำนวนใน ๔๕ วันแรก และอีก ๔๕ วันสามารถขอรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรจากกองทุนประกันสังคมได้ร้อยละ ๕๐ แต่เป็นที่ทราบว่า รายได้ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประเทศไทยมาจากการทำงานล่วงเวลา (โอที) มากกว่ามาจากค่าจ้างที่ได้รับ ซึ่งเป็นเพียงระดับค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น

(๔) การฝากครรภ์และดูแลแม่ระหว่างตั้งครรภ์ถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสุขภาพและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งแม่และทารกในครรภ์ ทั้งการเจริญเติบโตและพัฒนาการของทารก รวมทั้งความสัมพันธ์กับสุขภาพของแม่ แต่พบว่า ในประเทศไทยยังมีหญิงตั้งครรภ์ร้อยละ ๑.๕ ที่ไม่ได้ฝากครรภ์ พบว่าอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและภาคกลางและเป็นแม่ที่มีอายุน้อยกว่า ๒๐ ปี ไม่มีการศึกษาหรือศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนมาก[๑๕] ตั้งข้อสังเกตได้ว่าสาเหตุที่แม่ไม่ได้มาฝากครรภ์นั้น ทั้งไม่รู้ว่าตนเองตั้งครรภ์ ภาระทางเศรษฐกิจที่ต้องทำงานเพื่อเลี้ยงชีพ ซึ่งในกรณีที่เป็นลูกจ้างจะพบเรื่องการสูญเสียรายได้ในวันที่ไม่ได้ทำงาน และรวมถึงเรื่องความไม่สะดวกในการเดินทางมาโรงพยาบาล

(๕) ประเทศไทยมีผู้หญิงอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีที่คลอดบุตรเฉลี่ยวันละ ๓๕๕ ราย โดยมีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีจำนวนถึง ๑๐ รายต่อวันที่กลายเป็นคุณแม่วัยใส ทั้งนี้จำนวนผู้หญิงที่ตั้งครรภ์จะมีมากกว่านี้ แต่ไม่มีข้อมูลใดระบุได้ว่าที่จริงแล้วในปีหนึ่งๆ ประเทศไทยมีผู้หญิงตั้งครรภ์เป็นจำนวนเท่าใด เพราะการตั้งครรภ์ส่วนหนึ่งยุติด้วยการทำแท้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนผู้หญิงตั้งครรภ์ที่มีอายุระหว่าง ๑๕-๑๙ ปีในประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้น ทั้งๆที่ผู้หญิงในวัยนี้ควรจะอยู่ในโรงเรียน[๑๖]

(๖) ผลสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๕๕ โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติหรือยูนิเซฟ พบว่า ประเทศไทยมีเด็กกำพร้าถึงร้อยละ ๒๒.๘ จากประชากรเด็กทั้งหมดที่อายุ ๐ - ๑๘ ปี อีกทั้งยังพบปัญหาทารกที่คลอดออกมามีน้ำหนักแรกคลอดต่ำกว่า ๒,๕๐๐ กรัม เฉลี่ยร้อยละ ๗.๖ หรือ ๑ ใน ๑๓ คนจะพบ ๑ คน โดยพบมากในกลุ่มแม่ที่ยังเป็นเด็กวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ขณะที่ตนเองยังเจริญเติบโตไม่เต็มที่ และมักต้องแยกทางกับคู่ในที่สุด ทำให้ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาตามลำพัง เกิดสภาวะความไม่มั่นคงทางอารมณ์ ทำให้เครียดและอาจมีภาวะซึมเศร้า เด็กผู้หญิงหลายคนต้องปกปิดเรื่องการตั้งครรภ์ต่อผู้ปกครองและคนรอบตัว จึงมีความเสี่ยงสูงต่อการเสียชีวิตและเจ็บป่วยระหว่างตั้งครรภ์และคลอด รวมทั้งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของทารก น้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่ามาตรฐาน คลอดก่อนกำหนด ทารกมีภาวะแทรกซ้อน หรือเสียชีวิตหลังคลอด และเด็กส่วนหนึ่งถูกทิ้งไว้ที่โรงพยาบาล

---

[๑๔] รายงานทำอย่างไรเด็กไทยถึงกินนมแม่ครบ ๖ เดือน?, สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ , ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

[๑๕] รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทยพ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับองค์การยูนิเซฟ เผยแพร่เมื่อพฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๘๒-๘๖ (เอกสารอัดสำเนา)

[๑๖] สถิติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๕, สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย พ.ศ. ๒๕๕๖

(๗) จากสภาวการณ์ของครอบครัวไทยปัจจุบัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและโครงสร้างและองค์ประกอบสมาชิกครอบครัวขาดช่วงกลาง มีแต่ผู้สูงอายุ (ปู่ย่าตายาย) กับเด็ก (หลาน) เนื่องจากกลุ่มคนช่วงอายุกลาง (พ่อแม่) จำนวนมากต้องไปทำงานนอกถิ่นฐาน สภาวะของครอบครัวดังกล่าวทำให้เด็กเหล่านี้ ประมาณร้อยละ ๒ รวมกับเด็กกำพร้า ประมาณร้อยละ ๗ ซึ่งอาจตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลน ถูกทอดทิ้ง ถูกกระทำรุนแรง เอารัดเอาเปรียบและแสวงประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ดังได้พบว่าในแต่ละปีมีรายงานจำนวนเด็กที่ประสบปัญหาเพิ่มขึ้น โดยมีเด็กถูกทอดทิ้งให้อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ ถูกกระทำด้วยความรุนแรง เข้ารับความช่วยเหลือจากศูนย์พึ่งได้ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ฯลฯ เพิ่มมากขึ้น[๑๗]

(๘) สำหรับมารดาตั้งครรภ์ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง เช่น แม่เครียด แม่ซึมเศร้า และแม่วัยรุ่น จะส่งผลต่อพัฒนาการ พฤติกรรมและอารมณ์ของเด็ก มีงานวิจัยในต่างประเทศ กล่าวถึงผลของความเครียดของแม่ในขณะตั้งครรภ์ซึ่งพบว่าร้อยละ ๑๐ ของแม่เครียด มักคลอดลูกก่อนกำหนด และทารกมีน้ำหนักน้อย ซึ่งทารกในกลุ่มนี้มักมีปัญหาโรคปอดเรื้อรัง พัฒนาการช้า มีปัญหาด้านการเรียนรู้ในอนาคต ส่วนแม่ที่มีอาการซึมเศร้าระหว่างตั้งครรภ์ อาจส่งผลให้ทารกมีปัญหาพัฒนาการทางความคิดความเข้าใจมากกว่าปกติร้อยละ ๓๔ และหากอาการซึมเศร้าเรื้อรังจนถึงหลังคลอด ความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๕๐[๑๘]

(๙) ข้อมูลจากรายงานสุขภาพคนไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา เด็กเล็กวัย ๐ – ๔ ปี ถูกมองข้ามยิ่งกว่าเด็กกลุ่มใด ๆ เห็นได้จากการสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า เด็กที่มีพ่อแม่ป่วยเรื้อรัง ซึ่งเป็นปัจจัยบั่นทอนโอกาสที่เด็กผู้นั้นจะได้รับการพัฒนาการด้านร่างกายและจิตใจอย่างเหมาะสมแก่วัย และมีความมั่นคงในชีวิตนั้น เป็นเด็กวัย ๐ – ๔ ปี มากกว่าเด็กวัย ๕ - ๙ ปี

ยิ่งไปกว่านั้นความช่วยเหลือที่ให้กับเด็กกำพร้าและเด็กที่มีพ่อแม่ป่วยเรื้อรัง พบว่า การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กเล็กมีสัดส่วนน้อยกว่าเด็กโตในทุกด้าน กล่าวคือ เด็กที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเป็นเด็กกำพร้า จากการที่พ่อแม่หรือคนที่เลี้ยงดูป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในวัย ๐ - ๔ ปี ได้รับความช่วยเหลือในด้านใดด้านหนึ่งเพียงร้อยละ ๑๕ ขณะที่กลุ่มเด็กโตกว่าที่ตกอยู่ในสภาพเดียวกัน ได้รับความช่วยเหลือร้อยละ ๒๖ นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่า ๑ ใน ๓ ของเด็กที่ติดเชื้อเอชไอวี เป็นเด็กอายุ ๐ - ๔ ปี และสัดส่วนของเด็กพิการในกลุ่ม ๐ - ๔ ปี มีสูงพอ ๆ กับเด็กพิการในกลุ่มอายุอื่น[๑๙]

(๑๐) การสำรวจของกรมสุขภาพจิตเมื่อปี ๒๕๕๖ พบว่า เด็กร้อยละ ๓๐ จะมีปัญหาการพัฒนาการด้านใดด้านหนึ่งล่าช้า หรือเฉลี่ย ๒๔๐,๐๐๐ คนต่อปี ในจำนวนนี้ร้อยละ ๕ มักเป็นเด็กออทิสติก โดยปัจจัยสำคัญคือ การขาดการดูแลตั้งแต่วัยแรกเกิด – ๕ ปีอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงอัตราการเข้าถึงบริการของเด็กที่มีปัญหาพัฒนาการ พฤติกรรม และอารมณ์ของไทยยังมีน้อย โดยเด็กที่บกพร่องทางสติปัญญาเข้าถึงเพียง ๓๓,๕๙๒ คน หรือประมาณ ๕.๒๓% เป็นเด็กออทิสติก ๗,๒๑๒ คน หรือประมาณ ๑๒.๐๒% ของประชากรเด็ก[๒๐]

---

[๑๗] แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ (เอกสารอัดสำเนา)

[๑๘] เอกสารโครงการพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ กรมสุขภาพจิต ฉบับปรับปรุง ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

[๑๙] รายงานผลทั่วราชอาณาจักร การสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๔๘-กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

[๒๐] พบพัฒนาการเด็กล่าช้า กรมสุขภาพจิต ทำคู่มือแรกเกิด-๕ปี แจกพ่อแม่ สืบค้นจาก http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๖๐๐๐๐๐๙๘๘๕๘

สอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อปี ๒๕๕๗ ที่ระบุว่า สถานการณ์พัฒนาการเด็กปฐมวัยไทย (๐ – ๕ ปี) ในรอบ ๑๕ ปี ที่ผ่านมา พบว่าเด็กปฐมวัยประมาณ ๓๐% หรือ ๑ ใน ๓ ของเด็กเล็กในประเทศมีพัฒนาการล่าช้า ซึ่งถือว่ามีจำนวนที่สูงมาก โดยพบว่ามีพัฒนาการทางภาษาล่าช้าถึง ๒๐% ตามด้วยพัฒนาการทางปฏิภาณไหวพริบและการเข้ากับสังคมอีก ๕% ซึ่งพัฒนาการทั้ง ๒ ด้านจะมีผลต่อระดับสติปัญญา ทำให้เด็กกลุ่มนี้ส่งผลต่อการเรียนรู้ทั้งด้านทักษะการอ่าน เขียน คิดคำนวณ และไอคิว

สาเหตุที่ทำให้เด็กเล็กมีพัฒนาการล่าช้ามาจาก ๓ สาเหตุคือ ๑. ขาดภาวะโภชนาการที่ดีและมีคุณค่า โดยเฉพาะการไม่เห็นความสำคัญของอาหารเช้าและเกลือแร่ที่มีผลต่อสมอง ได้แก่ ไอโอดีน ธาตุเหล็ก และโฟเลต ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแม่ที่ตั้งครรภ์ แต่เด็กที่ขาดสารอาหารเหล่านี้ส่วนใหญ่พบในครอบครัวที่ยากจน หรือแม่วัยรุ่นที่มีภาวะบกพร่องทางโฟเลตสูงทำให้ลูกเสี่ยงต่อพิการแต่กำเนิด ๒. ปัจจัยการเลี้ยงดู หรือคนเลี้ยงมีปัญหาโดยเฉพาะในครอบครัวเดี่ยวที่มีถึง ๓๐% ซึ่งโอกาสการเลี้ยงดูลูกมีน้อย เด็กจึงอยู่ในความดูแลของพี่เลี้ยงเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก และศูนย์เด็กเล็กที่ขาดคุณภาพ และ ๓. การใช้สื่อโทรทัศน์หรือสมาร์ทโฟน กับเด็กปฐมวัย ทำให้เด็กขาดการกระตุ้นประสาทสัมผัส[๒๑]

ทั้งนี้ช่องว่างสำคัญของการดูแลเด็กเล็กที่เกิดปัญหาทั้งในเขตเมืองและชนบทในขณะนี้คือ กลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมืองกว่า ๕๐% ขาดสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day care) ที่มีคุณภาพ ซึ่งพบว่าในกรุงเทพมหานครมีเพียง ๑๘ แห่งเท่านั้น ขณะที่เด็กในชนบทส่วนใหญ่อยู่ในการเลี้ยงดูของปู่ย่า ส่วนพ่อแม่ได้เข้ามาทำงานในเมืองทำให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า[๒๒]

(๑๑) ในกลุ่มเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่แต่อยู่กับผู้อื่นในต่างจังหวัด อาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้านเมื่อเติบโตขึ้น อาทิเช่น ความเสี่ยงต่อการออกเที่ยวกลางคืน การสูบบุหรี่ การดื่มเหล้า การดูคลิปไม่เหมาะสม และการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ซึ่งนำมาสู่การตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่นและการเป็นแม่วัยรุ่น[๒๓]

ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเสี่ยงเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตและการปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและพฤติกรรมการบริโภค ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์และการสื่อสารไร้พรมแดน นำพากระแสวัตถุนิยมเข้าสู่ชุมชน ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยเฉพาะสังคมเมือง ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น แต่มีความสุขลดลง มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนลดน้อยลง และมีลักษณะต่างคนต่างอยู่มากขึ้นอีกทั้งยังเป็นภัยคุกคามต่อเด็กและเยาวชนจากกระแสการคลั่งไคล้และเสพติดเทคโนโลยี

---

[๒๑] ข้อมูลจาก นพ.สุริยเดว ทรีปาตี ผู้อำนวยการสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล ในเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

[๒๒] ข้อมูลจาก พญ.ยุพยง แห่งเชาวนิช ประธานมูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย ในเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

[๒๓] สถาบันรามจิตติ. โครงการสำรวจข้อมูล Child Watch รายจังหวัด ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา)

(๑๒) สำหรับเด็กเล็กที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ได้แก่ กลุ่มเด็กที่มีฐานะยากจน เด็กที่อาศัยอยู่ห่างไกล หรือเด็กที่ถูกทิ้งให้อยู่กับปู่ย่าตายายในชนบท พบว่า ยังมีช่องว่างในการที่จะทำให้เด็กได้รับการดูแลให้เหมาะสมกับวัย อย่างน้อยมีเด็กกว่า ๒๒% ที่ขาดการดูแลรวมถึงไม่มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอนุบาล[๒๔]

อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากเด็กปฐมวัยที่มีอายุต่ำกว่า ๓ ปี ที่มีสถานการณ์ปัญหาข้างต้นแล้ว เด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๓ – ๕ ปี ก็มีปัญหาที่ท้าทายเช่นกัน ซึ่งจะได้มีการศึกษาในอันดับต่อไป ตัวอย่างเช่น พบว่าเด็กประมาณร้อยละ ๒๕ ไม่มีโอกาสได้รับบริการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เป็นทางการแบบใดแบบหนึ่ง หรือมีเพียงร้อยละ ๓๔ ของศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหมด ๘,๒๗๖ แห่งเท่านั้นที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของรัฐบาล[๒๕]

รวมถึงในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เด็กเร่ร่อนจรจัด มีจำนวน ๓๐,๐๐๐ คน, เด็กไร้สัญชาติ มีจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้มีอยู่ ๑๐๐,๐๐๐ คนที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา , ลูกของแรงงานข้ามชาติ มีจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ คน ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา , เด็กติดเชื้อเอดส์ มีจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน , เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง มีจำนวน ๘๘,๗๓๐ คน, เด็กยากจนพิเศษ หรือเด็กที่ครอบครัวมีรายได้รวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/ปี มีจำนวน ๒,๙๘๗,๗๗๐ คน, เด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถิ่นทุรกันดาร มีจำนวน ๑๖๐,๐๐๐ คน , เด็กออทิสติก เด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) เด็กสมาธิสั้น (ADHD)[๒๖] ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

๔.๑.๓ สถานการณ์ปัญหาของมารดาแต่ละกลุ่ม

ข้อมูลในส่วนที่ (๔.๑.๒) ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ส่งผลกระทบต่อเด็กปฐมวัย และภาพรวมปัญหาเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องแต่ละด้าน ทั้งนี้เมื่อมาแจกแจงสถานการณ์ปัญหาเชิงกลุ่มเป้าหมายของมารดาในแต่ละกลุ่ม ยังพบปัญหาเชิงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ ๓ เรื่องสำคัญ คือ

(๑) การที่แม่ไม่มีเวลาในการดูแลสุขภาพในระหว่างช่วงตั้งครรภ์และดูแลบุตรด้วยตนเองหลังคลอดบุตรแล้ว

(๒) การที่แม่ไม่มีรายได้ในระหว่างการตั้งครรภ์ช่วงก่อนคลอด และหลังคลอดที่ต้องดูแลบุตรด้วยตนเอง ทำให้แม่จึงต้องตัดสินใจเลือกไปทำงานให้มีรายได้ในการเลี้ยงชีพแทน

(๓) สำหรับในกรณีที่แม่ยังไม่พร้อมจะดูแลบุตรด้วยตนเอง พบว่ายังขาดระบบบริการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้ความรู้หรือคำแนะนำสำหรับแม่ รวมถึงยังขาดสถานรับเลี้ยงเด็กเล็ก หรือศูนย์เด็กเล็กที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

---

[๒๔] รายงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การศึกษาปฐมวัย โดยศาสตราจารย์ ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอในเวทีการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ ๔: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ (เอกสารอัดสำเนา)

[๒๕] รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาปี ๒๕๕๑

[๒๖] แผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม ด้วยการสร้างอนาคตของชาติด้านการพัฒนาคนเด็กและเยาวชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔

มีรายละเอียดแต่ละกลุ่ม ดังนี้

๔.๑.๓.๑ มารดาที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (เมษายน ๒๕๕๘) ได้ระบุจำนวนแรงงานในประเทศไทยทั้งหมด รวมทั้งสิ้น ๓๗.๖ ล้านคน แยกเป็นจำนวนแรงงานในระบบ ๑๕.๕ ล้านคน[๒๗] และแรงงานนอกระบบ ๒๒.๑ ล้านคน[๒๘] และเป็นแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ รวม ๒๔๓,๐๒๓ คน ทำงานอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจ ๖๕ แห่ง

ปัญหาสำคัญของมารดาที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจมักพบในกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างรายวัน หรือลูกจ้างที่ทำงานในกลุ่มเหมาช่วง - เหมาค่าแรงงาน มากกว่าลูกจ้างประจำในสถานประกอบการหรือในองค์การรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งโดยตรง กล่าวคือ

ก) การไม่ได้ไปฝากครรภ์

เนื่องจากหญิงตั้งครรภ์ในกลุ่มนี้มักมีรายได้หรือค่าจ้างแบบรายวัน การต้องไปฝากครรภ์และไปพบแพทย์ตามกำหนด จึงส่งผลต่อการไม่ได้รับค่าจ้างจากการทำงานเนื่องจากต้องขาดงานในวันดังกล่าว จึงพบว่า หญิงตั้งครรภ์มักจะมาฝากครรภ์ภายหลังจากที่ครรภ์มีอายุหลัง ๑๒ สัปดาห์ไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเด็กในด้านต่าง ๆ ถ้าไม่ได้รับการดูแลที่ดีพอ มักพบในกลุ่มแม่ที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี และแม่ที่อายุ ๓๕ ขึ้นไป[๒๙]

โดยสาเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์ในกลุ่มนี้ไม่ไปฝากครรภ์ มีดังนี้

(๑) การรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ หญิงตั้งครรภ์ที่ไม่มารับบริการฝากครรภ์ตามเกณฑ์เกิดจากการรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ เช่น คิดว่าตนเองสบายดีและยังสามารถทำงานได้ตามปกติ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการฝากครรภ์ ไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์ ไม่ได้วางแผนการตั้งครรภ์ และไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์เนื่องจากรอบเดือนที่ไม่สม่ำเสมอหรือไม่มีอาการแพ้ท้องหรือไม่รู้สึกว่าเด็กดิ้นหรือยังยกของได้และไม่ได้รู้สึกว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลง

(๒) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หญิงตั้งครรภ์ตัดสินใจไม่มาฝากครรภ์ เช่น กลุ่มที่ใช้สิทธิประกันสังคมต้องสำรองเงินจ่ายก่อน ทำให้เกรงว่าจะไม่มีเงินสำรองอย่างเพียงพอกับค่าใช้จ่ายและการไม่สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้า รวมทั้งเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนมากจากการฝากครรภ์ข้ามเขต เนื่องจากการใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพนอกจังหวัดที่ตนเองได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในระบบหลักประกันสุขภาพไว้

---

[๒๗] แรงงานในระบบในที่นี้ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม เช่น สาขาการผลิต รองลงมา ได้แก่ สาขาการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ สาขาการก่อสร้าง ที่เหลือทำงานอยู่ในสาขาอื่นๆ ทั้งนี้แรงงานในระบบ ยังแบ่งเป็นแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้างรายวัน ซึ่งสภาพปัญหาจะแตกต่างกันออกไป

[๒๘] สำนักงานประกันสังคมให้ความหมาย "แรงงานนอกระบบ" ว่าหมายถึง "ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้างหรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม" โดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของแรงงานรับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว กับ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระดับวิชาชีพซึ่งมีรายได้สูงด้วย เช่น ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

[๒๙] ข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย" โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันพุธที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๕-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

(๓) ปัญหาภาระงาน ทำให้หญิงตั้งครรภ์ฝากครรภ์ ไม่ครบตามเกณฑ์ เช่น ไม่สามารถลางานได้ ไม่สามารถทำงานล่วงเวลาได้ ตลอดจนการถูกกดดันให้ออกจากงานเมื่อตั้งครรภ์ หรือลักษณะงานที่ต้องมีการเดินทางและทำอย่างต่อเนื่อง

ข) การไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเอง

นอกจากปัญหาการไม่ไปฝากครรภ์แล้ว ยังพบปัญหาเรื่องที่แม่ไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย ๖ เดือน ตามเกณฑ์ที่องค์การอนามัยโลกกำหนด ซึ่งในกรณีนี้พบในกลุ่มหญิงที่เป็นลูกจ้างประจำด้วยเช่นกัน

แม้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะกำหนดให้ลูกจ้างหญิงได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในการลาคลอดในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาจ่าย ๙๐ วัน ซึ่งคล้ายกับว่าแม่ที่ลาคลอดครบ ๙๐ วัน ก็จะได้รับเงินทดแทนค่าจ้างในส่วน ๔๕ วันที่นายจ้างไม่ได้จ่ายให้ หากจะลาคลอด ๙๐ วัน แต่การให้สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้เป็นการให้โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาการลาคลอดที่แท้จริง ทำให้มีแม่หลายรายเลือกที่จะกลับมาทำงานเมื่อครบกำหนด ๔๕ วัน เนื่องจากต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือสถานประกอบการต้องการให้กลับไปทำงานเพราะขาดคนทำงาน หรืออยากกลับไปทำงานเองเพราะกลัวจะถูกหักโบนัสหรือไม่ขึ้นเงินเดือน รวมทั้งการถูกไล่ออกจากงาน

สำหรับลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ พบว่า ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ว่า พนักงานซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่ แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันเริ่มวันลาคลอดบุตร ทั้งนี้หากจะลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรเพิ่มอีก ให้มีสิทธิลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนอีกไม่เกิน ๓๐ วันทำงาน

แม้จะมีระเบียบดังกล่าวที่อนุญาตให้แม่ลาเพื่อเลี้ยงดุบุตรหลังคลอดได้ แต่ก็เพียง ๓ เดือนเท่านั้น จึงพบว่าการที่แม่ต้องกลับไปทำงานเร็วเกินไปนั้น นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้แม่ต้องเลิกการให้นมแม่ก่อนเวลาอันควร กล่าวคือ ในระยะสองเดือนแรกการให้นมอาจจะยังไม่เข้าที่ ทำให้น้ำนมแห้งได้ง่าย หรือแม้จะเข้าที่แล้วเมื่อแม่ไปทำงานอาจจะเกิดความเครียดที่อาจมีผลทำให้ปริมาณน้ำนมลดน้อยลงได้ โอกาสที่แม่ส่วนใหญ่จะหยุดการให้นมแม่ในช่วงนี้จึงสูงมาก

ค) สถานรับเลี้ยงเด็กเล็กไม่เอื้อต่อสภาพการจ้างงาน

แรงงานในระบบบางกลุ่มที่ได้ค่าแรงขั้นต่ำจะไม่สามารถส่งลูกเข้าสู่สถานรับเลี้ยงเด็กที่มีคุณภาพได้ บางคนต้องส่งลูกไปต่างจังหวัด โดยแต่ละปีมีมีโอกาสได้เจอลูกไม่กี่ครั้ง หรือไม่ก็จ้างเลี้ยงไปตามฐานะ ปัญหาสำคัญในกรณีนี้ คือ แรงงานในระบบที่ทำงานในโรงงานจะมีลักษณะการทำงานแบบกะหรือช่วงเวลาเช่น เวลาทำงาน ๐๘.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. หรือ ๑๖.๐๐ - ๒๔.๐๐ น. หรือ ๐๐.๐๐ - ๐๘.๐๐ น. ทำให้จึงไม่ได้เลิกงานตามเวลาปกติของคนทั่วไป ซึ่งสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กมักจะเปิดตามเวลาปกติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเวลาทำงานของแรงงานในโรงงาน โดยเฉพาะในแหล่งที่มีคนงานจำนวนมาก มิฉะนั้นพวกเขาก็ไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ก็ต้องส่งกลับไปต่างจังหวัด

การที่แม่ต้องกลับไปทำงานทำให้ไม่มีโอกาสได้เลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง จึงสะท้อนให้เห็นว่าเพราะสังคมยังไม่เห็นความสำคัญของแม่ในฐานะการเป็นแรงงานคนหนึ่ง ที่ทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคม ทำให้ไม่มีระบบสนับสนุนแม่ที่ออกมาเลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง ทำให้แม่จึงจำเป็นต้องเข้าสู่ระบบการจ้างงานทันทีภายหลังหมดวันลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สิ่งนี้จึงนับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง เนื่องจากผู้หญิงมีบทบาทภาระและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหาเลี้ยงครอบครัว หรือการต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามศักยภาพ ในขณะที่ยังต้องทำหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญและยิ่งใหญ่ของผู้หญิง คือ บทบาทของการเป็นแม่ ซึ่งแน่นอนว่าผู้หญิงหลาย ๆ คน ก็ปรารถนาที่จะทำหน้าที่ให้ดี ที่สุดทั้งงานในบ้านและนอกบ้าน

สำหรับแม่ที่ทำงานนอกบ้านจะสามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเต็มที่เพียงช่วงระยะเวลาที่แม่ได้รับสิทธิลาคลอดได้ตามกฎหมาย แต่เมื่อแม่กลับไปทำงานลูกจึง ไม่สามารถดูดนมแม่ในช่วงกลางวันจึงเป็นเหตุทำให้น้ำนมแม่แห้งไปในที่สุด

แม้ปัจจุบันจะมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการรณรงค์ให้แม่บีบน้ำนมเก็บไว้ ให้ลูกกินระหว่างที่แม่ออกไปทำงานแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของงานบางอย่างหรือ ทัศนคติของผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอาจจะยังไม่เอื้อต่อการที่จะให้แม่ทำเช่นนั้นได้ รวมทั้งความเครียดที่เกิดจากการทำงานยังอาจส่งผลให้น้ำนมแม่น้อยลงและแห้งไปในที่สุด

๔.๑.๓.๒ มารดาที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ก) การไม่ได้ไปฝากครรภ์

ปัญหาสำคัญของแรงงานนอกระบบ คือ ค่าตอบแทนน้อย รองลงมา คือ งานหนัก งานไม่ต่อเนื่อง ไม่มีสวัสดิการ และไม่มีวันหยุดตามลำดับ โดยเฉพาะที่ทำงานในภาคเกษตร ประมง ก่อสร้าง ค้าขาย และร้านอาหาร เหตุผลสำคัญ คือ แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากขาดสถานะที่เป็นทางการ/กฎหมายโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัยและด้านสุขภาพ กล่าวคือ ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุ และเป็นโรคจากการทำงาน ส่วนใหญ่ใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ (โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) มีลูกจ้างน้อยมากที่ได้รับความช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลบางส่วนจากนายจ้าง เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะไม่สามารถใช้สิทธิจากกฎหมายประกันสังคมได้เหมือนกับแรงงานในระบบที่อยู่ในมาตรา ๓๓ ซึ่ง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะคุ้มครองถึง ๗ ประการ คือ เจ็บป่วย, คลอดบุตร, สงเคราะห์บุตร, ทุพพลภาพ, ว่างงาน, ชราภาพ, เสียชีวิต อีกทั้งยังรวมถึงการมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานไม่มั่นคง และขาดหลักประกันการมีงานทำ

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้หญิงตั้งครรภ์ในกลุ่มแรงงานนอกระบบนี้จึงเลือกที่จะไม่ไปฝากครรภ์ เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อเวลางาน และส่งผลต่อการขาดรายได้ติดตามมา อีกทั้งด้วยสภาพการทำงานที่แรงงานนอกระบบบางกลุ่มที่ตั้งครรภ์และอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมที่ไม่สะดวก มีภูมิลำเนาอยู่ในภูมิประเทศเป็นเกาะหรือ ภูเขา หรือในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝน ยิ่งเลือกที่จะไม่มาฝากครรภ์เพิ่มขึ้น

นอกจากนั้นแล้วพบว่าข้อจำกัดของการคลอดบุตรที่จะได้สิทธิจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) นั้น จำกัดการคลอดบุตรได้แค่เพียง ๒ ครั้งเท่านั้น ทำให้แม่ที่ตั้งครรภ์ครั้งที่ ๓ จึงเลือกที่จะไม่มาฝากครรภ์ เพราะจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ข) การไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเอง

ยังพบปัญหาในกรณีที่แม่ไม่มีโอกาสเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ด้วยข้อจำกัดของการขาดรายได้ สถานการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กในช่วงนี้ ที่มารดาต้องดูแลและให้ความสำคัญทั้งในด้านโภชนาการ การเลี้ยงดู การส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการ แต่พบว่ามารดาที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญของพัฒนาการเจริญเติบโตของเด็กในช่วงวัยนี้ เช่น ไม่รู้ว่าจะสนับสนุนเด็กอย่างไรให้มีพัฒนาการที่ดีให้เติบโตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นเพราะการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ที่เกี่ยวข้องได้

ค) สถานรับเลี้ยงเด็กเล็กยังขาดคุณภาพ

มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่า ในชุมชนที่มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างถิ่นเข้ามาทำงานในชุมชน มักพบว่า มีการเปิดสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กจำนวนมากแต่ยังขาดคุณภาพและมาตรฐาน อีกทั้งยังไม่มีการบันทึกข้อมูลสถานรับเลี้ยงเด็กแห่งนั้น ๆ ในฐานข้อมูลของชุมชนหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่มีการตรวจสอบเรื่องมาตรฐานในการจัดบริการ เช่น ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

๔.๑.๓.๓ มารดาที่เป็นข้าราชการ

ปัญหาสำคัญของแม่ที่เป็นข้าราชการ คือ การไม่มีโอกาสในการเลี้ยงดูบุตรได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้พบร่วมทั้งในกลุ่มแรงงานในระบบที่ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างรายวัน , แรงงานนอกระบบ รวมถึงในกลุ่มข้าราชการ

แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๕ จะอนุญาตให้ข้าราชการหญิงสามารถลาคลอดบุตรได้ โดยจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน ๙๐ วัน รวมถึงหากต้องการจะลากิจเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อ ให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ หรือ ๕ เดือน และในข้าราชการชายสามารถลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตรได้เช่นเดียวกัน แต่ต้องเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีสิทธิลาได้ครั้งหนึ่งติดต่อกันไม่เกิน ๑๕ วันทำการ และต้องลาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คลอดบุตร

แต่เมื่อสิ้นสุดการลาแล้ว มารดาในกลุ่มนี้มักมีปัญหาเรื่องการไม่มีสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กที่มีคุณภาพ แม้มีศูนย์เด็กเล็กกระจายอยู่ทั่วถึงทุกตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ศูนย์ แต่ยังพบปัญหาด้านคุณภาพอยู่อีกมาก นอกจากนี้ยังมีสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน

๔.๑.๓.๔ มารดาที่เป็นกลุ่มพิเศษหรืออยู่ในประชากรกลุ่มเปราะบาง

สำหรับแม่ที่เป็นประชากรกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มพิเศษ พบว่า แม่กลุ่มนี้โอกาสที่จะมาฝากครรภ์มีน้อยมาก โดยเฉพาะหญิงตั้งครรภ์ที่อยู่ในกลุ่มประชากรที่ไม่พร้อมตั้งครรภ์ ซึ่งในขณะนี้ยังขาดช่องทางหรือกลไกที่ทำให้สามารถเข้าสู่ระบบการฝากครรภ์ เพื่อให้สามารถตั้งครรภ์ที่มีคุณภาพได้ เช่น การมีบริการหรือคลินิกพิเศษเพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่รู้สึกอับอาย

นอกจากนั้นแล้วการให้บริการของสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กอาจยังไม่ครอบคลุมเด็กด้อยโอกาสบางกลุ่ม เช่น เด็กที่เป็นลูกของกรรมกรก่อสร้างที่ต้องย้ายที่อยู่ตามแหล่งก่อสร้างที่พ่อแม่ไปทำงาน เด็กพิการที่ไม่สามารถเดินทางไปสถานเลี้ยงเด็กกลุ่มพิเศษได้ และเด็กที่อยู่ห่างไกลหรือตามแนวชายแดน เป็นต้น

๔.๑.๔ สถานการณ์ศูนย์เด็กเล็ก[๓๐]

ศูนย์เด็กเล็ก บางครั้งใช้คำว่า "สถานรับเลี้ยงเด็ก" เมื่อก่อนจะใช้คำว่า "สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน" ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้คำว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) ทางกรมอนามัยเรียกว่าศูนย์เด็กเล็ก

รูปแบบศูนย์เด็กเล็กในปัจจุบันมี ๓ รูปแบบ คือ

(๑) บริการเลี้ยงเด็กกลางวันในครอบครัว (Family day care) บริการรับเลี้ยงเด็กในบ้านและรับเลี้ยงเด็กเป็นกลุ่ม ดำเนินการเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ ฝากกับคนใกล้ ๆ บ้าน จะมีการรับเลี้ยงเด็กเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งกลุ่มนี้ส่วนมากจะเป็นกลุ่มที่ไม่ได้เป็นทางการ ไม่มีสถิติที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มเล็ก ๆ รับเด็กประมาณ ๗ – ๑๒ คน อาจเป็นลูกญาติ ลูกเพื่อน ลูกเพื่อนบ้าน โดยเลี้ยงไปควบคู่กับลูกตนเอง การดูแลเรื่องการกินอยู่ตามปกติ การรับดูแลอาจดูแลทั้งวันหรือดูแลเป็นชั่วโมง เฉพาะช่วงที่ผู้ปกครองไปธุระก็ได้

โดยทั่วไปเป็นการให้บริการเลี้ยงดูเด็กแบบไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นที่บ้านของผู้รับเลี้ยงเด็ก ผู้ปกครองที่มาใช้บริการอาจเป็นคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ละแวกเดียวกันหรือ รู้จักคุ้นเคยกัน ราคาค่าบริการไม่แพง ดังนั้นคุณภาพของการให้บริการลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับผู้รับเลี้ยงเด็กเอง จำนวนเด็กที่มาใช้บริการอาจมีจำนวนมาก เพราะไม่มีมาตรฐานหรือข้อบังคับสำหรับการรับเลี้ยงเด็กกลางวันในครอบครัว

(๒) ศูนย์ดูแลเด็ก (Child care centers) เป็นสถานที่รับดูแลเด็ก เพื่อการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของพ่อแม่ที่ต้องทำงานกลางวัน โดยศูนย์จะเน้นการเลี้ยงดูเด็กมากกว่าการให้การศึกษา วัยของเด็กที่รับดูแลอาจเริ่มตั้งแต่วัยทารกเป็นต้นไปจนถึงประมาณ ๒ ปี บางครั้งเรียกว่า ศูนย์รับเลี้ยงเด็กกลางวัน (Day-care center) ขนาดของศูนย์ขึ้นอยู่กับจำนวนเด็ก ซึ่งมักมีตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งต้องทำเรื่องขออนุญาตจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้รัฐยังมีนโยบายให้สถานประกอบการที่มีพนักงานจำนวน ๑๐๐ คนขึ้นไป จัดให้มีศูนย์ดูแลเด็กเล็กในสถานประกอบการ (แบบสมัครใจ) อีกด้วย แต่จำนวนศูนย์ดูแลเด็กในสถานประกอบการยังมีน้อยมาก

(๓) โรงเรียนเด็กเล็ก (Nursery school) เป็นโรงเรียนที่จัดสำหรับเด็กอายุ ๒ - ๔ ขวบ บางแห่งอาจรับอายุต่ำกว่า ๒ ขวบ การจัดบริการเน้นการดูแลแก่เด็กทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม และการมีสุขภาพดี เปิดรับเลี้ยงตั้งแต่ครึ่งวันถึงเต็มวัน เด็กจะได้เล่นและมีการเรียนไปพร้อม ๆ กัน เป้าหมายของการดูแลอยู่ที่การพัฒนาสังคมและสติปัญญาสำหรับเด็ก จึงเรียกโรงเรียนลักษณะนี้ว่า โรงเรียนเด็กเล็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย

ในช่วงก่อนการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลศูนย์เด็กเล็ก ได้แก่ กองโภชนาการ กรมอนามัย, กรมการศาสนา, กรมการพัฒนาชุมชน, กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงศึกษาธิการ และกรุงเทพมหานคร

(๑) ศูนย์เด็กเล็กของ กองโภชนาการ กรมอนามัย จะเน้นเรื่องการโภชนาการเป็นหลัก คือเด็กที่ขาดสารอาหารเข้ากลุ่มรวมกันและมีงบประมาณในการลงไปจัดสรรเป็นค่าอาหารสำหรับเด็กแก้ไขปัญหาเด็กขาดสารอาหาร โดยรวมกลุ่มเป็นศูนย์เด็กเล็กของกรมโภชนาการเป็นผู้ดูแล

---

[๓๐] เรียบเรียงข้อมูลจากเอกสารการประชุมคณะทำงานพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และการดูแลเด็กปฐมวัยของประเทศไทย โดยบังอร เทพเทียน และปิยฉัตร ตระกูลวงษ์ , วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา: ๒๕๕๐ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓.

(๒) กรมการศาสนา ดูแลศูนย์เด็กเล็กในวัด

(๓) กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย มีจำนวนศูนย์เด็กเล็กมากที่สุด

(๔) กรมประชาสงเคราะห์ กลุ่มนี้เน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ที่อายุต่ำกว่า ๓ ปี เอกชนเปิดขึ้นมาโดยมีกรมประชาสงเคราะห์ดูแล ให้ใบอนุญาต และสนับสนุนทางวิชาการ

(๕) กระทรวงศึกษาธิการ ใช้ในโรงเรียนอนุบาล รวมทั้งเป็นเด็กที่อยู่ใน Day Care ก่อนที่จะเข้าระบบโรงเรียน

(๖) กรุงเทพมหานครมีศูนย์เด็กเล็กที่กระจายทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ทั้งได้รับอนุญาตและกรุงเทพมหานครตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุน

หลังปี ๒๕๔๔ ที่มีการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้มีการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลศูนย์เด็กเล็กรวม ๖ หน่วยงานหลัก ดังนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทยมอบหมายกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเอง หรือรับถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิม คือ กรมการศาสนา กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นลักษณะสถานศึกษาที่ให้บริการดูแลพัฒนา และจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กเล็กอายุระหว่าง ๓-๕ ปี รวม ๑๙,๘๒๐ แห่ง[๓๑]

(๒) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดูแลเด็กปฐมวัย ในสถานสงเคราะห์ และ Day Care ที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน รวม ๑,๖๖๓ แห่ง[๓๒] ทั้งนี้ในศูนย์เด็กเล็กภาคเอกชนหากมีการลงทะเบียนจะได้รับการสนับสนุนอาหารและนม สนับสนุนสื่อ แต่ถ้าศูนย์ใดที่ไม่ได้ลงทะเบียนก็จะไม่ได้รับส่วนนี้ มีการอบรมเป็นช่วง ๆ แต่ไม่บ่อยนัก ขึ้นอยู่กับความพร้อมและงบประมาณของกระทรวง

(๓) กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบศูนย์เด็กเล็ก หรือสถานเลี้ยงเด็กกลางวันที่เป็นลักษณะสวัสดิการในโรงพยาบาล รวม ๕๘ แห่ง[๓๓]

(๔) กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รับผิดชอบสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป ให้เปิด Day Care ขึ้นมาเพื่อรองรับสนับสนุนแม่ที่มีบุตรให้บริการรับเลี้ยงเด็กอายุ ๒ - ๖ ปี ที่มีเด็กจำนวน ๖ คนขึ้นไป ต้องขออนุญาตจัดตั้งจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด รวม ๖๙ แห่ง[๓๔]

(๕) กระทรวงกลาโหม ถึงแม้กระทรวงกลาโหมจะไม่มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบาย แต่ก็มีการจัดทำเป็นศูนย์เด็กในกระทรวง และในต่างจังหวัด รวม ๑๐๔ แห่ง[๓๕]

---

[๓๓] จำนวนศูนย์การเรียน สถานเลี้ยงเด็กและศูนย์พัฒนาเด็ก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ , สถิติการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เอกสารอัดสำเนา)

[๓๒] การประชุมคณะทำงานพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย ครั้งที่ ๑๒ , ๒๕๕๓

[๓๓] อ้างแล้ว , ๒๕๕๓

[๓๔] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน , ๒๕๕๗

[๓๕] อ้างแล้ว, ๒๕๕๓

(๖) กรุงเทพมหานคร มี ๒ หน่วยงาน คือ สำนักอนามัย และสำนักพัฒนาสังคม โดยสำนักอนามัยจะดูแลศูนย์เด็กเล็กที่ตั้งอยู่ในศูนย์บริการสาธารณสุขที่มีอยู่ ๕๘ แห่ง ทั่วกรุงเทพฯ สำหรับหน่วยงานสำนักพัฒนาสังคม จะดูแลเด็กที่อยู่ในชุมชนแออัด มีศูนย์เด็กเล็กในสถานก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่มีคนงานจำนวนมาก ให้การสนับสนุนโดยนำเด็กมารวมกลุ่มและจัดให้มีครูพี่เลี้ยงเข้าไป โดยสนับสนุนงบประมาณซึ่งอัตราจะถูกกว่าทางท้องถิ่นจ้างเอง มีการให้นมและอาหาร รวมศูนย์เด็กเล็กทั้ง ๒ หน่วยงาน ๓๑๓ แห่ง[๓๖]

ปัญหาสำคัญของสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กทั้ง ๓ แบบ[๓๗] คือ ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน รวมถึงการขาดระบบการคัดเลือกบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อการดูแลเด็กและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการศึกษาในระดับอนุบาล บางแห่งเป็นอาสาสมัครที่ต้องการเข้ามาทำงานช่วยดูแลเด็ก บุคลากรจึงขาดความรู้และประสบการณ์ตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการ หรืออาจขาดความรักเด็ก ทำให้คุณภาพในการดูแลเด็กไม่มีประสิทธิภาพ และเด็กอาจได้รับอันตราย ยิ่งไปกว่านั้นการที่เด็กตกอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีความผูกพันทางจิตวิญญาณเหมือนเช่นพ่อแม่หรือญาติแท้ ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและเชาวน์ปัญญาของเด็กและเยาวชนไทย

พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ นักวิชาการที่ศึกษาข้อมูลพัฒนาการของเด็กไทยในระยะยาวต่อเนื่องมานานหลายปีชี้ว่า การที่พัฒนาการหรือเชาวน์ปัญญาของเด็กไทยล่าช้าหรือไม่สมวัยเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาพัฒนาการของสมองที่ไม่ได้รับการกระตุ้นเพียงพอ สาเหตุสำคัญก็คือ พ่อแม่ไม่มีเวลาให้นั่นเอง[๓๘]

อีกทั้งพบว่ามีการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับสถานเลี้ยงเด็กแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับการบริการและสภาพของสถานเลี้ยงเด็ก การไม่มีมาตรฐานระดับการบริการและอัตราค่าบริการทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเตรียมความพร้อมและพัฒนาการของเด็ก

๔.๒ นโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

ประเทศไทยไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัยโดยตรง มีเพียงนโยบายเฉพาะเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) อุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น แต่มีนโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเชิงภาพรวม คือ ตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้นมา นโยบายของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นอย่างมาก โดยมุ่งที่จะเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กปฐมวัย ก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา มีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กก่อนประถมศึกษา เช่น

---

[๓๖] กรุงเทพมหานคร , มิถุนายน ๒๕๕๗

[๓๗] จงจิตต์ ฤทธิรงค์, ธเนศ กิติศรีวรพันธุ์ และวิมลทิพย์ มุสิกพันธ์. สถานเลี้ยงเด็กช่วยให้คนมีบุตรมากขึ้น (จริงหรือ?) เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๑๐ "ประชากรและสังคม ๒๕๕๗" หัวข้อการเกิดกับความมั่นคงในประชากรและสังคม จัดโดยสถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

[๓๘] เยาวชนไทยกับนานาภัยเสี่ยง (๑) ทุกข์ใน "ครอบครัวสมัยใหม่" (เอกสารอัดสำเนา)

มาตรา ๑๓ (๑) กำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

มาตรา ๑๔ (๑) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ฉะนั้นรัฐควรมีบทบาทโดยตรงหรือมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กก่อนประถมศึกษาให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน

สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ – ๕ ปี) ระยะยาว ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙ ขึ้นเป็นครั้งแรก และพัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙ และเมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ โดยตรงก็มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ขึ้นมา เพื่อเร่งรัดให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการพัฒนารอบด้าน ตามวัยอย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่อง โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ มีเป้าหมายที่สำคัญ เช่น ให้เด็กทุกคนในช่วงอายุแรกเกิดถึง ๕ ปี หรือก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับบริการด้านสุขภาพภายในปี ๒๕๕๙ ให้เด็กที่เกิดในประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนเกิดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๙๓ เป็นร้อยละ ๙๗ ภายในปี ๒๕๕๙ และเด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ร้อยละ ๙๐ มีพัฒนาการตามวัยภายในปี ๒๕๕๙

- ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ไอโอดีนกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้เด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับไอโอดีนในอาหารอย่างเพียงพอ และให้หญิงตั้งครรภ์และหญิงที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทุกคนต้องได้รับไอโอดีนในอาหารอย่างเพียงพอ

- ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพ เพื่อมีพัฒนาการดีรอบด้านและตามวัย

- ยุทธศาสตร์ที่ ๔ กลไกการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้มีการกำกับติดตามมาตรการที่แต่ละกระทรวงกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมติของคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบงานด้านปฐมวัยภายในปี ๒๕๕๙

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการให้แก่เด็กปฐมวัยนั้นมีอยู่ ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงแรงงาน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน และกระจัดกระจายมากเกินไป

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเน้นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมในการศึกษาขั้นสูงต่อไป กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เน้นในเรื่องการเตรียมสังคมให้พร้อมเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย กระทรวงสาธารณสุขเน้นสุขภาพอนามัยพัฒนาการให้สมวัย กระทรวงมหาดไทยดูแลเรื่องศูนย์เด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงแรงงานดูแลศูนย์เด็กเล็กที่อยู่ในสถานประกอบการ ส่วนกรุงเทพมหานครมีสำนักพัฒนาสังคมดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย ๒ – ๖ ปี และดำเนินกิจกรรม/สวัสดิการต่าง ๆ ด้านเด็ก

นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ในมาตราเรื่องประโยชน์ทดแทน ได้มีการกำหนดให้แม่ที่เป็นผู้ประกันในมาตรา ๓๓ ได้รับค่าบริการทางการแพทย์แบบเหมาจ่ายกรณีคลอดบุตรในอัตรา ๑๓,๐๐๐ บาทต่อการคลอดบุตรหนึ่งครั้ง, มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร เหมาจ่ายในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างเฉลี่ยระยะเวลา ๙๐ วัน และหลังจากคลอดบุตรแล้ว สามารถขอใช้สิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ ๔๐๐ บาท ต่อบุตรหนึ่งคน สำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ ๖ ปีบริบูรณ์จำนวนคราวละไม่เกิน ๒ คน ซึ่งต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น

๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติต่อเด็ก ในด้านการอุปการะเลี้ยงดู การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การพัฒนาฟื้นฟู และการส่งเสริมความประพฤติเด็ก เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

๓) พระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เน้นการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของสมาชิก และเกิดระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลในสังคมและชุมชน ตลอดจนการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการจัดสวัสดิการชุมชน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม และการพึ่งพาตนเองของชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างทั่วถึง เหมาะสมและเป็นธรรม

๔) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้หลักการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านการจดทะเบียนรับรองการเกิด การพัฒนา การยอมรับ การคุ้มครองและโอกาสในการมีส่วนร่วม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มีสิทธิด้านการศึกษา โดยเฉพาะเด็กพิการหรือเด็กพิเศษมีสิทธิได้รับการศึกษาพิเศษที่เหมาะสมกับตน ได้รับบริการสาธารณสุข การเล่น การพักผ่อน การเข้าร่วมกิจกรรม มีจิตสำนึกในการให้และการอาสาสมัคร มีส่วนร่วมในการแสดงออกทั้งโดยส่วนบุคคลและเป็นหมู่คณะ ในรูปของสภาเด็กและเยาวชน ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน

๕) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีสาระสำคัญครอบคลุม ๔ เรื่อง ได้แก่ ๑) การห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก และการให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ๒) การกระทำหรือดำเนินการทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก ๓) สิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคม และ ๔) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญกับความคิดเหล่านั้น

๖) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีภูมิคุ้มกันในการดำรงชีวิตและปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคศตวรรษที่ ๒๑ โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างคุณลักษณะคนให้มีจิตสาธารณะ ๕ ประการ ประกอบด้วย ๑) จิตแห่งวิทยาการ ได้แก่ การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็นทำเป็น ๒) จิตแห่งการสังเคราะห์ คือ การสั่งสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้ ๓) จิตแห่งการสร้างสรรค์ที่เชื่อว่า ความคิดสร้างสรรค์สามารถสร้างได้ด้วยการหมั่นฝึกฝน ๔) จิตแห่งความเคารพ หมายถึง การเปิดใจกว้างพร้อมรับฟังทุกความคิดเห็น และ ๕) จิตแห่งคุณธรรม คือ มีความรู้คู่คุณธรรมนำการพัฒนา

๗) นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙) เป็นแผนระยะยาว แบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ช่วง (ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๒ ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ ช่วงที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙) เน้นความสำคัญในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กใน ๔ เรื่องหลัก คือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การปกป้องเด็กจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์และความรุนแรง และการต่อต้านเอชไอวี/เอดส์

๘) สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ยังได้ร่วมมือกับสถาบันราชานุกูล กรมสุขภาพจิต ในการริเริ่มงานดูแลเด็กปฐมวัยในระดับพื้นที่ โดยมุ่งให้เกิดการส่งต่อข้อมูลจากสาธารณสุขไปสู่หน่วยงานด้านการศึกษาที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ข้อมูลเด็กรายบุคคลเป็นฐานในการวางแผนการดูแลและจัดการศึกษาที่ส่งเสริมพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม พบว่าแม้จะต่างมีนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทั้งโดยตรงและผ่านแม่หรือครอบครัวของเด็ก แต่เมื่อมาพิจารณาสถานการณ์ในระดับพื้นที่ กลับพบว่ายังคงเป็นลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง กลายเป็นช่องว่างของระบบและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่องและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเด็กปฐมวัย ดังตารางด้านล่างนี้

	แรกเกิด – ๒ ปี	**๒-๕ ปี**	**๕ ปีขึ้นไป**
ระบบสุขภาพ	กระทรวงสาธารณสุข		
ระบบการเรียนรู้และส่งเสริมพัฒนาการ	พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ชุมชนท้องถิ่น สถานรับเลี้ยงเด็กเล็ก	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น – หน่วยงานรัฐ – เอกชน โรงเรียนอนุบาล	โรงเรียนประถมศึกษา

ช่องว่างดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น เด็กปฐมวัยมีปัญหาโภชนาการทำให้พัฒนาการไม่สมวัยและได้รับการดูแลที่ไม่เหมาะสม, เด็กได้รับนมแม่น้อยกว่า ๖ เดือน, ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ได้มาตรฐานตามมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ, การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล, ครูผู้ดูแลเด็กขาดความรู้และทักษะในการดูแลเด็กที่ถูกต้อง เป็นต้น

๔.๓ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทยและต่างประเทศ

๔.๓.๑ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทย

สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับสังคม เด็กเป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตมนุษย์และครอบครัวเป็นหน่วยแรกของสังคม สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวสามารถแบ่งได้เป็น ๔ เรื่อง ดังนี้

(ก) <u>สวัสดิการด้านการศึกษา และโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ๑๕ ปี</u>

ภาครัฐได้ให้สวัสดิการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานมานานแล้ว และได้เพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นในปัจจุบัน โดยจัดให้มีการเรียนฟรี ๑๕ ปีในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การศึกษาในระดับนี้มีคุณภาพทุกระดับ และมีมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน ความช่วยเหลือที่ให้แก่ผู้ปกครองประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบ นักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพการเรียน

(ข) <u>โครงการอาหารเสริม: นมโรงเรียน</u>

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลจัดให้เด็กนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ – ๔ ได้รับนมดื่มที่มีคุณภาพตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างน้อย ๒๐๐ มิลลิลิตรต่อคน ในอัตราคนละ ๕ บาทต่อวัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ขยายให้เด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๖ ได้ดื่มนมตามโครงการนี้ด้วย

(ค) <u>สวัสดิการสำหรับครอบครัว</u>

สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ครอบครัว ได้แก่ เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินอุดหนุนค่าแรงงานสตรี (กลุ่มฝึกอาชีพ) เงินอุดหนุนสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน เงินช่วยเหลือชาวเขา และเงินสงเคราะห์บุตร เป็นต้น โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการสงเคราะห์ จำนวนเงินที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบประกันสังคม ในกรณีเงินสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ ๔๐๐ บาทต่อบุตรหนึ่งคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินช่วยเหลือจนกระทั่งบุตรมีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์

สำหรับบุตรข้าราชการ จะได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลในกรณีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และค่าการศึกษาบุตรซึ่งเบิกได้ตั้งแต่บุตรอายุ ๓ – ๒๕ ปี

ส่วนสวัสดิการสำหรับบุตรครูโรงเรียนเอกชน ครูโรงเรียนเอกชนที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนครบตามกำหนด จะมีสิทธิรับค่าการศึกษาของบุตรที่อายุตั้งแต่ ๓ - ๒๕ ปี

(ง) สวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตร

ประเทศไทยยังไม่มีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตรอย่างชัดเจน มีเพียงญาติของข้าราชการและลูกจ้างเอกชนเท่านั้นที่ได้รับการช่วยเหลือเมื่อข้าราชการหรือผู้ประกันตนถึงแก่กรรม เมื่อข้าราชการถึงแก่กรรม สิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งที่ทายาทจะได้รับคือ บำเหน็จตกทอด โดยทายาทผู้มีสิทธิได้แก่ บุตร สามีหรือภรรยา และบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยสรุปสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวยังขาดความครอบคลุมแบบถ้วนหน้า เงินช่วยเหลือบุตรมีความสำคัญต่อค่าใช้จ่ายด้านอาหารและการเลี้ยงดูบุตร แต่มีเพียงลูกจ้างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ ใน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้นที่มีสิทธิและได้รับสิทธิจนบุตรอายุครบ ๖ ปีเท่านั้น นอกจากนี้เงินช่วยเหลือครอบครัวกรณีที่หัวหน้าครอบครัวหรือผู้หารายได้หลักของครอบครัวเสียชีวิตก็ยังไม่ถ้วนหน้า ซึ่งสวัสดิการทั้งสองประเภทนี้ควรมีการพัฒนาต่อไป

นอกจากนั้นแล้วประชาชนที่มีสัญชาติไทยทุกคนยังคงได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการจัดสวัสดิการโดยภาครัฐเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มุ่งให้กลุ่มคนที่ไม่อยู่ในเครือข่ายประกันสุขภาพในระบบประกันสังคมและระบบข้าราชการครอบคลุมถึงกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง โดยมีที่มาของเงินอุดหนุนจากรายจ่ายรัฐบาล นอกจากบริการด้านการรักษาพยาบาลแล้ว หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังครอบคลุมเรื่องการส่งเสริมและป้องกันอีกด้วย

ทั้งนี้ เมื่อมาพิจารณาระบบบริการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กเล็กโดยเฉพาะ พบว่า เป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่รัฐบาลได้มีการจัดระบบบริการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กเล็กโดยเฉพาะ โดยเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอแผนพัฒนาเด็กปฐมวัย ว่าด้วยโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด โดยเด็กที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดนี้จะต้องเป็นเด็กสัญชาติไทย บิดาและ/หรือมารดามีสัญชาติไทย เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐอุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน เป็นเวลา ๑ ปี วงเงินงบประมาณ ๖๐๐ กว่าล้านบาท

ในช่วงที่ผ่านมานั้น พบว่า ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการเพื่อคุ้มครองทางสังคมแบบถ้วนหน้าสำหรับกลุ่มที่ต้องการการพึ่งพาอย่างสูง จนประเทศไทยกลายเป็นต้นแบบให้กับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมไปถึงประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีสวัสดิการอาทิ ผู้ป่วย (รักษาฟรีถ้วนหน้า) ผู้มีความพิการ (เบี้ยยังชีพถ้วนหน้า) ผู้สูงอายุ (มากกว่า ๖๐ ปี, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า) เด็กในวัยเรียน (๗ - ๑๘ ปี เรียนฟรีถ้วนหน้า)

แต่สำหรับเด็ก ๐ - ๖ ปี เป็นเพียงช่วงอายุเดียวที่ยังไม่ได้รับสวัสดิการเพื่อการคุ้มครองโดยเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรแบบถ้วนหน้า และพบว่าประเทศไทยกลับถือว่าล้าหลังประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ อาทิ บราซิล เม็กซิโก แอฟริกาใต้ จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน มองโกเลีย และศรีลังกา ล้วนมีนโยบายเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็ก

มีเด็กในช่วงอายุ ๐ - ๖ ปี เพียง ๑.๒ ล้านคนเท่านั้น ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยเงินจากการสงเคราะห์บุตรจากประกันสังคม ขณะที่อีกกว่า ๔ ล้านคน ไม่ได้เงินสนับสนุนจากรัฐเลย[๓๙] ซึ่งเป็นบุตรของแรงงานที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมและไม่มีความมั่นคงทางรายได้ อาทิ เกษตรกร และ แรงงานรับจ้างชั่วคราว ซึ่งมีความเสี่ยงสูงกว่าแรงงานในระบบประกันสังคม

ช่วงอายุ	แรงงานในระบบประกันสังคม (ร้อยละ ๓๗.๔)		แรงงานนอกระบบประกันสังคม (ร้อยละ ๖๒.๖)
๐-๓ ปี	เงินสงเคราะห์บุตร ๔๐๐ บาท/เดือน		ไม่มีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร
๔-๖ ปี	เงินสงเคราะห์บุตร ๔๐๐ บาท	ศึกษาฟรี ๑๕ ปี	ไม่มีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร
๗-๑๘ ปี	ศึกษาฟรี ๑๕ ปี		
๑๙-๕๙ ปี	ประกันสังคม		ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ
๖๐ ปีขึ้นไป	บำเหน็จบำนาญชราภาพ		เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๖๐๐-๑,๐๐๐ บาท/คน/เดือน
ทุพพลภาพ	ชดเชยรายได้/ เบี้ยพิการ ๕๐๐ บาท		เบี้ยพิการ ๕๐๐ บาท/เดือน
ผู้ติดเชื้อเอดส์	เบี้ยยังชีพ ๕๐๐ บาท/เดือน		
ผู้เจ็บป่วย	ประกันสุขภาพ ๓ กองทุน		

อย่างไรก็ตามมีการตั้งข้อสังเกตจากเครือข่ายองค์การภาคประชาสังคมด้านเด็กถึงอัตราที่เหมาะสมสำหรับเงินอุดหนุนเด็ก ซึ่งควรจะเป็นจำนวน ๖๐๐ บาทต่อเดือนเท่ากับเบี้ยผู้สูงอายุ และเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุนนี้ในเบื้องต้น แต่หากตรวจสอบข้อมูลแล้ว พบว่าพ่อแม่ของเด็กอยู่ในฐานภาษีสูง หรือเป็นผู้ประกันตนที่มีรายได้สูง เด็กจึงจะถูกตัดสิทธิรับเงิน

รวมทั้งในเรื่องเงินอุดหนุนอาจไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เพราะกลุ่มเป้าหมาย คือ แม่ที่ยากจนขาดการรับรู้ข่าวสาร หรือถูกเลือกปฏิบัติจากผู้นำชุมชนที่อาจมีส่วนในการรับรองให้แม่ที่ยากจนเข้าร่วมในระบบ และอีกปัญหาคือ การให้เด็กได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะในช่วง ๐ - ๑ ปี อาจเป็นเรื่องยากที่จะวัดระดับสติปัญญาของเด็ก หรือประโยชน์ที่เด็กได้รับจากเงินอุดหนุนอย่างเห็นได้ชัด[๔๐]

---

[๓๙] ทดลอง ๑ ปี รัฐบาลทุ่ม ๖๐๐ ล้าน อุดหนุนเงินเด็กแรกเกิด สืบค้นจาก http://www.isranews.org/thaireform-other-news/item/๓๗๖๑๑-child_๓๗๖๑๑.html เมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

[๔๐] สร้างโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันด้วยเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก สืบค้นจาก http://tdri.or.th/tdri-insight/subsidy-for-children-treatment/ เมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔.๓.๒ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในต่างประเทศ[๔๑]

ประเทศ	รูปแบบสวัสดิการ			
	การบริการ	การประกันสังคม	การช่วยเหลือทางสังคม	การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม
สวีเดน	๑. เงินสงเคราะห์บุตร (Child allowances) เด็กทุกคนในสวีเดนจะได้รับเงินก้อนนี้ จนถึงอายุ ๑๖ ปี ๒. บริการดูแลเด็ก (Childcare) บริการดูแลเด็กได้ถูกแทนที่โดยคำว่า “กิจกรรมเด็กก่อนวัยเรียน” (Preschool Activities) จัดให้เพื่อช่วยพ่อแม่ที่ทำงานหรือพ่อแม่ยังศึกษาเล่าเรียน	๑. สิทธิการหยุดงานได้เงินเดือนวันลาหยุดเลี้ยงลูกของพ่อและแม่ ๔๘๐ วันได้เงินเดือน ร้อยละ ๙๐	๑. เงินสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย (Housing allowance) ให้สำหรับครอบครัวที่มีลูก แต่ไม่ได้ให้ทุกคน เป็นการเลือกให้ตามหลักเกณฑ์การให้เฉพาะผู้มีคุณสมบัติสมควรได้รับ (Means test)	
เดนมาร์ก	๑. เงินสงเคราะห์ครอบครัว ๒. การบริการดูแลเด็กกลางวัน (Day Care) พ่อแม่เสียค่าใช้จ่ายอัตราร้อยละ ๓๐	๑. การลาหยุดงานเพื่อทำหน้าที่พ่อแม่ พ่อมีสิทธิ์ลา ๒ สัปดาห์ แม่ ๑๔ สัปดาห์ รวม ๓๒ สัปดาห์	๑. เงินสงเคราะห์บุตร	

[๔๑] แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา สค. 632 นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , รองศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ๑

ประเทศ	รูปแบบสวัสดิการ			
	การบริการ	การประกันสังคม	การช่วยเหลือทางสังคม	การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม
นอร์เวย์	๑. บริการดูแลเด็ก (Childcare) ศูนย์เด็กเล็กกลางวันดำเนินการโดยเทศบาลและเอกชน ๒. องค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งของนอร์เวย์จัดตั้งศูนย์ดูแลครอบครัวกลางวัน (Family day-care centres) นอกจากนั้น ยังมีศูนย์เปิด (Open daycare centre) ที่จัดขึ้นเพื่อเป็นสถานที่ ที่เด็กพ่อแม่/ผู้ดูแลเด็กเข้ามาพบปะและได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษาและการนิเทศงาน ๓. เงินประโยชน์ทดแทนเพื่อเด็ก	๓. สิทธิลาเลี้ยงลูกได้ค่าจ้างเต็มจำนวนทั้งหมด ๔๒ สัปดาห์ ๔. สิทธิลาหยุดเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ดูแลลูกป่วยปีละ ๑๐ วันมีลูกมากกว่า ๒ คนลาไม่เกิน ๑๕ วัน พ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยวลาหยุด ๒๐ วันต่อปี หรือ ๓๐ วันถ้ามีลูกมากกว่า ๒ คนขึ้นไป หรือลูกป่วยเรื้อรังลาหยุดได้สูงสุด ๒๐ วัน ต่อปี หรือ ๔๐ วันต่อปี		๑.บริการดูแลเด็ก (Childcare) ศูนย์เด็กเล็กกลางวันดำเนินการโดยเอกชนเทศบาลกำกับ ๒. เอกชนบางแห่งได้จัดตั้งศูนย์ดูแลครอบครัวกลางวัน (Family day-care centres)
สหราชอาณาจักร	๑. เงินสงเคราะห์บุตร (Child Benefit) ให้เด็กอายุไม่เกิน ๑๖ ปี	๒. การลาแม่สามารถลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูกโดยได้รับค่าจ้าง ๒๖ สัปดาห์ พ่อลาหยุดงานได้ ๘ สัปดาห์หลังคลอด		
เยอรมัน	๑. สิทธิการเข้าถึงบริการดูแลเด็ก (child care) ๒. เงินประโยชน์ทดแทนสำหรับเด็ก ลูกคนแรก ๑๕๔ ยูโร คนที่สอง ๑๗๙ ยูโร	๑. การลาหยุดงานเพื่อทำหน้าที่พ่อแม่ ผู้หญิงลาหยุดไปทำหน้าที่แม่ได้ ๑๔ สัปดาห์ ๒. สิทธิลาหยุดงานดูแลลูกป่วย ๑๐ วัน แม่เลี้ยงเดี่ยว ๒๐ วันได้ รับเงินเดือน ๓. การลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูกพ่อแม่ลาหยุดรวมกันไม่เกิน ๓ ปี		

ประเทศ	รูปแบบสวัสดิการ			
	การบริการ	การประกันสังคม	การช่วยเหลือทางสังคม	การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม
อเมริกา	๑. บริการดูแลเด็ก (Child Care)			
แคนาดา			๑. นโยบายสนับสนุนพ่อแม่ให้มีรายได้ ๒. ให้เงินสนับสนุนครอบครัวรายได้น้อย ๓. นโยบายลงทุนเพื่อสร้างเด็กยากจนเป็นทุนมนุษย์ จัดบริการที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการศึกษา	๑. นโยบายสร้างแหล่งรายได้ เช่น การให้สินเชื่อหรือการสนับสนุนรายได้การลดภาษีและการนำภาษีไปชดเชยค่าบริการดูแลเด็ก ๒. แผนงานสินเชื่อภาษีเพื่อเด็ก
ญี่ปุ่น	- สนับสนุนการบริการดูแลเด็ก	๑. ลาหยุดงานทำหน้าที่แม่ ๑๔ สัปดาห์ ๒. ชดเชยการว่างงานเพิ่มขึ้น ๙๐ วันกรณีลาออกเพราะคลอดบุตร		
เกาหลี		สิทธิการลาหยุดเพื่อทำหน้าที่แม่ และการลาหยุดเพื่อดูแลลูก ๙๐ วัน ๖๐ วันแรกนายจ้างจ่าย ส่วนที่เหลือรัฐบาลจ่าย ๓๐๐,๐๐๐ วอนต่อเดือน	สวัสดิการพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวที่มีรายได้น้อย ๑. การสนับสนุนที่อยู่อาศัย ๒. การฝึกอาชีพ ๓. การสงเคราะห์ให้มีงานทำ	

๔.๔ ผลการดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัยที่ผ่านมา

สามารถจำแนกผลการศึกษาวิเคราะห์ได้ ๔ ประเด็นย่อยดังนี้ คือ

๔.๔.๑ การดำเนินงานภาครัฐ

เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ รัฐบาลในช่วงนั้นได้มีการประกาศนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “เร่งรัดเพื่อให้เด็กปฐมวัยแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ทุกคน ได้รับการพัฒนารอบด้าน ตามวัย อย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่อง” และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ประสานกระทรวงและหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาลพ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยฯดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานภาคเอกชน จัดทำ "แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙" เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ต่อมาที่ประชุมของสำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา เดือนกันยายน ๒๕๕๖ ได้มีมติเรื่องการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ที่ได้ดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นปีแรก สามารถสรุปผลการดำเนินงานภาพรวมในแต่ละยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้[๔๒]

<u>ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ</u>

- ในประเทศไทยเด็กเกือบทั้งหมด ร้อยละ ๙๙.๔ มีการจดทะเบียนเกิด
- เด็กมีภาวะโภชนาการเรื้อรังปานกลางและรุนแรงร้อยละ ๑๖.๓ และเด็กมีภาวะอ้วนร้อยละ ๑๐.๙
- เด็กแรกเกิดถึง ๑๒ ปีเต็ม ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๘๕
- มีเด็กกินนมแม่ร้อยละ ๙๓.๙๒ และในจำนวนนี้มีเด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียวอย่างน้อย ๖ เดือนแรกติดต่อกัน ร้อยละ ๑๒.๓
- เด็กร้อยละ ๙๐.๐๑ ได้รับการประเมินพัฒนาการ
- เด็กแรกเกิด – ๓ ปี ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการร้อยละ ๙๐.๐๑
- เด็กอายุ ๓ ปี ถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการร้อยละ ๙๑.๐๕
- เด็กที่มีความต้องการพิเศษ (พิการเรียนร่วม) เข้ารับบริการในสถานศึกษา จำนวน ๒๐๔,๕๐๗ คน
- ร้อยละ ๘๔.๔ ของเด็กอายุ ๓๖ - ๕๙ เดือน กำลังเรียนในหลักสูตรปฐมวัย เมื่อพิจารณาพื้นที่อยู่อาศัยพบว่า เด็กที่อยู่นอกเขตเทศบาลเข้าเรียนสูงถึงร้อยละ ๘๗
- มีเด็กอายุ ๖ ปี เข้าเรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ จำนวน ๔๒๒,๖๗๒ คน จากจำนวนนักเรียนชั้นประถมปีที่ ๑ ทั้งหมด ๕๕๕,๒๖๖ คน

---

[๔๒] รายงานการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ประจำปี ๒๕๕๖ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

