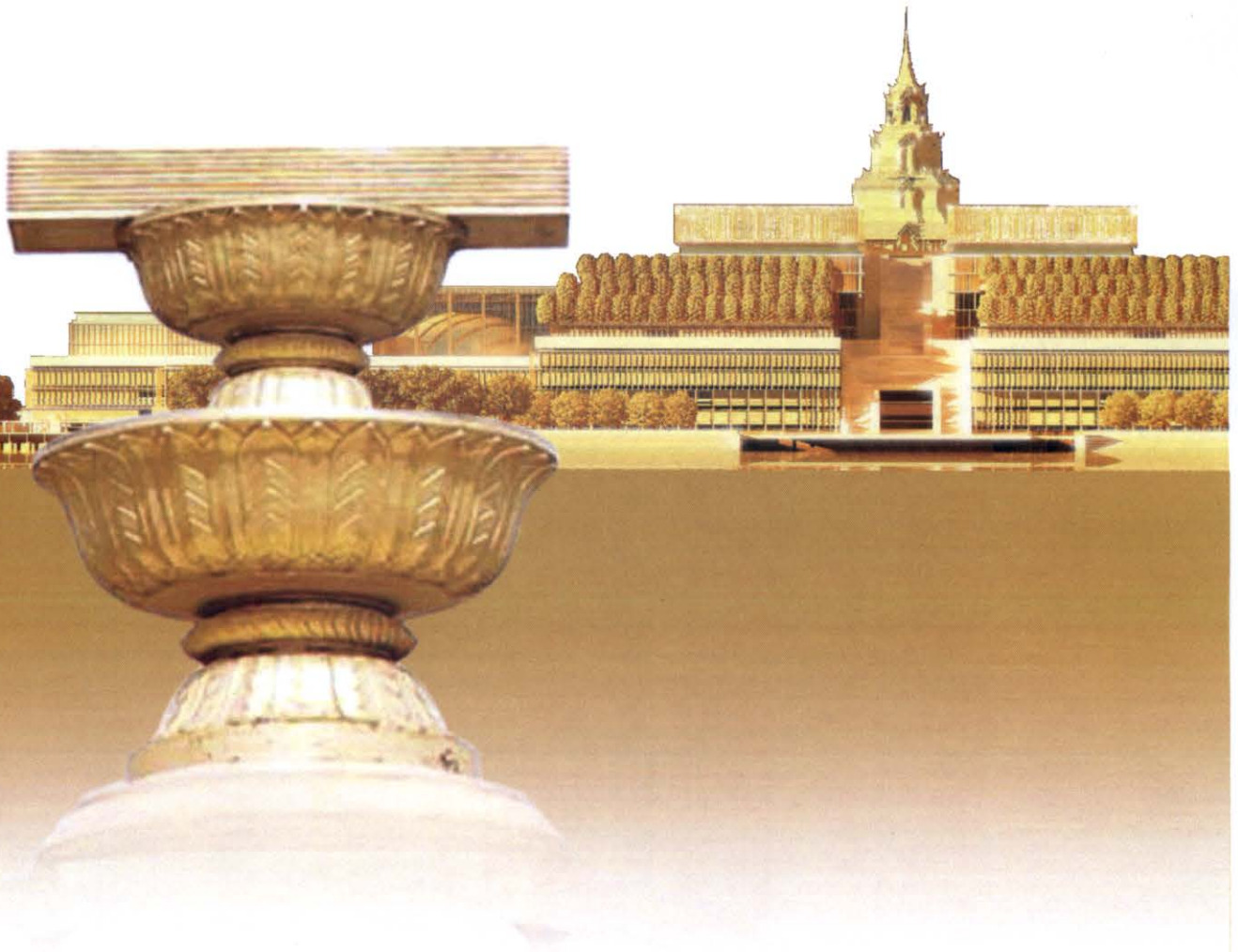




สารสังเขป  
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย  
ด้านสังคม



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

# สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคม

---

ปีที่พิมพ์	พ.ศ. 2557
จำนวนหน้า	160 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 โทรศัพท์ 0-2244-2070 โทรสาร 0-2244-2058 Website: <a href="http://www.parliament.go.th/library">http://www.parliament.go.th/library</a>
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ <http://www.parliament.go.th/library>

หน้าว่าง

## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำ **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคม** ขึ้น โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการการยก ร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านสังคม** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2557

หน้าว่าง

## บทสรุปผู้บริหาร

จากผลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในปัจจุบัน นำมาซึ่งปัญหาสังคมมากมาย จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไขให้หมดหรืออย่างน้อยลงจากสังคมไทย สารระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคมฉบับนี้ ได้รวบรวมสภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูปปัญหาสังคมให้กับสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยในวงกว้าง ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชน ผู้พิการและผู้สูงอายุ ดังนี้

**1. ปัญหา ยาเสพติด** จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดโลก ค.ศ. 2014 ของ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ในภาพรวมเห็นว่าการระบาดของยาเสพติดคงที่ ยกเว้นการผลิตฝิ่นในประเทศอัฟกานิสถานและสามเหลี่ยมทองคำมีอัตราการผลิตและการแพร่ระบาดที่เพิ่มขึ้น มีการขยายตัวของการผลิตเมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) ซึ่งเป็นสารเคมีที่ผสมในยาบ้าในอเมริกาเหนือ และมีการใช้อย่างมากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการลดลงในส่วนของ การผลิตโคเคนและกัญชา ขณะที่เฮโรอีนยังคงเป็นปัญหาหลักในหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แต่เริ่มมีระดับการจับกุมคงที่ใน พ.ศ. 2555-2556 สำหรับการแพร่ระบาดของการใช้ยาเสพติดทั่วโลกยังคงที่ โดยประชากรประมาณ 243 ล้านคน หรือร้อยละ 5 ของประชากรโลกที่มีอายุระหว่าง 15 - 64 ปีมีการใช้ยาเสพติดอย่างผิดกฎหมาย ขณะที่ผู้ใช้ยาเสพติดที่มีปัญหามีประมาณ 27 ล้านคน หรือร้อยละ 0.6 ของประชากรผู้ใหญ่ทั่วโลกหรือ 1 ในทุก 200 คน ซึ่งในแต่ละปีผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกมีเพียง 1 ใน 6 คนที่เข้าถึงการบำบัดรักษาจากการติดยาเสพติด และใน พ.ศ.2555 มีการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องจากยาเสพติดประมาณ 200,000 ราย และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือบรรดาอาชญากรได้มีการใช้กลยุทธ์ใหม่ ๆ ในการค้ายาเสพติด เช่น การตั้งบริษัทบังหน้าและเบี่ยงเบนสารตั้งต้นภายในประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมระหว่างประเทศ โดยมีสารที่ใช้ในการผลิตสารตั้งต้นที่ยังไม่ถูกควบคุมชนิดใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มาแทนที่สารตั้งต้นที่ถูกควบคุมที่ใช้ผลิตสารเสพติดสังเคราะห์ เช่น เมทแอมเฟตามีน เป็นต้น

ประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนสูงทั้งในกลุ่มผู้ค้าและผู้เสพ ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น ภาวะการว่างงาน การมีค่านิยมที่ฟุ้งเพื่อรักความสะดวกสบาย การอยู่ในครอบครัวที่มีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่มีอายุ 15-19 ปี และอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่พบแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งที่อยู่นอกระบบการศึกษาและในระบบการศึกษาเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ในขณะที่เดียวกันในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคเหนือ ได้เป็นพื้นที่หลักที่มีการลักลอบการนำเข้ายาเสพติดมาโดยตลอด และคาดว่าจะยังคงเป็นพื้นที่หลักต่อไปในอนาคตซึ่งนักค้ารายใหญ่สำคัญในพม่ามักจะว่าจ้างชนกลุ่มน้อยเป็นผู้ลำเลียงยาเสพติดเข้ามาภายในประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มมูเซอและกลุ่มม้ง นอกจากนี้ยังคงมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน ทำให้การสืบสวนปราบปรามมีความซับซ้อนและเป็นไปอย่างยากลำบาก นักค้ารายสำคัญทั้งที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำหรืออยู่นอกเรือนจำยังคงมีบทบาทสำคัญในการบงการค้ายาเสพติด ในด้านการแพร่ระบาดของยา จะเห็นได้ว่ายาบ้ายังคงเป็นตัวยาที่มีความสำคัญในการแพร่ระบาดโดยมีไอซ์ที่จะต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดเนื่องจากนักค้าพยายามจะใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อให้สามารถเข้าถึงลูกค้าทั้งในระดับกลางและระดับล่าง ในขณะเดียวกันปัญหา ยาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คือกลุ่มยาประเภทกระตุ้นประสาท ได้แก่ ยาบ้า ไอซ์ กระท่อม ส่วนกลุ่มยาเสพติดประเภทออกฤทธิ์กดประสาท ได้แก่ สารระเหย ฝิ่น และเฮโรอีน กลับลดบทบาทลง

แนวทางการแก้ปัญหาในอดีตที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการปราบปรามผู้ที่ค้ายาเสพติด และปฏิบัติต่อผู้เสพในฐานะผู้ที่ทำให้เกิดความผิดกฎหมายอาญา ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่ได้ทำให้การเสพยาและการค้ายาเสพติดลดลงแต่กลับเป็นการเพิ่มอัตราการค้าและการเสพยาที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้จะมีกฎหมายใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนหนึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบัน แต่กฎหมายดังกล่าวจะมุ่งเน้นที่การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดและลงโทษผู้เสพในฐานะผู้กระทำความผิด และจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่ได้มีข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการแก้ปัญหาเสพยาเสพติด จากการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดมาเป็นการป้องกันที่ตัวผู้เสพและปฏิบัติต่อผู้เสพในฐานะผู้ป่วย มิใช่ผู้กระทำความผิดในคดีอาญาซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาในสังคมได้ตรงจุด

### ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเสพยาเสพติด จึงได้สรุปเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้ ให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับตัวผู้เสพยาเสพติด โดยเปลี่ยนจากผู้กระทำความผิดในคดีอาญาเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาและป้องกันมิให้กลับมาเสพยาอีก ควรมีการเพิ่มกลไกในการป้องกันยาเสพติดด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคสังคมสังคมโดย เริ่มจากกลุ่มเสี่ยง ครอบครัว โรงเรียน ชุมชนและสถานประกอบการภาคเอกชนต่าง ๆ และศาสนสถานต่าง ๆ ในทุกศาสนา จัดให้มีกิจกรรมสันติภาพสำหรับเยาวชนให้ได้มีโอกาสแสดงออกถึงความสามารถและได้ร่วมกิจกรรมกับหมู่คณะ เช่น จัดโครงการต่าง ๆ ที่ให้ความรู้ความเข้าใจและอันตรายจากยาเสพติด มีการนำหลักศาสนามาสอนเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของเยาวชนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ยาเสพติดในการแก้ไขปัญหามีการจัดการประกวดเพื่อเด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงความดี ความเด่นในทางที่ถูกต้องของตนเองหรือสนับสนุนในเรื่องของการกีฬาและดนตรีให้แก่เด็กและเยาวชน ควรจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมอาเซียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ควรมีมาตรการในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เช่น การสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน การตรวจสินค้าและสิ่งของที่ส่งระหว่างประเทศ การบำบัดรักษายาเสพติด การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อการปราบปรามยาเสพติด ในการจัดแผนปฏิบัติการร่วมกันเพื่อให้สามารถดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ ในอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

**2. ปัญหาความยากจน** การพัฒนาประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันให้ความสำคัญมากขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม การดำเนินตามนโยบายมาตรการและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น การเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

### ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

รัฐควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบบูรณาการเป็นวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหาคความยากจนควรใช้แนวนโยบายเสรีนิยม นโยบายประชานิยม และระบบรัฐสวัสดิการผสมผสานกัน โดยใช้ระบบรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลัก และการใช้แนวนโยบายเสรีนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว รัฐบาลควรสนใจเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจของคนจน การศึกษามีส่วนช่วยส่งเสริมและเพิ่มทุนมนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง

และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เช่น กฎหมายป่าชุมชน จัดเก็บภาษีจากคนรวยมาช่วยคนจน เช่น ภาษีมรดก การเก็บภาษีเงินกำไรที่ดินหรือเก็บภาษีสูงสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ หรือจัดเก็บภาษีเสริมที่ดินโดยเก็บภาษีจากผู้ถือครองที่ดินซึ่งอยู่ริมถนนที่ตัดใหม่ โดยถือว่าการตัดถนนของรัฐบาลทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ควรขยายโอกาสด้านการศึกษาในกับครัวเรือนในภาคเกษตร ทั้งการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาสายอาชีพและการศึกษานอกระบบ มีนโยบายการสร้างอาชีพนอกภาคเกษตรให้แก่ครัวเรือนในชนบทเพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริมและไม่ต้องอพยพไปทำงานนอกพื้นที่ นโยบายฝึกอาชีพและพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่ชาวบ้าน เพื่อสามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยได้ ดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ครัวเรือนยากจนที่ไม่มีที่ดิน นโยบายการจัดหาแหล่งน้ำให้แก่พื้นที่ทางการเกษตรที่ยังขาดแคลนให้ทั่วถึงและเพียงพอ นโยบายสนับสนุนให้เกิดการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้เต็มพื้นที่และเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายพัฒนาเครื่องมือเครื่องจักรทางการเกษตรเพื่อใช้ทดแทนแรงงานและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม นโยบายส่งเสริมให้ครัวเรือนพึ่งพาตนเองภายในชุมชน

**3. ปัญหาด้านเด็กเยาวชน ผู้พิการและผู้สูงอายุ** ปัญหาด้านเด็กและเยาวชน เป็นวัยที่สำคัญมากของชีวิตเพราะเป็นวัย “หัวเลี้ยวหัวต่อของชีวิต” ซึ่งถือเป็นช่วงที่ต้องปรับตัวมากที่สุด สังคมมักคาดหวังว่าจะต้องเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ จึงควรมีการปรับตัวและพัฒนาตนเองให้เป็นคนดีของสังคม ส่วนผู้พิการและผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มที่สังคมและรัฐควรดูแลให้มีโอกาสทางสังคม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ได้รับสวัสดิการและคุ้มครองอย่างทั่วถึง ได้รับความเป็นธรรมและความเสมอภาค สามารถช่วยเหลือและพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชน ให้ดำรงชีวิต ในสังคม อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

#### ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

**3.1 ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์** 1) ภาครัฐจะต้องดำเนินการกำหนดมาตรการเข้มข้นควบคุมร้านเกมคอมพิวเตอร์ให้เปิดและปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และป้องกันมิให้เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน และขอความร่วมมือร้านเกมต้องจำกัดเวลาเล่นเกมออนไลน์ของเยาวชนเพื่อให้เยาวชนมีสุขภาพดี ไม่ให้หมกมุ่นเกินไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม 2) ภาครัฐและผู้ประกอบการจะต้องมีส่วนร่วมการจัดระเบียบร้านเกมคอมพิวเตอร์และเกมออนไลน์ ตลอดจนเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์แก่เยาวชน

**3.2 ปัญหาเด็กและเยาวชนขับรถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาล** 1) ควรใช้มาตรการป้องกันควบคู่กับการปราบปราม วิธีแก้ปัญหาด้วยการล้อมปราบ จับกุมคุมขัง อย่างเดียวเป็นการแก้ที่ไม่ตรงจุด ปัญหาสำคัญก็คือรถมอเตอร์ไซด์ที่เอามาแต่งเพื่อใช้แข่งขันเป็นรถจักรยานยนต์ที่ได้มาอย่างไร พ่อ แม่ ผู้ปกครองซื้อให้หรือได้มาจากการประกอบอาชญากรรม เสนอให้ใช้ใบขับขี่ในการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย 2) ตร.พ.ร.บ.ควบคุมการดัดแปลงปรับแต่งรถจักรยานยนต์ที่กำหนดให้รถจักรยานยนต์ทุกคันที่นำออกมาวิ่งใช้งานจะต้องเป็นรถที่เป็นมาตรฐานจากโรงงานโดยเฉพาะท่อไอเสียที่ต้องมีการห้ามมิให้มีการดัดแปลงดัดแปลงถอดใส่กรองเสียงที่เป็นอุปกรณ์มาตรฐานติดตั้งจากโรงงานที่ทุกยี่ห้อ มีมาตรฐานของตนเองอยู่ภายใต้ข้อกำหนดการควบคุมการผลิตอยู่แล้ว 3) การแก้ปัญหาสำหรับเด็กแว่นและสาวสก็อชควรแก้ที่ต้นเหตุคือครอบครัวต้องให้ความรักความอบอุ่นแก่ลูก พ่อ แม่ ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกระทำผิดของบุตรหรือผู้อยู่ในปกครองของตน 4) สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษาและชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ปัญหาทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ เป็นปัญหาที่ต้องช่วยกันแก้ทุกฝ่าย รมรณรงค์ให้เห็นข้อดีข้อเสียของพฤติกรรมวัยรุ่น มีการเอื้อพื้นที่และจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้กับวัยรุ่น เร่งให้ความรู้ความเข้าใจและความสำคัญของการทำหน้าที่พ่อแม่ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำคู่ขนานไปด้วยกัน

**3.3 ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต** ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องประเด็น “การครอบครองสื่อลามกเด็ก” ที่มีขอบเขตกว้างครอบคลุมทั้งกรณีการผลิต การเผยแพร่ และการครอบครองไม่ว่ากรณีใด การบัญญัติให้การมีสื่อลามกเด็กไว้ในครอบครองเป็นความผิด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกัสื่อลามกเด็กเป็นฐานความผิดอาญาเฉพาะและมีโทษสูงกว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกผู้ใหญ่

**3.4 ปัญหาผู้พิการ** การพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขยายฐานและอัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อทางด้านสังคม การเมืองการปกครอง ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่ได้กระจายไปสู่คนส่วนใหญ่เท่าที่ควร จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการ ปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมของคนพิการ คนพิการส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทยังต้องอาศัยการศึกษาขาดการฝึกอบรมด้านอาชีพและสุขภาพอนามัย ภาวะโภชนาการของคนพิการก็ยังไม่อยู่ในสภาพที่น่าพอใจ ซึ่งบริการพื้นฐานทางด้านสวัสดิการสงเคราะห์ที่รัฐจัดให้ไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับความต้องการของคนพิการ และผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ

#### ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

รัฐควรพัฒนาช่องทางการเข้าถึงบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภทรวมทั้งการจัดการและพัฒนาสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการและการดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนและองค์กรด้านคนพิการควรร่วมมือกันอย่างจริงจังในการรณรงค์ต่อสังคมให้มีเจตคติที่ดีต่อความพิการและคนพิการ โดยควรกระตุ้นให้สื่อมวลชนให้ความสำคัญกับการนำเสนอศักยภาพของคนพิการมากกว่าการนำเสนอภาพของการที่ทำให้เกิดความเวทนาสงสารคนพิการรวมทั้งการปลุกฝังเจตคติเชิงบวกของผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการต่อความพิการอย่างจริงจัง ดำเนินการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งด้านเทคโนโลยีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของข้อมูลและเจตคติเชิงบวกต่อคนพิการเพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้คาดคะเนจำนวนคนพิการตามประเภทช่วงอายุ ระดับความรุนแรงของความพิการหรือระดับความสามารถในการพึ่งตนเอง ผลิตภัณฑ์และบริการที่คนพิการแต่ละกลุ่มพึงได้รับตามสิทธิและตามมาตรฐานบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทั้งด้านการผลิตและการบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการทั้งภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรคนพิการด้านต่างๆทุกระดับ รัฐควรพัฒนารูปแบบของสื่อประเภทต่าง ๆ ที่คนพิการสามารถเข้าใจเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่าย ผ่านรายการโทรทัศน์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ซึ่งได้ผลในวงกว้างและรวดเร็ว จัดบุคลากรเฉพาะทางด้านคนพิการเพิ่มได้แก่ จิตแพทย์นักกายภาพบำบัด พยาบาล ครูพี่เลี้ยง ครูแนะแนว ล่ามภาษามือ บุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลคนพิการและอาสาสมัครควรเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพให้สามารถดูแลให้ความช่วยเหลือคนพิการได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

**3.5 ปัญหาผู้สูงอายุ** ประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่อยู่ในสังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และใน พ.ศ. 2555 มีผู้สูงอายุคิดเป็นประมาณร้อยละ 12.7 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ซึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) กำหนดไว้ว่า ประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป สัดส่วนเกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ เมื่อมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงนับได้ว่าก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว นอกจากผู้สูงอายุเป็นปวงชนวัยบุคคลที่ควรเคารพแล้วหากมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมก็สามารถกลายเป็นกำลังที่สำคัญในการเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศ และสามารถช่วยเหลือตัวเองใช้ชีวิตในบั้นปลายได้อย่างมีความสุข

## ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

**ด้านระบบบริการที่ส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ** ควรพัฒนาระบบบริการที่ส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยเน้นทั้งการให้ข้อมูลและคำปรึกษาที่สร้างพฤติกรรมสุขภาพที่ดี เพื่อป้องกันภาวะการเจ็บป่วยและภาวะโรคเรื้อรัง พัฒนาระบบดูแลและผู้สูงอายุระยะยาวที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อยในพื้นที่แบบบูรณาการให้ครอบคลุมโดยศึกษา พัฒนา และสร้างต้นแบบระบบการดูแล ผู้สูงอายุระยะยาวให้เกิดระบบของการมีส่วนร่วมของครอบครัว และคนในชุมชน ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวอย่างครบวงจร โดยการจัดตั้งหน่วยงาน ภาค แขนงผู้สูงอายุในโรงพยาบาลให้มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางผู้สูงอายุ ผลิตพยาบาลวิชาชีพดูแลผู้สูงอายุโดยตรง ในโรงพยาบาล ในสถานสงเคราะห์ เสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในชุมชน การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ วางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ เตรียมสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน โดยจัดเตรียมสภาพแวดล้อมของทำงานให้มีความปลอดภัยจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมมีลักษณะเป็นศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งให้ทั้งบริการและความช่วยเหลือครอบคลุมทุกด้าน สนับสนุนโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home) โดยการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์ในการสนับสนุนที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้โดยให้ภาครัฐกำหนดมาตรการควบคุมดูแลในการดำเนินการ

**ด้านพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ** ส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีการเรียนรู้ต่อเนื่องและตลอดชีวิต ในรูปแบบการศึกษา ตามอัธยาศัย การศึกษาพิเศษ การศึกษานอกระบบ การศึกษาเพื่อการทำงานอาชีพ สนับสนุนผู้สูงอายุให้มีโอกาสในการทำงาน ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีพ จะช่วยให้แรงงานผู้สูงอายุมีโอกาสรุ่นฟูและพัฒนาทักษะที่มีอยู่ควบคู่กับการเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ การส่งเสริมการมีงานทำแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม

**ด้านงบประมาณ** สร้างหลักประกันทางรายได้ของผู้สูงอายุ และระบบส่งเสริมการออมก่อนวัยผู้สูงอายุ (ระบบการออมเพื่อวัยเกษียณ) เพื่อสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุและเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้ผู้สูงอายุมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีและสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ขยายการจ้างงานในระบบหลังการเกษียณอายุการทำงาน พิจารณาเงินบำนาญผู้สูงอายุรายเดือน การออมระยะยาว มีการจัดสรรเงินสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีรายได้เพื่อช่วยในการยังชีพ จัดตั้งกองทุนบำนาญระดับชาติให้เป็นองค์กรใหม่เป็นนิติบุคคลที่มีระบบและระเบียบการบริหารจัดการที่ชัดเจน

**ด้านเครือข่ายองค์กรดูแลผู้สูงอายุ** พัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้สูงอายุ (ICT for Elderly) รวมทั้งจัดระบบเชื่อมโยงสวัสดิการทุกประเภทให้ผู้สูงอายุใช้บริการจากบัตร Smart Card เพียงใบเดียว รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน โดยที่รัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง รัฐบาลจะต้องวางนโยบายกว้าง ๆ เช่น การสร้างอาชีพและรายได้ การออม เป็นต้น

**ด้านให้ความรู้กับสังคมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ** ส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่าและอยู่ดีมีสุข โดยรัฐบาลณรงค์ให้คนรุ่นใหม่ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมตัว ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการดูแลผู้สูงอายุระดับชาติ และระดับสากล เป็นการสร้างโอกาส สร้างธุรกิจ สร้างรายได้ในการดูแลผู้สูงอายุ ปรับเปลี่ยนทัศนคติการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เนื่องจากทัศนคติของนายจ้างต่อแรงงานผู้สูงอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ

จ้างงานประชากรผู้สูงอายุ จึงต้องหามาตรการส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและสร้างความเข้าใจ ที่ถูกต้องให้แก่ครอบครัวและสังคมต่อการส่งเสริมการทำงานในผู้สูงอายุ

**ด้านกฎหมาย** ตรากฎหมายการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางรายได้ สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม โดยขยายระยะเวลาการเกษียณอายุด้วยความสมัครใจออกไป ถึง 65 ปี ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย โดยให้ครอบคลุม ถึงกลุ่มประชากรผู้สูงอายุและกลุ่มอื่น ๆ ที่มีสิทธิได้รับบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ รวมถึงให้มีอำนาจในการ จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยตรง ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน สนับสนุนให้ ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ โดยให้มีมาตรการลดภาษีสำหรับบุตรที่ดูแลบิดา มารดา ญาติสายตรงที่เป็นผู้สูงอายุ

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทนำ	
ความเป็นมา	1
สภาพปัญหา	2
ปัญหายาเสพติด	2
1) สภาพปัญหา	2
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	7
3) แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	12
4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในประเทศไทย	15
5) ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย	26
ปัญหาความยากจน	34
1) สภาพปัญหา	34
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	49
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	73
ปัญหาเด็กเยาวชน	74
1. ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์	74
1) สภาพปัญหา	74
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	78
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	80
2. ปัญหาเด็กและเยาวชนขับรถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาล หรือปัญหาเด็กแว้น	80
1) สภาพปัญหา	80
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	81
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	82
3. ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต	83
1) สภาพปัญหา	83
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	85
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	88
ปัญหาผู้พิการ	88
1) สภาพปัญหา	88
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	99
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	103

## สารบัญ (ต่อ)

ปัญหาผู้สูงอายุ	106
1) สภาพปัญหา	106
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	120
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	128
สรุปและข้อเสนอแนะ	133
บรรณานุกรม	136

## บทนำ

### ความเป็นมา

สังคมที่ดีมีความสุขย่อมเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา แต่เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทยต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่ทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคี แบ่งฝักฝ่ายและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน เกิดความรุนแรง ถึงขั้นใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน ขาดความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างประเทศ กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล จึงเกิดกระแสเรียกร้องการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่างๆ ของประเทศ เพื่อแก้วิกฤติและขับเคลื่อนประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ ฟื้นฟู ความสงบเรียบร้อย ความรู้สึกสามัคคี และความเป็นธรรม แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในมาตรา 27 กำหนดให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็วและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

ปัญหาสังคมของประเทศไทยนั้น มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องกันกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแยกกันไม่ออก และได้เกิดการสั่งสมปัญหาอย่างยาวนาน จนยากที่จะแก้ไขภายในระยะเวลาอันสั้น กอปรกับประเทศไทยได้พยายามเปลี่ยนแนวการพัฒนาจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม จึงมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางด้านวัตถุ พร้อมกับความเสื่อมถอยทางด้านจิตใจ เกิดค่านิยมวัตถุ ยกย่องคนรวย นักธุรกิจและนายทุนแข่งขันทางธุรกิจโดยไร้ธรรมภิบาล แย่งชิงทรัพยากรชาติ เอารัดเอาเปรียบ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ การแต่งตั้งโยกย้ายไม่คำนึงถึงความสามารถและระบบคุณธรรม ประชาชนบุกรุก ยึดครอง และทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ สภาพธรรมชาติ คนจนเมืองในชุมชนแออัดมากขึ้น สภาพความยากจนแร้นแค้นของคนในชนบทไม่ได้รับการดูแลแก้ไข เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้น ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกจึงหันหน้าเข้าสู่อบายมุข และเส้นทางอาชญากรรม จนนำมาสู่ปัญหาสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

คณะผู้ศึกษาได้จัดทำเอกสารสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคม ฉบับนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาสังคม แต่เนื่องจากปัญหาสังคมมีจำนวนมาก และแต่ละปัญหาก็มีความซับซ้อน หลายมิติ กอปรกับมีระยะเวลาในการศึกษาที่จำกัด คณะผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษาเฉพาะ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ที่เป็นปัญหาเรื้อรังและขัดขวางการพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน ส่วนในด้านคุณภาพชีวิต คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น ปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาผู้พิการ ปัญหาผู้สูงอายุ เป็นต้น

เอกสารสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคมฉบับนี้ เป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูล จากบทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ผลการสัมมนาและผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มุ่งเสนอสภาพปัญหาทางสังคมในสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการ ปฏิรูปปัญหาสังคมของประเทศไทย เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ค้นสังคมที่สงบ สุข ให้กับคนไทยอย่างยั่งยืน

## สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาสังคมมีจำนวนมาก และมีความซับซ้อน หลายมิติ แต่ในเอกสารสาระสังเขป ประเด็นปฏิรูปสังคมฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์ ปัญหาเด็กและเยาวชนขับรถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาล ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต ปัญหาผู้พิการและปัญหาผู้สูงอายุ โดยมีรายละเอียดแต่ ละประเด็นปัญหา ดังนี้

## ปัญหายาเสพติด

### 1) สภาพปัญหา

ยาเสพติดเป็นปัญหาสังคมที่ยิ่งใหญ่ในระดับหนึ่งของแทบทุกประเทศทั่วโลก สำหรับในประเทศไทย ปัญหาเรื่องยาเสพติดเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงที่มีการสะสมและก่อให้เกิดผลเสียและผลกระทบต่อสังคมในทุก ระดับเริ่มตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนไปจนถึงระดับประเทศมาอย่างยาวนานที่สมควรได้รับการแก้ไข อย่างจริงจังจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกองค์กร จึงเห็นได้ว่าปัญหายาเสพติดนับเป็นปัญหาสังคมที่มีความร้ายแรง ระดับชาติ เนื่องจากทุกสังคมต่างได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวรวมถึงการแพร่ระบาดในสังคมไทยแม้ จะมีมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้ลักลอบจำหน่ายและผู้เสพยาเสพติดมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่สามารถ ขจัดและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้หมดไปได้ เนื่องจากเป็นขบวนการที่มีความซับซ้อน และนับวันปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า “ยาเสพติด” เป็นปัญหาที่จัดว่าเป็นภัยคุกคามที่ก่อกวน และบ่อนทำลายต่อประเทศไทยและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อบุคคลและสังคมโดยรวมในหลายมิติ เช่น

- **ผลกระทบต่อบุคคล** โดยยาเสพติดทุกชนิด เช่น ผีน กัญชา เฮโรอีน มอร์ฟิน โคเคน ยาบ้า เป็นต้นจะมีผลกระทบโดยตรงต่อร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะด้านบุคลิกภาพและสุขอนามัย ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

- **ผลกระทบต่อครอบครัวและสังคม** ผู้ที่ติดยามักก่ออาชญากรรมต่อเนื่อง เช่นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอบายมุข การลักขโมย การประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนถึงการพนันต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่ค้าและหรือผู้เสพซึ่งเป็นเสาหลักของครอบครัว เมื่อถูกจับกุมและดำเนินคดีทางกฎหมายก็จะส่งผลกระทบต่อครอบครัว ให้ได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิต ในขณะเดียวกันหากเด็กหรือเยาวชนที่อยู่ภายใต้การดูแลปกครองของบุคคลดังกล่าวจะต้องถูกออกจากโรงเรียน จะยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เกิดเป็นปัญหาในสังคมมากยิ่งขึ้น

- **ผลกระทบต่อการบริหารจัดการของรัฐ** การที่ในสังคมมีคดียาเสพติดที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้เป็นภาระต่องานด้านกระบวนการยุติธรรมและส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของรัฐที่เพิ่มสูงขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อคดีในเรื่องของความล่าช้าด้วย ในขณะเดียวกันปัญหายาเสพติดยังก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในหน้าที่ เช่นมีการกลั่นแกล้งรีดไถ การรับสินบนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำความผิด ทำให้ประชาชนให้ความเชื่อถือในตัวเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐลดน้อยลงจนถึงขนาดขาดความศรัทธา

จากสถานการณ์ปัญหายาเสพติดของประเทศในปัจจุบันจัดได้ว่าอยู่ในขั้นที่น่าเป็นห่วง ซึ่งสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีการผลิตยาเสพติดทั้งภายในประเทศ และมีการลักลอบนำเข้ามาจากต่างประเทศมากมายหลายชนิด เช่น เฮโรอีน ยาบ้า ยาไอ โคเคน เป็นต้น ถึงแม้จะมีการดำเนินการปราบปรามจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มงวดและจริงจัง แต่ก็ไม่ทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดลดลง แต่กลับมีการพัฒนาให้มีการผลิตยาเสพติดให้ออกฤทธิ์ได้แรงขึ้น และการดำเนินการในการตรวจพบสารเสพติดในตัวผู้เสพทำได้ยากขึ้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานด้วยความยากลำบากมากขึ้น นอกจากนี้ ในการดำเนินการปราบปรามยาเสพติดยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยเข้าไปมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดเสียเอง ทำให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสังคมที่นับจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งจากสถิติพบว่าผู้ติดยาเสพติดจำนวนมากจะเป็นผู้ก่อคดีอุกฉกรรจ์ ซึ่งหากปล่อยไว้ให้เนิ่นช้าจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมอย่างรุนแรงจนไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะปัญหาเสพติดมิใช่เรื่องที่จะสามารถควบคุมให้อยู่ในวงจำกัดได้อีกต่อไป แต่กลับจะเป็นปัญหาระดับชาติที่ลุกลามอย่างไม่จบสิ้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่ทุกฝ่ายควรให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้บรรลุผลอย่างจริงจัง และจากเหตุผลดังกล่าวพอจะสรุปให้เห็นถึงสาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ด้านนโยบาย ส่วนที่ 2 ด้านการบริหารจัดการและส่วนที่ 3 องค์การปฏิบัติ ดังนี้ (คณะกรรมการวิชาการวิจัยศึกษาปัญหาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2545)

### ส่วนที่ 1 ด้านนโยบาย

1) นโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นด้านการปราบปรามมากกว่าการป้องกัน โดยมองว่าปัญหายาเสพติดเป็นเรื่องของอาชญากรรมที่ต้องใช้มาตรการในการปราบปรามเป็นหลักใหญ่ นั่นคือหากสามารถจับกุมผู้ค้ายาเสพติดได้ปัญหาก็จะหมดไป ซึ่งเป็นความคิดที่ผิด เพราะตราบไต่ที่ยังมีผู้ซื้ออยู่ย่อมจะมีผู้ขายอยู่เช่นเดียวกัน รวมถึงกลไกด้านการปราบปรามเองก็ยังไม่เอื้ออำนวยที่จะให้การทำงานมีประสิทธิภาพในเรื่องของบุคลากร เงิน หรืออุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เป็นต้น

2) นโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ที่ผ่านมามุ่งเน้นให้ราชการเป็นผู้ลงไปดำเนินการเป็นหลัก โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายในการดำเนินการมิใช่เป็นผู้มีส่วนร่วม มีการสั่งการจากระดับบนลงล่าง แต่ละหน่วยงานมีงบประมาณของตนเองในการดำเนินงานและไม่มีการประสานงาน ทำให้ขาดเอกภาพต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อน และประชาชนไม่เกิดความรู้สึกร่วมในกิจกรรมการแก้ไขปัญห ไม่เกิดความรับผิดชอบและความผูกพันกับการแก้ไขปัญห เห็นว่าการแก้ไขปัญหเป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ของตนเองหรือของชุมชนที่จะต้องเข้าไปรับผิดชอบ

3) รัฐบาลที่ผ่านมามองปัญหายาเสพติดเป็นลักษณะแยกส่วน ทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดรักษาและฟื้นฟู โดยแต่ละเรื่องก็มอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการเองตามงบประมาณที่ได้รับ ไม่มองและพิจารณาปัญหาในแบบองค์รวม ไม่มีการบูรณาการ การแก้ปัญหาจึงไม่ครบวงจรซึ่งทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จ

### ส่วนที่ 2 ด้านการบริหารจัดการ

1) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา เป็นการมองปัญหาแบบแยกส่วน การดำเนินงานจึงทำแบบแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ขาดเอกภาพในการดำเนินการ ไม่มีหน่วยงานหลักในการรวมหรือบูรณาการ ไม่มีแผนรวม จึงขาดการเดินไปสู่เป้าหมายและทิศทางเดียวกัน ต่างคนจึงต่างทำตามอำนาจหน้าที่และ

งบประมาณที่ตนมี โดยไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ยังขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน ขาดการติดตามประเมินผล และขาดรูปแบบแนวทางในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจน เช่น การจะสร้างชุมชนเข้มแข็งจะต้องทำอย่างไร เป็นต้น

2) การแก้ไขปัญหาหายาเสพติด ไม่มุ่งไปสู่พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาโดยแท้จริง โดยเฉพาะพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน การดำเนินการมักเป็นลักษณะเน้นเฉพาะกิจกรรม กล่าวคือเน้นว่าจะทำอะไร โดยมีได้ คำนึงว่าควรจะต้องไปทำที่ไหนหรือทำกับใคร มาตรการต่าง ๆ จึงลงไปสู่พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่าง กัน เช่นป้องกันไปทำในชุมชนหนึ่งในขณะที่ปราบปรามไปทำในอีกชุมชนหนึ่งและบำบัดรักษา ไปเน้นในอีก ชุมชนหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและรักษาพื้นที่ได้ได้เลย ปัญหาจึงลามไปสู่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ

3) การแก้ไขปัญหาหายาเสพติดขาดพลังในการบริหารจัดการ เพราะขาดการผนึกกำลังของทุกฝ่ายเข้า ร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชน

4) การสนับสนุนการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาหายาเสพติดของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และบางครั้งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ที่มีความหลากหลาย การสนับสนุนก็ไม่ได้มาจากความ ต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง เพราะขาดการประสานระหว่างภาครัฐกับประชาชน

5) การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้นำชุมชนในบาง พื้นที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติด

6) นโยบายบางเรื่องยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เช่น การกำหนดนโยบายว่าผู้เสพยาคือผู้ป่วย แต่ พ.ร.บ.พ.น.พ. ก็ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงยังมีผลการจับกุมผู้เสพยา

### ส่วนที่ 3 ด้านองค์กรปฏิบัติ

1) องค์กรในการนำนโยบายและแผนของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ คือ ศูนย์ป้องกันปราบปรามยาเสพติด จังหวัดและศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกรุงเทพฯ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาในการดำเนินงานหลาย ประการ เช่น ขาดบุคลากรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำศูนย์ ขาดระบบข้อมูลชุมชน/หมู่บ้านที่ชัดเจนที่ จะสามารถนำมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติการ ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการเพราะงบประมาณยังเป็น ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนระบบการให้ความดีความชอบและการปกครองบังคับบัญชายังเป็นไปตาม สายงานปกติของแต่ละหน่วยงาน สำหรับโรงเรียน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการ ดำเนินงานด้านการป้องกันให้แก่เด็กและเยาวชน ก็มีปัญหาลุ่ปรปรนในการดำเนินงานหลายประการ เช่น

1.1 วิสัยทัศน์ในเชิงการป้องกันของโรงเรียน สถาบันการศึกษา ยังมีน้อยเพราะผู้บริหารโรงเรียน มักมีความเห็นว่ายังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในโรงเรียนของตน

1.2 ความตระหนักและการยอมรับสภาพปัญหารวมทั้งความเข้าใจที่ถูกต้องในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาของผู้บริหาร ครู อาจารย์ ยังมีน้อย มีโรงเรียนจำนวนมากที่ยังไม่ยอมรับว่ามีปัญหาเกิดขึ้นใน โรงเรียน หรือมีการปกปิดกลบเกลื่อนปัญหาเพื่อรักษาชื่อเสียง นอกจากนี้ยังมักใช้มาตรการไล่นักเรียนที่มี ปัญหายาเสพติดออกจากสถานศึกษาซึ่งเป็นการผลักและเพิ่มปัญหาให้แก่สังคมโดยรวม

1.3 ข้อมูลยาเสพติดในโรงเรียนและสถานศึกษาไม่มีความชัดเจนและไม่มีการจัดเก็บไว้อย่างเป็น ระบบ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดหรือวางแผนการดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

1.4 โรงเรียนขาดการประสานงานและความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ กับฝ่ายปราบปราม ครู อาจารย์ ที่ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดจึงมักถูกข่มขู่คุกคาม จากกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจรและยั่งยืน

1.5 ขาดความร่วมมือจากผู้ปกครอง

1.6 การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ยังไม่สามารถดำเนินการให้ครอบคลุมผู้บริหาร ครู อาจารย์ ทุกคนได้

1.7 การเข้าร่วมกิจกรรมแก้ไขปัญหายาเสพติดของนิสิต นักศึกษา ในมหาวิทยาลัยยังมีน้อย เนื่องจากกิจกรรม โครงการต่าง ๆ มักเป็นเรื่องที่ผู้บริหารสถาบันการศึกษาเป็นผู้คิดแล้วเพียงให้นิสิต นักศึกษาในสถาบันเข้าร่วม นอกจากนี้งบประมาณในการดำเนินงานด้านรณรงค์ป้องกันยาเสพติดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังได้รับการสนับสนุนน้อย

ในส่วนของ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ได้มีการรายงานสถานการณ์ยาเสพติดโลกปี 2014 ดังนี้ (สำนักข่าวไทย TNA News, 2557)

1.ภาพรวมของการแพร่ระบาดของที่ ยกเว้นการผลิตฝิ่นในประเทศอัฟกานิสถานและสามเหลี่ยมทองคำ มีอัตราการผลิตและการแพร่ระบาดเพิ่มขึ้น

2. มีการขยายตัวของการผลิตเมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) ซึ่งเป็นสารเคมีที่ผสมอยู่ในยาบ้า ในอเมริกาเหนือ และการใช้เมทแอมเฟตามีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3. สถิติการผลิตโคเคนและการใช้กัญชาในภาพรวมลดลง ขณะที่เฮโรอีนยังเป็นปัญหาหลักในหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหลังจากที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2551 และ 2554 ระดับการจับกุมเฮโรอีนในปี 2555-2556 มีแนวโน้มคงที่

4. การค้าเคมีภัณฑ์และการนำสารเคมีถูกกฎหมายไปใช้อย่างผิดกฎหมายได้สะดวกมากขึ้น มีสารตั้งต้นบางส่วนที่จับได้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้เป็นแหล่งผลิตที่สำคัญของซูโดอีเฟดรีน และอีเฟดรีนที่ใช้ในการผลิตเมทแอมเฟตามีน

5. บรรดาอาชญากรใช้กลยุทธ์ใหม่ๆในการค้ายาเสพติด เช่น การตั้งบริษัทบังหน้าและเบี่ยงเบนสารตั้งต้นภายในประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมระหว่างประเทศ โดยมีสารที่ใช้ในการผลิตสารตั้งต้นที่ยังไม่ถูกควบคุมชนิดใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาแทนที่สารตั้งต้นที่ถูกควบคุมที่ใช้ผลิตสารเสพติดสังเคราะห์ เช่น เมทแอมเฟตามีน เป็นต้น

6. การแพร่ระบาดของการใช้ยาเสพติดทั่วโลกคงที่ โดยประชากรประมาณ 243 ล้านคน หรือร้อยละ 5 ของประชากรโลก ที่มีอายุระหว่าง 15 -64 ปี ใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย ขณะที่ผู้ใช้ยาเสพติดที่มีปัญหา มีประมาณ 27 ล้านคน หรือร้อยละ 0.6 ของประชากรผู้ใหญ่ทั่วโลกหรือ 1 ในทุกๆ 200 คน

7. ในแต่ละปีผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกมีเพียง 1 ใน 6 คน ที่เข้าถึงการบำบัดรักษาจากการติดยาเสพติด และในปี พ.ศ.2555 มีการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องจากยาเสพติดประมาณ 200,000 ราย

ในส่วนของประเทศไทยได้มีการสรุปสถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มของปัญหาเพื่อนำไปประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) โดย ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ. ดังนี้ (ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ, 2557)

#### สถานการณ์การนำเข้า

1.พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนทางภาคเหนือ เป็นพื้นที่หลักที่มีการลักลอบนำเข้ายาเสพติดมาโดยตลอด และคาดว่าจะยังคงเป็นพื้นที่หลักต่อไปในอนาคต แต่การที่ สปป.ลาว มีการเปิดบ่อนคาสิโน ซึ่งจากการข่าวระบุว่าพื้นที่ที่เอื้อในการติดต่อซื้อขายรวมทั้งเป็นพื้นที่พักยาเสพติด โครงการเปิดสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 3 และแห่งที่ 4 ที่ล้วนเอื้อต่อการลักลอบนำเข้า ดังนั้นพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็พื้นที่สำคัญที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดคือ อ.เชียงแสน อ.เชียงของ จ.เชียงราย และพื้นที่ใน จ.นครพนม

2. ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ผลจากการจับกุมพบว่ากลุ่มผู้ผลิต/นักค้ารายสำคัญในพม่ามักจะมีการว่าจ้างชนกลุ่มน้อยเป็นผู้ลำเลียงยาเสพติดเข้ามาภายในประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มมูเซอและกลุ่มม้ง และในปัจจุบันพบว่ากลุ่มม้งและมูเซอที่มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติทั้งประเทศไทยและพม่ามีมากกว่า 3 แสนคน ดังนั้นหากไม่สามารถใช้เวทีต่างประเทศในการร่วมมือแก้ไขปัญหาหรือไม่สามารถใช้งานมวลชนในหมู่บ้านเครือข่ายได้ ทั้ง 2 กลุ่มจะเป็นตัวจักรสำคัญต่อปัญหายาเสพติดภายในประเทศ

### สถานการณ์การค้าและการแพร่ระบาด

1. สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทย นอกจากนักค้าชาวไทยแล้ว ยังมีกลุ่มนักค้าชาวต่างประเทศที่ถือเป็นตัวจักรสำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อมูลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า กลุ่มชาวแอฟริกันตะวันตก เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในช่วง 2-3 ปีหลังปรากฏชาวอิหร่านถูกจับด้วยคดียาเสพติดที่มีแนวโน้มสูงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ปัจจุบันพบว่าเครือข่ายชาวแอฟริกันตะวันตก มีเครือข่ายการค้าอยู่ในทุกทวีปทั่วโลก ซึ่งจากการข่าวระบุว่าประเทศไทยเป็นเป้าหมายหนึ่งของการค้าขายนี้ในการที่จะใช้เป็นฐานทางการค้า เนื่องจากประเทศไทยมีปัจจัยที่เอื้อในหลาย ๆ ด้านได้แก่สามารถหายาเสพติดได้ง่าย เป็นศูนย์กลางคมนาคม หากคนลำเลียงได้ง่ายรวมทั้งค่าครองชีพไม่แพง ในส่วนของชาวอิหร่าน ได้รับการบอยคอตทางการค้าทั้งจากอเมริกาและยุโรป ในเรื่องปัญหานิวเคลียร์ทำให้ประชาชนมีความยากจน และการที่อิหร่านมีโรงงานผลิตยูโดอีเพตรีนภายในประเทศ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้คาดว่า ทั้งชาวแอฟริกันตะวันตกและกลุ่มชาวอิหร่าน จะยังเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการค้ายาเสพติดในประเทศไทย

2. กลุ่มผู้เกี่ยวข้องรายใหม่ยังคงมีสัดส่วนสูงทั้งในกลุ่มผู้ค้าและกลุ่มผู้เสพ การที่มีผู้เกี่ยวข้องรายใหม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด มีสาเหตุจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภาวะการว่างงาน การมีค่านิยมที่มุ่งเพื่อรักษาความสะดวกสบาย การอยู่ในครอบครัวที่มีคนในครอบครัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นต้น โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่มีอายุ 15-19 ปีและอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่พบแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งที่อยู่นอกระบบการศึกษาและในระบบการศึกษาเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเด็กระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งกระบวนการป้องกันจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างครอบคลุมและเข้มข้น

3. ยังคงมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน ทำให้การสืบสวนปราบปรามมีความซับซ้อนและเป็นไปอย่างยากลำบาก นักค้ารายสำคัญทั้งที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำหรืออยู่นอกเรือนจำ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการบงการการค้ายาเสพติด

4. การพัฒนาในด้านข้อมูลข่าวสารอย่างไร้พรมแดนโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีส่วนสำคัญต่อการแพร่กระจายของยาเสพติด เห็นได้จากการจับกุมคดีผลิตไอซีในช่วงปี 2552-2553 ที่ผู้ต้องหาระบุว่าได้เรียนรู้วิธีการผลิตและสั่งซื้อสารตั้งต้น จากทางอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีหลาย website ที่มีการโฆษณาเชิญชวนและจำหน่ายยาเสพติด เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างใกล้ชิด

5. ในด้านตัวยาที่แพร่ระบาด ยาบ้ายังคงเป็นตัวยาที่มีความสำคัญในการแพร่ระบาดภายในประเทศ โดยมีไอซีที่จะต้องจับตามองอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากนักค้าพยายามที่จะใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเหมือนที่เคยใช้กับยาบ้าเช่นการแบ่งบรรจุในราคาต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าถึงลูกค้าทั้งในระดับกลางและระดับล่าง การโฆษณาชวนเชื่อถึงสรรพคุณเน้นในเรื่องของความสวยงามและในเรื่องเพศ ทำให้ตัวยานี้ประสบความสำเร็จในการขยายฐานลูกค้าในช่วงเวลาไม่นานนัก ปรากฏผลการจับกุมและการเข้าบำบัดรักษาที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด ขณะเดียวกันเฮโรอีนก็เป็นตัวยาที่ไม่สามารถนิ่งนอนใจเพราะที่ผ่านมายังปรากฏผู้ต้องหาและผู้เข้าบำบัดรักษาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนพืชพื้นบ้านอย่างกระท่อม รวมทั้งน้ำต้มกระท่อม ได้พบการกระจายสู่ภูมิภาคอื่น ๆ เพิ่มขึ้นทั้งที่แต่เดิมเป็นสิ่งเสพติดประจำภาคใต้เท่านั้นสำหรับยาแก้หวัดที่มี

ส่วนผสมของซูโดอีเฟดรีน เนื่องจากความต้องการยาบ้าและไอซ์ของผู้ซื้อซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงประกอบกับมีความเข้มงวดในการควบคุมอีเฟดรีนทั้งในประเทศไทย จีน และอินเดีย จะทำให้สถานการณ์การกว้านซื้อยาแก้หวัดที่มีส่วนผสมของซูโดอีเฟดรีนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อส่งไปยังประเทศเพื่อนบ้านยังคงดำรงอยู่

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด ได้มีการสรุปภาพรวมของปัญหาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดในประเทศไทยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา โดยเห็นว่ากลุ่มยาที่ยังคงอยู่ในกระแสของผู้ใช้ยาเสพติดเป็นส่วนมาก คือ กลุ่มยาประเภทกระตุ้นประสาท ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด 10 ปี ที่ผ่านมา ได้แก่ ยาบ้า ไอซ์ กระท่อม ส่วนกลุ่มยาเสพติดที่เคยมีบทบาทในอดีตคือ กลุ่มยาออกฤทธิ์กดประสาท กลับลดบทบาทลง ซึ่งได้แก่ สารระเหย ผีน และเฮโรอีน สำหรับกลุ่มยาที่ออกฤทธิ์ผสมผสาน เช่น กัญชาแห้ง และยางกัญชา ยังคงรักษาระดับมีผู้ใช้และแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องไม่ลดน้อย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในบางช่วงเวลาเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามการแพร่ระบาดของยาเสพติดชนิดใดชนิดหนึ่ง ย่อมมีสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การระบาดซึ่งอาจต้องพิจารณาองค์ประกอบหลายประการ ดังนี้

- 1) สภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่ต้องการการแข่งขันสูง ความต้องการยาเสพติดมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพย่อมเกิดขึ้น
- 2) กระแสความนิยมจากภายนอกประเทศผลักดันให้มีการไหลเข้ามาของยาเสพติด
- 3) การปราบปรามอย่างเข้มงวดของรัฐบาล ย่อมสร้างแรงกดดันและมีการใช้ยาเสพติดชนิดใหม่ทดแทน (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด, 2557)

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ปัญหาเสพติด” เป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมากในสังคมทุกระดับ เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากและเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงเห็นได้ว่าภัยพิบัติอันเกิดจากยาเสพติดนับเป็นวิกฤติที่ร้ายแรงที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศและสังคมไทยซึ่งในปัจจุบันมีอัตราการติดยาเสพติดมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการในการป้องกันสำหรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งอาจไม่ใช่ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าสาเหตุของปัญหาเสพติดมีความแตกต่างกันในสังคม หรือชุมชนต่าง ๆ ดังนั้นการมีมาตรการป้องกันที่เหมาะสมจึงย่อมต้องมีความแตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้กลุ่มบุคคลเป้าหมายยังมีบุคลิกภาพและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องเลือกมาตรการป้องกันที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เพราะมาตรการที่เหมาะสมกับคนกลุ่มหนึ่งอาจไม่มีความเหมาะสมกับคนอีกกลุ่ม

จึงเห็นได้ว่า การป้องกันนั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ซึ่งได้มีนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความหมายของการป้องกันไว้ ดังนี้ (นราศักดิ์ ปานบุตร, 2557)

1. อรเพ็ญ นาควิระ ใต้ให้ความหมายไว้ว่า การป้องกันยาเสพติด คือ การให้การศึกษาและข้อมูลที่ถูกต้องแก่เยาวชนและประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโทษ พิษภัยและสาเหตุของการติดยาเสพติด
2. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ใต้ให้ความหมายว่า การป้องกันหมายถึง การให้การศึกษา ข่าวดารความรู้และข้อมูลในเรื่องคุณภาพชีวิตยาและยาเสพติด ตลอดจนการป้องกันตนเอง ครอบครัว และชุมชนให้รอดพ้นจากยาเสพติดด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้ประชาชนไม่ใช้ยาเสพติดถึงแม้จะประสบปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมใกล้ตัวที่มีส่วนผลักดันให้ใช้ยาเสพติดควบคุมกันไปด้วย

3. นราศักดิ์ ปานบุตร ได้ให้ความหมายว่า การป้องกันหมายถึง การให้การศึกษา ให้ความรู้ทางด้านสุขภาพหรือสุขศึกษาและข้อมูลเกี่ยวกับยาเสพติดที่ถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไป นักเรียน นักศึกษา เพื่อให้มีความรู้ เจตคติ และทักษะการป้องกันที่ถูกต้องและไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

ดังนั้นจึงได้มีการศึกษาในปัญหาที่เกี่ยวกับยาเสพติดโดยกลุ่มคนและองค์ต่าง ๆ ที่มีความสนใจหรือเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในปัญหาดังกล่าว เพื่อที่จะนำผลของการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุดและความสงบสุขแก่สังคมและประเทศ ดังนี้

**1.โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว** ได้มีการนำเสนอถึงแนวทางในการป้องกันปัญหาเสพติด ดังนี้ (สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2557)

**1.1 การสร้างกฎหมายที่เหมาะสม** ควรมีกฎหมายห้ามการผลิต การนำเข้าในอาณาจักร และการขายยาที่ก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงหรือมีศักยภาพที่จะก่อปัญหา เช่น เฮโรอีน แอมเฟตามีน และกัญชา โดยมีบทลงโทษที่รุนแรงพอที่จะให้ผู้ประสงค์จะลักลอบมีความเกรงกลัว และไม่กล้าเสี่ยง แม้ว่าจะมีทางได้กำไรมากก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดโทษไว้ สำหรับผู้ที่ติดยาเสพติด จะไม่ต้องรับโทษถ้าได้เข้ารับการบำบัดรักษาตามสถานบำบัดรักษา หรือโรงพยาบาลที่ได้รับรอง และปฏิบัติตามระเบียบของการบำบัดรักษา แต่ในประเทศสิงคโปร์ จะมีการใช้มาตรการที่รุนแรงกว่าในประเทศไทย โดยผู้ที่ใช้เฮโรอีนซึ่งพิสูจน์ได้ด้วยการตรวจปัสสาวะ จะถูกส่งเข้าสถานกักกันเป็นเวลาอย่างน้อย 6 เดือน

สำหรับยาที่ยังใช้เป็นประโยชน์ในทางการแพทย์ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาการติดยาด้วย เช่น ยานอนหลับ และยากล่อมประสาท ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ควบคุมการผลิต การนำเข้าไปราชอาณาจักร และการขายให้อยู่ในขอบเขตที่ได้ประโยชน์ เป็นยารักษาโรค แต่ไม่เกิดโทษในแง่ยาเสพติด ทั้งนี้ต้องปรับกฎหมายตามลักษณะปัญหาหรือชนิดของตัวยาที่เป็นปัญหาตามสภาพความเป็นจริง

**1.2 มาตรการการรักษากฎหมาย** กระบวนการค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรม ที่มีระบบอิทธิพลและเงินทุนมากทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ มาตรการในการปราบปรามจึงทำได้ยากและประสบปัญหาอย่างมาก เจ้าหน้าที่ในการปราบปรามอาจถูกบงการและได้รับอันตรายได้ หรืออาจถูกอิทธิพลทางการเงินหรืออื่น ๆ ทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้นได้ ดังนั้นการรักษากฎหมายโดยผู้ที่เกี่ยวข้องในสังคมจึงมีความสำคัญ

**1.3 มาตรการด้านเจตคติ และค่านิยมของสังคม** ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาของชุมชน และสังคม เจตคติและค่านิยมในสังคมนั้น ๆ มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก การที่มาตรการในการป้องกันปัญหายาเสพติดจะได้ผลนั้น จำเป็นต้องอาศัยกำลังใจ ความร่วมมือ และแรงสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งการกระตุ้นให้สังคมมองเห็นปัญหา หาทางแก้ไข และยอมทุ่มเททรัพยากรในการแก้ปัญหา มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยการให้ข่าวสารและความรู้แก่ประชาชนเพื่อป้องกัน ยาเสพติดนั้นได้มีวิธีการอยู่ 2 แบบ คือ 1) วิธีการทำให้กลัว และ 2) วิธีการให้ข้อมูลที่เป็นความจริง สำหรับวิธีแรกนั้น มีผลในการกระตุ้นให้ตกใจ และเห็นปัญหาตลอดจนหาทางแก้ไข แต่อาจเกิดความตกใจจนเกินกว่าเหตุ และมีปฏิกิริยาที่ไม่ได้ผลเต็มที่ในระยะยาวได้ วิธีการนี้ยังพบ ว่า ไม่ได้ผลสำหรับผู้ที่เคยมีประสบการณ์และได้ลองยามาแล้ว และรู้ว่าข่าวสารหรือความรู้นั้นไม่เป็นความจริง นอกจากนี้ยังมีผลให้ผู้ที่มีประสบการณ์และไม่เกิดผลร้าย อย่างที่อ้าง กลายเป็นผู้ที่เก่งกาจน่านิยมมากขึ้นอีกสำหรับเยาวชนที่เป็นปัญหา สำหรับกลุ่มชนที่มีการศึกษาหรือมีวิจารณญาณของตนเอง การให้ข่าวสารและความรู้ ที่เป็นความจริง ย่อมได้ผลดีกว่า สื่อสารมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการเข้าถึงประชาชนจำนวนมาก จึงย่อมมีอิทธิพลในการช่วยกำหนดค่านิยมในสังคมเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย

1.4 **มาตรการทางการศึกษา** การติดยาเสพติดขึ้นอยู่กับภูมิคุ้มกันที่มี ในบุคคลที่อาจเป็นปัญหา การให้การศึกษาย่อมเป็นการสร้างความรู้ บุคลิกภาพ เจตคติ และค่านิยมที่ดีเพื่อสร้างเป็นภูมิคุ้มกันในการต่อต้าน การติดยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักเรียนและเยาวชนซึ่งเป็นผู้ที่ล่อแหลมต่อปัญหาเสพติด

1.5 **มาตรการทางชุมชน** ปัญหาเสพติดมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพแวดล้อมในชุมชน มาตรการที่มุ่งแก้ปัญหาที่เป็นสาเหตุในชุมชน จึงเป็นการแก้ที่ตรงเป้า อาจจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาในแต่ ละชุมชน หรือสภาพของชุมชนถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาในชุมชนนั้น ๆ การใช้มาตรการทางชุมชน ได้แก่

1.5.1) การขจัดแหล่งอบายมุข แหล่งมั่วสุมและ แหล่งจำหน่ายยาเสพติดในชุมชน

1.5.2) การสร้างกิจกรรมเสริมสร้างสำหรับเยาวชนในชุมชน เพื่อให้สามารถใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น การกีฬา นันทนาการ เป็นต้น

1.5.3) การจัดที่ปรึกษาและแนะแนว เพื่อช่วยให้คำแนะนำและช่วยเหลือ เมื่อเยาวชนมีปัญหา

1.5.4) การพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชน เพื่อเพิ่มรายได้ของแต่ละบุคคล ลดความยากจนและความกดดันทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การฝึกอาชีพ การหางาน การหารายได้พิเศษ การประหยัดค่าใช้จ่าย สหกรณ์ผู้ซื้อ เป็นต้น

1.5.5) การพัฒนาสังคมในชุมชน เพื่อให้มีระบบสังคมที่ดี มีเป้าหมาย

1.6 **มาตรการในการป้องกันการระบาดของสารเสพติด** ผู้ที่ติดยาเสพติด มีส่วนสำคัญในการชัก นำให้ผู้อื่นไปติดด้วย การขจัดไม่ให้มีผู้ติดยา หรือให้ลดจำนวนลง จะช่วยลดการแพร่ระบาดได้ การป้องกัน จึงควรมุ่งที่การหาผู้ติดยาให้ได้โดยเร็วที่สุด และรีบทำการรักษาให้ได้ผลโดยเร็ว ส่วนผู้ที่ติดยาอมแงมจน กลายเป็นปัญหาสังคม และเป็นตัวการให้เกิดการแพร่ระบาดไปสู่ผู้อื่น ก็น่าจะได้มีวิธีการแยกออกไปจากสังคม

**2. ศูนย์วิชาการด้านยาเสพติด (Narcotics Control Technology Center) สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (Office of the Narcotics Control Board) โดย นางสาวสุพัทธ์ พนมวัน ณ อยุธยา** ได้สรุปถึงการแก้ไขปัญหายาเสพติดจะต้องทำเป็นกระบวนการ เป็นระบบ และมีความ ต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สุพัทธ์ พนมวัน ณ อยุธยา, 2557)

2.1 เตรียมความพร้อมชุมชนโดยสร้างจิตสำนึกร่วมกันว่าเป็นปัญหาของทุกคนและทุกฝ่ายต้อง มาร่วมมือกัน โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน

2.2 กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหายา ร่วมแรง ร่วมใจ แก้ไขปัญหาให้สำเร็จ โดยร่วมกันจัดทำแผนงาน ของชุมชน ซึ่งมีแผนที่แก้ไขปัญหายาเสพติดโดยตรง โดยอ้อมและแผนการพัฒนาชุมชนในทุก ๆ ด้าน

2.3 ลงมือปฏิบัติตามแผนงาน ร่วมแรง ร่วมใจ แก้ไขปัญหาให้สำเร็จ โดยมีการดำเนินการกับผู้ค้า รายย่อย ผู้เสพ และกลุ่มเสี่ยง ด้วยความเอื้ออาทร ให้อภัย และให้โอกาส กลับมาสู่การใช้ชีวิตในชุมชนได้ อย่างปกติสุข

2.4 เฝ้าระวังติดตาม เติบเวรยาม เฝ้าระวังภัยที่อาจเกิด เพื่อไม่ให้ปัญหาที่ชุมชนแก้ไขได้แล้วนั้น กลับมาเกิดซ้ำอีก จึงต้องมีการจัดแบ่งคนคอยสอดส่องดูแลและติดตามสถานการณ์ปัญหาอยู่ตลอดเวลา รวมถึงสมาชิกในชุมชนก็ต้องตระหนักถึงปัญหาและพร้อมที่จะเข้าร่วมแก้ไขอย่างต่อเนื่องด้วย

2.5 เชื่อมโยงเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพิ่มเพื่อน เพิ่มข่าย ขยายพลังชุมชน เพื่อให้ การแก้ไขปัญหายาทำได้มากขึ้น ดิจิทัลจึงควรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างกำลังใจให้ซึ่งกันและกันในการต่อสู้กับปัญหายาเสพติดตลอดจนร่วมกันพัฒนาชุมชนและเครือข่ายให้เข้มแข็งในทุก ๆ ด้าน ก็จะช่วยขับ ไล่ขบวนการค้ายาเสพติดให้ออกห่างจากชุมชนได้มากยิ่งขึ้น

ซึ่งทั้ง 5 ขั้นตอนนี้เป็นเพียงแนวทาง ที่ชุมชนสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพชุมชน ตัวเอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเรียงลำดับตามขั้นตอน เพื่อหยุดยั้งและลดระดับการขยายตัวของปัญหาการแพร่

ระบาดวิทยาเสฟติด ให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชน ดังนั้นทุกภาคส่วนของสังคม ต้องช่วยกันก่อนที่ผลกระทบจากปัญหาจะมาถึงครอบครัวเรา ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว พลังชุมชน ต้องลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหายาเสฟติดร่วมกันเพื่อให้ปัญหาหมดสิ้นไปจากประเทศของเราตั้งแต่ววันนี้

**3. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ผศ.ดร.เดชา สังขวรรณ และคณะ** ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสฟติดในประเทศไทย โดยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัย โครงการ “การวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสฟติดในประเทศไทย” ซึ่งพบว่า มีปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสฟติดในทุกระดับ ดังนี้ (เดชา สังขวรรณและคณะ, 2557)

3.1 ต้องมีความพร้อมด้านศักยภาพขององค์กรทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับจังหวัดและระดับชุมชน ในการร่วมกันแก้ไขปัญหายา

3.2 ต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคีต่าง ๆ เช่น องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหายาตลอดจนสนับสนุนในส่วนของการกำลังคนและองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน

3.3 ในส่วนของการดำเนินงาน ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

3.3.1) มีการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในหลายรูปแบบ เช่น การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การอบรมสัมมนา การจัดกิจกรรมรณรงค์ การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจน

3.3.2) การประสานพลังร่วมกันในการทำงานในทุกองค์กร

3.3.3) ทุกหน่วยงานต้องจัดการแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยเฉพาะความสำคัญในเรื่องของความโปร่งใสตรวจสอบได้ เช่น มีการทำบันทึกการรับรายงาน ทำบันทึกการประชุมทุกครั้ง เป็นต้น

3.3.4) มีการทำงานโดยเน้นการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ คือ มีลักษณะการทำงานที่ยึดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นแกนกลางแล้วส่งต่อไปสู่ระดับจังหวัด และท้องถิ่น

**4. รุ่งทิพย์ กล้าหาญ และคณะ** ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสฟติดของชุมชน ที่ตำบลแม่โป่ง อำเภอต๋อยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาวิจัยสามารถนำมาสรุปเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสฟติดได้ โดยใช้หลักพุทธธรรม ดังนี้ (รุ่งทิพย์ กล้าหาญ และคณะ, 2556)

4.1 **หลักอริยสัจ 4** ซึ่งมีการนำมาประยุกต์ใช้ในการค้นหาปัญหาและแก้ปัญหายาเสฟติดของชุมชนคือ **หลักทุกข์** การค้นหาสาเหตุของปัญหา คือ **หลักสมุทัย** การกำหนดเป้าหมาย คือ **หลักนิโรธ** และการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหายา คือ **หลักมรรค** คือหนทางการนำไปสู่การดับทุกข์

4.2 **หลักอปริหานิยธรรม 7** เป็นหลักธรรมสำหรับใช้ในการปกครอง เพื่อป้องกันมิให้การบริหารหมู่คณะเสื่อมถอย สามารถนำไปใช้ได้ทั้งชุมชนและผู้บริหารบ้านเมือง ดังนี้คือ อปริหานิยธรรมสำหรับหมู่ชุมชนและการบริหารบ้านเมือง เป็นหลักในการปกครอง โดยปฏิบัติตามหลักการร่วมรับผิดชอบที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม มี 7 ประการคือ

4.2.1) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ เป็นการประชุมพบปะปรึกษาหารือกิจการงานต่าง ๆ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และหาแนวทางแก้ไขปัญหายาต่าง ๆ ร่วมกันโดยสม่ำเสมอ

4.2.2) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุม และทำกิจกรรมร่วมกัน เป็นการประชุมและการทำกิจกรรมทั้งหลายที่พึงกระทำร่วมกัน หรือพร้อมเพรียงกันลุกขึ้นป้องกันบ้านเมือง

4.2.3) ไม่บัญญัติ หรือลบล้างข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นการไม่เพิกถอน ไม่เพิ่มเติม ไม่ละเมิด หรือวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติไว้ และไม่เหยียบย่ำลบล้างสิ่งที่ตกลงวางบัญญัติไว้แล้ว ถือเป็นปฏิบัตินั้นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมเนียม

4.2.4) ให้ความเคารพและรับฟังความคิดเห็นของผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ยาวนาน ดังนั้นเราต้องให้เกียรติ ให้ความเคารพนับถือ และรับฟังความคิดเห็นของท่านในฐานะที่เป็นผู้รู้และมีประสบการณ์มามาก

4.2.5) ไม่ข่มเหงสตรี เป็นการให้เกียรติและคุ้มครองสตรี มิให้มีการกดขี่ข่มเหงรังแก

4.2.6) เคารพบูชาสักการะเจดีย์ คือการให้ความเคารพศาสนสถาน ปุชเนียสถาน อนุสาวรีย์ ประจำชาติ อันเป็นเครื่องเตือนความจำ ปลุกเร้าให้เราทำความดี และเป็นที่ยอมรับของหมู่ชน ไม่ละเลย พิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานที่สำคัญเหล่านั้นตามประเพณีที่ดีงาม

4.2.7) ให้การอารักขาพระภิกษุสงฆ์หรือผู้ทรงศีล เป็นการจัดการให้ความอารักขา บำรุงคุ้มครอง อันชอบธรรม แก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลทรงธรรมบริสุทธฺิ (ชฎานิศ เขียวสด, 2557)

4.3 **หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** โดยเน้นหลักประโยชน์ 3 ประการ คือ

4.3.1) หลักประโยชน์ในชาตินี้ (ทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์) โดยเน้นให้คนในชุมชนดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม รู้จักการแสวงหาทรัพย์ การเก็บรักษาทรัพย์อย่างถูกวิธี

4.3.2) หลักประโยชน์ในชาติหน้า (สัมปรายิกัตถประโยชน์) คือการปฏิบัติตนเหมาะสมตามหลักศีลธรรม เชื้อกฎแห่งการทำดีทำชั่วและหลักประโยชน์อย่างยิ่ง คือ การดำรงตนอย่างสงบสุขด้วยปัญญา ไตร่ตรอง มีสติเท่าทันความทุกข์เพราะโลก โกรธหรือหลง

4.4 **หลักธรรมไตรสิกขา** คือ การรักษาศีล การเจริญสมาธิ และการเจริญปัญญา

5. **สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)** ได้ให้แนวทางในการป้องกันยาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญประการหนึ่งที่มีความสลับซับซ้อน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (นราศักดิ์ ปานบุตร, 2557)

5.1 ตัวบุคคล มนุษย์ที่ดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมจะต้องประสบกับปัญหา อันเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางกาย ทางอารมณ์ ทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่และทางสังคม ผู้ที่ปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงหรือสภาพนั้น ๆ ไม่ได้ ก็จะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากความต้องการของสังคมและอาจหันไปใช้ยาเสพติดเป็นทางออกในการแก้ไข้ปัญหา

5.2 ยา ปัจจุบันมียานิตต่าง ๆ อยู่มากมายทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย โดยตัวของยาเองแล้วนั้นมิได้ก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ จนกว่าคนจะนำยานั้นไปใช้ในทางที่ผิด จึงเกิดปัญหาตามมา

5.3 สิ่งแวดล้อม มนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มสังคม ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ตามสภาพสังคม มนุษย์ทุกคนจึงจำเป็นต้องปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพสังคมและสภาพสิ่งแวดล้อมที่ตนอาศัยอยู่ สภาพแวดล้อมเหล่านี้อาจมีส่วนผลักดันทำให้บุคคลหันไปใช้ยาเสพติดได้

สรุปได้ว่า หากทั้ง 3 องค์ประกอบดังกล่าวหากอยู่ร่วมกันโดยไม่เกิดปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับยาเสพติด ถ้าบุคคลนั้น ๆ เข้าใจการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องและเข้าใจในเรื่องของการใช้ยา และเข้าใจในเรื่องการป้องกันยาเสพติด

ในขณะเดียวกัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งที่ 41/2557 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการแพร่ระบาดของยาเสพติด สั่งการกับหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข้ปัญหาเสพติด เพื่อให้กำหนดแนวทางการแก้ไข้ปัญหาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม เพื่อให้สนองต่อนโยบายของ คสช.