<u>ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ไอโอดีนกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย</u>

- ครัวเรือนร้อยละ ๙๔.๗ ได้รับประทานเกลือที่มีสารไอโอดีนอย่างเพียงพอ
- หญิงตั้งครรภ์ ร้อยละ ๙๐ ได้รับไอโอดีนอย่างเพียงพอในระหว่างการตั้งครรภ์
- หญิงที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทุกคนได้รับไอโอดีนอย่างเพียงพอในระยะ ๖ เดือนแรก ร้อยละ ๖๘.๘๗

<u>ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย</u>

- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย จัดให้มีระบบการให้ความรู้ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพ่อแม่ผู้ปกครองอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานและองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการจัดทำสื่อสำหรับเด็กปฐมวัย สร้างสื่อสร้างสรรค์สำหรับเด็กปฐมวัยและพ่อแม่ ผู้เลี้ยงดูเด็ก ผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐

<u>ยุทธศาสตร์ที่ ๔ กลไกการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย</u>

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยมีการจัดประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะ
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ได้เสนอแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๑. เสนอคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดโดยมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน และเนื่องจากในหลายจังหวัดได้มีการตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ และระดับตำบล เรียบร้อยแล้ว ทำให้การพัฒนาเด็กปฐมวัยสามารถใช้กลไกเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ฯ

๒. ใช้กลไกของคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัด โดยเสนอให้เพิ่มเติมผู้แทนของ พมจ. ร่วมเป็นคณะทำงานหรือเป็นเลขานุการร่วมกับท้องถิ่นจังหวัด และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกประเภทในพื้นที่

๓. เสนอประเด็นตามยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยฯ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติทราบ เพื่อพิจารณาการจัดตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ

- สำนักงานปลัดมีการจัดทำฐานข้อมูล/mapping เด็กปฐมวัย และได้ประสานการจัดทำข้อมูลกับสำนักทะเบียนราษฎร์/อปท. รวมทั้ง สปสช. ด้วย

ทั้งนี้ ในประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการต่อไป ได้แก่ ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่หน่วยงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้วควรมีผู้แทนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการลงพื้นที่เพื่อติดตามการดำเนินงานร่วมกับคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการทราบขั้นตอนและผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

ขณะเดียวกันเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ พลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ได้รายงานผลการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา พบว่า ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังนี้[๔๓]

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ร่วมกับมูลนิธิหนังสือเพื่อเด็กดำเนินการวิจัยและพัฒนาโครงการหนังสือเล่มแรก (Bookstart) เมื่อปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๒ โดยนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ดำเนินการวิจัยและพัฒนาโครงการสมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๐ - ๕ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วงอายุ คือ สมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๐ - ๓ ปี และ ๓ – ๕ ปี ซึ่งปัจจุบันได้ขยายผลการนำสมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๓ - ๕ ปี ไปใช้ในสถานศึกษาสังกัดต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) จัดทำสมุดบันทึกสีชมพู การให้ไอโอดีนในหญิงตั้งครรภ์และเด็กปฐมวัย รวมทั้งการคัดกรองและส่งเสริมพัฒนาการเด็กที่มีพัฒนาการล่าช้า
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) จัดทำมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ โดย ครม.มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔
- กระทรวงมหาดไทย (มท.) จัดให้มีการประเมินศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ และจัดโครงการอบรมพัฒนาความรู้ ทักษะ การจัดประสบการณ์เรียนรู้ให้แก่ผู้ดูแลเด็กต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ปัจจุบัน

นอกจากนั้นแล้วยังมีการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) เป็นสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับความเห็นชอบมากที่สุดในโลก โดยทุกประเทศในโลกได้ให้สัตยาบัน ยกเว้นประเทศโซมาเลีย ซูดานใต้ และสหรัฐอเมริกา

ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนี้ระบุรายละเอียดของสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ไว้ว่าทุกประเทศต้องรับประกันเด็กในประเทศของตน ได้แก่

- สิทธิที่จะมีชีวิตรอด คือ การได้รับการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน มีสันติภาพ และความปลอดภัย
- สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา คือ การมีครอบครัวที่อบอุ่น ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม
- สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง คือ การรอดพ้นจากการทำร้าย การถูกล่วงละเมิด การถูกทอดทิ้ง และการแสวงประโยชน์ในทุกรูปแบบ
- สิทธิที่ในการมีส่วนร่วม คือ การแสดงความคิดเห็น แสดงออก การมีผู้รับฟัง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบกับตนเอง

---

[๔๓] สืบค้นจากพัฒนาเด็กปฐมวัย http://www.moe.go.th/mobile๑/viewNews.php?nCatId=news_act&moe_mod_news_ID=๓๙๘๘๐

ทุก ๆ ๕ ปี แต่ละประเทศจะต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิเด็ก ซึ่งประจำอยู่ที่กรุงเจนีวา และมีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของแต่ละประเทศในการรับประกันสิทธิต่าง ๆ ของเด็กที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

จากรายงานฉบับล่าสุด (ฉบับที่ ๓ และ ๔) ของประเทศไทยที่จัดส่งให้คณะกรรมการสิทธิเด็กเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินงานของประเทศไทยมีความก้าวหน้าหลายประการในส่วนของการร่างกฎหมายและจัดโครงสร้างของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กและปกป้องสิทธิของพวกเขา อย่างไรก็ตามคณะกรรมการยังคงเน้นถึงความห่วงใยในหลายด้าน ได้แก่

- การปกป้องคุ้มครองสิทธิของเด็กผู้ลี้ภัย
- การบังคับใช้กฎหมาย
- การกำกับดูแล และการเก็บข้อมูล
- งบประมาณของประเทศไทยในการทำงานด้านเด็ก
- การพัฒนากลไกคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกทำร้ายและถูกแสวงประโยชน์ทางเพศ ทั้งที่เกิดในครอบครัวและนอกครอบครัว
- การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานแก่เด็กทีขาดโอกาสที่สุด ได้แก่ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กผู้ลี้ภัย เด็กเร่ร่อน เด็กอพยพ เด็กยากจน เด็กที่กระทำผิด และเด็กที่ถูกค้ามนุษย์ เด็กพิการ เด็กที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้
- อายุขั้นต่ำของเด็กที่ต้องรับโทษทางกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ ๑๐ ขวบในประเทศไทย ซึ่งเป็นอายุที่ต่ำเกินไป
- ความเหลื่อมล้ำในสังคม

โดยสรุปแม้ว่าในขณะนี้ มีหลายกระทรวงที่ดูแลเด็กปฐมวัย แต่ยังไม่มีเจ้าภาพหลักที่แท้จริง แม้ว่าจะมีการตั้งกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเด็กปฐมวัย ในกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นมาใหม่ แต่ก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือ การส่งเสริมการเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นสำคัญเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีองค์กรมารองรับการดำเนินงานให้ชัดเจนต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กปฐมวัย

๔.๔.๒ การดำเนินงานของภาคเอกชน

สำหรับการดำเนินงานของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเด็กที่อายุต่ำกว่า ๓ ปี ที่น่าสนใจ เช่น

- มูลนิธิดวงประทีป ดำเนินการรับเลี้ยงเด็กอายุ ๒ ปี ถึง ๖ ปี ในสถานรับเลี้ยงเด็กอนุบาลดวงประทีป และสถานรับเลี้ยงเด็กอนุบาลชุมชน ๒๐ แห่ง โดยสงเคราะห์เด็กที่ครอบครัวประสบปัญหายากลำบากด้านทุนการศึกษาและอาหารกลางวัน

- มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัว โดยจัดทำรายการวิทยุ จัดทำจดหมายข่าวสื่อสารรายเดือน จัดกิจกรรมค่ายครอบครัวในวันหยุด จัดกิจกรรมห้องเรียนพ่อแม่ เพื่อให้ความรู้พ่อแม่ในการเลี้ยงดูลูก สร้างความสัมพันธ์ ความรักความอบอุ่นให้เกิดขึ้นในครอบครัว

- มูลนิธิเด็ก ส่งเสริมพัฒนาความรู้ ความเข้าใจแก่ครอบครัวและชุมชน เช่น การอบรมเรื่องการเลี้ยงดูเด็กอย่างถูกวิธี การทำของเล่นแบบง่าย ๆ สำหรับลูก กิจกรรมครอบครัวสัมพันธ์ ให้ความรู้เรื่องโภชนาการและพัฒนาการของเด็กแต่ละวัย และการให้ความรู้ด้านกฎหมายและเอกสารเกี่ยวกับตัวเด็ก

● บริษัทแปลน พับลิชชิ่ง จำกัด จัดทำสื่อเพื่อการพัฒนาเด็ก สตรี และครอบครัว มุ่งให้ความรู้แก่กลุ่มพ่อแม่ที่มีลูก ๐ - ๖ ปี เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการเลี้ยงลูกให้ถูกต้อง จัดทำนิตยสารรักลูก ดวงใจพ่อแม่ คู่มือเลี้ยงลูกคุณภาพสำหรับครอบครัวยุคใหม่ จัดรายการโทรทัศน์เรื่อง "ดวงใจพ่อแม่" และ "บ้านรักลูก" จัดรายการวิทยุ ผลิตหนังสือ pocket book และคู่มือต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ในการเลี้ยงดูลูก จัดอบรมในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งจัดบริการ Parent-line

นอกจากหน่วยงานที่กล่าวข้างต้น ยังมีหน่วยงานที่สนับสนุนส่งเสริมการให้ความรู้แก่พ่อแม่ผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็กอีกหลายหน่วยงาน เช่น มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม มูลนิธิดวงประทีป สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิแสงสว่าง สหพันธ์ครอบครัวเพื่อความสามัคคีและสันติภาพโลกประเทศไทย เป็นต้น

ในระดับนโยบาย มีคณะทำงานด้านเด็กซึ่งมีสมาชิกที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือ ฟื้นฟู บำบัดแก้ไข การป้องกัน เรื่องเด็กและเยาวชน โดยมีสมาชิก ได้แก่ มูลนิธิเด็ก สหทัยมูลนิธิ ศูนย์พัฒนาเยาวชน (YPDC) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัมฯ มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก มูลนิธิคุ้มครองเด็ก มูลนิธิมิตรมวลเด็ก สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สถานรับเลี้ยงเด็กยากจนบ้านครูน้อย มูลนิธิส่งเสริมเพื่อการพัฒนาบุคคล มูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก เสถียรธรรมสถาน มูลนิธิวอลดอฟ์ปัญโญทัย มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิสิกขาเอเชีย และโสสะมูลนิธิ ขับเคลื่อนในเชิงนโยบายเด็กปฐมวัยร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

๔.๔.๓ งบประมาณที่ภาครัฐสนับสนุนแก่เด็กปฐมวัย

แม้มีงานศึกษาจำนวนมากชี้ตรงกันว่า การให้ความสำคัญกับพัฒนาการของเด็กเล็กโดยเฉพาะก่อนเข้าอนุบาลจะส่งผลต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาก็ได้ประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาและค้นพบว่า ผลตอบแทนจะสูงสุดในระดับก่อนปฐมวัยและค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับเมื่อเด็กคนดังกล่าวเรียนสูงขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้นี้ยังเป็นไปในทางเดียวกันทั้งในส่วนผลตอบแทนต่อสาธารณะ และผลตอบแทนส่วนตัวของเด็กเอง

ดังนั้นไม่ว่าจะมองจากแง่มุมใดก็ตาม โดยเปรียบเทียบแล้วการจัดการศึกษาโดยเน้นที่เด็กเล็กย่อมมีความสำคัญมากกว่าเด็กโต แต่เงินลงทุนภาครัฐของไทยต่อการศึกษาของเด็กแจกแจงตามช่วงชั้นต่าง ๆ กลับแสดงผลลัพธ์ตรงกันข้าม เด็กชั้นอนุบาลจะได้รับงบประมาณต่อหัวผู้เรียนน้อยที่สุด ในขณะที่งบดังกล่าวจะสูงขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งสูงสุดที่ระดับชั้นมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า *"การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย"* ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในยุครัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนฟรี ๑๕ ปี เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่ภาครัฐให้การสนับสนุน

จากตัวเลขงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้จัดทำค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๗ และภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๘)[๔๔] พบว่า

- จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน ๙๔๙,๐๖๗ คน โดยศึกษาอยู่ในระดับชั้นอนุบาล ๑-๒ ในโรงเรียนปกติ, ผ่านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว, โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์, และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ

- งบประมาณที่เด็กแต่ละคนได้รับจะแตกต่างกันตามรูปแบบการศึกษาที่ได้แจกแจงในข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการลงทุนของรัฐในเด็กปฐมวัยเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเด็กในระดับชั้นที่สูงขึ้น[๔๕]

จากตารางท้ายภาคผนวก ๒ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าการดูแลเด็กปฐมวัยในประเทศไทยพบว่า มีการลงทุนในเด็กปฐมวัยค่อนข้างน้อย สอดคล้องกับที่ ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้เคยให้ข้อมูลไว้ว่าคิดเป็นเพียง ๑๒% หรือเฉลี่ยต่อหัวคนละ ๒๓,๒๘๒ บาท/คน/ปี ขณะที่การลงทุนในกลุ่มประถมศึกษาสูงสุดถึง ๓๗,๑๙๔ บาท/คน/ปี คิดเป็น ๕๔% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ตามด้วยมัธยมศึกษา ๒๖,๓๓๒ บาท/คน/ปี หรือคิดเป็น ๒๙% อาชีวศึกษา ๕% หรือคนละ ๒๔,๙๓๓ บาท/ปี หากเทียบกับการลงทุนของสากลนั้นระดับปฐมวัยอยู่ที่ ๒๔% ประถมศึกษาอยู่ที่ ๓๖% และมัธยมศึกษาอยู่ที่ ๔๑% อย่างไรก็ตามหากคำนวณจากเงินลงทุน ๑๐๐ บาทในจำนวนนี้เป็นเงินเดือนครู ๗๑ บาท และงบพัฒนาตัวเด็กเพียง ๑๑ บาท ที่เหลือเป็นงบบริหารและครุภัณฑ์[๔๖]

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีสัดส่วนการใช้งบการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินมากกว่าค่าเฉลี่ยถึงร้อยละ ๑๑.๖ และสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างเช่น ญี่ปุ่นและเยอรมัน ถึง ๒.๕ เท่า ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ลงทุนด้านการศึกษาสูงมากประเทศหนึ่งในโลก แต่พบว่าผลผลิตของระบบการศึกษามีคุณภาพตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เมื่อนำการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษามาแยกแยะ พบว่า ส่วนใหญ่ใช้เป็นค่าตอบแทนบุคลากรและโครงสร้าง โดยมากกว่า ๔ ใน ๕ เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ สำหรับบุคลากรที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง คือ ระบบการศึกษาไทยใช้งบประมาณน้อยมากในการส่งเสริมกิจกรรมเรียนรู้ โดยเฉพาะงบประมาณในการลงทุนด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย[๔๗]

แม้ว่านักวิชาการในหลายสาขาจะมีความเห็นตรงกันถึงความสำคัญของการพัฒนาในเด็กเล็ก ทว่า ข้อเสนอที่ต้องการจะให้รัฐเน้นการพัฒนาสำหรับเด็กเล็กนั้นเป็นไปได้ยากมากที่จะจูงใจให้รัฐดำเนินการตาม อย่างน้อยก็ในสองสาเหตุ

---

[๔๔] ร่างแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา)

[๔๕] รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูภาคผนวก ๒

[๔๖] ข้อมูลจาก ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

[๔๗] เอกสารเผยแพร่เรื่องการลงทุนเพื่อการศึกษา เรื่องที่น่าทบทวน โดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (เอกสารอัดสำเนา)

หนึ่ง การลงทุนในเด็กเล็กนั้นเป็นการลงทุนที่ผลลัพธ์นั้นมีระยะเวลายาวนานกว่าจะเห็นผล แต่การลงทุนในเด็กโตขึ้นมาเป็นลำดับจะส่งผลต่อเศรษฐกิจหรือการนำมาใช้แสดงความสำเร็จในทางการเมืองได้เร็วกว่า ซึ่งรัฐบาลก็มีอายุราวรอบละ ๔ ปีเท่านั้นทำให้มักมีแรงจูงใจที่จะเลือกนโยบายที่ให้ผลลัพธ์ไม่ยาวนานเกินไป

สอง เด็กเล็กโดยเฉพาะเด็กอนุบาลไม่มีคะแนนเสียงในทางการเมือง (อย่างน้อยก็ในแง่ทางตรง) แต่เด็กมัธยมปลายถึงมหาวิทยาลัยนั้นมีคะแนนเสียง ดังนั้นแรงจูงใจทางการเมืองที่จะดูแลการศึกษาของเด็กโตจึงสูงกว่าการศึกษาของเด็กเล็ก

๔.๕ สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ปัญหาการดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัย ประกอบด้วย

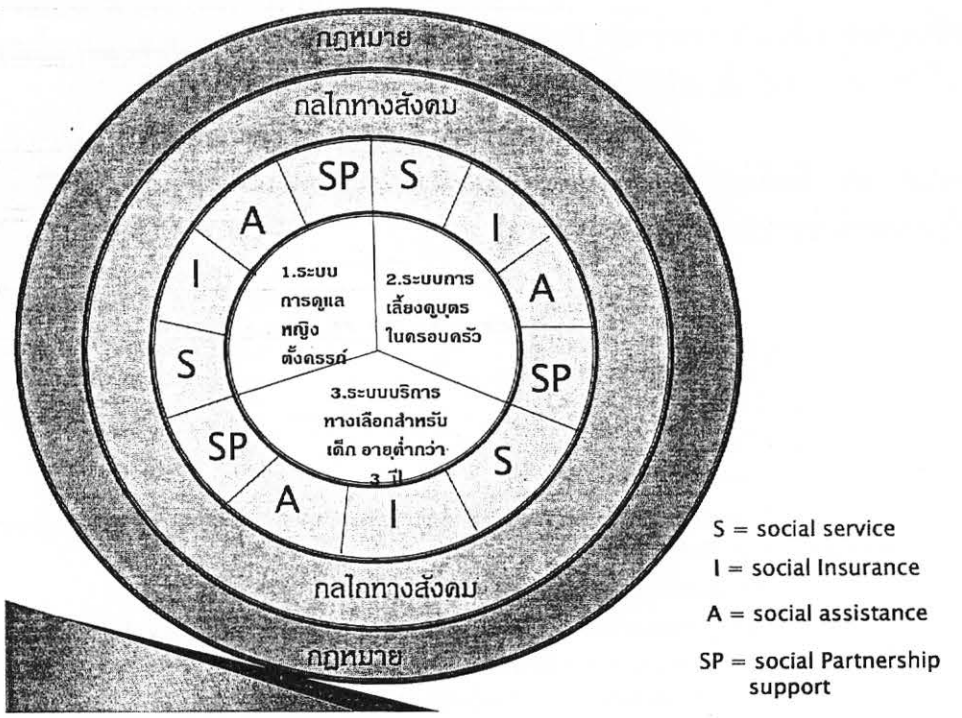
๑) ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการดูแลเด็กปฐมวัยโดยเฉพาะ ในเรื่องระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย การลงทุนในคนช่วงวัยนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงวัยที่สำคัญที่สุดของชีวิตคน ๆ หนึ่ง

๒) ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยอยู่หลายฉบับ มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งมีแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน แต่ยังขาดกลไกรองรับการทำงานในระดับพื้นที่ และขาดการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ที่จะเป็นแนวทางการพัฒนาในอนาคต

๓) การดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัย ยังขาดมาตรฐาน อาทิ ในกระบวนการทำงาน บุคลากร หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

๕.๑ กรอบความคิดรวบยอด



กรอบการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย มุ่งหวังให้เด็กปฐมวัยได้รับการคุ้มครองสุขภาพตั้งแต่เป็นทารกในครรภ์มารดา การเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพโดยครอบครัวและการได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับวัย เพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ ระบบการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย แบ่งเป็น ๓ ระบบ ได้แก่ (๑) ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ (๒) ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และ(๓) ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

การจัดสวัสดิการทั้งสามระบบดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ประกอบด้วย

เสาที่ ๑ การจัดบริการสังคม (Social Service) การให้บริการในลักษณะเป็นสิทธิที่ประชาชนได้รับโดยเท่าเทียมกันหรือเสียค่าใช้จ่ายในราคาถูก

เสาที่ ๒ การประกันสังคม (Social Insurance) การให้บริการในลักษณะที่ผู้รับบริการมีส่วนร่วม เช่น ซื้อประกัน หรือสมทบเงินเข้ากองทุน

เสาที่ ๓ การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistant) การให้บริการในลักษณะตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนให้ความช่วยเหลือ และ

เสาที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนภาคีหุ้นส่วนทางสังคม(Social Partnership support) การให้บริการในลักษณะส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องดำเนินการให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม ดังนี้ ๑. กลุ่มพิเศษ ๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ ๓. กลุ่มแรงงานในระบบ และ ๔. กลุ่มข้าราชการ โดยคำนึงถึงความสมดุลทั้งมิติของรายได้ มิติเวลา และมิติบริการ ซึ่งต้องอาศัยระบบฐานข้อมูลเป็นกลไกขับเคลื่อนและเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง ๓ ระบบ

นิยามศัพท์

๑. ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ หมายถึง การดูแลผู้หญิงตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้หญิงตั้งครรภ์ไปเข้ารับบริการการฝากครรภ์จนถึงการดูแลหลังคลอด

๒. ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว หมายถึง การเลี้ยงดูบุตรโดยครอบครัวโดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้พ่อแม่มีรายได้และมีเวลาในการเลี้ยงดูบุตร

๓. ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุนสถานรับเลี้ยงเด็กให้มีอย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน เพื่อแบ่งเบาภาระให้กับครอบครัวที่ประสบปัญหาและไม่พร้อมเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง

๔. กลุ่มพิเศษ หมายถึง ครอบครัวที่ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิการทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตโรคประสาท เพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการสังคมทั้งของรัฐและเอกชน

๕. กลุ่มแรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

๖. แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากกฎหมายแรงงาน (ผู้ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา ๓๓, ๓๙ และ ๔๐)

๗. กลุ่มข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๘. กลไกทางสังคม หมายถึง เครือญาติ ครอบครัว ชุมชน (ชุมชนเมือง หมายถึง แฟลต คอนโด หมู่บ้านจัดสรร สถานประกอบการ สถานก่อสร้างขนาดใหญ่/ชุมชนชนบท หมายถึง หมู่บ้าน

๙. กฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับเด็กปฐมวัย

๕.๒ ขอบเขตในการปฏิรูป

การปฏิรูปมุ่งเน้นส่งเสริมการทำบทบาทของครอบครัวให้มีประสิทธิภาพใน ๓ มิติ ดังนี้

๕.๒.๑ ด้านการมีเวลาสำหรับเลี้ยงดูบุตร : การทำให้พ่อ แม่ มีเวลาในการดูแลสุขภาพในระหว่างตั้งครรภ์และเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองหลังคลอดบุตรแล้ว

๕.๒.๒ ด้านการมีรายได้สำหรับเลี้ยงดูบุตร : การทำให้ครอบครัวที่เลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองมีรายได้ในระหว่างตั้งครรภ์ และหลังคลอด

๕.๒.๓ ด้านการให้บริการทางเลือก : การมีระบบบริการทางเลือกให้กับครอบครัวที่ประสบปัญหาและไม่พร้อมจะเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง

ขอบเขตการปฏิรูป

<table>
<tr><th rowspan="2">ประเด็น</th><th rowspan="2">ขอบเขต
การปฏิรูป</th><th colspan="4">กลุ่มเป้าหมาย</th></tr>
<tr><th>พิเศษ</th><th>แรงงานนอกระบบ</th><th>แรงงานในระบบ</th><th>ราชการ</th></tr>
<tr><td rowspan="3">การตั้งครรภ์</td><td>เวลา</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>รายได้</td><td colspan="3">-ชดเชยรายได้จากการตั้งครรภ์ ๓๐๐/วัน
(แรงงานรายวัน)</td><td></td></tr>
<tr><td>บริการ</td><td colspan="4">- ระบบข้อมูล (Register)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">การเลี้ยงดูบุตร</td><td>เวลา</td><td></td><td></td><td colspan="2">- ขยายเวลาหลังคลอด ๖ เดือน</td></tr>
<tr><td>รายได้</td><td colspan="4">- อุดหนุนถ้วนหน้า ๖๐๐ บาท</td></tr>
<tr><td>บริการ</td><td colspan="4">- บริการศูนย์บริการครอบครัว
- ระบบบริการแม่และเด็กในชุมชน (ความรู้ทักษะ /ดูแลสุขภาพเบื้องต้น (ผดุงครรภ์))</td></tr>
<tr><td>บริการทางเลือก</td><td>บริการ</td><td colspan="4">สถานรับเลี้ยงเด็ก – จัดบริการให้ทั่วถึงมีคุณภาพ - องค์กรดูแลมาตรฐาน
- แนวทางส่งเสริม/สนับสนุนมาตรฐาน - บริการแบบชุมชน (ท้องถิ่น)
- ระบบข้อมูล (register) ใช้เลข ๑๓ หลักตั้งแต่เกิด บริการที่ได้รับเชื่อมต่อจนเข้าสู่หลัง ๓ ปี</td></tr>
</table>

๕.๓ ประเด็นการปฏิรูป

๕.๓.๑ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์

ความท้าทาย : เด็กไทยต้นทุนต่ำเกิดมาไม่สมบูรณ์ เนื่องจากหญิงตั้งครรภ์ไม่เข้ารับการฝากครรภ์ หรือ ฝากครรภ์ช้าเกิน ๑๒ สัปดาห์ หรือฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลาที่สมองของเด็กมีการพัฒนาสูงมากถึง ๘๐% และเป็นการป้องกันความผิดปกติต่าง ๆ

สภาพปัญหา : <u>การคุ้มครองสิทธิสุขภาพทารกในครรภ์มารดา</u> เมื่อตั้งครรภ์แล้ว สิ่งแรกที่ควรปฏิบัติ คือเข้ารับการฝากครรภ์ เพื่อการมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งมารดาและบุตร เพราะถ้ามีความผิดปกติเกิดขึ้น แพทย์จะได้ทราบและแก้ไขให้ก่อน นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงอายุครรภ์และกำหนดคลอดที่แน่นอน ซึ่งการฝากครรภ์ ต้องไปรับการตรวจครรภ์<u>อย่างน้อย ๕ ครั้ง</u> ได้แก่ ครั้งที่ ๑ ตรวจก่อนอายุครรภ์ ๑๒ สัปดาห์ ครั้งที่ ๒ อายุครรภ์ ๑๖ - ๒๐ สัปดาห์ ครั้งที่ ๓ อายุครรภ์ ๒๔ - ๒๘ สัปดาห์ ครั้งที่ ๔ อายุครรภ์ ๓๐ - ๓๔ สัปดาห์ และครั้งที่ ๕ อายุครรภ์ ๓๖ - ๔๐ สัปดาห์ โดยช่วงอายุครรภ์ ๔ - ๒๔ สัปดาห์ เป็นช่วงที่พัฒนาการของทารกเจริญเติบโตเร็วมาก กล่าวคือ ๔ - ๒๔ สัปดาห์ สมองของทารกเริ่มทำงานและรับรู้สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นรอบตัว พอ ๑๒ - ๑๖ สัปดาห์ ประสาทหู และประสาทตาของทารกเริ่มงานได้ดีขึ้นทำให้สามารถรับรู้เสียงที่ดังขึ้นและแสงที่จ้าจากภายนอกได้แล้ว กระทั่ง ๒๐ - ๒๔ สัปดาห์ ประสาทสัมผัสต่าง ๆ ของทารกสมบูรณ์เต็มที่ ส่งผลให้ทารกไวต่อการสัมผัสรวมถึงสามารถควบคุมการทำงานของกล้ามเนื้อและสื่อสารให้แม่รับรู้ได้ด้วยการเคลื่อนไหว เตะ ถีบ

ข้อมูลทางการแพทย์ พบว่า มีหญิงไม่มาฝากครรภ์ คิดเป็นร้อยละ ๐.๙ และไม่มาฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ ร้อยละ ๒๘.๗ ซึ่งการฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่สมองของเด็กมีการพัฒนาสูงถึง ๘๐% จึงมีความจำเป็นที่แม่ต้องทำการฝากครรภ์ เพื่อให้การตั้งครรภ์ดำเนินไปด้วยดีจนกระทั่งคลอดและได้ทารกที่มีสุขภาพสมบูรณ์ และเป็นการป้องกันความผิดปกติต่าง ๆ เช่น ความผิดปกติของทารกหรือความพิการของเด็ก โรคถ่ายทอดทางกรรมพันธุ์ไปสู่ลูก โรคบางอย่างถ่ายทอดทางกระแสเลือด เป็นต้น ดังนั้น จึงควรต้องส่งเสริมให้หญิงที่ตั้งครรภ์เข้ารับการฝากครรภ์ก่อนอายุครรภ์ ๑๒ สัปดาห์ ให้ครบร้อยละ ๑๐๐ รวมถึงการเข้ารับการตรวจครรภ์ให้ครบตามรอบระยะเวลาที่แพทย์กำหนด

<u>สาเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์ไม่ไปฝากครรภ์</u> มีดังนี้

๑. การรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ หญิงตั้งครรภ์ที่ไม่ไปรับบริการฝากครรภ์ตามเกณฑ์เกิดจากการรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ เช่น คิดว่าตนเองสบายดีและยังสามารถทำงานได้ตามปกติ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการฝากครรภ์ ไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์ ไม่ได้วางแผนการตั้งครรภ์ และไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์เนื่องจากรอบเดือนที่ไม่สม่ำเสมอหรือไม่มีอาการแพ้ท้องหรือไม่รู้สึกว่าเด็กดิ้น หรือยังยกของได้และไม่ได้รู้สึกว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลง

๒. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หญิงตั้งครรภ์ตัดสินใจไม่ไปฝากครรภ์ เช่น กลุ่มที่ใช้สิทธิประกันสังคมต้องสำรองเงินจ่ายก่อนทำให้เกรงว่าจะไม่มีเงินสำรองอย่างเพียงพอกับค่าใช้จ่ายและการไม่สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้า รวมทั้งเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนมากจากการฝากครรภ์ข้ามเขตการใช้สิทธิบัตรนอกจังหวัด

๓. ปัญหาภาระงาน ทำให้หญิงตั้งครรภ์ฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ เช่น ไม่สามารถลางานได้ ไม่สามารถทำงานล่วงเวลาได้ ตลอดจนการถูกกดดันให้ออกจากงานเมื่อตั้งครรภ์ หรือลักษณะงานที่ต้องมีการเดินทางและทำอย่างต่อเนื่อง

๔. การคมนาคมที่ไม่สะดวกทำให้หญิงตั้งครรภ์ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภูมิประเทศเป็นเกาะหรือ ภูเขา หรือในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝน

จากการเก็บข้อมูลขององค์การอนามัยโลกพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการไปฝากครรภ์ของหญิงตั้งครรภ์ ได้แก่ ระดับการศึกษา (ระดับการศึกษาที่มากขึ้นมีอัตราของหญิงตั้งครรภ์มาฝากครรภ์เพิ่มขึ้น), Developed/developing country (Developed country มีการฝากครรภ์มากกว่า), เขตในเมือง/นอกเมือง (เขตในเมืองมีอัตราการฝากครรภ์ มากกว่า) เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคุ้มครองทารกในครรภ์มารดาโดยทำให้หญิงที่ตั้งครรภ์ทั้งหมดเข้ารับการฝากครรภ์ได้อย่างรวดเร็วก่อน ๑๒ สัปดาห์และครบตามเกณฑ์ที่แพทย์กำหนด เพื่อให้การตั้งครรภ์ดำเนินไปด้วยดีจนกระทั่งคลอดและได้ทารกที่มีสุขภาพสมบูรณ์

๕.๓.๒ ระบบการดูแลเด็กในครอบครัว

ความท้าทาย : เด็กไทย IQ ต่ำกว่ามาตรฐานสากล เนื่องจากพ่อแม่/ผู้ปกครองไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะไม่ได้เลี้ยงดูบุตรอย่างใกล้ชิดในช่วงโอกาสทองของชีวิต (๑,๐๐๐ วันแรก) ที่จะทำให้ลูกฉลาดซึ่งหากรอให้ถึงอนุบาลก็สายเกินเสียแล้ว

สภาพปัญหา : <u>การคุ้มครองสิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพโดยครอบครัว</u> ปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (World Health Organizition : WHO) และองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) สนับสนุนให้เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวเป็นระยะเวลา ๖ เดือน ก่อนที่จะเริ่มให้อาหารแก่เด็ก พร้อมทั้งให้นมแม่ควบคู่กับอาหารตามวัยไปจนเด็กอายุ ๒ ปีหรือนานกว่านั้น เพื่อให้เด็กได้รับประโยชน์จากนมแม่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้มีผลการศึกษาการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (ปี ๒๕๓๗) พบว่า การเลี้ยงลูก

ด้วยนมแม่เพียงอย่างเดียวประหยัดงบประมาณได้ ๑.๔ ล้านเหรียญสหรัฐ ประเทศออสเตรีเลีย (ปี ๒๕๓๕) ประหยัดได้ ๒.๒ พันล้านเหรียญ และประเทศอังกฤษทารกที่กินนมผสมมีโอกาสต้องนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลมากกว่าทารกกินนมแม่อย่างเดียว (อย่างน้อย ๓ เดือน) ถึง ๒ เท่า

สภาพสังคมในปัจจุบัน มีแม่จำนวนมากที่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้ เพราะมีอุปสรรคหลายประการ อาทิ การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากบุคลากรทางการแพทย์ ทัศนคติของสังคมหรือคนรอบข้าง รวมทั้งปัญหาที่แม่จะต้องกลับไปทำงานหลังคลอดแล้ว ดังนั้น จึงมีแม่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่ประสบ ความสำเร็จในการให้นมแม่ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกและยูนิเซฟ กรณีปัญหาที่แม่ต้องกลับไปทำงานนั้น นับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง เนื่องจากผู้หญิงมีบทบาทภาระและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหาเลี้ยงครอบครัว หรือการต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามศักยภาพ ในขณะที่ยังต้องทำหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญและยิ่งใหญ่ของผู้หญิง คือ บทบาทของการเป็นแม่ ซึ่งแน่นอนว่าผู้หญิงหลาย ๆ คนก็ปรารถนาที่จะทำหน้าที่ให้ดีที่สุดทั้งงานในบ้านและนอกบ้าน สำหรับแม่ที่ทำงานนอกบ้าน จะสามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเต็มที่เพียงช่วงระยะเวลาที่แม่ได้รับสิทธิลาคลอดได้ตามกฎหมาย แต่เมื่อแม่กลับไปทำงานลูกจึงไม่สามารถดูดนมแม่ในช่วงกลางวันจึงเป็นเหตุทำให้น้ำนมแม่แห้งไปในที่สุดอย่างน่าเสียดาย แม้ปัจจุบันจะมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการรณรงค์ให้แม่บีบน้ำนมเก็บไว้ให้ลูกกินระหว่างที่แม่ออกไปทำงานแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของงานบางอย่างหรือ ทัศนคติของผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอาจจะยังไม่อำนวยต่อการที่จะให้แม่ทำเช่นนั้นได้ รวมทั้งความเครียดที่เกิดจากการทำงานยังอาจส่งผลให้น้ำนมแม่น้อยลงและแห้งไปในที่สุด

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวน ๖๒ ประเทศ ที่กำหนดให้หญิงทำงานมีสิทธิลาคลอดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๑๔ สัปดาห์ หรือประมาณ ๓ เดือนกว่า ๆ ตามที่อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๓ ปี ๒๕๔๓ (๒๐๐๐) กำหนด และมีอีกหลายประเทศกำหนดแตกต่างกันไป เช่น ประเทศออสเตรเลียและประเทศอัลเบเนีย ให้สิทธิลาคลอดสูงสุดถึง ๑ ปีเต็ม ประเทศโครเอเชีย สาธารณรัฐเชกริพับลิก บัลแกเรีย ฝรั่งเศส ฮังการี อิตาลี รัสเซีย ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๒๐ – ๒๙ สัปดาห์ หรือ ๕ – ๗ เดือนและประเทศเวียดนามเป็นประเทศในเอเชียที่ให้สิทธิลาคลอดสูงสุดถึง ๒๕ สัปดาห์ หรือ ๖ เดือนเต็ม โดยได้รับค่าจ้างเต็มตามจำนวนจากประกันสังคม นอกจากนี้ ยังมีอีก ๑๑ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดถึง ๑๘ สัปดาห์ หรือ ๔ เดือนครึ่ง และมีอีก ๔๐ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๑๔ – ๑๖ สัปดาห์ ส่วนประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๑๒ – ๑๔ สัปดาห์นั้นมีจำนวน ๕๗ ประเทศ และมี ๓๒ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดน้อยกว่า ๑๒ สัปดาห์ โดยประเทศตูนิเซียเป็นประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดน้อยที่สุดคือให้เพียง ๔ สัปดาห์เท่านั้น

นอกจากนี้ บางประเทศยังมีกฎหมายคุ้มครองหญิงทำงานที่ต้องคลอดบุตร โดยห้ามไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างหญิงที่อยู่ในระหว่างตั้งครรภ์บางประเทศได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปถึงหญิงที่ทำงานหลากหลายอาชีพมากขึ้น เช่น หญิงที่ทำงานเกี่ยวกับเกษตรกรรม งานบ้าน และงานส่วนตัว และในบางประเทศยังให้สิทธิบิดาในการลาเลี้ยงดูบุตรที่เพิ่งเกิดใหม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ลูกจ้างหญิงได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในการลาคลอดในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง มีการกำหนดระยะเวลาจ่าย ๙๐ วัน ซึ่งคล้ายกับว่าแม่ที่ลาคลอดครบ ๙๐ วัน ก็จะได้รับเงินทดแทนค่าจ้างในส่วน ๔๕ วันที่นายจ้างไม่ได้จ่ายให้หากจะลาคลอด ๙๐ วัน แต่การให้ สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้เป็นการให้โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาการลาคลอดที่แท้จริงทำให้ มีแม่หลายรายเลือกที่จะกลับมาทำงานเมื่อครบกำหนด ๔๕ วัน เนื่องจากต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือ

หน่วยงานต้องการให้กลับไปทำงานเพราะขาดคนทำงาน หรืออยากกลับไปทำงานเองเพราะกลัวจะถูกหักโบนัสหรือไม่ขึ้นเงินเดือน รวมทั้งการถูกไล่ออกจากงาน

การที่แม่ต้องกลับไปทำงานเร็วเกินไปนั้น นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้แม่ต้องเลิกการให้นมแม่ก่อนเวลาอันควร กล่าวคือ ในระยะสองเดือนแรกการให้นมอาจจะ ยังไม่เข้าที่ ทำให้น้ำนมแห้งได้ง่าย หรือแม้จะเข้าที่แล้วเมื่อแม่ไปทำงานอาจจะเกิด ความเครียดที่อาจมีผลทำให้ปริมาณน้ำนมลดน้อยลงได้ โอกาสที่แม่ส่วนใหญ่จะหยุดการให้นมแม่ในช่วงนี้จึงสูงมาก หรือหากผู้บริหารหรือผู้ร่วมงานของหญิงมารดานั้นไม่ เข้าใจยิ่งส่งผลให้แม่ตัดสินใจเลิกให้นมแม่เร็วกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่แล้ว แพทย์ชี้ว่าเด็กช่วงวัยแรกเกิดถึง ๕ ขวบ สมองมีการเรียนรู้มากที่สุด มีการสร้างเครือข่ายใยสมองและพัฒนาจากจุดเชื่อมต่อระบบประสาทในช่วงวัยนี้มากกว่าช่วงอื่นของชีวิต โดยสมองของเด็กวัยนี้จะเจริญเติบโตและมีน้ำหนักถึงร้อยละ ๘๐ ของผู้ใหญ่ แนะพ่อแม่เป็นโอกาสทองหากอยากให้ลูกฉลาด มีสุขภาพดี ผู้ปกครองต้องให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กในช่วงนี้ให้มีคุณภาพ ทั้งในด้านโภชนาการ การเลี้ยงดู การส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการ (รศ.พญ.ลัดดา เหมาะสุวรรณ)

ด้านโภชนาการเด็กที่มีแนวโน้มจะมีเด็กอ้วนมากขึ้น กรณีที่ได้รับอาหารมากเกินไป ผลกระทบที่เกิดขึ้นคืออ้วน พบว่า เด็กอ้วนจะมีความผิดปกติที่เกิดขึ้นกับระบบร่างกาย เช่น เดินไม่ค่อยได้ ขาโก่งหรือขากางผิดปกติ นอนกรนและหยุดหายใจขณะหลับ เมื่อโตขึ้นส่งผลให้ สมาธิสั้น ผลการเรียนตก หัวใจและปอดทำงานหนัก โรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ไขมันในเลือดสูง โรคหลอดเลือดหัวใจถ้าอ้วนในวัยเด็กปฐมวัยจะมีความเสี่ยงที่จะอ้วนในวัยผู้ใหญ่ถึง ร้อยละ ๓๐ และหากโตขึ้นจะเป็นผู้ใหญ่ที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพในอนาคต

ด้านการเลี้ยงดูและส่งเสริมพัฒนาการเด็กควรใช้วิธีการอ่านหนังสือ เล่านิทาน ร้องเพลง เปิดดนตรีให้เด็กฟังหรือกิจกรรมเล่นของเล่น กิจกรรมประกอบจังหวะดนตรี กิจกรรมเหล่านี้จะส่งเสริมจินตนาการ ความคิดสร้างสรรค์ส่งเสริมพัฒนาการด้านสมอง สติปัญญา ในเด็กปฐมวัยได้เป็นอย่างดี

แต่ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของพัฒนาการเจริญเติบโตของเด็กในช่วงวัยนี้ เช่นไม่รู้ว่าจะสนับสนุนเด็กอย่างไรให้เด็กมีพัฒนาการที่ดีให้เติบโตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ปกครองส่วนมากไม่เข้าถึงแหล่งความรู้

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการคุ้มครองเด็ก โดยส่งเสริมขีดความสามารถของครอบครัวในการเลี้ยงดูบุตร ดังนี้ ๑. เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างน้อย ๖ เดือน และ ๒. พ่อแม่เลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง เพราะการให้นมแม่นั้นแม่ต้องกอดลูกเอาไว้แนบอกอย่างอ่อนโยนและนุ่มนวล ซึ่งทำให้ลูกรู้สึกอบอุ่นจากสัมผัสและมีผลต่อการกระตุ้นพัฒนาการ ทั้งด้าน IQ และ EQ

๕.๓.๓ ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

ความท้าทาย : เด็กไทยถูกเลี้ยงเหมือนไก่ในฟาร์ม เนื่องจากพ่อแม่ทำงานไม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกด้วยตนเองต้องฝากเลี้ยงในสถานรับเลี้ยงเด็ก แต่สถานที่รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กกลับไม่มีคุณภาพและยังมีไม่ทั่วถึงทั้งในชุมชนเมืองและชุมชนบท

สถาพปัญหา : <u>การคุ้มครองสิทธิในการได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับวัย</u> การดูแลเด็กเล็ก ๐ – ๕ ปี นับว่าเป็นยุคทองของพัฒนาการเรียนรู้เพราะเป็นช่วงเวลาสำคัญที่สมองมีการพัฒนาการสูงสุดที่จะมีผลต่อสติปัญญา บุคลิกภาพ และความฉลาดทางอารมณ์ การลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่เด็กเล็ก จึงถือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุด จากผลการศึกษาของ James Heckman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล (๒๕๔๒) พบว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัย จะได้ผลตอบแทนกลับคืนในอนาคตถึง ๗ เท่า นั่นคือหากลงทุน ๑ บาท จะได้ผลประโยชน์คืนกลับสู่สังคมถึง ๗ บาท โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า มีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคตแต่สถานการณ์พัฒนาการเด็กปฐมวัยไทย (๐ – ๕ ปี) ในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา พบว่า เด็กปฐมวัยประมาณ ๓๐% หรือ ๑ ใน ๓ ของเด็กเล็กในประเทศมีพัฒนาการล่าช้า ซึ่งถือว่ามีจำนวนที่สูงมาก โดยพบว่ามีพัฒนาการทางภาษาล่าช้า ถึง ๒๐% ตามด้วยพัฒนาการทางปฏิภาณไหวพริบและการเข้ากับสังคม อีก ๕% ซึ่งพัฒนาการทั้ง ๒ ด้านจะมีผลต่อระดับสติปัญญา ทำให้เด็กกลุ่มนี้ส่งผลต่อการเรียนรู้ทั้งด้านทักษะการอ่าน เขียน คิดคำนวณ และไอคิว **(นพ.สุริยเดว ทรีปาตี ผู้อำนวยการสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล)**

นอกจากนี้ การดูแลเด็กเล็กที่เกิดปัญหาทั้งในเขตเมืองและชนบทในขณะนี้คือ กลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมืองกว่า ๕๐% ขาดสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day Care) ที่มีคุณภาพ ซึ่งพบว่า ในกทม. มีเพียง ๑๘ แห่งเท่านั้น ขณะที่เด็กในชนบทส่วนใหญ่อยู่ในการเลี้ยงดูของปู่ย่า ตายาย เนื่องจากพ่อแม่ต้องเข้ามาทำงานในเมืองทำให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า (พญ.ยุพยง แห่งเชาวานิช ประธานมูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย)

ทั้งนี้ การลงทุนในเด็กปฐมวัยของประเทศไทยค่อนข้างน้อย เพียง ๑๒% หรือเฉลี่ยต่อหัวคนละ ๒๓,๒๘๒ บาท/คน/ปี ขณะที่การลงทุนในกลุ่มประถมศึกษาสูงสุดถึง ๓๗,๑๙๔ บาท/คน/ปี คิดเป็น ๕๔% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ตามด้วยมัธยมศึกษา ๒๖,๓๓๒ บาท/คน/ปี หรือคิดเป็น ๒๙% นอกจากนี้ยังพบปัญหาการลงทุนในเด็กเล็กที่ขาดคุณภาพ ซึ่งพบว่า เมื่อเข้าสู่ช่วงอายุ ๓ – ๕ ปี จะส่งเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยต่าง ๆ เช่น โรงเรียนอนุบาล หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปี ๒๕๕๔ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น ๑๙,๗๑๘ แห่ง เด็กปฐมวัย ๙๑๑,๑๔๓ คน และครูผู้ดูแลเด็ก/ผู้ดูแลเด็ก ๕๑,๑๙๓ คน กล่าวคือ ครู/ผู้ดูแลเด็ก ๑ คน ต้องรับผิดชอบเด็กปฐมวัย ๑๗ คน ดังนั้น วันเด็กไม่ได้มีแค่วันเดียว แต่ต้องดูแลเด็กตั้งแต่เด็กคลอดออกมาโดยรัฐและท้องถิ่นควรลงทุนให้ถูกจุดและคุ้มค่าที่สุด โดยเริ่มลงทุนตั้งแต่เด็กเล็ก เพื่อสร้างรากฐานให้แก่เด็กและเยาวชนไทย (ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรรณนารุโณทัย คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ปรึกษาโครงการพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษา สสค.)

โดยสรุป พอกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ทำให้เด็กเล็กมีพัฒนาการล่าช้า มาจาก ๓ สาเหตุ คือ

๑. ขาดภาวะโภชนาการที่ดีและมีคุณค่า โดยเฉพาะการไม่เห็นความสำคัญของอาหารเช้าและเกลือแร่ที่มีผลต่อสมอง ได้แก่ ไอโอดีน ธาตุเหล็กและโฟเลต ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแม่ที่ตั้งครรภ์ แต่เด็กที่ขาดสารอาหารเหล่านี้ส่วนใหญ่พบในครอบครัวที่ยากจน หรือแม่วัยรุ่น ที่มีภาวะบกพร่องทางโฟเลตสูง ทำให้ลูกเสี่ยงต่อพิการแต่กำเนิด

๒. ปัจจัยการเลี้ยงดู หรือคนเลี้ยงมีปัญหา โดยเฉพาะในครอบครัวเดี่ยวที่มีถึง ๓๐% ซึ่งโอกาสการเลี้ยงดูลูกมีน้อย เด็กจึงอยู่ในความดูแลของพี่เลี้ยงเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก และศูนย์เด็กเล็ก ปัญหาคือ จุดรับฝากเด็กมีกระบวนการพัฒนาเด็กอย่างมีคุณภาพหรือไม่ หากไม่มีการเล่านิทานหรือการเล่นพัฒนาการก็จะไม่เกิดขึ้น

๓. การใช้สื่อโทรทัศน์หรือสมาร์ทโฟนกับเด็กปฐมวัย ซึ่งใน ๓ ปีแรกควรหยุดการใช้สื่อเทคโนโลยี แต่ควรใช้วิธีเล่านิทานหรือการเล่นเพื่อกระตุ้นประสาทสัมผัสทั้งหมด

ดังนั้น เพื่อการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของพ่อแม่/ผู้ปกครองที่ต้องทำงานจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีสถานรับเลี้ยงเด็ก (สถานที่รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ : พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖) ที่ได้มาตรฐาน

๕.๔ ข้อเสนอปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐม มีข้อเสนอปฏิรูป รวม ๓ เรื่อง ดังนี้

๕.๔.๑ ยุทธศาสตร์หลัก เสนอให้มี**ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย** ซึ่งเป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑. การพัฒนาระบบการดูแลหญิงระหว่างตั้งครรภ์และหลังคลอด

สภาพปัญหา พบว่า มีหญิงตั้งครรภ์ ร้อยละ ๑.๕ ไม่เข้ารับการฝากครรภ์ และฝากครรภ์ช้ากว่า ๑๒ สัปดาห์ ร้อยละ ๒๘.๗ และยังไปฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีสาเหตุแยกตามกลุ่มเป้าหมายตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑ สภาพปัญหาและสาเหตุของการไม่เข้ารับการฝากครรภ์จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	สาเหตุ
๑. กลุ่มพิเศษ	๑. ขาดความรู้ถึงความจำเป็นในการฝากครรภ์ ๒. ขาดการวางแผนครอบครัว ๓. ขาดช่องทาง/กลไกที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์มีขีดความสามารถในการเข้าถึงระบบการฝากครรภ์ที่มีคุณภาพ
๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ	๑. สูญเสียรายได้เมื่อไปฝากครรภ์ ๒. ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จำกัดการคลอดบุตรได้ ๒ คน ทำให้หญิงตั้งครรภ์เลือกที่จะไม่ไปฝากครรภ์บุตรคนที่ ๓
๓. กลุ่มแรงงานในระบบ	๑. ต้องสำรองจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝากครรภ์ ๒. กลุ่มลูกจ้างรายวันจะไม่เข้ารับการฝากครรภ์เนื่องจากกลัวสูญเสียรายได้
๔. กลุ่มข้าราชการ	-

การพัฒนาระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์มี**เป้าประสงค์เพื่อให้หญิงตั้งครรภ์เข้ารับการฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ และครบตามเกณฑ์ที่แพทย์กำหนด โดยกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุเป้าหมายไว้ ๓ ด้าน** ได้แก่ **๑) มาตรการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ด้วยการให้**พัฒนาระบบฐานข้อมูลในการดูแลเด็กปฐมวัย โดยกระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่ง**กระทรวงสาธารณสุขบันทึกข้อมูลของหญิงตั้งครรภ์ทุกคนที่เข้ารับการฝากครรภ์ และบูรณาการข้อมูลกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการกระทรวงมหาดไทย เพื่อการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่อไป ๒) มาตรการสร้างหลักประกันในการดำเนินชีวิต** ด้วยการให้เงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราตามค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานนอกระบบในวันที่ต้องไปรับการตรวจครรภ์ตามที่แพทย์สั่ง การเพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรให้กับแรงงานในระบบสำหรับการคลอดบุตรคนที่สาม การเพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีไปเข้ารับการฝากครรภ์ให้กับแรงงานในระบบ (ลูกจ้างรายวัน) โดยให้ไม่ถือเป็นวันลาและได้รับค่าจ้างในวันดังกล่าว **และ๓) มาตรการส่งเสริมสุขภาพหญิงตั้งครรภ์** เพื่อให้หญิงตั้งครรภ์เข้าถึงบริการด้วยการจัดให้มีบริการคลีนิกนิรนามเพื่อเป็นช่องทางหรือกลไกสำหรับหญิงตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมสามารถเข้าสู่ระบบการฝากครรภ์ที่มีคุณภาพ และส่งเสริมภาคีหุ้นส่วนให้มีการดูแลสนับสนุนให้การตั้งครรภ์มีคุณภาพ รวมถึงระบบการเฝ้าระวังและระบบการช่วยเหลือ โดยให้เชื่อมโยงกับสถานบริการสาธารณสุขระดับชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒. การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว

สภาพปัญหา พบว่า พ่อแม่ของเด็กต่างจังหวัดต้องเดินทางไปหางานทำในเมืองใหญ่ที่ไกลบ้าน ทำให้โอกาสที่พ่อ แม่ ลูก จะอยู่ด้วยกันจึงมีน้อยจำต้องทอดทิ้งเด็กให้อยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย เรียกว่าครอบครัวแหว่งกลาง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่จะมีพัฒนาการช้ากว่า และนำไปสู่ระดับสติปัญญาต่ำกว่า โดย พบว่า มีเด็กพัฒนาการล่าช้า มากถึง ร้อยละ ๓๐ (พัฒนาการทางภาษาล่าช้า ร้อยละ ๒๐ พัฒนาการทางปฏิภาณไหวพริบและการเข้าสังคม ร้อยละ ๕) และยังพบอีกว่ามีแม่เพียง ร้อยละ ๑๐.๓ เท่านั้นที่สามารถให้นมลูกได้เพียงอย่างเดียวมากกว่า ๖ เดือน ส่งผลต่อภาวะโภชนาการของเด็กทำให้พัฒนาการไม่สมวัย โดยมีสาเหตุแยกตามกลุ่มเป้าหมายตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๒ สภาพปัญหาและสาเหตุของการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	สาเหตุ
๑. กลุ่มพิเศษ	๑. กลัวสูญเสียรายได้เพราะไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ๒. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาการของเด็ก
๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ	๑. กลัวสูญเสียรายได้เพราะไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ๒. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาการของเด็ก
๓. กลุ่มแรงงานในระบบ	๑. รายได้ไม่เพียงพอเนื่องจากเงินที่ได้รับเป็นเพียงระดับค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้นต้องอาศัยการทำงานล่วงเวลา (โอที) จึงทำให้ต้องใช้สิทธิ์ลาคลอดไม่ครบ ๙๐ วัน และกลับเข้าไปทำงาน ร้อยละ ๑๗.๔ ๒. กลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดวันลาคลอดเพราะกลัวสูญเสียรายได้ กลัวถูกไล่ออกจากงาน
๔. กลุ่มข้าราชการ	ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวต่อเนื่องเป็นเวลา ๖ เดือน

การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวมีเป้าประสงค์เพื่อให้ครอบครัวมีความสามารถในการเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง โดยกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ๓ มาตรการ ได้แก่ ๑) มาตรการการส่งเสริมให้มารดาและบิดามีเวลาร่วมกันในการเลี้ยงดูบุตร โดยการขยายวันลาคลอดให้กับแม่และวันลาเลี้ยงบุตรให้กับพ่อผู้เป็นแรงงานในระบบและกลุ่มข้าราชการ ๒) มาตรการการให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กปฐวัย เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับครอบครัว และ ๓) มาตรการส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัว เพื่อให้ครอบครัวทำบทบาทและหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดย ๑. จัดให้มีศูนย์บริการครอบครัวในชุมชน เพื่อการเตรียมตัวเป็นพ่อแม่ การวางแผนครอบครัว การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในครอบครัว การแนะนำชีวิตสมรส การให้บริการรักษาด้านอารมณ์และจิตใจของครอบครัว รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพ

การมีระบบฝากเลี้ยงในบางเวลา โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วม ๒. จัดให้มีระบบช่วยเหลือพิเศษสำหรับครอบครัวที่ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิการทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตโรคประสาท เพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการสังคมทั้งของรัฐและเอกชน และ ๓. จัดให้มีระบบการให้คำปรึกษา แนะนำ/ช่วยเหลือให้กับครอบครัว โดยเชื่อมต่อกับระบบสุขภาพปฐมภูมิ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

สภาพปัญหา พบว่า ชนบทห่างไกลยังมีสถานรับเลี้ยงเด็กหรือถ้ามีก็ขาดแคลนผู้ดูแลที่มีความรู้ในการพัฒนาเด็กที่ได้มาตรฐานเทียบไม่ได้กับเด็กในเมืองและกรุงเทพที่มีครูและมีเครื่องมือในการพัฒนาสมองเด็กเล็กอย่างพรั่งพร้อมแต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ส่งผลให้กลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมือง มากกว่าร้อยละ ๕๐เข้าไม่ถึงสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day Care) เหล่านั้น ทำให้ต้องไปใช้บริการสถานรับเลี้ยงเด็กที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่เอื้อต่อสภาพการจ้างงาน กล่าวคือจะเปิดบริการเฉพาะช่วงกลางวันซึ่งแรงงานหญิงหลายคนต้องเข้างานกะกลางคืน โดยมีสาเหตุหลัก ดังนี้ ๑. ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน ๒.ขาดระบบการคัดเลือกบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อการดูแลเด็กและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ และ ๓. ไม่มีมาตรฐานระดับการบริการและอัตราค่าบริการทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเตรียมความพร้อมและพัฒนาการของเด็ก

การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย มีเป้าประสงค์ เพื่อจัดตั้งและพัฒนาสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัย อย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานบุคลากรด้านเด็กปฐมวัยและรูปแบบการให้บริการ ด้วยการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน สนับสนุนองค์ความรู้และอบรมเพิ่มทักษะ การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูเด็กของสถานรับเลี้ยงเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐาน การสร้างระบบการคัดเลือกบุคลากรด้านการดูเลี้ยงดูเด็ก และสนับสนุนให้ชุมชนที่มีเด็กต้องจัดให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กทั้งในเมืองและชนบท เช่น สถานประกอบการ แฟลต หมู่บ้านจัดสรรคอนโด สถานที่ก่อสร้างในขนาดใหญ่ **เป็นต้น**

๕.๔.๒ การทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต ได้แก่

๑. พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๔๑ ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรครรภ์หนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน

๒. พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๖๕ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสำหรับคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๐ เรื่อง การลาคลอดบุตรและการลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตร

๓.๑ การลาคลอดบุตรจะลาในวันที่คลอดก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน ๙๐ วัน

๓.๒ ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาไปช่วยเหลือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายที่คลอดบุตร ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันที่ลาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คลอดบุตร และให้มีสิทธิลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตรครั้งหนึ่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๑๕ วันทำการ

๕.๔.๓ การออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ

การออกกฎหมาย มีเป้าหมายเพื่อการปรับโครงสร้างและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัย มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๓ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนา (Safety Zone) ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็กโดยการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมในสถานที่ เช่น บ้าน/ครอบครัว ชุมชน โรงเรียนอนุบาลและสถานสงเคราะห์ เป็นต้น และให้มีการกำหนดบทลงโทษเพื่อเป็นหลักประกันการเติบโตอย่างปลอดภัยสำหรับเด็ก

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของภารกิจ (Safety System) ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้ง ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร อีกทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยให้มีโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เน้นความคล่องตัว บริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่ในการดูแลนโยบายและกำหนดทิศทางการดำเนินยุทธศาสตร์/แผนการวิจัยระบบสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการจัดการความรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัยให้สัมฤทธิผลตามพันธกิจ

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Safety Role) เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินงานและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบูรณาการระหว่างกลไกต่างๆ

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

<u>ระยะสั้น</u>

๖.๑ เด็กมีสุขภาพดี มีพัฒนาการสมวัยทุกๆ ด้าน (กาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม)

๖.๒ เด็กมีความพร้อมในการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาระยะต่อๆ ไป

<u>ระยะยาว</u>

๖.๓ มีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพของประเทศในอนาคต

๖.๔ รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากเด็กในระยะยาว

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๗.๑ มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของเด็กปฐมวัย

๗.๒ มีกฎหมายและเกิดกลไกที่จำเป็นในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัย

๗.๓ มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย

๗.๔ มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม

๘. ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

ในนามของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงขอเสนอรายงานเรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง สวัสดิการสังคม ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบรายงานฉบับที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบและมีมติ ดังต่อไปนี้

๑) ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอปฏิรูป จำนวน ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑.ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย ๒.การทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และ ๓. การออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เสนอในรายงานฉบับนี้

๒) ประสานนำเรียนรัฐบาลเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

บรรณานุกรม

กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข , (๒๕๕๑). คู่มือไอคิวและอีคิว ความฉลาดสองด้านเพื่อความสมบูรณ์ของมนุษย์. (เอกสารอัดสำเนา)

กรมสุขภาพจิต, (๒๕๕๗). เอกสารโครงการพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับปรับปรุง ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)

กระทรวงศึกษาธิการ, (๒๕๕๗). จำนวนศูนย์การเรียน สถานเลี้ยงเด็กและศูนย์พัฒนาเด็ก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖. (เอกสารอัดสำเนา)

กิติพัฒน์ นนทปัทมะ, (๒๕๕๔). เอกสารคำสอน วิชา สค. ๖๓๒ นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ ภาค ๒/ ๒๕๕๔ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)

ไกรยส ภัทราวาท, (๒๕๕๖). โอบามา ประกาศวาระแห่งชาติ "ลงทุนในเด็กปฐมวัย". (เอกสารอัดสำเนา)

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ, (๒๕๕๘) . เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี” วันพุธที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๕-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒. (เอกสารอัดสำเนา)

คณะทำงานพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย , (๒๕๕๓). เอกสารการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. (เอกสารอัดสำเนา)

คณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน , (๒๕๕๕). แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙. (เอกสารอัดสำเนา)

คณะอนุกรรมาธิการด้านเด็กและเยาวชน วุฒิสภา, (๒๕๕๗). การดำเนินการของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและศูนย์ดูแลเด็กเล็ก (Child Care Center). (เอกสารอัดสำเนา)

จงจิตต์ ฤทธิรงค์, ธเนศ กิติศรีวรพันธุ์ และวิมลทิพย์ มุสิกพันธ์, (๒๕๕๗). สถานเลี้ยงเด็กช่วยให้คนมีบุตรมากขึ้น (จริงหรือ?) ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๑๐ “ประชากรและสังคม ๒๕๕๗” หัวข้อการเกิดกับความมั่นคงในประชากรและสังคม จัดโดยสถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารอัดสำเนา)

บังอร เทพเทียน และปิยฉัตร ตระกูลวงษ์, (๒๕๕๐). การดูแลเด็กปฐมวัยของประเทศไทย. วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา: ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓.

แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). , (๒๕๕๖).ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พรรณพิมล หล่อตระกูล , (๒๕๕๘). การพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเด็กต่ำกว่าสามขวบ: การลงทุนที่คุ้มค่า. (เอกสารอัดสำเนา)

พิริยะ ผลพิรุฬห์ , (๒๕๕๘). รายงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การศึกษาปฐมวัย. (เอกสารอัดสำเนา)

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, (๒๕๕๗). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงอายุของประเทศไทย. สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เอกสารอัดสำเนา)

ศูนย์บริการข้อมูล สสส. , (๒๕๕๓). เยาวชนไทยกับนานาภัยเสี่ยง (๑) ทุกข์ใน “ครอบครัวสมัยใหม่”. (เอกสารอัดสำเนา)

สถาบันรามจิตติ. โครงการสำรวจข้อมูล Child Watch รายจังหวัด ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔. (เอกสารอัดสำเนา)

สมชัย จิตสุชน , (๒๕๕๔). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (๒๕๕๘).ร่างแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๕๘. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ , (๒๕๕๖). รายงานทำอย่างไรเด็กไทยถึงกินนมแม่ครบ ๖ เดือน?. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา , (๒๕๕๘). รายงานการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ประจำปี ๒๕๕๖, ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (๒๕๕๑). รายงานประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย, (๒๕๕๗). เอกสารประกอบเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน, (๒๕๕๗). การลงทุนเพื่อการศึกษา เรื่องที่น่าทบทวน. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน, (๒๕๕๗). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ "อภิวัฒน์การเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย" วันที่ ๖-๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ อิมแพคฟอรั่ม เมืองทองธานี จัดโดย (สสค.). (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ , (๒๕๕๗). การสำรวจภาวะทำงานของประชากร. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การยูนิเซฟ, (๒๕๕๕). รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, (๒๕๔๙). รายงานผลทั่วราชอาณาจักร การสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๔๘-กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักนายกรัฐมนตรี , (๒๕๕๔). แผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรมด้วยการสร้างอนาคตของชาติด้านการพัฒนาคน เด็กและเยาวชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย, (๒๕๕๖). สถิติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๕. (เอกสารอัดสำเนา)

สุริยเดว ทรีปาตี, (๒๕๕๗). คุณภาพปฐมวัย คุณภาพประเทศ. (เอกสารอัดสำเนา)

องค์การยูเนสโก, (๒๕๕๗). รายงานการติดตามผลทั่วโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน: การเรียนการสอนกับการเรียนรู้: สู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาเพื่อปวงชน. (เอกสารอัดสำเนา)

World Bank (๒๐๑๒). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

ภาคผนวก ๑

ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในต่างประเทศ[๑]

นโยบายและการดำเนินการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในต่างประเทศ ได้แก่ สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศ มีรายละเอียดแต่ละประเทศดังนี้

<u>ประเทศสวีเดน</u>

ลักษณะเด่นของสวัสดิการครอบครัวในประเทศสวีเดน ได้แก่ การมีนโยบายด้านครอบครัวที่ครอบคลุมการให้ประโยชน์กับเด็กและครอบครัว การให้หลักประกันกับพ่อแม่ และบริการดูแลเด็กอย่างสมบูรณ์แบบ

สวีเดนมีนโยบายในด้านการสนับสนุนช่วยเหลือให้ประชาชนที่ประสงค์จะมีบุตรแต่มีบุตรยาก (Financial assistance for assisted reproduction ซึ่งในทางเทคโนโลยีการช่วยให้มีบุตร (Assisted Reproduction Technologies – ART) มีรายละเอียดมากมาย ตั้งแต่การปฏิสนธินอกร่างกายของผู้หญิง จนไปถึงการใช้เชื้ออสุจิจากการบริจาค รัฐบาลท้องถิ่นมีเงินสนับสนุนสำหรับการใช้ ART ในแต่ละท้องถิ่นมากน้อยแตกต่างกัน

ในด้านเงินสงเคราะห์บุตร (Child allowances) เด็กทุกคนในสวีเดนจะได้รับเงินก้อนนี้จนถึงอายุ ๑๖ ปี โดยไม่ต้องผ่านการทดสอบคุณสมบัติผู้สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ (means-test) เรียกว่าเป็นการให้แบบถ้วนหน้า (universal coverage) อยู่ในอัตรา ๙๕๐ สวีเดนโครน (๑๐๔ ยูโร) ต่อเดือน จากนั้นเงินจำนวนนี้ยังจ่ายให้เด็กต่อไปอีก แต่เรียกว่า เงินช่วยนักเรียน (Student aid) จนถึงอายุ ๒๐ ปี แต่จะจ่ายเพียง ๙ เดือนต่อปี ตามจำนวนปีการศึกษา

เงินสงเคราะห์บุตรสำหรับพ่อแม่ที่มีลูกสามคนขึ้นไปนั้น รัฐบาลจะจ่ายเพิ่มสำหรับลูกคนที่สามอีก ๒๕๔ โครนสวีเดน (๒๘ ยูโร) ต่อเดือน ลูกคนที่สี่จ่ายเพิ่มอีก ๗๖๐ โครนสวีเดน (๘๓ ยูโร) ลูกคนที่ห้าขึ้นไปจ่ายเพิ่มอีก ๙๕๐ สวีเดนโครน (๑๐๔ ยูโร) ต่อเดือน

เงินสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย (Housing allowance) ให้สำหรับครอบครัวที่มีลูกแต่ไม่ได้ให้ทุกคน เป็นการเลือกให้ตามหลักเกณฑ์การให้เฉพาะผู้มีคุณสมบัติสมควรได้รับ (Means test) โดยขึ้นอยู่กับต้นทุนค่าบ้านและจำนวนเด็กในครัวเรือน โดยคำนวณจากรายได้ประมาณการณ์ของปีต่อไป เงินสงเคราะห์ค่าที่อยู่อาศัยนี้เป็นการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนล่วงหน้า แล้วภายหลังจึงจะประเมินจากรายได้พึงประเมินภาษีที่เกิดขึ้นจริง

บริการดูแลเด็ก (Childcare) เป็นบริการสำคัญที่เป็นความรับผิดชอบของเทศบาลที่จะต้องจัดให้มีบริการนี้ การบริการดูแลเด็กของสวีเดนมีความสมบูรณ์แบบ

อย่างไรก็ตามจากกฎหมายการศึกษาแห่งสวีเดน (Swedish Educational Act) คำว่า บริการดูแลเด็กได้ถูกแทนที่โดยคำว่า "กิจกรรมเด็กก่อนวัยเรียน" (Preschool Activities) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ เป็นต้นมา โดยปกติเด็กสวีเดนที่อายุต่ำกว่า ๑ ปี จะอยู่ในความดูแลของพ่อแม่อย่างใกล้ชิดทุกคน เพราะสวีเดนอนุญาตให้

---

[๑] เรียบเรียงจากเอกสารคำสอน วิชา สค. ๖๓๒ นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ ภาค ๒/๒๕๕๔ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยรองศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมะ (เอกสารอัดสำเนา)

ทั้งพ่อและแม่ลางานเลี้ยงลูกได้ โดยได้เงินเดือนเป็นเวลา ๑ ปี หรือระยะหลังขยายเป็น ๑ ปี ๖ เดือน เด็กส่วนใหญ่ที่ได้รับบริการจะมีอายุประมาณ ๑-๖ ปี

การบริการดูแลเด็ก ที่ปรากฏในกิจกรรมเด็กก่อนวัยเรียน จัดให้เพื่อช่วยพ่อแม่ที่ทำงานหรือพ่อแม่ยังศึกษาเล่าเรียน โดยจำแนกบริการดูแลเด็กอย่างหลากหลาย เช่น

(ก) การบริการดูแลเด็กกลางวันถึงบ้าน (Family day care home) รัฐบาลสนับสนุนเงินงบประมาณในการจัดให้มีผู้ดูแลเด็กที่ได้รับค่าตอบแทน (Child minder) ไปดูแลเด็กที่บ้านที่พ่อแม่จำเป็นต้องไปทำงานนอกบ้านหรือเรียนหนังสือ การบริการดูแลเด็กที่บ้าน มีทั้งตอนเช้าก่อนเด็กไปโรงเรียน (พ่อแม่ออกไปเรียนหรือทำงานก่อน กฎหมายไม่ให้เด็กอยู่ตามลำพัง) และหลังจากเด็กกลับจากโรงเรียน แต่พ่อแม่ยังไม่เลิกงานหรือเลิกเรียนถึงบ้าน

(ข) บริการบ้านเปิดสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน (Open preschool) เป็นบริการที่เด็กไม่ต้องลงทะเบียน แต่รัฐบาลจัดให้มีสถานที่ที่พ่อแม่จะพาลูกไปเลี้ยง หรือผู้ดูแลเด็กในบริการแรก พาเด็กที่ดูแลไปเลี้ยงที่บ้านเปิด

(ค) บริการศูนย์เพื่อการใช้เวลาว่างของเด็ก (Leisure-time centre) เป็นบริการเพื่อเด็กหลังเลิกเรียน ซึ่งมักจะบูรณาการเข้ากับโรงเรียนในระบบปกติ

(ง) บริการศูนย์เปิดเพื่อการใช้เวลาว่างของเด็ก (Leisure-time open centre) เป็นบริการสำหรับเด็กโตอายุระหว่าง ๑๐-๑๒ ปี ที่ใช้เวลาหลังเลิกเรียน มาเข้าศูนย์ โดยไม่ต้องลงทะเบียน

เด็กสวีเดนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๙๕ ของเด็กทั้งหมด จะใช้เวลาอยู่กับบริการดูแลเด็กมากกว่า ๓๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ บริการดูแลเด็กของประเทศสวีเดนให้ประโยชน์ ทั้งต่อพ่อแม่ที่สามารถทำหน้าที่พ่อแม่ พร้อม ๆ กับทำงาน หรือเรียนต่อได้ โดยไม่ต้องออกจากงาน หรือออกจากการเรียนกลางคัน ทำให้ระบบตลาดแรงงานเข้มแข็ง ขณะเดียวกันประชาชนก็มีคุณภาพ เพราะมีชีวิตครอบครัวที่สมบูรณ์ เด็กได้รับการศึกษาและการดูแลที่มีคุณภาพ มีผลเป็นการป้องกันปัญหาสังคมได้เป็นอย่างดี

พ่อแม่สวีเดนลาหยุดงานเลี้ยงลูกอ่อนได้ (Parental leave) การลาหยุดงานได้เงินเดือนของพ่อแม่เพื่อเลี้ยงทารก เป็นสวัสดิการครอบครัวที่นอกเหนือจากการลาคลอด ที่สามารถลาคลอดได้ ๕๐ วัน รวมถึงพ่อของทารกเกิดใหม่สามารถลาช่วยภรรยาเลี้ยงทารกได้ ๑๐ วัน ที่เรียกว่า “Daddy days” การลาหยุดเลี้ยงลูกของพ่อแม่ โดยได้เงินเดือนอยู่ในนโยบายการให้หลักประกันพ่อแม่ (parental insurance) ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๔ โดยสวีเดนเป็นประเทศแรกในโลกที่ให้สิทธิพ่อแม่ลาหยุดเลี้ยงลูกได้ ๖ เดือน โดยได้เงินร้อยละ ๙๐ ของเงินเดือน ต่อมาในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ได้ขยายวันลาหยุดเป็น ๑ ปี และในปี ๒๐๐๒ ได้ขยายเป็น ๔๘๐ วัน และหากพ่อแม่เห็นว่า มีฐานะพอสมควร จะขอไม่รับเงินเดือน วันหยุดเลี้ยงลูกก็อาจขยายไปได้อีกจนถึง ๑๘ เดือน

<u>ประเทศเดนมาร์ก</u>

สำหรับคู่สมรสชาวเดนมาร์กที่ต้องการมีบุตร รัฐบาลสวีเดนให้ความช่วยเหลือคู่สมรสที่มีปัญหาการมีบุตรยาก โดยใช้เทคโนโลยีที่ช่วยให้ตั้งครรภ์ รวมไปถึงการรับบริจาคเชื้ออสุจิ การบริการนี้มีอยู่ในระบบบริการสาธารณสุขทั่วไป

รัฐบาลเดนมาร์กให้เงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family allowance) โดยเริ่มให้ตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๘๗ เป็นต้นมา โดยก่อนหน้านั้นรัฐบาลให้เป็นเงินลดหย่อนภาษีสำหรับครอบครัวที่มีลูก นับตั้งแต่นั้นมาครอบครัวจึงได้รับเงินประโยชน์ทดแทนโดยตรง เงินนี้ให้กับครอบครัวชาวเดนมาร์กทุกครอบครัวที่มีลูกอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

ไม่ว่าจะมีรายได้อยู่ในระดับใด หรือมีเงินออมมากน้อยเพียงไร จำนวนเงินสงเคราะห์ที่ให้ไม่ขึ้นอยู่กับภาษีที่ครอบครัวเสียให้รัฐ และไม่ได้คำนวณจากประโยชน์ทดแทนอื่นหรือจำนวนเงินสงเคราะห์ทางการศึกษา พ่อแม่ที่รับเงินสงเคราะห์บุตร (Child allowance) อยู่แล้วก็จะได้เริ่มเงินสงเคราะห์ครอบครัวเป็นการเพิ่มเติม

เงินสงเคราะห์บุตร เป็นประโยชน์ทดแทนที่รัฐบาลเดนมาร์กจ่ายให้ประชาชนบางกลุ่ม เช่น พ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว ผู้เป็นพ่อแม่เป็นผู้ที่รับเงินบำนาญ หรือพ่อแม่ที่มีรายจ่ายสูง (อาทิ พ่อแม่ที่มีลูกแฝด) พ่อหรือแม่ที่เลี้ยงลูกโดยลำพังจะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรพิเศษเป็นจำนวน ๔,๑๐๘ โครนเดนมาร์ก ต่อปี ไม่ว่าจะมีเด็กกี่คน หากเด็กไม่มีทั้งพ่อและแม่จะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรพิเศษเป็นเงิน ๒๐,๖๑๐ โครนเดนมาร์ก ต่อปี ในบางกรณีอาจจะได้เพิ่มอีก ๒,๖๔๔ โครนเดนมาร์ก ต่อปี

การบริการดูแลเด็ก (Childcare) รัฐบาลเดนมาร์กให้งบประมาณสนับสนุนค่อนข้างสูง พ่อแม่เสียค่าใช้จ่ายในอัตราเพียงร้อยละ ๓๐ เท่านั้น บริการดูแลเด็กเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนักการเมืองและสาธารณชนให้ความสนใจในเรื่องคุณภาพของการบริการเป็นอย่างมาก ซึ่งเกิดจากความตระหนักในการสนับสนุนให้พ่อแม่เข้าสู่ตลาดแรงงานและการสร้างประชากรเดนมาร์กที่มีคุณภาพ ยิ่งมีสถิติจำนวนเด็กเข้าสู่บริการดูแลเด็กมากเท่าไร ยิ่งมีความจำเป็นต้องพัฒนาเด็ก จนบริการดูแลเด็กทำหน้าที่เป็นหน่วยสร้างการหล่อหลอมทางสังคมที่สำคัญ (Significant socializing agents) รัฐบาลยังพยายามปรับปรุงบริการดูแลเด็กอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพยายามให้มีชั่วโมงการให้บริการเปิดกว้าง แม้กระทั่งพ่อแม่ที่ทำงานกะดึก รัฐบาลก็ยังสนับสนุนให้สามารถนำลูกไปใช้บริการได้

ในประเทศเดนมาร์ก พ่อแม่สามารถลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูก (Parental leave) ได้มีมานานพอสมควรแล้ว ทว่าในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ มีกฎหมายใหม่ที่ทำให้การลดหยุดของพ่อแม่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยมีแผนงานที่เรียกว่า "แผนการลาหยุดเพื่อทำหน้าที่พ่อแม่และการลาหยุดเพื่อเลี้ยงลูกที่ยืดหยุ่น" (Flexible maternity/paternity and parental leave)

แต่ต่อมาในปีเดียวกัน ก็มีการแยกแผนงานลาหยุดเพื่อเลี้ยงลูกออกจากแผนงานลาหยุดเพื่อทำหน้าที่พ่อแม่ตามกฎหมายเก่า การลาหยุดทำหน้าที่พ่อแม่กับการลาหยุดเลี้ยงลูกนับรวมกันเป็นเวลา ๕๒ สัปดาห์ ทว่ากฎหมายใหม่ให้แม่ลาทำหน้าที่แม่ ๑๔ สัปดาห์นับตั้งแต่คลอดลูก และพ่อมีสิทธิลา ๒ สัปดาห์ เพื่อทำหน้าที่พ่อ และเมื่อลูกมาอายุ ๑๔ สัปดาห์แล้ว พ่อและแม่มีสิทธิลารวมกัน ๓๒ สัปดาห์ โดยได้รับเงินประโยชน์ทดแทนการว่างงานเต็มที่ เป็นความยืดหยุ่นให้พ่อหรือแม่ ตัดสินใจแยกกันลา หรือลารวมกัน – ลาพร้อมกันหรือลาทีละคน

ยิ่งไปกว่านั้นยังให้สิทธิพ่อในการเลือกลาเริ่มตั้งแต่ แม่ลา ๑๔ สัปดาห์แรกที่ลูกเกิด หรือให้แม่ทำงานแต่พ่อลามาเลี้ยงลูกอ่อนแทน-ก็ได้ รายละเอียดเรื่องความยืดหยุ่นยังมีอีกมาก ทั้งหมดตั้งอยู่บนฐานคิดของการดูแลประชาชนวัยเด็กและชีวิตครอบครัวที่มีคุณภาพ (สวัสดิการครอบครัว) พร้อม ๆ กับการประนีประนอมกับระบบตลาดแรงงานที่ไม่ขาดตกบกพร่องแต่ประการใด

<u>ประเทศนอร์เวย์</u>

บริการดูแลเด็ก (Childcare) ในประเทศนอร์เวย์ จำแนกเป็นสองระบบใหญ่ คือ (ก) ศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวัน (Day-care centres) และ (ข) โรงเรียนอนุบาล (kindergartens)

ศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวันเป็นบริการทางการศึกษา ที่จัดให้เด็กได้พัฒนาวุฒิภาวะ กระตุ้นความพร้อม และเป็นการดูแลความปลอดภัยสำหรับเด็กช่วงก่อนวัยเรียน ศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวันมีทั้งดำเนินการโดยเทศบาล และเอกชน และเทศบาลเป็นผู้อนุมัติ กำกับดูแลและนิเทศงานให้กับศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวันทุกแห่งในเขตเทศบาล

กฎหมายว่าด้วยสถาบันเลี้ยงเด็กกลางวัน อนุญาตให้เด็กพิการสามารถเข้าไปใช้บริการการดูแลเด็กกลางวันได้ หากพิจารณาแล้วว่าเด็กจะได้ประโยชน์ เด็กจะได้รับการช่วยเหลือด้านการศึกษาเป็นพิเศษ เด็กที่เป็นชนชาติพันธุ์กลุ่มน้อย หรือเด็กที่มาจากการลี้ภัย ตลอดจนเด็กเผ่าท้องถิ่นในเขตอาร์ติก ที่เรียกว่า "ซามิ" (Sami children) ต้องได้รับการตอบสนองความต้องการจำเป็นเช่นเดียวกัน

องค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งของนอร์เวย์และเอกชนบางแห่งได้จัดตั้งศูนย์ดูแลครอบครัวกลางวัน (Family day-care centres) นอกจากนั้นยังมีศูนย์เปิด (Open daycare centre) ที่จัดขึ้นเพื่อเป็นสถานที่ที่เด็ก พ่อแม่/ผู้ดูแลเด็กเข้ามาพบปะ และได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษาและการนิเทศงาน

ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา ถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่โรงเรียนอนุบาลเติบโตขยายตัวกันอย่างขนานใหญ่ (Kindergarten explosion) จำนวนเด็กอนุบาลเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปวิธีจ่ายเงินสำหรับการดูแลเด็ก (cash-for-childcare reform) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ เด็กอายุระหว่าง ๓ - ๕ ปี จำนวนสามในสี่คน เข้าไปใช้บริการโรงเรียนอนุบาลกันอย่างขนานใหญ่

นอร์เวย์มีกฎหมายอนุญาตให้ชาวนอร์เวย์สามารถลาทำหน้าที่แม่ (maternity leave) ทำหน้าที่พ่อ (paternity leave) และพ่อแม่ลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูลูก (parental leave) ในจำนวนวันที่มีสิทธิลาเลี้ยงลูกโดยได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน ทั้งหมด ๔๒ สัปดาห์ ผู้เป็นแม่ต้องลาหยุดงาน ๓ สัปดาห์ก่อนคลอด ถ้าผู้จะคลอดบุตรไม่ลาสามสัปดาห์นี้ก็จะสูญเสียไปไม่มีการทดแทน และเมื่อคลอดแล้ว แม่สามารถลาได้อีก ๖ สัปดาห์ และพ่อลาได้ ๔ สัปดาห์ และเหลืออีก ๒๙ สัปดาห์ พ่อหรือแม่จะแบ่งกันลาหยุดเลี้ยงลูกได้ตามความต้องการของพ่อและแม่ ทั้งหมดนี้ พ่อแม่จะได้ค่าจ้างเต็ม แต่ถ้าเลือกที่จะลาหยุดรวมกันถึง ๕๒ สัปดาห์ (หรือ ๑ ปี) จะได้รับค่าจ้างร้อยละ ๘๐ ของค่าจ้างเต็มเวลา

ในประเทศนอร์เวย์ เงินประโยชน์ทดแทนเพื่อเด็ก (Child benefit) เป็นเงินประโยชน์ทดแทนเพื่อความมั่นคงทางสังคมสำหรับครอบครัวที่มีลูกที่สำคัญที่สุด ไม่ว่าผู้ใดที่อาศัยอยู่ในนอร์เวย์และต้องเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีมีสิทธิที่จะได้เงินประโยชน์ทดแทนเพื่อเด็ก สิทธิเริ่มต้นตั้งแต่เด็กเกิดใหม่อายุครบ ๑ เดือน หรือหลังจากได้เป็นบุตรบุญธรรม และได้เงินประโยชน์เพื่อเด็กนี้ไปจนถึง หนึ่งเดือนก่อนเด็กอายุครบ ๑๘ ปี แต่พ่อแม่จะหมดสิทธิ - ไม่ได้เงินนี้ เมื่อเด็กแต่งงานหรือมีชีวิตคู่ (รวมถึงเพศเดียวกัน)

พ่อแม่ที่อยู่ในประเทศนอร์เวย์อาจจะได้รับเงินประโยชน์ทดแทนบริการดูแลเด็ก (the cash-for-care benefit) โดยมีเงื่อนไขว่า พ่อแม่ไม่อาจได้รับบริการดูแลเด็กจากศูนย์ดูแลเด็กที่รัฐบาลให้เงินไปสนับสนุนการจัดบริการ เงินประโยชน์ทดแทนบริการดูแลเด็กนี้ จ่ายให้เด็กโดยไม่ต้องทดสอบคุณสมบัติ (without means testing) และไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี

ประโยชน์ทดแทนสำหรับแม่และพ่อเลี้ยงเดี่ยว (benefits for single mothers and fathers) อยู่มาตรา ๑๕ ของกฎหมายการประกันแห่งชาติ (National Insurance Act) ของนอร์เวย์ แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวจะได้รับหลักประกันด้านรายได้และการช่วยเหลือสนับสนุนให้ได้ทำงาน ทั้งงานเต็มเวลาหรืองานไม่เต็มเวลา (part time) ตามกฎหมายการประกันแห่งชาติ แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวมีสิทธิในประโยชน์ต่อไปนี้

(ก) เงินสงเคราะห์เพื่อการเปลี่ยนผ่าน (transitional allowance) เป็นเงินที่ช่วยเพื่อการยังชีพให้กับแม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวที่ลูกคนสุดท้องยังมีอายุไม่เกิน ๓ ปี และอาจจะให้ก่อนลูกเกิด ๒ เดือน ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวต้องทำงานหรือเรียนหนังสืออย่างน้อยร้อยละ ๕๐ หรือต้องไปลงทะเบียนเป็นผู้แสวงหางานทำ (active jobseekers) ที่สำนักจัดหางาน เงินสงเคราะห์เพื่อการเปลี่ยนผ่านนี้จะได้รับประมาณ ๑.๘๕ เท่าของจำนวนเงินช่วยมาตรฐานที่กำหนดโดยสำนักงานการประกันแห่งชาติ (ประมาณ ๕๖,๘๖๑ โครนนอร์เวย์ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๓) เงินสงเคราะห์จะจ่ายให้ลดลง หากแม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวมีรายได้สูงกว่าครึ่งหนึ่งของเงินมาตรฐานที่สำนักงานการประกันแห่งชาติกำหนด

(ข) เงินทดแทนการดูแลเด็ก (Child care benefit) ให้เมื่อแม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวต้องทำงาน หรือเรียนหนังสือ หรือหางานทำ ไม่อาจเลี้ยงลูกได้ ต้องหาบริการดูแลเด็ก และจ่ายให้ในกรณีที่แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวล้มป่วย โดยจ่ายให้ในอัตราร้อยละ ๗๐ ของค่าบริการดูแลเด็กที่กำหนดโดยทางรัฐบาล

(ค) เงินประโยชน์ทดแทนทางการศึกษา จ่ายให้กับแม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวที่เรียนหนังสือหรือเข้ารับการฝึกอบรม เพื่อสามารถนำไปทำงานหาเลี้ยงชีพได้ การสนับสนุนเป็นเงินนี้จำกัดอยู่ที่ระยะเวลา ๓ ปี เพราะถือว่าเป็นเวลาที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาที่จำเป็น เงินสงเคราะห์การศึกษานี้ครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าเดินทาง ฯลฯ เงินนี้ให้เฉพาะผู้ที่ได้รับเงินประโยชน์ทดแทนเพื่อการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น

(ง) เงินช่วยค่าขนย้าย (Removal grant) แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวที่ต้องย้ายที่อยู่เพื่อไปหางานทำมีสิทธิที่จะได้รับเงินช่วยค่าขนย้าย โดยเงินก้อนนี้จะให้ในระยะเวลาที่แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวได้รับเงินประโยชน์ทดแทนเพื่อการเปลี่ยนผ่าน หรือหลังจากนั้น ๖ เดือน

(จ) การช่วยเงินเลี้ยงดูบุตรล่วงหน้า (Child support advance) แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยวมีสิทธิที่จะได้รับเงินสนับสนุนช่วยเลี้ยงดูบุตรล่วงหน้า ในจำนวน ๑๓,๔๔๐ โครนนอร์เวย์ต่อคนต่อปี จำนวนนี้เป็นอัตราต่ำที่สุดเท่าที่สำนักงานการประกันแห่งชาติจะจ่ายให้ การจ่ายเงินก้อนนี้ยังจ่ายในเงื่อนไขที่พ่อเด็กไม่ปรากฏหรือได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินเลี้ยงดูบุตร (เพราะว่า มีรายได้ต่ำ) ส่วนในกรณีอื่น สำนักงานการประกันแห่งชาติจะตามไปเก็บเงินก้อนนี้จากพ่อหรือแม่ที่มีหน้าที่ต้องจ่าย (ตามคำสั่งศาล)

<u>ประเทศสหราชอาณาจักร</u>

การจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูบุตร (Child Support) เป็นมาตรการด้านสวัสดิการเด็กและครอบครัวที่เกิดขึ้นจากความกังวลใจของสังคมอังกฤษ ในปรากฏการณ์ทางสังคมช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ และต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ที่เกิดอัตราการหย่าร้าง แยกทางกัน และสถิติจำนวนพ่อและแม่เลี้ยงเดี่ยวพุ่งสูงขึ้นอย่างมากมาย จนมีความเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ที่ครอบครัวที่มีพ่อแม่สมบูรณ์ครบทั้งสองคนอาจจะไม่มีอีกต่อไป ซึ่งถือว่าจะทำให้เกิดหายนะในสังคมที่มีความศิวิไลซ์อย่างรุนแรง

ปรากฏการณ์ที่น่าเป็นห่วงคือ จำนวนผู้ชายที่เหินห่างจากลูกแท้ ๆ เพิ่มสูงมาก และจำนวนแม่เลี้ยงเดี่ยวที่ต้องพึ่งพิงเงินประโยชน์ทดแทนก็สูงมากตามไปด้วย ทั้งนี้วิเคราะห์ได้ว่าศาลของอังกฤษอนุญาตให้ผู้ชายเลี้ยงดูภรรยาคนที่สองด้วยทรัพยากรของตน ขณะที่ภรรยาและลูกที่เขาทอดทิ้งมา ต้องอาศัยเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศช่วยกันดูแล

กฎหมายการจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูบุตร (Child Support Act ๑๙๙๐) เกิดขึ้น เพื่อจะถ่ายโอนภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรจากระบบความมั่นคงทางสังคมกลับไปสู่พ่อของเด็ก ตามกฎหมายนี้พ่อที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับลูกต้องมีพันธะทางกฎหมายที่ต้องส่งเงินเป็นค่าเลี้ยงดูบุตรโดยกำเนิดของตน ต่อมากฎหมายใหม่ที่เรียกว่า Child Support, Pensions and Social Security Act ๒๐๐๐ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายปี ๑๙๙๑ อย่างมาก หากพ่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย – ไม่ส่งเงินให้บุตร จะถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย อาจถูกลงโทษเป็นการปรับเป็นเงินหรือถูกยึดใบขับขี่รถยนต์ มีการหักเงินเป็นค่าปรับจากรายได้ของพ่อที่ไม่จ่ายเงินเลี้ยงดูบุตร และอัตราค่าปรับเพิ่มเป็นร้อยละ ๒๕ ของจำนวนที่พ่อจ่ายล่าช้า อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้การลงโทษนี้ ได้รับการวิจารณ์ว่า ไม่ได้ช่วยดูแลพ่อแม่เด็ก หรือให้ความมั่นคงในชีวิตกับเด็กอย่างแท้จริง

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก (United Nations Convention on the Rights of the Child - CRC) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นครั้งแรกที่สหราชอาณาจักรจัดให้มีตำแหน่ง Minister of State for Children ที่อยู่ในกระทรวงการศึกษาและทักษะ (Department of Education and Skills) ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้นำบูรณาการด้านการบริการเด็กและครอบครัว นอกจากนั้น ยังมีการย้ายหน่วยงานที่ดูแล "บริการสังคมเพื่อเด็กและการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น" จากกระทรวงสาธารณสุขไปยังความรับผิดชอบของกระทรวงการศึกษาและทักษะ

เงินสงเคราะห์บุตร (Child Benefit) เป็นเงินประโยชน์ทดแทนประเภทเดียวที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรจ่ายให้กับเด็กทุกคน โดยไม่ได้พิจารณาจากระดับรายได้ของพ่อแม่ หรือสถานะตำแหน่งในตลาดแรงงาน เป็นสวัสดิการเด็กและครอบครัวที่ให้แบบถ้วนหน้า (Universal benefit) โดยไม่ต้องมีการทดสอบคุณสมบัติของประชาชน (Non-means test)

นโยบายตลาดแรงงานที่เป็นมิตรต่อครอบครัว (Family friendly labour market) เป็นความพยายามที่จะสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิตครอบครัว ผู้หญิงที่เป็นแม่สามารถเข้าถึงการจ้างงาน ภาวะปัญหาเด็กยากจนได้รับการขจัดปัดเป่า รัฐบาลมีบริการที่ส่งเสริมให้แม่ผนวกรวมบทบาทการเป็นผู้ดูแลและการได้รายได้จากการทำงาน

นโยบายการสนับสนุนให้พ่อแม่รวมงานกับการเป็นผู้ดูแลเข้าด้วยกัน ยังจำแนกได้เป็นสองนโยบายคู่ขนานกัน ได้แก่ (ก) นโยบายลดภาระครอบครัวในการเป็นผู้ดูแล (Defamiliarisation of care) หรือการใช้ผู้ดูแลนอกครอบครัว (extra-familial care) และ (ข) นโยบายเสริมสร้างพ่อแม่ให้เป็นผู้ดูแล (Refamliarisation of care) หรือแผนงานการอนุญาตให้พ่อแม่ลาหยุดงานแบบมีรายได้ เพื่อเลี้ยงดูบุตร (Parental leave scheme)

นโยบายลดภาระครอบครัวในการเป็นผู้ดูแล หรือการใช้ผู้ดูแลนอกครอบครัวเป็นนโยบายที่สนับสนุนให้เปลี่ยนผ่านการดูแลเด็ก (โดยปกติคือผู้เป็นแม่) ไปสู่การทำงานที่มีรายได้ โดยการลดบทบาทความรับผิดชอบในการดูแลเด็ก ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ รัฐบาลพรรคแรงงานของอังกฤษให้ความสำคัญกับบริการดูแลเด็ก เนื่องจากเหตุผลสองประการคือ (๑) การตอบสนองต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้เป็นแม่มากขึ้น ขณะที่บริการดูแลเด็กที่รัฐสนับสนุนงบประมาณยังมีจำนวนน้อยเกินไป โดยมีจำนวนผู้ดูแลเด็ก (Childminders) เพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า ขณะที่พยาบาลเอกชนเพิ่มขึ้นถึงเจ็ดเท่า (๒) การจัดบริการดูแลเด็กเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายพรรคแรงงานที่จะเพิ่มการจ้างงานผู้เป็นแม่ในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะแม่เลี้ยงเดี่ยว เพื่อขจัดปัญหาความยากจนในเด็ก (Child poverty)

ยิ่งไปกว่านั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ เป็นครั้งแรกในสหราชอาณาจักร ที่มี "ยุทธศาสตร์แห่งชาติในเรื่องการบริการดูแลเด็ก" (the first National Childcare Strategy) เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการดูแลเด็ก เพิ่มสถานที่ให้บริการดูแลเด็กที่เหมาะสม และยกระดับการบริการดูแลเด็ก

นโยบายเสริมสร้างพ่อแม่ให้เป็นผู้ดูแล เป็นนโยบายคู่ขนานกับนโยบายลดภาระความเป็นผู้ดูแล ที่มีเป้าหมายเหมือนกัน คือ สนับสนุนให้พ่อแม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ไม่ต้องลาออกจากงานมาเลี้ยงลูก โดยพร้อมที่จะกลับไปทำงาน หลังจากได้รับอนุญาตให้ลาหยุดงานมาเลี้ยงลูก โดยได้รับค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในยุโรป สหราชอาณาจักรยังให้สวัสดิการครอบครัวด้านการลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูก น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่ากับประเทศยุโรปเหนือ ส่วนหนึ่งสังคมยังเห็นว่า พ่อเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวมากกว่าแม่ และพ่อไม่ใคร่เข้ามาช่วยเลี้ยงดูลูกมากนัก

การลาทำหน้าที่พ่อและทำหน้าที่แม่ (Maternity and paternity leave) ปี ค.ศ. ๒๐๐๓ แม่สามารถลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูก โดยได้รับค่าจ้างได้ ๒๖ สัปดาห์ ไม่ว่าจะทำงานมานานเท่าใดก็ตาม และจะลาได้เพิ่มอีก ๒๖ สัปดาห์ แต่ไม่ได้รับเงินค่าจ้าง หากแม่ทำงานมานาน ๒๖ สัปดาห์ อย่างต่อเนื่องนับจากสัปดาห์ที่ ๑๔ ก่อนกำหนดคลอด จำนวนค่าจ้างที่ได้รับระหว่างลา คิดเป็นร้อยละ ๙๐ ของรายได้ที่หาได้สำหรับการลา ๖ สัปดาห์แรก และต่อมาจะจ่ายในอัตราเหมาจ่าย (a flat rate) สำหรับการลาหยุด ๒๐ สัปดาห์สุดท้าย เป็นจำนวนเงิน ๑๐๐ ปอนด์ต่อสัปดาห์ วัตถุประสงค์ก็เพื่อป้องกันไม่ให้การมีบุตร ทำให้แม่ต้องถูกผลักให้หลุดออกจากตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกัน ผู้เป็นพ่อสามารถลาหยุดได้ในอัตราค่าจ้างเหมาจ่ายเช่นเดียวกับแม่ พ่อสามารถลาหยุดงานภายใน ๘ สัปดาห์หลังคลอด หรือในช่วงระยะที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเข้ามาอยู่บ้าน วัตถุประสงค์ของมาตรการนี้เพื่อสนับสนุนให้พ่อมีบทบาทในการเป็นผู้ดูแลมากขึ้น โดยไม่ต้องเสียงาน

<u>ประเทศเยอรมนี</u>

ประเทศเยอรมนีลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ปี ค.ศ. ๑๙๘๙ (The ๑๙๘๙ UN Convention on Children's Rights) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยเยอรมนีถือว่าเป็นประเทศหนึ่งที่กระตุ้นเร่งเร้าให้สถานะของเด็กมีความสำคัญในครอบครัวและสังคม ในด้านหนึ่งความเป็นพ่อแม่ได้รับการพิจารณาในมิติของสังคม (Social parenthood) ไม่ใช่มิติทางชีวภาพ (non-biological parenthood) เพื่อนำไปสู่การจัดการที่หลากหลายเพื่อให้เด็กได้มีทางเลือกในการดำเนินชีวิตมากขึ้น และในอีกด้านหนึ่งการรับรองอนุสัญญาสิทธิเด็กเป็นเสมือนการให้ความหมายของสิทธิเด็กเป็นเสมือนการลงทุนทางสังคม (Social investment) ซึ่งการตีความเช่นนี้สอดรับกับ OECD และ EU และมีอิทธิพลต่อนโยบายสวัสดิการครอบครัวและนโยบายสังคมของเยอรมนีนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา

สิทธิในการเข้าถึงบริการดูแลเด็ก (Childcare) โรงเรียนอนุบาลแบบดั้งเดิม รัฐบาลจัดให้มีไว้เสมือนเป็น Moratorium ที่ไม่ใช่ทั้งโรงเรียนและสถานที่ทำงาน เป็นที่ที่เด็กสามารถเล่น โดยมีผู้ดูแลเด็ก (Childminders) ซึ่งมีฐานะกึ่งนักวิชาชีพ (Semi-professional) ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ามีทักษะหรือมีคุณภาพน้อยแต่ประการใด โรงเรียนเหล่านี้ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อช่วยพ่อแม่ให้สามารถผนวกการทำหน้าที่เป็นพ่อแม่และการหารายได้ไปพร้อมกัน ดังนั้น โรงเรียนอนุบาลแบบเก่าจึงให้บริการเด็กก่อนวัยเรียนที่มีอายุเกิน ๓ ปีขึ้นไป ในช่วงเช้าถึงเที่ยงวัน โดยไม่ว่าพ่อแม่จะมีสถานภาพอย่างไรก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน

โดยทั่วไปพ่อแม่ชาวเยอรมันได้รับการคาดหวังให้ดูแลเด็กของตนที่บ้าน จนกว่าจะลูกจะอายุถึง ๓ ปี แม่ชาวเยอรมันพอใจที่จะเลี้ยงลูกเล็กด้วยตนเอง หรือให้มีผู้ทำหน้าที่แทนตน (mother surrogates) ในกรณีที่แม่ทำหน้าที่ดูแลด้วยตนเองไม่ได้ (เช่น ต้องทำงานนอกบ้าน)

ประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธรัฐ เทศบาลมีความรับผิดชอบโดยตรงที่จะให้งบประมาณแก่บริการดูแลเด็ก รัฐทั้ง ๑๖ รัฐต่างก็มีกฎเกณฑ์ของตนในการจัดบริการ อย่างไรก็ตามในระยะหลังบริการดูแลเด็กได้พยายามปรับเปลี่ยนเพื่อตอบจุดมุ่งหมายสองประการ คือ (ก)เพื่อเป็นการลงทุนทางสังคม ผ่านการศึกษาในเด็กช่วงอายุต้น ๆ ที่เรียกว่า "educare" และ (ข) เพื่อเป็นการช่วยให้พ่อแม่สามารถผนวกรวมการทำงานที่มีรายได้และชีวิตครอบครัวได้ดียิ่งขึ้น แนวคิดในการจัดบริการดูแลเด็กจึงเปลี่ยนผ่านจาก "การดูแลด้วยการเล่น" (Play-care) มาเป็น "การดูแลพร้อมการให้การศึกษา" (Educare)

เงินประโยชน์ทดแทน (Cash benefits) และการหักลดหย่อนภาษี (Tax allowances) ให้ครอบครัว เป็นการรวมการกระจายซ้ำแนวราบ (horizontal redistribution) และการกระจายซ้ำแนวดิ่ง (vertical redistribution) เข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ เป็นการกระจายซ้ำที่นำเงินมาจากบุคคลที่ไม่มีบุตรมาช่วยครอบครัวที่มีบุตร ขณะเดียวกันก็นำเงินจากครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า มาช่วยเหลือครอบครัวที่มีฐานะยากจน การให้ประโยชน์ทดแทนแก่เด็กทำได้สองรูปแบบ คือ (ก) ให้เป็นเงิน หรือ (ข) ให้เป็นการหักลดหย่อนภาษี ครอบครัวชาวเยอรมัน ไม่ว่าจะมีรายได้เท่าไร จะได้รับเงินประโยชน์ทดแทนสำหรับเด็ก (Child benefit) เป็นเงิน ๑๕๔ ยูโรสำหรับลูกคนแรก คนที่สอง และคนที่สาม และได้ ๑๗๙ ยูโรสำหรับลูกคนที่สี่และห้า และต่อ ๆ ไป

การลาหยุดงานเพื่อทำหน้าที่แม่ (Maternity leave) ทำหน้าที่พ่อ (Paternity leave) และการลาหยุดเพื่อเลี้ยงลูก (Parental leave) ผู้หญิงมีสิทธิในการลาหยุดไปทำหน้าที่แม่ได้ ๑๔ สัปดาห์ (๖ สัปดาห์ก่อนคลอดและ ๘ สัปดาห์หลังคลอด) โดยได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน ส่วนผู้เป็นพ่อมีสิทธิลาได้จำนวนหนึ่ง นอกจากนั้น การประกันสุขภาพแห่งชาติยังจะจ่ายเงินให้สำหรับการช่วยเหลือที่บ้าน หลังจากเด็กคลอด หากมีความจำเป็น

หากลูกเจ็บป่วย พ่อแม่มีสิทธิลาหยุดงาน โดยได้ค่าจ้างเต็มจำนวน เป็นเวลา ๑๐ วัน ถ้าเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวลาหยุดงานดูแลลูกป่วยได้ ๒๐ วัน โดยได้ค่าจ้างเต็มจำนวนเช่นเดียวกัน

ส่วนการลดหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูลูก (Parental leave) เป็นสิทธิและกฎเกณฑ์ที่เอื้อกับการจ้างงานได้เป็นอย่างดี พ่อแม่ยังคงมีสถานภาพในการทำงานตามเดิม และสามารถนำมาคำนวณในการประกันการชราภาพและการประกันการว่างงาน และการลาหยุดนี้ยังขยายไปสู่การดูแลสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ ที่เจ็บป่วยด้วย

พ่อและแม่อาจจะร่วมกันใช้สิทธิลาหยุดเลี้ยงลูกร่วมกันไม่เกิน ๓ ปี พ่อแม่อาจจะอยู่บ้านเลี้ยงลูกด้วยกันเป็นบางระยะ หรือหยุดเป็นเวลาเพียง ๑ ปี พร้อมกันทั้งพ่อและแม่ แล้วไปเอาสิทธิที่มากกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินชดเชยการลาเลี้ยงลูก หรือพ่อแม่อาจจะแบ่งวันลาหยุดเป็นช่วง เช่น ลาหยุด ๒ ปี หลังลูกเกิดและมาลาหยุดอีก ๑ ปี เมื่อลูกเข้าโรงเรียน

<u>ประเทศเนเธอร์แลนด์</u>

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีนโยบายที่เรียกว่า "The Work and Care Policy" นโยบายนี้มีหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ (ก) การผนวกรวมการทำงานกับการดูแล โดยผู้ใหญ่แต่ละคน ซึ่งควรจะมีเวลาทำงานเฉลี่ย ๓๒ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ข) การร่วมกันทำงานและการดูแลในครัวเรือนของแต่ละบุคคล และ (ค) การจัดให้มีบริการรับช่วง (outsource) การดูแลไปสู่การให้บริการของสถาบัน (ซึ่งบริการของสถาบันไม่ใช่การจัดบริการโดยรัฐ)

นอกจากนั้นยังมีการเสริมแรงจูงใจด้วยการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว (work part-time) การให้เงินช่วยบริการดูแล (paid care) การอนุญาตให้ลาหยุดเลี้ยงลูกโดยได้ค่าจ้าง (Parental leave) การลดหย่อนภาษี การสงเคราะห์ช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) การส่งเสริมอำนวยความสะดวกบริการดูแลเด็ก และการลดหย่อนภาษีในส่วนของค่าจ้างการทำงานบ้าน (housekeeping) และการจ้างผู้ดูแลเด็ก (childminding)

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีศูนย์บริการดูแลเด็ก (Childcare centres) และรูปแบบการดูแลเด็กอื่น ๆ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เนเธอร์แลนด์ออกกฎหมายที่เรียกว่า "กฎหมายว่าด้วยพื้นฐานการจัดบริการดูแลเด็ก" (the Law Basic Provision Childcare) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจัดตั้งศูนย์บริการดูแลเด็ก ต้นทุนการจัดบริการและคุณภาพของการจัดบริการ กฎหมายนี้ยังให้เงินสนับสนุนพ่อแม่ที่ใช้บริการดูแลเด็ก แต่ไม่ได้กล่าวถึง หลักประกันในการเข้าถึงบริการ เพราะฐานคิดของกฎหมาย มองพ่อแม่เป็นผู้บริโภคในตลาดบริการดูแลเด็ก และเชื่อว่า บริการดูแลเด็กจะพัฒนาบริการเองโดยอัตโนมัติ

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการลาหยุดงานเพื่อทำหน้าที่พ่อ การลาหยุดงานเพื่อทำหน้าที่แม่ การลาหยุดเพื่อเลี้ยงลูก และการลาหยุดงานเพื่อดูแล (Care leave) ทว่าการลาเหล่านี้แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ตรงที่เนเธอร์แลนด์แบ่งแยกชัดเจนระหว่างการลาหยุดเพื่อทำหน้าที่แม่ (Maternity leave) กับการลาหยุดเพื่อเลี้ยงดูลูก (Parental leave) โดยการลาหยุดประการหลัง เกิดจากฐานคิดของความเท่าเทียมระหว่างแม่และพ่อ

กฎหมายอนุญาตให้แม่ลาหยุดเพื่อทำหน้าที่แม่ ๑๖ สัปดาห์ โดยได้ค่าจ้างเต็มร้อยละ ๑๐๐ ซึ่งจ่ายให้โดยสถาบันเพื่อการประกันของลูกจ้าง (Institute for Employees Insurances) ในกรณีที่มีปัญหาการเจ็บป่วยหรือปัญหาอันสลับซับซ้อน ผู้หญิงสามารถลาหยุดทำหน้าที่แม่ได้ถึง ๕๒ สัปดาห์ ทั้งนี้ หากมีแพทย์รับรอง นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน

การลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูกตั้งอยู่บนสิทธิเท่าเทียมระหว่างแม่และพ่อ ตราบเท่าที่ทั้งคู่เป็นแรงงานตามปกติ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ การลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงลูก โดยได้รับค่าจ้างนั้นเป็นสิทธิเฉพาะข้าราชการและแรงงานที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า CAO เท่านั้น

การให้เงินประโยชน์ทดแทนแก่เด็ก (Child benefits) ของประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นการให้แบบถ้วนหน้า (Universal) กับพ่อแม่ของเด็กทุกคนที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี เป็นการให้แบบเหมาจ่าย (flat rate) ต่อเด็กรายคน ทุก ๆ ไตรมาส และไม่นำระดับรายได้มาเป็นเกณฑ์พิจารณา ตัวอย่างเช่น เด็กที่เกิดก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๕ อายุ ๘ - ๑๑ ปี ที่เป็นลูกคนแรกจะได้รับเงินนี้เป็นจำนวน ๒๑๑.๗๑ ยูโร ต่อเดือน ถ้าเป็นลูกคนที่สองจะได้ ๒๓๙.๑๕ ยูโร ถ้าเป็นคนที่สาม จะได้ ๒๔๘.๒๙ ยูโร เป็นต้น

แม่วัยรุ่นมีสิทธิที่จะได้รับเงินสวัสดิการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบสวัสดิการในปีนั้น เด็กที่เป็นแม่วัยรุ่นจะพึ่งพิงการเงินจากพ่อแม่ แต่เมื่ออายุถึง ๑๘ ปีก็จะไม่ได้รับเงินก้อนนี้

<u>ประเทศสหรัฐอเมริกา</u>[๔๙]

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ประธานาธิบดี บารัก โอบามา (Barack Obama) ได้แถลงนโยบายแก่รัฐสภาสหรัฐอเมริกา (State of the Union : SOU) ที่ตั้งใจจะทำให้สำเร็จภายใน ๔ ปีข้างหน้านี้ โดยหนึ่งในนโยบายที่ได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากรัฐสภาผ่านธรรมเนียมการยืนปรบมือของสมาชิกรัฐสภาทุกท่านอย่างยาวนาน (Standing Ovation) คือ การประกาศนโยบายด้านการศึกษา ๓ ประเด็น ได้แก่

---

[๔๙] โอบามา ประกาศวาระแห่งชาติ "ลงทุนในเด็กปฐมวัย" โดย ดร.ไกรยส ภัทราวาท ผู้เชี่ยวชาญนโยบาย ด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา (สสค.), เมษายน ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

๑. นโยบายให้การศึกษาก่อนวัยเรียนแก่เด็กปฐมวัยทุกคนทั่วประเทศ (Nationwide Early Childhood Pre-school Program)

๒. นโยบายส่งเสริมโครงการความร่วมมือแบบ "ไตรภาคี" ระหว่างสถานศึกษา มหาวิทยาลัย และผู้ประกอบการเอกชนในการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำให้แก่เด็กมัธยมศึกษาตอนปลาย

๓. นโยบายส่งเสริมความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา และการควบคุมต้นทุนค่าเทอมที่สูงขึ้นของผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษานโยบายที่ได้รับการสนับสนุนอย่างมาก จากทั้งนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี ๒๕๔๓ Prof.James Heckman และนักการศึกษาชื่อดังอย่าง Prof.Timothy Knowles แห่งมหาวิทยาลัย Chicago คือ นโยบายการให้การศึกษาก่อนประถมศึกษาแก่เด็กปฐมวัยทุกคน โดยเป็นการร่วมจ่ายระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละรัฐทั้ง ๕๐ รัฐทั่วประเทศ โดยให้สิทธิแต่เฉพาะเด็กที่มีพื้นฐานครอบครัวที่ยากจนเป็นหลัก

ประธานาธิบดีโอบามาได้ยกเอาผลการวิจัยกว่าหลายทศวรรษที่สอดคล้องตรงกันว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัยนั้นเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าอย่างมากทั้งต่ออนาคตของเด็กเอง และต่อสังคมเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย โดยอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ ประเทศจะได้ผลตอบแทนคืนกลับมาสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต

ทั้งในรูปของการเพิ่มโอกาสการเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็ก การลดโอกาสการตั้งครรภ์ในวัยเรียน และการลดอัตราการก่ออาชญากรรมในอนาคต ซึ่งล้วนแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้เงินในการบำบัดรักษาและแก้ไขปัญหาที่สูงกว่าต้นทุนในการสร้างระบบป้องกันเด็กตั้งแต่ระดับปฐมวัย (Early intervention)

นอกจากนั้น Prof.Knowles ยังได้กล่าวย้ำถึงเด็กในช่วงอายุ ๐ – ๕ ปีว่า เป็นช่วงที่สมองกว่า ๙๐ % กำลังเจริญเติบโต หากรัฐไม่ลงทุนในการพัฒนาเด็กในช่วงเวลานี้แล้ว รัฐจะหมดโอกาสในการพัฒนาขีดความสามารถทางสติปัญญาและการวางรากฐานทั้งทางด้านพฤติกรรม อารมณ์ และสังคมของเด็กไปตลอดชีวิต โดยงานวิจัยที่ติดตามพัฒนาการของเด็กตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงวัยแรงงานหลายพันคนทั่วสหรัฐอเมริกาพบว่าสิ่งเหล่านี้ล้วนสร้างความแตกต่างในโอกาสการเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานและมหาวิทยาลัย โอกาสในการสร้างปัญหาให้แก่สังคม และโอกาสในการสร้างรายได้ที่สูงกว่าสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเดิมอีกด้วย

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมซึ่งประธานาธิบดีโอบามายกขึ้นเป็นโมเดลการพัฒนาเด็กตั้งแต่ระดับปฐมวัยเพื่อพัฒนาชุมชน คือ Harlem Children"s Zone (HCZ) ในมหานครนิวยอร์ก ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการดูแลเด็กตั้งแต่ระดับปฐมวัยที่จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาคุณภาพเด็กและประชาชนในย่านฮาร์เล็มให้มีคุณภาพและห่างไกลจากปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะความยากจน แต่การดูแลเด็กของฮาร์เล็มในระดับปฐมวัยเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการดูแลเด็กทั้งระบบไปจนเข้าสู่มหาวิทยาลัยหรือการมีงานทำ

การดูแลเด็กปฐมวัยไม่ใช่เพียงการให้การศึกษาแก่เด็กเท่านั้น แต่เป็นการให้การศึกษาแก่พ่อแม่และผู้ปกครองในการดูแลเด็กอีกด้วย โดย HCZ ได้มีการคัดสรรโปรแกรมคุณภาพที่ผ่านกระบวนการวิจัยว่าสอดคล้องกับพัฒนาการของเด็กแต่ละช่วงวัย อาทิ โปรแกรม The Baby College ที่อบรมพ่อแม่ที่มีลูกอายุ ๐ - ๓ ปี ด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับพัฒนาการและการดูแลเด็กในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดครอบครัวคุณภาพที่มีความสุขและสุขภาพแข็งแรง โปรแกรม Get Ready For Pre-K ที่เตรียมความพร้อมเด็กก่อนเข้าสู่รั้วโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งกระบวนการในการดูแลเด็กทั้งระบบตั้งแต่ปฐมวัยเหล่านี้ ฮาร์เล็มได้มองถึงการสร้างระบบป้องกันเด็กในพื้นที่ควบคู่กับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในย่านฮาร์เล็ม

นอกจากนั้นแล้วสหรัฐอเมริกายังมีโครงการ Women, Infants and Children (WIC)[๕๐] วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ การให้ความช่วยเหลือด้านโภชนาการแก่สตรีและเด็ก ซึ่งมีความเสี่ยงในด้านโภชนาการ เช่น การขาดสารอาหาร การมีน้ำหนักตัวที่ต่ำเกินไป หรือ สูงเกินไป เพื่อให้เด็กมีสุขภาพที่แข็งแรง และ มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ และพร้อมเข้าสู่วัยเรียนอย่างมีคุณภาพ โครงการนี้ให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในด้าน (๑) ชุดอาหารเสริมสำหรับกลุ่มบุคคลประเภทต่าง ๆ (Food package) (๒) การให้ความรู้ด้านโภชนาการ (๓) การให้ความช่วยเหลือในเรื่องการรักษาพยาบาลในศูนย์สาธารณสุข รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานปริมาณโภชนาการ

อย่างไรก็ตามแต่ละรัฐมีอำนาจในการกำหนดประเภทของอาหารที่จะจัดหาให้กับประชาชนที่เข้าร่วมโครงการตามความเหมาะสมของประชากรในพื้นที่ โดยจะมีการจัดชุดอาหารเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการตามประเภทของผู้เข้าร่วมโครงการ ตัวอย่างเช่น ชุดอาหารสำหรับทารก ๐ - ๓ เดือน ชุดอาหารสำหรับเด็กอายุ ๑ – ๕ ปี ชุดอาหารสำหรับสตรีที่เลี้ยงลูก เป็นต้น

โดยประเภทของบุคคลที่จะสามารถเข้าร่วมโครงการได้คือ (๑) สตรีที่กำลังมีครรภ์ (๒) สตรีหลังคลอดไม่เกิน ๖ เดือน ที่ไม่ได้เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ (๓) สตรีหลังคลอด ไม่เกิน ๑ ปี ที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ (๔) ทารกอายุไม่เกิน ๑ ปี หรือ เด็กอายุไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้ผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์จะต้องผ่านเกณฑ์ด้านรายได้ โดยจะต้องมีรายได้ไม่เกินร้อยละ ๑๘๕ ของระดับรายได้ก่อนหักภาษีของผู้ยากจนในสหรัฐฯ (The U.S. poverty income guideline) ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะแปรผันไปตามขนาดของครัวเรือน และระเบียบของแต่ละรัฐ

อย่างไรก็ตามสตรีมีครรภ์จะได้รับสิทธิประโยชน์ในระหว่างการตั้งครรภ์ และ หลังคลอดเป็นเวลา ๖ เดือน และเด็กทารกส่วนใหญ่จะได้รับสิทธิจนกระทั่งอายุครบหนึ่งปี ในการส่งมอบชุดอาหารจะทำผ่าน ๓ ช่องทาง คือ (๑) ร้านค้าปลีก (๒) การส่งถึงบ้าน (๓) การกระจายไปถามศูนย์ที่เป็นตัวแทนของรัฐ แต่ส่วนมากแล้วจะใช้ช่องทางแรกคือ ร้านค้าปลีก โดยผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จะสามารถขอรับคูปองได้จากศูนย์ของรัฐ หรือจัดส่งให้ทางไปรษณีย์ โดยคูปองที่ได้จะระบุประเภทอาหาร และ ปริมาณที่จะสามารถซื้อได้จากร้านค้าปลีกที่เข้าร่วมโครงการ โดยไม่ต้องเสียภาษีสินค้า

<u>ประเทศแคนาดา</u>

สวัสดิการครอบครัวของประเทศแคนาดาอ้างอิงฐานคิดที่ให้ความสำคัญกับ “การลงทุนในเด็ก” (Investment-in-children) ซึ่งจำแนกเป็นสามระดับได้แก่

(ก) เนื่องจากจุดกำเนิดของชีวิตเด็กเริ่มต้นที่ครอบครัว สภาวะแวดล้อมในครอบครัวและการหน้าที่ของครอบครัว อาทิ การทำงานหารายได้ของพ่อแม่ เวลาว่าง การบริโภค การออม การจัดสรรรายได้ การจัดสรรเวลา และอื่น ๆ เหล่านี้ถือเป็น “การลงทุนของพ่อแม่ในเด็ก” (parental investments in children)

(ข) ระดับที่สอง พ่อแม่ที่ทำการหน้าที่ในการเลี้ยงดูลูก ได้รับอิทธิพลและข้อจำกัดจากสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือและมีอิทธิพลต่อพ่อแม่ เช่น มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มีโรงเรียน มีบริการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน มีการสนับสนุนรายได้ของครอบครัว และบริการอื่นๆ ระดับนี้เรียกว่า “การลงทุนทางสังคมในเด็ก” (Social investment in children)

---

[๕๐] สรุปจาก http://www.fns.usda.gov/wic/

(ค) ระดับที่พิจารณาไปที่เด็กในฐานะผู้กระทำการส่วนที่สาม เมื่อพ่อแม่และรัฐบาลทุ่มเททรัพยากรและให้โอกาสเด็กอย่างมากมายแล้ว เด็กจะเริ่มต้นชีวิตด้วยการเลือก อาทิ เลือกด้านการศึกษา การทำงาน โครงสร้างครอบครัวและการเจริญพันธุ์ต่อไป เด็กอาจจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว เรียกว่าเป็นระดับที่สะท้อนอนาคตของชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของเด็ก (Children's future well-being)

รัฐบาลแคนาดามีนโยบายต่อสู้กับความยากจนในเด็ก (Fighting Child Poverty) ที่จำแนกออกเป็นชุดนโยบายหลัก ๓ ชุด ได้แก่

(ก) นโยบายสนับสนุนพ่อแม่ให้มีรายได้ (Earning policies) มีเป้าหมายเพื่อป้องกันปัญหาความยากจนโดยเพิ่มพูนโอกาสในการทำงานของพ่อแม่และสร้างพลังในการหารายได้ รัฐบาลใช้มาตรการแทรกแซงตลาดแรงงานในหลาย ๆ ด้าน อาทิ การเพิ่มอุปสงค์ในกลุ่มแรงงานค่าจ้างต่ำ การปรับปรุงทักษะและความพร้อมในการทำงานในกลุ่มแรงงานค่าจ้างต่ำ การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการดูแลเด็กที่พ่อแม่รายได้น้อยสามารถรับผิดชอบได้และการพัฒนาคุณภาพของบริการดูแลเด็ก รวมถึงการดูแลค่ายารักษาโรคและการทำฟัน รัฐบาลยังให้เงินสนับสนุนครอบครัวรายได้น้อยในการไปใช้บริการดูแลเด็ก เพื่อสร้างโอกาสให้พ่อแม่ได้ทำงานสร้างรายได้โดยสะดวก นโยบายนี้รัฐบาลต้องการให้เกิดการแยกความชัดเจนระหว่างผลกำไรที่ได้จากการทำงานและประโยชน์ทดแทนจากสวัสดิการ

(ข) นโยบายสร้างแหล่งรายได้ (Income policies) เป็นการลดระดับความยากจนที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจตลาดเสรี โดยการสร้างรายได้จากตลาดระดับล่าง ชุดนโยบายนี้ มีตั้งแต่แผนงานสนับสนุนรายได้ (เป็นการให้สวัสดิการ) นโยบายภาษี (ให้สินเชื่อ หรือการสนับสนุนรายได้ การลดภาษีและการนำภาษีไปชดเชยค่าบริการดูแลเด็ก) นโยบายการสร้างความรัดกุมให้กับการจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูเด็ก (child support) ในกรณีพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว โดยนำเงินจากฝ่ายที่ไม่ได้เลี้ยงลูกไปช่วยฝ่ายที่ต้องรับภาระเลี้ยงลูก

(ค) นโยบายลงทุนเพื่อสร้างเด็กยากจนให้เป็นทุนมนุษย์ (Investment in human capital of poor children) เป็นนโยบายที่มุ่งขจัดผลกระทบทางลบของปัญหาความยากจน พร้อม ๆ กับป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์เงื่อนไขที่นำไปสู่ความยากจน นโยบายนี้ให้ความช่วยเหลือครอบครัวยากจน โดยการจัดบริการที่ไม่ได้ให้ประโยชน์เป็นตัวเงินโดยตรง ทว่า เป็นการให้บริการพื้นฐานที่สำคัญ เช่น บริการด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการศึกษา แผนงานหลายแผนได้มุ่งตรงไปที่เด็กทารกและเด็กเล็ก เช่น การให้บริการด้านคำปรึกษาเรื่องโภชนาการ อาหารเสริมสำหรับหญิงตั้งครรภ์ บริการนมสำหรับทารกของแม่เลี้ยงเดี่ยว บริการด้านการศึกษาในช่วงวัยต้นเพื่อพัฒนาทักษะของเด็กก่อนวัยเรียน และแผนงานโภชนาการในโรงเรียน เป็นต้น

<u>ประเทศออสเตรเลีย</u>[๕๑]

พ่อแม่ของเด็กแรกเกิดที่ผ่านเกณฑ์การทดสอบรายได้ จะได้รับเงินโบนัสสำหรับเด็ก (Baby bonus) โดยจะได้รับเงินเป็นงวด ๆ เป็นเวลา ๒๖ สัปดาห์ นอกจากนี้ยังสามารถขอรับเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการฝากเลี้ยงดูเด็ก (Child care) ตามสถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้รับการอนุมัติ โดยจะได้รับสิทธิเพียง ๒๔ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ต่อเด็กหนึ่งคน เว้นเสียแต่ว่าจะมีการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น การหางาน การฝึกอบรม เป็นต้น จะสามารถรับสิทธิประโยชน์ได้ถึง ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์

---

[๕๑] สรุปจาก http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/index.htm

ในการรับเงินช่วยเหลือสามารถเลือกที่จะให้รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือไปยังสถานรับเลี้ยงเด็กโดยตรง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายรายเดือน หรือสามารถขอรับเงินก้อนในตอนสิ้นปีก็ได้ โดยผู้ปกครองของเด็กจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไปก่อน และนำใบเสร็จเพื่อมาขอเงินคืนได้บางส่วน และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้พ่อแม่เด็กพาเด็กไปฉีดวัคซีนป้องกันโรค หากพ่อแม่เด็กพาเด็กไปฉีดวัคซีนตามที่กำหนดไว้ ก็จะสามารถได้รับเงินพิเศษเพิ่มขึ้น (Maternity immunization allowance) นอกจากนี้ยังมีสิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปของเครดิตภาษีอีกด้วย

<u>สาธารณรัฐเกาหลี</u>

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ รัฐบาลเกาหลีปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองการทำหน้าที่แม่ (Maternity Protection Act) เพื่อขยายการลาหยุดเพื่อทำหน้าที่แม่ และการลาหยุดเพื่อดูแลลูก (Childcare leave) ผู้หญิงสามารถลาทำหน้าที่แม่ได้ ๙๐ วัน ค่าจ้างระหว่างลาหยุด ๖๐ วันแรกนายจ้างเป็นผู้จ่าย ส่วนที่เหลือรัฐบาลและระบบประกันการทำงาน (Employment Insurance) เป็นคนจ่าย แรงงานหญิงที่ลาหยุดทำหน้าที่แม่จะได้ค่าจ้าง ๓๐๐,๐๐๐ วอนต่อเดือน

ภาคผนวก ๒
ตารางแสดงค่าใช้จ่ายที่ผู้ปกครอง/นักเรียนได้รับ

ก. โรงเรียนปกติ

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)						ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)				รวม ๒ ภาคเรียน
	๑. รายหัว	๒. หนังสือเรียน	๓. อุปกรณ์การเรียน	๔. เครื่องแบบนักเรียน	๕. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	๑. รายหัว	๒. อุปกรณ์การเรียน	๓. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
ก่อนประถมศึกษา											
อ.๑	๘๕๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	๑,๖๖๕	๘๕๐	๑๐๐	๒๑๕	๑,๑๖๕	๒,๘๓๐
อ.๒	๘๕๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	๑,๖๖๕	๘๕๐	๑๐๐	๒๑๕	๑,๑๖๕	๒,๘๓๐
ประถมศึกษา											
ป.๑	๙๕๐	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๓๐๖	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๖๙๑
ป.๒	๙๕๐	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๓๕๐	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๗๓๕
ป.๓	๙๕๐	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๓๖๗	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๗๕๒
ป.๔	๙๕๐	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๓๙๘	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๗๘๓
ป.๕	๙๕๐	๗๘๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๕๓๐	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๙๑๕
ป.๖	๙๕๐	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๒,๕๖๓	๙๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑,๓๘๕	๓,๙๔๘
มัธยมศึกษาตอนต้น											
ม.๑	๑,๗๕๐	๗๐๐	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๓,๕๕๐	๑,๗๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๒,๔๐๐	๕,๙๕๐
ม.๒	๑,๗๕๐	๘๖๓	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๓,๗๑๓	๑,๗๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๒,๔๐๐	๖,๑๑๓
ม.๓	๑,๗๕๐	๙๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๓,๗๙๙	๑,๗๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๒,๔๐๐	๖,๑๙๙
มัธยมศึกษาตอนปลาย											
ม.๔	๑,๙๐๐	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๔,๓๖๒	๑,๙๐๐	๒๓๐	๔๗๕	๒,๖๐๕	๖,๙๖๗
ม.๕	๑,๙๐๐	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๔,๓๖๘	๑,๙๐๐	๒๓๐	๔๗๕	๒,๖๐๕	๖,๙๗๓
ม.๖	๑,๙๐๐	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๔,๒๑๔	๑,๙๐๐	๒๓๐	๔๗๕	๒,๖๐๕	๖,๘๑๙

ข.จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว/สถานประกอบการ)

จัดโดยครอบครัว

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)						ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)				รวม ๒ ภาคเรียน
	๑. รายหัว	๒. หนังสือเรียน	๓. อุปกรณ์การเรียน	๔. เครื่องแบบนักเรียน	๕. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	๑. รายหัว	๒. อุปกรณ์การเรียน	๓. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
อ.๑	๓,๕๙๖	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	๔,๔๑๑	๓,๕๙๖	๑๐๐	๒๑๕	๓,๙๑๑	๘,๓๒๒
อ.๒	๓,๕๙๖	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	๔,๔๑๑	๓,๕๙๖	๑๐๐	๒๑๕	๓,๙๑๑	๘,๓๒๒
ป.๑	๓,๖๘๑	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๐๓๗	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๑๕๓
ป.๒	๓,๖๘๑	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๐๘๑	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๑๙๗
ป.๓	๓,๖๘๑	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๐๙๘	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๒๑๔
ป.๔	๓,๖๘๑	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๑๒๙	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๒๔๕
ป.๕	๓,๖๘๑	๗๘๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๒๖๑	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๓๗๗
ป.๖	๓,๖๘๑	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๕,๒๙๔	๓,๖๘๑	๑๙๕	๒๔๐	๔,๑๑๖	๙,๔๑๐
ม.๑	๕,๑๓๘	๗๐๐	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๖,๙๓๘	๕,๑๓๘	๒๑๐	๔๔๐	๕,๗๘๘	๑๒,๗๒๖
ม.๒	๕,๑๓๘	๘๖๓	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๗,๑๐๑	๕,๑๓๘	๒๑๐	๔๔๐	๕,๗๘๘	๑๒,๘๘๙
ม.๓	๕,๑๓๘	๙๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๗,๑๘๗	๕,๑๓๘	๒๑๐	๔๔๐	๕,๗๘๘	๑๒,๙๗๕
ม.๔	๕,๓๐๓	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๗,๗๖๕	๕,๓๐๓	๒๓๐	๔๗๕	๖,๐๐๘	๑๓,๗๗๓
ม.๕	๕,๓๐๓	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๗,๗๗๑	๕,๓๐๓	๒๓๐	๔๗๕	๖,๐๐๘	๑๓,๗๗๙
ม.๖	๕,๓๐๓	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๗,๖๑๗	๕,๓๐๓	๒๓๐	๔๗๕	๖,๐๐๘	๑๓,๖๒๕

ค. โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

๑) นักเรียนประจำ

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)							ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)					รวม ๒ ภาคเรียน
	พื้นฐาน	สมทบ (ประจำ)	หนังสือเรียน (รวม/ชุด)	อุปกรณ์การเรียน	เครื่องแบบนักเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	พื้นฐาน	สมทบ (ประจำ)	อุปกรณ์การเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
อ.๑-อ.๒	๘๕๐	๑๔,๔๕๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	๑๖,๑๑๕	๘๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๐๐	๒๑๕	๑๕,๖๑๕	๓๑,๗๓๐
ป.๑	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๖,๗๕๖	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๕๙๑
ป.๒	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๖,๘๐๐	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๖๓๕
ป.๓	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๖,๘๑๗	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๖๕๒
ป.๔	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๖,๘๔๘	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๖๘๓
ป.๕	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๗๘๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๖,๙๘๐	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๘๑๕
ป.๖	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	๑๗,๐๑๓	๙๕๐	๑๔,๔๕๐	๑๙๕	๒๔๐	๑๕,๘๓๕	๓๒,๘๔๘
ม.๑	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๗๐๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๑๗,๙๐๕	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๑๖,๗๕๐	๓๔,๖๕๕
ม.๒	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๘๖๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๑๘,๐๖๕	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๑๖,๗๕๐	๓๔,๘๑๕
ม.๓	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๙๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	๑๘,๑๔๙	๑,๗๕๐	๑๔,๓๕๐	๒๑๐	๔๔๐	๑๖,๗๕๐	๓๔,๘๙๙
ม.๔	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๑๘,๗๑๒	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	๑๖,๙๕๕	๓๕,๖๖๗
ม.๕	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๑๘,๗๑๘	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	๑๖,๙๕๕	๓๕,๖๗๓
ม.๖	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	๑๘,๕๖๔	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	๑๖,๙๕๕	๓๕,๕๑๙

ค. โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

๒) นักเรียนไป-กลับ

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)							ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)					รวม ๒ ภาคเรียน
	พื้นฐาน	สมทบ (ไป-กลับ)	หนังสือเรียน (รวม/ชุด)	อุปกรณ์การเรียน	เครื่องแบบนักเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	พื้นฐาน	สมทบ (ไป-กลับ)	อุปกรณ์การเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
อ.๑-อ.๒	๘๕๐	๓,๖๑๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	**๕,๒๗๕**	๘๕๐	๓,๖๑๐	๑๐๐	๒๑๕	**๔,๗๗๕**	๑๐,๐๕๐
ป.๑	๙๕๐	๓,๖๑๐	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๑๖**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๑๑
ป.๒	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๖๐**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๕๕
ป.๓	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๗๗**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๗๒
ป.๔	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๐๐๘**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๐๐๓
ป.๕	๙๕๐	๓,๖๑๐	๗๘๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๑๔๐**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๑๓๕
ป.๖	๙๕๐	๓,๖๑๐	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๑๗๓**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๑๖๘
ม.๑	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๗๐๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๖,๘๕๕**	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๗๐๐**	๑๒,๕๕๕
ม.๒	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๘๖๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๗,๐๑๕**	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๗๐๐**	๑๒,๗๑๕
ม.๓	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๙๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๗,๐๙๙**	๑,๗๕๐	๓,๓๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๗๐๐**	๑๒,๗๙๙
ม.๔	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๖๖๒**	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๕,๙๐๕**	๑๓,๕๖๗
ม.๕	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๖๖๘**	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๕,๙๐๕**	๑๓,๕๗๓
ม.๖	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๕๑๔**	๑,๙๐๐	๓,๓๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๕,๙๐๕**	๑๓,๔๑๙

ง. โรงเรียนการศึกษาพิเศษ

๑) นักเรียนประจำ

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๗ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗)							ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๗ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)					รวม ๒ ภาคเรียน
	พื้นฐาน	สมทบ (ประจำ)	หนังสือเรียน (รวม/ชุด)	อุปกรณ์การเรียน	เครื่องแบบนักเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	พื้นฐาน	สมทบ (ประจำ)	อุปกรณ์การเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
อ.๑-อ.๒	๘๕๐	๑๔,๖๖๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	**๑๖,๓๒๕**	๘๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๐๐	๒๑๕	**๑๕,๘๒๕**	๓๒,๑๕๐
ป.๑	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๖,๙๖๖**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๐๑๑
ป.๒	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๗,๐๑๐**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๐๕๕
ป.๓	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๗,๐๒๗**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๐๗๒
ป.๔	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๗,๐๕๘**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๑๐๓
ป.๕	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๗๘๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๗,๑๙๐**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๒๓๕
ป.๖	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๑๗,๒๒๓**	๙๕๐	๑๔,๖๖๐	๑๙๕	๒๔๐	**๑๖,๐๔๕**	๓๓,๒๖๘
ม.๑	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๗๐๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๑๘,๑๐๕**	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๒๑๐	๔๔๐	**๑๖,๙๕๐**	๓๕,๐๕๕
ม.๒	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๘๖๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๑๘,๒๖๕**	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๒๑๐	๔๔๐	**๑๖,๙๕๐**	๓๕,๒๑๕
ม.๓	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๘๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๑๘,๓๔๙**	๑,๗๕๐	๑๔,๕๕๐	๒๑๐	๔๔๐	**๑๖,๙๕๐**	๓๕,๒๙๙
ม.๔	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๑๘,๗๑๒**	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	**๑๖,๙๕๕**	๓๕,๖๖๗
ม.๕	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๑๘,๗๑๘**	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	**๑๖,๙๕๕**	๓๕,๖๗๓
ม.๖	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๑๘,๕๖๔**	๑,๙๐๐	๑๔,๓๕๐	๒๓๐	๔๗๕	**๑๖,๙๕๕**	๓๕,๕๑๙

๒) นักเรียนไป-กลับ

ชั้น	ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)							ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๘ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)					รวม ๒ ภาคเรียน
	พื้นฐาน	สมทบ (ไป-กลับ)	หนังสือเรียน (รวม/ชุด)	อุปกรณ์การเรียน	เครื่องแบบนักเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	พื้นฐาน	สมทบ (ไป-กลับ)	อุปกรณ์การเรียน	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	รวม	
อ.๑-อ.๒	๘๕๐	๓,๖๑๐	๒๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๒๑๕	**๕,๒๗๕**	๘๕๐	๓,๖๑๐	๑๐๐	๒๑๕	**๔,๗๗๕**	๑๐,๐๕๐
ป.๑	๙๕๐	๓,๖๑๐	๕๖๑	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๑๖**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๑๑
ป.๒	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๐๕	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๖๐**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๕๕
ป.๓	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๒๒	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๕,๙๗๗**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๐,๙๗๒
ป.๔	๙๕๐	๓,๖๑๐	๖๕๓	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๐๐๘**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๐๐๓
ป.๕	๙๕๐	๓,๖๑๐	**๗๘๕**	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๑๔๐**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๑๓๕
ป.๖	๙๕๐	๓,๖๑๐	๘๑๘	๑๙๕	๓๖๐	๒๔๐	**๖,๑๗๓**	๙๕๐	๓,๖๑๐	๑๙๕	๒๔๐	**๔,๙๙๕**	๑๑,๑๖๘
ม.๑	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๗๐๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๗,๐๕๕**	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๙๐๐**	๑๒,๙๕๕
ม.๒	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๘๖๕	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๗,๒๑๕**	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๙๐๐**	๑๓,๑๑๕
ม.๓	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๙๔๙	๒๑๐	๔๕๐	๔๔๐	**๗,๒๙๙**	๑,๗๕๐	๓,๕๐๐	๒๑๐	๔๔๐	**๕,๙๐๐**	๑๓,๑๙๙
ม.๔	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๑,๒๕๗	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๘๖๒**	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๖,๑๐๕**	๑๓,๙๖๗
ม.๕	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๑,๒๖๓	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๘๖๘**	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๖,๑๐๕**	๑๓,๙๗๓
ม.๖	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๑,๑๐๙	๒๓๐	๕๐๐	๔๗๕	**๗,๗๑๔**	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๒๓๐	๔๗๕	**๖,๑๐๕**	๑๓,๘๑๙

ผู้จัดทำรายงาน

คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็ง
แก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว
ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. นางอุบล หลิมสกุล	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	รองประธานอนุกรรมาธิการ
๓. นางสาวลัดดา ดำริการเลิศ	รองประธานอนุกรรมาธิการ
๔. นางกูไซหม๊ะวันซาฟีหน๊ะ มนูญทวี	อนุกรรมาธิการ
๕. นางภัทรียา สุมะโน	อนุกรรมาธิการ
๖. นางพรรณพิมล วิปุลากร	อนุกรรมาธิการ
๗. นางรัตนา สมบูรณ์วิทย์	อนุกรรมาธิการ
๘. นางสาวศุภมาศ พยัฆวิเชียร	อนุกรรมาธิการ
๙. นางสรวงมณฑ์ สิทธิสมาน	อนุกรรมาธิการ
๑๐. นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต	อนุกรรมาธิการ
๑๑. นางสุกัญญา เวชศิลป์	อนุกรรมาธิการ
๑๒. นางสาวสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง	อนุกรรมาธิการ
๑๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อัญมณี บูรณกานนท์	อนุกรรมาธิการ
๑๔. นายวันชัย บุญประชา	เลขานุการ
๑๕. นางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นายชินชัย ชี้เจริญ	ที่ปรึกษา

คณะทำงาน

๑. นายกระสินธุ์ เจริญกุล	คณะทำงาน
๒. นางสาวหยาดฝน รัตตะมาน	คณะทำงาน

ภาคผนวก ข

แผนปฏิรูป
ระบบสวัสดิการสังคม
กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ

กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

ประกอบด้วย

- รายงานการศึกษา เรื่อง สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ
- ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

นายไพศาล ลิ้มสถิตย์
ผู้เตรียมรายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
มิถุนายน ๒๕๕๘

สารบัญ

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เรื่อง สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ
กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๒. ประเด็นปฏิรูป ๑๕

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๑๖

๔. สรุปผลการพิจารณาวิเคราะห์ ๑๖

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน ๓๒

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕ ๓๓

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ ๓๗

ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

รายงาน
คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชนสตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย พิจารณาศึกษาเรื่อง สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ พัฒนาการด้านสิทธิและสวัสดิการคนพิการในเวทีระหว่างประเทศ

สหประชาชาติได้ประเมินจำนวนคนพิการทั่วโลกมีจำนวนราวร้อยละ ๑๐ ของประชากรโลก คือ ราว ๖๕๐ ล้านคน[๑] ถือเป็นกลุ่มประชากรกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่ง แต่คนพิการยังมีคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่าคนทั่วไปหลายประการในขณะที่ "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" รับรองไว้ว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ตลอดจนไม่ให้อุปสรรคหรือปัจจัยใดๆ มาขัดขวาง กลุ่มคนพิการก็ได้รับความได้ความคุ้มครองด้วยเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘)

ในอดีตที่ผ่านมา ลักษณะให้ความช่วยเหลือ การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการของประเทศต่าง ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้แก่ผู้ที่ด้อยโอกาส โดยมุ่งแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า ขณะเดียวกันเพื่อปลดเปลื้องความรู้สึกเวทนาสงสารที่เกิดขึ้นในจิตใจของผู้ให้เมื่อพบเห็นคนพิการ เป็นการช่วยเหลือให้คนพิการสามารถดารงชีวิตอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสงเคราะห์หรือจัดสวัสดิการด้านเงินช่วยเหลือหรือเครื่องอุปโภค บริโภค ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นๆที่เป็นรูปธรรมการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการในลักษณะนี้ดำเนินการร่วมกับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ เช่น เด็กกำพร้า คนยากจน คนชรา[๒]

แนวคิดดังกล่าวเรื่องการพึ่งพารัฐของกลุ่มคนด้อยโอกาส สตรี คนพิการเริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในช่วงกว่าทศวรรษที่ ๑๙๙๐ นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา สังคมวิทยา การพัฒนาสังคมและสังคมสงเคราะห์ตะวันตกหลายท่าน ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการเสริมพลัง (empowerment) มากขึ้น องค์กรของคนพิการในไทยและต่างประเทศก็ตระหนักถึงการเสริมพลังให้ผู้พิการ เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีในสังคม

สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ **"ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ"** เพื่อยืนยันถึงสิทธิการเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของคนพิการเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ต่อมาสหประชาชาติได้พัฒนาอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ **ค.ศ. ๒๐๐๖ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)** ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริม คุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวงให้ได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนพิการด้านความเป็นพลเมือง การเมือง

---

[๑] Some Facts about Persons with Disabilities at http://www.un.org/disabilities/convention/facts.shtml

[๒] กิติพงศ์ สุทธิ , การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพคนพิการตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กรุงเทพฯ :คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(2543).

เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยโอกาสที่เท่าเทียมกัน แก้ไขความเสียเปรียบทางสังคมของคนพิการ ส่งเสริมเรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การทำงาน การรักษาพยาบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

หลักการสำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เช่น

(เอ) การเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด สิทธิที่เท่า เทียมกัน และไม่อาจเพิกถอนได้ของมวลมนุษยชาตินั้นก็ใช้กับคนพิการด้วย

(บี) การเคารพต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่กำหนดไว้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(ซี) ยืนยันในหลักความเป็นสากล การไม่แบ่งแยก ความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และความเชื่อมโยงกันของสิทธิมนุษยชนความต้องการจำเป็นที่คนพิการจะได้รับหลักประกันว่าจะได้อุปโภคสิทธิของตนอย่างเต็มที่โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(ดี) การเคารพต่อระลึกถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

(อี) เข้าใจและยอมรับว่า ความพิการเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการอยู่ตลอดและความพิการเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีความบกพร่องใดๆ กับอุปสรรคทางเจตคติและสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถมีส่วนร่วมในสังคมนั้นอย่างเต็มที่และมีประสิทธิผลบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

(เอฟ) ยอมรับถึงความสำคัญของหลักการและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการระดับโลกเกี่ยวกับคนพิการ และข้อกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่คนพิการ ส่งเสริม จัดทำและประเมินผลนโยบาย แผน โปรแกรมและการปฏิบัติการในระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศเพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับคนพิการ

(จี) เน้นย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการประเด็นความพิการให้อยู่ในกระแสหลักของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่ยั่งยืน

(เอช) ยอมรับว่าการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดๆ บนพื้นฐานของความพิการเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีมาแต่กำเนิดของมนุษย์

(ไอ) ยอมรับต่อไปถึงความหลากหลายของคนพิการ

(เจ) ยอมรับถึงความต้องการจำเป็นที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการทุกคน รวมทั้งผู้ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษเพิ่มขึ้น

ฯลฯ

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศในปี ค.ศ.๑๙๘๑ (พ.ศ. ๒๕๒๖) เป็นปีคนพิการสากล (International Year of Disabled Persons) ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๘๒ สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้มีมติเห็นชอบ **"แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ" (World Programme of Action Concerning Disabled Persons[๓])** เพื่อเป็นยุทธศาสตร์การปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับคนพิการของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ โดยมุ่งเน้นใน ๓ ประเด็นหลักคือ การป้องกันความพิการ การฟื้นฟูคนพิการ

---

[๓] World Programme of Action concerning Disabled Persons (A/RES/๓๗/52, 3 December ๑๙๘2).

และการสร้างความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคด้านโอกาสของคนพิการ[๔] องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้วันที่ ๓ ธันวาคม ของทุกปีเป็น "วันคนพิการสากล" ซึ่งทำให้เกิดกิจกรรมรูปแบบต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงเพื่อเป็นการรำลึกถึงแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการด้วย

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้มีการประชุมคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ร่วมกับองค์กรคนพิการ และได้ประกาศ "ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๔๕" พร้อมแผนปฏิบัติการที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของคนพิการต่อเนื่องด้วยการประกาศทศวรรษที่ ๒ ของคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๕ พร้อมด้วย "กรอบการปฏิบัติงานแห่งสหัสวรรษจากทะเลสาบบิวาสู่สังคมบูรณาการปราศจากอุปสรรคและตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการ" หรือที่เรียกกันว่า Biwako Millennium Framework for Action หรือ BMF การประกาศกรอบและแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานด้านคนพิการของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมสังคมบูรณาการปราศจากอุปสรรค และตั้งอยู่บนฐานของสิทธิ ได้กำหนดหลักการและนโยบายที่จะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางโอกาสและการบำบัดรักษาคนพิการ รวมทั้งสิทธิคนพิการที่จะได้รับความเสมอภาคทางการศึกษา สุขภาพ สารสนเทศและการติดต่อสื่อสาร การฝึกอบรมและการจ้างงานและบริการสังคมสาขาอื่นๆ ตลอดจนการ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรด้านคนพิการ การรวบรวมและวิเคราะห์สถิติข้อมูลด้านคนพิการเพื่อการกำหนดนโยบายต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีจุดเน้นที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน เพื่อเป็นฐานในการดำเนินงานป้องกันสาเหตุความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพและการให้ความสำคัญกับการออกแบบที่เป็นสากล สำหรับทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

๑.๒ พัฒนาการด้านสิทธิและสวัสดิการคนพิการในไทย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๔ – ๒๕๕๐ เกี่ยวกับคนพิการ[๕] ในประเทศไทย[๖] พบว่า จำนวนคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำโครงการสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพทุก ๕ ปี เริ่มครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยแยกความพิการออกจากโครงการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ ข้อมูลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๐ คาดการณ์ว่ามีประชากรที่เป็นคนพิการประมาณ ๑.๙ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๙ ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับข้อมูลสถิติจำนวนคนพิการที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมและคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ข้อมูลของ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘[๗] ระบุว่า มีคนพิการที่ลงทะเบียนกับกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีจำนวน ๑,๖๗๖,๐๔๔ ราย

---

[๔] History of United Nations and Persons with Disabilities - The World Programme of Action Concerning Disabled Persons at http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=131

[๕] มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"คนพิการ" หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

[๖] คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. "แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙", น.๑๐-๑๔.

[๗] สถิติคนพิการ at http://nep.go.th/th/disability-statistic (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

จากประชากรที่พิการทั้งหมด จำนวน ๑.๙ ล้านคน เกือบทุกคน (จำนวน ๑.๘ ล้านคน หรือร้อยละ๙๗.๙) มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพ มีลักษณะความบกพร่อง จำนวน ๑.๓ ล้านคน ร้อยละ ๗๐.๕ และมีประชากรพิการประมาณ ๑ ใน ๕ (จำนวน ๐.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๒๑.๐) ที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง สังเกตได้ว่า มีประชากรที่มีความพิการจำนวนมากประมาณ ๑.๓ ล้านคน หรือร้อยละ ๗๐.๕ ที่มีความพิการมากกว่า ๑ ประเภทใน ๓ ประเภทใหญ่นี้ โดยมีประชากรที่พิการ ร้อยละ ๑๘.๘ มีความพิการทั้ง ๓ ประเภทใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรพิการที่รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ ยังพบว่าประชากรพิการที่มีลักษณะความบกพร่องเกือบทุกคน มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพด้วย สำหรับสัดส่วนความพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติได้จัดเก็บข้อมูลผู้มาขึ้นทะเบียน (ออกบัตรประจำตัวคนพิการ) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๕๓ เป็นระยะเวลา ๑๔ ปี พบว่าสัดส่วนของประเภทความพิการมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยคนพิการด้านการเรียนรู้ มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในสองปีหลัง เช่นเดียวกับความพิการด้านการเห็น และคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายที่มีแนวโน้มสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ความพิการด้านสติปัญญา ด้านจิตใจ และความพิการที่ไม่ได้ระบุมีแนวโน้มสัดส่วนที่ลดลง สำหรับคนพิการด้านการเคลื่อนไหวมีแนวโน้มสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างคงที่

ข้อมูลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๕[๕] โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จากจำนวนครัวเรือนตัวอย่างประมาณ ๗๒,๘๐๐ ครัวเรือน จากการสอบถามประชากรทุกกลุ่มอายุในปี ๒๕๕๕ พบมีผู้พิการทั้งสิ้นจำนวน ๑.๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๒.๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยเป็นผู้ที่มีลักษณะพิการอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ลักษณะดังนี้ คือ ๑) เป็นประชากรที่มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพฯเป็นข้อจำกัดในการทำกิจกรรมมีร้อยละ ๒.๑ (๑.๔ ล้านคน) ๒) ประชากรที่มีความลำบากในการดูแลตนเองหรือทำกิจวัตรส่วนตัว มีร้อยละ ๐.๕ (๐.๓ ล้านคน) หรือ ๓) ประชากรที่มีลักษณะความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา มีร้อยละ ๑.๖ (๑.๑ ล้านคน)

ผลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๕๕ มีข้อมูลสถิติที่น่าสนใจดังนี้

<u>การทำงานและอาชีพของประชากรที่พิการ</u>

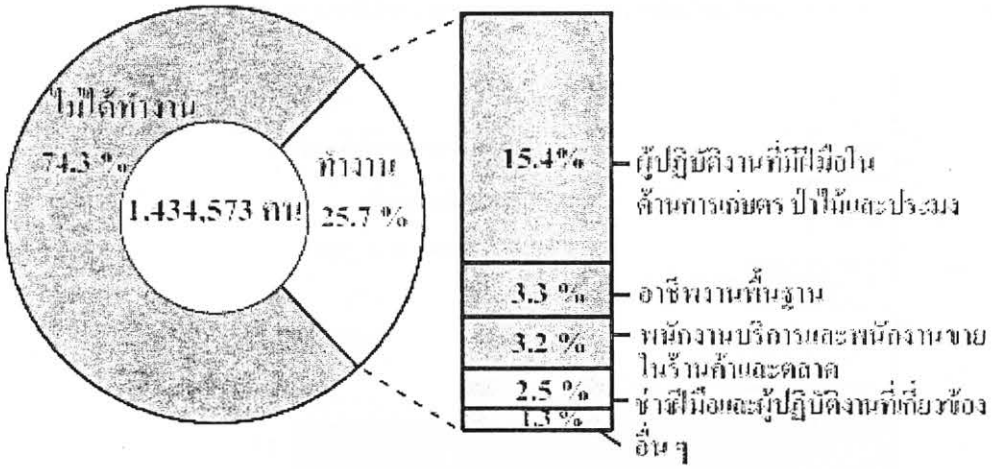
เมื่อพิจารณาการทำงานของประชากรพิการที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี ขึ้นไป จำนวน ๑.๔ ล้านคน พบว่า มีประมาณสามในสี่ (ร้อยละ ๗๔.๓) ที่ไม่ได้ทำงาน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรพิการในวัยสูงอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป) มากที่สุดถึงร้อยละ ๔๙.๙ รองลงมาเป็นวัยทำงาน (อายุ ๒๕-๕๙ ปี) มีร้อยละ ๑๙.๙ และวัยเยาวชน (อายุ ๑๕–๒๔ ปี) เพียงร้อยละ ๔.๕

สำหรับประชากรพิการที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี ขึ้นไป มีงานทำเพียงประมาณหนึ่งในสี่ (ร้อยละ ๒๕.๗) โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมงมากที่สุด (ร้อยละ ๑๕.๔) รองลงมาคืออาชีพงานพื้นฐานซึ่งเป็นงานที่ใช้แรงงานเป็นหลัก พนักงานบริการ/พนักงานขายในร้านค้า/ตลาด และช่างฝีมือ/ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ ๓.๓, ๓.๒ และ ๒.๕ ตามลำดับ) (ดูแผนภูมิ ๑)

---

[๕] สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "รายงานการสำรวจความพิการ พ.ศ. ๒๕๕๕" (๒๕๕๖).

แผนภูมิ ๑ การทำงานและอาชีพของประชากรที่พิการ



ผลการศึกษาเรื่องสิทธิด้านอาชีพของคนพิการ[๙] พบว่า ภาพรวมคนพิการทุกประเภทต้องการมีอาชีพที่เหมาะสมกับลักษณะความพิการเฉพาะของตน อาชีพที่คนพิการทำได้มีหลายอย่างมิใช่แค่เพียงขายลอตเตอรี่และนวดแผนไทยเท่านั้น อาชีพที่ปรากฏในการสนทนากลุ่ม ได้แก่ การประกอบอาชีพอิสระ ทำการเกษตร เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ตัดผม ศิลปะประดิษฐ์ หัตถกรรม (ถักแห เปลญวน) ขายลอตเตอรี่ นวด การทำงานในตำแหน่งพนักงานเสิร์ฟ โอเปอร์เรเตอร์ ประชาสัมพันธ์ การเข้าทำงานในหน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการทำงานในภาคเอกชนมักจะเป็นบริษัทใหญ่ที่เปิดโอกาสให้คนพิการเข้าทำงาน ทั้งนี้ กลุ่มคนพิการทางการเคลื่อนไหวมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านอาชีพมากกว่ากลุ่มอื่น รองลงมาคือคนพิการทางการมองเห็น สำหรับคนพิการทางการได้ยินและทางจิตมักจะต้องประกอบอาชีพอิสระ ส่วนเด็กออทิสติกและดาวน์ซินโดรมส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพใด ต้องอาศัยแม่ สมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแล ซึ่งผู้ที่ดูแลคนพิการกลุ่มหลังนี้ต้องการมีอาชีพที่สามารถทำได้ที่บ้านเพื่อที่จะได้มีโอกาสดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด

เหตุผลของการถูกกีดกันไม่ให้เข้าทำงานในหน่วยงานเท่าที่ปรากฏ ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขด้านอายุ การศึกษา ประเภทความพิการและค่าตอบแทนที่จ่ายต่ำกว่ามาตาฐานและไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐที่รับคนพิการเข้าทางาน

<u>ความต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐ</u>

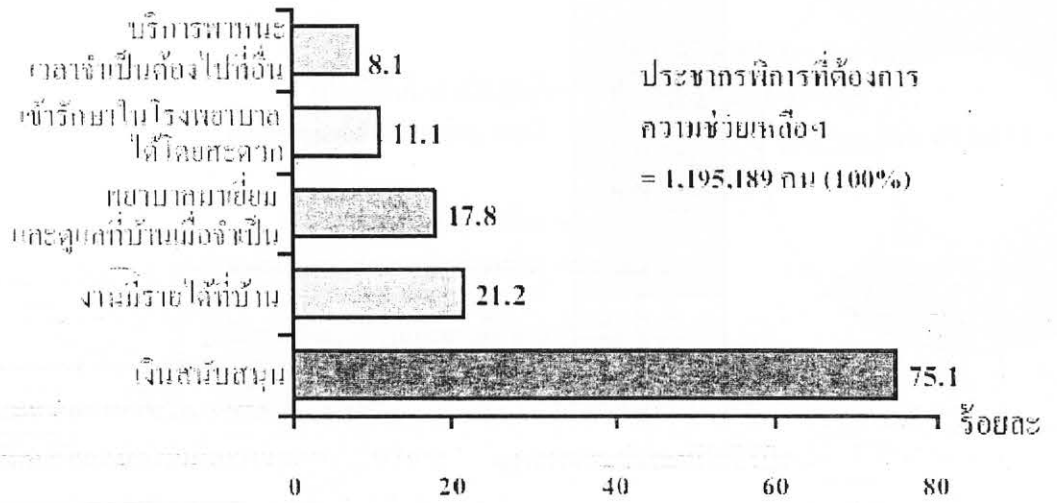
ประชากรที่พิการส่วนใหญ่ในประเทศคือ ราวร้อยละ ๘๐.๘ ต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการที่เกี่ยวกับการดูแลจากรัฐเพิ่มเติม โดยสามารถจัดแบ่งลักษณะความช่วยเหลือที่ต้องการมากที่สุด ๕ ลำดับแรก คือ ๑) เงินสนับสนุน ๒) ต้องการงานมีรายได้บ้าน ๓) พยาบาลมาเยี่ยมและดูแลที่บ้านเมื่อจำเป็น

---

[๙] ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และคณะ, <u>รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ (ระยะสิ้นสุดแผนฯ)</u> จัดทำโดย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ สนับสนุนโดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ธันวาคม ๒๕๕๕),น.๒๕-๒๖.

๔) การเข้ารักษาในโรงพยาบาลได้โดยสะดวก และ ๕) ต้องการให้มีบริการพาหนะเวลาจำเป็นต้องไปที่อื่น (คิดเป็น ร้อยละ ๗๕.๑, ๒๑.๒, ๑๗.๘, ๑๑.๑ และ ๘.๑ ตามลำดับ) (ดูแผนภูมิ ๒)

แผนภูมิ ๒ ความต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐของประชากรที่พิการ ๕ ลำดับแรก



1/ ตอบได้ไม่เกิน 2 คำตอบ

สำหรับข้อมูลสวัสดิการคนพิการที่สำคัญคือ สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีข้อมูลสำคัญคือ ประชากรที่พิการเกือบทุกคน (ร้อยละ ๙๘.๔) ได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลหลักของรัฐ โดยส่วนใหญ่ได้รับจากบัตรประกันสุขภาพถึงร้อยละ ๙๒.๑ และมีประชากรพิการเพียงส่วนน้อยที่ได้รับสวัสดิการข้าราชการ/ข้าราชการบำนาญ/รัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๔.๙) และบัตรประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน (ร้อยละ ๑.๔)

ข้อมูลสถิติการคาดการณ์ของจำนวนประชากรของประเทศไทย ซึ่งวิเคราะห์โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใน พ.ศ. ๒๕๕๐พบว่า กลุ่มคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีเหตุปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อจำนวนคนพิการ เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากการเป็นสังคมสูงอายุของไทย จำนวนผู้สูงอายุที่มีสาเหตุของสุขภาพร่างกาย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความหนาแน่นของกระดูก และความพิการที่เกิดจากอุบัติเหตุบนท้องถนน ความพิการที่เกิดจากภัยพิบัติ ความพิการที่เกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน และความพิการที่เกิดจากภายในครัวเรือนที่เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้

เดิมนั้น คนในสังคมไทยมักเชื่อว่าคนพิการทำอะไรไม่ได้เป็นภาระของสังคม กฎหมายจึงห้ามคนพิการประกอบวิชาชีพทุกชนิด คนหูหนวกและเป็นใบ้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โรงเรียน สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับคนพิการเข้าศึกษาและทำงาน การพบเห็นคนพิการเป็นคนขอทานจึงเป็นเรื่องธรรมดา การช่วยเหลือคนพิการเน้นการสงเคราะห์ การช่วยคนพิการเป็นเรื่องที่น่ายกย่องแต่การไม่ช่วยเหลือคนพิการเป็นเรื่องปกติ การรับคนพิการเข้าเรียนหรือเข้าทำงานจะต้องอยู่บนฐานของการสงเคราะห์ แล้วแต่ครูใหญ่หรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นหลัก สังคม

ในยุคนี้เรียกว่า สังคมเวทนานิยม ใช้ความรู้สึกเป็นหลัก แล้วแต่ผู้มีอำนาจว่าจะรู้สึกอยากช่วยหรือไม่อยากช่วยเป็นสำคัญ

จากกระแสการพัฒนาด้านคนพิการในระดับสากล ส่งผลต่อประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านคนพิการ ดังจะเห็นได้จากเมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการสากล ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของคนพิการฉบับแรกคือ **พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔** พร้อมทั้งการผลักดันให้มีกฎระเบียบตามสิทธิคนพิการ การกำหนดแผนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ นอกจากกฎหมายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว ยังได้มีการจัดทำ "แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔" นับเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดแผนระดับชาติด้านคนพิการ

ผลจากการณรงค์ของคนพิการมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้มีการตรากฎหมายคนพิการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสงเคราะห์ พัฒนาและฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและขจัดอุปสรรคต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่คนพิการ จึงมีการริเริ่มจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ เช่น สวัสดิการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้วยกระบวนการทางการแพทย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ก็เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีสิทธิได้รับสื่อบริการ สื่ออุปกรณ์ บริการและการช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการประกาศ **"ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย"** มีเนื้อหาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของคนพิการ ซึ่งพึงได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ภายใต้ปฏิญญาฉบับนี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศ อายุ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่คนพิการควรได้รับรวม ๑๔ ประการ คือ

"๑. คนพิการ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิ และเสรีภาพแห่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ภายใต้ปฏิญญาฉบับนี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆและโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศอายุ หรือสถานะอื่นใด

๒. คนพิการ มีสิทธิแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

๓. คนพิการ มีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแผนงานทุกด้านที่เกี่ยวกับคนพิการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๔. คนพิการ มีสิทธิได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพ และพัฒนาตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวของคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้าน เพื่อให้สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนาคนพิการอย่างเต็มศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล

๕. คนพิการ มีสิทธิได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระได้ด้วยตนเองอย่างเต็มศักยภาพของแต่ละบุคคล

๖. คนพิการ มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกรูปแบบของการจัดการศึกษาตามความต้องการของคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิตโดยไม่มีการจำกัด กีดกัน เลือกปฏิบัติ หรือข้อยกเว้นใด ๆ

๗. คนพิการ มีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพการฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงาน หรือว่าจ้างงานเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถ โดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า รวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่มีการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ

๘. คนพิการ มีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกคุกคามทางเพศทำร้ายร่างกายและจิตใจ กักขัง เอารัดเอาเปรียบ หรือการแสวงหาประโยชน์ใด ๆจากความพิการ ทั้งนี้ ให้ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๙. คนพิการ มีสิทธิอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนของตน และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม

๑๐. คนพิการ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๑๑. คนพิการ มีสิทธิได้รับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัวชุมชนและสังคมได้รับรู้และเข้าใจคนพิการในทางที่สร้างสรรค์ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิศักยภาพ และความสามารถ รวมทั้งการบำเพ็ญประโยชน์ของคนพิการ

๑๒. คนพิการ มีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนให้มีสื่อทุกประเภทที่เหมาะสมกับความพิการ รวมทั้งต้องจัดให้มีล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์สื่ออิเลคโทรนิคส์ หรืออุปกรณ์พิเศษอื่น ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร

๑๓. คนพิการ และครอบครัว ชุมชน สังคม มีสิทธิได้รับ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อทราบถึงสิทธิอันระบุไว้ในปฏิญญาฉบับนี้โดยทั่วถึง

๑๔. รัฐต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามพันธสัญญาที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ซึ่งได้ลงนามหรือตกลงร่วมกันในระดับประเทศ และระดับนานาชาติ”

<u>นโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ</u>

พัฒนาการด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่สำคัญคือ การจัดทำ **“แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ”** ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศไทยให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดช่วงเวลาของแผนแต่ละฉบับในระยะเวลา ๕ ปี เพื่อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฯ ให้สามารถบรรลุเป้าประสงค์ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับแรกคือปี พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๔๔ สำหรับแผนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ **แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙**

รายงานผลการศึกษาการติดตามและประเมินผลการดาเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๔ พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว สรุปได้ดังนี้ [๑๐]

๑. ปัญหาเกี่ยวกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔

๑) ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่การวางแผน การจัดลำดับความสำคัญการจัดสรรงานให้แต่ละหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณตามภาระงาน

๒) การกำหนดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของแผนฯ ยังมีความสับสนและซ้อนทับกัน ทำให้การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในด้านคนพิการสับสน และมีการทำงานซ้ำซ้อน ทำให้เสียงบประมาณและเวลาของผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้ว

๒. ปัญหาด้านงบประมาณ

หน่วยงานที่ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสาหรับการดาเนินงานด้านคนพิการ เนื่องจากสานักงบประมาณพิจารณาว่าไม่ได้เป็นงานหลักของหน่วยงาน

๓. ปัญหาด้านบุคลากร

๓.๑) การพัฒนาบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนพิการมีเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด ในกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) แต่ยังขาดข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะด้านต่างๆตามมาตรฐานที่เพิ่มขึ้นเป็นรายปีอย่างชัดเจน เพราะขาดระบบฐานข้อมูลขององค์กรในเรื่องนี้

๓.๒) บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศสาหรับคนพิการยังมีน้อย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดระบบฐานข้อมูลที่ได้มาตรฐานสามารถเชื่อมโยงกันได้ หน่วยงานบางแห่งจาเป็นต้องใช้งบประมาณจานวนมากเพื่อจ้างบุคคล/องค์กรภายนอกมาออกแบบติดตั้งระบบให้ได้ตามมาตรฐาน แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้ว บุคลากรภายในไม่สามารถดาเนินงานต่อได้เพราะยังขาดทั้งความรู้และทักษะทางเทคโนโลยีและขาดความเข้าใจในความสัมพันธ์ของข้อมูลที่จะต้องเชื่อมโยงกันได้เพื่อพัฒนาสู่ระบบข้อมูลแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

๓.๓) องค์กรคนพิการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังมีปัญหาเด่นชัดในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของแกนนาคนพิการรุ่นหนุ่มสาวเพื่อรับช่วงการดาเนินงานขององค์กร รวมทั้งยังขาดการเน้นการทางานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งอาจมีผลต่อการล้มเลิก ชะงักงัน ขาดการทางานอย่างต่อเนื่องขององค์กรคนพิการขนาดเล็กในอนาคตอันใกล้

๓.๔) ขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทางด้านคนพิการทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จิตแพทย์ นักกายภาพบาบัด พยาบาล ครูพี่เลี้ยง ครูแนะแนว ล่ามภาษามือ นอกจากนี้บุคลากรที่ทาหน้าที่ดูแลคนพิการ/อาสาสมัครที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลให้ความช่วยเหลือคนพิการ

๓.๕) ล่ามภาษามือที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ไม่มีความมั่นคงและไม่มีความก้าวหน้าจึงเปลี่ยนไปประกอบอาชีพครูในโรงเรียนแทนการเป็นล่ามภาษามือทาให้เกิดการขาดแคลนล่ามภาษามือสาหรับคนหูหนวก

---

[๑๐] ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และคณะ, เรื่องเดียวกัน, บทที่ ๖.

๔. ปัญหาการบริหารจัดการและการดาเนินงานกองทุนด้านคนพิการ

การบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คนพิการเข้าถึงได้ยาก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายๆด้าน เช่น ระเบียบกองทุน การกลั่นกรองโครงการ และระยะเวลาอนุมัติโครงการ ข้อจำกัดของคนพิการและองค์กรด้านคนพิการในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ

๕. ปัญหาองค์ความรู้ด้านคนพิการ

๕.๑) บุคลากรของหน่วยงานรัฐและองค์กรด้านคนพิการขาดความรู้และทักษะที่มากพอในการทำวิจัยด้วยตนเอง จึงจาเป็นต้องจัดจ้างนักวิจัยภายนอก ซึ่งอาจได้ผู้ทำวิจัยที่ขาดความรู้ความเข้าใจความพิการและคนพิการอย่างลึกซึ้ง ทำให้ผลการวิจัยไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

๕.๒) งานวิจัยที่เกี่ยวกับความพิการและคนพิการมีน้อย ทำให้ขาดองค์ความรู้และขาดนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเฉพาะกลุ่มและการพัฒนานโยบายในภาพรวม

๕.๓) รูปแบบของสื่อประเภทต่างๆที่คนพิการสามารถเข้าใจและเข้าถึงได้โดยง่ายยังมีน้อย เช่น รายการโทรทัศน์ที่มีล่ามภาษามือมีเพียงช่องเดียว สื่อเสียงสาหรับคนตาบอด หนังสือภาพสาหรับเด็กออทิสติก

๖. ปัญหาเจตคติต่อความพิการและคนพิการ

เจตคติต่อความพิการและคนพิการยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง คนพิการยังออกมาแสดงตนสู่สังคมน้อย รวมทั้งสื่อสารมวลชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนาเสนอศักยภาพของคนพิการ ทำให้เจตคติของผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการและสังคมโดยรวมที่มีต่อความพิการและคนพิการยังไม่เป็นเชิงบวกเท่าที่ควร ส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิและโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๗. ปัญหาการเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสาร

๗.๑) การให้บริการทางสังคมต่อคนพิการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน (การแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคมและข้อมูลข่าวสาร) ยังมีไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

๗.๒) ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากประเภทความพิการ เป็นอุปสรรคต่อความยากลาบากในการเข้าถึงบริการ เช่น คนหูหนวก คนพิการทางการเคลื่อนไหว ผู้บกพร่องทางจิต ฯลฯ ไม่มีเวลาเนื่องจากต้องทำงานทั้งคนพิการและผู้ดูแล

๗.๓) สื่อสิ่งอานวยความสะดวกและการช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการและการดารงชีวิตอิสระมีไม่เพียงพอและไม่มีคุณภาพ

๗.๔) การจดทะเบียนคนพิการยังไม่ครอบคลุมคนพิการทุกคน

๘. ปัญหาการรวมตัวและการพัฒนาศักยภาพขององค์กรคนพิการและเครือข่าย

องค์กรคนพิการจำนวนมากยังขาดการพัฒนาศักยภาพขององค์กร บุคลากรในองค์กรขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๕ ประการคือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ สร้างสภาพแวดล้อม พัฒนาเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ สร้างเสริมพลังอำนาจให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ สร้างเสริมเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อความพิการและคนพิการ

วิสัยทัศน์ คือ คนพิการดำรงชีวิตอิสระร่วมกับทุกคนในสังคมอย่างมีความสุข สามารถเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

พันธกิจ

๑. สร้างสังคมบูรณาการเพื่อคนพิการและทุกคนในสังคม

๒. เสริมพลังคนพิการให้เข้าถึงระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

๓. ส่งเสริมการขับเคลื่อนองค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

๔. สร้างสังคมให้มีเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อความพิการและคนพิการ

เป้าประสงค์

๑. คนพิการและผู้ดูแลคนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

๒. กฎหมาย กลไก และวิธีปฏิบัติ ที่เป็นอุปสรรคได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. สังคมมีสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

๔. คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากระบบบริการด้านสุขภาพ การศึกษา อาชีพ กีฬา และการท่องเที่ยว รวมถึงสร้างระบบการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๕. กลไกด้านการเงินและการคลังได้รับการพัฒนาให้เกิดแหล่งรายได้เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ

๖. การศึกษาวิจัยด้านคนพิการได้ถูกนำไปพัฒนานโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างเป็นรูปธรรม

๗. องค์กรด้านคนพิการ ผู้นำคนพิการและเครือข่ายทุกระดับทุกพื้นที่มีศักยภาพสามารถขับเคลื่อนงานด้านคนพิการให้เกิดประสิทธิผลต่อเนื่องและยั่งยืน

๘. คนพิการมีความมั่นใจ ตระหนักในสิทธิ คุณค่า และศักดิ์ศรีของตนเอง รวมถึงมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

๙. สังคมมีความรู้ความเข้าใจคนพิการและมีส่วนร่วมลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

<u>กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการคนพิการ</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ถูกยกเลิกไป มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของคนพิการไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมขององค์กรคนพิการในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สิทธิของคนพิการถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ๔๐ ๔๙ ๕๔ ๘๐ (๑) และ ๑๕๒ เช่น

"มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ <u>ความพิการ</u> สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม"

"มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

"มาตรา ๕๔ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ"

"มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้. . . "

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยยกเลิกกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับปัจจุบัน มีสาระสำคัญที่เน้นเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ มิได้มุ่งเน้นเรื่องสงเคราะห์เป็นหลัก ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้คนพิการได้รับสวัสดิการบนฐานสิทธิ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนพิการค่อนข้างครบถ้วน และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้จัดสวัสดิการให้แก่คนพิการทุกคนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปัจจุบันมีระเบียบตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถโยก เป็นต้น ผลจากการที่มีบทบัญญัติต่างๆ ให้สิทธิและสวัสดิการแก่คนพิการไว้ มีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติและเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๕๕๑

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายฉบับใหม่โดยได้มาทดแทนกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งได้บังคับใช้มานาน และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์สังคมในปัจจุบัน โดยให้สิทธิประโยชน์และคุ้มครองคนพิการ เพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกาย หรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก

อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป โดยมีมาตราที่สำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ รับรองสิทธิและการจัดสวัสดิการสำหรับคนพิการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มีเนื้อหาดังนี้

"มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(๒) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

(๔) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(๕) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภทตลอดจนบริการสื่อสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง

(๗) บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

(๙) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(๑๐) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ช่วยคนพิการ ให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการ มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

คนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรานี้ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด”

บทบัญญัติอื่น ๆ ใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม สนับสนุนสวัสดิการคนพิการ มีดังนี้

“มาตรา ๒๗ ให้สมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้รับเงินสนับสนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

“มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน”

ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิคนพิการ แต่ไม่ขอนำมาวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ เช่น พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ แผนงานและกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว แต่ในทางความเป็นจริง คนพิการจำนวนมากยังคงประสบความยากลำบากในการประกอบอาชีพการดำรงชีวิต ทำให้มีคนพิการส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าบุคคลทั่วไป คนพิการเป็นทรัพยากรส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เนื่องสภาพความพิการเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต ในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมและโดยที่สมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่างๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป ฉะนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่จะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม

๒. ประเด็นปฏิรูป

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดสวัสดิการให้กับคนพิการค่อนข้างครบถ้วน โดยเฉพาะสิทธิด้านการรับบริการสุขภาพ ด้านการศึกษา แต่คนพิการจำนวนมากยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เนื่องจากขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ ทำให้ขาดรายได้เลี้ยงชีพ ปัจจัยเชิงพื้นที่ก็เป็นอุปสรรคที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ กล่าวคือ กลุ่มคนพิการที่อาศัยในเมืองเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ แต่คนพิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการคนพิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการตามสวัสดิการนั้นอยู่ที่ส่วนกลาง กระจุกตัวอยู่ในเมือง ปัญหาใหญ่ของสวัสดิการคนพิการคือ คนพิการได้รับสวัสดิการไม่ทั่วถึง และการให้บริการบางอย่างยังไม่มีมาตรฐาน

อาจกล่าวได้ว่า คนพิการเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคมอย่างชัดเจน คนพิการอาจเกิดจากความพิการมาแต่กำเนิดหรือพิการภายหลัง ครอบครัวของคนพิการส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน รายได้ไม่แน่นอน อีกทั้งคนส่วนใหญ่ในสังคมยังมีทัศนคติในทางลบ ไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการ รวมทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือคนใกล้ชิดของคนพิการบางคนก็ยังมีทัศนคติต่อคนพิการในครอบครัวของตนแบบผิด ๆ ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถเรียนรู้หรือปรับตัวกับสังคมภายนอก

ปัญหาการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของคนพิการ[๑๑] เกิดจากสาเหตุที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทความพิการ[๑๒] จึงเป็นเหตุให้การเข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาจากปัญหาในภาพรวมมีสาเหตุหลัก ๒ ประการคือ

ประการแรก เกิดจากตัวคนพิการหรือครอบครัวคนพิการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการหรือครอบครัวที่อยู่ในชนบทซึ่งค่อนข้างมีฐานะยากจน และการศึกษาต่าง ๆ อีกทั้งยังอยู่ห่างไกลแหล่งให้บริการ ดังนั้นโอกาสที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือแหล่งที่ให้บริการเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านต่าง ๆ จึงค่อนข้างมีจำกัด ไม่ว่าจะเป็นบริการทางด้านการแพทย์ การศึกษา การมีงานทำหรือการมีส่วนร่วมในสังคม อีกทั้งคนพิการและครอบครัวส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิที่พึงได้ จึงทำให้ไม่ได้เรียกร้องสิทธิของคนพิการ หวังรอคอยบริการตามหน่วยงานต่าง ๆ จะหยิบยื่นให้

ประการที่สอง เกิดจากแหล่งให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน มิได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการ เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหว ประสบปัญหาในการเข้าถึงตั้งแต่เริ่มแรกด้วยระบบคมนาคม บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งให้บริการไม่เอื้ออำนวยและความสะดวก เช่น ไม่มีทางลาดหรือคนหูหนวกเมื่อเมื่อไปแหล่งให้บริการ ไม่มีล่ามภาษามือให้บริการ หรือคนตาบอดไม่มีหนังสือเสียงหรือ

---

[๑๑] รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ" โดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ร่วมกับ มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการและศูนย์ศึกษาความพิการเชิงสังคม (มีนาคม 2553), น.65-66.

[๑๒] ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดประเภทความพิการ มี ๗ ประเภท ดังนี้

(๑) ความพิการทางการเห็น
(๒) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย
(๓) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย
(๔) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม
(๕) ความพิการทางสติปัญญา
(๖) ความพิการทางการเรียนรู้
(๗) ความพิการทางออทิสติก

อักษรเบรลล์ จึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลหรือเข้าถึงสถานบริการได้ นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวกับคนพิการยังไม่มีความชัดเจน ขาดการประสานงานที่ดี

การทำให้สังคมฐานสิทธิ (Rights-Based Society) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสังคมสำหรับทุกคน (Society for All) "สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน" (Inclusive Society) เกิดขึ้นได้ในความเป็นจริงนั้น คนในสังคมจะต้องยอมรับความหลากหลายและความเสมอภาคของบุคคล รวมถึงคนพิการ กล่าวคือ สังคมจะต้องมีความเชื่อว่าคนพิการมีความสามารถ ชอบได้รับการสนับสนุนให้ทำเรื่องที่ท้าทาย แต่ละบุคคลได้รับการพัฒนาให้ใช้สิ่งที่มีอยู่หรือเหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะและบริการสาธารณะต้องเอื้อให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ในสังคมฐานสิทธิหรือสังคมสำหรับทุกคนการพบเห็นคนพิการได้รับการศึกษามีงานทำร่วมกับบุคคลทั่วไปเป็นเรื่องธรรมดา เป็นสังคมที่คนพิการไม่ได้เป็นภาระแต่เป็นพลังให้กับสังคม

เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาสิทธิและสวัสดิการอย่างเป็นระบบ จึงมีข้อเสนอประเด็นการศึกษารวม ๔ ประเด็น คือ

๑. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน

๒. การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

๓. การพัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

๔. การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. วิธีพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ผลการศึกษานี้จัดทำขึ้นจากการศึกษาทางวิชาการ ได้แก่

๑.การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ เอกสาร รายงานวิชาการ นโยบาย ยุทธศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการคนพิการ

๒.การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการ ฯ ได้พิจารณากรองแนวทางการจัดทำรายงานเรื่องสวัสดิการเต็มเต็มในส่วนคนพิการ และเห็นชอบให้จัดทำรายงานการศึกษาดังกล่าว

๓.การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการ ฯ มีมติเห็นชอบรายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ประธานอนุกรรมาธิการ ฯ และให้มีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. สรุปผลการพิจารณาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการเป็นการทำสิทธิได้รับสวัสดิการของคนพิการให้เป็นจริง (Make the Rights Real) ทำให้คนพิการมีการศึกษา มีงานทำร่วมกับคนทั่วไป พึ่งตนเองได้ และเป็นที่พึ่งของคนอื่นได้ คนพิการที่พึ่งตนเองไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างที่มนุษย์พึงมี คนพิการเป็นความหลากหลายของประชาชน มีสิทธิ เสรีภาพ โอกาสและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป เป็นการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการ มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๑. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน

ความเสมอภาคในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เรียกว่า สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและในการเคลื่อนไหว (Freedom of Movement) คำว่า "สภาพแวดล้อม" คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่จับต้องได้เท่านั้น เช่น อาคารสถานที่ ถนนหนทาง แต่เมื่อเหตุการณ์ผ่านไปมีวิวัฒนาการมากขึ้นก็ทำให้เข้าใจมากขึ้นว่า สภาพแวดล้อมหมายรวมถึงบริการ หมายรวมถึงการสื่อสาร หมายรวมถึงข้อมูลสารและองค์ความรู้ด้วย เพราะฉะนั้น คำว่า ความเสมอภาคในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ หรือเป็นสาระสำคัญอันหนึ่งที่จะเป็นตัวชี้วัดว่าเกิดความเสมอภาคขึ้นจริงหรือเกิดความเป็นธรรมขึ้นจริงหรือไม่

ความสามารถในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก (Accessibility) ประกอบด้วย ๓ มิติร่วมกัน (กรุณาดูภาพประกอบ) ได้แก่[๑๓]

มิติที่ ๑ การออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม หรือเรียกว่า Universal Design[๑๔] (UD) เป็นกรอบใหม่ เป็นหลักใหญ่ที่ใช้ครอบคลุมทั้งหมด และเป็นอุดมคติ

มิติที่ ๒ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก หรือเรียกว่า Assistive Technology (AT) เป็นหลักเฉพาะที่มาตอบโจทก์เฉพาะกิจ เฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกลุ่มคน ทั้งสองอย่างต้องไปคู่กันเสมอทั้งออกแบบสากลและเป็นธรรมและจัดสิ่งอำนวยความ สะดวก ดังกล่าวแล้วข้างต้น

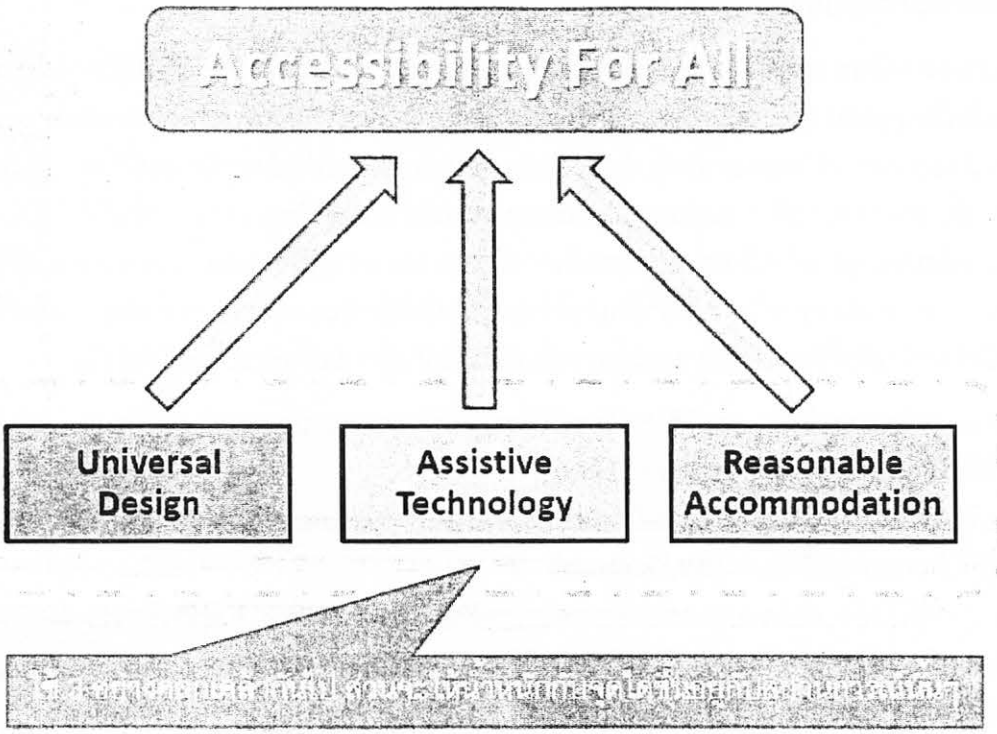
มิติที่ ๓ คือการช่วยเหลืออย่างพอเพียงหรือสมเหตุสมผล ที่เรียกว่า Reasonable Accommodation (RA) เป็นเรื่องมนุษย์ต่อมนุษย์ เป็นการช่วยเหลืออย่างมีเหตุมีผล ผู้ให้ก็เต็มใจ ผู้รับก็ยินดี ถ้าพูดแบบไทยๆเป็นการช่วยเหลืออย่างพอเพียงไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด

---

[๑๓] มณเฑียร บุญตัน, แนวคิดในการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (เอกสารถอดความจากการเสวนา เรื่อง "การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อคนทั้งมวล" จัดโดย คณะอนุกรรมาธิการด้านคนพิการ คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วันอังคารที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ อาคารรัฐสภา ๒)

[๑๔] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มาตรา 2 กำหนดนิยามคำว่า "Universal design" ไว้ดังนี้

"การออกแบบที่เป็น สากล" หมายถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม โปรแกรม และบริการที่ทุกคนสามารถใช้ได้ในขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็น ไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลง หรือออกแบบเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความต้องการจำเป็น "การออกแบบที่เป็นสากล" จะต้องไม่กันออกไปซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการเฉพาะกลุ่ม



นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ หรือที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า Accessibility Standard เป็นข้อกำหนดที่นำหลักการการออกแบบที่เป็นสากลกับเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกมากำหนดร่วมกันในลักษณะที่มองโลกความเป็นจริงมากขึ้น

คนพิการจึงมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (reasonable accommodation) ถือเป็นสวัสดิการ แต่คนพิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ หน่วยงานรัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง

ภาครัฐมีหน้าที่จัดให้มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการอื่น รวมทั้งการช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล อย่างเท่าเทียม ทั่วถึง และปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ รัฐต้องออกกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะ

<u>มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง</u>

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาหรับคนพิการคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการผลักดันในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ และให้ขับเคลื่อน แนวทางการขับเคลื่อนทุกหน่วยงาน และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เห็นชอบให้โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานราชการ ได้แก่ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ/สำนักงานเขต ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด/ส่วนตำบล/สำนักงานเทศบาลนคร/เมือง /ตำบลและเมืองพัทยา) สถาบันการศึกษาและสถานีตำรวจดำเนินการสำรวจและจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสำหรับคนพิการ ๕ ประเภท ได้แก่ ทางลาด ห้องน้ำ ที่จอดรถ ป้ายและสัญลักษณ์ และบริการข้อมูล ตามกฎกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานราชการที่ขอรับการสนับสนุนแห่งละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท และหน่วยงานต้องรายงานผลการดำเนินงานทุกรอบ ๖ เดือน โดย กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รวบรวมรายงานผลนาเสนอคณะรัฐมนตรี

ผลการศึกษาเรื่องปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในประเทศไทย มีดังนี้[๑๕]

(๑) ข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามนโยบาย หน่วยงานดำเนินการได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขปัญหางบประมาณในระยะสั้น แต่ในระยะยาวเป็นภาระของหน่วยงาน ที่จะต้องสามารถจัดหางบประมาณดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อคนพิการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานอาจมีอุปสรรค และขาดหลักประกันในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ไม่ได้เป็นมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานราชการต้องดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานมีภารกิจสำคัญตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรหลายด้าน ดังนั้น การจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการ จึงเป็นภารกิจที่จัดลำดับความสำคัญรองลงมา ยกเว้นส่วนราชการที่ต้องให้บริการคนพิการจำนวนมาก

(๓) นโยบายด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ตลอดบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอาจมีปัญหาด้านการปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องด้วยปัจจัยแทรกซ้อนด้านการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กร ผู้ประสานหลักในการติดตามในองค์กร และประการสำคัญการเปลี่ยนแปลงคณะบริหารประเทศใหม่

(๔) นโยบายการออกแบบเพื่อทุกคนในสังคมเข้าถึงและใช้ประโยชน์ อาจมีความท้าทายต่อการขับเคลื่อนนโยบาย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๓ ของการจัดอันดับขีดความสามารถด้านโครงสร้างสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Infrastructure) ในกลุ่มอาเซียน ซึ่งธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ระบุว่าประเทศหลายประเทศในเอเชีย เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย กำลังเผชิญกับปัญหาโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานล้าหลัง ดังนั้น ประเด็นสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อทุกคนในสังคมเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อาจได้รับผลกระทบในการขับเคลื่อน เนื่องจากต้องพึ่งพิงอิงกับคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

(๕) องค์ความรู้ในด้านการออกแบบเพื่อทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Universal Design)ยังขาดการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์ความรู้ และสื่อสารสู่สังคมอย่างกว้างขวาง รวมถึงยังขาดคู่มือปฏิบัติวิชาชีพหรือมาตรฐานแนะนำการออกแบบดังกล่าวสำหรับหน่วยงานต่างๆใช้ประโยชน์

(๖) คนพิการยังไม่กล้าและมั่นใจต่อการเข้าใช้พื้นที่สาธารณะในสังคม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดให้มีทางลาด หรือทางลาดที่มีอักษรเบรลล์แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่โดยเฉพาะเขตเมืองที่มีบาทวิถีหรือทางเดินเท้าถูกใช้ประโยชน์ทางการค้า หรือเพื่อการสัญจรเดินทางของยานพาหนะบางประเภท

เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ เครือข่ายคนพิการทุกประเภทและผู้เข้าร่วมเสวนา ได้ออก **"คำประกาศเจตนารมณ์ เรื่อง เรื่อง การจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้"** เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้รัฐสภาเสนอแนะรัฐบาล รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กำหนดนโยบาย และ

---

[๑๕] จิตรา ศิริสมบูรณ์ลาภ, "แนวทางการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในประเทศไทยเพื่อรองรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน" จัดทำโดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อันประกอบด้วยกระบวนการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม (Universal Design) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก และ/หรือ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก (Assistive Technology) สำหรับคนพิการและผู้สูงอายุ และการให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม (Reasonable Accommodation) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวม ๗ ประการ ดังนี้

๑.**ให้รัฐบาล**ประกาศให้ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็น "ปีแห่งการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้"

๒.**ให้รัฐบาล**จัดงบประมาณและระบบการบริหารจัดการสนับสนุนการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จาก อาคารสถานที่ และบริการสาธารณะต่างๆ เช่น บริการขนส่งมวลชน บริการข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งบริการเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก บริการจัดการศึกษา และบริการด้านการแพทย์ เป็นต้น

๓.**ให้รัฐสภา**แก้ไข/ปรับปรุง กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากอาคาร สถานที่ บริการสาธารณะ และผลิตภัณฑ์ต่างๆ เป็นต้น อย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเสมอภาคกับคนทั่วไป

๔.**ให้ทุกหน่วยงาน**กำหนดนโยบายและดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนอกและในอาคารสาธารณะของรัฐและเอกชน ในการก่อสร้างอาคารใหม่ โดยเฉพาะอาคารรัฐสภาใหม่

๕.**ให้ทุกหน่วยงาน**ดำเนินการปรับปรุงอาคารสาธารณะทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดสร้างแล้วให้จัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอาคารรัฐสภาปัจจุบัน

๖.**ให้ทุกหน่วยงาน** เชิญผู้แทนองค์กรของคนพิการร่วมพิจารณาการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตั้งแต่เริ่มการวางแผนงาน การออกแบบระหว่างการก่อสร้างหรือเตรียมการจัดบริการ และการตรวจรับงาน

๗.**ให้หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ใช้งบประมาณเหลือจ่ายประจำปีจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตามที่สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลังได้อนุมัติแล้ว

นอกจากนี้ ภาครัฐควรดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้คือ[๑๖]

๑) ควรบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นแกนหลักในการประสานงานเพื่อพิจารณาเนื้อหาในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๐ (๖) ให้มีมาตรฐานเดียวกัน และให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างแท้จริง และต้องจัดทำคู่มือการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีมาตรฐาน

๒) ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสำหรับคนพิการให้ครบทุกองค์การบริหารส่วนตำบลและพัฒนาต่อยอด

---

[๑๖] จิตรา ศิริสมบูรณ์ลาภ, เรื่องด้วยกัน.

จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่อยู่ในส่วนภูมิภาค จะได้รับโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น

๓) สร้างและพัฒนามาตรฐานการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เพื่อเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพ ที่คนพิการต้องสามารถเข้าถึงประโยชน์ (access) ที่มีความสอดคล้องกับความสะดวกสบาย (convenience)

๔) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Universal Design) ร่วมกับสถาบันการศึกษา โดยขอการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๕) ส่งเสริมให้องค์กรด้านคนพิการ จัดทำศูนย์ต้นแบบการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Universal Design) เพื่อเป็นต้นแบบและขยายผลเป็นศูนย์การเรียนรู้ แลกเปลี่ยนที่นำไปสู่การยอมรับในระดับอาเซียน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรด้านคนพิการให้มีความเข้มแข็งในการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาในระดับภูมิภาคอาเซียน

ควรแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ (๖) มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗ ในประเด็นการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ดังนี้

"มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

. . .

(๖) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่นจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบหรือกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ แล้วแต่กรณี . . ."

"มาตรา ๒๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใดมีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น รวมถึง

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่น ทั้งในเมืองและในชนบท ที่เป็นของตนหรืออยู่ในเขตอำนาจของตน

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้เอกชนในเขตอำนาจหน้าที่ของตนดำเนินการตาม (๑) ด้วย

(๓) ให้องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สนับสนุนให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากบริการวิทยุกระจายเสียง บริการวิทยุโทรทัศน์ และบริการโทรคมนาคม รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าบุคคลทั่วไป"

"มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐานการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการ ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพและการขนส่งสาธารณะ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสาร และบริการสื่อสาธารณะ

ให้คณะกรรมการออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามมาตรา ๒๐ (๖)

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด"

๒. การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐/๓ และมาตรา ๒๐/๔ กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนพิการในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและ บริการอย่างทั่วถึง สะดวก และรวดเร็ว องค์กรคนพิการมีความเข้มแข็ง สามารถจัดบริการให้คนพิการได้อย่างมีมาตรฐาน รวมถึงการให้ท้องถิ่น/ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลคนพิการ

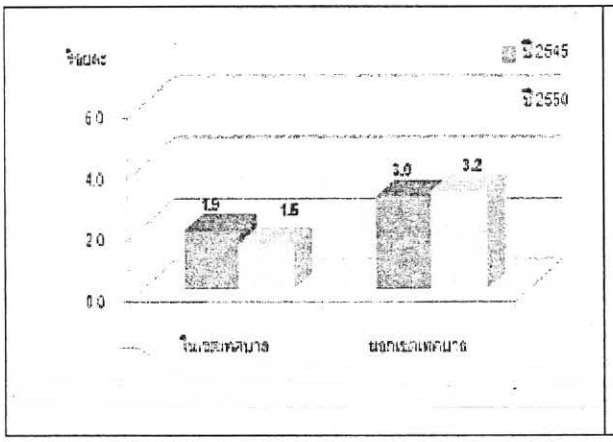
ผลการศึกษาความหนาแน่นของประชากรคนพิการทั่วประเทศไทยพบว่า พื้นที่นอกเขตเทศบาลมีคนพิการหนาแน่นสูงกว่าในเขตเทศบาล[๑๗] ซึ่งอ้างอิงจากข้อมูลสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เปรียบเทียบระหว่างปี ๒๕๔๕ กับปี ๒๕๕๐ ได้ผลสรุปคือ คนพิการส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่นอกเขตเทศบาล และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ จากที่มีสัดส่วนคนพิการต่อประชากรทั้งหมดนอกเขตเทศบาล หรือเรียกว่าความหนาแน่นของคนพิการ ร้อยละ ๓ ในปี ๒๕๔๕ เพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ ๓.๒ ในปี ๒๕๕๐ ในขณะที่ความหนาแน่นของคนพิการในเขตเทศบาลมีแนวโน้มลดลง จากร้อยละ ๑.๙ ในปี ๒๕๔๕ เหลือร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๕๐ หรืออาจกล่าวได้ว่า พื้นที่นอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนพิการมากกว่าในเขตเทศบาลประมาณ ๒ เท่าตัว (แผนภูมิ ๓)

---

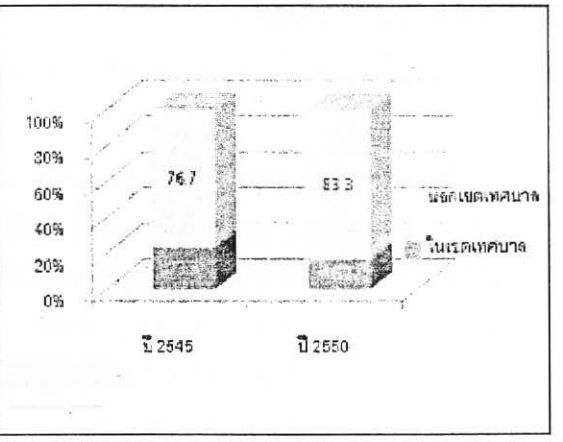
[๑๗] ภูษิต ประคองสาย และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ "สถานการณ์คนพิการในสังคมไทย: การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจความพิการและทุพพลภาพ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ ๒๕๕๐" (มีนาคม ๒๕๕๖) จัดทำโดย แผนงานติดตามสถานการณ์ความเป็นธรรมด้านสุขภาพ สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), น.๒๗-๒๘.

แผนภูมิ ๓ ความหนาแน่น และร้อยละของคนพิการ ปี พ.ศ.๒๕๔๕ และ ๒๕๕๐ จำแนกตามเขตการปกครอง

ความหนาแน่นของคนพิการ



ร้อยละของคนพิการ



ที่มา : การสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพ พ.ศ. 2545 และการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย HEM-Net, IHPP

ฉะนั้น การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ให้บริการคนพิการในพื้นที่ที่มิใช่เขตเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพื่อให้บริการแก่คนพิการในภูมิภาคอย่างทั่วถึง

"ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับศูนย์บริการคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖" กำหนดประเภทศูนย์บริการคนพิการไว้ ๒ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ได้แก่ ศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยองค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการซึ่งได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา ๖ (๑๐) ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บริการแก่คนพิการในระดับพื้นที่ หรือตามประเภทความพิการ หรือให้บริการแก่คนพิการเป็นเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๒) ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ได้แก่ ศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานเกี่ยวกับการจัดบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป และดำเนินการอื่นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการภายในจังหวัด

ระเบียบฉบับนี้ในข้อ ๑๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการทั่วไปไว้ ดังนี้

(๑) ให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และความช่วยเหลือตามที่คนพิการร้องขอ และตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด รวมทั้งการให้คำปรึกษาหรือช่วยดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้สิทธิประโยชน์แก่คนพิการ

(๒) เรียกร้องแทนคนพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการ หรือขอให้ขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ให้บริการความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การฝึกอาชีพและการจัดหางานให้แก่คนพิการ

(๔) ให้บริการความช่วยเหลือคนพิการหรือผู้ที่มีแนวโน้มจะพิการให้ได้รับการดูแล รักษาพยาบาล และฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือได้รับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ตามความต้องการจำเป็นพิเศษเฉพาะบุคคล

(๕) ประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้ความช่วยเหลือคนพิการตามประเภทความพิการ

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ หรือสำนักงาน หรือศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดมอบหมาย

กล่าวได้ว่า บทบาทหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการทั่วไปคือ การทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (service provider/ operator) แก่คนพิการในพื้นที่หรือชุมชน ที่ดำเนินการโดยชุมชน องค์กรคนพิการ หรือภาคประชาสังคม เช่น การฝึกอาชีพหรือพัฒนาฝีมือแรงงานที่เป็นคนพิการ เพื่อสร้างงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานให้แก่คนพิการ หรือการทำหน้าที่เป็นศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาคนพิการในกรณีที่จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปโดยโรงพยาบาลในชุมชน

ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดตามระเบียบฉบับเดียวกัน มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดไว้ดังนี้

(๑) สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนพิการในเขตพื้นที่จังหวัด

(๒) ประสาน คัดกรอง และส่งต่อคนพิการหรือผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะพิการ ให้แก่ศูนย์หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับการดูแล รักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพที่เหมาะสม

(๓) ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจังหวัด รวมทั้งบูรณาการแผนดังกล่าวเข้ากับแผนพัฒนาจังหวัดหรือท้องถิ่น

(๔) จัดทำทะเบียน ฐานข้อมูล และให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการภายในจังหวัด

(๕) ส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ดูแล และอำนวยความสะดวกด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการทางวิชาการแก่ศูนย์ องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใด เพื่อบริการแก่คนพิการให้ได้มาตรฐาน

(๖) ให้บริการความช่วยเหลือเพื่อให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เฉพาะในกรณีไม่มีศูนย์ให้บริการในเรื่องนั้น ๆ

(๗) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของคนพิการ รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ตามที่สำนักงานมอบหมาย

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายวิชาการและเลขานุการของคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจเยี่ยม กลั่นกรองคำขอกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพและเงินสนับสนุนโครงการ

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการหรือสำนักงานมอบหมาย

ปัจจุบันมีประกาศจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ซึ่งจัดตั้งโดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ จำนวน ๗๗ ศูนย์ (จังหวัดละหนึ่งศูนย์) ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗)

ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ภาครัฐได้สนับสนุนเพื่อเตรียมความพร้อมศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ๗๖ จังหวัด ๆ ละ ๓๐,๐๐๐ บาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ๗๖ ศูนย์และกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้การสนับสนุนศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดตามจำนวนคนพิการการที่จดทะเบียน ดังนี้

(๑) คนพิการจดทะเบียนไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๒๐๐,๐๐๐.-บาท

(๒) คนพิการจดทะเบียนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ – ๒๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท

(๓) คนพิการจดทะเบียนมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๓๐๐,๐๐๐.-บาท

ข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คือ มีการอนุญาตจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปจำนวน ๙๗ ศูนย์ (ณ วันที่ ๗ พ.ค. ๒๕๕๘) ดังนี้

(๑) องค์กรด้านคนพิการที่ได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา ๖ (๑๐) จำนวน ๑๔ ศูนย์

(๒) ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๘๓ ศูนย์ จำแนกเป็น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๗๙ ศูนย์
- ศูนย์การศึกษาพิเศษ จำนวน ๒ ศูนย์
- โรงพยาบาล จำนวน ๒ ศูนย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ ค่าวัสดุ และค่าป้ายศูนย์ฯ โดยใช้เงินกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวนเงินทั้งสิ้น ๒,๔๖๘,๑๕๐ บาท แก่ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป จำนวน ๙๗ ศูนย์ ดังนี้

(๑) ศูนย์ละ ๒๖,๖๐๐.-บาท จำนวน ๗๐ ศูนย์

(๒) ศูนย์ละ ๒๒,๔๕๐.-บาท จำนวน ๒๗ ศูนย์

สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญคือ การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ดำเนินการโดยองค์กรของคนพิการภาคประชาชน ภาคเอกชน เพื่อให้คนพิการในส่วนภูมิภาคได้รับการพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้พึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ให้เป็นภาระต่อสังคม สรุปได้ดังนี้

ก) องค์กรด้านคนพิการยังขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทำให้ขาดแคลนศูนย์บริการคนพิการทั่วไป เนื่องจากองค์กรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตร ๖ (๑๐) จำนวนทั้งสิ้น ๒๒๖ องค์กร ซึ่งเป็นองค์กรที่ยังอยู่ในอายุมาตรฐาน (๓ ปี) จำนวน ๑๕๖ องค์กร แต่องค์กรในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ

ข) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการหรือองค์กรอื่นที่มิใช่หน่วยงานของรัฐ ยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอจากภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันเงินสนับสนุนของศูนย์บริการคนพิการประเภทนี้จะมาจาก ๓ แหล่ง ได้แก่ เงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และค่าบริการที่ให้แก่คนพิการในแต่ละกิจกรรมของศูนย์ และเงินบริจาค

ฉะนั้น จึงควรมีการปรับปรุงจำนวนเงินที่ได้รับการรับการสนับสนุนตามจำนวนคนพิการที่จดทะเบียนในแต่ละพื้นที่ และเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณที่อิงระเบียบราชการที่แบ่งเป็นงบดำเนินการและงบโครงการ ซึ่งไม่สะท้อนต่อภาระงานที่แท้จริง เช่น ค่าตอบแทนผู้ช่วยคนพิการในปัจจุบันมีค่าตอบแทนเพียงชั่วโมงละ ๕๐ บาท วันละไม่เกิน ๖ ชั่วโมง หรือไม่เกินเดือนละหนึ่ง ๑๘๐ ชั่วโมง[๑๘] และยังมีการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องของนักกฎหมายสังกัดกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ บางรายที่ไม่ให้สมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ช่วยคนพิการ ทำให้มีการบริหารงานของศูนย์บริการ ฯ ทำได้ลำบากมาก ไม่สะท้อนค่าครองชีพและภาระงานในปัจจุบัน

มีผลการศึกษาทางวิชาการที่เสนอให้ภาครัฐเร่งพัฒนานโยบาย ระบบ มาตรการและวิธีการต่างๆ ที่สนับสนุนการดูแลเด็กพิการและครอบครัวมากขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับครอบครัว เด็กพิการ (เช่น สิทธิแก่พ่อแม่สามารถลางานเพื่อดูแล/ร่วมฟื้นฟูฯลูกพิการได้เต็มที่ใน ๑-๒ ปี แรก หรือการจัดสวัสดิการช่วยเหลือครอบครัว ทั้งที่เป็นเงินและไม่ใช่เงิน) หรือการสนับสนุนให้ครอบครัวเด็กพิการ เข้าไปมีส่วนร่วมใน team therapy การพัฒนารูปแบบบริการที่สามารถให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นกลไกในการจัดการศึกษาที่บูรณาการประเด็นสุขภาพด้วย ในฐานะเป็นหน่วยบริการร่วมโดยที่รัฐให้เงินสนับสนุน (subsidy)[๑๙]

ข้อเสนอในเรื่องนี้คือ หน่วยงานจะปรับเปลี่ยนวิธีการคำนวณเงินสนับสนุนจากจำนวนคนพิการที่เข้ามาใช้บริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป หรือที่เรียกว่าเงินอุดหนุนหรืองบรายหัว และมีการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์บริการ ฯ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินในแต่ละปี อนึ่ง มีนักวิชาการที่เสนอให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับบุคลากรของศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาทในปีแรกของการให้บริการ แต่มิได้มีข้อเสนอการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นรูปธรรมชัดเจน[๒๐]

ค) หลักเกณฑ์การสนับสนุนด้านการเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งจะสนับสนุนเป็นแผนงาน/โครงการ จึงไม่สอดคล้องกับกิจกรรมตามภารกิจการจัดบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

ง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความกังวลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดความพร้อมในการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

---

[๑๘] ประกาศสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง อัตราค่าตอบแทนแก่ผู้ช่วยคนพิการและรายการค่าตอบแทนอื่นที่จัดให้มีบริการผู้ช่วยคนพิการ (ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓)

[๑๙] ภูษิต ประคองสาย และคณะ, เรื่องเดียวกัน, น.131-132.

[๒๐] เมฆินทร์ เมธาวิกูล, รายงานวิจัยโครงการ ศึกษารูปแบบและโครงสร้างการดาเนินงานของศูนย์บริการคนพิการ (สิงหาคม ๒๕๕๗) จัดทำโดย บัณฑิตวิทยาลัยสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม สนับสนุนโดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, น.142.

๓. การพัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลกลายกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มคนพิการในด้านต่าง ๆ ยังเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป เช่น ด้านการจ้างงานหรือการสอบแข่งขันในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ รวมถึงการถูกปฏิเสธหรือกีดกันไม่ให้รับตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานหรือองค์กร ด้านการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะ ด้านการศึกษา ด้านการให้บริการของร้านค้า ฯลฯ[๒๑]

การขจัดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ ควรมีมาตรการดังต่อไปนี้[๒๒]

๑) มาตรการในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ

การป้องกันที่ดีที่สุดคือ การทำให้คนไทยได้เชื่อและศรัทธาว่าคนพิการก็มีความสามารถเท่ากับคนทั่วไป การใช้ให้คนพิการทำงานหนักไม่ใช่การสร้างเวรกรรมแต่เป็นการฝึกฝนให้คนพิการมีความอดทนอดกลั้น ขยันหมั่นเพียร เพื่อที่จะแสดงศักยภาพได้เหมือนคนทั่วไป

๒) มาตรการในการแก้ไขการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอาจจะเกิดขึ้นในรูปของการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะต้องมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ แต่หากคณะกรรมการ ฯ หรือคณะอนุกรรมการ ฯ ไม่เอาใจใส่ที่จะพิจารณาปัญหาดังกล่าว คนพิการหรือองค์กรของคนพิการอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

๓) มาตรการในการเยียวยาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ

คนพิการที่ได้รับ หรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแห่งชาติ ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ โดยคนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ และไม่ว่าคนพิการเป็นผู้ฟ้องเองหรือองค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ฟ้องแทนกฎหมายกำหนดให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม คำสั่ง ของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ การร้องขอดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในการฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายบัญญัติประเด็นการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้ในกฎหมายคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัยและไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ ดังนี้

๓.๑ แก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจากการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน

---

[๒๑] รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในสังคมไทย" จัดทำโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สนับสนุนโดย สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, น.147-183.

[๒๒] วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ , โครงการวิจัย เรื่อง การห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ สนับสนุนโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บทที่ 4.

"มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กรมสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามระราชบัญญัตินี้ . . ."