และประโยชน์ของประเทศชาติ นายเพิ่มพงษ์ เชาวลิท เลขาธิการ ป.ป.ส. จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ 5 มาตรการ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติการในระยะสั้น โดยหวังผลภายใน 3 เดือน และนำเสนอต่อ คสช. ดังนี้

1. มาตรการควบคุมแนวชายแดน เป็นการปฏิบัติการควบคุมตามแนวชายแดน การสกัดกั้นยาเสพติด การตั้งด่านตรวจด่านสกัด การสืบค้นตรวจจับและทำลายเครือข่ายการค้าตามแนวชายแดน

2. มาตรการควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เป็นการควบคุมปัจจัยการสนับสนุนคุ้มครองให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งชี้แจง เน้นย้ำ และควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยเด็ดขาด หากพบจะดำเนินการสั่งให้ออกโดยทันที ก่อนตั้งกรรมการสอบสวนตามขั้นตอน

3. มาตรการควบคุมการค้า ในเรือนจำ เป็นการตัดวงจรการค้ารายสำคัญจากเรือนจำสู่ภายนอก โดยนำผู้ต้องขังรายสำคัญมาก ที่มีพฤติการณ์ค้ายาเสพติดจากเรือนจำทั่วประเทศ 400 คน เข้าควบคุมในแดน 6 เรือนจำความมั่นคงสูงเขาบิน จ.ราชบุรี เพื่อควบคุมและตัดวงจรการค้าในเรือนจำ และเสริมประสิทธิภาพการคุมขังให้เข้มงวดสูงสุด

4. มาตรการควบคุมพื้นที่การค้า รุนแรง เป็นการควบคุมและตัดวงจรการค้า โดยจัดให้มีการบูรณาการร่วมกันดำเนินการสืบสวนปราบปราม โดยการปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม ขยายผล และยึดอายัดทรัพย์สินในทุกคดี รวมทั้งลดความเดือดร้อนของประชาชนด้วยการดำเนินการต่อข้อร้องเรียน ทั้งนี้ทุกจังหวัดต้องลดความรุนแรงของปัญหาให้ได้โดยเร็ว และให้มีการบังคับโทษสูงสุด สำหรับนักโทษรายสำคัญมาก ที่ยังคงมีพฤติการณ์ค้า ในเรือนจำอยู่

5. มาตรการควบคุมพื้นที่เสี่ยงและปัจจัยเสี่ยง เป็นการปฏิบัติการให้ทุกจังหวัดมีกองกำลังทั้งหมดหน่วยพลเรือน ตำรวจ และทหาร รับผิดชอบปฏิบัติการเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยงในพื้นที่ และดำเนินการด้านข้อมูล การข่าวเร่งดำเนินการลดจำนวนผู้เสพด้วยการบำบัดฯ โดยยึดหลักคุณภาพ สร้างภูมิคุ้มกันทั้งในและนอกสถานศึกษา รวมถึงในชุมชนและครอบครัว เพื่อควบคุมป้องกันมิให้มีผู้เสพรายใหม่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังจัดให้มีศูนย์ควบคุมและสอบถามบุคคลด้านยาเสพติด (ศคส.) เพื่อหาข่าวข้อมูล ปรับพฤติกรรม และเฝ้าติดตามพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (จิระพงษ์ เต็มเปี่ยม, 2557)

นอกจากนี้ นายเพิ่มพงษ์ เชาวลิท และยังสามารถเพิ่มเติมถึงผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะต้องเกิดจากการดำเนินการตามกรอบทั้ง 5 ประการข้างต้นภายในระยะเวลา 3 เดือน โดยผลสัมฤทธิ์ที่ต้องเกิดขึ้น ดังนี้ (ทีมข่าวอาชญากรรม, 2557)

1. ปัญหายาเสพติดในภาพรวมต้องลดลงและควบคุมได้อย่างชัดเจน
2. ผู้ค้า และผู้เสพฯ ต้องถูกดำเนินการอย่างเหมาะสม และมีจำนวนลดลง
3. ปริมาณยาเสพติดต้องลดลงอย่างเห็นได้ชัดและไม่แพร่หลาย โดยประเมินผลจากราคายาเสพติด
4. สังคมต้องมีความปลอดภัยจากปัญหายาเสพติดและปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
5. ความพึงพอใจจากสังคมต่อปัญหายาเสพติด ต้องอยู่ในระดับเป็นที่น่าพอใจ
6. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด ต้องบูรณาการการปฏิบัติในทุกมิติให้มีประสิทธิภาพ

### 3) แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้น มีแนวคิดทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้ประกอบเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อยู่หลายแนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดการมีส่วนร่วม (นราศักดิ์ ปานบุตร, 2557)

**1.1 ยูว์ธัมน์ วุฒิเมธี** ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

**1.2 พัฒน์ บุญยรัตพันธ์** ได้สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมจะต้องมีขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมวางแผนโครงการ การเสียสละกำลัง แรงงาน วัสดุ กำลังเงินหรือทรัพยากรใด ๆ ที่มีอยู่ในชนบทนั้น

**1.3 อคิน รพีพัฒน์** ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่างซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง ซึ่งอาจแบ่งการมีส่วนร่วมออกได้ 5 ขั้นตอน คือ

- 1.3.1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 1.3.2) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา
- 1.3.3) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการและวางแผนในการแก้ปัญหา
- 1.3.4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน
- 1.3.5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำ

ให้เกิดผลสำเร็จ

**1.4 เสน่ห์ จามริก** ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชาวชนบทว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังสามารถเป็นพื้นฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย จุดเริ่มต้นของประชาชนคือ เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ในเรื่องของการสร้างแหล่งกักน้ำฝนการศึกษา ฯลฯ ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวชนบท ในท้องถิ่นนั้น ๆ จริง ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นวิธีการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนอย่างมากยิ่งขึ้น เพื่อการพัฒนาและยังเป็นกระบวนการปรับปรุงการทำงานหรือกิจกรรมของกลุ่มได้ดียิ่งขึ้น

**1.5 องค์สหประชาชาติ** ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาว่า คือ การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมจัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยความสมัครใจ

## 2. แนวคิดของ Helen Nowlis กับ การป้องกัน (โดมธราดล อนันตสาน, 2557)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติด ภายใต้โครงสร้างของปัญหาสารเสพติดอัน ได้แก่ คน ยา และสิ่งแวดล้อม Helen Nowlis นักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ได้เสนอรูปแบบการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติดไว้ 4 รูปแบบ มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. รูปแบบทางศีลธรรมและกฎหมาย (The legal-moral model) รูปแบบนี้ได้เสนอให้แบ่งสารเสพติดออกเป็น 2 ชนิด คือ ชนิดที่ปลอดภัยและชนิดที่เป็นอันตราย การดำเนินงานป้องกันตามรูปแบบนี้จึงให้ออกกฎหมายลงโทษผู้ที่ทำการผลิต ค้าและเสพสารเสพติดที่เป็นอันตราย

2. รูปแบบทางสุขภาพอนามัย (The public – health model) รูปแบบนี้ถือว่าสารเสพติดเปรียบเสมือนโรคภัยไข้เจ็บหรือเป็นปัญหาทางสุขภาพอนามัยหรือโรคติดเชื้อทั่วไป โดยเปรียบตัวสารเสพติดคือเชื้อโรคคนคือพาหนะนำโรคและสิ่งแวดล้อมเปรียบเสมือนแหล่งที่เพาะเชื้อโรค

3. รูปแบบทางจิตวิทยาสังคม (The psycho-social model) รูปแบบทางจิตวิทยาสังคมให้ความสำคัญกับตัวคนหรือพฤติกรรมของคนเป็นหลัก โดยเห็นว่าพฤติกรรมใช้สารเสพติดของคนเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนจึงต้องศึกษาสาเหตุของการใช้สารเสพติดอย่างลึกซึ้ง และถือว่าการติดสารเสพติดเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของมนุษย์

4. รูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรม (The social-culture model) รูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรมมุ่งปรับเปลี่ยนสถานะแวดล้อมในสังคมเพื่อสร้างสถานะแวดล้อมที่ลดความกดดัน ส่งผลให้การใช้สารเสพติดลดน้อยลง

สำหรับประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้นำเอารูปแบบจิตวิทยาสังคมมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับคนเป็นหลัก โดยเฉพาะด้านการป้องกันยาเสพติดได้เน้นการที่จะทำให้นักมีภูมิคุ้มกัน สามารถอยู่ท่ามกลางสังคมที่มียาเสพติดได้โดยไม่ต้องไปพึ่งยาหรือติดยาเสพติด และดำเนินการพัฒนาสถาบันสิ่งแวดล้อมใกล้ตัวที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้คนไปพึ่งยาเสพติด เช่น บ้าน โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชนและพัฒนาสถาบัน สิ่งแวดล้อมที่จะส่งเสริมสั่งสอน และปลูกฝังให้คนเป็นคนที่มีจิตใจที่มั่นคง เช่น วัด โบสถ์ เป็นต้น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง (โดมธราดล อนันตสาน, 2557)

กรอบแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีองค์ประกอบของคำนิยามที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันในตัวและทั้ง 3 องค์ประกอบนี้ยังจะต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน โดยขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็จะเป็นเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ยังมีข้อพึงสังเกตด้วย การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจพอเพียงที่สมบูรณ์นั้นนอกจากต้องมียุทธศาสตร์ของคำนิยามทั้ง 3 พร้อมกันแล้ว ยังจะต้องขึ้นกับเงื่อนไขที่สำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่ ความรู้และคุณธรรม ซึ่งก็เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นพร้อมกันโดยขาดตัวใดตัวหนึ่งไม่ได้อีกเช่นกันกล่าวคือปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) หรือระบบเศรษฐกิจพอเพียงนั้น จะมีความสมบูรณ์เป็นระบบได้ตามนิยาม จะต้องประกอบไปด้วยลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และภูมิคุ้มกันในตัวและเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ เงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรม

ความพอประมาณสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมทางเลือกหนึ่งได้เป็นอย่างดีโดยสามารถใช้ในการสถานการณ์ที่การเสาะหาข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ

### 4. ทฤษฎีการลำดับความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs:) (นราศักดิ์ ปานบุตร, 2557)

ความต้องการของตนเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปหามาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival needs) ได้แก่ ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ เป็นต้น

2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกขโมยทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

3) ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรักความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่า ตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4) ความต้องการจะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self Esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูง ที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเอง ในเรื่องความรู้ความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

5) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self Actualization Needs) เป็นความต้องการในระดับสูง ซึ่งเป็นความต้องการที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นไปในแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้การเกลี้ยกล่อมจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้โดยเฉพาะถ้าวิธีการเกลี้ยกล่อมมีความน่าสนใจและตรงกับความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน และนอกจากวิธีการเกลี้ยกล่อมแล้ว ความเคารพศรัทธาที่มีต่อผู้เกลี้ยกล่อมก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ได้ ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่า ในสังคมไทยมีหลายบุคคลและหลายสถาบัน ที่อยู่ในฐานะที่เป็นที่เคารพศรัทธาของคนในสังคม สามารถโน้มน้าวจิตใจของประชาชนไปสู่การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ได้หนึ่งในจำนวนนั้นก็คือ พระสงฆ์

#### 4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในประเทศไทย

ในส่วนของกฎหมายที่มีการประกาศเพื่อใช้บังคับในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในปัจจุบันนี้มีอยู่ 3 ส่วน คือ

1. อนุสัญญาฯ
2. พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด
3. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

รายละเอียดสามารถสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557)

##### 1. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องโดยตรง 1 ฉบับ คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1988 มีหลักการและสาระสำคัญสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้ (สิทธิพร, 2552)

**หลักการ** คือ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้หลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. ความผิดและการลงโทษ (Offences and Sanction) ซึ่งได้กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงเหมาะสมกับฐานความผิด

2. การริบทรัพย์สินผู้ค้ายาเสพติด (Forfeiture of the Proceeds of Illicit Trafficking) เป็นมาตรการซึ่งกำหนดให้มีการสืบเสาะ ติดตามอายัด ยึดหรือริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด ทั้งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรง และทรัพย์สินที่มีไม่ได้มาจากการกระทำความผิดแต่มีมูลค่าเทียบเท่า เนื่องจากมีการแปลงสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมถึงการริบอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้หรือเจตนาที่จะใช้ในการผลิตหรือการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

ในเรื่องของการริบทรัพย์นี้ อนุสัญญาได้กำหนดให้มีการร่วมมือกันเพื่อสามารถริบทรัพย์สินตามคำขอของต่างประเทศ หรือคำพิพากษาต่างประเทศด้วย ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการใหม่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศาล (Judicial assistance) หรือการยอมรับหรือการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย

3. การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านพยานหลักฐานระหว่างประเทศเพื่อให้มีผลในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ สำหรับมาตรการนี้อาจทำได้ทั้งในลักษณะของความตกลงทวิภาคี (Bilateral) หรือพหุภาคี (Multilateral)

**สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้** มีข้อกำหนด 34 ข้อ ที่สำคัญ ได้แก่ การยึดทรัพย์สินนํ้าค้ายาเสพติด การให้ความร่วมมือทางอาญา การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การสกัดกั้น การลักลอบค้ายาเสพติดทางทะเล การสกัดกั้นการฟอกเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด การควบคุมการส่งผ่านยาเสพติด เป็นต้น

ขณะนี้ประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแล้วจำนวน 153 ประเทศ และ 1 องค์การระหว่างประเทศสนธิสัญญาดังกล่าวผูกพันประเทศที่เข้าเป็นสมาชิก รวมถึงประเทศไทยด้วย เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2545

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาดังกล่าวถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายและความร่วมมือกันในทางระหว่างประเทศด้านยาเสพติดและเป็นจุดเริ่มจุดแรกๆของการเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามยาเสพติดที่เริ่มทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเพราะการค้ายาเสพติดส่วนใหญ่ มักลักลอบและผลิตกันตามแนวเขตชายแดนด้วยสะดวกต่อการค้าขายและหลบหนีการติดตามของเจ้าหน้าที่ ทุกวันปัญหายาเสพติดเป็นใหญ่ของประเทศไทย ทั้งด้านความมั่นคง ด้านสุขภาพอนามัย และด้านปัญหาอาชญากรรม ช่วงเวลาที่ผ่านมามีประเทศไทยของเรา ก็เน้นการปราบปรามมากขึ้นรวมทั้งแก้ไขกฎหมายเพิ่มอัตราโทษให้สูงยิ่งขึ้นแต่ก็ยังพบปัญหาในเรื่องนี้อยู่ เราควรเน้นการให้การศึกษและพัฒนาความแข็งแกร่งของสถาบันครอบครัวละชุมชน ที่เป็นสถาบันหลักที่สามารถช่วยสอดส่องดูแลและป้องกันการแพร่กระจายของยาเสพติดเข้าครอบครัวและชุมชนของเราอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการขจัดปัญหาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

## 2. พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด

### 2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ยาเสพติดเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรัฐบาลนี้มีนโยบายที่จะป้องกันและปราบปรามการค้าและการเสพยาเสพติดอย่างเข้มงวดกวดขัน ในการนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการและให้อำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามให้ได้ผลโดยเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

### 2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและการดำเนินการเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสารระเหยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้อุปกรณ์สารระเหย มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ในปัจจุบันมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งการค้าและการเสพยาเสพติดในสถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบธุรกิจสถานบริการเป็นจำนวนมาก จึงสมควรให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการได้เป็นการเฉพาะและให้มีอำนาจกำหนดว่าสถานประกอบการประเภทใดจะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว หากพบว่ามีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการแห่งใด สมควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจสั่งปิดสถานประกอบการหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการแห่งนั้นได้ชั่วคราวนอกจากนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมควรให้อำนาจกรรมการเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานในการตรวจหรือทดสอบหรือสั่งให้รับการตรวจหรือทดสอบว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ มีสารเสพติดอยู่ในร่างกายหรือไม่ด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.4 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ในคดีอาญาการค้นในที่สาธารณะจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรกำหนดเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมควรแก้ไของค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กำหนดการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการมีอำนาจทำการใดๆ แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้และให้ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานได้ขอให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตรวจค้น จับ หรือตรวจหรือทดสอบหรือสั่งให้รับการตรวจหรือทดสอบว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ มีสารเสพติดในร่างกายหรือไม่ รวมทั้งสมควรกำหนดมาตรการพิเศษให้เจ้าพนักงานสามารถได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารที่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.5 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการให้ตรงกับภารกิจ

อำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

## 2.6 พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.7 พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้มีกฎหมายยุบเลิกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการประกอบกับในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะหน่วยราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภาษีสมควรปรับปรุงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้เหมาะสม นอกจากนี้ ระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตลอดจนการประกาศคำร้องขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง หรือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัตินิติราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมควรปรับปรุงระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สิน และการประกาศและการกำหนดค่าใช้จ่ายในการประกาศคำร้องขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.8 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้วและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การปราบปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.9 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 37 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2501 ประกาศยกเลิกการเสพฝิ่นและการจำหน่ายฝิ่นทั่วราชอาณาจักร กฎหมายฝิ่นจึงยังคงใช้บังคับแต่เฉพาะเรื่องฐานความผิด และบทกำหนดโทษเท่านั้น ฉะนั้นจึงเห็นสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติฝิ่น พุทธศักราช 2472 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด โดยกำหนดให้ฝิ่นเป็นยาเสพติดให้โทษตามพระราชบัญญัตินี้นอกจากนี้ยาเสพติดให้โทษประเภทพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษที่มีอันตรายน้อยกว่ายาเสพติดให้โทษประเภทกัญชา จึงเห็นควรกำหนดบทลงโทษของยาเสพติดให้โทษประเภทพืชกระท่อมให้ต่ำลง

### 2.10 พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ปัจจุบันได้มีนำสารระเหยหรือวัตถุหรือผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปมีสารระเหยผสมหรือเจือปนอยู่ซึ่งผลิตขึ้นเพื่อใช้ในทางอุตสาหกรรมหรือทางอื่น ไปใช้สุดคม หรือวิธีอื่นใด อันก่อให้เกิดอันตรายอย่างมากแก่ผู้สูดดม โดยเฉพาะเยาวชนประกอบกับยังไม่มีกฎหมายใช้ควบคุมสารระเหยโดยเฉพาะ สมควรที่จะดำเนินการป้องกันการใช้สารระเหยไปในทางที่ไม่ถูกต้อง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

### 2.11 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ปัจจุบันบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 โดยขายสารระเหยแก่ผู้ที่มีอายุไม่เกินสิบเจ็ดปีซึ่งมิใช่เป็นการขายโดยสถานศึกษาเพื่อใช้ในการเรียนการสอน หรือขาย จัดหา หรือให้สารระเหยแก่ผู้ซึ่งตนรู้หรือควรรู้ว่าเป็นผู้ติดสารระเหยไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ที่มีอายุไม่เกินสิบเจ็ดปีเป็นผู้เยาว์ยังไม่รู้ผิดชอบชั่วดีเหมือนผู้ใหญ่อาจใช้สารระเหยในทางที่ผิดได้ง่าย และผู้ขาย จัดหา หรือให้สารระเหยแก่ผู้ซึ่งตนรู้หรือควรรู้ว่าเป็นผู้ติดสารระเหย เป็นบุคคลที่มีส่วนสนับสนุนให้ บุคคลดังกล่าวกระทำความผิด สมควรแก้ไขบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ให้รับโทษเหมาะสมขึ้น นอกจากนี้สมควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย โดยให้อธิบดีกรมคุมประพฤติหรือผู้แทน และอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.12 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ซึ่งของกลางสารระเหยที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดมาตามพระราชกำหนดนี้หรือตามกฎหมายอื่นทั้งในกรณีที่ไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล และในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ทำให้เป็นภาระหน้าที่แก่กระทรวงสาธารณสุขในการเก็บรักษาและดูแลของกลางสารระเหยดังกล่าวและทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการเก็บรักษาและดูแลสารระเหยเหล่านั้นไม่ให้สูญหาย ดังนั้นเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการดำเนินคดีให้เป็นไปหรือตามกฎหมายอื่น ถ้าไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลและไม่มีผู้ใดมาอ้างเป็นเจ้าของภายในเวลาที่กำหนดให้ตกเป็นของกระทรวงสาธารณสุข และหากมีการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้รับของกลางสารระเหย ให้กระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.13 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดย

ให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออรรถวิติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

#### 2.14 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากสภาพปัญหาการใช้สารระเหย บำบัดต้องการของร่างกายหรือจิตใต้หวิความรุนแรงยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน สมควรปรับปรุงพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยให้โอกาสแก่ผู้ใช้สารระเหยบำบัดความต้องการของร่างกายหรือจิตใจได้สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลและยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับรักษา เพื่อให้ผู้ใช้สารระเหยดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและเมื่อได้รับการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข โดยให้ถือว่าผู้เสพเป็นผู้ป่วย และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กกำหนดว่า เด็ก คือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ดั่งนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กมากยิ่งขึ้น จึงห้ามขายสารระเหยแก่ผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการ จึงปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษาและการดูแลผู้ติดยาเสพติดในสถานพยาบาล และประกาศกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่กับได้ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 2.15 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดให้โทษ ในปัจจุบันมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยอย่างหนึ่ง มีไข้ อาชญากรปกติการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดจึงสมควรกระทำให้กว้างขวาง และโดยที่ผู้เสพยาเสพติดจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติดเพื่อแลกกับการได้ยาเสพติดไปเสพด้วย สมควรขยายขอบเขตของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้ครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครอง ผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และผู้เสพและจำหน่ายยาเสพติดจำนวนเล็กน้อยด้วย นอกจากนั้นเนื่องจากบุคคลซึ่งติดหรือเสพยาเสพติดมีจำนวนมากและเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ สมควรขยายสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์การเสพหรือติดยาเสพติด และสถานที่เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะนอกจากมีหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมแล้วยังมีหน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานเอกชนที่มีขีดความสามารถเข้ามาร่วมในการตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติดและการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคลดังกล่าว อาทิเช่นสถานที่ของหน่วยงานในราชการทหาร เขต อำเภอ และกิ่งอำเภอ สถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาลของเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งสมควรรวมทรัพยากรเพื่อการ

ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 2.16 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถโดยเฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถส่วนมากมักนิยมเสพยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดอุบัติเหตุสร้างความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนบนท้องถนนเป็นอันมาก สมควรมีบทบัญญัติกำหนดความผิดและกำหนดโทษเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้อำนาจผู้ตรวจการ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ สั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเมาสุราหรือของมีเมาอย่างอื่นหรือเสพยาเสพติดให้โทษ หรือเสพวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่รับการตรวจหรือทดสอบถึงเหตุดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 2.17 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วบทบัญญัติบางประการแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบกพ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยในการจราจร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 2.18 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

-

#### 2.19 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดีอยู่ในระเบียบวินัย มีความอดสาหะตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานฝึกวิชาชีพมากขึ้น และเพื่อลดปัญหาผู้พ้นโทษกระทำผิดซ้ำ สมควรให้มีการลดวันต้องโทษจำคุกให้แก่นักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนดีเพื่อให้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเร็วขึ้น และหลังจากปล่อยตัวจากเรือนจำแล้วให้นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นยังอยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่จนกว่าจะครบกำหนดโทษในการนี้จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

#### 2.20 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ยังไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย สมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นนักโทษเด็ดขาดเพื่อให้ได้รับสิทธิเสมือนนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

#### 2.21 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อเพิ่มกิจกรรมของการฝึกอบรมและใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์แก่กิจการสาธารณะ และเกิดประโยชน์แก่นักโทษเด็ดขาดด้วย อีกทั้งเป็นการจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดีอยู่ในระเบียบวินัยมีความอดสาหะ ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานแข่งขันขึ้น สมควรให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำโดยให้ลดวันต้องโทษจำคุกไม่เกินจำนวนวันที่ออกไปทำงานสาธารณะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

## 2.22 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่อบรรเทาความจำเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

## 2.23 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากปรากฏว่าในปัจจุบันมีการลักลอบนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งยาเสพติดโดยทางทะเลและทางลำน้ำซึ่งติดต่อกับต่างประเทศ หรือทางลำน้ำซึ่งออกไปสู่ทะเลได้และมีการลักลอบทำการประมงทางทะเลอยู่เสมอเจ้าหน้าที่ทหารเรือตรวจพบก็ไม่มีอำนาจที่จะปราบปรามได้เพราะเจ้าหน้าที่ทหารเรือมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทางทะเล เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเรือตรวจพบและดำเนินการจับกุม ก็ไม่มีอำนาจควบคุมตัวไว้สอบสวนและยึดเรือไว้ได้ต้องนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยทันทีสมควรให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทางทะเลได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.24 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.25 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

เป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปราม การกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะ นำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาก็ให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อ การร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อนำ มาตราการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้ เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นการฉีกเงื่อนไขที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความ ปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.26 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในการตัดวงจรการ ประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และจากการที่ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเฉพาะในแปด ความผิดมูลฐาน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมลด น้อยลงหรือหมดไปได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันผู้กระทำความผิด อาญามูลฐานอื่นนอกเหนือจากแปดความผิดมูลฐานดังกล่าวยังสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการ กระทำความผิดในแต่ละคราวมาใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิดอาญาในแปดความผิดมูลฐานได้อีก นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายบางประการไม่อาจดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเป็นไปอย่างได้ผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ในขณะที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถดำเนินการไปได้ด้วย ความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องกำหนดให้การกระทำความผิดอาญามูลฐาน อื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นความผิดมูลฐาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.27 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้ใช้ช่องทางจากการประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งมิใช่การดำเนินการของสถาบัน การเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงิน นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการแสดงตนของลูกค้าของสถาบันการเงินที่ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ เกี่ยวข้องและไม่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อให้มีรายละเอียดของ ข้อมูลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการฟอกเงินได้ โดยง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพบางประเภทมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนและการตรวจสอบ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพบางประเภทให้เป็นที่ยอมรับใน ระดับสากลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.28 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงบางฐานความผิดเป็นความผิดมูลฐานส่งผลให้ผู้กระทำความผิดสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาใช้สนับสนุนการกระทำความผิดอาญาได้อีก จึงเห็นควรกำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มเติมและกำหนดกรอบของความผิดมูลฐานให้ชัดเจนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะกำหนดนโยบายในการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินและเสนอแนะแนวทางเพื่อป้องกันความเสี่ยง กำหนดเรื่องมาตรการคุ้มครองพยาน เรื่องตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษที่จะได้รับเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและให้กรมสอบสวนคดีพิเศษสนับสนุนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือการดำเนินการกับทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.29 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ในปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมมีการกระทำร่วมกันเป็นเครือข่ายในดินแดนของหลายประเทศ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศโดยลำพังไม่อาจป้องกันและปราบปรามได้อย่างเด็ดขาด การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวจำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ สมควรกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือและรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.30 พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช 2472 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันตลอดจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเป็นเหตุให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับในปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของนานาอารยประเทศได้พัฒนาไปเป็นอันมาก สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2.31 พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ในปัจจุบันนี้ได้มีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งรับโทษอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากกระทำความผิดในต่างประเทศ และบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งรับโทษอยู่ในประเทศไทยเนื่องจากกระทำความผิดในประเทศไทยอยู่เป็นจำนวนมาก สมควรที่จะกำหนดมาตรการให้มีการโอนตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวให้ได้รับโทษต่อในประเทศที่ผู้นั้นมีสัญชาติได้เพื่อประโยชน์ในการที่แต่ละประเทศจะได้ให้การอบรมแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดที่มีสัญชาติของประเทศของตนให้กลับตนเป็นพลเมืองดีต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.32 พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่บทบัญญัติมาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการโอนนักโทษต่างประเทศจะกระทำมิได้ ถ้านักโทษต่างประเทศได้รับโทษจำคุกไปแล้วยังไม่ถึงหนึ่งในสามของโทษตามคำพิพากษา หรือไม่ถึงสี่ปีแต่ระยะเวลาสี่ปีให้เปลี่ยนเป็นไม่ถึงแปดปีเป็นโทษฐานผลิต จำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ซึ่งถือเอาโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ถึงจำคุกตลอดชีวิตเป็นสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผู้นั้นจะได้ถูกพิพากษาลงโทษหนักเบาประการใด อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นักโทษซึ่งทำผิดในโทษฐานเดียวกัน แต่ที่ศาลเห็นว่าไม่ควรลงโทษจำคุกตลอดชีวิต สมควรแก้ไขให้ระยะเวลาแปดปีนี้ใช้เฉพาะในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษถึงจำคุกตลอดชีวิตเท่านั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 2.33 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. 2550

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากในปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้เปลี่ยนแปลงไปสู่อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร และมีลักษณะพิเศษมากยิ่งขึ้น โดยผู้กระทำความผิดอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดประกอบกับมีคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งคดีดังกล่าวมีลักษณะพิเศษและซับซ้อนแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาชญาโดยเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนโดยการใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น การอุทธรณ์ฎีกา และอายุความ รวมทั้งกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับชำระค่าปรับตามคำพิพากษา เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาและบังคับโทษคดีอาชญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 3. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3.1 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 109/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 (เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519)

ข้อ 4. ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง

ข้อ 5. ในระหว่างที่ยังไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพากร

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและอัยการสูงสุด เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นกรรมการและเลขานุการ

3.2 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 116/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 (เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534)

3.3 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 110/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 (เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479)

## 5) ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศไทย

ในการศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดในประเทศไทยนั้น ได้มีผู้สนใจศึกษาในประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วนำเสนอผลการศึกษานั้นเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นแก่สังคมไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอจากคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาดูงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศสาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการี และการศึกษาดูงานศูนย์การยุติธรรมและเรือนจำลีโอแบน สาธารณรัฐออสเตรเลีย ของคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร มีประเด็นที่เป็นประโยชน์สามารถนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ (คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร, 2556)

1.1 การกำหนดแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านยาเสพติดระยะยาว สมควรมีการจัดทำแผนแม่บทในระยะยาวอย่างน้อยที่สุดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้การวางแผนการเตรียมการ การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุน มีความชัดเจนเป็นระบบ มีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ อย่างน้อยช่วงระยะเวลาละ 5 ปี ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ และนโยบายในระยะดังกล่าวแต่อย่างใด

1.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมอาเซียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ควรมีมาตรการในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเหมือนของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปร่วมกันหลายเรื่อง เช่นการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน การตรวจสินค้าและสิ่งของที่ส่งระหว่างประเทศ การบำบัดรักษาเสพติด การแลกเปลี่ยนข้อกล่าวหาแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ดังนั้นประเทศไทยจึงควรร่วมมือกับประเทศไทยในกลุ่มอาเซียน(ตลอดทั้งประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น จีน อินเดีย ออสเตรเลีย) ในการจัดแผนปฏิบัติการร่วมกันเพื่อให้สามารถดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ ในอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ปรับปรุงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เนื่องจากกลไกหลักในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) มีหน่วยงานที่ยังไม่ครอบคลุมภารกิจที่รับผิดชอบด้านการป้องกันการปราบปราม การบำบัดรักษาฟื้นฟู การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ การดูแลติดตามช่วยเหลือผู้เสพติดให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข ซึ่งในต่างประเทศมีครอบคลุมทุกด้าน จึงสมควรปรับปรุงกลไกในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพิ่มเติมให้ครอบคลุม เช่น

1. กระทรวงการต่างประเทศ
2. กระทรวงแรงงาน
3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

**1.4 การพัฒนามาตรการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้เหมาะสม** เนื่องจากมาตรการในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย มีอยู่เพียง 3 ระบบหลัก คือ 1. ระบบสมัครใจ 2. ระบบบังคับบำบัด 3. ระบบต้องโทษ แต่ในความเป็นจริงมีระบบการบำบัดรักษาอื่น ๆ ที่สามารถจะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับผู้เสพติดแต่ละรายได้อีกหลายรูปแบบดังที่มีการนำมาใช้ได้อย่างได้ผลในยุโรป เช่น มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) จึงสมควรที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับผู้เสพติดยาเสพติดแต่ละราย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการบำบัดรักษาโดยเน้นในเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ

**1.5 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด** ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้เสพยาเสพติดที่มียาเสพติดปริมาณเล็กน้อยสำหรับการเสพของตนเอง (Personal Consumption) ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีในข้อหาขายยาเสพติดไว้ในครอบครองซึ่งอาจถูกดำเนินคดีและอาจถูกลงโทษถึงจำคุก แต่ถ้ามมีการปรับปรุงแก้ไขให้การมีไว้ในครอบครอง ซึ่งยาเสพติดสำหรับตนเองในปริมาณเล็กน้อย (มีไข่ม้วนเพื่อจำหน่าย) จะไม่ถูกลงโทษแต่อาจใช้มาตรการของฝ่ายบริหาร เช่น การตัดเตือน การให้ทำงานเพื่อสังคม ฯลฯ ก็จะทำให้ผู้ครอบครองยาเสพติดปริมาณเล็กน้อยไม่ถูกลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการนี้เรียกว่า “การลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา” หรือ Decriminalization และแก้ไขพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดดังกล่าวมิให้ต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย เพราะการใช้วิธีการลงโทษจำคุกมิได้เป็นการยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิดอีก แต่อาจทำให้บุคคลนั้นยอมรับหรือเรียนรู้จากอาชญากรที่มีโทษร้ายแรงหรือเป็นเครือข่ายอาชญากรอื่น ๆ ได้ง่าย

**1.6 การปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเกี่ยวกับการยุติธรรมและเรือนจำ** ศูนย์การยุติธรรมลีโอเบน และเรือนจำลีโอเบน สาธารณรัฐออสเตรเลียมีการดำเนินงานในหน่วยงานที่น่าจะนำมาใช้กับประเทศไทย คือ

1.6.1 มีการประสานการดำเนินงานระหว่าง ศาล อัยการ เรือนจำ อย่างใกล้ชิด ทำให้มีการวางแผนและการทำงานที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการทำงานที่โปร่งใส เปิดเผย ทำให้ทุกฝ่ายรวมถึงผู้มาใช้บริการมีความพึงพอใจ หากมีการประสานงานระหว่างทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ดีในประเทศไทยก็น่าจะทำให้ภาพพจน์ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดีขึ้น

1.6.2 โดยที่ความเป็นมาในการจัดตั้งเรือนจำลีโอเบนซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณติดกับศูนย์การยุติธรรมลีโอเบนมีแนวคิดที่จะรับเอาหลักการสิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมืองตามหลักการของสหประชาชาติมาปรับใช้จึงมีระบบการควบคุมผู้ต้องขังให้มีสิทธิในที่พัก การร่วมกิจกรรม การติดต่อกับบุคคลภายนอก ฯลฯ เป็นอย่างดี หากมีการนำมาปรับใช้กับเรือนจำในประเทศไทยน่าจะทำให้ผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

### 2.1 จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในลักษณะไตรภาคี

สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อนำไปประกอบในการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหายาเสพติดใน 2 ประเด็น คือ 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ 2) ข้อเสนอในส่วนของบทบาทของชุมชน สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (ชนธัญ แสงพุ่ม ฐิยาพร กันตารณวัฒน์ และวิภาวรรณ ย้งยุบล, 2554)

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ภาคราชการ ควรจะต้องปรับบทบาทด้านการสนับสนุน โดย

1.1.1 การปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อในการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความเชื่อมั่นศรัทธาของชุมชน และสร้างหรือพัฒนาคนในชุมชนอย่างแท้จริง เพื่อจะได้นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงระบบการสนับสนุนที่สามารถเข้าถึงและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

1.1.2 ควรจะยึดการทำงานกับชุมชนเป็นหลัก ภาครัฐจะต้องปรับบทบาทจากการเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ มาเป็นผู้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพราะปัญหาเสพติดเริ่มมีการขยายตัวลงไปสู่ชุมชนมากขึ้น การดำเนินการของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่ครอบคลุมและอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ภาครัฐควรจะให้การสนับสนุน หรือ สร้างจิตสำนึกให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วม

1.1.3 ควรจะต้องปรับแนวทางการสนับสนุนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของภาคประชาชนให้มากที่สุด โดยระบบสนับสนุนสำคัญที่เป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อการทำงานของชุมชนในปัจจุบัน ดังนี้

1) การขาดกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของชุมชน

2) ระบบการสนับสนุนงบประมาณที่ไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง แข็งตัวและยากต่อการ

บูรณาการของชุมชน และ

3) ระบบการพัฒนาบุคลากรของภาคชุมชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างมากเนื่องจากชุมชนไม่มีระบบใดเลยที่จะเข้ามารองรับการทำงานในช่วงนี้ และจะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต หากขาดการสนับสนุน หรือ พัฒนาระบบดังกล่าวนี้ ขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม โดยปัญหาจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่าชุมชนหลายแห่งยังไม่มีเตรียมตัวบุคลากรขึ้นมารองรับกระบวนการทำงานในอนาคต และบุคลากรเหล่านี้ไม่ใช่อาศัยเพียงหลักการพัฒนาเท่านั้น เพราะผูกโยงกับเรื่องของจิตสำนึกที่มีอยู่ในตัวบุคคลด้วย

1.2 บทเรียนการทำงานของชุมชน จะต้องมีการถอดบทเรียนและการจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ของแต่ละพื้นที่การทำงาน และเชื่อมโยงการทำงานต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ

**2. ข้อเสนอในส่วนบทบาทของชุมชน** ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานของชุมชน ดังต่อไปนี้

2.1 ชุมชนจะต้องร่วมกันในการคิด วิเคราะห์ วางแผนทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบแบ่งความรับผิดชอบของคนในชุมชนอย่างเหมาะสมกับความถนัดแต่ละคน เช่น การดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหายาเสพติดด้านการป้องกัน การรณรงค์การปราบปรามและการใช้ชุมชนบำบัด

2.2 มีการสร้างความเชื่อมั่น และการเสริมสร้างกำลังใจซึ่งกันและกันของคนในชุมชน เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

2.3 ชุมชนจะต้องมีการปลูกจิตสำนึก และรู้สึกร่วมว่าทุกคนในชุมชนเป็นเจ้าของมีส่วนในการเสนอความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการจัดการทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

2.4 ชุมชนต้องมีการแบ่งกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเป็นรากฐานในการแก้ปัญหา เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ แต่สามารถบูรณาการกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างเป็นเอกภาพ

2.5 ชุมชนควรมีการบูรณาการกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ทิ้งกิจกรรมด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

2.6 ชุมชนจะต้องเน้นกระบวนการทำงานบนพื้นฐานของความต้องการและความจำเป็นของชาวบ้านในชุมชนเป็นหลักมากกว่าการสนองตอบความต้องการของผู้นำคนใดคนหนึ่ง หรือ กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะต้องเน้นกระบวนการทำงานที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมมากที่สุด

2.6.1 ชุมชนต้องสามารถบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรภาคีเครือข่ายการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ มีการแบ่งบทบาทและภารกิจไปตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน

2.6.2 ชุมชนจะต้องสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับองค์กรเครือข่ายการทำงาน โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนักการเมืองในพื้นที่เพื่อให้การสนับสนุนงบประมาณและความร่วมมือในการทำงานอย่างเต็มที่

## 2.2 จากการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการ “การวิเคราะห์ นโยบาย มาตรการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย”

สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อนำไปประกอบในการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ใน 3 ประเด็น คือ 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 2) ข้อเสนอแนะในเชิงบริหารจัดการ และ 3) ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติงาน สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (เดชา สังฆวรรณ และคณะ, 2557)

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีการตรวจสอบเชิงนโยบายถึงสัมฤทธิ์ผลของนโยบายเพื่อขยายผลไปสู่การวางแผนนโยบายด้านอื่น ๆ และต้องมีความต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Continuity) และมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง พัฒนามาจากการดำเนินนโยบายในอดีต โดยที่จะต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินงานที่อาศัยบทเรียนและประสบการณ์จากนโยบายในอดีตเป็นฐานของการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง

1.2 การกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายควรเป็นสิ่งที่ตั้งอยู่บนฐานของบริบททางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ในสังคมอย่างแท้จริง เป็นต้นว่า การเข้าใจว่าสภาพปัญหาการแพร่ระบาดของสารเสพติด ส่วนหนึ่งสิ่งนี้แม้เกิดจากพฤติกรรมและการหลอหลอมของปัจเจกบุคคล แต่ปัจจัยปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ผลักดันให้ผู้คนเข้าสู่สภาวะการณ์ของปัญหาควรที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน

1.3 การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวควรมีลักษณะของการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติซึ่งจะสามารถทำให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามยาเสพติด เป็นนโยบายที่ทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในด้านการปราบปรามที่ชัดเจน แต่ก็ส่งผลกระทบต่อเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงควรมีการดำเนินการปราบปรามที่รัดกุม ส่งผลกระทบต่อให้น้อยที่สุด รวมไปถึงการสร้างความกระจ่างชัดในระบบงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นกลไกดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการย่อย (sub systems) ทั้งในขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดีที่มีลักษณะสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายของความสำเร็จในทิศทางเดียวกัน ระบบงานยุติธรรมทางอาญาควรที่จะได้รับการเสริมสร้างศักยภาพในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

1.5 นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของตัวปัญหา โดยเฉพาะปัญหาทางด้านอุปสงค์ (Demand) ในตัวสารเสพติด ดังนั้นในการกำหนดนโยบายที่มีฐานของความเข้าใจในสภาพปัญหาที่ชัดเจนในสาระสำคัญของปัญหาแล้ว จะส่งผลทำให้มีการกำหนดเป้าหมายในนโยบายที่เป็นจริง (Realistic Goals) ไม่เป็นนโยบายที่มีสภาพที่ลอยตัวจากสภาพความเป็นจริงในสาระสำคัญของตัวปัญหาที่ต้องการแก้ไข

1.6 การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในนโยบาย (Policy Participation) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) นั้นควรได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมและการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานตามนโยบาย รวมไปถึงการประเมินผลในตอนท้าย นโยบายในลักษณะดังกล่าวไม่ควรถูกมองว่าเป็นผลงานของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานและความสำเร็จของนโยบายประเภทนี้จะบรรลุผลหรือไม่นั้นเกิดจากการร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นปัจจัยที่สำคัญ

1.7 นโยบายในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่ได้อยู่แล้วควรได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง เช่น ในเรื่องของโครงการคืนคนดีสู่สังคม โครงการกองทัพไทยต้นกล้ายาเสพติด โครงการศูนย์พัฒนาคุณธรรม โครงการ To Be Number One ฯลฯ

1.8 รัฐบาลจำเป็นต้องวางแผนแก้ไขปัญหาจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัญหาเสพติด เช่น กรณีกลุ่มชาติพันธุ์ในภาคเหนือที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดนั้นมีความเกี่ยวข้องกับภาวะความยากลำบากในการทำมาหากินเมื่อรัฐประกาศพื้นที่อุทยานทับที่ดินทำกิน การย้ายคนออกจากป่า เป็นต้น

1.9 รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนอาชีพแก่ผู้เสพยาเสพติดที่ผ่านกระบวนการบำบัดรักษาเพื่อคืนคนดีสู่สังคม เช่น การให้งบประมาณสนับสนุนการฝึกอาชีพให้แก่ผู้เสพยาเสพติดที่ผ่านกระบวนการบำบัดจนดีแล้ว เพื่อเป็นการคืนคนดีสู่สังคมอย่างแท้จริง

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

2.1 นโยบายของรัฐบาลมีความชัดเจนในการวางโครงสร้างขององค์กรปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับประเทศ (ศตส.) ระดับจังหวัด (ศตส.จ/กทม.) ระดับอำเภอ (ศตส.อ) และระดับตำบล ได้แก่ ชุดปฏิบัติการต่าง ๆ แต่การดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่ายังมีอุปสรรค ข้อขัดข้องในการดำเนินงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างขององค์กรที่ไม่ชัดเจน ไม่มีศักยภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีการเร่งตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำงานขององค์กรแต่ละระดับ

2.2 ควรมีการทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุง พัฒนา การบริหารจัดการขององค์กรในทุกๆระดับและควรนำผลงานวิจัยนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม

2.3 การประสานงานในระดับผู้บริหารของหน่วยงานราชการต่างที่เป็นฝ่ายการปฏิบัติงานด้านยาเสพติด ควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังควรคำนึงถึงการประสานงานกับภาคีเครือข่ายภาคประชาชน อันเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันให้สัมฤทธิ์ผล

2.4 ควรมีการบริหารจัดการด้านระบบข้อมูลยาเสพติดที่มีเอกภาพในแต่ละจังหวัด เพื่อเป็นการให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ เป็นจริงตามสภาพปัญหาอันสามารถนำไปประกอบการวางแผนการแก้ไขปัญหาคัดค้านตามสภาพปัญหาได้

2.5 ควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังปัญหาเสพติดในแต่ละจังหวัด เนื่องจากสภาพปัญหาในแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน จึงไม่ควรมีสูตรสำเร็จในการจัดการปัญหา ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานที่เฝ้าระวังปัญหา/เฝ้าระวังตัวยาใหม่ ๆ ที่สามารถวิเคราะห์หาแนวโน้มของปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขได้อย่างทันสถานการณ์

2.6 ควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้าน/ชุมชนอย่างต่อเนื่องเพื่อดำรงไว้ซึ่งพื้นที่ศักยภาพที่มีความเข้มแข็งและระบบการเฝ้าระวังปัญหาอย่างยั่งยืน

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงการปฏิบัติงาน

3.1 ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ต้องอาศัยข้อมูลและความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาที่ถูกต้องจึงควรมีการติดต่ออาวุธทางปัญญา พัฒนาศักยภาพโดยการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

3.2 ให้ความสำคัญกับกิจกรรมส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ เช่น การจัดเวทีแลกเปลี่ยนถ่ายทอดองค์ความรู้ในระดับผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการนำผลการปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จมาเป็นต้นแบบขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

3.3 ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายและการขยายภาคีความร่วมมือในการทำงานโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

3.4 เน้นการสร้างความต่อเนื่องของระบบการบำบัดรักษา ทั้งนี้กลุ่มผู้เสพยาเสพติดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องควรได้รับการบำบัดรักษาและได้รับการติดตามอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ

3.5 ควรค้นหาวิธีการใหม่ในการดำเนินงาน ในทุกโครงการที่ดำเนินการเพื่อการป้องกันและแก้ไขยาเสพติดแล้ว จะมีผู้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟู พบว่า ผู้เสพยาจะลดจำนวนลงเรื่อย ๆ แต่ก็ยังพบผู้เสพยาใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สังคมจำเป็นต้องหาวิธีการร่วมมือกันอย่างไรที่จะไม่ให้มีรายใหม่เกิดขึ้น

### 2.3 จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิจัยนโยบายการควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติดในส่วนภูมิภาค กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปประกอบในการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหายาเสพติด สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (มานพ คณะโต, 2552)

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

##### 1. ด้านการก่อรูปนโยบาย

1.1 ติดตามพัฒนาการของปัญหาเสพติดอย่างต่อเนื่อง ทำความเข้าใจสิ่งที่เป็นสาเหตุของพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยแวดล้อม

1.2 ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติดในหลาย ๆ ประเทศ เพื่อนำมาพัฒนานวัตกรรมเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและบริบทของสังคมไทย

1.3 ให้ความสำคัญต่อความต้องการและความคาดหวังของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) โดยการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งแต่ต้น

##### 2. ด้านการกำหนดนโยบาย

2.1 กำหนดนโยบายการป้องกันอาชญากรรม (Crime prevention) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างภูมิคุ้มกันให้คนไม่หันไปใช้ยาเสพติดเป็นทางออกเมื่อต้องเผชิญกับปัญหา

2.2 กำหนดนโยบายการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเชิงรุกต่อองค์การอาชญากรรมด้านยาเสพติด การกำหนดนโยบายเข้าไปหาอาชญากรรมมากกว่าการตั้งรับปัญหาหรือวิ่งตามปัญหา

2.3 กำหนดนโยบายการควบคุมทางสังคม (Social Control) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการเชิงป้องปรามการกระทำความผิด การควบคุมพฤติกรรมบุคคลเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

2.4 กำหนดนโยบายทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการควบคุมตัวยาเสพติดแบบเชื่อมโยงกันระหว่างกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง

### 3. ด้านการอนุมัตินโยบาย

3.1 ให้มียุทธศาสตร์ว่าด้วยยาเสพติดเป็นนโยบายแห่งชาติกำหนดให้มีการนำเอายุทธศาสตร์ว่าด้วยยาเสพติดที่ได้รับการอนุมัติแล้วมาดำเนินการต่อไปไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

3.2 เจตนารมณ์ที่ชัดเจนของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นแนวโน้มที่ดีต่อการสร้างความยอมรับในนโยบาย

3.3 การผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบแผนงาน/โครงการรองรับ ประสานเชื่อมโยงผลการปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ และมีการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่

3.4 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ ใช้กระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 4. ด้านการแปลงนโยบาย

4.1 ควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติดโดยกำหนดเจ้าภาพผู้รับผิดชอบในภาพรวม และผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ย่อยแต่ละด้านที่ชัดเจน แบ่งสรรความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม

4.2 จัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารนโยบายพัฒนากลไกระดับปฏิบัติการให้มีสมรรถนะในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้ค้า และองค์กรอาชญากรรมรายสำคัญ

4.3 บริหารจัดการงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาเสพติดแบบบูรณาการลงสู่พื้นที่เป้าหมาย เน้นความยืดหยุ่นของงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา

4.4 จัดหายุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพให้เพียงพอกับการทำงานการจัดกำลังพลให้เหมาะสม และเพียงพอต่อภาระหน้าที่ พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้ตรงตามที่กำหนดในมาตรฐานการทำงาน สร้างขวัญกำลังใจและให้สวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงาน

### 5. ด้านการประเมินผลนโยบาย

5.1 กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติตามนโยบายทั้งในระดับภาพรวมและระดับยุทธศาสตร์ย่อยเพื่อประกอบการประเมินผล นอกจากนี้ ต้องพัฒนาระบบข้อมูลเชื่อมโยงการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ด้วย

5.2 ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย และผลลัพธ์ที่ได้จากนโยบาย เน้นการตรวจสอบเพื่อต่อการเปลี่ยนแปลงหลังจากมีการออกนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ การเปรียบเทียบต้นทุนของนโยบายกับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.3 การสรุปผลการประเมินต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์เท่านั้น

## 2.4 จากการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในเรือนจำตามนโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ 2553

สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อนำไปประกอบในการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาเสพติดสรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์, 2553)

#### ข้อเสนอแนะ

#### 1. การบริหารและพัฒนาบุคลากร

1.1 การปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ ควรได้รับการอบรมและพัฒนาจิตใจทั้งด้านจริยธรรมและคุณธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีที่มหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพในการดำเนินกระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด และพฤติกรรมของข้าราชการ

1.2 การจัดระเบียบภายในเรือนจำต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น สัมภาษณ์ของผู้ต้องขังต้องไม่รกรุงรัง มีจำนวนไม่มากเกินไปหรือระเบียบในการเข้า-ออกของผู้ต้องขังแต่ละแดน

1.3 ดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถ เทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการป้องกันหรือปราบปรามยาเสพติดให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

## 2. มาตรการด้านการป้องกันและปราบปราม

2.1 การระดมกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ ปปส. เพื่อตรวจค้นตู้โคมอย่างต่อเนื่อง การกำหนดมาตรการเข้มงวดในการเข้าออกเรือนจำ ทั้งเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องขัง และบุคคลภายนอก และการจัดทำ Block Zone ภายในเรือนจำ

2.2 การวางสายสืบหาข่าว จากกลุ่มผู้ต้องขังเป้าหมาย ควรให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในเรือนจำมีส่วนร่วมทำการข่าว โดยให้ผู้ต้องขัง ญาติผู้ต้องขัง ผู้พันโทษ และผู้ที่กำลังจะพันโทษมาเป็นสายข่าวให้กับเจ้าหน้าที่และจัดทำเป็นฐานข้อมูลสายข่าว

2.3 การใช้มาตรการในการควบคุมที่เข้มงวด และมาตรการในการลงโทษผู้ต้องขัง รวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด และกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากการกระทำผิด อย่างจริงจัง

2.4 ปิดช่องทางการนำเข้ายาเสพติดให้ได้ เช่น ไม่อนุญาตให้รับของฝากจากญาติ ห้ามยานพาหนะเข้า-ออกในแดนความมั่นคงสูง โดยเด็ดขาด

## 3. การแก้ไขและบำบัดฟื้นฟู

3.1 ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานจัดทำฐานข้อมูลผู้ต้องขังติดยาเสพติด เพื่อให้การบำบัดฯ การติดตามช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ผ่านการบำบัดฯ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นำผู้ต้องขังที่เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดทั้งโดยระบบสมัครใจและระบบบังคับบำบัดผ่านทางโปรแกรมการบำบัดแก้ไข และการให้คำปรึกษาและความรู้ด้านสุขภาพแก่ผู้ต้องขัง มีการติดตามช่วยเหลือผู้ต้องขังที่เสพติดยาหลังเข้ารับการบำบัด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังที่เสพและติดยาเสพติดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การนำเอาหลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ มาพัฒนาผู้ต้องขัง โดยมีเป้าหมายให้ผู้ต้องขังเกิดความรู้อิสระ ทัศนคติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

## 4. การตรวจหาสารเสพติด

4.1 ให้เรือนจำแต่ละแห่งดำเนินการตรวจสารเสพติดในตัวผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น และการตรวจสารเสพติดในปัสสาวะควรใช้วิธีการที่ทำให้ทราบผลการตรวจในทันที หากผู้ต้องขังรายใดถูกตรวจพบสารเสพติดหรือปฏิเสธที่จะตรวจหาสารเสพติดจะต้องถูกลงโทษทางวินัยโดยทันที นอกจากนี้ ควรหาวิธีการตรวจสารเสพติดรูปแบบใหม่เข้ามาช่วยในการตรวจเหมือนกับในต่างประเทศ เช่น การตรวจสารเสพติดในเส้นผม

4.2 สนับสนุนให้เรือนจำความมั่นคงสูงทุกแห่งดำเนินการจัดตั้งทีมสุนัขดมกลิ่น และฝึกฝนสุนัขให้มีความเชี่ยวชาญ เพื่อใช้ในการตรวจค้นหายาเสพติดและสิ่งของต้องห้ามในเรือนจำ

## 5. การตรวจค้น

5.1 เจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งและบุคคลภายนอกทุกคน รวมถึงยานพาหนะต่าง ๆ ที่จะเข้าไปในเรือนจำจะต้องถูกตรวจค้น ถ้าหากไม่ยินยอมก็จะไม่อนุญาตให้เข้าไปในเรือนจำโดยเด็ดขาด และเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการตรวจค้นต้องมีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ และตรวจค้นอย่างละเอียด ทั้งนี้จะต้องมีการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถตรวจค้นยาเสพติดได้ถูกต้องตามขั้นตอนและมีประสิทธิภาพ

### 3. ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหายาเสพติด ผู้ศึกษาจึงได้สรุปเป็นข้อเสนอ ดังนี้

1. ให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับตัวผู้เสพยาเสพติด โดยเปลี่ยนจากผู้กระทำความผิดในคดีอาญา เป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาและป้องกันมิให้กลับมาเสพยาอีก
2. ควรมีการเพิ่มกลไกในการป้องกันยาเสพติดด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคสังคมสังคมโดยเริ่มจากกลุ่มเสี่ยง ครอบครัว โรงเรียน ชุมชนและสถานประกอบการภาคเอกชนต่างๆ และศาสนสถานต่างๆ ในทุกศาสนา
3. จัดให้มีกิจกรรมสันทนาการสำหรับเยาวชนให้ได้มีโอกาสแสดงออกถึงความสามารถและได้ร่วมกิจกรรมกับหมู่คณะ เช่น จัดโครงการต่าง ๆ ที่ให้ความรู้ความเข้าใจและอันตรายจากยาเสพติด มีการนำหลักศาสนามาสอนเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของเยาวชนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ยาเสพติดในการแก้ไขปัญหามีการจัดการประกวดเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงความดี ความเด่นในทางที่ถูกต้องของตนเองหรือสนับสนุนในเรื่องของการกีฬาและดนตรีให้แก่เด็กและเยาวชน เป็นต้น

### ปัญหาความยากจน

#### 1) สภาพปัญหา

จากการประชุมสุดยอดองค์การสหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ เรื่อง Millennium Development Goals (MDGs) มีการตั้งเป้าหมายไว้ 8 เป้าหมาย โดยเน้นเป้าหมายเรื่องการช่วยเหลือประเทศยากจนว่า “จะบรรลุเป้าหมาย MDGs ภายใน ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)” จะลดจำนวนคนจนลงให้ได้ครึ่งหนึ่งจากจำนวนของ ค.ศ. 1990 และจะลดจำนวนคนอดอยากหิวโหยให้ได้ครึ่งหนึ่งภายใน ค.ศ. 2015 (กรมการพัฒนาชุมชน, 2556, น.3)

สำหรับประเทศไทยมีความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมาก คือสามารถลดสัดส่วนคนจนได้อย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 42.21 ใน พ.ศ. 2531 มาเป็นร้อยละ 14.75 ใน พ.ศ. 2539 ก่อนที่ประเทศไทยจะประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ด้านความยากจน ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 – 2541 สัดส่วนคนจนมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.46 ใน พ.ศ. 2541 และความยากจนรุนแรงขึ้นเป็นร้อยละ 20.98 ใน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงต้นของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและการเริ่มต้นนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาการว่างงาน อย่างไรก็ตามการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจได้ช่วยลดปัญหาความยากจนลงตามลำดับ โดยใน พ.ศ. 2549 สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 9.55 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งนับว่าต่ำกว่าเป้าหมายที่สามารถลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และสัดส่วนความยากจนลดลงอยู่ที่ร้อยละ 8.12 ใน พ.ศ. 2552 (อานันท์ชนก สกนธวัฒน์, 2555, น.79)

และในทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนมาโดยตลอด จึงได้มีการกำหนดเป็นนโยบายไว้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นจำนวนถึง 5 ฉบับ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### 1. นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ถึงแม้ผลการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 4 จะประสบความสำเร็จในการเพิ่มรายได้ต่อคนก็ตาม แต่การกระจายรายได้ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจน ระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท รัฐบาลไทยในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ให้ความสนใจ

ต่อปัญหาดังกล่าว โดยคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้มีการนำเสนอรายงาน “นโยบายในการพัฒนาชนบท” ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523 เพื่อให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบและบรรจุแผนพัฒนาชนบทที่ยั่งยืนไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 “แนวใหม่” โดยมีทั้งแผนรับ คือแผนแก้ปัญหาและแผนรุกคือริเริ่มแผนพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแตกต่างจากเดิม คือ เป็นแผนที่ยึดพื้นที่เป็นหลัก มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ และให้ขยายสู่ภูมิภาค (ไม่เน้นการมุ่งสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจเหมือนกับแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา) โดยยอมให้การขยายตัวของเศรษฐกิจชะลอตัวลงบ้าง นอกจากนี้ยังเน้น “ความสมดุล” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในเขตพื้นที่ชนบทเป็นหลัก โดยมีการกำหนดเป็นรายอำเภอ มุ่งเน้นในพื้นที่ที่หนาแน่นก่อน โดยให้บริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในการพอกินพอกินและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง รวมทั้งการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างจริงจัง มีการใช้ระบบการบริหารท้องถิ่นแนวใหม่ เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือในการพัฒนาจากภาคเอกชนจากการพัฒนาตามแผนนี้

ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.9 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี และในภาคการเกษตรมีอัตราการขยายตัวลดลงด้วย ซึ่งเป็นผลจากการที่ทรัพยากรเสื่อมโทรม ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น (วิทยา เจียรพันธ์, ม.ป.ป., น. 15)

## 2. นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

ใน พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ภาคธุรกิจและโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งหยุดกิจการ พนักงานและคนงานตกงานต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาในต่างจังหวัดตกอยู่ในสภาพว่างงานเป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสเรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 4 ธันวาคม 2540 ทรงชี้แนะให้ประชาชนไทยหันกลับมาดำเนินชีวิตแบบพออยู่พอกินและมีเศรษฐกิจความเป็นอยู่แบบพอมีพอกิน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นช่วงรัฐบาลสมัยที่สองของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2540 – 2544) มีนโยบายการพัฒนาในด้านการพัฒนาคนเป็นสำคัญ (human centered) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเพียงเครื่องมือ (means) ในการพัฒนาคนเท่านั้น จึงเห็นได้ว่านโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย มุ่งฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคเป็นสำคัญ ซึ่งยังอยู่ในกรอบของการใช้นโยบายทางการเงินการคลังในการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เช่น โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเชิงสงเคราะห์เป็นหลักมากกว่าการใช้แนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยตกอยู่ในสภาพต้องฟื้นฟูและเยียวยาเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศกลับสู่สภาวะปกติได้สักระยะหนึ่ง แต่ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในวันที่ 11 กันยายน 2544 ได้เกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมอาคารเวิลด์เทรด ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.1 (วิทยา เจียรพันธ์, ม.ป.ป., น.16)

### 3. นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

รัฐบาลในสมัยแรกของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547) ได้เข้ามาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย โดยมีแนวความคิดในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่คนไทยได้ร่วมกันกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งน้อมนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ (1) พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน (2) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน (3) จัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

หลังจากดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีในสมัยแรกของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยสามารถชนะการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 โดยได้กำหนดนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจนไว้เป็นลำดับแรก ๆ คือ นโยบายขจัดความยากจน ทั้งในระดับบุคคล ระดับชุมชน และระดับประเทศ และนโยบายแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน เป็นต้น

และจากการติดตามผลการดำเนินงานตามเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าสัดส่วนของคนยากจนลดลงเหลือร้อยละ 11.3 ของประชากรทั้งหมด เนื่องจากการขยายตัวได้ดีของเศรษฐกิจทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น ประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจน โดยเฉพาะการดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าที่ได้สร้างงานสร้างรายได้ และสร้างโอกาสให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งทุนและบริการต่าง ๆ ของรัฐอย่างทั่วถึง ทำให้คุณภาพชีวิตของคนยากจนดีขึ้น ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมชะลอตัวลง อย่างไรก็ตามคนยากจนยังมีอยู่มากโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เป็นปัญหาในเรื่องหนี้สิน ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้คนยากจนลดลงและหมดไปในที่สุด (วิทยา เจียรพันธุ์, ม.ป.ป., น. 18)

### 4. นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศไทยในอนาคต ตลอดจนทั้งการทบทวนผลการพัฒนาและสถานะของประเทศ ได้สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างการพัฒนาของประเทศที่ไม่สมดุล ไม่ยั่งยืน และอ่อนไหวต่อผลกระทบจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวหันมาทบทวนกระบวนการพัฒนาในทิศทางที่พึ่งตนเอง และมีภูมิคุ้มกันมากขึ้น โดยยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวทางปฏิบัติควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพื่อให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปในทางสายกลาง บนพื้นฐานดุลยภาพเชิงพลวัตของการพัฒนาที่เชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยมีการวิเคราะห์อย่าง “มีเหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง โดยมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอพร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ

ในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาค่าความยากจนอย่างบูรณาการ มีเป้าหมายการพัฒนาชุมชนและแก้ปัญหาค่าความยากจน โดยจะพัฒนาให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และขยายโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และลดสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นค่าความยากจนลงเหลือร้อยละ 4 ภายใน พ.ศ. 2544 ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติจะเร่งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภายใต้กรอบการปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาค่าความยากจน การป้องกันการทุจริต การกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง ตลอดจนการมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ และเร่งรัดการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายให้มีความรู้ความสามารถทันต่อความจำเป็นของทางราชการและการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยมีกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการโดยต้องเร่งผลักดันการออกกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไข และประกาศใช้ รวมทั้งการ ยก ร่าง ขึ้น ใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า ๓,๔,๕)

#### 5. นโยบายการแก้ปัญหาค่าความยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 – 10 โดยยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกภาคส่วน ทุกระดับ ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบ บูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนมีเป้าหมายหลักให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลง สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นค่าความยากจนลดลง โดยมีตัวชี้วัดคือสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นค่าความยากจน และสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10.0 กับกลุ่มที่มีรายได้น้อย ร้อยละ 10.0 โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน มุ่งรักษา ปกป้อง และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคการเกษตร ฟื้นฟูและส่งเสริมค่านิยม วัฒนธรรมที่ดี และวิถีชีวิตทางการเกษตรที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อกมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทาง

ชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลรวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., น.(6) (7) (9) (12) (16))

### นิยามความยากจน

“ความยากจน” อาจแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ ด้านรายได้ ด้านทรัพย์สิน ด้านคุณภาพชีวิตด้านโครงสร้าง และคนจนในความหมายที่เป็นองค์รวม สรุปได้ ดังนี้

#### 1. ด้านรายได้

ความยากจนขั้นแค้น (Extreme Poverty) หมายถึง การขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอสำหรับบริโภคอาหารเพื่อยังชีพ ซึ่งอ้างอิงถึงระดับความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของร่างกายเป็นความยากจนเชิงสัมบูรณ์

ความยากจนโดยรวม (Overall Poverty) หมายถึง การขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีพที่มีใช้อาหาร เช่น เครื่องนุ่งห่ม สาธารณูปโภค และที่อยู่ รวมทั้งอาหารตามความต้องการของร่างกาย

ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) หมายถึง มีรายได้หรือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคมเดียวกัน เป็นความยากจนสัมพัทธ์

#### 2. ด้านทรัพย์สิน

คนจน หมายถึง คนที่ไม่มีที่ดินของตนเอง ไม่มีสินทรัพย์อื่น ๆ ไม่มีบ้านอยู่ ต้องหาเช่ากินค่า ซึ่งมองเรื่องการเป็นเจ้าของทรัพย์สินมากกว่าการมองถึงระดับรายได้เป็นหลัก

#### 3. ด้านคุณภาพชีวิต

ความยากไร้ของคน (Human Poverty) หมายถึง การขาดแคลนขีดความสามารถขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ไม่รู้หนังสือ ทูพโภชนาการ อายุสั้น สุขภาพมารดาไม่ดี การเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ ซึ่งวัดโดยอ้อมจากการเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการคงระดับขีดความสามารถของมนุษย์ เช่น ไฟฟ้า สาธารณูปโภค การศึกษา การคมนาคมสื่อสาร และน้ำสะอาดสำหรับดื่ม

ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ว่าอย่างน้อยคนไทยควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องอะไรบ้างและควรมีระดับความเป็นอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับไหนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

#### 4. ด้านโครงสร้าง

ความยากจนเชิงโครงสร้าง หมายถึง คนยากจนที่เป็นผลพวงมาจากการพัฒนา หรือหมายถึง โครงสร้างหรือกลไกในสังคมที่เอาเปรียบคนจน หรือทำให้คนจนยากจน