"มาตรา ๑๕ การกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมิได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง หรือการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลต่อคนพิการ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย"

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงมาตรการที่เป็นหลักประกันเรื่องความเสมอภาคของบุคคล มีกลไกป้องกัน ติดตาม ตรวจสอบ ไกล่เกลี่ย ชดเชย เยียวยา และวินิจฉัยการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ จึงมีข้อเสนอดังนี้

๓.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

"คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ" หรือเรียกโดยย่อว่า กขป. เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะอนุกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ กล่าวคือ เสนอแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖

"มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเรียกโดยย่อว่า "กขป." จำนวนไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทร่วมกันเสนอจำนวนไม่เกินห้าคนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ประธาน กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งนี้ ให้อธิบดีจัดให้มีการประชุมบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วเสนอประธานกรรมการเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ประธาน กขป. และกรรมการ กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านหนึ่งด้านใดที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการความขัดแย้งสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือด้านสวัสดิการสังคม"

คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและมาตรการ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) เสริมสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิต่างๆ ที่คนพิการพึงได้รับและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในสังคม

(๓) ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนมีการวินิจฉัยการร้องขอ หรือดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในกรณีประธานกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ โดยสามารถแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยปฏิบัติหน้าที่แทนได้

(๔) รวบรวมข้อเท็จจริงในข้อพิพาทและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดกระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(๕) จัดทำรายงานสถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(๖) ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไกล่เกลี่ย การชดเชยและเยียวยา และการวินิจฉัย รวมทั้งประกาศกำหนดแบบการร้องขอและสัญญาประนอมข้อพิพาทหรือวิธีปฏิบัติอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) มอบหมายให้ประธานกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำสำนวนสอบข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มอบหมาย

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๓.๓ มาตรการทางบริหาร กรณีมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

กำหนดให้คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีอำนาจวินิจฉัยว่าการร้องขอหรือร้องเรียนของคนพิการว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ และให้คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการมีอำนาจออกคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย

“มาตรา ๑๖/๔ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามมาตรา ๑๕ มีสิทธิร้องขอต่อ กขป. ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของ กขป. ให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้ และหากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

ในกรณีที่ กขป. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ให้มีอำนาจออกคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย”

นอกจากนี้ ควรแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติต่าง ๆ คือ คำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ” เป็น “เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ” ทุกแห่ง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศ

๔. การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เนื่องด้วยกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการ ทำให้กองทุนทำงานในเชิงตั้งรับ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน ปัญหาการเข้าถึงกองทุนของกลุ่มคนพิการหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านคนพิการ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติทุน[๒๓] คนพิการเข้าถึงกองทุนได้ค่อนข้างยากยาก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายๆด้าน เช่น ระเบียบกองทุน การกลั่นกรองโครงการ และระยะเวลาอนุมัติโครงการ ข้อจำกัดของคนพิการและองค์กรด้านคนพิการในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ฯลฯ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนให้เกิดประโยชน์เพื่อคนพิการอย่างแท้จริง จึงต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการคือ การยกสถานะของกองทุน ฯ ให้เป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินกองทุนจากผู้ที่มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามกฎหมาย โดยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาตรา ๒๓ ดังนี้

"มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ" เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

กองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับกรมซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้อื่นทำนิติกรรมหรือดำเนินคดีแทนก็ได้

เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ ให้คนพิการหรือองค์กรด้านคนพิการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนด้วย"

๔.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนและผู้จัดการกองทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการบริหารกองทุน จึงควรยกเลิกคณะอนุกรรมการดังกล่าว แล้วจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อทำหน้าที่บริหารกองทุนแทน

"มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทจำนวนไม่เกินแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน

---

[๒๓] อัญมณี บูรณกานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยโครงการ "การขับเคลื่อนกองทุนด้านการพัฒนาสังคมในประเทศไทย" (๒๕๕๗) สนับสนุนทุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจอย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

“มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์ การตัดหนี้เป็นสูญ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๒) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติแผนงานหรือโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ

(๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๑ ปฏิบัติหน้าที่แทน

(๕) สรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการกองทุน รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการกองทุน

(๖) ควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน พนักงานและลูกจ้างให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการพัสดุ การบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน การมอบอำนาจ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกองทุน

(๘) พิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้กรมดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ รวมถึงอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยา แก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

“มาตรา ๒๖/๑ ให้กองทุนมีผู้จัดการกองทุนคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงานหรือการทำงานในหน้าที่ผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยให้มีอายุการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

การทำสัญญาจ้างผู้จัดการกองทุน ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน

๔.๓ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้แก่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ปัจจุบันได้รับงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว ทำให้ติดขัดระเบียบราชการ ไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้กรม ฯ ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

"มาตรา ๒๗/๒ ให้กรมได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ"

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น เสาหลักที่ ๓ คือ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนชายขอบ รวมถึงคนพิการด้วย อย่างไรก็ดี การส่งเสริม สนับสนุนให้คนพิการได้รับสิทธิและสวัสดิการนั้น ไม่ควรเน้นเฉพาะเรื่องการให้ความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์เท่านั้น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและผู้เกี่ยวข้อง ควรมีบทบาทในการส่งเสริมบทบาทของคนพิการให้สามารถพึ่งตนเองได้ สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้การสนับสนุนทางการเงินและสวัสดิการแก่ผู้ดูแลคนพิการและสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างเหมาะสม และควรพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎ ระเบียบ ประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดสวัสดิการสำหรับคนพิการ

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๓ คือ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) โดยมีประเด็นปฏิรูปคือ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ <u>กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ</u> เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นหลัก ๔ เรื่อง[๒๔] ดังนี้

๑.กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้ย่อมเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐

๒.เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในฐานะผู้ให้บริการคนพิการโดยตรง โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้บริการสวัสดิการต่างๆให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช). กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัล

---

[๒๔] วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, <u>รายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ</u> (พฤษภาคม ๒๕๕๘) (เสนอต่อ คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ)

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กำลังจัดตั้งแทนกระทรวง ICT) ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปรับดำเนินงาน

๓.พัฒนาระบบการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

๔.ยกสถานะของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การทำกิจกรรมหรือโครงการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐

คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้ว เห็นว่าข้อเสนอปฏิรูปนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ เนื่องจากข้อเสนอนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิและสวัสดิการของคนพิการ โดยจะทำให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค ไม่ถูกการเลือกปฏิบัติ และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ <u>กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ</u>

<u>มาตรการที่ ๑</u> การเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

<u>ขั้นตอน</u> สภาปฏิรูปแห่งชาติประสานงานกับรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีประเด็นหลักจากผลการศึกษาในรายงานฉบับนี้ โดยได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังรายละเอียดในภาคผนวกท้ายรายงานฉบับนี้

<u>ระยะเวลาดำเนินการ</u> ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง สิงหาคม ๒๕๕๘

<u>มาตรการที่ ๒</u> การปรับปรุงระบบการดำเนินงานของส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรคนพิการ ภาคประชาสังคม และชุมชน ท้องถิ่น

<u>ขั้นตอน</u> กรมส่งเสริมและคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรการปรับปรุงระบบการดำเนินงานของส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานให้ทำงานในเชิงรุก โดยเน้นการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรคนพิการ ภาคประชาสังคม และชุมชน ท้องถิ่น

<u>ระยะเวลาดำเนินการ</u> ๑ ปี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง มิถุนายน ๒๕๕๙

๖.ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

การปรับปรุงสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ โดยการเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ และปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะก่อให้เกิดผลลัพธ์คือ คนพิการได้รับสิทธิและสวัสดิการสังคมไทย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และคนพิการสามารถพึ่งตนเองได้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

(๑) ภาครัฐดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และมีกลไกติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย

(๒) มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่เป็นผู้ให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม องค์กรด้านคนพิการที่ขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวประชากรที่เป็นคนพิการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานกำกับดูแล

(๓) ภาครัฐปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อขจัดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มผู้พิการในด้านต่างๆ และมีกลไกตรวจสอบภาคเอกชน

(๔) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานคล่องตัว ไม่ติดขัดระเบียบราชการ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

<u>ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา</u>

ในนามของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงขอเสนอรายงานเรื่อง สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่องสวัสดิการสังคม ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบรายงานฉบับที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบและมีมติ ดังต่อไปนี้

๑.ให้ความเห็นชอบต่อรายงานฉบับนี้

๒.ให้ความเห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และประสานนำเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ภาคผนวก

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

---

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในบางกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ ปรับปรุงการจัดโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้เป็นกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

๒.๒ แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ระบุจำแนกให้มีผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการซึ่งเคยมีอยู่แล้วแต่อยู่ในสัดส่วนขององค์การคนพิการแต่ละประเภท รวมทั้งเพิ่มจำนวนกรรมการขององค์การคนพิการแต่ละประเภทอีกหนึ่งคน เพื่อให้สอดคล้องกับประเภทความพิการที่เพิ่มขึ้นตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)

๒.๓ ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๗)

๒.๔ กำหนดให้สำนักงานดำเนินการสร้างหลักประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใด ๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการ ตามหลักการในกรอบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเซนไดขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคี รวมทั้งให้สำนักงานส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวกับคนพิการ (เพิ่มเติมมาตรา ๑๓ (๔/๒) และ (๔/๓))

๒.๕ ปรับปรุงกลไกการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการยกระดับจากคณะอนุกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเป็นคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๙ และเพิ่มมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ และมาตรา ๑๖/๖)

๒.๖ ปรับปรุงกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น โดยยังให้อยู่ในกำกับของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๗) มาตรา ๖ (๙) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒ และเพิ่มมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ มาตรา ๒๖/๔ และมาตรา ๓๔/๑)

๒.๗ เพิ่มเติมและปรับปรุงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เช่น บริการคำบรรยายแทนเสียง และบริการเสียงบรรยายภาพ เป็นต้น รวมทั้งปรับปรุงวิธีการเข้าถึงและการบังคับใช้สิทธิคนพิการให้ดีขึ้น โดยให้คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗)

๒.๘ กำหนดหลักเกณฑ์องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน ว่าต้องมีคนพิการประเภทนั้นๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบในกรณีที่เป็นองค์การคนพิการแต่ละประเภทที่มีผู้ปกครองหรือผู้ดูแลคนพิการเป็นสมาชิก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗)

๒.๙ ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับการสนับสนุนจากกองทุน (เพิ่มเติมมาตรา ๒๗/๒)

๒.๑๐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มิได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕)

๒.๑๑ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (เพิ่มเติมมาตรา ๔๑/๑)

๒.๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้ถูกต้องตามหลักภาษาไทยจากคำว่า “สถานะการทะเบียนราษฎร” เป็น “สถานะทางทะเบียนราษฎร” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙/๑)

๒.๑๓ กำหนดบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ และ ๔๐

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการจัดโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)

(๓) ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๗)

(๔) กำหนดให้สำนักงานดำเนินการสร้างหลักประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใดๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการ รวมทั้งให้สำนักงานส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวกับคนพิการ (เพิ่มเติมมาตรา ๑๓ (๔/๒) และ (๔/๓))

(๕) ปรับปรุงกลไกการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๙ และเพิ่มมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ และมาตรา ๑๖/๖)

(๖) ปรับปรุงกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๗) มาตรา ๖ (๙) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒ และเพิ่มมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ มาตรา ๒๖/๔ และมาตรา ๓๔/๑)

(๗) เพิ่มเติมและปรับปรุงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงวิธีการเข้าถึงและการบังคับใช้สิทธิคนพิการให้ดีขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗)

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗)

(๙) ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับการสนับสนุนจากกองทุน (เพิ่มเติมมาตรา ๒๗/๒)

(๑๐) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มิได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕)

(๑๑) เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (เพิ่มเติมมาตรา ๔๑/๑)

(๑๒) แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้ถูกต้องตามหลักภาษาไทย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙/๑)

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในบางกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้แก้ไขคำว่า “สำนักงาน” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “กรม” ทุกแห่ง ยกเว้นมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒

มาตรา ๔ ให้แก้ไขคำว่า “ผู้อำนวยการ” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “อธิบดี” ทุกแห่ง ยกเว้นมาตรา ๕

มาตรา ๕ ให้แก้ไขคำว่า “เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ” ทุกแห่ง

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “องค์การคนพิการแต่ละประเภท” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““องค์การคนพิการแต่ละประเภท” หมายความว่า องค์กรสมาชิกระดับชาติตามประเภทความพิการที่ได้แจ้งชื่อไว้กับกรมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “สำนักงาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““กรม” หมายความว่า กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทจำนวนไม่เกินแปดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกขององค์การคนพิการนั้น และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยเป็นสตรีพิการไม่น้อยกว่าสองคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการในกรมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความใน (๕) และ (๗) ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กรมสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามระราชบัญญัตินี้

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เหมาะสม ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน และการตัดหนี้เป็นสูญโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความใน (๙) ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"คณะอนุกรรมการแต่ละคณะตามวรรคหนึ่งให้มีคนพิการซึ่งมีบัตรประจำตัวคนพิการตามมาตรา ๑๙ อย่างน้อยหนึ่งคน และให้มีสตรีพิการอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นอนุกรรมการ"

มาตรา ๑๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔/๒) และ (๔/๒) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"(๔/๒) ดำเนินการเพื่อประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใดๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(๔/๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประเทศไทยหรือองค์กรอื่นที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาด้านคนพิการ"

มาตรา ๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๕ การกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมิได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง หรือการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลต่อคนพิการ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย"

มาตรา ๑๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเรียกโดยย่อว่า "กขป." จำนวนไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทร่วมกันเสนอจำนวนไม่เกินห้าคนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ประธาน กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้อธิบดีจัดให้มีการประชุมบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วเสนอประธานกรรมการเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ประธาน กขป. และกรรมการ กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านหนึ่งด้านใดที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการความขัดแย้งสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือด้านสวัสดิการสังคม"

มาตรา ๑๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ และมาตรา ๑๖/๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"มาตรา ๑๖/๑ ให้ประธานกรรมการ กขป. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้แทนของ กขป. ในการติดต่อประสานและดำเนินการขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) ศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งอาจได้รับจากคำร้องขอหรือพบเห็นเองและทำความเห็นเสนอ กขป. เกี่ยวกับการสั่งรับการร้องขอหรือรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

(๓) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรวบรวมข้อเท็จจริงและการจัดทำร่างการวินิจฉัยกลางเพื่อเสนอต่อ กขป.

(๔) ศึกษาวิเคราะห์สาเหตุแห่งการร้องขอ การจัดทำข้อเสนอทางนโยบาย การวิเคราะห์มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อคนพิการ ยุทธศาสตร์ มาตรการ วิธีปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเพื่อเสนอต่อ กขป.

(๕) ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนเสนอ กขป. พิจารณาและจะเสนอให้มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการแทนก็ได้

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก กขป. หรือตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการ กขป. เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และทำงานเต็มเวลาโดยมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๖/๒ ให้ กขป. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและมาตรการ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) เสริมสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิต่างๆ ที่คนพิการพึงได้รับและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในสังคม

(๓) ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนมีการวินิจฉัยการร้องขอ หรือดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในกรณีประธานกรรมการ กขป. ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ โดยสามารถแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยปฏิบัติหน้าที่แทนได้

(๔) รวบรวมข้อเท็จจริงในข้อพิพาทและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดกระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(๕) จัดทำรายงานสถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(๖) ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไกล่เกลี่ย การชดเชยและเยียวยา และการวินิจฉัย รวมทั้งประกาศกำหนดแบบการร้องขอและสัญญาประนอมข้อพิพาทหรือวิธีปฏิบัติอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) มอบหมายให้ประธานกรรมการ กขป. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำสำนวนสอบข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กขป. มอบหมาย

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กขป. หรือกรรมการ กขป. มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมิใช่การมาประชุม ให้ประธานกรรการ กขป. หรือกรรมการ กขป. หรืออนุกรรมการใน กขป. หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจได้รับค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นตามอัตราและรายการที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ส่วนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ออกประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม เพื่อให้มีระบบงาน อาคารสถานที่ บุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์รองรับและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ กขป. และกรรมการ กขป. รวมทั้งคณะอนุกรรมการใน กขป. ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมอาจได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อดำเนินงานข้างต้นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖/๓ เมื่อประธานกรรมการ กขป. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้ว ให้รายงานผลการไกล่เกลี่ยต่อ กขป. ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จ บุคคลดังกล่าวจะจัดให้มีการทำสัญญาประนอมข้อพิพาทขึ้นหรือจะขอให้เรียกคู่กรณีมาทำสัญญาประนอมข้อพิพาทก็ได้

เมื่อ กขป. เห็นว่าสัญญาประนอมข้อพิพาทไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาประนอมข้อพิพาทนั้น

มาตรา ๑๖/๔ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามมาตรา ๑๕ มีสิทธิร้องขอต่อ กขป. ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของ กขป. ให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้ และหากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

ในกรณีที่ กขป. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ให้มีอำนาจออกคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย

มาตรา ๑๖/๕ การร้องขอในกรณีการกระทำใดๆ ซึ่งเข้าองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

หรืออายุความไว้ เมื่อ กขป. ได้มีคำสั่งรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ให้กำหนดระยะเวลาหรืออายุความตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอันสะดุดหยุดลง

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดของ กขป. ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดดังกล่าวเสนอต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

มาตรา ๑๖/๖ ให้นำความตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับกับการประชุมของ กขป. หรือคณะอนุกรรมการใน กขป. โดยอนุโลม"

มาตรา ๑๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๘ ให้กรมเป็นสำนักงานทะเบียนกลางสำหรับคนพิการในกรุงเทพมหานคร โดยมีอธิบดีเป็นนายทะเบียนกลาง สำหรับจังหวัดอื่นให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนจังหวัดสำหรับคนพิการในจังหวัดของตนอีกหน้าที่หนึ่ง โดยมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด"

มาตรา ๑๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๙/๑ คนพิการซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร อาจได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ"

มาตรา ๑๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(๒) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

(๔) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(๕) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่นจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบหรือกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ แล้วแต่กรณี

(๗) บริการล่ามภาษามือ บริการคำบรรยายแทนเสียง หรือบริการเสียงบรรยายภาพ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง ผู้ช่วยคนพิการ หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ ผู้ช่วยคนพิการ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว รวมทั้งให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการใช้สิทธิข้างต้น

(๙) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(๑๐) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ช่วยคนพิการ ให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการ มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

คนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรานี้ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติในมิติของความหลากหลายทางเพศ วัย เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมด้วย”

มาตรา ๒๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๐/๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้"

มาตรา ๒๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใดมีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น รวมถึง

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่น ทั้งในเมืองและในชนบท ที่เป็นของตนหรืออยู่ในเขตอำนาจของตน

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้เอกชนในเขตอำนาจหน้าที่ของตนดำเนินการตาม (๑) ด้วย

(๓) ให้องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สนับสนุนให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากบริการวิทยุกระจายเสียง บริการวิทยุโทรทัศน์ และบริการโทรคมนาคม รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าบุคคลทั่วไป"

มาตรา ๒๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ" เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

กองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับกรมซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้อื่นทำนิติกรรมหรือดำเนินคดีแทนก็ได้

เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ ให้คนพิการหรือองค์กรด้านคนพิการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนด้วย"

มาตรา ๒๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทจำนวนไม่เกินแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน ในจำนวน

นี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจอย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๒๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์ การตัดหนี้เป็นสูญ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๒) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติแผนงานหรือโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ

(๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๑ ปฏิบัติหน้าที่แทน

(๕) สรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการกองทุน รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการกองทุน

(๖) ควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน พนักงานและลูกจ้างให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการพัสดุ การบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน การมอบอำนาจ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกองทุน

(๘) พิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้กรมดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ รวมถึงอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยา แก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๒๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ และมาตรา ๒๖/๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖/๑ ให้กองทุนมีผู้จัดการกองทุนคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงานหรือการทำงานในหน้าที่ผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยให้มีอายุการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

การทำสัญญาจ้างผู้จัดการกองทุน ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน

มาตรา ๒๖/๒ ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้จัดการกองทุนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) สามารถปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้เต็มเวลา

(๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์

(๕) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๖) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๗) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่พ้นจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสองปี

(๘) ไม่เป็นกรรมการบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่พ้นจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสองปี

(๙) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๑๐) ไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดในนิติบุคคลที่มีการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับกองทุน

(๑๑) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนมอบหมายให้เป็นกรรมการในบริษัทที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น

(๑๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

มาตรา ๒๖/๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามอายุการจ้าง ผู้จัดการกองทุน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖/๒

(๔) คณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติเห็นสมควรให้เลิกจ้าง

มาตรา ๒๖/๔ ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน ผู้จัดการกองทุนและพนักงานของกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน และผู้จัดการกองทุน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน และอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามมาตรา ๒๖ (๔) ได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๒๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคนพิการประเภทนั้นๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารทั้งหมด หรือในกรณีที่เป็นองค์การคนพิการแต่ละประเภทที่มีผู้ปกครองหรือผู้ดูแลคนพิการเป็นสมาชิก ต้องมีคนพิการประเภทนั้นๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสตรีพิการในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า"

มาตรา ๒๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"มาตรา ๒๗/๒ ให้กรมได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ"

มาตรา ๒๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบการเงินส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ"

มาตรา ๒๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๓๒ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ วรรคสาม มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๕ คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๖ (๔) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนตามมาตรา ๓๐ โดยอนุโลม"

มาตรา ๓๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๓๔ นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มิได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ (๕) ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน

นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง แต่มิได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๓๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๓๔/๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ ให้กรมเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงิน เพื่อนำส่งเป็นรายได้กองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ ผู้ดูแลคนพิการ หรือองค์กรด้านคนพิการที่ใช้สิทธิแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

มาตรา ๓๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐานการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการ ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพและการขนส่งสาธารณะ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสาร และบริการสื่อสาธารณะ

ให้คณะกรรมการออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามมาตรา ๒๐ (๖)

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๓๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๓๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

"มาตรา ๔๑/๑ กรณีที่ผู้บริหารสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยหรือองค์การคนพิการแต่ละประเภทใช้เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีบุคคลตามวรรคหนึ่งนำเงินมาคืนให้กองทุนครบตามจำนวนที่ใช้ไปโดยมิชอบ ให้ศาลพิจารณาลดโทษ รอการลงโทษ หรือยกเว้นโทษตามที่เห็นสมควร"

มาตรา ๓๖ ให้คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกผันทั้งปวง เงินงบประมาณและรายได้ที่ประกอบเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึง บุคลากร ของกองทุนที่ไม่ใช่ข้าราชการและพนักงานของรัฐ สังกัดกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๘ ให้บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าอ้างถึงกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๙ ให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๐ ความในมาตรา ๓๐ มิให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ จนกว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

.....

.....

ภาคผนวก ค

แผนปฏิรูป
การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

ประกอบด้วย

- รายงานการศึกษา เรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข้งภาคประชาสังคม
- ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
มิถุนายน ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

รายงานเรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๒. ประเด็นปฏิรูป ๒

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๓

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๔

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน ๘

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕ ๑๒

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ ๑๒

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ ๑

รายงานการศึกษาประกอบการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

บทที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และกระบวนการทำงาน ๑๕

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ๑๕

๑.๒ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๕

๑.๓ แผนการดำเนินการที่ต่อเนื่อง ๑๖

๑.๔ ความเร่งด่วนในการปฏิรูป ๑๗

๑.๕ ข้อเสนอเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ข้อเสนอแนวทางนี้ใช่การปฏิรูปหรือไม่ ๑๘

๑.๖ ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ๑๙

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๒ แนวคิดและความหมายคำว่า "ภาคประชาสังคม" และประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย ๒๐

๒.๑ แนวคิดและความหมายคำว่า "ภาคประชาสังคม" ๒๑

๒.๒ ประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย และสถิติ ๒๘

บทที่ ๓ ความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมไทย ๓๕

๓.๑ ความหมายและบทบาทภาคประชาสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๓๕

๓.๒ ภาคประชาสังคมกับการพัฒนาชนบทไทย ๓๖

๓.๓ การสานพลังเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อร่วมพัฒนาสังคมไทย ๓๘

๓.๔ รูปธรรมการมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนพัฒนาประเทศและสังคมของภาคประชาสังคม ๓๙

๓.๕ การเปิดพื้นที่ปฏิบัติการหุ้นส่วนการพัฒนาของภาคประชาสังคม ๔๕

บทที่ ๔ กลไกหนุนเสริมการทำงานภาคประชาสังคมและปัญหาอุปสรรค ๕๐

๔.๑ ภาครัฐกับการสนับสนุนการพัฒนาภาคประชาสังคมไทย ๕๐

๔.๒ ข้อจำกัดด้านการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของคนทำงานภาคประชาสังคม ๕๑

บทที่ ๕ ประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทยและต่างประเท ๕๕

๕.๑ การคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทย ๕๕

๕.๒ ประสบการณ์การจัดการการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ๖๐

๕.๓ บทสรุปสถานการณ์ประเทศไทยและบทเรียนจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ๗๓

บทที่ ๖ แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ๗๕

๖.๑ แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ๗๕

ภาคผนวกที่ ๒

(ร่าง)พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

๑. สรุปสาระสำคัญ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ๘๐

๒. (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ๘๓

รายงาน
เรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๒ ด้าน กล่าวคือ

ด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาด และนับวันก็ยิ่งขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสังคมที่มีความสลับซับซ้อน[๑] จนมีการกล่าวกันว่า*"รัฐนั้นเล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ ๆ และใหญ่เกินไปสำหรับปัญหาเล็ก ๆ"*

อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ[๒] การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.๒๕๔๐ และผลกระทบที่เกิดตามมาเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนว่า ทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐและอำนาจทุนไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิงในการแก้ปัญหาอันสลับซับซ้อนที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่[๓]

การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมาพร้อมกับสังคมที่ไม่สงบสุข หากกลับมีทุกข์ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีก การพัฒนาประเทศโดยอำนาจรัฐและทุนจึงถึงทางตัน ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ ทั้งกฎระเบียบทางราชการ วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจากภาคประชาสังคม การขาดความยืดหยุ่นทำให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสังคมมีความอ่อนแอ มีความขัดแย้ง โดยเฉพาะจากผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ สังคมก็จะขาดความสันติสุข ขาดความเป็นปึกแผ่น ไม่สามารถใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสมานฉันท์ได้ นั้นแปลว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความไม่ยั่งยืนที่สังคมและประชาชนจะได้รับ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการลงทุนภาครัฐ

ความสำคัญของประเด็นปฏิรูปเรื่องนี้ จึงคือการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือการเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย ด้วยความมุ่งหวังว่าจะเกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ การปฏิรูปมุ่งให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจ ระหว่าง รัฐ ทุน และสังคม ในการสร้างสรรค์และต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกัน

การปฏิรูปของสังคมจะเกิดผลอย่างกว้างขวางมากขึ้น ต่อเมื่อประชาชนได้รับการเสริมอำนาจ แต่ในปัจจุบันประชาชนและชุมชนส่วนใหญ่ยังอ่อนแอ เพราะรัฐยังมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเข้มข้น ส่วนทุนยังมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐ

เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ หรือการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนและชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเอง เพื่อที่จะปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ จึงควรเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการปฏิรูป

---

[๑] ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจฉบับสมบูรณ์โดยคณะกรรมการปฏิรูป วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔(เอกสารอัดสำเนา) , หน้า ๔

[๒] อ้างแล้ว , หน้า ๕

[๓] อ้างแล้ว , หน้า ๕

ภารกิจสำคัญของการปฏิรูป คือ การรังสรรค์ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างให้เกิดขึ้นจริง เพื่อส่งมอบสังคมที่ดีกว่าให้แก่คนรุ่นต่อไป ดังนั้นการปฏิรูปจะเป็นผลได้จริงก็ด้วยพลังและแรงขับเคลื่อนของคนในสังคมที่เรียกว่าพลังพลเมืองที่ตื่นรู้และลุกขึ้นมาจัดการตนเองในทุกด้าน นี้จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ ที่จะนำพาสังคมไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำได้ในที่สุด

ทั้งนี้หลักการสำคัญในการปฏิรูปสังคมที่คนทุกคนบนผืนแผ่นดินไทยจะได้อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน มี ๔ ประการ คือ (๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (๒) การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะในประชากรกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ (๓) การสร้างความมั่นคงทางด้านการคลังเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างต่อเนื่อง (๔) การสร้างพลังจิตอาสาโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคประชาสังคม[๔]

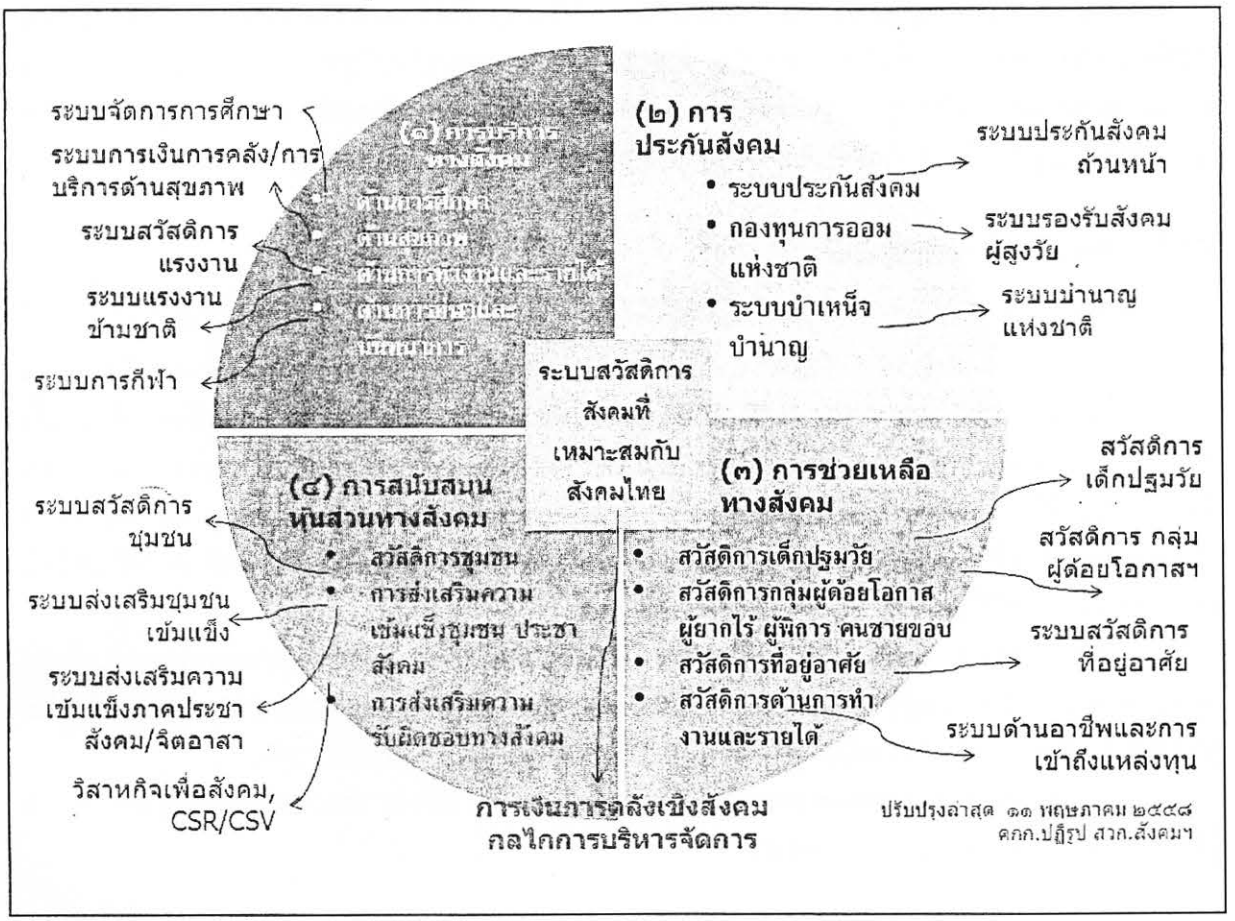
จะเห็นได้ว่าปัจจุบันงานด้านพัฒนาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ แม้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการทำงานด้านนี้ อีกทั้งยังมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมผ่านกลไกดำเนินการโดยภาคประชาสังคมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับการเข้าไม่ถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้เหมือนในประเทศพัฒนาแล้ว และกลายเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงได้ตระหนักถึงเรื่องนี้และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม เป็นประเด็นที่ ๑๓ ๙ ในการศึกษาซึ่งได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ ๑

---

[๔] มติที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เรื่องการสร้างสังคมที่คนไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน



แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้คณะกรรมการฯนำหลักการไปพัฒนาในเชิงรูปธรรม ก่อนนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติอีกครั้งในเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ต่อไป

หลังจากนั้นคณะกรรมการฯได้นำข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๒๐ ท่านมาประกอบการพิจารณา และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรายงานเฉพาะประเด็นที่ ๑๓ นี้ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๒. ประเด็นปฏิรูป

ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งภาคประชาสังคม อันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

โดยมีประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม โดยให้มีการปฏิรูประบบและกลไกต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับประชากรกลุ่มต่างๆ ให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ให้ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑) คณะกรรมการฯ ได้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากเพื่อสังคมและกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งแต่งตั้งโดยเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อสนับสนุนให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารกองทุนที่เหมาะสม กลไกระบบการคลังเพื่อสังคม รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนภาคประชาสังคม

๓.๒) การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน

๓.๓) การพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และเห็นว่าการปฏิรูประบบเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ จะเป็นแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนทุกภาคส่วน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างเกื้อกูลไปกับภาครัฐ

มีรายละเอียดผลการศึกษาวิเคราะห์รวม ๔ เรื่อง ดังนี้

๔.๑) ความหมายคำว่า "ภาคประชาสังคม" และประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

คำว่า "ภาคประชาสังคม" เป็นคำที่ทั้งกว้างและลึก ซึ่งโดยสรุปกล่าวได้ว่า ภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่น องค์การหรือสถานสาธารณกุศลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์ แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล องค์กร หรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าเวลากล่าวถึง "ภาคประชาสังคม" มักจะรวมถึงองค์กรเอกชนที่เรียกชื่อต่าง ๆ กันได้หลายแบบ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน, องค์กรสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายเฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม, องค์กรสวัสดิการชุมชน, องค์กรชุมชน, องค์กรภาคประชาชน

คำเรียก “ภาคประชาสังคม” ทั้ง ๕ แบบข้างต้น บ้างก็เกิดขึ้นจากการนิยามและเรียกชื่อภายใต้กฎหมายเฉพาะเพื่อการส่งเสริม บ้างก็อาจเกิดขึ้นตามเจตจำนงที่จะควบคุมกำกับของภาครัฐโดยไม่ได้สนใจมากนักว่าจะมีเป้าหมายและภารกิจทางสังคมอย่างไร แต่ก็สะท้อนได้ว่าภาคประชาสังคมไทยมีความหลากหลายทั้งรูปแบบการรวมตัวและการจัดตั้ง กระบวนการและเป้าหมายการทำงาน แต่ที่เหมือนกันคือการมีสำนึกสาธารณะร่วมกัน

ประชาสังคมก่อให้เกิด "อำนาจที่สาม" นอกเหนือจาก “อำนาจรัฐ” และ “อำนาจทุน (ธุรกิจ)” อำนาจที่สามนี้อาจไม่ต้องการคนจำนวนมาก แต่เป็นเพียงคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย ที่กระจัดกระจายแต่อาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อย ๆ มีการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกัน และมีการจัดการที่ดี อันนำไปสู่พลังในการแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา พัฒนาและฟื้นฟูชุมชนและสังคมของตนเอง จนถึงพัฒนาศักยภาพของชุมชน สังคม บุคคลให้มีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

การรวมตัวกันนั้นอาจไม่ต้องอยู่ใกล้ชิดกัน แต่สามารถสื่อสารกันได้จึงเกิดเป็นองค์กรขึ้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ ก่อให้เกิดโครงสร้างสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่งด้วยความสมานฉันท์แล้วก็จะทำให้สังคมทั้งสังคมมีความเข้มแข็ง เหมือนผืนผ้าที่มีเส้นใยแนวตั้งและแนวนอน ถักทอกันเป็นผืนผ้าที่มีความงามและแข็งแรง

อย่างไรก็ตามแม้ภาคประชาสังคมจะมีการตื่นตัวและเติบโตในเชิงปริมาณมากขึ้น ซึ่งสะท้อนการเอาธุระต่อเรื่องสาธารณะของประชาชน แต่ภาครัฐก็ยังไม่ได้ดำเนินการหนุนเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้ร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาเท่าที่ควร เพราะปัญหาสำคัญขององค์กรเหล่านี้ คือ รายได้หรือแหล่งเงินทุนที่มาจากการบริจาคซึ่งไม่แน่นอนและไม่มั่นคง ไม่มีการสนับสนุนจากภาครัฐเลย ไม่ว่าจะเป็นเงินดำเนินการหรือการพัฒนาขีดความสามารถ รวมทั้งการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร

พบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะเห็นรูปธรรมที่รัฐส่งเสริมภาคประชาสังคมในลักษณะการจัดตั้งและจดทะเบียนควบคุม การสนับสนุนงบประมาณการทำงานในระยะแรก ๆ ที่ไม่ต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการช่วยรัฐจัดสวัสดิการทางสังคม แต่ไม่เห็นการสนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมมีเกิดขึ้นและก็สลายตัวไปเป็นจำนวนไม่น้อย

ดังนั้นหากสังคมไทยมีความมุ่งมั่นที่จะให้ภาคส่วนหลักอันหมายถึง รัฐ ทุน และประชาชนที่มีความหลากหลาย ได้มีส่วนร่วมกันในการพัฒนาสังคม รัฐจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ภาคส่วนรัฐ และทุนในทุกระดับ ทุกพื้นที่ หันมาสนใจในปัญหาสาธารณะและร่วมมือกันในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

๔.๒) ความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมไทย

แนวคิดประชาสังคมปรากฏชัดในนโยบายการพัฒนาระดับชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางจากสังคมและหน่วยงานรัฐ จนมีฐานะกลายเป็นอุดมการณ์ของสังคมโดยปริยาย นอกจากนั้นกระแสประชาสังคมโลกซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) ยังเข้ามาหนุนเสริมกระแสประชาชน

การเคลื่อนไหวเชิงเครือข่าย การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ ยาเสพติด ความยากจน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ มิติครอบครัว-เยาวชน และอัตลักษณ์ท้องถิ่น ฯลฯ กลายเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นที่รัฐเองก็ไม่อาจจัดการปัญหาที่สลับซับซ้อนนั้นๆได้จึงต้องพึ่งพาพลังทางสังคมเหล่านี้ร่วมแก้ไข

พัฒนาการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเข้าไปร่วมมือกับภาครัฐและภาคธุรกิจ หรือภาคอื่น ๆ เกิดการทำงานในลักษณะของการสร้างภาคีความร่วมมือ โดยเฉพาะบทบาทการทำงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) รวมทั้งที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ผลักดันให้เกิดการทำงานในลักษณะที่เรียกว่า “เบญจภาคี” (ชาวบ้าน ราชการ NGO สื่อมวลชน และนักวิชาการ) การขับเคลื่อนของประชาสังคมแนวนี้ จึงอยู่ที่การสร้างเวทีสมานฉันท์ร่วมกับรัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เวทีการพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งการผลักดันวาระผ่านการทำงานร่วมกับภาครัฐผ่านการจัดทำแผนชุมชน การเข้าไปใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านความร่วมมือกับผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการผลักดันให้วาระของชุมชนเข้าไปสู่แผนพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น สถาบันหรือหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดพัฒนาการสำคัญ คือ การเกิดแนวทางการทำงานที่ยกระดับจากการหนุนเสริมให้เกิดองค์กรชาวบ้านและการจัดทำแผนชุมชน มาสู่การเข้าไปเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค เกิดประชาคมจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นมา

ในช่วงที่มีการรณรงค์จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทมากในการกำหนดประเด็นสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสิทธิชุมชน ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น

สังคมไทยในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เต็มไปด้วยบรรยากาศการขยายตัวของภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สร้างพื้นที่ปฏิบัติการการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาของภาคประชาสังคมที่สำคัญ คือ การปฏิรูประบบสุขภาพที่เริ่มขบวนตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓ ทำให้มีการขยายกรอบคิดเรื่องสุขภาพจากที่เน้นความเจ็บป่วยของแต่ละบุคคลไปสู่สุขภาวะ ที่กินความกว้างไปถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญา โดยมีสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) เป็นแกนขับเคลื่อนให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และสร้างกระบวนการสมัชชาสุขภาพที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม ระหว่างภาคประชาสังคมเจ้าของประเด็นปัญหากับภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งนโยบายสาธารณะระดับชาติ นโยบายเฉพาะพื้นที่ และนโยบายเฉพาะประเด็น

ในช่วงเวลา ๓ ปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ จึงมีการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งที่นำไปสู่ข้อเสนอนโยบายสาธารณะที่มีความชัดเจน ต่อรัฐบาลและสังคมในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติปีละ ๑ ครั้ง ทั้งนี้สมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยมีเป้าหมายการปฏิรูปที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรมใน ๔ ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง

จะเห็นได้ว่าการเกิดขบวนการ “สมัชชาสุขภาพ” และ “สมัชชาปฏิรูป” ได้ทำให้ภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ มีพื้นที่เข้าร่วมส่งเสียงแสดงเจตนารมณ์ของตนเองในระดับนโยบายได้มากขึ้น (Civic engagement) ถือเป็นกลไกสำคัญที่เอื้อให้ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง

๔.๓) กลไกหนุนเสริมการทำงานภาคประชาสังคมและปัญหาอุปสรรค

เมื่อมาพิจารณาการดำเนินงานพัฒนาสังคมของภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ ในช่วงกว่า ๔๐ ปีที่ผ่านมา ที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่กลับไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเหมาะสมต่อเนื่อง ทั้ง ๆ ที่องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้น ที่รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือภาคประชาชนในรูปแบบอื่นๆสามารถทำงานด้านสังคมได้อย่างคล่องตัว โดยถือว่าการพัฒนาสังคมจะเป็น “เรื่องของทุกคน” หรือ “เรื่องสาธารณะ” ในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคม บางประเทศมีการจัดสรรงบประมาณหรือจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น

ทั้งนี้กลไกสำคัญอันหนึ่งในการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานร่วมพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน คือ การมีงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถคนทำงานในการสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้เท่าทันสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ หรือตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้มากขึ้น แต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาว่าการทำงานของภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มีงบประมาณมาจากการบริจาคหรือการรับการสนับสนุนเป็นรายโครงการเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งมีแนวโน้มลดน้อยลงและไม่ต่อเนื่องสำหรับการทำงานในระยะยาว และที่สำคัญมักเป็นการสนับสนุนเพียงงบประมาณสำหรับการทำงาน ไม่มีการสนับสนุนสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถหรือการสร้างระบบสวัสดิการหรือความมั่นคงใด ๆ ให้กับคนทำงาน

กล่าวได้ว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมในบริบทของสังคมไทย ยังต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคอีกมาก ที่สำคัญ คือ การขาดงบประมาณที่ยั่งยืนเพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน ขาดหน่วยงานหรือกฎหมายรองรับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมไม่มีเสถียรภาพ และไม่ต่อเนื่องจนสามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมอย่างยั่งยืน

ในทางกลับกันกลับพบว่า แม้ยังมีความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหาสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยผูกโยงอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความยุ่งยากที่ภาคประชาสังคมจะเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น ขบวนการพัฒนาภาคประชาสังคมก็ยังขาดความเป็นระบบที่จะมารองรับการเรียนรู้และพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ อาทิ เช่น ยังขาดการจัดระบบข้อมูลและฐานข้อมูลภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนา ขาดการสนับสนุนการรวมรวบหรือสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงานโดยมิได้ถูกถ่ายทอดหรือไม่ได้มีช่องทางการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์เหล่านั้นไปสู่คนทำงานรุ่นใหม่ ๆ อีกทั้งยังขาดการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในภาคประชาสังคมที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่มากขึ้น การทำงานโดยอาศัยอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ทำให้ในปัจจุบันคนทำงานด้านนี้กำลังลดน้อยลงโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ เหตุเพราะรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพและความอยู่รอดท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ปัญหาด้านต่าง ๆ ที่มีสภาพของความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ยังไม่ถูกแก้ไขอีกมากมาย ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดของการพัฒนาความเข้มแข็งและการเติบโตของภาคประชาสังคม เหล่านี้จึงทำให้ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐขั้นพื้นฐานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น และอาจนำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคมในระยะยาว

การที่รัฐจะเลือกใช้วิถีกลไกรัฐเพียงลำพังในการจัดการปัญหาเหล่านี้ ทั้งที่รัฐเองแม้จะมีขนาดใหญ่แต่ก็ขาดประสิทธิภาพ และมีข้อจำกัดมากมาย ไม่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อนนี้ได้ทั้งหมดอาจเป็นความเสี่ยงของการพัฒนามากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีทางเลือกการพัฒนาทั้งกลไกที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และมีระบบการเงินการคลังสนับสนุนอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

๔.๔) ประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ

ปัญหาสังคมมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐและภาคประชาสังคม ซึ่งมิอาจถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างรอบด้าน เน้นการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เน้นมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าการเยียวยา เน้นการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมในเชิงนวัตกรรมมากกว่าสงเคราะห์

จากผลการศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนไทยตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงแหล่งทุนต่างประเทศที่สนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมในประเทศไทย ยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการร่วมแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ คือ การขาดแคลนแหล่งรายได้ที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ระยาว แบบมุ่งผลลัพธ์มากกว่าผลการดำเนินกิจกรรมรายโครงการเท่านั้น

อีกทั้งยังพบปัญหาการจัดสรรงบประมาณรัฐที่ไม่เพียงพอในบางปีงบประมาณ เมื่อประกอบกับความไม่คล่องตัวขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการกองทุนด้านสังคมซึ่งขาดประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกองทุนที่ตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ ยากต่อการเข้าถึงของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล

ประสบการณ์ของนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ แคนาดา สวีเดน สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น หรือประเทศเกิดใหม่เล็ก ๆ เช่น เอสโทเนีย และประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอย่างฮังการี ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม จนจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ข้อมูลประเทศแคนาดายังชี้ว่าภาคประชาสังคมไม่เพียงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดสวัสดิการสังคม แต่ยังมีส่วนช่วยในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นการสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรภาคประชาสังคมทั้งเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถ และการดำเนินการจึงถือได้ว่าเป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งเช่นกัน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ประกอบด้วย

เสาหลักที่ ๑ การให้บริการสังคม (Social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน และการให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น

เสาหลักที่ ๒ การประกันสังคม (Social security) หมายถึง ระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย และราคาพืชผลตกต่ำ เป็นต้น สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ

เสาหลักที่ ๓ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ และผู้ป่วยเรื้อรังที่ไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราวกึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร และป่วยถาวร เป็นต้น

เสาหลักที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership support) เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม และส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๔ โดยมีประเด็นปฏิรูป คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ด้วยเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๕.๑) ทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ไม่อาจปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจขับเคลื่อนไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการแบบประเทศในกลุ่มยุโรปเหนือได้ ระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะทางสายกลางตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นสำคัญ ในสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลักที่กำลังปฏิรูปและพัฒนาต่อยอดอยู่นี้ ในที่สุดแล้วจะต้องทำให้เสาหลักที่ ๔ สามารถขึ้นมามีบทบาทนำให้ได้ จึงจะเกิดหลักประกันที่มั่นคงในการพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืน

๕.๒) ความจริงพื้นฐานอย่างหนึ่งของประเทศไทยที่ควรต้องกล่าวถึง คือ คนไทยได้ถูกอบรมบ่มสอนให้เป็นราษฎร (subject) ที่รอแบมือขอและเคยชินกับการมีผู้อุปถัมภ์ในระบบความสัมพันธ์ทางดิ่งที่เป็นมาอย่างยาวนานจากอดีตกาล แม้เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามยกระดับจาก “ราษฎร” ให้เป็น “พลเมือง” ก็ตามสิ่งที่สังคมไทยจะต้องพบก็คือ ความแตกต่างระหว่าง “พลเมืองโดยปริยาย” ที่เกิดขึ้นตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กับ “พลเมืองในอุดมคติ” อันเป็นเจตนารมณ์ตั้งต้นของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งกระบวนการสร้าง “ความเป็นพลเมือง” ให้เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยนั้น มีวิถีทางเดียวคือการสร้าง “ประชาสังคม” หรือ “สังคมเข้มแข็ง” เพราะการสร้างปัจเจกชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นฐานของระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมในอุดมคติแบบยุโรปเป็นไปได้ยากจนถึงขั้นเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากบริบทที่แตกต่างกัน

๕.๓) การจัดสวัสดิการสังคมที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญ คือ การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง โดยรัฐให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เติบโต เพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีขีดความสามารถสูงจะเป็นหุ้นส่วนสำคัญทางสังคมที่สามารถดำเนินการสร้างสังคมสวัสดิการร่วมกันไปกับรัฐได้เป็นอย่างดี

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้ว เห็นว่าข้อเสนอปฏิรูปนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งหวังผลทั้งการส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมในระยะเปลี่ยนผ่านเฉพาะหน้า และการปฏิรูประบบหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืนในระยะยาว เนื่องจากข้อเสนอนี้เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดแนวทางการจัดการปัญหาในสังคมไทย และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน กล่าวคือ

มาตรการตามข้อเสนอปฏิรูป แบ่งเป็น ๒ ด้าน ประกอบด้วย

<u>ด้านที่ ๑</u> การจัดระบบและกลไกด้านการส่งเสริมภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก ได้แก่

มาตรการที่ ๑ การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม

<u>ขั้นตอน</u>

ให้ภาครัฐกำหนดมาตรการและกลไกในการรวมตัวของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวางและหลากหลาย ทั้งในด้านการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำร่วมจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองอย่างที่เรียกว่า “องค์กรชุมชน” ในระดับฐานรากรูปแบบต่าง ๆ ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สนับสนุนให้องค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นกลไกที่จะทำให้สามารถสร้างกระแสความตื่นตัวให้กับสังคมในวงกว้าง อย่างมีพลัง สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรการที่ ๒ การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม

<u>ขั้นตอน</u>

หลักธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นและส่งเสริมศักยภาพให้เกิดในภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาทุนมนุษย์อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารหรือการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นผลมาจากระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม เพื่อจะช่วยให้ภาคประชาสังคมเกิดความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

มาตรการที่ ๓ การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาของรัฐในทุกระดับ มีการสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพแก่ภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและมีอิสระ โดยอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน การคิดร่วมกัน การทำงานร่วมกัน ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาสังคมได้เติบโต การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคมมิใช่มุ่งสร้างให้ภาคประชาสังคมเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคประชาสังคมได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาชุมชน ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

มาตรการที่ ๔ การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องส่งเสริมบทบาทขององค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมในการจัดการปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมบทบาทในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ บทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและสังคมในวงกว้าง กระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนั้นด้านหนึ่งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกหวงแหนเป็นเจ้าของ และที่สำคัญจะเป็นกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองให้ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติในระดับฐานรากของสังคม อันเป็นตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืน

มาตรการที่ ๕ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับภาคประชาสังคม ทั้งนี้อาจมีได้หลายแหล่ง เช่น เงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ เงินงบประมาณ เงินรายได้ที่หักจากการจัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมาย จากผลการศึกษาแนวทางการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐให้แก่ภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเงินทุนโดยตรงแก่องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร รวมถึงการบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ที่มักจะเป็นงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในหลายกรณีปรากฏข้อมูลว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานไม่มีศักยภาพหรือความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง

กล่าวโดยสรุป มาตรการทั้ง ๕ แนวทางนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๑ , ๒ และ ๓ ในการจัดการปัญหา โดยหันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (Social partnership)

ทั้งนี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อรัฐต้องมีการประกาศใช้ “(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....” อย่างเป็นทางการเรียบร้อยแล้ว และองค์กรที่เกี่ยวข้องตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการกำหนดแนวทางตามมาตรการทั้ง ๕ ด้านอย่างละเอียดต่อไป

<u>ด้านที่ ๒</u> **การออกกฎหมายใหม่**

ได้แก่ การออก "(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ...."

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง

ทั้งนี้การจัดตั้ง "คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม" และ "สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม" ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามผลการศึกษาข้างต้น จึงเห็นสมควรดำเนินการตามแผนการทำงานที่สำคัญ ดังนี้

ที่	กิจกรรมที่ควรดำเนินการ	ระยะเวลา
๑	นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบให้ส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อขอความเห็นชอบ	ภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘
๒	ประสานงานกับคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบ "(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ...." ก่อนส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป	ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓	ประสานงานกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อให้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม สนช. และดำเนินการตามขั้นตอนในการออกกฎหมาย	มกราคม – ธันวาคม ๒๕๕๙
๔	ภายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการแล้ว ให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้แล้วเสร็จ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ทั้งการจัดหาสำนักงาน การแต่งตั้งกรรมการ การสรรหาผู้อำนวยการสำนักงาน การเปิดรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดตั้งกองทุน รวมทั้งการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	ภายในเดือนธันวาคม๒๕๖๐
๕	การประสานงานกับทุกภาคส่วน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการทำงานเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมร่วมกัน	ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๖๐
๖	ประเมินผลยุทธศาสตร์และแผนการทำงาน	ทุกปี
๗	ประเมินความคุ้มค่าของการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม เพื่อตัดสินใจที่จะดำเนินการต่อไป หรือยุบ	ภายใน ๑๐ ปี หลังจากสำนักงานดำเนินการ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

กฎหมายฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นมานี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ประชาชนเกิด "สำนึกพลเมือง" จากเดิมที่เคยตั้งรับ มาสู่ทิศทางการพึ่งตนเอง และกำหนดอนาคตตนเอง เป็นกลไกสนับสนุนทางการคลัง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาจากภาคประชาสังคม ให้เป็นส่วนเติมเต็ม สอดประสาน ให้การพัฒนาสังคมไทยทั่วถึง และเท่าเทียม อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เพื่อมุ่งหวังว่าประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์ปลายทางจะได้ประโยชน์ ดังนี้

๖.๑) ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน

๖.๒) กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทยในด้านต่าง ๆ ผ่านการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา แก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมให้เกิดความยั่งยืนร่วมไปกับภาครัฐ

โดยสามารถแสดงผ่านตัวชี้วัดความสำเร็จได้ดังนี้

๗.๑) เกิดการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควบคู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง

๗.๒) เกิดกระบวนการค้นหาศักยภาพและความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งในเชิงประเด็น เชิงกลุ่มเป้าหมาย และเชิงพื้นที่ ผ่านการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๗.๓) ภาคประชาสังคมมีการจัดทำแผนพัฒนาตนเองอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหามาวิเคราะห์กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของตนเอง และพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก เพื่อทำให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น หรือต้องรวมกำลังกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองให้มากขึ้นและหากมีปัญหาไหนที่รัฐบาลเข้ามาทำแทนให้หรือทำให้ก็ต้องกำกับดูแลหนุนช่วยรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง

๗.๔) มีกระบวนการติดตามประเมินผลการพัฒนาศักยภาพภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปบทเรียนเป็นระยะ ๆ เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

รายละเอียดทั้ง ๗ ข้อ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ฉบับ คือ (๑) รายงานการศึกษาประกอบการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. .... (๒) (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

ในนามของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมฯ และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงขอเสนอรายงานเรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่องสวัสดิการสังคม ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบรายงานฉบับที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบและมีมติ ดังต่อไปนี้

๑) ให้ความเห็นชอบต่อหลักการและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ๕ แนวทาง ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เสนอในรายงานฉบับนี้

๒) ให้ความเห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. .... และประสานนำเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ภาคผนวกที่ ๑

รายงานการศึกษาประกอบการจัดทำ
ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

บทที่ ๑
คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และกระบวนการทำงาน

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบแนวทางเพื่อปฏิรูประบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมการ
๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป	รองประธานกรรมการ
๓. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๔. นางอุบล หลิมสกุล	กรรมการ
๕. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๖. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมการ
๗. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	กรรมการ
๘. นายสุวัฒน์ วิริยพงษ์สุกิจ	กรรมการ
๙. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร	กรรมการ
๑๐. ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงานหรือผู้แทน	กรรมการ
๑๑. นางสาวสุรีรัตน์ ตรีมรรคา	กรรมการ
๑๒. นายชินชัย ชี้เจริญ	กรรมการ
๑๓. นายสมชัย จิตสุชน	กรรมการ
๑๔. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือผู้แทน	กรรมการ
๑๕. นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต	กรรมการและเลขานุการ
๑๖. นางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๒ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้นำเสนอรายงานฉบับแรก เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย (ระดับหลักการและสาระสำคัญ) ซึ่งเป็นวาระการปฏิรูปลำดับที่ ๒๙ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยประเด็นที่ ๑๓ เรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมเป็นประเด็นสำคัญในรายงานฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้คณะกรรมการฯ นำหลักการไปพัฒนาในเชิงรูปธรรม ก่อนนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติอีกครั้งในเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ต่อไป

หลังจากนั้นคณะกรรมการฯได้นำข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๒๐ ท่านมาประกอบการพิจารณา และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรายงานเฉพาะประเด็นที่ ๑๓ นี้ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม มีรายละเอียดตามที่จะนำเสนอดังต่อไปนี้

๑.๓ แผนการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

อนึ่งในเรื่องเดียวกันนี้ยังมีเครือข่ายภายนอกที่ได้ดำเนินงานมาก่อนและกำลังดำเนินงานขับเคลื่อนอยู่ในปัจจุบัน คือ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) กล่าวคือเป็นมติของที่ประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๓ และครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ รวมทั้งเป็นมติของที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เรื่องการสร้างสังคมที่คนไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ดังนั้น สช.จึงได้แต่งตั้งกลไกติดตามผลักดันอย่างต่อเนื่องขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ **คณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากเพื่อสังคมและกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม** ตามคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อสนับสนุนให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารกองทุนที่เหมาะสม กลไกระบบการคลังเพื่อสังคม รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานองค์กร และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนภาคประชาสังคม โดยมีองค์ประกอบดังนี้

๑. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ประธานคณะทำงาน
๒. นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์	รองประธานคณะทำงาน
๓. นายกรรชิต สุขใจมิตร	คณะทำงาน
๔. นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	คณะทำงาน
๕. นายเดช พุ่มคชา	คณะทำงาน
๖. นายธนากร คมกฤส	คณะทำงาน
๗. นายไพศาล ลิ้มสถิตย์	คณะทำงาน
๘. นางภรณี ภู่ประเสริฐ	คณะทำงาน
๙. นางวัชรา ริ้วไพบูลย์	คณะทำงาน
๑๐. นายศรีสุวรรณ ควรขจร	คณะทำงาน
๑๑. นางสุนทรี หัตถี เช่งกิ่ง	คณะทำงาน
๑๒. นางสาวสุภาวดี เพชรรัตน์	คณะทำงาน
๑๓. นางสาวอนุสรณ์ ไชยพาน	คณะทำงาน
๑๔. ผู้อำนวยการสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๕. นายวันชัย บุญประชา	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นางสาวกุญชรี พูลวิวัฒน์ชัยการ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะทำงานขับเคลื่อนฯ ดังกล่าวได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องทุกเดือน และนำมาสู่ความร่วมมือกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน โดยอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้นำเสนอไว้แล้ว ประกอบด้วย

เสาหลักที่ ๑ การให้บริการสังคม (Social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน และการให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น

เสาหลักที่ ๒ การประกันสังคม (Social security) หมายถึง ระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย และราคาพืชผลตกต่ำ เป็นต้น สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ

เสาหลักที่ ๓ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ และผู้ป่วยเรื้อรังที่ไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราวกึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร และป่วยถาวร เป็นต้น

เสาหลักที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership support) เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม และส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๔ โดยที่ตระหนักว่า

๑.๓.๑ ทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ไม่อาจปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจขับเคลื่อนไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการแบบประเทศในกลุ่มยุโรปเหนือได้ ระบบสวัสดิการของประเทศไทย จึงต้องมีลักษณะทางสายกลางตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นสำคัญ ในสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลักที่กำลังปฏิรูปและพัฒนาต่อยอดอยู่นี้ ในที่สุดแล้วจะต้องทำให้เสาหลักที่ ๔ สามารถขึ้นมามีบทบาทนำให้ได้ จึงจะเกิดหลักประกันที่มั่นคงในการพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืน

๑.๓.๒ ความจริงพื้นฐานอย่างหนึ่งของประเทศไทยที่ควรต้องกล่าวถึง คือ คนไทยได้ถูกอบรมบ่มสอนให้เป็นราษฎร (subject) ที่รอแบมือขอและเคยชินกับการมีผู้อุปถัมภ์ในระบบความสัมพันธ์ทางดิ่งที่เป็นมาอย่างยาวนานจากอดีตกาล แม้เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามยกระดับจาก “ราษฎร” ให้เป็น“พลเมือง” ก็ตาม สิ่งที่สังคมไทยจะต้องพบก็คือ ความแตกต่างระหว่าง “พลเมืองโดยปริยาย” ที่เกิดขึ้นตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญกับ “พลเมืองในอุดมคติ” อันเป็นเจตนารมณ์ตั้งต้นของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งกระบวนการสร้าง “ความเป็นพลเมือง” ให้เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยนั้น มีวิถีทางเดียวคือการสร้าง “ประชาสังคม” หรือ “สังคมเข้มแข็ง” เพราะการสร้างปัจเจกชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นฐานของระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมในอุดมคติแบบยุโรปเป็นไปได้ยากจนถึงขั้นเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากบริบทที่แตกต่างกัน

๑.๓.๓ การจัดสวัสดิการสังคมที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญ คือ การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง โดยรัฐให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เติบโต เพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีขีดความสามารถสูงจะเป็นหุ้นส่วนสำคัญทางสังคมที่สามารถดำเนินการสร้างสังคมสวัสดิการร่วมกันไปกับรัฐได้เป็นอย่างดี

๑.๔ ความเร่งด่วนในการปฏิรูป

ประเด็นที่สำคัญที่ควรพึงพิจารณา คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมมีความเร่งด่วนมากเพียงใดถึงขั้นต้องรีบดำเนินการปฏิรูปโดยทันที

ต่อเรื่องนี้คณะกรรมการฯ ได้ประเมินตรงกันว่า สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๒ ด้าน กล่าวคือ

ด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาด และนับวันก็ยิ่งขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสังคมที่มีความสลับซับซ้อน[๑] จนมีการกล่าวกันว่า *"รัฐนั้นเล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ ๆ และใหญ่เกินไปสำหรับปัญหาเล็ก ๆ"*

อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ[๒] การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และผลกระทบที่เกิดตามมาเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนว่า ทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐและอำนาจทุนไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิงในการแก้ปัญหาอันสลับซับซ้อนที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่[๓]

การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมาพร้อมกับสังคมที่ไม่สงบสุข หากกลับมีทุกข์ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีก การพัฒนาประเทศโดยอำนาจรัฐและทุนจึงถึงทางตัน ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการทำงานทำให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสังคมมีความอ่อนแอ มีความขัดแย้ง โดยเฉพาะจากผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ สังคมก็จะขาดความสันติสุข ขาดความเป็นปึกแผ่น ไม่สามารถใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสมานฉันท์ได้ นั้นแปลว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงไม่คุ้มค่า เมื่อเทียบกับความไม่ยั่งยืนที่สังคมและประชาชนจะได้รับ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการลงทุนภาครัฐ

คณะกรรมการฯ ตระหนักอย่างยิ่งยวดว่า การลงทุนด้านการพัฒนาสังคมนั้นไม่สามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น ในเพียงช่วงกระบวนการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ดังนั้นจึงเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการรื้อปรับระบบและกลไกที่มีอยู่ เพื่อวางรากฐานอันจะนำไปสู่การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นไปอย่างกว้างขวาง เป็นกลไกที่จะทำให้สามารถสร้างกระแสความตื่นตัวให้กับสังคมในวงกว้างอย่างมีพลัง สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืนระหว่างสามภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมต่อไปในอนาคต

๑.๕ ข้อเสนอเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ข้อเสนอแนวทางนี้ใช่การปฏิรูปหรือไม่

ต่อประเด็นนี้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้ว เห็นว่าชุดข้อเสนอนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งหวังผลทั้งการส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมในระยะเปลี่ยนผ่านเฉพาะหน้า และการปฏิรูประบบหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืนในระยะยาว เนื่องจากข้อเสนอนี้เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดแนวทางการจัดการปัญหาในสังคมไทย และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน กล่าวคือ

มาตรการตามข้อเสนอในบทที่ ๖ ประกอบด้วย (๑) การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม (๒) การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม (๓) การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม (๔) การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (๕) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม

---

[๑] ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจฉบับสมบูรณ์ โดยคณะกรรมการปฏิรูป วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา), หน้า ๔

[๒] อ้างแล้ว , หน้า ๕

[๓] อ้างแล้ว , หน้า ๕

จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๑ , ๒ และ ๓ ในการจัดการปัญหา โดยหันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (social partnership) ควบคู่กันไป โดยจัดทำเป็น "(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ...." จึงถือว่าเข้าข่าย"การปฏิรูปภายใน ๑ ปี" ตามแนวทางของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง

ทั้งนี้การจัดตั้ง "คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม" และ "สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม" ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

๑.๖ ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๑) ให้ความเห็นชอบต่อหลักการและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ๕ แนวทาง ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย เสนอในรายงานฉบับนี้

๒) ให้ความเห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. .... และประสานนำเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

บทที่ ๒
แนวคิดและความหมายคำว่า "ภาคประชาสังคม" และประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

คำว่า **"ประชาสังคม"** ปรากฏขึ้นในประเทศไทยในราวกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐[๔] ซึ่งมีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือ **"ภาคประชาชน" "ภาคพลเมือง"** แต่ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่ "ประชาสังคม" หรือ "การเมืองภาคประชาชน" ที่ชัดเจนก็คือ ในยุคที่เริ่มเกิดการเดินขบวนเรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางในช่วงการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรยุครัฐบาลพลเอกชาติชายราวปี ๒๕๓๑ กับอีกด้านหนึ่งก็คือ การเกิดปัญหาทุจริต คอรัปชั่น การเคลื่อนไหวของสังคมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และกระแสการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ การปรากฏตัวของคำว่า "ภาคประชาสังคม" จึงเกิดขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการอธิบายกลุ่มก้อนของผู้คนที่ไม่ใช่ "ภาครัฐ" หรือภาคราชการ และไม่ใช่ "ภาคธุรกิจ" ที่เติบโตในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา[๕]

ภายหลังเกิดเหตุการณ์จลาจลเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่พยายามจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ "ประชาชน" (people) มีฐานะเป็น "พลเมือง" (citizen) ที่มีความตื่นตัว และมีความพร้อมที่จะจัดการหรือดำเนินการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะบางอย่างด้วยตัวเอง โดยในบางเรื่องจัดการร่วมกันในฐานะของกลุ่ม องค์กร ชุมชน สถาบันวิชาชีพ และในบางเรื่องก็จัดการร่วมกับรัฐ

สังคมไทยเริ่มมีการทบทวนแนวทางการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างแผน และวางเป้าหมายที่จะส่งเสริม "ประชาคมจังหวัด" ให้เกิดขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีการตั้ง "คณะทำงานประชาคมแผนฯ ๘" ที่มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน เพื่อกำหนดแนวยุทธศาสตร์พัฒนาประชาสังคมในประเทศไทย

จนมาถึงแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันก็ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับชุมชน ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ หรือที่เรียกว่า "ภาคประชาสังคม" เพื่อมุ่งสู่ "สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง" และเป็นแผนแรกที่เริ่มพูดถึงประชาคมอาเซียนทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

จากความเปลี่ยนแปลงและวิกฤติปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้นำมาสู่การเสนอวิถีทางใหม่ในการพัฒนา มีการศึกษาแนวคิด "ประชาสังคม" อย่างแพร่หลายและเป็นระบบในสังคมไทย จนกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้กลายเป็นแนวคิดหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ซึ่งล้วนเป็นผลจากความขัดแย้งทางการเมือง

---

[๔] เอกสารเรื่องแนวคิด พัฒนาการ และยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมในประเทศไทย ของดร.จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษา บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยกฤษฎา บุญชัย วีรบูรณ์ วิสารทสกุล จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร เสนอสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ , สิงหาคม ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

[๕] เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๔๑). "ส่วนรวมที่มีไขรัฐ: ความหมายของประชาสังคม". วารสารธรรมศาสตร์ ๒๔:๒ (พฤษภาคม – สิงหาคม) : ๑๒๔-๑๕๑.

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา คำว่า "ประชาสังคม" จึงถูกใช้ในกฎหมายหลายฉบับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ เป็นต้นมา จากนั้นก็พบว่ามีการบัญญัติคำว่า "ประชาสังคม" อยู่ในกฎหมายอีกหลายฉบับ ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้แทนประชาสังคมไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ , พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ , พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

หากศึกษาการก่อตัวของแนวคิดประชาคมทั้งระดับโลกและในประเทศไทย กล่าวได้ว่ากระแสประชาสังคมก่อตัวมาจากหลายเหตุปัจจัยด้วยกัน[๖] ได้แก่

(๑) วิกฤตในสังคม ที่รัฐและทุนไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งรวมถึงวิกฤตระดับโลก (Global Crisis) เช่น วิกฤตสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เอดส์ เป็นต้น

(๒) การก่อกำเนิดของชนชั้นกลาง[๗] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ ที่มีการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจ

(๓) พัฒนาการของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกทางความคิดได้โดยอิสระ

(๔) ระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งช่วยให้การรวมตัวเป็นไปได้สะดวกขึ้น โดยที่บางครั้งไม่จำเป็นต้องมาพบกัน

(๕) ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบการจัดการของภาครัฐ ทำให้รัฐไม่ได้รับความไว้วางใจ และไม่สามารถเป็นผู้แก้ปัญหาในสังคมได้แต่เพียงลำพัง สังคมจึงต้องการหาทางเลือกอื่น ๆ

(๖) การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์และองค์กรชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก

๒.๑ แนวคิดและความหมายคำว่า "ภาคประชาสังคม"

คำว่า "ประชาสังคม" ปรากฏขึ้นครั้งแรกในงานของอริสโตเติล (Aristotle) โดยคำ ๆ นี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกที่ว่า "politike koinona" และรากศัพท์ภาษาละตินที่ว่า "societas civilis"

ทั้งนี้ คำว่า "ประชาสังคม" ในภาษากรีกและละตินต่างมีความหมายว่า "สังคมการเมือง (political society)" ซึ่งในสมัยนั้น หมายความถึงสังคมที่พลเมืองมีความตื่นตัวในการแสดงบทบาททางการเมือง เป็นสังคมที่ปกครองด้วยกฎหมาย และกฎหมายนั้นถูกมองว่าเป็นเสมือน "คุณธรรมสาธารณะ (public virtue)"[๘]

---

[๖] สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (๒๕๔๐). ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ . กรุงเทพมหานคร : บริษัทดีไซร์จำกัด.

[๗] ชนชั้นกลาง เป็นกลุ่มคนที่มีลักษณะเด่นอยู่ที่การศึกษาสูง มีอาชีพการงาน รายได้ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้ ไม่ยอมอยู่ภายใต้การเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น จึงมักไม่พอใจกับคุณภาพชีวิตตนเองที่ตกต่ำลงซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาโดยรวมของสังคมที่มากระทบวิถีชีวิตตนเอง เช่น การจลาจลต่างๆ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ผังเมือง ทำให้จึงลุกขึ้นมาร่วมมือกับคนกลุ่มต่างๆแสดงออกถึงความไม่พอใจดังกล่าว แต่เป็นลักษณะเชิงร่วมมือมากกว่าต่อต้านขัดขืนโดยตรง ยังมีการวิเคราะห์อีกว่า ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อระบบประชาธิปไตยที่ไม่ใช่เพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของคนส่วนน้อย ไม่ยอมรับระบบประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่เผด็จการทางรัฐสภา คิดถึงความยั่งยืนในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ในระยะสั้น และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองโดยต่อเนื่อง

[๘] นิธิ เนื่องจำนง .ประชาสังคมระดับโลก: ข้อถกเถียงทางทฤษฎีและความเป็นไปได้ของแนวคิด: วารสารวิจัยสังคม ปีที่ ๓๕ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๕) หน้า ๑๕๑ – ๑๙๗.

ในช่วง ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา[๙] แนวคิดประชาสังคมได้ถูกพัฒนาและก่อตัวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมช้า ๆ จนกลายเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm) ในสังคมไทย หลักฐานที่ยืนยันพัฒนาการแนวคิดดังกล่าว ได้แก่[๑๐]

(๑) ธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอแนวคิดสังคมเข้มแข็ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖[๑๑]

(๒) ประเวศ วะสี ได้เสนอวิธีการทำงานร่วมกันในลักษณะ "เบญจภาคี" เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และเสนอแนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานุภาพและวิชชาเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ตลอดทั้งได้เสนอให้มี "ประชาคมจังหวัด" ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ นอกจากนี้ยังได้เสนอแนวคิดชุมชนนิยม (Community) ซึ่งมีการนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน[๑๒]

(๓) ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอให้มี "สมัชชาจังหวัด" ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาสังคม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อบรรจุสาระลงไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ โดยเนื้อหาสาระของสมัชชาจังหวัดนั้นมีที่มาจากแนวคิดประชาสังคมนั่นเอง[๑๓]

(๔) อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ควบคู่ไปกับการพัฒนาประชาสังคมท้องถิ่น (Local Civil Society) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘[๑๔]

ได้มีการจำแนกแนวคิดประชาสังคมไทยอยู่หลายลักษณะที่น่าสนใจ คือ การจำแนกของกฤษฎา บุญชัย[๑๕] ซึ่งจำแนกแนวคิดประชาสังคมออกเป็น ๕ แนวตามความแตกต่างในเรื่องทัศนะและอุดมการณ์ ดังนี้

แนวที่ ๑ ประชาสังคมแบบรัฐนิยม ถูกใช้มากในประเทศโลกที่สาม ประชาสังคมแบบรัฐนิยมถือว่าขัดกับหลักปรัชญาของประชาสังคม เป็นเพียงการช่วงชิงวาทกรรมของรัฐเพื่อคงรักษาสถานภาพอำนาจเดิมไว้ โดยการกระจายอำนาจและเปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง แต่ศูนย์กลางในการตัดสินใจคือรัฐ หรือก็คือการจัดตั้ง "ประชาสังคม" โดยรัฐนั่นเอง เช่น แนวคิดประชารัฐ มีเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพในการจัดการและรักษาสถานภาพรัฐไว้ ท่ามกลางความอ่อนแอของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์

---

[๙] ผู้ที่ใช้คำว่า Civil Society ครั้งแรกในเมืองไทย คือ สุรพงษ์ ชัยนาม เจ้าของบทความ "อันโตนิโย กรัมชี่ กับทฤษฎีว่าด้วยการครองความเป็นใหญ่" ซึ่งตีพิมพ์ในปาริจารยสาร ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๖ (ธันวาคม ๒๕๒๔) ซึ่งเกิดในท่ามกลางความพังทลายของพรรคคอมมิวนิสต์ไทย แนวคิดประชาสังคมถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นแนวทางที่สันติกว่าที่จะทำการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น และเป็นการมองปัญหาสังคมไทย หรือ "พลัง" ที่จะแก้ปัญหาสังคมไทยอาจจะไม่จำเป็นต้องถูกจำกัดด้วยกรอบความคิด "ชนชั้น" แบบที่พรรคคอมมิวนิสต์ไทยใช้ อ้างถึงในจามะรี เชียงทอง, วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓) หน้า ๓๕

[๑๐] ชูชัย ศุภวงศ์. (๒๕๔๐).แนวคิด พัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย.กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

[๑๑] ในปี ๒๕๓๖ ธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอแนวคิดเรื่อง Civil Society โดยใช้คำว่า "สังคมเข้มแข็ง โดยให้ความสำคัญกับ "พลังที่สาม" หรือ "พลังของสังคม" เน้นลักษณะที่กระจัดกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมที่มีที่มาจากทุกส่วน ไม่จำกัดอาชีพ รายได้ ท้องถิ่น ธีรยุทธ เสนอว่า การมีกลุ่มองค์กรหลากหลายที่เข้มแข็ง แม้แต่กรอบอาชีพของตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีเป้าหมายทางการเมือง ก็ถือว่าพอเพียง แนวคิด "สังคมเข้มแข็ง" ตามนัยนี้แตกต่างจากแนวคิด "ประชาชนเป็นใหญ่" หรือ อำนาจของประชาชน" ที่โน้มเอียงไปในลักษณะของขบวนการประชาชน ที่มักจะมีแนวโน้มรวมศูนย์เป็นองค์กรหรือสมาพันธ์ขนาดใหญ่ได้ง่าย และไม่ผูกพันกับอุดมการณ์ของคนบางส่วนดังเช่นกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในอดีต สังคมเข้มแข็งตามข้อเสนอของธีรยุทธมีขั้นตอนการก่อตัว ๔ ขั้นตอน คือ (๑) การเกิดจิตสำนึกทางสังคม (๒) การเกิดขององค์กรทางสังคม (๓) การเกิดอุดมการณ์ร่วมของสังคม และ (๔) การตกผลึกเป็นสถาบันของอุดมการณ์สังคมและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ อ้างใน ธีรยุทธ บุญมี , สังคมเข้มแข็ง , กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร, ๒๕๓๖

[๑๒] ประเวศ วะสี. แนวคิดและยุทธศาสตร์ สังคมสมานุภาพและวิชชา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๓๖.

[๑๓] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาสังคม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๙.

[๑๔] เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ประชาสังคม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๙.

[๑๕] สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, "การสร้างประชาสังคมไทยโดยรัฐ: การปรับตัวของรัฐไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๓๓ – ๓๕.

แนวที่ ๒ ประชาสังคมแบบทุนนิยม เป็นกระแสที่ต้องการลดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมลง เช่น บทบาทด้านการจัดสวัสดิการสังคม หรือการแทรกแซงตลาดเพื่อความมั่นคง การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนเพื่อเปิดโอกาสให้กลไกตลาดและทุนทำงานอย่างอิสระ ประชาสังคมแบบทุนนิยมนี้มุ่งเน้นการแข่งขัน การเพิ่มประสิทธิภาพ เป็นประชาสังคมของชนชั้นกลางและนายทุนที่ต้องการให้กลไกตลาดปลอดการควบคุมและให้พลังของตลาดควบคุมรัฐได้

แนวที่ ๓ ประชาสังคมแบบเสรีนิยมหรือแบบกลุ่มอาสาสมัคร เน้นความเป็น "พลเมือง" ที่มีจิตสำนึกทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยมากกว่าการเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับพลังของชนชั้นกลาง กิจกรรมอาสาสมัคร กลุ่ม สมาคมอิสระ (Free Association) ที่หลากหลายในวัฒนธรรมแบบเมือง มุ่งเน้นให้รัฐลดบทบาทต่อกิจกรรมสาธารณะลง แต่มองรัฐในฐานะที่เป็นส่วนกลาง คอยตอบสนองความต้องการของประชาชน

แนวที่ ๔ ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม เป็นการพัฒนาจากแนวคิด "ชุมชนเข้มแข็ง" และขยายความเป็นชุมชนออกไปในวงกว้าง ประชาสังคมในทัศนะแบบชุมชนนิยม คือ สังคมที่เต็มไปด้วยชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือ เอื้ออาทรตามแนวคิดชุมชน อันจะนำไปสู่พลังที่เข้มแข็งของภาคประชาชน จะเห็นได้ว่าประชาสังคมแบบชุมชนนิยมนี้มิได้ปฏิเสธรัฐโดยตรง แต่มุ่งไปที่การก่อตัวของชุมชนโดยไม่ละเลยโครงสร้างรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งยังมองว่ารัฐเป็นกรรมการกลางที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนได้

แนวที่ ๕ ประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) เป็นเรื่องของการเคลื่อนไหวในพื้นที่การเมืองสาธารณะด้วยขบวนการประชาชน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎกติกา อุดมการณ์ของสังคม เช่น การต่อต้านลัทธิทุนนิยม กลไกตลาด การคัดค้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประชาชน การแสดงสิทธิไม่เชื่อฟังรัฐ (Civic Disobedience) เป้าหมายการต่อสู้มิได้เป็นการยึดอำนาจรัฐหรือเข้าไปต่อสู้ในสังคมการเมืองของกลไกรัฐ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง ศาล กฎหมาย ราชการ ดังเช่นขบวนการเคลื่อนไหวในยุคเก่า แต่สนใจพื้นที่การเมืองสาธารณะเพื่อการเปลี่ยนแปลง และให้วาทกรรมของประชาชนได้สร้างพื้นที่ปฏิบัติการทางความคิดและวัฒนธรรมในสังคม อันจะนำไปสู่การปรับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และประชาชนเสียใหม่ มีการต่อสู้ด้านสัญลักษณ์วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา คุณค่าหญิง – ชาย และอื่น ๆ ที่หลากหลายซับซ้อนมากกว่าจะเป็นอุดมการณ์ทางชนชั้นในอดีต

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการให้ความหมายของคำว่า "ประชาสังคม" มีหลากหลายทรรศนะ และเป็นการยากที่จะหาความหมายเดียวและสามารถใช้กันอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจาก ๕ แนวคิดข้างต้นแล้ว หากสังคมไทยมีความมุ่งมั่นที่จะให้ภาคส่วนหลักอันหมายถึง รัฐ ทุน และประชาชนที่มีความหลากหลาย ได้มีส่วนร่วมกันในการพัฒนาสังคม แนวคิดที่พึงส่งเสริมให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นควรเป็นแนวคิดที่ ๓ - ๕ ที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ภาคส่วนรัฐ และทุน ด้วยเหตุที่พลังอำนาจในสองส่วนแรกนั้นมีพลังอำนาจมากมายอยู่แล้ว แต่มีทางเลือกในการปฏิบัติการเพื่อพัฒนาสังคมจำกัด โดยประชาสังคมที่เกิดขึ้นตามแนวคิดที่ ๓ จะเป็นประชาสังคมที่ผสมผสานหรือเชื่อมต่อภาคส่วนรัฐและทุนได้ค่อนข้างดี ในขณะที่ประชาคมตามแนวคิดที่ ๔ จะเป็นประชาคมที่หยั่งรากถึงชุมชนท้องถิ่น และช่วยให้การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจไม่เลื่อนลอยอยู่กลางอากาศ ส่งผลประโยชน์เพียงแค่คนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวยและเข้าถึงบริการและทรัพยากรอยู่แล้ว ส่วนประชาสังคมตามแนวคิดที่ ๕ จะช่วยสร้างสมดุลการพัฒนาที่ไม่ทำลายระบบนิเวศของโลกและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น รัฐและภาคส่วนทุนจึงควรหันมาหนุนเสริมการพัฒนาประชาสังคมตามแนวคิดที่ ๓ – ๕ อันจะทำให้ภาคประชาชนในทุกระดับ ทุกพื้นที่ หันมาสนใจในปัญหาสาธารณะและร่วมมือกันในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจได้

ประชาสังคมจึงเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategic concept)[๑๖] ดังนั้นการให้ความหมาย ลักษณะองค์ประกอบของประชาสังคม ยุทธวิธีการขับเคลื่อนประชาสังคม จึงขึ้นอยู่กับประสบการณ์บทเรียน ปัญหาและสาเหตุที่ผู้คนแต่ละกลุ่มเผชิญอยู่ รวมทั้งแนวทางหรือวิธีการขับเคลื่อนที่เลือกใช้ก็แตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้หากกล่าวถึงความหมายของคำว่าประชาสังคมและพัฒนาการประชาสังคมในสังคมไทย ก็มีการสำรวจเอาไว้อย่างกว้างขวาง เช่น ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล (๒๕๔๑) อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล (๒๕๔๒) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๒) จามรี เชียงทอง (๒๕๔๓) พฤฒิสาณ ชุมพล (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) ฯลฯ

ตัวอย่างของความหมายที่นักคิดนักวิชาการบางท่าน ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับคำว่า "ประชาสังคม" ไว้ที่น่าสนใจ มีดังนี้

ประเวศ วะสี (๒๕๔๑) ได้ให้ความหมายว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งสร้างความเกื้อหนุนในภาคสังคม หรือภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งและมีดุลภาพทางสังคมมากขึ้น ที่เรียกว่า สังคมสมานุภาพ ซึ่งจะต้องพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน (Community Strengthening) ซึ่งประเวศ วะสี ได้ให้ความหมายว่า เป็นการที่ประชาชนจำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติหรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกันภายในชุมชน หรืออาจจะมีการรวมกลุ่มกันในชุมชน เพื่อสร้างความเอื้ออาทรกันภายในชุมชน

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (๒๕๔๐) ใช้ศัพท์ว่า "วิถีประชา" หมายถึง การรวมกลุ่มขององค์กรต่าง ๆ โดยมีการดำเนินกิจกรรมเป็นศูนย์กลาง ปราศจากการจัดตั้ง เน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาทุกฝ่าย ในระดับพื้นที่ อาจเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หรือพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ

ชูชัย ศุภวงศ์ (๒๕๔๐) ให้ความหมายของ "ประชาสังคม" ว่า หมายถึง การที่ผู้คนในสังคม สภาพการณ์หรือในสภาพปัญหาสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข มารวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่มุ่งไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (Organization/Civic group) ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะเป็นทุนร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความรักความสมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกันภายในระบบการบริหารจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๒) ได้ให้ความเห็นว่า "ประชาสังคม" หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบันและชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individual) โดยเน้นลักษณะที่สำคัญของประชาสังคม ได้แก่ การไม่ขอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐและมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่มีความสามารถชี้นำกำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ซึ่งส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่ แก่งแย่งแข่งขันกัน จนไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชน รวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม

---

[๑๖] ชลทิศ ตั้งเจริญ.(ม.ป.ป.)."แนวคิดประชาสังคม (ทางตะวันตก): กลุ่มความหมายและองค์ประกอบ)" โครงการวิจัยเรื่อง "มาตรการกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไทย" (บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (๒๕๔๐) ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ว่าหมายถึง สังคมที่ประชาชนทั่วไปต่างมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนเอง โดยอาศัยองค์กร กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลายที่ประชาชนจัดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม องค์กร ชมรม สมาคม ซึ่งล้วนแต่มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งสิ้น จึงเป็นเสมือน “สังคม” ของ “ประชา” หรือ Society ของ Civil นั่นเอง เป็นส่วนของสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และก็ไม่ใช่ภาคธุรกิจซึ่งดำเนินงานโดยมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ

จะเห็นว่าการให้ความหมาย “ประชาสังคม” ของทั้ง ๕ นักคิดนักวิชาการนี้ สอดคล้องกับแนวคิดประชาสังคมที่ ๓ - ๕ ที่จำแนกโดย กฤษดา บุญชัย ซึ่งสะท้อนความพยายามสร้างการมีส่วนร่วมและสมดุลระหว่างภาคประชาชน กับภาครัฐ และภาคทุน ในการพัฒนาสังคม มิใช่การพยายามสร้างรัฐหรือทุนรูปแบบใหม่ตามแนวคิดที่หนึ่งและสอง ที่จะไม่เพิ่มทางเลือกและพลังใหม่ใด ๆ ให้กับสังคมเลย

เมื่อพยายามมองหาการให้ความหมาย “ประชาสังคม” ที่จะนำไปสู่รูปธรรมในทางปฏิบัติมากขึ้น พบว่า **โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล** โดยอนุชาติ พวงสำลี (๒๕๔๒) ได้รวบรวมความหมาย และสังเคราะห์ลักษณะและองค์ประกอบของความเป็นประชาสังคม สรุปได้ดังนี้

ลักษณะของประชาสังคม

(๑) มีความหลากหลาย ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ในหลายมิติ ได้แก่ ความหลากหลายในรูปแบบการรวมตัว ความหลากหลายเชิงพื้นที่ รูปแบบกิจกรรม ประเด็นความสนใจ และกลุ่มคนที่มารวมตัวกัน

(๒) มีความเป็นชุมชน ซึ่งหมายถึงว่า การรวมกลุ่มต้องเกิดและเติบโตบนพื้นฐานแห่งความรัก ความเมตตา ความเอื้ออาทร และความสามัคคี อันเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ และเป็นพื้นฐานของพลังในความร่วมมือมากกว่านำไปสู่ความแตกแยกและใช้อำนาจ

(๓) มีฐานสำนึกสาธารณะ ซึ่งหมายถึง การเกิดขึ้นของประชาสังคมมีความเป็นธรรมชาติและอยู่บนเงื่อนไขและสำนึกของความเป็นพลเมือง (Civic Consciousness) มิใช่การแต่งตั้งหรือจัดตั้งโดยกลไกอำนาจรัฐ และสำนึกสาธารณะนี้อาจก่อให้เกิดความเป็นชุมชนตามลักษณะการออกแบบ (Community by Design) หรืออาจเกิดขึ้นจากสำนึกที่เห็นวิกฤตร่วมกัน (Community by Crisis) ก็ได้

(๔) เป็นกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่องที่ต้องอาศัยเวลาและการเรียนรู้จากการปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society)

(๕) มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย เนื่องจากประชาสังคมเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ทางสังคม บนช่องทางการติดต่อสื่อสารในลักษณะต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับความรับรู้และการติดต่อสัมพันธ์กันของผู้คนทั้งโดยตรงและผ่านกิจกรรม จนกลายเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์

ดังนั้นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคม จึงประกอบด้วย

(๑) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน

(๒) การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

(๓) การมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในฐานะของพลเมือง

(๔) การมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกันและการพัฒนาองค์ความรู้

(๕) การมีการติดต่อสื่อสารและการเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ

(๖) การมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

การแจกแจงให้เห็นภาพเชิงกระบวนการประชาสังคมของอนุชาติ พวงสำลี ถูกทำให้เห็นภาพ "เชิงระบบของประชาสังคม" มากขึ้นเมื่อค้นพบและได้อ่านงานของ **สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ** (๒๕๔๐) ที่กล่าวว่า กิจกรรมหรือกระบวนการที่จะเรียกว่าเป็นประชาสังคมนั้นจะต้องประกอบไปด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) จิตสำนึกประชาสังคม (Civic Consciousness) หมายถึง ความคิดและความยอมรับในเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกันในอันที่จะเรียนรู้ร่วมกัน หรือแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะหุ้นส่วนร่วมกัน (Partnership) เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบมีอิสระและมีการเรียนรู้ร่วมกัน

(๒) โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (Civic Organization) หมายถึง กลุ่มการรวมตัวอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราว เฉพาะเรื่อง หรือต่อเนื่องก็ได้ สมาชิกอาจจะเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือภาคประชาชนก็ได้ จำนวนสมาชิกไม่จำกัด ประเด็นที่สำคัญต้องมีจิตสำนึกประชาคมครบถ้วน การมีองค์กร หมายถึง มีระบบการจัดการเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ในการปฏิบัติและนำไปสู่การแก้ปัญหา

(๓) เครือข่ายสังคม (Civic Network) หมายถึง โครงการและกระบวนการซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ปัจจัยสำคัญของเครือข่ายประชาสังคม คือ ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการประชาสัมพันธ์กันด้วยความสมานฉันท์ เครือข่ายประชาสังคมจะเป็นสิ่งที่ช่วยรวมพลังจิตสำนึกของสมาชิก และองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ ให้เกิดเป็น "อำนาจที่สาม" ที่มีความเข้มแข็งในสังคมขึ้นมา

นอกจากนั้น **ธีรยุทธ บุญมี** (๒๕๔๗) ยังได้กล่าวถึง บทบาทความสำคัญของแนวคิด "ประชาสังคม" กับการพัฒนาการเมืองไทย ดังนี้

(๑) ความคิดประชาสังคม คือการคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม รัฐกับกิจกรรมการรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็นของสังคม ประชาสังคมก็คือสังคมที่สมาชิกกระตือรือร้น เอาการเอางาน ถกเถียงร่วมกันในประเด็นร่วมของสังคมในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์โดยรวมของภาคสาธารณะหรือของส่วนรวม

(๒) การพูดถึงประชาสังคมหรือภาคสาธารณะ หมายถึงต้องมีหน่วยหรือองค์รวมทางสังคมอยู่หน่วยหนึ่งที่มีลักษณะมั่นคงถาวรดำรงเป็นพื้นฐานอยู่ก่อน ซึ่งอาจเป็นประชาคมโลก ประเทศ จังหวัด หมู่บ้าน ชุมชนก็ได้ จึงทำให้อาจมีประชาสังคมระดับโลก (global civil society) ระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่นก็ได้

(๓) การทำให้มีพื้นที่เปิดแห่งการช่วงชิง (open and contested space) ในหน่วยสังคมการเมืองที่จะมีพื้นที่เปิด เวที โอกาส ร่วมกันอยู่หนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งประเภท ซึ่งจะเป็นที่ที่ฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยย่อยเดียวกันหรือองค์รวมได้พบปะสนทนาหรือสื่อสารกัน ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ความต้องการของแต่ละฝ่ายหรือบรรลุการประนีประนอมเพื่อ "ผลประโยชน์" โดยรวมของหน่วยหรือองค์รวมนั้น ไม่ว่าจะเป็นในระดับชุมชน จังหวัด ประเทศ หรือประชาคมโลก พื้นที่เปิดแห่งการช่วงชิงนี้โดยคร่าว ๆ ก็คือสิ่งที่เรียกว่า "ภาคสาธารณะ" หรือ "ประชาสังคม"

(๔) สังคมไม่ควรมอง "ประชาสังคม" เป็นเพียงองค์กร สถาบัน แต่ควรมองหรือต้องมองประชาสังคมเป็นการปฏิบัติกิจกรรม เป็นประเด็นสาธารณะ เป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งซึมแทรกซึ่งกันและกันเข้าไปในฝ่ายต่าง ๆ ของ "ประชาสังคม" ที่มีอยู่เกือบทุก ๆ ที่ ทุก ๆ นาที

แม้แต่ในการประชุมสหประชาชาติ ซึ่งเป็นประชาคมรัฐของโลกใบนี้ ก็มีประเด็นที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวมหรือสาธารณะของประชาชนทั่วไปได้ เช่น การพูดถึง "ประชาธิปไตย" "สิทธิเสรีภาพ" "สิทธิมนุษยชน" ในประเทศสมาชิกที่มีการประชุมจำกัดอาวุธชีวภาพ นิวเคลียร์ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีองค์กรเฉพาะด้าน เช่น WHO ดูแลเรื่องสุขภาพ UNICEF ดูแลเรื่องเด็ก การประชุมขององค์กรพัฒนาเอกชน NGO และ INGO (International Non-Government Organization) การประชุมเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมโลก สิทธิมนุษยชนโลก เป็นต้น ในระดับรัฐสภาของแต่ละประเทศซึ่งเป็นเรื่องของรัฐ ก็มีการประชุมพิจารณาปัญหาที่เป็นประโยชน์ของสังคมภูมิภาค เอกชน ภาคสังคม ปัจเจกบุคคลอยู่มาก หากพิจารณาอย่างกว้าง ประชุมดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ "ประชาสังคม" หรือ "ภาคสาธารณะ" ได้ แต่เป็นภาคสาธารณะหรือประชาสังคมที่แทรกหรือทับซ้อนกับภาครัฐ

เช่นเดียวกันในระดับหมู่บ้าน อาจมีการประชุมกรรมการเหมืองฝาย ที่มีการเรียกร้องให้ผู้ใหญ่ของหมู่บ้านดูแลเรื่องพื้นที่ทำกินสาธารณะ การตกลงสื่อสารกัน อาจเป็นในรูปไปเยี่ยมเยียน บอกเล่าปากต่อปาก ในการจัดงานบุญว่าใครจะช่วยทำบุญได้เท่าไร อย่างไร ก็ถือเป็น "ประชาสังคม" ในรูปแบบหนึ่งได้เช่นกัน งานของธีรยุทธ บุญมี จึงชี้ให้เห็นชัดขึ้นว่า กระบวนการประชาสังคมเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่จะทำให้เกิดสมดุลเชิงอำนาจใหม่ที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับสังคมภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน อันจะเป็นพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยให้เข้มแข็งและยั่งยืนอีกด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าทุกสำนักคิด ต่างอธิบายหรือให้ความหมายไว้มากพอที่จะสรุปได้ว่า "ประชาสังคม" หมายถึง การที่คนในสังคมซึ่งมีจิตสำนึกร่วมกันมารวมตัวกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อกระทำการบางอย่าง ก่อให้เกิดเป็นกลุ่ม องค์กร สถาบัน และชุมชน ทั้งนี้ด้วยความรักและความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการอย่างหนึ่ง จนทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในการมุ่งสร้างประโยชน์สาธารณะ

ประชาสังคมก่อให้เกิด "อำนาจที่สาม" นอกเหนือจาก "อำนาจรัฐ" และ "อำนาจทุน (ธุรกิจ)" อำนาจที่สามนี้อาจไม่ต้องการคนจำนวนมาก แต่เป็นเพียงคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย ที่กระจัดกระจายแต่อาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อย ๆ มีการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกัน และมีการจัดการที่ดี อันนำไปสู่พลังในการแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา พัฒนาและฟื้นฟูชุมชนและสังคมของตนเอง จนถึงพัฒนาศักยภาพของชุมชน สังคม บุคคลให้มีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

การรวมตัวกันนั้นอาจไม่ต้องอยู่ใกล้ชิดกัน แต่สามารถสื่อสารกันได้จึงเกิดเป็นองค์กรขึ้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ ก่อให้เกิดโครงสร้างสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่งด้วยความสมานฉันท์แล้วก็จะทำให้สังคมทั้งสังคมมีความเข้มแข็ง เหมือนผืนผ้าที่มีเส้นใยแนวตั้งและแนวนอน ถักทอกันเป็นผืนผ้าที่มีความงามและแข็งแรง[๑๗]

---

[๑๗] ทวีศักดิ์ นพเกศร. วิกฤตสังคมไทย. ๒๕๔๐ กับบทบาทวิทยากรกระบวนการเล่ม ๒ . กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน , ๒๕๔๒. และทวีศักดิ์ นพเกษรและวิลาส เตชะไพบูลย์. เอกสารเผยแพร่ประชาคมกอบบ้านกู้เมือง ฉบับที่ ๑.กระบวนการเสียกรุง ๒๕๔๑. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๔๑.

๒.๒ ประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย และสถิติ

เนื่องจากคำว่า "ภาคประชาสังคม" เป็นคำที่ทั้งกว้างและลึก ซึ่งโดยสรุปกล่าวได้ว่า ภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่น องค์การหรือสถานสาธารณกุศลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์ แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล องค์กร หรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง[๑๘]

จะเห็นได้ว่าเวลากล่าวถึง "ภาคประชาสังคม" มักจะรวมถึงองค์กรเอกชนที่เรียกชื่อต่าง ๆ กัน ได้หลายแบบ ได้แก่[๑๙]

- องค์กรพัฒนาเอกชน
- องค์กรสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายเฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
- องค์กรสวัสดิการชุมชน
- องค์กรชุมชน
- องค์กรภาคประชาชน

ซึ่งจากการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ มีรายละเอียดดังนี้

๒.๒.๑ องค์กรพัฒนาเอกชน

งานวิจัยเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย ที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี ๒๕๔๖ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้พยายามศึกษาภาพรวมขององค์กรสาธารณประโยชน์ในทุก ๆ ด้านที่มีคุณลักษณะดังนี้ (๑) ทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมและสาธารณประโยชน์ (๒) ดำเนินงานอย่างเอกเทศ (๓) ไม่แสวงหากำไรและไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์แก่สมาชิก (๔) ไม่ใช่องค์กรรัฐ (๕) ไม่ใช่องค์กรศาสนาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศาสนาอย่างเดียว (๖) ไม่ใช่องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเมือง (๗) ไม่รวมสหภาพแรงงาน (๘) ไม่รวมองค์กรประชาชนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะเหล่านี้สอดคล้องกับองค์กรที่มักเรียกกันว่า "องค์กรพัฒนาเอกชน"

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขนาด ขอบเขต การจ้างงาน สถานภาพทางการเงินและทางกฎหมาย ความเป็นมา บทบาทและคุณลักษณะที่เด่นชัดขององค์กร เพื่อหาลู่ทางเพิ่มขีดความสามารถและสนับสนุนการสร้างเครือข่าย สร้างกระบวนการรับรู้ และชี้ให้ภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนสาธารณชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรสาธารณประโยชน์ (พัฒนาเอกชน) รวมทั้งนำเสนอข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลขององค์กรเหล่านี้

---

[๑๘] (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. .... , กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

[๑๙] การเรียกชื่อประเภทขององค์กรภาคประชาสังคมตามรายงานฉบับนี้ เป็นลักษณะการรวบรวมชื่อที่เรียกกันโดยทั่วไปและบ่อยครั้ง ซึ่งแต่ละประเภทก็มีความคาบเกี่ยวกันพอสมควร ปัจจุบันยังไม่มีงานวิชาการอ้างอิงการจำแนกประเภทภาคประชาสังคมไทยอย่างเป็นระบบ ว่าหมายรวมถึงองค์กรใดบ้าง

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รวบรวมศึกษาองค์กรตามที่ปรากฏในทำเนียบองค์กรที่ขออนุญาตจดทะเบียนสมาคมและมูลนิธิกับสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีอยู่ ๘,๔๐๖ สมาคม และมูลนิธิทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่ได้จดทะเบียน ๔๙๗ องค์กร รวมทั้งหมด ๘,๙๐๓ องค์กร

อย่างไรก็ตามมีข้อมูลจากการศึกษาอื่น ๆ เพิ่มเติม ดังนี้

- ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ปี ๒๕๔๖ ศูนย์เผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา ได้รวบรวมจัดทำทำเนียบรายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนา โดยแบ่งเป็นระดับภาค จังหวัด และประเด็นงาน (เด็ก แรงงาน ผู้หญิง เกษตร ทรัพยากร ชุมชนเมือง สิทธิมนุษยชน ฯลฯ) พบว่ามีจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชน ๕๖๘ องค์กร และฐานข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ก็ได้รวบรวมองค์กรที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มีจำนวน ๔๖๑ องค์กร

- โครงการศึกษาองค์ความรู้ องค์กรเครือข่าย และระบบฐานข้อมูล องค์กรเครือข่ายภาคประชาชน (๒๕๕๑)[๒๐] พบว่ามีมูลนิธิและสมาคมทั่วประเทศจำนวน ๒๐,๗๒๘ องค์กร แยกเป็นมูลนิธิ ๙,๗๙๙ แห่ง และสมาคม ๑๐,๙๒๙ แห่ง

- นอกจากนั้นยังมีองค์กรที่ทำงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นนิติบุคคลและได้จดทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ข้อมูลเมษายน ๒๕๕๘) มีจำนวน ๒๓๕ องค์กร อยู่ระหว่างการดำเนินการ ๑๐ องค์กร ซึ่งมีสมัชชาองค์กรเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีสมาชิกจำนวน ๑๕๘ องค์กร อยู่ภายใต้กลไกการสนับสนุนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๒.๒.๒ องค์กรสาธารณประโยชน์

มักเป็นกลุ่มองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม จึงหมายถึง มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือมีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การบริการสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ทั้งการส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ โดยได้ให้ความหมายและขอบเขตขององค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์เหล่านี้ไว้ ดังนี้

"มูลนิธิ หรือสมาคม" หมายความว่า มูลนิธิ หรือสมาคมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม

"องค์กรภาคเอกชน" หมายความว่า องค์กรที่มิใช่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ และเป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม

---

[๒๐] ข้อมูลในปี ๒๕๕๑ อ้างจาก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาองค์ความรู้ องค์กรเครือข่าย และระบบฐานข้อมูล องค์กรเครือข่ายภาคประชาชน เสนอสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ศูนย์เครือข่ายวิเคราะห์วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรมการปกครองอยู่ระหว่างการปรับปรุงระบบฐานข้อมูล

ข้อมูลล่าสุดจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งสิ้น ๓,๖๕๔ องค์กร โดยมีการจำแนกเป็นองค์กรภาคเอกชน ๒,๕๔๕ องค์กร มูลนิธิ ๖๓๓ องค์กร สมาคม ๔๗๖ องค์กร ทั้งนี้กระจายอยู่ในภาคกลาง ๙๙๑ องค์กร ภาคเหนือ ๘๗๑ องค์กร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๘๐๐ องค์กร ภาคใต้ ๗๕๐ องค์กร กรุงเทพมหานคร ๒๔๒ องค์กร

๒.๒.๓ องค์กรสวัสดิการชุมชน

เป็นกลุ่มองค์กรเอกชนที่หมายถึง องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชน หรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน และได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อมูลล่าสุดจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสวัสดิการชุมชนทั้งสิ้น ๓,๕๙๓ องค์กร จำแนกเป็น ๕ ประเภท คือ

(๑) องค์กรการจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน รวม ๒,๕๘๙ แห่ง
(๒) องค์กรการจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน รวม ๑๓๒ แห่ง
(๓) องค์กรการจัดสวัสดิการจากฐานการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวม ๒๒ แห่ง
(๔) องค์กรการจัดสวัสดิการจากฐานอุดมการณ์/ศาสนา รวม ๒๙๒ แห่ง
(๕) องค์กรการจัดสวัสดิการจากฐานผู้ยากลำบาก รวม ๓๗๑ แห่ง

อีกทั้งยังมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน คือ องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรสวัสดิการชุมชนที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มากกว่าหนึ่งองค์กร เพื่อร่วมมือ ประสานงาน และเชื่อมโยงในการจัดสวัสดิการสังคม ขององค์กรสวัสดิการชุมชนในทุกระดับ จำนวน ๓๓ องค์กร

มีการกระจายอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑,๐๒๑ องค์กร (๘๔๒,๙๖๓ คน) ภาคกลาง ๙๔๒ องค์กร (๒๘๘,๓๓๕ คน) ภาคเหนือ ๘๗๕ องค์กร (๓๓๙,๗๑๗ คน) ภาคใต้ ๖๙๖ องค์กร (๕๖๕,๓๐๓ คน) กรุงเทพมหานคร ๕๙ องค์กร (๑๒,๐๑๓ คน)

๒.๒.๔ องค์กรชุมชน

ส่วนหนึ่งในที่นี้หมายถึง สภาองค์กรชุมชน ที่เป็นการรวมตัวของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งประชาชนจัดตั้งกันขึ้นเอง หรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จดแจ้งการจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรชุมชนอนุรักษ์ ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและชาติ คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการของประชาชนเพื่อนำไปพิจารณาจัดทำแผนการพัฒนา จัดเวทีปรึกษาหารือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ระบุว่า ณ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ มีสภาองค์กรชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งสิ้น ๔,๑๐๓ สภา

โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

- กรุงเทพและปริมณฑล ๑๕๘ สภา
- ภาคกลาง ๕๓๘ สภา
- ภาคตะวันตก ๒๙๖ สภา
- ภาคตะวันออก ๓๔๑ สภา
- ภาคใต้ ๖๘๖ สภา
- ภาคเหนือ ๖๘๔ สภา
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑,๔๐๐ สภา

อีกส่วนหนึ่ง คือ องค์กรชุมชนที่มีลักษณะเป็นรายกลุ่มรายปัจเจก ซึ่งหมายความว่า "รูปแบบการจัดตั้งและจัดการตนเองอย่างมีโครงสร้างและเป็นระบบของชุมชน ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายไปตามวัตถุประสงค์ ความสนใจและการปฏิสัมพันธ์ตอบสนองกับองค์กรภายนอก ทั้งในด้านชนิด ประเภท ขนาด และคุณสมบัติขององค์กร"

ข้อมูลจากเอกสารวิชาการประกอบวาระการพิจารณาของเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ เรื่องแผนยุทธศาสตร์ร่วมแห่งชาติว่าด้วยระบบสุขภาวะชุมชน ระบุว่า ปัจจุบันมีองค์กรชุมชนที่หลากหลายทั่วประเทศ รวม ๒๕ ประเภท จำนวน ๓๐๗,๙๒๔ องค์กร ได้แก่ องค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน วิสาหกิจชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ป่าชุมชน ตำบลสุขภาพดีวิถีไทย ศูนย์อินเตอร์เนทชุมชน ชุมชนคนรักป่ารางวัลลูกโลกสีเขียว องค์กรชุมชนพึ่งตนเองด้านพลังงาน กองทุนบทบาทสตรี สถาบันจัดการการเงินชุมชน หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง ศูนย์เรียนรู้ชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสุขภาพตำบล ตำบลจัดการตนเอง สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายสวัสดิการชุมชน สหกรณ์เครดิตยูเนียน ชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันการเงินชุมชน ตำบลสุขภาวะ และกองทุนพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า

๒.๒.๕ องค์กรภาคประชาชน

ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ได้อภิปราย เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ Impact เมืองทองธานี ซึ่งจัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยกล่าวว่า ภาคประชาชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง และมีการเคลื่อนไหวร่วมกัน มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับสถานะ หรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานะก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชน และสมัชชา เป็นต้น

ทั้งนี้ภาคประชาชนมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้ คือ

(๑) เป็นกลุ่มคนที่มักจะรวมตัวกันเพราะคิดว่าตนเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม กลุ่มคนเหล่านี้จึงรวมตัวกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมหรือเรียกร้องสิทธิของตน กลุ่มเหล่านี้ก่อเกิดพลังได้เพราะการรวมตัวกัน ร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้ในฐานะผู้ร่วมชะตากรรมเดียวกัน

(๒) ผู้นำของกลุ่มมักจะเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เกิดจากการเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้นำที่ทำความดีจนเป็นที่ประจักษ์ จนทำให้ผู้คนเกิดศรัทธาและยอมรับการนำ

(๓) ส่วนมากไม่เป็นนิติบุคคล และไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายยอมรับสถานภาพของกลุ่มของตน การไม่เป็นนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพนั้น แม้ว่าด้านหนึ่งจะมองได้ว่าเป็นข้อด้อยขององค์กรเหล่านี้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นข้อเด่น

(๔) เกิดขึ้นเองตามยุคสมัย หรือตามภาวการณ์และเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเกิด ขณะเดียวกันก็เสื่อมสลาย และยุติการดำเนินการไปตามเหตุการณ์ตามภาวการณ์และเงื่อนไขที่ทำให้ต้องสลายตัว

ในช่วงระยะเวลา ๑๐ – ๒๐ ปีมานี้ องค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งที่เกิดขึ้นแล้วมีความแข็งแกร่งยั่งยืน และที่เกิดขึ้นแล้วอยู่ไม่นานก็เสื่อมสลายไป แล้วก็ไปก่อตัวขึ้นในรูปแบบใหม่ ในชื่อใหม่ อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและในทางสิทธิต่าง ๆ การเกิดขึ้นและสลายตัวไปตามธรรมชาติอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้องค์กรภาคประชาชนได้เติบใหญ่และกล้าแข็งขึ้น รวมทั้งมีพลังต่อรองสูงขึ้นด้วย

บทบาท หน้าที่และภารกิจของภาคประชาชนเป็นบทบาทในการจัดการตนเองและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน แต่เนื่องจากภาคประชาชนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการของภาคประชาชนจึงทำได้ในขอบเขตจำกัด ตามที่จะหาสมาชิกและหาผู้สมัครใจร่วมทำได้

นอกจากนั้น รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม (๒๕๔๖) ได้เสนอการจำแนกประเภทกิจกรรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการ ตามหลักสากล ได้เป็น ๑๑ ด้าน คือ

(๑) กลุ่มวัฒนธรรมและสันทนาการ (Culture and Recreation)

(๒) กลุ่มการศึกษาและวิจัย (Education and Research)

(๔) กลุ่มสุขภาพอนามัย (Health)

(๕) กลุ่มบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์ (Social Services)

(๖) กลุ่มสิ่งแวดล้อม (Environment)

(๗) กลุ่มการพัฒนาชนบทและเมือง (Urban and Rural Development) องค์กรในกลุ่มนี้ทำงานเกี่ยวกับงานการพัฒนา ทั้งส่วนที่เป็นการพัฒนาเมืองและชนบท รวมการพัฒนาด้านการเกษตรสาขาต่าง ๆ ตลอดจนการพัฒนาอาชีพและฝึกอาชีพ เครดิตและธุรกิจชุมชนก็รวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย

(๘) กลุ่มกฎหมาย การรณรงค์ และการเมือง (Advocacy, Legal and Politics) กลุ่มองค์กรการกุศลอาสาสมัคร (Philanthropic Intermediaries and Voluntarism Promotion) การบริจาค การสาธารณกุศลเป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งกำลังเงิน ทรัพย์สิน สิ่งของ และกำลังกาย

(๙) กลุ่มกิจกรรมระหว่างประเทศ (International Activities)

(๑๐) กลุ่มศาสนา (Religion)

(๑๑) กลุ่มสมาคมธุรกิจและผู้ประกอบการวิชาชีพ (Business and Professional Associations) ตามหลักสากล มักแบ่งองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มนี้ออกเป็น ๓ ส่วน คือ กลุ่มการค้า กลุ่มวิชาชีพ และกลุ่มแรงงาน ซึ่งอาจจะรวมความถึงกลุ่มสหภาพแรงงานด้วย แต่กลุ่มแรงงานส่วนใหญ่จะจดทะเบียนขึ้นตรงกับกระทรวงแรงงาน องค์กรกลุ่มนี้ทำกิจกรรมที่เน้นประโยชน์ของผู้ที่อยู่ในอาชีพเดียวกันเป็นหลัก

โดยองค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญ ดังนี้

(๑) การบรรเทาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ

(๒) การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ หรือการฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

(๓) การสื่อสาร เผยแพร่ รณรงค์บอกกล่าวให้สังคมได้รับรู้ รวมทั้งการนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของสังคม

(๔) การตรวจสอบเฝ้าระวัง และติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐ รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคมเศรษฐกิจ และนำเสนอนโยบายที่เหมาะสมต่อสังคม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีระบบความคิดเรื่องประชาสังคมแพร่หลายในสังคมไทยมานานพอสมควร และ "ภาคประชาสังคมไทย" ก็มีพัฒนาการและการเติบโตที่หลากหลาย เป็นจำนวนไม่น้อย แต่การให้นิยามความหมายหรือการจัดประเภท รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการส่งเสริมความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งก็อาจเป็นข้อดีที่ทำให้มีอิสระในการก่อเกิดพัฒนาในช่วงแรก ๆ แต่ก็อาจทำให้ขาดโอกาสในการส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งจากภาครัฐ

อย่างไรก็ตามสำนักงานสถิติแห่งชาติมีการสำรวจองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เป็นประจำทุก ๕ ปี โดยครั้งล่าสุดเป็นการสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า ประเทศไทยมีองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร จำนวน ๗๖,๖๘๕ แห่ง กระจายอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด (ร้อยละ ๓๑) รองลงมาคือภาคกลาง ภาคเหนือ กทม. และภาคใต้ ทุกภาคมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนองค์กร โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง

การจำแนกประเภทองค์กรไม่แสวงหากำไร พบว่าเป็นองค์กรศาสนามากที่สุด (ร้อยละ ๕๘) รองลงมาเป็นองค์กรด้านสังคมสงเคราะห์ (ร้อยละ ๓๑.๔) ตามด้วยองค์กรฌาปนกิจสงเคราะห์ (ร้อยละ ๔.๔) สมาคมการค้า/หอการค้า (ร้อยละ ๒.๘) สมาคมนายจ้าง/สหภาพแรงงาน/สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๒.๓) และอื่น ๆ (ร้อยละ ๑.๒) ได้แก่ โรงเรียนเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชน องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ พรรคการเมือง และโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งจะเห็นว่าคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจนี้ต่างจากความหมาย "ภาคประชาสังคม" ตามแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ผลการสำรวจคนที่ทำงานในองค์กรเหล่านี้ พบว่า เป็นอาสาสมัครมากที่สุด ร้อยละ ๔๓.๘ เป็นคนทำงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน ร้อยละ ๓๓.๕ เป็นพนักงานประจำ ร้อยละ ๑๔.๖ เป็นนักบวชในศาสนาที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งร้อยละ ๕.๖ และเป็นพนักงานชั่วคราว ร้อยละ ๒.๕ ซึ่งส่วนใหญ่คนที่ทำงานเป็นอาสาสมัครหรือทำงานโดยไม่ได้รับเงินเดือนจะเป็นการทำงานกับองค์กรศาสนาและองค์กรที่ทำงานสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้รายได้ขององค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาค ร้อยละ ๖๑ รองลงมามาจากเงินสงเคราะห์ ร้อยละ ๒๐.๘ อีกด้านหนึ่งมาจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ ร้อยละ ๑๑.๕ ส่วนรายรับช่องทางอื่น ๆ อาจมาจากค่าธรรมเนียมสมาชิก ดอกเบี้ย เป็นต้น

ปัญหาสำคัญขององค์กรเหล่านี้ คือ รายได้หรือแหล่งเงินทุนที่มาจากการบริจาคซึ่งไม่แน่นอนและไม่มั่นคง ไม่มีการสนับสนุนจากภาครัฐเลย ไม่ว่าจะเป็นเงินดำเนินการหรือการพัฒนาขีดความสามารถ รวมทั้งการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร

จะเห็นได้ว่าจนถึงปี ๒๕๕๖ แม้ภาคประชาสังคมจะมีการตื่นตัวและเติบโตในเชิงปริมาณมากขึ้น ซึ่งสะท้อนการเอาธุระต่อเรื่องสาธารณะของประชาชน แต่ภาครัฐก็ยังไม่ได้ดำเนินการหนุนเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้ร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาเท่าที่ควร อีกทั้งการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ไม่สะท้อนเป้าหมายการมุ่งเอาผลสำรวจไปสู่การวางแผนพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการนับรวมและจำแนกประเภทองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่สอดรับกับแนวคิดการพัฒนาภาคประชาสังคมดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากกระบวนการปฏิรูปสังคมเกิดขึ้นจริง ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการปรับปรุงแนวคิด การให้ความหมาย การนับรวมและข้อคำถามสำคัญเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนและติดตามผลการพัฒนาภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ

คำเรียก “ภาคประชาสังคม” ทั้ง ๕ แบบข้างต้น บ้างก็เกิดขึ้นจากการนิยามและเรียกชื่อภายใต้กฎหมายเฉพาะเพื่อการส่งเสริม บ้างก็อาจเกิดขึ้นตามเจตจำนงที่จะควบคุมกำกับของภาครัฐ โดยไม่ได้สนใจมากนักว่าจะมีเป้าหมายและภารกิจทางสังคมอย่างไร แต่ก็สะท้อนได้ว่าภาคประชาสังคมไทยมีความหลากหลาย ทั้งรูปแบบการรวมตัวและการจัดตั้ง กระบวนการและเป้าหมายการทำงาน แต่ที่เหมือนกันคือการมีสำนึกสาธารณะร่วมกัน

บทที่ ๓
ความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมไทย

๓.๑ ความหมายและบทบาทภาคประชาสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวคิดประชาสังคมได้ค่อย ๆ แทรกตัวเข้ามาเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งเริ่มปรากฏชัดในนโยบายการพัฒนาระดับชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่มีการระบุถึงบทบาทภาคประชาสังคมในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรม แต่ยังเป็นเฉพาะกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น โดยมีการรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในระดับภาคและระดับประเทศ ผ่านการเลือกผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างจังหวัดแต่ละภาคในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท (กป.อพช.)" ต่อมาคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท ได้เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในการร่างแผนพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๗ กระบวนการดังกล่าวนับเป็น "การมีส่วนร่วม" อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา แต่ก็มีเพียงเนื้อความ โดยไม่มีภาคปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามเนื้อหาหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ ยังคงกำหนดโดยสภาพัฒน์ฯ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และเมื่อมีการเปิดประชาพิจารณ์แผนพัฒนาฯ ดังกล่าว เอ็นจีโอก็ได้เข้าร่วมเพียง ๔ คน จากจำนวนผู้ที่ได้รับเชิญทั้งหมด ๘๐ คน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) เป็นแผนแรกที่พูดถึงเรื่อง "การส่งเสริมประชาสังคม" โดยมีการระบุอย่างชัดเจนในเรื่อง การเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น ทั้งนี้มีการวางเป้าหมายที่จะส่งเสริม "ประชาคมจังหวัด" ให้เกิดขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดพื้นที่นำร่อง ๔ จังหวัด คือ น่าน ขอนแก่น เพชรบุรี และสงขลา พร้อมกับเริ่มโครงการ "ประชาคมตำบล" โดยมอบหมายให้สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัย ศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อประสานงานด้านประชาสังคมทั้งหมด ได้ทำการจัดตั้ง "คณะทำงานประชาคมแผนฯ ๘" โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโส เป็นประธาน เพื่อหายุทธศาสตร์แนวทางพัฒนาประชาสังคม ผลจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ พบว่า มีการรวมกลุ่มของประชาสังคมในหลายรูปแบบอย่างเข้มแข็ง มีการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง และมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ – ๑๐ ระบุเรื่อง การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชนและสังคมให้เป็นแกนหลักของสังคมไทย ผลสำคัญที่เกิดขึ้นจากแผนฯ ฉบับที่ ๙ คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนามีมากขึ้น เช่น มีการจัดทำแผนชุมชนจำนวน ๓,๖๕๗ ตำบล ส่งเสริมกระบวนการประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนพัฒนาอำเภอทุกขั้นตอน มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนระดับตำบลทุกตำบล

กระบวนการบริหารจัดการประเทศได้เริ่มเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ **เข้ามาร่วมกับภาครัฐมากขึ้น แต่ภาคประชาชนและภาคสาธารณะอื่น ๆ ยังมีบทบาทจำกัดอยู่ในขั้นตอนของการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อทิศทางของการพัฒนาเท่านั้น** ยังเข้าไม่ถึงอำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับผลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ พบว่า **ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ** เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานรากของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยมีการระบุเรื่องการเสริมสร้างบทบาทของทุกภาคส่วนให้สามารถขับเคลื่อนแผนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ พัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา สร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้พร้อมรองรับกับความเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ผลักดันให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เข้าร่วมพัฒนาชุมชนให้มากขึ้น สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมที่ดี และพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

จุดเด่นของประเทศไทยในแผนฉบับนี้ คือ การระบุเรื่อง**การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย** มุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และการจัดการความรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกระตุ้นชุมชนและภาคประชาสังคมร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาค อาเซียน และโลก **ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะเห็นรูปธรรมที่รัฐส่งเสริมภาคประชาสังคมในลักษณะการจัดตั้งและจดทะเบียนควบคุม การสนับสนุนงบประมาณการทำงานในระยะแรก ๆ ที่ไม่ต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการช่วยรัฐจัดสวัสดิการทางสังคม แต่ไม่เห็นการสนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมมีเกิดขึ้นและก็สลายตัวไปเป็นจำนวนไม่น้อย**

๓.๒ ภาคประชาสังคมกับการพัฒนาชนบทไทย

อย่างไรก็ตามพบว่า **ภาคประชาสังคมไทยก็มีพัฒนาการคู่ขนานมากับการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ ที่มีนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) จำนวนไม่น้อยได้ลงไปทำงานกับชาวบ้านในพื้นที่ชนบท โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กขึ้นเพื่ออาศัยเป็นเครื่องมือทำงานกับชาวบ้าน โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านหรือองค์กรประชาชน** ซึ่งสถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทมากในช่วงเวลานั้นเกิดจากปัจจัย ๕ ประการ[๒๑] คือ

---

[๒๑] กฤษฎา บุญชัย วีรบูรณ์ วิสารทสกุล และจตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร. รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. เสนอสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ , สิงหาคม ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา) หน้า ๑๑-๑๒.

ประการแรก สภาพความยากจนของประชาชนไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่โดยทั่วไป การกระจายรายได้ ทรัพยากร และผลประโยชน์ในสังคม ยังมีความไม่เท่าเทียมกัน มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างชนบทกับเมือง ระหว่างภาคต่าง ๆ สภาพเช่นนี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นช่วงเวลาที่เกิดการเคลื่อนไหวของหน่วยงานและขบวนการพัฒนาสังคมในระดับสากล เพื่อทบทวนปัญหาและประสบการณ์การดำเนินการพัฒนาประเทศในโลกที่สาม มีการประชุมสัมมนาบ่อยครั้ง อาทิเช่น การประชุมขององค์การระหว่างประเทศ เรื่อง "การปฏิรูปสถาบันเกษตรและพัฒนาชนบทของโลก" ที่กรุงโรม ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ ได้ข้อสรุปว่า **"การดำเนินการพัฒนาสังคมหรือการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องยึดถือกลยุทธ์ที่ให้ประชาชนมีความสามารถที่จะก่อตั้งหรือดำเนินการพัฒนาด้วยตัวเอง และจะต้องพยายามสนับสนุนให้มีการสร้างสถาบันหรือองค์กรของประชาชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาต่าง ๆ ด้วย"**

การเคลื่อนไหวและผลักดันแนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบกลับไปยังประเทศโลกที่สามต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย จะเห็นได้จากการที่แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการแพร่กระจายและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ทำให้เกิดกระบวนการทบทวนการปฏิบัติงานและการพัฒนาสังคมทั้งในระดับภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ประการที่สาม หน่วยงานของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ได้มีการเคลื่อนไหวและทบทวนแนวทางการพัฒนาสังคมของไทยที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบด้านการวางนโยบายและการวางแผนพัฒนาในประเทศ ได้มีการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาและยอมรับว่าประเทศไทยยังประสบปัญหาในการพัฒนาประเทศอยู่อีกมาก รวมทั้งเล็งเห็นว่าภาคเอกชนน่าจะมีบทบาทมากขึ้น

ประการที่สี่ องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยจำนวนหนึ่งได้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา และพยายามที่จะร่วมมือประสานงานกันเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาการดำเนินงานพัฒนาสังคมให้ขยายตัวออกไปให้กว้างขวางขึ้น

ประการที่ห้า สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ ซึ่งเกิดบรรยากาศที่เรียกว่า "วิกฤต การณ์แห่งศรัทธา" ซึ่งหมายถึงการสิ้นศรัทธาต่อแนวทางการต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจรัฐด้วยความรุนแรง ทำให้ขบวนการสันติวิธีเติบโตขึ้น

นับแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา **จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนเล็ก ๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ มุ่งหนุนเสริมให้เกิดองค์กรชาวบ้าน หรือองค์กรประชาชนให้มีความเข้มแข็ง** ด้วยรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ ดังมีคำกล่าวว่า งานสำคัญของ NGO ยุคบุกเบิก คือ "ปุ๋ย ปอ บ่อ ส้วม รวมกลุ่ม ประชุม สัมมนา พาดูงาน" ฯลฯ ทั้งนี้มิได้ให้ความสนใจในการร่วมมือที่จะดำเนินงานตามแนวนโยบายรัฐส่วนกลาง หรือระบบราชการ ดังที่มีคำกล่าวว่า "คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน" หรือมีลักษณะที่เรียกว่าการพัฒนา **"ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม"**

พัฒนาการของการทำงานได้เติบโตและขยายมิติการทำงานในการเชื่อมร้อยกับเครือข่ายระหว่างองค์กรชาวบ้านในหลายมิติ เช่น ด้านกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกหรือเกษตรผสมผสาน ฯลฯ หรือการเชื่อมร้อยชุมชนเข้าด้วยกันในลักษณะของภูมินิเวศวัฒนธรรม เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ เครือข่ายป่าชุมชน ฯลฯ จวบจนกระทั่งประมาณปี ๒๕๒๖ เป็นต้นมา แนวโน้มของการร่วมมือประสานงานกัน

มีมากขึ้น เกิดหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีลักษณะร่วมมากมาย เช่น คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนา คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา กลุ่มศึกษาทางเลือกการพัฒนา กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เริ่มมีแนวโน้มของการรวมตัวกันในหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงานเหมือนกัน อาทิเช่น การรวมตัวของคณะทำงานด้านเด็ก การรวมตัวกันของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสาธารณสุข หรือการรวมตัวของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

๓.๓ การสานพลังเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อร่วมพัฒนาสังคมไทย

เมื่อเข้าสู่**ช่วงต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖** ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้ภาครัฐบาลประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท ภายใต้นโยบายนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแนวทางการประสานความร่วมมือขึ้น และได้เสนอจังหวะก้าวของความร่วมมือ โดยในประการแรกจำเป็นต้องให้เกิดกระบวนการรวมตัว ร่วมมือประสานงาน ตลอดจนพัฒนากลไกความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงค่อยดำเนินการแสวงหาความร่วมมือ กำหนดแผนงานร่วมหรือจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อไป

ในช่วงปลายปี ๒๕๒๘ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งประเภทพัฒนาและสงเคราะห์ ๑๓๙ องค์กร[๒๒] จึงได้จัดประชุมและมีมติให้จัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท" (กป.อพช.) ระดับชาติขึ้น ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน" เพื่อเป็นกลไกขององค์กรพัฒนาเอกชนในการประสานงานกับภาครัฐ ขณะเดียวกันได้มีมติให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆรวมตัวกันเป็น กป.อพช. ระดับภาคขึ้นเช่นเดียวกัน

การกำเนิดของ กป.อพช. นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยในแนวทางที่เน้นการพัฒนามากกว่าการสงเคราะห์ ด้วยเหตุผล ๓ ประการคือ

- ประการแรก เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่ต่างคนต่างทำ มาเป็นการรวมพลัง ประสานงานกันอย่างเป็นขบวนการมากยิ่งขึ้น
- ประการที่สอง เป็นการเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเนื้องานที่หลากหลาย ทั้งด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข การศึกษา และศาสนา ให้มีจุดเน้นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาชนบท
- ประการที่สาม เป็นการยกระดับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากจุดเล็ก ๆ เฉพาะพื้นที่และเฉพาะปัญหา สู่ระดับที่กว้างขวางมากขึ้น

ต่อมาในช่วงปี **พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นช่วงที่เริ่มมีการเดินขบวน เรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งด้านฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ฯลฯ เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรรายย่อย ฯลฯ รวมทั้งเครือข่ายองค์กรชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การต่อต้านการสร้างเขื่อน**

สถานการณ์เหล่านี้ได้ทำให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มคนในลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐ ต่อรองรัฐ จัดสัมพันธภาพรัฐ - สังคม เพื่อผลักดันวาระของตนเองที่แตกต่างไปจากประชาสังคมประเภทแรก ซึ่งอาจเรียกว่า **"ประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม"**

---

[๒๒] อ้างแล้ว

ภายหลัง**วิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐** แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางจากสังคมและหน่วยงานรัฐ จนมีฐานะกลายเป็นอุดมการณ์ของสังคมโดยปริยาย นอกจากนั้น**กระแสประชาสังคมโลกซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New Social Movement)** ยังเข้ามาหนุนเสริมกระแสประชาชนการเคลื่อนไหวเชิงเครือข่าย การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ ยาเสพติด ความยากจน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ มิติครอบครัว-เยาวชน และอัตลักษณ์ท้องถิ่น ฯลฯ กลายเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นที่รัฐเองก็ไม่อาจจัดการปัญหาที่สลับซับซ้อนนั้นๆได้ จึงต้องพึ่งพาพลังทางสังคมเหล่านี้ร่วมแก้ไข[๒๓]

ช่วงนี้มีพัฒนาการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเข้าไปร่วมมือกับภาครัฐและภาคธุรกิจ หรือภาคอื่น ๆ เกิดการทำงานในลักษณะของการสร้างภาคีความร่วมมือโดยเฉพาะบทบาทการทำงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)** รวมทั้งที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ผลักดันให้เกิดการทำงานในลักษณะที่เรียกว่า "**เบญจภาคี**" (ชาวบ้าน ราชการ NGO สื่อมวลชน และนักวิชาการ) การขับเคลื่อนของ**ประชาสังคมแนวนี้จึงอยู่ที่การสร้างเวทีสมานฉันท์ร่วมกับรัฐและภาคส่วนต่าง ๆ** ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เวทีการพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งการผลักดันวาระผ่านการทำงานร่วมกับภาครัฐผ่านการจัดทำแผนชุมชน การเข้าไปใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านความร่วมมือกับผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการผลักดันให้วาระของชุมชนเข้าไปสู่แผนพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น สถาบันหรือหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดพัฒนาการสำคัญ คือ การเกิดแนวทางการทำงานที่ยกระดับจากการหนุนเสริมให้เกิดองค์กรชาวบ้านและการจัดทำแผนชุมชน มาสู่การเข้าไปเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค เกิดประชาคมจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นมา[๒๔]

ในช่วงที่มีการรณรงค์จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทมากในการกำหนดประเด็นสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสิทธิชุมชน ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

๓.๔ รูปธรรมการมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนพัฒนาประเทศและสังคมของภาคประชาสังคม

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น ดังตัวอย่างที่สำคัญ เช่น

ประเด็นทรัพยากร: การต่อสู้ของชาวสะเอียบ กับการคัดค้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น[๒๕]

โครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นถูกผลักดันอย่างจริงจังในปี ๒๕๓๒ สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อมาในปี ๒๕๓๘ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น แต่ด้วยแรงคัดค้านของชาวบ้านสะเอียบกว่า ๑,๐๐๐ คน จาก ๔ หมู่บ้าน คือ บ้านดอนชัย หมู่ ๑, บ้านดอนชัยสักทอง หมู่ ๙, บ้านแก้วหมู่ ๖ และ

---

[๒๓] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (๒๕๔๔) . ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

[๒๔] ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (ม.ป.ป.).การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย (เอกสารอัดสำเนา)

[๒๕] เรียบเรียงจากเอกสารเรื่องเขื่อนแก่งเสือเต้น ๒๓ ปีแห่งการต่อสู้ของชาวสะเอียบ โดยกลุ่มราษฎรรักษ์ป่าตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ , ๒๕๕๕ (เอกสารอัดสำเนา)

บ้านแม่เต้น หมู่ ๕ ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ที่จะอยู่ในพื้นที่ที่จะถูกน้ำท่วมหากเขื่อนแก่งเสือเต้นสร้างสำเร็จจริง ซึ่งพื้นที่แห่งนี้ยังเป็นป่าสักทองสภาพสมบูรณ์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ทำให้จนถึงปัจจุบันก็ยังคงไม่สามารถสร้างเขื่อนได้

กระบวนการต่อสู้ของชุมชนชาวสะเอียบ เริ่มต้นเมื่อปี ๒๕๓๒ เมื่อชาวบ้านรับรู้ว่าจะสร้างเขื่อนแต่ไม่รู้จะคัดค้านอย่างไร ชาวบ้านจึงออกเงินค่ารถไปศึกษาพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการสร้างเขื่อนกันเอง เช่น เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนภูมิพล ข้อสรุปที่ชาวบ้านทำการสำรวจเองพบว่า ชาวบ้านที่อพยพไปแล้วลำบาก หาที่ดินทำการเกษตรไม่ได้ ป่าไม้ก็ถูกทำลาย จึงร่วมกันคัดค้านการสร้างเขื่อนผ่านรูปแบบการยึดพื้นที่และใช้ความรุนแรง ใครเข้ามาก็โดนทุบรถเอาก้อนหินขว้างปา สู้กันด้วยจอบ เสียม เป็นเรื่องราวจนต้องขึ้นโรงพัก

ในช่วงแรก ๆ กลุ่มคนภายนอกที่เข้ามาให้ความรู้ คือ กลุ่มนักศึกษา ต่อมาปี ๒๕๓๔ เริ่มมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) เข้ามา โดยให้ความรู้เรื่องการเคลื่อนไหวของภาครัฐบาล และมีกลุ่มอนุรักษ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) มาออกค่ายในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการต่อสู้ของเยาวชนในชุมชนผ่าน “กลุ่มตะกอนยม” ที่ตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๗ โดยให้ความรู้เรื่องเขื่อน ป่าไม้แก่เยาวชนในหมู่บ้าน รวมถึงการสร้างเครือข่ายเยาวชนลุ่มน้ำกับกลุ่มเยาวชนอื่น ๆ ภายนอก

ทุกวันชาวบ้านจะส่งคนลงเวรยามเฝ้าที่หัวงานสร้างเขื่อน หากมีบุคคลภายนอกที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้สนับสนุนเขื่อนเข้ามาในพื้นที่ ทั้ง ๔ หมู่บ้านจะประกาศเสียงตามสายทันที เพื่อให้คนในหมู่บ้านรับทราบ จากนั้นชาวบ้านก็จะยกกำลังกันไปที่หัวงาน เชิญตัวแทนที่เข้ามาให้มาพูดคุยกัน แล้วเชิญออกนอกพื้นที่ เพราะไม่ต้องการให้มาศึกษาเรื่องเขื่อน แต่หากคนนอกจะเข้ามาด้วยเรื่องอื่น ๆ เช่น มารับบริจาคเลือดจะไม่มีปัญหา

ในกระบวนการต่อสู้ไม่ได้มีเพียงผู้ใหญ่หรือเด็กเท่านั้น กลุ่มวัยรุ่นอายุ ๒๐ - ๓๐ ปี ก็มีอยู่มากเช่นกัน ประชากรในชุมชนเพียงร้อยละ ๕ เท่านั้นที่ไปทำงานนอกพื้นที่ ซึ่งคนกลุ่มนี้ถือเป็นกองกำลังหลักของชุมชน คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของประชากรในหมู่บ้าน กลุ่มคนที่มีความรู้ก็จะทำงานในระดับนโยบาย งานวิชาการ ชาวบ้านก็ยกระดับขึ้นมาเป็นกรรมการหมู่บ้าน หรือกรรมการองค์กรจัดตั้ง เช่น กลุ่มราษฎรรักษ์ป่า ส่วนแกนนำอย่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ก็เลื่อนขึ้นไปเป็นที่ปรึกษา ให้คนรุ่นใหม่ ๆ มาเป็นแกนนำ เยาวชนก็เข้ากลุ่มตะกอนยม

ด้านบทบาทผู้นำในหมู่บ้าน ทุกคนที่ลงสมัครจะต้องมีนโยบายค้านเขื่อนเสมอ หากได้ตำแหน่งต้องสาบานตนว่าจะค้านเขื่อนแก่งเสือเต้นไม่ว่ากรณีใด ๆ รวมถึงครู ตำรวจ และข้าราชการที่มาประจำตำแหน่งที่นี่ มิฉะนั้นอยู่ในหมู่บ้านนี้ไม่ได้

ส่วนบทบาทของชาวบ้านที่ไปทำงานต่างถิ่นคือ เป็นกลุ่มทุนให้เงินช่วยเหลือหมู่บ้าน และเพื่อนำข้อมูลจากชุมชนไปกระจายในพื้นที่ที่แต่ละคนทำงาน ต่อมาชาวสะเอียบรู้ว่าการเป็นเครือข่ายเล็ก ๆ ต่อสู้คนเดียวคงไม่ไหว จึงไปร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เช่น สมัชชาคนจน เครือข่ายเขื่อน ร่วมประท้วงเขื่อนปากมูล ฯลฯ เพื่อหาพันธมิตรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรัฐเหมือนกัน

เมื่อมีสื่อเข้ามาในพื้นที่มาก ๆ ชาวบ้านก็มีโอกาสได้ให้สัมภาษณ์สื่อจนเกิดความคุ้นชินในการตอบคำถามกับสื่อ บางครั้งมีการเชิญสื่อมาทำข่าวในพื้นที่ ทำให้มีข่าวเผยแพร่ตลอดเวลา ปัจจุบันชาวบ้านรู้จักการใช้สื่อออนไลน์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น ผ่านทางเฟซบุ๊ก “ป่าสักทอง หยุดเขื่อนแก่งเสือเต้น” และ “ตำบลสะเอียบ ป่าสักทอง” ณ วันนี้ ชุมชนสะเอียบมีความเข้มแข็งมากจนไม่ต้องพึ่งพาทุนหรือเงินช่วยเหลือต่าง ๆ นานกว่า ๑๐ ปีแล้ว

ประเด็นที่อยู่อาศัย : การเคลื่อนไหวของคนจนเมือง[๒๖]

สลัมในประเทศไทยเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ในยุคของการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมฉบับแรก ที่ทำให้ชาวชนบทต้องอพยพเข้าเมืองมาเป็นแรงงานราคาถูกและบุกเบิกถิ่นฐานเป็นชุมชนสลัม ปัญหาการไล่รื้อและที่ดินในเมืองยังเป็นประเด็นใหญ่ที่ชาวสลัมในประเทศไทยกำลังต่อสู้ ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ระบุว่า เมื่อปี ๒๕๕๕ มีชุมชนสลัมอยู่กว่า ๓,๐๐๐ แห่ง ๑.๑๔ ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ ๕ ล้านคน มีชุมชนที่อยู่ในข่ายถูกไล่ที่ราว ๔๔๕ ชุมชน เป็นที่อยู่ของประชากรกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน ด้วยสภาพการไล่รื้อและปัญหาที่ดินในเมือง ชาวสลัมกลุ่มหนึ่งจึงรวมตัวกันในชื่อว่า "เครือข่ายสลัม ๔ ภาค" ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเป็นขบวนการของคนจนในเขตเมืองที่เคลื่อนไหวรณรงค์ในประเด็นการปฏิรูปที่ดินในเมืองและการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

เครือข่ายสลัม ๔ ภาค ก่อตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะขับเคลื่อนในประเด็นสิทธิที่อยู่อาศัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสลัม รวมไปถึงการแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมร่วมกับขบวนการประชาชนและภาคประชาสังคมกลุ่มอื่น ๆ ปัจจุบันเครือข่ายสลัม ๔ ภาค มีองค์กรสมาชิก ๑๐ เครือข่าย ๑๑๐ ชุมชน ครอบคลุมประชากรราว ๗,๐๐๐ ครอบครัว ทั้งนี้เครือข่ายสลัม ๔ ภาค ร่วมกับมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และ COPA มีปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่น่าสนใจ คือ

(๑) การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

(๑.๑) ผลักดันให้รัฐมีนโยบายแบ่งปันที่ดินในเมือง โดยเฉพาะที่ดินเดิมที่ชุมชนอยู่อาศัย เพื่อให้ชาวสลัมเช่าเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี รูปธรรมที่สำเร็จแล้วก็คือกรณีที่ดินการรถไฟฯ ที่กระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้ชุมชนเช่าเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี ขณะนี้มีชุมชนในพื้นที่เครือข่ายสลัม ๔ ภาค ที่เซ็นสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟและกำลังทำโครงการที่อยู่อาศัยแล้วเป็นจำนวน ๒๔ ชุมชน ๑,๗๘๘ ครอบครัว นอกจากที่ดินการรถไฟฯ แล้ว ที่ดินกรมศาสนา กรมธนารักษ์ ที่ดินการท่าเรือ ก็เป็นเป้าหมายที่เครือข่ายสลัม ๔ ภาค กำลังเคลื่อนไหวผลักดันให้หน่วยงานเหล่านั้นมีนโยบายให้ชุมชนเช่าที่ดินเดิมในระยะยาวด้วยเช่นกัน