#### 5. คนจนในความหมายที่เป็นองค์รวม

คนจนในหลากหลายมุมมองเห็นว่าการใช้เกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งในการให้คำนิยามคนจนนั้นไม่เพียงพอ เพราะคนจนมีลักษณะหลากหลายมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางกายภาพ และวัฒนธรรม ดังนั้น การให้นิยามคนจนจึงประกอบด้วยปัจจัยหลายด้าน (ชินอุทัย กาญจนะจิตรา สุริย์พร พันพิ่ง และ รัชพันธุ์ เขยจิตร, 2548, น. 4 – 6)

ในขณะเดียวกันได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนไว้หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

- **อานันท์ชนก สกนธวัฒน์** (2555, น. 79,80,117) ได้ศึกษาพลวัตของความยากจน กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทยพบว่า คุณลักษณะประการหนึ่งของคนจนคืออาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่ โดยมากกว่าร้อยละ 70 ของคนจนอาศัยในครัวเรือนที่มีสมาชิกตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป นอกจากนี้ยังพบว่ากึ่งหนึ่งของคนจนจะเป็นคนที่อยู่ในวัยที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น ได้แก่ เด็กและผู้สูงอายุ ซึ่งมีข้อจำกัดของศักยภาพในการหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองจึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อ

ภาวะความยากจน นอกจากนี้ คนจนส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาในระดับต่ำ เพราะระดับการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างโอกาสการมีงานทำหรือการประกอบอาชีพจึงเห็นได้ว่า สัดส่วนคนจนมีการลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น

- **อานันท์ชนก สกนธวัฒน์** (2555, น. 155–156) ได้อธิบายความหมายของ “ความยากจน” ที่ได้จากการสัมภาษณ์ชาวบ้าน ดังนี้ 1) ความขาดแคลนในรูปของทรัพย์สินที่ใช้สำหรับยังชีพ ทั้งที่เป็นตัวเงินและสินทรัพย์ทางกายภาพที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย รวมถึงเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำมาหากิน 2) การมีภาระหนี้สินมาก รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายต้องกู้ยืมจากผู้อื่น 3) ความไม่มั่นคงด้านการประกอบอาชีพ ความยากลำบากในการหาเลี้ยงชีพ ทำงานหาเช้ากินค่ำ 4) สุขภาพร่างกายไม่ดี ทั้งจากโรคภัยไข้เจ็บและอายุที่มากขึ้น จนไม่สามารถทำอะไรได้เอง 5) สถานะทางสังคมต่ำ การไม่ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่นในสังคม หรือไม่ได้รับความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหา 6) การขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่สนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม 7) ความลำบากใจ หรือที่เรียกว่าจนใจ ความท้อแท้ หดหู่ รวมไปถึงการโดนทอดทิ้งอยู่ลำพังคนเดียว ไม่มีลูกหลานสนใจเลี้ยงดู 8) ความเกียจคร้าน ไม่ขยันทำมาหากิน

- **สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ได้อธิบายการนิยามความยากจนต่อการวัดค่าความยากจน ที่ว่า เมื่อใช้นิยามความยากจนที่ต่างกัน การวัดค่าความยากจนย่อมมีความต่างกัน ส่งผลให้ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาที่กำหนดขึ้นซึ่งมักสัมพันธ์กับแนวคิดและนิยามที่ใช้ก็แตกต่างกันด้วย เช่น ถ้านิยามความยากจนอิงกับการขาดแคลนรายได้ โดยที่ตัวชี้วัดเป็นรายได้หรือรายจ่ายของครัวเรือน กลยุทธ์ในการแก้ปัญหามักมุ่งไปที่การได้เข้าเชิงเศรษฐกิจ (Economic Mobility) โดยการเพิ่มรายได้ปฐมภูมิ (Primary Income) เช่น การปรับปรุงกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยคนจน การเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงการตลาด ช่องทาง การจัดจำหน่ายและการกระจายสินค้า รวมทั้งการเพิ่มผลผลิตภาพในการผลิต การเปลี่ยนแปลงระดับราคาปัจจัยการผลิต เป็นต้น หรือโดยการเพิ่มรายได้ทุติยภูมิ (Secondary Income) จากเงินโอนภาครัฐแก่คนจน (Cash Transfer) เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนแก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของคนจน เป็นต้น ทั้งนี้แผนงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกส่วนใหญ่จะยึดตามแนวทางนี้ และหากนิยามความยากจนเป็นเรื่องความขัดสนด้วยโอกาสของบุคคล ตัวชี้วัดก็จะเป็นศักยภาพของกลุ่มคนจน กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาก็จะมุ่งที่การเสริมสร้างศักยภาพของคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้มีโอกาสได้เข้าทางสังคม (Social Mobility) เช่น การขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการสังคมพื้นฐานด้านการศึกษาและการสาธารณสุข การขยายโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต (เช่น ที่ดิน สินเชื่อ หรือตลาด) การขับเคลื่อนสังคมหรือการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนชายขอบ การอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สนับสนุนภาคการผลิตของคนจน (เช่น ภาคเกษตร) ทั้งนี้ แผนงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติจะยึดแนวทางนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, น.1-8)

### สาเหตุของความยากจน

มีผลงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าความยากจนนั้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยที่หลากหลายด้วยกัน ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านภูมิหลังหรือปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางโครงสร้างของระบบราชการ หรือปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางค่านิยมและวัฒนธรรม สรุปได้ ดังนี้ (วิทยา เจียรพันธุ์, ม.ป.ป., น. 6-11)

## 1. ปัจจัยทางด้านภูมิหลังหรือปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยด้านภูมิหลังหรือปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อความยากจนอยู่หลายปัจจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ “ปัจจัยทางการศึกษา” ปรากฏว่า คนจนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาน้อย สำเร็จการศึกษาเพียงระดับชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า บางคนอ่านหนังสือไม่ออก จึงขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะต่าง ๆ รวมทั้งการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลต่อความยากจนของคนจนในชนบทไทย ในขณะเดียวกันปัจจัยทางด้านสุขภาพเนื่องจากการขาดสารอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกาย การมีลูกมากและมีภาระต้องเลี้ยงดูสมาชิกภายในครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงต้องหันไปกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทั้งในและนอกระบบมาใช้จ่ายจนเกิดปัญหาหนี้สินและความยากจนติดตามมาเป็นลูกโซ่

สำหรับปัจจัยทางด้านอุปนิสัยส่วนบุคคลของคนจนและสมาชิกในครอบครัวเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ส่งผลต่อความยากจนได้ อันเป็นผลจากการหมดปัญญาในการหาทางออก เช่น ความเกียจคร้าน ชอบเล่น การพนัน ติดสุรา ความล่าช้าทางเพศ ใช้จ่ายเกินฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง ฯลฯ ทำให้ครอบครัวต้องตกเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว สาเหตุของความยากจนจากพฤติกรรมส่วนบุคคลของชาวชนบทจากการติดอบายมุข ขาดความรอบคอบในการใช้ชีวิต การบริโภคเกินฐานะของตน และสาเหตุของความยากจนในระดับครอบครัวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนและนำส่วนที่เหลือไปขาย (Subsistent Level) ไปสู่การผลิตเพื่อการค้า (Commercial Level) จากการปลูกพืชหลายประเภทเป็นพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่มีต้นทุนการผลิตและการตลาดสูง ทำให้ผลผลิตมีต้นทุนหรือค่าการตลาดสูงแต่จำหน่ายได้ในราคาต่ำ ส่งผลให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย มีหนี้สินมากขึ้นจนต้องขายที่ดินทำกินหันไปเช่าที่ดินคนอื่น หรือเดินทางเข้าเมืองเพื่อหางานทำ เป็นต้น

## 2. ปัจจัยทางด้านสังคม

นักวิชาการได้อธิบายสาเหตุของความยากจนในฐานะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต โดยได้อธิบายถึงที่มาของคนจนในสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้นั้น คนในหมู่บ้านมิได้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันมากนัก คนที่ถูกจัดว่ายากจนส่วนใหญ่จะเป็นจากความด้อยโอกาสทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น มาจากชาติพันธุ์หรือภูมิหลังทางสังคมที่ถูกจัดว่าเป็นพวกด้อยโอกาสทุกประเภท ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับหรือกลายเป็นคนยากจนขัดสนในสถานการณ์บางอย่าง เช่น เกิดมาพิการหรือได้รับภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น เป็นหม้าย แก่ชราโดยไม่มีบุตรหลานเลี้ยงดู มากกว่าเป็นเพราะเขาเกิดมาและอยู่ในชนชั้นที่ยากจน จึงมีความเห็นว่าความยากจนในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาใหญ่ ในบางชุมชนที่ค่อนข้างมีความเสมอภาคกันมาก ไม่ได้มีปัญหาคนยากจน หรือไม่มีแนวคิดเรื่องคนยากจนนี้มาก่อน トラบใดที่คนในชุมชนยังมีฐานทรัพยากรของตนเองอย่างเหลือเฟือ แต่เมื่อประเทศเริ่มพัฒนาวิธีการผลิตและวิถีชีวิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ความยากจนยุคใหม่ซึ่งเป็นความยากจนที่ขึ้นอยู่กับ การที่มีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายที่จำเป็น ผลพวงจากการพัฒนาทำให้คนเพียงบางส่วนได้แก่ นายทุน พ่อค้าผู้ประกอบการรายใหญ่หรือคนชั้นกลางรวยขึ้น แต่ทำให้คนส่วนใหญ่กลับยากจนลงนี้คือ “ความยากจนขนาบใหญ่” เป็นความยากจนเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ อันเป็นเหตุผลสำคัญคือฐานทรัพยากรธรรมชาติของคนเหล่านั้นถูกทำลายอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาของการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเป็นการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของคนจนในระดับมหภาคเพื่อแสดงให้เห็นว่าผลพวงจากการพัฒนาประเทศตามแนวคิดทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth Theory) ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนมีและคนจน

### 3. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประสบปัญหาความยากจนจากปัญหาหนี้สินที่ทับถมมานาน เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน มีที่ดินทำกินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของครัวเรือนขนาดเล็ก จึงมีรายได้ไม่น้อยไม่เหลือชำระหนี้ จึงประสบปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง ไม่มีโอกาสที่จะปลดหนี้สินและเป็นไทได้ ประกอบกับราคาของผลผลิตการเกษตรตกต่ำไม่แน่นอนและยากต่อการพยากรณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้ ความสามารถในการประกอบอาชีพของกลุ่มคนยากจนในชนบทจึงลดลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าหากไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายที่จะช่วยพัฒนาให้มีความรู้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา

นอกจากนี้การสูญเสียฐานทรัพยากรอย่างต่อเนื่องมีผลทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการผลิตทางการเกษตรและมีปัญหามากขึ้นทุกปี ระบบนิเวศวิทยาได้รับผลกระทบเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่า คุณภาพดินเสื่อมลง เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องพึ่งน้ำฝนเพียงอย่างเดียว การเกษตรของไทยที่มีปัญหาหนี้สินเรื้อรังไม่สามารถมีทางเลือกอย่างอื่น นอกจากมีการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Mono - cropping) เนื่องจาก เป็นวิธีการผลิตอย่างเดียวที่นายทุนเงินกู้จะให้กู้เงินหรือสินเชื่อเพื่อการเกษตรในรูปแบบอื่น ๆ มาดำเนินการเพื่อต่ออายุของเกษตรกรเองเป็นรายปีต่อไปได้ ผลที่ตามมาคือ การขาดการบำรุงดินให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ระหว่างเกษตรกรและกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ ข้อสรุปที่เป็นพื้นฐานของปัญหาความยากจนของเกษตรกรจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจสองประการ ประการแรก ได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพในภาคการเกษตรจึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำ ผลผลิตต่อไร่ร้อยละน้อย การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ ส่งผลให้รายได้ต่ำไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งผู้ที่เคยยังชีพด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำหุดหาย ป่าไม้สิ้นสูญก็ยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น และประการที่สอง คือ ปัญหาด้านการตลาดรับซื้อผลผลิตของเกษตรกร เนื่องจากการถูกบังคับให้ปลูกพืชเชิงเดี่ยวอันเป็นผลจากภาวะหนี้สินทำให้มีต้นทุนทั้งการผลิตและการตลาดสูงเกิดปัญหาขายได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการผลิตและการตลาด

ด้วยสาเหตุจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ประชากรในชนบทส่วนใหญ่ของไทยจึงยังคงฐานะยากจน ไม่สามารถมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีได้ ในขณะที่ประชากรส่วนน้อยแต่มีฐานะมั่งคั่งสามารถครอบครองทรัพยากรจำนวนมากของประเทศ เกิดมีช่องว่างทุกชนิดตั้งแต่การศึกษา เศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม และการเมืองเพิ่มมากขึ้น อันเป็นปัจจัยสะท้อนกลับไปสู่ปัญหาความยากจนอันเป็นปัญหาทางโครงสร้างตั้งที่ได้กล่าวไปแล้ว

### 4. ปัจจัยทางด้านค่านิยมและวัฒนธรรม

หากพิจารณาถึงค่านิยมวัฒนธรรมดั้งเดิมในสังคมชนบทไทย พบว่า ค่านิยมวัฒนธรรมหลายอย่างอาจเป็นมูลเหตุของความยากจน เช่น นิยมการทำบุญให้ทานโดยหวังผลในชาติหน้า นิยมหาความสนุกสนานรื่นเริง การใช้จ่ายทรัพย์สินในปัจจุบันอย่างเกินฐานะโดยไม่คิดที่จะเก็บรักษาเอาไว้เพื่ออนาคต เนื่องจากบรรพบุรุษไม่เคยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนปัจจัยสี่ ชอบเสี่ยงและชอบเล่นการพนันอันเป็นผลจากลักษณะความเสี่ยงจากอาชีพการทำเกษตร ซึ่งมีความเสี่ยงต่อดิน ฟ้า อากาศ ตลอดจนเทคนิคในการทำการผลิตที่ถูกต้องอยู่แล้ว ค่านิยมวัฒนธรรมดังกล่าวมิได้สอนให้คนไทยตระหนักถึงการรู้จักเก็บออมไว้ใช้จ่ายในยามที่เดือดร้อนหรือจำเป็น ดังนั้น เมื่อถึงคราวประสบเหตุการณ์เฉพาะหน้า ถ้าไม่มีเงินทองที่เก็บออมไว้ ก็จะใช้วิธีกู้หนี้ยืมสินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง กลายเป็นปัญหาหนี้สินในที่สุด

## 5. ปัจจัยทางการเมืองและนโยบายรัฐ

ปัจจัยทางการเมืองและภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสร้างภาระหนี้สินให้เกิดขึ้นกับคนยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม โครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกร เป็นต้น ปรากฏว่าโครงการส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากค่าเสียโอกาสและค่าใช้จ่ายที่จะต้องนำมาใช้สมทบในโครงการแล้ว ยังสร้างภาระหนี้สินต่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กว่าที่จะได้รับการผ่อนผันช่วยเหลือจากรัฐ ก็ล่วงเลยมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นประเด็นให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระยะต่อมา มีการเดินขบวนเรียกร้องเพื่อขอปรับลดปลดหนี้ให้แก่เกษตรกรตามโครงการ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว อันเป็นผลพวงจากนโยบายรัฐและการดำเนินงานที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

### การวัดความยากจน

นักเศรษฐศาสตร์นิยมวัดความยากจน โดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์ในการวัด ดังนี้ (วิทยากร เชียงกุล, 2547, น.2-3)

1. ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ใช้วิธีคำนวณว่า รายได้ขนาดไหนที่คนเราจะใช้ยังชีพและดำรงชีวิตต่อไปได้ (มีอาหารกินก็แคลอรี เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นอื่น ๆ เช่น ค่าเช่าบ้าน เสื้อผ้า เชื้อเพลิง ฯลฯ) และใช้ตัวเลขนี้เป็นเส้นความยากจนโดยมีการปรับตัวเลขนี้ทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ รวมทั้งนิยามว่าคนที่มียาได้ต่อหัวต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนยากจน

2. ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) ใช้วิธีเปรียบเทียบว่าใครจนกว่าใคร มากน้อยเพียงไร หรือจนกว่ารายได้เฉลี่ยมากน้อยเพียงไร เช่น การพิจารณาจากการกระจายรายได้ของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมเดียวกัน โดยการแบ่งกลุ่มคนออกเป็น 5 กลุ่ม คิดเป็นกลุ่มละร้อยละ 20 ตามลำดับชั้นของรายได้เฉลี่ย กลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 จะถือว่าเป็นคนจน หรือจนมาก ชั้นของกลุ่มคนที่มีรายได้อีก 20 ถัดมาจะถือว่าเป็นคนปานกลาง เป็นต้น หรือดูว่าใครที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศถือว่าเป็นคนยากจน

### สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556, น.1-1) ได้วิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยใน พ.ศ. 2554 พบว่าความหมายของความยากจนมีความครอบคลุมทั้งความยากจนในมิติที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินกล่าวคือ “คนจนหรือความยากจน” มิได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูง ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความ ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ ความยากจนหมายรวมถึงทั้งความจนด้านรายได้ ความจนโอกาส และความจนด้านสิทธิ

ประเทศไทยใช้แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์โดยใช้ “เส้นความยากจน หรือ Poverty line” เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ ทั้งนี้ การกำหนดคนจนนั้นทำได้สองวิธี ขึ้นกับว่าจะเปรียบเทียบเส้นความยากจนที่คำนวณได้กับระดับรายได้หรือระดับค่าใช้จ่าย (ระดับการบริโภค)

ซึ่งถ้าหากระดับรายได้หรือระดับค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้การกำหนดคนจนโดยพิจารณาจากระดับรายได้เทียบกับเส้นความยากจนเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านรายได้ ส่วนการกำหนดคนจนโดยพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่าย (ระดับการบริโภค) เทียบกับเส้นความยากจนเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านค่าใช้จ่ายหรืออาจเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านการบริโภค ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้ความยากจนด้านค่าใช้จ่ายเป็นตัวเลขที่เป็น “ทางการ” สอดคล้องกับแนวโน้มของนานาประเทศที่หันมาใช้ความยากจนด้านค่าใช้จ่ายเป็นมาตรฐานมากขึ้น เนื่องจากการวัดความยากจนด้านค่าใช้จ่ายสะท้อนถึง ความพอเพียงในการได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ในการดำรงชีวิตได้โดยตรง หรือเป็นการวัดความอยู่ดีกินดี (Well Being) โดยตรง นอกจากนี้ข้อมูลค่าใช้จ่ายจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักเพราะค่าใช้จ่ายจะขึ้นอยู่กับแบบแผนหรือพฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนจึงเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย ได้ใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเกณฑ์ในการประเมิน โดยบุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้ว ก็จะถูกจัดว่าเป็นคนจน เส้นความยากจนใช้แนวคิดความต้องการอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของแต่ละบุคคล ซึ่งคำนวณเป็นตัวเงินที่สะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ในขั้นพื้นฐานที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum Standard of Living) ของสังคม

เส้นความยากจนทางการ (Official Poverty Line) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้พัฒนาขึ้นเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา โดยใช้โครงสร้างหรือแบบแผนการบริโภคของคนไทยใน พ.ศ. 2545 และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากร พ.ศ. 2543 ที่เป็นข้อมูลล่าสุดในขณะนั้นเป็นฐานในการคำนวณ แต่เนื่องจากแบบแผนการบริโภครสนิยม วิธีการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (Dynamic) จึงต้องมีการทบทวนวิธีการคำนวณเส้นความยากจนอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นใน พ.ศ. 2554 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่เพื่อให้สามารถสะท้อนสถานการณ์และโครงสร้างสังคมไทยที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริงและทำให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 เพื่อสะท้อนแบบแผนการบริโภคของคนไทย และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากร พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด เป็นฐานในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ และแนวคิดในการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ยังคงใช้แนวคิดที่ว่า ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในต่างพื้นที่และต่างสังคมกันจะมี “มาตรฐานการครองชีพ” ที่แตกต่างกันแต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน

จากการปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ได้ส่งผลให้เส้นความยากจนมีค่าสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อสัดส่วนคนจนสูงขึ้นด้วย โดย พ.ศ. 2554 เส้นความยากจนใหม่ เท่ากับ 2,422 บาท/คน/เดือน และสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อเทียบกับเส้นความยากจนทางการชุดเดิม เท่ากับ 1,781 บาท/คน/เดือน และสัดส่วนคนจนร้อยละ 5.5 ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้เส้นความยากจนใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 36.0 สาเหตุเกิดจากการปรับเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ร้อยละ 23.2 การปรับเส้นความยากจนด้านอาหาร ร้อยละ 10.4 และการเปลี่ยนค่าถ่วงน้ำหนักประชากรใหม่ ร้อยละ 2.4

รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ได้ใช้เส้นความยากจนใหม่ พ.ศ. 2554 เป็นเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ความยากจน ซึ่งจะทำให้การประเมินมีความแม่นยำและสะท้อนข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ได้คำนวณเส้นความยากจนใหม่ของปีต่าง ๆ ย้อนหลังโดยใช้กรอบแนวคิดเทคนิควิธีการที่ได้ปรับปรุงใหม่เช่นเดียวกันเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ

เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัญหาความยากจนในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2531 จนถึง พ.ศ. 2554 ซึ่งการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 1. สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย พ.ศ. 2554

1.1 ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยล่าสุดใน พ.ศ. 2554 มีคนจนจำนวน 8.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งลดลงจาก 11.0 ล้านคนหรือร้อยละ 16.9 ใน พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ ความยากจนที่ลดลงในปี 2554 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น แม้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายไตรมาสที่สามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สี่ของ พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากส่งผลให้เศรษฐกิจไทยใน พ.ศ. 2554 ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 แต่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายด้านในการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยทั้งในช่วงที่น้ำท่วมสูงและหลังน้ำลดเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าว จึงสามารถพยุงสถานการณ์ไม่ให้ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความยากจนในประเทศไทยจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าหากรวม “คนเกือบจน” แล้ว บ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งคนจนและคนเกือบจนรวมกันจำนวน 16.4 ล้านกว่าคนหรือคิดเป็นร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งประเทศใน พ.ศ. 2554 ทั้งนี้คนเกือบจนคือประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือวิกฤตทางเศรษฐกิจ

1.2 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยใน พ.ศ. 2554 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 18.1 ของประชากรในภาค หรือมีจำนวนคนจนประมาณ 3.4 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของคนจนทั้งประเทศ ในภาคเหนือมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 16.0 ของประชากรในภาค หรือมีคนจนประมาณ 1.9 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.1 ของคนจนทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.ข)นอกจากนี้ ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท คนจนในเขตชนบททั้งหมดมีประมาณ 6.0 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 69.0 ของคนจนทั้งประเทศ โดยในเขตชนบทมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 16.7 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด เมื่อเทียบกับในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 9.0 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด หรือประมาณ 2.7 ล้านคน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนในเมืองมีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตมากกว่าในชนบท คนจนเมืองมักจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง จะมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนแออัด ปัญหาการขาดแคลนหรือด้อยคุณภาพด้านสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคม ตลอดจนปัญหาระบบกำจัดขยะและบำบัดของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตความเป็นอยู่

1.3 กลุ่มประชากรวัยเด็ก กลุ่มประชากรผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตร และผู้ที่มีการศึกษาต่ำ เป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีสัดส่วนความยากจนสูง ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าวัยแรงงาน เนื่องด้วยศักยภาพของผู้สูงอายุและเด็กซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง ความยากจนในภาคเกษตรจะสูงกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 2.0 เท่า เนื่องจากรายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รายได้จากการเกษตรมักจะไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และเกษตรกรบางส่วนยังขาดที่ดินทำกินเป็นของตัวเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและบางส่วนต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร นอกจากนี้ ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจะมีโอกาสเป็นคนจน

สูง และสัดส่วนคนจนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เนื่องจากระดับการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างโอกาสการมีงานทำหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.ค)

**2. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคม** ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่สำคัญและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ : ภาพรวมการกระจายด้านรายได้ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาดีขึ้นเล็กน้อย แต่ปัญหาการกระจายรายได้ออกมาอยู่ในระดับปานกลางและยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับปานกลางซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ที่อยู่ในระดับ 0.484 ใน พ.ศ. 2554 การกระจายรายได้ดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2552 ที่มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.487 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพมีความครอบคลุมผู้สูงอายุและคนพิการมากขึ้นซึ่งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยตรง และใน พ.ศ. 2554 ยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก โดยส่วนแบ่งของรายได้ใน พ.ศ. 2554 สะท้อนว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 39.2 กลุ่มชั้นรายได้รองลงมาอีก 10% (Decile 9) เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 15.1 และกลุ่ม Decile 8 เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 10.9 ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือเป็นเจ้าของรายได้กลุ่มละไม่ถึงร้อยละ 10.0 โดยเฉพาะ กลุ่มคนจนที่สุด 10% (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมด ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ จึงมีมาก โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 25.1 เท่า

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ : ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคดีขึ้นบ้างและมีช่องว่างที่แคบกว่าด้านรายได้ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Gini Coefficient) มีค่าเท่ากับ 0.439 ใน พ.ศ. 2531 ลดลงเหลือเท่ากับ 0.375 ใน พ.ศ. 2554 และมีความรุนแรงน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้เท่ากับ 0.484 ใน พ.ศ. 2554) เนื่องจากในด้านรายจ่ายนั้นประชาชนบางส่วนมีการกักเงินในระบบและหนีสินนอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายได้โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มชั้นที่ 10 ที่ใช้จ่ายสูงสุด (Decile 10) กับกลุ่มชั้นที่ 1 ที่ใช้จ่ายต่ำสุด (Decile 1) ต่างกัน 9.9 เท่า

2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อย ในขณะที่โอกาสของการเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินของผู้มีรายได้น้อยยังมีจำกัด เงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคารกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยเช่นกัน โดยจำนวนเงินฝากร้อยละ 41.2 อยู่ในบัญชีที่มีขนาด 10 ล้านบาทขึ้นไปจำนวน 74,668 บัญชี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ และบัญชีเงินฝากประจำทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนบัญชีเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมดนั้นคิดเป็นจำนวนเงินฝากร้อยละ 58.8 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.ง)

2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน : การถือครองที่ดินมีความกระจุกตัวมาก ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง แสดงว่าบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินแปลงขนาดเกิน 100 ไร่มีเพียง 4,613 ราย ในจำนวนนี้มีเพียง 121 รายที่ถือครองที่ดิน 500 – 999 ไร่ และอีกเพียง 113 รายที่ถือครองที่ดินเกินว่า

1,000 ไร่ สำหรับกลุ่มนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปนั้นมีจำนวน 2,205 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 42 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ และผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี 120 ล้านไร่ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90.0 ของจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10.0 หรือประมาณ 6 ล้านคน ในขณะที่เกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ์ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 พบว่าครัวเรือนที่ถือครองทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและครัวเรือนที่ต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน

## 2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ :

2.5.1 โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมาก โดยคนจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่าคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า และเด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าเด็กในเขตชนบทโดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป จึงส่งผลทำให้ผู้ที่มีการศึกษาสูงมีโอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำหรือไม่ได้รับการศึกษา

2.5.2 ความเหลื่อมล้ำในบริการด้านสุขภาพ : แม้ว่าการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นตามลำดับจนถึง พ.ศ. 2554 มีความครอบคลุมสูงถึงร้อยละ 99.95 แต่การบริการสาธารณสุขยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพโดยเฉพาะยังมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายบุคลากรและครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในแต่ละภูมิภาครวมทั้งรูปแบบบริการ

2.5.3 การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่กลุ่มแรงงานยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

2.5.4 การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน : คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และการคมนาคมทางบก ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีความเหลื่อมล้ำกันบ้างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต นำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.6 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชายเมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ แต่อัตราการรู้หนังสือหรืออัตราการอ่านออกเขียนได้ค่อนข้างสูงทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยในกลุ่มอายุ 15 -24 ปี ผู้หญิงมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 97.9 ผู้ชายร้อยละ 98.2 ส่วนโอกาสด้านการทำงาน ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชายโดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 90.0 ใน พ.ศ. 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94.5 ใน พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย โดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นผู้บริหารระดับสูงของราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่

เป็นผู้หญิงครั้งแรก ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดด้านการเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจบริหารประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.จ)

### 3. นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยปัจจุบัน

การพัฒนาประเทศยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันให้ความสำคัญมากขึ้นกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม การดำเนินตามนโยบายมาตรการและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น การเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในกรณีผู้ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มประชาชนทั่วไปจะเป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อันจะนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป ซึ่งนโยบายมาตรการ และโครงการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

3.1 มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน โดยการลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลานด้านค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยจัดรถเมล์ฟรีและรถไฟฟ้าฟรี และการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบอาชีพขับขีรถรับจ้างสาธารณะภายใต้โครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV ตลอดจนการสร้างโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรกโดยการลดภาระภาษี

3.2 การส่งเสริมการมีงานทำ เพิ่มรายได้ และสร้างความมั่นคงด้านรายได้ รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท การสร้างความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกรโดยการดูแลราคาสินค้า รับจำนำสินค้าเกษตร การเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติและโครงการประกันภัยข้าวนาปี การดำเนินโครงการพักหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี และการดำเนินโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพโดยจัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จำนวนเงิน 300,000 บาท 400,000 บาท และ 500,000 บาท ตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต

3.3 การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยจัดให้มีกองทุนเงิน ให้อุปการะการศึกษา (กยศ.) โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต และโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 3 เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กในครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ

3.4 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และการวางรากฐานการยกระดับคุณภาพบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และ เป็นธรรมสร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน ซึ่งได้เริ่มต้นการให้บริการกรณี

เจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มีค่าระหว่างสิทธิหรือกองทุน นอกจากนี้ ได้ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและพัฒนาให้เป็น “30 บาทยุคใหม่ เพื่อสุขภาพของคนไทยที่ยั่งยืน”

3.5 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 60-69 ปีจะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-90 ปีจะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับ 1,000 บาท และจัดให้มีเบี้ยยังชีพคนพิการรายเดือน ๆ ละ 500 บาท รวมทั้งจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ รองรับผู้สูงอายุและคนพิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่มืออาชีพผู้พิการหรือทุพพลภาพ การสร้างโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วยโครงการบ้านหลังแรก นอกจากนี้ให้มีการคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน การขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ

3.6 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดบริการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดตั้งธนาคารที่ดินซึ่งได้จัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และเพื่อดำเนินการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ต่อไป รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการเพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภคและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

3.7 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ รวมทั้งขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

3.8 การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

3.9 การดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ยึดแนวทางการปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น ด้านแหล่งน้ำ ด้านการเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสาธารณสุข ด้านคมนาคม/สื่อสาร และด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา เป็นต้น และเป็นโครงการเพื่อการศึกษาค้นคว้าทดลองหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นงานวิจัย ทั้งนี้ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.ช)

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหา

### 2.1 การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

#### 2.1.1 การจัดทำเครื่องชี้วัดข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ข้อมูล จปฐ. เป็นข้อมูลในระดับครัวเรือนที่จัดเก็บจากทุกครัวเรือนที่มีผู้อาศัยอยู่จริงในหมู่บ้าน/ชุมชน ทั้งที่มีเลขที่บ้านและไม่มีเลขที่บ้านเป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงถึงสภาพความจำเป็นพื้นฐานของคนในครัวเรือนต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพการดำรงชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ว่าคนควรมีคุณภาพชีวิตในแต่ละเรื่องอย่างไร ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยคณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) จะแต่งตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อช่วยกันปรับปรุงตัวชี้วัดและเกณฑ์ชี้วัดทุก ๆ 5 ปี ให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงเวลานั้น ๆ เครื่องชี้วัดข้อมูล จปฐ. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ประกอบด้วย 5 หมวด 30 ตัวชี้วัด ดังนี้ (คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.), 2556, น.326 หมวด 1 สุขภาพดี มี 7 ตัวชี้วัด หมวด 2 มีบ้านอาศัย มี 8 ตัวชี้วัด หมวด 3 ฝึกฝนการศึกษา มี 5 ตัวชี้วัด หมวด 4 รายได้ก้าวหน้า มี 4 ตัวชี้วัด หมวด 5 ปลูกฝังค่านิยมไทย มี 6 ตัวชี้วัด

ผลการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) พ.ศ. 2556 ซึ่งจัดเก็บข้อมูลจากทุกครัวเรือนในเขตชนบท (เขต อบต.และเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากอบต.) ที่มีผู้อาศัยอยู่จริง (ทั้งที่มีเลขที่บ้านและไม่มีเลขที่บ้าน) จำนวน 8,489,481 ครัวเรือน จาก 70,308 หมู่บ้าน 6,776 ตำบล 875 อำเภอ 76 จังหวัด โดยมีประชากรทั้งหมด จำนวน 30,151,759 คน แบ่งเป็นเพศชาย 14,796,900 คน (49.07%) เพศหญิง 15,354,859 คน (50.93 %) พบว่า ประชาชนมีคุณภาพชีวิตตามเครื่องชี้วัดข้อมูล จปฐ. หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า (คนไทยมีงานทำและมีรายได้) มี 4 ตัวชี้วัด ดังนี้ (คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.), 2556,น.(1),111)

#### หมวดที่ 4 : รายได้ก้าวหน้า (คนไทยมีงานทำและมีรายได้) มี 4 ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	จำนวน	ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
	ทั้งหมด	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
21 คนอายุ 15-60 ปีเต็ม มีการประกอบอาชีพ และมีรายได้	18,008,229	17,655,104	98.04	353,195	1.96
22 คนอายุมากกว่า 60 ปีเต็มขึ้นไป มีอาชีพและรายได้	3,880,284	3,650,950	94.09	229,334	5.91
23 คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี	8,489,481	8,444,313	99.47	45,168	0.53
24 ครัวเรือนมีการเก็บออมเงิน	8,489,481	8,270,710	97.42	218,771	2.58

ผลการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. พ.ศ. 2556 หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า จำนวน 4 ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดที่คนไทยในชนบทผ่านเกณฑ์มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ 1) คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี ร้อยละ 99.47 2) คนอายุ 15-60 ปีเต็ม มีการประกอบอาชีพ และมีรายได้ ร้อยละ 98.04 3) ครัวเรือนมีการเก็บออมเงิน ร้อยละ 97.42

ตัวชี้วัดที่คนไทยในชนบทไม่ผ่านเกณฑ์มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ 1) คนอายุมากกว่า 60 ปีเต็มขึ้นไป ไม่มีอาชีพและไม่มีรายได้ ร้อยละ 5.91 2) ครัวเรือนไม่มีการเก็บออมเงิน ร้อยละ 2.58

คนอายุ 15-60 ปีเต็ม ไม่มีการประกอบอาชีพและไม่มีรายได้ ร้อยละ 1.96

ตัวชี้วัดข้อมูล จปฐ. เรื่องรายได้ กำหนดให้ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี คำนวณมาจากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำสุด เฉลี่ย 26,607 บาทต่อคนต่อปี (อาชีพประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ หาของป่า และบริการทางการเกษตร ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553) และ อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ย 2.98 % (คิดคำนวณจากค่าเฉลี่ยอัตราเงินเฟ้อตามจริงย้อนหลัง 5 ปี คือ พ.ศ. 2549 – 2553) ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย) เมื่อคำนวณค่าตั้งแต่ พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้ค่าเฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 30,816 บาท แต่ปรับให้เป็นตัวเลขกลม คือ 30,000 บาทต่อปี (คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) 2556, น.60-61, 344) **ตัวชี้วัดที่ 23 คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี**

ภาค	จำนวน	ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
	ทั้งหมด (คร.)	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กลาง	1,904,481	1,903,135	99.93	1,346	0.07
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,373,534	3,348,573	96.26	24,961	0.74
เหนือ	1,960,606	1,945,626	99.24	14,980	0.76
ใต้	1,125,860	1,246,979	99.69	3,881	0.31
<b>รวม</b>	<b>8,489,481</b>	<b>8,444,313</b>	<b>99.47</b>	<b>45,168</b>	<b>0.53</b>

จากผลการสำรวจข้อมูล จปฐ. พบว่า ครัวเรือนในชนบท จำนวน 8,489,481 ครัวเรือน มีรายได้เฉลี่ย ไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาท ต่อปี จำนวน 8,444,313 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 99.47 และไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 45,168 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 0.53

โดยภาคกลางเป็นภาคที่คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 99.93 รองลงมาคือ ภาคใต้ ร้อยละ 99.69 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 99.26 และภาคเหนือ ร้อยละ 99.24 ตามลำดับ

ภาคที่ไม่ผ่านเกณฑ์คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปีมากที่สุด คือภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 0.76 รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 0.74 ภาคใต้ ร้อยละ 0.31 และภาคกลาง ร้อยละ 0.07 ตามลำดับ

#### รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี

ภาค	จำนวนครัวเรือน	จำนวนคน	รายได้เฉลี่ย (บาท/คน/ปี)
กลาง	1,904,481	6,461,039	78,412
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,373,534	12,855,229	57,359
เหนือ	1,960,606	6,448,491	65,844
ใต้	1,250,860	4,387,000	66,237
<b>รวม</b>	<b>8,489,481</b>	<b>30,151,759</b>	<b>64,977</b>

รายได้เฉลี่ยของคนไทยในชนบท จำนวน 64,977 บาท/คน/ปี โดยที่ภาคกลางมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีมากที่สุด จำนวน 78,412 บาท/คน/ปี รองลงไป คือ ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ

#### รายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อปี

ภาค	จำนวนครัวเรือน	จำนวนคน	รายจ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)
กลาง	1,904,481	6,461,039	46,330
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,373,534	12,855,229	33,073
เหนือ	1,960,606	6,448,491	40,083
ใต้	1,250,860	4,387,000	40,765
รวม	8,489,481	30,151,759	38,532

รายจ่ายเฉลี่ยของคนไทยในชนบท จำนวน 38,532 บาท/คน/ปี โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อปีน้อยที่สุด จำนวน 33,073 บาท/คน/ปี รองลงไป คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ตามลำดับ (คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.), 2556, น. (6))

#### จำนวนครัวเรือนที่ตกเกณฑ์รายได้เฉลี่ยคนละ 30,000 บาทต่อปี

ภาค	ครัวเรือนทั้งหมด	ไม่ผ่านเกณฑ์	
		ครัวเรือน	ร้อยละ
กลาง	1,904,481	1,346	0.07
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,373,534	24,961	0.74
เหนือ	1,960,606	14,980	0.76
ใต้	1,250,860	3,881	0.31
รวม	8,489,481	45,168	0.53

#### จังหวัดที่มีครัวเรือนตกเกณฑ์รายได้เฉลี่ยคนละ 30,000 บาทต่อปี มากที่สุด 10 ลำดับแรก

จังหวัด	ครัวเรือนทั้งหมด	ไม่ผ่านเกณฑ์	
		ครัวเรือน	ร้อยละ
แม่ฮ่องสอน	41,578	4,038	9.71
พะเยา	87,357	2,398	2.75
ปัตตานี	85,141	1,614	1.90
มหาสารคาม	167,090	2,663	1.59
ตาก	73,435	1,026	1.40
ขอนแก่น	245,632	3,127	1.27
หนองคาย	73,872	904	1.22
บุรีรัมย์	233,612	2,756	1.18

จังหวัด	ครัวเรือนทั้งหมด	ไม่ผ่านเกณฑ์	
		ครัวเรือน	ร้อยละ
นครพนม	117,058	1,326	1.13
กาฬสินธุ์	154,804	1,445	0.93

ที่มา : คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) 2556,น.(8)

### 2.1.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ

กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำโครงการการบริหารจัดการครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ : ชี้นำชีวิต จัดทำเข้มทิศชีวิต บริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิต โดยการบูรณาการความร่วมมือจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ในปี พ.ศ. 2557 กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำโครงการการบริหารจัดการครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ : ชี้นำชีวิต จัดทำเข้มทิศชีวิต บริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิต โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) 30,000 บาท/คน/ปี ในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 45,130 ครัวเรือน ให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตตนเองและครอบครัว รวมถึงการได้รับการสงเคราะห์หรือดูแลชีวิตอย่างเหมาะสม เพื่อให้ครัวเรือนยากจนดังกล่าวสามารถพึ่งพาตนเองและชุมชนได้อย่างยั่งยืนอย่างน้อยร้อยละ 70 ของจำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) 30,000 บาท/คน/ปี ทั้งหมด โดยมีพื้นที่ดำเนินการ 69 จังหวัด 622 อำเภอ 3,154 ตำบล 13,767 หมู่บ้าน

#### 1) กรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ

แนวคิดแรก ความยากจนเกิดจากการบริหารจัดการชีวิตที่ไม่เหมาะสม สามารถแก้ไขด้วยการบริหารจัดการชีวิต

แนวคิดที่ 2 ปัญหาความยากจน เป็นปัญหาเชิงซ้อน ไม่ใช่ปัญหาเชิงเดียว ไม่สามารถแก้ไขด้วยการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีอาชีพและรายได้แต่เพียงอย่างเดียว

แนวคิดที่ 3 ปัญหาความยากจนภายในครัวเรือน มีความหลากหลายของสาเหตุปัญหาและเงื่อนไข ต้องเข้าไปบริหารจัดการเป็นรายครัวเรือน

#### 2) กระบวนการการบริหารจัดการชีวิตครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ 4 กระบวนการ คือ

กระบวนการที่ 1 ชี้นำชีวิต (Life Identification) การสร้างทีมปฏิบัติการโดยการบูรณาการภารกิจ และบทบาทจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาและระบุครัวเรือนเป้าหมาย ที่สำคัญที่สุดในกระบวนการนี้คือการทำให้ครัวเรือนยากจนตระหนักและยอมรับเหตุของปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้น

กระบวนการที่ 2 จัดทำเข้มทิศชีวิต หรือแผนที่ชีวิต (Life Compass) ทีมงานผู้เกี่ยวข้องในชุมชน ร่วมกันจัดการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจในทีมงาน และการค้นหาช่องทาง วิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้ครัวเรือนเป้าหมายมีทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนาให้พ้นจน กระบวนการนี้หลักการสำคัญอยู่ที่การกระตุ้นและสนับสนุนให้ครัวเรือนยากจนคิดค้นวิธีการที่จะเปลี่ยนแปลงชีวิตหรือพัฒนาชีวิตให้ดีขึ้นออกมาเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้

กระบวนการที่ 3 บริหารจัดการชีวิต (Life Management) การนำแผนที่ชีวิตสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนเป้าหมายให้พ้นจากไปปฏิบัติให้เห็นผล โดยครัวเรือนยากจนดำเนินการในส่วนที่ดำเนินการเองได้ ส่วนทีมปฏิบัติการช่วยกันนำแผนที่ชีวิตเสนอบรรจุในแผนชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งการบูรณาการการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบาทภารกิจ

กระบวนการที่ 4 ดูแลชีวิต (Life Improvement) ที่มปฏิบัติการณ์และผู้นำชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันติดตามความก้าวหน้า การบริหารจัดการชีวิตของครัวเรือนยากจน ให้การสนับสนุน ดูแลระดับประกอบ ปรับปรุงแผนที่ชีวิตให้มีความเหมาะสม สมบูรณ์ขึ้น รวมถึงการค้นหาครัวเรือนยากจนเป้าหมายใหม่ที่ต้องให้มีการบริหารจัดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในปีต่อไป (กรมการพัฒนาชุมชน, 2557, น.2-3)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จากการบูรณาการการดำเนินงานกับหน่วยงาน/องค์กรทุกภาคส่วน ส่งผลให้การยกระดับคุณภาพชีวิตครัวเรือนยากจน จำนวน 103,119 ครัวเรือน มีดังนี้ ๑) ครัวเรือนสามารถยกระดับรายได้ผ่านเกณฑ์ จปฐ. จำนวน 71,717 ครัวเรือน (ร้อยละ 69.55) แยกเป็นครัวเรือนที่พัฒนาได้ จำนวน 62,355 ครัวเรือน และครัวเรือนที่ต้องสงเคราะห์ จำนวน 9,362 ครัวเรือน 2) คงเหลือครัวเรือนที่รายได้ยังไม่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. จำนวน 31,402 ครัวเรือน (ร้อยละ 30.45) แยกเป็นครัวเรือนที่พัฒนาได้ จำนวน 23,048 ครัวเรือน และครัวเรือนที่ต้องสงเคราะห์ จำนวน 8,354 ครัวเรือน (กรมการพัฒนาชุมชน, 2556, หน้า ข.)

### 3) ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาของครัวเรือนยากจน

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาครัวเรือนยากจน พบสภาพปัญหาของครัวเรือนยากจนในภาพรวม เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1) มีอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน เนื่องจากสมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่อาศัยรายได้จากลูกหลานส่งมาจุนเจือ หรือเบี้ยยังชีพจากส่วนราชการ บางส่วนอาศัยรายได้จากการรับจ้างทั่วไปตามที่มีคนในชุมชนจ้างวาน จึงทำให้มีรายได้ในการยังชีพที่ไม่แน่นอน 2) ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ เนื่องจากครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันในการเข้าถึงแหล่งทุน อีกทั้งยังไม่กล้าสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประเภทต่าง ๆ ภายในชุมชนเนื่องจากเห็นว่าตนเองยากจน ไม่มีความสามารถในการออมหรือหากต้องการยืมเงินก็เกรงจะไม่มีผู้ค้ำประกัน จึงมักโดดเดี่ยวแยกตนเองออกจากสังคม 3) ปัญหาหนี้สิน ครัวเรือนยากจนบางส่วนมีปัญหาหนี้สินเดิมที่หาทางออกไม่ได้ร่วมอยู่ด้วยบางครัวเรือนนำที่ดินทำกินไปจำนองกับนายทุนนอกระบบจนถูกยึดและไม่เหลือแม่ที่อยู่อาศัย หลายครัวเรือนดำรงชีวิตที่เหลื่ออยู่อย่างไร้ความหวัง บางส่วนหันไปพึ่งการดื่มสุรา และมีความหวังจากการเล่นการพนัน (ซื้อหวย) จึงยิ่งทำให้ปัญหาหนี้สินเดิมที่มีอยู่แล้วยิ่งทวีเพิ่มขึ้นแบบหาทางออกไม่เจอ 4) ปัญหาขาดแคลนปัจจัยการผลิต นอกจากครัวเรือนยากจนจะขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพแล้ว ส่วนใหญ่ยังขาดแคลนปัจจัยการผลิต เช่น ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ จึงทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง 5) ปัญหาด้านสุขภาพ เป็นผู้ชราหรือผู้พิการ จากการวิเคราะห์ศักยภาพครัวเรือนยากจนพบว่าครัวเรือนยากจนส่วนหนึ่งเป็นครัวเรือนที่ประกอบไปด้วยผู้พิการหรือคนชราที่มีปัญหาสุขภาพเรื้อรังและไม่สามารถประกอบอาชีพสร้างรายได้เลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้ 6) มีสมาชิกในครอบครัวมาก หลายครัวเรือนมีสมาชิกในครัวเรือนที่ต้องเลี้ยงดูมาก หรือสมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ยังไม่สามารถประกอบอาชีพและไม่มีรายได้ ในขณะที่คนวัยแรงงานที่สามารถประกอบอาชีพได้มีจำนวนน้อย เมื่อนำสมาชิกในครัวเรือนมาหารรายได้ทั้งหมดจึงตกเกณฑ์ จปฐ. 7) ไม่มีอาชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนของคนชราหรือผู้พิการที่อาศัยอยู่เพียงลำพัง อาศัยรายได้และอาหารจากเบี้ยยังชีพ จากการอุปการะของญาติพี่น้อง หรือชุมชน 8) ดื่มสุราและการพนัน มีครัวเรือนยากจนหลายครัวเรือนที่มัวเมาในอบายมุข ได้แก่ ดื่มสุราเรื้อรัง และเล่นการพนัน เช่น เล่นไพ่ ซื้อลอตเตอรี่ ซื้อหวย โดยไม่ประกอบอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว (กรมการพัฒนาชุมชน, 2556, น.34-35)

4) ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานตามโครงการ 1) ควรจัดสรรและอนุมัติงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการตั้งแต่วันที่งบประมาณ และขยายระยะเวลาของการเบิกจ่ายงบประมาณให้แล้วเสร็จ

หลังจากเดือนมิถุนายน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกระบวนการและวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน ควรกำหนดให้เป้าหมายดำเนินงานประกอบด้วย ครีวเรือนประเภทที่พัฒนาได้ มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยตนเอง และสามารถพัฒนารายได้ของตนเองให้ผ่านเกณฑ์ จปฐ. เท่านั้น 3) การดูแลครัวเรือนประเภทที่ต้องสงเคราะห์ซึ่งหมดศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยตนเอง ไม่สามารถพัฒนารายได้ของตนเองให้ผ่านเกณฑ์ จปฐ. เป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ และมีปัญหาด้านสุขภาพอย่างรุนแรง ควรมอบหมายให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสงเคราะห์และด้านสุขภาพโดยเฉพาะ

5) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) ควรให้ความสำคัญในการจัดเก็บและใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อใช้ข้อมูล จปฐ. เป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและชี้เป้าครัวเรือนยากจนของประเทศ 2) ควรกำหนดกลไกการบริหารโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบบูรณาการทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันผลักดัน ติดตาม สนับสนุนการบูรณาการการดำเนินงานทั้งด้านงบประมาณ แผนงาน/โครงการ อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม 3) ควรกำหนดภารกิจการแก้ไขปัญหาคความยากจนให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อความคล่องตัวในการบูรณาการการดำเนินงาน 4) ควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบบูรณาการเป็นวาระแห่งชาติและเป็นงานนโยบายสำคัญของรัฐบาลต่อไป (กรมการพัฒนาชุมชน, 2556, น. 49-50)

**2.1.3 ปัญหาอุปสรรค** 1) ห้วงเวลาในการดำเนินงานตาม 4 กระบวนการ ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ (กำหนดให้ดำเนินการและเบิกจ่ายงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน) 2) ศักยภาพของครัวเรือนยากจนเป้าหมายมีความแตกต่างกันมาก โดยครัวเรือนที่ต้องสงเคราะห์ส่วนใหญ่จะเป็นผู้สูงอายุ เป็นผู้พิการ และมีปัญหาด้านสุขภาพซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้ในระยะเวลาอันสั้น 3) การบูรณาการช่วยเหลือของหน่วยงานภาคี ยังไม่สามารถช่วยเหลือครัวเรือนยากจนได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านเป้าหมายและภารกิจของหน่วยงาน

## 2.2 การแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

การแก้ไขปัญหาคความยากจนเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความยากจนคือความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน และลำพังเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลองค์กรเดียวก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ แม้ว่าปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น และด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทในความรับผิดชอบใน 3 ด้าน ได้แก่ ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็คือการดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน และความรับผิดชอบต่อพื้นที่สอง เป็นความรับผิดชอบในฐานะที่นักการเมืองท้องถิ่น เป็นตัวแทนขององค์กรชุมชน และประการสุดท้ายเป็น ความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมถึงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมที่สังคมคาดหวังและกำหนดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการ และมีบทบาทอะไรบ้าง

การแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้นหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องนำข้อมูล มุมมอง ยุทธศาสตร์ กลไก และมาตรการในการแก้ไขปัญหามาร่วมแลกเปลี่ยนกัน และร่วมกันวิเคราะห์สภาพปัญหา โดยยึด “พื้นที่” เป็นสำคัญ จากนั้นร่วมกันบูรณาการแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาคอย่างสอดประสาน และแนวทางเหล่านั้นต้องไม่แปลกแยกจากชุมชนประการสำคัญต้องสร้างความรู้สึทที่ว่า “ปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาคร่วมของทุกคน และทุกหน่วยงาน” เป็นความพยายามของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยที่จะให้เกิดการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจน โดย “การจัดตั้งศูนย์บริการแก้ไขปัญหาคท้องถิ่นระดับตำบล” โดยทุกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดตั้งศูนย์บริการนี้

จากนั้นศูนย์บริการฯ จะต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์วิเคราะห์ปัญหาความยากจน โดยค้นหา “ผู้ยากจน” และ “วิเคราะห์ระดับและสภาพความยากจน” สำหรับกลไกในการดำเนินการของศูนย์บริการฯ นั้นจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ และให้ความสำคัญกับ “กระบวนการมีส่วนร่วม” ของประชาชน โดยแผนหรือกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจะต้องเริ่มจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะต้องไม่คิดแทนคนยากจน (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.22-23)

### 2.2.1 ลักษณะศูนย์บริการแก้ไขปัญหาในระดับตำบล

- 1) ต้องเป็นศูนย์บริการฯ ที่มีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ ที่แก้ไขปัญหาเรื่องความยากจน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ และวางแผนแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกัน
- 2) ประชาชนเป็นเจ้าของศูนย์บริการ และองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล ประสานงานกับส่วนราชการอื่น และส่วนราชการอื่นเข้าร่วมให้และใช้ข้อมูล
- 3) ศูนย์บริการฯ ต้องทำหน้าที่ในการบูรณาการใน 2 แนว ทั้งการบูรณาการแนวตั้ง (ทิศทางการทำงานของส่วนราชการ) และการบูรณาการแนวระนาบ (การบูรณาการในระดับกิจกรรม)
- 4) ศูนย์บริการฯ ต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์บริหารความยากจนในระดับพื้นที่และพร้อมที่จะทำหน้าที่บูรณาการและดำเนินการในประเด็นปัญหาอื่น ๆ นอกเหนือจากปัญหาเรื่องความยากจน
- 5) ศูนย์บริการฯ ต้องเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน ชุมชนส่วนราชการ ประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ศูนย์บริการฯ ต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์รวม (องค์กรเสมือนจริง) และให้ชุมชนเป็นเจ้าของ ส่วนภาคราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของศูนย์ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.27-28)

### 2.2.2 บทบาทของส่วนราชการ (ในพื้นที่) ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

- 1) ส่วนราชการต้องทำหน้าที่ในการเป็น “ตัวช่วย” เท่านั้น ทั้งช่วยเหลือด้านวิชาการ และด้านเทคนิค
- 2) ส่วนราชการต้องทำหน้าที่ในการ “สร้างมูลค่าเพิ่ม” และ “รับรองเชิงคุณค่า” ให้กับผลิตภัณฑ์ และภูมิปัญญาของชุมชนเพื่อสร้างและขยายฐานให้แก่ชุมชน
- 3) ส่วนราชการต้องเข้าใจความยากจนทั้งในเชิงสัมพัทธ์ และความยากจนเชิงสัมบูรณ์ และเข้าใจเหตุแห่งความยากจนอย่างถ่องแท้และครอบคลุม
- 4) ส่วนราชการต้องปรับกระบวนการที่ศึกรการทำงานของภาคราชการในระดับนโยบายเพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับชุมชน และกลายเป็น “พันธมิตร” ของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ

### 2.2.3 ข้อมูล

- 1) “ฐานข้อมูล” เป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหา และควรเป็นฐานข้อมูลร่วม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการร่วมกันออกแบบระบบฐานข้อมูลที่เหมือนกัน และส่วนราชการพร้อมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าร่วมกันได้
- 2) เมื่อออกแบบข้อมูล หรือฐานข้อมูลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวม และเป็นเจ้าของฐานข้อมูล
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับข้อมูล/ฐานข้อมูลใหม่ หรือข้อมูลเก่า (กชช.2ค. และจปฐ.) อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความทันสมัย เพราะเกิดความเปลี่ยนแปลงในชุมชนอยู่ตลอดเวลา
- 4) ในกรณีที่ยังไม่ได้ออกแบบข้อมูล หรือฐานข้อมูลใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูล จปฐ. และ กชช.2ค. ได้ และใช้กระบวนการในการเก็บรวบรวมเป็น “กระบวนการใน

การพัฒนาาร่วมกัน” องค์การบริหารส่วนตำบลต้องให้ความสำคัญกับ “การวิเคราะห์ฐานข้อมูล” โดยเน้นมิติที่หลากหลาย

5) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีฐานข้อมูลที่ครบ ถูกต้อง ทันสมัย มีหลากหลายแง่มุมและต้องมีข้อมูลที่เกิดจากการทำแผนชุมชน และนำ “ข้อมูล” มาใช้ในการวางแผน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา

6) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีข้อมูล และฐานข้อมูลที่หลากหลายครอบคลุม และต้องพัฒนาทักษะและความสามารถในการบริหารจัดการข้อมูลได้โดยสามารถจัดทำหรือวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะการจัดทำเป็น “แผนที่” อาทิ การจัดทำแผนที่ปัญหา แผนที่กลุ่มคนจน และแผนที่ทุนทางสังคม (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.28-29)

#### 2.2.4 วิธีการและกระบวนการทำงาน

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็น “เจ้าภาพ” ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิด “ความอยาก” ในการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกัน

3) เมื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแล้ว ต้อง “แจจแจง” ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

4) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่ในการ “สร้างเวที” เพื่อให้ส่วนราชการได้แลกเปลี่ยนกันในการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของแต่ละส่วนราชการ ทั้งการดำเนินการในอดีตที่ผ่านมาและการดำเนินการในอนาคต

5) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา “ทักษะ” และ “ฝีมือ” ในการประกอบอาชีพ

6) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการความรู้ การเสริมสร้างความรู้และการเรียนรู้

7) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการปรับตัว โดยต้องปรับตัวให้องค์กรเป็น “ผู้นำความเปลี่ยนแปลง” และต้องลด “ความเป็นราชการ” ในองค์กร

8) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ “ต่อยอด” จากสิ่งที่ชาวบ้านมีอยู่ และทำหน้าที่ ในการประสานและคิดวิธีการในการต่อยอดให้กับชาวบ้านและชุมชน

9) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงกับตลาดภายนอก (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.30)

#### 2.2.5 แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนควรจะนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” มาใช้ 2) การเริ่มแก้ไขปัญหาความยากจน จะต้องเริ่มต้นจากการค้นหากลุ่มเป้าหมาย (คนยากจน) โดยต้องพิจารณาและวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายภายใต้การนิยามความหมายอย่างมีดุลยภาพและหลากหลาย มิติองค์การบริหารส่วนตำบลควรใช้ “แผนความยากจน” เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล 3) ในกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจน ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล การเสริมสร้างพลังให้กับชุมชนเพื่อเข้ามาดำเนินการจัดการเกี่ยวกับความยากจน การเสริมสร้างกลุ่มหรือองค์กรชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมายให้เป็นผู้ริเริ่มเสนอ ประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่หนุนเสริมทรัพยากรหรือความรู้และ

เทคนิคทางวิชาการ การประสานความร่วมมือต่าง ๆ เท่านั้น 4) ในการแก้ไขปัญหาความยากจนต้องพิจารณาเรื่อง “การบริหารปัจจัยการผลิต” ด้วย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลขาดทักษะการบริหารจัดการด้านปัจจัยการผลิต เนื่องจากการให้ความสำคัญกับการพัฒนาและยกระดับปัจจัยการผลิตจะทำให้เกิดการพัฒนาสู่การตลาดภายใต้การลงทุนแบบทุนนิยม ชุมชนจะเข้มแข็งได้ต้องมีการสร้างรายได้ การสนับสนุนทุนหมุนเวียน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิต การสร้างมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งช่องทางด้านการตลาด การส่งเสริมธุรกิจและวิสาหกิจชุมชน ฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาและสังเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้าน และมุ่งแก้ไขปัญหาโดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการพัฒนาทักษะเป็นสำคัญ 5) ในกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนต้องให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการภายในชุมชนองค์กรชุมชน” และร่วมกันทำหน้าที่บริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ 6) เน้นการทำงานในลักษณะ “ภาคี” การประสานภาคีหรือเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน ทั้งเป็นภาคีที่เป็นส่วนราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มองค์กร สมาคม และสมาพันธ์ต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อเป็นเพื่อนร่วมงาน 7) ต้องแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิง “วิถีคิด” เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในการแก้ไขปัญหาความยากจนจะต้องให้ความสำคัญกับ “กระบวนการทางปัญญา” ซึ่งจะต้องค้นหาศักยภาพในการพัฒนาของประชาชน และนำศักยภาพมาพัฒนาต่อยอดสู่ประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจ ต้องมีกลไกการจัดการเรียนรู้ของชุมชน มีศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี นำความรู้ทั้งจากคนในชุมชน จากหน่วยงานภายนอกมาผสมผสานให้เกิดการเรียนรู้ของชุมชน โดยจะต้องเริ่มจากการเรียนรู้หรือการรู้จักกับครอบครัวของตนเอง อาทิ การทำบัญชีครัวเรือน จะทำให้เรียนรู้และเข้าใจในครอบครัวของตนเอง จากนั้นขยายไปสู่การเรียนรู้ในระดับชุมชน และชุมชนต้องมีการเรียนรู้เรื่องการจัดการชุมชน เรียนรู้บนชีวิตจริง สถานการณ์จริง การจัดการเรียนรู้ของชุมชนต้องสนองปัญหาได้จริงและมีความต่อเนื่อง 8) ภายหลังจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนแล้ว องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องให้ความสำคัญกับระบบติดตามและประเมินผล โดยในกระบวนการติดตามและประเมินผลดังกล่าวต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.21,24-27)

### 2.3 การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยนโยบายประชานิยม

การพัฒนาชนบทและแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนนับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญลำดับต้นของรัฐบาลไทยทุกชุด แม้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ในรัฐบาลแต่ละสมัย แต่การให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนและสินเชื่อมักเป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลส่วนใหญ่นำมาใช้แก้ไขปัญหาความยากจน อย่างไรก็ตาม จุดหักเหที่สำคัญในแนวนโยบายเศรษฐกิจของไทยเกิดขึ้นเมื่อได้มีการนำเอานโยบายเชิงประชานิยมมาปรับใช้ใน พ.ศ. 2544 โดยมีจุดเด่นตรงที่รัฐบาลใช้เงินงบประมาณจำนวนมากอัดฉีดสู่เศรษฐกิจฐานรากและมีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุที่การนำเสนอของพรรคไทยรักไทยตรงใจประชาชนและมีความแตกต่างจากที่มีการเสนอกันอยู่อย่างชัดเจน จึงทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนอย่างมากจากประชาชนที่รู้สึกมีความหวัง (โดยเฉพาะในภาคชนบท) ซึ่งส่งผลให้พรรคไทยรักไทยสามารถกุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารประเทศโดยดำเนินนโยบายเชิงรุกต่าง ๆ ภายใต้นโยบาย “เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาส” ให้แก่ประชาชน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้จัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและสินเชื่อเพื่อลดปัญหาความยากจนที่มีรูปแบบการบริหารค่อนข้างแตกต่าง จากรัฐบาลก่อนหน้านั้น เช่น นำวิธีบริหารแบบนักธุรกิจมาปรับใช้กับการบริหารระบบราชการ ตัดสินใจอย่างรวดเร็ว รวมศูนย์อำนาจ และใช้กลยุทธ์ทางการตลาด อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของนโยบายและโครงการที่จัดทำจะพบว่า รัฐบาลก่อนหน้านั้นก็ได้ดำเนินโครงการที่มีลักษณะช่วยเหลือและกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก แต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้อัดฉีดเงินจำนวน

มากเข้าสู่ระบบภายในเวลาอันสั้นเพื่อเร่งการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชน เช่น การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

หากพิจารณาตลาดสินเชื่อสำหรับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่มีประวัติและหลักฐานทางการเงินที่ชัดเจนและมั่นคง รวมทั้งไม่มีทรัพย์สินที่มีมูลค่าไว้ในครอบครอง จะพบว่า กลุ่มคนเหล่านี้มักถูกมองว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงและมักไม่ได้รับโอกาสด้านเงินทุนเพื่อนำไปใช้ลงทุนในกิจการที่อาจจะทำให้ตนเองสามารถหลุดพ้นจากสภาพความยากจน โดยเฉพาะคนยากจนที่มักไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ไว้ในครอบครอง ฉะนั้นคนยากจนเหล่านี้จึงมักถูกตัดโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้ตามต้องการ ขาดเงินทุนหมุนเวียนและอาจต้องจำกดอยู่ในวังวนแห่งความยากจนต่อไป จากการศึกษาผลการดำเนินโครงการช่วยเหลือด้านเงินทุนและสินเชื่อที่ริเริ่มโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสามโครงการเพื่อลดปัญหาความยากจน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านฯ ธนาคารประชาชน และการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลาสามปี พบว่า ตั้งแต่เริ่มโครงการถึงเดือนมีนาคม 2549 วงเงินสินเชื่อของทั้งสามโครงการมีมูลค่ารวมกันมากกว่าแสนล้านบาท (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2551, น.3-5)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนใน พ.ศ. 2545 2547 และ 2549 โดยแบ่งกลุ่มประชากรตามโครงการช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐจัดให้ ซึ่งได้แก่ การพักชำระหนี้ฯ กองทุนช่วยเหลือเกษตรกรอื่น ๆ เงินกู้เพื่อการศึกษา ธนาคารประชาชน และกองทุนหมู่บ้านฯ พบว่า มีประชากรขอรับประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านฯ มากที่สุด คือประมาณ 4.7 ล้านคนในปี 2545 (ร้อยละ 7.66 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) และ 6.5 ล้านคนใน พ.ศ. 2549 (ร้อยละ 10.28) รองลงมาคือการพักชำระหนี้

เมื่อแบ่งกลุ่มประชากรในแต่ละโครงการช่วยเหลือทางการเงินข้างต้นออกเป็นสองประเภทย่อย ได้แก่ คนจน (ประชากรที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน) และคนไม่จน พบว่า คนไม่จนได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้มากกว่าคนจนในทุกโครงการ (มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ในแต่ละโครงการ) เช่น ใน พ.ศ. 2545 มีผู้ได้รับประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านฯ ประมาณ 4.7 ล้านคน แบ่งเป็นคนไม่จนเกือบ 4 ล้านคน (ร้อยละ 84.6) และคนจนเพียง 7 แสนคน (ร้อยละ 15.4) น่าสังเกตด้วยว่า สัดส่วนของคนจนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ลดลงอย่างต่อเนื่อง และสัดส่วนของคนไม่จนที่ได้รับประโยชน์กลับเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การพักชำระหนี้ฯ ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่มีประเด็นน่าขบคิด กล่าวคือ ทั้ง ๆ ที่คนจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีอาชีพเกษตรกรรม แต่เหตุใดคนจนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ก็กลับมีเพียงประมาณร้อยละ 10-17 เท่านั้น ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า การช่วยเหลือประชาชนด้วยโครงการสนับสนุนเงินทุนและสินเชื่อที่ผ่านมายังไม่สามารถเข้าถึงคนจนได้อย่างทั่วถึง ทั้งยังอาจทำให้ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนจนกับคนไม่จนมีมากขึ้นอีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากการกำหนดรูปแบบและการบริหารจัดการโครงการที่ขาดประสิทธิภาพและความชัดเจน เช่น หน่วยงานที่กำกับดูแลโครงการอาจเลือกให้ประโยชน์เฉพาะกับผู้ที่คุ้นเคยกัน หรืออาจกีดกันผู้ที่มีความเสี่ยงสูงออกไปซึ่งย่อมทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงโครงการดังกล่าวได้ (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2551, น.7)

การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ อาจช่วยเกื้อหนุนให้คนจนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น กล่าวคือมีรายได้สูงขึ้นและสามารถใช้จ่ายมากขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูลจึงไม่สามารถวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า แท้จริงแล้วคนจนเหล่านี้นำเงินที่ได้จากกองทุนหมู่บ้านฯ ไปใช้อย่างไรเพื่อทำให้ได้ผลตอบแทนกลับคืนมา อย่างไรก็ตามคงปฏิเสธไม่ได้ว่า การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ ช่วยลดภาระดอกเบี้ย ลงมากเมื่อเทียบกับการกู้ในระบบ แต่กระนั้นผู้กู้จากกองทุนหมู่บ้านฯ บางส่วนก็ยังกู้เงินจากแหล่งอื่นมาชำระคืนหนี้ที่มีกับกองทุนหมู่บ้านฯ

แม้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่สนับสนุนด้านสินเชื่อและเงินทุนจะมีเจตนาดีในการช่วยแก้ปัญหาความยากจน แต่ปรากฏว่าผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนจน แต่กลับเป็นคนที่ไม่จนจริง ความช่วยเหลือเช่นนี้ของรัฐทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง หรืออีกนัยหนึ่งคือมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น โดยภาพรวมคนรวยมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นในขณะที่คนจนมีส่วนแบ่งรายได้ลดลง นอกจากนี้ หากพิจารณาโครงการกองทุนหมู่บ้าน และการพักชำระหนี้ฯ ซึ่งต้องการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการจะพบว่า รายได้และรายจ่ายที่แท้จริง (รายได้และรายจ่ายภายหลังปรับเงินเพื่อ) ของคนจนมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีสูงกว่าของคนไม่จนค่อนข้างมาก แต่มีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่รายได้ที่แท้จริงมีอัตราเพิ่มขึ้นสูงกว่ารายจ่ายที่แท้จริง ซึ่งน่าจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่คนจน ที่สำคัญคนจน ที่ขอใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐเหล่านี้มีเพียงส่วนน้อยและโครงการดังกล่าวก็เข้าถึงคนจนได้ไม่ทั่วถึง ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรปรับแนวทางการปฏิบัติงานโดยกำหนดรูปแบบและรายละเอียดของแต่ละโครงการเสียใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง มิใช่ยังคงถูกกีดกันออกจากระบบการเงินเช่นเดิม

นอกจากนี้ แม้เงินทุนจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการประกอบอาชีพ แต่สิ่งที่สำคัญกว่าคือความสามารถในการใช้เงินเพื่อสร้างผลตอบแทนกลับคืนมา กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้กู้ต้องทราบว่าควรนำเงินไปลงทุนหรือใช้อย่างไรจึงจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด (ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง) การระดมทุนได้เพียงอย่างเดียวแต่มองไม่เห็นโอกาสในการลงทุนอาจสร้างปัญหาที่ยากยิ่งขึ้นให้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งยังต้องแบกรับหนี้สินที่พอกพูนขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้แทนที่รัฐจะเน้นหว่านเงินจำนวนมากให้แก่คนจน ก็ควรให้ความสนใจเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจของคนกลุ่มนี้ให้ได้ผลตอบแทนสูงขึ้น และคงต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องการใช้เงินจำนวนมากในการอุดหนุนโครงการประชานิยมเพื่อหวังคะแนนเสียงสนับสนุนต่อไป เนื่องจากผลของแนวคิดนี้อาจไม่ยั่งยืน ทั้งยังอาจทำให้ประชาชนขาดวินัยทางการเงินและหวังพึ่งแต่ความช่วยเหลือจากรัฐโดยไม่มุ่งปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งคือ การสร้างภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล ในอนาคตด้วยการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย แม้นโยบายของรัฐบาลจะมีเจตนาดีดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หากโครงการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ทำให้เกิดหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินของรัฐซึ่งเป็นผู้สนองนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากปัญหารุนแรงมากขึ้น เสถียรภาพของสถาบันการเงินดังกล่าวย่อมถูกทำลายได้ง่าย (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2551, น.10-11)

**กอบศักดิ์ ภูตระกูล** (2551, น.8) ได้ศึกษา “สินเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจน” พบว่าการใช้นโยบายประชานิยมดังกล่าวของรัฐบาลกลับทำให้ครัวเรือนในกลุ่มที่จำเป็นต้องเป็นหนี้มากกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้ ซึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่านโยบายนี้ทำให้คนเป็นหนี้และตกอยู่ในวังวนของการเป็นหนี้หรือไม่ จากข้อมูลเบื้องต้น พบว่า การให้สินเชื่อของทางการผ่านโครงการประชานิยมต่าง ๆ ได้ส่งผลให้ครัวเรือนในกลุ่มรายได้ที่จนที่สุดมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้กลุ่มครัวเรือนดังกล่าวมีความเปราะบางทางการเงินเพิ่มขึ้นและอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและดอกเบี้ย และในที่สุดทำให้ประสบปัญหาการชำระหนี้เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ ต่อไปภาครัฐจะต้องดำเนินการเรื่องสินเชื่อสำหรับคนจนอย่างระมัดระวังมากขึ้นโดยเน้นการมีวินัยในการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว และให้สินเชื่อเฉพาะโครงการที่จะเกิดประโยชน์และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้กู้ยืม ตลอดจนให้ความรู้ทางการเงินแก่ผู้กู้เพื่อให้สามารถ

ดูแลปัญหาทางการเงินของตนเองได้ด้วยตนเอง โดยนำประสบการณ์ของธนาคารคนจนในต่างประเทศที่มักเรียกกันว่าไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance) ซึ่งมีกระบวนการให้สินเชื่ออย่างระมัดระวังและรัดกุมมาประยุกต์ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการให้สินเชื่อในลักษณะประชานิยมที่นำไปสู่ปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวในที่สุด

**บรรพพรรณ อชกุล** (2551, น.11) ได้ศึกษา “การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อความยากจน” พบว่า โครงการสินเชื่อระดับย่อยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การขาดแคลนเงินทุนเป็นสาเหตุหนึ่งของความยากจน ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจนคือการขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยเชื่อว่าผู้กู้จะสามารถอาศัยเงินทุนดังกล่าวนำไปให้ตัวเองหลุดพ้นจากความยากจนได้ แม้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ จะมีวัตถุประสงค์ที่ดีและเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศแต่โครงการนี้ก็เป็นเครื่องมือสร้างความนิยมทางการเมืองอย่างชัดเจน ดังนั้น การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านจึงอาจมีความหละหลวมในการควบคุมการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ หรืออาจมีการเร่งดำเนินการเพื่อสร้างผลงานโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการเงินทุนของผู้กู้ ซึ่งส่งผลร้ายต่อสถานะทางการเงินของผู้กู้โดยไม่จำเป็น

การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน รวมถึงผลกระทบต่อความยากจนของประเทศ พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ ส่งผลให้รายได้จากกิจการภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านยังส่งผลให้รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบต่อรายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนยังคงคลุมเครือ และในด้านผลกระทบต่อความยากจนนั้น การกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้ในระยะสั้นเท่านั้น ผลการประเมินดังกล่าวทำให้ทราบว่า ผู้กู้บางส่วนนำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งเห็นได้จากการประเมินรายได้และรายจ่ายรวม และการที่รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคเพิ่มขึ้นมากจากการกู้ยืมก็สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กู้ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้มากกว่าร้อยละ 15 ทั่วประเทศจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อชำระหนี้กองทุนแม้ว่าผู้กู้บางส่วนอาจมีความจำเป็นในการใช้กระแสเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง แต่การกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ก็สามารถเป็นหลักฐานยืนยันว่าผู้กู้ยังมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้

ดังนั้น ความคาดหวังว่าโครงการสินเชื่อระดับย่อยจะสามารถนำพาคนจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ด้วยตนเองนั้นจึงสำเร็จได้ยาก เนื่องจากมีการนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่สร้างรายได้ที่ยั่งยืน นอกจากนี้การขาดแคลนแหล่งเงินทุนเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุของความยากจน ปัญหาความยากจนมีความซับซ้อนและมีพลวัตมากกว่าปัญหาการขาดโอกาสทางการเงินมาก การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยโครงการเดียว แต่ควรประกอบด้วยความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากความช่วยเหลือด้านการเงินด้วย

แนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์หรือทุนมนุษย์เชื่อว่า การศึกษามีส่วนช่วยส่งเสริมและเพิ่มทุนมนุษย์ซึ่งส่งผลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น ดังนั้นจึงควรลงทุนด้านการศึกษากับคนจนเพื่อช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากความยากจนได้ จึงเป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะยาวต้องอาศัยการศึกษาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวรับกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้การที่รายได้มักมีความสัมพันธ์กับการศึกษาย่อมทำให้สามารถใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของประเทศในระยะยาวอีกด้วย (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2551, น.13-14)

## 2.4 แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน : เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ

### 2.4.1 การลดความยากจนรายได้แนวทางเสรีนิยม

ตั้งแต่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2501 จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยทุกชุดยึดแนวทางเสรีนิยมเป็นนโยบายบริหารเศรษฐกิจโดยเน้นให้ภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนการขยายตัวของเศรษฐกิจ และมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในเชิงอนุรักษ์นิยมที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (แต่มีการปรับบ้างเป็นครั้งคราว) เป็นตัวยึดเหนี่ยวมิให้อัตราเงินเฟ้อสูงเกินควร เศรษฐกิจมหภาคของไทยจึงมีเสถียรภาพและมีการออมทรัพย์ในระดับสูง นอกจากนี้ประเทศไทยยังโชคดีที่มีที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์มากพอสมควร เปิดโอกาสให้ประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสามารถขยับขยายเข้าไปบุกเบิกหาที่ทำกินใหม่แต่ก็ต้องยอมรับด้วยว่า การพัฒนาในลักษณะนี้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปค่อนข้างมาก และมีประชาชนจำนวนหนึ่งถูกตัดขาดจากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่สามารถหาที่ดินมาทำกินเพื่อชดเชยกับทรัพยากรที่สูญเสียไป

แม้แนวทางเสรีนิยมจะประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในการลดปัญหาความยากจนของไทยอย่างน้อยในเรื่องความยากจนด้านตัวเงิน แต่แนวทางนี้ก็ยังมีปัญหาอยู่มากกล่าวคือ แม้การขยายตัวทางเศรษฐกิจช่วยให้ความยากจนลดลงได้เร็วในช่วงแรก แต่ผลดีในด้านนี้มีแนวโน้มลดลงในช่วงหลัง นอกจากนี้ข้อจำกัดสำคัญที่สุดของแนวทางเสรีนิยมคือ กลไกตลาดไม่สามารถและไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ จึงต้องให้ภาครัฐมีบทบาทในเรื่องนี้โดยใช้นโยบายการคลังและการให้บริการในเรื่องที่กลไกตลาดไม่ทำงาน เช่น การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการประกันความเสี่ยงให้กับประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยและสังคมไทยล้มเหลวในการทำหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ และปัญหาการกระจายรายได้ที่แก้ไม่ตกก็มีความเป็นเหตุและเป็นผลกับอีกปรากฏการณ์หนึ่งคือ ปัญหาคนจนเรื้อรังหรือคนจนดักดาน ซึ่งหมายถึงการที่ประชากรกลุ่มหนึ่งของสังคมตกอยู่ในห้วงโศกความยากจนอย่างดื้อไม่หลุด และกลุ่มคนจนดักดานก็มักมีปัญหาสืบเนื่องอีกประการหนึ่งคือการตกทอดความยากจนไปถึงลูกหลาน (อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, 2552, น.4)

### 2.4.2 การลดความยากจนภายใต้แนวทางประชานิยม

ในยุคพรรคไทยรักไทยซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองที่เสนอแนวนโยบายประชานิยมขนานใหญ่และเต็มรูปแบบ สาระสำคัญของแนวนโยบายเศรษฐกิจพรรคไทยรักไทยคือเศรษฐกิจทวิวิถี (Dual Track Economy) ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออกพร้อม ๆ กับการกระตุ้นการบริโภคในประเทศ เพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลด้านการเมืองที่ตอบสนองทั้งคนจนและคนรวย นโยบายนี้ใช้เงินทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากในระยะแรกและสร้างภาระผูกพันต่อเนื่อง รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลัง เช่น การประกันราคาพืชผล โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ การใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐ โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ โดยเฉพาะบ้านเอื้ออาทร การจัดสรรเงินรายได้จากการออกสลากกินแบ่งชนิดพิเศษโดยไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้เงินที่เข้มงวดพอ

ในด้านผลที่มีต่อการลดความยากจนนั้นยังไม่ปรากฏชัดเจน อย่างไรก็ตาม การประเมินในเบื้องต้น โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2545 2547 และ 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า นโยบายประชานิยมที่สามารถเข้าถึงคนจนได้มากกว่าคนไม่จนอย่างชัดเจนมีเพียงนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กล่าวโดยสรุป ผลของนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยต่อการลดความยากจน ยังไม่แน่ชัด แม้สัดส่วนคนจนในช่วงที่พรรคไทยรักไทยบริหารประเทศลดลงมาตลอด แต่ก็เป็นการลดลง พร้อม ๆ กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าความยากจนลดลงเพราะตัวนโยบายประชานิยมเอง และหากคิดอย่างนอกรอบนโยบายประชานิยมก็มีส่วนทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้น ซึ่งส่งผลต่อการ ลดความยากจนอีกทอดหนึ่ง แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยเกิดจากนโยบาย

ประชานิยม เรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ ซึ่งน่าสนใจว่าในช่วงแรกของการใช้นโยบายประชานิยมนั้น การกระจายรายได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน แต่ผลที่เกิดขึ้นไม่ยั่งยืน เมื่อหยุดอัดฉีดเงิน การกระจายรายได้กลับเลวร้ายกว่าเดิมเสียอีก (อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, 2552,น.5)

### 2.4.3 ระบบรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจากการที่ผู้คนที่ต้องประสบกับความเสี่ยงที่หลากหลายในชีวิตประจำวัน ทำให้รายได้ผันผวนและเกิดค่าใช้จ่ายที่คาดไม่ถึง ผู้ที่ไม่สามารถจัดการกับความผันผวนได้ก็จะต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิต ในอดีตครอบครัวและเครือญาติเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือคนจน และ คนเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะจนโดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งชุมชนก็ยังยื่นมือเข้าช่วยเหลือ แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและครอบครัวมีขนาดเล็กกลง กลไกการช่วยเหลือดังกล่าวก็เริ่มหมดไป ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทภายใต้แนวทางรัฐสวัสดิการที่ให้การดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนสิ้นชีวิตตามแนวคิดของอาจารย์ปวย อังภากรณ์ (อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, 2552,น.5-6)

ระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบที่รัฐจัดกลไกที่ให้การดูแลประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากภาวะความยากจนและความยากลำบาก กลไกที่สำคัญของระบบรัฐสวัสดิการคือการจัดสรรเงินภาษีจากประชาชนในวัยทำงานเพื่อช่วยเหลือเลี้ยงดูประชาชนวัยเด็กและวัยชราในลักษณะที่เป็น การโอนระหว่างรุ่น (Intergeneration Transfer) รวมถึงกลไกที่ช่วยเหลือผู้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น ผู้พิการ กำพร้า หรือตกงาน กรอบของการเลี้ยงดูของระบบรัฐสวัสดิการครอบคลุมการศึกษา การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ การว่างงาน เงินบำนาญชราภาพ และโครงการช่วยเหลืออื่นที่มีลักษณะเป็นโครงการประจำ (การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ, 2551, น.19-20) องค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) แบ่งประเภทค่าใช้จ่ายสาธารณะด้านสังคมเป็นเก้าประเภท คือ 1) ค่าใช้จ่ายเพื่อการชราภาพ 2) ค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เป็นหม้ายและบุตร 3) ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนผู้ทุพพลภาพ 4) ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาล 5) ค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัว 6) ค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นตลาดแรงงาน 7) ค่าใช้จ่ายเพื่อผู้ว่างงาน 8) ค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัย และ 9) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย หรือเงินอุดหนุนด้านอาหาร

ประเทศไทยมีการให้สวัสดิการสังคมหลากหลายรายการเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่ม OECD เพียงแต่ความครอบคลุมของสวัสดิการมักจะไม่เป็นแบบถ้วนหน้า เช่น ในกรณีสวัสดิการเพื่อการชราภาพนั้นมีประชาชนวัยทำงานเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่มีหลักประกันด้านรายได้เมื่อเข้าสู่วัยชรา อย่างไรก็ตาม ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลอย่างถ้วนหน้า ซึ่งแม้ขอบเขตและสิทธิประโยชน์ของแต่ละโครงการให้ความคุ้มครองจะแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็กล่าวได้ว่ามีการดูแลช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลที่เป็นภาระต่อประชาชนดีในระดับหนึ่ง ส่วนสวัสดิการที่ประเทศไทยให้ความสำคัญต่ำคือ สวัสดิการด้านตลาดแรงงาน ด้านที่อยู่อาศัย และสวัสดิการสำหรับผู้ทุพพลภาพและผู้สูญเสียแรงงานหลักของครอบครัว

ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดของประเทศไทยใน พ.ศ. 2549 เท่ากับ 180,038 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าประเทศเม็กซิโกมาก (เม็กซิโกเป็นประเทศที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทยและมีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดในกลุ่มสมาชิก OECD) หากไทยต้องการเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการตามแบบประเทศสมาชิก OECD ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก การประมาณการสำหรับปี 2550 พบว่า หากจะให้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสังคมต่อ GDP เป็นไปตามแบบของประเทศสมาชิก OECD สามกรณี คือ 1) กรณีต่ำสุดของ OECD ประเทศไทยต้องใช้งบประมาณสี่แสนล้านบาท 2) กรณีใช้สัดส่วนตามประเทศเม็กซิโกจะต้องใช้งบประมาณห้าแสนล้านบาท และ 3) กรณีใช้สัดส่วนตามค่าเฉลี่ยของ OECD จะต้องใช้เงิน 1.6 ล้านล้านบาท (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2551, น.25-26)

ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบเศรษฐกิจที่พึ่งนโยบายประชานิยมและรัฐสวัสดิการคือ ในกรณี ของประชานิยม นโยบายที่คลอดออกมามักจะเป็นนโยบายที่แถลงเป็นเรื่อง ๆ เช่น บ้านเอื้ออาทร หรือ โครงการเอื้ออาทรอื่น ๆ หรือโครงการสินเชื่อหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท โครงการเหล่านี้สามารถจัดงบประมาณ ได้เป็นปี ๆ ไป แต่ในกรณีรัฐสวัสดิการนั้นนโยบายที่ออกมาจะเป็นสัญญาาระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น การ ให้บริการรักษาพยาบาลฟรี การประกันการว่างงาน การให้เงินบำนาญชราภาพ ในทางการเมือง เมื่อคลอด นโยบายเหล่านี้ออกมาแล้วจะถอนออกลำบาก เพราะเมื่อมีนโยบายดังกล่าวแล้ว ประชาชนก็จะปรับ เศรษฐกิจของตนเองและครอบครัวให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่จะได้และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากนโยบาย เหล่านี้ ดังนั้นนโยบายเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาาระยะยาวระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ก่อนที่รัฐ จะกำหนดนโยบายในการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในลักษณะ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ก็ควรที่จะ คำนึงถึงวงเงินที่รัฐจำเป็นต้องใช้อย่างละเอียดรอบคอบ และแสวงหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งไม่ใช่ จากประโยชน์ที่จะหยิบยื่นให้แก่ประชาชนเพียงอย่างเดียว (อันเป็นแนวทางประชานิยม) แต่จะต้องแสวงหา ฉันทามติของสังคมโดยรวมให้ยอมรับต้นทุนของนโยบายนี้ ซึ่งรวมถึงภาระภาษีอากรที่อาจต้องเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเรียกตัวเองได้ว่ารัฐสวัสดิการ เนื่องจากแผนงานต่าง ๆ ยังไม่มีความต่อเนื่องและครอบคลุมถึงประชากรทุกคนที่ควรได้รับการเหลียวแลอย่างสมบูรณ์ เพราะ งบประมาณที่รัฐเจียดให้ได้ยังมีอยู่อย่างจำกัด อันสืบเนื่องจากฐานภาษีอากรของรัฐยังไม่ใหญ่พอ ในช่วง แรก ๆ รัฐอาจจะใช้วิธี ให้ความคุ้มครองกับคนบางกลุ่มที่พอมีฐานะที่จะจ่ายเงินสมทบได้ เช่น สวัสดิการ รักษาพยาบาลเคยให้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างของธุรกิจเอกชน ต่อมาจึงได้ขยายเป็นหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า ในปัจจุบันคนไทยทุกคนมีสิทธิได้รับการดูแลยามเจ็บป่วย เช่นเดียวกับการจัดการให้มีเงินบำนาญ ในยามชราภาพจะเริ่มต้น ที่ข้าราชการและลูกจ้างของธุรกิจเอกชนก่อน และก็เริ่มมีดำริที่จะขยายไปยังผู้ ทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ แต่น่าสังเกตว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้หาได้เป็นผู้ที่ยากจนที่สุด ในประเทศไม่ อย่างดีที่สุดก็เป็นผู้ที่มีฐานะเหนือกว่าความยากจนเล็กน้อย และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐก็ เพียงแต่ป้องกันไม่ให้ผู้คนเหล่านี้ตกไปอยู่ในฐานะยากจนได้

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวทางค่อยเป็นค่อยไปนี้จนกว่า จะมีความภาษีมากพอที่จะจัดระบบสวัสดิการให้แก่คนไทยทุกคนอย่างสมบูรณ์ได้โดยเฉพาะให้แก่ผู้ที่อยู่ใน ฐานะยากจนซึ่งยังได้รับการเหลียวแลน้อยในปัจจุบัน (อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, 2552, น.6-7)

### แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนทั้งสามแนวทางสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ปัญหาความยากจน

ประเด็นพิจารณา	เสรีนิยม	ประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
ปรัชญาพื้นฐาน	ให้เศรษฐกิจสังคม ปรับตัวโดยตนเอง	สร้างคะแนนนิยมทาง การเมืองเป็นหลัก	รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิ ในการพัฒนาศักยภาพของ ประชาชนตลอดจนดูแลในยาม ตกยาก
ระบบเศรษฐกิจ	กลไกตลาด แทรกแซง เฉพาะเมื่อตลาดไม่ทำงาน	แทรกแซงเกือบทุก นโยบายประชานิยม	กลไกตลาด
นโยบายความยากจน	ไม่มีชัดเจน ส่วนใหญ่ เป็นนโยบายภาคธุรกิจ	ประกาศชัดเจน	ไม่ประกาศชัดเจน

ประเด็นพิจารณา	เสรีนิยม	ประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
	หรือนโยบายเชิงพื้นที่ เช่นการพัฒนาชนบท		
กลุ่มเป้าหมายของนโยบายความยากจน	โดยทั่วไปไม่มีกลุ่มเป้าหมายแต่อาจมีมาตรการสำหรับคนจนในบางเรื่อง	กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงกว้างกว่าคนจน โดยเฉพาะในประเทศที่คนจนมีสัดส่วนน้อย เพราะหวังคะแนนนิยมทางการเมือง	ไม่เน้นคนจน แต่การครอบคลุมทุกคนและการช่วยเหลือในยามตกยากทำให้คนจนทุกคนได้รับประโยชน์เต็มที่
บทบาทของภาครัฐ	มีบทบาทสำคัญในระดับมหภาค แต่มีบทบาทน้อยในระดับจุลภาค	มีบทบาทมากเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยเฉพาะในนโยบายที่ใช้หาเสียง	มีบทบาทในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชน โดยเฉพาะในด้านนโยบาย แต่อาจร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการบริการ
ภาระต่องบประมาณ	มีภาระน้อย	มีภาระมาก และมักมีภาระการคลังผูกพันต่อเนื่อง บางครั้งไม่โปร่งใส	มีภาระมากเพราะใช้การจ่ายเงินโดยตรงเป็นหลัก
ความยั่งยืน	ขึ้นอยู่กับความรอบคอบในการดำเนินนโยบายมหภาค	ขึ้นลงและเปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมืองและขีดจำกัดของงบประมาณ	มีกรอบการบริหารที่ทำให้ระบบสวัสดิการถาวร แต่ในระยะยาวถ้าไม่รอบคอบอาจพอกพูนจนประเทศล้มละลายได้
บทบาทของภาคประชาสังคม	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจนแล้วแต่ความสัมพันธ์กับรัฐบาลแต่ละยุคสมัย	มักมีส่วนในการจัดการด้านสวัสดิการ
บทบาทของภาคธุรกิจ	มีบทบาทมากผ่านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	ไม่ปรากฏบทบาทในการแก้ปัญหา	มีบทบาทปานกลาง โดยอาจร่วมกับภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการแก่ประชาชนด้วย
ผลสำเร็จในการลดความยากจน	ลดความยากจนได้มากหากเศรษฐกิจขยายตัวดี แต่จัดการกับปัญหาความยากจนเรื้อรังและความยากจนโครงสร้างได้ไม่ดี	ช่วยลดความยากจนได้เป็นครั้งคราว แต่ยังไม่ยั่งยืน เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมือง	ลดความยากจนได้ถาวรและทั่วถึง
ผลเชื่อมโยงกับปัญหาการกระจายรายได้	เกือบไม่มีคำตอบในเรื่องการกระจายรายได้เลย ปล่อยให้ เป็นบทบาทของกลไก	นโยบายประชานิยมส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ผู้ได้รับ	แนวคิดและวิธีการดำเนินงานมีส่วนแก้ปัญหาการกระจายรายได้ในตัวเอง

ประเด็นพิจารณา	เสรีนิยม	ประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
	ทางสังคมและการเมืองเป็นหลัก	ประโยชน์แม้ไม่ใช่คนจน แต่ก็มักเป็นผู้มีรายได้น้อยในสังคม	

การนำเสนอชุดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของไทยควรคำนึงถึงแนวโน้ม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองข้างต้น และควรใช้แนวนโยบายเสรีนิยม ประชาธิปไตย ตลอดจนรัฐสวัสดิการผสมผสานกัน กล่าวคือ ใช้แนวทางรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลักในการแก้ปัญหา เพราะถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคในด้านการจัดหางบประมาณมาสนับสนุน แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรัง ความยากจนโครงสร้าง และการกระจายรายได้ไปพร้อมกัน ทั้งยังครอบคลุมการจัดการความเสี่ยงของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ จึงไม่เกิดปัญหาการรั่วไหลและการพลาดเป้าคนจน นอกจากนี้ควรใช้แนวทางเสรีนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีทรัพยากรเพียงพอในการลดความยากจน

ในส่วนของแนวทางประชานิยมมีข้อสังเกตหนึ่งว่า ในหลายครั้งรัฐบาลเข้าแทรกแซงการทำงานของระบบตลาด เช่น การประกันราคาพืชผล การตรึงราคาน้ำมัน การแทรกแซงการให้และบริการสินเชื่อ ซึ่งแม้ว่าโดยภาพรวมจะก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว แต่ในบางครั้งก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ เช่นการที่คนจนจำนวนมาก (โดยเฉพาะคนจนตกดาน) ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการลงทุนภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีที่เน้นกลไกตลาด ทั้งที่อาจเป็นผู้มีศักยภาพที่จะใช้เงินกู้เพื่อการลงทุนให้เกิดดอกผลได้จริง แต่ไม่สามารถกู้ได้เนื่องจากกลไกตลาดไม่สมบูรณ์ เช่น สถาบันการเงินขาดข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ หรือผู้กู้ไม่มีหลักประกันเพียงพอ แนวทางประชานิยมสามารถมีส่วนช่วยในด้านนี้ได้ ดังนั้นในการแก้ปัญหาความยากจนจึงควรใช้แนวทางประชานิยมเข้ามารองรับหากกลไกตลาดล้มเหลว

จึงควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจน ได้แก่ 1) คนจนครั้งคราว หมายถึง ผู้ที่บางครั้งจนบางครั้งไม่จน บางคนก็ออกจากความยากจนได้อย่างค่อนข้างถาวร แต่บางคนก็เข้า ๆ ออก ๆ จากความยากจน เนื่องจากประสบกับความเสียหายต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การว่างงาน การดูแลคนกลุ่มนี้ควรใช้แนวทางรัฐสวัสดิการ เพราะปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนคือความเสี่ยงที่คนกลุ่มดังกล่าวดูแลด้วยตนเองไม่ได้ 2) คนจนโครงสร้าง หมายถึง คนจนที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างใหญ่ เช่น การเข้าสู่สังคมชราภาพ ซึ่งก็หมายถึงคนชราที่ยากจนนั่นเอง และอาจรวมถึงคนพิการด้วย การดูแลคนกลุ่มนี้ก็ควรใช้แนวทางรัฐสวัสดิการเช่นกัน และ 3) คนจนถาวรหรือคนจนตกดาน ได้แก่ ผู้ถูกกีดกันจากระบบเสรีนิยมด้วยเหตุผลทางกายภาพ (เช่น เป็นคนพิการ) เหตุผลทางภูมิศาสตร์ (เช่น เป็นชาวเขา) หรือเหตุผลทางสังคม (เช่น ศาสนา) การดูแลคนกลุ่มนี้อาจใช้แนวทางประชานิยมด้วยการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างหนัก เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาและการลงทุน การศึกษาฟรี หรือให้เงินจ้างเรียน

อย่างไรก็ตาม การจำแนกกลุ่มเป้าหมายคนจนนี้และการแบ่งแนวทางแก้ปัญหาความยากจนเป็นสามแนวทางตามที่กล่าวมา มิได้เป็นการแยกกันอย่างชัดเจนและเด็ดขาด ความจริงแล้วนโยบายและมาตรการจำนวนมากที่ใช้แก้ปัญหาความยากจนสามารถจัดอยู่ในมากกว่าหนึ่งแนวทาง และสามารถมุ่งไปสู่กลุ่มเป้าหมายมากกว่าหนึ่งกลุ่ม

ในที่สุดแล้วจะมีการนำแนวทางใดหรือส่วนผสมของสามแนวทางในรูปแบบใดไปปฏิบัติจริง ย่อมขึ้นอยู่กับพลังเกื้อหนุนทางการเมือง สำหรับแนวทางเสรีนิยมนั้นแม้จะไม่น่ามีปัญหามากนักในเรื่องนี้ เพราะเป็นแนวทางที่ใช้กันมาตลอด แต่ก็มีแนวโน้มที่จะถูกท้าทายมากขึ้นจากอีกสองแนวทางและยากที่จะผลักดันในสภาพที่ไม่เอื้อให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ง่ายเหมือนในอดีต สภาพที่เศรษฐกิจขยายตัวได้ยากจะชวน

ให้นักการเมืองหันมาใช้แนวทางประชานิยมเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัว โดยใช้พลังด้านอุปสงค์เป็นตัวกระตุ้น ในภาวะเช่นนี้คาดว่า แนวทางรัฐสวัสดิการจะได้รับแรงสนับสนุนทางการเมืองมากกว่าแนวทางประชานิยมมากพอควร เพราะการผลักดันรัฐสวัสดิการในระยะแรกมีต้นทุนสูงมาก ซึ่งหากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประสบปัญหาแล้วก็จะต้องหาแหล่งเงินอันมาจากภาษีที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง (อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน, 2552, น. 7 – 10)

## 2.5 การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

### 2.5.1 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งพระราชทานในวโรกาสต่าง ๆ รวมทั้งพระราชดำรัสอื่น ๆ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของทุกฝ่ายและประชาชนโดยทั่วไป ความว่า

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี พอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัย ความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกใน คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.9)

สมจินต์ สันถาวรรัช ชินรัตน์ สมสืบ สมบัติ พันธวิศิษฐ์ และ รัฐวิษณุ จิวสวัสดิ์, 2543, น. 142-144) ได้ศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ยากจนตกงานในภาคกลาง พบว่าเศรษฐกิจพอเพียงอันเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะการดำเนินชีวิตมีความหมายอย่างยิ่งต่อการฟื้นตัวของครัวเรือนยากจนตกงาน ความพอเพียงในที่นี้หมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอต่อการมีผลกระทบใด ๆ จากการเปลี่ยนแปลงที่ครัวเรือนไม่สามารถควบคุมได้ ถ้าวิเคราะห์ลักษณะครัวเรือนยากจนจะเห็นว่าครัวเรือนยากจนมีความเสี่ยงสูงและขาดระบบภูมิคุ้มกันอย่างสิ้นเชิง

ครัวเรือนยากจนตกงานมีความเสี่ยงหลายด้าน ดังนี้ 1) ด้านอาชีพเพราะในชนบทมีเพียง 2 อาชีพที่ประชากรในครัวเรือนเหล่านี้ทำได้ คือการเกษตรสำหรับครัวเรือนที่มีที่ดินหรือสามารถเช่าที่ดินทำกินและการรับจ้างทั่วไป การศึกษาที่อยู่ในระดับต่ำ การปรับเปลี่ยนอาชีพทำไม่ได้ ระดับเงินทุนต่ำไม่อาจปรับปรุงการเกษตรให้พ้นภัยธรรมชาติได้เต็มที่ 2) ด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตร ผันผวนขึ้นลงและราคาต่ำ รายได้จึงไม่แน่นอนแต่ค่าใช้จ่ายแน่นอนและมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา 3) ด้านสุขภาพอนามัยต้องลดการใช้จ่ายด้านอาหาร ขาดอาหารที่ดี มีความกดดันที่ต้องหาเลี้ยงชีพสูง สุขภาพจิตมีปัญหา โรคภัยไข้เจ็บเบียดเบียนง่ายโดยเฉพาะในเขตชนบทที่มีไข้ป่า แต่การขาดเงินทำให้คนยากจนไม่อาจให้ความสำคัญกับสุขภาพมากนัก แต่การประกอบอาชีพในชนบทถ้าสุขภาพไม่ดีก็คือไม่มีรายได้

การขาดแคลนระบบภูมิคุ้มกัน เห็นได้ดังนี้ 1) การขาดการรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรในชนบท 2) การขาดแหล่งที่พึ่งทางการเงินเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเมื่อผลผลิตได้รับความเสียหายจากธรรมชาติ 3) ความไม่ทั่วถึงของการช่วยเหลือของภาครัฐ 4) ความไม่ทั่วถึงของการประกันสุขภาพ 5) ความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร ไม่มีระบบใดที่ประกันได้ว่าคนยากจนในชนบทจะมีอาหารพอเพียงกับความต้องการของร่างกาย คริวเรือนไม่สามารถพึ่งตนเองได้

คริวเรือนในสังคมที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจ หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มระบบภูมิคุ้มกันให้กับคริวเรือนยากจนและด้อยโอกาส หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นต้องร่วมกับผู้นำท้องถิ่นในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานในการจัดทำโครงการช่วยเหลือคริวเรือนยากจนตกตาด และนำทฤษฎีเกษตรสมัยใหม่มาใช้ในท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะสร้างระบบภูมิคุ้มกันในเรื่องต่อไปนี้ 1) ความมั่นคงในเรื่องอาหาร ต้องให้คริวเรือนมีความมั่นใจอย่างน้อยมีอาหารพอเพียง สุขภาพจิตจึงจะได้รับการฟื้นฟู 2) การประกันสุขภาพ ต้องทั่วถึงและไม่มีข้อยกเว้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน 3) การช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน ต้องรวดเร็วและแก้ไขได้จริง

### 2.5.2 นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการพัฒนาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อาจจะต้องจำแนกเป็นความยากจนในชนบทและปัญหาความยากจนในเมืองซึ่งมีลักษณะไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจจะมีวิธีแก้ปัญหาที่ต่างกัน แต่ไม่ว่าในกรณีใด การเพิ่มทุนมนุษย์ ได้แก่ การเพิ่มพูนความรู้ภูมิปัญญาและทักษะจะสามารถต่อยอดความรู้และภูมิปัญญาที่มีอยู่เดิม เพิ่มพูนทางสังคม คือ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน สร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว ชุมชนและสังคม เพิ่มขึ้นตามลำดับ เพิ่มพูนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยให้คนในชนบทมีความมั่นคงในชีวิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ต้องช่วยให้คนจนในเมืองสามารถเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีคุณภาพต่อการดำรงชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น และสามารถเข้าถึงทุนทางเศรษฐกิจในกรณีที่มีความจำเป็น รวมทั้งมีความสามารถในการจัดการที่ดีพอ ทั้งหมดนี้จะช่วยเพิ่มภูมิคุ้มกันให้แก่ผู้ที่ยากจนได้ เพราะปัญหาที่ผ่านมามิใช่เพียงแค่ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนเหมือนในกรณีที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พยายามแก้ไขแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องสร้างโอกาสในการเข้าถึงความรู้และการจัดการที่ดี ซึ่งก็เป็นนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่นกันแต่ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ตลอดจนการมีฐานทรัพยากรชนิดเพื่อความมั่นคงของชีวิตที่นอกเหนือจากเงินทุนด้วย

ดังนั้น นโยบายตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่จะนำมาเป็นแนวทางแก้ปัญหาความยากจนของชาวชนบทจะต้องประกอบด้วยนโยบายดังต่อไปนี้

1) นโยบายการศึกษา การให้โอกาสทางการศึกษาในระบบควบคู่ไปกับการให้ความรู้ความสามารถในรูปเครือข่ายความรู้ที่เกี่ยวกับการผลิตที่จะมีผลในการช่วยยกระดับความรู้ และการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองให้ได้อย่างจริงจัง การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะมีหลักสูตรการเรียนการสอนแก่บุตรหลานในเนื้อหาวิชาใดบ้างที่จะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งต้องรวมถึงความรู้ความสามารถในการพัฒนาปรับปรุงสายพันธุ์คุณภาพ ดิน น้ำ สามารถต่อยอดองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นให้กลายเป็นฐานทรัพยากรที่จะช่วยเลี้ยงครอบครัวเกษตรกรให้มีชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข สถาบันการศึกษาภายในท้องถิ่นจะต้องเร่งทำความเข้าใจในเรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และสามารถประยุกต์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอน ตลอดจนเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตของครูและนักเรียนเอง เพื่อให้ทุกคนมีความเข้าใจ

ที่ถูกต้องสามารถประยุกต์ใช้เป็นทางสายกลางในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข รวมทั้งขยายความรู้เหล่านั้นไปยังผู้ปกครองของนักเรียนเพื่อปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตที่เกิดจากการไม่รู้เท่าทันชีวิต และความเจริญทางวัตถุ มาเน้นความสุขจากการมีชีวิต ที่เรียบง่ายเป็นสำคัญ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย

2) นโยบายการกระจายการผลิตและรายได้บนฐานครัวเรือนและชุมชน การที่เกษตรกรจำเป็นต้องทำการเกษตรเชิงเดี่ยวนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากหนี้สิน ถ้าลดปัญหาหนี้สินโดยมีการสร้างอาชีพที่ช่วยให้มีรายได้เสริม โดยเน้นการผลิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คือ การผลิตเพื่อใช้เองในชุมชน เป็นสำคัญแทนการผลิตเพื่อมุ่งตลาดภายนอก โดยชุมชนรวมกลุ่มกันผลิตสินค้าที่หลากหลายแต่มีความจำเป็นในชุมชนแล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาแลกเปลี่ยนกันเองภายในชุมชน ที่เหลือจึงขายออกไปภายนอกชุมชน กิจกรรมเช่นนี้จะเป็กิจกรรมที่ช่วยลดรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน ขณะที่ชุมชนก็จะมีสินค้าตามต้องการเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง การช่วยลดรายจ่ายจะช่วยลดภาระกดดันจากปัญหาหนี้สินลงได้บางส่วน อีกทั้งไม่ต้องรับภาระความเสี่ยง จากการที่ต้องพึ่งตลาดภายนอกมากเกินไป แต่ขณะเดียวกันเกษตรกรจะต้องลดการพึ่งพาการเกษตร พืชเชิงเดี่ยว โดยอย่างน้อยพยายามที่จะผลิตเพื่อพึ่งตนเองในด้านอาหารและยา และเสื้อผ้าให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในกรณีนี้จำเป็นจะต้องเปลี่ยนพฤติกรรมทั้งการผลิตและการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความมานะบากบั่น การดำเนินตามนโยบายเช่นนี้ให้ได้ผลจะต้องเน้นการมีชุมชนต้นแบบ โดยภาครัฐจะต้องให้การสนับสนุนชุมชนต้นแบบ ให้เป็นที่เรียนรู้และศึกษาดูงาน ขณะเดียวกันก็มีทุนอุดหนุนเพื่อการศึกษาดูงานรวมทั้งทุนประเดิมเริ่มต้นให้แก่กลุ่มที่ยังมีสถานภาพเป็นนักเรียนต้องการศึกษาดูงานแล้วมาปฏิบัติให้ได้ผลด้วยตนเอง

3) นโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนที่เน้นการปรับเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่ยังมีปัญหาความยากจนและมีหนี้สินให้ดำเนินไปสู่ทิศทางการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยควรจะเป็นนโยบายหลักของรัฐที่พร้อมจะดำเนินการในลักษณะอื่น ๆ ที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปในทิศทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้นว่า พยายามลดแรงกดดันของระบบทุนนิยมที่จะมีต่อเกษตรกร โดยมีนโยบายให้ธุรกิจเอกชนที่มีธุรกรรมร่วมกับเกษตรกรควรจะเป็นธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีมาตรการสนับสนุนธุรกิจที่ไม่เน้นการแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากเกษตรกรเป็นพิเศษโดยมาตรการทางภาษี เช่น การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนที่ทำธุรกรรมกับเกษตรกรตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น การปรับโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การกระจายการผลิตและการกระจายโอกาสส่งผลต่อการลดช่องว่างของรายได้ระหว่างประชาชน โดยเฉพาะคนจนในชนบท

4) นโยบายธนาคารชุมชนท้องถิ่น ให้ประชาชนในระดับตำบลรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันการเงินของตนเองในระดับตำบล ให้ประชาชนทุกคนในตำบลเป็นผู้ถือหุ้นโดยกำหนดเงื่อนไขข้อผูกพันที่จะให้สมาชิกทุกคนต้องมีการออมเงินอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง สำหรับหนี้เงินที่มีอยู่กับสถาบันสินเชื่อต่าง ๆ นั้นควรดำเนินการโอนหนี้เงินกู้ดังกล่าวทั้งหมด เช่น หนี้เงินกู้ของประชาชนตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นต้น ให้มา อยู่ในความรับผิดชอบและบริหารจัดการโดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ตัวแทนของประชาชน ในชนบทได้มีการเรียนรู้ที่จะดำเนินธุรกิจ “ของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน” ด้วยฐานความรู้ ความสามารถและภูมิปัญญาของสมาชิกและชุมชนในท้องถิ่นเอง

5) นโยบายการจัดการที่ดิน แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกินและเป็นผู้ยากไร้

รวมกลุ่มกันเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและแหล่งน้ำว่างเปล่าที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน เช่น การปลูกป่าชุมชนเพื่อใช้เป็นพืชพลังงานทดแทน การปลูกไม้ใช้สอย การเลี้ยงปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นต้น รัฐต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างและกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่ประชาชนในชนบทอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอต่อการใช้ประกอบการเกษตรหรือเกี่ยวเนื่องการเกษตรได้ตลอดปี นอกจากนี้ รัฐควรเน้นการให้สิทธิแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง เช่น ป่าชุมชน ทะเล ไม้ใช้สอย และไม้เศรษฐกิจในพื้นที่เอกสารสิทธิ์ เป็นต้น

ในกรณีของคนจนในภาคเมือง ทางแก้ที่สำคัญที่สุดที่นอกเหนือจากการมีตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net) ให้แก่ผู้ประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นรายบุคคลที่มีคุณภาพดีพอสมควรแล้วแนวทางที่สำคัญคือ การเสริมความรู้ให้มีความรู้เท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์และบริโภคนิยม ส่งเสริมให้ครอบครัวคนจนในเมืองมีความสามารถในการวิเคราะห์รายจ่ายในลักษณะการทำบัญชีครัวเรือน เพื่อลดรายจ่าย ที่ไม่จำเป็นของครอบครัว และส่งเสริมให้มีการออมเพื่อเป็นหลักประกันของครอบครัวในระยะยาว (วิทยา เลียรพันธุ์, ม.ป.ป., น. 26-29)

### 2.5.3 ผลการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มีการตื่นตัวนำหลักการเกษตรทฤษฎีใหม่ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้านการเกษตรไปประยุกต์ใช้ในทุกระดับอย่างกว้างขวาง นำไปสู่ความพออยู่พอกิน มีความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร ลดรายจ่าย พึ่งตนเองได้ และแก้ปัญหาความยากจน ภาคครัวเรือนและภาคชุมชน เกษตรกรที่น้อมนำปรัชญาฯ ไปประยุกต์ใช้มีความก้าวหน้าแตกต่างกันไป ตั้งแต่ขั้นต้น ขั้นกลาง และขั้นก้าวหน้า สร้างภูมิคุ้มกันแก่เกษตรกร เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น มีผลเชิงประจักษ์ที่พบว่าเกษตรกรหลายรายมีพออยู่พอกิน ปรับตัวได้เร็ว สามารถลดหนี้สินและสร้างรายได้ค่อยเป็นค่อยไป จากการสัมมนาผู้นำชุมชนจากทุกภาคของประเทศที่จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดทำเป้าหมายของเศรษฐกิจพอเพียงรายภาคนั้น ได้มีการติดตามไปศึกษากรณีที่ชาวบ้านนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชีวิตและอาชีพ โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรม พบว่ามีความสำเร็จเป็นอย่างดีในชุมชนที่มีผู้นำเข้มแข็ง และชุมชนเองมีความต้องการและความพร้อมที่จะพัฒนาพื้นที่ทำกินร่วมกันอย่างยั่งยืนหรือมีการ “ระเบิดจากข้างใน” ในการพึ่งตนเอง และเพิ่มความสมดุลในการดำรงชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น. 16, 18, 19) อย่างไรก็ตาม เมื่อมอง ในภาพรวม ยังมีเพียงครัวเรือนส่วนน้อยในแต่ละหมู่บ้าน (ประมาณร้อยละ 3) ที่เข้าใจ และยอมรับการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประพาดปฏิบัติจนเกิดภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งไม่หว่นไหวต่อกระแสทุนนิยม หรือบริโภคนิยม สิ่งนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในระดับบุคคลครอบครัว และชุมชน สาเหตุของปัญหาที่สำคัญได้แก่

1) ขาดตัวอย่างบุคคลที่ประสบความสำเร็จในการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในบริบทที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับตนเอง

2) การขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยหน่วยงานภาครัฐในระดับชุมชนหมู่บ้านยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจที่แท้จริง จนเกิดการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

3) การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักในการพึ่งตนเอง หรือการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ เช่น การร่วมสมทบทุนกับภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ แก่ประชาชน หรือชุมชน หมู่บ้าน หากแต่มุ่งหวังการพึ่งพาหรือความช่วยเหลือจากภาครัฐทั้งหมด

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือ “เศรษฐกิจพอเพียง” จึงมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน 3 สถานะ ดังนี้ (1) **ทางเสริมเศรษฐกิจทุนนิยม** ซึ่งเป็นเศรษฐกิจกระแสหลักในปัจจุบัน ให้เป็นเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (2) **ทางเลือก** กล่าวคือเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางเลือกสำหรับสังคม หรือชุมชน ท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ ฯลฯ ที่ต้องการหันมาสู่การพัฒนาที่มุ่งสู่ประโยชน์สุขอย่างยั่งยืน และ (3) **ทางรอด** กล่าวคือ เศรษฐกิจพอเพียงอาจจะเป็นสิ่งที่ จะเข้ามาทดแทนเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งเป็นเศรษฐกิจกระแสหลักในอนาคต เมื่อทรัพยากรต่าง ๆ ของโลกถูกใช้ไปจนถึงขีดจำกัดที่โลกจะรองรับได้ (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, น.143-144)

## 2.6 สรุป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) มีเป้าหมายหลักให้ ความเลื่อมล้ำในสังคมลดลง สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลง จากการศึกษาพบว่า คนยากจนสำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ขาดโอกาสพัฒนาทักษะ ขาดโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่รู้หนังสือ ไม่สามารถเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น มีลูกมาก ต้องเลี้ยงดูสมาชิกภายในครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ไม่มีที่ดิน ทำกินหรือมี ที่ทำกินน้อย มีหนี้สิน บางคนเล่นการพนันหรือติดสุรา มีปัญหาผลผลิตราคาตกต่ำ เมื่อเกิดวิถี การผลิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมทรัพยากรถูกทำลายอย่างรวดเร็ว คุณภาพดินเสื่อมลง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่น แหล่งน้ำ ป่าไม้ บางครัวเรือนจนดัดดานหรือจนเรื้อรัง ซึ่งเป็นความยากจนด้านรายได้ ความจนโอกาส และความจนด้านสิทธิ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วัดความยากจนโดยใช้เส้น ความยากจน โดยบุคคลที่มีระดับค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นนี้เป็นคนจน ซึ่งเป็นตัวสะท้อนมาตรฐานการครองชีพ ขั้นต่ำใน พ.ศ. 2554 เส้นความยากจนเท่ากับ 2,422 บาท/คน/เดือน และมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.2 ของ ประชากรทั้งประเทศ คือ จำนวน 8.8 ล้านคน ถ้าวรวมคนเกือบจนด้วยมีจำนวน 16.4 ล้านกว่าคน หรือร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งประเทศ คนเกือบจนคือประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่า เส้นความยากจนไม่เกิน 20% เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสตกเป็นคนจนได้ง่าย พบว่าความยากจนกระจุกตัว หนาแน่นอยู่ใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ และกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท ส่วนคนจน ในเมืองจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง สัดส่วนคนจนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนจะแต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อจัดทำเครื่องชี้ วัดข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และจัดเก็บข้อมูลจากทุกครัวเรือนในเขตชนบทที่มีผู้อาศัยอยู่จริงเป็น ประจำทุกปี (เขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเขตเทศบาลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล) โดย กำหนดว่าคนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี (ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 11) โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำสุดเฉลี่ย 26,607 บาท/คน/ปี (อาชีพประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ หาของป่า และบริการทางการเกษตร) และอัตราเงินเพื่อ เฉลี่ยร้อยละ 2.98 พบว่าใน พ.ศ. 2556 ครัวเรือนในชนบท จำนวน 8,489,481 ครัวเรือน มีรายได้เฉลี่ยไม่ น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี จำนวน 8,444,313 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 99.47 และไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 45,168 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 0.53 ภาคที่ไม่ผ่านเกณฑ์มากที่สุดคือภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 0.76 รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 0.74 ภาคใต้ คิดเป็นร้อยละ 0.31 และภาคกลาง คิดเป็นร้อยละ 0.07 ตามลำดับ

ในปี 2557 กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำโครงการการบริหารจัดการครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ: ชีวีพอชีวิต จัดทำเข้มทิศชีวิต บริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิต โดยกำหนดเป้าหมายพัฒนาคุณภาพชีวิตครัวเรือน

ยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) 30,000 บาท/คน/ปี ใน พ.ศ. 2556 จำนวน 45,130 ครัวเรือน ซึ่งมี **กระบวนการที่ 1** ชี้นำชีวิต วิเคราะห์สาเหตุและเงื่อนไขความยากจนรายครัวเรือนทำให้ครัวเรือนตระหนักและยอมรับสาเหตุของปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้น **กระบวนการที่ 2** จัดทำเข็มทิศชีวิตหรือแผนที่ชีวิต โดยร่วมกันจัดทำเข็มทิศชีวิตภายในครัวเรือนยากจน กระตุ้นและสนับสนุนให้ครัวเรือนยากจนคิดค้นวิธีการที่จะเปลี่ยนแปลงชีวิต หรือพัฒนาชีวิตให้ดีขึ้นออกมาเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้ **กระบวนการที่ 3** บริหารจัดการชีวิต โดยครัวเรือนยากจนบริหารจัดการชีวิตตามเข็มทิศชีวิต จัดทำบัญชีครัวเรือน จัดคลินิกแก้จน นำเข็มทิศชีวิตบรรจุในแผนชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด และ **กระบวนการที่ 4** ดูแลชีวิต เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการและผู้นำชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันติดตามความก้าวหน้าการบริหารจัดการชีวิตของครัวเรือนยากจน ให้การสนับสนุนดูแล ปรับปรุงเข็มทิศชีวิตให้เหมาะสม โดยพบปัญหาของครัวเรือนยากจนในภาพรวมเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1) มีอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน 2) ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ ไม่กล้าสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประเภทต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่าตนเองยากจน มักโดดเดี่ยวแยกตนเองออกจากสังคม 3) ปัญหาหนี้สิน ที่ดินถูกยึดไม่เหลือแม่ที่อยู่อาศัย ดำรงชีวิตอย่างไร้ความหวัง 4) ขาดแคลนปัจจัยการผลิต เช่น ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง 5) ปัญหาด้านสุขภาพ เป็นคนชราหรือผู้พิการ ไม่สามารถประกอบอาชีพสร้างรายได้ 6) มีสมาชิกในครอบครัวมาก เป็นเด็กที่ยังไม่สามารถประกอบอาชีพ 7) ไม่มีอาชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นคนชราหรือผู้พิการที่อาศัยอยู่ตามลำพัง อาศัยรายได้และอาหารจากเบี้ยยังชีพ การอุปการะของญาติพี่น้องหรือชุมชน 8) ติดสุราและการพนัน

ในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลองค์กรเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันว่าปัญหาความยากจนเป็นปัญหาร่วมของทุกคนและทุกหน่วยงาน ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แผนหรือกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนต้องเริ่มจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะต้องไม่คิดแทนคนจน ศูนย์บริการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นระดับตำบล ต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์บริหารความยากจนในระดับพื้นที่ ส่วนราชการในพื้นที่ต้องทำหน้าที่เป็น “ตัวช่วย” เท่านั้น และต้องปรับกระบวนการทำงานให้สอดคล้องและสอดคล้องกับชุมชน และกลายเป็น “พันธมิตร” ของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการต่าง ๆ ควรใช้ฐานข้อมูลร่วมกัน และควรใช้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทาง โดยเน้นการทำงานลักษณะภาคีหรือเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันทั้งส่วนราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มองค์กรสมาคมต่าง ๆ

ในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้นโยบายประชานิยมภายใต้แนวคิด “เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาส” โดยที่กลุ่มคนจนมักไม่ได้รับโอกาสด้านเงินทุน มักจะถูกตัดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ขาดเงินทุนหมุนเวียน จากการศึกษาโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารประชาชน และการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี พบว่าคนไม่จนได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้มากกว่าคนจนในทุกโครงการ (มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ในแต่ละโครงการ) แสดงว่าโครงการสนับสนุนเงินทุนและสินเชื่อยังไม่สามารถเข้าถึงคนจนได้อย่างทั่วถึง อาจเกิดจากการกำหนดรูปแบบและการบริหารโครงการขาดประสิทธิภาพและความชัดเจน เช่น หน่วยงานดูแลโครงการอาจเลือกให้ประโยชน์เฉพาะกับคนที่คุ้นเคยกัน หรืออาจกีดกันผู้ที่มีความเสี่ยงสูงออกไป โดยภาพรวมคนรวยมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นในขณะที่คนจนมีส่วนแบ่งรายได้ลดลง ที่สำคัญคนจนที่ขอใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐเหล่านี้มีเพียงส่วนน้อยและโครงการดังกล่าวเข้าถึงคนจนได้ไม่ทั่วถึง

การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ อาจช่วยให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น คือมีรายได้สูงขึ้นและสามารถใช้จ่ายมากขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ช่วยลดภาระดอกเบี้ยลงมากเพื่อเทียบกับการกู้ยืมในระบบ กองทุนหมู่บ้านฯ ส่งผลให้รายได้จากกิจการภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้ในระยะสั้นเท่านั้น ผู้กู้บางส่วนนำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ อาจมีความหละหลวมในการควบคุมการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ หรืออาจมีการเร่งดำเนินการเพื่อสร้างผลงานได้ไม่คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการเงินทุนของผู้กู้ ซึ่งส่งผลร้ายต่อสถานะทางการเงินของผู้กู้โดยไม่จำเป็น

การใช้เงินจำนวนมากในโครงการประชานิยมอาจทำให้ประชาชนขาดวินัยทางการเงิน และหวังพึ่งแต่ความช่วยเหลือจากรัฐโดยไม่มุ่งปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ครัวเรือนกลุ่มคนยากจนต้องเป็นหนี้มากกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้ หากโครงการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ทำให้เกิดหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ย่อมส่งผลต่อสถาบันการเงินของรัฐเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการคลังต่อไป

การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้นโยบายประชานิยม พบว่านโยบายประชานิยมที่สามารถเข้าถึงคนจนได้มากกว่าคนไม่จนอย่างชัดเจนมีเพียงนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ผลของนโยบายประชานิยมต่อการลดความยากจนยังไม่แน่ชัด แม้สัดส่วนคนจนในช่วงที่พรรคไทยรักไทยบริหารประเทศลดลงมาตลอด แต่ก็เป็นการลดลงพร้อม ๆ กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าความยากจนลดลงเพราะตัวนโยบายประชานิยม และหากคิดอย่างอ่อนโยนนโยบายประชานิยมก็มีส่วนทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัว ซึ่งส่งผลต่อการลดความยากจนอีกทอดหนึ่ง แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยเกิดจากนโยบายประชานิยม

การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้แนวทางเสรีนิยม โดยเน้นให้ภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปค่อนข้างมากและประชาชนส่วนหนึ่งถูกตัดขาดจากทรัพยากรธรรมชาติ แม้การขยายตัวของเศรษฐกิจช่วยให้ความยากจนลดลงได้เร็วในช่วงแรกแต่ก็มีแนวโน้มลดลงในช่วงหลัง ข้อจำกัดสำคัญที่สุดของแนวทางเสรีนิยมคือกลไกตลาดไม่สามารถและไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ ซึ่งที่ผ่านมารัฐไทยและสังคมไทยล้มเหลวในด้านการกระจายรายได้ มีปัญหาคนจนเรื้อรังหรือคนจนดักดาน

ระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบที่รัฐจัดกลไกให้การดูแลประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย สามารถลดความยากจนได้อย่างถาวรและทั่วถึง กลไกที่สำคัญคือการจัดสรรเงินภาษีจากประชาชนในวัยทำงานเพื่อช่วยเหลือเลี้ยงดูประชาชนวัยเด็กและวัยชราในลักษณะที่เป็นการโอนระหว่างรุ่น และกลไกช่วยเหลือผู้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น ผู้พิการ เด็กกำพร้า หรือคนตกงาน การดูแลครอบคลุมด้านการศึกษา การรักษาพยาบาลที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ การว่างงาน เงินบำนาญชราภาพ และโครงการช่วยเหลืออื่นที่มีลักษณะเป็นโครงการประจำ ปัจจุบันประเทศไทยไม่ใช่รัฐสวัสดิการ เนื่องจากแผนงานต่าง ๆ ยังไม่มีความต่อเนื่องและครอบคลุมถึงประชากรทุกคนที่ควรได้รับการเหลียวแลอย่างสมบูรณ์ เพราะงบประมาณที่รัฐจัดให้มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากฐานภาษีอากรยังไม่ใหญ่พอ

ในการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่าครัวเรือนยากจนเรื้อรังหรือจนดักดานมีความเสี่ยงสูงและขาดระบบภูมิคุ้มกันอย่างสิ้นเชิง โดยจะต้องสร้างระบบภูมิคุ้มกันในเรื่องความมั่นคงเรื่องอาหาร สุขภาพจิตจึงจะได้รับการฟื้นฟู การประกันสุขภาพต้องทั่วถึงและไม่มีข้อยกเว้น และการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินต้องรวดเร็วและแก้ไขได้จริง นโยบายตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะต้องประกอบด้วยนโยบาย ดังนี้ 1) นโยบายการศึกษา ให้ความรู้เกี่ยวกับการผลิตและการดำรงชีวิต

2) นโยบายการกระจายการผลิตและรายได้บนฐานครัวเรือนและชุมชน เน้นการผลิตเพื่อใช้เองในชุมชน ชุมชนรวมกลุ่มกันผลิตสินค้า ซึ่งจะช่วยลดปัญหาหนี้สิน โดยการสร้างชุมชนต้นแบบ 3) นโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ให้ไปสู่ทิศทางการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หามาตรการสนับสนุนธุรกิจที่ไม่เน้นการแสวงหากำไรสูงสุดจากเกษตรกรโดยใช้มาตรการทางภาษี 4) นโยบายธนาคารชุมชนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในระดับตำบลรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันการเงินของตนเอง ให้สมาชิกออมเงินอย่างสม่ำเสมอ 5) นโยบายการจัดการที่ดิน แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่น เช่น การปลูกป่าชุมชน การปลูกไม้ใช้สอย การสร้างที่กักเก็บน้ำเพื่อการเกษตร

การใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีผลเชิงประจักษ์ว่าเกษตรกรหลายรายมีพออยู่พอกินปรับตัวได้เร็ว สามารถปลดหนี้สินและสร้างรายได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในชุมชนที่มีผู้นำเข้มแข็งและชุมชนเองมีความต้องการและความพร้อมที่จะพัฒนาพื้นที่ทำกินร่วมกัน อย่างไรก็ตามเมื่อมองในภาพรวม มีครัวเรือนส่วนน้อยเพียงร้อยละ 3 ในแต่ละหมู่บ้านที่เข้าใจและยอมรับการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ สาเหตุเนื่องจาก 1) ขาดตัวอย่างบุคคลที่ประสบความสำเร็จในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ 2) การขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยหน่วยงานภาครัฐในระดับชุมชน หมู่บ้านยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจที่แท้จริง 3) การดำเนินนโยบายประชานิยมทำให้ประชาชนขาดความตระหนักในการพึ่งตนเอง มุ่งหวังการพึ่งพิงจากภาครัฐทั้งหมด

### 3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

**3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย** 1) การแก้ไขปัญหาคความยากจนควรใช้แนวนโยบายเสริมขนิยม นโยบายประชานิยม และระบบรัฐสวัสดิการผสมผสานกัน โดยใช้ระบบรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลัก และการใช้แนวนโยบายเสริมขนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว ในส่วนของนโยบายประชานิยม แม้ว่าโดยภาพรวมจะก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว แต่ในบางครั้งก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้เช่น การให้สินเชื่อกแก่คนจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนเรื้อรังหรือคนจนดักดาน) 2) การที่คนจนขอใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐที่สนับสนุนด้านสินเชื่อและเงินทุนมีเพียงส่วนน้อยและโครงการดังกล่าวเข้าถึงคนจนไม่ทั่วถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรปรับแนวทางการปฏิบัติงานโดยกำหนดรูปแบบและรายละเอียดของแต่ละโครงการเสียใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง มิใช่ถูกกีดกันออกจากระบบการเงินเช่นเดิม 3) เรื่องความสามารถในการใช้เงินเพื่อสร้างผลตอบแทนกลับคืนมา รัฐบาลควรสนใจเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจของคนจน 4) รัฐต้องระมัดระวังเรื่องสินเชื่อคนจนมากขึ้น โดยเน้นการมีวินัยในการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว และให้สินเชื่อเฉพาะโครงการที่จะเกิดประโยชน์และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้กู้ยืม ตลอดจนให้ความรู้ทางการเงินแก่ผู้กู้เพื่อให้สามารถดูแลปัญหาทางการเงินของตนเองได้ด้วยตนเอง 5) การศึกษามีส่วนช่วยส่งเสริมและเพิ่มทุนมนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น จึงควรลงทุนด้านการศึกษากับคนจนเพื่อช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากความยากจนได้ 6) ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เช่น กฎหมายป่าชุมชน ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 7) จัดเก็บภาษีจากคนรวยมาช่วยคนจน เช่น ภาษีมรดก (วิทยากร เชียงกุล, 2547, น. 93) การเก็บภาษีเก็งกำไรที่ดินหรือเก็บภาษีสูงสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ หรือจัดเก็บภาษีเสริมที่ดินโดยเก็บภาษีจากผู้ถือครองที่ดินซึ่งอยู่ริมถนนที่ตัดใหม่ โดยถือว่าการตัดถนนของรัฐบาลทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน (สุธน วิทยุธีระนันท์, 2545, น. 84 - 86) 8) นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนเรื้อรัง ควรมุ่งเน้น

การสร้างฐานรายได้ครัวเรือนให้เข้มแข็งเพื่อสามารถเพิ่มระดับรายได้ของครัวเรือน ให้ขยายตัวได้ในระยะยาวและยกระดับการดำรงชีพให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

**แนวทางแรก** เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มฐานสินทรัพย์ครัวเรือนที่สำคัญ คือ (1) ทุนมนุษย์ ได้แก่ นโยบายขยายโอกาสด้านการศึกษาในกับครัวเรือนในภาคเกษตร ทั้งการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาสายอาชีพและการศึกษานอกระบบ นโยบายการสร้างอาชีพนอกภาคเกษตรให้แก่ครัวเรือนในชนบทเพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริมและไม่ต้องอพยพไปทำงานนอกพื้นที่ นโยบายฝึกอาชีพและพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่ชาวบ้าน เพื่อสามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยได้ (2) ที่ดิน ได้แก่ นโยบายจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ครัวเรือนยากจนที่ไม่มีที่ดิน นโยบายการจัดการจัดหาแหล่งน้ำให้แก่พื้นที่ทางการเกษตรที่ยังขาดแคลนให้ทั่วถึงและเพียงพอ นโยบายสนับสนุนให้เกิดการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้เต็มพื้นที่และเกิดประโยชน์สูงสุด (การปลูกพืชแบบผสมผสาน การดูแลหน้าดิน การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์แทนปุ๋ยเคมี การพัฒนาพันธุ์ปลูกข้าวให้เหมาะกับพื้นที่) (3) ทุนกายภาพ ได้แก่ นโยบายพัฒนาเครื่องมือเครื่องจักรทางการเกษตรเพื่อใช้ทดแทนแรงงานและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม (4) ทุนทางสังคม ได้แก่ นโยบายส่งเสริมให้ครัวเรือนพึ่งพาตนเองภายในชุมชน

**แนวทางที่สอง** เป็นแนวนโยบายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของลักษณะโครงสร้างประชากรที่พบว่า มีอัตราพึ่งพิงสูงขึ้นโดยเฉพาะสมาชิกในวัยชราที่มีสัดส่วนมากขึ้น จึงควรกำหนดนโยบายเพื่อรองรับผู้สูงอายุที่มีมากขึ้นในครัวเรือนให้สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ผ่านการสร้างระบบตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนเหล่านั้นไม่มีบุตรหลานดูแล และได้รับผลกระทบจากโรคภัยไข้เจ็บหรือประสบกับอุบัติเหตุทำให้ไม่สามารถทำงานเพื่อหารายได้ได้ ได้แก่ นโยบายจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในหมู่บ้าน นโยบายจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญเพื่อชวามที่เกษียณอายุ นโยบายส่งเสริมการออมทรัพย์ในหมู่บ้าน เป็นต้น 9) นโยบายเพื่อรองรับไม่ให้เกิดความยากจนชั่วคราวและป้องกันไม่ให้ครัวเรือนเข้าสู่ความยากจน ควรจะต้องมุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อลดความผันผวนของรายได้ครัวเรือนที่อาจเกิดขึ้นได้ในระยะสั้น ประกอบด้วย นโยบายสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรรายย่อยในรูปการปล่อยสินเชื่อหรือผ่านกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านต้นทุน นโยบายการประกันรายได้หรือประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น (อานันท์ชนก สกนธวัฒน์, 2555, น. 191 – 192)

### 3.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนของกรมการพัฒนาชุมชน

1) ควรให้ความสำคัญในการจัดเก็บและใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) 2) ควรกำหนดภารกิจการแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อความคล่องตัวในการบูรณาการการดำเนินงาน 3) ควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการเป็นวาระแห่งชาติ

#### ปัญหาเด็กและเยาวชน

ปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่น่าเสนอต่อไปนี้ ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับ สภาพปัญหา แนวทางการแก้ไข และข้อเสนอแนะในการปฏิรูปใน 3 ประเด็น คือ ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์ ปัญหาเด็กและเยาวชนขับรถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาลหรือปัญหาเด็กแว้น และปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต

#### 1. ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์

##### 1) สภาพปัญหา

นพ.ชาญวิทย์ พรนภดล ภาควิชาจิตเวชศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล ได้รายงานสถานการณ์เด็กไทยติดเกมว่า ยังคงเป็นปัญหาที่น่าห่วง เนื่องจากผลการสำรวจของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด

ร่วมกับสถาบันสุขภาพจิตและวัยรุ่น กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข สํารวจข้อมูลเด็กและเยาวชนจากกลุ่มตัวอย่าง 20,000 คนทั่วประเทศ ระหว่างเดือน มีนาคม – มิถุนายน 2556 พบว่า มีเด็กติดเกมร้อยละ 15 นั้นหมายถึงเด็กไทยติดเกมแล้ว 2.7 ล้านคน (เด็กติดเกมส์-ออนไลน์ ฟุงเกือบ 3 ล้าน, 2556) ซึ่งถือเป็นตัวเลขเลขที่สูงมาก

พฤติกรรมของเด็กที่ติดเกม คือ จะมีพฤติกรรมก้าวร้าว รุนแรง จนถึงขั้นทำร้ายพ่อแม่ผู้ปกครอง และพยายามฆ่าตัวตายเมื่อถูกห้ามไม่ให้เล่นเกม หนีเรียน เก็บตัวอยู่บ้านเพื่อเล่นเกม ไม่นอนในเวลากลางคืนมีปัญหาการเรียนตกต่ำ ไม่เข้าร่วมกิจกรรม อารมณ์แปรปรวนง่าย ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ ถือว่าเข้าข่ายติดเกมรุนแรง ต้องเข้าบำบัดรักษา ซึ่งปัจจุบันมีเด็กเข้ามารับการรักษาอาการติดเกมมีจำนวนน้อยมาก เฉลี่ยปีละ 30-40 คนเท่านั้น สาเหตุที่ทำให้เด็กเข้ามาบำบัดน้อย เนื่องจากผู้ปกครองไม่ทราบว่า จะพาเด็กไปรักษาที่ไหน และการรักษาเด็กติดเกมต้องใช้เวลาไม่แตกต่างกับการเลิกยาเสพติด กล่าวคือต้องมีการล้างพิษในระยะแรก คือการนำเด็กออกจากโลกของเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งหมด แล้ววิเคราะห์หาตัวตนด้านดีของเขา เพื่อส่งเสริมให้ทำกิจกรรมบ่มเพาะความมีวินัยในการทำหน้าที่ของตนเอง ซึ่งปัจจุบันมีการส่งเสริมให้ทำการรักษาแบบครอบครัวบำบัด เพื่อให้การรักษาประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันเด็กส่วนใหญ่ไม่สามารถแยกแยะข้อดีข้อเสียของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เทคโนโลยีสารสนเทศมีผลกระทบต่อชีวิตตัวเอง ดังนั้นการจัดกิจกรรมต่างๆ ให้เด็กเพื่อสร้างความน่าสนใจของสิ่งต่าง ๆ รอบตัว จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะแม้เทคโนโลยีการสื่อสารจะดีและมีประโยชน์ แต่ผลกระทบที่เป็นโทษมีความรุนแรงมากกว่า โดยเฉพาะสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งเป็นบ่อเกิดของปัญหาสังคมอาชญากรรม จี้อัน ยาเสพติด ครอบครัวแตกแยก ปัญหาทางเพศ การเล่นเกมคอมพิวเตอร์จึงอาจมีผลให้เด็กทำเรื่องผิดกฎหมายได้โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

#### สาเหตุการติดเกมของเด็ก

เหตุผลที่ทำให้เด็กติดเกม คือเกมทำให้เด็กสนุก ตื่นเต้น ไร่ใจ ชวนติดตาม และรู้สึกทำอะไรสำเร็จทำได้ ได้แสดงออกเรื่องที่เก็บกด ก้าวร้าว โดยเฉพาะเกมที่เป็นการต่อสู้ ทำร้ายร่างกาย หรือทำลายล้าง มีรางวัลแรงจูงใจเป็นแต้มคะแนนมีรางวัลจากผลงานทันที ไม่ต้องใช้ทักษะทางสังคม เกมจึงทำให้เด็กบางคนขาดทักษะทางสังคม ไม่กล้าแสดงออก กังวลไม่มั่นใจตนเอง จึงมักไม่เข้าสังคม ส่วนสาเหตุที่ทำให้เด็กติดเกม มีดังนี้ 1) เด็กขาดการควบคุมตนเอง ไม่สามารถควบคุมตัวเองไม่ให้เล่นเกมได้ 2) พ่อแม่ไม่สนใจพฤติกรรมลูก ไม่มีเวลาดูแลให้เด็กทำตามกติกา 3) ปล่อยให้เด็กมีอิสระเสรีมากเกินไป 4) เด็กมีปัญหาทางอารมณ์ ใช้เกมช่วยให้อารมณ์ดีขึ้นชั่วคราว 5) ขาดกิจกรรมที่ดี และเหมาะสมกับจิตใจของเด็ก 6) สิ่งแวดล้อม/เพื่อน/ครอบครัว/ชุมชน เอื้อให้ไปเล่นเกมส์

ผลการสำรวจความคิดเห็นเด็กและเยาวชนอายุ 10-24 ปี ในเรื่องการเล่นเกมคอมพิวเตอร์และเกมออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต โดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ พบว่าเด็กส่วนใหญ่ ถึงร้อยละ 81.3 เคยพบเห็นคนเล่นเกมต่อสู้ที่ร้านอินเทอร์เน็ต โดยพบคนเล่นเกมต่อสู้ที่อายุน้อยที่สุดคือ 3 ขวบ ขณะที่ร้อยละ 18.5 เคยพบเห็นคนเล่นเกมที่มีภาพโป๊เปลือย โดยเคยพบคนเล่นที่อายุน้อยที่สุด คือ 5 ขวบเท่านั้น ส่วนข้อเสนอแนะจากเด็กและวัยรุ่นที่มีต่อร้านอินเทอร์เน็ต คือ อยากให้มีโปรแกรมเพื่อการศึกษา อยากให้มีเกมสร้างสรรค์ จินตนาการเพื่อสังคมและชุมชน และต้องการสถานที่เล่นเกมที่มีความสะอาด ถูกสุขอนามัย คิดเป็นจำนวนผู้ตอบแบบสำรวจร้อยละ 52.3 50.9 และ 44.8 ตามลำดับ

**ความถี่ในการเล่นเกม** พบว่า ร้อยละ 24 เล่นทุกวัน/เกือบทุกวัน ร้อยละ 22 เล่น 3-4 วันต่อสัปดาห์ ร้อยละ 23 เล่น 1-2 วัน ต่อสัปดาห์ โดยกลุ่มเยาวชนอายุ 10-15 ปี เล่นเฉลี่ย 2 ชั่วโมง 44 นาทีต่อครั้ง อายุ 16-20 ปี เล่น 3 ชั่วโมง 13 นาทีต่อครั้ง กลุ่มอายุ 21-24 ปี เล่นเฉลี่ย 3 ชั่วโมง 21 นาทีต่อครั้ง และพบว่าเล่นในวันจันทร์-ศุกร์ เวลา 17.01-20.00 น. เป็นเวลาที่เด็กเล่นเกมมากที่สุด

**เหตุผลของการเล่นเกม 5 อันดับแรก** คือ เพื่อความสนุกสนาน ผ่อนคลายความเครียด พัฒนาทักษะทางคอมพิวเตอร์ เล่นแก้เหงา และารู้จักเพื่อนใหม่ **ค่าใช้จ่ายในการเล่นเกม** พบว่า เยาวชน 10-15 ปี เสียค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ย 382 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้ เยาวชน 16-20 ปี จ่าย 633 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 16 ของรายได้ อายุ 21-24 ปี จ่าย 766 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้ โดยร้อยละ 35 ระบุว่าการเล่นเกมทำให้ติด สำหรับผลกระทบจากการเล่นเกม ได้แก่ เสียเงิน สายตาแยลง เสียเวลา ผลการเรียนลดลง และพักผ่อนไม่พอ (องค์ความรู้เด็กติดเกม, 2555)

**ลักษณะของการติดเกม** มีดังนี้ ใช้เวลาเล่นเกมเกิน 2 ชั่วโมงต่อวันแทนที่จะสนใจการเรียน ขาดทักษะสังคม ขาดความสัมพันธ์ในบ้าน และกับเพื่อน หมกมุ่นจริงจัง ขาดไม่ได้ จะมีอารมณ์รุนแรง อารมณ์เสียบุคลิกภาพผิดไปจากเดิม ใช้เงินมาก แอบเล่นเกม พุดโกหก ขโมยเงินไปเล่นเกม เด็กที่มีลักษณะดังกล่าวควรเฝ้าระวังเป็นพิเศษเพราะมีโอกาสติดเกมได้ง่าย หรือถ้าเริ่มเล่นเกมผู้ปกครองต้องคอยควบคุมอย่างใกล้ชิด คือ เด็กจะมีสมาธิสั้น มีปัญหาการเรียน มีปัญหากับเพื่อน ขาดทักษะสังคม ปัญหาทางอารมณ์ เหงา เครียด ซึมเศร้า ขาดการยับยั้งใจตนเอง (Disinhibition) รอคอยไม่ได้ (Immediate gratification) ขาดความรู้สึกรับคุณค่าในตนเอง (Low self esteem)

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดเกมมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยในอดีตผู้ตกเป็นเหยื่อของเกมส่วนใหญ่เป็นผู้เล่นที่ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ กล่าวคือมีพฤติกรรมเหม่อลอย ใช้เงินฟุ่มเฟือย การเรียนตกต่ำ มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร หนักที่สุดคือแสดงอาการก้าวร้าวหรือมีพฤติกรรมเลียนแบบโดยใช้ความรุนแรง ปัญหาเด็กติดเกมอาจมีที่มาจากทั้งเด็กและผู้ใหญ่ขาดวิจารณญาณในการเลือกเกม และที่สำคัญผู้ผลิตขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไรก็ตามเกมบางเกมถูกผลิตขึ้นมาโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างการเรียนรู้ เสริมสร้างพัฒนาการทั้งทางจิตใจและสังคม จึงเป็นเกมสีขาวที่น่าส่งเสริมให้เด็ก ๆ เล่น แต่ปัจจุบันเกมไม่สร้างสรรค์กลับมีปริมาณมากกว่าเกมสีขาวหลายเท่าตัว ทั้งยังหาเล่นง่ายและราคาไม่แพง

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการเล่นเกม ได้แก่ 1) ปัญหาอาชญากรรม เช่น การลักขโมยเพื่อนำเงินไปเล่นเกม การบังคับขูดรีดเงินจากคนที่อ่อนแอกว่าเพื่อนำเงินไปเล่นเกม 2) ปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การที่เด็กต้องเข้าสู่การขายบริการทางเพศหรือการขอร้องเพื่อนำเงินมาเล่นเกม 3) ปัญหาความรุนแรงในการแก้ไขปัญหามือเด็กติดเกมแล้ว ถ้าเด็กยังไม่มีวุฒิภาวะพอที่จะแยกแยะเรื่องจริง และเกมอาจนำความรุนแรงจากเกมมาใช้แก้ไขปัญหามือเด็กติดเกมในชีวิตจริง 4) ปัญหาโดนล่อลวงละเมิดทางเพศ เพราะเด็กส่วนใหญ่จะออกไปเล่นเกมนอกบ้าน และบางเกมยังมีการแชทได้ด้วย ทำให้มีการนัดแนะ และก่อให้เกิดการล่อลวงไปล่อลวงละเมิดทางเพศ 5) ปัญหาการติดสารเสพติดและยาเสพติด เนื่องจากการคบเพื่อนที่หลากหลายมากขึ้น อาจเป็นทั้งผู้เสพยาหรือค้ายาเพื่อนำเงินมาเล่นเกม 6) ปัญหาความสัมพันธ์ภายในครอบครัวอันเนื่องมาจากใช้เวลาในการเล่นเกมนานกว่าทำกิจกรรมอื่นๆ และถ้าใช้เวลานานขึ้นเรื่อยๆ จนขาดการปฏิสัมพันธ์กับพ่อแม่ซึ่งจะนำไปสู่อาการหงุดหงิดหากต้องหยุดพักการเล่น และอาจมีพฤติกรรมอื่นๆ เช่น การขโมยเงิน โกหก ซึ่งเป็นอาการของ การติดเกม 7) ปัญหาเรื่องการเลียนแบบพฤติกรรมในเกม การเสพสื่อที่มีความรุนแรงมีผลต่อการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนใน 4 ระยะเวลา คือ การเรียนรู้ การค้นคว้า การค้นหา และการปฏิบัติตาม จึงก่อให้เกิดการฆาตกรรม การต่อสู้ การฆ่าตัวตาย และการโจรกรรม 8) ปัญหาเรื่องสุขภาพ เป็นปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาเรื่องการติดเกม การเล่นเกมนานเกินไป ส่งผลต่อการใช้เวลาว่างในการออกกำลังกายน้อยลง การเพ่งสายตากับหน้าจอคอมพิวเตอร์ ล้วนเป็นสาเหตุของปัญหาเรื่องสุขภาพ เช่น โรคอ้วน สายตาสั้น ปวดหัว เป็นต้น 9) ปัญหาเรื่องการเรียนที่ไม่สามารถจัดการเวลาได้ ผลการเรียนตกต่ำ

นอกจากนี้ มีผลงานวิจัยในต่างประเทศซึ่งพบว่า เสน่ห์ของการเล่นเกม โดยเฉพาะเกมออนไลน์ที่ทำให้เด็กและผู้ใหญ่ ติดอมแงม เป็นเพราะมันเป็นโลกอีกโลกหนึ่งที่เสมือนจริง ที่ทำให้คนในโลกเสมือนจริงได้มาพบปะ มีปฏิสัมพันธ์กัน บางเกมถึงขั้นว่าตัวละครสามารถแต่งงานกันได้ด้วย อีกทั้งทุกคนสามารถเป็นฮีโร่เอาชนะผู้อื่นได้ซึ่งในชีวิตจริงไม่อาจทำได้ หรือทำได้ยาก สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์ ได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาเด็กติดเกม ปัญหาของเกมออนไลน์อันตรายมากเพราะมีผลกระทบสูงมาก เด็กจะเลิกไม่ได้ แค่หยุดเล่นวันเดียว เขาจะรู้สึกว้าตามเพื่อนไม่ทันแล้ว

### ประโยชน์และโทษของเกมออนไลน์

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษา พบว่า การเล่นเกมออนไลน์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกมและเวลาที่ใช้ในการเล่น ผลดีหรือประโยชน์ในการเล่นเกมนอนไลน์ คือ 1) ฝึกการวางแผน สำหรับเกมส์ประเภทวางแผน และการวางแผนการเล่นในเกมทั่ว ๆ ไป 2) ฝึกการทำงานเป็นทีม และรู้จักแบ่งหน้าที่ 3) ฝึกทักษะทางด้านการค้า การคำนวณ 4) ฝึกการเข้าสังคม เพื่อทำความรู้จักเพื่อนใหม่ เด็กต้องรู้จักที่จะทักทายผู้อื่น 5) รู้จักหักห้ามใจในของที่ไม่ใช่ของของตน 6) ฝึกสมาธิ ความอดทน ความพยายาม ให้เป็นคนเสียสละ 7) ฝึกทักษะความสัมพันธ์ระหว่าง มือ และตา ความรอบคอบ 8) เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในด้านคอมพิวเตอร์ เป็นแรงบันดาลใจในการประกอบอาชีพด้านคอมพิวเตอร์

ส่วนผลเสียของการติดเกม คือ 1) **ด้านการเรียน** เด็กจะไม่ไปโรงเรียนหรือไปโรงเรียนสายเพราะเอาเวลาไปเล่นเกม ซึ่งเป็นผลทำให้มีผลการเรียนตกต่ำ ไม่ยอมทำการบ้าน ไม่อ่านหนังสือ ไม่มีสมาธิในการเรียน มองเฉียด สูดท้ายส่งผลให้เด็กเรียนไม่จบ 2) **ด้านสุขภาพร่างกาย** เด็กจะทรุดโทรม ซุปผอม ซึ่งเกิดจากอุปนิสัยการบริโภคอาหารเปลี่ยนไป ชอบอดมื้อกินมื้อ ส่งผลให้เกิดการปวดท้อง ในบางรายจะเกิดโรคอ้วน เพราะไม่ได้ขยับเขยื้อนร่างกายหรือออกกำลังกาย การเข้านอนและตื่นผิดปกติ มักจะปล่อยปละละเลยเรื่องอนามัยและการรักษาความสะอาดนอกจากนั้นอาจจะทำให้เด็กมีปัญหาด้านสายตา มีอาการปวดหัว ปวดหลัง ปวดเมื่อยข้อมือ การรับความรู้สึกที่มือถูกสะเทือนเพราะเส้นประสาทจากข้อมือไปยังมือถูกกดเป็นเวลานานจากการนั่งเล่นเกมติดต่อกันเป็นระยะเวลา การเล่นเกมคอมพิวเตอร์ยังทำให้หัวใจเต้นเร็วขึ้น ความดันโลหิตสูงขึ้น โดยมีผลการศึกษาจากต่างประเทศที่พบว่า การตอบสนองของหัวใจและหลอดเลือดต่อการเล่นเกมสามารถทำนายความดันโลหิตและการเป็นโรคความดันโลหิตสูงได้ ในร่างกายของเด็กติดเกมจะมีการกระตุ้นของสารโดปามีน ซึ่งออกฤทธิ์กระตุ้นระบบประสาทอีกต่อหนึ่ง ทำให้เด็กสนุกเกินความพอดี มีแรงมากเหมือนใช้ยาบ้า ทำให้เด็กเกิดอาการโหยหาการเล่นตลอดเวลา 3) **ด้านสุขภาพจิต** ทำให้โอกาสที่จะสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลอื่นน้อยลง กลายเป็นคนแปลกแยก ไม่มีสังคมเพราะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเล่น ทำให้เด็กอาจมีพฤติกรรมก้าวร้าวได้ ซึ่งจะมีอาการปิดตัวไม่สูงสิ่งกับใครเก็บตัวอยู่ในห้องเพียงลำพัง เล่นเกมทั้งวันไม่หลับไม่นอน ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพของเด็ก การที่เด็กเล่นเกมที่รุนแรงมาก และใช้เวลาในการเล่นติดต่อกันต่อครั้งนานเกินไปทำให้เกิดผลเสียทางด้านอารมณ์ เด็กจะก้าวร้าวรุนแรง ชอบเอาชนะโมโหร้าย ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมการเล่นแบบจากเกมโดยเฉพาะพวกเกมการต่อสู้ นอกจากนั้น ยังจะทำให้เด็กมีพฤติกรรมดื้อ ต่อต้าน และหดหู่ ซึมเศร้าหากไม่ได้เล่นเกมและเด็กยังเกิดความทุกข์ ไม่สุขใจ ขัดแย้งภายในจิตใจ หรือขัดแย้งกับผู้รอบข้าง เพราะหากเล่นเกมและอินเทอร์เน็ต นานๆ เข้าเด็กจะเกิดความรู้สึกชอบเอาชนะ เคยชินกับการแข่งขัน ต้องมีแพ้มีชนะ, เคยชินกับการได้ตั้งใจ เพราะเกมสั่งบังคับได้ มีความสุขหรือรู้สึกสำเร็จเมื่อสั่งได้ตั้งใจ, ไม่มีวินัย ไม่มีการควบคุมตนเอง ไม่บังคับตนเอง ขาดความรับผิดชอบ เพราะเมื่อเกิดความเพลิดเพลินกับการเล่นเกมแล้ว มักจะไม่สนใจทำอย่างอื่นที่สำคัญ หรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ว่าควรทำ หรือไม่ทำอะไร เช่น ไม่อ่านหนังสือ ไม่เข้านอน ไม่ทานข้าว ไม่ช่วยงานบ้าน ตามหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือแม้กระทั่งเกิดพฤติกรรมหนีออกจากบ้านหลายวัน ไปกิน

นอนอยู่ในร้านเกม และการขโมยเงินพ่อแม่เพื่อไปเล่นเกม เป็นต้น 4) **ด้านพฤติกรรม** เกิดปัญหาเด็กโกหก ลักขโมย ทำร้ายร่างกายผู้อื่น เกิดปัญหาภายในครอบครัว เพราะเด็กจะติดเกมจนไม่เชื่อฟังผู้ปกครอง หรือ เด็กอาจขโมยหรือหลอกเอาเงินจากผู้ปกครองไปเล่นเกม ทำให้ขาดความสัมพันธ์ในครอบครัว ไม่มีเวลาให้กัน เด็กจะเห็นเพื่อนเป็นศัตรูของความสนุกสนาน เพื่อนมาแย่งเล่นจึงไม่ยอมคบเพื่อน หรือแม้จะยอมคบ แต่ก็คบเพื่อนฝูงไม่ค่อยเป็นเพราะไม่ค่อยได้ฝึก ทำให้ขาดทักษะทางสังคม เพราะเด็กอยู่แต่หน้าจอคอมพิวเตอร์ บางคนอ้างว่าการเล่นเกมนอนไลน์หรือ Chat พูดคุยกันทางอินเทอร์เน็ตก็ได้เพื่อน ซึ่งมีส่วนจริงอยู่บ้าง แต่ความสัมพันธ์ออนไลน์เป็นความสัมพันธ์ในโลกเสมือนไม่ใช่โลกแห่งความเป็นจริงเพราะเป็นความสัมพันธ์ที่พูดคุยกัน หรือแสดงความยินดี ความห่วงหาอาทรต่อกันได้มากโดยไม่ได้แสดงข้อเสีย เพราะไม่ได้อยู่ร่วมกันจริงๆ หรือเป็นความสัมพันธ์ที่บางคนไม่ได้แสดงตัวตนที่แท้จริง เป็นเด็กอาจแสดงเป็นผู้ใหญ่ เป็นชายอาจแสดงเป็นหญิง เป็นคนเห็นแก่ตัวหรืออาจแสดงตัวเป็นคนมีน้ำใจก็ได้ เพราะในโลกอินเทอร์เน็ต สามารถแสดงเป็นอะไรก็ได้ไม่มีใครรู้ จึงทำให้เกิดเหตุการณ์ที่คบหากันทางอินเทอร์เน็ตจนสนิทสนมกันแล้วนัดพบ สามารถแสดงเป็นอะไรก็ได้ไม่มีใครรู้ จึงทำให้เกิดเหตุการณ์ที่คบหากันทางอินเทอร์เน็ตจนสนิทสนมกันแล้วนัดพบ จบลงด้วยการมีเพศสัมพันธ์กันและหลอกหลวงเอาทรัพย์สินกันอย่างง่ายดายอย่างที่เห็นเป็นข่าวอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุปผลกระทบจากการติดเกมออนไลน์ มีดังนี้คือ สิ้นเปลืองเงินและเวลา สายตาแย่ง ผลการเรียนลดลง ร่างกายไม่แข็งแรง พฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงจนถึงขั้นทำร้ายตนเองหากไม่ได้เล่นเกม ปัญหาของเด็กติดเกมในสังคมไทย จึงส่งผลเสียทั้งต่อตัวผู้เล่นและประเทศชาติ กล่าวคือ ผู้เล่นเสียสุขภาพ เสียการเรียน เสียค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์

พ.ต.ท.หญิง อัญชุลี ธีระวงศ์ไพศาล จิตแพทย์เด็กและวัยรุ่น ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเด็กติดเกม คือควรสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับเด็ก หาเวลาที่เด็กและผู้ปกครองมาคุยพร้อมกันโดยไม่แสดงท่าทีดูด่าว่าเด็กว่าไม่รับผิดชอบควรแสดงความรู้สึก เป็นห่วงที่เห็นเด็กเล่นเกมบ่อย แสดงความเห็นใจว่าเด็กไม่สามารถตัดขาดจากเกมได้ ช่วยกันคิดและตั้งเป้าหมายร่วมกันว่าจะแก้ไขอย่างไร หากในบ้านยังไม่มีกฎกติกาในการเล่นจำเป็นต้องพูดคุยให้เด็กมีส่วนร่วมในการกำหนดเวลาการเล่นที่ชัดเจนว่าเล่นได้ในวันไหนเมื่อไร ก็ชั่วโมง แล้วค่อยปรับลดลงจนเหมาะสม ถ้าเด็กทำตามไม่ได้ จะให้พ่อแม่ช่วยเขาอย่างไร เมื่อเด็กควบคุมการเล่นไม่ได้ดีขึ้น ควรชมเด็ก และให้กำลังใจต่อไป พ่อแม่ควรมีเวลาอยู่กับเด็กให้มากขึ้น อาจพาไปทำกิจกรรมอื่นที่สนุกสนานหรือกิจกรรมที่เด็กชอบ เช่น เล่นดนตรี กีฬา งานศิลปะ ปลูกต้นไม้ เป็นต้น ฝึกให้เด็กรู้จักแบ่งเวลา รู้จักควบคุมตัวเอง จำกัดเงินไม่ให้เงินเด็กใช้มากเกินไป ผู้ปกครองควรร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโดยใช้กฎกติกาเดียวกัน ไม่ปล่อยให้เป็นการระรานหรือความรับผิดชอบของใครคนใดคนหนึ่ง และที่สำคัญไม่ขัดแย้งกันเองในการดูแลเด็กติดเกมเบื้องต้น ซึ่งพ่อแม่ต้องสร้างความมีวินัยให้แก่เด็กควบคู่ไปกับการดูแลผลการเรียนของเด็ก ต้องสอนลูกให้รู้จักบังคับตัวเอง เพราะว่า คนที่จะประสบความสำเร็จได้ต้องสามารถทำในสิ่งที่ตัวเองไม่ชอบทำได้ ต้องเรียนรู้ที่จะบังคับตัวเอง และที่สำคัญ ต้องหากิจกรรมทางเลือกที่สร้างสรรค์และท้าทายให้เด็กทำ กล่าวคือเน้นกิจกรรมที่มีความยากและทำให้เขาอยากเอาชนะให้ได้ด้วยตนเอง

น.พ. ชาญวิทย์ พรนภดล ได้เสนอแนวคิดวิธีป้องกันและแก้ไข ดังนี้ 1) คุยกับลูกเพื่อกำหนดกติกา ก่อนล่วงหน้าก่อนจะซื้อเกม หรืออนุญาตให้ลูกเล่นว่า ลูกสามารถเล่นเกมได้ในวันใดบ้าง วันใดเล่นไม่ได้ เล่นได้ครั้งละไม่เกินกี่ชั่วโมง ตั้งแต่เวลาใดถึงเวลาใด ก่อนจะเล่นต้องรับผิดชอบทำอะไรให้เสร็จเรียบร้อยก่อนบ้าง หากลูกไม่รักษากติกา เช่น เล่นเกินเวลา ไม่ทำการบ้านให้เสร็จก่อน ฯลฯ ลูกจะถูกทำโทษอย่างไร ทั้งนี้ อาจให้ใช้วิธีรับเกม หรือตัดสิทธิ์การเล่นเป็นเวลาระยะหนึ่ง หากลูกไม่ทำตามกติกาที่ตกลง 2) วางตำแหน่งคอมพิวเตอร์หรือเครื่องเล่นเกมในสถานที่เปิดโล่ง มีคนเดินผ่านไปมา ไม่ควรตั้งไว้ในห้องนอนหรือห้องที่ปิด

มิดชิด เพื่อให้ผู้ปกครองจะได้ติดตามเผื่อได้ เป็นการป้องกันมิให้ลูกเก็บตัว แอบเล่นคนเดียวในห้อง หรือแอบเล่นทั้งคืน 3) วางนาฬิกาขนาดใหญ่ไว้หน้าเครื่อง หรือในตำแหน่งที่ลูกสามารถมองเห็นได้ชัดเจน 4) ให้คำชมแก่ลูกเมื่อสามารถรักษาเวลาการเล่น ควบคุมตัวเองไม่ให้เล่นเลยเวลาที่กำหนดได้ 5) เอาจริงเด็ดขาด หากลูกไม่รักษากฎกติกา เช่น รีบเกมโดยไม่ใจอ่อน ถอดสายโมเด็มออก 6) ส่งเสริมจัดทำกิจกรรมที่สนุกสนาน อย่างอื่น กล่าวคือกิจกรรมที่สนุกพอๆกันหรือมากกว่าการเล่นเกมส์แล้วให้เด็กทำหรือกิจกรรมที่ทำร่วมกัน ในครอบครัว 7) หลีกเลี่ยงการใช้เกมเป็นเสมือนพี่เลี้ยง เพื่อที่พ่อแม่จะได้มีเวลาส่วนตัวไปทำอย่างอื่น 8) สอนให้ลูกรู้จักการแบ่งเวลา รู้จักใช้เวลาอย่างเหมาะสม

นอกจากแนวทางแก้ไขปัญหาเด็กติดเกม ดังกล่าวมาแล้ว สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครราชสีมา ได้นำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาการติดเกมแนวปฏิบัติของครอบครัว และการดูแลเด็กติดเกม สรุปได้ดังนี้

- 1) ร่วมมือ ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน ผู้ปกครอง และครูอาจารย์ ทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้มีส่วนร่วมกันที่มีความสนุกสนาน ไม่น่าเบื่อ ไม่ซ้ำซาก
- 2) พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู อาจารย์ ควรเปิดโอกาสให้เด็กได้เป็นผู้เสนอกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กมีความคิดสร้างสรรค์ กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงออกตามศักยภาพและความสามารถของเด็ก
- 3) การแก้ไขปัญหาเด็กติดเกม ไม่ควรบังคับให้เด็กเลิกเล่นเกมแบบเด็ดขาด แต่ต้องแก้ไขโดยใช้เหตุผล และการ ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่าง พ่อแม่ผู้ปกครอง ครู และเด็ก
- 4) พ่อแม่ ผู้ปกครอง ควรชี้แนะให้เด็กและเยาวชนรู้จักแบ่งเวลาในการเล่น และเวลาในการทำกิจกรรมอื่น ๆ
- 5) ไม่สนับสนุน หรือส่งเสริมให้เด็กเล่นเกมคอมพิวเตอร์ตามลำพังควรมีผู้ใหญ่ให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด
- 6) พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู อาจารย์ ควรให้คำชี้แนะและเป็นพี่เลี้ยงในการเล่น โดยอธิบายหรือให้คำแนะนำให้เด็กเข้าใจว่าทำไมต้องตัดสินใจอย่างนั้น
- 7) สำหรับภาครัฐควรจะต้องดำเนินการ โดยออกมาตรการควบคุมร้านเกมคอมพิวเตอร์ เปิดและปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- 8) ภาครัฐและผู้ประกอบการจะต้องมีส่วนร่วมการจัดระเบียบร้านเกมคอมพิวเตอร์และเกมออนไลน์ ตลอดจนเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ (สุทิน อ่องพิมาย, 2555, น.4-19)

แนวทางปฏิบัติของครอบครัวเพื่อป้องกันปัญหาเด็กติดเกม มีดังนี้

- 1) ก่อนจะซื้อเกมหรือคอมพิวเตอร์ เข้ามาในบ้านควรคุยกับเด็กเพื่อกำหนดกติกาการเล่นเกมส์กันล่วงหน้า
- 2) ไม่ควรวางคอมพิวเตอร์หรือเครื่องเล่นเกมส์ไว้ในห้องนอนเด็ก ควรวางไว้เป็นสมบัติส่วนรวมของบ้านในที่มีคนเดินผ่านไปมาตลอด
- 3) ควรชมเมื่อเด็กรักษาและควบคุมตัวเองเวลาในการเล่นเกมส์ได้
- 4) เอาจริงและเด็ดขาด เมื่อเด็กไม่รักษากฎกติกา ไม่ใจอ่อน
- 5) สร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับเด็ก สร้างบรรยากาศในครอบครัวให้อบอุ่นน่าอยู่
- 6) ส่งเสริมให้เด็กมีกิจกรรมอื่นที่สนุกสนานและเด็กสนใจ แทนการเล่นเกมส์ เช่น ช่วยกันปลูกต้นไม้
- 7) ฝึกระเบียบวินัย สอนให้เด็กรู้จักแบ่งเวลา
- 8) พ่อแม่ควรมีความรู้เกี่ยวกับเกมส์ เพื่อพูดคุยและให้ความรู้สอดแทรกให้ลูกเข้าใจและยอมรับได้

เมื่อพบว่าเด็กติดเกมแล้ว พ่อแม่ควรปฏิบัติดังนี้

- 1) พ่อแม่ควรมีเวลาอยู่กับเด็กมากขึ้น พาออกไปนอกบ้านเพื่อไปทำกิจกรรมที่เด็กชอบ
- 2) พ่อแม่ควรรักษาสัมพันธ์ภาพที่ดีกับเด็ก หลีกเลี่ยงการบ่นตำหนิ ใช้อารมณ์ หรือถ้อยคำรุนแรง แสดงความเห็นใจ เข้าใจว่าเด็กไม่สามารถควบคุมตัวเอง หรือตัดขาดจากเกมส์ได้จริงๆ
- 3) พ่อแม่ และผู้ใหญ่ทุกคนในบ้านต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหา
- 4) สร้างเครือข่ายผู้ปกครองที่มีเด็กติดเกมเหมือนกันจากหลายครอบครัว แล้วผลัดกันนำเด็กทำกิจกรรมหลังเลิกเรียนหรือในวันหยุด เช่น Camping, field trip, walk rally ฯลฯ
- 5) ในรายที่ติดมากจริง ๆ และเด็กต่อต้านรุนแรงที่จะเลิก ในระยะแรก พ่อแม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการเล่นเกมส์กับเด็ก ทำความรู้จักกับเกมส์ที่เด็กชอบเล่น หากเห็นว่าเป็นเกมส์ที่ไม่เหมาะสมหรือเกมส์ที่ใช้ความรุนแรง พยายามเบี่ยงเบนให้เด็กมาสนใจเกมส์อื่นที่พอจะมีส่วนดี ดึงเอาส่วนดีของ

เกมมาสอนเด็ก 6) หากทำทุกวิธีข้างต้นแล้วไม่ได้ผลควรส่งเด็กเพื่อรับการวินิจฉัยและบำบัดรักษาจากแพทย์หรือจิตแพทย์ (การแก้ปัญหาเด็กติดเกม, 2555)

นอกจากนี้มีแนวปฏิบัติของครอบครัวในด้านการแก้ไขปัญหาเด็กติดเกม ดังนี้ 1) ควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเด็กและครอบครัว มีความเข้าใจพัฒนาการและความต้องการทางจิตใจของเด็กแต่ละวัย รับฟังเรื่องราวโดยหลีกเลี่ยงการตัดสินถูกผิดจากการใช้ประสบการณ์ของตนเอง กระตุ้นให้เด็กแสดงความรู้สึกและความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของเกมต่อตนเอง สนับสนุนให้ผู้ปกครองสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว การพูดคุยถึงปัญหาควรอยู่กับปัจจุบัน หลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์และความรุนแรงปรับเปลี่ยนการสื่อสารให้เข้าใจง่าย และถูกต้องมากขึ้น 2) การให้ความรู้และสร้างแรงจูงใจแก่เด็กถึงผลกระทบจากการเล่นเกมเกินขอบเขต 3) การฝึกวินัย ในระยะแรกอาจจะมีปฏิกริยาที่รุนแรงจากเด็ก เช่น ก้าวร้าว ทำร้ายร่างกาย ผู้ปกครอง ผู้ปกครองควรมั่นคงกับสิ่งที่ทำอยู่ ในเด็กบางรายอาจมีความจำเป็นต้องได้รับการรักษาในโรงพยาบาลหรือสถานควบคุมในช่วงที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรง ในกรณีที่อนุญาตให้เด็กเล่นเกมแล้วแต่เด็กไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงผู้ปกครองอาจให้งดการเล่นเกมไปก่อน หรืออนุญาตให้เด็กเล่นเกมเฉพาะช่วงวันหยุด ช่วงปิดเทอม หรือให้เป็นรางวัลหลังจากที่เด็กทำงานตามหน้าที่ของตนเองเสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนวทางต่าง ๆ ดังกล่าวในข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมได้อย่างประสบความสำเร็จ ต้องเป็นความร่วมมือกันระหว่างเด็ก ผู้ปกครอง ครู หน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการ ทั้งนี้เพื่อการหาทางออกที่ดี ซึ่งได้แก่ ความสมดุล ความสมดุลคือสิ่งที่ดีที่สุด เพราะการไม่ใช้คอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตเลยคงจะเป็นไปไม่ได้ เพราะชีวิตในอนาคตทั้งการเรียนหรือการทำงานจำเป็นต้องใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต แต่หากใช้เล่นเกมมากเกินไปจนขาดสมดุลจะส่งผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ

### 3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

1. ภาครัฐจะต้องดำเนินการกำหนดมาตรการเข้มข้นควบคุมร้านเกมคอมพิวเตอร์ให้เปิดและปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และป้องกันมิให้เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน และขอความร่วมมือร้านเกมต้องจำกัดเวลาเล่นเกมออนไลน์ของเยาวชนเพื่อให้เยาวชนมีสุขภาพดี ไม่ให้หมกมุ่นเกินไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

2. ภาครัฐและผู้ประกอบการจะต้องมีส่วนร่วมการจัดระเบียบร้านเกมคอมพิวเตอร์และเกมออนไลน์ ตลอดจนเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์แก่เยาวชน

## 2. ปัญหาเด็กและเยาวชนซบถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาล หรือปัญหาเด็กแว้น

### 1) สภาพปัญหา

เด็กแว้น เป็นชื่อที่เรียกกลุ่มเด็กและเยาวชนชายอายุประมาณ 15-28 ปี ที่รวมกลุ่มกับเพื่อนซึ่งมอเตอร์ไซด์แข่งกันบนท้องถนน ฝ่ายไหนซึ่งชนะก็เอาเด็กสาวที่นั่งซ้อนท้ายของอีกฝ่ายไปเป็นรางวัลเด็กสาวที่นั่งซ้อนท้ายเด็กแว้นเรียกว่าเด็กสก็อย เด็กสก็อยมีรสนิยมนเทียวกกลางคืนมีเซ็กซ์แบบฉาบฉวยคำว่า “แว้น” นั้นมาจากเสียงท่อไอเสียรถมอเตอร์ไซด์ที่ดัดแปลงให้เสียงดังขึ้น “รถมอเตอร์ไซด์” ของเด็กแว้นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างตัวตนและพื้นที่ทางสังคมเพื่อเสริมอำนาจให้พวกเขาหลุดพ้นจากความเป็นคนไม่มีตัวตนในสังคม ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นในหมู่วัยรุ่น วัยที่ชอบความท้าทาย รักความสนุก เต็มไปด้วยความคึกคะนองและต้องการการยอมรับจากสังคม ซึ่งปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาใหม่ของสังคมไทย หากแต่เป็นปัญหาที่สะสมมานาน และทวีความรุนแรงขึ้น เด็กแว้นเป็นปัญหาที่ซับซ้อนที่ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง เพราะที่จริงแล้ว “เด็กแว้น” เป็นเพียงปลายเหตุของปัญหาที่มีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมสภาพครอบครัวไทยที่เปลี่ยนแปลงเป็นครอบครัวล่มสลาย เด็กส่วนหนึ่งมาจากครอบครัวที่พ่อแม่แยกทางกัน

หรือเป็นเด็กไม่ได้รับการยอมรับจากครอบครัว ส่วนใหญ่มีปัญหาด้านการเรียน พ่อแม่ชอบตำหนิและบ่นลูก อยู่เป็นประจำ เด็กจึงออกไปหาการยอมรับจากภายนอกในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง รวมทั้งสาเหตุจากครอบครัวที่พ่อแม่ให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุนิยมทำงานหาเงินไม่มีเวลาให้กับลูก ปัญหาความสัมพันธ์ที่อ่อนแอของสมาชิกในครอบครัวและปัญหาทางเศรษฐกิจนี้ทำให้ครอบครัวไม่มั่นคง อันมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาคุณภาพเด็กที่เติบโตมาในครอบครัวที่เปราะบาง อย่างไรก็ตามสาเหตุของการที่เด็กแว้นมารวมกลุ่มกันเพราะ 1) ความสนุก คะนองอย่างวัยรุ่น บ้างก็มาร่วมเพราะเพื่อนชวน บางครั้งก็มีการนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า เช่นในกรณีที่มีการแข่งขัน โดยมีรางวัลเป็นรถมอเตอร์ไซด์ เงิน และผู้หญิง(สีก้อย) ทำให้การแข่งขันน่าตื่นเต้นเร้าใจ 2) ความท้าทาย เพราะถ้าหากขับขึ้นท้องถนนแล้วสามารถหลบหลีกการจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ หรือการขับซิ่งด้วยท่าทางหวาดเสียว ด้วยความเร็วสูง และการตกแต่งรถเป็นที่โดดเด่น ถูกตาถูกใจ ก็ทำให้เป็นที่ยอมรับว่า สุดยอด ในหมู่เพื่อน ๆ หรือหมู่เด็กแว้นด้วยกัน 3) เพื่อต้องการลดปล่อยอารมณ์ต่างๆ จากปัญหาครอบครัว ปัญหาชีวิตซึ่งส่วนมากจะเป็นสาเหตุสำคัญ เพราะเด็กพวกนี้ไม่รู้วิธีการที่จะแสดงออกทางความรู้สึกทางอื่น จึงหันเหการกระทำมาแสดงในกลุ่มเพื่อนแทน (ฉัตรพล จันทร์เชื้อ, 2555 ก.)

**สาเหตุที่เด็กแว้นเป็นที่ต่อต้านของสังคม** 1) เด็กแว้นสร้างปัญหาการจราจรในท้องถนน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง 2) เกิดคดีอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นในสังคม เช่นการโจรกรรม การปล้นชิงทรัพย์ การประทุษร้ายร่างกาย การบังคับข่มขืน การค้าอาวุธเถื่อน การค้ายาเสพติดและปัญหาการติดยาเสพติด รวมถึงการพนัน 3) เด็กแว้นไม่รับรู้ความเดือดร้อนของผู้อื่นคิดว่าตัวเองทำถูกที่สุด ชอบเสี่ยง ทำทลายกฎของสังคม

**สถิติที่เกี่ยวข้อง** จากการสำรวจพฤติกรรมวัยรุ่น พ.ศ. 2552 พบว่า วัยรุ่นกว่าร้อยละ 60 มีการต่อต้านทางสังคมและสร้างปัญหาจากการแสดงออกทางพฤติกรรมอย่างต่อเนื่องทั้งแก๊งซิ่ง แก๊งปาหินรวมถึงเด็กแว้น และเด็กสีก้อย ปัญหาความรุนแรงและการท้องไม่พร้อมในวัยรุ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นวัยรุ่นที่มีปัญหาและมีสาเหตุมาจากรากฐานของครอบครัวไม่อบอุ่น ขาดผู้ปกครองดูแล ทั้งจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อนยุยง รวมทั้งถูกถ่ายทอดผ่านสื่อจนเกิดความภาคภูมิใจในสิ่งที่ตนเองเป็นผู้ก่อ โดยเด็กกลุ่มนี้เชื่อว่ายิ่งซิ่งรถหนีดำรวจได้จะทำให้เขาเปลี่ยนตัวตนจากคนที่ไม่เคยมีใครสนใจ ไม่มีใครยอมรับ กลายเป็นฮีโร่ในสายตาเพื่อนฝูงขึ้นมาทันที และสถิติข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนที่จัดทำโดยศูนย์เรนทร กระทรวงสาธารณสุข พบว่า ในแต่ละปีมีเด็กและเยาวชน ซึ่งอยู่ในวัยเรียนต้องจบชีวิตไปกว่า 2 หมื่นคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25 ของผู้ที่ประสบอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด อุบัติเหตุดังกล่าวทำให้เด็กวัยรุ่นเหล่านี้ได้รับบาดเจ็บปีละกว่า 1 ล้านคน เสียชีวิตปีละ 13,000 - 25,000 ราย ต่อปี และพิการ 9,000 รายต่อปี ซึ่งเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ซิ่งเองและไม่มีใบอนุญาตขับขี่รถจักรยานยนต์ และในจำนวนนี้มีกลุ่มเด็กแว้นและเด็กสีก้อยรวมอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อย

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหาเด็กแว้น

ปัจจุบันปัญหาเด็กแว้น ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากภาครัฐ จึงควรมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง คือบทบาทของพ่อแม่ หรือผู้ปกครอง บทบาทของสถาบันการศึกษา และบทบาทของชุมชน สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกในการแก้ปัญหาเด็กแว้น คือการทำความเข้าใจเรื่อง “จิตวิทยาวัยรุ่น” เพราะในช่วงวัยรุ่นเป็นช่วงที่มีพัฒนาการทางจิตใจและสติปัญญาสูงขึ้น มีความคิดเป็นตัวของตัวเอง และมีความต้องการที่จะหาความเป็นตัวของตัวเอง ต้องการเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และต้องการให้คนอื่นมองเห็นคุณค่าของตนเอง โดยในช่วงวัยนี้จะเริ่มห่างพ่อแม่ ญาติผู้ใหญ่ เห็นความสำคัญและสนิทสนมกับเพื่อน และมีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมของกลุ่มเพื่อน

ปัญหาเด็กแหว้นเกิดจากเด็กไม่ได้รับการยอมรับจากครอบครัว พ่อแม่ชอบตำหนิและบ่นลูกอยู่เป็นประจำ เด็กจึงออกไปหาการยอมรับจากภายนอกในรูปแบบต่างๆ โดยไม่คำนึงว่าถูกหรือผิด ดังนั้นครอบครัวควรมีกิจกรรมให้ลูกได้แสดงออกในทางบวกและชื่นชมในความสามารถเพื่อให้ลูกเกิดความภาคภูมิใจ

ครอบครัวที่สงสัยว่า เด็กกำลังเข้าสู่วงจรนี้หรือไม่ให้สังเกตพฤติกรรมลูกว่าเริ่มไม่อยู่บ้านในเวลา กลางคืนหรือไม่ ขณะเดียวกันเด็กเริ่มพูดภาษามอเตอร์ไซด์ต่างๆ มากขึ้น และร้องขอให้ซื้อรถมอเตอร์ไซด์ให้ ซึ่งกรณีนี้ครอบครัวไม่ควรตำหนิเด็ก แต่ต้องพูดคุยด้วยที่หาที่พร้อมรับฟังและเสนอแนะข้อถูกผิด ประกอบกับศึกษาพฤติกรรมของลูกไปเรื่อยๆ

กรณีที่พ่อแม่มีลูกเป็น "เด็กแหว้น" สิ่งแรกที่ต้องทำคือ ผู้ปกครองควรให้กำลังใจตัวเองก่อน เพราะทุกคนย่อมคาดหวังในตัวลูกสูง อย่าท้อแท้หรือทำร้ายจิตใจเด็กให้แย่ลง ให้กำลังใจเด็กโดยพยายามรับฟัง และเสนอแนะการกระทำที่ถูกแล้วจึงหากิจกรรมสร้างสรรค์ทำในครอบครัว เช่น ท่องเที่ยว, เล่นกีฬา

การเปลี่ยนพฤติกรรมลูกที่เป็นเด็กแหว้นอาจไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ต้องใช้เวลา โดยผู้ปกครองควรให้ความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเราเองด้วย สังคมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการจัดกิจกรรมสร้างสรรค์ให้กับเด็กแหว้นให้มีพื้นที่แสดงออกได้อย่างสร้างสรรค์"

ตำรวจไม่ควรใช้ความรุนแรงในการจับเด็กบ่อยจนเกินไป เพราะเมื่อเกิดความรุนแรงสะสมบ่อยขึ้น เด็กพวกนี้จะรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านและทำร้ายเจ้าหน้าที่ ดังนั้นควรใช้ความระมัดระวังให้มากขึ้น

**บทบาทพ่อแม่หรือผู้ปกครอง** 1) พ่อแม่ ครอบครัว ต้องให้ความสำคัญกับบุตรหลาน เอาใจใส่ ให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการเรียน ปัญหาการคบเพื่อนของสังคมวัยรุ่น 2) การสื่อสาร เป็นการแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้สึกซึ่งกันและกัน 3) การเป็นผู้ฟังมากขึ้น การเป็นผู้ฟังที่ดี จะทำให้ลูกกล้าที่จะเข้ามาพูดคุย 4) "จับถูก" แทนการ "จับผิด" ให้รางวัลในพฤติกรรมที่ดี 5) ภาครัฐแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยให้ความรู้กับเยาวชน และเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการแสดงออกอย่างถูกวิธีและไม่รบกวนผู้อื่น

**บทบาทของสถาบันการศึกษา** ส่วนใหญ่เด็กแหว้นและเด็กสก๊อยเป็นนักเรียนที่ไม่เก่ง ไม่ชอบเรียน อยู่แล้ว การไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมกลายเป็นแรงผลักดันทำให้กลุ่มเด็กแหว้นเหล่านี้มีความสัมพันธ์กัน อย่างไม่ใกล้ชิด

สถาบันการศึกษาจึงเป็นสถาบันหลักที่จะช่วยให้เด็กกลุ่มนี้กลับเข้ามามีพื้นที่ยืนในสังคม ครูควรมีบทบาทส่งเสริมพฤติกรรมวัยรุ่นต่อจากพ่อแม่ โดยเริ่มจากการเป็นแบบอย่างที่ดี และส่งเสริมพัฒนาการด้านสังคมและจริยธรรม สร้างความสัมพันธ์ที่ดี รับฟังปัญหาเด็กเสมอ ไม่ตำหนิ เมื่อทำผิด มีวิธีตักเตือนชักจูงให้ อยากเปลี่ยนแปลงแก้ไขตนเองให้ดีขึ้น

**บทบาทของชุมชน** โดยการให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาทในการสร้างพลังของกลุ่มชุมชนที่อาศัยอยู่ ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทร มีวินัยและเป็นแบบอย่างที่ดี มีจิตอาสา มีความอบอุ่นความปลอดภัยในชุมชน และมีการทำกิจกรรมร่วมกัน (ณัฐพล จันทร์เชื้อ, 2555 ข.)

### 3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

1. ควรใช้มาตรการป้องกันควบคู่กับการปราบปราม วิธีแก้ปัญหาด้วยการล้อมปราบ จับกุมคุมขัง อย่างเดียว เป็นการแก้ที่ไม่ตรงจุด ปัญหาสำคัญก็คือ รถมอเตอร์ไซด์ที่เอามาแต่งเพื่อใช้แข่งขันเป็นรถมอเตอร์ไซด์ที่ได้มาอย่างไร พ่อ แม่ผู้ปกครองซื้อให้หรือได้มาจากการประกอบอาชญากรรม รวมถึงควรใช้ใบขับขี่ในการซื้อ น้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

2. มาตรการที่สำคัญคือการตราพระราชบัญญัติควบคุมการดัดแปลงปรับแต่งรถจักรยานยนต์ที่กำหนดให้รถจักรยานยนต์ทุกคันที่นำออกมาวิ่งใช้งานจะต้องเป็นรถที่เป็นมาตรฐานจากโรงงานโดยเฉพาะท่อไอเสีย ที่ต้องมีการห้ามมิให้มีการตกแต่งดัดแปลงถอดใส่กรองเสียงที่เป็นอุปกรณ์มาตรฐานติดตั้งจาก

โรงงานที่ทุกยี่ห้อมีมาตรฐานของตนเองที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดการควบคุมการผลิตอยู่แล้ว มาตรการนี้เท่ากับเป็นการกำจัดสิ่งเร้าหรือตัวกระตุ้นที่ทำให้เด็ก ๆ เกิดความอึดหิม ก้าวร้าวลงได้

3. การแก้ปัญหาสำหรับเด็กแว้นและสาวสก็อยควรถูกแก้ที่ต้นเหตุคือครอบครัวต้องให้ความรักความอบอุ่นแก่ลูก พ่อ แม่ ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของบุตรหรือผู้อยู่ในปกครองของตน

4. สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษาและชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ปัญหาแล้วทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันแก้ปัญหาอย่างบูรณาการด้วยเช่นกัน เพราะปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ต้องช่วยกันแก้ทุกฝ่าย เช่น ควรมีการรณรงค์ให้เห็นข้อดีข้อเสียของพฤติกรรมวัยรุ่น มีการเอื้อพื้นที่และจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้กับวัยรุ่น เร่งให้ความรู้ความเข้าใจและความสำคัญของการทำหน้าที่พ่อแม่เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องคู่ขนานไปด้วยกัน

### 3. ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต

#### 1) สภาพปัญหา

ปัจจุบันเทคโนโลยีทางการสื่อสารมีผลต่อเยาวชนอย่างมาก เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น อินเทอร์เน็ต มีทั้งผลดีและผลเสีย สื่อลามกที่เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตมีรูปแบบและความหลากหลายจำนวนมาก เช่น ภาพลามก คลิปลามก เนื้อหาของสื่อลามกส่วนมากเป็นเยาวชนที่กำลังจะเป็นกำลังสำคัญของประเทศ สื่อลามกที่เด็กสมัครใจทำเองและเผยแพร่รูปหรือคลิปวิดีโอของตัวเองในอินเทอร์เน็ตโดยส่งต่อกันไปเรื่อยๆ ยังมีปรากฏอย่างสม่ำเสมอ เด็กเล็กและเด็กวัยรุ่นเข้าถึงสื่อประเภทนี้ได้ง่ายเนื่องจากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดในเรื่องนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับสื่อลามกกับเด็กไทยเรื่องเซ็กซ์ในหมู่เยาวชน ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเก็บข้อมูลจากเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-6 เด็กมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา พบว่า เด็กส่วนใหญ่เริ่มเสพสื่อลามกตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 6 (ชาย 18.3% หญิง 14.3%) และมีเด็กบางคนเริ่มตั้งแต่อนุบาล 1 (ชาย 0.32% หญิง 0.51%) โดยระบุว่าดูจากท่ายืดอกร่างที่พ่อเปิดให้ดู เด็กมากกว่า 50% รู้จักและเสพสื่อลามกจากเพื่อน เช่น ใครมีวิดีโอโป๊จะเอามาให้เพื่อนๆ เวียนกันดู สถานที่ที่เด็กส่วนใหญ่นิยมเสพสื่อลามกคือห้องส่วนตัว รองลงมาคือที่บ้านเพื่อน และโรงเรียน ประเภทของสื่อลามกที่เด็กชายชอบคือ วีซีดี หนังสือและอินเทอร์เน็ต ส่วนเด็กหญิงนิยมการ์ตูนมากที่สุด รองลงมาคือหนังสือและวีซีดี ทั้งนี้ ทั้งชายและหญิงเห็นตรงกันว่าวีซีดีและอินเทอร์เน็ตเป็นสื่อที่เข้าถึงง่ายที่สุด (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2548)

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปราบปรามสื่อลามกในรูปแบบต่างๆ เปิดเผยว่า ด้วยจินตนาการแบบเกินขอบเขตและการรับอารยธรรมจากต่างประเทศ ส่งผลให้รูปแบบของเซ็กซ์ โดยเฉพาะเซ็กซ์ในวัยรุ่นเริ่มเปลี่ยนไป เช่นการมีเพศสัมพันธ์กับเด็กเล็ก ซีดีโป๊ที่จับได้พบว่าเป็นภาพเด็กอายุ 6 ขวบ อายุเฉลี่ยเด็กในหนังโป๊จะน้อยลงเรื่อยๆ แล้วส่วนใหญ่เป็นการสมยอมของเด็กกว่าครึ่งด้วย นอกจากนี้ความวิปริตของคนไทยบางส่วนในยุคปัจจุบันถูกตอกย้ำให้เห็นกันอยู่เป็นประจำ เช่น เรื่องของการมีเพศสัมพันธ์กับคนในครอบครัว จากเมื่อก่อนจะเป็นเพียงพ่อเลี้ยง ลูกเลี้ยง แต่ในปัจจุบันเป็นพ่อแท้ๆ ช่มชู้ลูกของตัวเอง ซึ่งกรณีนี้มีสาเหตุหนึ่งมาจากสื่อลามก สื่อลามกเป็นเรื่องของการสวนทางกันระหว่างความเจริญทางวัตถุกับศีลธรรม มโนธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมของมนุษย์ที่สิ่งติงามเดินไม่ทันกระแสโลกาภิวัตน์ที่เลียนแบบมาจากสื่อลามกทั้งของไทยและของต่างประเทศ เมื่อเด็กเห็นสื่อลามกมีความวิปริตเท่าไรเด็กจะเกิดความซาซึนจนกลายเป็นเรื่องธรรมดาและเกิดการเลียนแบบได้ (รายงานสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์, 2553)

สาเหตุที่ทำให้สื่อลามกในอินเทอร์เน็ต เป็นที่นิยมมีเยาวชนเข้าไปบริโภคเป็นจำนวนมาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการบริโภคน้อย ต่างจากเมื่อก่อนที่ต้องหาซื้อตามร้านค้า ไม่ว่าจะเป็นหนังสือโป๊ การ์ตูนลามก

หนังเรทเอ็กซ์ อีกทั้งสามารถบริโภคได้โดยไม่ต้องอายุใครเพราะกระทำไปโดยส่วนตัวซึ่งในโลกอินเทอร์เน็ตมีความน่าสนใจ มีความดึงดูดและเยาวชนสามารถเข้าไปใช้บริการได้ง่ายดาย เช่น การโหลดหนัง โหลดการ์ตูน โหลดภาพลามก เป็นต้น

**งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** ผลการศึกษา เรื่อง “สรุปสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์ พ.ศ. 2550-2553” ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลการดำเนินการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 พบว่า มีการดำเนินคดีตามกฎหมายนี้แล้วทั้งสิ้น 185 คดี และมีคำสั่งศาลให้ปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ 117 ฉบับ และปิดกั้นการเข้าถึง 74,686 ยูอาร์แอล

**สถิติการดำเนินคดี** ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ทั้งหมด 185 คดี พบว่าส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องจาก "เนื้อหา" ในอินเทอร์เน็ต เช่น การด่าทอ การหลอกลวง ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 14-16 มีจำนวนทั้งสิ้น 128 คดี ขณะที่คดีอื่นเกี่ยวกับ "ระบบ" เช่น การเข้าสู่ระบบโดยมิชอบ การฉ้อโกงโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ การเผยแพร่โปรแกรมที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 5-13 มีจำนวนทั้งสิ้น 45 คดี และไม่ทราบข้อมูลจำนวน 12 คดี ประเภทของความผิดมีดังนี้ 1) การหมิ่นประมาทบุคคล 54 คดี 2) การฉ้อโกง 38 คดี 3) การหมิ่นสถาบัน 31 คดี 4) การเผยแพร่สิ่งลามก 12 คดี 5) การขายโปรแกรมที่ผิดกฎหมาย 10 คดี 6) ความผิดในแง่ตัวระบบคอมพิวเตอร์โดยตรง 8 คดี 7) เนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคง 6 คดี และ 8) เรื่องอื่น ๆ 26 คดี

สำหรับความผิดฐานเผยแพร่ภาพลามก เป็นความผิดทั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (4) และตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 287 ซึ่งสองมาตรานี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะกับกฎหมายทั่วไป

**สถิติการปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์** สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกรอบที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 นั้น ตามความคาดหวังของสังคมที่หวังให้สถาบันศาลมีบทบาทช่วยกลั่นกรองการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ โดยมาตรา 20 ให้อำนาจไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์

สถิติเกี่ยวกับการปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ ใน พ.ศ. 2550 พบว่ามีคำสั่งศาล 1 ฉบับ เพื่อระงับการเข้าถึง 2 ยูอาร์แอล พ.ศ. 2551 จำนวน 13 ฉบับ เพื่อระงับการเข้าถึง 2,071 ยูอาร์แอล พ.ศ. 2552 จำนวน 64 ฉบับ เพื่อระงับการเข้าถึง 28,705 ยูอาร์แอล พ.ศ. 2553 จำนวน 39 ฉบับ เพื่อระงับการเข้าถึง 43,908 ยูอาร์แอล รวมทั้งสิ้น สามปีนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มีหมายศาลออกมาแล้วทั้งสิ้น 117 ฉบับ เพื่อระงับการเข้าถึง 74,686 ยูอาร์แอล

เหตุผลของคำสั่งปิดกั้นที่มากเป็นอันดับหนึ่งคือ มีเนื้อหาดูหมิ่นสถาบัน จำนวน 57,330 ยูอาร์แอล อันดับสองคือ มีเนื้อหาและภาพลามก 16,740 ยูอาร์แอล อันดับสามคือ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการทำแท้ง 357 ยูอาร์แอล อันดับสี่คือ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเล่นการพนัน 246 ยูอาร์แอล และอันดับห้า เป็นเรื่องอื่นๆ เช่น การทำหน้าเว็บปลอมลอกเลียนแบบ



ภายนอกโรงเรียน โดยเฉพาะร้านบริการอินเทอร์เน็ตที่มักอยู่ใกล้บริเวณสถาบันการศึกษา เพราะมีกลุ่มเด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายหลัก (ปริมา อภิโชติกร, 2551)

### **บทบาทของหน่วยงานรัฐ**

หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและมีหน้าที่ในการดูแลความสงบและความเรียบร้อยของประเทศชาติ ดังนั้น รัฐควรพัฒนากฎหมายคุ้มครองและพัฒนาเยาวชนให้ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงทันต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างอินเทอร์เน็ต

### **บทบาทของสื่อมวลชน**

สื่อมวลชนถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อสังคมและประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสื่อในการให้ข้อมูลและเผยแพร่ข่าวสารความเป็นจริง ดังนั้นบทบาทของสื่อมวลชนที่มีต่อแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสื่อลามกบนอินเทอร์เน็ตต่อเด็กและเยาวชนไทยนั้น ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับสื่อลามกบนอินเทอร์เน็ตโดยต้องแยกให้ออกระหว่างสื่อทางเพศที่สอนความรู้ และสื่อลามกที่ยั่วยุกระตุ้นและล่อลวงให้เด็กและเยาวชนหลงเข้าสู่เรื่องเพศที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ต้องรณรงค์ให้มีการเผยแพร่สื่อทางเพศที่เหมาะสม และรณรงค์ในการกำจัดสื่อลามกบนอินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสมด้วย (ปริมา อภิโชติกร, 2551)

อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อลามกเด็กโดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกเด็กเป็นฐานความผิดอาญาเฉพาะและมีโทษสูงกว่าการกระทำที่เกี่ยวข้อกับสื่อลามกผู้ใหญ่ (วีระพงศ์ พวงเล็ก, 2554, บทคัดย่อ)

### **เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายสื่อลามกเด็กเป็นการเฉพาะ**

ประเทศต่างๆ มีกฎหมายสื่อลามกเด็กโดยเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายสื่อลามกผู้ใหญ่ เนื่องจากแนวคิดควบคุมสื่อลามกทั้งสองประเภทต่างกัน เหตุผลหลักในการกำหนดโทษอาญากับการกระทำที่เกี่ยวกับสื่อลามกผู้ใหญ่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องการปกป้องศีลธรรมโดยรวมของสังคม กล่าวคือ ภาครัฐเชื่อว่าการปล่อยให้มีการผลิต จำหน่าย หรือ เผยแพร่สื่อลามกผู้ใหญ่อย่างเสรีอาจก่อให้เกิดความเสื่อมทรามต่อศีลธรรมทางเพศของคนในสังคมได้

การกำหนดโทษอาญาเพื่อควบคุมและปราบปรามสื่อลามกเด็กมีเหตุผลพื้นฐานที่ต่างออกไป กล่าวคือ เพื่อปกป้องคุ้มครองเด็กจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ เพราะการผลิตสื่อลามกเด็ก โดยเฉพาะที่ใช้เด็กจริง ๆ แสดงเป็นรูปแบบหนึ่งของการล่วงละเมิดทางเพศจากเด็กในด้านร่างกาย เด็กยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ การให้เด็กมีกิจกรรมทางเพศอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บในด้านจิตใจ เนื่องจากการเรียนรู้ของเด็กยังไม่พัฒนาเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่องความเหมาะสมของเรื่องเพศ การบังคับหรือล่อลวงให้เด็กมีกิจกรรมทางเพศหรือการถ่ายภาพยั่วทางเพศต่างๆ ถือได้ว่าเป็นการทำร้ายจิตใจเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเด็กพบว่าสิ่งที่ตนกระทำไปเป็นเรื่องไม่เหมาะสมสำหรับวัยตัวเอง ก็อาจเกิดความอับอายกลายเป็นบาดแผลทางจิตใจ ซึ่งอาจจะฝังลึกในใจเด็กไปตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ในหลายกรณี การที่เด็กเข้าร่วมกิจกรรมทางเพศโดยไม่สมัครใจหรือเกิดจากการล่อลวง บังคับข่มขู่ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากความเยาว์วัยของเด็กที่ยังไม่มีความสามารถในการตัดสินใจเพียงพอเกี่ยวกับความเหมาะสมของการมีเพศสัมพันธ์

ยิ่งในกรณีของสื่อลามกเด็กบนอินเทอร์เน็ต ผลกระทบร้ายแรงต่อตัวเด็กอาจขยายเป็นวงกว้างกว่า กล่าวคือ ภาพหรือคลิปวิดีโอบันทึกการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กดังกล่าวจะถูกส่งผ่านต่อกันไปและหมุนเวียนอยู่ในโลกไซเบอร์ไม่มีวันสิ้นสุด สิ่งนี้ยังสร้างบาดแผลทางใจให้กับเด็กผู้ปรากฏในสื่อลามกอย่างไม่มีการเยียวยาหรือลบเลือนออกไปได้ เป็นการทำร้ายเด็กทั้งชีวิตโดยไม่มีโอกาสแก้ไขได้เลย

## ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกเด็ก

เพื่อการแก้ไขปัญหาการเผยแพร่สื่อลามกทั้งในทางส่วนตัวและทางการค้าจึงควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องประเด็น “การครอบครองสื่อลามกเด็ก” ในทุกกรณีเป็นความผิดที่มีขอบเขตกว้างครอบคลุมทั้งกรณีการผลิต การเผยแพร่ และการครอบครองไม่ว่ากรณีใด เพราะเป็นการยากที่จะรู้ว่าผู้ครอบครองจะเผยแพร่สื่อลามกเด็กเมื่อใด จึงกล่าวได้ว่าการบัญญัติให้การมีสื่อลามกเด็กไว้ในครอบครองเป็นความผิดเป็นเรื่องที่ต้องปฏิรูปเป็นอย่างยิ่ง

ตัวอย่าง ในประเทศญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายห้ามครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็กแล้ว วุฒิสภาญี่ปุ่นผ่านร่างกฎหมายห้ามครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็กเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2557 นับเป็นความสำเร็จของนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิเด็กในญี่ปุ่น ที่พยายามต่อสู้เรียกร้องเรื่องนี้มานาน วุฒิสภาของญี่ปุ่นได้ผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยการห้ามครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็ก โดยมีการตั้งระวางโทษถึงขั้นจำคุก 1 ปี และปรับเงินถึง 10,000 ดอลลาร์ หรือประมาณ 320,000 บาท และจะมีผลบังคับใช้ในเวลา 1 ปี หลังจากการอนุมัติ เพื่อให้ประชาชนมีเวลากำจัดสื่อลามกอนาจารเด็กที่มีอยู่ในครอบครอง สำหรับกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้บรรดานักเคลื่อนไหวด้านสิทธิเด็กในญี่ปุ่นได้พยายามต่อสู้เรียกร้องมานานนับ 10 ปี เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันของญี่ปุ่นทำให้เด็กตกอยู่ในความเสี่ยง เพราะที่ผ่านมาเพียงแค่ห้ามไม่ให้มีการผลิตหรือเผยแพร่สื่อลามกอนาจารเด็กเท่านั้น แต่ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการห้ามครอบครองสื่อลามกอนาจารทั้งภาพถ่ายและวิดีโอภาพยนตร์

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้ยังคงยกเว้นการครอบครอง ‘มังงะ’ หรือ หนังสือการ์ตูน และ “อนิเมะ” หรือภาพยนตร์การ์ตูนเคลื่อนไหว เนื่องจากมีเสียงของประชาชนและผู้ประกอบการบางส่วนเรียกร้องให้รัฐบาลเคารพสิทธิการแสดงออกของประชาชน ทั้งนี้องค์กรอิสระและกลุ่มนักกิจกรรมทางสังคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายการครอบครองสื่อลามกอนาจารอย่างต่อเนื่อง หลังจากสิทธิของเด็กถูกละเมิดและการครอบครองสื่อที่เด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายสื่อลามกเด็กโดยเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายสื่อลามกผู้ใหญ่เป็นอย่างยิ่ง

อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในกลุ่มเด็ก และเยาวชน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับสารหลักจากการใช้อินเทอร์เน็ต อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อที่มีทั้งผลดีในการเป็นสังคมที่มีฐานแห่งความรู้และการติดต่อสื่อสารระหว่างกันทั่วทุกมุมโลก แต่ในขณะเดียวกันอินเทอร์เน็ตก็ได้แฝงไปด้วยภัยอันตรายที่น่ากลัว หากผู้รับสารอย่างเด็กและเยาวชนขาดวิจารณญาณ ไม่มีความรู้เท่าทันสื่อ ก็อาจจะหลงไปกับความสนุก ความเพลิดเพลินที่แฝงมาในรูปของสื่อลามกบนอินเทอร์เน็ตที่เด็กและเยาวชนนิยมเปิดรับ เพื่อต้องการเป็นที่ยอมรับในสังคมและเพื่อนฝูง จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา โดยเกิดปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศที่เด็กและเยาวชนเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางความคิดในค่านิยมที่ผิดๆ กล่าวคือ มีเสรีภาพในการใช้ในการแสดงออกอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งปัจจุบันอินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นสื่อที่ประทุษร้ายต่อเยาวชนและสังคม ได้แก่ เรื่องของความรุนแรงทางเพศ การละเมิดสิทธิของผู้อื่น การล่อลวงซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้อาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมทางเพศได้ง่าย

ดังนั้นการป้องกันและการแก้ไขปัญหาของสื่อลามกบนอินเทอร์เน็ตจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นบทบาททางครอบครัวอย่างพ่อแม่หรือผู้ปกครอง สถาบันการศึกษา หน่วยงานของรัฐ และสื่อมวลชน เพื่อให้เด็กและเยาวชนใช้อินเทอร์เน็ตในทางที่เหมาะสม และจะได้ไม่เป็นปัญหาต่อสังคมและประเทศชาติอีกต่อไป

### 3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายในประเด็น“การครอบครองสื่อลามกเด็ก” ทั้งการผลิต การเผยแพร่ และการครอบครองไม่ว่ากรณีใดเป็นความผิด และต้องบัญญัติให้การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกเด็ก เป็นฐานความผิดทางอาญาและมีโทษสูงกว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกผู้ใหญ่

#### ปัญหาผู้พิการ

##### 1) สภาพปัญหา

การพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขยายฐานและอัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อทางด้านสังคม การเมือง และการปกครองหลายด้าน และจะเห็นได้ว่าผลของการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นยังไม่ได้กระจายไปสู่คนส่วนใหญ่เท่าที่ควร ประกอบกับประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราสูง จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ไม่ดีขึ้นอย่างที่น่าห่วงวุ่นวาย เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและก่อให้เกิดปัญหาตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสของคนพิการ ประสบปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมของคนพิการ ซึ่งสวัสดิการสังคมมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของคนพิการเป็นจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา หรือประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณประเทศ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีปัญหา คนพิการส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทยังด้อยการศึกษาขาดการฝึกอบรมด้านอาชีพและสุขภาพอนามัย ภาวะโภชนาการของคนพิการก็ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพอใจ ซึ่งบริการพื้นฐานทางด้านสวัสดิการสงเคราะห์ที่รัฐจัดให้ไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับความต้องการของคนพิการ ผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีผลกระทบทำให้คนพิการจำนวนไม่น้อยที่ด้อยโอกาส และเสียเปรียบในสังคม ต้องประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนนานาประการ เช่น มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ ไม่มีทางประกอบอาชีพ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย เด็กและเยาวชน คนชราที่พิการถูกทอดทิ้ง ซึ่งรัฐยังไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึง

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนคนพิการในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 1.8 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 2.0 ในปี 2550 ซึ่งหมายความว่าในประชากร 100 คนจะมีคนพิการ 2 คน จากจำนวนประชากรและร้อยละของคนพิการต่อประชากรทั้งสิ้น การสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพ พ.ศ.2545 มีจำนวนคนพิการ 6.3 แสนคน และการสำรวจความพิการ พ.ศ.2550 มีจำนวนคนพิการ 6.5 แสนคน และสถิติคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2537 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2556 มีคนพิการทั้งหมด 1,590,607 คน ในอนาคตต่อไปเมื่อโครงสร้างประชากรของไทยเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีอัตราเกิดที่ลดต่ำลงอย่างมาก คนมีอายุยืนยาวขึ้น ส่งผลให้สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว นั่น ผลที่ตามมาของคนที่สูงวัยขึ้นก็คือ โอกาสเสี่ยงต่อความพิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จำนวนและร้อยละของผู้สูงวัยที่พิการ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ความพิการและภาวะทุพพลภาพ พ.ศ. 2545 มีจำนวนคนพิการร้อยละ 59.4 และในการสำรวจความพิการ พ.ศ.2550 มีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 69.7 และจากการสำรวจในปี 2555 พบว่ามีผู้พิการทั้งสิ้นจำนวน 1.5 ล้านคนหรือร้อยละ 2.2 และการคาดการณ์ จากจำนวนประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543–2573 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 12 ล้านคน ปัญหาของผู้สูงวัยที่พิการ เป็นเรื่องที่สังคมจะต้องพึงใส่ใจมากขึ้นทุกวัน เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะเป็นปัญหาสำคัญของสังคมและทวีความรุนแรงมากขึ้นหากเปรียบเทียบความพิการของคนไทยในแต่ละช่วงอายุจะพบว่าลักษณะความพิการของคนในวัยเด็กและวัยรุ่นส่วนใหญ่ คือ

ปัญญาอ่อน ขณะที่กลุ่มวัยทำงานและผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่จะมีอาการสายตาสีเทา และสาเหตุของความพิการในภาพรวม ส่วนใหญ่มาจากโรคภัยไข้เจ็บร้อยละ 27.5 และชราภาพร้อยละ 27.3 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550)

ดังนั้น ทุกภาคส่วนในสังคมจึงควรตระหนักถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนพิการเผชิญอยู่ทั้งในด้านการฝึกและพัฒนาอาชีพ การมีงานทำของคนพิการ เนื่องจากคนพิการเป็นบุคคลที่มีคุณค่าอย่างยิ่งในฐานะของทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาของผู้พิการ ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบต่อถึงการสร้างความเป็นธรรมและเสถียรภาพทางสังคมที่รัฐจำเป็นต้องเร่งหามาตรการแก้ไขให้การดำเนินงานในส่วนนี้ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถครอบคลุมคนพิการทั่วประเทศให้ได้รับสิทธิประโยชน์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีบริการที่จำเป็นอีกหลายด้านที่รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพื่อแก้ปัญหาสังคม อาทิเช่น บริการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสิทธิประโยชน์ต่างๆที่คนพิการอันพึงจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย

## 1. สภาพปัญหาของคนพิการแต่ละด้านและประเภทความพิการต่างๆ

### 1.1 ปัญหาและความต้องการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้พิการ

ในทุกสังคมจะมีคนกลุ่มหนึ่งในสังคมที่เกิดมาพิการหรือต้องพิการจากสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งจะดำรงชีวิตอย่างยากลำบาก โดยเฉพาะเป็นผู้ด้อยโอกาสแทบทุกด้าน ไม่สามารถเข้าถึงมีสิทธิอย่างคนทั่วไป ด้วยสภาพทางร่างกายและจิตใจที่เป็นอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการทำงาน การเข้าถึงการศึกษา รวมทั้งสาธารณสุข ทั้ง ๆ ที่ผู้พิการเป็นมนุษย์ก็ย่อมมีสิทธิความเป็นมนุษย์เหมือนกับคนปกติ ซึ่งในประเทศไทยมีผู้พิการจำนวนค่อนข้างมาก ในอดีตผู้พิการจะไม่ค่อยได้รับการดูแลจากรัฐและสังคม จนกระทั่งเมื่อมีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในปี พ.ศ. 2534 ผู้พิการจึงค่อย ๆ ได้รับการคุ้มครองการสงเคราะห์ การฟื้นฟูสมรรถภาพ ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 ถึงแม้ว่ากฎหมายและนโยบายมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ในทางปฏิบัติคนพิการก็ยังเข้าไม่ถึงสิทธิเหมือนคนทั่ว ๆ ไป คนพิการอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ ซึ่งทางสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้สำรวจพบว่า ประเทศไทยมีคนพิการกว่า 1.7 ล้านคน แต่มีคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการเพียง 1.4 ล้านคนเท่านั้น (ฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ, 2557) คนที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็จะเสียสิทธิอีกหลายประการ คนพิการควรจะมีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลและได้รับการช่วยเหลือในสวัสดิการต่าง ๆ

คนพิการ เป็นบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้ เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร รวมทั้งทางด้านจิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาและการเรียนรู้ ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีการการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อเสริมสร้างความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น หรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ โดยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต มีการจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ คนพิการบางรายจะต้องมีผู้ดูแล

ซึ่งส่วนใหญ่มาจากผู้ใกล้ชิดหรือเครือญาติ เช่น บิดา มารดา บุตร สามี ภรรยา ญาติ พี่น้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจวัตรที่สำคัญในการดำรงชีวิต

ปัญหาและความต้องการหลักที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้พิการนั้นได้แก่ ด้านการแพทย์ การศึกษา ด้านอาชีพและด้านสังคม ซึ่งคนพิการจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว แล้วสำหรับปัญหาและความต้องการในด้านอาชีพนั้นสามารถพบว่า คนพิการมีความต้องการในด้านอาชีพเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนพิการที่มีได้บกพร่องพิการมากจนไม่สามารถทำอะไรได้ ส่วนใหญ่แล้วมีความต้องการที่จะพึ่งพาตนเองมีรายได้เป็นของตนเอง ไม่ต้องการเป็นภาระของครอบครัว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ทักษะคติของสังคมที่มีต่อคนพิการนั้นยังไม่เปิดโอกาสให้กับคนพิการได้แสดงความสามารถ รวมถึงคนพิการเองขาดความรู้ ความชำนาญ ทักษะที่ใช้ในการทำงาน จึงเป็นเรื่องยากที่คนพิการจะมีงานทำ โดยอุปสรรคอื่น ๆ ในการประกอบอาชีพของคนพิการที่ส่งผลให้สิทธิการทำงานและการมีงานทำของคนพิการมีน้อยกว่าคนปกติทั่วไปนั้น เนื่องจากเหตุต่าง ๆ ดังนี้ (พวงแก้ว กิจธรรม, ม.ป.ป. น.5) 1) กฎหมายการจ้างงานขององค์กรต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีกระบวนว่า ไม่รับคนพิการหรือคนทุพพลภาพเข้าทำงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานราชการ 2) เจตคติต่อคนพิการ คนพิการส่วนใหญ่ถูกมองว่าเป็นคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากมีความบกพร่องทางร่างกาย 3) สภาพแวดล้อมในสังคมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของคนพิการ เช่น สถานที่ทำงาน ห้องน้ำ บริการสาธารณะ ระบบขนส่งมวลชน

การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมถึงการจัดฝึกและพัฒนาอาชีพสำหรับคนพิการเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนพิการให้เพิ่มขึ้น สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขอย่างแท้จริง ซึ่งการบริการจัดฝึกและพัฒนาอาชีพให้แก่คนพิการวัยแรงงาน คือ ลักษณะของการฝึกอบรมงานวิชาชีพ และการเตรียมความพร้อมในการทำงาน โดยรูปแบบของการจัดการศึกษาวิชาชีพในโรงเรียนหรือสถาบันฝึกอาชีพที่จัดขึ้นเฉพาะสำหรับคนพิการ โดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อส่งเสริมทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามความสามารถ ความเหมาะสมต่อสภาพความบกพร่องของคนพิการ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมให้แก่คนพิการก่อนการประกอบอาชีพในสถานประกอบการ หรือการประกอบอาชีพอิสระเพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเอง มีรายได้หาเลี้ยงชีพครอบครัว และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ (ชนิษฐา เทวินทรภักดี, 2541 น.4)

## 1.2 ประเภทความพิการ

คนพิการแต่ละประเภทมีรายละเอียดความพิการในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่สอง) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกอบพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่สอง) พ.ศ. 2556 ได้กำหนดลักษณะความพิการดังนี้

**1. ความพิการทางการมองเห็น** 1) ตาบอด หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น เมื่อตรวจวัดการเห็นของสายตาดำรงที่ต่ำกว่าเมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้ว อยู่ในระดับแยกกว่า 3 ส่วน 60 เมตร (3/60) หรือ 20 ส่วน 400 ฟุต (20/400) ลงมาจนกระทั่งมองไม่เห็นแม้แต่แสงสว่าง หรือมีลานสายตาแคบกว่า 10 องศา 2) ตาเห็นเลือนราง หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น เมื่อตรวจวัดการเห็นของสายตาดำรงที่ต่ำกว่า เมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้ว อยู่ในระดับตั้งแต่ 3 ส่วน 60 เมตร (3/60) หรือ 20 ส่วน 400 ฟุต (20/400) ไปจนถึงแยกกว่า 6 ส่วน 18 เมตร (6/18) หรือ 20 ส่วน 70 ฟุต (20/70) หรือมีลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

**2. ความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมาย** 1) หูหนวก หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยินจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านทาง การได้ยิน เมื่อตรวจการได้ยิน โดยใช้คลื่นความถี่ที่ 500 เฮิรตซ์ 1,000 เฮิรตซ์ และ 2,000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ได้ยินดีกว่าจะสูญเสียการได้ยินที่ความดังของเสียง 90 เดซิเบลขึ้นไป 2) หูตึง หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยิน เมื่อตรวจวัดการได้ยิน โดยใช้คลื่นความถี่ที่ 500 เฮิรตซ์ 1,000 เฮิรตซ์ และ 2,000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ได้ยินดีกว่าจะสูญเสียการได้ยินที่ความดังของเสียงน้อยกว่า 90 เดซิเบลลงมาจนถึง 40 เดซิเบล 3) ความพิการทางการสื่อความหมาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องทางการสื่อความหมาย เช่น พูดไม่ได้ พูดหรือฟังแล้วผู้อื่นไม่เข้าใจ เป็นต้น

**3. ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย** 1) ความพิการทางการเคลื่อนไหว หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือการสูญเสียความสามารถของอวัยวะในการเคลื่อนไหว ได้แก่ มือ เท้า แขน ขา อาจมาจากสาเหตุอัมพาต แขน ขา อ่อนแรง แขน ขาขาด หรือภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังจนมีผลกระทบต่อการทำงานมือ เท้า แขน ขา 2) ความพิการทางร่างกาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่อง หรือความผิดปกติของศีรษะ ใบหน้า ลำตัว และภาพลักษณ์ภายนอกของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน

**4. ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม** 1) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางจิตใจหรือสมองในส่วนของการรับรู้อารมณ์ หรือความคิด 2) ความพิการออทิสติก หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมอง และความผิดปกตินั้นแสดงก่อนอายุ 2 ปีครึ่ง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการวินิจฉัย กลุ่มออทิสติกสเปกตรัมอื่น ๆ เช่น แอสเพอเจอร์ (Asperger)

**5. ความพิการสติปัญญา** การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีพัฒนาการช้ากว่าปกติ หรือมีระดับเชาวน์ปัญญาต่ำกว่าบุคคลทั่วไป โดยความผิดปกตินั้นแสดงก่อนอายุ 18 ปี

**6. ความพิการทางการเรียนรู้** การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมโดยเฉพาะด้านการเรียนรู้ ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางสมอง ทำให้เกิดความบกพร่องในด้านการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ หรือกระบวนการเรียนรู้พื้นฐานอื่นในระดับความสามารถที่ต่ำกว่าเกณฑ์ มาตรฐานตามช่วงอายุและระดับสติปัญญา

**7. ความพิการทางออทิสติก** การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมองและความผิดปกตินั้นแสดงก่อนอายุสองปีครึ่ง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการวินิจฉัยออทิสติกสเปกตรัมอื่น ๆ เช่น แอสเพอเจอร์กลุ่มอาการเพรเดอร์-วิลลี (Prader-Willi syndrome) เป็นอาการป่วย ซึ่งผู้ป่วยจะมีรูปร่างอ้วนมาก มือเท้าเล็ก กินจุ

ภาวะทางด้านสมองที่อาจจะมีผลเล็กน้อย มีความบกพร่องทางสติปัญญา มีพฤติกรรมแปลกๆ เช่น พูดซ้ำ มีภาวะเป็นออทิสติกร่วมด้วย ซึ่งทั้งหมดเกิดจากความผิดปกติของโครโมโซม 15 สาเหตุเกิดจากพันธุกรรม

**8. ภาวะเสียการอ่านเข้าใจ** หรือ ภาวะเสียการอ่านรู้ความหรือภาวะอ่านไม่เข้าใจ (dyslexia) เป็นความพิการทางการเรียนรู้รูปแบบหนึ่งที่ทำให้ผู้ป่วยมีปัญหาทั้งความคล่องแคล่วและความแม่นยำในการอ่าน การพูด และการสะกดคำ ซึ่งอาจแสดงอาการเป็นความยากลำบากในการรับรู้เสียง การถอดรหัสเสียง การเข้าใจตัวอักษร ความจำเสียงระยะสั้น และ/หรือการเรียกชื่อสิ่งของ ซึ่งไม่เหมือนกันกับภาวะอ่านลำบากที่เกิดจากสาเหตุอื่น เช่น ความพิการทางตาหรือการได้ยินหรือจากการไม่ได้เรียนรู้วิธีอ่านหนังสือ เชื่อว่ามีผู้ที่มีภาวะอ่านไม่เข้าใจอยู่ 5-10% ของประชากรหนึ่ง ๆ แม้จะยังไม่มีการศึกษาวิจัยหาความชุกที่แท้จริงของภาวะนี้ก็ตาม

**9. โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานจากสมองน้อยและไขสันหลัง** (spinocerebellar ataxia; spinocerebellar degeneration) เป็นโรคทางพันธุกรรมโรคหนึ่งซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหนทางเยียวยา ผู้ป่วยจะสูญเสียความสามารถในการเคลื่อนไหวทางกายภาพไปโดยช้าจนกระทั่งหมดสิ้น โรคนี้มีหลายชนิด ซึ่งในแต่ละชนิดอาการแสดง อายุของผู้ป่วยที่เริ่มเป็นโรค และลักษณะการถ่ายทอดทางพันธุกรรมจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับตำแหน่งของยีนบนโครโมโซมของผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบ ภาพรวมของโรค โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานจากสมองน้อยและไขสันหลังนั้นถ่ายทอดทางพันธุกรรมซึ่งทำให้สมองน้อย (cerebellum) ไขสันหลัง (spinal cord) และระบบประสาทนอกส่วนกลาง (peripheral nervous system) ซึ่งอยู่บริเวณไขสันหลังของผู้ป่วยทำงานผิดปกติเนื่องจากการฝ่อลีบลง โรคนี้จะปรากฏโดยช้าและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่สามารถยับยั้งได้ สำหรับสมองน้อยของมนุษย์นั้นทำหน้าที่ร่วมกับระบบประสาททั้งส่วนกลาง (central nervous system) และส่วนปลาย (peripheral nervous system) ในการควบคุมการทรงตัวและการเคลื่อนไหวของมนุษย์ โดยอาศัยไขสันหลังในการส่งผ่านกระแสประสาท

โรคกล้ามเนื้อเสีย การประสานงานจากสมองน้อยและไขสันหลังที่ถ่ายทอดทางพันธุกรรมลักษณะด้อยนั้น อาศัยยีนผิดปกติทั้งจากบิดาและมารดาจึงจะก่อโรคนี้ โดยมีโอกาสเกิดเพียงแค่อ้อยละยี่สิบห้าของการตั้งครรภ์หนึ่งครั้ง ชื่อของชนิดจะแตกต่างกันตามตำแหน่งของยีนบนโครโมโซมที่ได้รับผลกระทบ เช่น โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานแบบเฟรดริช (Friedreich ataxia) โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานและหลอดเลือดฝอยพอง (Ataxia-telangiectasia) โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานร่วมกับการขาดวิตามินอี (Ataxia with vitamin E deficiency) โรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานร่วมกับการเสียการทำงานของประสาทกล้ามเนื้อตา (ataxia with oculomotor apraxia; AoA) และโรคกล้ามเนื้อเสียการประสานงานชนิดกล้ามเนื้อเกร็ง (Spastic ataxia) (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ม.ป.ป.)

### 1.3 สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของคนพิการ

เนื่องด้วยสังคมของคนไทยส่วนใหญ่เชื่อว่า คนพิการไม่สามารถทำอะไรได้ ความพิการเป็นผลผลิตแห่งบาปกรรม และเชื่อว่าการใช้คนพิการทำงานเป็นการสร้างเวรสร้างกรรม คนพิการจึงไม่ได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ เหมือนคนปกติทั่วไป คนพิการจึงไม่ได้รับการฝึกฝนให้ช่วยเหลือตนเองได้ในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเรื่องงานบ้าน การไม่ได้รับการศึกษา เพราะผู้ปกครองเชื่อว่าเรียนไปก็ไร้ประโยชน์ คนพิการจึงทำอะไรไม่ได้จริงๆ สังคมไทยจึงออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มาจำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพและดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงทำให้คนพิการต้องไปยึดอาชีพขอทาน และได้รับการช่วยเหลือแบบเวทนานิยม ให้การสงเคราะห์พอมีพอกินไปวันวัน

สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้รณรงค์ให้คนพิการมีศักยภาพและสามารถพัฒนาตนเองให้มีความสามารถได้เหมือนคนทั่วไป เช่น สตีเฟ่น ฮอกกินส์ ซึ่งเป็นคน

อัมพาตทั้งตัว พุดมีได้ ยังสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงได้ในด้านฟิสิกส์ เป็นต้น นอกจากนี้ สภาคณพิการยังเรียกร้องให้ผู้ปกครองของเด็กพิการได้หันมากระตุ้นพัฒนาการต่างๆ ให้แก่เด็กพิการเหมือนคนทั่วไป ให้ได้ฝึกฝนการรู้จักช่วยเหลือตนเอง รู้จักทำงานบ้าน ร่วมมือกับครูในการให้การศึกษแก่เด็กพิการ และฝึกฝนอาชีพให้แก่คนพิการเพื่อที่จะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เมื่อสังคมได้เปิดโอกาสให้คนพิการได้มีงานทำ คนพิการก็จะกลายเป็นคนที่มีประโยชน์แก่ครอบครัว สังคมและประเทศชาติ คนพิการก็สามารถมีชีวิตในโลกนี้ได้อย่างมีศักดิ์ศรีอย่างคนที่มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับบุคคลอื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับการคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งคนพิการไว้อย่างกว้างขวาง และเพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีการกำหนดให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิด้วยตัวของมันเอง ไม่ต้องมีกฎหมายอื่นมารองรับอีก ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ที่กำหนดให้ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” และเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรของประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้โดยตรง เมื่อรู้สึกว่ามีสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรค 2 ผลที่ตามมาคือประชาชนทั่วไปรวมทั้งคนพิการ ต่างได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างดีจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 30 วรรค 3 ที่บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง สภาพทางกายหรือสุขภาพจะกระทำมิได้ ซึ่งจะมีผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่จำกัดสิทธิหรือโอกาสของคนพิการหรือเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยอาศัยเหตุผลว่า บุคคลนั้นเป็นคนพิการตกไป เนื่องจากขัดกับบทบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศไทย ต่อมาสภาคณพิการยังได้รณรงค์ให้มืองค์กรที่จะดูแลให้กฎหมายเป็นกฎหมาย ตั้งแต่การมีศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายใดที่เลือกปฏิบัติและขัดรัฐธรรมนูญ และยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะนำกฎหมายที่คนพิการร้องเรียนว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หรือเอากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นธรรมและมีขอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น ห้ามคนพิการประกอบโรคศิลป์แผนโบราณ ทั้ง ๆ ที่มีคนตาบอดเป็นหมอนวดแผนโบราณทั่วเมือง และห้ามคนพิการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนห้ามเป็นผู้พิพากษาและอัยการ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่คอยทำงานในเชิงรุกในทางวิชาการที่จะให้คนพิการและผู้ด้อยโอกาสไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นการยกร่างกฎหมายสิทธิมนุษยชน ยังกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 วรรค 3 มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และยังมีสิทธิที่จะเรียนร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นด้วย จะเห็นว่า คนพิการเป็นมนุษย์คนหนึ่งที่มีสภาพบุคคล (แต่อาจจะไม่สมประกอบ) เขาจึงมีความเป็นมนุษย์และมีสิทธิเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น แต่คนทั่วไปไม่ได้มองเช่นนั้น จึงทำให้โอกาสที่เขาจะได้แสดงความสามารถจึงมีได้น้อยกว่าผู้อื่น เพราะอุปสรรคทางด้านร่างกายที่มองจากภายนอก เช่น กรณีคนจ้างงานจึงมักจะไม่นับคนพิการเข้าทำงานด้วยเหตุที่กลัวจะเป็นภาระ เป็นต้น

ดังนั้น รัฐจึงได้ออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการให้ได้รับการจ้างงาน การศึกษา และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เพื่อให้ได้ใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติ

การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ซึ่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 เป็นกฎหมายที่ออกมาเนื่องจากรัฐเห็นว่า คนพิการเป็นทรัพยากรส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เพราะสภาพของความพิการเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต ในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม จึงเห็นสมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมี

มีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป โดยการพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่คนพิการ รวมทั้งให้สังคมมีส่วนร่วมในการเกื้อกูลและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

อีกทั้งลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้ ซึ่งงานต่างๆมีมากแต่สังคมยังไม่ยอมที่จะให้คนพวกเขาเข้ามาทำงานได้ อาจเพราะกลัวจะกลายเป็นภาระ แต่หากพิจารณาแล้วคนพิการก็เป็นมนุษย์คนหนึ่ง เขาสามารถทำหลายสิ่งได้เหมือนคนปกติทั่วไป เพียงแค่ลองเปิดใจและให้โอกาสเขา คนพิการเหล่านั้นก็สามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้มากมาย (สิทธิมนุษยชนของคนพิการ, 2551)

#### 1.4 สถานการณ์คนพิการในปัจจุบัน

คนพิการคือบุคคลซึ่งไม่สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนในสังคมได้ เนื่องจากมีความบกพร่องทางการมองเห็นการได้ยินการเคลื่อนไหวการสื่อสารจิตใจอารมณ์พฤติกรรมสติปัญญาหรือการเรียนรู้และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใดเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างบุคคลทั่วไป (พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550) จากข้อมูลสถิติในรอบหลายปีนับจาก พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาพบว่าอัตราความพิการของประชากรไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นการสำรวจคนพิการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2550 เก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนมกราคมถึงมีนาคม 2550 ผลสำรวจพบว่าประชากรของประเทศไทยทั้งหมด 65.5 ล้านคนเป็นคนพิการถึง 1.9 ล้านคนหรือร้อยละ 2.9 ซึ่งเพิ่มจาก พ.ศ.2544 ที่มีคนพิการเพียง 1.1 ล้านคนคนพิการที่สำรวจได้เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายเล็กน้อยคือร้อยละ 3.0 และ 2.7 ตามลำดับเมื่อแบ่งตามภาคพบว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรที่พิการจำนวนมากเป็นลำดับ 1 และ 2 คือมีประชากรที่พิการถึงร้อยละ 4.4 และ 3.5 ตามลำดับที่สำคัญคือพบความพิการจำนวนมากเพิ่มขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556) และข้อมูลจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ ณ วันที่ 5 เมษายน 2556 สถิติคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2537 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2556 มีคนพิการทั้งหมด 1,590,607 คนเสียชีวิต 234,604 คนมีชีวิต 1,356,003 คนโดยคนพิการที่ยังมีชีวิตอยู่พบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมากถึง 523,181 คนและในภาคอื่น ๆ รวมกัน 832,822 คน (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2556) ซึ่งผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนต้องตระหนักและเตรียมการอย่างมีระบบหรือมีรูปแบบการดูแลและมีการวางแผนที่ดีสำหรับการดูแลคนพิการที่นับวันจะทวีจำนวนเพิ่มขึ้นผลของความพิการส่งผลกระทบต่อและเกิดปัญหาต่อประเทศชาติและตัวคนพิการเอง (David, 1997) สังคมไทยจากอดีตที่ผ่านมามักมองความพิการเป็นภาระ เป็นภาวะไร้ความสามารถคนพิการจึงถูกมองภายใต้ความพิการนั้นให้เป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเป็นภาระ และมักถูกมองข้ามคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์อีกด้วย

การใช้แนวคิดการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สถานการณ์คนพิการในระดับภาคจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสำรวจคนพิการเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555 พบว่ามีคนพิการจำนวนประมาณ 1,268,496 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 1.98 ของประชากรทั้งหมดจำนวน 64,076,033 คน (31 ธันวาคม 2554) โดยเพศหญิงมีสัดส่วนที่สูงกว่าเพศชายเล็กน้อยคือร้อยละ 1.08 และร้อยละ 0.89 ตามลำดับส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม

ผู้สูงอายุและเป็นคนพิการมีบัตรประจำตัวคนพิการแล้วจำนวน 1,268,496 คน เป็นชาย 694,270 คน หญิงจำนวน 574,226 คน ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรที่พิการสูงกว่าภาคอื่นรองลงมาคือภาคเหนือจำนวน 484,090 คน และ 290,637 คน และจากสถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจำแนกตามเพศและภูมิภาคตั้งแต่วันที่ 1 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2537 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2556 พบว่าคนพิการมีบัตรประจำตัวคนพิการแล้วจำนวน 1,356,003 คน เป็นชาย 738,839 คน หญิงจำนวน 617,164 คน ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรที่พิการสูงกว่าภาคอื่นรองลงมาคือภาคเหนือจำนวน 523,181 คน และ 311,732 คน ตามลำดับจากข้อมูลสองปีที่สำรวจคนพิการสรุปได้ว่าคนพิการนับวันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและการดูแลคนพิการที่นับวันยิ่งทวีจำนวนเพิ่มนั้นก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2556) การศึกษาผลกระทบของความพิการต่อคุณภาพชีวิตในบังคลาเทศพบว่าความพิการส่งผลทำลายคุณภาพชีวิตของคนที่มีความพิการโดยเฉพาะมีผลกระทบทางลบในเรื่องการแต่งงานเป้าหมายทางการศึกษาการจ้างงานและภาวะทางอารมณ์ความพิการยังส่งผลด้านลบต่อชีวิตส่วนตัวครอบครัวและชีวิตสังคมอีกด้วย (MonawarHosain, Atkinson, & Underwood, 2002) คุณภาพชีวิตของคนพิการขึ้นกับหลากหลายปัจจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงของความพิการที่พอกอาศัยและเกี่ยวข้องกับภาวะซึมเศร้าด้วย (Jomli et.al., 2013) มีงานวิจัยการศึกษาพบว่าคุณภาพชีวิตของคนพิการต่ำลงทำซ้ำ จังหวัดจันทบุรีโดยส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าคนพิการส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพกายด้านจิตใจด้านสัมพันธภาพทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อมและหมวดคุณภาพชีวิตและสุขภาพ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ยศพล เหลืองโสมนภา, สาคร พร้อมเพราะ, และสุกัญญา ชันวิเศษ, 2554 น.98-109) นอกจากนี้มีการศึกษาคุณภาพชีวิตของคนพิการทางกายซึ่งส่วนใหญ่ มีลักษณะความพิการทางการเคลื่อนไหว(แขน/ขาผิดปกติ) พบว่าคนพิการทางกายมีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง (สุทินจินทา, วรณีเชาวน์สุขุม, และวงศ์ธีราสุวรรณ, 2554 น.3) ดังนั้นการดูแลให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีผ่านการให้บริการสวัสดิการสิทธิประโยชน์และการช่วยเหลือที่เหมาะสมที่ครอบคลุมด้านการแพทย์การศึกษาอาชีพและสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

### 1.5 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้วยการตราพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 เป็นฉบับแรกต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพุทธศักราช 2550) และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 (พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2556) ส่งผลให้ประเทศไทยมีการออกกฎหมายกฎกระทรวงระเบียบบวมถึงการมีนโยบายมีแผนงานด้านคนพิการต่าง ๆ เกิดขึ้นอีกทั้งกระแสโลกที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของคนพิการอย่างเท่าเทียมการปกป้องคุ้มครองสิทธิพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานไม่เลือกปฏิบัติสำหรับกฎหมายกฎกระทรวงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในประเทศไทยนั้นมีสาระที่เกี่ยวกับคนพิการปรากฏในมาตราหลัก ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และฉบับที่สอง พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.2551 สำหรับนโยบายแผนงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในประเทศไทยได้แก่แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ปัจจุบันแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2555-2559) ให้มีโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน เพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรระดับชุมชนในรูปแบบเครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมช่วยเหลือคนพิการสนับสนุนให้คนพิการที่อยู่ห่างไกลและมีความลำบากในการเข้าถึงบริการของรัฐและสำหรับอนุสัญญา

กฎบัตรในกระแสโลกมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ คนพิการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (ยศพล เหลืองโสมนภา , สาคร พร้อมเพระ, และสุกัญญา ชันวิเศษ, 2554 น.103-104) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2556, 2556) มีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับคนพิการจากหลากหลายหน่วยงาน แต่ยังไม่มีการจัดเก็บและรวบรวมอย่างเป็นระบบทำให้การจัดทำแผนงานและโครงการส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์มาเป็นฐานในการกำหนดแผนและทิศทางการทำงาน (อัญมณี บุรณากานนท์และคณะ, 2552) อีกทั้งข้อมูลที่เกิดขึ้นมาเป็นข้อมูลทั่วไปสาเหตุความพิการการฟื้นฟูและดูแลคนพิการสถานการณ์ และความต้องการจำเป็นของคนพิการและครอบครัวที่ไม่เฉพาะเจาะจงซึ่งในปัจจุบันแนวคิดและมุมมองต่อ ความพิการเปลี่ยนไปสู่มุมมองที่เน้นสมรรถนะหรือความสามารถหรือความยากลำบากในการทำกิจกรรมเพื่อ การดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่เรียกว่ากิจวัตรประจำวันจึงนำมาสู่การสำรวจ

การใช้แนวคิดการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการความพิการโดย ใช้เครื่องมือสำรวจที่เจาะจงมากขึ้นนั่นคือข้อมูลสมรรถนะของคนพิการเป็นการสำรวจสมรรถนะของคนพิการ โดยการใช้เครื่องมือสากลเพื่อการจำแนกการทำงานความพิการและสุขภาพ (International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF) โดยเป็นเครื่องมือที่องค์การอนามัยโลกได้พัฒนาขึ้นในปี พ.ศ.2544 เพื่อใช้เป็นแนวทางสำรวจและประเมินความพิการด้านความสามารถหรือสมรรถนะและอุปสรรค ในการดำเนินชีวิตที่เป็นผลมาจากความพิการนั้น ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (สถาบันสร้างเสริมสุขภาพคน พิการในสังคมไทย, 2554) และข้อมูลสมรรถนะของคนพิการยังสามารถนำมาใช้ในการกำหนดคำอธิบายของ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของร่างกายมนุษย์และข้อจำกัดใช้เป็นตัวกำหนดในการบริหารจัดการระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ง่ายต่อการประมวลผลข้อมูลด้านสุขภาพโดยข้อมูลสมรรถนะของคนพิการ ครอบคลุมการทำหน้าที่ของร่างกายและความพิการโครงสร้างของร่างกายกิจกรรมและการมีส่วนร่วมปัจจัย ด้านสิ่งแวดล้อมและปัจจัยส่วนบุคคล ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนดูแลคนพิการ แต่ละคนในชุมชนอย่างครอบคลุมทุกด้านเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี (ศิรินาถ ตงศิริ, 2556 น.99-113) ซึ่งใน การทำงานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนนั้นข้อมูลสมรรถนะของคนพิการเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะ ช่วยในการค้นหาปัญหาและความต้องการของคนพิการโดยสามารถระบุปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรค ที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงบริการฟื้นฟูสมรรถภาพและไม่สามารถอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีข้อมูลนี้ จะเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ที่ทำงานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนจากหลากหลายภาคส่วนได้เห็นปัญหาและ กำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนแล้วร่วมมือกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะทำให้เกิด การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการในชุมชนได้ประสบผลสำเร็จด้วยเหตุนี้ข้อมูลสมรรถนะของคนพิการจึง เปรียบเสมือนกับเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารกันระหว่างคนทำงานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน (Schneider & Hartley, 2006) ในปัจจุบันคุณภาพชีวิตคนพิการที่ไม่เหมาะสมเกิดจากสถานการณ์จำนวนคนพิการที่ เพิ่มขึ้นทัศนคติทางลบและขาดความสำนึกร่วมรับผิดชอบของสังคมต่อคนพิการการเข้าถึงระบบบริการ และการช่วยเหลือการขาดโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจของคนพิการการถูกเลือกปฏิบัติแม้จะมีข้อบัญญัติ ทางกฎหมายและนโยบายที่ดีการบัญญัติกฎหมายและนโยบายสังคมที่ขาดความตระหนักมีส่วนร่วมของสังคม การมีส่วนร่วมและจิตสำนึกร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและขาดแนวทางการ นำไปปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ต่อเนื่องมีหลักการและใช้องค์ความรู้ที่เฉพาะทาง (รุ่งเพชร สุमितนันท, 2556) ตัวแปรเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการให้มีแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติทั้งนี้การดูแลคนพิการที่มีมากมายในสังคมจำเป็นต้องพิจารณา ในหลายมิติมีความยุ่งยากซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งในการบำบัดรักษาการป้องกัน

การส่งเสริมและการฟื้นฟูการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจะช่วยให้เกิดความตระหนักเกิดการทำงานร่วมกันเกิดเครือข่ายและความยั่งยืน

### 1.6 ข้อมูลสถิติคนพิการ

จากการศึกษาสถานการณ์ของคนพิการในปัจจุบันโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำโครงการสำรวจความพิการ (สคพ.) พ.ศ. 2550 จากผลสำรวจพบว่า ประเทศไทยมีประชากรที่เป็นผู้พิการประมาณ 1.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของประชากรทั้งประเทศ โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2545 ที่มีการสำรวจไว้ถึง 8 แสนคน ซึ่งผลสำรวจดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าประชากรคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สืบเนื่องจากการมีเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดูแลและรักษาสุขภาพ ในขณะที่วัยก็พบโรคชนิดใหม่ ๆ มากขึ้น รวมทั้งผลจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร โดยสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประชากรเด็กมีแนวโน้มที่ลดลง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของอุตสาหกรรม การผลิตอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน อุบัติเหตุจากการจราจร การเกิดภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงทางระบาดวิทยา ความเจ็บป่วยจากโรคติดเชื้อเป็นโรคเรื้อรังหรือโรคเรื้อรังที่นำไปสู่ความพิการที่เพิ่มขึ้น เช่น โรคเบาหวาน โรคหัวใจและหลอดเลือด รวมทั้งแบบแผนการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปการใช้ชีวิตที่เร่งรีบ การแข่งขันสูง ซึ่งนำไปสู่ความพิการทางจิต

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพิการที่หลากหลายซับซ้อน และเชื่อมโยงกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ การพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนพิการให้ดีขึ้นได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงสถานการณ์คนพิการในสังคมไทยในปัจจุบัน เช่น สาเหตุของความพิการลักษณะความพิการในแต่ละพื้นที่ สภาพความยากลำบาก อาชีพ ระดับรายได้ รวมถึงสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของคนพิการที่ได้รับ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการสำหรับคนพิการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550) จึงได้มีการขึ้นทะเบียนคนพิการและจัดให้มีบัตรประจำตัวดังสถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจำแนกตามภูมิภาคและเพศ ดังนี้

#### สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจำแนกตามภูมิภาค และเพศ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2557

ภาค	จำนวน (ราย)		
	ชาย	หญิง	รวม
1. กรุงเทพมหานคร	34,359	27,148	61,507
2. ภูมิภาค	82,694	677,020	1,479,714
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>837,053</b>	<b>704,168</b>	<b>1,541,221</b>
<b>ภูมิภาค ประกอบด้วย</b>			
2.1 ภาคกลางและภาคตะวันออก	176,895	143,501	320,396
2.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	317,556	278,711	596,267
2.3 ภาคใต้	95,864	75,463	171,327
2.4 ภาคเหนือ	193,025	165,357	358,382
2.5 ไม่ระบุ	19,354	13,988	33,342
<b>รวม</b>	<b>802,694</b>	<b>677,020</b>	<b>1,479,714</b>

ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2557

ที่มา : ข้อมูลประมวลผลจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

## 1.7 รายงานวิจัยด้านคนพิการประเภทต่างๆ

1. อวิรุทธ์ ฉัตรมาลาทอง (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการฝึกและพัฒนาอาชีพเพื่อส่งเสริมศักยภาพแรงงานคนพิการไทยในเขตภาคกลาง ผลการศึกษากล่าวถึงเกี่ยวกับคนพิการว่า ปัญหาที่พบในการประเมินผลการฝึกอาชีพ คือ ขาดวิธีการประเมิน คนพิการก่อนที่จะเข้ามาฝึกอาชีพจำเป็นต้องมีการวัดและประเมินผลคนพิการก่อนเสมออย่างมีคุณภาพ เนื่องจากมีอัตราการลาออกกลางคันของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพอยู่สูง ผลของการฝึกอาชีพคนพิการไม่เป็นไปตามที่ตั้งเป้าประสงค์ของหลักสูตร คนพิการหลังจากการฝึกอาชีพแล้วยังไม่สามารถหางานทำได้ ขาดการประสานงานในการประเมินผลที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงภายในองค์กรธุรกิจที่จะต้องประเมินศักยภาพในการปฏิบัติงานของคนพิการอย่างแท้จริง

ความต้องการด้านการฝึกอาชีพสำหรับคนพิการ พบว่า ควรมีรูปแบบการประเมินผลการฝึกอาชีพคนพิการให้มีความเหมาะสมกับคนพิการแต่ละบุคคลมากยิ่งขึ้น ควรประเมินความพร้อมของคนพิการก่อนเข้ารับการฝึกอาชีพในทุก ๆ ด้าน เช่น สุขภาพร่างกาย อารมณ์ จิตใจ ความต้องการที่จำเป็นต่อการฝึกอาชีพเพื่อลดปัญหาการลาออกกลางคันของคนพิการและควรติดตามคนพิการเมื่อสำเร็จการฝึกอาชีพไปแล้ว เพื่อให้การช่วยเหลือคนพิการจนกระทั่งได้รับการจ้างงาน หรือให้คนพิการเข้ารับการฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่อง หากยังไม่ได้รับการจ้างงาน

2. สุนิษฐ์ สว่างศรี (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่องการส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาของโรงเรียนลพบุรีปัญญานุกูล จังหวัดลพบุรีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้กับคนพิการทางสติปัญญาของรัฐบาลข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการประกอบอาชีพตามความคาดหวังของผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่น และสถานประกอบการที่มีต่อการฝึกอาชีพแนวทางการฝึกอาชีพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความสามารถของคนพิการทางสติปัญญา ตลอดจนแนวทางการรูปแบบการบริหารจัดการศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญา ผลการศึกษพบว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10ไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนาคคนพิการ เมื่อศึกษาในภาพรวมพบว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะดูแลคนพิการ นโยบายในระดับกระทรวงพบว่าแต่ละกระทรวงมีการกำหนดแผนที่จะดูแลให้คนพิการอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่ในการส่งเสริมสังคมไทยให้เป็นสังคมที่ต้งามและอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน การประกอบอาชีพอิสระ สนับสนุนเรื่องทุนในการประกอบอาชีพอิสระ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ให้การศึกษอบรม ฝึกอาชีพ เตรียมความพร้อมด้านทักษะทางสังคมของเด็กวัยเรียน กระทรวงแรงงานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงมหาดไทยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา และส่งเสริมอาชีพ กรมสรรพากรกระทรวงการคลังมีมาตรการทางภาษีที่ช่วยส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มียุทธศาสตร์เฉพาะที่ชัดเจนในการฝึกอาชีพให้คนพิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการทางสติปัญญา ซึ่งปัญหาอยู่ที่การบริหารจัดการ เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ และยังไม่เข้าสู่การปฏิบัติที่แท้จริง กฎหมายการจ้างงานในสถานประกอบการยังลงไปไม่ถึงคนพิการทางสติปัญญา จึงควรมีการผลักดันให้เกิดกฎหมายที่มาจากท้องถิ่น ระบุถึงสิทธิคนพิการ ตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีทั้งมาตรการเชิงบวกและลบ เพิ่มแรงจูงใจของนายจ้างในสถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชนในการรับคนพิการทางสติปัญญาเข้าทำงานให้มากขึ้น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง และยั่งยืน สร้างสังคมที่เอื้ออาทรอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข จัดให้มีหน่วยงานตรวจประเมิน คัดแยก แรงงานคนพิการ อาจเป็นองค์กรมหาชนที่เชื่อมโยงได้ ยกระดับหน่วยงานคนพิการเป็นระดับกรม การจัดหาแหล่งทุน และส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบการอิสระ

**3. ยศพล เหลืองโสมนภา และคณะ.** (2554) ได้ศึกษา เรื่องคุณภาพชีวิตปัญหาและความต้องการของผู้พิการในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง จังหวัดจันทบุรีผลการศึกษาปัญหาและความต้องการที่ต้องการสนับสนุนมากที่สุดของผู้พิการ พบว่า ปัญหาที่ผู้พิการส่วนใหญ่อยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้างช่วยแก้ไขมากที่สุดได้แก่ ปัญหาทางสุขภาพที่เป็นอยู่ เช่น การได้ยิน เดิน สิ่งสำหรับผู้พิการทางการมองเห็น ทางกายและการเคลื่อนไหวต้องการสนับสนุนมากที่สุด ได้แก่ การจัดหาอาชีพ ส่วนสิ่งที่ผู้พิการสติปัญญาหรือการเรียนรู้ ต้องการสนับสนุนมากที่สุดได้แก่ การจัดกิจกรรมกระตุ้นพัฒนาการ และผลการศึกษาปัจจัยทำนายคุณภาพชีวิตของผู้พิการ ผลการวิเคราะห์หาปัจจัยทำนายคุณภาพชีวิตของผู้พิการทางการมองเห็น พบว่าจากปัจจัย 3 ประการ มีเพียงปัจจัย การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนและรายได้เท่านั้นที่สามารถร่วมทำนายคุณภาพชีวิตของผู้พิการทางการมองเห็นได้ร้อยละ 16 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนผลการวิเคราะห์หาปัจจัยทำนายคุณภาพชีวิตของผู้พิการทางการมองเห็น ทางกายและการเคลื่อนไหว พบว่า การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนและรายได้ ยังคงสามารถทำนายคุณภาพชีวิตของผู้พิการทางการมองเห็นได้ร้อยละ 17.4 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหาคคนพิการ

แนวทางแก้ไขปัญหาคคนพิการซึ่งจากรายงานการศึกษาวิจัยในแต่ละเรื่องได้สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

**2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาของสิทธิมนุษยชนคนพิการ** คนพิการนั้นประสบปัญหามากมายหลายด้าน ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข การเข้าถึงสาธารณสถานและการใช้บริการรถขนส่งสาธารณะถนนหนทาง ตลอดจนทางเดินเท้า และที่สำคัญคือ เจตคติของสังคม บุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีต่อคนพิการในทางลบ แนวทางแก้ไขปัญหาก็แบ่งออกเป็นหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ 1) ด้านกฎหมาย โดยรัฐควรปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่กีดกัน จำกัดสิทธิและโอกาสหรือการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิผู้พิการในด้านการศึกษา รวมทั้งการเข้าทำงานหรือการประกอบอาชีพ 2) ด้านเจตคติ ควรส่งเสริมและสนับสนุนในการสร้างเจตคติของสังคม ครอบครัวของคนพิการและคนพิการเองให้เห็นว่าคนพิการเป็นผู้ที่มีความสามารถและศักยภาพเช่นเดียวกับคนทั่วไปและสามารถพัฒนาตนเองได้ 3) ด้านการศึกษาควรจัดบริการการศึกษาที่หลากหลายรูปแบบตามความต้องการของคนพิการและถ้าคนพิการที่สามารถเรียนร่วมกับนักเรียนปกติได้ ก็ควรส่งเสริมคนเหล่านั้นโดยคำนึงถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกพิเศษ หรืออุปกรณ์พิเศษสำหรับคนพิการด้วย นอกจากนี้ ควรขยายบริการด้านการศึกษาให้เหมาะสม 4) ด้านอาชีพ ควรส่งเสริมให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้และประกอบอาชีพอิสระได้ อาทิ บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพและเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ 5) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ อาทิ โทรศัพท์ ทางเดินเท้า ห้องน้ำ ตลอดจนบริการขนส่งมวลชน โดยจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามหลักวิชาให้มีลักษณะทางกายภาพที่เอื้อต่อคนพิการ 6) ด้านกองทุน นโยบายพัฒนาให้กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการสามารถ ใช้ประโยชน์ได้เต็มตามวัตถุประสงค์และสามารถช่วยเหลือคนพิการได้มากขึ้น

**2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาของเครือข่ายผู้พิการ** เครือข่ายผู้พิการได้เสนอแนวทาง แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม (นิตยา วีระเจริญ) คณะกรรมการเครือข่ายผู้พิการเพื่อการปฏิรูป กล่าวถึงปัญหาของผู้พิการมีอยู่ 3 เรื่อง คือ 1.ทำอย่างไรให้สังคมที่ปราศจากอุปสรรค (barrier-free Society) ไม่มีเงื่อนไขที่เกิดขึ้นภายในสังคมที่มนุษย์สร้างขึ้นมาและไม่ได้สร้าง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อคนพิการ ถ้าสามารถทำลายอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ สังคมก็จะมีคุณภาพเท่าเทียมกัน เนื่องจากในอนาคตเรากำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สิ่งก็ตามมา คือ ปัญหาการดำรงอยู่ มีอุปสรรคทางกายภาพ เช่น การมองเห็นจะลดลง หูก็จะได้ยินลดลง แขนขา ก็จะเคลื่อนไหวได้น้อยลง เป็นต้น และได้เสนอแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้ 1) แนวคิดเรื่องสังคมที่ปราศจาก

อุปสรรค เป็นการเตรียมความพร้อมรองรับของคนในสังคม ที่อนาคตอาจจะมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจาก ความชรา หรือโรคภัยไข้เจ็บ รวมถึงอุบัติเหตุที่ทำให้เกิดข้อบกพร่องต่อการดำรงชีวิตอยู่ ยกตัวอย่าง หากคน ปกติในประเทศไทยที่ต้องเดินทางไปประเทศอูกันดา โดยไม่สามารถสื่อสารภาษาอูกันดาได้ ก็จะกลายเป็น คนที่มีข้อบกพร่องในการเรียนรู้เกิดขึ้น ดังนั้นหากมีการทำลายอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากสังคม ทั้งที่บุคคลนั้นไม่ มีความพิการเลย บางครั้งความพิการเป็นเรื่องที่ถูกสังคมยึดเยียดให้ ดังนั้นแนวทางการดำเนินงานจึงต้อง จัดเรื่องพวกนี้ให้หมด เพื่อทุกคนจะได้อยู่ร่วมกันแบบเท่าเทียมกัน ยกตัวอย่าง เรื่องการต่อสู้เรื่องรถเมล์ 4,000 คัน เครือข่ายคนพิการต่อสู้ให้บริการสาธารณะเอื้อประโยชน์ให้คนในสังคม เช่น ทางขึ้นรถเมล์ไม่ควร จะสูงเกินไป เพราะคนแก่จะก้าวขึ้นลำบาก หรือผู้พิการที่ต้องใช้รถวีลแชร์คงไม่สามารถใช้บริการได้ โดย เครือข่ายคนพิการไม่ได้ขัดขวางการจัดการรถเมล์ หรือนำประเด็นด้านคอร์รัปชันมาต่อสู้ แต่ต้องการให้คนที่ เกี่ยวข้องในสังคม มองเห็นปัญหาเพื่อขจัดอุปสรรคที่เกิดขึ้น เมื่อปัญหาได้รับการแก้ไขสังคมก็จะไม่มีความ พิจารณ์เกิดขึ้น 2) การจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ซึ่งทางเครือข่ายคนพิการ กำลังจะผลักดันให้มีการ ออกกฎหมาย ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลทั่วไป ที่ต้องออกเป็นกฎหมายเพื่อกลไกต่าง ๆ เอื้อต่อการ ใช้ ชีวิตของคนพิการ เพราะการดำเนินชีวิตของคนพิการในสังคม ที่มักจะถูกข้อห้ามต่าง ๆ ขวางกั้นต่อการ ดำรงชีวิตทั่วไป เช่น ผู้พิการทางสายตา ไม่สามารถเปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ เพราะเกรงว่าจะมีปัญหา เกี่ยวกับตัวเลขในบัญชี การเปิดบัญชีธนาคารจะต้องมีบุคคลที่ 3 มาเป็นพยาน เพื่อยืนยันข้อมูลทางบัญชี ทำให้คนพิการไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ โดยเฉพาะธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ พนักงานเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งควรเป็นตัวอย่างที่ทำให้ธนาคารอื่นดำเนินการตาม แต่กลับทำให้เกิดปัญหาต่อผู้พิการ อย่างมาก ซึ่งข้อห้ามที่กำหนดขึ้น เกี่ยวกับตัวเลขที่เป็นอุปสรรคของคนปกติ

ขณะเดียวกัน ผู้พิการไม่ได้มีปัญหาในส่วนนั้น เพราะคนพิการจะมีวิธีการตรวจตัวเลขในบัญชี ของตัวเองอยู่แล้ว 3) การปฏิรูปการเงิน การคลังและงบประมาณการ ดำเนินงานปกติของรัฐบาลมีการใช้ งบประมาณจำนวนมากอยู่แล้ว แต่การดำเนินงานในภาคสังคม โดยเฉพาะในส่วนของผู้พิการ มักจะถูก ละเลยเสมอ ซึ่งคณะกรรมการต้องการให้มีการกำหนดเงินกองทุนเพื่อคนพิการและด้อยโอกาส เป็นสัดส่วนที่ ชัดเจนในงบประมาณของรัฐบาล เช่นเดียวกับการจัดทำงบประมาณในส่วนต่าง ๆ ที่มีการระบุงเงินเอาไว้ เพราะที่ผ่านมารัฐบาลยังไม่เคยจัดสรรงบประมาณให้กับผู้พิการขณะเดียวกันภาคสังคมที่ทำงานด้านนี้ ก็จะมี ปัญหาในการหารายได้สนับสนุนในการทำงานให้กับกลุ่มคนที่พิการ ดังนั้น กองทุนที่ทางเครือข่ายฯ จะ ผลักดัน คือ ต้องการให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนช่วยเหลือภาคสังคมที่ทำงานทางด้านนี้ ทั้งนี้ กระบวนการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ถือเป็นหน่วยงานหลัก มีข้าราชการเพียงแปดพันถึงเก้าพันคน ต้องมีเครือข่ายเพื่อช่วยในการทำงานด้วย ซึ่งเครือข่ายภาคประชาชนจะเป็นกลไกหลักสำคัญที่จะช่วยให้ แผนงานสามารถดำเนินการไปได้ (เครือข่ายผู้พิการ, 2550) 4) แนวทางการฝึกอาชีพของคนพิการทาง สติปัญญาควรใช้พื้นฐานจากงานอาชีพที่คนในครอบครัวหรือชุมชนดำเนินการอยู่เพื่อให้สะดวกในการให้การ สนับสนุน กลับไปสู่ชุมชน เพื่อให้งานอาชีพเกิดความยั่งยืน ควรคำนึงถึงการเข้าสู่ตลาดแรงงานมีความ หลากหลายสอดคล้องกับศักยภาพของคนพิการกำหนดหลักสูตรการฝึกอาชีพ ควรให้คนพิการได้มีส่วนร่วม ในการเลือกตามความชอบหรือความถนัดซึ่งเป็นงานที่ทำงาน ทำซ้ำ ๆ หลักการฝึกอาชีพควรเน้นในเรื่อง ทักษะการทำงานและการอยู่ร่วมกับสังคม โดยใช้ระยะเวลาในการฝึกไม่เกิน 3 เดือน จำนวนคนที่ไม่มากแต่มี ผลสัมฤทธิ์สูงจัดการเรียนการสอนและฝึกอาชีพในโรงเรียนให้สอดคล้องกันสามารถเข้าสู่ศูนย์ส่งเสริมอาชีพ คนพิการทางสติปัญญา ได้เป็นอย่างดี จัดให้มีการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพทั้งในโรงเรียน และศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาแต่ละกลุ่มควรมีจำนวนไม่มาก นำอาชีพที่มีในชุมชนมาฝึก อาชีพหมุนเวียนให้เป็นลักษณะของวิทยาการหรือภูมิปัญญาในชุมชน อาจเป็นอาชีพที่ครอบครัวทำอยู่หรือ

ชุมชนดำเนินการอยู่สอดคล้องกับระดับสติปัญญาและความสามารถของเด็ก มีการติดตามประเมินผล มีการเตรียมความพร้อมด้านการปรับตัว ด้านทักษะทางสังคมและการเข้ากลุ่ม ซึ่งควรมีผู้ดูแลและติดตามประเมินงานของคนพิการ 5) แนวทางและรูปแบบการบริหารจัดการศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ มีกฎหมายที่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนได้และเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารงานของศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ รวมทั้งจัดงบประมาณที่ได้จากการรับบริจาคอีกส่วนหนึ่ง สนับสนุนการดำเนินงานในลักษณะเป็นของท้องถิ่นและชุมชนจะทำให้เกิดความยั่งยืน ควรบริหารจัดการในรูปแบบองค์กรนิติบุคคลเช่นสมาคม ทำให้เกิดความคล่องตัว เป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล มีผู้จัดการที่ทำงานเต็มเวลา ผู้บริหารโรงเรียนเป็นเลขานุการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการของสมาคม ครูฝึกอาชีพต้องแยกส่วนกับทางโรงเรียน ภารกิจของศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ ไม่ใช่การเลี้ยงดูคนพิการ หรือเป็นสถานสงเคราะห์ที่รับเลี้ยงคนพิการ แต่มีภารกิจในการฝึกอาชีพ สาธิตการบริหารจัดการ วิจัย เพื่อให้เกิดรูปแบบการช่วยเหลือคนพิการทางสติปัญญาที่ยั่งยืนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เป็นแหล่งสาธิต อบรมสร้างเครือข่ายชุมชน และเป็นต้นแบบในการฝึกอบรม ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่าย โดยต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย และระยะเวลาในการฝึกอบรมให้ชัดเจน บูรณาการการทำงานของโรงเรียนและศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ ให้สอดคล้องกันเพื่อเป็นการเตรียมเด็กเข้าสู่ศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ แนวทางในการดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาฯ อาจจะทำในแนวทางของโรงงานในอารักขาบางส่วน ผู้ปกครองต้องมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การฝึกอาชีพเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การจัดระบบโครงสร้างการบริหารควรชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับทางโรงเรียน ผู้ปกครองต้องมีส่วนร่วมในการนำผลผลิตที่ได้ไปช่วยจำหน่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมรายได้ให้กับคนพิการและบุคคลในครอบครัวอีกทางหนึ่ง

**2.3 แนวคิดการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน** เพื่อให้คนพิการมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีจึงได้มีการดำเนินงานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน (Community-based Rehabilitation หรือ CBR) ซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยองค์การอนามัยโลกร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ร่วมกันกำหนดความหมายของ CBR ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ควบคู่ไปกับการพัฒนาชุมชนเพื่อให้คนพิการมีโอกาสได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพมีโอกาสเท่าเทียมกับคนไม่พิการลดความยากจนและอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีการทำงาน CBR จึงเป็นความร่วมมือกันระหว่างคนพิการครอบครัวของคนพิการกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์การศึกษาการพัฒนาอาชีพการพัฒนาสังคมและอื่น ๆ (Khasnabis&Motsch, 2010; องค์การอนามัยโลก, 2556 ; รัชนี้ สรรเสริญและคณะ, 2553) คุณภาพชีวิต (quality of life) องค์การอนามัยโลกให้ความหมายคุณภาพชีวิต (Quality of life) ไว้ว่าเป็นมโนทัศน์หลายมิติที่ประสานการรับรู้ของบุคคลในด้านร่างกายจิตใจระดับความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาความสัมพันธ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมความเชื่อส่วนบุคคลภายใต้วัฒนธรรมค่านิยมและเป้าหมายในชีวิตของแต่ละบุคคล (WHO Group, 1994) เป็นความรู้สึกรับรู้ของบุคคลต่อองค์ประกอบต่างๆของชีวิตทั้งทางร่างกายจิตใจอารมณ์สังคมและสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งสนับสนุนจากภายนอกรวมทั้งการตอบสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับอัตภาพ (สำนักพัฒนาสังคมกรุงเทพมหานครผู้ปกครองบุคคลออทิสซึม (ไทย) และองค์กรด้านคนพิการ, 2552) คุณภาพชีวิตจึงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สำคัญที่แสดงให้เห็นภาพรวมของบุคคลว่าเป็นเช่นไรทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมสิ่งแวดล้อมสุขภาพและทัศนคติคุณภาพชีวิตจึงเป็นการรับรู้สถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ของชีวิตการตอบสนองความต้องการด้านร่างกายจิตใจและสังคมที่ช่วยให้สามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้ตามปกติและด้วยคนพิการที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย

ในการดูแลระยะยาวที่มีความซับซ้อนมากขึ้นถ้ามีการเตรียมพร้อมตั้งรับกับปัญหานี้ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนพิการและมีผลให้คุณภาพชีวิตของคนพิการดีขึ้นด้วย

ดังนั้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุดโดยผ่านกระบวนการทางการแพทยการศึกษาอาชีพและสังคมเพื่อช่วยคนพิการให้สามารถได้รับบริการหรือสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงทำให้คนพิการที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ จะสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) เป็นการช่วยเปลี่ยนสถานภาพของคนพิการจากการเป็น “ภาระ” ไปสู่การเป็น “พลัง” ที่มีศักยภาพสามารถทำประโยชน์และสร้างสรรค์สังคมนั้นคือคนพิการมีคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์อย่างเสมอภาคกับคนทั่วไปนั่นเองคุณภาพชีวิตมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคนพิการการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นงานใหญ่ที่ต้องมีความร่วมมือจากทุกฝ่ายเนื่องจากการเป็นการทำงานในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกันคุณภาพชีวิตคนพิการที่เหมาะสมเป็นปัจเจกบุคคลหมายความว่าในคนพิการแต่ละคนมีความต้องการในแต่ละด้านที่จำเป็นแตกต่างกันดังนั้นแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่เหมาะสมควรมาจากการทบทวนวิถีในการจัดการปัญหาเพื่อสามารถให้การดูแลคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีครอบคลุมด้านการแพทยการศึกษาอาชีพและสังคมโดยแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันเน้นการสร้างสังคมสำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนานั้นมีสาระสำคัญคือบูรณาการเพื่อคนพิการและทุกคนในสังคมโดยให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารสร้างพลังอำนาจให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ รวมถึงสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่คนพิการเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพและทุกมิติในฐานะหุ้นส่วนส่วนการพัฒนาส่งเสริมเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อความพิการและคนพิการโดยตระหนักรู้เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์การดำรงชีวิตอิสระสิทธิและหน้าที่ของคนพิการ (แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559)

### 3) บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.1 บทสรุป

กลุ่มผู้พิการถือเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งควรได้รับการช่วยเหลือสนับสนุน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในการดำเนินชีวิตให้มากที่สุด เท่าที่จะมากได้ ซึ่งนอกจาก จะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้พิการแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้พิการ มีความภาคภูมิใจในการใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่า ไม่เป็นภาระของสังคม ผู้พิการยังเป็นกำลังสำคัญส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวหน้าต่อไปอีกด้วย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดให้สังคมสนับสนุนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง จากการสำรวจความพิการและทุพพลภาพของประเทศไทย พบว่ายังมีประเด็นของความเหลื่อมล้ำในกลุ่มผู้พิการในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยกำหนดสุขภาพ ทางสังคม เช่น การศึกษา การประกอบอาชีพ และรายได้ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลในทางลบต่อสุขภาพของผู้พิการ

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้พิการ จะต้องจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้พิการ เพื่อดูแลผู้พิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยให้ได้เข้าถึงการบริการอย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณภาพ และเป็นธรรม รวมทั้งให้มีระบบการฟื้นฟูสุขภาพในชุมชน จัดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และเสริมสร้างคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย การจัดตั้งอำนวยการความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับคนพิการ สร้างความพร้อมในการเป็นสังคมผู้สูงอายุ พัฒนาบริการสุขภาพอนามัย ให้การสงเคราะห์ จัดการศึกษา จัดสวัสดิการ รวมถึงหาอาชีพให้แก่ผู้พิการ

การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลคนพิการในสังคมที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและมีความต้องการความช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงตรงกับความ ต้องการและเป็นไปได้เพื่อให้คนพิการได้เต็มเต็มความเป็นบุคคล ความเป็นผู้ที่มีคุณค่าทางสังคมและ สามารถดำเนินชีวิตอย่างเต็มศักยภาพคนพิการในสังคมได้รับโอกาสสิทธิที่พึงได้และได้รับการยอมรับอย่างมี คุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

### 3.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

**3.2.1 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดย ชุมชน** จากรายงานการวิจัยของผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้การฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

**ด้านการแพทย์ :** ควรหาแนวทางหรือพัฒนาระบบบริการให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการ สุขภาพและได้รับการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมครบวงจรเพื่อเป้าหมายคือมีสุขภาพของครอบครัวที่ครอบคลุมทั้ง สุขภาวะทางกายจิตสังคมและจิตวิญญาณ

**ด้านการศึกษา :** ตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 (พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พุทธศักราช 2551) ควรให้คนพิการได้รับสิทธิและเข้าถึง ระบบทางการศึกษาให้มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิดหรือพบ ความพิการตลอดชีวิตได้รับเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการและความช่วยเหลือทางการศึกษามี การจัดระบบการศึกษาให้มีความหลากหลายยืดหยุ่นตามความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละ ประเภทและแต่ละบุคคลและควรจะมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างกาให้บริการทางการแพทย์กับ การศึกษาด้วยโดยเฉพาะเด็กที่มีความพิการมากจนไม่สามารถไปโรงเรียนได้หน่วยงานทางการศึกษาอาจมี การจัดการให้บริการเป็นการศึกษานอกโรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

**ด้านสังคม :** 1) ควรปรับเปลี่ยนหรือสร้างทัศนคติที่ดีต่อการดูแลคนพิการและทำให้เกิดกระแส ความสำนึกร่วมรับผิดชอบของสังคมต่อคนพิการ 2) เพิ่มการประชาสัมพันธ์และขยายขอบเขตกาให้บริการเพื่อให้ คนพิการสามารถหาช่องทางเข้าถึงระบบกาบริการได้ขึ้นทะเบียนและได้รับโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจเช่น คนทั่วไป 3) จัดให้มีเวทีหรือมีงานที่ให้โอกาสคนพิการได้แสดงความสามารถพลังและศักยภาพสร้างแรงจูงใจ ให้สามารถใช้ชีวิตอิสระพึ่งตนเองตามศักยภาพดำรงชีวิตอิสระ (independent living) และไม่ถูกเลือก ปฏิบัติจากสังคม 4) สนับสนุนคนพิการให้มีโอกาสร่วมกิจกรรมทางสังคมและส่งเสริมสัมพันธ์ภาพใน ครอบครัวชุมชนและสังคมสร้างการรวมกลุ่ม/เครือข่ายคนพิการเช่นจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้และช่วยเหลือกันและกัน 5) ควรเน้นสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนเพื่อแก้ปัญหา การบัญญัติกฎหมายและนโยบายสังคมที่ขาดความตระหนักในการมีส่วนร่วมของคนพิการในสังคม

**ด้านอาชีพ :** 1) ควรให้คนพิการได้รับการฝึกและพัฒนาอาชีพและสนับสนุนให้มีอาชีพที่ พอทำได้มีรายได้มีแหล่งขายหรือตลาดรองรับ 2) ส่งเสริมการจ้างคนพิการทำงานในหน่วยงานหรือองค์กร ภาคีเครือข่ายจัดหางานเหมาะสมกับแต่ละบุคคล

**ด้านอื่นๆ :** 1) เสริมสร้างพลังให้ภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนให้ตระหนักปัญหาาร่วมกันและ เกิดจิตสำนึกร่วมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2) พัฒนารูปแบบการดูแลคนพิการแบบมีส่วนร่วมเพื่อ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อให้เกิดแนวทางการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมทำอย่างต่อเนื่องมี หลักการและใช้องค์ความรู้ที่เฉพาะทางสอดคล้องกับปัญหาและบริบทสนองตอบความต้องการและเป็นไปได้ ในการปฏิบัติงานจริงและ 3) ควรพัฒนาศักยภาพของคนพิการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและเผยแพร่ข่าวสาร และสิทธิประโยชน์ที่คนพิการควรได้รับให้คนพิการได้รับทราบกลุ่มคนพิการควรได้รับการส่งเสริมให้มีส่วน

ร่วมทำงานอย่างเท่าเทียมกันกับภาคส่วนต่างๆในสังคมด้วยและเนื่องจากผู้ให้บริการด้านต่าง ๆ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มาจากหลายภาคส่วนการทำงานร่วมกันเป็นทีมและการสื่อสารระหว่างบุคคลที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการได้ใช้การใช้แนวคิดการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ข้อมูลคนพิการร่วมกันจะทำให้สามารถวางแผนการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของคนพิการได้ดียิ่งขึ้น

**3.2.2 ข้อเสนอแนะของรายงานการวิจัย** เรื่องการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 3 ระยะคือข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วนข้อเสนอแนะระยะกลางและข้อเสนอแนะระยะยาวโดยมีกำหนดเวลาในการดำเนินการภายในช่วงแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2555 –2559) ดังต่อไปนี้

### 1. ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน

1.1 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรด้านคนพิการควรให้ความสำคัญกับ Inclusive policy เป็นรูปแบบนโยบายที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการซึ่งจะต้องบูรณาการหรือประสานงานด้านคนพิการในทุกระดับตั้งแต่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

1.2 คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พค.) ควรตั้งคณะทำงานดำเนินการในเรื่องเร่งด่วนดังต่อไปนี้ 1) คณะอนุกรรมการประสานแผนระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องทำและจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนกำหนดกรอบงบประมาณในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดให้ชัดเจนและบันทึกเป็นมติไว้ในรายงานการประชุมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม 2) คณะอนุกรรมการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลด้วยตนเอง (Self Evaluation) ของหน่วยงานที่มีบทบาทหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2555 – 2559) เพื่อให้กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ตัวชี้วัดจะต้องกรอกข้อมูลเพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินงานของตนตามแบบประเมินตนเองพร้อมงบประมาณที่จ่ายจริงในแต่ละแผนงานโครงการ/กิจกรรมทุก 6 เดือน 3) คณะอนุกรรมการเพื่อบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่มีฐานข้อมูลด้านคนพิการเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายในรูปแบบการนำไปใช้เชิงบูรณาการ 4) คณะอนุกรรมการเพื่อปรับนิยามประเภทของความพิการและคนพิการให้เป็นไปตามมาตรฐาน/หลักการเดียวกัน

1.3 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรบูรณาการงานของส่วนกลางให้ชัดเจนก่อนที่จะมอบหมายให้พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัดดำเนินการเพื่อลดภาระงานล้นมือและความซ้ำซ้อนของงาน

1.4 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางสังคมต่อคนพิการตามสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่ระบุในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ควรพัฒนาช่องทางการเข้าถึงบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภท รวมทั้งการจัดหาและพัฒนาสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการและการดำรงชีวิตอิสระ

1.5 หน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรด้านคนพิการควรร่วมมือกันอย่างจริงจังในการรณรงค์ต่อสังคมให้มีความเข้าใจที่ดีต่อความพิการและคนพิการโดยควรกระตุ้นให้สื่อมวลชนให้ความสำคัญกับการนำเสนอศักยภาพของคนพิการมากกว่าการนำเสนอภาพของการที่ทำให้เกิดความเวทนา สงสารคนพิการรวมทั้งการปลุกฝังเจตคติเชิงบวกของผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการต่อความพิการและคนพิการอย่างจริงจัง

## 2. ข้อเสนอแนะระยะกลาง

2.1 สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) จะต้องดำเนินการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งด้านเทคโนโลยีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของข้อมูลและเจตคติเชิงบวกต่อคนพิการเพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้คาดคะเนจำนวนคนพิการประเภทช่วงอายุระดับความรุนแรงของความพิการหรือระดับความสามารถในการพึ่งตนเองผลิตภัณฑ์และบริการที่คนพิการแต่ละกลุ่มพึงได้รับตามสิทธิและตามมาตรฐานบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทั้งด้านการผลิตและการบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการทั้งภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรคนพิการด้านต่างๆทุกระดับ

2.2 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการควรปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อให้คนพิการเข้าถึงได้ง่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบกองทุนการกลั่นกรองโครงการระยะเวลาอนุมัติโครงการและการเขียนโครงการ

2.3 กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านคนพิการควรพัฒนา รูปแบบของสื่อประเภทต่างๆที่คนพิการสามารถเข้าใจเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่ายผ่านรายการโทรทัศน์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ซึ่งได้ผลในวงกว้างและรวดเร็ว

2.4 กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านคนพิการควรมีแผนงานที่ชัดเจนในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพอย่างน้อยร้อยละ 20 ต่อปีรวมทั้งรวบรวมข้อมูลบุคลากรเหล่านี้เข้าสู่ฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรที่ทำงานด้านคนพิการอย่างเหมาะสมต่อเนื่องเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพรวมทั้งมอบหมายงานอย่างชัดเจนเมื่อมีการโยกย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่ง/ลาออก

## 3. ข้อเสนอแนะระยะยาว

3.1 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรสร้างแรงจูงใจและมีมาตรการเชิงบวกในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจรวมทั้งส่งเสริมองค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายให้มีความพร้อมต่อการเข้าสู่ระบบการรับรองมาตรฐานเพิ่มขึ้น

3.2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรสร้างแรงจูงใจความมั่นคงและความก้าวหน้าให้ล่ามภาษามือที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหันมาสนใจการประกอบอาชีพล่ามภาษามือสำหรับคนหูหนวกเพื่อลดการสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพ

3.3 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรเฉพาะทางด้านคนพิการได้แก่จิตแพทย์นักกายภาพบำบัด พยาบาลครูพี่เลี้ยงครูแนะแนวล่ามภาษามือบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลคนพิการ/อาสาสมัครควรเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพให้สามารถดูแลให้ความช่วยเหลือคนพิการได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

3.4 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคนพิการควรมีแผนงานโครงการและงบประมาณที่ชัดเจนในการพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัยเพื่อสามารถผลิตงานวิจัยที่มีคุณภาพด้วยตนเองซึ่งจะเป็นฐานไปสู่การสร้างนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเฉพาะกลุ่มและการพัฒนานโยบายในภาพรวม

3.5 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคนพิการควรส่งเสริมให้มีการนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการใช้ประกอบในการวิเคราะห์สถานการณ์ของคนพิการอันจะนำไปสู่การวางแผนป้องกันแก้ไขและการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต่อไป

## ปัญหาผู้สูงอายุ

### 1) สภาพปัญหา

องค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ว่าจำนวนประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นจาก 7.2 พันล้านคนในปัจจุบัน เป็น 8.1 พันล้านคนใน พ.ศ. 2568 โดยการเพิ่มของประชากรส่วนใหญ่จะอยู่ในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนา และภายใน พ.ศ. 2593 จำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.6 พันล้านคน (ASIA PACIFIC DEFENCE FORUM, 2557) และยังได้ประเมินสถานการณ์อีกว่าปี พ.ศ. 2544-2643 จะเป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุ หมายถึงการมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรรวมทั้งโลกและมีแนวโน้มว่าประชากรผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีฐานะยากจน เป็นภาระทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศจะต้องมีแผนรองรับกับสถานการณ์

สำหรับประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่าประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่อยู่ในสังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 กล่าวคือ พ.ศ. 2548 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 10.4 พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 10.5 ใน พ.ศ. 2550 จำนวนประชากรผู้สูงอายุของไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.7 และใน พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมามีผู้สูงอายุคิดเป็นประมาณร้อยละ 12.7 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ซึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) กำหนดไว้ว่าประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป สัดส่วนเกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ เมื่อมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงนับได้ว่าก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555, น.1)

การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2553 – พ.ศ.2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าสัดส่วนของประชากรสูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือสัดส่วนของผู้สูงอายุวัยปลายจะเพิ่มจากประมาณร้อยละ 12.7 ของประชากรสูงอายุทั้งหมดเป็นเกือบ 1 ใน 5 ของประชากรสูงอายุ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุวัยปลายนี้ จะสะท้อนถึงการสูงอายุขึ้นของประชากรสูงอายุ และนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิง ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ เมื่อพิจารณาสัดส่วนเพศของประชากรสูงอายุ พบว่า ประชากรสูงอายุเพศหญิงมีสัดส่วนร้อยละ 55.1 ใน พ.ศ. 2553 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56.8 ใน พ.ศ. 2583 โดยเฉพาะประชากรสูงอายุวัยปลายเพศหญิงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 13.9 ใน พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 21.3 ใน พ.ศ. 2583 เนื่องจากเพศหญิงจะมีอายุยืนยาวกว่าเพศชาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

สำหรับแนวโน้มประชากรสูงอายุไทยจะอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตเมืองเพิ่มขึ้นโดยใน พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) มีประชากรสูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 39.7 เพิ่มขึ้นเป็น 11.6 ล้านคน หรือร้อยละ 59.8 ใน พ.ศ. 2583 (ค.ศ. 2040) ทั้งนี้ เนื่องมาจากแนวโน้มการเติบโตของประชากรเมืองในประเทศไทยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ตามตารางจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุ ต่อไปนี้

ตารางจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุ จำแนกตามกลุ่มอายุ (อายุ 60 – 69 ปี , 70 79 ปี และ 80 ปีขึ้นไป)  
เพศ และเขตที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2583 (ค.ศ. 2010 – 2040)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	2553 (2010)		2563 (2520)		2573 (2030)		2583 (2540)	
	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ
รวมผู้สูงอายุทั้งหมด	8,408.0	100.0	12,621.7	100.0	17,578.9	100.0	20,519.4	100.0
ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 – 69 ปี)	4,629.7	55.1	7,255.6	57.5	9,260.4	52.7	8,958.5	43.7
ผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70 – 79 ปี)	2,708.1	32.2	3,676.6	29.1	5,897.9	33.6	7,639.4	37.2
ผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป)	1,070.2	12.7	1,689.5	13.4	2,420.6	13.8	3,921.4	19.1
ผู้สูงอายุชาย	3,776.2	44.9	5,624.3	44.6	7,739.6	44.0	8,874.3	43.2
ผู้สูงอายุหญิง	4,631.7	55.1	6,997.4	55.4	9,839.4	56.0	11,645.1	56.8
ผู้สูงอายุในเขตเมือง	3,333.9	39.7	6,283.9	49.8	10,422.2	59.3	11,586.0	59.8
ผู้สูงอายุในเขตชนบท	5,074.1	60.3	3,337.8	50.2	7,156.8	40.7	7,774.6	40.2

แหล่งที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2583

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,2554)

การที่ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และการสาธารณสุข มีการพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ใช้ในการบำบัดโรคให้มีความทันสมัยมากขึ้น ทำให้อัตราตายลดลง ส่งผลให้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปกล่าวคือ อัตราส่วนของประชากรสูงอายุเป็นภาระเล็กลงสูงขึ้น ในขณะที่จำนวนประชากรในวัยทำงานลดลง (มาลินี วงสิทธิ์ และศิริวรรณ ศิริบุญ, 2535, น.8)

การเปลี่ยนแปลงสถิติประชากรของโครงสร้างอายุในสังคมไทย อันเนื่องมาจากกระบวนการลดลงของการตายและการเจริญพันธุ์ ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนในสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุและส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในอนาคตหากไม่มีนโยบายหรือแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมรองรับ ประเด็นที่เด่นชัดคือ จำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงจะมีผลต่อผลผลิตรวมของประเทศ ในขณะที่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อผู้สูงอายุของประเทศเพิ่มขึ้น ผลกระทบต่อการจัดการด้านสังคมคือการพึ่งพิงสมาชิกในครอบครัวที่สูงขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะถดถอยทางกายภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2555, น.1)

ความสำคัญของประเด็นผู้สูงอายุไม่ได้ขึ้นกับสัดส่วนเท่านั้น ยังมีประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม สภาพร่างกาย ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ สภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุมีความต้องการพึ่งพาคูคลองอื่น เพื่อให้ได้รับการตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ของผู้สูงอายุประชากรสูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ พบว่าส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบท และกว่าครึ่งหนึ่งไม่รู้หนังสือ ซึ่งมีแนวโน้ม

ว่าจะถูกทอดทิ้งจากครอบครัวและสังคมเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้สมาชิกในวัยแรงงานอพยพเข้าไปทำงานในเมือง ผู้สูงอายุจึงไม่ได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่เหมาะสม ส่วนผู้สูงอายุในเขตเมืองพบว่าจะไม่ได้รับความอบอุ่นทางจิตใจ เนื่องจากครอบครัวและลูกหลานไม่ให้ความสำคัญและเอาใจใส่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ผู้สูงอายุยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลตนเอง และการอยู่ร่วมกับบุคคล (กิติพัฒน์ นนทปัทมกุล อ้างถึงใน วันชัย ชูประดิษฐ์, 2555, น.1) และอีกทั้งสภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการขยายตัวของเมืองและการเกิดระบบสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (New Industrialized Countries: NICs) เป็นสาเหตุที่สำคัญ ทำให้บทบาทของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุลดลง การย้ายถิ่นจากเขตชนบทเข้าสู่เมืองของคนวัยหนุ่มสาวส่งผลให้ผู้สูงอายุในเขตชนบทถูกทอดทิ้งและเกิดผลกระทบด้านจิตใจ ขณะเดียวกันผู้สูงอายุในเขตเมืองก็มีสภาพไม่แตกต่างจากผู้สูงอายุในเขตชนบท เพราะผู้สูงอายุเหล่านี้มักถูกทอดทิ้งอยู่บ้านตามลำพัง เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ซึ่งแบบแผนการหมุนเวียนของการอยู่อาศัยก่อให้เกิดโครงสร้างครอบครัวที่หลากหลาย ประเทศไทยมีครอบครัวเดี่ยวในสัดส่วนที่สูงกว่าครอบครัวขยาย ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบของครอบครัวไทยผันแปรไปตามชีวิตครอบครัว (บรรลุ ศิริพานิช อ้างถึงในวันชัย ชูประดิษฐ์, 2555, น.2)

จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในด้านโครงสร้างประชากรและสังคม มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเกื้อหนุนต่อผู้สูงอายุ ความต้องการด้านสวัสดิการและการดูแลสุขภาพเพิ่มขึ้นการจัดสวัสดิการและบริการให้กับผู้สูงอายุที่จะเพิ่มต่อไปในอนาคต จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะของผู้สูงอายุในอนาคตที่ย่อมแตกต่างจากผู้สูงอายุในปัจจุบัน (บรรลุ ศิริพานิช อ้างถึงในวันชัย ชูประดิษฐ์, 2555, น.2) ในประเทศไทย ระบบและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีขอบข่ายจำกัดนอกจากนั้นแบบแผนการให้บริการก็ยังไม่เป็นระบบและรูปแบบที่ดีพอ ผู้สูงอายุในประเทศไทยนับว่ายังได้รับความสนใจดูแลน้อยทั้งจากภาครัฐและเอกชน นโยบายและการบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุมักได้รับการมองว่าเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และมีความสำคัญเป็นอันดับรอง เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มอื่น ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ งานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุได้ส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ (กิติพัฒน์ นนทปัทมกุล อ้างถึงในวันชัย ชูประดิษฐ์, 2555, น.2) และไม่ได้มีการกระจายไปสู่ผู้สูงอายุในเขตชนบท ซึ่งเป็นผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศ บริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นยังมีลักษณะที่ไม่กระจายตัว การดำเนินงานในส่วนขององค์กรภาครัฐหรือเอกชนค่อนข้างจะจำกัด ทั้งในด้านปริมาณและรูปแบบ บางกรณีก็มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มอายุที่เป็นสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ การเกื้อหนุนผู้สูงอายุที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐก็ประสบปัญหาทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และการจัดการ การให้บริการแก่ผู้สูงอายุจึงยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร อ้างถึงในวันชัย ชูประดิษฐ์, 2555, น.2) จึงสรุปผลกระทบต่อผู้สูงอายุ ได้ดังนี้

ผลกระทบด้านสุขภาพกายของผู้สูงอายุ เกิดจากสภาพที่เสื่อมถอยลง เนื่องจากร่างกายของผู้สูงอายุมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมมากกว่าเจริญเติบโต อวัยวะต่าง ๆ สูญเสียหน้าที่และตายไปในที่สุด เป็นเหตุนำมาซึ่งความเจ็บป่วยและความผิดปกติมากขึ้นในผู้สูงอายุ

ส่วนผลกระทบด้านทางเศรษฐกิจ พบว่า ผลของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ก่อให้เกิดภาระความรับผิดชอบแก่ประชาชนในรุ่นหลัง ที่จะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายและเสียภาษีเพื่อเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เกษียณที่เลิกทำงานแล้ว ฝ่ายรัฐต้องจัดหาสวัสดิการเพิ่มเติมทั้งในรูปของปริมาณและคุณภาพเพื่อรองรับจำนวนผู้สูงอายุ

ที่มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทำให้รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้นทุกปีซึ่งเป็นตัวเลขที่ขนานกันไปกับจำนวนและอายุของผู้สูงอายุ และแหล่งเงินทุนสำหรับการจัดหาสวัสดิการผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หลายๆ ประเทศจึงเริ่มศึกษาวิจัยและมองหาแนวทางและมาตรการ เพื่อนำมาแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อลดภาระรัฐในการจ่ายเงินสวัสดิการเลี้ยงดูประชากรในวัยเกษียณ (วิชาญ ทราญอ่อน, 2557, น.2) ผู้สูงอายุที่ไม่ได้เตรียมพร้อมต้องพึ่งพารายได้จากบุตรหลาน และด้วยความเสื่อมสัขารของร่างกายและอวัยวะต่าง ๆ ส่งผลให้ผู้สูงอายุกลายเป็นปัญหาด้านสังคมกล่าวคือ ผู้สูงอายุต้องพึ่งพาลูกหลานในเรื่องการดูแลปรนนิบัติเมื่อยามเจ็บป่วยด้วย ผู้สูงอายุในบ้านป่วย 1 คน สมาชิกในบ้านหลายคนต้องช่วยกันดูแล การที่ผู้สูงอายุเจ็บป่วยเป็นเวลานาน สมาชิกในครอบครัวต้องหยุดงานเพื่อดูแล ผู้ดูแลต้องเสียวันและเวลาทำงานเท่ากับวันและเวลาที่ผู้สูงอายุป่วย (วรรณิ ชัชวาลทิพากร และคณะ, 2545, น.13) ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ผู้ดูแลผู้สูงอายุต้องสูญเสียรายได้ไป และจากการที่ผู้สูงอายุเจ็บป่วยบ่อยทำให้ต้องสูญเสียค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้นทุกปี

สำหรับผลกระทบต่อด้านความเป็นอยู่ นั้น พบว่า สังคมไทยปัจจุบันเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม มีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ลักษณะของโครงสร้างครอบครัวไทยเปลี่ยนไปจากครอบครัวขยายที่มีความผูกพันระหว่างสมาชิกภายในครอบครัว มีการเคารพเชื่อฟังผู้สูงอายุ ถือว่าผู้สูงอายุเป็นที่ปรึกษาและเป็นศูนย์รวมภายในบ้านกลายเป็นครอบครัวเดี่ยวที่มีสมาชิกเฉพาะ พ่อ แม่ ลูก และจากการที่รับเอาวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามา ทำให้ความทันสมัยสู่สังคมไทย ส่งผลให้ประชาชนมีค่านิยมที่เน้นเรื่องวัตถุมากกว่าจิตใจ มีการแข่งขันความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อซื้อความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตประจำวันมีการยกย่องความสามารถของบุคคลมากขึ้น ไม่เน้นความสำคัญของระบบอาวุโสเกิดความห่างเหินและมีช่องว่างระหว่างคนรุ่นใหม่กับผู้สูงอายุ ทำให้การดูแลเอาใจใส่ซึ่งกันและกันภายในครอบครัวลดน้อยลง ผู้สูงอายุรู้สึกเหงาและต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น แรงบีบบังคับทางเศรษฐกิจและความเจริญทางวัตถุนี้เองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้สูงอายุมากขึ้น ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพังไว้ที่หมู่บ้านหรือชุมชน

ด้วยเหตุที่ปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่รัฐและสมาชิกของสังคมจะต้องร่วมมือกันคือทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้สูงอายุอยู่ร่วมกับสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ได้อย่างราบรื่นและมีความสุข ดังนั้นการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อลดทอนโอกาสและระยะเวลาที่ต้องตกอยู่ในภาวะความเจ็บป่วยที่ต้องพึ่งพาการปรนนิบัติดูแลและภาระค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นรัฐบาลเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุมาตลอด เนื่องจากผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีคุณความดีมากมายที่ได้กระทำมาตั้งแต่วัยหนุ่มสาวรัฐบาลจึงได้กำหนดแผนและนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมสำหรับส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ (ธราธร ดวงแก้ว หิริธัญญา เดชอุดม, 2550)

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้มีการทอดทิ้งและกระทำความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ โดยกระทำในหลายรูปแบบ ด้วยกัน เช่น 1) ตั้งใจทอดทิ้ง (Active neglect) ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจให้เต็มความสามารถ เช่น ปฏิเสธการดูแลหรือให้การดูแลไม่ดี ไม่จัดอาหารให้ผู้สูงอายุทำให้เกิดภาวะขาดน้ำและขาดสารอาหาร การให้ยานอนหลับมากเกินไป การทอดทิ้งผู้สูงอายุให้อยู่ตามลำพังนาน ๆ การเพิกเฉยต่อผู้สูงอายุ เจ็บป่วยก็ไม่พาผู้สูงอายุไปหาหมอ ไม่พาไปร่วมกิจกรรมทางสังคม 2) ทอดทิ้งโดยไม่ตั้งใจ (Passive neglect) เกิดจากการไม่มีประสบการณ์ ขาดความรู้ความสามารถ เช่น ผู้ดูแลไม่มีความรู้ดูแลผู้สูงอายุ ให้ผู้สูงอายุรับประทานอาหารที่ไม่เหมาะสมกับโรคที่เป็นอยู่ สัมทำตามสิ่งที่ผู้สูงอายุ ร้องขอ เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น.4)

**นิยามความหมาย คำว่า ผู้สูงอายุ (Older หรือ Elderly person)**

**องค์การสหประชาชาติ** กำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั่วโลกคือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป (Nations, 2007)

**องค์การอนามัยโลก** หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปี หรือมากกว่าเมื่อนับตามวัย หรือผู้ที่สังคมยอมรับว่า สูงอายุจากการกำหนดของสังคม หรือผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานเมื่อนับตามสภาพเศรษฐกิจ ในประเทศ พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์ที่อายุ 65 ปี (World Health Organization, 2010)

**พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546** กำหนดให้ บุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย เป็นผู้สูงอายุ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2552) แบ่งกลุ่มผู้สูงอายุได้ 3 กลุ่ม คือ ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60-69 ปี) ผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70-79 ปี) และผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป)

แต่อย่างไรก็ตามได้มีงานวิจัยที่มีผลวิจัยว่าการนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ว่าเป็นผู้ที่มีอายุ 60 ปี นั้น อาจจะไม่ตรงกับสถานการณ์ผู้สูงอายุในปัจจุบัน โดย รศรินทร์ เกรย์ และคณะ ได้พบว่าคำจำกัดความหรือ ข้อตกลงเกี่ยวกับคำว่า “ผู้สูงอายุ” (elderly) นั้น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ไม่ได้มีการ กำหนดเกณฑ์อายุเริ่มต้นที่เป็นมาตรฐาน เพียงยอมรับโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่มีอายุ ตามปฏิทิน (calendar age, chronological age) ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเริ่มต้นเดียวกับ ขององค์การอนามัยโลก ที่ใช้ในการกำหนดช่วงอายุของผู้สูงอายุ ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แม้ในบางกรณี อาจไม่ได้กำหนดอย่างเป็นทางการหรือระบุชัดเจนทางกฎหมาย แต่โดยส่วนใหญ่ มักถูกอ้างอิงหรือตกลงไว้ที่ เกณฑ์อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย กำหนดไว้ หรือตกลงไว้ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สำหรับบางประเทศ เช่น กลุ่มประเทศในภูมิภาคแอฟริกา ถูกเสนอให้ใช้ที่เกณฑ์อายุของบุคคล ตั้งแต่ 50 ปี หรือ 55 ปีขึ้นไป เนื่องจากยังมีอายุไม่ยืนยาวเท่ากับ ภูมิภาคอื่นๆ (WHO) ในต่างประเทศ กลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และยอมรับระบอบประชาธิปไตยและ เศรษฐกิจการค้าเสรีในการร่วมกันและพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปและโลก ส่วนใหญ่ ใช้นิยามผู้สูงอายุ และอายุเกษียณเป็นอายุเดียวกันคือ 65 ปี (OECD, 2012) ประกอบไปด้วยสมาชิกเช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไชล์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกาและ 1 องค์การ คือสหภาพยุโรป เป็นต้น (รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, 2556, น.6)

### **องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ**

องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุประกอบด้วย 1) การให้บริการสังคม (social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นการให้สวัสดิการแบบ ถ้วนหน้า เช่นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปี ทุกคน 2) ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net) หมายถึง ระบบที่ช่วยสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหา 3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ในสังคม ซึ่งทั้งสองระบบจะต้องพิจารณาให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด หรือเป็นสวัสดิการประเภทที่จะให้ก็ ต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางประการเป็นจริง อันเป็นการให้สวัสดิการแบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) เช่น การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุส่วนเพิ่มสำหรับคนจน และ 4) ระบบการส่งเสริมสนับสนุน ทุนส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เพราะการจัด สวัสดิการไม่ควรเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว โดยควรเป็นความร่วมมือกันจากภาคส่วนต่าง ๆ คือ รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน องค์กรอิสระ และภาคธุรกิจเอกชน เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม

(Corporate Social Responsibility :CSR) เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สำนักส่งเสริม  
พิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.)และ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ  
(สท.) 2555, น.(7))

### ประเทศไทยกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่บรรจุหลักการให้ความ  
ช่วยเหลือผู้สูงอายุไว้ดังนี้ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิใน  
กระบวนการยุติธรรม และกำหนดไว้ใน (6) ว่า เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ  
ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับ  
การปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดไว้ใน มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์  
และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่าง  
สมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม  
การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ใน (1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรม  
เลี้ยงดู และให้การศึกษาระดับมัธยม ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็น  
ปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้  
ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ และ  
มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ไว้ใน (4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพใน  
ยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,  
น. 25, 35 และ 53)

โดยมีกฎหมายและมาตรการ คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดแนวนโยบายการ  
ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเป็นสำคัญ โดยเฉพาะ  
การกำหนดให้มีการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมของ  
ผู้สูงอายุในชุมชนมากขึ้น เช่น สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น  
การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณี  
พิเศษ การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือ  
ฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะ  
เครือข่ายหรือชุมชน การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่  
ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม  
การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูก  
แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง การให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่  
เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น การจัดที่พักอาศัยอาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตาม  
ความจำเป็นอย่างทั่วถึง การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การสงเคราะห์  
ในการจัดการศพตามประเพณี และผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยัง  
ชีพ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี ตามประมวลรัษฎากร นอกจากนี้ยังมีปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี  
เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ มี 9 ประการ เช่น ผู้สูงอายุต้องได้รับ  
ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูก  
ทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ เป็นต้น

จากข้อมูลของสำนักประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาลัยประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บ่งชี้ว่าประเทศไทยในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเพิ่มของประชากรทารกแรกเกิดของประเทศลดลงอันเนื่องมาจากความสำเร็จของนโยบายการวางแผนครอบครัว โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีการคุมกำเนิดให้แต่ละครอบครัวมีบุตรไม่เกิน 2 คนโดยใช้วลีที่ว่า “หญิงก็ได้ ชายก็ดี มีแค่ 2” เป็นผลทำให้ปัจจุบันและในอนาคตประชากรวัยแรงงานในอัตราทดแทนลดน้อยลง ประชากรผู้สูงอายุจะมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับการสาธารณสุขเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่เจริญก้าวหน้าขึ้น ทำให้ประชากรผู้สูงอายุสูญเสียชีวิตจากโรคร้ายไข้เจ็บน้อยลงมีอายุที่ยืนยาวขึ้น เป็นผลให้สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเช่นเดียวกับกับทุกประเทศทั่วโลก

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเป็นความท้าทายที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ผ่านมารัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญโดยได้กำหนดแผนผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติและในทางปฏิบัติตามภาระงานของหน่วยงานภาครัฐได้เปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ โดยมีมาตรการเพื่อการปฏิบัติที่มีพื้นฐานสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ อาทิ การวางแผนและจัดทำแผนผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2525-2544), การกำหนดนโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2533-2554), การบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 การจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย (พ.ศ. 2542), การจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545 - 2564) ที่มีความสมบูรณ์มากขึ้นและการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จะเอื้อให้เกิดโครงสร้าง องค์กรและระบบบริหารจัดการที่รองรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ แต่การปฏิบัติตามนโยบายและแผนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถบรรลุผลอย่างชัดเจนในการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องมาจากข้อจำกัดและเงื่อนไขของกลไกการขับเคลื่อนที่ไม่เอื้อต่อภารกิจ รวมทั้งการขาดการบูรณาการนำองค์ความรู้ทางวิชาการมาเพื่อขึ้นนำทางการปฏิบัติที่เหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2555, น.1)

### **สวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ผู้สูงอายุในปัจจุบัน**

ประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากพระพุทธศาสนา ที่ให้ความเคารพบูชาบุพการี บรรพบุรุษผู้สูงอายุ โดยพุทธศาสนายกย่องให้พ่อและแม่เป็นพระในบ้าน หรือเป็นพระอรหันต์ของลูก เมื่อกตัญญูรู้คุณที่ท่านได้เลี้ยงมาจนโต ก็ต้องกตเวทิตอบแทนความรักความเมตตาที่ท่านมอบให้ในวัยทารก จนกระทั่งเติบโตกลายเป็นคนที่ดูแลตนเองได้ ด้วยแนวคิดทางศาสนานี้เองจึงทำให้คนไทยทุกคนรักและเคารพผู้สูงอายุ และดูแลผู้สูงอายุอย่างดียิ่งเสมอมา ดังเห็นได้จากการจัดสวัสดิการที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556 ในด้านต่าง ๆ ได้แก่

**ด้านการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข** โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุ เป็นกรณีพิเศษ จัดให้มีการสะดวกรวดเร็วเป็นกรณีพิเศษ จัดช่องทางเฉพาะผู้สูงอายุ โดยแยกจากผู้รับบริการทั่วไป มีการประชาสัมพันธ์ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุในระหว่างให้บริการ และบริการต่าง ๆ จัดในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศ

**ด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต** เช่นจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานถึงขั้นอุดมศึกษา ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย จัดศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนแก่ผู้สูงอายุ และจัดบริการข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องเป็นต้น

**ด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม** เช่น ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข่าวสารตลาดแรงงาน การจัดหางาน รับสมัครงาน บริการข้อมูลทางอาชีพ ตำแหน่งว่างงาน การอบรม และฝึกอาชีพ และสำนักงานจัดหางานทุกแห่ง มีศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพและตำแหน่งงานว่างสำหรับผู้สูงอายุ

**ด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม** การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน เช่น จัดกิจกรรมมหกรรมสัปดาห์ผู้สูงอายุแห่งชาติทั่วประเทศ การขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุที่เป็นอาสาสมัครถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชน ส่งเสริม สนับสนุนกลุ่ม/ชมรม ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมภายในชุมชนจัดกิจกรรมทางกีฬา นันทนาการ การถ่ายทอดภูมิปัญญา ส่งเสริมการรวมกลุ่มออมทรัพย์ของผู้สูงอายุ

**ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุ ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น** เช่น จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในอาคาร สถานที่ ให้มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุตามอาคาร สถานที่ต่าง ๆ และได้มีการออกกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548

**ด้านการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม** เช่น รถไฟฟ้า ลดค่าโดยสารครึ่งราคา (ไม่รวมค่าธรรมเนียม) เฉพาะเดือนมิถุนายน-กันยายน รถไฟฟ้าเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา Bangkok mass transit System : BTS บริการบัตรระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (RABBIT) ลดค่าโดยสารครึ่งราคา และยกเว้นค่าโดยสารในวันผู้สูงอายุแห่งชาติ 13 เมษายนของทุกปี รถไฟฟ้าใต้ดิน การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย Msaa Rapid Transit Authority of Thailand : MRTA ลดค่าโดยสารครึ่งราคา และยกเว้นค่าโดยสารในวันผู้สูงอายุแห่งชาติ 13 เมษายนของทุกปี รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงค์ (Airport Rail Link :ARL) บริการบัตรผู้สูงอายุ (Senior Citizen Smart Pass) ลดค่าโดยสารครึ่งราคา และยกเว้นค่าโดยสารในวันผู้สูงอายุแห่งชาติ 13 เมษายนของทุกปี รถโดยสารประจำทาง ขสมก. ลดค่าโดยสารครึ่งราคา (ไม่รวมค่าธรรมเนียม) ตลอดวัน และยกเว้นค่าโดยสารในวันผู้สูงอายุแห่งชาติวันที่ 13 เมษายนของทุกปี และจัดที่นั่งสำรองเป็นการเฉพาะ และสำหรับสายการบินไทย การลดค่าโดยสารในเส้นทางบินภายในประเทศ ร้อยละ 15 ในชั้นธุรกิจ ร้อยละ 35 ในชั้นประหยัดสำหรับการเดินทางในวันจันทร์/อังคาร/พุธ และพฤหัสบดี ร้อยละ 30 ในชั้นประหยัดสำหรับการเดินทางในวันศุกร์/เสาร์ และอาทิตย์ และอำนวยความสะดวกขึ้นเครื่องเป็นลำดับแรก

สายการบินบางกอกแอร์เวย์ส การลดค่าโดยสาร ร้อยละ 20 ชั้นประหยัดเที่ยวบินภายในประเทศ สำหรับผู้สูงอายุที่ถือบัตรพลเมือง (Citizen) ของสมุย และอำนวยความสะดวกขึ้นเครื่องเป็นลำดับแรก สายการบิน นกแอร์ และแอร์เอเชียอำนวยความสะดวกขึ้นเครื่องเป็นลำดับแรก และบนทางด่วน จัดบริการห้องน้ำเป็นการเฉพาะที่ ด้านดินแดง ด้านสุขุมวิท 62 และด้านบางนา

สำหรับสวัสดิการการเดินทางทางน้ำนั้น เรือด่วนเจ้าพระยา เรือในคลองแสนแสบ เรือข้ามฟาก ลดค่าโดยสารครึ่งราคาแก่ผู้สูงอายุที่ใช้บริการเรือโดยสารประจำทางในแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ เรือด่วนเจ้าพระยา (ยกเว้นเรือพิเศษธงเขียว และเรือทัวร์ธงฟ้า) เรือในคลองแสนแสบ และเรือข้ามฟาก

**ด้านการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ** เช่นยกเว้นหรือลดค่าเข้าชมสถานที่ เช่น พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ อุทยานประวัติศาสตร์ สวนสัตว์ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และสถานที่

ท่องเที่ยวในความรับผิดชอบขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น โดยผู้สูงอายุต้องแสดงบัตรประจำประชาชน

**ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง** เช่น ให้การช่วยเหลือเป็นเงินตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม หรือค่ารักษาพยาบาลเบื้องต้น เท่าที่จ่ายจริง ครั้งละไม่เกิน 500 บาท

**ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว** เช่น ให้คำแนะนำ ปรีกษาความรู้ทางด้านกฎหมาย และประสานงานกับสหภาพนายความจิตหาทนายความช่วยเหลือ สนับสนุนค่าใช้จ่ายให้ความช่วยเหลือว่าความ แก่ต่างคดี เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และได้รับการดูแลจากอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในพื้นที่

**ด้านการจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง** เช่น ช่วยเหลือเป็นเงิน ไม่เกินวงเงินครั้งละ 2,000 บาท ไม่เกิน 3 ครั้ง/คน/ปี และได้รับการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยในกรณีชั่วคราวหรือตลอดไป

**ด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม** ช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตลอดชีวิต โดยแบ่งตามช่วงอายุแบบขั้นบันได ดังนี้ อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเดือนละ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเดือนละ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาท อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเดือนละ 1,000 บาท

**ด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี** เช่น ช่วยเหลือค่าจัดการศพให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่เสียชีวิต รายละ 2,000 บาท และยื่นคำขอและรับเงินได้ที่ว่าการอำเภอทุกอำเภอในทุกจังหวัด และสำนักงานเขต 50 เขตในกรุงเทพมหานคร

**ด้านกรอื่น ๆ** ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ออกประกาศกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ

**ด้านเงินทุน** ก็มีกองทุนผู้สูงอายุ ที่มีหน้าที่ การให้บริการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ มี 2 ประเภท คือ เงินทุนกู้ยืมประกอบอาชีพ ประเภทรายบุคคล คนละไม่เกิน 30,000 บาท และเงินทุนกู้ยืมประกอบอาชีพ ประเภทรายกลุ่ม กลุ่มละไม่เกิน 5 คน ได้กลุ่มละไม่เกิน 100,000 บาท นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยแบ่งเป็น โครงการขนาดเล็ก วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท โครงการขนาดกลาง วงเงินไม่เกิน 50,000–300,000 บาท โครงการขนาดใหญ่ วงเงิน 300,000 บาท ขึ้นไป

**ด้านการลดหย่อนภาษีเงินได้** และการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้บริจาคทรัพย์สิน เงินให้แก่กองทุนผู้สูงอายุผู้เลี้ยงดูบิดา มารดา ได้รับการลดหย่อนภาษี จำนวน 30,000 บาท และผู้บริจาคทรัพย์สิน เงินให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ สามารถนำไปเสร็จไปลดหย่อนภาษีได้ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, ม.ป.ป.)

**ลักษณะรูปแบบการจัดสวัสดิการเพื่อกลุ่มผู้สูงอายุในต่างประเทศ**

**สาธารณรัฐเกาหลี** กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสารของเกาหลีใต้ (Ministry of Information and Communication : MIC) จัดโครงการการศึกษาไอซีทีสำหรับผู้สูงอายุ (ICT Education for the Elderly) โดยร่วมกับสถาบันส่งเสริมการใช้ไอซีทีของเกาหลี (Korea Agency for Digital Opportunity and Promotion : KADO) และขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน วิทยาลัย ศูนย์สวัสดิการ

สังคม และศูนย์สวัสดิการผู้ที่อยู่ในวัยเกษียณ เพื่ออบรมทักษะไอซีทีแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป เป็นเวลา 20-30 ชั่วโมง

**ประเทศไต้หวัน** โดยกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education : MOE) ประกาศเพิ่มงบประมาณจำนวน 46.54 ล้านดอลลาร์ไต้หวัน (NT\$) เพื่อสนับสนุนการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ และก่อนหน้านี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ก่อตั้งศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุในมณฑลและชุมชนทั่วไต้หวัน คือ ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต (life-long learning centers) ศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ (grey-haired learning centers)

**สหรัฐอเมริกา** โดยวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วสหรัฐฯ อนุญาตให้ประชาชนที่เกษียณอายุเข้าเรียนในหลักสูตรที่จัดสำหรับผู้สูงอายุ โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยหรือไม่เสียค่าใช้จ่ายเลย และมีที่พักพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุเสียค่าใช้จ่ายน้อยภายในวิทยาลัย (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2551)

ส่วนการจัดสวัสดิการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุนั้น ประเทศพัฒนาหลายประเทศได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน และได้วางนโยบายด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไว้ มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ตามนโยบายรัฐของแต่ละประเทศจึงขอนำตัวอย่างการจัดสวัสดิการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุบางประเทศที่เห็นว่าประเทศไทยน่าจะนำมาศึกษาวิจัย และประยุกต์ใช้ได้ โดยสรุป ดังนี้

**ประเทศสิงคโปร์** มีนโยบายในการดูแลผู้สูงอายุ ภายใต้คำขวัญ “Successful Ageing for Singapore” ประกอบไปด้วยกิจกรรมหลัก ๆ 4 กิจกรรม คือ 1) ส่งเสริมการจ้างงานและความมั่นคงทางการเงิน (Enhance employability and financial security) 2) ให้การดูแลสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุแบบองค์รวมในราคาที่ย่อมเยา (provide holistic and affordable healthcare and eldercare) โดยเน้นให้ผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ ราคาประหยัด และตรงกับความต้องการของแต่ละบุคคล 3) ช่วยเหลือผู้สูงอายุในสังคม (Enable ageing-in-place) ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่สาธารณะ และในระบบขนส่งมวลชน และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม 4) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอายุยืน (Promote active ageing) โดยการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีร่างกายและจิตใจที่แข็งแรงเพื่อให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

การบริการผู้สูงอายุในสิงคโปร์แบ่งเป็น (1) การดูแลระยะกลาง ได้แก่ การรักษาตามอาการที่โรงพยาบาลชุมชน และศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบเข้าไปเยี่ยมกลับ (2) การดูแลระยะยาว ได้แก่ บ้านพักคนชรา การบริหารด้านการแพทย์ พยาบาล และการฟื้นฟูผู้สูงอายุที่บ้าน และสถานที่ดูแลผู้สูงอายุระยะสุดท้าย (hospice) เป็นต้นและรัฐบาลสิงคโปร์ยังได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบให้บุคคลในครอบครัวมีหน้าที่ดูแลเลี้ยงดูพ่อแม่ในยามชรา และหากไม่เลี้ยงดู พ่อแม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดูจากบุตรของตนได้ รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการดูแลประชาชนที่ประสบความลำบาก เพื่อลดภาระให้กับรัฐบาล

**เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน** กระทรวงสวัสดิการสังคม (Social Welfare Department) ได้สนับสนุนให้มีการบริการผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ครอบคลุมบ้านพักสำหรับผู้สูงอายุ การดูแลสุขภาพ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุรายวัน มีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุประจำชุมชน รวมถึง การเข้าไปดูแลถึงที่บ้าน การให้บริการจะมีบุคลากรจากหลายสาขาด้วยกัน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาล นักกายภาพบำบัด เช่น ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุละแวกบ้าน (Neighborhood Elderly Centre : NEC) เป็นรูปแบบการให้บริการในชุมชนในระดับเพื่อนบ้าน บริการให้บริการมีหลายด้าน อาทิ ให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ มีกิจกรรมฝึกอบรม มีบริการจัดหาคนดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุรายวัน (Day Care Centre for the Elderly) เป็นศูนย์ที่ให้บริการระหว่างวันสำหรับผู้สูงอายุที่ร่างกายอ่อนแอช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เน้นที่การฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย มีพยาบาลและบุคลากรที่เชี่ยวชาญคอย

ช่วยเหลือ บ้านพักคนชรา (Home for the Aged) ให้บริการที่พัก อาหาร เสื้อผ้า สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถอาศัยอยู่ในชุมชนได้ (Nursing Home) ให้บริการที่พักและดูแลเป็นรายบุคคล เพื่อพยาบาลผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยและไม่สามารถดูแลที่บ้านได้ ฯลฯ

**ประเทศออสเตรเลีย** บริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ในประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย

1. หลักประกันรายได้ ได้แก่ 1) เงินบำนาญผู้สูงอายุ (Old Age Pension) (1.1.1) รัฐบาลนำเงินมาจ่ายให้ผู้เกษียณอายุ (ผู้ชายอายุ 65 ปี ขึ้นไป และผู้หญิงอายุ 60-65 ปีขึ้นไป) ในอัตราคงที่ โดยจะปรับปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ (1.1.2) ผู้ที่ต้องการใช้สิทธิต้องยื่นเรื่องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคุณสมบัติก่อน (1.1.3) เงินส่วนนี้จะเป็นรายได้หลักของผู้เกษียณอายุชาวออสเตรเลีย

2) เงินออมภาคบังคับ Superannuation Guarantee (1.2.1) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 นายจ้างต้องจัดสรรเงินร้อยละ 9 ของค่าจ้างเข้าระบบ superannuation guarantee ตามบัญชีรายบุคคลของลูกจ้าง โดยลูกจ้างสมทบเงินหรือไม่ก็ได้ (1.2.2) ลูกจ้างสามารถเลือกกองทุนที่จะนำเงินส่วนนี้ไปลงทุนได้ (1.2.3) ระบบนี้ครอบคลุมแรงงานอายุ 18-70 ปี ที่มีรายได้ต่อเดือน 450 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือมากกว่า superannuation guarantee (1.2.4) เกษียณอายุเมื่ออายุ 55 ปี (และจะค่อย ๆ ปรับเป็น 60 ปี ในช่วง ค.ศ. 2015-2025) (1.2.5) ผู้เกษียณอายุสามารถเลือกรับเงินรายปี หรือเงินก้อนก็ได้ (1.2.6) แรงงานร้อยละ 90 ในออสเตรเลียอยู่ในระบบนี้

2. ด้านสวัสดิการทางสังคม ประชากรผู้สูงอายุหรือ Senior Citizen คือ ผู้สูงอายุที่ถือสัญชาติออสเตรเลียมีอายุเกิน 60 ปี และผู้อยู่อาศัยถาวร (ถือสัญชาติอื่น) ที่อายุเกิน 60 ปี และได้อยู่อาศัยในออสเตรเลียแล้วเกิน 10 ปี สามารถขอ 'บัตร' หลักฐานแสดงความเป็นผู้สูงอายุได้ตามที่ทำการเทศบาลท้องถิ่น (Council) บัตรนี้เป็นบัตรตลอดชีพ มีประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวัน สามารถใช้ขอลดราคาได้ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าแก๊ส ค่าดูหนังค่าโดยสารรถประจำทางในเขตเมือง ได้แก่ รถไฟ รถราง รถเมล์ และยังได้สิทธิเดินทางโดยรถไฟไปต่างเมืองในรัฐฟรี 1 เที่ยว คือออกขาไปให้ ขากลับออกเอง ในแต่ละปี ทุกๆ ต้นปี ทางราชการจะส่งเอกสารเรื่องสำคัญ ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ต้องการให้ผู้สูงอายุรับรู้ รวมทั้งรายการต่าง ๆ ที่จัดให้ผู้สูงอายุในปี นั้น ๆ เช่น สัปดาห์ผู้สูงอายุ (Senior Week) เป็นต้น พร้อมหนังสือเล่มเล็กมีรายชื่ออาคารร้านค้า บริการต่าง ๆ ตั้งแต่ที่พักตากอากาศ ร้านอาหารแว่นตา ไปจนร้านอาหารที่ยินดีลดราคาให้ผู้สูงอายุที่มีสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์รวมแล้วอยู่ในระดับที่รัฐจัดว่าเป็นผู้มีฐานะดี จะได้รับการช่วยเหลือบริการทั้งจากภาครัฐและเอกชนตามสิทธิทุกอย่าง ส่วนผู้สูงอายุที่มีฐานะต่ำกว่า รัฐจะช่วยเหลือทางการเงิน โดยให้เป็น 'Pensioner' (ผู้รับบำนาญ ผู้รับเงินสงเคราะห์)

3. ด้านสุขภาพการดูแลเรื่องสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บ รัฐบาลจะมีจดหมายเรียกตามวาระ เช่น ให้ไปฉีดวัคซีน ตรวจมะเร็งเต้านม มะเร็งปากมดลูก มะเร็งลำไส้การเจ็บป่วยธรรมดา การเจ็บป่วยกรณีที่เกี่ยวข้องกับ 'โรคชราภาพ' คือ เกิดขึ้นกับคนแก่ส่วนใหญ่ (เช่น นัยน์ตาแห้ง ความดันโลหิตสูง ไชมันในเลือดสูง เป็นต้น) การขอรับการตรวจ (เช่น เจาะเลือดตรวจร่างกายประจำปี X-Ray กระดูก สแกนสมอง) อุบัติเหตุ/อาการเจ็บป่วยสาหัส การผ่าตัดที่ไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน (เช่น การผ่าตัดเปลี่ยนเข่า การผ่าตัดเปลี่ยนสะโพก) รัฐจะดูแลและจ่ายค่ารักษาพยาบาลเหล่านี้ทั้งหมด ส่วนค่ายาของรัฐจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเพียงบางส่วน

4. สวัสดิการอื่น ๆ เนื่องจากรัฐสนับสนุนให้ผู้สูงอายุเลี้ยงสุนัขเพื่อบำรุงสุขภาพกายใจ และอารมณ์ จึงอนุมัติให้เลี้ยงได้ไม่เกิน 2 ตัว ในประเทศออสเตรเลียการเลี้ยงสุนัขต้องขึ้นทะเบียน และต้องเสียค่าทะเบียนเป็นรายปี ซึ่งกรณีผู้สูงอายุจะได้ส่วนลดค่าทะเบียนสุนัข อีกทั้งรัฐได้จัดสวัสดิการช่วยเหลือโดยให้ส่วนลดด้านสาธารณูปโภค เช่น ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า ค่าแก๊ส เป็นต้น

ผู้สูงอายุที่อายุเกิน 90 ปี จำนวนไม่น้อยยังคงขับรถอยู่ กล่าวคือ เมื่ออายุเกิน 80 ปี ใบขับขี่ที่หมดอายุถ้าผู้สูงอายุต้องสอบข้อเขียนใหม่ จะมีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกทำให้ถึงที่บ้าน โดยทดสอบให้อ่านคำถามและให้ตอบ พยาบาลมาตรวจวัดสายตา พร้อมถ่ายรูปให้ด้วย ถ้าเห็นว่ายังสามารถขับได้จะส่งใบขับขี่ใบใหม่มาทางไปรษณีย์ ใบขับขี่จะมีรูปเจ้าของติด ซึ่งสามารถใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2551)

**ประเทศแคนาดา** ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดูแลผู้สูงอายุในประเทศแคนาดา ได้แก่ รัฐบาลในแต่ละมณฑล ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายและจัดตั้งหน่วยงานการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการดูแลผู้สูงอายุอย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐบาลกลางของแคนาดา ถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสุขภาพและสภาพความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศ ทั้งนี้ การจัดบริการสวัสดิการและดูแลผู้สูงอายุในประเทศแคนาดา แบ่งเป็น 7 เรื่องสำคัญ ได้แก่ 1) เรื่องสุขภาพ เช่น การจัดให้มีการเยี่ยมดูแลจากทีมแพทย์และพยาบาล โดยอาจเป็นบริการชั่วคราวหลังจากการฟื้นไข้จากโรงพยาบาล หรือการเยี่ยมดูแลอย่างต่อเนื่องหากมีความจำเป็น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายโดยรวมสำหรับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ อยู่ที่ประมาณ 53.2 พันล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2008 และ 60.8 พันล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2010 คิดเป็นตัวเลขประมาณร้อยละ 44 ของงบประมาณรัฐบาลสำหรับการดูแลสุขภาพประชาชนทั้งหมด 2) เรื่องที่พักอาศัย เช่น การให้เงินช่วยเหลือสำหรับที่พัก รวมทั้งค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุที่เช่าอยู่ตามหลักเกณฑ์ การจัดหาสถานที่อยู่อาศัยที่จัดไว้เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง 3) เรื่องการเดินทาง เช่น การให้ส่วนลดค่าโดยสารในการเดินทาง การจัดระบบขนส่งพิเศษสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเดินทางได้สะดวก เป็นต้น 4) เรื่องการเงิน (Finances) ได้แก่ สวัสดิการในรูปแบบของบำนาญและเงินช่วยเหลือ ทั้งนี้ระบบบำนาญของแคนาดาเริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1966 โดยหลักประกันรายได้เมื่อเกษียณอายุสามารถแบ่งเป็น 3 ระดับคือ

**ระดับที่ 1** หลักประกันยามชราภาพ (Old Age Security) 1) รัฐบาลรายได้จากภาษีอากร มาจ่ายหลักประกันยามชราเป็นรายเดือนให้กับประชาชนที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป และอาศัยอยู่ในแคนาดาหลังอายุ 18 ปี เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี ขึ้นไป 2) กรณีมีรายได้ต่ำมากๆ จะได้รับเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐบาลด้วย 3) หน่วยงานที่รับผิดชอบ The Canada Revenue Agency (CRA)

**ระดับที่ 2** แผนบำนาญแห่งชาติ (Canada Pension Plan) 1) แรงงานทุกคนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป จะถูกจัดเข้าแผนบำนาญแห่งชาติ โดยมีหน่วยงาน The Canada Revenue Agency (CRA) เป็นผู้รับผิดชอบ 2) มีลักษณะเป็นการจ่ายให้ผู้ประกันตนและคนในครอบครัว กรณีที่ผู้ประกันตนไม่สามารถทำงานได้หรือเสียชีวิต 3) การจัดสรรเงินเข้าระบบแผนบำนาญแห่งชาติ จะมาจากผู้ประกันตนและนายจ้างสมทบให้ฝ่ายละเท่ากัน โดยหักจากรายได้ต่อเดือน 4) เงินแผนบำนาญที่ได้รับขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกันตนจัดสรรเงินเข้าแผนบำนาญแห่งชาติมากน้อยและยาวนานเพียงใด และอายุที่เกษียณ (ถ้าปีใดลูกจ้างมีรายได้สุทธิต่ำกว่า 3,500 ดอลลาร์/ปี นั้นจะได้รับยกเว้นการจัดสรรเงินเข้าแผนบำนาญแห่งชาติ) 5) แม้ผู้ประกันตนเดินทางไปทำงานต่างประเทศก็สามารถรับผลประโยชน์ที่ตนเองออมไว้ได้

**ระดับที่ 3** การออมภาคเอกชน (Private Pension Plan) 1) ระบบ Employer Pension Plan (ชื่อทางการว่า Registered Pension Plan (RPPs) รัฐบาลส่งเสริมการออมและให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผู้ออม และการออมระดับที่ 3 นี้สามารถเลือกได้หลายทาง เช่น การผู้ออมสามารถเลือกรูปแบบการออมให้เหมาะสมกับตัวเองได้ว่าจะออมในแบบ defined benefit plan (การกำหนดเงินที่จะได้รับหลังเกษียณขึ้นอยู่กับอายุ กัปรายได้ และระยะเวลาการทำงาน) หรือ defined contribution plan (การกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องสทบเข้ากองทุน ส่วนจำนวนเงินที่จะได้รับหลังเกษียณขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่สทบ) และ

สามารถเลือกเบิกเงินออกมาก่อนหรือหลังอายุครบ 65 ปี ก็ได้ (จำนวนเงินที่ได้รับขึ้นกับระยะเวลาการออม)  
 2) ระบบ Registered Retirement Savings Plan (RRSPs) กองทุน RRSP จะลงทุนในกองทุนหลายประเภท และผู้ออมสามารถเลือกลงทุนกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ 5) เรื่องรูปแบบการดำเนินชีวิต ได้แก่ การดูแลเกี่ยวกับสุขอนามัยและกิจกรรมประจำวันของผู้สูงอายุเช่น การอาบน้ำ การขับถ่าย การแต่งตัว การทำความสะอาดบ้าน รวมไปถึงการซื้อเครื่องอุปโภคและบริโภค และการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ 6) เรื่องความมั่นคงส่วนตัว ได้แก่ การบริการดูแลด้านความปลอดภัย เช่น การดูแลบ้าน รวมไปถึงการรับส่งและติดตามผู้สูงอายุไปยังสถานที่นัดหมาย และการทำธุรกรรมทางการเงิน เป็นต้น 7) เรื่องอื่น ๆ เช่น การให้ข้อมูลทางโทรศัพท์และสอบถามบริการเพื่อผู้สูงอายุ (BC Seniors' Line) หรือ บริการส่งข้อความ เป็นจดหมายหรือการ์ด ให้ผู้สูงอายุเนื่องในโอกาสสำคัญ ๆ เช่น วันเกิดหรือวันครบรอบแต่งงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการและการบริการดูแลผู้สูงอายุ ได้รับงบประมาณมาจากรายได้ของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลระดับจังหวัด ซึ่งแหล่งหลักมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเพื่อการบริโภค

**ประเทศสวีเดน** สวีเดนเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการที่ดีมากและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สาเหตุหลักที่สวีเดนสามารถจัดสวัสดิการสังคมได้ดี เนื่องจากได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อสวัสดิการสังคมในอัตราก้าวหน้าที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของเงินเดือน และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนใกล้เคียงกัน ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ สามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ ได้แก่ 1) รัฐสภา คือ ผู้รับผิดชอบในระดับชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายและควบคุมการให้บริการ โดยมีการให้บริการผ่านหน่วยงานกลางที่เรียกว่า “สุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ” (The National Board of Health and Welfare) 2) สภามณฑลหรือสภาระดับภูมิภาค คือ ผู้รับผิดชอบในระดับภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการด้านสุขภาพ และการสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่ระดับภูมิภาค 3) สภามณฑล คือ ผู้รับผิดชอบในระดับท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการด้านสังคมในระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลในอดีต พบว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลผู้สูงอายุอยู่ที่ 80.3 พันล้านโครน ใน ค.ศ.2006 และ 91.8 พันล้านโครน ใน ค.ศ. 2008 โดยที่ประมาณร้อยละ 4 ของค่าใช้จ่ายมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ป่วย ส่วนที่เหลือมาจากภาษีรายได้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับในส่วนของเทศบาลนั้นมีที่มาของงบประมาณที่นำมาจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจาก 3 แหล่ง ดังนี้ 1) ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีรายได้ท้องถิ่น 2) เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนจากรัฐบาลกลาง 3) เงินค่าธรรมเนียมการบริการที่เก็บจากผู้เข้ามาใช้บริการในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ การจัดบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน ครอบคลุมบริการต่อไปนี้ 1) การให้บริการดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ทุกคนในประเทศมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกการดูแลสุขภาพอย่างเป็นอิสระ นั่นคือผู้ป่วยสามารถที่จะเลือกโรงพยาบาลที่ใดก็ได้ในประเทศ ในเงื่อนไขตามกรอบการรักษาที่สภาเขตกำหนดไว้ 2) มีระบบการรับบริการเมื่ออยู่ที่บ้าน แนวคิดหลักของแนวทางการดูแลผู้สูงอายุในสวีเดนทุกวันนี้คือผู้สูงอายุจะต้องเปิดตัวต่อการอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองให้นานที่สุด 3) การบริการขั้นปฐม การให้การดูแลและบริการ เช่น การซื้อของให้ การทำความสะอาดบ้าน การทำอาหาร การซักผ้า บริการอาหาร การเตือนความปลอดภัย และการดูแลประจำวัน ครอบคลุมการดูแลสุขภาพที่สามารถอยู่ในบ้านของตนเอง ผู้สูงอายุจะอยู่ในบ้านของตนเองจนกว่าจะสิ้นสุดของชีวิตและในกรณีผู้ป่วยหนักก็ได้รับการดูแลสุขภาพและการดูแลทางสังคมในบ้านของตน 4) การดูแลผู้สูงอายุในช่วงเวลากลางวัน หน่วยบริการตอนกลางวันได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อผู้สูงอายุซึ่งมีโรคประจำตัวหรือเผชิญกับภาวะสมองเสื่อม โดยมีบทบาทสำคัญในการดูแล

ผู้สูงอายุในช่วงเวลาที่ผู้สูงอายุต้องการให้ครอบครัวพักผ่อนบ้างตามเวลาที่กำหนด 5) การเตือนความปลอดภัยส่วนบุคคล 6) การพักอาศัยระยะสั้น การดูแลระยะสั้นจะใช้สำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพและให้การพยาบาลหลังจากอยู่ในโรงพยาบาล 7) จัดหาอุปกรณ์อำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลสุขภาพของเทศบาลและสภามณฑลจะต้องมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการแพทย์และสุขภาพ 8) การปรับตัวที่บ้าน การจัดสรรเงินทุนสำหรับการปรับตัวที่อยู่อาศัยช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวในบ้านของตน ทั้งนี้เทศบาลสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุใช้บ้านของตนอย่างมีประสิทธิภาพ 9) บริการขนส่ง ผู้สูงอายุซึ่งไม่สามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะตามปกติ มีสิทธิได้รับการบริการขนส่งรูปแบบที่พบบ่อยที่สุดของการขนส่งได้แก่ แท็กซี่ รวมไปถึงรถพิเศษในบางครั้ง 10) ที่อยู่อาศัยพิเศษ เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลผู้ซึ่งไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองได้ 11) การดูแลครอบครัว ในบางครั้ง อาจมีการให้ผลตอบแทนทางการเงินสำหรับสมาชิกในครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตน 12) บริการประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุ เทศบาลสามารถจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุเช่น การเปลี่ยนผ้าปูที่นอนทำความสะอาด และซักผ้า โดยเทศบาลเป็นผู้กำหนดค่าบริการ แต่ต้องไม่สูงกว่าค่าใช้จ่ายของเทศบาล 13) ระบบบำนาญ

นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่ทำงานในสวีเดน มีสิทธิได้รับประโยชน์จากกองทุนผู้สูงอายุ (Old Age Pension) หลังจากอายุครบ 60 ปี จำนวนเงินสวัสดิการที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับรายได้ เงินสหบทที่จ่ายเข้ากองทุน และปี ที่เริ่มต้นรับสิทธิประโยชน์จากกองทุน สำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำงานในสวีเดนแต่อยู่ในสวีเดนมาเป็นเวลานานน้อยกว่า 3 ปี จะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน ที่เรียกว่า “Guarantee Pension” โดยจำนวนเงินสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับจำนวนปี ที่อาศัยอยู่ในสวีเดน หากอาศัยอยู่เป็นเวลาดังตั้ง 40 ปี ขึ้นไปจะได้รับผลประโยชน์เต็ม จำนวน อย่างไรก็ตามจะต้องมีอายุครบ 65 ปี จึงจะเริ่มรับสิทธิประโยชน์จาก Guarantee Pension ได้ ผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 65 ปี และได้ใช้สิทธิประโยชน์จากกองทุนผู้สูงอายุหมดแล้ว สามารถขอเงินช่วยเหลือค่าบ้าน หรือ “Housing Supplement” เพิ่มเติมได้อีก สำหรับผู้ที่ไม่เข้าข่ายรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนผู้สูงอายุสามารถขอเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเพื่อยังชีพ หรือ “Maintenance Support” แทนได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, สำนักส่งเสริมเด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ, 2555, น.30-36)

**ประเทศญี่ปุ่น** ประเทศญี่ปุ่นจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว คล้ายคลึงกับวัฒนธรรมไทย ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าประเทศเดียวที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียซึ่งได้เข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” ก่อนประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน และยังเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก ความกังวลในผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมมีมากกว่าประเทศอื่นๆ สวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นปรากฏชัดเจนเมื่อ พ.ศ. 2529 คือนโยบายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ มุ่งครอบคลุมใน 4 ระบบคือ 1) ระบบการประกันการจ้างงาน, รายได้ 2) ระบบสุขภาพ และสวัสดิการสังคม 3) ระบบการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 4) ระบบการสร้างที่พักอาศัยและสิ่งแวดล้อม โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยบริการสุขภาพและการรักษาสำหรับผู้สูงอายุ การจัดตั้งระบบประกันเบี้ยบำนาญที่ครอบคลุมถ้วนหน้า มาตรการจ้างงานสำหรับคนวัยสูงอายุ กฎหมายประกันการจ้างงานถึงอายุ 65 ปี เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุญี่ปุ่นได้ทำงานตราบเท่าที่อยากทำโดยไม่ถูกกีดกันเนื่องจากอายุ ด้วยเหตุเพราะผู้สูงอายุญี่ปุ่น มีการเจ็บป่วยเรื้อรังจำนวนมาก สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นจึงเน้นที่การดูแลระยะยาว แต่เป็นการดูแลที่บ้าน ต่อมา พ.ศ. 2532 เกิดนโยบายแผนทอง พ.ศ. 2537 เกิดเป็นนโยบายแผนทองใหม่ และได้มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับบำนาญผู้สูงอายุและกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุมาตั้งแต่ พ.ศ. 2539 จนในที่สุด พ.ศ. 2543 มีกฎหมาย Public Long – Term Care Insurance Law ออกมาเพื่อ

ส่งเสริมการขยายการให้บริการ มีการเพิ่มจำนวนสถานพยาบาลหรือศูนย์ให้บริการด้านสุขภาพ มีการเพิ่มจำนวนผู้ดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและพัฒนาคุณภาพผู้ดูแลผู้สูงอายุทั้งด้านความรู้และทักษะในการดูแล ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ปฏิรูปหน่วยงานครั้งสำคัญใน พ.ศ. 2544 โดยการรวมกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมกับกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินงานคล่องตัวขึ้น และตั้งหน่วยงานรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยตรงโดยเรียกว่า Health and Welfare Bureau for the Elderly มีเป้าหมายสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีวิถีชีวิตที่มีสุข มีความภูมิใจในตนเอง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555, น.76)

จะเห็นได้ว่าสวัสดิการต่าง ๆ ที่ประเทศพัฒนาเหล่านี้จัดให้แก่ผู้สูงอายุนั้น มากน้อยแตกต่างกันไปตามแต่แนวคิดและนโยบาย รวมถึงฐานะการเงินการคลังและการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลแต่ละประเทศในประเทศที่ได้ยกเป็นกรณีศึกษาข้างต้น ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมมากที่สุดเรียกว่าเป็นรัฐสวัสดิการคือรัฐเข้ามาดูแลสวัสดิการให้กับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย แต่การจัดสวัสดิการในรูปแบบรัฐสวัสดิการสังคมนั้น ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ ประเทศสวีเดนจึงมีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาจัดสวัสดิการสังคมในอัตราก้าวหน้าที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของรายได้เลยทีเดียว

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหา

แนวทางแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุเป็นการรวบรวมและเรียบเรียงมาจากงานวิจัย บทความทางวิชาการ ผลการประชุมสัมมนา และรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการ ญัตติ และกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมจากแนวทางปฏิรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสรุป ดังนี้

**1. รศรินทร์ เกรย์ และคณะ (2556)** ได้ศึกษา เรื่อง *มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ* มีผลการศึกษานิยามผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป สำหรับประเทศไทย ใช้มาเป็นเวลานาน และเป็นอายุที่เริ่มต้นได้รับสวัสดิการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ จากทางราชการด้วย ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว คือมีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 ตามเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติ และจากการฉายภาพประชากรของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2553–2583 พบว่าจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยทำงานลดลงอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุขภาพ ดังนั้นจึงควรมีการทบทวน ศึกษาถึงความเหมาะสมของนิยามผู้สูงอายุที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การเลื่อนนิยามผู้สูงอายุให้มีอายุสูงขึ้นจะทำให้มีสุขภาพจิตดีที่รู้สึกว่าตนเองยังไม่แก่ เมื่อสุขภาพจิตดีสุขภาพกายย่อมดีตามไปด้วย มีพลังในการทำงานยาวนานขึ้น และถ้าการขยายอายุผู้สูงอายุ นำไปสู่การขยายอายุการทำงานด้วย จะทำให้ยังมีรายได้ ไม่ต้องพึ่งพาลูกหลานมากจนเกินไป ส่งผลต่อความรู้สึกว่าตนเองยังมีคุณค่า มีความภาคภูมิใจในตนเอง

จึงขอเสนอแนะว่านิยามผู้สูงอายุที่ใช้อายุ 60 ปีเป็นเกณฑ์ น่าจะต้องปรับเปลี่ยนเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านสุขภาพอนามัยของคนไทย คณะผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าควรขยายอายุของผู้สูงอายุจาก 60 ปีให้สูงขึ้นเป็น 65 ปี (โดยไม่ไปตัดสิทธิประโยชน์ที่คนอายุ 60 ปี จะพึงได้ตามนิยามเดิม) ถ้าเราเชื่อข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ และนำไปปรณรงคให้คนในสังคมมี มโนทัศน์ใหม่ว่าอายุ 60 ปียังไม่แก่ชรา ยังไม่เรียกว่าเป็นผู้สูงอายุ แม้อายุเกิน 60 ปีไปแล้วก็ยังมีคุณค่า มีพลัง ยังทำงานเป็นผู้ผลิตได้ มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุเช่นนี้ ก็จะสร้างเสริมพลังให้กับสังคมไทยอีกมหาศาล นอกเหนือไปจากจะช่วยเพิ่มปริมาณแรงงานอายุ 60-64 ปีให้กับประเทศอีกอย่างน้อย 2.5 ล้านคน

2. คณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556 – 2575) มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) พัฒนาระบบบริการที่ส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยเน้นทั้งการให้ข้อมูลและคำปรึกษาที่สร้างพฤติกรรมสุขภาพที่ดี เพื่อการลด การควบคุม และการป้องกันภาวะการเจ็บป่วยและภาวะโรคเรื้อรังในผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องขยาย “ความเป็นธรรมของค่าใช้จ่ายทางสุขภาพ” โดยควรต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในทุกระดับของการบริการสุขภาพ ได้แก่ ค่ายา ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

2) พัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาวที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส ในพื้นที่แบบบูรณาการให้ครอบคลุมมากขึ้นโดยศึกษา พัฒนา และสร้างต้นแบบระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวให้เกิดระบบของการมีส่วนร่วมของครอบครัว และคนในชุมชน เน้นการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ และขยายต้นแบบในระบบการดูแลระยะยาวให้กระจายไปทุกชุมชน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น)

3) ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวอย่างครบวงจร โดยการจัดตั้งหน่วยงาน/ภาค/แผนกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลให้มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางผู้สูงอายุเพื่อทำการตรวจ ประเมินผู้สูงอายุอย่างครบวงจรทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ประเมินความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพผู้สูงอายุให้มีสุขภาพที่พึงประสงค์ โดยผสมผสานมาตรฐานการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข)

4) สร้างโอกาสในการเรียนรู้โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ หรือส่งเสริมการเปิด “โรงเรียนผู้สูงอายุไทย และ/หรือ โรงเรียนผู้สูงอายุนานาชาติแห่งประเทศไทย” โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานใน 2 ด้านควบคู่กันไป คือ

(4.1) ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีการเรียนรู้ต่อเนื่องและตลอดชีวิต ในรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาพิเศษ การศึกษานอกระบบ การศึกษาเพื่อการทำงานอาชีพ การศึกษาต่อเนื่องระดับอุดมศึกษา เพื่อการสร้างความรู้เท่าทันสู่การเปลี่ยนแปลงระดับสากล โดยเฉพาะการเป็นประชาชนอาเซียน เพื่อการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้วัฒนธรรมข้ามชาติ เพื่อการสร้างวิสัยทัศน์โลกกว้างทางการเรียน-การอาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ เพื่อการสร้างลักษณะนิสัยการอยู่ร่วมกันที่ดีภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมเพื่อการเสริมเติมเต็มคุณลักษณะด้านสมรรถนะสากล และเพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองไทย ควบคู่กับการเป็นพลเมืองอาเซียน

(4.2) ด้านการให้ผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะฝีมือ มีวิชาชีพที่ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมและที่มีสุขภาพแข็งแรง ยังสามารถแสดงบทบาทต่อสังคม ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ ได้อย่างดี สามารถเป็นวิทยากร เป็นผู้ให้ความรู้ทั้งในสถานศึกษา สถานประกอบการหรือหน่วยงานอื่น ๆ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงแรงงาน)

5) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามทฤษฎีบทบาททางสังคม (Role Theory) และทฤษฎีกิจกรรมทางสังคม (Activity Theory) ที่กล่าวว่า “กิจกรรม เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุขึ้นใหม่ เพื่อทดแทนบทบาทเดิมที่สูญเสียไป และ ทำให้เกิดการมองเห็นคุณค่าของตนเอง

เป็นสำคัญ” ทั้งด้านระดับนโยบายที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบรองรับ เช่น การจัดตั้ง กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อการบูรณาการการอนุรักษ์เอกลักษณ์ความเป็นไทยควบคู่กับการยอมรับความเป็นภูมิภาคนิยม และการก้าวข้ามประเทศด้วยระบบการสื่อสาร และการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (Network) สู่ความเป็นสากลของผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

6) พัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้สูงอายุ (ICT for Elderly) รวมทั้งจัดระบบเชื่อมโยงสวัสดิการทุกประเภทให้ผู้สูงอายุใช้บริการจากบัตร Smart Card เพียงใบเดียว (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

7) ส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่าและอยู่ดีมีสุข โดยรัฐบาลณรงค์ให้คนรุ่นใหม่สาวตระหนกถึงความสำคัญของการเตรียมตัว (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักนายกรัฐมนตรี)

8) สร้างหลักประกันทางรายได้ของผู้สูงอายุ และระบบส่งเสริมการออมก่อนวัยผู้สูงอายุ (ระบบการออมเพื่อวัยเกษียณ) เพื่อสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุและเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้ผู้สูงอายุมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีและสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ขยายการจ้างงานในระบบหลังการเกษียณอายุการทำงาน พิจารณาเงินบำนาญผู้สูงอายุรายเดือน การออมระยะยาว มีการจัดสรรเงินสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีรายได้เพื่อช่วยในการยังชีพ เป็นต้น (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

9) ขยายผลการกำหนดคุณสมบัติ หลักและมาตรฐานวิชาชีพ พยาบาลดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ในโรงพยาบาล ในสถานสงเคราะห์ เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้ได้รับการดูแล เพื่อลดปัญหาค่าใช้จ่ายในการรักษา พึ่งพิง และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนจำเป็นต้องช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในชุมชน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข)

10) เปิดมิติใหม่ในการเตรียมความพร้อมต่อการเป็น “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” โดยการพัฒนาแบบการจัจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการสำหรับผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีรูปแบบที่เป็นต้นแบบ (Model) ของการบูรณาการภารกิจด้านสุขภาพ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา และสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในครอบครัวชุมชน สังคมและประเทศชาติ ซึ่งต้นแบบนี้สามารถนำไปขยายผลการดำเนินงานทั่วประเทศ และต่างประเทศ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย)

11) สนับสนุนโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home) โดยการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์ในการสนับสนุนที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้โดยให้ภาครัฐกำหนดมาตรการควบคุมดูแลในการดำเนินการ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงคมนาคม และสำนักนายกรัฐมนตรี)

12) พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไทยให้มีคุณภาพพร้อมก้าวสู่ความเป็นสากล โดยสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีโอกาสในการทำงานอย่างไร้พรมแดน มีโอกาสได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน)

13) ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการดูแลผู้สูงอายุระดับชาติและระดับสากลซึ่งจะทำให้คนไทยและประเทศไทยได้รับการชื่นชมในการเป็นผู้มีจิตใจโอบอ้อมอารี มีเมตตาต่อผู้สูงอายุอย่างไร้พรมแดน เป็นการสร้างโอกาส สร้างธุรกิจ สร้างรายได้ในการดูแลผู้สูงอายุ รัฐบาลไทยสามารถใช้สังคมผู้สูงอายุทั่วโลกเป็นโอกาสในทางธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับประเทศได้เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีผู้สูงอายุชาวต่างชาติเข้ามาพักอาศัยเพิ่มมาตลอดเวลา แต่ยังมีขาดกระบวนการคิดและวางแผนอย่างเป็นระบบที่จะให้การบริการดูแลผู้สูงอายุที่มีมาตรฐานและคุณภาพ รองรับอัตราการเพิ่มของผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่ประสงค์จะมาอยู่อย่างมีความสุขในบ้านปลายของชีวิตในประเทศไทย (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

14) เตรียมความพร้อมผู้สูงอายุไทยก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556-2575) ควรมีกลไกพัฒนากระบวนการคิดนอกกรอบ ปรับมุมมองการทำงาน โดยมองปัญหาให้เป็นโอกาส ปรับแนวทางการทำงาน ให้เท่าเทียมและเป็นธรรม รวมถึงให้มีการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม “สังคมผู้สูงอายุ” และ “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในวาระที่สถานการณ์โลกเปลี่ยนไป เป้าหมาย ระบบ/กลไกวิธีการดำเนินการของสถาบันผู้สูงอายุไทยก็จำเป็นต้องเปลี่ยนทั้ง รูปแบบ การดำเนินงานของสถาบันผู้สูงอายุไทย การทำให้ภาคประชาสังคมสามารถมองเห็นภาพอนาคต ทิศทาง และกลยุทธ์ของสถาบันผู้สูงอายุไทยที่ชัดเจนไปพร้อม ๆ กัน อย่างสอดคล้องกับคนรุ่นใหม่ รวมทั้งการมีแนวทางการทำงานอย่างมีระบบ ทัดเทียม มีระบบการป้องกัน แก้ไข พัฒนา ซึ่งจะทำให้เกิดการแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนาอย่างเป็นระบบ สู่ความเป็นสังคมผู้สูงอายุสากลของผู้สูงอายุไทย ทำให้ประชากรวัยแรงงานและผู้สูงอายุไทยมีความพร้อมที่จะก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า อย่างมีคุณค่าและสง่างาม

หากคาดหวังถึงผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุไทยก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 - 2575) อย่างแท้จริงแล้ว รัฐจะต้องเริ่มที่การสร้างนโยบายเพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวที่สมบูรณ์โดย 1) ตรากฎหมายการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางรายได้ สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม โดยขยายระยะเวลาการเกษียณอายุด้วยความสมัครใจออกไปถึง 65 ปี 2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย โดยให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประชากรผู้สูงอายุและกลุ่มอื่น ๆ ที่มีสิทธิได้รับการสวัสดิการสังคมของรัฐ ตามกรอบภารกิจของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน และรวมถึงให้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยตรง อันเป็นหลักประกันว่า การพัฒนา “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 - 2575)” จะมีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

**3. สมชัย และคณะ (2554)** ได้กล่าวถึงในงานวิจัย “สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560” เรื่องสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุว่า ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ผู้สูงอายุทุกคนควรจะได้รับเงินช่วยค่าครองชีพในรูปแบบต่างๆ เช่น บำเหน็จบำนาญ เบี้ยยังชีพ เงินออมจากกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น แต่สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น เบี้ยยังชีพ 500 บาทอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ จึงได้เสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนเท่ากับเส้นความยากจน นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ต้องมีผู้อื่นคอยช่วยเหลือดูแลเป็นพิเศษ (เรียกว่าผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง) โดยมีเบี้ยเพิ่มเติมให้แก่ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง นอกจากนี้ รัฐยังคงต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและมีสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือ institutional care ซึ่งถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีคนดูแลหรือเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ ส่วนเงินช่วยทำศพและการรักษาพยาบาลก็ใช้สิทธิตามปัจจุบันที่มีอยู่แล้ว แต่ควรขยายความครอบคลุมให้มากขึ้น ทั้งนี้

หากมีการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าตามที่ได้เสนอแล้ว พบว่าประเทศไทยสามารถหาเงินมารองรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าได้ถ้ามีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับศักยภาพ อย่างไรก็ตามเพื่อสร้างความมั่นใจในความยั่งยืนของระบบสวัสดิการ ควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ พร้อมกับสร้างระบบสังคมสวัสดิการที่ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระและจัดการด้วย ไม่ว่าจะประชุมชน ธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นต้น

**4. วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ (2553)** ได้กล่าวถึงสวัสดิการผู้สูงอายุในรูปแบบของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุไว้ในรายงานเรื่อง “การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2545-2550” ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวยังพบว่าหน่วยงานภาครัฐควรมีการกำหนดคุณสมบัติอาสาสมัครเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานและการแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งกำหนดกรอบและภาระหน้าที่ของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และควรจัดสรรงบประมาณหรือสวัสดิการเพื่อสนับสนุนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครเพื่อผู้สูงอายุ แต่จะขัดต่อระเบียบของสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ว่าไม่สามารถจัดจ้างผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนชื่อจาก “อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ” เป็นชื่อที่ไม่ขัดกับระเบียบในการเบิกจ่าย

**5. ช.ชยนิทร์ เพ็ชฌัญไพศิษฏ์ (2552)** ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า สิทธิผู้สูงอายุได้รับการรับรองปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยบัญญัติไว้ชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นแนวทางให้ทุกรัฐต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ในแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ในการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ เริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ ค.ศ.1999 เป็นปีผู้สูงอายุสากล และกำหนดสิทธิและแนวทางในการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันแนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย อิงอยู่กับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีเป็นสำคัญ และบัญญัติอยู่ในกฎหมายบางส่วน และเริ่มชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ยังไม่มีความหมายผู้สูงอายุซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิโดยเฉพาะรูปแบบของกฎหมายผู้สูงอายุในนานาประเทศมีทั้งรูปแบบที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะและรูปแบบการออกกฎหมายประกันสังคมโดยมีส่วนร่วมที่ให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตามรัฐต่าง ๆ ก็อาจมีกฎหมายเสริมในบางเรื่องที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายส่วนอื่น ๆ เช่นกฎหมายแรงงาน กฎหมายคนพิการ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ

รูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่าย และการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจนให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน กำหนดนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในระดับประเทศและท้องถิ่น ยกกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ สนับสนุนให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน กำหนดสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการศึกษาอันจะเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุได้ โดยกำหนด

สิทธิพื้นฐานของผู้สูงอายุในรูปของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่พึงจะได้รับ และสิทธิของผู้สูงอายุที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษ สิทธิในด้านสุขภาพอนามัย สิทธิในเบี้ยยังชีพ สิทธิในการรับบริการทางกฎหมาย สิทธิในด้านภาษีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองชีวิต สิทธิจะได้รับการบริการโดยไม่คิดมูลค่าจากรัฐ สิทธิในด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสถานสงเคราะห์ กฎหมายประกันสังคมกฎหมายประกันภัย เป็นต้น

**6. ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ (2551)** ได้ศึกษาใน “โครงการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ” โดยวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในประเทศไทย พบว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2543-2550) กลุ่มอายุ 30-49 ปี กลุ่มอายุ 50-59 ปี และกลุ่มอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในทุกปี และจากการประมาณการประชากรในอนาคตสังคมไทยกำลังเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุโดยใน พ.ศ. 2573 จะมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.12 คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุไว้ 12 แนวทางคือ

1) การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จะเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยควรจำแนกข้อมูลดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ

2) การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ โดยในช่วงแรกอาจกำหนดเป็นโครงการขยายเกณฑ์อายุเกษียณตามความสมัครใจ เพื่อให้หน่วยงานที่มีผู้สูงอายุทำงานอยู่ได้มีโอกาสในการปรับตัว และกำหนดระยะเวลาการขยายเกณฑ์อายุเกษียณเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ และสามารถประเมินความเหมาะสมและผลกระทบ

3) การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีความพร้อมในการทำงานน้อยกว่าแรงงานปกติ ทั้งด้านสุขภาพร่างกาย และด้านการศึกษาและเรียนรู้ดังนั้นภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ

4) การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ เพื่อสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ โดยการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ เป็นการทำงานนอกระบบที่มีหลากหลายรูปแบบอีกทั้งผู้สูงอายุมีความพร้อมที่แตกต่างกันต่อการทำงาน

5) การเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพ สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และบริการต่างๆ โดยในด้านมาตรการด้านสุขภาพ ภาครัฐอาจมีมาตรการสนับสนุนการจัดโครงการบริการด้านการรักษาสุขภาพและการรักษาพยาบาลแก่แรงงานผู้สูงอายุในหน่วยงาน สำหรับมาตรการด้านสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน โดยจัดเตรียมสภาพแวดล้อมของในที่ทำงานให้มีความปลอดภัยจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนมาตรการด้านการให้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริการด้านการคมนาคม การสนับสนุนทางการตลาด เป็นต้น

6) การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคม เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของไทย อีกทั้งเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือให้ประชากรผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งควรมีลักษณะเป็นศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งให้ทั้งบริการและความช่วยเหลือครอบคลุมทุกด้าน

7) การปรับเปลี่ยนทัศนคติการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เนื่องจากทัศนคติของนายจ้างต่อแรงงานผู้สูงอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจจ้างงานประชากรผู้สูงอายุ จึงต้องหามาตรการส่งเสริมให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงทัศนคติและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ครอบครัวและสังคมต่อการส่งเสริมการทำงานในผู้สูงอายุ

8) การสร้างแรงจูงใจ รูปแบบการสร้างแรงจูงใจอาจเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ มาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้สูงอายุ ด้วยผลประโยชน์ทางการเงิน (เช่นการยกเว้นเบี้ยประกันสังคมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ) และผลประโยชน์ด้านสวัสดิการสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ (เช่น การรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย) และมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับสถานประกอบการที่จ้างแรงงานผู้สูงอายุการลดเบี้ยประกันสังคมในส่วนที่นายจ้างจะต้องจ่ายสมทบให้แก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานผู้สูงอายุ

9) การเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นมาตรการเพิ่มพูนความรู้และทักษะ การส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีพ จะช่วยให้แรงงานผู้สูงอายุมีโอกาสฟื้นฟูและพัฒนาทักษะที่มีอยู่ควบคู่กับการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานในสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการเพิ่มพูนความรู้และทักษะ อาจทำได้โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ

10) การส่งเสริมการมีงานทำแบบมีส่วนร่วม เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ เนื่องจากหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะสามารถเข้าถึงและรับทราบความต้องการของประชากรผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ดี ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างงานให้แก่ประชากรผู้สูงอายุโดยอาศัยกระบวนการสหกรณ์ ระบบวิสาหกิจชุมชน

11) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นอีกมาตรการที่สำคัญ แต่อาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน

12) จุดเน้น ของมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม ในการดำเนินมาตรการสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มควรมีจุดเน้น ดังนี้ สำหรับผู้สูงอายุกลุ่มที่มีศักยภาพ ควรเน้นที่การทบทวนเกณฑ์เกษียณอายุ การกำหนดประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ส่วนผู้สูงอายุกลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ ควรเน้นที่การเพิ่มโอกาสในการทำงาน และการเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และการให้ บริการต่างๆ และสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ ควรเน้นที่การส่งเสริมการมีงานทำแบบมีส่วนร่วมที่ให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการสนับสนุนการจ้างงาน

**7. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551)** ศึกษาเรื่อง “หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย” ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการ โดยจัดตั้งกองทุนบำนาญระดับชาติให้เป็นองค์กรใหม่เป็นนิติบุคคลที่มีระบบและระเบียบการบริหารจัดการที่ชัดเจนและโปร่งใส มีคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับมืออาชีพ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนทุกคน การเก็บเงินออมนั้นคงต้องขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีความสามารถติดตามดีกว่าส่วนกลางด้วยลักษณะการบริหารจัดการที่ได้เสนอไว้นี้จะทำให้การบริหารจัดการมีความเป็นไปได้สูงกว่าและถูกกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง

**8. บุหัตถ์ ทองกลีบ (2550)** ได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ไว้ดังนี้ 1) ภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก และเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมาเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง 2) ภาครัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน โดยที่รัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง

รัฐบาลจะต้องวางแนวนโยบายกว้าง ๆ เช่น การสร้างอาชีพและรายได้ การออม เป็นต้น 3) รัฐควรสนับสนุนด้านงบประมาณต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง 4) รัฐจะต้องยึดการเกษียณอายุของผู้สูงอายุบางอาชีพที่จำเป็นออกไปจากเดิม 5) สนับสนุนให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุตามความรู้ความสามารถ โดยให้มีมาตรการลดภาษีสำหรับองค์กรเอกชนที่จ้างผู้สูงอายุ 6) สนับสนุนงบประมาณสำหรับหน่วยงานภาครัฐจ้างผู้สูงอายุ โดยให้ความยืดหยุ่นทั้งค่าจ้าง วิธีการจ้าง เปิดโอกาสทั้งวิชาชีพและต่ำกว่าวิชาชีพ 7) สนับสนุนให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ โดยให้มีมาตรการลดภาษีสำหรับบุตรที่ดูแลบิดา มารดา ญาติสายตรงที่เป็นผู้สูงอายุ 8) ส่งเสริมการประกันตนเองก่อนสูงอายุ ในรูปแบบที่มีความหลากหลายกว่าการประกันชีวิตและประกันสุขภาพ โดยศึกษาความต้องการของผู้สูงอายุในช่วงวัยต่าง ๆ 9) สนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุแบบอื่น ๆ นอกจากการรวมกลุ่มของชมรมผู้สูงอายุตามปกติ 10) สนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุในวัดและโรงเรียนตามแนวทางที่ได้รับพระราชทาน คือ มีความสัมพันธ์ระหว่าง บ้าน วัด โรงเรียน หรือ “บวร” เป็นต้น นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อผู้สูงอายุคือ ความเข้าใจของบุตรหลานภายในครอบครัวของผู้สูงอายุ ซึ่งความเข้าใจนี้ไม่ได้มองเฉพาะในแง่ของจิตใจเพียงอย่างเดียวแต่จะต้องเข้าใจถึงความต้องการทางด้านกายภาพของผู้สูงอายุด้วย

**9. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549)** ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โครงการสร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ” โดยเป็นการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทาง/มาตรการในการสร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยรายงานการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแลแนวทาง/มาตรการในการสร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งข้อสรุปรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อเป็นการรองรับในด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยแบ่งตามหลักประกันขั้นพื้นฐาน 4 ด้านคือ การรักษาพยาบาล การดูแล การอยู่อาศัย และการทำงาน ดังนี้

- 1) ด้านการให้บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่ยังช่วยเหลือตนเองได้ โดยจะเน้นไปที่เรื่องการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคเพื่อให้ผู้สูงอายุคงสุขภาพที่ดีไว้ให้นานที่สุดสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่สุขภาพไม่ดีและต้องการความช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล จะเน้นไปในด้านการรักษาพยาบาลที่สถานอนามัยหรือโรงพยาบาลใกล้บ้านก่อนและอาจจะจำเป็นต้องใช้สถานพยาบาลในระดับที่สูงขึ้นไป
- 2) ด้านการดูแลผู้สูงอายุ รูปแบบที่ดีที่สุดคือการให้อยู่ที่บ้านกับครอบครัวตามความต้องการของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ส่วนกลุ่มผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งไร้ที่พึ่งก็จำเป็นต้องอาศัยสวัสดิการของภาครัฐในรูปแบบของศูนย์สงเคราะห์คนชรา ฯลฯ
- 3) ด้านการอยู่อาศัย รัฐควรส่งเสริมให้ ผู้สูงอายุได้อยู่อยู่กับครอบครัวโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รมรงค์ให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกับผู้สูงอายุหรือในกรณีที่ไม่สะดวกที่จะอยู่ร่วมกับบุตรหลาน รัฐอาจใช้วิธีของสิงคโปร์ที่จูงใจให้ผู้สูงอายุแยกอยู่ตามลำพังโดยมีบุตรดูแลสม่ำเสมอ เสริมด้วยหน่วยงานอาสาสมัคร (ชุมชน) เข้ามาช่วยดูแล
- 4) ด้านการทำงาน รัฐควรสร้างโอกาสให้ ผู้สูงอายุทำงานตามความต้องการไปจนกว่าจะไม่สามารถทำได้แล้ว โดยผู้สูงอายุที่มีทักษะและความรู้อยู่แล้วก็เป็นเรื่องของการสร้างโอกาสให้กับผู้สูงอายุ ส่วนผู้ไม่มีทักษะและยังปรารถนาจะทำงานก็ควรจะมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปให้ความรู้ถึงที่ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งการสนับสนุนในเรื่องการจัดการปัจจัยการผลิตการบริหารและการตลาด

### 3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากการศึกษาจึงขอเสนอแนะในการปฏิรูป สรุปเป็นด้าน ๆ ดังนี้

#### 1. ด้านระบบบริการที่ส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ

1.1 ควรพัฒนาระบบบริการที่ส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยเน้นทั้งการให้ข้อมูลและคำปรึกษาที่สร้างพฤติกรรมสุขภาพที่ดี เพื่อการลด การควบคุม และการป้องกันภาวะการเจ็บป่วยและภาวะโรคเรื้อรังในผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องขยาย “ความเป็นธรรมของค่าใช้จ่ายทางสุขภาพ” โดยควรต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในทุกส่วนของการบริการสุขภาพ ได้แก่ ค่ายา ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

1.2 พัฒนาระบบดูแลและผู้สูงอายุระยะยาวที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส ในพื้นที่แบบบูรณาการให้ครอบคลุมมากขึ้นโดยศึกษา พัฒนา และสร้างต้นแบบระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวให้เกิดระบบของการมีส่วนร่วมของครอบครัว และคนในชุมชน เน้นการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ และขยายต้นแบบในระบบการดูแลระยะยาวให้กระจายไปทุกชุมชน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น)

1.3 ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวอย่างครบวงจร โดยการจัดตั้งหน่วยงาน/ภาค/แผนกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลให้มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางผู้สูงอายุเพื่อทำการตรวจ ประเมินผู้สูงอายุอย่างครบวงจรทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ประเมินความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพผู้สูงอายุให้มีสุขภาพที่พึงประสงค์โดยผสมผสานมาตรฐานการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข)

1.4 ขยายผลการกำหนดคุณสมบัติ หลักและมาตรฐานวิชาชีพ พยาบาลดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ในโรงพยาบาล ในสถานสงเคราะห์ เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้งให้ได้รับการดูแล เพื่อลดปัญหาค่าใช้จ่ายในการรักษา พื้นฟู และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนจำเป็นต้องช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในชุมชน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข)

1.5 การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จะเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยควรจำแนกข้อมูลดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ

1.6 การเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพ สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และบริการต่าง ๆ โดยในด้านมาตรการด้านสุขภาพ ภาครัฐอาจมีมาตรการสนับสนุนการจัดโครงการบริการด้านการรักษาสุขภาพและการรักษาพยาบาลแก่แรงงานผู้สูงอายุในหน่วยงาน สำหรับมาตรการด้านสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน โดยจัดเตรียมสภาพแวดล้อมของการทำงานให้มีความปลอดภัยจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนมาตรการด้านการให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริการด้านการคมนาคม การสนับสนุนทางการตลาด เป็นต้น

1.7 การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคม เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของไทย อีกทั้งเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือให้ประชากรผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งควรมีลักษณะเป็นศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งให้ทั้งบริการและความช่วยเหลือครอบคลุมทุกด้าน

1.8 สนับสนุนโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home) โดยการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์ในการสนับสนุนที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้โดยให้ภาครัฐกำหนดมาตรการควบคุมดูแลในการดำเนินการ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงคมนาคม และสำนักนายกรัฐมนตรี)

1.9 เปิดมิติใหม่ในการเตรียมความพร้อมต่อการเป็น “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” โดยการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการสำหรับผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีรูปแบบที่เป็นต้นแบบ (Model) ของการบูรณาการภารกิจด้านสุขภาพ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา และสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในครอบครัวชุมชน สังคมและประเทศชาติ ซึ่งต้นแบบนี้สามารถนำไปขยายผลการดำเนินงานทั่วประเทศ และต่างประเทศ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย)

## 2. ด้านพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ

2.1 สร้างโอกาสในการเรียนรู้โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ หรือส่งเสริมการเปิด “โรงเรียนผู้สูงอายุไทย และ/หรือ โรงเรียนผู้สูงอายุนานาชาติแห่งประเทศไทย” โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานใน 2 ด้านควบคู่กันไป คือ

2.1.1 ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีการเรียนรู้ต่อเนื่องและตลอดชีวิต ในรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาพิเศษ การศึกษานอกระบบ การศึกษาเพื่อการทำงานอาชีพ การศึกษาต่อเนื่องระดับอุดมศึกษา เพื่อการสร้างความรู้เท่าทันสู่การเปลี่ยนแปลงระดับสากล โดยเฉพาะการเป็นประชาชนอาเซียน เพื่อการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้วัฒนธรรมข้ามชาติ เพื่อการสร้างวิสัยทัศน์โลกกว้างทางการเรียน-การอาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ เพื่อการสร้างลักษณะนิสัยการอยู่ร่วมกันที่ดีภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมเพื่อการเสริมเติมเต็มคุณลักษณะด้านสมรรถนะสากล และเพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองไทย ควบคู่กับการเป็นพลเมืองอาเซียน

2.1.2 ด้านการให้ผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะฝีมือ มีวิชาชีพที่ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมและที่มีสุขภาพแข็งแรง ยังสามารถแสดงบทบาทต่อสังคม ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ ได้อย่างดี สามารถเป็นวิทยากร เป็นผู้ให้ความรู้ทั้งในสถานศึกษา สถานประกอบการหรือหน่วยงานอื่น ๆ (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงแรงงาน)

2.2 พัฒนาคูณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไทยให้มีคุณภาพพร้อมก้าวสู่ความเป็นสากล โดยสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีโอกาสในการทำงานอย่างไร้พรมแดน มีโอกาสได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน)

2.3 การเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นมาตรการเพิ่มพูนความรู้และทักษะ การส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีพ จะช่วยให้แรงงานผู้สูงอายุมีโอกาสฟื้นฟูและพัฒนาทักษะที่มีอยู่ควบคู่กับการเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานในสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะ อาจทำได้โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ

2.4 การส่งเสริมการมีงานทำแบบมีส่วนร่วม เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ เนื่องจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น

จะสามารถเข้าถึงและรับทราบความต้องการของประชากรผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ดี ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างงานให้แก่ประชากรผู้สูงอายุโดยอาศัยกระบวนการสหกรณ์ ระบบวิสาหกิจชุมชน

2.4.1 การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีความพร้อมในการทำงานน้อยกว่าแรงงานปกติ ทั้งด้านสุขภาพร่างกาย และด้านการศึกษา และเรียนรู้ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ

2.4.2 การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ เพื่อสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ โดยการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ เป็นการทำงานนอกระบบที่มีหลากหลายรูปแบบอีกทั้งผู้สูงอายุมีความพร้อมที่แตกต่างกันต่อการทำงาน

2.4.3 การสร้างแรงจูงใจ รูปแบบการสร้างแรงจูงใจอาจเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้สูงอายุ ด้วยผลประโยชน์ทางการเงิน (เช่นการยกเว้นเบี้ยประกันสังคมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ) และผลประโยชน์ด้านสวัสดิการสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ (เช่น การรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย) และมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับสถานประกอบการที่จ้างแรงงานผู้สูงอายุการลดเบี้ยประกันสังคมในส่วนที่นายจ้างจะต้องจ่ายสมทบให้แก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานผู้สูงอายุ

2.4.4 จุดเน้น ของมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม ในการดำเนินมาตรการสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มควรมีจุดเน้น ดังนี้ สำหรับผู้สูงอายุกลุ่มที่มีศักยภาพ ควรเน้นที่การทบทวนเกณฑ์เกษียณอายุ การกำหนดประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ส่วนผู้สูงอายุกลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ ควรเน้นที่การเพิ่มโอกาสในการทำงาน และการเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และการให้บริการต่าง ๆ และสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ ควรเน้นที่การส่งเสริมการมีงานทำแบบมีส่วนร่วมที่ให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการสนับสนุนการจ้างงาน

### 3. ด้านงบประมาณ

3.1 สร้างหลักประกันทางรายได้ของผู้สูงอายุ และระบบส่งเสริมการออมก่อนวัยผู้สูงอายุ (ระบบการออมเพื่อวัยเกษียณ) เพื่อสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุและเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้ผู้สูงอายุมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีและสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ขยายการจ้างงานในระบบหลังการเกษียณอายุการทำงาน พิจารณาเงินบำนาญผู้สูงอายุรายเดือน การออมระยะยาว มีการจัดสรรเงินสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีรายได้เพื่อช่วยในการยังชีพ เป็นต้น (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

3.2 จัดตั้งกองทุนบำนาญระดับชาติให้เป็นองค์กรใหม่เป็นนิติบุคคลที่มีระบบและระเบียบการบริหารจัดการที่ชัดเจนและโปร่งใส มีคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับมืออาชีพเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนทุกคน การเก็บเงินออมนั้นคงต้องขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีความสามารถติดตามดีกว่าส่วนกลางด้วยลักษณะการบริหารจัดการที่ได้เสนอไว้ที่น่าจะทำให้การบริหารจัดการมีความเป็นไปได้สูงกว่าและถูกกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง

3.3 ภาครัฐควรสนับสนุนด้านงบประมาณต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง

#### 4. ด้านเครือข่ายองค์กรดูแลผู้สูงอายุ

4.1 ส่งเสริมการจัดกิจกรรมผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามทฤษฎีบทบาททางสังคม (Role Theory) และทฤษฎีกิจกรรมทางสังคม (Activity Theory) ที่กล่าวว่า “กิจกรรม เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุขึ้นมา เพื่อทดแทนบทบาทเดิมที่สูญเสียไป และ ทำให้เกิดการมองเห็นคุณค่าของตนเองเป็นสำคัญ” ทั้งด้านระดับนโยบายที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบรองรับ เช่น การจัดตั้งกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อการบูรณาการการอนุรักษ์เอกลักษณ์ความเป็นไทยควบคู่กับการยอมรับความเป็นภูมิภาคนิยม และการก้าวข้ามประเทศด้วยระบบการสื่อสาร และการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (Network) สู่ความเป็นสากลของผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

4.2 พัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้สูงอายุ (ICT for Elderly) รวมทั้งจัดระบบเชื่อมโยงสวัสดิการทุกประเภทให้ผู้สูงอายุใช้บริการจากบัตร Smart Card เพียงใบเดียว (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

4.3 รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน โดยที่รัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง รัฐบาลจะต้องวางนโยบายกว้าง ๆ เช่น การสร้างอาชีพและรายได้ การออม เป็นต้น

#### 5. ด้านให้ความรู้กับสังคมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

5.1 ส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่าและอยู่ดีมีสุข โดยรัฐบาลณรงค์ให้คนรุ่นใหม่หันมาตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมตัว (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักนายกรัฐมนตรี)

5.2 ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการดูแลผู้สูงอายุระดับชาติและระดับสากลซึ่งจะทำให้คนไทยและประเทศไทยได้รับการชื่นชมในการเป็นผู้มีจิตใจโอบอ้อมอารี มีเมตตาต่อผู้สูงอายุอย่างไร้พรมแดน เป็นการสร้างโอกาส สร้างธุรกิจ สร้างรายได้ในการดูแลผู้สูงอายุ รัฐบาลไทยสามารถใช้สังคมผู้สูงอายุทั่วโลก เป็นโอกาสในทางธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับประเทศได้เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีผู้สูงอายุชาวต่างชาติเข้ามาพักอาศัยเพิ่มมาตลอดเวลา แต่ยังขาดกระบวนการคิดและวางแผนอย่างเป็นระบบที่จะให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่มีมาตรฐานและคุณภาพ รองรับอัตราการเพิ่มของผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่ประสงค์จะมาอยู่อย่างมีความสุขในบั้นปลายของชีวิตในประเทศไทย (โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

5.3 การปรับเปลี่ยนทัศนคติการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เนื่องจากทัศนคติของนายจ้างต่อแรงงานผู้สูงอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจจ้างงานประชากรผู้สูงอายุ จึงต้องหามาตรการส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ครอบครัวและสังคมต่อการส่งเสริมการทำงานในผู้สูงอายุ

5.4 ภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก และเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมาเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง

5.5 สนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุแบบอื่น ๆ นอกจากการรวมกลุ่มของชมรมผู้สูงอายุตามปกติ

5.6 สนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุในวัดและโรงเรียนตามแนวทางที่ได้รับพระราชทาน คือ มีความสัมพันธ์ระหว่าง บ้าน วัด โรงเรียน หรือ “บวร” เป็นต้น นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่สำคัญ และมีความสำคัญต่อผู้สูงอายุคือ ความเข้าใจของบุตรหลานภายในครอบครัวของผู้สูงอายุ ซึ่งความเข้าใจนี้ไม่ได้มองเฉพาะในแง่ของจิตใจเพียงอย่างเดียวแต่จะต้องเข้าใจถึงความต้องการทางด้านกายภาพของผู้สูงอายุด้วย

## 6. ด้านกฎหมาย

6.1 ตรากฎหมายการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางรายได้ สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม โดยขยายระยะเวลาการเกษียณอายุด้วยความสมัครใจออกไปถึง 65 ปี

6.2 ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย โดยให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประชากรผู้สูงอายุและกลุ่มอื่น ๆ ที่มีสิทธิได้รับบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ ตามกรอบภารกิจของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน และรวมถึงให้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยตรง

6.3 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นอีกมาตรการที่สำคัญ แต่อาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน

6.4 สนับสนุนให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ โดยให้มีมาตรการลดภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับบุตรที่ดูแลบิดา มารดา ญาติสายตรงที่เป็นผู้สูงอายุ

## 7. ด้านอื่น ๆ

7.1 นิยามผู้สูงอายุที่ใช้อายุ 60 ปีเป็นเกณฑ์ จะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านสุขภาพอนามัยของคนไทย ควรขยับอายุของผู้สูงอายุจาก 60 ปีให้สูงขึ้นเป็น 65 ปี (โดยไม่ไปตัดสิทธิประโยชน์ที่คนอายุ 60 ปี จะพึงได้ตามนิยามเดิม) นำไปรณรงค์ให้คนในสังคมมี มโนทัศน์ใหม่ว่าอายุ 60 ปี ยังไม่แก่ชรา ยังไม่เรียกว่าเป็นผู้สูงอายุ แม้อายุเกิน 60 ปีไปแล้วก็ยังมีคุณค่า มีพลัง ยังทำงานเป็นผู้ผลิตได้ มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุเช่นนี้ ก็จะสร้างเสริมพลังให้กับสังคมไทย ช่วยเพิ่มปริมาณแรงงานอายุ 60-64 ปี ให้กับประเทศอีกอย่างน้อย 2.5 ล้านคน

7.2 การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ โดยในช่วงแรกอาจกำหนดเป็นโครงการขยายเกณฑ์อายุเกษียณตามความสมัครใจ เพื่อให้หน่วยงานที่มีผู้สูงอายุทำงานอยู่ได้มีโอกาสในการปรับตัว และกำหนดระยะเวลาการขยายเกณฑ์อายุเกษียณเป็นช่วงเวลาสั้นๆ และสามารถประเมินความเหมาะสมและผลกระทบ

## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความเป็นมาและสาเหตุรวมถึงแนวทางการแก้ปัญหา จากผลการสัมมนา บทความทางวิชาการ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ ทำให้ทราบปัญหาและข้อเท็จจริงด้านสังคมที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน และมีความซับซ้อน เกี่ยวพันกันหลายมิติ เป็นทั้งสาเหตุและผลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แม้บางปัญหาภาครัฐจะพยายามปรับปรุงแก้ไข แต่ปัญหาก็ไม่ได้หมดไป ทำให้เกิดการสั่งสมปัญหา มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน “การปฏิรูปด้านสังคม” จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ยังคงมีอยู่ในสังคม การศึกษาปฏิรูปสังคมครั้งนี้

อนึ่ง ปัญหาในสังคมไทยนั้น มีอยู่อย่างต่อเนื่องและมากมายหลากหลายปัญหาด้วยกัน แต่ด้วยระยะเวลาจำกัดคณะผู้ศึกษาจึงเลือก ศึกษาปัญหา ยาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาด้านเด็กและเยาวชน ปัญหาเด็กติดเกมออนไลน์ ปัญหาเด็กและเยาวชนขับรถจักรยานยนต์แข่งในยามวิกาล ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต ผู้พิการและปัญหาผู้สูงอายุ เป็นต้น

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะในการปฏิรูป ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปแต่ละด้าน ดังนี้

**1. ปัญหา ยาเสพติด** ให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับตัวผู้เสพยาเสพติด โดยเปลี่ยนจากผู้กระทำความผิดในคดีอาญาเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาและป้องกันมิให้กลับมาเสพยาอีก ควรมีการเพิ่มกลไกในการป้องกันยาเสพติดด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคสังคมโดยเริ่มจากกลุ่มเสี่ยง ครอบครัว โรงเรียน ชุมชนและสถานประกอบการภาคเอกชนต่างๆ และศาสนสถานต่างๆ ในทุกศาสนา และจัดให้มีกิจกรรมสันทนาการสำหรับเยาวชนให้ได้มีโอกาสแสดงออกถึงความสามารถและได้ร่วมกิจกรรมกับหมู่คณะ เช่น จัดโครงการต่างๆ ที่ให้ความรู้ความเข้าใจและอันตรายจากยาเสพติด มีการนำหลักศาสนามาสอนเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของเยาวชนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ยาเสพติดในการแก้ไขปัญหามีการจัดการประกวดเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงความดี ความเด่นในทางที่ถูกต้องของตนเองหรือสนับสนุนในเรื่องของการกีฬาและดนตรีให้แก่เด็กและเยาวชน และการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมอาเซียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ควรมีมาตรการในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกันสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน การตรวจสินค้าและสิ่งของที่ส่งระหว่างประเทศ การบำบัดรักษา ยาเสพติด การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อการปราบปรามยาเสพติด ประเทศไทยกับกลุ่มอาเซียน (ตลอดทั้งประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น จีน อินเดีย ออสเตรเลีย) ในการจัดแผนปฏิบัติการร่วมกันเพื่อให้สามารถดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ ในอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บรรจุนิว ควรได้รับการอบรมและพัฒนาจิตใจทั้งด้านจริยธรรมและคุณธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีที่มหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพในการดำเนินการกระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด และพฤติกรรมของข้าราชการ การจัดระเบียบภายในเรือนจำต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น สัมภาษณ์ของผู้ต้องขังต้องไม่รกรุงรัง มีจำนวนไม่มากเกินไปจนความจำเป็นหรือระเบียบในการเข้า-ออกของผู้ต้องขังแต่ละแดน ดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถ เทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการป้องกันหรือปราบปรามยาเสพติดให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

**2. ปัญหาความยากจน** การแก้ไขปัญหาคความยากจนควรใช้แนวนโยบายเสรีนิยม นโยบายประชานิยม และระบบรัฐสวัสดิการผสมผสานกัน โดยศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละระบบ แล้วนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย อาจใช้ระบบรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลัก และการใช้แนวนโยบายเสรีนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว ในส่วนของนโยบายประชานิยม แม้ว่าโดยภาพรวมจะก่อให้เกิดผลเสียใน

ระยะยาว แต่ในบางครั้งก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ เพื่อให้คนยากจนฐานล่างได้รับสวัสดิการโดยตรงจากรัฐ รัฐบาลต้องสนใจเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจของคนจน

การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เช่น กฎหมายป่าชุมชน ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จัดเก็บภาษีจากคนรวยมาช่วยคนจน เช่น ภาษีมรดก การเก็บภาษีเงินกำไรที่ดินหรือเก็บภาษีสูงสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ หรือจัดเก็บภาษีเสริมที่ดินโดยเก็บภาษีจากผู้ถือครองที่ดินซึ่งอยู่ริมถนนที่ตัดใหม่ โดยถือว่าการตัดถนนของรัฐบาลทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน

การศึกษามีส่วนช่วยส่งเสริมและเพิ่มทุนมนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น จึงควรลงทุนด้านการศึกษากับคนจนเพื่อช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากความยากจนได้ นโยบายขยายโอกาสด้านการศึกษาในกับครัวเรือนในภาคเกษตร ทั้งการศึกษาภาคบังคับ การศึกษา สายอาชีพและการศึกษานอกระบบ นโยบายการสร้างอาชีพนอกภาคเกษตรให้แก่ครัวเรือนในชนบทเพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริมและไม่ต้องอพยพไปทำงานนอกพื้นที่ นโยบายฝึกอาชีพและพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่ชาวบ้าน เพื่อสามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยได้

### 3. ปัญหาด้านเด็กเยาวชน

**3.1 ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกมออนไลน์** ภาครัฐจะต้องดำเนินการกำหนดมาตรการเข้มข้นควบคุมร้านเกมคอมพิวเตอร์ให้เปิดและปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และป้องกันมิให้เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน และขอความร่วมมือร้านเกมต้องจำกัดเวลาเล่นเกมออนไลน์ของเยาวชนเพื่อให้เยาวชนมีสุขภาพดี ไม่ให้หมกมุ่นเกินไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม ภาครัฐและผู้ประกอบการจะต้องมีส่วนร่วมการจัดระเบียบร้านเกมคอมพิวเตอร์และเกมออนไลน์ ตลอดจนเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์แก่เยาวชน ครอบครัว สถานศึกษา และชุมชน ต้องร่วมมือกัน สอดส่อง ป้องกันบุตรหลาน และเพิ่มพื้นที่การเล่นกีฬาในหมู่บ้าน ชุมชนให้มากขึ้น โดยครอบครัว สถานศึกษาและชุมชนต้องร่วมกันจัดกิจกรรมแข่งขันกีฬาเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกันชุมชน เพื่อให้เด็กหันมาเล่นกีฬากันมากขึ้น

**3.2 ปัญหาเด็กและเยาวชนขั้บรฉกรรยานยนต์แข่งในยามวิกาล** ควรใช้มาตรการป้องกันควบคุมกับการปราบปราม วิธีแก้ปัญหาด้วยการล้อมปราบ จับกุมคุมขัง อย่างเดียวเป็นการแก้ที่ไม่ตรงจุด ปัญหาสำคัญก็คือ รถมอเตอร์ไซด์ที่เอามาแต่งเพื่อใช้แข่งขันเป็นรถมอเตอร์ไซด์ที่ได้มาอย่างไร พ่อ แม่ ผู้ปกครองซื้อให้หรือได้มาจากการประกอบอาชญากรรม รวมถึงควรใช้ใบขับขี่ในการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย มาตรการที่สำคัญคือการตราพ.ร.บ.ควบคุมการดัดแปลงปรับแต่งรถจักรยานยนต์ที่กำหนดให้รถจักรยานยนต์ทุกคันที่นำออกมาวิ่งใช้งานจะต้องเป็นรถที่เป็นมาตรฐานจากโรงงานโดยเฉพาะท่อไอเสีย ที่ต้องมีการห้ามมิให้มีการดัดแปลงดัดแปลงถอดใส่กรองเสียงที่เป็นอุปกรณ์มาตรฐานติดตั้งจากโรงงาน มาตรการนี้เท่ากับเป็นการกำจัดสิ่งเร้าหรือตัวกระตุ้นที่ทำให้เด็กๆเกิดความฮึกเหิม ก้าวร้าวลงได้ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และชุมชน ทุกภาคส่วนในสังคมต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ เอื้อพื้นที่และจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้กับวัยรุ่น เร่งให้ความรู้ความเข้าใจและความสำคัญของการทำหน้าที่พ่อแม่เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องคู่ขนานไปด้วยกัน

**3.3 ปัญหาเด็กและเยาวชนกับสื่อลามกในอินเทอร์เน็ต** ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องประเด็น “การครอบครองสื่อลามกเด็ก” ในทุกกรณีเป็นความผิดที่มีขอบเขตกว้างครอบคลุมทั้งกรณีการผลิต

การเผยแพร่ และการครอบครองไม่ว่ากรณีใด จึงกล่าวได้ว่า การบัญญัติให้การมีสื่อลามกเด็กไว้ในครอบครอง เป็นความผิดเป็นสิ่งที่ต้องปฏิรูปเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อลามกเด็กโดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อลามกเด็กเป็นฐานความผิดอาญาเฉพาะและมีโทษสูงกว่า การกระทำที่เกี่ยวข้อกับสื่อลามกผู้ใหญ่

**4. ผู้พิการ** ควรหาแนวทางหรือพัฒนาระบบบริการให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพและได้รับการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมครบวงจร ผู้พิการควรได้รับสิทธิและเข้าถึงระบบทางการศึกษาให้มากขึ้น เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสื่อบริการและความช่วยเหลือทางการศึกษามีการจัดระบบการศึกษาให้มีความหลากหลายยืดหยุ่นตามความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ ควรจะมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างกาให้บริการทางการแพทย์กับการศึกษาด้วย โดยเฉพาะเด็กที่มีความพิการมากจนไม่สามารถไปโรงเรียนได้ หน่วยงานทางการศึกษาอาจมีการจัดการให้บริการเป็นการศึกษานอกโรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ปรับเปลี่ยนหรือสร้างทัศนคติที่ดีของสังคมต่อการดูแลคนพิการ จัดงานที่ให้โอกาสคนพิการได้แสดงความสามารถพลังและศักยภาพสร้างแรงจูงใจให้สามารถใช้ชีวิตอิสระพึ่งตนเองตามศักยภาพดำรงชีวิตอิสระ (independent living) สนับสนุนคนพิการให้มีโอกาสร่วมกิจกรรมทางสังคมและส่งเสริมสัมพันธภาพในครอบครัวชุมชนและสังคมสร้างการรวมกลุ่ม จัดฝึกอาชีพให้ผู้พิการได้รับการฝึกและพัฒนาอาชีพและสนับสนุนให้มีอาชีพที่พอทำได้มีรายได้มีแหล่งขายหรือตลาดรองรับ ส่งเสริมการจ้างคนพิการทำงานในหน่วยงานหรือองค์กรภาคีเครือข่ายจัดหางานเหมาะสมกับแต่ละบุคคล

**5. ผู้สูงอายุ** ศึกษา พัฒนา และสร้างต้นแบบระบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวให้เกิดระบบของการมีส่วนร่วมของครอบครัว และคนในชุมชน ให้กระจายไปทุกชุมชน ในโรงพยาบาลให้มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางผู้สูงอายุเพื่อทำการตรวจ ประเมินผู้สูงอายุอย่างครบวงจรทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ทำข้อมูลผู้สูงอายุ การวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ โดยจำแนกข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ ปรับสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน มีความปลอดภัยจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีมาตรการสนับสนุนการจัดโครงการบริการด้านการรักษาสุขภาพและการรักษาพยาบาลแก่แรงงานผู้สูงอายุในหน่วยงาน ส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีการเรียนรู้ ต่อเนื่องและตลอดชีวิต ในรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาพิเศษ การศึกษานอกระบบ การศึกษาเพื่อการทำงานอาชีพ การศึกษาต่อเนื่องระดับอุดมศึกษา เพื่อการสร้างความรู้เท่าทันสู่การเปลี่ยนแปลงระดับสากล โดยเฉพาะการเป็นประชาชนอาเซียน เร่งรัดการบังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ 2554 เพื่อให้กฎหมายที่ถูกต้องเอาไว้ด้วยเหตุผลทางการเมือง ได้รับการดำเนินการให้เกิด ประโยชน์ สร้างหลักประกันแก่ประชาชนและรองรับสังคมผู้สูงอายุ รัฐควรสนับสนุนด้านงบประมาณต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ อาจกำหนดเป็นโครงการขยายเกณฑ์อายุเกษียณตามความสมัครใจ เพื่อให้หน่วยงานที่มีผู้สูงอายุทำงานอยู่ได้มีโอกาสในการปรับตัว และกำหนดระยะเวลาการขยายเกณฑ์อายุเกษียณเป็นช่วงเวลาสั้นๆ และสามารถประเมินความเหมาะสมและผลกระทบ

## บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2556). **สรุปผลการดำเนินงาน การบริหารจัดการครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ : ซึ่เข้าชีวิต จัดทำเข้มทิศชีวิต บริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิต ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556.** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : กองแผนงาน.
- \_\_\_\_\_. (2557). **แนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ : ซึ่เข้าชีวิต จัดทำเข้มทิศชีวิต บริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิต.** กรุงเทพฯ : กองแผนงาน.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2547). **พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.** กรุงเทพฯ : เจเอสการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2548). **การจัดสวัสดิการสังคม.** กรุงเทพฯ:กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- \_\_\_\_\_. (2551). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.** กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2551). สิ้นเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจน. ใน, **รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ** (น.7-9). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล.(2536). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2551). ศ.ดร. **ถึงเวลา!!!เตรียมพร้อมรับ สังคมสูงอายุ.** สืบค้น วันที่ 15 กันยายน 2557 จาก <http://www.vchrkarn.com/varticle/38043>.
- ชนิษฐา เทวินทรภักดี.(2541) **แผ้วถางทางการฟื้นฟูสมรรถภาพสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของคนพิการ.** กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์,
- คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด. (2557). **สังเคราะห์สถานการณ์สารเสพติด (พ.ศ. 254-2555).** สืบค้น 7 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nsaccmu.com/NCSA2013/book-04.pdf>
- คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.). (2556). **รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทยในชนบท จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2556.** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : กรมการพัฒนาชุมชน.
- คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร.(2556). **ภาพกิจกรรมการศึกษาของคณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 7-17 มิถุนายน 2556 ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเช็ก อังการี และสาธารณรัฐออสเตรีย.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drug/ewt\\_dl\\_link.php?nid=183&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drug/ewt_dl_link.php?nid=183&filename=index)

- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw).(2553).**รายงานสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์**. สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2557 จาก <http://ilaw.or.th/node/631>
- จิระพงษ์ เต็มเปี่ยม. (22 สิงหาคม 2557). **คสช.กับปัญหาอาชญากรรม**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/13484>
- ช.ชยินทร์ เพ็ชฌัญญา.(2552).**แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการ ผู้สูงอายุในประเทศไทย**. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก RES\_guidelines-legal-measures-relating-welfare-Thailand\_HSRI\_1999.pdf
- ชญาณิศ เขียวสด.(2557). **อภิธานิธรรม:หลักธรรมกับความสำนึกและความมั่นคงขององค์กร.เชียงใหม่**. สืบค้น15 สิงหาคม 2557 จาก file:///C:/Users/Parliament/Downloads/Downloads/pdf-94ff1abc051d9d058556c58d78143a86.pdf
- ชนธัญ แสงพุ่ม ฐิยาพร กันตารณวัฒน์ และวิภาวรรณ ย้งยุบล. (2554). **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในลักษณะไตรภาคี**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก [http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/54\\_ctc\\_Quality\\_full.pdf](http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/54_ctc_Quality_full.pdf)
- ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ (2551). **รายงานการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ**, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. (2551). **รายงานที่ดิอาร์ไอ เรื่อง โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งเงินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ชื่นฤทัย กาญจนะจิตตรา, สุรีย์พร พันพืง, และ รัชพันธุ์ เชนจิตร. (2548). **ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อความยากจน**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ญี่ปุ่นคลอดกฎหมายห้าม ‘ครอบครอง’ สื่อลามกอนาจารเด็ก**. (ม.ป.ป.) สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/430450>
- ฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ**.(2557). สืบค้น 31 กรกฎาคม 57 จาก<http://www.opp.go.th/wb/wshow.php?id=685>
- ณัฐพงศ์ อนุวัตรรยรง. (2536). **การเปรียบเทียบการสนับสนุนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้สูงอายุชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมในภาคใต้ตอนบน**. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตร์
- ณัฐพล จันทรเชื้อ.(2555). **เด็กแว้นสาวสักอัยอีกหนึ่งปัญหาของสังคม**. สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://sd11.igetweb.com/index.php?lite=article&qid=42055377>

- เด็กไทยติดเกมขั้นวิกฤต ล่าสุดฟุ้งสูงถึง 2.5 ล้านคน.** (2556).สืบค้น วันที่ 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=9560000123590&Html=1&CommentReferID=23938825&CommentReferNo=26&>
- เด็กแว้นสาวสักย้ออีกหนึ่งปัญหาของสังคม.**(2557). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://sd11.igetweb.com/index.php?lite=article&qid=42055377>
- เด็กติดเกมส์-ออนไลน์ ฟุ้งเกือบ 3 ล้าน.** (2556).สืบค้น วันที่ 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://bangkokbiznews.com/home/detail/it/it/20131015/536431/>
- เดชา สังฆวรรณและคณะ. (2557). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และองค์การที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย”.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/53\\_analysis\\_drugs.pdf](http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/53_analysis_drugs.pdf)
- โคมธราดล อนันตสาน.(2557). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ความคิดเห็นของข้าราชการครู กับนโยบาย แนวทางการป้องกันการติดยาเสพติดตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาเพชรพิทยาคม จังหวัดเพชรบูรณ์.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://research.pcru.ac.th/rdb/pro\\_data/files/5501046.pdf](http://research.pcru.ac.th/rdb/pro_data/files/5501046.pdf)
- ทองอยู่ แก้วไทรชะและคณะ.(2527).**ผู้สูงอายุในสังคมไทย.** รายงานการวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ , สืบค้น 14 สิงหาคม 2557จาก [http://dric.nrct.go.th/bookdetail.php?book\\_id=4235](http://dric.nrct.go.th/bookdetail.php?book_id=4235)
- ทีมข่าวอาชญากรรม. (9 กรกฎาคม 2557). **ป.ป.ส.กำหนดแนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหายาเสพติด.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก. <http://www.manager.co.th/crime/viewnews.aspx?NewsID=9570000077458>
- ทีวีไคด์ : รายการ “พราวน์ท์” เปิดใจ “หนู่ย-พงศ์สุข.(2556). “จากเด็กติดเกมส์ สู่ความเป็นกูรูด้านไอทีแถวหน้าของประเทศไทย”.สืบค้น วันที่ 21 สิงหาคม 2557 จาก [ฐานข้อมูลปิสนิวส์](http://www.manager.co.th/entertainment/viewnews.aspx?NewsID=9560000123590&Html=1&CommentReferID=23938825&CommentReferNo=26&)
- ธนะชัย ผดุงจิตติ. (2545). **สื่อลามกกับผู้กระทำความผิดทางเพศ.** กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธราธร ดวงแก้วและหิรัญญา เดชอุดม.(2550). **พฤติกรรมสุขภาพของผู้สูงอายุ ตำบลโพรงมะเดื่ออำเภอเมืองจังหวัดนครปฐม.** โปรแกรมวิชาสาธารณสุขชุมชน คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://ps.npru.ac.th/health/wp-content/uploads/2008/04/binder11.pdf>
- นราศักดิ์ ปานบุตร. (2557). **การสร้างชุมชนในการป้องกันปัญหายาเสพติด บ้านบ่อแปดร้อย เทศบาลตำบลในเมือง อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/54\\_fence\\_community.pdf](http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/54_fence_community.pdf)

“บิกตู” เตือน เด็กแว้น-นักเรียนช่างกล บ่อนทำลายชาติ ถ้าไม่เลิกพฤติกรรม โดนจัดการแน่ (2557).  
สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1405692374](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1405692374)

บรรลุ ศิริพานิช. (2543). *ผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.

บวรพรรณ อึ้งกุล. (2551). การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน. ใน, *รายงานที่ตีพิมพ์เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แอ่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ* (น. 11-12). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

บุปผา เมฆศรีทองคำ. (2552). *สภาพการใช้อินเทอร์เน็ตของเด็กและเยาวชนตามช่วงแห่งวัย*. วารสารนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 1 (1), 131-149.

บุหลัน ทองกลีบ. (2550). *บทบาทภาครัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร*. คุชฉ์นิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. มหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยมหิดล.

ปริมา อภิโชติกร. (2551). *อิทธิพลของสื่อลามกที่มีต่อพฤติกรรมทางเพศของนักศึกษากลุ่มอาชีพศึกษาจังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยแม่โจ้เชียงใหม่

พวงแก้ว กิจธรรม. *การมีงานทำของคนพิการ*, กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย, ม.ป.ป.

*พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550*. (27 กันยายน 2550).  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 124 ตอนที่ 61 ก. หน้า 8.

\_\_\_\_\_. *พุทธศักราช 2551*. (27 มกราคม 2551). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 28 ก.

\_\_\_\_\_. *(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2556*. (20 มีนาคม 2556). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 130 ตอนที่ 30 ก. หน้า 6.

มานพ คณะโต. (2552). *การศึกษาวิจัยนโยบายการควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติดในส่วนภูมิภาค กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก [http://nctc.oncb.go.th/new/attachfiles/research/52\\_Drug\\_Control.pdf](http://nctc.oncb.go.th/new/attachfiles/research/52_Drug_Control.pdf)

มาลินี วงศ์สิทธิ์ และศิริวรรณ ศิริบุญ. (2546). *รายงานการวิจัยเรื่องศักยภาพของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ*. สถาบันประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.thapra.lib.su.ac.th/objects/thesis/fulltext/snamcn/Orachom\\_Wothawee/fulltext.pdf](http://www.thapra.lib.su.ac.th/objects/thesis/fulltext/snamcn/Orachom_Wothawee/fulltext.pdf)

ยศพล เหลืองโสมนภา, สาคร พร่อมเพรา, และสุกัญญา ชันวิเศษ. (2554). *คุณภาพชีวิตปัญหาและความต้องการของผู้พิการในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้างจังหวัดจันทบุรี*. วารสารศูนย์การศึกษาแพทยศาสตร์คลินิก โรงพยาบาลพระปกเกล้า.

รศรินทร์ เกรย์และคณะ. (2556). *มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ = New Concept of Older Persons : The Psycho-Social and Health Perspective*. สถาบันวิจัย

ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/download\\_PublicationBook/2556/e-book\\_new%20concept%20of%20older%20persons.pdf](http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/download_PublicationBook/2556/e-book_new%20concept%20of%20older%20persons.pdf)

ระพีพรรณ คำหอมและคณะ. (2542). **รายงานวิจัยเรื่องการประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการบทบาทรัฐและองค์กรชุมชนกับผู้สูงอายุไทย สถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางในอนาคต 23-24 ธันวาคม 2542.

\_\_\_\_\_. (2547). **โครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัชณี สรรเสริญและคณะ. (2553). **การบูรณาการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในสถานบริการปฐมภูมิ: บทเรียนรู้จากประเทศไทย**. การพยาบาลและการศึกษา.

รุ่งทิพย์ กล้าหาญ และคณะ.(2556). **กระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยหลักพุทธธรรมในหมู่บ้านป่าไผ่ ต.แม่โป่ง อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent\\_desc.php?article\\_id=1625&articlegroup\\_id=303](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=1625&articlegroup_id=303)

รุ่งเพชร สุमितินันท์. (2556). **การขับเคลื่อนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559สู่การปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วมสืบ**. ค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557 จาก [http://www.tps10.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132&Itemid=195](http://www.tps10.org/index.php?option=com_content&view=article&id=132&Itemid=195)

**เรื่องที่ต้องคิดให้สุดเพื่อป้องกันสื่อลามก (2556)**. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://ilaw.or.th/node/2791>

วรพจน์ ช่างปั้น. (2551). **ความเต็มใจที่จะจ่ายของผู้ปกครอง สำหรับการป้องกันการใช้อินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสมของเด็กและเยาวชนในเขตกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

วรรณิ์ ชัชวาลทิพากรและคณะ.(2545). **การประเมินพฤติกรรมการส่งเสริมสุขภาพในผู้สูงอายุ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ**. กรุงเทพมหานคร :สภากาชาดไทย. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.bcnu.ac.th/research/ attachments/ 076\\_%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1.pdf](http://www.bcnu.ac.th/research/attachments/076_%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1.pdf)

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (2551). **หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย**, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2551). คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ?. ใน, **รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ** (น. 24-26). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- วันชัย ชูประดิษฐ์.(2555). *การศึกษาความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลลำทับ อำเภอลำทับ จังหวัดกระบี่*. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.สืบค้น 14 สิงหาคม2557 จาก <http://www.nakarugsa.com/cidmis/document/2555%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A2.pdf>
- วันทนี วาสิกะสินและคณะ. (2547). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสังคมสงเคราะห์*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2538). *เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น : เศรษฐศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไป*. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชาญ ทรายอ่อน.(2557). *สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย*. เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ Academic Focus สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- วิทยา เจียรพันธุ์. (ม.ป.ป.). *การศึกษาวเคราะห์นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิทยากร เชียงกุล. (2547). *พัฒนาการแบบยั่งยืนกับการแก้ไขปัญหาคนจน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักงานมูลนิธิวิถีชีวิตจรณ.
- วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ. (2553). *การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2545-2550*. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- วีโรจน์ ณ ระนอง. (2551). บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา : โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง. ใน, *รายงานที่ตีพิมพ์เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือ สวัสดิการ* (น.13-14). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น.(2556).วารสารวิจัยสาธารณสุขศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2556 สืบค้น 31 กรกฎาคม 57 จากเว็บไซต์ จาก <http://www.isranews.org/component/content/article/209/11287--3-.html>
- วีรพงษ์ พวงเล็ก.(2554). *สื่อลามกบนอินเทอร์เน็ต:อันตรายที่พึงระวังและแนวทางแก้ปัญหาต่อเยาวชนไทย*. สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2557 จาก [http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive\\_journal/april\\_june\\_11/pdf/aw30.pdf](http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/april_june_11/pdf/aw30.pdf)
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2544). *สวัสดิการผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิรินาถ ตงศิริ. (2556). *การใช้บัญชีสากลเพื่อการจำแนกการทำงานความพิการและสุขภาพ (International Classification of Functioning, Disability and Health)* ในการพัฒนาฐานข้อมูลคนพิการ. ศรีนครินทร์เวชสาร.

- \_\_\_\_\_. (2556). **แนวทางการนำฐานข้อมูลสมรรถนะของคนพิการไปใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในชุมชน**. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2543). **การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ: ศึกษากรณีตัวอย่างการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ. (2557). **สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มของปัญหาประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nccd.go.th/upload/content/sujji.pdf>
- ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน) มหาวิทยาลัยมหิดล.(2555). **“การแก้ปัญหาเด็กติดเกม”** สืบค้นวันที่ 22 กันยายน 2557. จาก [http://www.moralcenter.or.th/ewt\\_news.php?nid=878&filename=index](http://www.moralcenter.or.th/ewt_news.php?nid=878&filename=index)
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). **องค์การบริหารส่วนตำบลกับการแก้ไขปัญหาความยากจน จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติจริง**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.).(2555). **โครงการวิจัยการประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน**. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/03/elder\\_a4.pdf](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/03/elder_a4.pdf)
- สถาบันสร้างเสริมสุขภาพคนพิการในสังคมไทย.(2554). **ระบาดวิทยาความพิการ**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557. จาก [http://www.healthyability.com/new\\_version5/special\\_page.php?tem\\_id=9](http://www.healthyability.com/new_version5/special_page.php?tem_id=9)
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). **ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่ 2 ทศวรรษหน้า**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สภาพปัญหาสิทธิคนพิการ**. (2552). สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2557 จาก <http://www.opp.go.th/wb/wshow.php?id=685>
- สมจินต์ สันถาวรค์, ชินรัตน์ สมสืบ, สมบัติ พันธิวิศิษฐ์, และ รัฐวิชญ์ จิวสวัสดิ์. (2543). **สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ยากจนตกงานในภาคกลาง รายงานฉบับสมบูรณ์**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมชัย จิตสุชนและคณะ. (2554). **สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560**, เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์.
- สรุปสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์ พ.ศ. 2550-2553**. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://ilaw.or.th/node/631>

สหประชาชาติ.(2557). : *การเพิ่มและการเปลี่ยนแปลง ของจำนวนประชากรโลก*. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [http://apdforum.com/th/article/rmiap/articles/print /departments/world\\_horizons/2014/01/01/feature-pr-17](http://apdforum.com/th/article/rmiap/articles/print /departments/world_horizons/2014/01/01/feature-pr-17)

**สังคมเสื่อม! เด็กแว้นออกป่วนเมืองถี่**. (17 สิงหาคม 2557) สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=559279>

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (2557). **เรื่องที่ 13 ยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท/การป้องกันปัญหา ยาเสพติด**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=9&chap=13&page=t9-13-infodetail06.html>

สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ.(2548). **สื่อลามก ภัยคุกคามเด็ก**. สืบค้น วันที่ 10 กันยายน 2557 จาก [http://www.hiso.or.th/hiso /health\\_news/health\\_story4\\_2.php](http://www.hiso.or.th/hiso /health_news/health_story4_2.php)

สำนักข่าวไทย TNA News. (26 มิถุนายน 2557). **เผยสถานการณ์ยาเสพติดโลกการแพร่ระบาดคงที่**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mcot.net/site/content?id=53abe866be0470140a8b456a>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556) คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา โดย คณะอนุกรรมาธิการด้านเด็กและเยาวชน. **ปัญหาเด็กเยาวชน : ปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคมและปัญหาชาติ?** สืบค้น 15 กันยายน 2557 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/spaw2/uploads/files/16-0956%20%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%8A%E0%B8%99.pdf>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2545) คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการป้องกันและแก้ไข ปัญหา ยาเสพติด. (2545). **ปัญหาการแพร่ระบาดของ ยาเสพติด**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.senate.go.th/senate/reportdetail.php?report\\_id=17](http://www.senate.go.th/senate/reportdetail.php?report_id=17)

\_\_\_\_\_. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ วันที่ ๖ มิถุนายน 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, และ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. (2556). **จากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ... กว่า 1 ทศวรรษ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2554) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)**. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง.

\_\_\_\_\_. (2554). **ประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2)**. สืบค้น 17 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.nep.go.th/home.php>

\_\_\_\_\_. (2554). **แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2555-2559)**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิสย์.

\_\_\_\_\_. (2556). **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554**. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม.

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 -2554**. กรุงเทพฯ : วี.เจ.พรินติ้ง.

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 -2559**. นนทบุรี : สหมิตรพรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

\_\_\_\_\_. (2557) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559** สืบค้น 15 กันยายน 2557 จาก [http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news /plan/p11/SummaryPlan11\\_thai.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news /plan/p11/SummaryPlan11_thai.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.(2554). **ยุทธศาสตร์การวิจัยรายสาขา : ด้านสังคมผู้สูงอายุ พ.ศ. 2555 – 2559**. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก [www1.nrct.go.th/downloads/ps/seminar\\_13-03-2012/group9.pdf](http://www1.nrct.go.th/downloads/ps/seminar_13-03-2012/group9.pdf)

-----.(2554) **นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559)**. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.surdi.su. ac.th/ResearchPolicyStrategy55-59.pdf>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.(2556).รายงานการพิจารณา เรื่อง **“ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556 – 2575) ของคณะกรรมการธิการการพัฒนาสังคม และ กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส**. วุฒิสภา กรุงเทพฯ : (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.(2550).**การสำรวจความพิการ พ.ศ.2550**. สืบค้น 7 กรกฎาคม 57 จาก [http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news\\_disability.jsp](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news_disability.jsp)

- \_\_\_\_\_. (2557). *การสำรวจความพิการ พ.ศ.2557*. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557, จาก [http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/theme\\_2-5-4.html](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/theme_2-5-4.html)
- \_\_\_\_\_. (2555). *การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2555*. [ออนไลน์]. สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/elderlywork55.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2555). *ข้อมูลสถิติที่สำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (จากสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย : พ.ศ. 2555)*. สืบค้น 14 สิงหาคม จาก [http://www.oppo.opp.go.th/info/StatP\\_290457.pdf](http://www.oppo.opp.go.th/info/StatP_290457.pdf)
- สำนักพัฒนาสังคมกรุงเทพมหานคร สมาคมผู้ปกครองบุคคลออทิสซึม (ไทย) และองค์กรด้านคนพิการ. 2552.
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์. (2553). *มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำตามนโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ 2553*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก [http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/53\\_Jail\\_Drug.pdf](http://nctc.oncb.go.th/new//attachfiles/research/53_Jail_Drug.pdf)
- สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (ม.ป.ป.). *สิทธิผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546* สืบค้น 7 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.oppo.opp.go.th/pages/statistic/stat\\_02.html](http://www.oppo.opp.go.th/pages/statistic/stat_02.html)
- สิทธิพร. (2552). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1988*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557. จาก <http://www.l3nr.org/posts/257155>
- สื่อลามก ภัยคุกคามเด็ก*. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก [http://www.hiso.or.th/hiso/health\\_news/health\\_story4\\_2.php](http://www.hiso.or.th/hiso/health_news/health_story4_2.php)
- สื่อลามกบนอินเทอร์เน็ต: อันตรายที่พึงระวังและแนวทางแก้ปัญหาต่อเยาวชนไทย*. (2557). สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก [www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive\\_journal/april/aw30.pdf](http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/april/aw30.pdf)
- สุชาดา ทวีสิทธิ์และคณะ.(2556). *ประชากรและสังคมในอาเซียน ความท้าทายและโอกาส*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้น 15 กันยายน 2557 จาก [http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/download\\_PublicationBook/2556/413-IPSR-Annual-ConferencelX.pdf](http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/download_PublicationBook/2556/413-IPSR-Annual-ConferencelX.pdf)
- สุทินจันทา, วรุณีเชาวน์สุขุม, และวงศ์ธีราสุวรรณ.(2554). *คุณภาพชีวิตการทำงานของคนพิการทางกาย ที่ผ่านการฝึกอาชีพจากศูนย์ฝึกอาชีพคนพิการ*.
- สุพัตรา สุภาพ. (2540). *ปัญหาสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช
- สุรทิน อ่องพิมาย (2555). *องค์ความรู้ “เด็กติดเกม”* สืบค้น วันที่ 22 สิงหาคม 2557 จาก [http://province.mlture.go.th/nakhonratchasima/data/data\\_culture/2555/gmae.pdf](http://province.mlture.go.th/nakhonratchasima/data/data_culture/2555/gmae.pdf)
- สุวพัทธ์ พนมวัน ณ อยุธยา. (2557). *แก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยพลังชุมชน*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1072:2555-02-10-07-%M-%S&catid=239:all-content&Itemid=270](http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com_content&view=article&id=1072:2555-02-10-07-%M-%S&catid=239:all-content&Itemid=270)

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (15 ตุลาคม 2556) “**เด็กติดเกมส์-ออนไลน์ ฟุ้งเกือบ 3 ล้าน**” สืบค้น วันที่ 22 สิงหาคม 2557 จาก [http : //bangkokbiznews.com/home/detail/it/20131015/536431/](http://bangkokbiznews.com/home/detail/it/20131015/536431/)

องค์การอนามัยโลก. (2556). วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, *CBR Guidelines ขององค์การอนามัยโลก ฉบับภาษาไทย (Community-Based Rehabilitation)*. กรุงเทพฯ: พรีเมียมเอ็กซ์เพรส.

อัญมณี บูรณากานนท์และคณะ. (2552). *โครงการศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ออนอาร์ตครีเอชั่น.

อัมมาร สยามวาลา, และ สมชัย จิตสุชน. (2552). *รายงานที่ดีอาร์ไอ เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน : เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อานันท์ชนก สกนธวัฒน์. (2555). *พลวัตของความยากจน กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

*เอแบคโพลล์ชี้ เด็กติดเกมต่อสู้อันตรายมากขึ้น*. (2557). สืบค้น วันที่ 21 สิงหาคม 2557 จาก [http : //www.backtohome.org/autopagev4/show\\_page.php ? topic\\_id=821&auto\\_id=4&TopicPk=](http://www.backtohome.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=821&auto_id=4&TopicPk=)

## คณะผู้จัดทำ

### สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสังคม

#### ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายสรศักดิ์ เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสาวปรัชญาภรณ์ อมรเวช	ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ
นายกิตติพิศ กำเนิดฤทธิ	ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย

#### คณะผู้จัดทำ

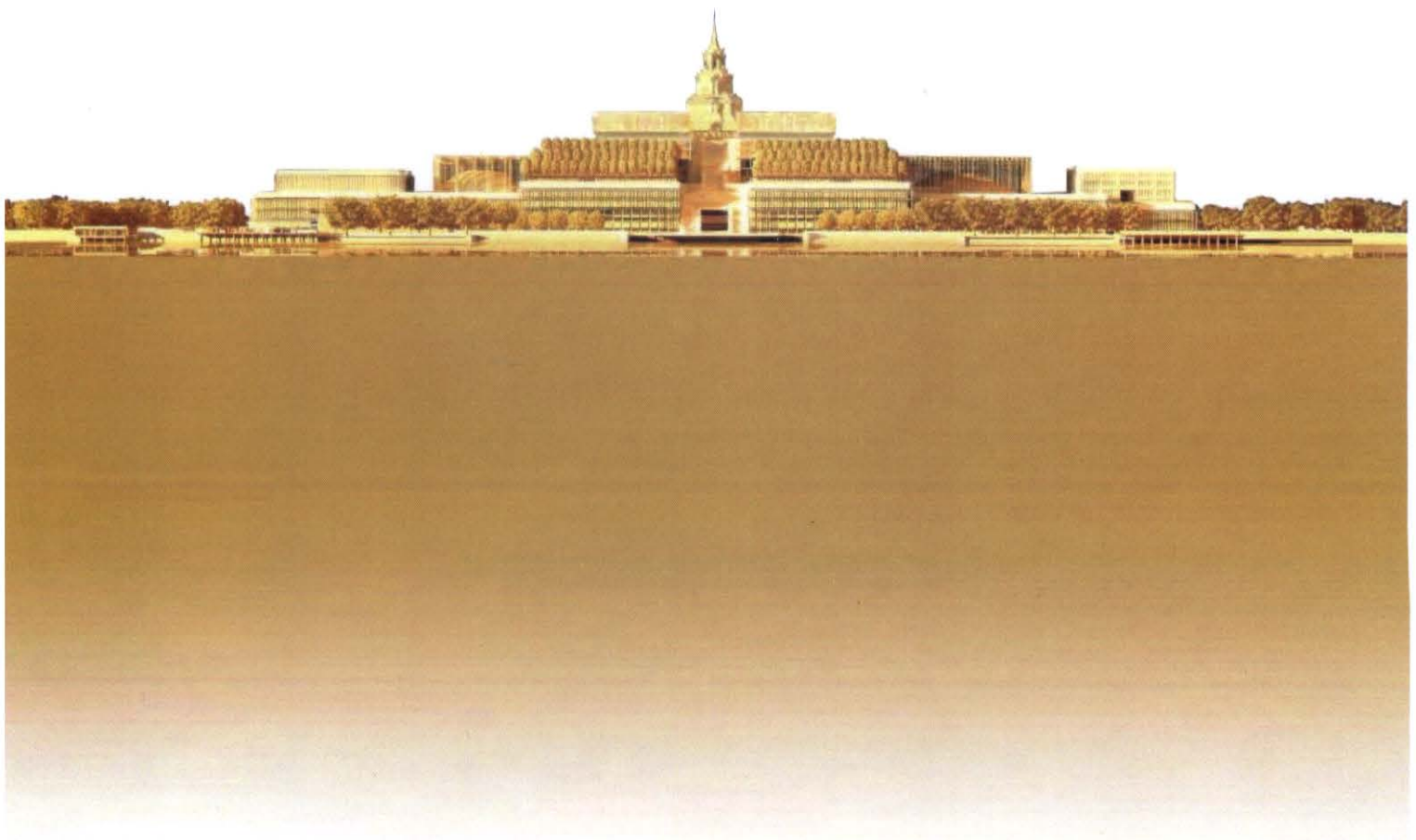
##### สำนักวิชาการ

นางมาลินี คงริน	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายวิชาญ ทราয়อ่อน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางบุศรา เข้มทอง	นิติกรชำนาญการ
นางณิชพรรณ สงวนทองคำ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางมัลลิกา สมบัติศิริ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวอชฌา ไตรมาลัย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
นางเสาวภา วาสนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวณัฏษ์ลภัส คงชู	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

##### สำนักกฎหมาย

นายธวัชชัย เทพรรัตน์	นิติกรเชี่ยวชาญ
นางวิสาสินี สิทธิโสภณ	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายสมัชชัญ สมบัติพานิช	นิติกรชำนาญการ
นายสานิต กระจ่างทอง	นิติกรปฏิบัติการ
นางกัญจนา โกมลวานิช	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุพร แซ่ลี	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

กันยายน 2557



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