(๑.๒) มีปฏิบัติการหยุดการไล่รื้อชุมชนในที่ดินริมคลอง และที่ดินเอกชน ที่ดินริมคูคลองเป็นที่สาธารณะที่กรุงเทพมหานครดูแล ที่ผ่านมานโยบายของผู้บริหารมักเน้นการขับไล่ชุมชนโดยอ้างว่าชุมชนเป็นผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามเครือข่ายสลัม ๔ ภาคได้เคลื่อนไหวรณรงค์ให้ชุมชนริมคลองมีกิจกรรมรักษาคูคลองและเจรจาต่อรองกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ยุติการไล่รื้อชุมชนริมคลองทั้งหมดไว้ก่อน ซึ่งขณะนี้ชุมชนยังอยู่ในที่เดิมได้และกำลังผลักดันให้เกิดการเช่าที่ดินระยะยาว

ส่วนกรณีที่ดินเอกชน การขับไล่ส่วนใหญ่มักกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ขณะนี้มี ๓๓ ชุมชน ๓,๕๙๙ ครัวเรือน ที่อยู่ในข่ายจะถูกไล่รื้อเร่งด่วน เครือข่ายสลัม ๔ ภาค จึงใช้ยุทธวิธีนำมวลชนต่อต้านการไล่รื้อและเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เป็นตัวกลางเจรจากับฝ่ายเจ้าของที่ดิน

(๑.๓) แก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน ซึ่งกรุงเทพมหานครมีคนไร้บ้านที่หลับนอนตามที่สาธารณะกว่า ๒,๐๐๐ คน คนเหล่านี้มักถูกตำรวจจับกุมและส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ เครือข่ายสลัม ๔ ภาคจึงจัดตั้งกลุ่มคนไร้บ้าน รวมทั้งเจรจากับรัฐบาลให้ยุติการจับกุม และให้มีนโยบายจัดสร้างศูนย์พักคนไร้บ้านขึ้นตามย่านต่าง ๆ ของเมือง ขณะนี้มีการดำเนินงานสร้างศูนย์พักนำร่องแล้ว ๑ จุด

---

[๒๖] เครือข่ายสลัม ๔ ภาคกับการเคลื่อนไหวในประเทศไทย , พฤษภาคม ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

(๒) การพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวสลัม

(๒.๑) จัดตั้งกลุ่มสวัสดิการต่าง ๆ ขึ้นภายในชุมชนสมาชิก เป็นต้นว่า กลุ่มออมทรัพย์กู้ยืม กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มขยะรีไซเคิล รวมถึงกองทุนสวัสดิการ

(๒.๒) จัดตั้งศูนย์ประสานงานสุขภาพชุมชน เพื่อเป็นหน่วยรับเรื่องร้องเรียนและติดตามการรักษาพยาบาลที่ละเมิดสิทธิคนจน

ทิศทางที่ท้าทายในอนาคต คือ ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปที่ดินทั้งในเมืองและชนบท โดยปฏิบัติการในระดับพื้นที่และรณรงค์เชิงนโยบาย เช่น มาตรการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า

ประเด็นผู้บริโภค : การคุ้มครองผู้บริโภค[๒๗]

ภาวะเศรษฐกิจวิกฤตในปัจจุบันทำให้มาตรการต่างๆของรัฐ นโยบายการลดการอุดหนุนจากภาครัฐต่อบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้บริโภคโดยทั่วไปมากขึ้น เช่น สถิติความทุกข์จากบริการด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่จำเป็นในกลุ่มผู้ยากไร้

การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เช่น การบังคับใช้สิทธิตามกฎหมายสิทธิบัตรกับผลิตภัณฑ์ยาที่ประสบปัญหาการผูกขาด ราคาแพง คนส่วนใหญ่ไม่มีกำลังซื้อ ขาดแคลน การโฆษณาเกินจริงหรือไม่ได้รับอนุญาตในการโฆษณา หรือการใช้ผู้ประกอบวิชาชีพ นักวิชาการเป็นผู้ให้ข้อมูลในการโฆษณาทั้งทางตรงและทางอ้อม การฟ้องร้องนักวิชาการที่ให้ข้อมูลกับสาธารณะเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การฟ้องร้องหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค หรือแม้แต่ปัญหาการขาดการควบคุมและการจัดระเบียบธุรกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะธุรกิจค้าปลีกซึ่งทำลายร้านค้าย่อยมากมายในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่าง ๆ มากมาย ขณะที่กลไกการเยียวยาหรือให้ความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ จึงได้รับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๗ ที่กล่าวไว้ว่า สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ถึงแม้จะได้รับการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญ แต่การละเมิดสิทธิผู้บริโภค ยังปรากฏให้เห็นมากมายในปัจจุบัน

จากปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดการรวมตัวของผู้บริโภคเป็นองค์กรในระดับต่าง ๆ แบ่งได้เป็นระดับต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มผู้บริโภคระดับรากหญ้า เป็นกลุ่มผู้บริโภคที่เติบโตจากความร่วมมือของกลุ่มองค์กรชาวบ้าน เช่น ชมรมรวมพลังเพื่อผู้บริโภคจังหวัด กลุ่มประชาสังคมที่สนใจงานผู้บริโภค กลุ่มความร่วมมือในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีองค์ประกอบของบุคคลที่มีความหลากหลาย เช่น นักวิชาการ ผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค มีทั้งองค์กรที่ทำงานปัญหาเฉพาะด้านและปัญหาผู้บริโภคในทุก ๆ ด้าน อาทิ เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค สมาคมพลังผู้บริโภค มูลนิธิสุขภาพไทย มูลนิธิหมอชาวบ้าน และเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ถือเป็นเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค

---

[๒๗] เอกสารต่างๆของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และข่าวเรื่อง ชี้บริการของรัฐตัวการเอาเปรียบผู้บริโภค จี้เร่งออกพรบ.องค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค ระบุภาคประชาชนไร้พลังสู้ผู้ผลิต-บริการ สืบค้นจาก http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=๑๑๖๙ , เมษายน ๒๕๕๘

และองค์กรพัฒนาเอกชนที่สำคัญในปัจจุบัน อีกทั้งกลุ่มองค์กรผู้บริโภคในระดับต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ร่วมรณรงค์ด้านนโยบาย โดยเฉพาะมาตรา ๕๗ ตามรัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิผู้บริโภค และองค์กรอิสระผู้บริโภค มีการหนุนเสริมความเข้มแข็งขององค์กรผู้บริโภคเอง มุ่งสร้างทางเลือกของผู้บริโภค โดยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือ

ประเด็นการปฏิรูปสื่อสาธารณะ กรณีสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส[๒๘]

สมัยรัฐบาลชั่วคราวภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ได้ตระหนักถึงข้อผิดพลาดในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ไม่สมบูรณ์ จนนำไปสู่การจัดตั้งสถานีระบบ UHF ๑ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (ITV-Independent Television) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สถานีโทรทัศน์ไอทีวีประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการชำระค่าสัมปทาน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาการประมูลในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยแก้ไขให้ผู้ถือหุ้นสามารถถือหุ้นได้มากกว่า ร้อยละ ๑๐ และผู้ถือหุ้นรายใหม่ คือ บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มทุนที่เชื่อมต่อกับกลุ่มการเมืองโดยเฉพาะในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗

สถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกแทรกแซงจากอำนาจทุนการเมืองอย่างมาก เช่น มีการใช้เงินทุนมหาศาลเข้ามาถือหุ้นไอทีวี โดยสิทธิ์การบริหารงานทั้งหมดเป็นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น และสามารถซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจนกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การใช้อำนาจทางกฎหมายหรือใช้โฆษณาบีบบังคับการเข้าไปจัดการกับเนื้อหาและสัดส่วนรายการของสื่อ โดยเปลี่ยนรายการสาระต่อรายการบันเทิงจากร้อยละ ๗๐ ต่อ ๓๐ เป็นร้อยละ ๕๐ ต่อ ๕๐ เป็นต้น ความขัดแย้งภายในสถานีโทรทัศน์ไอทีวีได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการแทรกแซงฝ่ายข่าว ส่งผลให้พนักงานฝ่ายข่าวขอก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานไอทีวี จนในที่สุดในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ฝ่ายผู้บริหารได้มีคำสั่งเลิกจ้างพนักงาน ๒๓ คน ส่งผลให้กลุ่มพนักงานซึ่งเป็นนักข่าวถูกเลิกจ้าง

จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้บริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ต้องจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่ายกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากไอทีวีทำผิดสัญญาสัมปทาน และจากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงแจ้งยกเลิกสัมปทานกับไอทีวี และให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์ในชื่อใหม่ว่า “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” (Thailand Independent Television)

ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นชอบให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ทีไอทีวีมีรูปแบบเป็นสื่อสาธารณะ จนนำมาสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีถูกโอนไปเป็นองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย หรือ “สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส”

เครือข่ายการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดสื่อสาธารณะดังกล่าว ที่เห็นได้ชัด คือ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย วิทยาลัยการจัดการทางสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ตลอดจนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ประสานงานกันเป็นเครือข่ายภาคีเพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะขึ้น

---

[๒๘] บทความเรื่องการเมืองในนโยบายสื่อสาธารณะขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ของนิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕ (เอกสารอัดสำเนา)

นอกจากนั้นยังมีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนเพื่อสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะขึ้น โดยทำหน้าที่ให้ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกลุ่มนักวิชาการที่ทำวิจัยดังกล่าวก็ได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อชักจูงโน้มน้าวกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติ สามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย

กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมนี้ได้มีการใช้ทรัพยากรของกลุ่มซึ่งได้แก่ เงิน ผู้สนับสนุน ข้อมูล เครือข่ายพันธมิตร ในการสร้างกิจกรรมเพื่อระดมผู้คนซึ่งไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่มที่เป็นทางการมาสนับสนุน อาทิ กลุ่มสื่อเพื่อเด็กเยาวชนและครอบครัว กลุ่มสื่อวิทยุชุมชน กลุ่มสื่อเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้สามารถระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

ประเด็นกฎหมาย : การถอดถอนผู้นำทางการเมือง

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกัน ๕๐,๐๐๐ คน ให้วุฒิสภาถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง อัยการสูงสุด ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ ในกรณีที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีสิทธิ์เข้าชื่อกันถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีดังกล่าว คือ ประชาสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านคอรัปชั่น[๒๙] ได้แก่ กรณีทุจริตการจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข ในช่วงปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ โดยชมรมแพทย์ชนบทได้ออกมาเปิดเผยการทุจริตในการจัดซื้อยาและอุปกรณ์การแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งก่อให้เกิดการรับรู้และความตื่นตัวของสาธารณชนในการลุกขึ้นมาต่อต้านการทุจริตของนักการเมือง โดยบุคลากรในองค์กรรัฐร่วมกับภาคประชาสังคมเป็นการเคลื่อนไหวที่มีความต่อเนื่อง และขยายตัวในวงกว้าง ซึ่งในที่สุดมีผลให้รัฐมนตรี ๒ คน ของกระทรวงสาธารณสุขต้องลาออกจากตำแหน่ง ปลัดกระทรวงถูกย้าย ข้าราชการระดับสูง ๒ คน ถูกไล่ออก ข้าราชการระดับกลาง อีก ๕ คน ถูกให้ออก และข้าราชการอีก ๒๓ คน มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ประเด็นจิตอาสาและการให้เพื่อสังคม

วิกฤตภัยธรรมชาติ การเกิดคลื่น Tsunami ในปี ๒๕๔๗ เป็นเหตุการณ์ที่กระตุ้นการรวมพลังภาคประชาสังคมจิตอาสาเพื่อการช่วยเหลือกันและกัน ดังจะเห็นว่าหลังคลื่นสึนามิซัดเข้าหาแผ่นดินภาคใต้ กระแสเรื่องของจิตอาสาก็ได้ก่อกำเนิดขึ้นอย่างจริงจังในภาคประชาสังคมไทย แม้ว่าสึนามิได้สงบลงแล้ว แต่ทว่าคลื่นของอาสาสมัครกลับส่งผลสะเทือนให้เกิดการแผ่กระจายหัวใจอาสาออกไปในสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนวัยหนุ่มสาวที่ทำงานในสำนักงาน นักศึกษาและนักเรียน เกิดการส่งเสริมเรื่องจิตอาสาในหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันการศึกษา มีอาสาสมัครคนหนุ่มสาวจำนวนมากเข้าไปช่วยงานในองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทย ซึ่งมักออกมาปฏิบัติการเมื่อบ้านเมืองมีวิกฤตสาธารณะ เช่น กรณีน้ำท่วมใหญ่ทั่วประเทศ ในปี ๒๕๕๔ เป็นต้น

---

[๒๙] นวลน้อย ตรีรัตน์ : ประชาสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านคอรัปชั่น : ศึกษากรณี การทุจริตการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มกราคม ๒๕๔๕

๓.๕ การเปิดพื้นที่ปฏิบัติการหุ้นส่วนการพัฒนาของภาคประชาสังคม

สังคมไทยในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เต็มไปด้วยบรรยากาศการขยายตัวของภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สร้างพื้นที่ปฏิบัติการการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาของภาคประชาสังคมที่สำคัญ คือ **การปฏิรูประบบสุขภาพ** ที่เริ่มขบวนตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓ ทำให้มีการขยายกรอบคิดเรื่องสุขภาพจากที่เน้นความเจ็บป่วยของแต่ละบุคคลไปสู่สุขภาวะที่กินความกว้างไปถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญา[๓๐] โดยมีสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) เป็นแกนขับเคลื่อนให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และสร้างกระบวนการสมัชชาสุขภาพที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม ระหว่างภาคประชาสังคมเจ้าของประเด็นปัญหากับภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งนโยบายสาธารณะระดับชาติ นโยบายเฉพาะพื้นที่ และนโยบายเฉพาะประเด็น ดังตัวอย่าง เช่น

- นโยบายสาธารณะระดับชาติ กรณีการควบคุมการบริโภคแอลกอฮอล์ ที่พบว่าแม้ประเทศไทยมีมาตรการและนโยบายที่มีผลต่อสถานการณ์ของปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างหลากหลายและมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายองค์กรในหลายระดับแล้วก็ตาม ก็ยังพบว่ามาตรการต่าง ๆ ยังไม่สามารถควบคุมความรุนแรงของปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศได้มากเท่าที่ควร สมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่หนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้นำประเด็นนี้เข้าพิจารณา และมีมติสำคัญเรื่องการประกาศให้การควบคุมปัญหาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นวาระแห่งชาติและวาระแห่งท้องถิ่น พร้อมทั้งแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด

- นโยบายเฉพาะพื้นที่ กรณีการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง โดยมีตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย เครือข่ายสมัชชาสุขภาพจังหวัดเชียงราย จังหวัดทหารบกจังหวัดเชียงราย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และประชาชนผู้ประสบภัยกลุ่มต่าง ๆ ร่วมหารือถึงแนวทางการรับมือทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ เพื่อวางเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงรายโดยเฉพาะในเรื่องดังกล่าวนี้

- นโยบายเฉพาะประเด็น กรณีสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นว่าด้วยร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. .... ที่เป็นความร่วมมือในการทำงานระหว่างกรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ มูลนิธิสร้างความเข้าใจเรื่องสุขภาพผู้หญิง และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านผู้หญิงและเด็ก เพื่อเร่งรัดให้มีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและปกป้องการอนามัยการเจริญพันธุ์ของคนไทยทุกเพศทุกวัยต่อไป

เมื่อสถานการณ์การเมืองประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช) มองเห็นความสำคัญในการร่วมสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม จึงได้จัดเวทีประชุม**สมัชชาองค์กรพัฒนาเอกชนปี ๒๕๕๐ ในประเด็น "ข้อเสนอภาคประชาชนกับร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐" ร่วมวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ร่างโดยคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ**

---

[๓๐] เรียบเรียงจากประเวศ วะสี. (๒๕๔๖). การปฏิวัติเงียบ: การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ.และอำพล จินดาวัฒนะ. (๒๕๔๖). ปฏิรูปสุขภาพ: ปฏิรูปชีวิตและสังคม. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ.

การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายของภาคประชาสังคมด้านต่าง ๆ ทำให้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจน บางมาตราได้ให้บทบาทภาคประชาชนในการเข้าไปร่วมวางแผนในระดับนโยบายของรัฐด้วย ภาคประชาสังคมจึงเป็นขบวนการทางการเมืองของภาคประชาชนที่มีบทบาทถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาสังคม ดังรูปธรรมได้แก่ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและตัดสินใจเรื่องท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง การอนุรักษ์รักษาชุมชนท้องถิ่นโดยที่ประชาชนมีสิทธิในการคุ้มครองชุมชนของตนให้พ้นจากผลกระทบในทางลบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐหรือการลงทุนของนักธุรกิจ ประชาชนมีสิทธิที่จะประชาพิจารณ์โครงการของฝ่ายบริหารที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้การตัดสินนโยบายของฝ่ายรัฐได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน และฟังเสียงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศและพื้นที่ รวมถึงการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายและเสนอการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ผลจากการมีรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ และการมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้มีการจัดทำธรรมนูญสุขภาพ ให้มีการจัดกระบวนการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติปีละ ๑ ครั้ง รวมทั้งสมัชชาเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาเฉพาะประเด็นตามที่มีการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม ทำให้หลายพื้นที่ก้าวหน้าไปถึงขนาดมีการสร้าง “ธรรมนูญ” ขึ้นมาเป็นแม่บทในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นของตน ตัวอย่างของธรรมนูญท้องถิ่นในระดับตำบล เช่น ธรรมนูญสุขภาพตำบลเปือย จังหวัดอำนาจเจริญ ธรรมนูญสุขภาพตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นต้น ธรรมนูญที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยการเรียนรู้และร่วมกันคิดร่วมกันทำจนตกผลึกกลายเป็นข้อตกลงในรูปของธรรมนูญชุมชน

นอกจากนั้น**หลังเหตุการณ์จลาจลในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓** ความบอบช้ำบีบสังคมไทยให้ต้องหาทางออก เมื่อรากเหง้าปัญหาแท้จริงคือโครงสร้างสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้จุดกระแสการปฏิรูปประเทศ พร้อมกับออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งนำมาสู่การเกิด**สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย**

ในช่วงเวลา ๓ ปีต่อมา คือ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ จึงมีการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งที่นำไปสู่ข้อเสนอนโยบายสาธารณะที่มีความชัดเจนต่อรัฐบาลและสังคมในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติปีละ ๑ ครั้ง ทั้งนี้ สมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยมีเป้าหมายการปฏิรูปที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรมใน ๔ ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง

ประเด็นการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมในขบวนสมัชชาปฏิรูป ในช่วง ๓ ปีของขบวนการสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยที่สำคัญ ๒ เรื่อง คือ[๓๑]

(๑) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การจัดการตนเองในระดับชุมชนจนถึงการจัดการตนเองระดับจังหวัดโดยเป็นการรวมตัวกัน เพื่อเปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญา โดยมี ๔๐ จังหวัด ที่เกิดรูปธรรม “จังหวัดจัดการตนเอง” เช่น จังหวัดอำนาจเจริญ ๖๓ ตำบลรวมพลังกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม การศึกษา หรือการเกิดนวัตกรรมการใช้ความดีเป็นเครดิต ในการกู้เงินจากสถาบันการเงินของชุมชนได้ เช่น ที่ ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี

---

[๓๑] การประชุมสมัชชาปฏิรูป ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖

(๒) การนำเสนอนโยบายสาธารณะเชิงประเด็น รวม ๒๑ ประเด็น ได้แก่

- การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน
- การปฏิรูปโครงสร้างการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง
- การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร
- การปฏิรูประบบประกันสังคมเพื่อความเป็นธรรม
- การสร้างระบบหลักประกันในการดำรงชีพและระบบสังคมที่สร้างเสริมสุขภาวะแก่ผู้สูงอายุ
- การสร้างสังคมที่คนไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน
- การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น
- ศิลปวัฒนธรรมกับการสร้างสรรค์และเยียวยาสังคม
- การปฏิรูประบบแรงงานและสวัสดิการ
- การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ สู่การปรับดุลอำนาจที่เหมาะสม ระหว่างรัฐบาลกับชุมชนท้องถิ่น
- การปฏิรูประบบเกษตรกรรม : เพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงทางอาหาร
- การปฏิรูประบบการเมือง : พัฒนาความความเข้มแข็งของพลเมืองเพื่อปฏิรูปประเทศไทย
- การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน : การบริหารจัดการที่ดิน
- การปฏิรูปการศึกษา : ปรับทิศทางการศึกษา เพื่อสร้างคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง
- เพิ่มพลังพลเมือง ปฏิรูประบบป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน : สิทธิ การเข้าถึง และความเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน
- พลังพลเมืองปฏิรูปสื่อเพื่อการปฏิรูปสังคม
- ปฏิรูปกลไกขับเคลื่อนความเสมอภาคระหว่างเพศ เสริมพลังพลเมืองสู่การปฏิรูปประเทศไทย
- การบริหารจัดการน้ำ และแก้ไขอุทกภัยอย่างมีส่วนร่วมและบูรณาการ
- กลไกและกระบวนการในการปฏิรูปประเทศไทยระยะยาว

จะเห็นได้ว่าการเกิดขบวนการ “สมัชชาสุขภาพ” และ “สมัชชาปฏิรูป” ได้ทำให้ภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ มีพื้นที่เข้าร่วมส่งเสียงแสดงเจตนารมณ์ของตนเองในระดับนโยบายได้มากขึ้น (Civic engagement) ถือเป็นกลไกสำคัญที่เอื้อให้ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง

จวบจนถึง ปี ๒๕๕๖ ที่การเมืองไทยมาถึงจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญอีกครั้ง ซึ่งสังคมได้เห็นภาพที่ภาคประชาสังคมเรือนแสนออกมาชุมนุมเพื่อ “ต่อต้านความไม่เป็นธรรมทางการเมืองกรณีพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม” จนสำเร็จและได้ยกระดับข้อเรียกร้องเพื่อ “ขับไล่รัฐบาล” เพื่อเปิดทางให้เกิด “การปฏิรูปประเทศไทย” และในที่สุดจึงนำไปสู่การยุบสภาและพยายามให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ที่ประสบปัญหาการคัดค้านจนไม่สามารถเลือกตั้งได้ในหลายจังหวัด จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เป็นโมฆะ

ความขัดแย้งทางการเมืองไทยในช่วงนั้นยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่มีทีท่าว่าจะยุติง่าย ๆ และอย่างสันติบนพื้นฐานของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามกระแสการปฏิรูปทางการเมืองที่เกิดขึ้นกลับส่งผลเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มากขึ้น มีการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมเพื่อปรับปรุงแก้ไขกติกาทางการเมือง

และกลไกของรัฐ ให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมได้จริงในสังคมไทย กลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมแบบนี้ได้นำไปสู่การสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น ลดความระแวงข้อสงสัยและนำสู่การสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางตรงได้อย่างแท้จริงและกว้างขวางในระยะยาว อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมแบบนี้ยังถือได้ว่าเป็นพื้นที่ปลอดภัยที่คนซึ่งมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายแต่มีเป้าหมายเดียวกันสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างสร้างสรรค์

ในการนี้มีตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ การก่อตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย) ในปี ๒๕๕๔ ที่เป็นการรวมตัวของภาคธุรกิจ หน่วยงานราชการ และมหาวิทยาลัย ๔๗ องค์กร เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ที่เล็งเห็นว่าปัญหาคอร์รัปชั่นยิ่งนานวันยิ่งเลวร้ายมากขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าภาคประชาสังคมไม่ทำอะไรเลยปล่อยให้เป็นเรื่องของภาครัฐ สถานการณ์ก็จะเลวร้ายลงไปมากขึ้น ความเสียหายที่เกิดจากคอร์รัปชั่นไม่ได้มีผลต่อเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่คอร์รัปชั่นนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ด้วย เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ปัญหาการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจไปแสวงหาผลประโยชน์ และยังทำลายระบบราชการให้ด้อยคุณภาพลงไปเรื่อย ๆ เป้าหมายสูงสุดขององค์กร คือ ทำให้สังคมไทย และคนไทยไม่ยอมรับพฤติกรรมการโกงทุกรูปแบบ[๓๒]

การเกิดขึ้นมาของเครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป หรือ “Reform Now Network” เป็นการรวมพลังทำงานร่วมกันของบุคคลและองค์กรด้านต่าง ๆ ทั้งด้านวิชาการ ด้านธุรกิจ ด้านชุมชน ด้านการปฏิรูป ด้านการพัฒนาสังคม ฯลฯ จำนวนกว่า ๖๐ องค์กร เปิดตัวอย่างเป็นทางการ เมื่อ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ โดยมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อผลักดัน ขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปประเทศบนวิถีทางประชาธิปไตยให้เกิดผลก้าวหน้าและมีผลสำเร็จอย่างจริงจัง ยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทุกคนต้องเป็นเจ้าของการปฏิรูป[๓๓]

นอกจากนั้นหลังการรัฐประหารเมื่อพฤษภาคม ๒๕๕๗ มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๘ หรือฉบับที่ ๒๐ ที่หลายฝ่ายคาดหวังว่า จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีกว่าเดิม ภาคประชาสังคม มากกว่า ๓๐ องค์กรทั่วประเทศก็ได้ร่วมมือกันจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปขึ้น เพื่อเป็นแกนองค์กรเครือข่ายภาคพลเมืองในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศไทยและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มุ่งหวังว่าจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การเพิ่มพลังประชาชน โดยมีเจตนารมณ์และแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑. สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงองค์กรภาคประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อระดมความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอต่อการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเป็นอิสระ

ข้อ ๒. สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จะต้องกำหนดกรอบทิศทางไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ และกระจายอำนาจไปสู่การเพิ่มอำนาจประชาชน ทั้งเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค นโยบายพื้นฐานแห่งชาติ การใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ด้วยการกำหนดให้มี “สภาพลเมือง” เป็นอำนาจที่สี่ การกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

---

[๓๒] ข้อเสนอมาตรการกำจัดคอร์รัปชันก่อนการเลือกตั้งเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย) , กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

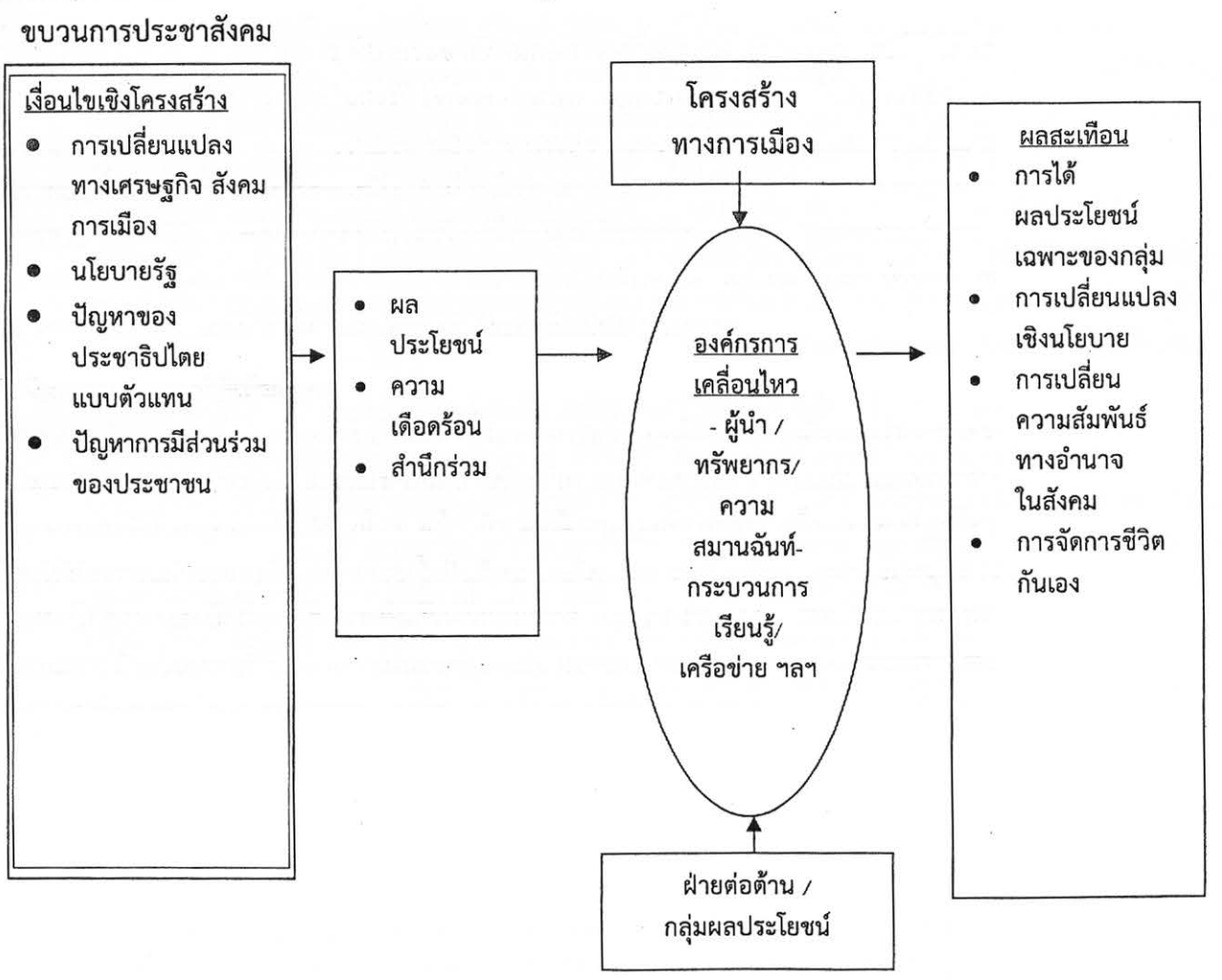
[๓๓] คำแถลง “เครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป” หยุดความรุนแรง เริ่มเจรจา เดินหน้าปฏิรูป , มกราคม ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการกำหนดอนาคตเพื่อการพัฒนาในแต่ละท้องถิ่น การขจัดความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการรักษาไว้ซึ่งหลักการสำคัญที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพยากรร่วมของคนไทย การนำไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ต้องเป็นไปตามความเห็นร่วมของสังคม

ข้อ ๓. สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป เห็นว่าในระยะเวลาประมาณหนึ่งปีของการปฏิรูประเทศ รัฐบาลต้องเสริมสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้คนไทยทุกคน ตระหนักและเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปประเทศได้อย่างหลากหลายช่องทาง ตลอดจนไม่ดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป จนกว่าข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปในแต่ละด้านจะเป็นที่ยุติและมีความเห็นพ้องต้องกันของสังคม อาทิเช่น การชะลอการให้สัมปทานสำรวจปิโตรเลียมรอบที่ ๒๑ หรือยุติความพยายามในการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินไว้ก่อน เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านพลังงาน เป็นต้น

ข้อ ๔. สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่มาจากการระดมความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน แต่ด้วยระยะเวลาจำกัดเพียงหนึ่งปี จึงทำได้เพียงบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้นต้องมีการวางพื้นฐาน กลไกหรือกฎหมายและมีการกำหนดเงื่อนไขให้มีการดำเนินงานต่อเนื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ

แผนภูมิที่ ๑ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาสังคม



บทที่ ๔
กลไกหนุนเสริมการทำงานภาคประชาสังคมและปัญหาอุปสรรค

กลไกสำคัญอันหนึ่งในการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานร่วมพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน คือ การมีงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถคนทำงานในการสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้เท่าทันสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ หรือตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้มากขึ้น แต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาว่าการทำงานของภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มีงบประมาณมาจากการบริจาคหรือการรับการสนับสนุนเป็นรายโครงการเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งมีแนวโน้มลดน้อยลงและไม่ต่อเนื่องสำหรับการทำงานในระยะยาว และที่สำคัญมักเป็นการสนับสนุนเพียงงบประมาณสำหรับการทำงาน ไม่มีการสนับสนุนสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถหรือการสร้างระบบสวัสดิการหรือความมั่นคงใด ๆ ให้กับคนทำงาน

๔.๑ ภาครัฐกับการสนับสนุนการพัฒนาภาคประชาสังคมไทย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในภาครัฐที่มีการหนุนเสริมการทำงานของภาคประชาสังคม ผ่านแนวคิดเรื่องการส่งเสริมการจัดสวัสดิการของคนในสังคม โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนงานที่หลากหลาย หนึ่งในกลไกที่สำคัญ คือ การมีกองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีกองทุนอยู่ในความรับผิดชอบรวม ๔ กองทุน ได้แก่ (๑) กองทุนคุ้มครองเด็ก (๒) กองทุนผู้สูงอายุ (๓) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (๔) กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งทั้ง ๔ กองทุนนี้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อพิทักษ์สิทธิและหนุนเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะตามเจตนารมณ์ของแต่ละกองทุน โดยทุกกองทุนมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันอันหนึ่ง คือ การสนับสนุนกิจกรรมระดับโครงการแก่ภาคประชาสังคม ให้ทำงานในการหนุนเสริมการพัฒนาประชากรกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น รวมทั้งการทำงานเพื่อช่วยการกระจายการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงพื้นต่าง ๆ

รายงานการศึกษา “การขับเคลื่อนกองทุนด้านการพัฒนาสังคมในประเทศไทย”[๓๔] ซึ่งศึกษารูปแบบการบริหารจัดการกองทุนด้านการพัฒนาสังคมดังกล่าวข้างต้น ระบุย้ำชัดเจนว่า กองทุนได้เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายของแต่ละกองทุนได้เข้าถึงแหล่งงบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้น แต่ก็พบว่ามีข้อจำกัดของกองทุนที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการเข้าถึงทุนของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- การบริหารจัดการกองทุนภายใต้ระบบราชการ ที่แม้จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีการควบคุมตรวจสอบได้ แต่วิถีและวัฒนธรรมแบบราชการกลับก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาโครงการ การจ่ายเงินอุดหนุนรายบุคคล รวมทั้งขาดความริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมการพัฒนาอีกด้วย

---

[๓๔] รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย “ การขับเคลื่อนกองทุนด้านการพัฒนาสังคมในประเทศไทย ”“Social Development Funds Mobilization of Thailand” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญมณี บูรณกานนท์ และคณะ สถาบันวิจัยให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ได้รับทุนสนับสนุนโดยแผนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

- การขาดฐานข้อมูลในการดำเนินงานและขาดการติดตามประเมินผลลัพธ์การพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้กองทุนไม่มีฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการวางยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- สัดส่วนการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารกองทุนจากภาคประชาสังคมมีน้อยกว่าภาครัฐ ทั้งนี้ยกเว้นกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งมีสัดส่วนของกรรมการบริหารกองทุนจากภาครัฐ ๘ : ภาคประชาสังคม ๙ ความแตกต่างดังกล่าวทำให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีกระบวนการดำเนินงานที่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนากองทุนได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และตอบสนองปัญหาความจำเป็นของคนพิการได้มากกว่ากองทุนอื่น ๆ

- ความจำกัดของแหล่งที่มาของงบประมาณ (ยกเว้นกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) ซึ่งมีที่มาจากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว ทำให้มีข้อจำกัดในการบริหารกองทุนทั้งงบประมาณขาเข้าและขาออก อีกทั้งยังขาดความสม่ำเสมอในการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐอย่างเพียงพอต่อการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาวอีกด้วย

นอกจากกระทรวง พม. แล้ว ยังพบว่ามีกองทุนที่สนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่สำคัญในอีก ๒ หน่วยงาน (กองทุน) คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ทั้งนี้ รายงานการศึกษาเรื่อง บทบาทของกองทุนที่สนับสนุนภาคประชาสังคมที่ดำเนินการในประเทศไทย[๓๕] ระบุว่า พอช. ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยภาครัฐ และได้รับงบประมาณหลักในการดำเนินงานมาจากงบประมาณแผ่นดิน กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ราชการ มี พระราชบัญญัติเฉพาะของตัวเองรองรับการทำงาน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี มีแหล่งงบประมาณหลักมาจากร้อยละ ๒ ของภาษีสุราและบุหรี่ ซึ่งเป็นแหล่งงบประมาณหลักนอกภาครัฐและบรรจุอยู่ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ สสส. มีแหล่งเงินทุนที่แน่นอนกว่า พอช. และสามารถวางแผนการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพอย่างต่อเนื่องทั้งระยะกลางและระยะยาวได้

อย่างไรก็ตามพบว่ากองทุนเหล่านี้ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาภาคประชาสังคมโดยตรง แต่มีการพัฒนาภาคประชาสังคมในฐานะกลไกขับเคลื่อนหนึ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักของกองทุนนั้น ๆ โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ส่วนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้ความสำคัญกับเครือข่ายต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในขบวนการสร้างเสริมสุขภาพ

๔.๒ ข้อจำกัดด้านการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของคนทำงานภาคประชาสังคม

เมื่อมาพิจารณาการดำเนินงานพัฒนาสังคมของภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ ในช่วงกว่า ๔๐ ปีที่ผ่านมา ที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่กลับไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเหมาะสมต่อเนื่อง ทั้ง ๆ ที่องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้น ที่รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือภาคประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ สามารถทำงานด้านสังคมได้อย่างคล่องตัว โดยถือว่าการพัฒนาสังคมจะเป็น “เรื่องของทุกคน” หรือ “เรื่องสาธารณะ” ในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคม บางประเทศมีการจัดสรรงบประมาณหรือจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น

---

[๓๕] รายงานการศึกษาเรื่อง บทบาทของกองทุนที่สนับสนุนภาคประชาสังคมทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศ โดยอาจารย์ ดร.ธันยา รุจิเสถียรทรัพย์ , เมษายน ๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา)

เอกสารวิชาการเรื่องศักยภาพและบทบาทขององค์การสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย ได้วิเคราะห์เรื่องความมั่นคงในการทำงานขององค์การสาธารณประโยชน์[๓๖] ไว้อย่างน่าสนใจว่าในปัจจุบันสถานะของเจ้าหน้าที่ขององค์การสาธารณประโยชน์ ไม่ได้รับการรับรองด้วยกฎหมายใด ๆ นอกจากการรับรู้กันในแวดวงที่จำกัด ซึ่งมีข้อสรุปสำคัญดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขององค์การสาธารณประโยชน์ เกือบทุกระดับ และเกือบทุกองค์กร (ยกเว้นองค์การสาธารณประโยชน์ที่สนับสนุนโดยหน่วยงานราชการ เช่น มูลนิธิสายใจไทย มูลนิธิวิเทศพัฒนา และสำนักงานสาขาขององค์การข้ามชาติ) ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของแหล่งทุน เมื่อแหล่งทุนเลิกสนับสนุนก็มักจะปิดโครงการและเจ้าหน้าที่ต้องตกงานไป

(๒) ด้านสวัสดิการทำงานพบว่า แตกต่างจากระบบราชการและภาคธุรกิจเอกชน ที่มีระบบสวัสดิการที่ชัดเจน ในขณะที่องค์การสาธารณประโยชน์ไม่มีความชัดเจนและแต่ละองค์กรจะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรที่จะให้ความสำคัญ ดังนั้นจึงพบว่ามีองค์กรสาธารณประโยชน์เพียงจำนวนน้อยที่สามารถจัดสวัสดิการการทำงานให้เจ้าหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในการลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนเต็มจำนวน การลาเพื่อศึกษาต่อโดยรับเงินเดือนเต็มจำนวน เป็นต้น

(๓) การเติบโตในสายอาชีพ พบว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การสาธารณประโยชน์ ไม่มีการเติบโตในสายอาชีพที่ชัดเจนเหมือนวิชาชีพอื่น ๆ ในภาคราชการ หรือหน่วยงานธุรกิจ และไม่มีสถานะตำแหน่งด้านการบริหารที่ชัดเจน เช่น แต่ละหน่วยงานเรียกผู้บริหารองค์กรแตกต่างกันเช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้ประสานงาน เลขาธิการ เป็นต้น ในระดับเจ้าหน้าที่ก็แบ่งฝ่ายไปตามกิจกรรม ทั้งนี้ไม่พบว่ามีการกำหนดเรื่องการเติบโตในสายงานอาชีพ อัตราเพิ่มของผลตอบแทน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าว ผู้ที่ชำนาญการบางเรื่องอาจตกงานหรือได้รับเงินเดือนในองค์กรหนึ่ง ๆ ต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ระดับล่างขององค์กรอื่นก็ได้

สำหรับความมั่นคงในมิติของหน่วยงานองค์การสาธารณประโยชน์ ในที่นี้หมายถึง การดำรงอยู่ขององค์การสาธารณประโยชน์ พบว่า ในอดีตมีความพยายามจะทำให้องค์กรเหล่านี้ มีความมั่นคงโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือ สมาคม โดยจะต้องมีเงินกองทุนสำหรับหน่วยงาน แต่ยังไม่พบว่ามีหลักประกันใด ๆ ในการมีแหล่งทุนที่จะสนับสนุนการทำงานขององค์กรเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ในภาพรวมจึงพอสรุปลักษณะความไม่มั่นคงได้โดยสังเขป ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) การไม่มีหลักประกันความต่อเนื่องในการสนับสนุนของแหล่งทุน มักขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ในการสร้างผลงานและการรักษาคุณภาพของกิจกรรมที่ดำเนินการ เนื่องจากแหล่งทุนระยะหลังเน้นการตรวจสอบผลการดำเนินการ

(๒) แหล่งทุนบริจาคที่มาจากต่างประเทศได้มีการย้ายพื้นที่การสนับสนุน ไปยังกลุ่มประเทศที่ยังขาดโอกาสในการพัฒนามากกว่าประเทศไทย เช่น กัมพูชา ลาว เวียดนาม และ พม่า ทำให้แหล่งทุนในไทยลดลง

(๓) แหล่งทุนจากภาครัฐไทยในปัจจุบันแม้จะเพิ่มมากขึ้น แต่มีองค์การสาธารณประโยชน์จำนวนไม่มากนักที่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ที่สนับสนุนงบประมาณให้องค์การสาธารณประโยชน์ดำเนินการเป็นเวลา ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๔) เป็นเงินเพียง ๒๙๖.๓๒ ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

---

[๓๖] ข้อมูลจากเอกสารอัดสำเนาเรื่อง ศักยภาพและบทบาทขององค์การสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย เขียนโดยสังคม คุณคณากรสกุล เผยแพร่เมื่อประมาณปี ๒๕๔๗

"กองทุนสิ่งแวดล้อม" สนับสนุนงบประมาณเพียง ๑๘๔.๙๖ ล้านบาท สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สนับสนุนเพียง ๑๙๖.๒ ล้านบาท โดยมีหน่วยงานรัฐที่สนับสนุนการดำเนินการขององค์การสาธารณประโยชน์สูงสุดคือ กระทรวงสาธารณสุข เช่น กองประกอบโรคศิลป์สนับสนุน ๔๑๔.๒๗ ล้านบาท กองโรคเอดส์สนับสนุน ๕๘๙.๕ ล้านบาท

(๔) ความมั่นคงด้านการดำเนินงาน เนื่องจากองค์การสาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่มีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบกิจกรรมที่ตอบสนองต่อปัญหาทางสังคมแบบเฉพาะหน้า ซึ่งก็มีผลมาจากแนวคิดและการสนับสนุนของแหล่งทุน ดังนั้น การจัดตั้งองค์การสาธารณประโยชน์ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ เมื่อสภาพของปัญหาเฉพาะหน้านั้น ๆ หมดไป ก็มักต้องปิดโครงการ ยุบตัวไป หรือเปลี่ยนแปลงกิจกรรมดำเนินการ ไม่ได้สนับสนุนการแก้ปัญหาแบบยั่งยืน

ทั้งนี้สามารถจำแนกกิจกรรมขององค์กรเอกชนได้โดยสังเขปดังนี้

(๔.๑) การบริการสังคม ซึ่งเป็นการบริการเชิงปัจเจกชน สร้างจิตสำนึก สร้างความพึงพอใจ ให้คำปรึกษาแนะนำด้านอาชีพ

(๔.๒) การเสริมสร้างประชาสังคม และการสร้างความเข้มแข็งให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งเน้นกิจกรรมด้านการรวมกลุ่มเชิงสังคม เพื่อทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน หรือผลักดันนโยบายสำคัญ ในกรณีที่เป็นการผลักดันเชิงนโยบาย เมื่อเสร็จสิ้นหรือบรรลุผลดังกล่าวแล้ว มักยุบตัวลง

(๔.๓) การรณรงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยมากมักเน้นเรื่องการอนุรักษ์มากกว่าการนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในลักษณะทวนกระแสหรือต้านกระแสโลกาภิวัฒน์ หรือการเติบโตของทุนนิยม

ในขณะที่การวิเคราะห์ถึงความเข้าใจและการยอมรับของประชาชนต่อบทบาทขององค์การสาธารณประโยชน์ พบว่ามีความหลากหลาย ดังนี้

(๑) การรับรู้ในฐานะของผู้ใจบุญ โดยประชาชนจำนวนหนึ่งพิจารณาจากข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะมูลนิธิบางแห่งเน้นการบริจาคทรัพย์สินเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม หรือการที่บุคคลที่มีฐานะทางสังคมได้สมัครเป็นอาสาสมัครของมูลนิธิกู้ภัย เป็นต้น

(๒) การรับรู้ในฐานะของผู้ทำอาชีพหนึ่ง โดยประชาชนกลุ่มหนึ่งมีมุมมองว่าบุคลากรขององค์การสาธารณประโยชน์ เป็นอาชีพหนึ่งซึ่งมีผลประโยชน์ตอบแทน ในรูปของเงินเดือน สวัสดิการต่าง ๆ และต้องทำงานไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

(๓) การรับรู้ในฐานะผู้เสนอทางเลือกด้านการพัฒนา โดยพิจารณาจากประเด็นการเคลื่อนไหวขององค์การสาธารณประโยชน์ และเมื่อเสนอประเด็นเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมักจะได้รับการตอบรับที่ดี และสามารถสร้างให้เกิดความร่วมมือของภาคประชาชนได้ อาทิเช่น การรวบรวมรายชื่อเพื่อตรวจสอบ ถอดถอนนักการเมืองที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่

(๔) การรับรู้ในฐานะผู้ขัดขวางการพัฒนา เช่น การคัดค้านการสร้างเขื่อน การสร้างถนน ซึ่งผู้ที่อยู่ห่างไกลมักมองว่าโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม อีกทั้งองค์การสาธารณประโยชน์จำนวนหนึ่งมีภาพลักษณ์ด้านความรุนแรง เช่นการปิดถนน การทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สอดคล้องกับงานวิจัยของ วีรบูรณ์ วิสารทกุล[๓๗] (๒๕๕๖) ที่ได้สำรวจข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชน ระบุว่าเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม โดยพบว่าเงินทุนหลักเป็นเงินให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง ขณะที่การหารายได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านอื่น ๆ

---

[๓๗] วีรบูรณ์ วิสารทกุล การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับคนจนเมืองและความท้าทายในอนาคต , พฤษภาคม ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

ไม่ว่าจะเป็นงานรับจ้างทำงานวิจัย งานฝึกอบรม หรือการขายสินค้า เป็นเพียงแหล่งเงินทุนจำนวนน้อยเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และเป็นทิศทางเดียวกับแหล่งทุนของทุนแบบให้เปล่า (grant) ในต่างประเทศที่มีแนวโน้มที่ลดต่ำลง เช่น ในประเทศอังกฤษ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนองค์พัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการทางสังคมที่มีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่ทุนการทำงานทางสังคมจะมีลักษณะการดำเนินการผ่านการให้บริการและสินค้ามากขึ้นในรูปของสัญญาและการขาย (subcontract and trading) ทั้งนี้ องค์กรจะมีความเสี่ยงสูงมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสถานการณ์ทางการเงินขององค์กรอยู่ในสภาพพึ่งพาเงินบริจาคและเงินโครงการ ที่ถูกควบคุมโดยแหล่งทุน

โดยสรุปกล่าวได้ว่า**การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมในบริบทของสังคมไทย ยังต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคอีกมาก ที่สำคัญ คือ การขาดงบประมาณที่มั่นคงในการทำงาน ขาดหน่วยงานหรือกฎหมายรองรับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมไม่มีเสถียรภาพ และไม่ต่อเนื่องจนสามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมอย่างยั่งยืน**

ในทางกลับกันกลับพบว่า แม้ยังมีความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหาสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยผูกโยงอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความยุ่งยากที่ภาคประชาสังคมจะเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น **ขบวนการพัฒนาภาคประชาสังคมก็ยังขาดความเป็นระบบที่จะมารองรับการเรียนรู้และพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ อาทิ เช่น ยังขาดการจัดระบบข้อมูลและฐานข้อมูลภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนา ขาดการสนับสนุนการรวมรวบหรือสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ** ทั้งนี้ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงานโดยมิได้ถูกถ่ายทอดหรือไม่ได้มีช่องทางการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์เหล่านั้นไปสู่คนทำงานรุ่นใหม่ ๆ อีกทั้งยัง**ขาดการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในภาคประชาสังคมที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่มากขึ้น การทำงานโดยอาศัยอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ** ทำให้ในปัจจุบันคนทำงานด้านนี้กำลังลดน้อยลงโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ เหตุเพราะรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพและความอยู่รอดท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ปัญหาด้านต่าง ๆ ที่มีสภาพของความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ยังไม่ถูกแก้ไขอีกมากมาย ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดของการพัฒนาความเข้มแข็งและการเติบโตของภาคประชาสังคม เหล่านี้จึงทำให้ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐขั้นพื้นฐานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น และอาจนำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคมในระยะยาว **การที่รัฐจะเลือกใช้วิถีกลไกรัฐเพียงลำพังในการจัดการปัญหาเหล่านี้ ทั้งที่รัฐเองแม้จะมีขนาดใหญ่แต่ก็ขาดประสิทธิภาพ และมีข้อจำกัดมากมาย ไม่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อนนี้ได้ทั้งหมดอาจเป็นความเสี่ยงของการพัฒนามากเกินไป** จึงจำเป็นต้องมีทางเลือกการพัฒนาทั้งกลไกที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และมีระบบการเงินการคลังสนับสนุนอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

บทที่ ๕
ประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากกระแสโลกที่การพัฒนาโดยอำนาจรัฐและทุนถึงทางตัน แม้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่สังคมก็ไม่ได้สงบสุข หากแต่มีทุกข์ที่สลับซับซ้อนขึ้น นานาประเทศที่พัฒนาแล้วและต้องเผชิญวิกฤตสังคมและเศรษฐกิจต่างต้องหันกลับมามองกำลังคนส่วนใหญ่ของตน ซึ่งก็คือประชาชนหรือพลเมืองที่ตื่นรู้ เอาธุระกับปัญหาสาธารณะที่เรียกว่า "ประชาสังคม"

ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีพื้นฐานสังคม วัฒนธรรม และความเข้มแข็งที่เป็นพื้นฐานของประชาชนต่างกัน แต่ต่างก็มีวิธีที่จะหนุนเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม ให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมของประเทศตนในรูปแบบที่ต่างกันไป ในการนี้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและการจัดการภายใต้กระบวนทัศน์ต่อเรื่องนี้ที่สร้างสรรค์จริงใจ และจริงจังอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง จึงจะเห็นผลการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้

การคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคม มีหลักการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจการจัดการการคลังบางส่วนออกจากภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงนวัตกรรมด้วยกลไกที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล มีการแสวงหาแหล่งรายได้และจัดการให้ได้มาด้วยวิธีการที่มีความมั่นคง เช่น การออกเป็นกฎหมายรองรับ

การศึกษาการบริหารจัดการกองทุนตามกฎหมายสำหรับกลุ่มประชากรทั้ง ๔ กองทุนที่ได้กล่าวไปในตอนต้น พบว่าแต่ละกองทุนมีสถานะการเงินและการดำเนินงานในระดับที่ไม่เท่ากัน การที่จะทำให้ประชากรกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งภาคประชาสังคมที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและที่เรียกเป็นอย่างอื่นได้รับการหนุนเสริมการทำงานด้านการพัฒนาสังคมมากขึ้น กองทุนต้องสามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ อีกทั้งยังต้องมีแนวคิดที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ**ต้องเน้นที่การพัฒนาขีดความสามารถ และสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมให้สามารถทำงานพัฒนาเชิงนวัตกรรมได้มากขึ้น การปฏิรูปหรือจัดตั้งกองทุนใหม่จึงมีความจำเป็น**

โดยต้องเป็นกองทุนที่**ภาคประชาสังคม ทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการบริการของกองทุน**ได้อย่างแท้จริง ที่รวมถึงการ**เสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการและการทำงานพัฒนาด้านสังคม ให้เป็นองค์กรรับทุนที่มีธรรมมาภิบาล โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ การตอบสนองต่อสาธารณะ การมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น** มีการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการพัฒนาสังคมมากขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาครอบครัวและชุมชนให้เข้มแข็ง มีการสนับสนุนการขับเคลื่อน/เปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติและนโยบาย ทำให้ภาคประชาสังคมมีพื้นที่การทำงานทางสังคมมากขึ้น ซึ่งในที่สุดการทำงานของภาคประชาสังคมที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพและคุณภาพที่มากขึ้นจะส่งผลให้กลุ่มเปราะบางทางสังคม/กลุ่มที่เข้าไม่ถึงบริการสามารถเข้าถึงบริการได้มากขึ้น ปัญหาทางสังคมหรือประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ได้รับการหนุนเสริมให้เกิดการจัดการเพื่อแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วม

๕.๑ การคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทย

๕.๑.๑ องค์กรต่างประเทศกับการสนับสนุนภาคประชาสังคมไทย

การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอไทยในอดีตได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างประเทศ ตามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ โดยเริ่มที่มีเอ็นจีโอต่างประเทศได้เข้ามาทำงานช่วยผู้ลี้ภัย ในช่วงปี ๒๕๒๑ – ๒๕๒๓ จากนั้นเอ็นจีโอที่ทำงานอยู่ในค่ายอพยพได้ออกมาทำงานพัฒนาสังคมแถบพื้นที่ชายแดนโดยได้เริ่มในพื้นที่ภาคอีสาน

ต่อมาปี ๒๕๒๓ – ๒๕๒๖ การทำงานของเอ็นจีโอขยายตัวมากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากเอ็นจีโอต่างประเทศ เช่น ยูเสด ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย หรือประเทศอื่น ๆ ซึ่งเอ็นจีโอต่างประเทศเหล่านี้ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศของเขาส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินบริจาคที่ได้รับจากการจัดกิจกรรมหารายได้การกุศลของเขาเอง แล้วนำไปส่งเสริมพันธมิตรที่เป็นเอ็นจีโอของเขาในประเทศที่รัฐบาลของเขาให้การช่วยเหลือผ่านรัฐบาลประเทศนั้น ๆ

ตัวอย่างองค์กรเงินทุนต่างประเทศที่สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนไทย

MISEREOR (THE GERMAN CATHOLIC ACTION FOR DEVELOPMENT) เป็นองค์กรคาทอลิคในเยอรมันนี ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ (พ.ศ. ๒๕๐๒) มีฐานะเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ดำเนินงานภายใต้การดูแลของคณะกรรมการที่ประชุมร่วมบิชอบ เยอรมันนี เงินงบประมาณที่ใช้ได้มาจากการรณรงค์ในฤดูถือบวชประจำปีของชาวคาทอลิค รวมทั้งเงินบริจาคและกองทุนสมทบอื่น ๆ ในเยอรมนี วัตถุประสงค์ให้ทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อน

BROT FUR DE WELT หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ องค์กรศาสนาต่าง ๆ ในเยอรมนีได้รับการอุปถัมภ์จากองค์กรศาสนาอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกของ WORLD COUNCIL OF CHURCHES ซึ่งได้ให้ความสนใจต่อการบรรเทาความเดือดร้อน ความยากจนและความเจ็บป่วยในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

NOVIB ริเริ่มก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๕๔ (พ.ศ. ๒๔๙๗) โดยความร่วมมือระหว่างกลุ่ม PLEIN กับคณะกรรมการ HUGENHOLZ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในเนเธอร์แลนด์รวมตัวเป็นเอกภาพ เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาในประเทศต่าง ๆ

ICCO เป็นองค์กรเอกชนที่สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๔ โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรศาสนาต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโปรเตสแตนต์ในเนเธอร์แลนด์

APHD ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ โดยพัฒนามาจาก ASIA FUND ซึ่งได้รับความสนับสนุนร่วมมือจากองค์กรพัฒนาคาทอลิก ในออสเตรเลียและแคนาดา

CEBEMO เป็นองค์กรทางศาสนาคาทอลิกในประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ทั้งหมด

TERRE DES HOMME เป็นองค์กรการกุศล ก่อตั้งขึ้นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และขยายไปในประเทศอื่น ๆ ทั้งในและนอกทวีปยุโรป ได้รับเงินทุนจากการรณรงค์หาทุนและการร่วมทุนกับ CIDA

อี ยู หรือกองทุนสหภาพยุโรป เป็นกองทุนที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรป สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ด้วยการทำให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับประเทศและสนับสนุนเงินทุน (Grants) ให้แก่องค์กรที่เป็นผู้คิดค้นริเริ่มโครงการอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย องค์การพัฒนาภาคเอกชน หรือภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาในด้านหลัก ได้แก่ การค้าขายและการลงทุน การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สภาพแวดล้อม พลังงาน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาล

องค์กรต่างประเทศส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการบริจาคเพื่อการพัฒนาสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยได้รับการสนับสนุนมาจากสถาบันศาสนา ดังนั้น องค์การต่างประเทศ อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ รัฐบาลแคนาดา รัฐบาลเยอรมันนี ฯลฯ จึงให้เงินบริจาคแก่โครงการต่าง ๆ ที่เอ็นจีโอไทยเสนอโดยการเขียนโครงการขอทุน ๑ ปี หรือ ๓ ปี แล้วแต่กรอบกติกาของแหล่งทุน

ในประเด็นนี้ รัฐบาลไทยก็ได้รับเงินจากประเทศต่าง ๆ เหล่านี้เช่นเดียวกัน และเป็นแหล่งทุนประเภทเดียวกับที่เอ็นจีโอได้รับ เช่น USAID หรือ UNDP เป็นต้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแหล่งทุนจากต่างประเทศ มองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงหันไปให้การสนับสนุนแก่ประเทศเพื่อนบ้านแทน (ลาว พม่า เวียดนาม กัมพูชา)

๕.๑.๒ การสนับสนุนการพัฒนาสังคมโดยภาคประชาสังคมภายในประเทศไทย

แหล่งเงินทุนที่สนับสนุนการทำงานของเอ็นจีโอไทยส่วนหนึ่งมาจากการบริจาคภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่ทำงานกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้านเด็กซึ่งสังคมมองเห็นชัดเจน และยังได้การสนับสนุนจากรัฐบาลซึ่งในระยะหลังมักมีการตั้งเป็นกองทุนตามกฎหมายภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ที่เห็นบทบาทและความสำคัญของเอ็นจีโอ จึงให้การสนับสนุนงานด้านการพัฒนา เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม ที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และกองทุนตามกลุ่มประชากร ได้แก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กและเยาวชน ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ตลอดจนการเกิดองค์กรมหาชนต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สภาพัฒนาการเมือง และ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ซึ่งเป็นแหล่งทุนที่ให้การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมที่เรียกเป็นอย่างอื่นด้วย

สำหรับการสนับสนุนองค์การภาคประชาสังคม จากหน่วยงานภาครัฐไทยนอกจากกองทุนส่งเสริมการพัฒนาประชากรกลุ่มเฉพาะที่กล่าวไปบ้างแล้ว **มีตัวอย่างเพิ่มเติม** ได้แก่

- **กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม**

กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ได้ออกระเบียบและหลักเกณฑ์เพื่อให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารกองทุน ซึ่งมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน มีกรรมการมาจากผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มาจากการสรรหา โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

องค์การสวัสดิการสังคมที่มีสิทธิเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนนี้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีการกระจายการสนับสนุนทุนเป็น ๒ ระบบ คือ

ระบบปกติ องค์การสวัสดิการสังคมเสนอโครงการผ่านสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และกรุงเทพมหานครมายังสำนักงานกองทุนส่วนกลาง โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการเป็นผู้พิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนอนุมัติ เปิดรับโครงการตลอดปี และมีการพิจารณาอนุมัติโครงการทุกเดือน

ระบบกระจายสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้กองทุนสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติจึงมีมติให้ดำเนินงานกองทุนเชิงรุก โดยให้กระจายกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นในการดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อใช้เฉพาะการดำเนินงานที่กระจายอำนาจการบริหารกองทุนให้แก่คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาโครงการ ระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ

วงเงินและรายการที่ให้การสนับสนุน

กรอบการสนับสนุนงบประมาณแบ่งเป็น ๓ ขนาด คือ โครงการขนาดเล็ก คือโครงการที่ขอสนับสนุนไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท โครงการขนาดกลาง คือโครงการที่ขอสนับสนุนในวงเงิน ๕๐,๐๐๐ – ๓๐๐,๐๐๐ บาท โครงการขนาดใหญ่ คือโครงการที่ขอสนับสนุนในวงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ – ๓,๐๐๐.๐๐๐ บาท

โดยกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้การสนับสนุนโครงการ ๒ ลักษณะ[๓๘]

๑. โครงการด้านการจัดสวัสดิการสังคม ที่มีผลต่อการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม เป็นโครงการที่มีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นสมาชิกขององค์กรสวัสดิการชุมชน เป็นโครงการส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไขและการบำบัดฟื้นฟู เป็นโครงการที่สนับสนุนการพัฒนา หรือการให้บริการเกี่ยวข้องกับสาขาใดสาขาหนึ่ง เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม (เน้นลงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง)

๒. โครงการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การจัดทำแผน การรวบรวมข้อมูล การศึกษาวิจัย การร่วมมือประสานงาน ประชาสัมพันธ์ การติดตามประเมินผล การพัฒนามาตรฐาน การฝึกอบรม (เน้นเพื่อสร้างความเข้มแข็ง)

ทั้งนี้ หากการดำเนินโครงการวงเงินเกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมพิจารณาเป็นรายกรณีไป ในขณะที่การจัดทำโครงการกองทุนในระบบกระจายสู่ภูมิภาคฯ กรอบวงเงินโครงการเชิงประเด็นและเชิงพื้นที่ขึ้นอยู่กับวงเงินจัดสรรในแต่ละปี

ในการศึกษาวิจัยของ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร (๒๕๕๖) พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประกอบด้วย (๑) ปัญหากลไกการพิจารณาโครงการไม่เป็นอิสระ (๒) กรอบการสนับสนุนงบประมาณจำกัด เช่น ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนคนทำงาน หรือค่าอาหารว่างจำกัดวงเงินไว้ต่ำมาก (๓) ปัญหาการสื่อสารกับผู้เสนอขอรับทุนที่เขียนโครงการมาแล้วเมื่อไม่ผ่านการพิจารณาก็ไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าเป็นเพราะอะไร (๔) ปัญหาการเขียนโครงการไม่เป็น เนื่องจากประชาชนไม่ถนัดการเขียนโครงการแบบวิชาการ (๕) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณขาเข้าของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ที่มาจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ในภาพรวมจะเห็นว่ากองทุนนี้มีหลักการส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ตามแนวคิดสังคมสวัสดิการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับทุนเป็นได้ทั้งหน่วยงานรัฐ รัฐท้องถิ่น และเอกชน รวมทั้งประชาสังคมที่ได้รับการรับรอง แต่เมื่อกติกาการเสนอขอรับทุนและการใช้จ่ายไม่เอื้อต่อการทำงานของภาคประชาสังคม อีกทั้งยังไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ภาคประชาสังคมจึงเข้าถึงได้ยากยิ่ง

---

[๓๘] คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม, ๒๕๕๕ : ๔-๕

- **กองทุนสิ่งแวดล้อม**

จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระบวนการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย สำหรับควบคุมบำบัดและขจัดมลพิษ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

วิสัยทัศน์ : กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนที่ยั่งยืน สนองตอบต่อทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

พันธกิจ : สนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจให้ทุกภาคส่วนร่วมดำเนินงานรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกรอบนโยบายและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม : (ตามมาตรา ๒๓ ของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕)

๑. ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการลงทุนดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

๒. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

๓. ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

๔. เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๕. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

ทั้งนี้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้ให้การสนับสนุน เฉพาะกลุ่มองค์กร ที่ทำงานประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น กรอบการสนับสนุน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ให้การสนับสนุนทั้ง ส่วนราชการ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

๕.๒ ประสบการณ์การจัดการการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในต่างประเทศ

เนื่องด้วยหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินภารกิจได้เพียงบางด้าน ภาครัฐจึงส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมดำเนินการในด้านที่รัฐมีข้อจำกัด ทั้งนี้รูปแบบการสนับสนุนของภาครัฐมีหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมโดยตรง หรือการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมายที่มีแหล่งรายได้หลายแหล่ง ซึ่งรายได้สำคัญแหล่งหนึ่งมักเป็นรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่

ตารางที่ ๑ : แสดงกลุ่มประเทศที่รายได้ขององค์กรไม่แสวงหากำไรมาจากค่าบริการเป็นหลัก

ประเทศ	เก็บค่าบริการ Fee for service	รัฐ	การบริจาค Philanthropy	รวม
เม็กซิโก	๘๕	๙	๖	๑๐๐
บราซิล	๗๔	๑๕	๑๑	๑๐๐
อาร์เจนตินา	๗๓	๒๐	๗	๑๐๐
โคลัมเบีย	๗๐	๑๕	๑๕	๑๐๐
เปรู	๖๘	๑๙	๑๓	๑๐๐
ออสเตรเลีย	๖๓	๓๑	๖	๑๐๐
ฟินแลนด์	๕๘	๓๖	๖	๑๐๐
สหรัฐอเมริกา	๕๗	๓๐	๑๓	๑๐๐
สโลวาเกีย	๕๕	๒๒	๒๓	๑๐๐
ฮังการี	๕๕	๒๗	๑๘	๑๐๐
ญี่ปุ่น	๕๒	๔๕	๓	๑๐๐
สเปน	๔๙	๓๒	๑๙	๑๐๐
สาธารณเช็ค	๔๗	๓๙	๑๔	๑๐๐

ที่มา : The John Hopkins comparative nonprofit sector project . Global City Society Dimensions of the nonprofit sector.๑๙๙๙ : ๒๕ (อ้างจาก องค์การสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๖

จากตารางที่ ๑ และ ๒ จะเห็นว่ารัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาสังคม จึงสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมและภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ในบทบาทที่แตกต่างจากภาครัฐ และภาคธุรกิจ ในขณะที่ช่วง ๑๐ ปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศก็เริ่มให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมเช่นกัน รูปแบบการสนับสนุนของภาครัฐมีหลายลักษณะ ได้แก่ ด้านงบประมาณ แหล่งทุน การยกเว้นภาษีเงินได้หรือภาษีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ผู้บริจาคเงินให้แก่องค์กรภาคประชาสังคม การดำเนินการเหล่านี้มีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ช่วยแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และปัญหาต่าง ๆ ที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้แหล่งรายได้ของภาคประชาสังคมมีสัดส่วนแตกต่างกันไป

ตารางที่ ๒ : แสดงรายชื่อกลุ่มประเทศที่แหล่งรายได้ขององค์กรไม่แสวงหากำไรมาจากรัฐเป็นหลัก

ประเทศ	เก็บค่าบริการ	รัฐ	การบริจาค	รวม
ไอร์แลนด์	๑๖	๗๗	๗	๑๐๐
เบลเยี่ยม	๑๘	๗๗	๕	๑๐๐
เยอรมัน	๓๒	๖๔	๔	๑๐๐
อิสราเอล	๒๖	๖๔	๑๐	๑๐๐
เนเธอร์แลนด์	๓๘	๕๙	๓	๑๐๐
ฝรั่งเศส	๓๕	๕๘	๗	๑๐๐
ออสเตรีย	๔๔	๕๐	๖	๑๐๐
สหราชอาณาจักร	๔๔	๔๗	๙	๑๐๐
โรมาเนีย	๒๘	๔๕	๒๗	๑๐๐

ที่มา : The John Hopkins comparative nonprofit sector project . Global City Society Dimensions of the nonprofit sector.๑๙๙๙ : ๒๕ (อ้างจาก องค์การสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๖

ตารางที่ ๒ แสดง ให้เห็นว่ารัฐบาลหลายประเทศให้การสนับสนุนองค์กรไม่แสวงหากำไร ในสัดส่วนที่สูง การคาดหวังให้องค์กรเอกชนทำงานสาธารณะ โดยไม่สนับสนุน งบประมาณ เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ในขณะที่อีกหลายประเทศรัฐให้การสนับสนุนโดยตรงบางส่วนแต่รายได้หลักจะมาจากการขายบริการที่รัฐซื้อให้ประชาชนที่มีความจำเป็น เช่น กลุ่มประเทศในตารางที่ ๑ ในกรณีนี้รัฐต้องมีความชัดเจนต่อสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการที่รัฐจะต้องให้แก่ประชาชน

ประเทศแคนาดา

ข้อมูลปี ค.ศ.๒๐๐๓ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติแคนาดา ได้จัดทำผลการสำรวจองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครในประเทศแคนาดา (the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations) พบว่า องค์กรเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงทำให้พลเมืองแคนาดาหลายล้านคนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในฐานะสมาชิก อาสาสมัคร หรือผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน มีการประมาณการจำนวนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครที่ดำเนินกิจกรรมในแคนาดาพบมีจำนวนราว ๑๖๑,๐๐๐ องค์กร

ลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครตามรายงานผลการสำรวจข้างต้น มีลักษณะ ดังนี้

- ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (non-governmental)
- เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน (non-profit distributing) รวมถึงสหกรณ์ กล่าวคือ ไม่มีการนำผลกำไรจากการประกอบการหรือกิจกรรมมาแบ่งปันให้แก่กรรมการหรือเจ้าขององค์กร
- เป็นองค์กรที่สามารถบริหารงานด้วยตนเองอย่างอิสระ (self-governing)
- ดำเนินงานในลักษณะอาสาสมัคร (voluntary)
- จดทะเบียนหรือจัดตั้งตามกฎหมาย (formally incorporated or registered under specific legislation) ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ ดินแดน

ประเภทหรือตัวอย่างขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในแคนาดา ได้แก่ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุรายวัน (day-care centres), สปอร์ตคลับ, องค์กรด้านศิลปะ, social clubs, โรงเรียนเอกชน, โรงพยาบาล, food banks, กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม, สมาคมการค้า, สถานที่เคารพบูชา, การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคม ฯลฯ องค์กรเหล่านี้มากกว่าครึ่งจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณกุศลตามกฎหมาย (charities by the federal government) และได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรด้วยการยกเว้นภาษีบางอย่าง ส่วนผู้บริจาคเงินให้แก่องค์กรเหล่านี้ก็สามารถขอลดหย่อนภาษีหรือเครดิตภาษีได้ด้วย

แคนาดาเป็นประเทศที่มีบุคลากรที่ทำงานในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลกกล่าวคือ อยู่ในลำดับที่ ๒ ของโลก มากกว่าประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา บุคลากรในภาคประชาสังคมแคนาดามีจำนวนคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ ๑๑.๑ ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยในจำนวนนี้มีบุคลากรที่มีตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนประจำคิดเป็นสัดส่วน ๒ ใน ๓ คือ ราว ๑.๕๒ ล้านคน ส่วนอีก ๑ ใน ๓ หรือกว่า ๕.๕ แสนคนเป็นกลุ่มอาสาสมัคร

ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

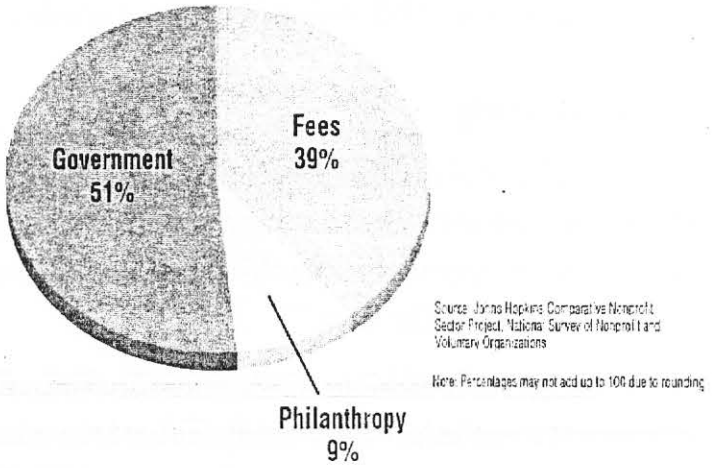
ภาคประชาสังคมในแคนาดามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจแคนาดาอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูล ปี ๑๙๙๙ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครในแคนาดามีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจแคนาดาคิดเป็นมูลค่าราว ๖๑.๘ พันล้านเหรียญแคนาดา ซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๖.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (gross domestic product - GDP) ทั้งนี้ หากไม่นับรวมองค์กรที่เป็นโรงพยาบาล มหาวิทยาลัย และวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมทั่วประเทศจะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจของแคนาดา คิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ ๔๖ ขององค์กรทั้งหมดที่มีผลต่อ GDP ของประเทศ และมีส่วนในการสร้างสินค้าและบริการที่มีมูลค่าสูงถึง ๓๕.๗ พันล้านเหรียญแคนาดา หรือคิดเป็นร้อยละ ๔ ของ GDP

การสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐ

ข้อมูลปี ๒๐๐๔ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติแคนาดา อ้างจากแหล่งข้อมูลการสำรวจชื่อ National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations ชี้ให้เห็นว่าองค์กรภาคประชาสังคมในแคนาดาได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ ๕๑ ของเงินทุนทั้งหมดที่เป็นรายได้ขององค์กรเหล่านี้ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครซึ่งมีบทบาทในการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ภาครัฐให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมือง (civic participation) ของแคนาดา

แหล่งทุนของภาครัฐที่ให้การสนับสนุนทางการเงินภาคประชาสังคมพบว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครส่วนใหญ่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลมลรัฐ (provincial governments) เงินรายได้ลำดับรองลงมาขององค์กรเหล่านี้คือ เงินรายได้จากค่าธรรมเนียม คิดเป็นร้อยละ ๓๙ และรายได้ลำดับสุดท้ายคือ เงินบริจาคซึ่งมีสัดส่วนเพียง ร้อยละ ๙ ของเงินรายได้ทั้งหมด (ดูแผนภาพที่ ๑)

แผนภาพที่ ๑
ข้อมูลแหล่งเงินทุนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรอาสาสมัครในแคนาดา



กฎหมายส่งเสริมภาคประชาสังคม

แคนาดามี**กฎหมายว่าด้วยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Canada Not-for-profit Corporations Act) (๒๐๐๙)** หรือ NFP Act เป็นกฎหมายใหม่ที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อขอจัดตั้งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือภาคประชาสังคมในแคนาดา และมีผลยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Canada Corporations Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรภาคเอกชนตามกฎหมายรัฐบาลกลางมาเป็นเวลานานกว่า ๑ ศตวรรษ ประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลกลาง มีดังนี้

๑. มีหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลกลางที่มีความชัดเจนมากขึ้น

๒. ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น เนื่องจากมีการลดขั้นตอนการดำเนินงาน

๓. องค์กรที่จัดตั้งสามารถปรับเปลี่ยนองค์กรหรือควบรวมกับองค์กรอื่นได้ตามกฎหมาย เช่น การควบรวมองค์กร ๒ องค์กรเป็นองค์กรเดียวกัน ซึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมไม่อาจดำเนินการได้

๔. ผู้บริหารองค์กรมีมาตรฐานการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (objective) มากขึ้น ทำให้คณะกรรมการบริหารองค์กรมีความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

ประเทศสวีเดน

ภาคประชาสังคม (civil society[๓๙]) ในสวีเดนมีความหลากหลายในด้านการดำเนินงานเป็นอย่างมาก มีการประมาณการณ์ว่ามีองค์กรภาคประชาสังคมในสวีเดนมากถึง ๒๐๐,๐๐๐ องค์กร ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organizations) มูลนิธิหรือองค์กรชุมชนด้านศาสนาที่ขึ้นทะเบียน ประชากรสวีเดน

---

[๓๙] คำว่า 'civil society' ในประเทศสวีเดน หมายถึง องค์กร กลุ่มบุคคลและบุคคลที่รวมตัวกัน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (common interests) แต่มิใช่ภาครัฐ ภาคธุรกิจและครัวเรือนทั่วไป ภาคประชาสังคมที่มีบทบาทเด่น ได้แก่ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organizations) มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนด้านศาสนาที่ขึ้นทะเบียน รวมถึงเครือข่ายและแผนการรณรงค์ต่าง ๆ ในบางกรณีองค์กรภาคประชาสังคมอาจประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economic activities) แต่จะต้องไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างสมาชิก (but do not distribute profits to members) เจ้าของ หรือบุคคลอื่น แต่ผลกำไรจะถูกนำกลับไปใช้ในการดำเนินการขององค์กรแทน

ชายหญิงที่อายุระหว่าง ๑๖ – ๘๕ ปี มากถึงร้อยละ ๘๕ เป็นสมาชิกของสมาคมต่าง ๆ (รวมถึงสมาคมทางธุรกิจ) ในจำนวนนี้มีประชากรร้อยละ ๓๘ - ๔๓ ที่เป็นสมาชิกที่จัดอยู่ในกลุ่ม active members คือ ยังคงทำกิจกรรมร่วมกับองค์กรที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุมากกว่ากลุ่มเยาวชน ในขณะที่กลุ่มคนทำงานหรือเยาวชนมักจะเป็นสมาชิกในองค์กรที่ทำงานด้านอาสาสมัครหรือจิตอาสา

การสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐ

ภาคประชาสังคมในสวีเดนเป็นกลุ่มที่สามารถพึ่งพาตนเองในด้านเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ ภาครัฐได้จัดสรรเงินงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ให้แก่ภาคประชาสังคมในสวีเดน ส่วนอีกร้อยละ ๖๒ เป็นเงินที่องค์กรภาคประชาสังคมหาได้เองจากค่าธรรมเนียมสมาชิก เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ และอีกร้อยละ ๙ เป็นเงินบริจาค [๔๐]

ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๐๑๑ รัฐบาลสวีเดนได้จัดสรรงบประมาณคิดเป็นเงินมากถึง ๑.๕ พันล้านเหรียญโครเนอร์ หรือคิดเป็นเงินราว ๒๓๓.๓ ล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นเงินไทยราว ๗,๕๐๐ - ๗,๖๐๐ ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภายในประเทศ รวมถึง NGOs ในกลุ่มประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ทั้งนี้เงินส่วนใหญ่ราว ๑.๒ พันล้านเหรียญโครเนอร์ ถูกจัดสรรผ่านหน่วยงานของรัฐบาลชื่อ Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) เพื่อให้การสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศนั้น ๆ

ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๐๑๔ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในนโยบายสนับสนุนภาคประชาสังคมคิดเป็นเงินมากถึง ๑,๘๓๓ ล้านเหรียญโครเนอร์ หรือคิดเป็นเงินราว ๘,๖๑๕ ล้านบาท ภายใต้แผนงานหรือโครงการริเริ่ม ๑๗ ด้าน เช่น ด้านวัฒนธรรม, สื่อมวลชน, ชุมชนศาสนา และกิจกรรมสันทนาการ

ผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายส่งเสริมภาคประชาสังคม

นโยบายสำคัญของรัฐบาลสวีเดนคือ การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม เนื่องจากรัฐบาลตระหนักว่า องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง (strong civil society) ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความเห็นของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยของสวีเดนได้ฝังรากลึกอยู่ในขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชน และความเข้มแข็งในเรื่องการมีส่วนร่วมและการจัดตั้งองค์กร การผลักดันประเด็นทางสังคมที่มีความสำคัญและการแก้ไขปัญหาได้ผลสำเร็จนั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมแทบทั้งสิ้น [๔๑]

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ รัฐสภาสวีเดน (the Riksdag) ได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายชื่อ "A policy for civil society" ซึ่งมีเนื้อหากำหนดนโยบายใหม่ที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมมากขึ้น การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม การพัฒนาศักยภาพของภาคประชาสังคม และเผยแพร่ข้อมูล องค์ความรู้เกี่ยวกับภาคประชาสังคม รวมถึงการส่งเสริมให้หลักการมีส่วนร่วม การสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน การสนับสนุนภาคประชาสังคม การหาแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ฯลฯ

---

[๔๐] http://www.government.se/sb/d/๑๔๒๙๑/a/๑๙๓๓๕๖

[๔๑] A policy for civil society (Government Offieces of Sweden, November ๒๐๑๐).

ประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนกระทั่งประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะสนับสนุนองค์กรการกุศล โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ รัฐบาลในขณะนั้นนำโดยนายกรัฐมนตรี นายจอห์น เมเจอร์ ได้หาแหล่งเงินทุนใหม่แทนเงินงบประมาณคือ การริเริ่มให้มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ภายหลังจากที่ได้ยกเลิกในปี ค.ศ.๑๘๒๖ หรือเป็นเวลาเกือบ ๑๗๐ ปีมาแล้ว โดยตรากฎหมายชื่อ **"กฎหมายว่าด้วยลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๓" (National Lottery Act) กฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนคือ** ให้นำเงินรายได้จากลอตเตอรี่ คิดเป็นร้อยละ ๒๘ มาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ (good causes) โดยสนับสนุนภาคประชาสังคม และยังมีกรณีศึกษาของอีกหลายประเทศที่มีการนำเงินจากลอตเตอรี่มาใช้ในการพัฒนาสังคม โดยการให้ทุนแก่ภาคประชาสังคมผ่านกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมาย เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ แคนาดา ซึ่งสามารถศึกษาเพิ่มเติมจากรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง[๔๒]

นับเป็นหลักการสากลที่ว่า หากประเทศใดจะให้มีการจำหน่ายล็อตเตอรี่ ก็จะต้องไม่เป็นการหารายได้เข้ารัฐที่นำไปใช้ในการดำเนินการพัฒนากระแสหลักโดยภาครัฐ แต่จะยอมรับหากนำเงินจากการจำหน่ายลอตเตอรี่มาพัฒนาสังคมผ่านกองทุนชื่อ **"กองทุนจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ" (National Lottery Distribution Fund - NLDF)** โดยมีคณะกรรมการอิสระเข้ามาบริหารอย่างโปร่งใส มีธรรมาภิบาล โดยห้ามฝ่ายบริหาร (รัฐ) หรือนักการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเพียงแค่ทำหน้าที่กำกับดูแล (regulatory system) ที่มีความเป็นอิสระจากการครอบงำ โดยให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายดำเนินการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่ รัฐบาลหรือส่วนราชการจะมิได้เป็นผู้กำกับดูแลการจัดสรรเงินของกองทุน

กองทุนสนับสนุนภาคประชาสังคมที่มีรายได้จากเงินจำหน่ายลอตเตอรี่

กรณีศึกษากองทุนของอังกฤษที่น่าสนใจคือ **"Big Lottery Fund"**[๔๓] หรือที่มักเรียกกันว่า BIG ถูกก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๐๐๖ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าว (distributor) คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๔๐ - ๕๐ ของเงินกองทุน NLDF เช่น ในปี ๒๐๐๖ BIG ได้รับการจัดสรรเงินคิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของกองทุน NLDF จึงกล่าวได้ว่า เงินราวร้อยละ ๑๔ ของยอดรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ ได้ถูกนำมาใช้สนับสนุนภาคประชาสังคม สำหรับข้อมูลล่าสุดในปี ๒๐๑๓ BIG ได้รับการจัดสรรเงินคิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของกองทุน NLDF

คุณสมบัติของผู้ที่ขอรับการสนับสนุนจาก BIG คือ ต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ และมิใช่องค์กรธุรกิจ กล่าวคือเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อสังคมมากกว่าการคำนึงถึงผลกำไร มีการนำเงินรายได้มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและสังคมโดยรวม องค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (voluntary and community organizations) ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด

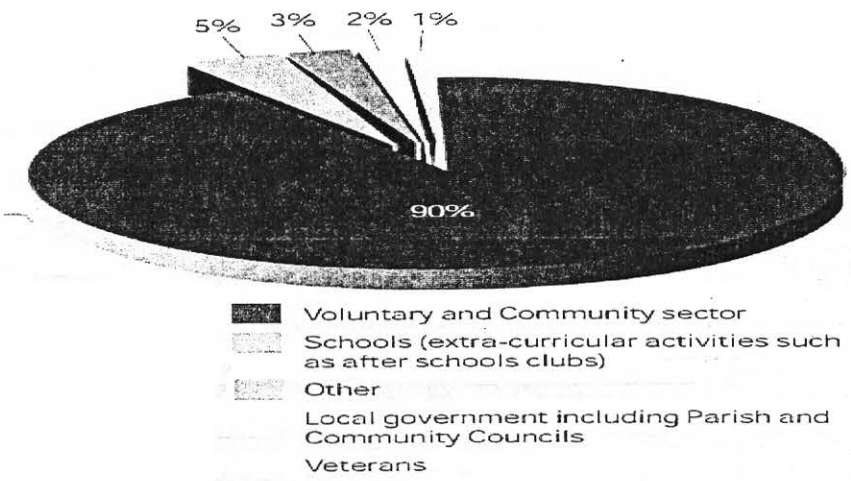
---

[๔๒] ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัย "ศึกษากลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง". สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (๒๕๕๕).

[๔๓] ๑๐ Big Lottery Fund facts at http://www.biglotteryfund.org.uk/about-big/๑๐-big-lottery-fund-facts

การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาคือ ปีงบประมาณ ๒๐๑๑ - ๒๐๑๒ และปีงบประมาณ ๒๐๑๒ - ๒๐๑๓ BIG ได้จัดสรรเงินคิดเป็นร้อยละ ๙๒ ให้แก่ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มองค์กรสาธารณกุศล องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ดำเนินงานด้านชุมชนและอาสาสมัคร ที่เรียกว่า voluntary and community sector (VCS) (ดูแผนภาพที่ ๒)

แผนภาพที่ ๒ สัดส่วนการให้อนุมัติให้ทุนสนับสนุนตามนโยบายของ BIG ในปี ๒๐๑๐ - ๒๐๑๑



ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๐๑๓ - ๒๐๑๔ BIG ได้มอบทุนสนับสนุนแก่โครงการต่าง ๆ มากถึง ๑๒,๐๐๐ โครงการ คิดเป็นมูลค่าสูงถึง ๖๗๐ ล้านปอนด์ (หรือคิดเป็นเงินราว ๓๕,๙๐๐ ล้านบาท[๕๕]) เน้นโครงการที่สนับสนุนงานขององค์กรสาธารณกุศล (charities) งานด้านสร้างเสริมสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ทั้งนี้ โครงการส่วนใหญ่ที่ได้รับทุนจาก BIG เป็นโครงการขนาดเล็กที่มีงบประมาณตั้งแต่ ๓๐๐ ปอนด์ แต่ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ปอนด์ (คิดเป็นสัดส่วนมากถึง ร้อยละ ๘๘ ของจำนวนเงินที่ให้ทุน) เช่น การให้ทุนสนับสนุนกลุ่มรากหญ้า องค์กรที่ดำเนินงานในชุมชน และยังมีโครงการระยะยาวที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลี้ยงดูทารก เด็กเล็กที่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เหมาะสมตามช่วงวัย

ประเทศฮังการี

รัฐบาลฮังการีได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมมาเป็นเวลานาน เช่น ในปี ค.ศ.๒๐๐๒ รัฐบาลได้เห็นชอบยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์หนึ่งที่กล่าวถึงการจัดตั้งกองทุนภาคประชาสังคม การเสนอกฎหมายสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัคร รวมถึงการเพิ่มสัดส่วนเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนรายได้ขององค์กรภาคประชาสังคม เนื่องด้วยภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมผ่านหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่น เช่น งบประมาณจากกระทรวงต่าง ๆ หรือการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่องค์กรที่ทำงานด้านสังคม (social organizations) และมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ที่เรียกว่า public foundations

---

[๕๕] ๑ ปอนด์ เท่ากับ ๕๓.๕๕ บาท (อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗)
http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.asp

และในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง **"กองทุนภาคประชาสังคมแห่งชาติ"** (National Civil Fund) หรือ Hungarian Civil Fund โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ภาครัฐต้องการเพิ่มการสนับสนุนแก่องค์กรภาคประชาสังคม ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นในการดำเนินงาน จึงสร้างกลไกการจัดสรรเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

ปัจจุบันกองทุนนี้บริหารงานโดย Ministry of Administration and Justice ข้อมูลจำนวนเงินกองทุนภาคประชาสังคมในปี ๒๐๐๙ มียอดเงินราว ๗,๗๐๐ ล้านเหรียญฮังการี หรือคิดเป็นเงินราว ๒๗.๕ ล้านยูโร (หรือราว ๑,๒๔๐ ล้านบาท) ข้อมูลสถิติจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนนี้ ณ ปลายปี ๒๐๐๙ มีจำนวน ๑๐,๒๗๖ องค์กร[๔๕]

แม้ว่าฮังการีจะประสบปัญหาเศรษฐกิจในประเทศเป็นเวลาหลายปีตั้งแต่ปี ๒๐๐๔ โดยถือเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจอ่อนแอประเทศหนึ่งในกลุ่มสหภาพยุโรป มีอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP ที่ต่ำมากและติดลบในบางปี มีหนี้สาธารณะที่กู้ยืมจากประเทศอื่นจำนวนมหาศาล[๔๖] เช่น ข้อมูลในปีงบประมาณ ๒๐๐๘ รัฐบาลฮังการีก็ยังจัดสรรงบประมาณโดยตรงให้แก่ภาคประชาสังคม คิดเป็นเงินจำนวนสูงถึง ๔๘๔.๖ พันล้านเหรียญฮังการี หรือคิดเป็นเงินราว ๑,๗๓๐ พันล้านยูโร (หรือคิดเป็นเงินราว ๗๗,๘๕๐ ล้านบาท) เพิ่มสูงขึ้นกว่างบประมาณในปี ๒๐๐๗ โดยที่มีองค์กรภาคประชาสังคมในฮังการีจำนวนราว ๕๗,๖๙๓ องค์กร (ข้อมูล ณ ปี ๒๐๐๘) [๔๗] ในขณะที่แหล่งเงินทุนหลักที่ใช้สนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัคร ก็มาจากงบประมาณภาครัฐ โดยมีการจัดสรรเงินในลักษณะทุนให้เปล่า (state grants) ผ่านหน่วยงานชื่อ Ministry of Social Affairs and Labour คิดเป็นเงินราวปีละ ๒๕ ล้านเหรียญยูโรต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นภาคประชาสังคมก็ยังได้รับเงินบริจาคของภาคเอกชนด้วยแต่คิดเป็นสัดส่วนน้อยมาก เนื่องจากรายได้เฉลี่ยของคนฮังการีค่อนข้างต่ำ

การให้งบประมาณสนับสนุนต่อองค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคประชาสังคม ถือเป็นลักษณะการสนับสนุนทางการเงินที่เป็นปกติ (normative subsidies) เช่น การให้บริการด้านสังคม กิจกรรมการศึกษา เงินสนับสนุนรูปแบบอื่นคือ การยื่นขอรับทุนด้วยการเขียนข้อเสนอโครงการต่าง ๆ ผ่านกองทุน National Civil Fund

นอกจากนั้นกฎหมายภาษีอากรยังกำหนดให้ชาวฮังการีทุกคน มีสิทธิขอหักเงินภาษีรายได้บุคคลธรรมดาจำนวนร้อยละ ๑ ให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit organization) โดยสมัครใจ โดยในปี ๒๐๐๘ มีองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนถึง ๒๘,๐๐๐ องค์กร ที่ได้รับเงินภาษีเงินได้ร้อยละ ๑ ดังกล่าว แหล่งเงินสนับสนุนนี้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญสำหรับองค์กรที่ไม่ได้รับเงินงบประมาณจากภาครัฐด้วย

---

[๔๕] Ibid.

[๔๖] Sickness on the Danube (Jun ๙th ๒๐๑๒) http://www.economist.com/node/๒๑๕๕๖๖๑๙

[๔๗] PUBLIC FUNDING FOR CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS GOOD PRACTICES IN THE EUROPEAN UNION AND WESTERN BALKANS by (Technical Assistance to Civil Society Organizations in the IPA Countries, developed by European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) (January ๒๐๑๑), pp.๑๑-๑๒.

ประเทศเอสโทเนีย

เอสโทเนียเป็นประเทศเล็ก ๆ ในแถบยุโรปตะวันออกติดทะเลบอลติก จัดตั้งเป็นประเทศในปี ค.ศ.๑๙๙๑ ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต มีประชากรราว ๑.๒ ล้านคน (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๕) เมื่อเปรียบเทียบกับภาคประชาสังคมในประเทศอื่นในแถบยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก มีรายงานการศึกษาชี้ว่า ภาคประชาสังคมในเอสโทเนียมีการพัฒนาองค์กรที่ค่อนข้างดีกว่าหลายประเทศ ภาครัฐได้ให้การสนับสนุน การพัฒนาหรือปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ข้อมูลสถิติที่น่าสนใจคือ จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในเอสโทเนียมีจำนวนมากถึง ๓๐,๒๖๗ องค์กร ส่วนใหญ่เป็นองค์กรในรูปสมาคม (จำนวน ๒๙,๔๕๔ สมาคม) และจัดตั้งเป็นมูลนิธิจำนวน ๘๑๓ องค์กร

ในภาพรวมแหล่งที่มาของเงินทุนสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศนี้ มีหลายแหล่ง เช่น ค่าสมาชิกประจำปี, เงินอุดหนุนหรืองบสนับสนุนจากรัฐบาล, การให้ทุน หรือการให้ทุนสนับสนุนโครงการ ของมูลนิธิในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการรับบริจาคเงินจากประชาชนทั่วไปและภาคธุรกิจ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีมาตรการสนับสนุนทางอ้อมแก่ภาคประชาสังคม เช่น มาตรการทางภาษีในรูปของเงินลดหย่อน แก่ผู้บริจาค หรือการสนับสนุนสิ่งของต่าง ๆ ปัจจุบันแหล่งเงินสนับสนุนหลักของภาคประชาสังคมคือ เงินรายได้ จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ แม้ว่าจะมีสัดส่วนลดน้อยลงตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๙ เป็นต้นมา

ต่อมาในปี ๒๐๐๘ รัฐบาลเอสโทเนียได้จัดตั้ง **"มูลนิธิภาคประชาสังคมแห่งชาติ" (National Foundation for Civil Society)** มีภารกิจหลัก คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพของภาคประชาสังคม เช่น การจัดทำ Code of Ethics of Estonian Non-Profit Organizations โดยถือเป็นข้อปฏิบัติทางจริยธรรมที่ผู้ขอรับทุนจากมูลนิธิแห่งนี้ ทุกรายจะต้องปฏิบัติตาม รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่มูลนิธิแห่งนี้ราวปีละ ๒๐ ล้านเหรียญโครนเอสโทเนีย หรือคิดเป็นเงินราว ๑.๓ ล้านยูโร ต่อมาในปี ๒๐๐๙ รัฐบาลได้เห็นชอบต่อแนวคิดเรื่องการสนับสนุนด้านงบประมาณ ของภาครัฐต่อภาคประชาสังคม

ประเทศญี่ปุ่น

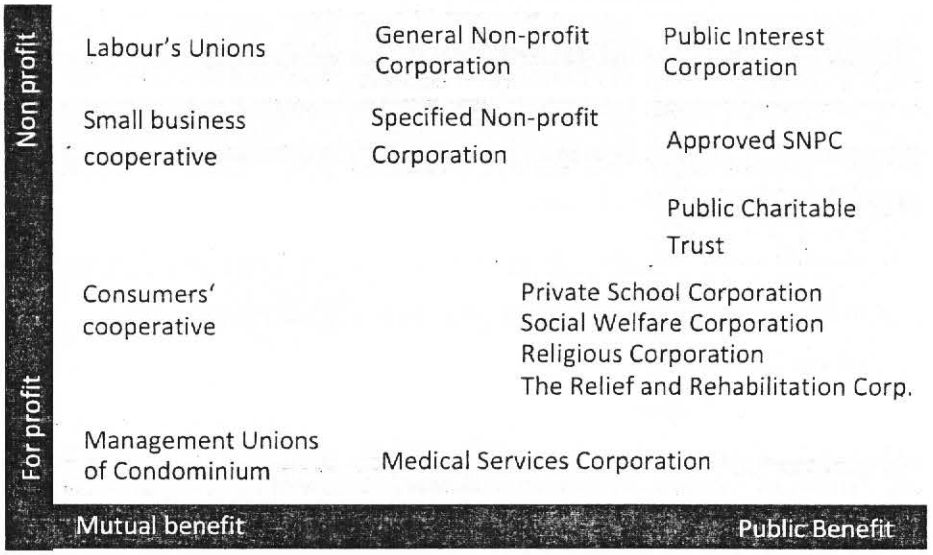
องค์กรภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น [๔๘]

ประเภทขององค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ในญี่ปุ่นที่มีสถานะทางกฎหมายมีมากกว่า ๑๐ ประเภท โดยองค์กรแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและกฎหมายกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป บางองค์กรมีลักษณะ เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (non profit) แต่บางองค์กรเป็นองค์กรแสวงหาผลกำไรในเชิงธุรกิจการค้า (for profit) บางองค์กรก็มีลักษณะก้ำกึ่งคือ องค์กรที่แสวงหากำไร เพื่อนำผลกำไรไปใช้ในการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่มิได้หวังผลในทางธุรกิจการค้า เช่น องค์กรหรือกิจการที่ให้บริการทางการแพทย์ สถานศึกษาเอกชน องค์กรที่ทำงานด้านฟื้นฟูภัยพิบัติ องค์กรลักษณะนี้จะมิใช่ทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่แสวงหากำไรและดำเนินการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเองคือ กลุ่มสหกรณ์ผู้บริโภค หรือองค์กรที่บริหารจัดการคอนโดมิเนียม (ดูแผนภาพที่ ๓)

---

[๔๘] Charitable and Non-profit Organizations in Japan(Japan Association of Charitable Organizations, ๒๐๑๒)

แผนภาพที่ ๓ โครงสร้างการจัดประเภทองค์กรภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น



Source: Ministry of Finance (website), National Tax Agency (2009)

องค์กรภาคประชาสังคมประเภทแรกเรียกว่า **Public Interest Corporation (PIC)** เป็นองค์กรที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น (Civil Code) มาตรา ๓๔[๔๙] ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๙๖ PIC แบ่งเป็น ๒ ประเภทย่อยคือ

(๑) Public Interest Incorporated Foundation คือ องค์กรที่จัดตั้งเป็นมูลนิธิ

(๒) Public Interest Incorporated Association คือ องค์กรที่จัดตั้งเป็นสมาคม

ปัจจุบันมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ PIC ชื่อว่า **Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations** (Act No. ๔๙ of ๒๐๐๖) โดยมีการกำหนดนิยามคำว่า "กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์" (Business for public interest purposes) ไว้อย่างน่าสนใจ ดังที่จะได้อธิบายรายละเอียดในกฎหมายเรื่องนี้ต่อไป

องค์กรภาคประชาสังคมอีกประเภทต่อมาคือ **General Nonprofit Corporation (GNC)** เป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งในปี ๒๐๐๘ โดยการเป็นองค์กร GNC จะทำให้องค์กรนั้นได้รับสถานะทางกฎหมายที่ง่ายกว่าองค์กรภาคประชาสังคมประเภทอื่น ด้วยการจดทะเบียน ณ สำนักงานรับจดทะเบียน เมื่อมีการจดทะเบียนแล้ว GNC จะสามารถสมัครเป็นองค์กรในกลุ่ม PIC ได้ต่อไป

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า **Specified Nonprofit Corporation (SNPC)** จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายชื่อ กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร (Law to Promote Specified Nonprofit Activities) (ค.ศ. ๑๙๙๘) องค์กรประเภทนี้จะได้รับใบรับรองสถานะทางกฎหมายจากรัฐบาลจังหวัดต่าง ๆ (Prefectural Government) เป็นองค์กรที่มีกิจกรรมส่งเสริมด้านสุขภาพ, การศึกษา, การพัฒนาชุมชน, ศิลปะ, วัฒนธรรม, กีฬา, การฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ, ความร่วมมือระหว่างประเทศ สำหรับองค์กรในกลุ่ม SNPC

---

[๔๙] (Establishment of Public Interest Corporation)
Article ๓๔ Any association or foundation relating to any academic activities, art, charity, worship, religion, or other public interest which is not for profit may be established as a juridical person with the permission of the competent government agency.

ที่จะสามารถขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีบางประการ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐบาลจังหวัดเป็นการเฉพาะด้วย กล่าวคือ SNPC ทั่วไปจะยังไม่ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีภาคประชาสังคมอีกประเภทที่เรียกว่า **Public Charitable Trust** ซึ่งเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อกิจกรรมทางศาสนา การบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ การสาธารณกุศล การศึกษา ศิลปะ งานฝีมือ และวัตถุประสงค์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ องค์กรประเภทนี้จะต้องได้รับอนุญาตการจัดตั้งจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายเสียก่อน

องค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในญี่ปุ่นที่มีสถานะทางกฎหมาย และจดทะเบียนจัดตั้งเฉพาะเรื่องในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา ๓๔ ได้แก่

๑. Social Welfare Corporation
๒. Private School Corporation
๓. Religious Corporation
๔. Medical Services Corporation
๕. Relief and Rehabilitation Corporation

ในรายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์เฉพาะองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหาผลกำไร และดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งได้แก่ Public Interest Corporation (PIC) และ Specified Nonprofit Corporation (SNPC)

ข้อมูลสถิติจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น ณ ปี ค.ศ.๒๐๑๒ มีจำนวนมากกว่า ๓๕๐,๐๐๐ องค์กร โดยส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นองค์กรทางศาสนา (religious corporation) คิดเป็นจำนวนมากถึง ๑๘๒,๘๖๘ องค์กร (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๐๐๘) เมื่อพิจารณาจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมประเภท PIC มีจำนวนราว ๑๙,๘๖๐ องค์กร ซึ่งเป็น PIC ที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่ง ส่วน PIC รูปแบบใหม่ที่จัดตั้งตามกฎหมาย ปี ๒๐๐๘ มีจำนวนรวม ๕,๔๖๖ องค์กร สำหรับ SNPC พบว่ามีจำนวนราว ๔๕,๘๘๙ องค์กร (ดู ตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ แสดงข้อมูลจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น

Status of legal entities	Number of existing entities	Increase in Organizations (year to date)	As of	The year of impremention of relative law
Public Interest Corporation	19,860	▲3041	Nov. 2011	1896
New Public Interest Corporation	5,466	3,392	Aug. 2012	2008
General Corporation	23,938	9,462	Aug. 2012	2008
Specified Non-profit Corporation	45,889	2,491	Aug. 2012	1998
Approved SNPC	272	40	Aug. 2012	2002
Medical Services Corporation	47,825	na	Mar. 2012	1948
Private School Corporation	5,543	na	May. 2012	1949
Religious Corporation	182,868	na	Dec. 2008	1951
Social Welfare Corporation	19,498	na	Mar. 2012	1951
The Relief and Rehabilitation Corp.	165	na	Oct. 2012	1995

ข้อมูลระหว่าง ปี ๑๙๙๘ ถึง ปี ๒๐๑๒ มีการจัดตั้ง SNPC เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้น่าจะเกิดจากการที่ประชาชนทราบว่า การจัดตั้ง SNPC เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้อย่างไม่ยากนัก อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ได้รับความนิยมในพื้นที่ชนบทที่มีจำนวนประชากรน้อย

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นกลุ่มองค์กรสาธารณกุศลและองค์กรอาสาสมัครขนาดใหญ่ มักจะจดทะเบียนเป็น PIC ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นกลุ่มรากหญ้าหรือเป็นสมาคมมีจำนวนสมาชิกไม่มากนัก นิยมจดทะเบียนเป็น SNPC

ตัวอย่างองค์กรพัฒนาเอกชนในญี่ปุ่น [๕๐]

Japan NPO Center

ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรองค์กรหนึ่งที่น่าสนใจชื่อว่า Japan NPO Center (JNPOC)[๕๑] จัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๙๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในญี่ปุ่น โดยองค์กรแห่งนี้มีกิจกรรมในการสนับสนุนภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น และส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเติบโตขึ้น อีกทั้งยังมีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับองค์กรภาครัฐ และภาคธุรกิจ ข้อมูลในเดือนสิงหาคม ๒๐๑๔ องค์กรแห่งนี้มีสมาชิกเกือบหนึ่งพันราย ได้แก่ สมาชิกที่เป็น NPOs/NGOs จำนวน ๓๔๘ องค์กร บริษัทเอกชน จำนวน ๕๔ ราย บุคคลทั่วไป ๒๓๕ ราย รัฐบาลท้องถิ่น จำนวน ๙ แห่ง และสมาชิกสมทบ จำนวน ๑๗๔ ราย

ลักษณะกิจกรรมของ Japan NPO Center แบ่งออกได้เป็น ๔ ด้าน คือ

ด้านที่ ๑ เผยแพร่ข้อมูลสนับสนุนการสื่อสาร (Information and Communication Support)

JNPOC มีภารกิจหลักในการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับ NPOs ในญี่ปุ่น รวมถึงการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยี ICT ในการสื่อสารและประชาสัมพันธ์กิจกรรมของ NPOs เช่น การจัดทำฐานข้อมูล NPO (NPO DATABASE) วัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล NPOs และเปิดเผยผลการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ ทำให้สามารถสืบค้นข้อมูลทางออนไลน์ ผ่านเว็บไซต์ NPO-Hiroba (www.npo-hiroba.or.jp) ซึ่งปัจจุบันมีข้อมูลองค์กร NPOs ในญี่ปุ่นมากกว่า ๕๐,๐๐๐ องค์กร

สำหรับการบริจาคโปรแกรมคอมพิวเตอร์ JNPOC ได้ทำความตกลงร่วมกับกลุ่มองค์กรธุรกิจสหรัฐที่ไม่แสวงหากำไรชื่อ TechSoup Global จัดตั้งเป็น TechSoup Japan เพื่อบริจาคโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ข้อมูลในปี ๒๐๑๓ ได้มีการบริจาคโปรแกรม ฯ มากกว่า ๑๑,๖๐๒ ชุด ให้แก่องค์กรต่าง ๆ รวม ๑,๖๔๙ องค์กร คิดเป็นมูลค่าสูงถึงกว่า ๕๒๘ ล้านเยน และยังจัดให้มีบริการช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ การจัดสัมมนาให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ด้าน ICT ของ NPOs ด้วย

---

[๕๐] http://web-jpn.org/links/society/ngo/networks.html

[๕๑] http://www.jnpoc.ne.jp/en/

ด้านที่ ๒ จัดตั้งและพัฒนาขีดความสามารถเครือข่ายประชาสังคม (Civil Sector Networking : Discussions & Capacity Building)

บทบาทหลักอีกเรื่องหนึ่งของ JNPOC คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายประชาสังคม ด้วยการจัดเวที การประชุม สัมมนา ฝึกอบรม เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ของเครือข่ายประชาสังคม ของกลุ่มต่าง ๆ กิจกรรมนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ๑๙๙๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายของ NPOs รวมทั้งการศึกษา อภิปรายบทบาทและการดำรงอยู่ของ NPOs

นอกจากนี้ JNPOC ยังเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่ของภาคประชาสังคมทุก ๆ ๒ ปี เริ่มตั้งแต่ปี ๒๐๐๒ เรียกว่า The biannual Civil Sector National Conference หัวข้อการประชุมจะเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจ ของภาคประชาสังคมในขณะนั้นหรือในอนาคต และยังมีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มแกนนำ NPOs ในแต่ละปี หรือการประชุมของภาคประชาสังคมกับภาคธุรกิจหรือตัวแทนรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อประสานการทำงาน ร่วมกัน สำหรับการฝึกอบรมนั้น JNPOC ได้จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของ NPO support centers ทั่วประเทศ เป็นประจำทุกปี เน้นเจ้าหน้าที่องค์กรระดับกลางและเจ้าหน้าที่ใหม่ เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานใน NPOs (NPO Capacity Building Workshops) หรือการจัดประชุม เชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาทักษะด้านประชาสัมพันธ์ (NPO Public Relation Skills Improvement Workshops) และยังจัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ NPO division ด้วย

ด้านที่ ๓ งานด้านการศึกษาวิจัย (Research and Studies) เกี่ยวกับ NPOs ในญี่ปุ่น มีหัวข้อการศึกษา หลายด้าน เช่น การวิจัยและให้คำปรึกษาเรื่องการจัดตั้ง NPO support centers ขององค์กรต่าง ๆ งานวิจัย เรื่องการจัดตั้งและการดำเนินงานของ Japanese Nonprofit Corporations งานวิจัยเรื่องกิจกรรมของ NPOs/NGOs ผ่านมุมมองด้าน human security issues รวมถึงงานวิจัยเรื่องการพัฒนากลุ่ม care giving NPOs ที่ทำหน้าที่ ให้บริการสุขภาพผ่านระบบประกันสุขภาพ

ด้านที่ ๔ การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendation)

JNPOC ให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับภาครัฐ ผ่านคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ชุดต่าง ๆ มีผลทำให้ JNPOC สามารถมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา เสนอแนะด้านนโยบายที่มีผลต่อการ พัฒนาภาคประชาสังคมญี่ปุ่นอย่างเหมาะสม อาทิเช่น ข้อเสนอเรื่องประเด็นทางสังคมที่ต้องมีการจัดการ อย่างเร่งด่วน หรือข้อเสนอเรื่องการปฏิรูประบบภาษีที่เกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้ง NPO เสนอต่อรัฐบาล หรือ ข้อเสนอเรื่องความรับผิดทางสังคม (SOCIAL RESPONSIBILITY ADVANCEMENT) คือ การทำหน้าที่เป็น เจ้าภาพหลักในการอภิปรายประเด็นความผิดรับผิดชอบต่อสังคมของเครือข่าย NPO/NGO ราว ๓๖ องค์กร ที่ประชุมกันทุกเดือน จนกระทั่งมีการจัดตั้งเครือข่ายชื่อว่า NPO/NGO Network for Advancing Social Responsibility

นอกจากนี้ JNPOC ยังทำงานอย่างใกล้ชิดกับกองทุนริเริ่มของภาคประชาสังคมหลายกองทุน อาทิเช่น Civil Society Initiative Fund, the Japan Civic Network of Disaster Relief in East Japan โดยร่วมมือ กับภาคธุรกิจหลายองค์กร ลักษณะการทำงานคือ การประสานงานกับเครือข่ายและองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ

ข้อมูลในปี ๒๐๑๓ กองทุนนี้มีรายได้รวม ๖๙๐ ล้านเยน (หรือราว ๑๙๐ ล้านบาท) รายได้ส่วนใหญ่มาจากการรับบริจาคราว ๖๐๘ ล้านเยนหรือคิดเป็นร้อยละ ๘๘ ของรายได้ทั้งหมด ทั้งนี้ กองทุนมีค่าใช้จ่ายราว ๖๘๘ ล้านเยน รายจ่ายส่วนใหญ่ส่งให้แก่กองทุนเยียวผู้ประสบภัยพิบัติประมาณ ๔๕๑ ล้านเยน

ญี่ปุ่นมีกฎหมายสนับสนุนภาคประชาสังคมชื่อว่า **"กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร" (Law to Promote Specified Nonprofit Activities) (๑๙๙๘) แก้ไขปรับปรุง ค.ศ.๒๐๐๓ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย** (มาตรา ๑) คือ ส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมในลักษณะไม่แสวงหากำไร ในรูปแบบของงานอาสาสมัครและกิจกรรมอื่น ๆ ที่ดำเนินการอย่างเสรีโดยพลเมืองชาวญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม อาทิเช่น บทบัญญัติในเรื่องสถานะทางกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะไม่แสวงหากำไร และการมีส่วนร่วมในการพัฒนางานด้านสวัสดิการสำหรับประชาชน หลักการสำคัญของกฎหมาย มี ๒ ประการ คือ

๑. องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไรเฉพาะประเด็น (specified nonprofit corporation) จะต้องไม่ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ขององค์กรตนเองหรือองค์กรอื่น

๒. องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไรเฉพาะประเด็นนี้ จะต้องไม่ถูกใช้โดยพรรคการเมือง

กฎหมายอีกฉบับชื่อว่า **"กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้จัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ประเภทสมาคมและมูลนิธิ"** (Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations, Act No. ๔๙ of ๒๐๐๖) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการควบรวมกันของมูลนิธิหรือสมาคมที่ไม่แสวงหากำไร และการรับรองสถานะนิติบุคคลตามกฎหมาย มีเนื้อหากำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับการดำเนินการขององค์กรสาธารณประโยชน์ และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการทำประโยชน์เพื่อสาธารณะ และตระหนักถึงสังคมที่มีพลวัตหรือความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๕.๓ บทสรุปสถานการณ์ประเทศไทยและบทเรียนจากประสบการณ์ของต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐไทยยังให้ความสำคัญกับการสนับสนุนภาคประชาสังคมไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่ปัญหาสังคมมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมิอาจถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างรอบด้าน เน้นการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เน้นมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าการเยียวยา เน้นการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมในเชิงนวัตกรรมมากกว่าสงเคราะห์

จากผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนไทยตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงแหล่งทุนต่างประเทศที่สนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมในประเทศไทย ยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการร่วมแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ คือ การขาดแคลนแหล่งรายได้ที่จะสนับสนุนการดำเนินของภคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ระยาว แบบมุ่งผลลัพธ์มากกว่าผลการดำเนินกิจกรรมรายโครงการเท่านั้น อีกทั้งยังพบปัญหาการจัดสรรงบประมาณรัฐที่ไม่เพียงพอในบางปีงบประมาณ เมื่อประกอบกับความไม่คล่องตัวขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการกองทุนด้านสังคมซึ่งขาดประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกองทุนที่ตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ ยากต่อการเข้าถึงของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล

ประสบการณ์ของนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ แคนาดา สวีเดน สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น หรือประเทศเกิดใหม่เล็ก ๆ เช่น เอสโทเนีย และประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอย่างฮังการี ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม จนจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ ข้อมูลประเทศแคนาดายังชี้ว่าภาคประชาสังคมไม่เพียงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดสวัสดิการสังคม แต่ยังมีส่วนช่วยในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นการสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรภาคประชาสังคมทั้งเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถ และการดำเนินการจึงถือได้ว่าเป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งเช่นกัน

ทั้งนี้ มีข้อเสนอต่อการสนับสนุนทางการเงินผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ที่ควรนำมาพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวของภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยมีความเป็นไปได้ ๒ แนวทางหลัก คือ

(๑) รัฐบาลหรือภาครัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาคประชาสังคมโดยตรง ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาไม่เคยมีนโยบายหรือแนวคิดในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

(๒) การจัดตั้งกองทุนใหม่ขึ้นมาในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

บทที่ ๖
แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๖.๑ แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

คุณภาพชีวิตของคนไทยทุกคนควรมีเป้าหมายในระดับอุดมคติ คือ เป็นชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกันในฐานะความเป็นมนุษย์ มีส่วนร่วมทางสังคม มีสำนึกต่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ทั้งในทางกาย ใจ ภูมิปัญญา และจิตวิญญาณ เป็นชีวิตที่สงบสุข ปราศจากภัยคุกคามจากผู้อื่นหรือการคุกคามซึ่งกันและกัน ตลอดจนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาวะ เป็นชีวิตที่มีหลักประกันด้านเงื่อนไขการครองชีพ และมีกลไกคุ้มครองทางสังคม[๕๒]

หลักการสำคัญในการสร้างสังคมที่คนทุกคนบนผืนแผ่นดินไทยจะได้อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน มี ๔ ประการ คือ (๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (๒) การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะในประชากรกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ (๓) การสร้างความมั่นคงทางด้านการคลังเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างต่อเนื่อง (๔) การสร้างพลังจิตอาสาโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคประชาสังคม

ปัจจุบันงานด้านพัฒนาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ ดังนั้นภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้เหมือนในประเทศพัฒนาแล้ว

ศาสตราจารย์ประเวศ วะสี [๕๓] ได้กล่าวไว้ว่า สังคมไทยต้องให้ความสำคัญสูงสุดต่อการสร้างพลังพลเมืองที่เข้มแข็ง เครือข่ายภาคพลเมืองต้องได้รับการสนับสนับสนุนด้านความรู้และข้อมูลข่าวสาร ภาคพลเมืองจำเป็นต้องมีการเงินสนับสนุน การเงินการคลังภาคพลเมือง หรือภาคประชาสังคมจึงมีความสำคัญ โดยได้เสนอให้ออกพระราชบัญญัติปฏิรูปสังคม ซึ่งมีหลักการสำคัญประกอบด้วย

(๑) ต้องกำหนดเป็นหน้าที่ ของภาครัฐในการสร้างพลังพลเมือง

(๒) ปลดล็อกกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่ดึงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คืนอำนาจไปให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปของชุมชนจัดการตนเอง

(๓) กำหนดให้การศึกษาสนับสนุนความเข็มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและสร้างพลังพลเมือง ด้วยการปฏิรูปการศึกษาให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น สร้างจิตสำนึกพลเมือง สร้างผู้นำ แสวงหาความรู้ข้อมูลข่าวสารสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน ท้องถิ่นและพลังพลเมือง

(๔) ส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคมเพื่อความเข้มแข็งของสังคม

(๕) ส่งเสริมให้มีมูลนิธิที่สามารถระดมพลังทางสังคม เพื่อสังคม

---

[๕๒] อ้างแล้ว , เรื่องเดิม

[๕๓] ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ปฏิรูปสังคม ชุมชนเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็ง พลังพลเมืองเข็มแข็ง หัวใจของการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิหมอชาวบ้าน ธันวาคม ๒๕๕๘

(๖) มีองค์กรสื่อสารภาคพลเมือง

(๗) ให้มีกองทุนขนาดใหญ่สนับสนุนความเข้มแข็งของสังคม และพลังพลเมือง เก็บภาษีมาเข้ากองทุนที่สนับสนุนภาคพลเมือง

(๘) สนับสนุนเครือข่ายภาคพลเมืองปฏิรูปประเทศไทย จัดให้มีการประชุมสมัชชาพลเมืองปฏิรูปประเทศไทย

สอดคล้องกับที่ศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ก็ได้เสนอแนะเรื่องการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม ว่า[๕๔]

(๑) ต้องไม่ใช่กองทุนของรัฐบาลหรืออยู่ในกำกับของรัฐบาล แต่ได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐบาล

(๒) ต้องไม่เป็นกองทุนที่อยู่ในอาณัติของพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองหรือนักการเมืองใด ๆ

(๓) มีเงินทุนขนาดใหญ่พอที่จะนำไปลงทุนให้เกิดดอกผลมาใช้ เพื่อให้มีรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินการของกองทุนได้

(๔) กองทุนควรทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม เพื่อให้ประชาธิปไตยของไทยเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม มีส่วนกำกับดูแลและตรวจสอบรัฐบาล รัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วต่างก็ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก มีการสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่า ภาครัฐมีข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ ทั้งกฎระเบียบทางราชการ วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจากภาคประชาสังคม ขาดความยืดหยุ่น ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินภารกิจของภาคประชาสังคม เพราะมีกิจกรรมบางเรื่องที่อาจขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้นเพื่อให้เกิดการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม รัฐควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ต้องสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม โดยมีการกำหนดมาตรการและกลไกในการรวมตัวของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวางและหลากหลาย ทั้งในด้านการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำร่วมจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองอย่างที่เรียกว่า “องค์กรชุมชน” ในระดับฐานรากรูปแบบต่าง ๆ ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สนับสนุนให้องค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นกลไกที่จะทำให้สามารถสร้างกระแสความตื่นตัวให้กับสังคมในวงกว้าง อย่างมีพลังสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๒) ต้องสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม หลักธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นและส่งเสริมศักยภาพให้เกิดในภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาทุนมนุษย์อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารหรือการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นผลมาจากระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ธรรมาภิบาลจะช่วยให้ภาคประชาสังคมเกิดความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

---

[๕๔] สมชัย ฤชุพันธุ์, “การคลังเพื่อสังคม เพิ่มพลังพลเมือง” (ปาฐกถานำ เวทีเสวนากองทุนภาคประชาสังคม เพิ่มพลังพลเมืองสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ครั้งที่ ๕” เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จัดโดย เครือข่ายขับเคลื่อนกองทุนภาคประชาสังคม (สิงหาคม ๒๕๕๗).

(๓) ต้องเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม โดยต้องสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาของรัฐในทุกระดับ มีการสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพแก่ภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและมีอิสระ โดยอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน การคิดร่วมกัน การทำงานร่วมกัน ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาสังคมได้เติบโต การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคมมิใช่มุ่งสร้างให้ภาคประชาสังคมเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคประชาสังคมได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาชุมชนภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

(๔) ต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมบทบาทขององค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมในการจัดการปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมบทบาทในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ บทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่องชุมชนท้องถิ่นและสังคมในวงกว้าง กระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนั้น ด้านหนึ่งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกหวงแหนเป็นเจ้าของ และที่สำคัญจะเป็นกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองให้ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติในระดับฐานรากของสังคม อันเป็นตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืน

(๕) ต้องสนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ แหล่งเงินทุนในการสนับสนุนภาคประชาสังคมอาจมีหลายแหล่ง เช่น เงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ เงินงบประมาณ เงินรายได้ที่หักจากการจัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมาย จากผลการศึกษาแนวทางการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐให้แก่ภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเงินทุนโดยตรงแก่องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร รวมถึงการบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ที่มักจะเป็นงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในหลายกรณีปรากฏข้อมูลว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานไม่มีศักยภาพหรือความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง

<u>จากที่กล่าวมาทั้ง ๕ ข้อนี้ เพื่อให้เกิดการดำเนินการในเชิงรูปธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องสนับสนุนให้มี “(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง</u>

กฎหมายฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้คนทุกคนเกิด “สำนึกพลเมือง” จากเดิมที่เคยตั้งรับมาสู่ทิศทางการพึ่งตนเอง และกำหนดอนาคตตนเอง เป็นกลไกสนับสนุนทางการคลัง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาจากภาคประชาสังคม ให้เป็นส่วนเติมเต็ม สอดประสาน ให้การพัฒนาสังคมไทยทั่วถึง และเท่าเทียม อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เพื่อมุ่งหวังว่าสุดท้ายแล้ว ประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์ปลายทางจะได้ประโยชน์ ดังนี้

(๑) ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน

(๒) กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะ เฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางงานพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

ภาคผนวกที่ ๒

(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมและพลังพลเมืองในฐานะหุ้นส่วนทางสังคมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบของประชาชนต่อสังคม การเสริมสร้างจิตสำนึกที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง เพื่อก่อให้เกิดสังคมเอื้ออาทร ความรักสามัคคีและปรองดอง จึงควรส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น การสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กำหนดนิยามคำว่า “องค์กรภาคประชาสังคม” “ส่งเสริมการพัฒนาสังคม” “คณะกรรมการ” “คณะกรรมการประเมินผล” “กองทุน” “ผู้อำนวยการ” และ “สำนักงาน”

๒.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” กำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ กระบวนการสรรหา การประชุมคณะกรรมการ (มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๑๖)

๒.๓ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี โดยระบุอย่างชัดเจนให้เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพ อัตรากำลังไม่เกินสิบห้าคน กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน (มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๑๙)

๒.๔ กำหนดให้มีผู้อำนวยการซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน กำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ กระบวนการสรรหา การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ การแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการให้ทำเป็นสัญญาจ้าง (มาตรา ๒๐ ถึง มาตรา ๒๔)

๒.๕ ให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน มีรายได้จากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รายได้จากการจำหน่ายสลากเงินบริจาคภาษีให้แก่กองทุนในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ทรัพย์สินที่ไม่มีการประกาศสิทธิ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๒๕)

๒.๖ กำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ได้แก่

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น การเสริมสร้างสวัสดิการสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้ รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชุมชนท้องถิ่น

(๒) สนับสนุนการพัฒนานโยบาย มาตรการป้องกันและลดผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค ตลอดจนรณรงค์ให้ประชาชนลดการเล่นพนันและตระหนักถึงผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน ชุมชนให้มีศักยภาพในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางสังคมและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวขององค์กรภาคประชาสังคม ชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(๕) สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์หรือนโยบายการเงินการคลังในการพัฒนาสังคม ที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคประชาสังคม

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กระบวนการยุติธรรม รวมถึง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

(๗) สนับสนุนการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดทำนโยบายสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลหรือการเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาสังคมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกองทุน การป้องกันหรือลดผลกระทบจากการพนันหรือการเสี่ยงโชคทุกประเภท (มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๒๘)

๒.๗ กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุน การพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกำหนด กระบวนการพิจารณาโครงการ การยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการต่อสำนักงานพร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน (มาตรา ๒๙ ถึงมาตรา ๓๑)

๒.๘ กำหนดให้มีการบัญชีการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน องค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการประเมินผล (มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๓๙)

๒.๙ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการคงอยู่หรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ เมื่อการดำเนินงานของสำนักงานครบกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการ (มาตรา ๔๐)

๒.๑๐ กำหนดบทเฉพาะกาล ในระหว่างยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานหรือแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาและภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการสรรหากรรมการเริ่มดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกคณะกรรมการ (มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๔)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

เหตุผล

โดยที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมและพลังพลเมืองในฐานะหุ้นส่วนทางสังคมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิ หน้าที่และสร้างจิตสำนึกความผิดชอบของประชาชนต่อสังคม การเสริมสร้างจิตสำนึกที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง เพื่อก่อให้เกิดสังคมเอื้ออาทร ความรักสามัคคีและปรองดอง จึงควรส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น การสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ..... ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์กรภาคประชาสังคม" หมายความว่า องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่น องค์การหรือสถานสาธารณกุศลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์และพลังพลเมือง แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล องค์กรหรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง หรือมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรใด ๆ ที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ

"ส่งเสริมการพัฒนาสังคม" หมายความว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ความสัมพันธ์ทางสังคมและสถาบันทางสังคม ที่สร้างสวัสดิการและความเข้มแข็งของสังคม สร้างความเป็นธรรม แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและพลังพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

"คณะกรรมการประเมินผล" หมายความว่า คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ประกอบด้วย

(๑) ให้กรรมการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เสนอโดยผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และมีผลการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมไม่น้อยกว่าห้าปี และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ ด้านละหนึ่งคน ดังต่อไปนี้ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือสิทธิชุมชน ด้านองค์กรชุมชน ด้านเด็ก เยาวชนและครอบครัว ด้านจิตอาสาหรืองานอาสาสมัคร ด้านเศรษฐศาสตร์หรือบริหารจัดการกองทุน ด้านกฎหมาย รวมถึงด้านกลุ่มประชากรหรือผู้ด้อยโอกาสจำนวนสองคน รวมเป็นแปดคน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

(๓) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๕) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ให้กรรมการคัดเลือกกรรมการตาม (๒) เป็นรองประธานกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

การสรรหากรรมการตาม (๒) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่คณะกรรมการสรรหาประกาศเริ่มกระบวนการสรรหา

(๓) ต้องเป็นผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๕ (๒)

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๕) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ไม่เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานของเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๗) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองแต่ไม่รวมถึงกรณีเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(๙) ไม่เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๗ ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(๒) ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน

(๓) ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

(๔) ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย

(๕) ประธานคณะทำงานด้านเด็ก

(๖) นายกสภาทนายความ

(๗) ผู้แทนสำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ

(๘) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๙) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาครบตามที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่เมื่อมีเหตุให้ทำการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกคน

คณะกรรมการสรรหาต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง คำนึงถึงผู้เข้ารับการสรรหาที่เป็นเพศหญิงและเพศสภาพ และกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการและผู้อำนวยการ

ในกรณีที่กรรมการสรรหาคนใดปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานเดียวกันกับบุคคลที่เสนอตัวเป็นกรรมการ ให้กรรมการสรรหาท่านนั้นแจ้งให้คณะกรรมการสรรหาทราบและไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลที่เสนอตัวดังกล่าว

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการกรรมการสรรหา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการสรรหา

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหา

มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการสรรหากรรมการ ตลอดจนดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

(๒) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสรรหามอบหมาย

มาตรา ๙ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีแต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระไม่ได้

ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปีให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนสี่คนโดยวิธีการจับสลากและให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่งหากยังมิได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐

(๕) ขาดประชุมกรรมการจำนวนสองครั้งติดต่อกันหรือขาดประชุมตั้งแต่สามครั้งในรอบปีงบประมาณโดยไม่มีเหตุอันสมควร

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา ๑๑ เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๐ ให้เริ่มดำเนินการสรรหากรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยทุกสามเดือนหรือไม่น้อยกว่าสี่ครั้งในแต่ละปีงบประมาณ

ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก แต่ในกรณีการประชุมพิจารณาการจัดสรรเงินกองทุนให้ถือเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้เปิดเผยข้อมูลการประชุมคณะกรรมการต่อสาธารณชน เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจส่งผลเสียต่อการดำเนินงานของกองทุนหรือสำนักงาน

มาตรา ๑๓ ให้กรรมการตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่จะต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้เปิดเผยต่อสาธารณชนไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคม ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่ม องค์กร เครือข่ายและสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) จัดทำนโยบาย แผนงานการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมและความเป็นพลเมือง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

(๓) ดำเนินการและสนับสนุนการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม

(๔) สนับสนุนการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เสนอโดยภาคประชาสังคมและประชาชน

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการบริหารจัดการกองทุน รวมถึงเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๖) อนุมัติแผนงาน แผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีสำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน

(๗) กำหนดนโยบาย วางระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อการบริหาร และควบคุมดูแล การดำเนินงานของสำนักงาน

(๘) กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด และตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

(๙) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวน ตำแหน่ง ระยะเวลาจ้าง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของพนักงาน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงหลักการตามมาตรา ๑๙ (๕)

(๑๐) รายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบปีละหนึ่งครั้ง

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้กรรมการประเมินผล อนุกรรมการ และคณะทำงานได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒
สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้สำนักงานควรมี ขนาดเล็ก

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานของ สำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำนโยบาย แผนงานการส่งเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม และพลังพลเมือง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๒) ดำเนินการและสนับสนุนการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาภาคประชาสังคม

(๓) ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ในเรื่องการส่งเสริม สนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมและพลังพลเมืองในการพัฒนาประเทศ

(๔) จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๕) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามประเมินผล และเป็น สำนักงานธุรการในการสรรหากรรมการตามมาตรา ๕ (๒)

(๖) บริหารกองทุนตามตามระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) จัดทำรายงานการเงินการบัญชีของสำนักงาน และเสนอแผนงาน แผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปี ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๙ ให้สำนักงานมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๘ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) การถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ว่าจ้าง รับจ้าง จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน

รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนางานด้านการวิจัยสุขภาพ

(๓) กู้หรือยืมเงินภายในราชอาณาจักร

(๔) ให้กู้หรือให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาการวิจัยสุขภาพ

(๕) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดปฏิบัติงานตามมาตรา ๑๘ หรือประกอบกิจการส่วนใดส่วนหนึ่งของสำนักงาน

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งงานของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานในสำนักงาน โดยอาจมีรองผู้อำนวยการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติงานตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายก็ได้

ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการและรองอำนวยการ

การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด โดยประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

การแต่งตั้งรองผู้อำนวยการให้ทำเป็นสัญญาจ้างกับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

ในการจ้างและแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาไม่น้อยกว่าห้าคน โดยต้องมีกรรมการตามมาตรา ๕ (๒) อย่างน้อยสองคนร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย และออกประกาศหรือข้อบังคับในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ผู้รับการสรรหาเป็นผู้อำนวยการจะต้องไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการติดตามประเมินผล และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัคร ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาอาจเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมมากกว่าหนึ่งชื่อก็ได้

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้อำนวยการ

ให้กรรมการสรรหาประชุมกันเองเพื่อเลือกประธานกรรมการสรรหา และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๑ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานเต็มเวลาให้แก่สำนักงาน และต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับแต่งตั้ง

(๓) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงาน และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖ (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐)

มาตรา ๒๒ ผู้อำนวยการและรองอำนวยการมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ให้ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖

(๔) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสองครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๖) ถูกเลิกสัญญาจ้าง

เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการคนใหม่ หรือในกรณีผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว ให้คณะกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ

ให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารกิจการของสำนักงาน ตามกฎหมาย นโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการ

(๒) ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงาน

(๓) วางระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการ

(๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการติดตามประเมินผลมอบหมาย

มาตรา ๒๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ กำหนด

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นว่านั้นในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๓
กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๒๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน ประกอบด้วย

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้

(๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๕) เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมหรือทุนหมุนเวียนอื่นที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

(๖) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น

(๗) เงินบริจาคภาษีให้แก่กองทุนในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยอธิบดีกรมสรรพากร

(๘) รายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงาน

(๙) รายได้จากการจัดกิจกรรมหรือโครงการระดมทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม

(๑๐) ทรัพย์สินที่ไม่มีการประกาศสิทธิ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๑๑) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๐)

มาตรา ๒๖ บรรดารายได้ของสำนักงานและกองทุนตามมาตรา ๒๕ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีและบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้สำนักงานในเรื่องทรัพย์สินของสำนักงานมิได้

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยมีผู้บริจาคให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ตามมาตรา ๒๕ (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) ของสำนักงาน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน

ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยใช้เงินรายได้ตามมาตรา ๒๖ (๑) หรือ (๒) ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ แต่สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ได้

การใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารของสำนักงาน รวมถึงบรรดาที่ราชพัสดุที่สำนักงานได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ ได้รับยกเว้นการจัดเก็บค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าหรือค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

หมวด ๔
การส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ

มาตรา ๒๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ มีเป้าหมายหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น การเสริมสร้างสวัสดิการสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้ รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชุมชนท้องถิ่น

(๒) สนับสนุนการพัฒนานโยบาย มาตรการป้องกันและลดผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค ตลอดจนรณรงค์ให้ประชาชนลดการเล่นพนันและตระหนักถึงผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน และชุมชนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางสังคมและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวขององค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(๕) สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ หรือนโยบายการเงินการคลังในการพัฒนาสังคมที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคประชาสังคม

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กระบวนการยุติธรรม และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

(๗) สนับสนุนการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดทำนโยบายสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลหรือการเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาสังคมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกองทุน การป้องกันหรือลดผลกระทบจากการพนันหรือการเสี่ยงโชคทุกประเภท

มาตรา ๒๘ การพิจารณาให้ทุนสนับสนุนจากกองทุน ให้คำนึงถึงหลักการข้อหนึ่งข้อใดดังต่อไปนี้

(๑) การพัฒนาศักยภาพของผู้ขอรับการสนับสนุน ผู้ได้รับทุน เครือข่ายด้านพัฒนาสังคม องค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น

(๒) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับทุน

(๓) การทำงานอย่างมียุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคม

(๔) หลักการเข้าถึงแหล่งทุนขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างเปิดกว้างโดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมและความหลากหลายของผู้ขอรับทุน

(๕) การทำงานเชิงรุกของกองทุนและจัดทำแผนงานให้ทุนสนับสนุนแก่โครงการหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม

(๖) การพัฒนาสังคมที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

(๗) การถ่ายทอดข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ เพื่อคิดค้นงานพัฒนาสังคมรูปแบบใหม่ที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ดำเนินการ

มาตรา ๒๙ ผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นผู้ได้รับอนุมัติงบประมาณหรือทุนสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมจากแหล่งทุนอื่นที่เป็นการซ้ำซ้อน

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๕

(๔) ไม่เป็นผู้ได้รับทุนหรือเคยได้รับทุนสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมจากผู้ประกอบกิจการธุรกิจพนันทุกประเภทในช่วงระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมานับจากวันยื่นขอรับทุน

(๕) ไม่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการประเมินผล ผู้อำนวยการหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการของผู้ขอรับการสนับสนุน

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง แต่ไม่รวมถึงกรณีเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้ขอรับการสนับสนุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๐ โครงการหรือกิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) โครงการที่ระบุความสำคัญหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ตามประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน และหลักการตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๒

(๓) เป็นโครงการที่ส่งเสริมสนับสนุนการส่งเสริมบทบาทของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคมในงานด้านพัฒนาสังคม

มาตรา ๓๑ โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนต้องไม่เข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) โครงการที่เสนอหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

(๒) โครงการที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมธุรกิจการค้า กิจกรรมของพรรคการเมืองหรือกิจกรรมทางศาสนา

(๓) โครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล

(๔) โครงการกู้ยืมเงินหรือนำเงินไปชำระดอกเบี้ยของผู้รับทุน

(๕) โครงการที่มีลักษณะส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับการพนันทุกรูปแบบ รวมถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากของรัฐ

(๖) โครงการจัดซื้อทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จัดซื้อแทนองค์กรอื่น

(๗) โครงการก่อสร้างปรับปรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าเกินกว่าสองล้านบาท เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) โครงการอื่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ การพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุน

มาตรา ๓๓ การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนให้ผู้ขอรับการสนับสนุนยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการต่อสำนักงานพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

หากผู้ขอรับการสนับสนุนที่ยื่นเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานมีหน้าที่แนะนำหรือชี้แจงข้อมูลที่จำเป็นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือจัดหาผู้เชี่ยวชาญตามความเหมาะสม

ผู้ขอรับการสนับสนุนที่ไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติทุนมีสิทธิได้รับคำชี้แจงเหตุผล ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาทบทวนโครงการที่ไม่ผ่านการพิจารณา

หมวด ๕
การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงาน

มาตรา ๓๔ การบัญชีของสำนักงาน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ ส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๓๖ ทุก ๆ ปี ให้สำนักงานจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ โดยแสดงงบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้อง พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชีรวมทั้งแสดงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาด้วย และให้คณะกรรมการเสนอรายงานประจำปีดังกล่าวต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้และประสบการณ์สูงในด้านการพัฒนาสังคมซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงจำนวนสามคนในด้านการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือสิทธิชุมชนและด้านการประเมินผล

ให้คณะกรรมการประเมินผลดำเนินงานประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานอย่างน้อยทุกสองปี ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการจัดทำแนวทางการประเมินผลด้านต่าง ๆ

ให้คณะกรรมการประเมินผลแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ มาใช้บังคับกับกรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ประเมินผลหรือจัดให้มีการประเมินผลด้านนโยบายและการกำหนดแผนงานของสำนักงานและคณะกรรมการ

(๒) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการ

(๓) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้

มาตรา ๓๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการประเมินผลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อการดำเนินงานของสำนักงานครบกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการคงอยู่หรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้

กรณีที่จะมีการยกเลิกสำนักงานตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโอนย้ายพนักงาน ทรัพย์สิน หนี้สินรวมทั้งเงินกองทุนของสำนักงานไปยังหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ พนักงานจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์ที่ใกล้เคียงกัน

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการสรรหากรรมการเริ่มดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๔

หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนของผู้แทนองค์การภาคประชาสังคมและบุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

มาตรา ๔๒ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเริ่มดำเนินกระบวนการสรรหาบุคคลเป็นผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๓ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงานจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๕ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นทุนประเดิมตามมาตรา ๒๕ (๑)

มาตรา ๔๔ ในระหว่างยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานหรือแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาและเลขานุการของคณะกรรมการตามมาตรา ๕ และให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำนักงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัตินี้

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สำนักงานหรือหน่วยงานที่เป็นสำนักงานชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการประกาศรับสมัครเจ้าหน้าที่ของสำนักงานให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป

เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยกเลิกคณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๑

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
มิถุนายน ๒๕๕๘

รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. กลุ่มประชาชนทั่วไป	๑. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔
	๓. พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖
	๔. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ (๒๕๔๓) (๒๕๔๕)
	๕. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๖. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕
	๗. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
	๘. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕
	๙. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓
	๑๐. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๑ หลักทั่วไป หมวด ๒ นิติบุคคล ส่วนที่ ๒ สมาคม ส่วนที่ ๓ มูลนิธิ)
	๑๒. ประมวลรัษฎากร
	๑๓. พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖
	๑๔. พระราชบัญญัติควบคุมการเรี่ยไร พ.ศ. ๒๔๘๗
	๑๕. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๑๖. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๕๖
	๑๗. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๓๕
	๑๙. ประมวลกฎหมายอาญา
	๒๐. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	๒๑. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
	๒๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒๓. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๒) ๒๕๔๕
	๒๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒๕. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
	๒๖. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	๒๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๒. กลุ่มเด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒
	๓. พระราชบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๔. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕
	๕. พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๕
	๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓
	๗. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๒
	๘. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑
	๙. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗
๓. กลุ่มบุคคลในครอบครัว	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๕ ครอบครัว)
๔. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงาน – ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	๑. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑
	๒. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘
	๓. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
	๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
	๕. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
	๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
	๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานพ.ศ. ๒๕๔๕
	๘. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓
	๙. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
	๑๐. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑
	๑๑. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗
	๑๒. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐
	๑๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓
	๑๔. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๕. กลุ่มเกษตรกร เกษตรกร	๑. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.๒๕๔๒และ ๒๕๔๔
	๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๖. กลุ่มคนยากจน / ยากไร้/มีรายได้น้อย	๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๒) ๒. พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๔๘๔
	๓. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗
	๔. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕
๗. กลุ่มคนพิการ	๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐
๘. กลุ่มผู้กระทำผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหาย ในคดีอาญา	๑. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙
	๒. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕)
	๓. พระราชบัญญัติวิธีการคุมประพฤติตามประมวล กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒
	๔. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ (๒๕๒๒) (๒๕๒๓)
	๕. พระราชบัญญัติตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔
	๖. ประมวลกฎหมายอาญา
๙. กลุ่มผู้ประสบภัย / ประกันภัย/ประกันชีวิต	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕
	๒. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติหน้าที่ ๓. ของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓
	๔. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕
	๕. พระราชบัญญัติการณาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๐. กลุ่มผู้ป่วย	๑. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒. พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๑. กลุ่มผู้สูงอายุ	๑. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๑๒. กลุ่มข้าราชการ	๑. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร