

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

มีนาคม 2554

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง

สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560

คณะผู้วิจัย

ดร. สมชัย จิตสุชน

นางจิราภรณ์ แผลงประพันธ์

นายยศ วัชรคุปต์

นางสาวนันทพร เมธาคุณวุฒิ

ร่วมจัดพิมพ์โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พิมพ์ครั้งแรก มีนาคม 2554

(พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรก สิงหาคม 2554)

ผู้รับผิดชอบโครงการ

ดร. สมชัย จิตสุชน

ผู้อำนวยการวิจัย

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซ. รามคำแหง 39 ถ. รามคำแหง

เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: 0-2718-5460

โทรสาร: 0-2718-5461

บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบัน องค์การพัฒนาระดับโลกหลายองค์กร ได้รณรงค์ให้ประเทศต่างๆ ถือว่าสวัสดิการพื้นฐานนั้นเป็น ‘สิทธิ’ (right) ของมนุษย์ทุกประเภทที่สังคมต้องร่วมกันให้หลักประกันว่าสมาชิกในสังคมทุกคนได้รับอย่างเพียงพอ สำหรับไทยเองเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เคยเขียนบทความเรื่อง ‘จากกรรมมารดาถึงเชิงตะกอน’ บรรยายอย่างละเอียดว่าคนไทยควรได้รับบริการอะไรบ้างจากรัฐและจากสังคมตั้งแต่ก่อนเกิดจนถึงตาย จนถูกถือเป็น ‘คัมภีร์’ ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการที่พึงปรารถนาตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

การใช้หลักคิดว่าสวัสดิการพื้นฐานเป็นสิทธิย่อมหมายถึงว่าสวัสดิการนั้นเป็น ‘สวัสดิการถ้วนหน้า’ ซึ่งปัจจุบันสวัสดิการพื้นฐานของไทยหลายอย่างมีลักษณะถ้วนหน้าแล้ว เช่น การรักษาพยาบาลนั้นทุกคนมีประกันสุขภาพ (แม้จะยังไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ เช่น คุณภาพการรักษาไม่เท่ากัน ผู้ได้สิทธิบัตรทองหรือประกันสังคมถ้าป่วยเป็นโรคร้ายแรงบางราย ก็อาจไม่ได้รับการส่งต่อไปรักษา) นักเรียนที่เรียนถึงชั้นมัธยมปลายทุกคนไม่ต้องจ่ายค่าเรียนและยังได้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนเช่นค่าแบบเรียน ค่าเครื่องแบบ (ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี) คนแก่ที่อายุถึง 60 ปีทุกคนจะได้เงินเบี้ยยังชีพ 500 บาทต่อเดือน เป็นต้น

แต่สวัสดิการพื้นฐานอีกหลายประการก็ยังไม่ถ้วนหน้าอย่างที่ควร คือมีบางคนได้บางคนไม่ได้ และหลายอย่างคนที่ไม่ได้มีเยอะกว่าคนที่ได้มากมาย ตัวอย่างเช่นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการรักษายาบาลดีกว่าพนักงานบริษัทเอกชนและผู้มีสิทธิบัตรทอง ผู้ทำประกันสังคมตามมาตรา 33 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม หรือที่เรียกว่า ‘แรงงานในระบบ’ ซึ่งมีจำนวน 9 ล้านคนก็ได้รับสวัสดิการ 7 ด้าน คือได้ค่าทำคลอด ค่าเลี้ยงลูกเล็ก ประกันสุขภาพ เงินทดแทนถ้าพิการ เงินประกันการว่างงานหากตกงาน เงินบำนาญยามแก่เฒ่า และค่าทำศพหากตาย ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้ไม่มีให้สำหรับ ‘แรงงานนอกระบบ’ ซึ่งหมายถึงคนที่ทำงานด้วยตัวเอง ไม่มีนายจ้าง หรือมีนายจ้างแต่ไม่ได้ทำประกันสังคมไว้ให้ มีจำนวนกว่า 24-25 ล้านคน คือคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของคนวัยทำงานทั่วประเทศ

หากใช้หลักสากลว่าด้วยสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า สังคมไทยก็ต้องเพิ่มสวัสดิการให้กับคนที่ตกหล่นจากระบบสวัสดิการปัจจุบัน แต่ก็ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่าสังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามาสืบบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น

รายงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินของระบบสวัสดิการพื้นฐานในรูปแบบและระดับต่าง ๆ ที่เป็นข้อสรุปจากการสอบถามความเห็นประชาชน คณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับจังหวัด ตลอดจนผู้ เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอ อีกทั้งอภิปรายแนวทางการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความยั่งยืนและเท่าเทียมของระบบสวัสดิการ ผลการศึกษาสามารถแบ่งได้เป็นสามส่วนคือ ข้อสรุปสวัสดิการอันพึงปรารถนา ประเมินการงบประมาณภาครัฐเพื่อจัดสวัสดิการ และแนวทางการสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการ โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

สวัสดิการอันพึงปรารถนา

คนไทยตั้งแต่เกิดจนตายควรได้รับสวัสดิการดังต่อไปนี้ในฐานะที่เป็นสวัสดิการพื้นฐาน

สวัสดิการ ก่อนเกิด: เป็นสวัสดิการที่ได้รับผ่านแม่ที่อุ้มท้อง มีการบำรุงครรภ์อย่างถูกต้อง ซึ่งประกอบด้วย การดูแลสุขภาพจากบุคลากรทางการแพทย์ การได้รับโภชนาการที่ครบถ้วนสำหรับตนเองและสำหรับทารกในครรภ์

สวัสดิการสำหรับเด็กและนักเรียน: รัฐช่วยค่าเลี้ยงดูบุตรให้เด็กไทยทุกคน ในอัตราที่เท่ากับสิทธิประโยชน์ผ่านกองทุนประกันสังคมคือ คนละ 400 บาทต่อคนต่อเดือนจนอายุ 6 ปี มีศูนย์เด็กเล็กที่ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนทุกคน อย่างทั่วถึงทั้งด้านโภชนาการ การพัฒนาสติปัญญา (ไอคิว) และพื้นฐานทางอารมณ์ (อีคิว) รวมทั้งสถานสงเคราะห์เด็กสำหรับช่วยเหลือเด็กทุกคนที่ประสบปัญหาทางสังคม สำหรับด้านการศึกษาจัดให้เรียนฟรีเป็นระยะเวลา 15 ปีโดยเพิ่มค่าครองชีพเพิ่มเติมให้กับ ครอบครัวนักเรียนที่ยากจน (เช่นค่าเดินทางมาโรงเรียน) เพื่อระดับคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกันมากขึ้น คือเปิดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีสิ่งกีดกัน (barrier) นอกจากนี้ยังรวมถึงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ การศึกษาทางเลือกอื่นๆ (การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย) และการศึกษาที่ครอบคลุมชนกลุ่มน้อย

สวัสดิการสำหรับคนวัยทำงาน: แรงงานนอกระบบทุกคนมีสวัสดิการ โกล่เคียงกับแรงงานในระบบมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเท่ากับที่สมทบให้แรงงานในระบบและ อาจสมทบเพิ่มในส่วนของนายจ้างที่แรงงานนอกระบบไม่มีด้วย โดยรายจ่ายประกันสุขภาพนั้นใช้งบประมาณจากโครงการบัตรทองแทน นอกจากนี้ยังมีกองทุนการออมแห่งชาติช่วยให้เกิดการออมในวัยชรามากขึ้นเป็นส่วนเพิ่มจากเบี้ยยังชีพ 500 บาทและบำเหน็จบำนาญ ของข้าราชการ รัฐวิสาหกิจและผู้ประกันตน ในโครงการประกันสังคม

สำหรับแรงงานแล้วสวัสดิการอีกเรื่องที่ยังจัดการได้ไม่ดีพอในปัจจุบันแต่เริ่มเป็นที่เรียกร้องขอ ังแรงงานคือการฝึกฝีมือแรงงานและการจัดหางาน ที่ต้องปรับเรื่องประสิทธิภาพอย่างเร่งด่วน โดยเสนอให้เพิ่มงบประมาณและปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีการฝึกฝีมือแรงงานที่ตรงความต้องการของตลาดและของแรงงาน (เรียกว่า demand-driven)

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ: ปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ผู้สูงอายุทุกคนจะได้รับเงินช่วยค่าครองชีพในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บำเหน็จบำนาญ เบี้ยยังชีพ เงินออมจาก กอช . เป็นต้น แต่สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น เบี้ยยังชีพ 500 บาทอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ จึงได้ เสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจนเท่ากับเส้นความยากจน นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ (เรียกว่าผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง) รัฐก็ควรดูแลคนเหล่านี้เป็นพิเศษ โดยมีเบี้ยเพิ่มเติมให้แก่ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง

นอกจากนี้ รัฐยังคงต้องจัดตั้งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและมีสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือ institutional care ซึ่งถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีคนดูแลหรือเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ ส่วนเงินช่วยทำศพและการรักษาพยาบาลก็ใช้สิทธิ์ตามปัจจุบันที่มีอยู่แล้ว

สวัสดิการสำหรับผู้พิการ: คล้ายสวัสดิการผู้สูงอายุ คือมีค่าครองชีพพื้นฐานให้แบบถ้วนหน้า และมีเบี้ยยังชีพพิเศษให้แก่ผู้พิการที่ยากจนและอยู่ในภาวะพึ่งพิง รวมทั้งก ารจัดตั้งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและมีสถานสงเคราะห์ผู้พิการมารองรับดูแลผู้พิการที่ไม่มีครอบครัวหรือไม่มีผู้ดูแล

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะโครงการบ้านมั่นคงให้ถ้วนทั่วทุกชุมชนแออัด และให้มีการตั้งสวัสดิการใหม่เรียกว่า ‘สวัสดิการเติมเต็มชีวิต’ วัตถุประสงค์เพื่อดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยที่ยากจนทุกคนอย่างเป็นระบบ โดยจัดงบประมาณที่เพียงพอกับการยกระดับรายได้ให้พ้นความยากจน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งจะประสานงานกับหน่วยบริการอื่น ๆ ในการเข้าถึงคนจน โดยใช้กลไกเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม (social workers) ที่มีความชำนาญในการประเมินและตอบสนองความต้องการของคนจน

ระบบสวัสดิการที่เสนอข้างต้นนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาว่า การหลีกเลี่ยงการทำงานของประชาชนที่รับสวัสดิการดังเช่นในบางประเทศ เพราะระดับสวัสดิการ ที่เสนอเป็นระดับพื้นฐานจริง ๆ คือไม่ได้ให้มากมายจนผู้รับสามารถอยู่อย่างสุขสบายได้ เป็นเพียงการให้บริการสังคมระดับต้นหรือให้การช่วยเหลือในภาวะเดือดร้อนมากกว่า

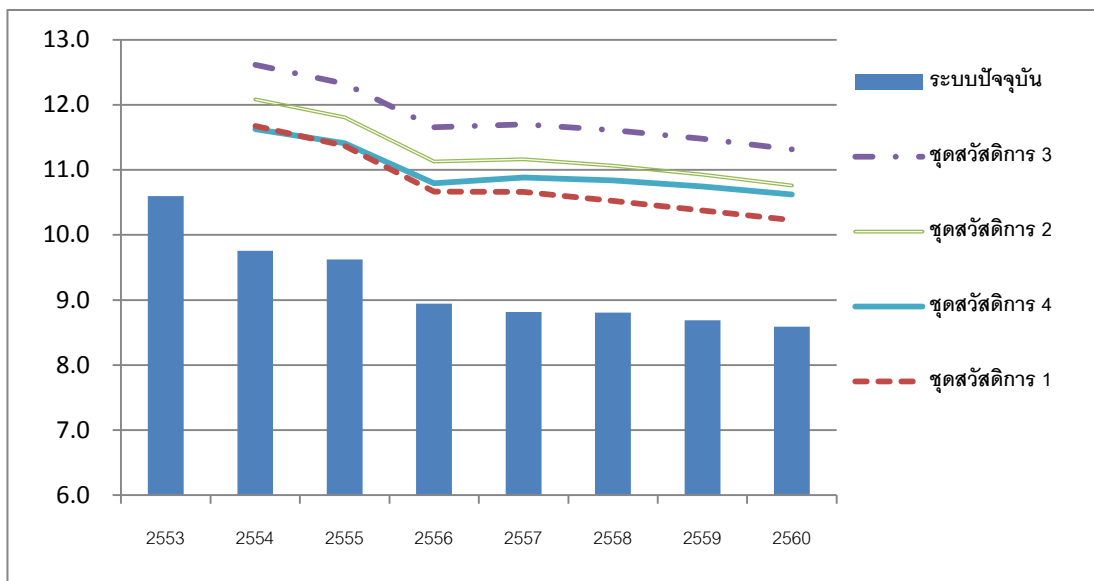
ประมาณการงบประมาณภาครัฐเพื่อจัดสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า

งบประมาณภาครัฐในภาพรวมได้ทำการประมาณการไว้เป็น 4 กรณีขึ้นกับว่าจะให้สวัสดิการถ้วนหน้าในเรื่องอะไรบ้าง ถือเป็นชุดสวัสดิการ 4 ชุด โดยชุดสวัสดิการแรกให้ครอบคลุมสวัสดิการ ที่มีความสำคัญสูง เช่น การดูแลเด็กเล็ก การช่วยค่าเดินทางและ ค่าครองชีพนักเรียนยากจน การขยายโอกาสการศึกษา การเพิ่มคุณภาพการศึกษาอย่างเร่งด่วน การขยาย ประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบโดยรัฐ สมทบเท่าแรงงาน การฝึกฝีมือแรงงานถ้วนหน้า ขยายประกันสุขภาพสำหรับคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง การตั้งสวัสดิการเติมเต็มชีวิต เป็นต้น และเพิ่มประเภทและระดับสวัสดิการในชุดสวัสดิการที่สอง และชุดที่สามตามลำดับ เช่นชุดที่สองเพิ่มเบี้ยยังชีพยากจนและเบี้ยภาวะพึ่งพิงสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ เพิ่มคุณภาพการศึกษาในระยะยาว เพิ่มการประกันสุขภาพสำหรับคนไร้รัฐและชนกลุ่มน้อย ขณะที่ชุดที่ สามก็เพิ่มจากชุดที่สองโดยเพิ่มเงินสมทบของรัฐบาลในสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ (ซึ่งคาดว่าจะทำให้แรงงานนอกระบบสมัครมารับประกันตนมากขึ้น) และเพิ่มงบประมาณให้กับสวัสดิการเติมเต็มชีวิต และขยายประกันสุขภาพไปสู่แรงงานต่างด้าวและผู้หนีภัยสงครามทุกคน

สวัสดิการชุดที่สี่เป็นชุดที่คณะผู้วิจัยคิดว่าดีที่สุดและควรส่งเสริม ในชุดนี้ประกอบด้วยสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าเท่ากับสวัสดิการชุดที่สาม แต่ตัดมาตรการเดิมหรือที่จะนำเสนอใหม่ที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมลง เช่นการประกันราคาพืชผล การอุดหนุนสาธารณสุขโรค สวัสดิการชราภาพ เป็นต้น เพราะหากประเทศมีระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าสำหรับทุกคน อีกทั้งมีการตั้งกองทุนสวัสดิการเติมเต็มชีวิตสำหรับคนจนทุกคนแล้ว นโยบายประชานิยมที่กล่าวถึงก็จะซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ภาครัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณ เพิ่มขึ้นจากระบบปัจจุบัน ประมาณ 2 แสนล้านบาทเศษ ถึง 3 แสนล้านบาท เศษในการเริ่มต้นจัดสวัสดิการชุดต่าง ๆ โดยสวัสดิการชุดที่ สี่ใช้งบประมาณน้อยที่สุดแต่ครอบคลุมมากที่สุด แม้งบประมาณนี้จะเพิ่มขึ้นตามเวลาจนเป็นระหว่าง 2.6 แสนล้านถึง 4.3 แสนล้านบาทในปี 2560 แต่เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติแล้วมีแนวโน้มลดลง (หากเศรษฐกิจขยายตัวขึ้นต่ำร้อยละ 4 อย่างต่อเนื่อง) ดังแสดงในรูป

รายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ



การสร้างควมยั่งยืนของระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า

เนื่องจากแนวโน้มของรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการชุดใดก็ตามมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบรายได้ประชาชาติ ความยั่งยืนทางการเงินจึงขึ้นกับว่ารัฐบาลสามารถเพิ่มรายได้ของตนเองเพื่อมาจัดสวัสดิการส่วนเพิ่มได้หรือไม่ รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการปฏิรูประบบภาษี ในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม การลดสิทธิประโยชน์ภาษีสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน การพิจารณาจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน และทุน เป็นต้น ซึ่งหากมีการปฏิรูปภาษีตามแนวนี้ อย่างจริงจัง รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 3-4 แสนล้านบาท ซึ่งนอกจากจะเพียงพอต่อการจัดสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าในชุดที่สี่แล้วยังเหลืองบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอีกด้วย และภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นนี้ไม่เป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจไทยมากเกินไป เนื่องจากการยกระดับรายได้ภาษีของไทยให้ใกล้เคียงกับ ‘ศักยภาพในการเสียภาษี’ ตามงานวิจัยของธนาคารโลกเท่านั้น และยังช่วยให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมและเสมอภาคมากขึ้นด้วย

จึงสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยสามารถหาเงินมารองรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าได้ หากมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับศักยภาพ อย่างไรก็ตามเพื่อสร้างมั่นใจถึงความยั่งยืนของระบบสวัสดิการ ควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ พร้อมกับสร้างระบบสังคมสวัสดิการที่ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการรับภาระและจัดการด้วย ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นต้น

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	1
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.4 วิธีการศึกษา	2
บทที่ 2 กรอบแนวคิดระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย	5
2.1 องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม.....	5
2.2 ระดับของสวัสดิการ.....	6
2.3 ภาระงบประมาณต่อภาครัฐและภาคสังคมโดยรวม	7
2.4 แนวคิดรัฐสวัสดิการกับแนวคิดสวัสดิการสังคม	7
2.5 ความถ้วนหน้าของระบบสวัสดิการ.....	8
2.6 ปัญหาในทางปฏิบัติของการบริการสวัสดิการถ้วนหน้า.....	9
บทที่ 3 การสำรวจความต้องการสวัสดิการของประชาชน	11
3.1 แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ	11
3.2 การประชาสัมพันธ์เพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย..	15
3.3 ความคิดเห็นจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและ จังหวัดทั่วประเทศ	18
3.4 ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมการสัมมนาและมอบนโยบายแก่ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ	25
บทที่ 4 สวัสดิการอันพึงปรารถนา.....	31
4.1 สวัสดิการอันพึงปรารถนา	31
4.2 สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต.....	48
4.3 สรุปสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับระบบสวัสดิการอันพึงปรารถนา	49
บทที่ 5 ประเมินการจ่ายระบบสวัสดิการถ้วนหน้า รายโครงการ	51
5.1 วิธีการคำนวณรายจ่ายสวัสดิการ.....	51
5.2 แนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน.....	53
5.3 งบประมาณภาครัฐส่วนเพิ่มรายโครงการกรณีสวัสดิการถ้วนหน้า	54
บทที่ 6 ทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า และงบประมาณในภาพรวม	67
6.1 กรอบแนวคิดทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า.....	67
6.2 ทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า.....	69
6.3 ภาพรวมงบประมาณสำหรับทางเลือกสวัสดิการถ้วนหน้า.....	71
6.4 งบประมาณการรายได้ภาครัฐ	72

บทที่ 7 การสร้างความยั่งยืน ของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า.....	77
7.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบภาษี	77
7.2 แนวทางและข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบภาษี	79
7.3 การปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืน	82
7.4 การสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม.....	85
ภาคผนวก ก คุณภาพแห่งชีวิต	89
ภาคผนวก ข สวัสดิการการศึกษาปัจจุบันและการประมาณการ	93
ภาคผนวก ค สวัสดิการสุขภาพในปัจจุบันและการประมาณการ	103
ภาคผนวก ง สวัสดิการการฝึกฝีมือแรงงานในปัจจุบัน และการประมาณการ	115
ภาคผนวก จ สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและการประมาณการ	121
ภาคผนวก ฉ การกระจายภาระรายจ่ายสวัสดิการ	125
ภาคผนวก ช ผลการระดมความคิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop)	133
บรรณานุกรม.....	139

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	จำนวนครัวเรือนตัวอย่าง..... 11
ตารางที่ 3.2	สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ปี 2552 11
ตารางที่ 3.3	สัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยว่าควรมีสวัสดิการสังคมเหล่านี้ (ร้อยละ) 14
ตารางที่ 3.4	สัดส่วนผู้ที่ให้ความเห็นต่อแหล่งที่สนับสนุนงบประมาณ (ร้อยละ) 14
ตารางที่ 3.5	สัดส่วนผู้ที่ให้ความเห็นต่อผู้ดำเนินการ (ร้อยละ) 14
ตารางที่ 3.6	สวัสดิการสังคมที่ต้องการให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณมากที่สุด (ร้อยละ)..... 15
ตารางที่ 3.7	จำนวนผู้เข้าร่วมประชาเสวนา จำแนกตามจังหวัดและเพศ..... 16
ตารางที่ 3.8	สรุปผลการประชาเสวนาสวัสดิการสำหรับคนไทยในอนาคต..... 16
ตารางที่ 3.9	ผลการสำรวจความเห็นคณะกรรมการสวัสดิการถัวหน้าระดับจังหวัด..... 23
ตารางที่ 3.10	รายละเอียดผู้ตอบแบบสอบถาม..... 26
ตารางที่ 3.11	ชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปี 2560 มากที่สุด..... 28
ตารางที่ 3.12	สวัสดิการที่อยากให้เพิ่ม..... 28
ตารางที่ 3.13	สวัสดิการที่อยากให้ตัด..... 29
ตารางที่ 3.14	หากมีปัญหาเรื่องงบประมาณ รัฐบาลควรหารายได้เพิ่มอย่างไร (ร้อยละ)..... 29
ตารางที่ 4.1	กรอบการยกระดับการลงทุนทางสังคมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน 42
ตารางที่ 4.2	ประเภทและจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทย..... 47
ตารางที่ 4.3	สรุปการปรับปรุงระบบสวัสดิการจากเกิดจนตาย..... 49
ตารางที่ 5.1	สมมติฐานสำหรับการประมาณการแนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน..... 53
ตารางที่ 5.2.1	แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (ล้านบาท)..... 54
ตารางที่ 5.2.2	สัดส่วนแนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (%)..... 54
ตารางที่ 5.3	สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถัวหน้าสำหรับกลุ่มเด็ก..... 55
ตารางที่ 5.4	ผลการประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิและงบประมาณในปี 2554-2560..... 55
ตารางที่ 5.5	รายละเอียดการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษากรณีอาหารกลางวัน ถัวหน้าและการสนับสนุนนักเรียนยากจน..... 56
ตารางที่ 5.6	รายละเอียดแนวทาง และสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้าน การศึกษากรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา..... 56
ตารางที่ 5.7	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีอาหารกลางวันถัวหน้าและสนับสนุนนักเรียนยากจน..... 58
ตารางที่ 5.8	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา..... 58
ตารางที่ 5.9	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มด้านการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ล้านบาท) 59
ตารางที่ 5.10	ประมาณการรายจ่ายภาครัฐส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มประกันสังคมแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 (ล้านบาท) 60
ตารางที่ 5.11	รายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถัวหน้ากลุ่มผู้สูงอายุ..... 61
ตารางที่ 5.12	ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุและจำนวนผู้รับประโยชน์..... 62
ตารางที่ 5.13	สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถัวหน้ากลุ่มผู้พิการ..... 63
ตารางที่ 5.14	ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้พิการและจำนวนผู้รับประโยชน์..... 63
ตารางที่ 5.15	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีสวัสดิการสุขภาพและจำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น..... 64

ตารางที่ 5.16	ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเดิมเต็มชีวิต (ล้านบาท).....	64
ตารางที่ 5.17	ประมาณการรายจ่ายเพื่อสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม (ล้านบาท).....	65
ตารางที่ 5.18	ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเดิมเต็มชีวิต.....	65
ตารางที่ 6.1	ทางเลือกสวัสดิการชุดที่ 1-4.....	70
ตารางที่ 6.2	ภาพรวมงบประมาณภาครัฐสำหรับชุดสวัสดิการที่ 1-4	71
ตารางที่ 6.3	ผลการประมาณการทางสถิติของสมการรายได้รัฐบาลกลาง	72
ตารางที่ 6.4	สมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ ปี 2554-2560	73
ตารางที่ 6.5	ประมาณการรายได้รัฐบาลและร้อยละของ GDP ปี 2548-2560.....	73
ตารางที่ 6.6	รายได้ภาครัฐหลังการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการ: กรณีฐาน	74
ตารางที่ 6.7	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวช้า หรือกรณีต่ำ.....	74
ตารางที่ 6.8	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัว ปานกลางหรือกรณีฐาน.....	74
ตารางที่ 6.9	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวเร็ว หรือกรณีสูง	75
ตารางที่ ข1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านการศึกษา.....	93
ตารางที่ ข2	ประมาณการจำนวนผู้เรียน.....	99
ตารางที่ ข3	ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษา.....	101
ตารางที่ ข4	ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาหลังปรับปรุง.....	102
ตารางที่ ค1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ.....	104
ตารางที่ ค2	ระบบประกันสุขภาพประเภทต่างๆ (ตั้งแต่กันยายน 2545)	105
ตารางที่ ค5	รายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัว ในปีงบประมาณ 2548-2552.....	111
ตารางที่ ค6	ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการต่อหัวตามช่วงอายุ.....	112
ตารางที่ ค7	ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560	113
ตารางที่ ค8	ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560 กรณีปรับสวัสดิการ.....	114
ตารางที่ ง1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	115
ตารางที่ ง2	ระดับการลงทุนด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และจำนวนผู้รับบริการ ในปีงบประมาณ 2548-2551	118
ตารางที่ ง3	รายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานภาครัฐ	119
ตารางที่ ง4	ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กรณีแนวโน้มปกติถ่วงน้ำหนัก.....	120
ตารางที่ จ1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านสวัสดิการ.....	122
ตารางที่ จ2	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิ์ภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มเด็ก	123
ตารางที่ จ3	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิ์ภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้สูงอายุ.....	124
ตารางที่ จ4	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิ์ภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้พิการ.....	124
ตารางที่ ฉ1	ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปี 2550 จำแนกระดับการศึกษา	127
ตารางที่ ช1	รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ.....	135

สารบัญตารางและรูป

	หน้า
รูปที่ 3.1	ความเห็นต่อสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือจากรัฐ..... 13
รูปที่ 3.2	วิธีการสำรวจแบบสอบถาม..... 19
รูปที่ 4.1	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: แรกเกิดถึงอุดมศึกษา 32
รูปที่ 4.2	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: วัยทำงานและวัยชรา..... 32
รูปที่ 4.3	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: วัยชราและผู้พิการ..... 33
รูปที่ 6.1	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวปานกลาง..... 75
รูปที่ 6.2	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวต่ำ 75

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ตามที่นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีนโยบายในการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับคนไทยทุกคนภายในปี 2560 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานนั้น คณะกรรมการฯ ได้ทำการประชุมและมีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการสร้างสังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการ กำหนดเป้าหมายประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี 2560 ให้มีความสำคัญกับการลงทุนด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐ และการลงทุนเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคม การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม 4 ระบบ ได้แก่ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมสนับสนุน (การสร้างความเข้มแข็งให้กับหุ้นส่วนทางสังคม) โดยให้คณะอนุกรรมการนโยบายและแผน ซึ่งมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการและวงเงินงบประมาณรองรับ และนำไปปรับปรุงความคิดเห็นในการประชุมสัมมนาอบนโยบายให้แก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศอีกครั้ง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะอนุกรรมการนโยบายและแผน จึง เห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยบนพื้นฐานของหลักวิชาการที่ถูกต้อง เพื่อกำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้า พร้อมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า รวมทั้งประมาณการงบประมาณรวมภาครัฐที่ต้องใช้ในการจัดสวัสดิการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของชุดโครงการและมาตรการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการสวัสดิการถ้วนหน้าสามารถตอบสนองความต้องการภาคประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560

1.2 วัตถุประสงค์

- เพื่อกำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้า ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและประชากรในระยะ 20 ปีข้างหน้า
- จัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า
- ประมาณการงบประมาณรวมภาครัฐที่ต้องใช้ในการจัดสวัสดิการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของชุดโครงการและมาตรการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการสวัสดิการถ้วนหน้าสามารถตอบสนองความต้องการภาคประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. กำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย
2. จัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า โดยพิจารณาจาก (ก) การสนองตอบความต้องการภาคประชาชน และ (ข) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560
3. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศในการให้ความเห็น ต่อกอบและความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าที่คณะทำงานฯ เสนอ และจัดลำดับความสำคัญตามข้อ (2.2) จากมุมมองของตัวแทนภาคประชาชนในท้องถิ่น
4. ประเมินการงบประมาณรวมภาครัฐที่ต้องใช้ในการจัดสวัสดิการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของชุดโครงการและมาตรการโดยเรียงตามลำดับความสำคัญในรูปแบบต่าง ๆ
5. เสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบภาษีและการจัดหารายได้ภาครัฐ ที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้า
6. จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการหรือมาตรการนำร่อง (pilot project) โดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ

1.4 วิธีการศึกษา

1. ทบทวนวรรณกรรม และประวัติการให้สวัสดิการสังคมของไทย
2. กำหนดกรอบและความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย
3. รวบรวมข้อมูลงบประมาณภาครัฐปัจจุบันที่ใช้เพื่อจัดหาสวัสดิการสังคมทั้ง 4 เสาหลัก (pillars) คือ
 - ด้านการให้บริการสังคม (social service) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น
 - ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net) หมายถึง ระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราวเช่น ตกงาน
 - ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น
 - ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

4. จัดลำดับความสำคัญของโครงการและมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า โดยใช้ข้อมูลจาก แหล่งคือ
 - ประมวลผลแบบสอบถามความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ
 - ข้อมูลจากการจัดระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน ภาคประชาชน จำนวน2 ครั้ง
5. จัดทำประมาณการรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมลักษณะถ้วนหน้าในช่วงปัจจุบันถึง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยเป็นประมาณการรายจ่ายของระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าที่มีรายละเอียดของโครงการและมาตรการที่เรียงตามลำดับความสำคัญในรูปแบบต่าง ๆ
6. ศึกษาแนวทางปฏิรูประบบภาษี ที่เหมาะสมกับ ความจำเป็นในการพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้า
7. จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการหรือมาตรการนำร่อง (pilot project) โดยการปรึกษากับหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละโครงการหรือมาตรการนั้นๆ

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย

ในการออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้านั้น มีคำถามสำคัญ ๆ ที่ต้องถาม สืบถามด้วยกัน คือ (ก) สวัสดิการที่จะให้คืออะไร (ข) ใครคือผู้รับสวัสดิการแต่ละประเภทและมีสิทธิได้รับสวัสดิการภายใต้เงื่อนไขอะไร (ค) ระดับของสวัสดิการที่ได้รับมากน้อยเพียงใด เท่ากันหรือไม่ หากไม่เท่ากันเพราะเหตุใด (ง) ใครเป็นผู้ให้บริการสวัสดิการไม่ว่าในการ จัดหางบประมาณหรือเงินทุน และในการบริหารจัดการ

คำถามข้างต้นเหล่านี้นำมาสู่ข้อเสนอในเรื่องหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย โดยเริ่มจากองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมว่ามีระบบอะไรบ้าง เป็นการให้มุมมองของประเภทหรือวัตถุประสงค์ของสวัสดิการ รวมถึงผู้รับสวัสดิการด้วย จากนั้นเป็นการพิจารณาถึงระดับของสวัสดิการ แนวคิดเบื้องต้นในการจัดสรรงบประมาณ และประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามลำดับ

2.1 องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม

โดยทั่วไป องค์ประกอบของระบบสวัสดิการประกอบด้วย

- **การให้บริการสังคม (social service)** หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น
- **ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net)** หมายถึง ระบบที่ช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชผลตกต่ำ สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ
- **ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance)** หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราวกึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร ป่วยถาวร เป็นต้น
- **ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม** เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น

การแบ่งแยกข้างต้นอาจเรียกเป็น 4 เสาหลักของระบบสวัสดิการ (4 Pillars of Welfare System)

2.2 ระดับของสวัสดิการ

ประเด็นต่อมาหลังจากการแบ่ง ระบบของสวัสดิการ เป็นสี่ส่วนหลักข้างต้น คือ ในแต่ละสวัสดิการของแต่ละเสาหลักนั้น ระดับของสวัสดิการที่รัฐและสังคมควรสรรหาให้กับประชาชน หรือให้การรับรองว่าจะสรรหามาให้ นั้นควรเป็นเท่าไร ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญต่อความยั่งยืนและสมเหตุสมผลของระบบสวัสดิการ โดยหากมีการให้สวัสดิการน้อยเกินไปก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้สวัสดิการกับประชาชน แต่หากให้มากเกินไปก็จะเป็นภาระต่อรัฐบาลหรือสังคมและไปเบียดเบียนจ่ายที่จำเป็นด้านอื่นของประเทศมากเกินไป

โดยหลักการระดับสวัสดิการสามารถแบ่งออกได้เป็นสามระดับ คือ

2.2.1 สวัสดิการสังคมพื้นฐาน

โดยหลักการประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐตามนิยามข้างต้นอย่าง ถ้วนหน้า และเท่าเทียมกัน ในระดับ ‘พื้นฐาน’ คือ เป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้มีชีวิตอยู่ได้สมกับความเป็นมนุษย์ สวัสดิการสังคมพื้นฐาน ครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิดถึงตาย ตรงกับแนวคิด ‘จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน’ ของ อ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (ดูภาคผนวก ก)

2.2.2 สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีทั่วไป

ประชาชนบางกลุ่มอาจได้รับสวัสดิการสูงกว่าระดับพื้นฐาน (เรียกว่า ‘สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม’) ในกรณีที่มีการสมทบจ่ายเพิ่มจากผู้ได้รับสวัสดิการเอง เช่น บริการรักษาพยาบาลภายใต้ ระบบประกันสังคม หรือมีเหตุอันสมควรที่รัฐควรให้บริ การเพิ่มเติมเช่นบริการรักษาพยาบาลข้าราชการ (เนื่องจากข้าราชการได้รับเงินเดือนต่ำกว่าภาคเอกชน ในระดับความสามารถเดียวกันส่วนนี้ไม่มีลักษณะ ‘ถ้วนหน้า’) สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มอาจเป็นการต่อยอดจากสวัสดิการสังคมพื้นฐานในโครงการเดียวกัน หรือเป็นโครงการแยกต่างหากจ ากสวัสดิการสังคมพื้นฐาน เช่น ประกันสุขภาพของระบบประกันสุขภาพ ถ้วนหน้าถือเป็นสวัสดิการพื้นฐาน ในขณะที่ประกันสุขภาพของระบบประกันสังคมและข้าราชการเป็นสวัสดิการส่วนเพิ่ม

2.2.3 สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีคนจนและกลุ่มอาชีพ

คนจนและผู้มีรายได้น้อยควรได้สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มบางประการด้วย ¹ ตัวอย่างเช่น เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาภายใต้โครงการ กยศ. สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มนี้มีลักษณะ เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (targeting) โดยการดำเนินการเพื่อเลือกกว่าใครอยู่ในกลุ่มเป้าหมายนั้นอาจใช้วิธีดูรายได้ห ือฐานะ (mean-testing) เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (กยศ.) หรือกำหนดตามกลุ่มอาชีพที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย เช่น โครงการประกันราคาพืชผล กองทุนสวัสดิการชาวนา เป็นต้น

โดยหลักการ หากระดับสวัสดิการภายใต้สวัสดิการพื้นฐานมีมาตรฐานสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอ อนาคตจะ ไม่มีความจำเป็นต้องมีสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจนหรือกลุ่มอาชีพ แต่ต้องบริหารจัดการ ให้ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าจริงๆ

¹ ผลจากการสำรวจภาคประชาชนเรื่องความเห็นต่อการบริการสวัสดิการสังคมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 พบว่าประชาชนจำนวนมากเห็นว่าคนจนควรได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมจากคนทั่วไปในหลายเรื่อง

ในทางปฏิบัติ ควรลดความซ้ำซ้อนระหว่างสวัสดิการขั้นพื้นฐานและสวัสดิการส่วนเพิ่มที่อาจมีอยู่ เช่น ประชาชนบางคนได้รับสวัสดิการประเภทเดียวกันจากสองโครงการ เป็นต้น

2.3 ภาระงบประมาณต่อภาครัฐและภาคสังคมโดยรวม

การให้บริการสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นแบบถ้วนหน้าหรือไม่ถ้วนหน้า ล้วนเป็นภาระต่องบประมาณภาครัฐหรือต่อภาคสังคมโดยรวม (กรณีที่ภาคส่วนอื่นที่มีใช้รัฐเป็นผู้ให้บริการ เช่นสวัสดิการที่นายจ้างให้กับลูกจ้าง หรือช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างคนในสังคม เป็นต้น) จึงต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดภาระทางการเงินที่สมเหตุสมผล และมีการแบ่งภาระระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นของสังคม โดย

- สวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่ถ้วนหน้านั้น ภาครัฐ ควรเป็นผู้รับภาระงบประมาณทั้งหมด (tax financing) แต่อาจมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นของสังคม (เรียกว่าภาคีสวัสดิการสังคม) มีส่วนร่วมในการให้บริการได้ในบางกรณี บางพื้นที่ หรือบางกลุ่มเป้าหมายได้ หากภาคีนั้นมีความชำนาญมากกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า หรือเข้าถึงกลุ่มประชาชนที่ภาครัฐมักเข้าไม่ถึง
- สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม อาจมีแหล่งเงินนอกเหนือจากภาครัฐ เช่น จากผู้ได้รับสวัสดิการจากนายจ้าง เป็นต้น
- สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มสำหรับคนจน ผู้มีรายได้น้อย หรือ กลุ่มอาชีพผู้มีรายได้น้อย ให้เป็นภาระของภาครัฐทั้งหมด

เนื่องจาก ระบบสวัสดิการพื้นฐานจะ คงอยู่ไม่ว่าเศรษฐกิจจะดีหรือไม่ดี และเป็นภาระของภาครัฐทั้งหมด การออกแบบระดับสวัสดิการในสวัสดิการสังคมพื้นฐานจึงต้องคำนึงถึงภาระต่องบประมาณในกรณีเศรษฐกิจไม่ดีด้วย เช่นหากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ สำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มทั้งสองประเภทอาจปรับเพิ่มลดตามภาวะเศรษฐกิจได้

มีข้อควรระวังคือ โครงการพิเศษบางประการ เช่น การช่วยค่าครองชีพ ด้วยการแจกเงินให้กับผู้มีรายได้น้อย การขายสินค้าราคาถูก ให้บริการรถฟรี น้ำฟรี หรือไฟฟรี ซึ่งเป็นโครงการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือประชาชนในยามเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจเฉพาะการ ไม่ควรรวมอยู่ในระบบสวัสดิการ เพราะมีข้อเสียในการเบี่ยงเบนจากกลไกตลาด ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้องในระยะยาว

2.4 แนวคิดรัฐสวัสดิการกับแนวคิดสวัสดิการสังคม

ในหลายประเทศจัดสวัสดิการให้กับประชาชนโดยใช้แนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare state) กล่าวคือภาครัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด และทำการเก็บภาษีในระดับที่สูงเพื่อให้สามารถรับภาระได้ ซึ่งมีข้อเสียคือทำให้ภาครัฐมีขนาดใหญ่มากเพื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจ โดยหลายประเทศนั้นรายได้ (และรายจ่าย) ภาครัฐคิดเป็นครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งประเทศในแต่ละปี ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของกลไกตลาดที่ค่อนข้างรุนแรง เนื่องจากการเก็บภาษีโดยทั่วไปก่อให้เกิดการบิดเบือนของราคา

อีกแนวคิดหนึ่งคือแนวคิดสังคมสวัสดิการ (Welfare society) เป็นแนวคิดที่เสนอให้ภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นภาระด้านการเงินหรือด้านการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่นการเข้าร่วมให้บริการสวัสดิการโดยชุมชนหรือภาคธุรกิจ

ชุมชนมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนมาช้านาน ในรูปแบบต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างเพื่อนบ้านยามเจ็บไข้ได้ป่วย การ แบ่งปันอาหาร ยารักษาโรค ที่พักอาศัย เป็นต้น ไปจนถึงการร่วมก่อตั้งสหกรณ์หรือกลุ่มอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ การพึ่งพิงวัด เป็นต้น

ส่วนภาคธุรกิจนั้น ควรแทรกการจัดสวัสดิการสังคมไว้ใน แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของ ธุรกิจ (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) หรือแนวคิดวิสาหกิจสังคม (Social Enterprise) ซึ่ง นอกจากข้อดีโดยตรงในการลดภาระภาครัฐและลดการบิดเบือนกลไกตลาดแล้ว ภาคธุรกิจยังสามารถเพิ่ม ศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการสวัสดิการได้ด้วย เช่นการฝึกอบรมด้านการทำบัญชีให้สหกรณ์ สวัสดิการ เป็นต้น

2.5 ความถ่วงน้ำหนักของระบบสวัสดิการ

การกล่าวว่าระบบสวัสดิการเป็นแบบถ่วงน้ำหนักนั้น หากคิดเผิน ๆ ก็น่าจะชัดเจนว่าหมายถึงระบบ สวัสดิการที่ให้กับ ‘ทุกคน’ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงความถ่วงน้ำหนักมีความไม่ชัดเจนหลายประการ

2.5.1 ความครอบคลุมของสวัสดิการถ่วงน้ำหนัก

เริ่มจากคำว่า ‘ทุกคน’ นั้นควรหมายความว่าครอบคลุมอย่างไร เช่น หมายรวมเฉพาะผู้มีสัญชาติไทย มีบัตรประจำตัวเลข 13 หลัก หรือหมายรวมถึงคนไทยไร้รัฐ ซึ่งคือผู้ที่เกิดในแผ่นดินไทยแต่ไม่ได้รับการ รับรองว่าเป็นคนไทยเนื่องจากพ่อแม่ไม่มีหลักฐานว่าเป็นคนไทย หรือจะรวมคนต่างด้าวที่อยู่ในเมืองไทย หรือไม่ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว เนื่องจาก ปัจจุบันแรงงานเหล่านี้ก็ใช้บริการสวัสดิการบางประการอยู่ แล้ว เช่น ส่งลูกเรียนโรงเรียน รับการรักษาพยาบาลฟรีจากโรงพยาบาลรัฐ หากจะนับรวมด้วยก็ยังมีประเด็น ต่อว่าจะให้สิทธิในสวัสดิการเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนหรือไม่ หากใช้แนวคิดว่าต้องจดทะเบียนจะ รวมครอบคลุม คราว (คู่สมรส บุตร) ของแรงงานที่จดทะเบียนหรือไม่ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ต้อง ถกเถียงจนมีข้อสรุปที่ชัดเจนเพื่อให้การออกแบบระบบสวัสดิการถ่วงน้ำหนักเป็นไปอย่างรอบด้าน

2.5.2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

เมื่อได้ความครอบคลุมหรือนิยามของ ความถ่วงน้ำหนัก ในแง่ของผู้ที่ อาจมีสิทธิได้รับสวัสดิการแล้ว ประเด็นต่อเนื่องคือสวัสดิการประเภทใด ที่ให้กับทุกคนในทุกเงื่อนไข (เช่นสวัสดิการรักษาพยาบาล) และ สวัสดิการประเภทใดจะให้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางประการเป็นจริง ตัวอย่างเช่นการศึกษาฟรีจะให้กับทุกคน ไม่ว่าอายุเท่าไรหรือไม่ เช่นหากคนอายุ 40 ปีที่จบการศึกษาระดับประถม ต้องการกลับมาเรียนหนังสือต่อ ชั้นมัธยมในระบบโรงเรียนปกติจะสามารถเรียนได้หรือไม่ เพราะอาจขาด ระเบียบเรื่องอายุผู้เข้าเรียน หรือ จะต้องเรียนนอกกระบบอย่างเดียว

มีตัวอย่างที่ตรงกับความเป็นจริงมากกว่า เช่นการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเงื่อนไขการเกิดสิทธิคือ ต้องมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็นการให้สวัสดิการถ่วงน้ำหนักหรือไม่ หรือการให้ สวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจน เงื่อนไขก็คือต้องเป็นคนจนจึงมีสิทธิ เช่นนี้จะถือว่าเป็นถ่วงน้ำหนักหรือไม่

คณะผู้วิจัยเสนอว่า หากเงื่อนไขการเกิดสิทธิไม่มีลักษณะการเจาะจงกลุ่มบนพื้นฐานของการเพิ่ม สวัสดิการกับผู้ด้อยโอกาสหรือคนจน ให้ถือว่าเป็นการให้สวัสดิการถ่วงน้ำหนัก เช่นการให้เบี้ยยังชีพกับ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนจน คนไม่จน หรือคนรวย ถือว่าเป็นการให้อย่างถ่วงน้ำหนัก หรือสิทธิการเรียนหนังสือฟรี ซึ่งคือการให้เงินช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการเรียนก็เป็นสิทธิถ่วงน้ำหนักเช่นกัน เพราะไม่ขึ้นกับฐานะความเป็นอยู่ของนักเรียนและครอบครัวนักเรียน

ส่วนเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นอยู่หรือความด้อยโอกาส ให้ถือว่าเป็นการให้สวัสดิการแบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) เช่น เงินช่วยเหลือค่าครองชีพสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ดังตัวอย่างของเช็คช่วยชาติในปี 2552) สิทธิการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อยในอดีต สวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้พิการหรือเด็กกำพร้า² เป็นต้น

ไม่ว่าจะเป็นระบบสวัสดิการถ้วนหน้าหรือเจาะจง/กำหนดกลุ่มเป้าหมาย สิ่งหนึ่งที่ไม่ควร มีคือการมีโควตาสำหรับสวัสดิการพื้นฐาน กล่าวคือผู้มีสิทธิตามเงื่อนไขเช่นเดียวกันบางคนได้รับสวัสดิการ บางคนไม่ได้ ด้วยเหตุผลว่างบประมาณไม่เพียงพอ ดังเช่นการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนในอดีตซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะได้รับไม่เกิน 5 คน ทั้งที่บางหมู่บ้านมีคนชราที่ยากจนและไม่มีลูกหลานดูแลมากกว่านั้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยด้วยความร่วมมือจากกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประจำจังหวัดทั่วประเทศเพื่อช่วยกำหนดความครอบคลุมของสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มสวัสดิการ(ดูบทที่ 3)

2.6 ปัญหาในทางปฏิบัติของการ บริการสวัสดิการถ้วนหน้า

แม้สวัสดิการหลาย ประเภทที่รัฐได้จัดให้เป็นแบบถ้วนหน้าแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีทำให้ผู้มีสิทธิไม่รู้ว่ามียกเว้นการนั้นๆ แก่ประชาชนหรือไม่ รู้ว่าตนมีสิทธิ ปัญหา/อุปสรรคในการลงทะเบียนรับสิทธิ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีหลักฐาน (ไร้ใบหลักฐานต่างดาวไม่ได้จดทะเบียน) หลักฐานหาไม่ได้หรือได้มายาก (เช่นทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน ไม่รับรองความพิการ หากคนรับรองไม่ได้) รวมทั้งปัญหาในการไปลงทะเบียนของผู้มีสิทธิ (กายภาพ การเดินทาง)

นอกจากนี้แม้ประชาชนจะรับรู้ถึงสิทธิและสามารถไปลงทะเบียนได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีบางกลุ่มที่เลือกจะไม่ไปลงทะเบียนรับสิทธิของตน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยสูงดังที่พบในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) รวมทั้งกลุ่มที่มีรายได้ไม่สูงก็อาจไม่ต้องการจ่ายเงินสมทบเช่นในกรณีของประกันสังคม หรือบางกลุ่มที่ไปลงทะเบียนแล้วแต่มีปัญหาในการใช้สิทธิ เช่น ในด้านสุขภาพทั้งกรณี UC และประกันสังคมที่ประสบปัญหาเรื่องสถานพยาบาลตามสิทธิไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการ

² ในกรณีผู้พิการและเด็กกำพร้า อาจเป็นไปได้ว่าเป็นผู้มีฐานะดีหรืออยู่ในครอบครัวที่ฐานะดี แต่อย่างไรก็ตามถือว่าบุคคลนั้นกลายเป็นผู้ด้อยโอกาส และควรได้รับสวัสดิการบางประการเพิ่มขึ้น

บทที่ 3

การสำรวจความต้องการสวัสดิการของประชาชน

ในระหว่างการจัดทำระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับประชาชนในปี 2560 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้มีงานศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการอีก 2 ชิ้นได้แก่ โครงการวิจัยเรื่องทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย และโครงการประชาเสวนาเรื่องสวัสดิการสังคม ซึ่งทั้งสองโครงการได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) เช่นเดียวกัน ส่วนในงานวิจัย นี้ได้เพิ่มเติม การสำรวจความคิดเห็นจาก คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ และการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม การสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ ดังนั้น จึงมีงานสำรวจ ความต้องการสวัสดิการของประชาชนรวม 4 ชิ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ จัดทำการสำรวจเกี่ยวกับความต้องการสวัสดิการสังคมของ ประชาชน 2 ครั้ง ครั้งแรกสำรวจในเดือนสิงหาคม – กันยายน 2552 และครั้งที่สอง สำรวจในเดือนเมษายน 2553 โดยมีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 7,777 ตัวอย่าง กระจายทุกจังหวัดทั่วประเทศ (รายละเอียด แสดงในตารางที่ 3.1) ครึ่งหนึ่งของตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการ รักษาพยาบาลจากรัฐ โดยครัวเรือนในกรุงเทพ ฯ มีสัดส่วนการได้รับสวัสดิการต่ำที่สุด อันดับที่สองคือสวัสดิการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.1 จำนวนครัวเรือนตัวอย่าง

ภูมิภาค	ส.ค. – ก.ย. 2552		เม.ย. 2553	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กรุงเทพฯ	225	5.5	208	5.7
กลาง	1,228	30.0	1105	30.0
เหนือ	1,005	24.5	898	24.4
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,072	26.2	937	25.5
ใต้	567	13.8	532	14.5
รวม	4,097	100.0	3,680	100.0

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.2 สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ปี 2552

ได้รับ/มีสิทธิในสวัสดิการ	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม
การศึกษา การฝึกอาชีพ	17.8	21.4	38.7	38.0	33.1	31.8
บ้านพัก ที่อยู่อาศัย	9.0	2.4	2.1	1.2	2.9	2.6
การรักษาพยาบาล	56.5	68.4	94.1	96.2	82.6	83.9
เงินช่วยเหลือประเภทอื่นๆ	0.5	1.1	0.8	0.3	1.5	0.8

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ความต้องการสวัสดิการจากรัฐ

สวัสดิการสังคมที่ทำการสำรวจประกอบด้วย

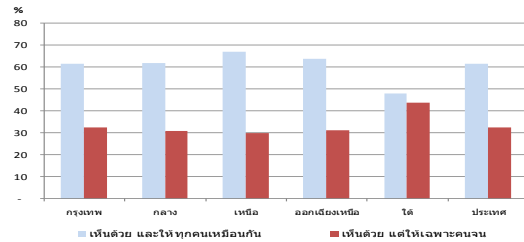
- 1) ให้เงินช่วยเหลือ 500 บาทต่อเดือนแก่เด็กทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 15 ปี (ปัจจุบันยังไม่
มีเงินช่วยเหลือด้านนี้)
- 2) ให้เรียนฟรีตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมปลาย/อาชีวฯ โดยฟรีทั้งค่าเล่าเรียน อาหารกลางวัน หนังสือ
เรียน ชุดนักเรียน และค่าเดินทางไปโรงเรียน (ปัจจุบันมีสวัสดิการนี้อยู่ ยกเว้นค่าเดินทาง และการนำ
หนังสือกลับบ้านได้)
- 3) ให้เรียนฟรีในระดับมหาวิทยาลัย หรือมีทุนการศึกษาเฉพาะคนที่มีเงินไม่พอจ่าย โดยไม่ต้องกู้
เงินเรียน
- 4) จัดการฝึกอาชีพ (ฟรีทุกหลักสูตร) และช่วยจัดหางานให้กับนักศึกษาจบใหม่ คนตกงาน และ
คนที่ต้องการเปลี่ยนงาน
- 5) ให้เงินชดเชยรายได้/เงินทดแทนจากการตกงานหรือไม่สบายงานทำงานไม่ได้ แต่ต้องมีการ
สมทบเงินด้วย (เหมือนการออมเพื่อใช้เมื่อตกงาน)
- 6) ให้เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 บาท/เดือน (ปัจจุบันให้คนละ 500
บาทต่อเดือน)
- 7) ให้ทุกคนได้รับการรักษาพยาบาลฟรี (เหมือนข้าราชการ)
- 8) ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างๆ เช่น พายุ น้ำท่วม ดินถล่ม
- 9) ให้เงินช่วยเหลือคนพิการ 500 บาท/เดือน (ปัจจุบันมีอยู่แล้ว)
- 10) ให้เงินช่วยเหลือผู้หญิงที่มีลูกแต่ไม่มีสามีคอยเลี้ยงดู (เป็นม่าย/หย่าร้าง) เดือนละ 500 บาท
ต่อเด็ก 1 คนจนกว่าลูกจะเข้าโรงเรียน

ผลการสำรวจพบว่า คนไทยส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคนและควรมี
ลักษณะถ้วนหน้า จากรูปที่ 3.1 พบว่าประชาชนในทุกภูมิภาคต้องการสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า มี
เพียงภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้ที่เห็นว่าควรให้สวัสดิการเฉพาะคนจนสูงกว่าภาคอื่นๆ และทั้งหมดนี้มีจำนวน
น้อยมากที่เห็นว่ารัฐไม่ควรทำสวัสดิการสังคม

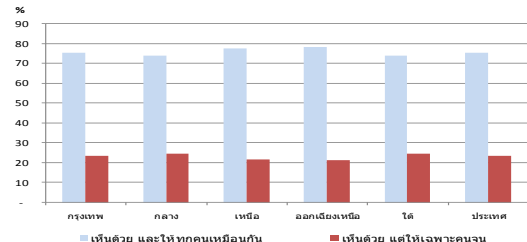
เมื่อสอบถามถึงประเภทสวัสดิการสังคมที่ประเทศไทยควรจะต้องมี รวมถึงผู้ดำเนินการและแหล่ง
งบประมาณ พบว่ากว่าร้อยละ 90 ของประชาชนในทุกภูมิภาคเห็นว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมตั้งแต่
การศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การช่วยคนตกงาน การช่วยคนพิการและผู้สูงอายุ
(ตารางที่ 3.3) ในส่วนผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ คนส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐ บาลกลางควรเป็นผู้สนับสนุน
แต่ถ้าเป็นการส่งเสริม สุขภาพ การพัฒนาอาชีพและฝึกทักษะในการทำงาน การดูแลเด็กพิการ /เด็ก
เร่ร่อน/เด็กกำพร้า และการดูแลผู้สูงอายุ เห็นว่าควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น
(ตารางที่ 3.4) ส่วนการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐ บาลกลางควรเป็น
ผู้ดำเนินการ ยกเว้นบางสวัสดิการที่มีสัดส่วนผู้ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น
เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น (ตารางที่ 3.5)

รูปที่ 3.1 ความเห็นต่อสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือจากรัฐ

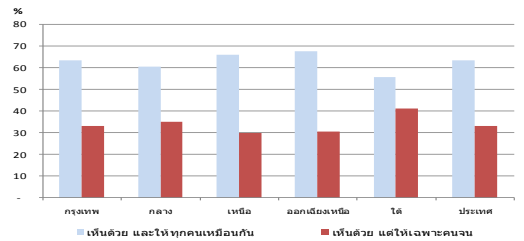
เงินช่วยเหลือ 500 บาท แก่เด็กทุกคน



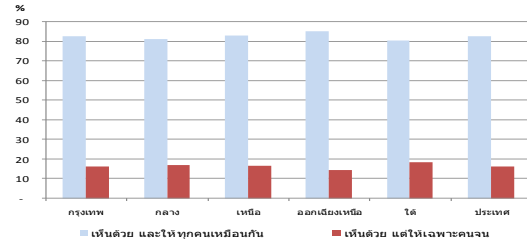
เรียนฟรีตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมปลาย



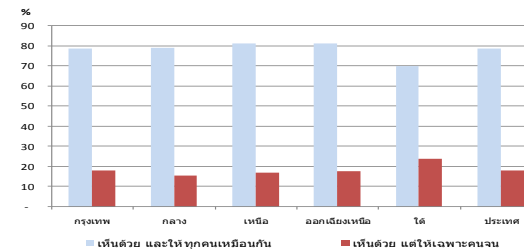
เรียนฟรีในระดับมหาวิทยาลัย



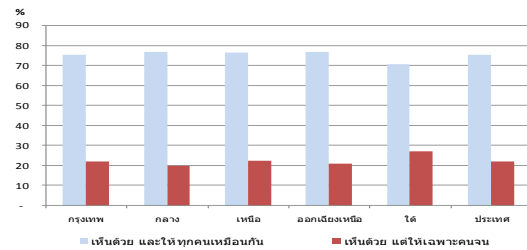
ฝึกอาชีพฟรีทุกหลักสูตรและจัดหางานให้นักศึกษาจบใหม่



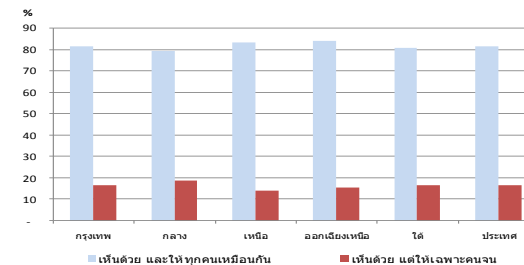
เงินชดเชยรายได้/เงินทดแทนตงงานหรือเจ็บป่วย



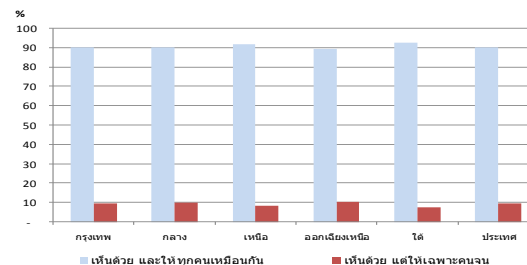
เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 1,000 บาท



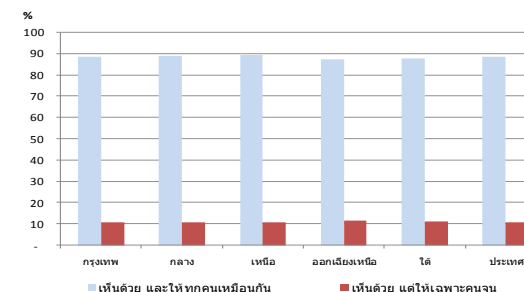
การรักษาพยาบาลฟรีเหมือนข้าราชการ



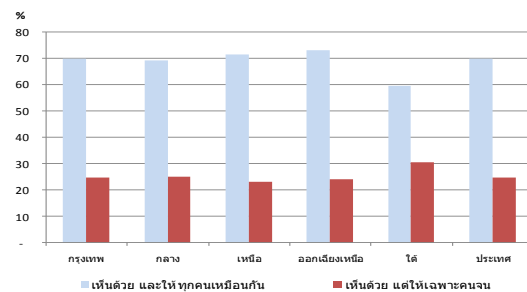
ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ



การช่วยเหลือคนพิการ 500 บาทต่อเดือน



ความช่วยเหลือหญิงเลี้ยงเดี่ยวเดือนละ 500 บาท



หมายเหตุ: มีสัดส่วนเล็กน้อยที่ไม่เห็นด้วย และคิดว่ารัฐไม่ควรทำ

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.3 สัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยว่าควรมีสวัสดิการสังคมเหล่านี้ (ร้อยละ)

ประเภทสวัสดิการสังคม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม
การศึกษานานาชาติถึงมัธยมปลาย/อาชีวศึกษา/ปวส.	90	95	99	98	99	97
การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย	86	88	95	96	94	92
การส่งเสริมสุขภาพ เช่น ป้องกันโรค การสนับสนุนการออกกำลังกาย	88	91	98	95	97	94
การรักษาพยาบาล	92	99	99	99	100	98
การให้ความช่วยเหลือในการหางานทำ	90	95	98	97	99	96
การให้การฝึกอบรม พัฒนาอาชีพ ฝึกทักษะในการทำงานให้ดีขึ้น	90	92	97	97	98	95
การให้เงินช่วยเหลือผู้ตกงาน	89	95	97	97	97	96
การให้เงินช่วยเหลือผู้พิการ	91	99	100	99	100	99
การจับใบเลี้ยงชีพบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	92	99	100	99	100	98
การดูแลเด็กพิการ เด็กเรื้อรัง เด็กกำพร้า	91	99	99	99	100	98
การดูแลผู้สูงอายุ	92	99	100	99	100	99

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.4 สัดส่วนผู้ที่ให้ความเห็นต่อแหล่งที่สนับสนุนงบประมาณ (ร้อยละ)

ประเภทสวัสดิการสังคม	รัฐบาลกลาง	อปท.	ประชาชน/ชุมชน	เอกชน
การศึกษานานาชาติถึงมัธยมปลาย/อาชีวศึกษา/ปวส.	89	10	0	1
การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย	92	7	0	1
การส่งเสริมสุขภาพ เช่น ป้องกันโรค การสนับสนุนการออกกำลังกาย	70	26	3	2
การรักษาพยาบาล	90	9	0	1
การให้ความช่วยเหลือในการหางานทำ	78	14	0	8
การให้การฝึกอบรม พัฒนาอาชีพ ฝึกทักษะในการทำงานให้ดีขึ้น	72	21	1	6
การให้เงินช่วยเหลือผู้ตกงาน	82	14	0	4
การให้เงินช่วยเหลือผู้พิการ	77	22	0	1
การจับใบเลี้ยงชีพบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	78	22	0	0
การดูแลเด็กพิการ เด็กเรื้อรัง เด็กกำพร้า	76	22	1	1
การดูแลผู้สูงอายุ	75	24	1	1

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.5 สัดส่วนผู้ที่ให้ความเห็นต่อผู้ดำเนินการ (ร้อยละ)

ประเภทสวัสดิการสังคม	รัฐบาลกลาง	อปท.	ประชาชน/ชุมชน	เอกชน
การศึกษานานาชาติถึงมัธยมปลาย/อาชีวศึกษา/ปวส.	77	21	1	1
การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย	84	14	1	1
การส่งเสริมสุขภาพ เช่น ป้องกันโรค การสนับสนุนการออกกำลังกาย	46	41	11	2
การรักษาพยาบาล	76	21	1	2
การให้ความช่วยเหลือในการหางานทำ	60	26	2	12
การให้การฝึกอบรม พัฒนาอาชีพ ฝึกทักษะในการทำงานให้ดีขึ้น	51	35	4	10
การให้เงินช่วยเหลือผู้ตกงาน	65	28	1	6
การให้เงินช่วยเหลือผู้พิการ	52	45	2	1
การจับใบเลี้ยงชีพบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	54	43	2	0
การดูแลเด็กพิการ เด็กเรื้อรัง เด็กกำพร้า	52	44	3	1
การดูแลผู้สูงอายุ	48	46	5	1

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

“ถ้ารัฐบาลขึ้นภาษีสินค้า (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) แล้วนำเงินจากการเก็บภาษีมาพัฒนาประเทศ ท่านอยากให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณด้านใดมากที่สุด” ร้อยละ 18 ของครัวเรือนทั้งประเทศต้องการให้เพิ่มงบเพื่อการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะคน กรุงเทพฯ ให้ความสำคัญกับการ รักษาพยาบาล ถึงร้อยละ 30 สวัสดิการที่ได้รับความสำคัญรองลงมาคือ การช่วยเหลือคนพิการ การศึกษาและการแก้ปัญหาหนี้สิน น่าสังเกตว่าคนในภาคใต้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 สวัสดิการสังคมที่ต้องการให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณมากที่สุด (ร้อยละ)

ประเภทสวัสดิการสังคม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	ทั้ง ประเทศ
การศึกษา หรือฝึกอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงาน	14	11	12	13	16	13
การรักษาพยาบาล	30	20	16	10	26	18
ลงทุนทางเศรษฐกิจ	3	3	3	4	3	3
รักษาสินแวดล้อม ลดมลพิษ อนุรักษ์ธรรมชาติ	1	2	2	0	1	1
รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ	7	9	4	3	8	6
ช่วยเหลือที่ยากจน คนพิการ	10	11	10	19	13	14
แก้ปัญหาหนี้สินคนจน	10	11	15	18	7	13
แจกเงินคนจนหรือคนรายได้น้อย	5	5	6	6	2	5
ช่วยเหลือที่อยู่อาศัย สำหรับคนจน หรือคนรายได้น้อย	6	5	2	3	4	4
ให้บริการของรัฐบางประเภทฟรี	6	5	6	6	6	6
ประกันราคาพืชผล	1	8	15	11	9	10
ควบคุมราคาสินค้า เช่น น้ำมัน	7	6	7	6	3	6
อื่นๆ	0	1	0	1	2	1
ไม่รู้/ไม่ตอบ		3	0	0	1	1

ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

3.2 การประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการการประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ในช่วงเดือนตุลาคม 2552- พฤษภาคม 2553 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมสมองหาฉันทามติเกี่ยวกับระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

ประชาเสวนาเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายส่วนรวมที่จะมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม หลักการสำคัญของกระบวนการจัดทำประชาเสวนาคือ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้สภาวะการณ์ที่ต้องมีการให้ “ข้อเท็จจริง” ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเสวนา และให้เวลา “ไตร่ตรอง” กลับกรองความคิดและแลกเปลี่ยนความเห็นในกลุ่มตัวแทนประชาชนด้วยกัน ทั้งนี้ ความคิดเห็นจากประชาชนสามารถมีความแตกต่างกันได้ ไม่จำเป็นต้องหาฉันทามติ

ประชาเสวนาจัดใน 4 ภูมิภาค 14 จังหวัด ดังนี้

- ภาคเหนือ คือ จังหวัดน่าน ลำพูน และกำแพงเพชร
- ภาคกลาง คือ จังหวัดปทุมธานี สระบุรี ระยอง และกาญจนบุรี
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดสุรินทร์ ขอนแก่น หนองคาย และเลย
- ภาคใต้ คือ จังหวัดชุมพร กระบี่ และสงขลา

ตารางที่ 3.7 จำนวนผู้เข้าร่วมประชาเสวนา จำแนกตามจังหวัดและเพศ

จังหวัด	ชาย	หญิง	รวม
กระบี่	24	23	47
กาญจนบุรี	25	27	52
กำแพงเพชร	31	26	57
ขอนแก่น	22	22	44
ชุมพร	22	26	48
น่าน	24	23	47
ปทุมธานี	21	22	43
ระยอง	30	28	58
ลำพูน	22	26	48
เลย	21	25	46
สงขลา	20	24	44
สระบุรี	21	25	46
สุรินทร์	27	29	56
หนองคาย	23	26	49
รวม	333	352	685
ร้อยละ	48.6	51.4	100.0

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2553)

สรุปผลการประชาเสวนา

ผลที่ได้จากการเสวนาในแต่ละประเภทสวัสดิการสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.8 สรุปผลการประชาเสวนาสวัสดิการสำหรับคนไทยในอนาคต

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
1.	สวัสดิการด้านการศึกษา - ให้เรียนฟรี (ค่าเทอมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ) ตั้งแต่อนุบาล จนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย - ประเด็นที่ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันคือ ระดับอุดมศึกษา บางส่วนเห็นว่าควรให้เรียนฟรีทุกคน เพื่อความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูง บางส่วนเห็นว่าต้องมีเกณฑ์ เช่น ให้เฉพาะคนจน คนเรียนดี หรือเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน เป็นต้น - ควรปรับปรุงคุณภาพของครู/โรงเรียนในเมืองและชนบทให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน - รัฐควรควบคุมคุณภาพผู้จบการศึกษาและผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน จะได้ไม่มีคนตกงาน	แบ่งเป็น 2 ระดับคือ - ระดับอนุบาลถึงมัธยมต้นให้ชุมชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รับผิดชอบ เพราะจะได้จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/ท้องถิ่น และสามารถติดตามประเมินผลได้ อย่างเป็นใกล้ชิด ส่วนบทบาทของรัฐบาลกลางคือวางนโยบาย และสนับสนุนงบประมาณส่งมาให้ท้องถิ่น - ระดับมัธยมปลาย-อุดมศึกษา ให้รัฐบาลกลางจัดการ	- ถ้าคุณภาพการศึกษาดีจริง ประชาชนก็ยินดีจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมทบงบประมาณเพิ่มเติมด้วย
2.	สวัสดิการรักษายาบาล - ปรับให้คุณภาพการให้บริการด้านสาธารณสุขเท่าเทียมกันระหว่าง 30 บาทรักษาทุกโรค กับการใช้สิทธิประกันสังคมและข้าราชการ - ปรับปรุงคุณภาพการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐทุกแห่งให้มีมาตรฐานเดียวกัน - จัดหาแพทย์เพิ่มเติมในโรงพยาบาลจังหวัดและท้องถิ่น	รัฐ (กระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาล อปท.) กำหนดนโยบายและส่งเสริมให้ชุมชน รวมกลุ่มจัดสวัสดิการในชุมชน รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและการบริการที่เท่าเทียมกันในทุกสถานพยาบาล	- เพิ่มภาษีประเภทต่างๆ โดยเฉพาะสินค้าที่ทำให้เกิดความเสื่อมต่อสุขภาพ และกระทบต่อสังคม เช่น สุรา บุหรี่ - ประชาชนยินดีร่วมจ่าย โดยอยากให้รัฐกำหนดมา

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
	เพื่อรองรับความต้องการของประชาชน และยกระดับสถานีนามัยเป็นโรงพยาบาลระดับตำบลและอำเภอ พัฒนาแพทย์แผนไทย สนับสนุนบทบาทหมอชาวบ้าน และจัดอบรมให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) สามารถปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ		ว่าค่ารักษาพยาบาลโรคภัยร้ายแรง รัฐจะจ่ายสัดส่วนเท่าไร ชุมชนและท้องถิ่นจัดกองทุนสนับสนุนด้านรักษาพยาบาล
3.	สวัสดิการด้านแรงงาน - ให้รัฐช่วยในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดฝึกอาชีพ และหางานให้กับคนจบใหม่ คนตกงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่อง - สวัสดิการด้านการคุ้มครองแรงงาน: กรณีไม่มีนายจ้าง “ประกันตนเอง” ให้รัฐเข้ามาช่วยสมทบเงินประกันให้ครึ่งหนึ่งทดแทนในส่วนที่นายจ้างจ่ายให้ และแรงงานจ่ายเองครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ควรให้มีการคุ้มครองแรงงานไทย และควบคุมดูแลการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวด - สวัสดิการด้านการรวมกลุ่มของแรงงาน: ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามกลุ่มอาชีพ เพื่อดูแลคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ	- บทบาทของรัฐ: พัฒนาทักษะแรงงาน รัฐบาลร่วมกับผู้ประกอบการจัดหางานรองรับนักศึกษาจบใหม่ทุกคน - บทบาทของท้องถิ่น: รัฐและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยให้แต่ละกลุ่มอาชีพเกิดการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ จัดวิทยากรฝึกอบรมให้สามารถประกอบอาชีพได้ ประชาสัมพันธ์ข่าวโครงการต่างๆ ให้ทั่วถึง	- รัฐส่งเสริมให้แต่ละอาชีพสมทบเงินเข้ากองทุนของกลุ่มอาชีพตนเอง - ท้องถิ่นจัดงบประมาณสำหรับฝึกฝีมือแรงงาน 20% ของงบประมาณ
4.	สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ - เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ที่ประชุมยังมีความเห็นแตกต่างกัน บางส่วนเห็นว่าควรให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุเฉพาะคนจน และบางส่วนเห็นว่าควรให้ทุกคน - มาตรการเสริมอื่นๆ จัดให้มีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด ทุกหมู่บ้าน ชุมชน ควรจะมีชมรมผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มคนสูงอายุทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ เช่น ถ่ายทอดภูมิปัญญาที่ตนมีอยู่ เป็นการลดความเครียด พัฒนาความรู้ในการดูแลตนเอง ส่งเสริมให้ออกกำลังกาย จัดหางานเบาๆ ที่เหมาะสมกับวัย เพื่อส่งเสริมรายได้ให้ผู้สูงอายุที่ยังทำงานไหว ส่งเสริมความรักในครอบครัว และบทบาทของลูกหลานเพื่อช่วยดูแลผู้สูงอายุ	- ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลของผู้สูงอายุ และมีการจัดตั้งศูนย์ผู้สูงอายุ - ให้เจ้าหน้าที่จากโรงพยาบาลในท้องถิ่นออกตรวจสุขภาพและแนะนำการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุตามชุมชนต่างๆ	รัฐควรส่งเสริมให้มีการออมส่วนบุคคลในวัยทำงาน และเงินออมในระดับชุมชน
5.	สวัสดิการเพื่อผู้ว่างงาน - ให้ชดเชยรายได้ให้กับผู้ว่างงานในกรณีถูกเลิกจ้างเป็นเวลา 3 เดือน - จัดให้มีระบบการประกันตนสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ผู้รับจ้างนอกระบบ แรงงานเหมาช่วง (sub-contract) - รัฐควรพิจารณาเรื่องหลักสูตรวิชาที่จะเปิดสอนให้เน้นสาขาที่ขาดแคลน เพื่อลดปริมาณผู้ว่างงานลงหลังจบการศึกษา	- ให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ โดยรัฐเป็นที่เล็งส่งข้อมูลคนว่างงาน และทรัพยากร บุคลากร เงินงบประมาณสนับสนุน ควรมีศูนย์ประสานงานเพื่อจัดหางานและอาชีพให้ทำ ทั้งในระดับอำเภอและตำบล - สำหรับการชดเชยเงินให้ผู้ว่างงานให้ชุมชนตั้งกรรมการที่ประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านเพื่อพิจารณา	- รัฐส่งเสริมให้แต่ละอาชีพสมทบเงินเข้ากองทุนของกลุ่มอาชีพตนเอง - ส่งเสริมการออมเงินสมทบมาจากเงินสวัสดิการของชุมชน

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
6.	สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส • จำแนกผู้ด้อยโอกาสออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้-ทำงานไม่ได้ ให้สวัสดิการเป็นเบี้ยยังชีพ ส่วนผู้ด้อยโอกาสที่ยังสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ให้ถามว่าต้องการความช่วยเหลืออะไร โดยให้รัฐจัดหาอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มที่ยังสามารถทำงานได้ มีศูนย์สงเคราะห์ฟื้นฟูวิชาชีพคนพิการในชนบท • สนับสนุนอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อคนพิการตามความเหมาะสม เช่น รถเข็นสำหรับคนเดินไม่ได้ ทุฟสำหรับคนหูหนวก เตี้ยงูลงลมสำหรับคนป่วยเป็นอัมพาต อวัยวะเทียม รวมถึงออกกฎหมายบังคับและมีมาตรการบังคับให้ชัดเจน ว่าต้องมีทางลาด เสี่ยงในลิฟท์ และห้องน้ำให้คนพิการตามปั้มน้ำมัน โรงแรม หน่วยงานราชการ ฯลฯ • จัดสวัสดิการด้านการศึกษาเป็นพิเศษแก่คนพิการ	• รัฐดูแลเรื่องรายได้และการฝึกอาชีพ • ให้ท้องถิ่นดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้พิการและด้อยโอกาส • ให้พัฒนาสังคมจังหวัดและ อบท. ส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ผู้พิการตามความถนัด	• ท้องถิ่นจัดงบประมาณสมทบกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2553)

3.3 ความคิดเห็นจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วป ระเทศ

การจัดให้มีสวัสดิการถ้วนหน้ากับประชาชนทั้งประเทศนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และเป็นงบประมาณที่ผูกพันระยะยาว ดังนั้นการออกแบบสวัสดิการถ้วนหน้าในตอนแรกจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง และควรให้มีการจัดลำดับความสำคัญของประเภทสวัสดิการถ้วนหน้าว่าควรครอบคลุมสวัสดิการอะไรบ้างโดยพิจารณาจาก (ก) การสนองตอบความต้องการภาคประชาชน (ข) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 และ (ค) สวัสดิการอะไรที่สามารถจัดแบบเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมายแทนการจัดแบบถ้วนหน้าโดยยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มระดับสวัสดิการให้ประชาชนอย่างเพียงพอ

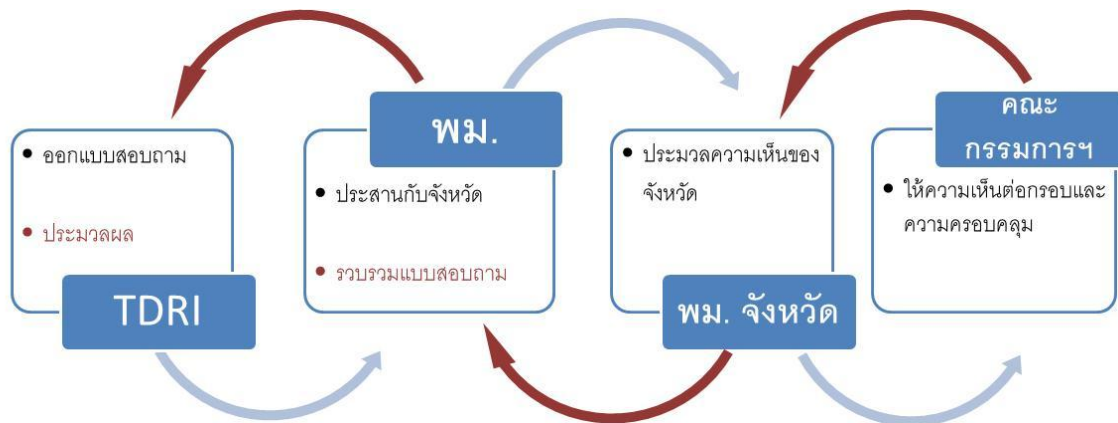
เพื่อช่วยจัดลำดับความสำคัญ คณะผู้วิจัยด้วยความร่วมมือจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประจำจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีวิธีการสำรวจและผลการสำรวจดังต่อไปนี้

วิธีการสำรวจ

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็น โดยได้ทำการรวบรวมโครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการที่มีการศึกษาวิจัยว่าเป็นสวัสดิการที่ประเทศไทยพึงมี โดยบางโครงการมีการดำเนิน การแล้วในปัจจุบัน (แต่ยังอาจไม่เป็นแบบถ้วนหน้า) และบางโครงการก็เป็นเพียงแนวคิด ส่งให้กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)
- กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด (พม. จังหวัด) เพื่อประสานให้ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ

- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศให้ความเห็นต่อกรอบและความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าและสังคม พม. จังหวัดเพื่อประมวลความเห็นเป็นของจังหวัดให้เหลือเพียง 1 ชุด ส่งคืนกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งแบบสอบถามกลับมาที่ TDRi เพื่อประมวลผล เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานต่อไป

รูปที่ 3.2 วิธีการสำรวจแบบสอบถาม



มีแบบสอบถามส่งกลับมาจำนวนทั้งสิ้น 54 จังหวัด ประกอบด้วย แบบสอบถามจาก กรุงเทพฯ ภาคกลางจำนวน 16 จังหวัด ภาคเหนือ 14 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 จังหวัด และภาคใต้ 8 จังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภูมิภาค	จังหวัด	
กรุงเทพฯ	กรุงเทพฯ	
ภาคกลาง (จำนวน 16 จังหวัด)	จันทบุรี	ราชบุรี
	ชัยนาท	ลพบุรี
	นครนายก	สมุทรปราการ
	ปทุมธานี	สมุทรสงคราม
	ประจวบคีรีขันธ์	สิงห์บุรี
	เพชรบุรี	สุพรรณบุรี
	ระยอง	อยุธยา
	ปราจีนบุรี	กาญจนบุรี
ภาคเหนือ (จำนวน 14 จังหวัด)	กำแพงเพชร	เพชรบูรณ์
	เชียงราย	แพร่
	เชียงใหม่	ลำพูน
	นครสวรรค์	สุโขทัย
	พะเยา	อุทัยธานี
	พิษณุโลก	อุตรดิตถ์
	ลำปาง	แม่ฮ่องสอน

ภูมิภาค	จังหวัด	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จำนวน 15 จังหวัด)	ชัยภูมิ	ร้อยเอ็ด
	นครพนม	เลย
	นครราชสีมา	หนองบัวลำภู
	บุรีรัมย์	อำนาจเจริญ
	มหาสารคาม	อุบลราชธานี
	มุกดาหาร	อุดรธานี
	กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
	ยโสธร	
ภาคใต้ (จำนวน 8 จังหวัด)	กระบี่	ภูเก็ต
	ตรัง	ระนอง
	ปัตตานี	สตูล
	พังงา	นครศรีธรรมราช

ผลการสำรวจ

แบบสอบถาม เพื่อสำรวจความคิดเห็นที่ส่งให้กับ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ เป็นแบบสอบถามที่ ได้รวบรวมโครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการที่มีการศึกษาวิจัยว่าเป็นสวัสดิการที่ประเทศไทยพึงมี โดยบางโครงการมีการดำเนินการในปัจจุบันแล้ว (แต่ยังอาจไม่เป็นแบบถาวร) และบางโครงการก็เป็นเพียงแนวคิด โดยการสอบถามความเห็นใน 3 ประเด็น และกำหนดแนวทางในการตอบแบบสอบถาม คือ ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ลงในช่องใดช่องหนึ่งของ

- ‘ระดับการสนองตอบความต้องการประชาชนในพื้นที่’ (มาก ปานกลาง น้อย)
- ‘ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560’ (มาก ปานกลาง น้อย)
- ‘ลักษณะสวัสดิการ’ (ถาวรชั่วคราว เจาะจง)

ในการประมวลผลได้แปลงความคิดเห็นเป็นคะแนน โดยหากให้ระดับการตอบสนองความต้องการของประชาชนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 “มาก” จะได้ 3 คะแนน “ปานกลาง” ให้ 2 คะแนน และ “น้อย” ให้ 1 คะแนน จากนั้นได้คำนวณคะแนนเฉลี่ย ผลจากการสำรวจความคิดเห็นที่ประมวลจากแบบสอบถามที่ส่งกลับมาจาก 54 จังหวัด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.9 โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

การบริการทางสังคม

ใน Pillar 1 การบริการทางสังคม ได้แบ่งสวัสดิการออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ สวัสดิการด้านนันทนาการ และสวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย ผลการสำรวจความคิดเห็น ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ สรุปได้ดังนี้

สวัสดิการด้านการศึกษา โครงการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าสามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนได้มากที่สุด คือ โครงการอาหารเสริม(นม) โรงเรียนหรือนมโรงเรียน(2.93 คะแนน) รองลงมาได้แก่ การศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี (2.91 คะแนน) กองทุนอาหารกลางวัน (2.89 คะแนน) และเพิ่มเงินช่วยเหลือการศึกษาสำหรับ

เด็กยากจน(2.83 คะแนน) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) (2.74 คะแนน) เพิ่มเงินช่วยเหลือบุตร (2.72 คะแนน) และลำดับสุดท้าย กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) (2.45 คะแนน) และเห็นว่าโครงการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุดคือ โครงการการศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี (2.93 คะแนน) รองลงมาได้แก่ นมโรงเรียน (2.91 คะแนน) กองทุนอาหารกลางวัน (2.87 คะแนน) และเพิ่มเงินช่วยเหลือการศึกษาสำหรับเด็กยากจน (2.79 คะแนน) สำหรับลักษณะสวัสดิการด้านการศึกษา คณะกรรมการฯ เห็นว่ามีทั้งส่วนที่ควรเป็นแบบถ้วนหน้าและเจาะจง โครงการที่ควรเป็นแบบถ้วนหน้า ได้แก่ นมโรงเรียน การศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี และกองทุนอาหารกลางวัน ส่วนโครงการเพิ่มเงินช่วยเหลือการศึกษาสำหรับเด็กยากจน เพิ่ม เงินช่วยเหลือบุตร กยศ. และ กรอ. ควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ โครงการรักษาฟรีถ้วนหน้า (คนไทย) (2.91 และ 2.94 คะแนน ตามลำดับ) รองลงมาได้แก่ สวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ (2.89 และ 2.91 คะแนน ตามลำดับ) ประกันสังคม : รักษาพยาบาล (2.85 และ 2.89 คะแนน ตามลำดับ) และโครงการที่ได้คะแนนน้อยที่สุดคือ รักษาฟรีแก่แรงงาน ต่างด้าว (1.83 และ 1.81 คะแนน ตามลำดับ) โดยเห็นว่าโครงการรักษาฟรีถ้วนหน้าและประกันสังคมควรเป็นแบบถ้วนหน้า ในขณะที่โครงการสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการและรักษาฟรีแก่แรงงานต่างด้าวควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ บริการจัดหางาน (2.88 และ 2.81 คะแนน) รองลงมาได้แก่ การพัฒนาฝีมือแรงงาน ไทย (2.81 และ 2.70 คะแนน) กองทุนประกันการจ้างงาน (2.71 และ 2.63 คะแนน) และการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว (1.78 และ 1.74 คะแนน) สำหรับลักษณะสวัสดิการเห็นว่าโครงการส่วนใหญ่ควรเป็นแบบถ้วนหน้า ยกเว้นการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวที่ควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านนันทนาการ คณะกรรมการฯ เห็นว่า โครงการสวนสาธารณะ สนามกีฬา ลานกิจกรรม ศูนย์ชุมชน ศูนย์เยาวชน ศูนย์บริหารผู้สูงอายุ หอสมุด ตามมาตรฐานสัดส่วนพื้นที่ต่อประชากร ได้คะแนนความสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน 2.91 คะแนน และได้คะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 เท่ากับ 2.80 คะแนน และควรมีลักษณะถ้วนหน้า

สวัสดิการกลุ่มเปราะบาง คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ เบี้ยยังชีพคนชรา (3.0 และ 2.98 คะแนน ตามลำดับ) รองลงมาคือ เบี้ยความพิการ (ได้คะแนน 2.92 คะแนนเท่ากันทั้งเรื่องความสามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ที่ทำงานไม่ได้มีคะแนน การสนองตอบความต้องการเป็นอันดับ 3 (2.91 คะแนน) แต่เมื่อดูความเป็นไปได้ในปี 2560 กลับอยู่ในอันดับสุดท้าย (2.81 คะแนน) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ (2.87 และ 2.83 คะแนน ตามลำดับ) และเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ได้อันดับสุดท้ายในเรื่องการสนองตอบความต้องการของประชาชน (2.81 คะแนน) แต่ได้อันดับ 3 ในด้านความเป็นไปได้ในทาง

ปฏิบัติภายในปี 2560 (2.89 คะแนน) นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายทุกโครงการควรเป็นแบบถ้วนหน้า

การประกันสังคม

ใน Pillar 2 การประกันสังคม พบว่าโครงการที่คณะ กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าสามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชน ได้มากที่สุด คือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (2.96 คะแนน) รองลงมาได้แก่ ประกันสังคม (2.92 คะแนน) กองทุนสวัสดิการชรา (2.85 คะแนน) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (2.81 คะแนน) สำหรับโครงการขยายประกันสังคมสู่คู่สมรสและบุตร และการขยายประกันสังคมสู่แรงงานอิสระ ได้คะแนน 2.77 เท่ากัน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้คะแนน 2.75 กองทุนการออมแห่งชาติ 2.72 คะแนน กองทุนเงินทดแทน 2.64 คะแนน และกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน 2.52 คะแนน และเห็นว่าโครงการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ โครงการประกันสังคม (2.86 คะแนน) รองลงมาได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (2.85 คะแนน) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และการขยายประกันสังคมสู่คู่สมรสและบุตร (ได้ 2.72 คะแนน เท่ากัน) สำหรับลักษณะสวัสดิการด้านประกันสังคม คณะกรรมการฯ เห็นว่าโครงการส่วนใหญ่ควรเป็นแบบถ้วนหน้า ยกเว้น กองทุนสวัสดิการชรา กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชนที่ควรเป็นแบบเจาะจง

การช่วยเหลือทางสังคม

ใน Pillar 3 การช่วยเหลือทางสังคม ได้แบ่งสวัสดิการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย สวัสดิการที่อยู่อาศัย และสวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ ผลการสำรวจความคิดเห็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ สรุปได้ดังนี้

สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนมากที่สุด คือ เงินช่วยเหลือบุตร/ครอบครัวผู้ยากไร้ สตรีหม้าย หัวหน้าครอบครัวสูงอายุ/พิการ/ไร้ที่พึ่ง (2.91 คะแนน) รองลงมาคือ การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันสำหรับผู้พิการ (2.9 คะแนน) การดูแลผู้รับบริการที่บ้าน (เด็ก/พิการ/สูงอายุ/ผู้ป่วยเรื้อรัง) (2.87 คะแนน) และการดูแลผู้รับบริการในระบบสถาบัน (เด็ก พิการ สตรี ไร้ที่พึ่ง เอดส์ ผู้ป่วยเรื้อรัง สถานพินิจ เรือนจำ) (2.78 คะแนน) ส่วนโครงการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุดคือการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันสำหรับผู้พิการ (2.8 คะแนน) รองลงมาได้แก่ เงินช่วยเหลือบุตร/ครอบครัวผู้ยากไร้ สตรีหม้าย หัวหน้าครอบครัวสูงอายุ /พิการ/ไร้ที่พึ่ง (2.79 คะแนน) การดูแลผู้รับบริการที่บ้าน (2.66 คะแนน) และการดูแลผู้รับบริการในระบบสถาบัน (2.65 คะแนน) และเห็นว่าทุกโครงการควรเป็นแบบถ้วนหน้า ยกเว้นการดูแลผู้รับบริการในระบบสถาบันที่ควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการที่อยู่อาศัย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากกว่าโครงการที่พักฉุกเฉิน กล่าวคือ คะแนนการตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และโครงการที่พักฉุกเฉิน เท่ากับ 2.63 และ 2.52 ตามลำดับ ส่วน คะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 ได้ 2.42 และ 2.37 คะแนน ตามลำดับ และทั้งสองโครงการควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ โครงการจัดหาที่ทำกิน ให้สิทธิ์ที่ทำกินได้คะแนนการตอบสนองความต้องการของประชาชน 2.83 คะแนน และคะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 2.45 คะแนน และควรเป็นโครงการแบบเจาะจง

การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

สำหรับ Pillar 4 การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ มีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนมากที่สุด คือ โครงการเพิ่มกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (2.87 คะแนน) รองลงมา ได้แก่ เพิ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน (2.85 คะแนน) ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองและส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม (ได้ 2.84 คะแนนเท่ากัน) ส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนท้องถิ่นประชาสังคม (องค์การเอกชน ธุรกิจ อาสาสมัคร) (2.83 คะแนน) และส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (จิตอาสา) (2.75 คะแนน) สำหรับโครงการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ โครงการ ส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนท้องถิ่นประชาสังคม (2.79 คะแนน) รองลงมา ได้แก่ โครงการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม (2.78 คะแนน) เพิ่มกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพิ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน และ ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (ได้ 2.75 คะแนนเท่ากันทั้งสามโครงการ) ส่วนการคุ้มครองและ ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคมอยู่อันดับสุดท้ายได้ 2.74 คะแนน และเห็นว่าทุกโครงการควรเป็นแบบถาวร

นอกจากนี้ยังมีโครงการอื่นๆ ได้แก่ โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ และโครงการกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้คะแนนการตอบสนองความต้องการของประชาชน 2.90 2.85 และ 2.76 ตามลำดับ และได้คะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 เท่ากับ 2.80 2.76 2.67 คะแนน ตามลำดับ โดยเห็นว่าทั้งสามโครงการควรเป็นแบบถาวร

ตารางที่ 3.9 ผลการสำรวจความเห็นคณะกรรมการสวัสดิการถาวรระดับจังหวัด

โครงการ/กิจกรรมการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ปี 2560		คะแนนเฉลี่ย		ลักษณะ สวัสดิการ	ถ้วนหน้า/ รวม (%)
		สนองตอบความ ต้องการประชาชน	ความเป็นไปได้ ในปี 2560		
Pillar 1 การบริการทางสังคม					
1. สวัสดิการด้านการศึกษา					
1	โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนหรือนมโรงเรียน	2.93	2.91	ถ้วนหน้า	87
2	การศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี	2.91	2.93	ถ้วนหน้า	89
3	กองทุนอาหารกลางวัน	2.89	2.87	ถ้วนหน้า	80
4	เพิ่มเงินช่วยเหลือการศึกษาสำหรับเด็กยากจน	2.83	2.79	เจาะจง	33
5	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)	2.74	2.74	เจาะจง	22
6	เพิ่มเงินช่วยเหลือบุตร	2.72	2.57	เจาะจง	49
7	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)	2.45	2.38	เจาะจง	27
2. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย					
1	รักษาฟรีถ้วนหน้า (คนไทย)	2.91	2.94	ถ้วนหน้า	100
2	สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	2.89	2.91	เจาะจง	48
3	ประกันสังคม (รักษายาบาล)	2.85	2.89	ถ้วนหน้า	72
4	รักษาฟรีแก่แรงงานต่างด้าว	1.83	1.81	เจาะจง	4

โครงการ/กิจกรรมการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ปี 2560		คะแนนเฉลี่ย		ลักษณะ สวัสดิการ	ถ้วนหน้า/ รวม (%)
		สนองตอบความ ต้องการประชาชน	ความเป็นไปได้ ในปี 2560		
3. สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้					
1	บริการจัดหางาน	2.88	2.81	ถ้วนหน้า	85
2	การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย	2.81	2.70	ถ้วนหน้า	61
3	กองทุนประกันการจ้างงาน (ผู้สมทบกองทุนจะได้รับ การฝึกอบรมเมื่อตกงาน ช่วยให้หางานได้ง่ายขึ้น)	2.71	2.63	ถ้วนหน้า	65
4	การพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว	1.78	1.74	เจาะจง	7
4. สวัสดิการด้านนันทนาการ					
1	สวนสาธารณะ สนามกีฬา ลานกิจกรรม ศูนย์ชุมชน ศูนย์เยาวชน ห้องสมุด ตามมาตรฐานพื้นที่ต่อประชากร	2.91	2.80	ถ้วนหน้า	94
5. สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย					
1	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	3.00	2.98	ถ้วนหน้า	68
2	เบี้ยความพิการ	2.92	2.92	ถ้วนหน้า	66
3	เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ที่ทำงานไม่ได้	2.91	2.81	ถ้วนหน้า	53
4	เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้	2.87	2.83	ถ้วนหน้า	58
5	เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ	2.81	2.89	ถ้วนหน้า	55
Pillar 2 การประกันสังคม					
1	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	2.96	2.85	ถ้วนหน้า	62
2	ประกันสังคม	2.92	2.86	ถ้วนหน้า	88
3	กองทุนสวัสดิการชราวนา	2.85	2.60	เจาะจง	49
4	กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	2.81	2.72	เจาะจง	46
5	การขยายประกันสังคมสู่กลุ่มสตรีและบุตร	2.77	2.72	ถ้วนหน้า	87
6	การขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	2.77	2.60	ถ้วนหน้า	62
7	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	2.75	2.58	ถ้วนหน้า	65
8	กองทุนการออมแห่งชาติ	2.72	2.55	ถ้วนหน้า	87
9	กองทุนเงินทดแทน	2.64	2.47	ถ้วนหน้า	63
10	กองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน	2.52	2.49	เจาะจง	26
Pillar 3 การช่วยเหลือทางสังคม					
1. สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย					
1	เงินช่วยเหลือ (ครอบครัวผู้ยากไร้/สตรีหม้าย หัวหน้าครอบครัว สูงอายุ/พิการ/ไร้ที่พึ่ง)	2.91	2.79	ถ้วนหน้า	69
2	การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันสำหรับผู้ พิการ (ลิฟท์ ทางสำหรับรถเข็น ห้องน้ำ เป็นต้น)	2.90	2.80	ถ้วนหน้า	53
3	การดูแลผู้รับบริการที่บ้าน (พิการ สูงอายุ ป่วยเรื้อรัง)	2.87	2.66	ถ้วนหน้า	65
4	การดูแลผู้รับบริการในระบบสถาบัน (เด็ก พิการ สตรี ไร้ที่พึ่ง เอดส์ ป่วยเรื้อรัง สถานพินิจ เรือนจำ)	2.78	2.65	เจาะจง	48
2. สวัสดิการที่อยู่อาศัย					
1	ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	2.63	2.42	เจาะจง	27
2	ที่พักฉุกเฉิน	2.52	2.37	เจาะจง	35
3. สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้					
1	จัดหาที่ทำกิน ให้สิทธิที่ทำกิน	2.87	2.50	เจาะจง	40
Pillar 4 การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม					
1	เพิ่มกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม	2.87	2.75	ถ้วนหน้า	90
2	เพิ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน	2.85	2.75	ถ้วนหน้า	90

โครงการ/กิจกรรมการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ปี 2560		คะแนนเฉลี่ย		ลักษณะ สวัสดิการ	ถ้วนหน้า/ รวม (%)
		สนองตอบความ ต้องการประชาชน	ความเป็นไปได้ ในปี 2560		
3	ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม	2.84	2.78	ถ้วนหน้า	86
4	การคุ้มครองและส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม	2.84	2.74	ถ้วนหน้า	98
5	ส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนท้องถิ่นประชาสังคม (องค์การเอกชน ธุรกิจ อาสาสมัคร)	2.83	2.79	ถ้วนหน้า	90
6	ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (จิตอาสา)	2.75	2.75	ถ้วนหน้า	92
อื่นๆ					
1	ประกันรายได้เกษตรกร	2.90	2.80	ถ้วนหน้า	76
2	พัฒนาระบบฐานข้อมูลของกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ	2.85	2.76	ถ้วนหน้า	78
3	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	2.76	2.67	ถ้วนหน้า	84

ที่มา: จากการสำรวจ

3.4 ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม การสัมมนาและมอบนโยบายแก่ คณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ

ในการจัดทำร่างกรอบแผนปฏิบัติการการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าปี 2560 มีการประชุมระดมความคิดเห็นหลายครั้ง เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะ ผู้วิจัยนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง โดยในการประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 30-31 กรกฎาคม 2553 นั้น คณะผู้วิจัยร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำแบบสำรวจสอบถามความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม ให้ความเห็นต่อชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปี 2560 รวมถึงความคิดเห็นในเรื่องของสวัสดิการที่เห็นว่าควรเพิ่มหรือควรลด และเรื่องของการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560

วิธีการสำรวจ

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็น โดยได้จัดชุดสวัสดิการออกเป็น 3 ชุด เรียงตามการประมาณการงบประมาณ จากน้อยไป มากตามลำดับ มีการสอบถามความเห็นถึงสวัสดิการที่ต้องการเพิ่มและลด และความเห็นเรื่องมาตรการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ นำแบบสำรวจให้ที่ประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ ให้ความเห็นต่อชุดสวัสดิการที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยในปี 2560 และแนวทางการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560 และส่งคืนภายหลังการประชุม
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งแบบสอบถามกลับมาที่ TDRI เพื่อประมวลผล และนำเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานต่อไป

ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศส่งแบบสอบถามกลับจำนวนทั้งสิ้น 110 คน ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุระหว่าง 20-60 ปีขึ้นไป โดยกลุ่มอายุ 50-59 ปี มีจำนวนมากที่สุด คือ 29 คน รองลงมาคือ กลุ่มอายุ 40-49 ปี จำนวน 25 คน และกลุ่มอายุ 20-29 ปี มีจำนวนน้อยที่สุดคือ 1 คน ผู้ตอบแบบสอบถาม มาจากหน่วยงานราชการ องค์กรสาธารณประโยชน์ /NGO คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน นักวิชาการ บริษัทเอกชน และข้าราชการเกษียณอายุ เรียงจากจำนวนมากไปหาน้อยตามลำดับ

ตารางที่ 3.10 รายละเอียดผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด	110 คน
หน่วยงาน	(ร้อยละ)
หน่วยงานราชการ	25.45
องค์กรสาธารณประโยชน์/NGO	15.45
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการ/บริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการ	9.09
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8.18
องค์กรชุมชน	8.18
บริษัทเอกชน	0.9
นักวิชาการ	0.9
สื่อมวลชน	-
อื่นๆ	0.9
ไม่ตอบ, ตอบซ้ำ	30.9
อายุ	
อายุ 20 – 29 ปี	0.9
อายุ 30 – 39 ปี	7.27
อายุ 40 – 49 ปี	22.72
อายุ 50 – 59 ปี	26.36
อายุ 60 ปีขึ้นไป	18.18
ไม่ตอบ	24.54

ที่มา: จากการสำรวจ

ผลการสำรวจ

แบบสอบถามเพื่อสำรวจความเห็นผู้เข้าร่วมประชุม ฯ เป็นแบบสอบถามที่มีการแบ่งชุดสวัสดิการออกเป็น 3 ชุด เรียงตามการประมาณการงบประมาณจากน้อยไปหามากตามลำดับ โดยการออกแบบชุดสวัสดิการแต่ละชุดตั้งอยู่บนความจำเป็นและการตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการของประชาชน และมีการสอบถามความเห็นถึงสวัสดิการที่ต้องการเพิ่มและลด รวมถึงความเห็นเรื่องแนวทางการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560

ในการตอบแบบสอบถาม ผู้เข้าร่วมประชุม จะเลือกชุดสวัสดิการที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด โดยให้เหตุผลประกอบ จากนั้น ได้แสดงความเห็นถึงสวัสดิการที่ควรเพิ่มหรือลด และเรียงลำดับวิธีการจัดหางบประมาณเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลในกรณีที่เกิดปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ โดยให้เรียงลำดับ จาก 1-3 โดยลำดับที่ 1 หมายถึงมาตรการที่ควรทำก่อน สามารถสรุปผลได้ดังนี้

ชุดสวัสดิการใดเหมาะสมกับประเทศไทยในปี 2560 มากที่สุด

สวัสดิการ		ชุดสวัสดิการ		
		1	2	3
สวัสดิการเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ		X	X	X
นักเรียน/นักศึกษา	อาหารกลางวันนักเรียนประถมถ้วนหน้า	X	X	X
	เงินช่วยค่าครองชีพนักเรียนยากจนทุกคน	X	X	X
	เพิ่มคุณภาพการศึกษา ระดับ 1	X		
	เพิ่มคุณภาพการศึกษา ระดับ 2		X	X
แรงงาน	ฝึกฝีมือตามความต้องการของแรงงาน (20% ของแรงงาน ม.ต้น)	X	X	X
	ขยายประกันสังคม ม. 40 (รัฐสมทบเท่ากับแรงงาน)	X	X	
	ขยายประกันสังคม ม. 40 (รัฐสมทบสองเท่าของแรงงาน)			X
รักษาพยาบาล	คนไทยถ้วนหน้า 100%	X	X	X
	คนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย		X	X
	แรงงานต่างด้าว+ผู้ติดตาม ผู้หนีภัยสงคราม			X
สวัสดิการ เต็มเต็มชีวิต	แนวทาง (ก): Poverty Gap (125% Poverty Line)	X		
	แนวทาง (ก): Poverty Gap (100% Poverty Line)		X	
	แนวทาง (ข): 25% Full Poverty Line			X
สวัสดิการ ที่อยู่อาศัย	โครงการบ้านมั่นคง	X	X	X
	โครงการการเคหะแห่งชาติ (เอื้ออาทร)	X	X	X
สวัสดิการชุมชน		X	X	X
สวัสดิการชวนา				X
ประกันราคาพืชผล				X
แก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร				X
อุดหนุนสาธารณสุขโรค				X
กองทุนยุวชนจิตอาสา		X	X	X
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการและ Social Enterprises		X	X	X

สวัสดิการที่มีผู้เลือกมากที่สุดคือชุด ที่ 3 (70 คน) เนื่องจาก เป็นการจัดการงบประมาณ ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและประเด็นปัญหาในสังคม ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วม และมีความเป็นไปได้ รองลงมาคือชุดสวัสดิการที่ 2 (26 คน) เนื่องจากเป็นชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจ สังคม ลักษณะนิสัยของคนไทย สถานการณ์ปัจจุบันและประเทศไทย ตอบสนองความต้องการของประชาชน ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและประเภทของสวัสดิการ มีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการได้ทันที สำหรับชุดสวัสดิการที่ 1 มีผู้เลือก 11 คน เหตุผลคือ เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าที่แท้จริง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและประเภทของสวัสดิการ เข้าถึงคนด้อยโอกาสอย่างแท้จริง เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักการให้อย่างมีคุณค่า และการรับอย่างมีศักดิ์ศรี และเหมาะสมกับ บริบทของประเทศไทยตามสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม และเห็นว่าสามารถแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้จริง

ตารางที่ 3.11 ชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปี 2560 มากที่สุด

	ร้อยละ
ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	100.00
เลือกสวัสดิการแบบที่ 1	10.00
เลือกสวัสดิการแบบที่ 2	23.63
เลือกสวัสดิการแบบที่ 3	63.63
ไม่ตอบ	2.72

ที่มา: จากการสำรวจ

ถ้าหากสามารถเพิ่มสวัสดิการได้อีก ท่านอยากให้เพิ่มสวัสดิการอะไร

ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอว่าควรเพิ่มสวัสดิการด้านจิตอาสา หรือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ สวัสดิการด้าน การศึกษา และสาธารณสุข โดย ได้ระบุกลุ่มเป้าหมาย ที่ควรได้รับสวัสดิการเพิ่มเติม ได้แก่ ครอบครัวที่มีลักษณะพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว พ่อแม่วัยรุ่น มีผู้พิการ มีผู้สูงอายุ แม่บ้าน ผู้ถูกกระทำความรุนแรง กลุ่มผู้สูงอายุ คนทำงาน เด็ก เยาวชน และคนจน คนด้อยโอกาส ตามลำดับ

ตารางที่ 3.12 สวัสดิการที่อยากให้เพิ่ม

ประเภทสวัสดิการ	จำนวน (คน)
จิตอาสา (ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ)	11
การศึกษา	9
สุขภาพ, การแพทย์ (ทุกๆ ด้าน รวมการสาธารณสุขประเภทเรื้อรัง)	7
นันทนาการ (สวนสาธารณะ ลานกีฬา ดนตรี)	4
ที่อยู่อาศัย	4
เพิ่มเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุและคนพิการ	3
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	3
สวัสดิการชุมชน	3
รถรับส่งไปโรงพยาบาล	1
ส่งเสริมการมีส่วนร่วม	1
กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยยต่ำ	1
สวัสดิการสำหรับผู้สร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศ	1
คุ้มครองการเดินทาง	1
คุ้มครองการบริโภค	1
การจัดกิจกรรมด้านประเพณีวัฒนธรรม	1
แก้ปัญหาหนี้สิน	1
อุดหนุนสาธารณูปโภค	1
ค่าทำศพ	1
สวัสดิการยุติธรรม	1
กลุ่มเป้าหมาย	
ครอบครัว (พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว พ่อแม่วัยรุ่น มีผู้พิการ/ผู้สูงอายุ แม่บ้าน ผู้ถูกกระทำ)ความรุนแรง)	12
คนจน คนด้อยโอกาส คนพิการ	9
ผู้สูงอายุ (ทุกๆ ด้าน รวมเงินเดือนหรือบำนาญผู้มีอายุเกิน 60 ปี ทุกกลุ่มอาชีพ)	7
คนทำงาน (ทุกด้าน รวมทั้งดินทำกิน ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย)	7
เด็ก และเยาวชน	6
เกษตรกร (ประกันความเสี่ยงทางการประกอบอาชีพเกษตรกรรวม เพิ่มสวัสดิการสำหรับชาวนา)	5
คนติดเชื้อเอชไอวี (ค่าทำศพ เบี้ยยังชีพ)	4
แรงงานนอกระบบ	3
ผู้พิการ หรือผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพจากยาเสพติด	2
คนไร้รัฐ	1
กลุ่มที่ตกขอบหรืออยู่นอกระบบสวัสดิการอื่นๆ	1

ที่มา: จากการสำรวจ

ถ้าให้ตัดสวัสดิการ ท่านอยากตัดสวัสดิการอะไร

ผู้ตอบแบบ สอบถาม เลือกตัดการอุดหนุนสาธารณูปโภค เป็นสวัสดิการที่อยากให้ตัดมากที่สุด รองลงมาคือ สวัสดิการที่จัดให้แรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามหนี้ภัยสงคราม และสวัสดิการเติมเต็มชีวิต

ตารางที่ 3.13 สวัสดิการที่อยากให้ตัด

ประเภทสวัสดิการ	จำนวน (คน)
การอุดหนุนสาธารณูปโภค	10
แรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามหนี้ภัยสงคราม	8
สวัสดิการเติมเต็มชีวิต	7
คนรวย คนมีเงินเดือนสูง	5
สวัสดิการชุมชน	4
สวัสดิการชาวนา	4
ประกันราคาพืชผล	3
กองทุนยุวชนจิตอาสา	3
ปัญหาหนี้สินเกษตรกร	2
แรงงาน (ขยาย ม.40 โดยรัฐสมทบ 2 เท่า)	2
การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	1
งบประมาณที่ไม่จำเป็นของ อบท.	1
การเคหะ	1
การช่วยเหลือค่าจัดการศพ 2,000 บาท	1
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการ	1

ที่มา: จากการสำรวจ

หากมีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ท่านคิดว่ารัฐบาลควรหารายได้เพิ่มอย่างไร

ในข้อนี้ผู้แสดงความคิดเห็นจำนวน 68 รายหรือคิดเป็นร้อยละ 62 ของผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด ผู้ตอบแบบ สอบถามส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า หากงบประมาณไม่เพียงพอ รัฐบาลควรมีการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึง รองลงมา ได้แก่ รัฐบาลควรเพิ่มอัตราและจัดเก็บภาษีที่ดิน ควรยกเลิกข้อลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับคนรวย ควรเพิ่มอัตราเงินได้นิติบุคคล (บริษัทห้างร้านต่างๆ)

ตารางที่ 3.14 หากมีปัญหาเรื่องงบประมาณ รัฐบาลควรหารายได้เพิ่มอย่างไร (ร้อยละ)

แนวทางการหารายได้	ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3	เฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก 3 อันดับ
จัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึง	36.8	19.1	22.1	28.4
ยกเลิกข้อลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับคนรวย	26.5	16.2	19.1	21.8
เพิ่มอัตราและการจัดเก็บภาษีที่ดิน	23.5	33.8	20.6	26.5
เพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม	5.9	7.4	8.8	6.9
เพิ่มอัตราเงินได้นิติบุคคล	4.4	19.1	25.0	12.7
เพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	2.9	4.4	4.4	3.7

ที่มา: จากการสำรวจ

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- การปรับโครงสร้างภาษี เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สามารถนำมา จัดสวัสดิการได้มากขึ้น โดยส่วนใหญ่เสนอให้ขยายฐานภาษี เพิ่มชนิดภาษี เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก เพิ่มอัตราภาษี เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย หรือเพิ่มอัตราภาษีจากธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสื่อม เช่น ขายแอลกอฮอล์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างมีคุณภาพ เก็บได้อย่างทั่วถึงเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่งเสริมให้ประชาชนมีวินัยในการจ่ายภาษี ตลอดจนให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
- การบริหารจัดการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม ลดการคอร์รัปชัน เพราะปัจจุบันยังเห็นว่าระบบการบริหารจัดการยังมีปัญหาอยู่ และหากแก้ไขปัญหานี้ได้ ก็จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการอย่างแท้จริง
- การจัดให้มีมาตรการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของ ประชากรอย่างจริงจัง และส่งเสริม การออมของประชาชน รวมทั้งลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยต่างๆ
- การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับตั้งแต่ระดับนโยบาย การบริหารจัดการ การปฏิบัติใช้ และการประเมินผล ซึ่งรวมถึงภาคส่วนในระดับชาติ และท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป ควรต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการด้วยกันทั้งสิ้น

บทที่ 4

สวัสดิการอันพึงปรารถนา

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอทางเลือกสวัสดิการถ้วนหน้า โดยใช้ผลการสำรวจความต้องการด้านสวัสดิการของประชาชนในบทที่ 3 มาประกอบกับผลการประชุมระดมสมองหลายครั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก เพื่อร่วมกันกำหนดระบบสวัสดิการ ‘ที่พึงปรารถนา’ สำหรับสังคมไทย จากนั้นจะทำการเปรียบเทียบกับสวัสดิการที่มีอยู่แต่ละประเภทว่าปัจจุบันมีการจัดสวัสดิการในระดับที่พึงปรารถนาหรือยัง กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการศึกษา ‘ช่องว่าง’ ของสวัสดิการ

ในการเลือกสวัสดิการที่พึงปรารถนานั้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดหลักการ 10 ประการคือ

1. เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย
2. เป็นสวัสดิการที่ตรงความต้องการของประชาชน
3. มีความถ้วนหน้าในสวัสดิการที่สำคัญ แม้จะมีปัญหาการรั่วไหลไปสู่คนไม่จน บ้างก็เป็นเรื่องจำเป็น
4. สวัสดิการที่ได้รับต้องไม่ซ้ำซ้อน
5. มีความเท่าเทียมกันในสิทธิประโยชน์ (ที่อาจปรับด้วยความแตกต่างของเงินสมทบในกรณีที่มีการสมทบจากประชาชนหรือธุรกิจ)
6. มีสวัสดิการเพิ่มเติมที่เน้นดูแลคนจนและผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ
7. เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาว
8. ต้องเป็นระบบสวัสดิการ ที่ไม่เป็นภาระต่องบประมาณรัฐ มากจนเกินไป โดยอาจต้อง ปฏิรูปโครงสร้างภาษีถ้าจำเป็น
9. มีความเป็น สังคมสวัสดิการ หมายถึงไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นผู้รับภาระ แต่ภาคส่วนอื่น ได้แก่ธุรกิจ ชุมชน ประชาชน และอื่นๆ มีส่วนร่วมด้วย
10. อาจขยายความคุ้มครองถึงคนไร้รัฐและต่างด้าวในบางกรณี

4.1 สวัสดิการอันพึงปรารถนา

ผลการสอบถามความเห็นประชาชน การประชุมระดมสมอง และการสืบค้นเพิ่มเติมของคณะผู้วิจัย ทำให้สามารถระบุประเภทและระดับสวัสดิการอันพึงปรารถนาสำหรับสังคมไทย โดยพิจารณาจากสวัสดิการตั้งแต่ก่อนเกิดจนถึงเสียชีวิต แสดงไว้ในรูปที่ 4.1 ถึงรูปที่ 4.3 โดยทำการเปรียบเทียบกับสวัสดิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย ดังนั้นรูปทั้งสามนี้นอกจากจะเป็นการสรุป สวัสดิการที่พึงปรารถนาแล้วยังบ่งชี้ถึง ‘ช่องว่าง’ (gap) ว่าคนไทยในวัยไหนยังขาดสวัสดิการในเรื่องใดบ้าง

รูปที่ 4.1

เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนา กับสถานะปัจจุบัน: แรกเกิดถึงอุดมศึกษา

	สวัสดิการที่พึงปรารถนา	สถานะปัจจุบัน
แรกเกิด	- ตั้งครรภ์ - แม่และเด็กได้รับการดูแลสุขภาพครรภ์ - คลอด - ได้รับการทำคลอดที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย - หลังคลอด - ได้รับการชดเชยรายได้ระหว่างดูแลทารก	• ถ้วนหน้าแล้วภายใต้ UC, สิทธิราชการ ประกันสังคม • เงินสงเคราะห์บุตร (0-6 ปี) ประกันสังคม • <u>ชดเชยรายได้ยังไม่ถ้วนหน้า</u>
ก่อนวัยเรียน	- ได้รับการดูแลโภชนาการ อนามัย - พัฒนาการเด็กก่อนวัยเรียน	• ศูนย์เด็กเล็กดูแล <u>แต่ยังไม่ถ้วนหน้า</u> และอาจมีปัญหา <u>คุณภาพ</u> บางแห่ง <u>เสียเงิน</u>
อนุบาล	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา อารมณ์ และจิตใจ	• ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี • <u>แต่เด็กยากจนยังมีปัญหาเข้าไม่ถึงการศึกษา แท้จริง (ค่าครองชีพ ค่าเดินทาง)</u> • <u>คุณภาพการศึกษาน่ากังวล</u> • <u>การแนะแนวการศึกษาไม่ดีพอ</u>
ประถมศึกษา	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา(วิชาการ) และอารมณ์ - เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา	
มัธยมศึกษา	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา(วิชาการ) และอารมณ์ - เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา - ได้รับการแนะแนวที่เหมาะสมกับรายบุคคลตั้งแต่ ม.ต้น	
อุดมศึกษา	- วิชาการ เน้นทักษะอาชีพ - พัฒนาการทางกายและอารมณ์ - เตรียมตัวเข้าตลาดแรงงาน - เงินกู้เพื่อการศึกษา (เฉพาะกิจกรรมการศึกษา)	- ผู้เรียนแบ่งภาระ ไม่ฟรี - แต่มีสิทธิกู้เงินเรียน - <u>นักศึกษาจากจนเข้าไม่ถึง (ขาดค่าครองชีพ)</u>

รูปที่ 4.2

เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนา กับสถานะปัจจุบัน: วัยทำงานและวัยชรา

	สวัสดิการที่พึงปรารถนา	สถานะปัจจุบัน
วัยทำงาน	- จัดหางานและฝึกฝีมือแรงงาน - ประกันว่างงาน - เงินชดเชยการเลิกจ้าง - ช่วยเหลือผู้เกษียณก่อนกำหนดโดยไม่สมัครใจ - ที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ - ค่าครองชีพกรณีป่วยหรือจมน้ำทำงานไม่ได้ - มีความปลอดภัยในที่ทำงาน	- ถ้วนหน้า โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน <u>แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติบ้าง</u> - ประกันว่างงานมีเฉพาะแรงงานในระบบ <u>แรงงานนอกระบบไม่มีสวัสดิการนี้</u> - <u>ยังไม่มีแบบเป็นทางการ</u> - บ้านแออัดหรือบ้านมั่นคง <u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u> - ถ้วนหน้าเฉพาะแรงงานในระบบ (ประกันสังคม: กรณีทุพพลภาพ) - <u>ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ปฏิบัติ</u>
วัยชรา	- ค่าครองชีพ - การดูแลสุขภาพ อารมณ์ และจิตใจ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - <u>แต่ไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มที่ยากจน+อยู่ในภาวะพึ่งพิง</u> - ถ้วนหน้าสำหรับข้าราชการ (บำเหน็จ/บำนาญ) และแรงงานในระบบ (ประกันสังคม: แต่รัฐไม่ได้สมทบ) - แรงงานนอกระบบมี 40 <u>(แต่เข้าร่วมน้อยมาก)</u> - ถ้วนหน้าแล้วภายใต้ UC, สิทธิราชการ ประกันสังคม - ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ (อปท.) สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (พม.) <u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u>

รูปที่ 4.3 เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนา กับสถานะปัจจุบัน: วัยชราและผู้พิการ

	สวัสดิการที่พึงปรารถนา	สถานะปัจจุบัน
วัยชรา (ต่อ)	- จัดหางานและ ฝึกอาชีพ - Extra care/long term care สำหรับผู้สูงอายุ - ได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตตามปกติ	- ถ้วนหน้า โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน <u>แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ</u> - <u>ยังไม่มีแบบเป็นทางการ</u> - นอกเหนือจากเบี้ยชราภาพ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า ทางเดิน ทางเท้า <u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u>
เสียชีวิต	- บริการจัดการศพ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเงินสงเคราะห์การจัดการศพ (พม.) ให้แก่ผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไป และแรงงานในระบบภายใต้โครงการประกันสังคม (กรณีเสียชีวิต) - และให้กับผู้ที่อายุต่ำกว่า 60 ปีที่ยากจน (พม.)
ผู้พิการ	- ค่าครองชีพ - การดูแลสุขภาพ อารมณ์ และจิตใจ - จัดหางานและ ฝึกอาชีพ - Extra care สำหรับคนพิการ - ได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตตามปกติ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเบี้ยยังชีพผู้พิการ <u>แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้พิการที่ยากจน+อยู่ในภาวะพึ่งพิง</u> - ด้านสุขภาพถ้วนหน้าแล้วภายใต้ UC, สิทธิราชการประกันสังคม แต่เรื่องอื่น<u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u> (เช่น สถานสงเคราะห์ผู้พิการ (พม.)) - ถ้วนหน้า โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน <u>แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ</u> - <u>ยังไม่มี extra care</u> - นอกเหนือจากเบี้ยผู้พิการ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า อย่างอื่น เช่น ทางเดิน ทางเท้า <u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u>

ต่อไปนี้เป็นรายละเอียดการสำรวจสวัสดิการปัจจุบันสำหรับกลุ่มอายุต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอสวัสดิการอันพึงปรารถนา ตามเค้าโครงในรูปที่ 4.1 ถึง 4.3

4.1.1 สวัสดิการก่อนเกิด

ก่อนที่จะเกิดจะเกิด สวัสดิการที่เขาได้รับคือสวัสดิการผ่านแม่ที่อุ้มท้องเขาอยู่ ซึ่งหมายความว่ามารดา จะต้องได้รับการดูแลบำรุงครรภ์อย่างเหมาะสม โดยการบำรุงครรภ์นั้นต้องประกอบด้วยได้รับการดูแลจากบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้ การได้รับโภชนาการที่ครบถ้วนสำหรับตนเองและสำหรับทารกในครรภ์ ถือเป็นองค์ประกอบของสวัสดิการที่พึงปรารถนา และสวัสดิการนี้ มีลักษณะเป็นสวัสดิการถ้วนหน้า กล่าวคือทารกในครรภ์ทุกคนควรได้รับ

ในปัจจุบันพบว่า การดูแลครรภ์โดยบุคลากรทางการแพทย์ที่เหมาะสมมีความถ้วนหน้าแล้วในหลักการ กล่าวคือหากแพทย์ตรวจพบการตั้งครรภ์ก็จะทำการแนะนำให้มารดาผู้ตั้งครรภ์ไปทำการพบเจ้าหน้าที่ดูแลครรภ์ โดยใช้สิทธิหลากหลายประเภทของการประกันสุขภาพไม่ว่าจะเป็นบัตรทอง ประกันสังคม สิทธิข้าราชการ ส่วนในทางปฏิบัติอาจยังไม่ถ้วนหน้าเสียทีเดียว เพราะมารดาบางคนอาจไม่มารับบริการนี้ แต่พบว่ามีจำนวนน้อยมาก

4.1.2 สวัสดิการเด็กเล็กก่อนวัยเรียน

เด็กเล็กก่อนวัยเรียนนั้นจำเป็นต้ ้องได้รับการดูแลและเลี้ยงดูอย่างดีไม่ว่าจะเป็นด้านโภชนาการ การได้รับการดูแล ปกป้องจากอันตราย ตลอดจนได้รับการพัฒนาทั้งด้านสมองและด้านอารมณ์ ในปัจจุบันวิธีการบรรลุเป้าหมายสวัสดิการอันพึงปรารถนา มีสามวิธีหรือช่องทางคือการให้เงินสงเคราะห์บุตรกับ

พ่อแม่หรือผู้ปกครองเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถให้การเลี้ยงดูบุตรหรือเด็กเล็กในปกครองได้ อีกวิธีหนึ่งคือการให้บริการศูนย์เด็กเล็กในกรณีที่คุณไม่สามารถใช้เวลาอยู่กับลูกได้ เช่นต้องไปทำงานเป็นต้น ช่องทางที่สามได้แก่การให้บริการสถานสงเคราะห์เด็ก ซึ่งมีเป้าหมายที่เด็กที่ไม่มีผู้ปกครองดูแล

เงินสงเคราะห์บุตร

เงินสงเคราะห์บุตรเป็นเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ปกครองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลเด็กในวัยแรกเกิด ในปัจจุบันมีเพียงสำนักงานประกันสังคมเท่านั้นที่ได้จ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าวให้แก่ผู้ประกันตนภายใต้สิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร โดยจ่ายให้แก่บุตรของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ 39 ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน ในอัตราเดือนละ 350 บาทต่อบุตรหนึ่งคน และกำลังจะเพิ่มเป็น 400 บาทต่อคนในปี 2554 ทั้งนี้แม้ผลประโยชน์ต่างๆ ของสำนักงานประกันสังคมจะเป็นการสมทบกันของสามฝ่ายคือ ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐ แต่สำหรับกรณีเงินสงเคราะห์บุตรนั้นเป็นการเรียกเก็บจากฝ่ายรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวในอัตราร้อยละ 1 หากมองในแง่ของความเท่าเทียมกันแล้วจะเห็นได้ว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบและกลุ่มข้าราชการจะไม่ได้รับผลประโยชน์นี้จากภาครัฐดังเช่นผู้ประกันตนในสำนักงานประกันสังคม

เงินสงเคราะห์บุตรจำนวน 350-400 บาทนั้น แม้จะไม่มากเพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของเด็กได้ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเงินช่วยเหลือที่สามารถแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูบุตรให้แก่ผู้ปกครอง และหากพิจารณาถึงความเป็นธรรมแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าสวัสดิการเงินสงเคราะห์บุตรควรเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าที่ยุทธศาสตร์มอบให้แก่เด็กทุกๆ คน กล่าวคือให้กับบุตรของผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมทั้งหมด (รวมบุตรของข้าราชการด้วย) นอกจากนั้นได้เสนอให้กับเด็กทุกคนโดยไม่จำกัดว่าให้เฉพาะสองคนแรก เนื่องจากถือว่าการสร้างคนตั้งแต่แรกนั้นถือเป็นการสร้างอนาคตของชาติ ภาระงบประมาณ ที่เพิ่มขึ้นจะเป็นเฉพาะในส่วนของกลุ่มอื่นที่นอกเหนือจากผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม

ศูนย์เด็กเล็ก

พัฒนาการของเด็กในวัยก่อนเรียนเป็นสิ่งสำคัญมากโดยจะเป็นการปูพื้นฐานให้แก่เด็กทั้งในด้านกาย สติปัญญา อารมณ์และจิตใจ ศูนย์เด็กเล็กสามารถเข้ามารองรับในเรื่องนี้ได้ดีโดยส่วนใหญ่จะรับดูแลเด็กจนถึงอายุ 6 ปี (หลังจากนั้นก็จะเข้าสู่ระดับประถมศึกษา) ในปัจจุบันศูนย์เด็กเล็กส่วนใหญ่มีกระจายตัวอยู่ในต่างจังหวัดและอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการให้บริการนั้น ศูนย์ฯ ยินดีรับเด็กทุกๆ คนที่ต้องการเข้ามารับบริการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากข้อจำกัดทั้งในเรื่องบุคลากร และงบประมาณทำให้ศูนย์เด็กเล็กหลายแห่งต้องจำกัดจำนวนเด็กที่รับได้ ทำให้ไม่สามารถให้บริการแบบถ้วนหน้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เป็นนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีครอบครัวของแรงงานจำนวนมากทำให้ศูนย์เด็กเล็กไม่สามารถรองรับได้

ด้วยความสำคัญของการพัฒนาการ ด้านกาย สติปัญญา อารมณ์และจิตใจของเด็กในวัยก่อนเรียน จึงสมควรจัดสถานที่เพื่อมารับผิดชอบในด้านนี้ ซึ่งศูนย์เด็กเล็กก็เป็นบริการที่ตอบสนองในเรื่องนี้ได้ดี โดยรัฐควรส่งเสริมให้ถ้วนหน้าได้ในทางปฏิบัติด้วย ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ทั้งในด้านจำนวนศูนย์ จำนวนบุคลากร โดยไม่คิดค่าบริการ ยกเว้นกรณีที่มีการให้บริการพิเศษ ก็อาจจะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายพิเศษแบบสมัครใจจากผู้ปกครองได้ และอาจมีการกำหนดให้ธุรกิจขนาดใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องจัดให้มีศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่ โดยมีแรงจูงใจต่างๆ เช่น การลดภาษีให้ตามค่าใช้จ่ายของศูนย์ นอกจากนี้บางศูนย์ที่ให้บริการในลักษณะอนุบาลด้วยก็ควรเปลี่ยนให้เป็นโรงเรียนอนุบาลเพื่อที่จะ ได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างไรก็ตามการที่งบประมาณที่จัดให้จะอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่าเด็กทุกคนมาใช้

บริการจากศูนย์เด็กเล็ก แต่ในทางปฏิบัติแล้วหากเด็กเข้ามารับบริการไม่ครบทุกคนก็อนุญาตให้ศูนย์สามารถเสนอแผนที่จะนำเงินส่วนที่เหลือไปบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านการพัฒนาการเด็กเล็กในด้านอื่นๆ ได้ ทั้งนี้หากไม่มีแผนงานดังกล่าวก็จะต้องคืนเงินส่วนเกินแก่สำนักงบประมาณ

สถานสงเคราะห์เด็ก

สถานสงเคราะห์เด็กจะถือเป็นปรกการด้านสุดท้ายที่ให้การช่วยเหลือแก่เด็กที่หลุดจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐได้จัดให้ หากไม่มีสถานที่ดูแลเด็กเหล่านี้แล้ว เด็กจะกลายเป็นเด็กเร่ ร่อน และอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมต่างๆ ได้ ดังนั้นสถานสงเคราะห์เด็กจึงถือเป็นแหล่งพึ่งพิงสุดท้ายแก่เด็ก ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่วงหน้า เพราะเป็นการให้บริการเฉพาะแก่เด็กในกลุ่มที่ขาดคนดูแล แต่หากมีเด็กที่ประสบปัญหาแล้วต้องมีสถานที่รองรับได้ เพราะในปัจจุบันการกระจายตัวของสถานสงเคราะห์เด็กมักอยู่แต่ในเมืองใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดูแลเด็กได้อย่างทั่วถึง

สรุปการทำให้สวัสดิการสำหรับเด็กเล็กเป็นสวัสดิการถ่วงหน้าอันพึงปรารถนานั้น ต้องดำเนินในสองเรื่องคือการให้เงินสงเคราะห์บุตรอย่างถ่วงหน้า และการเพิ่มจำนวนศูนย์เด็กเล็กให้เพียงพอกับเด็กเล็กทุกคนในทุกพื้นที่

4.1.3 สวัสดิการเด็กและเยาวชนวัยเรียน

เมื่อเด็กเติบโตขึ้นจากวัยแรกเกิดเข้าสู่วัยเรียน สวัสดิการที่สำคัญที่สุดคือการได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับวัย มีคุณภาพเพียงพอต่อการดำเนินชีวิตต่อไปในภายหลัง และที่สำคัญควรเป็นสวัสดิการที่ได้รับอย่างถ่วงหน้า โดยการศึกษาพื้นฐานควรเป็นการศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระต่อครอบครัวน้อยที่สุดเท่าที่เป็นได้ ในขณะที่การศึกษาที่สูงกว่าระดับพื้นฐานอาจให้ครอบครัวหรือผู้เรียนเข้ามาร่วมแบ่งเบาภาระด้วย

ปัจจุบันไทยมีสวัสดิการด้านการศึกษา พื้นฐานถ่วงหน้าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี แต่ก็ยังมีประเด็นในเรื่องความเพียงพอที่เด็กยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดค่าครองชีพ และค่าเดินทางเพื่อไปศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นของโครงการเกี่ยวเนื่องทางการศึกษาอื่นๆ ที่ยังไม่ถ่วงหน้า เช่น โครงการอาหารกลางวัน สำหรับเด็กเล็กถึงประถมศึกษา ที่ครอบคลุมเด็กนักเรียนเพียงร้อยละ 60³ ตลอดจนประเด็นด้านคุณภาพการศึกษาที่ต้องมีการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

เพื่อยกระดับการศึกษาพื้นฐานให้มีลักษณะถ่วงหน้าอย่างแท้จริง คือเปิดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีสิ่งกีดขวาง (barrier) เช่น ต้องมีการช่วยเหลือเด็กในครอบครัวยากจนให้สามารถส่งลูกเรียนได้จนจบ โดยควรเพิ่มการช่วยเหลือเรื่องการเดินทาง ที่พัก และค่าครองชีพพื้นฐาน ซึ่งค่าครองชีพพื้นฐานอาจช่วยที่ตัวนักเรียนโดยตรง หรือผ่านการช่วยเหลือครอบครัวก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้พ่อแม่ตัดสินใจให้ลูกเรียนหนังสือแทนที่จะต้องทำงานเพื่อช่วยครอบครัว และในส่วนโครงการเสริม เช่น โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กถึงประถมศึกษา ก็ควรทำให้เป็นถ่วงหน้าด้วย -เช่นกัน-โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กถึงประถมศึกษาแทนที่จะครอบคลุมเด็กนักเรียนเพียงร้อยละ 60 เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากการจัดงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว การบริหารจัดการก็เป็นประเด็นสำคัญ ตัวอย่างคือนโยบายกองทุนอาหารกลางวันสำหรับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงประถมศึกษาในระบบ เป็น การอุดหนุนจากภาครัฐที่มุ่งหวังเพื่อเพิ่มภาวะโภชนาการที่ดีของนักเรียน และสามารถแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน แต่ก็ยังมีอุปสรรคปัญหาในการบริหารจัดการและการ

³ <http://schoollunch.obec.go.th/news/parwath/prawat.html>

ขาดองค์ความรู้ในการจัดอาหารที่มีคุณค่าและถูกหลักโภชนาการ และค่านิยมเรื่อง การบริโภค ในทำนองเดียวกับโครงการนมโรงเรียน ที่มีอุปสรรคปัญหาเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะโครงการนมโรงเรียนที่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ มีการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง และค่านิยมไม่ชอบดื่มนมของเด็ก จึงเสนอแนะให้มีการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการอย่างจริงจัง อาจจะยุบรวมนมโรงเรียนเข้าอยู่ในโครงการอาหารกลางวัน และบูรณาการเรื่องโภชนาการให้ได้รับสารอาหารที่มีคุณค่าแคลเซียมสูงทดแทนนมได้ด้วย เช่น เต้าหู้ หรือปลาตัวเล็ก หรือ บูรณาการครอบคลุมมากขึ้นเป็น “โครงการอนามัยโรงเรียน ” (ข้อเสนอจากผู้เชี่ยวชาญในการประชุมระดมความคิด ในภาคผนวก ข) ซึ่งจะบูรณาการครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาการและสุขภาพอนามัยของนักเรียนทั้งหมด เริ่มตั้งแต่เรื่องโภชนาการอาหาร ความสะอาด สุขอนามัย การออกกำลังกาย จนถึงสภาพแวดล้อม ความปลอดภัยต่างๆ รวมทั้งการให้ความรู้และสร้างค่านิยมที่ถูกต้องด้วย ซึ่งกลุ่มเป้าหมาย น่าจะครอบคลุมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแบ่งความเข้มข้นของแต่ละเรื่องตามความสำคัญของพัฒนาการในระดับชั้นต่างๆ เช่น เด็กเล็กควรเน้นให้ทานนม ออกกำลังกาย สร้างพัฒนาการ เด็กโตเน้นอาหารที่มีประโยชน์หลากหลายสมัย และสร้างสุขอนามัยที่ถูกต้อง เป็นต้น

สำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รัฐมีนโยบายสนับสนุนเฉพาะกลุ่มเป้าหมายให้สามารถกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดสำหรับครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย หรือที่เรียกว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และสำหรับนิสิตนักศึกษาทุกคนที่เรียนในสาขาวิชาที่กำหนด (สาขาที่ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการของประเทศ) ผ่านกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)

ในส่วนของ กยศ. ยังมีข้อถกเถียงในเชิงวิชาการในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย แต่กำหนดเกณฑ์รายได้ของครัวเรือนที่สา มารถกู้ได้ ให้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกินปีละ 200,000 บาทนั้น อาจเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ที่สูงเกินไป ทำให้ไม่สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังพบว่าผู้กู้ส่วนใหญ่มีรายได้ในระดับสูง ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีหรือต่ำกว่าเส้นความยากจน) กลับเป็นผู้กู้ส่วนน้อย จึงเสนอแนะให้พิจารณากำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ผู้มีสิทธิ์กู้จำกัดอยู่เฉพาะผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจริงๆ หรือหากจะให้สิทธิ์การกู้ยืมแก่นักศึกษาทุกคน ก็ไม่ควรอุดหนุนเงินกู้ หรืออุดหนุนอัตราดอกเบี้ย ควรปล่อยให้ไปเป็นไปในอัตราตลาด (สมเกียรติ และ อารียา 2549)

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการให้กู้ของ กยศ. ที่จะได้กู้หรือไม่ขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ยืมที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร และการจัดสรรนั้นจัดสรรให้สถานศึกษาตามจำนวนนักเรียน ซึ่งอาจทำให้การให้กู้ไม่สามารถไปสู่ผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการกู้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการแข่งขันที่สูง เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้กู้ โดยเฉพาะนักเรียนที่มีการเปลี่ยนระดับการเรียนหรือเปลี่ยนสถานศึกษาที่ต้องมีการพิจารณาการกู้ใหม่ รวมทั้งความล่าช้าในการอนุมัติเงินกู้สำหรับผู้ใหม่ที่จะได้เงินกู้ประมาณ 3 เดือนหลังเปิดภาคการศึกษา (ประมาณปลายภาคเรียนที่ 1) ทำให้เป็นข้อจำกัดและภาระของผู้เรียน โดยเฉพาะคนยากจนจริงๆ ที่ต้องหาเงินมาจ่ายก่อน จนมีกรณีที่ต้องลาออกเนื่องจากไม่มีเงินจ่าย (การศึกษาของ สมเกียรติ และ อารียา 2549)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นล้วนทำให้ กยศ. ไม่สามารถช่วยเหลือการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยได้อย่างแท้จริง คนจนไม่กล้า (หวัง) กู้เพราะเสี่ยงที่จะไม่ได้กู้ จึงเสนอให้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ กยศ. ให้พิจารณาเงินกู้ผ่านการพิจารณาของกองทุนฯ โดยตรง เช่นเดียวกับการให้กู้แบบ กรอ. ไม่ใช้วิธีการจัดสรรให้สถานศึกษาดัง เช่นที่เป็นอยู่ ซึ่งบางครั้งพอบางครั้งไม่พอ และเน้นพิจารณารายได้ผู้กู้โดยดูเส้นความยากจน เพื่อให้คนจนได้กู้จริงทุกคน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อสามารถมุ่งเป้าไปที่คนจนได้กู้จริงแล้ว คณะผู้วิจัย ขอเสนอให้มีการพิจารณาให้กู้ในระดับการศึกษาที่เร็วขึ้น คือตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนต้น

เนื่องจากเมื่อเรียนในระดับที่สูงขึ้น ถึงแม้จะยังอยู่ในนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ก็ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้านการเรียน และเสริมทักษะ รวมทั้งค่าครองชีพ ที่ต้องเพิ่มขึ้น จนอาจเป็นภาระและอุปสรรคสำหรับครัวเรือนยากจนที่จะส่งลูกเรียนต่อได้ (แทนการออกมาทำงานช่วยเหลือครอบครัว)

การยกระดับด้านการศึกษาเป็นถั่วหน้าจึงได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าวข้างต้น รวมถึงประเด็นแวดล้อมอื่นๆ ทั้งเรื่องความเหมาะสม และความซับซ้อนของโครงการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อการยกระดับเป็นถั่วหน้านี้ ยังมีเรื่องการบริหารจัดการที่ต้องมีการปรับปรุง และร่วมกันคิดใหม่ทำใหม่อีกมาก เพื่อให้การลงทุนด้านการศึกษาเป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ เท่าเทียมและกระจายอย่างทั่วถึง

อีกเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งยวดคือการแก้ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาที่มีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง และดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 การเพิ่มคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการและให้ความสำคัญในอันดับต้นๆ (อันดับ 1-2)⁴ โดยการเพิ่มคุณภาพการศึกษาที่เสนอในครั้งนี้อยู่ประกอบด้วย

- การครอบคลุมเด็กไร้สัญชาติให้ได้เรียน (อุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าเทียมเด็กไทย) จากข้อมูลของ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) (2552) พบว่าปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้จัดการศึกษาให้เด็กไร้สัญชาติแล้ว โดยในปี 2550 จำนวนนักเรียนที่เป็นเด็กไร้สัญชาติ คิด เป็นสัดส่วนต่อจำนวนนักเรียนพื้นฐาน เท่ากับร้อยละ 0.36 ดังนั้นจึงตั้งสมมติฐานให้การจัดการศึกษาดังกล่าวอยู่ในระดับเดิมต่อเนื่องจากปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาทางสังคมได้อีกทางหนึ่ง โดยงบประมาณที่ใช้เพื่อการนี้คือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัว ใช้จ่ายภาครัฐคิดเป็น งบประมาณ 2,900 ล้านบาท ซึ่งยังอยู่ในวิสัยที่รัฐจะใช้จ่ายได้
- เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัว การศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน เนื่องจากปัจจุบันสิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับสถานศึกษามากที่สุดคือเรื่องเงินอุดหนุนรายหัวที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ทำให้ต้องเรียกเก็บจากผู้ปกครองเพิ่มเติม อันเป็นปัญหาต่อเนื่องมาโดยตลอด และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และ พ .ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ การเพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัว การศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรเพิ่มให้ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน หลักการเพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวในที่นี้ใช้ข้อมูลค่าธรรมเนียมนักเรียนต่อหัวต่อปี จากข้อมูล SES ปี 2551 ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานต่างๆ และการศึกษานอกระบบ ของสถานศึกษาของรัฐ เป็นตัวแทน (proxy) การดำเนินการนี้
- คุณภาพครูมีผลใกล้เคียง และเป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อคุณภาพผู้เรียน การยกระดับคุณภาพครูเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นสิ่งละเอียดอ่อนเพราะจะส่งผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการทำงาน การจัดจ้าง และระบบเงินเดือนที่มีมาช้านาน ผังลียากต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ก็ควรลอง พยายามทำ ริเริ่มปรับเปลี่ยน และร่วมกันแก้ปัญหาระหว่างทางอย่างเป็นขั้นตอนไปทีละเรื่อง ดังนั้นในส่วนนี้จึงได้เสนอกรอบการยกระดับคุณภาพครูประกอบด้วยสองส่วน ดังนี้

⁴ จากการทำประชาเสวนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี 2552-2553

- เพิ่มคุณภาพครูทั้งระบบ (ไม่ใช่ครูเข้าใหม่): คัดครูให้โรงเรียน สนับสนุนคนที่ใช่ ด้วยการบริหารจัดการ เงินพิเศษ วิทยฐานะ โดยเพิ่มเกณฑ์พิจารณา กำหนดให้ครูที่จะมีสิทธิ์ทำผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะได้ นั้น นักเรียนในความดูแลต้องผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพก่อน (วัดผลครูจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก เด็กต้องได้คุณภาพก่อน) เนื่องจากปัจจุบันพบว่า การประเมินผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะผ่านเอกสารวิชาการเพียงอย่างเดียว ไม่สะท้อนถึงพัฒนาการเรียนรู้อันเพิ่มขึ้นของผู้เรียน และอาจมีการจ้างทำได้ นอกจากนี้ยังเกิดกรณีที่ครูใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการทำเอกสารผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะ แทนที่จะสอนหนังสือด้วย ดังนั้นการเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาในส่วนนี้ เป็นการคัดครูให้โรงเรียนและนักเรียน และส่งเสริมสนับสนุนครูที่ใช่จริง ๆ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับเงินพิเศษวิทยฐานะด้วย
- จูงใจคนที่ใช่มาเป็นครู (ครูเข้าใหม่): จูงใจคนที่ใช่ด้วยเงินเดือนตั้งต้น และโอกาสก้าวหน้า โดยในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีระบบการคัดเลือกครูที่เข้มข้น และใช้วิธีให้เงิน ตีอนครูตั้งต้นที่สูง แต่จะเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ และมีระบบการฝึกอบรมพร้อมโอกาสในการก้าวหน้า อย่างไรก็ดีในกรณีของไทยระบบเงินเดือนข้าราชการครูอยู่ในระบบราชการ การให้เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการอื่นจะผลักดันได้ยากมาก แต่ก็เป็นที่ควรริเริ่มและพยายาม ดังนั้นในกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษา ในกรณีมาตรฐานชั้นกลาง กำหนดให้มีการจูงใจคนที่ใช่มาเป็นครูด้วยเงินเดือนตั้งต้นเฉลี่ย 15,000 บาทต่อเดือน ให้ได้ 20,000 คน (อย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน สำหรับประมาณกึ่งหนึ่ง (20,000 โรง) ของโรงเรียนทั้งประเทศ ภายใน 20 ปี (คิดเป็นปีละ 1 พันคน)) และสมมติให้งบประมาณขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี
- สถานศึกษาก็เป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ต้องมีการเพิ่มคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยเฉพาะสถานศึกษาด้วยคุณภาพที่ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก และอยู่ในชนบท จากข้อมูลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบแรกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (สกศ. 2552) พบว่า สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ได้มาตรฐานของ สมศ. คิดเป็นร้อยละ 65 ในจำนวนนี้เกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษา ขนาดเล็ก ของรัฐในชนบท ดังนั้นในกรอบการยกระดับการลงทุนนี้จึงได้กำหนดให้เพิ่มเงินอุดหนุนโรงเรียนด้วยคุณภาพ เพื่อเพิ่มคุณภาพให้เทียบเท่าทัดเทียม และคงระดับ (maintain) การอุดหนุนโรงเรียนที่ได้คุณภาพเพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่อง โดยในกรณีมาตรฐานชั้นกลางกำหนดให้อุดหนุนครอบคลุมร้อยละ 50 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเพิ่มขึ้นจนสามารถครอบคลุมสถานศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐานทั้งหมด ในกรณีมาตรฐานชั้นสูง คิดเป็นร้อยละ 65 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากแนวโน้มนโยบายการลงทุนด้านการศึกษาที่จะยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพได้ตามกำหนด (คุณภาพในที่นี้ควรยึดบริบทชุมชน และท้องถิ่นด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่อ่อนไหวมาก ควรเป็นคุณภาพที่พอใจของทุกฝ่ายทั้งรัฐ ท้องถิ่น สถานศึกษา ผู้เรียน และผู้ปกครอง) งบประมาณส่วนที่เหลือจากการอุดหนุนสถานศึกษาขนาดเล็กก็สามารถมาชดเชยเพิ่มให้โรงเรียนที่มีคุณภาพให้สามารถ พัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ดีขึ้น จัดเป็นการบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ

- การศึกษาตามอัธยาศัยจะทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคม- เศรษฐกิจฐานความรู้ การสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นอีกหนึ่งนโยบายถ่วงน้ำหนักด้านการศึกษาที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนรวมทั้งคนต่างด้าวสามารถศึกษาหาความรู้และทักษะเพิ่มเติมตามที่สนใจผ่านสื่อการเรียนรู้ต่างๆ เช่น สื่อโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม อินเทอร์เน็ต ห้องสมุดหรือแหล่งเรียนรู้ชุมชน อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับนโยบายอื่นๆ เมื่อพิจารณาความถ่วงน้ำหนักในแง่ปฏิบัติแล้ว การสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่สามารถครอบคลุมประชา ชนได้อย่างถ่วงน้ำหนักทั้งในเรื่องบริบทของบริการและพื้นที่การให้บริการที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งต้องมีการปรับปรุงให้ประชาชนไม่ว่าเป็นใครอยู่ที่ไหนเมื่อใดก็สามารถ เข้าถึงได้ และจากแนวโน้มจำนวนนักเรียนที่ลดลง รวมทั้งการเข้าร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทำให้ภาระทางงบประมาณด้านการศึกษาสามารถเพิ่มเติมในส่วนนี้ได้อีกในอนาคต ดังนั้นกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษาจึงกำหนดให้มีการเพิ่มการลงทุนเพื่อการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเฉพาะ เทคโนโลยีทางการศึกษาเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับการศึกษา และชั้นทางเศรษฐกิจ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียม และสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละปัจเจกบุคคลได้ ทั้งเพื่อการศึกษาเพิ่มทักษะเพื่อดำรงชีพ มีอาชีพ เสริมอาชีพ หรือเปลี่ยนอาชีพ (เป็นการเสริมระบบการฝึกอบรมอีกทางหนึ่ง) รวมทั้งการศึกษาเพิ่มพูนความรู้ทักษะที่สนใจเพื่อระดับปัญญา โดยมีสื่อการเรียนรู้ต่างๆ รองรับ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ห้องสมุด วัด รวมถึงสังคม ชุมชน และสภาพแวดล้อม โดยการลงทุนในที่นี้จะเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากร้อยละ 2.5 ตั้งแต่ปี 2554 จนเท่ากับร้อยละ 5 ในปี 2560 ของรายจ่ายลงทุนด้านการศึกษารวมทั้งหมดตามกรอบการยกระดับข้างต้นก่อนเพิ่มในส่วนนี้

4.1.4 สวัสดิการวัยทำงาน : แรงงานและคนทำงาน

เมื่อจบการศึกษาก็เข้าสู่วัยทำงาน ซึ่งอาจเป็นการทำงานกับบริษัทห้างร้าน หรือการประกอบอาชีพอิสระของตนเองก็ได้ ความต้องการของคนในกลุ่มนี้ ในขั้นพื้นฐาน คือการมีทักษะในการทำงาน หรือการประกอบธุรกิจ ที่สามารถทำให้ได้รับค่าจ้างแรงงาน หรือผลตอบแทนทางธุรกิจ ที่ดีพอตลอดจนสามารถยกระดับ มาตรฐานการดำรงชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งทักษะนี้บางส่วนได้จากการศึกษา บางส่วนได้จากประสบการณ์ และอีกบางส่วนได้จากการฝึกอบรมเพิ่มเติม

นอกจากทักษะแล้ว คนวัยทำงานต้องการสวัสดิการที่ทำให้สามารถรองรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้วย เช่น การเจ็บป่วยจนทำให้ขาดรายได้จากการทำงาน การตกงาน ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานจนกลายเป็นคนพิการ เสียชีวิต เป็นต้น ในปัจจุบันแรงงานที่ทำประกันตนกับสำนักงานประกันสังคมส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการเหล่านี้ คือได้รับการประกันสุขภาพ มีสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน สวัสดิการประกันการว่างงาน เป็นต้น แต่แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้ทำประกันสังคมเนื่องจากเป็นพนักงานนอก ระบบ ไม่มีนายจ้าง และไม่ได้จดทะเบียนธุรกิจ ซึ่งมีจำนวนกว่า 25 ล้านคน

สวัสดิการอีกประเภทหนึ่งในระบบสวัสดิการส่วนใหญ่ในระดับนานาชาติคือสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาสำหรับคนวัยทำงาน เพราะต้องการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับตนเองและครอบครัว

ต่อไปเป็นรายละเอียดของสภาพสวัสดิการวัยทำงานในปัจจุบันของไทยและข้อเสนอเพื่อยกระดับสู่สวัสดิการอันพึงปรารถนา

สวัสดิการด้านการฝึกฝีมือแรงงาน

การฝึกฝีมือแรงงานโดยภาครัฐนั้น ผู้รับผิดชอบหลักคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งในแง่หลักการนั้นถือว่ารัฐจัดบริการให้ทุกคนถ้วนหน้า เพราะทุกคนสามารถมารับบริการฝึกฝีมือแรงงาน ได้โดยไม่จำกัด และงบประมาณ รายจ่ายเพื่อการนี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมรับภาระ ด้วยเล็กน้อย (คิดเป็นร้อยละ 7 ของรายจ่ายเพื่อการฝึกอบรม ส่วนภาครัฐรับภาระร้อยละ 93)

การฝึกฝีมือแรงงานเน้นการฝึกทักษะตามความต้องการของตลาดเพื่อให้มีงานทำ ฝึกเพื่อยกระดับ ฝีมือแรงงาน และฝึกเสริมทักษะเพื่อย้ายงาน เปลี่ยนอาชีพ หรือมีอาชีพเสริม อย่างไรก็ตามการให้บริการ ยังมี ประเด็นเรื่องความไม่สอดคล้องของหลักสูตรต่อความต้องการที่หลากหลายของแรงงาน และการเปลี่ยนแปลง ที่รวดเร็วของภาคธุรกิจ ในทางกลับกัน ในหลักสูตรที่มีผู้สนใจมากอาจไม่สามารถรองรับผู้ต้องการเข้ารับ การฝึกได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งหลักสูตรที่ต้องพัฒนาให้ครอบคลุมทักษะมากขึ้นทั้งด้านการบริหารจัดการ นวัตกรรม เพื่อให้เป็นการบริการที่ถ้วนหน้าอย่างแท้จริง ซึ่งต้องมีการยกระดับและพัฒนาต่อไป

ในปัจจุบันมีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ สามารถกู้ดอกเบี้ยต่ำได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ทั้งค่าธรรมเนียมการฝึกที่จ่ายตามจริง และค่า ครองชีพ (วงเงินที่รัฐกำหนด) โดยคุณสมบัติผู้ที่จะกู้ได้ต้องเป็นแรงงานไทยในระบอบที่มีอายุระหว่าง 15-45 ปี และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 หมื่นบาท ซึ่งได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนขยายผู้มีสิทธิมากขึ้นคือ แรงงานทุกคนรวมคนต่างด้าว ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ไม่จำกัดอายุชั้นสูง สอดคล้องกับแนวโน้ม การขยายอายุการทำงาน และสังคมผู้สูงอายุ แต่ยังคงจำกัดรายได้ที่เฉลี่ยไม่เกิน 1 หมื่นบาทต่อเดือน เพื่อมุ่งเป้า ไปที่ผู้ที่ซื้อจำกัดเรื่องรายได้

เนื่องจากการฝึกฝีมือแรงงานเป็นสวัสดิการที่เป็นที่ต้องการของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงควรมี การยกระดับการให้บริการทางด้านนี้ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มงบประมาณโดยรวมตลอดจน เพิ่มการมีส่วนร่วม ของภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรปรับปรุงดังนี้

- ตั้งเป้าหมายว่าในแต่ละปีมีการอบรมแรงงานร้อยละ 20 ของแรงงานระดับการศึกษาไม่ เกินมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากเป็นแรงงานที่น่าจะต้องการการฝึกทักษะมากกว่าผู้มี การศึกษาสูงกว่านี้ ส่วนที่ตั้งเป้าเพียงร้อยละ 20 เพราะการฝึกทักษะของแรงงานคน หนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นต้องทำทุกปี โดยหากต้องการยกระดับทักษะด้วยการฝึกทุก 5 ปีก็ หมายความว่าในแต่ละปีจะมีผู้ต้องการรับการฝึกร้อยละ 20
- เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการฝึกอบรมให้แรงงาน (เพิ่มสัดส่วนสถานประกอบ กิจการประเภทที่ 1 ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานปี 2545 และลดจำนวน สถานประกอบกิจการที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ)
- เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการให้บริการและสนับสนุนการฝึกอบรมพัฒนาแรงงาน อาทิ การสร้างศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น
- พัฒนาระบบฝึกอบรม ฝึกอบรมให้ครอบคลุมทักษะงานมากขึ้นนอกเหนือจากทักษะด้าน การผลิตเพียงอย่างเดียว เช่น การบริหารจัดการ นวัตกรรม และการจัดการเทคโนโลยี สารสนเทศ

กรอบแนวคิดคือ “แรงงานจะต้องสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างมีคุณภาพ ” โดยแรงงานในวัยทำงาน จะต้องมีความรู้ทั้งด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ (ทัศนคติและบุคลิกภาพ) สอดคล้อง (match) กับ ความต้องการของประเทศ ส่วนแรงงานสูงอายุจะต้องมีทักษะพอที่จะเลี้ยงชีพได้ ซึ่งจะมาจากการลงทุนที่มี

ประสิทธิภาพ ในการขยายการฝึกพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การยกระดับและพัฒนามาตรฐานผู้ฝึกอบรม และสถานฝึกอบรมให้ครอบคลุมความต้องการของแรงงานและตลาดแรงงาน และส่งเสริมการจัดการฝึกอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การเรียนรู้พัฒนาทักษะฝีมือด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ดังแสดงในตารางที่ 4.1

การยกระดับการพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มงบประมาณจากภาครัฐ และการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อให้ระบบการฝึกอบรมมีความทั่วถึงและเท่าเทียม และมีคุณภาพในด้านต่างๆ อย่างไรก็ดีประเด็นเรื่องการบริหารจัดการก็ยังคงเพิ่มในบางส่วน ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงานได้โดยไม่ต้องเพิ่มเม็ดเงินงบประมาณรายจ่าย อาทิ

- การบริหารจัดการการบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปี 2545 อย่างเข้มงวด เพื่อให้ลูกจ้างในสถานประกอบการได้มีการฝึกอบรม
- การบริหารจัดการนโยบายมาตรฐานระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (ระบบที่ยืดหยุ่นไม่บังคับ) ให้เป็นรูปธรรมและสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- การบริหารจัดการ ระบบการฝึกอบรมและรับรองทักษะแห่งชาติ ให้เน้นสมรรถนะ (Competency) มากกว่าความสามารถทางวิชาการ
- บริหารจัดการระบบการฝึกอบรมโดยสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ facilitate สถานอบรมมากขึ้น ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้น
- บริหารจัดการระบบติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์จากการได้รับการฝึกอบรมที่มีอยู่แล้ว ให้มีความชัดเจน ให้ได้ข้อมูลครบถ้วน และ มีประสิทธิภาพ มากขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการฝึกอบรมต่อไป
- บริหารจัดการข้อกำหนดภารกิจหน้าที่ของ อปท. ให้มีภารกิจหน้าที่ และส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมแรงงาน ที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่และชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น
- อาจต้องปรับปรุงหลักสูตรให้เป็นที่ต้องการของแรงงานมากขึ้น
- ให้แรงงานสามารถรวมรายชื่อกัน (20 คนขึ้นไป) เพื่อขอให้ภาครัฐจัดบริการฝึกฝีมือแรงงานในเรื่องที่ต้องการได้
- ให้สถานประกอบการสามารถร้องขอหลักสูตรการฝึกที่ต้องการได้เช่นกัน โดยให้แรงงานลงชื่อรับรองความสมัครใจในการฝึก
- ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานรับรู้เป็นการทั่วไป เช่น รายการโทรทัศน์ในช่วง prime time (บริหารจัดการแบ่งสัดส่วนเวลาที่รัฐมีเพื่อการนี้ให้มากขึ้น)

ตารางที่ 4.1 กรอบการยกระดับการลงทุนทางสังคมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน

	การยกระดับการลงทุนทางสังคมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน
ความทั่วถึงและเท่าเทียม	สร้างโอกาสให้ผู้ว่างงานได้รับการฝึกพัฒนาทักษะอาชีพ ให้ผู้มีงานทำอยู่แล้วสามารถได้รับการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และสร้างโอกาสการได้รับการฝึกพัฒนาทักษะเพื่อย้าย/เปลี่ยนอาชีพ มีอาชีพเสริม
เพิ่มคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงานผ่านการพัฒนาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	“แรงงานจะต้องสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างมีคุณภาพ ” ด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ (ทัศนคติ + บุคลิกภาพ) สอดคล้อง กับความต้องการของประเทศ (จากการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ + ความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน เพื่อขยายการฝึกอบรม พัฒนามาตรฐานครูฝึก /สถานฝึกอบรมให้เท่าเทียมกัน ส่งเสริมฝึกอบรมเอกชน พัฒนาทักษะด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต)
การมีส่วนร่วมของเอกชน	เพิ่มสถานประกอบการกิจการประเภทที่ 1 เป็น 75%
ประชากรวัยแรงงานได้รับการฝึกอบรม/จัดหางาน	เอกชนฝึกเพิ่ม ครอบคลุมประชากรวัยแรงงาน - การศึกษาต่ำกว่าหรือเท่ากับ ม.ต้น (สมมติว่าเดิมครอบคลุมร้อยละ 50) - การศึกษาสูงกว่า ม.ต้น (สมมติว่าเดิมครอบคลุมร้อยละ 30)
	● จบการศึกษาต่ำกว่าหรือเท่ากับ ม.ต้น เพิ่มเป็นร้อยละ 70 ● จบการศึกษาสูงกว่า ม.ต้น เพิ่มเป็นร้อยละ 50
	รัฐดูแลเพิ่ม ครอบคลุมแรงงานต่างด้าว (จดทะเบียน) (สมมติว่าเดิมครอบคลุมร้อยละ 15)
	ครอบคลุมแรงงานต่างด้าว (จดทะเบียน) เพิ่มเป็นร้อยละ 30 คิดเป็นจำนวนประมาณ 6 แสนคน
คุณภาพการฝึกอบรม	
ระบบ	ระบบให้การฝึกอบรมและรับรองทักษะแห่งชาติ ซึ่งเน้นสมรรถนะ (Competency) มากกว่าความสามารถทางวิชาการ (การบริหารจัดการ)
	ฝึกอบรมให้ครอบคลุมทักษะงานมากขึ้นนอกเหนือจากทักษะด้านการผลิตเพียงอย่างเดียว เช่นการบริหารจัดการ นวัตกรรมและการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ และการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (เอกชนร่วมรับภาระเป็นส่วนใหญ่ รัฐเน้นดูแล SMEs)
เพิ่มบทบาทท้องถิ่น	ให้ อบต.มีภารกิจหน้าที่ และมีส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมแรงงาน (เพิ่มสัดส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการ) ● พัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตร ● สร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร จะต้องมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน ● ตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น (ให้เอกชน/ชุมชนร่วมลงทุน-บริหารจัดการ)

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552).

สวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากโครงการประกันสังคม แม้ว่ากฎหมายประกันสังคมจะเปิดช่องให้แรงงานนอกระบบสามารถลงทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม แต่ช่องทางนี้ไม่เป็นที่นิยมเป็นอย่างยิ่ง โดยมีผู้ลงทะเบียนเพียงหลักสิบหรือต่ำกว่า ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญสี่ประการคือ (ก) ผลประโยชน์จากการประกันสังคมในมาตรานี้ต่ำกว่ามาตรา 33 ซึ่งใช้กับแรงงานในระบบ ที่สำคัญคือไม่มีประกันสุขภาพ ประกันการว่างงานและเงินบำนาญ (ข) เบี้ยประกันตนยังสูงเกินกว่าที่แรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอนจะสามารถรับภาระได้ (ค) ไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบ และ (ง) รัฐบาลไม่ได้สมทบจ่ายเบี้ยประกันตน ทำให้แรงงานนอกระบบคิดว่าไม่เป็นธรรมเพราะรัฐสมทบจ่ายให้แรงงานในระบบ

แน่นอนว่าสำหรับสวัสดิการที่พึงปรารถนานั้น แรงงานทุกคนไม่ว่าในระบบหรือนอกระบบควรได้รับการคุ้มครองทางสังคมเท่าเทียมกัน หรือไม่ต่างกันมากเกินไป และควรได้รับการ ารปฏิบัติจากรัฐ (ในเรื่องเงินสมทบ) เท่าเทียมกันด้วย คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ภาครัฐเพิ่มฐานผลประโยชน์ให้ใกล้เคียงกับแรงงานในระบบ โดยอาจยกเว้นเพียงการประกันการว่างงาน ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากสำหรับแรงงานนอกระบบ และรัฐควรสมทบจ่ายเบี้ยประกันให้แรงงานในระบบด้วย โดยมีสองทางเลือกคือ

- รัฐจ่ายเท่ากับที่แรงงานจ่าย
- รัฐจ่ายเป็นสองเท่าของที่แรงงานจ่าย เพื่อทดแทนส่วนของนายจ้าง

สวัสดิการที่อยู่อาศัย

หลักการของสวัสดิการที่อยู่อาศัยนั้นคือคนไทยทุกคนควรมีความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย แม้จะไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของก็ตาม โดยหากเป็นการเช่าก็ควรเป็นการเช่าที่เป็นธรรม หากเป็นการซื้อก็สามารถซื้อหาได้ในราคาที่เหมาะสมและในทำเลที่สมาชิกครัวเรือนไม่มีปัญหาในการเดินทางมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปเรียนหรือไปทำงาน นอกจากนั้นสภาพของที่อยู่อาศัยก็ควรได้มาตรฐาน ให้ความสะดวกสบายตามอัตภาพ ไม่มีปัญหามลภาวะมากเกินไป เป็นต้น

ปัจจุบันภาครัฐให้บริการด้านที่อยู่อาศัยในสองรูปแบบผ่านสองหน่วยงาน คือการจัดหาบ้านซื้อหรือบ้านเช่าให้กับผู้มีรายได้น้อยโดยการเคหะแห่งชาติ และการจัดโครงการบ้านมั่นคงให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเดิมโดยสถาบันพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (พอช.) การทำให้สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยมีลักษณะถ้วนหน้าจึงอาจทำได้ผ่านการดำเนินงานของสองหน่วยงานนี้

โดยในส่วนของเคหะชาตินั้นได้ดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวนมาก ตั้งแต่ปี 2544 ซึ่งคาดว่าจะมากกว่าความต้องการโดยรวมของผู้มีรายได้น้อยที่พอมีกำลังซื้อแล้ว จึงไม่น่าจะต้องขยายการดำเนินงานเพิ่มเติม แต่ต้องปรับปรุงการบริหารจัดการในโครงการที่ยังดำเนินการค้างค้างอยู่ รวมทั้งการดูแลเรื่องบ้านเช่าและการจัดการชุมชนด้วย

สำหรับโครงการบ้านมั่นคง พบว่ายังมีชุมชนแออัดอีกจำนวนมากที่ยังควรได้รับการ พัฒนาตามรูปแบบบ้านมั่นคง คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มงบประมาณให้กับ พอช . เพื่อให้สามารถจัดทำโครงการบ้านมั่นคงให้กับชุมชนแออัดทุกแห่งทั่วประเทศอย่างถ้วนหน้าภายในระยะเวลา 10 ปี (ถึงปี 2564)

4.1.5 สวัสดิการผู้สูงอายุ และสวัสดิการกรณีเสียชีวิต

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ หมายถึงสวัสดิการสำหรับคนไทยทุกคนที่พ้นวัยทำงานแล้ว โดยบางคนอาจมีอายุน้อยกว่าหรือมากกว่าอายุเกษียณทางการคือ 60 ปี ก็ได้ สวัสดิการหลักสำหรับผู้สูงอายุที่พ้นวัยทำงานแล้วคือเงินค่าครองชีพ เนื่องจากคนในกลุ่มนี้หรือวัยนี้ไม่ได้ทำงานจึงไม่มีรายได้จากการทำงาน สำหรับเลี้ยงดูตนเอง เงินค่าครองชีพจึงต้องมาจากเงินออมของตนเอง ของครอบครัว หรือจัดหาให้โดยภาครัฐหรือภาคสังคมอื่น เงินค่าครองชีพยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่าควรเป็นค่าครองชีพทั่วไปเท่ากับคนอื่น ๆ ในสังคม หรือควรได้รับมากกว่า เพราะผู้สูงอายุหลายคนมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายสูงกว่าคนทั่วไป เนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยเท่าจนอาจจำเป็นต้องได้รับการดูแลเพิ่มเติม เช่น ต้องการผู้ช่วยในการเดินทาง ช่วยการใช้ห้องน้ำ เป็นต้น บางครั้งเรียกผู้สูงวัยกลุ่มนี้ว่าผู้สูงวัยในภาวะพึ่งพิง

นอกจากเงินค่าครองชีพ แล้ว สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ด้วยสาเหตุใดก็ตาม อาจมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ ซึ่งแม้จะไม่ใช่วัตถุที่พึงปรารถนาอันดับแรกสุดเหมือนเช่น

การได้อยู่กับครอบครัวที่อบอุ่น แต่ก็อาจจำ เป็นต้องมีบริการนี้สำหรับผู้ที่ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้จริงๆ เช่น ครอบครัวไม่สามารถรับภาระได้ อยู่ต่างประเทศ เป็นต้น

สวัสดิการอีกประเภทที่สำคัญสำหรับผู้สูงอายุ คือการจัดการศพ ซึ่งพบว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้อง เนื่องจากเป็นภาระต่อครอบครัวมากพอสมควร จึงควรเป็นสวัสดิการหนึ่งที่พึงจัดหาให้อย่างถ้วนหน้า สุดท้ายคือการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตในที่สาธารณะ

ค่าครองชีพ

สวัสดิการค่าครองชีพสำหรับผู้สูงอายุมีหลายโครงการ ได้แก่ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของสำนักงานประกันสังคม (มาตรา 33, 39 และ 40) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) สวัสดิการชานา และสวัสดิการชุมชน ซึ่งโครงการต่างๆ เหล่านี้มีความเสี่ยงต่อความไม่เท่าเทียมกันของการจ่ายเงินสมทบ และความซ้ำซ้อนของการครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย /การรับผลประโยชน์ได้ โดยในด้านของความไม่เท่าเทียมกันนั้น บางโครงการรัฐสมทบฝ่ายเดียว (เบี้ยยังชีพ) หรือกรณีที่รัฐสมทบในแต่ละโครงการไม่เท่ากัน (สวัสดิการชานาสมทบ 2 เท่า มากกว่าโครงการบำนาญข้าราชการ กอช. และสวัสดิการชุมชน) ในขณะที่บางโครงการรัฐไม่สมทบเลย (โครงการประกันสังคม)

โครงการ	รัฐสมทบ	ประชาชนสมทบ
เบี้ยยังชีพ	√ (ถ้วนหน้า)	
บำนาญ ข้าราชการ	√	√
ประกันสังคม ม.33,39,40		√
กอช.	√	√
กองทุนสวัสดิการชานา	√	√
กองทุนสวัสดิการชุมชน	√	√

ส่วนในเรื่องของความซ้ำซ้อน จะเห็นได้ว่าบางโครงการครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเดียวกันเช่น สำนักงานประกันสังคม (มาตรา 40) กอช. สวัสดิการชานา และสวัสดิการชุมชนจะมุ่งไปที่กลุ่มแรงงานนอกระบบเหมือนกัน นอกจากนี้การมี สวัสดิการตามกลุ่มอาชีพ อาจมีปัญหาความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ เช่น มีหลายอาชีพ การเปลี่ยนแปลงอาชีพ ไม่ได้ทำอาชีพเดียวตลอดชีวิต การเปลี่ยนจากเกษตรกรไปทำ อาชีพอื่น ส่วนความซ้ำซ้อนด้านการรับผลประโยชน์นั้น จะมีประชาชนบางกลุ่มที่สามารถรับสวัสดิการได้มากกว่าหนึ่งโครงการ เช่น ผู้ที่รับสิทธิประโยชน์จากโครงการ ประกันสังคมกรณีชราภาพ และยังได้เบี้ยยังชีพด้วย แต่ถ้ารับบำนาญข้าราชการแล้วจะไม่สามารถรับเบี้ยยังชีพได้ และประชาชนบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากเงินสมทบจากภาครัฐมากกว่าหนึ่งครั้งเช่นกัน เช่น กองทุนสวัสดิการชานา กองทุนสวัสดิการชุมชน และ กอช. และยังได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มไปอีกด้วย

ปัจจุบัน รัฐมีสวัสดิการสังคมหลักๆ ให้แก่ผู้สูงอายุแบบประจำในรูปของเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท โดยที่ผ่านมามีในอดีตการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (targeting) คือให้แต่ละ อบต. คัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควร (ยากจน ไม่มีคนดูแล) ได้รับเบี้ยยังชีพภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งก็เกิดปัญหาการร้องเรียนว่าการคัดเลือกไม่ยุติธรรม ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยากจนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นปัญหาการบริหารจัดการแก่ อบต. อย่างมาก ต่อมารัฐบาลประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2552 จึงได้ปรับให้เป็นแบบถ้วนหน้า กล่าวคือ จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มาลงทะเบียน เพื่อให้แน่ใจว่าเงินดังกล่าวถึงมือผู้สูงอายุที่ยากจนแน่ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลายฝ่ายมองว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาทต่อเดือนนั้นคงไม่พอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนและกลุ่ม ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง จึงได้มีข้อเสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพพิเศษ (top up) ให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องมีคนดูแล) เพื่อเป็นสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่น่าจะมีปัญหาการดำรงชีพในวัยชรา โดยเงินเหล่านี้จะช วยให้ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการดูแลตนเองในระดับขั้นพื้นฐานได้โดยไม่ต้องเป็นภาระให้แก่ลูกหลาน

สำหรับแนวคิดการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น ได้เสนอเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่พอสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (อยู่ใต้เส้นความยากจน) ซึ่งประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะจ่ายเพิ่มจากเบี้ยยังชีพปกติให้เท่ากับเส้นความยากจน ส่วนแนวคิดการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงก็จะเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงให้แก่ ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ โดยเบี้ยที่เพิ่มมีจำนวนประมาณเดือนละ 4,085 บาท (Samrit et al. 2009)

สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

สำหรับผู้สูงอายุแล้ว การได้อยู่ร่วมกับบุตรหลานนับเป็นความสุขที่สุด อย่างหนึ่งในช่วงบั้นปลายชีวิต ดังนั้นสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือ institutional care จึงถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีคนดูแลหรือเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ โดยอาจมองได้ว่าไม่จำเป็นต้องถ่วงหน้าแต่หากมีผู้สูงอายุที่ต้องการเข้ารับบริการแล้วจะต้องมีสถานที่ให้บริการแก่ท่านได้ ทั้งนี้ในปัจจุบันสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุมักจะกระจุกตัวอยู่แต่ในเมืองใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ด้วยเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมทั้งสองประเภทที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ น่าจะเพียงพอที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถนำ เบี้ยยังชีพที่ได้รับไปบริหารกันเองโดยอาจจะรวมกลุ่มกันแล้วนำเงินที่ได้มารวมกันเพื่อจัดหาบริการการดูแลผู้สูงอายุแบบ long term care ร่วมกัน เช่น ในรูปแบบ group home ซึ่งนอกจากจะได้รับการบริการทางกายภาพสุขภาพแล้วยังช่วยให้มีเพื่อนฝูง ไม่รู้สึกโดดเดี่ยวอันมีผลต่อสภาพจิตใจอีกด้วย

เงินสงเคราะห์การจัดการศพ

การจัดการศพถือเป็นเรื่องสำคัญมากในสังคมไทย โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีจำนวนมากและเป็นภาระสูงแก่ครอบครัว/บุตรหลานของผู้เสียชีวิต ปัจจุบันรัฐมีเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้เสียชีวิตผ่าน 2 หน่วยงาน คือสำนักงานประกันสังคม โดยผู้จัดการศพของผู้ประกันตนที่มีสิทธิจะได้รับค่าทำศพ 40,000 บาท และเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยอีกจำนวนหนึ่ง และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งจ่ายให้แก่ผู้เสียชีวิตที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปทุกคน โดยผู้จัดการศพจะได้รับเงินค่าจัดการศพจำนวน 2,000 บาท ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายอยู่แล้ว แต่จะมีปัญหาในเรื่องงบประมาณที่รัฐไม่สามารถจัดสรรได้เพียงพอแก่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตทุกคน รวมทั้งการไม่ทราบสิทธิดังกล่าว ดังนั้นเงินสงเคราะห์การจัดการศพ จึงถือได้ว่าเป็นสวัสดิการที่ถ่วงหน้าอยู่แล้ว เพียงแต่ ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ใดก็ตาม ไรก็ดี สำหรับผู้เสียชีวิตที่อายุต่ำกว่า 60 ปีนั้น รัฐควรมีสวัสดิการดังกล่าวให้แก่กลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเช่นกัน

สิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต

การใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุจะยากลำบากกว่าบุคคลในวัยเด็กและหนุ่มสาวอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการเคลื่อนไหว การเดินทางต่างๆ รัฐจึงควรจัดหาบริการที่อำนวยความสะดวก/รองรับให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกเหมือนวัยอื่นๆ เช่น การมีราวจับตามทางลาดชันหรือบันได ที่นั่งสำหรับผู้สูงอายุในบริการสาธารณะต่างๆ

4.1.6 สวัสดิการผู้พิการ

ปัจจุบันสังคมไทยเริ่มให้การยอมรับผู้พิการ มากขึ้น มีการให้สิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับคนปกติ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาตามศักยภาพ สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการทำงาน อย่างไรก็ตามยังมีช่องว่างของสวัสดิการสำหรับผู้พิการอีกไม่น้อย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เบี้ยยังชีพผู้พิการ

เช่นเดียวกับกับผู้สูงอายุ รัฐมีสวัสดิการสังคมหลักๆ ให้แก่ผู้พิการในรูปของเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท โดยที่ผ่านมานโยบายเป็นแบบเฉพาะเจาะจงคือให้แต่ละ อบต. คัดเลือกผู้พิการที่สมควร (ยากจน ไม่มีคนดูแล) ได้รับเบี้ยยังชีพภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งก็เกิดปัญหาที่ทำให้มีผู้พิการจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ ต่อมารัฐบาลประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ. 2553 จึงได้ปรับให้เป็นแบบถ้วนหน้า กล่าวคือ จ่ายให้แก่ผู้พิการทุกคนที่มาลงทะเบียน

หลายฝ่ายมองว่าเบี้ยยังชีพผู้พิการ 500 บาทต่อเดือนนั้นคงไม่พอต่อการดำรงชีพของผู้พิการในปัจจุบันและอนาคตได้เช่นกัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้พิการที่ยากจนและ / หรือกลุ่มผู้พิการในภาวะพึ่งพิง จึงได้มีข้อเสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพพิเศษ (top up) ให้แก่ผู้สูงพิการที่ยากจนและ / หรือผู้พิการในภาวะพึ่งพิง (ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องมีคนดูแล) เพื่อเป็นสวัสดิการสังคมแก่ผู้พิการในกลุ่มที่น่าจะมีปัญหาการดำรงชีพ โดยเงินเหล่านี้น่าจะเพียงพอต่อการดูแลตนเองในระดับขั้นพื้นฐานของผู้พิการได้

สำหรับแนวคิดการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการที่ยากจนนั้น ได้เสนอเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงแก่ผู้พิการที่มีรายได้ไม่พอสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (อยู่ใต้เส้นความยากจน) โดยรัฐจะจ่ายเพิ่มจากเบี้ยยังชีพปกติที่ได้รับเดือนละ 500 บาทจนเท่าเส้นความยากจน ส่วนแนวคิดการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงก็จะเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงให้แก่ ผู้พิการที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ โดยเป็นค่าใช้จ่ายที่อิงกับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้พิการประมาณเดือนละ 4,643 บาท (Arthorn et al. 2009)

สถานสงเคราะห์ผู้พิการ

เช่นเดียวกับกับสถานสงเคราะห์เด็กและผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์ผู้พิการไม่จำเป็นต้องเป็นสวัสดิการถ้วนหน้า เพราะถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้พิการที่ไม่มีครอบครัวดูแลและตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ แต่จะต้องมีสถานที่ให้บริการแก่ผู้พิการ หากมีผู้พิการต้องการเข้ารับบริการดังกล่าว ทั้งนี้สถานสงเคราะห์ผู้พิการมักจะกระจุกตัวอยู่แต่ในจังหวัดใหญ่ๆ ทำให้ไม่สามารถดูแลผู้พิการได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ ผู้พิการสามารถนำเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมกรณีผู้พิการยากจนและ / หรือผู้พิการในภาวะพึ่งพิงมารวมกันบริหารเพื่อจัดหาบริการการดูแลผู้พิการแบบ extra care/respite care ร่วมกัน ซึ่งนอกจาก

จะได้รับการบริการทางกายภาพ / สุขภาพแล้วยังช่วยให้มีเพื่อน อันมีผลต่อสภาพจิตใจอีกด้วย รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เช่น community based rehabilitation (CBR) โดยชุมชน

สิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต

การใช้ชีวิตประจำวันของผู้พิการนั้นยากลำบากกว่าบุคคลทั่วไปอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการเคลื่อนไหว และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ รัฐจึงควรจัดหาบริการที่จะอำนวยความสะดวก/รองรับให้ผู้พิการสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกเหมือนผู้อื่น เช่น การมีทางลาดชันหรือลิฟท์สำหรับรถเข็นที่จอดรถ/ห้องน้ำสำหรับผู้พิการ บริการสำหรับผู้พิการทางสายตา /หู ที่นั่งพิเศษสำหรับผู้พิการในบริการสาธารณะต่างๆ

4.1.7 สถิติการรักษายาบาลและสุขภาพ

การรักษายาบาลและดูแลสุขภาพถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญมากในทุกประเทศ และในหลายประเทศได้ กลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าสูงมาก โดยเฉพาะประเทศที่มีรายได้สูงกอรกับมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูง สำหรับประเทศไทยการให้บริการรักษายาบาลได้กลายเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าตั้งแต่ปี 2544-45 ผ่านการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เรียกว่า ‘30 บาทรักษาทุกโรค’ ซึ่งได้กลายมาเป็นบริการบัตรทองในปัจจุบัน ดังนั้นประเด็นเรื่องความครอบคลุมจึงไม่ใช่ประเด็นหลัก แม้จะมีคนอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้รับบริการประกันสุขภาพด้วยเหตุผลต่าง เช่น ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีชื่อในทะเบียน เป็นต้น

ประเด็นของสวัสดิการสุขภาพสำหรับงานวิจัยนี้มีสองประเด็น ประเด็นแรกคือความครอบคลุมของสวัสดิการสุขภาพไปสู่ผู้ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท ดังตัวอย่างในตาราง 4.2

ตารางที่ 4.2 ประเภทและจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ประเภทผู้ไม่มีสัญชาติไทย	จำนวน (พันคน)
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	2,621.2
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย	191.6
แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม)	346.3
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	1,656.0
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	100.0

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้ไม่มีสัญชาติไทยเหล่านี้หลายส่วนก็ได้รับการบริการทางการแพทย์จากระบบสวัสดิการสุขภาพของไทยอยู่แล้ว บางคนได้บริการฟรี บางคนเสียค่าบริการทั้งในรูปเงินจ่ายเองหรือการซื้อประกันสุขภาพพิเศษที่ออกแบบสำหรับพวกเขา อย่างไรก็ตามยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ว่าสิทธิในการรักษายาบาลของในแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร ในเรื่องนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าตามหลักมนุษยธรรมไทยควรให้บริการทางการแพทย์กับคนทุกคนที่เจ็บป่วยบนผืนแผ่นดินไทย ส่วนการที่จะเป็นภาระต้องงบประมาณนั้นก็ควรหาวิธีจัดการให้มีการจ่ายเงินสมทบทางใดทางหนึ่งอย่างเป็นระบบ โดยความครอบคลุมอาจทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ตามกำลังความสามารถทางงบประมาณของไทย

ประเด็นที่สองคือเรื่องการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ การเพิ่มความเท่าเทียมกันของสิทธิการรักษา การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรทำเพื่อทำให้สวัสดิการสุขภาพเป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาอย่างแท้จริง

4.2 สวัสดิการเติมเต็มชีวิต

ในตอนต้นของบทนี้ได้กำหนดหลักการ 10 ประการเพื่อเป็นแนวทางในการออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับสังคม ซึ่งหลักการข้อที่ 6 เป็นเรื่องการดูแลคนยากจนเป็นพิเศษ กล่าวคือ คนจนสมควรได้รับสวัสดิการที่มากกว่าสวัสดิการถ้วนหน้าได้ เพราะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยกว่าคนทั่วไป ซึ่งหมายถึงโอกาสต่าง ๆ ด้อยตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการได้รับการศึกษา สันติสุข ความยุติธรรมและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน การให้สวัสดิการที่มากกว่าคนอื่นนั้นอาจสามารถชดเชยสิ่งเหล่านี้ได้

แนวคิดการช่วยคนจนเป็นพิเศษได้ปรากฏ ในข้อเสนอแนะก่อนหน้าหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้สูงอายุหรือคนพิการที่มีฐานะยากจน การช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับนักเรียนที่ยากจนหรือครอบครัวของนักเรียนที่ยากจน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือเหล่านั้นมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่อง ๆ ไม่ได้เป็นการให้สวัสดิการสำหรับคนจนหรือครอบครัวยากจนอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม จึงอาจเกิดปัญหาการตกหล่นคนจนได้ เช่น ครอบครัวยากจนที่ไม่มีเด็กเรียนหนังสือและไม่มีผู้สูงอายุและคนพิการ ก็จะไม่ได้รับการดูแล

คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดสวัสดิการสำหรับคนยากจนที่เป็นระบบ เรียกว่า ‘สวัสดิการเติมเต็มชีวิต’ โดยอาจมีลักษณะเป็นกองทุนภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสวัสดิการโดยตรง เช่น กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ หรืออาจอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีก็ได้ กองทุนนี้มีหน้าที่จัดสรรความช่วยเหลือหลากหลายรูปแบบให้กับคนจนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็น การดูแลแม่เตี้ยระหว่างตั้งครรภ์ให้ได้รับอาหารเพียงพอ ดูแลให้เด็กยากจนได้รับการศึกษาอย่างถ้วนหน้าแท้จริงโดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ หรือมีน้อยที่สุด ดูแลเมื่อเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางไปรับการรักษาได้ (แม้การรักษาจะฟรีก็ตาม) แบ่งเบาภาระในการดูแลคนแก่และคนพิการของครอบครัวที่ยากจน เป็นต้น

ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานเชิงรุก กล่าวคือ ไม่รอจนมีการร้องเรียนปัญหาของ คนจน แต่จะทำการสำรวจตรวจสอบเพื่อ ให้อุ่นใจว่าไม่มีคนจนตกหล่นจากระบบสวัสดิการพื้นฐานและระบบสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจน หน่วยงานอาจมีเจ้าหน้าที่พัฒนา สังคม (social workers) ที่ได้รับการอบรมเป็นพิเศษในการเสาะหาคนจนและเข้าทำการช่วยเหลือแบบองค์รวมในลักษณะที่เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละครอบครัว (ซึ่งไม่เหมือนกันในแต่ละครอบครัว)

การกำหนดงบประมาณสำหรับสวัสดิการสังคมอาจเริ่มจากการใช้แนวคิด ‘ถมช่องว่างความยากจน’ ซึ่งกำหนดโดยพิจารณาว่าครอบครัวยากจนแต่ละครอบครัวนั้นมีรายได้ (หรือรายจ่าย) ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่าไร แล้วเอาจำนวนเงินที่ต่ำกว่านี้ (เรียกว่าช่องว่างความยากจน) มารวมกันสำหรับครอบครัวยากจนทุกครอบครัว ก็จะได้อัตราของงบประมาณรวมที่ต้องใช้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเสาะหาครอบครัวที่ยากจนไม่ใช่เรื่องง่าย อาจมีความคลาดเคลื่อนได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเสี่ยงที่จะตกหล่นครอบครัวที่ยากจนได้ หากคำนวณงบประมาณแบบนี้อาจทำให้งบประมาณไม่พอ (เพราะรั่วไหลไปสู่ครอบครัวที่ไม่ยากจนจำนวนหนึ่ง) เพื่อป้องกันเรื่องนี้ อาจปรับงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยคำนวณช่องว่างความยากจนใหม่ แต่แทนที่จะใช้เส้นความยากจนในการวัดช่องว่าง ให้ยกระดับเส้นความยากจนขึ้นระดับหนึ่ง เช่น ยกขึ้น 25% แล้วทำการคำนวณเงินงบประมาณรวมที่ต้องใช้เพื่อยกระดับให้ถึงรายได้

การใช้แนวคิดคำนวณงบประมาณจากช่องว่างความยากจนนี้ จึงเป็นที่มาของชื่อสวัสดิการว่า สวัสดิการเติมเต็มชีวิต เพื่อเป็นการเติมให้เต็มสำหรับครอบครัวที่ยากจนทั่วประเทศอย่างถ้วนหน้า

4.3 สรุปสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับระบบสวัสดิการอันพึงปรารถนา

ข้อเสนอสวัสดิการสังคมอันพึงปรารถนาที่กล่าวถึงแล้วนั้น สามารถสรุปสิ่งที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 สรุปการปรับปรุงระบบสวัสดิการจากเกิดจนตาย

สวัสดิการแรกเกิดและเด็กเล็ก	เพิ่มเงินสงเคราะห์บุตรให้เด็กทุกคนจนถึงอายุ 6 ปี
	เพิ่มศูนย์เด็กเล็กให้ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มประชากรทั้งหมด
สวัสดิการเด็กและเยาวชนวัยเรียน	ช่วยเหลือเด็กยากจนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานครบถ้วนถึง 15 ปีโดยไม่เป็นภาระให้กับครอบครัว
	เพิ่มความครอบคลุมของโครงการอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาให้เป็นถ้วนหน้า จากปัจจุบันได้รับเพียงร้อยละ 60 รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันและโครงการนมโรงเรียน
	เพิ่มความครอบคลุมของการศึกษาให้ถึงเด็กไร้สัญชาติ
	ยกระดับคุณภาพการศึกษาระดับพื้นฐาน ผ่านการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อหัวนักเรียน การฝึกอบรมและเพิ่มแรงจูงใจครู ปรับปรุงคุณภาพสถานศึกษา
	ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย
สวัสดิการวัยทำงาน	เพิ่มการฝึกเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับแรงงานที่มีการศึกษาไม่เกินมัธยมต้นทุกคน คนละหนึ่งครั้งในทุกๆ 5 ปี
	เพิ่มความคุ้มครองการประกันตนสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตาม ม. 40 ของพ.ร.บ. ประกันสังคม และให้รัฐจ่ายสมทบหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของเงินสมทบที่แรงงานจ่าย
	เพิ่มสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย โดยให้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคงให้ครบทุกชุมชนแออัดในประเทศไทยภายในระยะเวลา 10 ปี
สวัสดิการผู้สูงอายุ	เพิ่มค่าครองชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนให้เท่ากับเส้นความยากจน
	เพิ่มค่าครองชีพให้กับผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงทุกคน
	ให้เงินสงเคราะห์จัดการศพอย่างทั่วถึง โดยต้องให้รับรู้สิทธิ์นี้อย่างถ้วนหน้า
	ส่งเสริมให้สังคมโดยรวมคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ
สวัสดิการผู้พิการ	เพิ่มค่าครองชีพให้กับผู้พิการที่ยากจนให้เท่ากับเส้นความยากจน
	เพิ่มค่าครองชีพให้กับผู้พิการในภาวะพึ่งพิงทุกคน
	ส่งเสริมให้สังคมโดยรวมคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้พิการในด้านต่าง ๆ
สวัสดิการสุขภาพ	เพิ่มความครอบคลุมคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง 100%
	พิจารณาเพิ่มความครอบคลุมผู้ไม่มีสัญชาติไทยอย่างค่อยเป็นค่อยไป
	ปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อลดความซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันของการรับบริการ
สวัสดิการเติมเต็มชีวิต	จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อช่วยเหลือผู้ยากจนทั่วประเทศอย่างเป็นระบบ โดยการสร้างระบบฐานข้อมูลและระบบการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

บทที่ 5

ประมาณการรายจ่ายระบบสวัสดิการถ้วนหน้า รายการโครงการ

ในบทนี้จะทำการคำนวณ รายจ่ายที่สังคมไทย โดยเฉพาะ ที่ภาครัฐ จะต้องใช้เพื่อดำเนินการจัดสวัสดิการอันพึงปรารถนา ตามที่เสนอไว้ในบทที่แล้ว โดยจะทำการเปรียบเทียบระหว่างรายจ่ายด้านสังคม และสวัสดิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มในอนาคตหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการตามที่เสนอ กับรายจ่ายสำหรับระบบสวัสดิการที่ปรับเพิ่มแล้ว โดยผลต่างของรายจ่ายทั้งสองกล่าวได้ว่าเป็นรายจ่ายส่วนเพิ่มที่ต้องใช้เพื่อ ‘ถมช่องว่าง’ ที่มีอยู่ในระบบสวัสดิการปัจจุบัน ให้เต็มตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 4.3 ในบทที่แล้ว การคำนวณงบประมาณของแต่ละข้อเสนอสวัสดิการมีความจำเป็น เพื่อจะได้เป็นข้อมูลสำหรับการประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินในภาพรวมซึ่งเป็นเนื้อหาของบทที่ 6 ต่อไป

การนำเสนอในบทนี้จะ เริ่มจาก การอธิบายถึงวิธีการคำนวณข้อมูลการใช้จ่ายด้านสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งแหล่งข้อมูล จากนั้นจะนำเสนอรายจ่ายในภาพรวมของระบบปัจจุบันรวมทั้งแนวโน้มในกรณีที่ไม่มี การปรับปรุงระบบสวัสดิการ และปิดท้ายด้วยผล การประมาณรายจ่ายที่จะมีเพิ่มขึ้นหากมีการปรับระบบสวัสดิการตามที่เสนอ โดยจะเสนอทีละรายการ ในขณะที่การวิเคราะห์ภาพรวมของรายจ่ายสวัสดิการที่ต้องมีเพิ่มขึ้นนั้นจะอยู่ในบทที่ 6

5.1 วิธีการคำนวณรายจ่ายสวัสดิการ

ในการประมาณการรายจ่ายด้านสวัสดิการหรือรายจ่ายด้าน สังคมของภาครัฐนั้น ประกอบด้วย 7 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

1. รวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ (และครัวเรือน+ธุรกิจเอกชนด้วย) ด้านการให้บริการสังคมทุกด้าน
2. ใช้แนวคิด รายจ่าย=งบประมาณรวม (ทุกหมวดหมู่) ซึ่งรวม overhead ด้วย
3. $\text{คำนวณรายจ่ายต่อหัว} = \text{รายจ่ายรวม} / \text{จำนวนผู้ใช้สิทธิ}$
4. ประมาณการแนวโน้มในอนาคตของ
จำนวนผู้ใช้สิทธิ (ขึ้นกับแนวโน้มประชากร นโยบาย สมมติฐาน ข้อเสนอแนะนักวิจัย)
รายจ่ายต่อหัว (นโยบาย สมมติฐาน ข้อเสนอแนะนักวิจัย)
5. จัดทำเป็น 3 กรณีศึกษา คือ แนวโน้มปกติ(S0) มาตรฐานชั้นกลาง(S1) มาตรฐานชั้นสูง (S2)
6. ประมาณการรายจ่ายภาครัฐในอนาคต ถึงปี 2560 (สามารถทำได้ถึงปี 2571) ในทั้ง 3 กรณี
7. ประมาณการกรณีข้อเสนอแนะสวัสดิการถ้วนหน้า (อิง S0)

ข้อมูล ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยข้อมูล รายการจ่ายงบประมาณภาครัฐด้านสังคม จาก กรมบัญชีกลางและกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ด้านอุปสงค์และอุปทาน จาก สำนักงาน สถิติแห่งชาติคือ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) และการสำรวจ ภาวะการทำงานของประชากร (LFS) นอกจากนี้ยังมีข้อมูลรายการจ่ายด้านสังคมของเอกชน และภา คประชา สังคม จำแนกตามการลงทุนทางสังคมด้านต่างๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในภาคผนวก จ

แหล่งข้อมูล: กรมบัญชีกลาง

ข้อมูล: การเบิกจ่ายงบประมาณ (GFMS) โดย download ข้อมูลเงินเบิกจ่ายทั้งสิ้น (YTDM) แยก ตามลักษณะงาน ผลผลิต /โครงการ กระทรวง และกรม ได้จาก Terminal ที่สำนักยุทธศาสตร์และการ วางแผนเศรษฐกิจมหภาค

การนำมาใช้: ข้อมูลที่ได้เป็น excel file ใช้การ filter ตามลักษณะงาน ผลผลิต/โครงการ กระทรวง เพื่อดึงข้อมูลที่ต้องการ

แหล่งข้อมูล: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูล: รายการจ่ายจริงปีงบประมาณ 2552 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 จากระบบบันทึกบัญชีของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกตามประเภทรายการและแผนงาน /งาน ตามประเภทองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำมาใช้: เนื่องจากข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง (30.9%) และเป็นการเบิกจ่ายเพียง 10 เดือน จึงต้องปรับแต่งข้อมูลให้สามารถสะท้อนรายการจ่ายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในปี 2552 โดยการเทียบบัญชีไตรมาส

จากนั้นให้รายการจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2548-2551 เท่ากับรายการจ่ายที่รัฐบาล กลางอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูลจาก GFMS) แล้วกระจายงบประมาณดังกล่าวตาม แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้สัดส่วนรายการจ่ายตามแผนงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552 เป็นฐาน

$\text{ประมาณการรายการจ่าย ปี 2552}_i = \text{รายการจ่ายตามแผนงาน ณ ก.ค.52}_i \times \text{สัดส่วน อปท. ที่เบิกจ่ายแล้ว} \times 12/10$
--

$\text{รายการจ่ายตามแผนงาน อปท.}_i = \text{เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง}_i \times \text{สัดส่วนรายการจ่าย อปท. ตามแผนงานปี}$
--

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูล: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

การนำมาใช้: ใช้ข้อมูลการสำรวจด้านรายการจ่ายของครัวเรือน เพื่อหาส่วนที่ครัวเรือนควักกระเป๋า (out of pocket) ในเรื่องต่อไปนี้ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือน โดยใช้ โปรแกรม spss ในการดึงข้อมูล

นอกจากนี้ยังใช้ประโยชน์จากข้อมูล SES ในการคำนวณหาอัตราการประกันตนในประชากรอายุ ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปแยกตามระดับการศึกษา และโครงสร้างประชากรแยกตามระดับ การศึกษา เพื่อใช้เป็น ฐานข้อมูลในการประมาณการจำนวนผู้ประกันตนในอนาคต

ข้อมูล: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (LFS)

การนำมาใช้: คำนวณหาอัตราการเป็นกำลังแรงงานเฉลี่ย (LF Participation) แยกตามระดับการศึกษา เพื่อใช้เป็นฐานในการประมาณการแรงงานแยกตามระดับการศึกษา

5.2 แนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน

วิธีคิดคำนวณรายจ่ายสวัสดิการข้างต้นได้นำมาใช้เพื่อรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายด้านสังคมและสวัสดิการสำหรับประเทศไทย โดยใช้ฐานข้อมูลปี 2548-2552 เป็นหลัก จากนั้นก็ทำการประมาณการแนวโน้มค่าใช้จ่ายในระบบปัจจุบันไปจน ถึงปี 2560 เพื่อนำมาเป็นฐานเปรียบเทียบได้ว่าหากมีการจัดสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามที่เสนอไว้ในบทที่ 4 ภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นนั้นมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับภาระในระบบปัจจุบัน

ในการประมาณการแนวโน้มการใช้จ่ายในอนาคตนั้น จำเป็นต้องตั้งสมมติฐานหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมมติฐานเรื่องค่าใช้จ่ายต่อหัว (per capita expense) และจำนวนผู้ใช้สิทธิ (quantity) ในสวัสดิการแต่ละประเภทว่าจะมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างไรระหว่างปัจจุบันกับปี 2560 กระบวนการประมาณการในรายละเอียดของสวัสดิการหลักสามารถดูได้ในภาคผนวก ข ถึง จ

ตารางที่ 5.1 แสดงถึงสมมติฐานหลัก ๆ ที่ใช้ในการประมาณการแนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน ส่วนตารางที่ 5.2 เป็นผลการประมาณการ จะเห็นได้ว่ารายจ่ายด้านสังคมและสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่ไม่มากนัก กล่าวคือ ยอดรวมการใช้จ่ายเพิ่มจาก 1.07 ล้านล้านบาท ในปี 2554 เป็น 1.375 ล้านล้านบาทในปี 2560 คิดเป็นอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ต่อปี รายจ่ายที่เพิ่มสูงค่อนข้างมากและต่อเนื่องคือรายจ่ายด้านสุขภาพและรายจ่ายสำหรับผู้สูงอายุ ในขณะที่รายจ่ายด้านการศึกษาซึ่งแม้จะมีจำนวนสูงที่สุด แต่มีอัตราการเพิ่มไม่มากนัก ทำให้มีสัดส่วนลดลงจากยอดรวมทั้งหมดคือลดจากร้อยละ 52.5 เป็นร้อยละ 45.0

ตารางที่ 5.1 สมมติฐานสำหรับการประมาณการแนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน

ประเภทสวัสดิการ	สมมติฐานแนวโน้ม
การศึกษา	รายจ่ายด้านการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ปรับด้วยอัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2552 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
พัฒนาฝีมือแรงงาน	รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปรับด้วยอัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2552 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
ประกันสังคม	ครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ
ผู้สูงอายุ	เบี้ยยังชีพ 500 บาท
ผู้พิการ	เบี้ยยังชีพ 500 บาท
เด็กด้อยโอกาส	งบประมาณค่าเลี้ยงดูของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเฉลี่ย 2,093 บาทต่อคนต่อเดือน
ด้านสุขภาพ	
การเข้าถึงและความครอบคลุม	จำนวนผู้มีสิทธิ 92%
ความยั่งยืนทางการเงินของระบบสุขภาพ	รายจ่ายต่อหัว CSMBs เพิ่มขึ้นอัตราลดลง (7.9%)
คุณภาพบริการสุขภาพ	อัตราการตายด้วยโรคหัวใจ เท่ากับ 28.4 ต่อประชากรแสนคน และโรคมะเร็ง 83.1 ต่อประชากรแสนคน (ปี 2549)
ความเป็นธรรม	รายจ่ายต่อหัว out of pocket เพิ่มขึ้น 1.5%
ระบบเสริมสร้างสุขภาพ	รายจ่ายต่อหัว Non UC เพิ่มขึ้น 2%

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.2.1 แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
เด็กเล็ก	4,735	4,739	4,766	4,817	4,887	4,943	4,988
การศึกษา	562,397	591,330	568,785	578,305	600,745	608,999	618,478
แรงงาน	24,266	25,759	23,470	25,159	26,902	28,706	30,593
ที่อยู่อาศัย	5,552	6,638	4,823	5,016	5,217	5,426	5,643
สุขภาพ	408,231	426,157	426,116	458,181	492,778	529,240	568,465
ผู้สูงอายุ	40,880	43,002	54,678	62,708	73,636	84,960	97,709
ผู้พิการ	5,479	5,552	6,644	6,737	6,838	6,935	7,039
อื่น ๆ	18,707	21,305	23,958	27,520	31,686	36,573	42,325
รวม	1,070,248	1,124,482	1,113,241	1,168,443	1,242,689	1,305,782	1,375,240

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.2.2 สัดส่วนแนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (%)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
เด็กเล็ก	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
การศึกษา	52.5	52.6	51.1	49.5	48.3	46.6	45.0
แรงงาน	2.3	2.3	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
ที่อยู่อาศัย	0.5	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
สุขภาพ	38.1	37.9	38.3	39.2	39.7	40.5	41.3
ผู้สูงอายุ	3.8	3.8	4.9	5.4	5.9	6.5	7.1
ผู้พิการ	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
อื่น ๆ	1.7	1.9	2.2	2.4	2.5	2.8	3.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3 งบประมาณภาครัฐ ส่วนเพิ่มรายโครงการ กรณีสวัสดิการถ้วนหน้า

ในส่วนนี้จะเสนอผลการประมาณการรายจ่ายภาครัฐอย่างละเอียดกรณีนี้ที่เพิ่มประเภทและระดับสวัสดิการให้เป็นระบบถ้วนหน้าดังเช่นที่สรุปไว้ในตารางที่ 4.3 โดยจะมีรายละเอียดทั้งสมมติฐานการคำนวณและตัวเลขประมาณการงบประมาณภาครัฐที่ต้องใช้

5.3.1 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับเด็กเล็ก

คณะผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มสวัสดิการสำหรับเด็กเล็กในสองเรื่องคือ (ก) ให้เงินสงเคราะห์บุตรอย่างถ้วนหน้า โดยให้ได้รับเช่นเดียวกับบุตรของผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 33 โดยไม่จำกัดจำนวนบุตรที่จะได้รับ และ (ข) สร้างศูนย์เด็กเล็กเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่โดยมีเป้าหมายให้เด็กเล็กทุกคนที่ผู้ปกครองมีภาระในการดูแลระหว่างวันสามารถใช้บริการศูนย์เด็กเล็กได้อย่างทั่วถึง

ตารางที่ 5.3 แสดงสมมติฐานในการคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อจัดสวัสดิการเพิ่มในสองประเด็นข้างต้น โดยมีคำอธิบายเพิ่มเติมข้างล่าง ส่วนผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.4

- อัตราการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมในกรณีสงเคราะห์บุตรให้เท่ากับ 400 บาทต่อคนต่อเดือน (เริ่มปี 2554) โดยจ่ายให้แก่บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คนต่อครอบครัว ส่วนจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กำหนดให้เป็นสัดส่วนต่อจำนวนเด็กอายุ 0-6 ปี ในอัตราที่เท่ากับค่าเฉลี่ยของปี 2548-2552 ที่ร้อยละ 18
- การจ่ายเงินสงเคราะห์บุตรแก่เด็กที่ไม่ได้รับจากกองทุนประกันสังคมจะจ่ายในอัตราเดียวกันคือ 400 บาทต่อคนต่อเดือน และมีจำนวนเท่ากับจำนวนเด็กอายุ 0-6 ปีตาม

โครงสร้างประชากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่หักด้วยจำนวนเด็กที่ได้รับเงินดังกล่าวจากประกันสังคมแล้ว

- ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของเด็กด้อยโอกาสที่ได้รับจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายเด็กด้อยโอกาส 6 ประเภทที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณในปี 2552 และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี
- จำนวนเด็กด้อยโอกาสที่ได้รับสิทธิจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตเฉลี่ยในปี 2548-2552
- ศูนย์เด็กเล็กมีค่าใช้จ่าย 2 ส่วนคือค่าใช้จ่ายต่อหัวของเด็กอายุ 0-6 ปีทุกคนจำนวน 6,210 บาทต่อคนต่อปี (อาหารกลางวัน 13 บาท+นม 7 บาท (จำนวน 280 วัน) + วัสดุอุปกรณ์ 600 บาท+เดินทางไปโรงพยาบาล 10 บาท ต่อปีการศึกษา) และค่าเดินทางแก่เด็กที่ยากจนจำนวน 3,705 บาทต่อปีซึ่งมาจากแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- จำนวนเด็กในศูนย์เด็กเล็กเท่ากับจำนวนเด็กอายุ 0-6 ปีตามโครงสร้างประชากรของ สศช. และจำนวนเด็กเล็กยากจน 0-6 ปีเท่ากับสัดส่วนเด็กยากจนต่อเด็กทั้งหมดในช่วงอายุเดียวกันตามแบบจำลองสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 5.3 สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับกลุ่มเด็ก

เรื่อง	รายจ่ายต่อหัว	จำนวนประชากรที่มีสิทธิ
ประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตร	400 บาทต่อคนต่อเดือน	ร้อยละ 18 ของเด็กอายุ 0-6 ปี (ค่าเฉลี่ยปี 2548-52)
เงินสงเคราะห์บุตร (กลุ่มทั่วไป)	400 บาทต่อคนต่อเดือน	ข้อมูลโครงสร้างประชากร 0-6 ปีของ สศช. หักด้วยผู้ที่ได้รับจากประกันสังคม
ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐาน	2,093 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับด้วยเงินเฟ้อ ร้อยละ 2.5 ต่อปี	เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี (ค่าเฉลี่ยปี 2548-52)
ศูนย์เด็กเล็ก	6,210 บาท (จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี รวมกับเงินค่าเดินทางเฉพาะเด็กยากจน (คำนวณจากข้อมูล SES) และปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี	ข้อมูลโครงสร้างประชากร 0-6 ปีของ สศช. และเด็กยากจนตามสัดส่วนของแบบจำลองสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.4 ผลการประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิและงบประมาณในปี 2554-2560

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
งบประมาณ (ล้านบาท)							
เงินสงเคราะห์บุตร ประกันสังคม(รวม)	9,937	13,130	16,245	20,438	24,605	26,438	26,026
เงินสงเคราะห์บุตร(ส่วนเพิ่มให้ครอบคลุมถ้วนหน้า)	4,679	7,996	11,208	15,471	19,688	21,587	21,250
ศูนย์เด็กเล็ก (งบรวม)	39,241	39,147	39,348	39,798	40,405	40,894	41,289
ขยายจำนวนศูนย์เด็กเล็ก (ส่วนเพิ่ม)	10,175	9,117	8,269	7,698	7,357	7,153	6,810
สถานสงเคราะห์เด็ก	450	475	502	530	560	591	625
จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน)							
จำนวนเด็กที่ได้รับเงินสงเคราะห์(คน)	974,849	1,665,770	2,334,945	3,223,131	4,101,727	4,497,213	4,427,099
จำนวนเด็กที่รับดูแลในศูนย์ (คน)	5,969,654	5,828,932	5,719,374	5,639,256	5,581,696	5,507,892	5,422,020
จำนวนเด็กในสถานสงเคราะห์ (คน)	17,041	17,562	18,099	18,652	19,222	19,809	20,414

หมายเหตุ: ง่ายให้แก่บุตรของผู้ประกันสังคม ไม่เกิน 2 คนต่อครอบครัว

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.2 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษา

สำหรับด้านการศึกษา คณะผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มสวัสดิการในเรื่อง (ก) เพิ่มอาหารกลางวันให้เป็นถ้วนหน้าสำหรับนักเรียนจนถึงชั้นประถม (ข) เพิ่มรายจ่ายเพื่อสนับสนุนนักเรียนยากจนให้มาเรียนอย่างถ้วนหน้า (ค) เพิ่มความครอบคลุมของการให้การศึกษา (ง) เพิ่มคุณภาพการศึกษาระยะเร่งด่วน และ (จ) ในระยะยาวอาจเพิ่มรายจ่ายต่อหัวให้กับนักเรียนทั้งระบบเพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งระบบอย่างต่อเนื่อง

รายละเอียดและสมมติฐานแสดงในตารางที่ 5.5 และ 5.6 ส่วนผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.7 และ 5.8

ตารางที่ 5.5 รายละเอียดการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษากรณีอาหารกลางวันถ้วนหน้าและการสนับสนุนนักเรียนยากจน

การลงทุนการยกระดับการศึกษาเป็นถ้วนหน้า	
เพิ่มงบประมาณโครงการอาหารกลางวันให้ฟรีถ้วนหน้าร้อยละ 100 ในปี 2560 (จากเดิมให้ร้อยละ 60) (เด็กเล็กถึง ป.6)	
- เพิ่มรายจ่ายค่าอาหารกลางวันต่อหัว (13 บาทต่อคนต่อวัน 200 วันต่อปี X อัตราเพิ่มตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี)) - เพิ่มจำนวนนักเรียนการประถมศึกษา(จากข้อมูล สกศ. (2552)) ที่ได้รับอาหารกลางวันฟรีจากร้อยละ 60 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 100 ในปี 2560 - คิดเป็นรายจ่ายภาครัฐ ประมาณ 8,800 ล้านบาท ในปี 2560	
สนับสนุนค่าครองชีพนักเรียนยากจนพื้นฐาน (ระดับอนุบาล-มัธยมศึกษาทั้งในระบบ+นอกระบบ) *ให้ภายใต้เงื่อนไข perfect targeting ที่สนับสนุนค่าเดินทางให้นักเรียนยากจนแล้ว (+นมฟรี+อาหารกลางวันฟรี สำหรับอนุบาลและประถมศึกษา)	
- ระดับอนุบาล-ประถมศึกษา งบประมาณต่อหัว [(ค่าครองชีพจาก กยศ. - เงินช่วยค่าเดินทาง-นมฟรี-อาหารกลางวันฟรี = เฉลี่ยประมาณ 5,500 บาทต่อคนต่อปี) X (อัตราเพิ่มตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี))] - ระดับมัธยมศึกษา งบประมาณต่อหัว [(ค่าครองชีพจาก กยศ. - เงินช่วยค่าเดินทาง= เฉลี่ยประมาณ 1 หมื่นบาทต่อคนต่อปี) X (อัตราเพิ่มตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี))] - จำนวน นักเรียนยากจนและรายได้ต่ำ (ระดับมัธยมในระบบ+นอกระบบ) (คิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของ Q นักเรียนระดับมัธยม) (สัดส่วนจากข้อมูล SES+ปรับ 1.25 เท่าของ นักเรียนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน เพื่อสะท้อนการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายนักเรียนยากจนที่ยังไม่สมบูรณ์) - Q นักเรียนยากจน (ระดับอนุบาล-ประถม) (คิดเป็นประมาณร้อยละ 7 ของ Q นักเรียนระดับอนุบาล-ประถม) (สัดส่วนจากข้อมูล SES) - คิดเป็นรายจ่ายภาครัฐ (V) ประมาณ 12,000 ล้านบาท	

หมายเหตุ: Q คือจำนวน

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.6 รายละเอียดแนวทาง และสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษากรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา

แนวทาง	รายละเอียดและสมมติฐาน
ความทั่วถึงและเท่าเทียม	การสร้างโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในวัยเรียนและผู้ที่ยากจนวัยเรียนแต่ต้องการเรียนให้สามารถเรียนได้จริงจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (12 ปี) คือจนจบระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ/อาชีพ) หรือเทียบเท่า
เพิ่มคุณภาพการศึกษาผ่านการพัฒนาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	“ผู้ที่จบการศึกษาจะต้องมีคุณภาพ” ทั้งด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ (ทัศนคติและบุคลิกภาพ) สอดคล้องกับความต้องการของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะมาจากการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ ในการขยายการศึกษา การยกระดับและพัฒนามาตรฐานครูและสถานศึกษาให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ และส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน

แนวทาง	รายละเอียดและสมมติฐาน
จำนวน ปีการศึกษาเฉลี่ย	ส่งเสริมนอกระบบ รองรับเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ เพิ่ม Q นอกระบบ
	เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ (ทั้งโรงเรียน (รร.) รัฐบาลและรร. เอกชน) - เพิ่ม P ต่อหัว (ค่าธรรมเนียมการศึกษา จากข้อมูล SES ปี 2551 แต่ละระดับการศึกษา คูณด้วย growth ตามเงินเพื่อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี)) - ก่อน-ประถมศึกษา 2,076 บาทต่อคนต่อปี - มัธยมศึกษา (สายสามัญ) 3,679 บาทต่อคนต่อปี - อาชีวศึกษา 4,066 บาทต่อคนต่อปี - การศึกษานอกระบบ 1,053 บาทต่อคนต่อปี
	ครอบคลุมเด็กไร้สัญชาติให้ได้เรียน (อุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าเทียมเด็กไทย) เพิ่ม Q เด็กไร้สัญชาติ เป็นสัดส่วนต่อจำนวนนักเรียนพื้นฐาน เท่ากับร้อยละ 0.36 (สัดส่วนจากข้อมูล สกศ. (2552))
คุณภาพนักเรียน	เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน - เพิ่มคุณภาพหลักสูตร การเรียนการสอน วิทย์ คณิต ภาษาไทย-อังกฤษ - พัฒนาการรู้จักคิด วิจัย วิเคราะห์ หลักเหตุผล และสร้างสรรค์ - สร้างนิสัยรักการอ่าน เรียนรู้ตลอดชีวิต - ส่งเสริมความรู้คุณธรรม จิตสาธารณะ V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ งบกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
คุณภาพครู	เพิ่มคุณภาพครู ให้เท่าเทียมทั่วประเทศ อบรมพัฒนาครูทั้งระบบ V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ งบกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
	คืนครูให้โรงเรียน สนับสนุนคนที่ไม่ใช่ ด้วยการบริหารจัดการเงินพิเศษ วิทยฐานะ (บริหารจัดการ) เพิ่มเกณฑ์พิจารณา กำหนดให้ครูที่จะมีสิทธิ์ทำวิทยฐานะเพิ่มได้นั้น นักเรียนในความดูแลต้องผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพก่อน (วัดผลจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก เด็กต้องได้คุณภาพก่อน)
	จูงใจคนที่ไม่ใช่ด้วยเงินเดือนตั้งต้น และโอกาสก้าวหน้า เพิ่ม V ภาครัฐ สนับสนุนการศึกษา (15,000 บ. คูณ 12 เดือน ต่อ 1 คน ให้ได้ 20,000 คน (อย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน จำนวน 20,000 โรงเรียน ภายใน 20 ปี) ให้ V มีการขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี
คุณภาพสถานศึกษา	เพิ่มคุณภาพสถานศึกษา ให้เท่าเทียมทั่วประเทศ เพิ่มอุดหนุนโรงเรียนด้อยคุณภาพ (ส่วนใหญ่เป็น รร. เล็ก) เพื่อเพิ่มคุณภาพให้เทียบเท่าทัดเทียม และคงระดับ (maintain) อุดหนุนโรงเรียนที่ได้คุณภาพเพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่อง (บริหารจัดการ) Q : ครอบคลุมร้อยละ 50 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อมูลจากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (สกศ. 2552)) V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ งบกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
การศึกษาตาม อัตราค่า	ยกระดับการศึกษาตามอัตราค่าอย่างจริงจังต่อเนื่อง เพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยทุกภาคส่วนร่วมลงทุน ลงทุนเพิ่มร้อยละ 2.5-5 ของการลงทุนที่ใช้ในกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษาข้างต้น (ต่อเนื่องจากกรณีแนวโน้มปกติ)

หมายเหตุ: Q คือจำนวน P คือราคา และ V คือมูลค่า

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.7 ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีอาหารกลางวันถ้วนหน้าและสนับสนุนนักเรียนยากจน

(ล้านบาท)	ปีงบประมาณ						
	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่ายเพิ่มอาหารกลางวันถ้วนหน้า	8,411	8,542	8,653	8,740	8,802	8,835	8,813
ประมาณการรายจ่ายเพิ่มค่าครองชีพนักเรียนยากจน	11,862	10,869	10,804	11,213	11,575	11,985	12,468
จำนวนนักเรียนที่ได้รับอาหารกลางวันเพิ่ม (คน)	3,079,100	3,050,688	3,015,072	2,971,272	2,919,056	2,858,836	2,782,124
จำนวนนักเรียนยากจน (คน)	491,923	443,265	433,009	440,912	446,153	455,295	470,309

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.8 ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา

รายการ (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ						
	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ขยายการศึกษานอกระบบ	5,854	6,331	6,542	7,032	7,679	7,911	7,765
ขยายการศึกษาตามอัธยาศัย	16,840	3,233	3,676	22,323	9,101	9,926	10,694
เพิ่มอุดหนุนโรงเรียนเล็ก	2,317	2,317	2,317	2,317	2,317	2,317	2,317
เพิ่มนักเรียนชนกลุ่มน้อย	2,961	2,960	2,951	2,929	2,896	2,868	2,842
เพิ่มผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้	2,961	2,960	2,951	2,929	2,896	2,868	2,842
อบรมเพื่อเพิ่มคุณภาพครู	7,539	7,539	7,539	7,539	7,539	7,539	7,539
เพิ่มเงินเดือนครูคุณภาพ	198	218	240	264	290	319	351
เพิ่มรายจ่ายต่อหัว รร. รัฐ	27,993	28,258	28,412	28,426	28,290	28,292	28,504
เพิ่มรายจ่ายต่อหัว รร. เอกชน	8,559	9,275	9,994	10,663	11,322	12,029	12,729

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

การปรับปรุงสวัสดิการด้านการศึกษาที่กล่าวถึงหลายประการนี้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกัน ทั้งนี้ขึ้นกับการเรียงลำดับความสำคัญ (prioritization) ความสำคัญเร่งด่วน และภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตามสมควร ดำเนินการพัฒนาด้านคุณภาพร่วมกับการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า และหากทำได้ในทุกประเด็นจะเป็นการดีที่สุด เนื่องจากในเรื่อ การศึกษา ประเด็นด้านคุณภาพน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ซึ่งนับเป็นเรื่องที่สำคัญและต้องมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างเร่งด่วน เพราะเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในระยะยาว

อีกประการการปรับปรุงสวัสดิการการศึกษาแม้ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความครอบคลุม เท่าเทียม และพอเพียง พร้อมทั้งเพิ่มคุณภาพในภาคส่วนต่างๆ ของการศึกษา แต่การบริหารจัดการที่ดีก็สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาได้โดยไม่ต้องมีการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย อาทิ

- การบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและรับผิดชอบต่อสังคม
- การบริหารจัดการการเรียนการสอน นอกเหนือจากด้านวิชาการ ให้เด็กมีพัฒนาการ รู้จักคิด วิจัย วิเคราะห์ ยึดหลักเหตุผล และสร้างสรรค์ สร้างนิสัยรักการอ่าน เรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมความรู้คู่คุณธรรม และจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคม
- การคืนครูให้โรงเรียน ผ่านการบริหารจัดการเงินพิเศษวิทยฐานะครูให้มีประสิทธิภาพ สะท้อนการวัดผลครูจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก โดยเด็กต้องได้คุณภาพก่อน

- บริหารจัดการข้อมูลด้านการศึกษาในสองประเด็นคือ ประเด็นแรก ความสอดคล้องของข้อมูลในแต่ละแหล่งที่มีการจัดเก็บ เช่นจำนวนนักเรียน ควรจัดการให้มีความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และประเด็นที่สอง การนำข้อมูลด้านการศึกษาที่มีอยู่ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์เชิงประจักษ์สูงสุด

5.3.3 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนวัยทำงาน

สำหรับผู้อยู่ในวัยทำงาน สวัสดิการส่วนเพิ่มประกอบด้วย (ก) การฝึกฝีมือแรงงานถ้วนหน้าสำหรับผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (labor force) ที่มีการศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษา และ (ข) การเพิ่มประกันสังคมตามมาตรา 40 โดยรัฐสมทบเพิ่ม

ในการคำนวณรายจ่ายเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานถ้วนหน้า แม้เป้าหมายจะเป็นการฝึกฝีมือถ้วนหน้า แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงได้ตั้งสมมติฐานเพิ่มเติมว่าการเข้าสู่เป้าหมายนั้น ให้เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไประหว่างปี 2554-2560 ผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.9

ตารางที่ 5.9 ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มด้านการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
รายจ่ายพัฒนาฝีมือแรงงาน	25,049	26,408	31,146	32,574	34,027	35,535	37,123
ภาครัฐ	19,913	21,194	23,549	24,924	26,351	27,836	29,401
ภาคเอกชน	5,136	5,214	7,597	7,649	7,676	7,699	7,722
จำนวนผู้รับการฝึก (คน)	4,795,279	5,336,775	5,882,205	6,420,855	6,957,241	7,492,087	8,030,919

หมายเหตุ: เป้าหมายสุดท้ายในปี 2560 ของจำนวนผู้รับการฝึกอบรมคือร้อยละ 20 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (labor force) ที่มีการศึกษาไม่เกินมัธยมศึกษา โดยให้สัดส่วนดังกล่าวค่อย ๆ ปรับขึ้นระหว่างปี 2554-2560

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

จะเห็นว่าภาครัฐมีการลงทุนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการอุดหนุนเพื่อจูงใจให้บริษัทมีการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น โดยเน้นอุดหนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีทรัพยากรจำกัด เพื่อให้สามารถมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสม รวมทั้งบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนมากขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ รวมไปถึงการตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดี ภาครัฐรับภาระในสัดส่วนน้อยลงกว่ากรณีแนวโน้มปกติ (ร้อยละ 85 เทียบกับร้อยละ 94) ด้วยเหตุที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเม็ดเงินลงทุนด้านนี้มากขึ้น ทั้งผู้ประกอบการเอกชน ท้องถิ่น และชุมชน รายละเอียดเรื่องนี้อยู่ในภาคผนวก จ

สำหรับการเพิ่มความครอบคลุมของประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น ได้ประมาณการรายจ่ายเงินสมทบภาครัฐเป็นสองกรณี กรณีแรกภาครัฐสมทบเท่ากับแรงงาน และกรณีสองรัฐสมทบเป็นสองเท่าของแรงงาน (เพื่อทดแทนส่วนที่ขาดหายไปของนายจ้างเมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ) ผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.10

**ตารางที่ 5.10 ประมาณการรายจ่ายภาครัฐส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มประกันสังคมแรงงานนอกระบบตาม
มาตรา 40 (ล้านบาท)**

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
กรณีรัฐสมทบ 1 เท่า	4,442	8,837	13,156	17,377	21,494	25,495	29,400
กรณีรัฐสมทบ 2 เท่า	8,883	17,674	26,312	34,754	42,989	50,991	58,799
จำนวนแรงงานที่เข้า ม.40 (คน)	1,321,932	2,630,002	3,915,546	5,171,669	6,397,130	7,587,875	8,749,921

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.4 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้สูงอายุ

สวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้สูงอายุที่เสนอในโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย (ก) การเพิ่มเบี้ยยังชีพพื้นฐานเดือนละ 500 บาทให้ครอบคลุมทุกคนที่จำเป็นต้องใช้อย่างแท้จริง (ข) เพิ่มเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนทุกคน (ค) เพิ่มเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (ง) ส่งเสริมให้มีการออมผ่านกองทุนการออมแห่งชาติมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ (จ) ประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนทราบถึงสิทธิรับเงินสงเคราะห์การจัดการศพคนละ 2,000 บาท

ตารางที่ 5.11 แสดงรายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุทั้งในส่วนที่เป็นโครงการเดิมและในส่วนที่เสนอให้มีการจัดสวัสดิการใหม่ โดยมีคำอธิบายประกอบตารางดังนี้

- กำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่ากับ 500 บาทต่อเดือน และมีเบี้ยเพิ่มให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนเท่ากับเส้นความยากจนที่คำนวณ ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) และผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงจำนวน 4,085 บาทต่อเดือนโดยเป็นค่าใช้จ่ายที่มาจากโครงการวิจัยเรื่อง Projection of demand and expenditure for institutional long term care in Thailand (Samrit et al. 2009)
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเท่ากับจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดตามแบบจำลองของ สศช. ผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงเท่ากับร้อยละ 13.49 และร้อยละ 3.6 ของผู้สูงอายุทั้งหมดซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2549-2552 อย่างไรก็ตามข้อมูลของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์จึงได้เสนอกรณี imperfect targeting โดยเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่คำนวณได้อีกร้อยละ 25 ในการประมาณการงบประมาณเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน
- ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุที่ได้รับจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นค่าใช้จ่ายของปี 2552 ที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเติบโตร้อยละ 1.3 ต่อปี ซึ่งเท่ากับอัตราการเติบโตในปี 2551
- งบประมาณค่าใช้จ่ายสถานสงเคราะห์คนชราของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตร้อยละ 17 ต่อปี ตามค่าเฉลี่ยในปี 2548-2551

- การคำนวณมูลค่าผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ คำนวณขึ้นมา (วรวรรณ 2550)
- การคำนวณมูลค่าบำเหน็จบำนาญข้าราชการใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ คำนวณขึ้นมา (วรวรรณ 2550)
- การคำนวณมูลค่าการสมทบของกองทุนการออมแห่งชาติใช้ตามแบบจำลองของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- ค่าใช้จ่ายต่อหัวกรณีเสียชีวิตของสำนักงานประกันสังคมประกอบด้วย 2 ส่วนคือค่าทำศพ 40,000 บาทต่อคนซึ่งปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี และค่าเงินสงเคราะห์ที่คำนวณได้ในขั้นตอนที่ 1 ซึ่งปรับด้วยอัตราเติบโตร้อยละ 5 ต่อปี
- จำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กรณีเสียชีวิตเท่ากับ ร้อยละ 0.2 ของผู้ประกันตน ซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูลในปี 2548-2552
- เงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพจะได้รับร้อยละ 2,000 บาท
- จำนวนผู้ได้รับเงินจัดการศพแบ่งเป็น 2 กรณีคือผู้ที่อายุ 60 ปีขึ้นไปได้รับทุกคน โดยคำนวณจากอัตราการตายในแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. สมชัย จิตสุชน คำนวณ (สมชัย 2553) และกรณีผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปีและยากจน ซึ่งเท่ากับร้อยละ 8.5 ของผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปีซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2547-2552

ตารางที่ 5.11 รายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้สูงอายุ

เรื่อง	รายจ่ายต่อหัว	จำนวนประชากรที่มีสิทธิ์
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	500 บาทต่อคนต่อเดือน	ผู้สูงอายุทุกคนตามโครงสร้างประชากรของ สศช.
	ปรับเพิ่มให้เท่ากับเส้นความยากจน (poverty line)	ผู้สูงอายุยากจน (สัดส่วนร้อยละ 13.49 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES 2549- 2552))
	4,085 บาทต่อคนต่อเดือน (ข้อมูลจาก Samrit et al. 2009)	ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (สัดส่วนร้อยละ 3.6 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES 2549- 2552))
สถานสงเคราะห์คนชรา (พม.)	1,955 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี	เติบโตร้อยละ 1.3 ต่อปี (ข้อมูลปี 2553)
สถานสงเคราะห์คนชรา (อปท.)	อัตราเติบโตร้อยละ 17 ของเงินงบประมาณ ซึ่งคำนวณมาจากอัตราเติบโตเฉลี่ยของปี 2548-2551	
ประกันสังคมกรณีชราภาพ	แบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ คำนวณ	
บำนาญข้าราชการ	แบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ คำนวณ	
กองทุนการออมแห่งชาติ	แบบจำลองของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	
ประกันสังคมกรณีเสียชีวิต	ค่าทำศพ 40,000 บาทต่อคน และปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี รวมกับค่าเงินสงเคราะห์และปรับด้วยอัตราเติบโตร้อยละ 5 ต่อปี	ร้อยละ 0.2 ของผู้ประกันตน (เฉลี่ยข้อมูลปี 2548 - 2552)
เงินสงเคราะห์จัดการศพ	2,000 บาทต่อคน	อัตราการตายจากแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ ดร. สมชัย จิตสุชน คำนวณ (กรณีอายุ 60 ปีขึ้นไป) และผู้เสียชีวิตที่ยากจน(ร้อยละ 8.5 ของผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปี)

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.12 แสดงผลการประมาณการรายจ่ายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนจำนวนผู้ได้รับประโยชน์

ตารางที่ 5.12 ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุและจำนวนผู้รับประโยชน์

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
งบประมาณ (ล้านบาท)							
เบี้ยยังชีพพื้นฐาน (รวม 100%)	35,723	37,038	38,541	40,238	42,120	43,845	45,766
เบี้ยยังชีพพื้นฐาน (ส่วนเพิ่มเป็น 100%)	7,145	7,408	7,708	8,048	8,424	8,769	9,153
เบี้ยยังชีพยากจน (ส่วนเพิ่ม)	2,131	3,572	5,314	8,127	11,401	13,772	14,956
เบี้ยยังชีพพึ่งพิง (ส่วนเพิ่ม)	2,101	3,813	5,668	8,284	11,149	12,896	13,461
กอส. (เงินจ่ายออกจากกองทุนเฉพาะส่วน รัฐบาล) (ส่วนเพิ่ม)	-	143	302	477	670	881	1,116
สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (พม.)	37	38	40	41	43	44	46
สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (อปท)	146	171	201	235	276	323	379
สงเคราะห์การจัดการศพ	182	532	505	477	447	543	491
จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน)							
จำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพทั่วไป (คน)	5,953,834	6,172,970	6,423,580	6,706,300	7,019,969	7,307,550	7,627,682
จำนวนผู้สูงอายุยากจน (คน)	124,961	191,917	262,074	368,468	475,957	530,091	531,411
จำนวนผู้สูงอายุพึ่งพิง (คน)	42,868	77,779	115,624	168,999	227,447	263,072	274,597
จำนวนผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ พม. (คน)	1,487	1,507	1,527	1,547	1,567	1,588	1,609
จำนวนผู้ได้รับค่าจัดการศพ (คน)	279,499	265,855	252,730	238,521	223,306	271,277	245,302

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.5 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้พิการ

สวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้พิการที่เสนอในโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย (ก) การเพิ่มเบี้ยยังชีพพื้นฐานเดือนละ 500 บาทให้ครอบคลุมผู้พิการทุกคนที่จำเป็นต้องใช้อย่างแท้จริง (ข) เพิ่มเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมให้กับผู้พิการที่ยากจนทุกคน และ (ค) เพิ่มเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้พิการในภาวะพึ่งพิง

ตารางที่ 5.13 แสดงรายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการสำหรับกลุ่มพิการทั้งในส่วนที่เป็นโครงการเดิมและในส่วนที่เสนอให้มีการจัดสวัสดิการใหม่ โดยมีคำอธิบายประกอบตารางข้างล่างนี้ ในขณะที่ตารางที่ 5.14 เป็นผลการประมาณการ

- กำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้พิการเท่ากับ 500 บาทต่อเดือน และมีส่วนเพิ่มให้แก่ผู้พิการที่ยากจนเท่ากับเส้นความยากจน และผู้พิการในภาวะพึ่งพิงจำนวน 4,643 บาทต่อเดือนโดยเป็นค่าใช้จ่ายที่มาจากโครงการวิจัยเรื่อง Economic valuation of informal care in Asia: A case study of care for disabled stroke survivors in Thailand (Arthorn et al. 2009)
- ในปี 2553 รัฐบาลประกาศให้เบี้ยยังชีพผู้พิการทุกคนที่ลงทะเบียนทำให้จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น เป็น 835,062 คน ในปี 2553 หรือเท่ากับร้อยละ 1.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และใช้อัตราส่วนดังกล่าวของปี 2553 ไปคำนวณจำนวนผู้พิการในปี 2554-2560 และจำนวนผู้พิการที่ยากจนและผู้พิการในภาวะพึ่งพิงเท่ากับร้อยละ 18.02 และร้อยละ 23.68 ของผู้พิการทั้งหมดซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2549-2552

- ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้พิการที่ได้รับจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายผู้พิการ 8 ประเภทที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณในปี 2552 และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี
- จำนวนผู้พิการที่ได้รับสิทธิจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเติบโตร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่ง เท่ากับอัตราการเติบโตเฉลี่ยของปี 2548-2551

ตารางที่ 5.13 สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้พิการ

เรื่อง	รายการต่อหัว	จำนวนประชากรที่มีสิทธิ์
เบี้ยยังชีพผู้พิการ	500 บาทต่อคนต่อเดือน (ระบบปัจจุบัน)	ผู้พิการทุกคนที่ลงทะเบียน หรือเท่ากับร้อยละ 1.2 ของประชากรทั้งหมด
	ปรับเพิ่มให้เท่าเส้นความยากจน (ส่วนเพิ่ม)	ผู้พิการที่ยากจน (สัดส่วนร้อยละ 18.02 ของ ผู้พิการทั้งหมด (ค่าเฉลี่ยข้อมูล SES2549- 2552))
	เบี้ยพิการในภาวะพึ่งพิง 4,643 บาทต่อคนต่อเดือน (ข้อมูลจาก Arthorn et al. 2009)	ผู้พิการในภาวะพึ่งพิง (สัดส่วนร้อยละ 23.68 ของ ผู้สูงอายุทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES2549- 2552))
ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐาน	2,253 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับด้วยเงินเฟ้อ ร้อยละ 2.5 ต่อปี	เติบโตร้อยละ 9 ต่อปี

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.14 ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้พิการและจำนวนผู้รับประโยชน์

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
งบประมาณ (ล้านบาท)							
เบี้ยยังชีพพิการทั่วไป (งบปกติ)	5,032	5,055	5,080	5,107	5,134	5,153	5,170
เบี้ยยังชีพพิการยากจน (ส่วนเพิ่ม)	391	688	987	1,390	1,796	2,003	2,010
เบี้ยยังชีพพิการพึ่งพิง (ส่วนเพิ่ม)	2,213	3,890	5,586	7,861	10,161	11,330	11,368
สถานสงเคราะห์ผู้พิการ (พม.)	237	266	297	333	373	418	469
จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน)							
จำนวนผู้พิการที่รับเบี้ยยังชีพทั่วไป	838,587	842,492	846,708	851,155	855,741	858,754	861,642
จำนวนผู้พิการยากจน	30,223	53,136	76,288	107,365	138,784	154,747	155,268
จำนวนผู้พิการพึ่งพิง	39,715	69,826	100,250	141,087	182,376	203,353	204,037
จำนวนผู้พิการในสถานสงเคราะห์	8,344	9,119	9,967	10,893	11,906	13,012	14,222

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.5 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

สวัสดิการส่วนเพิ่มด้านสุขภาพโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย (ก) การเพิ่มความครอบคลุมของ หลักประกันสุขภาพเป็น 100% อย่างแท้จริง และ (ข) เพิ่มความครอบคลุมไปถึงผู้ไม่มีสัญชาติไทยกลุ่ม ต่างๆ ผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.15

ตารางที่ 5.15 ประเมินการใช้จ่ายส่วนเพิ่มกรณีสวัสดิการสุขภาพและจำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
งบประมาณ (ล้านบาท)							
ปรับความถ้วนหน้าเป็น 100%	7,052	7,490	8,277	9,130	10,059	11,047	12,124
เพิ่มความครอบคลุม	6,514	6,917	7,641	8,427	9,280	10,207	11,217
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ราษฎร	515	547	605	667	734	808	887
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย	932	989	1,093	1,205	1,327	1,460	1,604
แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม)	4,455	4,731	5,226	5,764	6,347	6,981	7,672
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	269	286	316	348	383	422	463
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	343	364	402	443	488	537	590
จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน)							
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ราษฎร	2,621,200	2,621,900	2,622,900	2,623,600	2,624,600	2,620,600	2,617,100
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย	191,600	191,600	191,600	191,600	191,600	191,600	191,600
แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม)	346,300	346,300	346,300	346,300	346,300	346,300	346,300
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	1,656,000	1,656,000	1,656,000	1,656,000	1,656,000	1,656,000	1,656,000
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ราษฎร	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.6 ใช้จ่ายสวัสดิการตามข้อเสนอ ‘สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต’

ใช้จ่ายส่วนเพิ่มสำหรับสวัสดิการที่นำเสนอใหม่ในโครงการวิจัยนี้คือสวัสดิการเต็มเต็มชีวิต ซึ่งมีวิธีคำนวณดังนี้

- ประเมินการจำนวนเงินที่ต้องใช้เพื่อถมช่องว่างความยากจน (poverty gap) ตามโครงสร้างประชากรผู้ยากจนในปี 2552 โดยมีสองกรณีคือ กรณีใช้เส้นความยากจนทางการในปี 2553 และกรณีปรับเส้นความยากจนทางการขึ้นอีก 25% แล้วค่อยคำนวณช่องว่างความยากจน
- ประเมินการจำนวนผู้ยากจนในปี 2553-2560 แล้วใช้ตัวเลขแนวโน้มจำนวนผู้ยากจนนี้ปรับตัวเลขรายจ่ายเพื่อถมช่องว่างความยากจนในทั้งสองกรณี

ตารางที่ 5.16 แสดงผลการประมาณการด้วยวิธีการข้างต้นทั้งสองกรณี

ตารางที่ 5.16 ประเมินการใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการเต็มเต็มชีวิต (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
กรณีเต็มเต็มเท่าเส้นความยากจน	23,255	20,857	20,361	20,870	21,391	21,926	22,474
กรณีเต็มเต็มเป็น 125% ของเส้นความยากจน	29,069	26,071	25,451	26,087	26,739	27,408	28,093

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.7 รายจ่ายเพื่อส่งเสริมความเป็นสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม

เนื่องจากสวัสดิการเป็นเรื่องที่สังคมทุกภาคส่วนควรมีส่วนร่วมในการบริหารและแบ่งเบาภาระทางการเงิน รัฐบาลจึงควรจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ‘สังคมสวัสดิการ’ ซึ่งหมายถึงระบบที่สังคมแต่ละภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นต้นเสนอให้มียก งบประมาณใน 3 เรื่องคือการปลูกฝังจิตอาสาให้กับเยาวชนผ่านการตั้งกองทุนยุวชนจิตอาสา การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprises) และการประชาสัมพันธ์ งบประมาณเพื่อการนี้เสนอไว้ในตารางที่ 5.17

ตารางที่ 5.17 ประมาณการรายจ่ายเพื่อสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
กองทุนยุวชนจิตอาสา	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการด้วยวิสาหกิจเพื่อสังคม	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
ประชาสัมพันธ์	300	308	315	323	331	339	348

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

5.3.8 รายจ่ายสวัสดิการอื่น ๆ ในระบบปัจจุบัน

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยมีการใช้จ่ายในหลาย ๆ เรื่องที่อาจเข้าข่ายการให้สวัสดิการประชาชน โดยตรงหรือโดยอ้อม เช่นการจัดตั้งสวัสดิการชุมชนโดยกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ข้อเสนอให้จัดตั้งสวัสดิการชานาโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การใช้งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร การประกันราคาพืชผล และการอุดหนุนการใช้สาธารณูปโภค เช่น ใช้ไฟฟ้าฟรีหากใช้ไม่เกิน 80 หน่วย (กำลังจะปรับเพิ่มเป็น 90 หน่วย) ต่อเดือน รถเมล์ร้อนฟรี และรถไฟชั้นสามฟรี งบประมาณในเรื่องเหล่านี้เสนอไว้ในตารางที่ 5.18

ตารางที่ 5.18 ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเต็มเต็มชีวิต (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการชุมชน	1,383	2,152	1,396	908	215	215	215
สวัสดิการชานา	19,716	20,209	20,714	21,232	21,763	22,307	22,865
แก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร	3,200	3,555	3,581	3,607	3,634	3,661	3,690
ประกันราคาพืชผล	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
อุดหนุนสาธารณูปโภค	22,460	22,460	22,460	22,460	22,460	22,460	22,460

หมายเหตุ: กรณีสวัสดิการชุมชนและสวัสดิการชานาคิดเฉพาะส่วนเงินสมทบภาครัฐ กรณีหนี้สิน เกษตรกรคิดเฉพาะงบประมาณที่ต้องใช้ในกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เงินอุดหนุนค่าไฟฟ้าได้ปรับขึ้นตามข้อเสนอล่าสุดที่จำกัดการใช้ไฟฟ้าฟรีหากใช้ไม่เกิน 90 หน่วย

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 6

ทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า

และงบประมาณในภาพรวม

หลังจากทราบถึงแนวคิดการยกระดับสวัสดิการแต่ละประเภทตั้งแต่เกิดจนตายให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าอันพึงปรารถนาที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่รวบรวมมาจากหลากหลายช่องทาง (บทที่ 3 และบทที่ 4) รวมทั้งทราบถึงประมาณการงบประมาณที่ภาครัฐต้องใช้เพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าของแต่ละข้อเสนอแนะสวัสดิการ (บทที่ 5) แล้ว จำเป็นต้องมีการเลือกอย่างแท้จริงว่าสวัสดิการอันพึงปรารถนาแต่ละประเภทยุ่จะควรทำก่อน อะไรควรทำหลัง กล่าวคือ ต้องการเลือก ‘ชุดสวัสดิการ’ อันพึงปรารถนา ซึ่งมีหลายความเป็นไปได้แล้วแต่ว่าจะเลือกอะไรในแต่ละชุด ซึ่งในการเลือกนั้นหนึ่งในข้อพิจารณาคือ ความเป็นไปได้ทางการเงินของทางเลือกสวัสดิการระบบต่าง ๆ ด้วย นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงแนวทางสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้าในระยะยาวด้วย

ในบทนี้เป็นการอภิปรายวิธีการเลือกชุดสวัสดิการและงบประมาณในภาพรวม ในขณะี่การสร้างคามยั่งยืนในระยะยาวเป็นเนื้อหาในบทหน้า

6.1 กรอบแนวคิด ทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า

การเลือกสวัสดิการถ้วนหน้าในลักษณะใดย่อมขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น (ก) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาว่าสังคมไทยมีปัญหอะไรมากที่สุด คนกลุ่มใดที่ควรได้รับสวัสดิการบางประเภทอย่างเร่งด่วนแต่ยังไม่ได้ (ข) สวัสดิการอะไรที่มีจะส่วนช่วยสร้างสังคมไทยให้มีความก้าวหน้า อุดม และเป็นมิตร ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้ง (ค) งบประมาณที่ต้องใช้มีความเหมาะสมกับความสามารถของประเทศหรือไม่ และ (ง) เป็นสวัสดิการที่สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ยากลำบากจนเกินไปในการบริหารจัดการ จากหลักการใหญ่ข้างต้น คณะผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดในการเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าดังนี้

6.1.1 ให้ความสำคัญสูงกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนและการดูแลผู้สูงอายุ / ผู้พิการ

ผลการสำรวจระบบสวัสดิการปัจจุบันของไทย (บทที่ 4) แสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่ได้รับสวัสดิการมากที่สุดคือเด็กและเยาวชนในวัยเรียน ซึ่งได้รับการศึกษาอย่างถ้วนหน้าและไม่เสียค่าใช้จ่าย ส่วนประชาชนกลุ่มอื่นได้แก่ กลุ่มเด็กเล็กก่อนวัยเรียน วัยทำงาน และผู้สูงอายุ มีเฉพาะผู้ที่ประกันตนกับโครงการประกันสังคมจึงจะได้รับสวัสดิการบ้าง ได้แก่เงินสงเคราะห์บุตร ประกันสังคม และบำนาญชราภาพ

เนื่องจากสังคมไทยกำลังย่างเข้าสู่สังคมวัยชราในอัตราที่ค่อนข้างรวดเร็ว การดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยเกษียณจำนวนมากประสบความเดือดร้อน สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญเร่งด่วน

ในขณะเดียวกัน เด็กเล็กเป็นอนาคตของชาติ จึงจำเป็นต้องได้รับการดูแลและพัฒนาอย่างเหมาะสม มีงานวิจัยจำนวนมากพบว่าสมองเด็กจะมีพัฒนาการมากที่สุดในระยะ 5-7 ปีแรกหลังเกิด เด็กจึงควรได้รับการวางรากฐานอย่างเหมาะสม หากรอจนถึงวัยเรียนก็อาจสายเกินไป นอกจากนี้การดูแลและพัฒนาทางด้านอารมณ์ตั้งแต่ระยะแรกจะสร้างพื้นฐานทางอารมณ์ที่มั่นคง อันจะช่วยให้เติบโตขึ้นเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของสังคมได้ต่อไป สวัสดิการเด็กเล็กจึงมีความสำคัญในอันดับต้นๆ เช่นกัน

การที่ผู้พิการในสังคมไทยไม่ได้รับการดูแลที่เหมาะสมมาเป็นเวลานานก็เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งนอกจากจะตรงตามหลักมนุษยธรรมแล้วยังเป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างเต็มประโยชน์ด้วย

6.1.2 สวัสดิการเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานถ้วนหน้า

ทักษะฝีมือแรงงานเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องต้องการมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมีส่วนช่วยเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย คณะผู้วิจัยจึงจัดลำดับความสำคัญในระดับสูง

6.1.3 ให้การดูแลคนยากจนเป็นพิเศษ

แม้ปัญหาความยากจนในไทยจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตลอดระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงรุนแรงมาก จนทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนที่ห่างค่อนข้างมาก ซึ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนจนและผู้มีรายได้น้อยยังไม่ได้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างที่ควรจะเป็น การจัด สวัสดิการให้กับคนจนและผู้มีรายได้น้อยจะเป็นแนวทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างถาวร และยังช่วยให้ความยากจนไม่ตกทอดจากพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูกเหมือนเช่นที่เป็นมาตลอดสำหรับหลายครอบครัว

6.1.4 เน้นความครอบคลุมและคุณภาพ ของการศึกษาในทุกระดับ

แม้เด็กและเยาวชนจะมีโอกาส เรียนหนังสือได้อย่างถ้วนหน้า แต่ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาที่ผลิตนักเรียนได้ต่ำกว่ามาตรฐาน กำลังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย เพราะจะมี ผลต่อ เนื่อง ไปถึงความสามารถในการแข่งขัน ปัญหาทางสังคม ระดับภูมิปัญญาสังคม และอีกสารพัดปัญหา ดังนั้นการเพิ่มคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ

6.1.5 ริเริ่มขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบอย่างจริงจัง โดยรัฐควร สมทบด้วย

ความจริงแล้วการให้สวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบก็เป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศ เนื่องจากหากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการที่ดีพอ ครอบครัวที่พวกเขาดูแลเลี้ยงดูอยู่ย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย อีกทั้งเป็นต้นเหตุของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยด้วย อย่างไรก็ตามการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเป็นเรื่องที่มีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เช่น การที่แรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่แน่นอน เปลี่ยนงานบ่อยไม่มั่นคง นอกจากนี้จำนวนแรงงานนอกระบบที่มีประมาณสามในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมดทำให้การขยายประกันสังคมโดยที่รัฐต้องเป็นผู้สมทบหลักนั้นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นแม้เรื่องนี้จะมีความสำคัญยิ่งยวด แต่ก็ควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

6.2 ทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า

ด้วยหลักการและกรอบแนวคิดข้างต้น คณะผู้วิจัยได้เสนอทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า 4 ชุด โดยสามชุดทางเลือกแรกเป็นการค่อยๆ เพิ่มสวัสดิการที่มีความสำคัญอันดับต้นๆ ก่อน ตัวอย่างเช่น

- ในชุดสวัสดิการที่ 1 ได้เสนอให้เพิ่มสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าสำหรับเด็กเล็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้มีฝีมือแรงงานอย่างถ้วนหน้า เพิ่มความครอบคลุมการศึกษาและเพิ่มคุณภาพระยะสั้น ขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบโดยรัฐสมทบเท่ากับเงินสมทบโดยแรงงาน ส่งเสริมให้การประกันสุขภาพครอบคลุมคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง ริเริ่มสวัสดิการเติมเต็มชีวิตด้วยงบประมาณแบบกรณีแรก (กรณีคำนวณช่องว่างความยากจนด้วยเส้นความยากจน) ดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สามารถครอบคลุมทุกชุมชนแออัดภายในระยะเวลา 10 ปี ขยายโครงการสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศ
- ชุดสวัสดิการที่ 2 เป็นการปรับเพิ่มจากชุดแรก ส่วนที่เพิ่มคือให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการที่ยากจนและ /หรืออยู่ในภาวะพึ่งพิง เพิ่มรายจ่ายต่อหัวนักเรียนทั้งโรงเรียนรัฐและเอกชน เพื่อให้สามารถเพิ่มคุณภาพการศึกษได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ขยายการประกันสุขภาพกับคนไร้รัฐและชนกลุ่มน้อยอย่างถ้วนหน้า
- ชุดสวัสดิการที่ 3 ปรับเพิ่มจากชุดที่สอง ส่วนที่เพิ่มคือ การขยายประกันสุขภาพถ้วนหน้าถึงแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตาม ปรับเพิ่มงบประมาณของสวัสดิการเติมเต็มชีวิตให้เป็นกรณีสอง (กรณีคำนวณงบประมาณด้วยช่องว่างความยากจนที่ระดับ 125% ของเส้นความยากจน) ริเริ่มโครงการสวัสดิการชวนา

ในชุดสวัสดิการทั้งสามนั้นยังประกอบด้วยรายจ่ายเพื่อสร้างระบบสังคมสวัสดิการที่มีส่วนร่วม คือ กองทุนชุมชนจิตอาสา การส่งเสริมสังคมสวัสดิการและส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) งบประมาณสัมพันธกิจเรื่องสังคมสวัสดิการ รายละเอียดของประเภทสวัสดิการของแต่ละชุดแสดงไว้ในตารางที่ 6.1

แน่นอนว่าการเพิ่มประเภท เพิ่มความครอบคลุม และเพิ่มระดับงบประมาณ ของสวัสดิการแต่ละประเภทในแต่ละชุดสวัสดิการย่อมทำให้งบประมาณโดยรวมที่ต้องใช้เพิ่มไปด้วย สวัสดิการบางประเภทก็เป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาตามที่สรุปไว้ในบทที่ 4 อย่างไรก็ตามมีบางสวัสดิการในตารางที่ 6.1 เป็นสวัสดิการ ที่ไม่ได้เสนอไว้ในบทที่ 4 แต่เป็นสิ่งที่ภาครัฐไทยดำเนินการอยู่ เช่น การอุดหนุนการใช้สาธารณูปโภค (ค่าไฟฟ้าฟรีหากใช้ต่ำกว่าระดับที่กำหนด รถเมล์ร้อนฟรี รถไฟชั้นสามฟรี) การประกันราคาพืชผล การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร หรือบางสวัสดิการที่มีการเสนอและมีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลจะจัดให้ เช่นสวัสดิการชวนา สวัสดิการเหล่านี้มีลักษณะของนโยบายประชานิยมที่หวังผล ทางการเมืองเป็นหลัก นอกจากนั้นยังมีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการที่เสนอไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการเติมเต็มชีวิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือคนจนทุกคนในประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้เสนอชุดสวัสดิการชุดที่ 4 ซึ่งรวมทุกสวัสดิการอันพึงปรารถนา ตามชุดสวัสดิการที่ 3 ทุกประการ แต่เสนอให้ตัดนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมออกไป เพื่อเป็นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รายละเอียดเสนอในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ทางเลือกสวัสดิการชุดที่ 1-4

สวัสดิการ	ชุดสวัสดิการ			
	1	2	3	4
สวัสดิการเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ				
ไม่รวมเบี้ยยังชีพยากจนและพึงพิงผู้สูงอายุ/พิการ	✓			
รวมเบี้ยยังชีพยากจนและพึงพิงผู้สูงอายุ/พิการ		✓	✓	✓
นักเรียน/นักศึกษา				
อาหารกลางวันนักเรียนประถมถ้วนหน้า	✓	✓	✓	✓
เงินช่วยค่าครองชีพนักเรียนยากจนทุกคน	✓	✓	✓	✓
เพิ่มความครอบคลุมและคุณภาพการศึกษา	✓	✓	✓	✓
ขยายการศึกษานอกระบบ	✓	✓	✓	✓
ขยายการศึกษาตามอัธยาศัย	✓	✓	✓	✓
เพิ่มอุดหนุนโรงเรียนเล็ก	✓	✓	✓	✓
เพิ่มนักเรียนชนกลุ่มน้อย	✓	✓	✓	✓
เพิ่มผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้	✓	✓	✓	✓
อบรมเพื่อเพิ่มคุณภาพครู	✓	✓	✓	✓
เพิ่มเงินเดือนครูคุณภาพ	✓	✓	✓	✓
เพิ่มรายจ่ายต่อหัว รร. รัฐบาล		✓	✓	✓
เพิ่มรายจ่ายต่อหัว รร. เอกชน		✓	✓	✓
แรงงาน				
ฝึกฝีมือแรงงานถ้วนหน้า	✓	✓	✓	✓
ขยายประกันสังคม ม. 40 (รัฐสมทบเท่ากับแรงงาน)	✓	✓		
ขยายประกันสังคม ม. 40 (รัฐสมทบสองเท่าของแรงงาน)			✓	✓
รักษาพยาบาล				
คนไทยถ้วนหน้า 100%	✓	✓	✓	✓
คนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย		✓	✓	✓
แรงงานต่างด้าว+ผู้ติดตาม ผู้นี้ภัยสงคราม			✓	✓
สวัสดิการเพิ่มเติมชีวิต				
แนวทาง (ก): Poverty Gap (100% Poverty Line)	✓	✓	✓	
แนวทาง (ก): Poverty Gap (125% Poverty Line)			✓	✓
สวัสดิการที่อยู่อาศัย โครงการบ้านมั่นคง	✓	✓	✓	✓
สวัสดิการชุมชน	✓	✓	✓	✓
สวัสดิการชาวนา			✓	
ประกันราคาพืชผล	✓	✓	✓	
แก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร	✓	✓	✓	
อุดหนุนสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	
กองทุนยุวชนจิตอาสา	✓	✓	✓	✓
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการและ Social Enterprises	✓	✓	✓	✓
งบประมาณสัมพันธสังคมสวัสดิการ	✓	✓	✓	✓

6.3 ภาพรวมงบประมาณ สำหรับทางเลือกสวัสดิการถ้วนหน้า

ตารางที่ 6.2 แสดงยอดรวมงบประมาณที่ต้องใช้ระหว่างปี 2554-2560 ทั้งหมด 5 กรณี คือ กรณีสวัสดิการปัจจุบัน และกรณีทางเลือกชุดสวัสดิการทั้ง 4 จะเห็นว่ารายจ่ายส่วนเพิ่มของแต่ละชุดสวัสดิการนั้นอยู่ระหว่างประมาณ 2 แสนถึง 3 แสนล้านบาทในปี 2554 และปรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 2.5 แสนถึง 4 แสนล้านบาทในปี 2560 ซึ่งหากเทียบกับงบประมาณในระบบปัจจุบันจะเป็นการเพิ่มขึ้นประมาณ 20-30%

ตารางที่ 6.2 ภาพรวมงบประมาณภาครัฐสำหรับชุดสวัสดิการที่ 1-4 (ล้านบาท)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน	1,070,248	1,124,482	1,113,241	1,168,443	1,242,689	1,305,782	1,375,240
รายจ่ายส่วนเพิ่ม							
ชุดสวัสดิการ 1	210,587	204,135	213,917	244,253	242,854	253,758	261,882
ชุดสวัสดิการ 2	255,423	255,168	271,577	310,875	319,036	336,348	347,403
ชุดสวัสดิการ 3	313,717	315,665	336,841	382,126	396,251	419,498	436,485
ชุดสวัสดิการ 4	205,085	208,584	229,726	273,957	287,003	309,143	324,996
% ของระบบสวัสดิการปัจจุบัน							
ชุดสวัสดิการ 1	19.7	18.2	19.2	20.9	19.5	19.4	19.0
ชุดสวัสดิการ 2	23.9	22.7	24.4	26.6	25.7	25.8	25.3
ชุดสวัสดิการ 3	29.3	28.1	30.3	32.7	31.9	32.1	31.7
ชุดสวัสดิการ 4	19.2	18.5	20.6	23.4	23.1	23.7	23.6

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

แน่นอนว่างบประมาณส่วนเพิ่มระดับนี้เป็นจำนวนไม่น้อยและอาจสร้างความกังวลใจให้กับหลายคน อย่างไรก็ตามความกังวลน่าจะลดน้อยลงภายใต้ข้อสังเกตต่อไปนี้

1. การเพิ่มขึ้นของงบประมาณส่วนเพิ่มเป็นการเพิ่มในระดับโครงสร้างซึ่งเกิดเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เช่นในกรณีนี้ได้ทดลองเสนอให้เพิ่มในปี 2554 หลังจากนั้นไปจนถึงปี 2560 จะเห็นว่าอัตราการเพิ่มไม่สูงไปกว่าการเพิ่มในระบบสวัสดิการปัจจุบัน
2. ซึ่งนั่นหมายความว่าหากภาครัฐมีแนวทางในการหารายได้เพิ่มขึ้นในระดับโครงสร้างเช่นกัน เช่นการปรับโครงสร้างภาษีให้มีรายได้เพิ่มขึ้นถาวรก็จะสามารถรองรับความต้องการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ได้ ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่จะพูดถึงในรายละเอียดในบทที่ 7 ต่อไป
3. หากรัฐบาลสามารถ ถูกลดนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมลงได้ ก็จะสามารถลดภาระทางการเงินลงได้มาก สามารถจัดสรรมาใช้เพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมอันพึงปรารถนาได้ค่อนข้างเต็มรูปแบบ ดังแสดงในตัวอย่างของชุดสวัสดิการที่ 4

6.4 ประเมินการรายได้ภาครัฐ

เนื่องจากรายจ่ายสวัสดิการที่แสดงในตารางที่ 6.2 เป็นรายจ่ายภาครัฐเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สามารถประเมินระดับของภาระทางการเงินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ต้องทำการเปรียบเทียบกับความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลไทย ตลอดจนความต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่ด้านสังคมและสวัสดิการ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ซึ่งจัดทำโดยคณะผู้วิจัยชุดเดียวกับโครงการนี้ ได้ทำการพยากรณ์รายได้ภาครัฐของรัฐบาลในระยะ 20 ปีข้างหน้า โดยใช้สมการถดถอย (regression) ดังแสดงในตารางที่ 6.3 โดย

GOV_REVENUE	=	รายได้รวมของรัฐบาล
GDP_NO	=	รายได้ประชาชาติในราคาประจำปี
D_CRISIS	=	ตัวแปรหุ่นสำหรับวิกฤติเศรษฐกิจ
URBAN_HH	=	สัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง

ตารางที่ 6.3 ผลการประมาณการทางสถิติของสมการรายได้รัฐบาลกลาง (ปรับปรุง)

Dependent Variable: LOG(GOV_REVENUE)				
Method: Least Squares				
Date: 03/20/11 Time: 19:34				
Sample (adjusted): 1981 2010				
Included observations: 30 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.698023	0.519182	-3.270575	0.0031
LOG(GDP_NO)	0.604840	0.159630	3.789011	0.0009
D_CRISIS	-0.117795	0.026120	-4.509832	0.0001
URBAN_HH	2.105281	0.941807	2.235364	0.0346
LOG(GOV_REVENUE(-1))	0.394452	0.147313	2.677640	0.0129
R-squared	0.996303	Mean dependent var		13.19296
Adjusted R-squared	0.995712	S.D. dependent var		0.852352
S.E. of regression	0.055816	Akaike info criterion		-2.782486
Sum squared resid	0.077887	Schwarz criterion		-2.548953
Log likelihood	46.73729	F-statistic		1684.393
Durbin-Watson stat	1.313500	Prob(F-statistic)		0.000000

ที่มา: ปรับปรุงจากแบบจำลองใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

ในการประมาณการรายได้รัฐบาลด้วยสมการนี้ จำเป็นต้องตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับค่าในอนาคตของตัวแปรทางขวามือ (right-hand side variables) ทั้งหมด ในส่วนของรายได้ประชาชาติในราคาประจำปีนั้น ถูกกำหนดด้วยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงและอัตราเงินเฟ้อที่คิดรวมทุกสินค้าและทุกขั้นตอนการผลิต (ที่เรียกว่า GDP deflator) ซึ่งได้ตั้งสมมติฐานไว้เป็นสามกรณีดังแสดงในตารางที่ 6.4 ในขณะที่ผลการประมาณการรายได้รัฐบาลทั้งสามกรณีแสดงในตารางที่ 6.5 ซึ่งแสดงว่ารายได้รัฐบาลเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 20 ในปี 2560

ตารางที่ 6.4 สมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ ปี 2554-2560 (ร้อยละ)

ปี	การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ราคาคงที่)			อัตราเงินเฟ้อ			การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ราคาประจำปี)		
	กรณีต่ำ	กรณีฐาน	กรณีสูง	กรณีต่ำ	กรณีฐาน	กรณีสูง	กรณีต่ำ	กรณีฐาน	กรณีสูง
2552	-2.8	-2.8	-2.8	-0.9	-0.9	-0.9	-3.7	-3.7	-3.7
2553	7.8	7.8	7.8	3.3	3.3	3.3	11.1	11.1	11.1
2554	3.5	5.1	7.1	3.0	4.0	4.5	6.5	9.1	11.6
2555	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0
2556	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0
2557	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0
2558	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0
2559	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0
2560	2.5	4.0	5.0	1.5	2.5	3.0	4.0	6.5	8.0

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 6.5 ประเมินการรายได้รัฐบาลและร้อยละของ GDP ปี 2548-2560

ปี	รายได้รัฐบาล (ล้านบาท)			% ของรายได้ประชาชาติ		
	กรณีต่ำ	กรณีฐาน	กรณีสูง	กรณีต่ำ	กรณีฐาน	กรณีสูง
2548	1,241,236	1,241,236	1,241,236	17.5	17.5	17.5
2549	1,389,546	1,389,546	1,389,546	17.7	17.7	17.7
2550	1,455,059	1,455,059	1,455,059	17.1	17.1	17.1
2551	1,497,654	1,497,654	1,497,654	16.4	16.4	16.4
2552	1,484,264	1,484,264	1,484,264	16.4	16.4	16.4
2553	1,725,404	1,725,404	1,725,404	17.2	17.2	17.2
2554	1,977,131	2,006,186	2,033,867	18.5	18.3	18.1
2555	2,144,386	2,220,126	2,282,182	19.3	19.0	18.8
2556	2,275,895	2,409,426	2,511,512	19.6	19.4	19.2
2557	2,394,894	2,594,827	2,742,774	19.9	19.6	19.4
2558	2,511,626	2,786,026	2,986,284	20.0	19.7	19.6
2559	2,630,544	2,987,736	3,247,536	20.2	19.9	19.7
2560	2,753,647	3,202,536	3,529,982	20.3	20.0	19.8

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

การตัดสินใจว่ารัฐบาลสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการได้มากน้อยเพียงใด วิธีการหนึ่งคือ ดูว่าหากต้องใช้จ่ายเพื่อการนั้นแล้ว รัฐบาลจะเหลือเงินไปทำอย่างอื่นที่มีความจำเป็นด้วยได้หรือไม่ และ เงินที่เหลือนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร ตารางที่ 6.6 แสดงเงินงบประมาณที่เหลือคิดเป็นร้อยละ ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้จะเหลือเงินน้อยลงเมื่อเทียบกับระบบสวัสดิการปัจจุบัน แต่มี แนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2554-2560 และเมื่อเปรียบเทียบเงินที่เหลือในปี 2560 ของชุด สวัสดิการ 1-4 (9.2%-9.8% ของ GDP) กับเงินที่เหลือในปี 2554 ของระบบสวัสดิการปัจจุบัน (8.5% ของ GDP) ก็ยิ่งมากกว่าอยู่ดี แสดงว่าแม้ในระยะแรกรัฐบาลอาจมีปัญหาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อ ตอบสนองความต้องการทั้งในเรื่องสวัสดิการสังคมและเรื่องอื่น แต่เมื่อเวลาผ่านไปและรัฐบาลสามารถเก็บ ภาษีได้เพิ่มขึ้น ปัญหาจะเบาบางลง

ตารางที่ 6.6 รายได้ภาครัฐหลังการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการ: กรณีฐาน (% ของรายได้ประชาชาติ)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน	8.5	9.4	10.4	10.8	10.9	11.2	11.4
ชุดสวัสดิการ 1	6.6	7.6	8.7	8.9	9.2	9.5	9.8
ชุดสวัสดิการ 2	6.2	7.2	8.2	8.4	8.7	9.0	9.2
ชุดสวัสดิการ 3	5.7	6.7	7.7	7.9	8.1	8.4	8.7
ชุดสวัสดิการ 4	6.7	7.6	8.6	8.7	8.9	9.1	9.4

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ภาครัฐอาจจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นแล้ว วิธีที่จะทำให้สามารถเห็นภาพของภาระการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม ของ ‘สังคมไทย’ โดยรวมได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้นคือการเปรียบเทียบกับความสามารถในการหารายได้ของประเทศ โดยรวม ซึ่งแทนได้ด้วยระดับรายได้ประชาชาติ หากประเทศสามารถหารายได้ได้มาก (ด้วยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงเพียงพอ) ก็จะสามารถรับภาระได้ดียิ่งขึ้น แต่หากการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำ ความสามารถก็ลดน้อยไปด้วย

ตารางที่ 6.7-6.9 แสดงสัดส่วนของรายจ่ายสวัสดิการสังคมต่อรายได้ประชาชาติ ทั้ง 4 ชุดและใน 3 กรณีของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะ เห็นว่ามีเพียงกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวค่อนข้างต่ำอย่างต่อเนื่อง คือขยายตัวไม่เกินร้อยละ 2.5 ต่อปี (ซึ่งเป็นอัตราต่ำมาก เมื่อเทียบกับประสบการณ์ขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในระยะ 40-50 ที่ผ่านมาก็ขยายตัวเฉลี่ย 6.2% ต่อปี) เท่านั้นที่ภาระของสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย แต่หากเศรษฐกิจขยายตัวระดับปานกลางถึงระดับสูง สัดส่วนภาระนี้จะลดต่ำลงในระยะยาว

ตารางที่ 6.7 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวช้าหรือกรณีต่ำ (%)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน	10.0	10.1	9.6	9.7	9.9	10.0	10.1
ชุดสวัสดิการ 1	12.0	11.9	11.5	11.7	11.9	12.0	12.1
ชุดสวัสดิการ 2	12.4	12.4	12.0	12.3	12.5	12.6	12.7
ชุดสวัสดิการ 3	12.9	12.9	12.5	12.9	13.1	13.2	13.4
ชุดสวัสดิการ 4	11.9	12.0	11.6	12.0	12.2	12.4	12.5

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 6.8 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวปานกลางหรือกรณีฐาน (%)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน	9.8	9.6	8.9	8.8	8.8	8.7	8.6
ชุดสวัสดิการ 1	11.7	11.4	10.7	10.7	10.5	10.4	10.2
ชุดสวัสดิการ 2	12.1	11.8	11.1	11.2	11.1	10.9	10.8
ชุดสวัสดิการ 3	12.6	12.3	11.7	11.7	11.6	11.5	11.3
ชุดสวัสดิการ 4	11.6	11.4	10.8	10.9	10.8	10.7	10.6

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

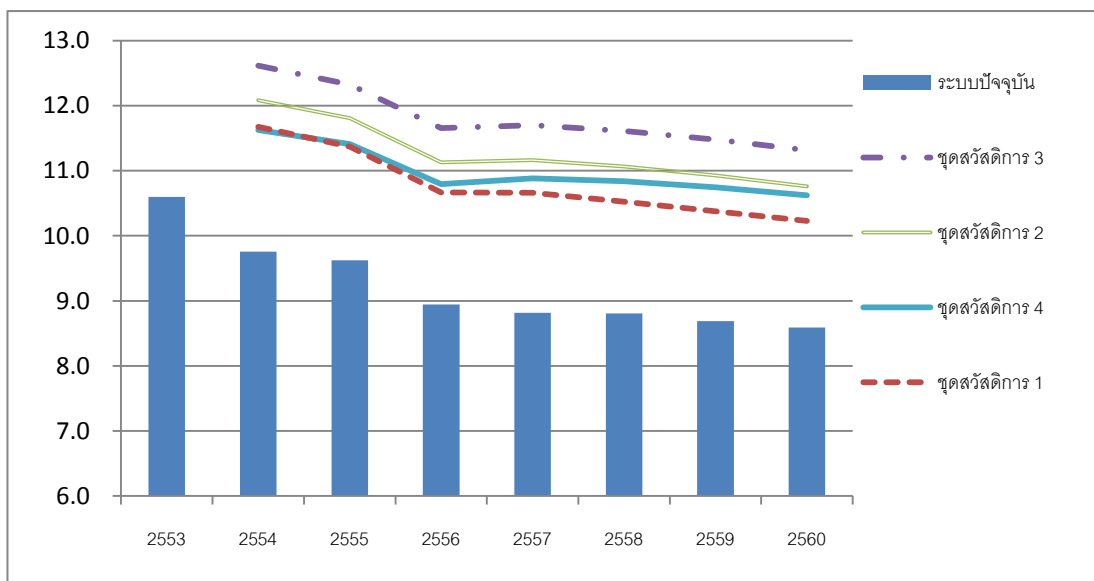
ตารางที่ 6.9 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวเร็วหรือกรณีสูง (%)

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน	9.5	9.3	8.5	8.3	8.1	7.9	7.7
ชุดสวัสดิการ 1	11.4	11.0	10.1	10.0	9.7	9.5	9.2
ชุดสวัสดิการ 2	11.8	11.4	10.6	10.5	10.2	10.0	9.7
ชุดสวัสดิการ 3	12.3	11.9	11.1	11.0	10.7	10.5	10.2
ชุดสวัสดิการ 4	11.4	11.0	10.3	10.2	10.0	9.8	9.5

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

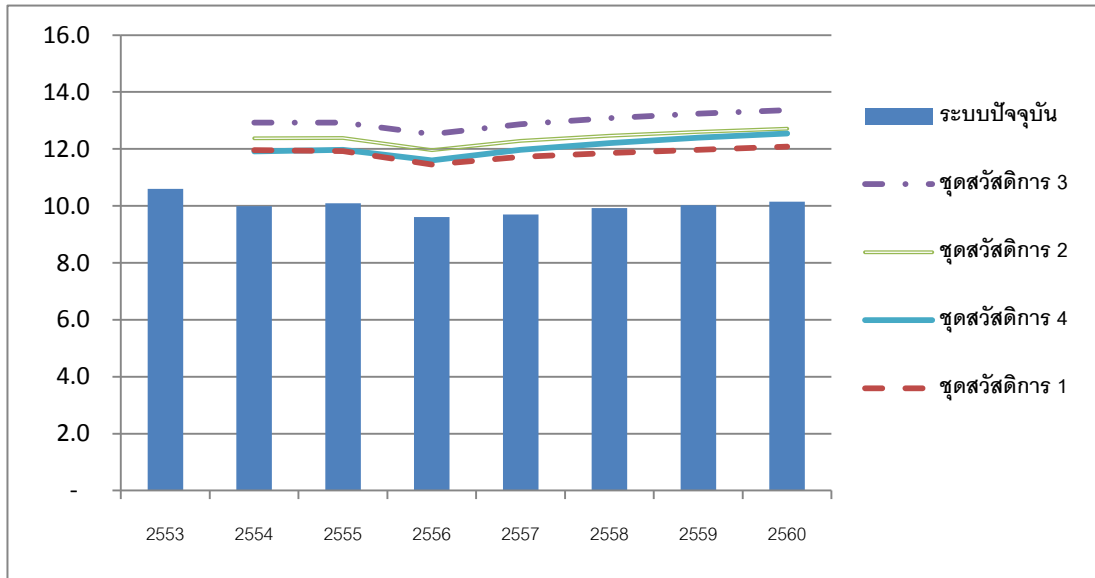
รูปที่ 6.1 นำตัวเลขในตารางที่ 6.8 มาทำเป็นกราฟ โดยเพิ่มตัวเลขปี 2553 ในระบบสวัสดิการปัจจุบันไว้ด้วย จะเห็นว่าแม้รายจ่ายสวัสดิการในปี 2554 จะเพิ่มขึ้นพอสมควรจากปี 2553 เมื่อมีการเพิ่มสวัสดิการให้ถ้วนหน้ายิ่งขึ้น แต่แนวโน้มที่ลดลงทำให้ในที่สุดแล้วเมื่อถึงปี 2560 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการในชุดสวัสดิการที่ 1, 2 และ 4 เข้าใกล้ระดับเดิมในปี 2553 ยกเว้นเพียงชุดสวัสดิการที่ 3 เท่านั้นที่ยังสูงกว่าปี 2553 ส่วนรูปที่ 6.2 เป็นกรณีเศรษฐกิจขยายตัวต่ำ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาด้านการเงินดังที่กล่าวแล้ว

รูปที่ 6.1 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวปานกลาง



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 6.2 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวต่ำ



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

กล่าวโดยสรุป แม้ข้อเสนอแนะให้เพิ่มสวัสดิการหลายประเภทให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้า รวมทั้งเสนอให้เพิ่มประเภทสวัสดิการใหม่บางอย่าง จะทำให้ภาครัฐต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 20 แต่ก็เป็น การเพิ่มในระดับโครงสร้างเพียงครั้งเดียว หากมีการปรับโครงสร้างรายได้มารองรับ รวมทั้งดูแลให้เศรษฐกิจมี การขยายตัวในระดับไม่ต่ำเกินไปแล้ว ประเทศไทยก็น่าจะสามารถรองรับภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นได้ไม่ ยากนัก

บทที่ 7

การสร้างคามยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า

ข้อสรุปที่ชัดเจนจากการวิเคราะห์ภาพรวมงบประมาณสำหรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าในบทที่แล้วคือต้องมีการปรับโครงสร้างการหารายได้ของภาครัฐเพื่อให้สามารถ ครอบคลุมรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นได้อย่างยั่งยืน ในบทนี้จะเป็นรายละเอียดของข้อเสนอในการปฏิรูประบบภาษีของไทยซึ่งนอกจากจะสามารถยกระดับรายได้แล้ว ยังสร้างความเป็นธรรมด้านภาษีมากขึ้น อีกทั้งส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว อันจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการ ยกระดับอัตราการขยายตัวซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับระบบสวัสดิการถ้วนหน้าด้วย

นอกจากนั้น การบริหารจัดการที่ดีจะช่วยให้สามารถ ประหยัดค่าใช้จ่าย เพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความเท่าเทียมของสวัสดิการได้ด้วย และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือการสร้าง ‘สังคมสวัสดิการ’ ที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกระจายความรับผิดชอบทางการเงิน ช่วยกันตัดสินใจว่าควรปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมในอนาคตในทิศทางใด จึงจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการสร้างความยั่งยืนให้กับระบบสวัสดิการ

7.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบภาษี⁵

สมชัย (2553) เสนอว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบภาษีอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

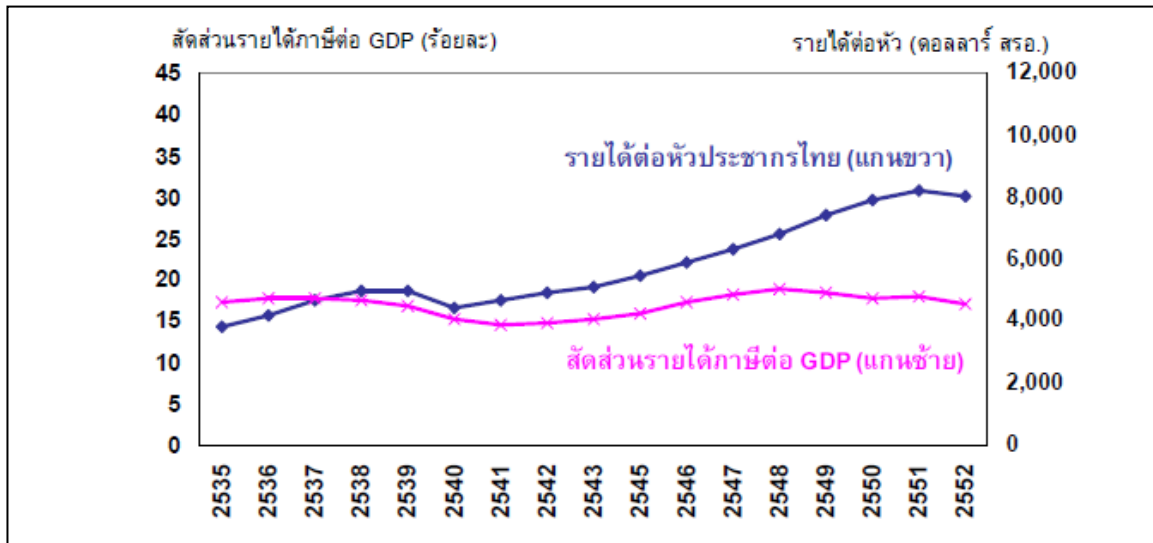
- เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เพราะโครงการภาษีปัจจุบันไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค
- ระบบภาษีปัจจุบันไม่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทย
- การเก็บภาษีปัจจุบัน (16-18% ของรายได้ประชาชาติ) ต่ำกว่าศักยภาพในการเสียภาษีของเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีงานวิจัยที่ระบุว่าควรอยู่ในระดับ 20-21%

หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีย่อมทำให้รายได้ภาครัฐไม่พอกทั้งในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ การให้บริการทางสังคมกับประชาชน และก่อให้เกิดความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในระยะยาว

รูปที่ 7.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัวของคนไทย และการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีต่อรายได้ประชาชาติ จะเห็นว่ารายได้ต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มกว่าเท่าตัวในช่วงปี 2535 ถึงปี 2552 จากประมาณ 4,000 ดอลลาร์ต่อหัวเป็น 8,000 ดอลลาร์ต่อหัว แต่รายได้ภาษีต่อ GDP กลับไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด โดยมีสัดส่วนคงที่อยู่ระหว่างร้อยละ 15-18 ซึ่งแสดงถึงปัญหาในระดับโครงสร้างของระบบภาษีของไทยที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงขึ้นได้ทั้งที่รายได้สูงขึ้นเหมือนเช่นประเทศที่มีรายได้สูงทั่วไปจัดเก็บได้

⁵ เนื้อหาในส่วนนี้ส่วนใหญ่มาจากสมชัย (2553) โดยทำการปรับปรุงเล็กน้อย

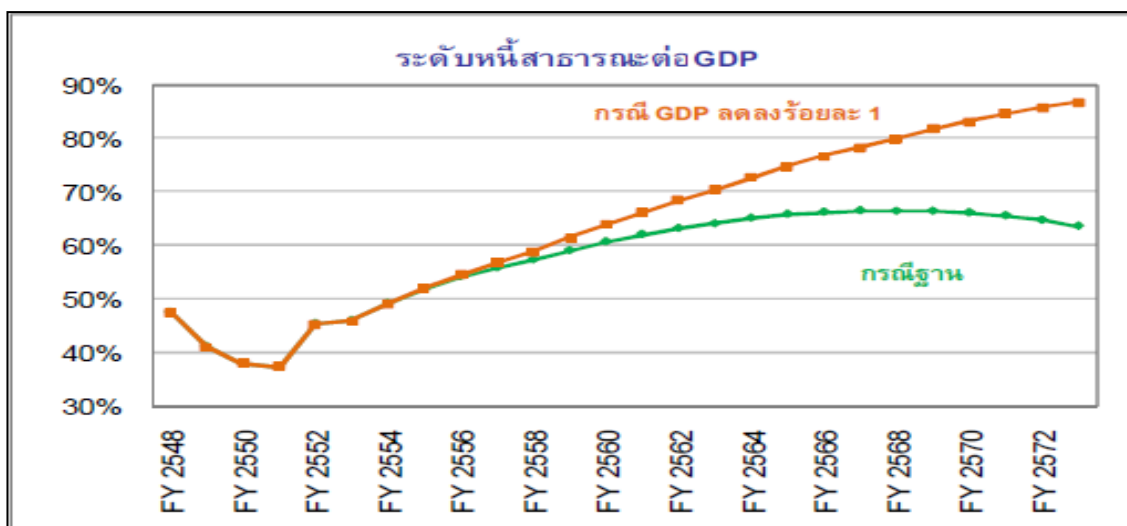
รูปที่ 7.1 สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP และรายได้ต่อหัวของประชากรไทย ปี 2535 – 2552



ที่มา: สรุจิตและคณะ (2553), รูปที่ 1.

ผลจากการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพต่ำของไทยเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่จะทำให้ไทยมีความเสี่ยงต่อปัญหาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว เช่นเมื่อพิจารณาจากรูปที่ 7.2 ซึ่งแสดงแนวโน้มหนี้สาธารณะต่อ GDP ในสองกรณีของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือกรณีเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.5 และกรณีขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.5 จะเห็นว่าเพียงความเสี่ยงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่อาจต่ำกว่าร้อยละ 4.5 ก็ทำให้หนี้สาธารณะของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นได้อย่างง่ายดาย

รูปที่ 7.2 ประเมินการหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีเศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 4.5 ต่อปี (กรณีฐาน) และ 3.5 ต่อปี (กรณีต่ำ) โดยยังไม่รวมความต้องการลงทุนระยะยาวและค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มระบบสวัสดิการ



ที่มา: สรุจิตและคณะ (2553)

นอกจากนี้ภาคการคลังของไทยยังมีความเสี่ยงอีกสองประการคือ

ประการแรก ไทยยังมีความต้องการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี ซึ่งสรุจิตและคณะ (2553) ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่าเป็นระดับที่ประเทศไทยจะต้องลงทุนเพิ่ม

เพื่อให้ไทยมีโครงสร้างพื้นฐานเท่าเทียมกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก ซึ่งหากภาครัฐต้องเป็นผู้รับภาระการลงทุนทั้งหมดก็จะยิ่งทำให้ภาคการคลังขาดความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

ภาระทางการคลังประการที่สองคือ การเพิ่มความครอบคลุมของระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 4-6 ของรายงานฉบับนี้

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ภาครัฐอาจใช้วิธีลงทุนแบบ PPP (public-private partnership) เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐบาลลง แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะลดได้เท่าไร ในขณะที่ภาระด้านสวัสดิการตามการประมาณการและข้อเสนอแนะของสมชัย (2553) นั้นเป็นภาระของภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก (โดยเฉพาะในกรณี ชุดสวัสดิการที่ 1 ซึ่งรวมเฉพาะสวัสดิการพื้นฐานที่รัฐบาลควรเป็นเจ้าภาพ) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการหารายได้เพิ่มขึ้นของรัฐบาลเป็นเรื่อง ที่จำเป็นเร่งด่วน พร้อม ๆ กับการพยายามรักษาหรือเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 4.5 ต่อปีซึ่งเป็นประเด็นที่อภิปรายไว้แล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้

เพื่อให้การหารายได้เพิ่มขึ้นของภาครัฐเป็นไปได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยหากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้ใกล้เคียงกับศักยภาพ (คือประสิทธิภาพการจัดเก็บเป็น 1 เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว) จะมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ 4-5 ของ GDP ซึ่งเพียงพอกับการจัดสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าโดยภาครัฐแน่นอน และยังสามารถเพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทั้งโดยภาครัฐเองทั้งหมดหรือผ่านกระบวนการ PPP ในหัวข้อถัดไปจะเป็นรายละเอียดของข้อเสนอการปฏิรูประบบภาษีว่าสามารถทำอะไรได้บ้าง

7.2 แนวทางและข้อเสนอแนะ การปฏิรูประบบภาษี⁶

เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าโครงสร้างภาษีของไทยมีความ แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ในหลายประการ กล่าวคือ (ก) สัดส่วนของภาษีทางอ้อมที่เก็บจากฐานรายจ่ายได้แก่ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต สูงเกินไป หรืออีกด้านหนึ่งคือสัดส่วนของภาษีทางตรงที่เก็บจากฐานรายได้ต่ำเกินไป (ข) ภายในภาษีทางตรงที่ต่ำเกินไปนี้ สัดส่วนของภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเช่นกัน และ (ค) การเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินยังมีน้อยเกินไป

ความเบี่ยงเบนจากมาตรฐานของโครงสร้างภาษีไทยดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ข้อสรุปว่า ความเร่งด่วนของการปฏิรูประบบภาษีของไทยคือ

- ต้องเพิ่มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น
- ในกรณีภาษีจากการขาย เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม แม้ปัจจุบันจะเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ก็อาจพิจารณาปรับเพิ่มได้อีก
- ควรลดการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลลง หากสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้
- ต้องจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินมากขึ้น
- หาแหล่งรายได้รูปแบบอื่นมากขึ้น

ข้อเสนอที่ให้จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้นนั้น อาจขัดกับความรู้สึกของคนทั่วไปที่ว่าผู้ใช้แรงงานไทยส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ เงินเดือนน้อย เป็นแรงงานนอกระบบ เป็นเกษตรกร ฯลฯ จึงไม่ควรให้คน

⁶ เนื้อหาในส่วนนี้ส่วนใหญ่ นำมาจากสมชัย (2554) โดยทำการปรับปรุงเล็กน้อย

เหล่านี้มาเสียภาษีเงินได้เพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงคือค่ากล่าวข้างต้นเป็นเพียง ‘ความรู้สึก’ เพราะคนไทยจำนวนมากมีรายได้สูงกว่าที่คนทั่วไปเข้าใจกัน เช่นเรามีเกษตรกรจรรายเป็นจำนวนล้าน ๆ คน ผู้ค้า ‘แผงลอย’ จำนวนไม่น้อยมีรายได้สูงกว่าคนจบปริญญาตรีที่ทำงานในสำนักงาน เป็นต้น และคนเหล่านี้ไม่ได้เสียภาษีเงินได้เลยก็ว่าได้ทั้งที่คนกินเงินเดือนที่มีรายได้เท่ากันหรือน้อยกว่าเสียภาษีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะภาษีถูกหัก ณ ที่จ่าย

อันนี้ถือว่าภาษีเงินได้ของไทยขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหลักนี้อธิบายง่าย ๆ ด้วยภาษาชาวบ้าน ก็คือคนรวยควรจ่ายภาษีมากกว่าคนจน และคนที่มั่งคั่งเท่าเทียมกันก็ควรรับภาระภาษีพอ ๆ กัน

สาเหตุหลักที่รายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บได้ไม่ครบถ้วนตามหลักความเสมอภาคทางภาษีมีสามประการ คือ (ก) ผู้มีรายได้ถึงระดับที่ควรเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นเสียภาษี (ข) ผู้ยื่นเสียภาษีแจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง และ (ค) กฎหมายเปิดช่องให้ผู้ประกอบอาชีพบางอย่างได้รับการยกเว้นภาษี (เช่นเกษตรกร) ทั้งที่เป็นผู้มีรายได้มากและเสียได้โดยไม่เดือดร้อน ข้อสุดท้ายนี้เป็นผลจากมายาคติที่สังคมไทยชอบเหมารวมว่าคนอาชีพหนึ่งอาชีพหนึ่งคงรวย อาชีพโน้นคงจน ดังที่ได้กล่าวแล้ว

สาเหตุสองข้อแรกแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายให้ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี และมีการตรวจสอบหลักฐานรายได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งคงต้องเพิ่มกำลังคนและเครื่องมือเครื่องมือสำหรับกรมจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น ส่วนสาเหตุประการที่สามแก้ไขได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกฎหมาย โดยเฉพาะต้องเปลี่ยนมุมมองการเก็บภาษีตามกลุ่มอาชีพมาเป็นเก็บภาษีตามฐานะอย่างแท้จริง

อีกเรื่องที่พูดกันบ่อยแล้วคือค่าลดหย่อนต่าง ๆ สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีมากเกินไป และเอื้อประโยชน์ให้คนรวยมากกว่าคนจน เช่นสามารถเอาเงินที่ไปซื้อกองทุนการออมเพื่อการเลี้ยงชีพหรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า RMF และกองทุนเพื่อซื้อหุ้นที่เรียกว่า LTF ซึ่งหักได้สูงสุดรวมกันถึง 1 ล้านบาท อันนี้คนได้ประโยชน์เต็มทีคือคนรวยแน่นอน เพราะคงมีแต่คนรวยที่มีเงินเก็บมาซื้อกองทุนได้ถึงล้านบาท เมื่อเอาไปหักจากเงินได้พึงประเมินก็ทำให้เสียภาษีน้อยลงประมาณ 2-3 แสนบาทหรือมากกว่า

เงินลดหย่อนอื่นที่เอื้อคนรวยก็เช่นเบี้ยประกันชีวิต ดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน เป็นต้น ซึ่งมักเป็นค่าใช้จ่ายของผู้มีฐานะดี ดังนั้นการปฏิรูประบบภาษีต้องทำการทบทวนค่าลดหย่อนอย่างเป็นระบบ

มาถึงเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีนี้ประเทศไทยเก็บในอัตราร้อยละ 7 ของยอดการใช้จ่าย อันเป็นอัตราที่เกือบต่ำที่สุดในโลก มีเพียง 2-3 ประเทศเท่านั้นที่เก็บต่ำกว่า ที่เหลือกว่าร้อยละประเทศเก็บในอัตราสูงกว่าทั้งสิ้น หลายประเทศเก็บถึงร้อยละ 20-25

เหตุที่เราขึ้นอัตรา ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ได้เพราะมีคนจำนวนมากคัดค้านไม่ยอมให้ขึ้นแน่นอนว่าผู้บริโภคไม่ยอมให้ขึ้นแน่เพราะกลัวว่าจะต้องจ่ายเงินซื้อของแพงขึ้น พ่อค้าและผู้ประกอบการก็ไม่ชอบเพราะกลัวขายของได้น้อยลง นักวิชาการบางท่านและ ‘ผู้หวังดีต่อบ้านเมือง’ จำนวนหนึ่งก็ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภคทำให้คนจนต้องเสียภาษีเมื่อเทียบกับรายได้ในอัตราสูงกว่าคนรวย เพราะมีฐานรายได้ต่ำกว่า

นักการเมืองย่อมผสมโรงไม่ยอมให้ขึ้นเช่นกัน ถ้าขึ้นคะแนนเสียงหายแน่ และในหลายประเทศรัฐบาลก็สิ้นกลิ่นนันทน์ที่แค่ประกาศว่าจะขึ้นภาษีชนิดนี้

แต่ในความเป็นจริงเหตุผลคัดค้านการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มล้วนสามารถหักล้างได้ หากคิดให้รอบด้านเพียงพอ

ประการแรก การเก็บภาษีจากการบริโภคนั้นมิได้นำรังเกียจอย่างที่ว่าภาพกันว่าเป็นการทำร้ายคนจน จริงอยู่ที่คนที่มีรายได้น้อยที่สุดในประเทศร้อยละ 20 เสียภาษีนี้เมื่อเทียบกับรายได้ในอัตราสูงกว่าคนที่เหลือที่มีรายได้สูงกว่า แต่อัตราที่เสียก็สูงกว่าไม่มากคือประมาณ ร้อยละ 1 เท่านั้น ที่เป็นเช่นนั้นเพราะมีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในอาหารสดซึ่งคนจนบริโภคในสัดส่วนที่สูง ในขณะที่คนรวยที่สุดในประเทศก็เสียในอัตราสูงเช่นกันด้วยเหตุผลตรงกันข้ามคือเขาบริโภคสินค้าที่ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีในสัดส่วนสูง

การไม่ยอมขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจึงให้ประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้สูงเช่นกัน แต่รัฐบาลขาดรายได้ที่ควรได้ (เมื่อเทียบกับอัตราที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้เก็บกัน) ที่จะสามารถนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดรายได้ที่จะนำมาใช้จัดสวัสดิการให้กับคนจนและผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งเม็ดเงินที่จัดให้มากกว่าเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่คนจนเสียไปด้วยซ้ำ

ประการที่สอง ภาษีที่เก็บบนการบริโภคนั้นสามารถสร้างความเป็นธรรมทางภาษีได้มากกว่าที่คนส่วนใหญ่รู้ เพราะว่า การบริโภคเป็นตัวบ่งชี้ฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ารายได้ อันนี้ดูเหมือนแปลก แต่จริงลองคิดถึงคนรวยที่ดูเหมือนไม่มีรายได้เป็นเรื่องเป็นราว เช่นเศรษฐีที่ไม่ได้ทำงานแต่มีทองหยองเพชรพลอยเต็มตู้ มีบ้านใหญ่โต ขับรถหรู คนเหล่านี้ไม่ได้ทำงานจึงไม่มีรายได้ (ส่วนรายได้จากแหล่งอื่นถ้ามี เช่น ดอกเบี้ยจากการปล่อยกู้ในระบบ ถ้าไรจาก การเล่นหุ้น ก็คงไม่บอกให้ใครรู้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร) แต่เพราะเป็นคนรวยจึงยังคงใช้ชีวิตแบบคนรวย ถ้าเราจัดเก็บภาษีเงินได้ เขาก็ไม่ต้องเสีย แต่ถ้าเขาไปกินข้าวร้านแพงๆ ซื้อเปียโนให้ลูกเล่น เขาก็ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำจึงทำให้คนรวยเหล่านี้ได้ประโยชน์ไปเต็มๆ

ประการที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงได้ยากมาก ไม่เหมือนภาษีเงินได้ที่มีปัญหาหลีกเลี่ยงรุนแรง เพราะการตรวจสอบรายได้ทำได้ยากกว่า ในขณะที่ภาษีบนการบริโภคไม่มีปัญหานี้ ทำให้ต้นทุนการจัดเก็บต่ำ ภาษาวិชาการเรียกว่าเป็นภาษีที่มี ‘ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ’ สูง

ด้วยเหตุผลสองสามข้อนี้ เราจึงควรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่ใกล้เคียงกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก

ต่อมาเป็นเรื่องภาษีทรัพย์สิน ข้อเท็จจริงคือคนไทยจ่ายภาษีบนฐานทรัพย์สินน้อยกว่าประเทศอื่นเหมือนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ปัญหาเป็นคนละแบบกัน โดยภาษีที่เก็บบนฐานทรัพย์สินของไทยมีน้อยประเภทและเก็บแบบ ‘ไม่เต็มใจ’ เช่น ถ้าเป็นเจ้าของรถต้องจ่ายค่าต่อทะเบียนรถไม่มากนัก ถ้าเป็นเจ้าของบ้านก็เสียภาษีโรงเรือนเฉพาะเมื่อมีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ถ้ามีที่ดินก็เสียเฉพาะภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเก็บต่ำมาก ถ้ามีหุ้นก็ต้องเสียภาษีกำไรจากการซื้อขายหุ้น เป็นต้น

มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเพิ่มขึ้นตลอดระยะ เวลามากกว่าสี่สิบปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บภาษีจากการถือครองที่ดิน ที่อยู่อาศัย อาคารเพื่อการพาณิชย์ต่าง ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ที่ตกค้างมาหลายยุคหลายรัฐบาล จนแล้วจนรอดก็คลอดไม่สำเร็จ รัฐบาลมีอันเป็นไปก่อนทุกที รัฐบาลนี้ (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์) ในตอนแรกก็ทำชิงช้าว่าจะผลักดันร่าง พ.ร.บ. ให้ออกใช้ได้ทัน แต่จนถึงวันนี้ยังไม่สำเร็จ

ได้มีการประมาณการว่าหาก พ.ร.บ. นี้ประกาศใช้และมีการจัดเก็บ ภาษีอย่างเต็มที่และทั่วถึง รัฐบาลจะได้รับภาษีเพิ่มประมาณ 1 แสนล้านบาท ดังนั้นภาษีนี้นอกจากจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำเพราะคนรวยยอมจ่ายสูงกว่าคนจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้เป็นกอบเป็นกำให้ภาครัฐด้วย

เรื่องสุดท้ายที่ควรปฏิรูป คือภาษีเงินได้นิติบุคคลและการปฏิรูปแนวทางการส่งเสริมการลงทุน

ปัจจุบันไทยเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 30 ของกำไรธุรกิจ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าหลายประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย ดังนั้น จึงควรลดภาษีในส่วนนี้ลงและหารายได้จากแหล่งอื่นมาชดเชยแหล่งรายได้อื่นที่ว่าการปรับลดผลประโยชน์ทางภาษีของการส่งเสริมการลงทุน เพราะเป็นมาตรการที่ทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากในรูปของภาษีที่หายไป (tax expenditure) ประมาณกว่าหนึ่งแสนล้านบาทต่อปี เงินจำนวนมากขนาดนี้ควรได้รับการประเมินว่าคุ้มค่าเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนที่ ‘อาจ’ เพิ่มขึ้นหรือไม่

ปัจจุบันสำนักงานส่งเสริมการลงทุนของไทยมีหลักเกณฑ์ในการให้การส่งเสริมการลงทุนที่หลากหลาย เช่น การส่งเสริมมาตรฐานการผลิต ธรรมชาติบาล ส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมสู่ท้องถิ่น วิสาหกิจขนาดย่อม และภาคการผลิตที่เจาะจงเช่นภาคการเกษตร กิจกรรมเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐาน การรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรมเป้าหมาย (targeted industries) จะเห็นได้ว่าขอบข่ายการให้การส่งเสริมกว้างขวางมาก

ที่สำคัญไม่รู้ว่าคุณหรือเปล่า เพราะการที่บริษัทต่างประเทศ (หรือบริษัทไทยเอง) จะลงทุนใหม่ในเรื่องใด ผลประโยชน์ทางภาษีไม่น่าจะมีความสำคัญเช่นในอดีตอีกต่อไป เรื่องที่เขาสงสัยมากกว่าคือ ‘บรรยากาศการลงทุน’ ในไทยเป็นอย่างไร นโยบายมีความชัดเจนไหม การเมืองมีเสถียรภาพหรือเปล่านักลงทุนไทยมีทักษะดีพอไหม ระบบราชการโปร่งใสเพียงใด คอร์รัปชันมากไหม เป็นต้น

ถึงเวลาต้องทบทวนภารกิจการลงทุนเสียที่ว่าควรหันมาทำเรื่องที่พูดถึงข้างต้นมากกว่าการหยิบยื่นประโยชน์ทางภาษีเป็นหลัก

แนวคิดนี้เหมือนกับที่สิงคโปร์ทำ ซึ่งเขาส่งเสริมการลงทุนแบบถ้วนหน้าและเท่าเทียม คือไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์เป็นการเจาะจงกับธุรกิจเป็นรายๆ ไป แต่ใช้วิธีเก็บภาษีในระดับต่ำเป็นการทั่วไป เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 18 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ส่วนสิทธิพิเศษเพื่อการลงทุนในสิงคโปร์มีเพียงการช่วยกิจการที่เพิ่งเริ่มต้น (start-up firms) ซึ่งก็ให้เป็นการทั่วไปเช่นกัน ไม่ได้กำหนดสาขาหรือเจาะจงว่าให้ใคร

ยังมีภาษีตัวอื่นที่น่าพูดถึง แต่ไม่ขอลงรายละเอียด เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (capital gain tax) เป็นต้น

ข้อเสนอการปฏิรูป ระบบภาษีที่กล่าวมาทั้งหมด หากมีการดำเนินการจริงจัง คาดว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลไทยประมาณ 3-4 แสนล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการระดับรายได้ภาษีที่ควรเป็นของธนาคารโลก และที่สำคัญคือจะทำให้ได้รับรายได้มากกว่าความต้องการงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการเพิ่มดังที่เสนอไว้ในบทที่ 6 ซึ่งต้องการงบประมาณเพียง 2-3 แสนล้านบาท นั่นหมายความว่ารัฐบาลยังสามารถเหลืองบประมาณเพิ่มขึ้นในการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างการขยายตัวในระยะยาวได้

7.3 การปรับปรุงการบริหารจัดการ เพื่อความยั่งยืน

นอกจากการหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายสวัสดิการสังคมแล้ว การบริหารจัดการที่ดีก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง เพราะนอกจากช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชนแล้ว ในหลายครั้งยังสามารถช่วยลดภาระทางการเงินได้ด้วย ในที่นี้เสนอแนวทางปรับปรุงบริหารจัดการบางประการ ประกอบด้วย

7.3.1 การสร้างระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการที่สำคัญมากและเป็นที่ยกย่องอภิปรายกันมากพอสมควรคือ ทางเลือกระหว่างการให้บริการทางสังคมในลักษณะถ้วนหน้า (universal) หรือแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) ซึ่งมีข้อดีข้อเสียต่างกัน โดยแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะประหยัดงบประมาณมากกว่า แต่มักจะมีปัญหาเรื่องเข้าไม่ถึงของกลุ่มเป้าหมายแท้จริง พร้อมๆ กับการรั่วไหลไปสู่ผู้ที่อยู่นอกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแบบถ้วนหน้าจะไม่มีปัญหานี้แต่ก็มักจะใช้งบประมาณมากกว่า ทางเลือกที่สามที่ถือได้ว่าอยู่ตรงกลางระหว่างสองแนวทาง คือการให้บริการถ้วนหน้าแต่กำหนดระดับการให้บริการ ระดับไม่สูงคือระดับพื้นฐานจริงๆ หรือบางครั้งก็ให้บริการเฉพาะสิ่งที่คาดว่าจะคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยเท่านั้นเป็นผู้ใช้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือนโยบาย 5 มาตรการของรัฐบาลในเรื่องการให้ขึ้นรถเมล์ร้อนและรถไฟชั้นสามฟรี ซึ่งเป็นบริการที่คนรวยหรือผู้มีฐานะดีจะไม่เลือกใช้ แม้จะฟรีก็ตาม วิธีนี้เรียกว่า self targeting ซึ่งสามารถปรับใช้กับบริการทางสังคมบางประการที่ศึกษาได้ ตัวอย่างเช่นการแจกนมราคาถูก แทนการให้เงิน

ส่วนการกำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพยังคงควรเป็นเป้าหมายระยะยาว เนื่องจากหากทำได้จริงจะเป็นการใช้ทรัพยากร อย่างคุ้มค่าและตอบปัญหาความเพียงพอไปในตัวด้วย เพราะหากไม่ต้องเสียงบประมาณให้กับผู้ที่อยู่นอกกลุ่มเป้าหมาย ก็จะสามารถเพิ่มงบประมาณต่อหัวให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ ตัวอย่างเช่นเบี้ยยังชีพคนชราที่กำหนดให้เท่ากับเส้นความยากจนในกรณี S2 นั้นแม้จะมีจำนวนสูงกว่า 500 บาทต่อเดือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้เดือดร้อนจริง ๆ หากสามารถทำการกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ก็สามารถเพิ่มเบี้ยยังชีพนี้ให้สูงขึ้นได้

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องเริ่มจากการสร้างระบบฐานข้อมูลคนจน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ คนแก่ที่ยากจนและไม่มีคนดูแล เด็กกำพร้า เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา แต่ควรเริ่มทำทันที ตัวอย่างวิธีที่สามารถดำเนินการได้ โดยอาจแยกดำเนินการหรือทำไปพร้อมๆ กันก็ได้ คือ

1. การแปลงแรงงานนอกระบบให้มาอยู่ในระบบผ่านการขยายขอบเขตของโครงการประกันสังคม ตัวอย่างเช่นการขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมกิจการที่มีแรงงานเพียงหนึ่งคน ซึ่งเป็นนโยบายในปัจจุบันอยู่แล้ว แต่ยังมีได้มีผลในทางปฏิบัติครบถ้วน ส่วนหนึ่งคาดว่าเป็นเพราะทั้งนายจ้างและลูกจ้างยังกังวลเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (ในการจ่ายเงินสมทบ) และไม่คิดว่าผลประโยชน์จากการประกันความเสี่ยงคุ้มครองค่าภาระ หรืออาจเป็นเพราะกิจการเล็ก ๆ ระดับนั้นคนงานมักทำงานไม่นานหรือไม่ประจำจึงมีภาระทางเอกสารค่อนข้างมากหากอยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องมีการแก้ไขในทางปฏิบัติเป็นเรื่องๆ ไป นอกจากนั้นแล้วยังควรขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ทำงานอิสระ (independent or own account workers) ที่ไม่มีทั้งลูกจ้างและนายจ้างด้วย โดยอาจทำได้ด้วยการปรับปรุงมาตรา 40 ให้จูงใจผู้ใช่มากขึ้น
2. อีกแนวทางหนึ่งคือการบังคับใช้อย่างเข้มงวดของกฎหมายประมวลรัษฎากรที่กำหนดให้ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นรายการที่เกี่ยวข้องในการประเมินภาษี ตัวอย่างเช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น ในทางปฏิบัติมีผู้ยื่นเสียภาษีนี้เพียงประมาณหนึ่งในสี่ของผู้มีเงินได้ทั้งหมด ทั้งที่กฎหมายมิได้ยกเว้นการยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้ใด แม้ว่าในความเป็นจริงผู้ที่มีรายได้ถึงขั้นต้องเสียภาษีจะมีไม่มากนัก (และคาดว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ภาคราชการมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนการยื่นเสียภาษีอย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าต่อให้บังคับให้ยื่น ภาครัฐก็ไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นอยู่ดี) แต่หากมีการยื่นครบถ้วนจริง ก็จะกลายเป็นฐานข้อมูลเรื่องรายได้ที่สมบูรณ์มากขึ้นและสามารถนำไปใช้เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายการให้บริการด้านสังคมและสวัสดิการสังคมได้ เพื่อแก้ปัญหาการไม่ยื่นแบบเสียภาษี รัฐควรดำเนินการในสอง

เรื่องคือ (ก) กำหนดแบบภาษีให้จ่ายสำหรับผู้มี รายได้น้อยและไม่แน่นอน และ (ข) มีสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่ให้กับผู้มีรายได้น้อยเป็นการทั่วไปและอัตโนมัติ เช่นเงินสงเคราะห์บุตรสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการร่วมมือในรูปแบบฟอร์มเสียภาษีแล้ว ยังเป็นการกระจายความครอบคลุมของสวัสดิการพื้นฐานไปในตัวด้วยในทันที

3. วิธีที่สามคือ การเริ่มเก็บข้อมูลจากผู้รับสวัสดิการบางประการที่มีฐานกลุ่มเป้าหมายขนาดใหญ่ เช่น สวัสดิการที่มีลักษณะถ้วนหน้าหรือใกล้เคียงถ้วนหน้า ตัวอย่างคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือผู้เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าผู้มีสิทธินั้น จะได้รับการช่วยเหลือก็ต่อเมื่อให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวเอง ครอบครัว และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เช่น มีลูกหลานที่หาเลี้ยงได้หรือไม่ มีภาระอื่นในครอบครัว เช่น ต้องเลี้ยงหลานด้วยหรือไม่ ประกอบอาชีพอะไร อาชีพมั่นคงเพียงใด เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการให้สวัสดิการสังคมในอนาคตได้อีกด้วย

วิธีทั้งสามประการข้างต้นสามารถดำเนินไปพร้อม ๆ กันได้ แต่อาจมีความยากง่ายในการดำเนินการต่างกัน ในระยะแรกจึงควรเริ่มด้วยวิธีที่ปฏิบัติได้ง่ายก่อน ซึ่งน่าจะเป็นวิธีที่ 3 เพราะเป็นเพียงการเพิ่มกระบวนการหาข้อมูลในโครงการที่จัดทำอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือ กอช. ที่จะทำให้ขึ้นใหม่ การบังคับใช้ก็ไม่ยากเพราะเป็นการแลกกับความช่วยเหลือ ในลักษณะให้เปล่าหรือมีเงินอุดหนุน ประชาชนจึงน่าจะให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล

วิธีการลำดับถัดมาคือวิธีที่ 2 ซึ่งก็ทำได้ไม่ยากเพราะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว ไม่ต้องเสียเวลาออกกฎหมายใหม่ แต่ต้องทำไปพร้อมกับการให้สวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กรอกแบบฟอร์มภาษีมาด้วย ซึ่งก็สามารถทำได้ค่อนข้างเร็ว เพราะรัฐบาลมีงบประมาณเพื่อการนี้อยู่แล้วจำนวนหนึ่ง เพียงแต่จัดสรรมาผ่านช่องทางนี้เท่านั้น หรือแม้ในกรณีงบประมาณตั้งไว้ไม่พอ ก็อาจจะจัดสรร งบประมาณใหม่ (budget reallocation) ได้ไม่ยาก เพราะมีได้ใช้เงินมาก

ส่วนวิธีที่ 1 น่าจะยากและใช้เวลานานที่สุด เพราะการปรับเงื่อนไขจนผู้ประกอบการหรือแรงงานที่อยู่นอกระบบในปัจจุบันต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องใช้เวลาในการศึกษาความต้องการการปรับเปลี่ยนกติกา หรือแม้กระทั่งกฎหมาย (หากจำเป็น)

7.3.2 การลดสวัสดิการส่วนเกินที่ไม่จำเป็นบางประการ

ในขณะที่แรงงานนอกระบบไม่ได้รับสวัสดิการหลายประการดังที่กล่าวแล้ว แต่แรงงานในระบบเองก็ได้รับสวัสดิการไม่เท่ากัน ยกตัวอย่างเช่นลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มักจะได้สวัสดิการมากกว่าแรงงานเอกชนในระบบ ทั้งนี้เพราะมักมีกฎหมายรองรับให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างหรือพนักงานตัวเองได้ แม้เรื่องนี้จะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์อันชอบของหน่วยงานในการเพิ่มประโยชน์ให้กับลูกจ้างและอาจถือเป็นเงื่อนไขการจ้างงานส่วนหนึ่งได้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการแบบต่างคนต่างทำ น่าจะก่อให้เกิดการไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomy of scale) ได้ หากมีการบริหารจัดการให้หน่วยงานเหล่านี้เข้ามาร่วมใช้บริการภายใต้การบริหารของหน่วยใหญ่ เช่น กองทุนประกันสังคม หรือสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ ก็อาจช่วยลดต้นทุนการบริหารจัดการลงได้ และให้หน่วยงานบริหารจัดการเฉพาะสิทธิ์ส่วนเพิ่ม

7.3.3 บริหารจัดการเพื่อป้องกันความ ช้ำซ้อนของสิทธิ์สวัสดิการ

ปัจจุบันมีข้อเสนอเพื่อจัดสวัสดิการในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ทั้งที่มาจากภาคประชาชนเอง และที่เป็นข้อเสนอของภาคการเมือง ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ได้มีความเป็นระบบ ต่างฝ่ายต่างเสนอและหลายครั้งก็เสนอสวัสดิการที่มีต้นทุนสูง แต่ที่สำคัญคืออาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของสวัสดิการ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการเสนอสวัสดิการ ค่าครองชีพให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งเกือบทุกข้อเสนอสวัสดิการในขณะนี้ล้วนมีองค์ประกอบนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยยังชีพถ้วนหน้า 500 บาท การส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพโดยกองทุนการออมแห่งชาติ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการชราภาพ เป็นต้น ยังไม่รวมสวัสดิการเพื่อการชราภาพดั้งเดิม เช่นบำนาญในระบบประกันสังคม บำนาญของข้าราชการ เงินออมของกองทุนบำนาญแห่งชาติ เป็นต้น โครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนสูง ทำให้ ผู้สูงอายุบางคนได้ประโยชน์จากหลากหลายแหล่ง ซึ่งหมายความว่าได้รับประโยชน์จากเงินภาษีภาครัฐมากกว่าผู้สูงอายุคนอื่น ผิดหลักความเป็นธรรมและหลักประสิทธิภาพการบริหารของระบบสวัสดิการ

แนวทางแก้ไขคือต้องออกแบบระบบสวัสดิการให้เป็นระบบเดียวกัน เหมือนเช่นที่เสนอในรายงานฉบับนี้ นอกจากนั้นควรจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแห่งชาติ ซึ่งรวบรวมสิทธิ์และการใช้สิทธิ์สวัสดิการของคนไทยทุกคนไว้ในที่เดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิ์นั้นผ่านโครงการอะไร โดยหน่วยงานไหน ทำให้สามารถตรวจสอบเรื่องความซ้ำซ้อนได้ อาจมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบฐานข้อมูลนี้ เพื่อประสานกับหน่วยให้บริการอื่นในการลดความซ้ำซ้อนของสิทธิ์สวัสดิการอย่างเป็นระบบ

7.3.4 ลดเลิกละนโยบายประชานิยมที่ไม่ยั่งยืน

หากสามารถสร้างระบบสวัสดิการที่ ดูแลตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งกองทุนสวัสดิการเดิมเดิมชีวิตที่ดูแลคนจนทุกคนอย่างเป็นระบบได้แล้ว สิ่งที่เราควรทำควบคู่กันไปคือการลดและเลิกโครงการที่มีลักษณะประชานิยมทั้งหลาย ซึ่งนอกจากจะทำให้ประหยังบประมาณและลดความซ้ำซ้อนได้แล้ว ยังทำให้สวัสดิการเป็นเรื่องของสิทธิ์จริง ๆ แทนที่จะเป็นการให้ประโยชน์ต่อกลุ่มประชากรบางกลุ่มดังเช่นที่เป็นอยู่ในนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ แน่นอนว่าการเลิกละนโยบายประชานิยมได้นั้นจำเป็นที่ภาคประชาชนต้องเป็นผู้ตระหนักถึงผลเสียเมื่อเทียบกับระบบสวัสดิการ เพราะลำพังนักการเมืองแล้วจะไม่ทำการเลิกละนโยบายประชานิยมหากประชาชนยังเรียกร้องอยู่

7.4 การสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม

การรับประกันความยั่งยืนของระบบสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดคือการสร้างระบบที่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมในเรื่องนี้ เพราะการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลฝ่ายเดียวมีข้อจำกัดที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรกเป็นภาระต้องงบประมาณ ทำให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีต้นทุนของการจัดเก็บแล้วยังเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดมากเกินไป ประการที่สองคือการให้บริการสวัสดิการของรัฐเองก็อาจหย่อนประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ ชุมชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร การบริหารจัดการในเรื่องการสร้างระบบสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นแนวทางที่ควรส่งเสริม ในที่นี้จะยกตัวอย่างเพียงบทบาทของสองภาคส่วนที่สำคัญคือภาคธุรกิจและองค์กรภาคประชาชน

7.4.1 ส่งเสริมการทำงานเพื่อสังคมของภาคธุรกิจ (Corporate Social Responsibility)

นอกเหนือจากการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐแล้ว ภาคธุรกิจก็มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประเทศภายใต้นโยบาย ความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) ซึ่งนอกจากจะได้ช่วยเหลือประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นองค์กรที่ดีในสายตาประชาชน โดยข้อมูลการลงทุนทางสังคมในส่วนการบริจาคจากกรมสรรพากรพบว่า ภาคธุรกิจ (บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล) มีรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะ ในจำนวนที่สูงพอสมควร โดยการบริจาคได้ลดลงในปี 2550-51 กล่าวคือ 4,821 5,228 5,072 และ 4,733 ล้านบาทในปี 2548-51 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคครัวเรือนก็มีรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะในจำนวนที่ใกล้เคียงกับภาคธุรกิจและเพิ่มขึ้นตลอดคือ 3,824 4,358 5,350 และ 5,816 ล้านบาทในปี 2548-51 ตามลำดับ

แนวทางการทำ CSR สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะใหญ่ๆ คือมีความรับผิดชอบต่อสังคมในกระบวนการผลิต (In-Process Corporate Social Responsibility) เช่น การลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการผลิตสินค้าของบริษัท โดยไม่ใช้วัตถุดิบที่จะกลายเป็นสิ่งตกค้างหรือเป็นภัยต่อสภาพแวดล้อม เช่น โฟม พลาสติก ไม่ใช้แรงงานเด็ก ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนที่อยู่ข้างเคียง เป็นต้น อีกลักษณะหนึ่งคือความรับผิดชอบต่อสังคมหลังกระบวนการผลิต (After-Process Corporate Social Responsibility) ได้แก่การคืนกำไรให้กับสังคมในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้กับผู้ด้อยโอกาสเป็นครั้งคราวหรือเป็นประจำ การเข้าร่วมบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อม การปลูกป่า หรือการให้ทุนและความรู้กับชุมชนในการบริหารจัดการสาธารณประโยชน์ต่อชุมชนเอง เป็นต้น

ทั้งนี้ในปัจจุบัน การทำ CSR ของบริษัทต่างๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบ After-Process ในรูปแบบของการช่วยเหลือสังคม แต่บริษัทก็ไม่ควรละเลยรูปแบบ In-Process ซึ่งมีความสำคัญต่อบริษัทค่อนข้างมากเช่นกัน อันได้แก่การสร้างมาตรฐานแรงงานในบริษัท ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจไทย (มรท. 8001-2553) และ นโยบายส่งเสริมโอกาสมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work ของ ILO) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรในบริษัทมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี

สำหรับ มรท. 8001-2553 นั้น กำหนดโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งออกแบบมาเพื่อเป็นแนวทางที่บริษัทนำไปใช้เป็นต้นแบบในการดูแลพนักงานของตน อันประกอบด้วยข้อกำหนดทั่วไปที่กำหนดให้สถานประกอบการต้องจัดทำระบบการจัดการเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปปฏิบัติรักษาไว้และปรับปรุงให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง ข้อกำหนดในเรื่องระบบการจัดการ การใช้แรงงานบังคับ ค่าตอบแทนการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน การเลือกปฏิบัติ วินัยและการลงโทษ การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน และสวัสดิการ ทั้งนี้มาตรฐานแรงงานไทยฉบับนี้เป็นแนวทางที่ดีสำหรับบริษัทที่จะนำไป ปฏิบัติต่อพนักงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท

ส่วนนโยบายส่งเสริมโอกาสมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work ของ ILO) ประกอบด้วย 4 ส่วนคือ 1. สิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Fundamental Rights at Work) ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ห้ามการบังคับใช้แรงงาน คุ้มครองแรงงานเด็ก การห้ามเลือกปฏิบัติ และสิทธิรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ส่วนใหญ่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : ILO ที่ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ 2. ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำ (Productive Employment) ได้แก่ การมีงานทำที่มั่นคง

ต่อเนื่อง การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การเข้าถึงตลาด และสินเชื่อ ฯลฯ 3. การขยายความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ได้แก่ หลักประกันสังคม อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การศึกษา ฯลฯ และ 4. การมีผู้แทนและมีส่วนร่วม (Social Dialogue) เพื่อเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับคนงาน ทั้งนี้ นโยบายส่งเสริมโอกาสมีงานทำที่มีคุณค่ามีเป้าหมายอยู่ที่การส่งเสริมให้คนทำงานทุกคนได้ทำงานที่มีคุณค่า เพื่อการมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเชื่อว่า CSR ที่สามารถก่อให้เกิดผลดีในวงกว้างคือการเชื่อมโยงกับชุมชนและก่อให้เกิดการสร้างและพัฒนาทุนทางสังคมในรูปแบบที่สำคัญ คือมีลักษณะเป็น bridging social capital คือการสร้างควมไว้วางใจและเอื้อประโยชน์กันระหว่างภายในชุมชน และองค์กรนอกชุมชน ประโยชน์ที่ชุมชนน่าจะได้จากความสัมพันธ์นี้มีหลากหลาย เช่น การได้รับการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องการบริหารองค์กร (organizational management) ซึ่งสำหรับชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ การบริหารจัดการจำเป็นต้องทำอย่างมืออาชีพมากขึ้น มีระบบการตรวจสอบที่ดี จนนำไปสู่การสร้างสิ่งที่ดีๆ ยกได้ว่า ‘ชุมชนภิบาล’ (community governance) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่จับต้องได้ของ ‘ชุมชนเข้มแข็ง’ ที่มีการพูดถึงกันมาก และจะเป็นประโยชน์กว่าเงินจำนวนไม่มากที่องค์กรธุรกิจหยยยื่นให้เป็นครั้งคราวมากนัก

จากการจัดประชุมระดมความคิดเรื่องความรับผิดชอบ ต่อสังคมของธุรกิจที่ผ่านมา พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ โดยบริษัทหรือกลุ่มบริษัทที่เข้าร่วมระดมสมองล้วนเห็นประโยชน์ของกิจกรรมนี้ทั้งต่อตัวบริษัทเองและต่อสังคมหรือชุมชนที่บริษัทเข้าไปทำกิจกรรมร่วมกัน ประเด็นที่ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษสองประเด็น ประเด็นแรกคือการที่ บริษัทหลายแห่งระบุว่ามีความพร้อมจะทำกิจกรรม CSR โดยเฉพาะในเรื่อง After-Process CSR กับชุมชน แต่มีปัญหาว่าไม่แน่ใจว่าชุมชนต้องการอะไรแน่ บางบริษัทต้องเสียเวลาเพิ่มเติมในการวิจัยเพื่อให้ทราบความต้องการของชุมชน ซึ่งสำหรับบริษัทที่มีงบประมาณมากก็สามารถทำได้ แต่หากเป็นบริษัทเล็กแต่ต้องการช่วยสังคมและชุมชนก็ขาดศักยภาพในเรื่องนี้ ส่งผลให้ความช่วยเหลืออาจไม่ตรงกับชุมชน

ประเด็นที่สองคือบทบาทขององค์กรธุรกิจขนาดเล็ก (SME) ซึ่งปัจจุบันยังมีบทบาทน้อยมากในการทำ CSR เพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีงบประมาณสนับสนุน ไม่มีกำไรมากพอที่จะแบ่งปันคืนสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามธุรกิจขนาดย่อมหรือวิสาหกิจชุมชนสามารถเริ่มกระบวนการ CSR ในส่วนของตนเองไปก่อนได้ เช่น การดูแลกระบวนการผลิตไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การดูแลคนงานให้ดี รับผิดชอบต่อคู่ค้า เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็น CSR ขั้นแรกที่ทำได้เลย ส่วนบทบาทต่อภายนอกองค์กรนั้นก็ทำจากเล็กๆ ก่อนได้ เช่น การสร้างเครือข่ายการผลิตในชุมชนด้วยการประสานกับกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ภาครัฐได้เห็นความสำคัญของ CSR มากขึ้นเรื่อยๆ โดยนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้นำเสนอแผนแม่บทการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม พ.ศ. 2553-2557 ในการประชุม เวทีปฏิรูปประเทศไทยเพื่อสุขภาวะคนไทย โดยเน้นใน 3 เรื่องคือ

1. สร้างการรับรู้และการเรียนรู้เรื่องกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทย
2. พัฒนารูปแบบและขีดความสามารถของกิจการเพื่อสังคม
3. พัฒนาช่องทาง การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรสำหรับกิจการเพื่อสังคม

และมีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้เกิดการทำงานกิจการเพื่อสังคมทำงานร่วมกับเครือข่าย โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ช่วงคือ

ในระยะสั้น จะจัดตั้งคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม โดยมี ภาคส่วนราชการและเอกชน เข้าร่วม

ระยะกลาง 3 ปี ผลักดันให้เกิดการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ให้สังคมตื่นตัวรับรู้ และนำกฎหมายเข้ามา ช่วย

ระยะยาว 5 ปี เกิดกิจการเพื่อสังคมที่หลากหลาย และมีอัตราการเจริญเติบโตในสัดส่วน ร้อยละ 20 ต่อปี เพื่อเกิดการทำงานอย่างสมบูรณ์แบบในการพัฒนาสังคม

7.4.2 ส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาชน

นอกเหนือจากความรับผิดชอบทางสังคมของภาคเอกชนและครัวเรือนแล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO ที่เข้ามาช่วยดูแลให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสอันได้แก่ กลุ่มเครือข่ายผู้สูงอายุ (เช่น สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ สมาคมแพทย์ผู้สูงอายุเพื่อสุขภาพ) กลุ่มเครือข่ายผู้พิการ (เช่น มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย มูลนิธิเพื่อเด็ก พิการ มูลนิธิสร้างสรรค์เพื่อคนพิการ) และกลุ่มเครือข่ายเด็กและเยาวชน (เช่น มูลนิธิรักษเด็ก มูลนิธิอาสาพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย) โดยมูลนิธิและกองทุนต่างๆ เหล่านี้จะให้การสนับสนุนทั้งในรูปทุนทรัพย์ (ทุนการศึกษา ทุนในการประกอบอาชีพ) และความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ตัวเงิน (พัฒนาคุณภาพชีวิต/การดำรงชีพ การฝึกอบรมให้ความรู้ต่างๆ การสร้างโอกาส/ส่งเสริมการประกอบอาชีพ)

ทั้งนี้ เอ็นจีโอนั้นมีจุดเด่นที่เป็นการรวมตัวกันทำงานของผู้ที่มีใจรัก มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น ดังนั้นระดับของทุนทางสังคมภายในกลุ่มเอ็นจีโอก็สูง (แม้จะมีข้อสังเกตเรื่องความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็นระยะก็ตาม) อีกจุดเด่นหนึ่งขององค์กรเอ็นจีโอคือการเข้าใจความต้องการของประชาชนและชุมชนที่ดีกว่าภาครัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่ทำงานในพื้นที่อย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงควรเพิ่มบทบาทของเอ็นจีโอให้มากกว่านี้โดยเฉพาะในด้านการกระจายความช่วยเหลือไปสู่กลุ่มเป้าหมาย แต่อาจต้องทำการคัดเลือกเอ็นจีโอที่มีความพร้อมและมีความจริงใจ พร้อมเพิ่มศักยภาพตนเองและไม่ใช้เงินเป็นตัวตั้งมากเกินไป

ภาคผนวก ก

คุณภาพแห่งชีวิต

คุณภาพแห่งชีวิต: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน

เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ ผมต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ และได้รับความเอาใจใส่และบริการอันดีในเรื่องสวัสดิภาพของแม่และเด็ก

ผมไม่ต้องการมีพี่น้องมากอย่างที่พ่อแม่ผมมีอยู่ และแม่จะต้องไม่มีลูกอีก

พ่อกับแม่จะแต่งงานกันถูกกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณีหรือไม่ ไม่สำคัญ แต่สำคัญที่พ่อกับแม่ต้องอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขทำความอบอุ่นให้ผมและพี่น้อง

ในระหว่าง 2 - 3 ขวบแรกของผมซึ่งร่างกายและสมองผมกำลังเติบโตในระยะเวลาที่สำคัญ ผมต้องการให้แม่ผมและตัวผมได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์

ผมต้องการไปโรงเรียน พี่สาวผมหรือน้องสาวผมก็ต้องการไปโรงเรียน จะได้มีความรู้หากินได้ และจะได้รู้คุณธรรมแห่งชีวิต ถ้าผมมีสติปัญญาเรียนชั้นสูงๆ ขึ้นไป ก็ให้มีโอกาสเรียนได้ ไม่ว่าพ่อแม่ผมจะรวยหรือจน จะอยู่ในเมืองหรือชนบทแรงแค้น

เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ผมต้องการงานอาชีพที่มีความหมาย ทำให้ได้รับความพอใจว่าตนได้ทำงานเป็นประโยชน์แก่สังคม

บ้านเมืองที่ผมอาศัยอยู่ จะต้องไม่มีไข้ ภัยพิบัติหรือประทุษร้ายกัน

ประเทศของผมควรจะมีความสัมพันธ์อันชอบธรรมและเป็นประโยชน์กับโลกภายนอก ผมจะได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงความคิดและวิชาของมนุษย์ทั้งโลก และประเทศของผมจะได้มีโอกาสรับเงินทุนจากต่างประเทศมาใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ผมต้องการให้ชาติของผม ได้ขายผลิตผลแก่ต่างประเทศด้วยราคาอันเป็นธรรม

ในฐานะที่ผมเป็นชาวนาชาวไร่ ผมก็อยากมีที่ดินของผมพอสมควรสำหรับทำมาหากิน มีช่องทางได้กู้ยืมเงินมาขยายงาน มีโอกาสรู้วิธีทำกินแบบใหม่ๆ มีตลาดดีและขายสินค้าได้ราคายุติธรรม

ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วน มีส่วนในโรงงาน บริษัท ห้างร้านที่ผมทำอยู่

ในฐานะที่ผมเป็นมนุษย์ ผมก็ต้องการอ่านหนังสือพิมพ์และหนังสืออื่นๆ ที่ไม่แพงนัก จะฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ก็ได้ โดยไม่ต้องทนรบกวนจากการโฆษณามากนัก

ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมอย่างฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกอย่างดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอหาพยาบาลได้สะดวก

ผมจำเป็นต้องมีเวลาว่างสำหรับเพลิดเพลินกับครอบครัว มีส่วนสาธารณะที่เขียวชอุ่ม สามารถมีบทบาทและชมศิลปะ วรรณคดี นาฏศิลป์ ดนตรี วัฒนธรรมต่างๆ เทียวงานวัด งานลอยกระทง งานนักขัตฤกษ์ งานกุศลอะไรก็ได้พอสมควร

ผมต้องการอากาศบริสุทธิ์สำหรับหายใจ น้ำบริสุทธิ์สำหรับดื่ม

เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้หรือได้แต่ไม่ดี ผมก็จะขอร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือสโมสรหรือสหภาพ จะได้ช่วยซึ่งกันและกัน

เรื่องที่ผมเรียกร้องข้างต้นนี้ ผมไม่เรียกร้องเปล่า ผมยินดีเสียภาษีอากรให้ส่วนรวมตามอัตรา

ผมต้องการโอกาสที่มีส่วนในสังคมรอบตัวผม ต้องการมีส่วนในการวินิจฉัยชะตาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

เมื่อผมก็ต้องการโอกาสต่างๆ เช่นเดียวกับผม และเราสองคนควรจะได้รับความรู้และวิธีการวางแผน ครอบครัว

เมื่อแก่ ผมและเมียก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคม ซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา

เมื่อจะตาย ก็ขออย่าให้ตายอย่างโง่ อย่างบ้าๆ คือ ตายในสงครามที่คนอื่นก่อให้เกิดขึ้น ตายในสงครามกลางเมือง ตายเพราะอุบัติเหตุรถยนต์ ตายเพราะน้ำหรืออากาศเป็นพิษ หรือตายเพราะการเมืองเป็นพิษ

เมื่อตายแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่ เก็บไว้ให้เมียผมพอใช้ในชีวิตรของเธอ ถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้วไม่ให้ นอกนั้นรัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้ประโยชน์ในการบำรุงชีวิตคนอื่น ๆ บ้าง

ตายแล้ว เผาผมเกิด อย่าฝัง คนอื่นจะได้มีที่ดินอาศัยและทำกิน และอย่าทำพิธีตองในทางศพให้รบกวนไป

นี่แหละคือความหมายแห่งชีวิต นี่แหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายที่อุส่าห์อ่านมาจนจบ ขอความสุขสวัสดิ์และสันติสุขจงเป็นของท่านทั้งหลาย และพระท่านกล่าวไว้ดังนี้เกี่ยวกับความสวัสดิ์

“เราคาดไม่ถึงเห็นความสวัสดิ์อื่นใดของสัตว์ทั้งหลาย นอกจากปัญญา เครื่องตรัสรู้ ความเพียร ความสำรวมอินทรีย์ และความเสียสละ”

ป่วย อึ้งภากรณ์

บทความข้างต้นชื่อ “คุณภาพแห่งชีวิต, ปฏิทินแห่งความหวัง: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ซึ่งเขียนโดย ศาสตราจารย์ ดร. ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นบทความที่สะท้อน ข้อเรียกร้อง ด้าน “สวัสดิการ” ที่ครอบคลุมและครบถ้วนมากที่สุด ซึ่งหากจะไล่เรียงเป็นสวัสดิการหรือสิ่งที่คนไทยควรจะได้รับตามช่วงวัย ตั้งแต่เกิดจนตายสามารถสรุปได้ดังนี้

ก่อนเกิด: แม่และเด็กได้รับการดูแลสุขภาพครรภ์

ระหว่างคลอดและหลังคลอด: ได้รับการทำคลอดที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย และได้รับการชดเชยรายได้ระหว่างการดูแลสุขภาพ

ก่อนวัยเรียน: ได้รับการดูแลสุขภาพการ อนามัย และพัฒนาการเด็กก่อนวัยเรียน

วัยเรียน (อนุบาล-มัธยม): มีพัฒนาการทางกาย สติปัญญา และอารมณ์ ได้เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา และได้รับบริการแนะแนวที่เหมาะสม (รายบุคคล) ตั้งแต่ มัธยมศึกษาตอนต้น

มหาวิทยาลัย: มีพัฒนาการทางกาย สติปัญญา (เน้นทักษะอาชีพ) และอารมณ์ ได้รับการเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดแรงงาน มีเงินทุนเพื่อการศึกษา (เฉพาะกิจกรรมการศึกษา)

วัยทำงาน: สามารถใช้บริการจัดหางาน ฝึกฝีมือแรงงานได้ ได้รับประกันการว่างงาน เงินชดเชยการเลิกจ้าง เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ถูกเกษียณก่อนกำหนด และค่าครองชีพกรณีป่วยเรื้อรังจนทำงานไม่ได้ มีความปลอดภัยในที่ทำงาน และมีที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ

วัยชรา: ได้รับค่าครองชีพ การดูแลทางกาย อารมณ์ และจิตใจ ได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตตามปกติ และมีบริการ Extra Care สำหรับคนแก่ หากต้องการทำงานก็สามารถใช้บริการฝึกอาชีพและจัดหางาน

ตาย: ได้รับบริการจัดการศพ

พิการ: ได้รับค่าครองชีพ การดูแลทางกาย อารมณ์ และจิตใจ ได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตตามปกติ ได้รับบริการฝึกอาชีพและจัดหางาน และมีบริการ Extra Care สำหรับคนพิการ

ผู้ด้อยโอกาส: ได้รับการเยียวยาทางกาย ทางจิต ทางอารมณ์ และมีที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ ได้รับบริการฝึกอาชีพและจัดหางาน

บริการที่ทุกคนทุกช่วงอายุได้รับ : ได้รับการส่งเสริมป้องกันด้าน สุขภาพ และการรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ ได้รับการศึกษาตามอัธยาศัย (หลังวัยเรียน) มีบริการ Extra Care สำหรับคนป่วยเรื้อรัง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ภัยพิบัติ) ได้รับการข้อมูลข่าวสาร ความรู้ให้ทุกคนรู้สิทธิอย่างทั่วถึง มีสถานที่สำหรับพักผ่อน และนันทนาการ

ภาคผนวก ข

สวัสดิการการศึกษาปัจจุบันและการประมาณการ

ข.1 สถานะปัจจุบันด้านการศึกษา

สวัสดิการด้านการศึกษาจัดว่าถ้วนหน้าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปีในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีประเด็นในเรื่องความเพียงพอที่เด็กยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดค่าครองชีพและค่าเดินทางเพื่อไปศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นของโครงการเกี่ยวเนื่องทางการศึกษาอื่นๆ ที่ยังไม่ถ้วนหน้า เช่น โครงการอาหารกลางวัน ตลอดจนประเด็นด้านคุณภาพการศึกษาที่ต้องมีการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

ตารางที่ ข1 การประเมินความถ้วนหน้าของสวัสดิการด้านการศึกษา

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า	เจาะจง
1	การศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี								
	การศึกษาก่อนประถม 3 ปี	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N			เห็นด้วย	X	
	การศึกษาระดับประถม (ในระบบ+นอกระบบ)	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N			เห็นด้วย	X	
	การศึกษาระดับมัธยม (ในระบบ+นอกระบบ)	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N			เห็นด้วย	X	
2	การศึกษาระดับอุดมศึกษา								
	กยศ.	-ผู้มีรายได้น้อย (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี) ม.ปลาย-ป.ตรี -ได้กู้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับ วงเงินกู้ยืมที่สถาน ศึกษาได้รับจัดสรร (ค่าเล่าเรียน+ค่าใช้จ่าย เกี่ยวเนื่องการศึกษา+ ค่าครองชีพ)			Y	N ในแง่ คนไม่- target ได้ กู้ และ ในทาง กลับกัน	-ครัวเรือนยากจน (ควรพิจารณาเส้น ความยากจน) ตั้งแต่ ม.ต้น-ป.ตรี -ให้กู้ผ่านกองทุนฯ โดยตรง (ไม่ใช่วิธี จัดสรร)		X
	กรอ.	ทุกคนในระดับ อุดมศึกษาที่เรียนใน สาขาที่กำหนด (ค่าเล่าเรียน+ค่าใช้จ่าย เกี่ยวเนื่องการศึกษา - ไม่รวมค่าครองชีพ)			Y	Y	เห็นด้วย		X

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า	เจาะจง
3	การศึกษาตามอัธยาศัย	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N ในแง่การให้บริการ ยังไม่ครอบคลุม ทั้งบริการและพื้นที่			เห็นด้วย	X	
4	กองทุนอาหารกลางวัน	นักเรียนทุกคน ก่อน ประถม-ประถม (ในระบบ)			Y	Y	นักเรียนทุกคน ก่อนประถม- มัธยม (ในระบบ+ นอกระบบ)		X
	นโยบายโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีข้อโหว่ให้ทุจริตมาก ควรรวมเป็นโครงการอาหาร กลางวัน ที่มีอาหารแคลเซียม สูงร่วมด้วย	นักเรียนทุกคน ก่อน ประถม-ประถม							
5	สนับสนุนค่าใช้จ่ายเพิ่มโอกาส การศึกษานักเรียนยากจน (นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน หนังสือ เครื่องแบบ และ อุปกรณ์การเรียน)						นักเรียนยากจน+ กศ. ชั้นพื้นฐานทั้ง ในระบบ+นอก ระบบ		X
6	เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษา ชั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัด การศึกษาอย่างมีคุณภาพ (ทั้งร.ร.รัฐบาลและร.ร.เอกชน)						ทุกคน+ต่างด้าว	X	
7	เพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่ สูงขึ้น (ระดับอุดมศึกษา)						นักศึกษายากจน+ อุดมศึกษา		X
	เพิ่มทุน+เงินให้เปล่า ช่วยคนจน นอกเหนือจากเงินกู้ (กยศ. กรอ.)								
	(ระดมทุนโดยมหาวิทยาลัย/ บริจาค: เพิ่มการมีส่วนร่วม ของสังคม)								
8	เพิ่มคุณภาพครู								
	อบรมพัฒนาครูทั้งระบบ						ครูทุกคน		X
	คืนครูให้โรงเรียน สนับสนุน คนที่ใช่ ด้วยการบริหาร จัดการเงินพิเศษ วิทยฐานะ (บริหารจัดการ)						ครูทุกคน+มี คุณภาพตามที่ กำหนด		X
	จุดใจคนที่ใช่ด้วยเงินเดือนตั้ง ต้น และโอกาสก้าวหน้า						ครูทุกคน+มี คุณภาพตามที่ กำหนด		X

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า	เจาะจง
9	คุณภาพสถานศึกษา								
	เพิ่มคุณภาพสถานศึกษา ให้ เท่าเทียมทั่วประเทศ								
	โดยเพิ่มอุดหนุนโรงเรียนด้อย คุณภาพ (ส่วนใหญ่เป็น รร. เล็ก) เพื่อเพิ่มคุณภาพให้ เทียบเท่าทัดเทียม	รร.ด้อยคุณภาพ (รร.เล็ก)			Y	Y	รร.ด้อยคุณภาพ (รร.เล็ก) + มี ศักยภาพ (พิจารณาเรื่องยุบ รวมประกอบ)		X
	และคงระดับ (maintain) อุดหนุนโรงเรียนที่ได้คุณภาพ เพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่อง (บริหารจัดการ)	รร.ที่มีคุณภาพทุก โรงเรียน			Y	Y	เห็นด้วย		X
10	มีกระบวนการแนะแนว การศึกษาอย่างเป็นระบบ (การศึกษาต่อ สายสามัญ สาย อาชีพ สาขาวิชา)						ทุกคน+ต่างตัว	X	

หมายเหตุ: N=no, Y=yes, X=✓ หรือเลือก

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากตารางที่ ข 1 พบว่า ในด้านการศึกษา นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ เป็นนโยบาย
ถ้วนหน้าด้านการศึกษา ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคนทั้งในวัยเรียน และเกินวัยเรียนแต่ต้องการศึกษา
ตลอดจนคนต่างตัวก็สามารถใช้สิทธิ์ได้ อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ถ้วนหน้าตาม
เป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งอัตราการเข้าเรียนที่ไม่ครบร้อยละร้อย หรือยังมีเด็กต่างตัวที่ยังไม่ได้เรี ยน ดังนั้น
ข้อเสนอแนะจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการให้การดำเนินนโยบายสามารถครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายให้
ครบถ้วนหน้า

นอกจากนี้ยังมีเรื่องการสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาในระดับอุดมศึกษา กองทุน
เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ ในอนาคต (กรอ.) นโยบายกองทุน
อาหารกลางวัน และการเพิ่มคุณภาพสถานศึกษา ที่ควรดำเนินการเพื่อยกระดับสวัสดิการถ้วนหน้าดังได้
กล่าวแล้วในเนื้อหาบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.3

ข.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านการศึกษา

การประมาณ การระดับการลงทุนด้านการศึกษาตามแนวโน้มปัจจุบัน หรือ แนวโน้มปกติ
(Scenario 0) มีขั้นตอนในการประมาณการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อหัว โดยแบ่งประเภทรายจ่ายออกเป็น 12 กลุ่ม
ได้แก่

1. การศึกษาในระบบ

- จำแนกตามระดับการศึกษา 4 ระดับ คือการประถมศึกษา (รวมก่อนประถมศึกษา) มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา (ปริญญาตรี)
- แต่ละระดับการศึกษาจำแนกเป็นสถานศึกษา 2 ประเภท คือของรัฐและเอกชน

2. การศึกษานอกระบบ

- จำแนกเป็น 2 ประเภทคือ การศึกษานอกระบบสายสามัญ และการศึกษานอกระบบสายอาชีพและการพัฒนาทักษะอื่นๆ (ส่งเสริมการเรียนรู้หนังสือ พัฒนาทักษะชีวิต พัฒนาสังคม)

3. การบริการสนับสนุนการศึกษา คือรายจ่ายรัฐบาล กลาง (ข้อมูล GFMS หมวดรายจ่ายด้านการศึกษา รายการการศึกษาไม่กำหนดระดับ และการบริการสนับสนุนการศึกษา) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ. และ กรอ.)

4. เงิน บริจาคเพื่อการศึกษา เป็นข้อมูล จากระดมสรรพากรที่บริษัทต่างๆ และครัวเรือน (ภาคเอกชน) ได้บริจาคเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา โดยรายจ่ายนี้สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า

โดยมีวิธีการคำนวณดังนี้

1. รายจ่ายด้านการศึกษาต่อหัวสำหรับ 12 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น ใช้สูตร

$$\text{รายจ่ายการศึกษาต่อหัว}_{it} = \text{รายจ่ายการศึกษารวม}_{it} / \text{จำนวนผู้เรียน}_{it}$$

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาของรัฐ/เอกชน 4 ระดับ และการศึกษานอกระบบ และ t หมายถึงปีงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 ประเมินการรายจ่ายเพื่อการศึกษาต่อหัวและประมาณการจำนวนผู้เรียน แยกตามประเภทการศึกษา 12 กลุ่ม โดยมีข้อสมมติดังนี้

ประเภท	สมมติฐาน (so: แนวโน้มปกติ)
รายจ่ายต่อหัว (P)	
ในระบบ ตามชั้นการศึกษา และสถานศึกษารัฐ/เอกชน	1. เพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552 2. ปรับด้วยอัตราดอกเบี้ยทบต้น (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2551 ภายใต้สมมติฐานว่าแนวโน้มนี้จะเกิดขึ้นภายใน 7 ปี และหักลบด้วยอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติ * ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
นอกระบบ	1. เพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552 2. ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อประมาณการ เท่ากับร้อยละ 2.5 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
บริการสนับสนุนการศึกษา	1. ในปี 2552 ใช้ค่าเฉลี่ยของปี 2548-2551 (ภายใต้สมมติฐานว่างบประมาณไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก) 2. ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อประมาณการ เท่ากับร้อยละ 2.5 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ

ประเภท	สมมติฐาน (so: แนวโน้มปกติ)
จำนวนนักเรียน (Q)	
ในระบบ (4 ระดับ และสถานศึกษา/เอกชน)	
1. ปี 2552-2559	ใช้ข้อมูลจากการประมาณการจำนวนผู้เรียนของ สกศ. (2552)**
2. ปี 2560	ใช้ข้อมูลจากการประมาณการจำนวนผู้เรียนของ สกศ. (2551)***
นอกระบบ	
สายสามัญ	ใช้ข้อมูลการประมาณการจำนวนผู้เรียนของ สกศ. (2551)*** โดยในปี 2552-2554 ใช้อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญ ปี 2551-2555 (เท่ากับ 7.5% ต่อปี) (เนื่องจากข้อมูลประมาณการสูงเกินปกติ)
สายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ	อิงการเป็นสัดส่วนต่อนักเรียนนอกระบบสายสามัญในปี 2548-2551 (คิดเป็น 2.16 เท่า) ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ (เนื่องจากไม่มีข้อมูลประมาณการของ สกศ.)
Q สำหรับบริการสนับสนุนการศึกษา	ใช้จำนวนประมาณการผู้เรียนในระบบระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา
รายจ่ายเอกชน (บริจาคเพื่อการศึกษา) (V)	1. ในปี 2552 ใช้ค่าเฉลี่ยของปี 2548-2551 2. ปรับด้วยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจประมาณการ (nominal GDP growth) ในแต่ละปี ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ

หมายเหตุ: * เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อปี 2548-2551 สูงผิดปกติ การใช้แนวโน้มมูลค่าจากปี 2548-2551 จึงควรปรับอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติออก โดยอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติได้มาจาก ค่าเฉลี่ยอัตราเงินเฟ้อปี 2548-2551 (เท่ากับร้อยละ 4.22) หักด้วยเงินเฟ้อแนวโน้มปกติ คือ 2.5 (จากการประมาณการของคณะผู้วิจัย) จะได้อัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติ (เท่ากับร้อยละ 1.72)

** สกศ. (2552), ร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2555-2559), สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

*** สกศ. (2551), การประมาณการจำนวนผู้เรียนของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2569, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) คือ

1. สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) สำหรับการศึกษาในระบบคือ

ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว_{it} = (รายจ่ายการศึกษาต่อหัว_i ในปี 2551 + เงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี_i ในปี 2552) X อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2551 ภายใต้สมมติฐานว่าแนวโน้มนี้จะเกิดขึ้นภายใน 7 ปี และหักด้วยอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติ* ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ

หมายเหตุ: *สูตรคือ $[(P \text{ ปี } 2551 / P \text{ ปี } 2548)^{(1/7)} - 1] - 1.72$

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาของรัฐ/เอกชน 4 ระดับ และการศึกษานอกระบบ และ t หมายถึงปีงบประมาณ

2. สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) สำหรับการศึกษาในระบบคือ

ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว i_t = (รายจ่ายการศึกษาต่อหัว_i ในปี 2551 + เงินอุดหนุนรายหัว
ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552) X อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาระบบสายสามัญ สายอาชีพ และพัฒนาทักษะอื่นๆ และ t
หมายถึง ปีงบประมาณ

3. สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) สำหรับบริการสนับสนุนการศึกษาคือ

ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว i_t = ค่าเฉลี่ยของรายจ่ายการศึกษาต่อหัว_i ปี 2548-2551 X อัตรา
เงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี

โดยที่ i หมายถึงระดับการบริการสนับสนุนการศึกษา และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

สำหรับการคำนวณจำนวนผู้เรียนหรือนักเรียน /นักศึกษา แบ่งเป็นสองกรณี คือนักเรียนในระบบ
และนอกระบบ เนื่องจากมีลักษณะการศึกษาที่แตกต่างกัน เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
(สกศ. (2552) และ สกศ. (2551)) ได้ประมาณการจำนวนผู้เรียนไว้แล้วเป็นอย่างดี ที่มีการศึกษาและ
คำนวณโดยคำนึงถึงแนวโน้มประชากรในอนาคตที่จะมีจำนวนเด็กลดลงและจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น รวมทั้ง
นโยบายด้านการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระบบ (อัตราการเข้าเรียน อัตราการเรียนจบ สัดส่วนนักเรียน
ภาครัฐต่อเอกชน สัดส่วนนักเรียนสายสามัญต่อสายอาชีพ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย) และข้อจำกัดในทาง
ปฏิบัติเรียบร้อยแล้ว การศึกษานี้จึงใช้ข้อมูลของ สกศ. นี้ในการประมาณการรายจ่ายเพื่อการศึกษาโดยตรง

ทั้งนี้การศึกษานอกระบบจะทวีความสำคัญขึ้นในอนาคตภายใต้การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคม
เศรษฐกิจฐานความรู้ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบนี้จึงรวมทั้งการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิ
การศึกษาและการเรียนเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะที่สนใจ อย่างไรก็ตาม ก็ดี เนื่องจากข้อมูลประมาณการจำนวน
ผู้เรียนในการศึกษานอกระบบปี 2551 ของ สกศ. เป็นข้อมูลประมาณการ มีแต่จำนวนผู้เรียนนอกระบบ
สายสามัญ ไม่มีจำนวนผู้เรียนสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ การคำนวณจำนวนผู้เรียนนอกระบบสาย
อาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ จึงใช้ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนผู้เรียนนอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ ในปี
2548-2550 ซึ่งเท่ากับ 2.16 เท่า ของจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญ เป็นฐานในการคำนวณในปี
2551 จนถึงปี 2560

นอกจากนี้ ข้อมูลการประมาณการจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญของ สกศ. ในปี 2552-
2554 มีค่าสูงเกินปกติ (เพิ่มจาก 1.01 ล้านคนในปี 2551 เป็น 3.74 3.88 และ 4.0 ล้านคน ในปี
2552-2554 ตามลำดับ) ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นตัวตั้งจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประเทศให้เป็นไปตาม
เป้าหมายที่กำหนด (ปีการศึกษาเฉลี่ย 10 ปี ในปี 2554) ซึ่งต้องอาศัยผู้เรียนนอกระบบจำนวนมาก ใน
การศึกษานี้คณะผู้วิจัยจึงได้ปรับข้อมูลในปีดังกล่าวใหม่เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามแนวโน้มปกติ โดย
ใช้อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของข้อมูลประมาณการจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญ
ของ สกศ. ในปี 2551 และปี 2555 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.5

สูตรการคำนวณ จำนวนผู้เรียน (Q) กรณีนอกระบบสายสามัญปี 2552-2554 คือ

ประมาณการจำนวนผู้เรียน i_t = จำนวนผู้เรียน i_{t-1} x อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของ
ข้อมูลประมาณการจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญของ สกศ. ใน
ปี 2551 และปี 2555 (เท่ากับ 7.5%)

โดยที่ i หมายถึงการศึกษานอกระบบสายสามัญ และ t หมายถึง ปีงบประมาณ 2552-2554

สูตรการคำนวณ จำนวนผู้เรียน (Q) กรณีนอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ คือ

$$\text{ประมาณการจำนวนผู้เรียน}_{it} = \text{จำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญ} \times 2.16$$

โดยที่ i หมายถึงการศึกษานอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ และ t หมายถึงปีงบประมาณ และ 2.16 คือ ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนผู้เรียนนอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นต่อจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญในปี 2548-2550 ซึ่งเท่ากับ 2.16 เท่า

จากการคำนวณตามสูตรข้างต้นจะได้ประมาณการจำนวนผู้เรียนดังแสดงในตารางที่ ข2

ตารางที่ ข2 ประมาณการจำนวนผู้เรียน (คน)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการจำนวนผู้เรียน (Q)									
ในระบบโรงเรียน	15,206,802	15,457,738	15,279,837	15,276,771	15,228,825	15,116,442	14,946,750	14,801,169	14,668,691
นอกระบบโรงเรียน	3,440,681	3,698,595	3,975,843	4,273,873	4,320,494	4,601,367	4,996,582	5,029,418	4,754,841
การประถมศึกษา	7,907,460	7,760,230	7,697,750	7,626,720	7,537,680	7,428,180	7,297,640	7,147,090	6,955,310
สถานศึกษารัฐ	6,043,879	5,872,749	5,765,322	5,641,551	5,499,850	5,341,407	5,166,740	5,002,960	4,868,723
สถานศึกษาเอกชน	1,863,581	1,887,481	1,932,428	1,985,169	2,037,830	2,086,773	2,130,900	2,144,130	2,086,587
อัตราค่าเข้าเรียน	97	96	97	98	98	99	99	100	100
สัดส่วน นร.รัฐ: เอกชน	76	76	75	74	73	72	71	70	70
มัธยมศึกษา									
สายสามัญ	4,111,432	4,186,945	4,162,688	4,109,021	4,065,516	4,045,072	4,016,070	4,015,690	4,060,122
สถานศึกษารัฐ	3,524,679	3,546,898	3,481,910	3,390,184	3,303,758	3,231,311	3,147,935	3,083,388	3,048,829
สถานศึกษาเอกชน	586,753	640,047	680,777	718,837	761,758	813,761	868,136	932,303	1,011,293
อัตราค่าเข้าเรียน(สามัญและอาชีพ)	98	98	98	98	98	98	99	99	100
สัดส่วน นร.รัฐ: เอกชน	86	85	84	83	81	80	78	77	75
อาชีวศึกษา	890,109	975,078	1,074,237	1,174,726	1,244,714	1,257,213	1,251,562	1,269,051	1,306,969
สถานศึกษารัฐ	536,606	576,857	623,079	667,380	691,901	683,020	663,750	656,120	653,509
สถานศึกษาเอกชน	353,503	398,221	451,159	507,346	552,814	574,193	587,812	612,931	653,459
สัดส่วน นร.สายสามัญ: สายอาชีพ (เฉพาะม.ปลาย)	57	57	56	55	54	53	52	51	50
สัดส่วน นร.รัฐ: เอกชน	60	59	58	57	56	54	53	52	50
อุดมศึกษา	2,297,801	2,535,485	2,345,163	2,366,304	2,380,915	2,385,976	2,381,477	2,369,338	2,346,290
สถานศึกษารัฐ	1,890,662	2,121,914	1,924,949	1,939,708	1,948,667	1,950,067	1,943,917	1,931,058	1,907,830
สถานศึกษาเอกชน	407,139	413,571	420,214	426,596	432,248	435,909	437,560	438,280	438,460
อัตราค่าเข้าเรียน	55	61	57	58	58	59	59	59	59
สัดส่วน นร.รัฐ: เอกชน	82	84	82	82	82	82	82	82	81
การศึกษานอกระบบ	3,440,681	3,698,595	3,975,843	4,273,873	4,320,494	4,601,367	4,996,582	5,029,418	4,754,841
มัธยมศึกษาตอนปลาย									
อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา*	4,385,623	4,780,809	4,772,189	4,965,753	5,080,558	5,057,572	4,981,487	4,946,791	4,969,677

หมายเหตุ: * เพื่อใช้ในการประมาณการรายจ่ายเพื่อการศึกษาในส่วนของการบริการสนับสนุนการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เป็น การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ที่มา: จากการคำนวณ

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินการใช้จ่ายการศึกษา แยกตามประเภทการศึกษา 12 กลุ่ม

โดยการประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาแยกเป็นสองส่วน นั่นคือ ส่วนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการศึกษาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการศึกษาโดยตรง ใช้วิธีนำรายจ่ายต่อหัว คูณ จำนวนผู้เรียน ($P \times Q$) อีกส่วนคือรายจ่ายบริจาคที่ภาคเอกชน (ในที่นี้คือบริษัทต่างๆ และครัวเรือน) บริจาคเพื่อการศึกษา จะใช้การประมาณการจากรายจ่ายโดยตรง เนื่องจากไม่สามารถคาดประมาณจำนวนผู้เรียนที่ได้ประโยชน์จากการบริจาคได้อย่างแท้จริง

สูตรคำนวณ จึงเป็นดังนี้

สูตรการคำนวณ รายจ่ายเพื่อการศึกษา (V) ในระบบ นอกกระบบ และบริการสนับสนุนการศึกษาคือ

$$\text{ประมาณการรายจ่ายการศึกษา}_{it} = \text{ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว}_{it} \times \text{ประมาณการจำนวนผู้เรียน}_{it}$$

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาของรัฐ / เอกชน 4 ระดับ และการศึกษานอกกระบบ สายสามัญ สายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ และการบริการสนับสนุนการศึกษา และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

สูตรการคำนวณ รายจ่ายเพื่อ การศึกษา (V) ที่เอกชน (บริษัทและครัวเรือน) บริจาคเพื่อการศึกษา คือ

$$\text{ประมาณการรายจ่ายบริจาคเพื่อการศึกษา}_t = \text{ประมาณการรายจ่ายบริจาคเพื่อการศึกษา}_{t-1} \times \text{อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจประมาณการ (forecasted GDP growth) ปี 2553-2560 (ประมาณ 6.0\%)}$$

โดยที่ t หมายถึง ปีงบประมาณ

จากขั้นตอนการคำนวณดังกล่าวข้างต้นจะได้ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาดังแสดงในตารางที่ ข3 ซึ่งได้รวมงบประมาณตาม โครงการไทยเข้มแข็งรอบที่หนึ่ง (ปี 2552) (SP1) และรอบที่สอง (ปี 2553-2555) (SP2) เรียบร้อยแล้ว ทั้งโครงการเรียนฟรี 15 ปี การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวเพิ่ม การอุดหนุนนมและอาหารกลางวัน เป็นต้น โดยงบประมาณในรอบแรกถูกรวมและกระจายตามระดับการศึกษาต่างๆ แล้ว ผ่านเงินอุดหนุนด้านการศึกษาเพิ่มเติมดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และสมมติให้มีผลต่อเนื่องไปตลอดการประมาณการ ส่วนงบประมาณในรอบที่สองได้นำไปรวมใน ยอดรวมรายจ่ายด้านการศึกษาหลังการประมาณการแล้ว ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่างดังกล่าวจบแค่ปี 2555

ตารางที่ ข3 ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษา (ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษา	495,361	569,710	562,397	576,502	554,360	563,496	570,469	578,017	586,707
ร้อยละต่อ GDP	5.48	5.84	5.42	5.21	4.71	4.49	4.27	4.06	3.87
แหล่งที่มาของเงินทุน (ร้อยละ)	100.00								
รัฐบาลกลาง	73.7								
รัฐบาลท้องถิ่น	4.9								
ครัวเรือน	20.9								
เอกชน (บริจาค)	0.6								
รายจ่ายตามระดับการศึกษา/สถานศึกษา									
การประถมศึกษา	182,689	186,196	191,376	196,522	201,389	205,877	209,920	213,482	215,758
- สถานศึกษารัฐ	143,713	144,498	146,408	147,864	148,778	149,131	148,885	148,793	149,450
- สถานศึกษาเอกชน	38,975	41,699	44,967	48,657	52,611	56,746	61,036	64,688	66,308
มัธยมศึกษา สายสามัญ	145,804	153,241	157,135	159,945	163,118	167,185	170,914	175,925	183,070
- สถานศึกษารัฐ	129,941	135,328	137,425	138,414	139,517	141,114	142,155	143,989	147,244
- สถานศึกษาเอกชน	15,863	17,913	19,711	21,531	23,601	26,071	28,759	31,936	35,825
อาชีวศึกษา	27,063	30,152	33,785	37,577	40,498	41,608	42,136	43,463	45,513
- สถานศึกษารัฐ	17,661	19,322	21,240	23,153	24,428	24,541	24,271	24,417	24,750
- สถานศึกษาเอกชน	9,402	10,829	12,545	14,424	16,070	17,067	17,865	19,047	20,763
อุดมศึกษา	83,781	93,822	87,612	89,481	91,130	92,438	93,391	94,047	94,256
- สถานศึกษารัฐ	71,044	80,729	74,149	75,650	76,948	77,964	78,688	79,143	79,167
- สถานศึกษาเอกชน	12,736	13,093	13,463	13,831	14,182	14,474	14,703	14,904	15,089
การศึกษานอกระบบ	11,332	12,486	13,757	15,158	15,706	17,146	19,084	19,690	19,080
การบริการสนับสนุนการศึกษา*	54,730	61,153	62,569	66,735	69,985	71,410	72,094	73,382	75,564
บริจาคเพื่อการศึกษา	2,696	2,865	3,022	3,189	3,380	3,583	3,798	4,026	4,267
งบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็ง	-	46,217	34,396	33,961	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: *บริการสนับสนุนการศึกษาส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามโครงการ กยศ. และกรอ.

ที่มา: จากการคำนวณ

ผลจากการประมาณการพบว่า รายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 495,361 ล้านบาทในปี 2552 เป็น 586,707 ล้านบาทในปี 2560 แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP พบว่าลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 5.48 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 4.46 ในปี 2560 ซึ่งเป็นไปตามการชะลอตัวลงของจำนวนนักเรียนอันเนื่องมาจากการลดลงของการเกิดของเด็ก อย่างไรก็ตามเนื่องจากการศึกษานี้ ข้อมูลพื้นฐานยังไม่ครอบคลุมการศึกษาตามอัธยาศัย เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาตามอัธยาศัยมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อการสอนทางวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ซึ่งต้องการการลงทุนในส่วนนี้เพิ่มอีกจำนวนหนึ่งในอนาคต

ดังนั้นจึงได้เพิ่มการลงทุนในส่วนนี้อีก เริ่มตั้งแต่ปี 2555 โดยเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากร้อยละ 2.5 จนเป็นร้อยละ 10 ของรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติ เดิมข้างต้น ในปี 2560 ดังแสดงในตารางที่ ข4

ตารางที่ ข4 ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาล้างปรับเพิ่ม (ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติเดิม	495,361	569,710	562,397	576,502	554,360	563,496	570,469	578,017	586,707
ร้อยละ ต่อ GDP	5.48	5.84	5.42	5.21	4.71	4.49	4.27	4.06	3.87
ประมาณการรายจ่ายเพิ่มเพื่อการศึกษาตามอัยาศัย (ร้อยละ 2.5-10) ตั้งแต่ปี 2555	-	-	-	14,828	14,425	14,808	30,276	30,982	31,771
ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติ (หลังปรับเพิ่มการศึกษาตามอัยาศัย)	495,361	569,710	562,397	591,330	568,785	578,305	600,745	608,999	618,478
ร้อยละ ต่อ GDP	5.48	5.84	5.42	5.35	4.83	4.61	4.50	4.28	4.08
การกระจายภาระรายจ่าย									
รัฐบาลกลาง	364,977	419,758	414,370	435,687	419,076	426,090	442,624	448,705	455,689
รัฐบาลท้องถิ่น	24,291	27,936	27,578	28,997	27,891	28,358	29,458	29,863	30,328
ครัวเรือน	103,283	118,786	117,261	123,293	118,593	120,577	125,256	126,977	128,954
เอกชน (บริจาค)	2,809	3,231	3,189	3,353	3,225	3,279	3,407	3,453	3,507
รวม	495,361	569,710	562,397	591,330	568,785	578,305	600,745	608,999	618,478
การกระจายภาระรายจ่าย (ร้อยละ)									
รัฐบาลกลาง	73.7								
รัฐบาลท้องถิ่น	4.9								
ครัวเรือน	20.9								
เอกชน (บริจาค)	0.6								
รวม	100.0								

ที่มา: จากการคำนวณ

ผลจากการเพิ่มการลงทุนเพื่อการศึกษาตามอัยาศัย รายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติใหม่จะเพิ่มขึ้นอีก 31,771 ล้านบาท เป็น 637,507 ล้านบาทในปี 2560 คิดเป็นร้อยละ 4.46 ต่อ GDP ซึ่งสูงขึ้นจากกรณีแนวโน้มปกติเดิม แต่ก็ยังคงลดลงจากปัจจุบัน (ร้อยละ 5.48 ต่อ GDP ในปี 2552)

ดังนั้นรายจ่ายด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกตินี้ ยังมีเนื้อที่พอสำหรับการเพิ่มความทั่วถึงเท่าเทียม และพอเพียงให้สามารถศึกษาได้ตามสิทธิ์ รวมทั้งการยกระดับคุณภาพการศึกษาด้านต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ และสามารถเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วบนพื้นฐานของความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากผลการประมาณรายจ่ายด้านการศึกษามโนทัศน์ (Scenario 0) เป็นการประมาณการตามแนวโน้ม มปกติซึ่งได้รวมเอาเป้าหมายทางนโยบายการศึกษาที่ได้กำหนดไว้แล้ว และภาครัฐกำลังดำเนินการไปในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- เพิ่มอัตราการเข้าเรียนให้ครบร้อยละ 100 (การศึกษาภาคบังคับ-ขั้นพื้นฐาน)
- เพิ่มสัดส่วนนักเรียนสายอาชีพ (สัดส่วนสายสามัญ:อาชีพเป็นร้อยละ 50:50)
- เพิ่มการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาของเอกชน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับและขั้นพื้นฐาน (เพิ่มสัดส่วนนักเรียนภาคเอกชนเป็นร้อยละ 30)
- เพิ่มการลงทุนในส่วนการศึกษาตามอัยาศัย เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาตามอัยาศัยมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อการสอนทางวิทยุ เริ่มตั้งแต่ปี 2555 โดยเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากร้อยละ 2.5 จนเป็นร้อยละ 10 ของรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติเดิมข้างต้น (เนื่องจากรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีอันเนื่องมาจากการลดลงของการเกิดของเด็ก)

ภาคผนวก ค

สวัสดิการสุขภาพในปัจจุบันและการประมาณการ

ค.1 สถานะปัจจุบันด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

สำหรับสวัสดิการด้านสุขภาพ จัดว่าเป็นสวัสดิการที่มีลักษณะถ้วนหน้า (ตารางที่ ค 1) โดยสวัสดิการด้านสุขภาพภาครัฐในประเทศไทยประกอบด้วย 3 ระบบ ซึ่งหมายความว่าคนไทยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้สวัสดิการสุขภาพระบบใดระบบหนึ่ง โดยแต่ละระบบจะมีกลุ่มประชากรเป้าหมาย และระบบการคลังเพื่อสุขภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

- ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งจะให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และครอบครัวข้าราชการ โดยแหล่งที่มาของเงินมาจากงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล (งบกลาง) สำหรับระบบการจ่ายผลตอบแทนเป็นแบบรัฐจ่ายตามอัตราที่สถานบริการเรียกเก็บ (fee-for-service) แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนด ทำให้ยากต่อการควบคุมค่าใช้จ่าย
- ระบบประกันสังคม ประกอบด้วยกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน เป็นระบบที่มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่ประชากรวัยทำงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจทางการ (formal sector) แหล่งที่มาของเงินกรณีกองทุนประกันสังคมมาจากการเรียกเก็บเงินสมทบ 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายละเท่าๆ กัน ในอัตราร้อยละ 1.5 (สำหรับกรณีเจ็บป่วยทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร)แต่ไม่เกินอัตราของผู้มีเงินได้ 15,000 บาทต่อเดือน ส่วนกองทุนเงินทดแทนเงินสมทบมาจากนายจ้าง มีระบบการจ่ายผลตอบแทนแบบเหมาจ่ายต่อหัว (capitation) และรายกิจกรรม (fee-for-service) ตามอัตรา Diagnosis Related Groups (DRG) นอกจากประกันสังคมจะดูแลด้านการรักษาพยาบาลแล้ว ยังให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมกรณีทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร และการชดเชยรายได้ด้วย
- หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ให้การคุ้มครองสุขภาพแก่ประชากรที่ไม่อยู่ในเครือข่ายประกันสุขภาพทั้งสองระบบข้างต้น แหล่งที่มาของเงินจากรายจ่ายรัฐบาล บริหารจัดการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นแบบเหมาจ่ายต่อหัว (capitation) ร่วมกับการจ่ายรายกิจกรรม (fee-for-service) ตามอัตรา DRG โดยในปี 2553 รัฐจ่ายในอัตรา 2,401 บาทต่อหัว ซึ่งทำให้สามารถควบคุมต้นทุนได้ (หมายเหตุ: อัตรานี้มีใช้อัตราที่คุ้มทุน (cost recovery) แต่เป็นการต่อรองขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของงบประมาณในแต่ละปี)

ตารางที่ ค1 การประเมินความถนัดของสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
	กลุ่มเป้าหมาย	ถนัด (นโยบาย)	ถนัด (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถนัด	เจาะจง
รักษาพยาบาล	คนไทยทุกคน+ ต่างด้าว	Y	N			คนไทยทุกคน+ ต่างด้าวทุกคน	X	
ส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค	คนไทยทุกคน	Y	N			คนไทยทุกคน+ ต่างด้าวทุกคน	X	

หมายเหตุ: N=no, Y=yes, X=✓ หรือเลือก

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

การที่กลุ่มประชากรเป้าหมายต่างกันมีนัยถึงการกระจุกตัวของชนชั้นในแต่ละระบบประกันสุขภาพด้วย กลุ่มที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่ากลุ่มอื่นๆ และการกระจายตัวของประชากรในระบบประกันสุขภาพก็ไม่เท่าเทียมกัน โดยสัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเป็นหลักคิดเป็นร้อยละ 7.76 ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมประชากรร้อยละ 75.81 ของประชากรทั้งประเทศ (สปสช. มิถุนายน 2553) และผู้ที่มีสิทธิอยู่ในระบบประกันสังคมซึ่งเป็นกลุ่มวัยแรงงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นกลุ่มประชากรที่มีสุขภาพแข็งแรงและมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยต่ำกว่าเด็กและผู้สูงอายุ มีสัดส่วนร้อยละ 15.39 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับการประกันสุขภาพโดยภาคเอกชนก็มีบทบาทบ้างแต่เป็นลักษณะระบบที่เสริมกับระบบหลักมากกว่าจะเป็นระบบประกันสุขภาพหลักของสังคมไทย ผู้ที่มีประกันสุขภาพส่วนบุคคลมีเพียงร้อยละ 2 ของประชากรทั้งหมด (วิโรจน์ ณ ระนอง 2548)

แม้ว่าโดยนโยบายแล้วคนไทยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพระบบใดระบบหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ยังคงมีจำนวนสิทธิว่าง หมายถึงคนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ จำนวน 428,634 คน คิดเป็นร้อยละ 0.68 ของประชากร และมีบุคคลที่รอพิสูจน์สถานะอีก 1,317,607 คน คนไทยในต่างประเทศ 15,060 คน และคนต่างด้าว 161,978 คน (สปสช. มิถุนายน 2553) นอกจากนี้ แต่ละระบบยังมีระดับการอุดหนุนต่อหัวที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในปี 2552 ผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการยังได้รับการอุดหนุนต่อหัวสูงถึง 12,365 บาทต่อคนต่อปี ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนในเรื่องสุขภาพเฉลี่ย 3,133 บาทต่อคนต่อปี (กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย) ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวเฉลี่ย 2,393 บาทต่อคนต่อปี⁷ ประเด็นสืบเนื่องจากเงินอุดหนุนที่ไม่เท่าเทียมกัน คือเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ได้รับยังพบว่ามีค่าไม่เท่าเทียมกันของสิทธิประโยชน์อยู่มาก จึงควรปรับสิทธิประโยชน์พื้นฐานของทั้ง 3 ระบบให้มีความเสมอภาคและมีมาตรฐานเดียวกัน

⁷ ข้อมูลได้มาจากการคำนวณ ดังนี้ 1. รายจ่ายต่อหัวผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการคำนวณจากข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลสำหรับการรักษายาบาลผู้ที่ใช้สวัสดิการข้าราชการ ซึ่งปี 2552 มีรายจ่ายทั้งสิ้น 61,273 ล้านบาท (ข้อมูล GFMS) จำนวนผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการในปี 2552 มีจำนวนทั้งสิ้น 4,955,313 คน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) 2. รายจ่ายต่อหัวของผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม คำนวณจากค่าประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายสำหรับ 4 กรณีได้แก่ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ในปี 2552 จำนวน 29,528 ล้านบาท (สำนักงานประกันสังคม)หารด้วยจำนวนผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมซึ่งมีทั้งสิ้น 9,424,495 คน (สำนักงานประกันสังคม) และ 3. รายจ่ายต่อหัวของผู้ที่อยู่ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คำนวณจากรายจ่ายรัฐบาลที่จ่ายสำหรับโครงการ/แผนงานที่ผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้รับ ทั้งที่จ่ายตรงไปยังกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 109,422 ล้านบาท และที่จ่ายไปยังหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงสาธารณสุขอีกจำนวน 4,397 ล้านบาท (ข้อมูล GFMS) หารด้วยจำนวนผู้มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 47,558,456 คน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)

ตารางที่ ค2 ระบบประกันสุขภาพประเภทต่าง ๆ (ตั้งแต่กันยายน 2545)

ประเด็น	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	ประกันสังคม	สวัสดิการข้าราชการ
ลักษณะ	สวัสดิการของรัฐ (State welfare)	ประกันภาคบังคับ (Social insurance)	สวัสดิการการจ้างงาน (Fringe benefit)
บุคคลในความคุ้มครอง	ผู้อยู่นอกสวัสดิการข้าราชการและประกันสังคม	ลูกจ้างภาคเอกชน และผู้ที่สมัครใจเป็นผู้ประกันตน	ข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจและครอบครัว
ครอบคลุมประชากร*	75.81%	15.39%	7.76%
แหล่งเงิน	งบประมาณ	ลูกจ้าง/นายจ้าง/รัฐ	งบประมาณ
วิธีจ่ายค่าบริการ	เหมาจ่าย/ตามผลงาน	เหมาจ่าย/ตามผลงาน	ตามปริมาณบริการ
ส่วนร่วมจ่าย	-	ส่วนเกินเพดาน	กรณีใช้ รพ.เอกชน
ประเด็นปัญหา	การคำนวณงบประมาณรายหัว	ครอบคลุมเฉพาะช่วงการจ้างงาน	ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

หมายเหตุ: * ฐานข้อมูลประชากร 63.395 ล้านคน ของสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ เดือนมิถุนายน ปี 2553 (ร้อยละ 0.36 ของประชากรมีสิทธิอื่นๆ และยังมีจำนวนสิทธิว่าง หมายถึงคนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ ณ เดือนมิถุนายน 2553 จำนวน 428,634 คน คิดเป็นร้อยละ 0.68 ของประชากร และมีบุคคลที่รอพิสูจน์สถานะอีก 1,317,607 คน คนไทยในต่างประเทศ 15,060 คน และคนต่างด้าว 161,978 คน)

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สมชาย⁸ (2541) ได้รวบรวมหลักการกำหนดชุดบริการสุขภาพที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน 5 หลักการ ได้แก่ 1. หลักความเสมอภาค 2. หลักความเพียงพอของบริการสุขภาพ 3. หลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน 4. หลักมาตรฐานขั้นต่ำ และ 5. หลักประกันสังคม พบว่า การใช้หลักการเหล่านี้มีข้อดีและข้อเสีย แตกต่างกันไป แต่ละประเทศมักเลือกใช้หลักการใดหลักการหนึ่งที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและค่านิยมในสังคมของตน โดยปกติการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐานด้วยหลักทฤษฎีมักส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและความเสมอภาคในบางลักษณะ หากมีการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐานที่แตกต่างออกไป อาจส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และเสนอว่าประเทศไทยควรยึดหลักความเสมอภาคในการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน นั่นคือ ประชากรทุกคนควรได้เข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคกัน ประเภทบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- การป้องกันโรค
- การรักษาโรค
- บริการสุขภาพสำหรับผู้ป่วยโรคเรื้อรังและคนชรา
- บริการสุขภาพในสถานพยาบาลสำหรับคนพิการและผู้ป่วยทางจิต
- บริการสุขภาพสำหรับคนจนทุกประเภท
- บริการสุขภาพแม่และเด็ก ก่อนและหลังคลอด
- บริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง (catastrophic illness) ทุกประเภท

การเปรียบเทียบขนาดของชุดสิทธิประโยชน์ต้องเปรียบเทียบมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์เหล่านั้น หรืออาจเปรียบเทียบมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพที่ไม่อยู่ในชุดสิทธิประโยชน์ก็ได้ โดยมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพดังกล่าวคำนวณจาก อัตราการเกิดโรคที่อยู่/ไม่อยู่

⁸ สมชาย สุขสิริเสรีกุล (2541), การกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน : ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม , คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ในความคุ้มครองของชุดสิทธิประโยชน์ของบุคคลที่มี สิทธิในระบบประกันสุขภาพ คุณราคาของบริการสุขภาพนั้นๆ

แต่การศึกษามูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพในแต่ละชุดสิทธิประโยชน์ทำได้ยาก การศึกษาความครอบคลุมด้านสิทธิประโยชน์จึงเป็นเพียงการเปรียบเทียบเงื่อนไขการใช้ สิทธิและประเภทของบริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสุขภาพต่างๆ ซึ่งพบว่า ระบบประกันสุขภาพที่ให้อิสระในการเลือกสถานพยาบาลมากที่สุด คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ กองทุนประกันสังคม และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ตามลำดับ บริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์ที่ระบบประกันสุขภาพทุกระบบให้ความครอบคลุมเหมือนกัน ได้แก่ บริการสุขภาพในแผนกผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน ทันตกรรม และคลอดบุตร สำหรับบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง (catastrophic illness) มีเพียงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเพียงระบบเดียวเท่านั้นที่ครอบคลุมบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง ทุกประเภท ส่วนกองทุนประกันสังคมและโครงการ 30 บาทฯ จะครอบคลุมบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูงเพียงบางประเภทเท่านั้น

ตารางที่ ค3 สิทธิประโยชน์ของประกันสุขภาพต่าง ๆ

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาทฯ	สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการฯ	ประกันสังคม
ค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน	<u>สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร</u> - ค่าอาหารและค่าห้องสามัญ - การจัดส่งต่อเพื่อการรักษา ระหว่างหน่วยบริการ - ค่ายาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ	<u>สถานพยาบาลทุกแห่ง</u> เบิกค่ารักษายาบาลได้ทั้งหมด	(กองทุนเงินทดแทน) <u>สถานพยาบาลทุกแห่ง</u> - ไม่เกิน 35,000 บาท - บาดเจ็บรุนแรงไม่เกิน 50,000 บาท (รวมไม่เกิน 85,000 บาท) - บาดเจ็บรุนแรงและเรื้อรังเบิกเพิ่มได้อีก รวมไม่เกิน 200,000 บาท
เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน	ไม่มี	- กรณีต้องพักรักษาตัว ให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินเดือนเต็ม - กรณีทุพพลภาพหรือพิการจนเป็นเหตุให้ออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับบำนาญพิเศษ	- ได้รับเงินทดแทนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน - กรณีหยุดงานเกิน 3 วัน ให้ไม่เกินเดือนละ 12,000 บาท - กรณีสูญเสียอวัยวะ ให้ไม่เกิน 10 ปี - กรณีทุพพลภาพ ให้ไม่เกิน 15 ปี - กรณีตายหรือสูญหาย ให้เป็นเวลา 8 ปี และค่าทำศพ 100 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ
ค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน	<u>สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร</u> - ค่าอาหาร และค่าห้องสามัญ - การจัดส่งต่อเพื่อการรักษา ระหว่างหน่วยบริการ - ค่ายาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ <u>สถานพยาบาลอื่น</u> (เฉพาะกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินปีละไม่เกิน 2 ครั้ง) - เช่นเดียวกับกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> <u>แผนกผู้ป่วยนอก</u> - ค่ารักษายาบาล เบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง <u>แผนกผู้ป่วยใน</u> - ค่ารักษายาบาล เบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง - ค่าห้องและค่าอาหาร (1) เตียงสามัญ ไม่เกินวันละ 200 บาท (2) เตียงพิเศษ ไม่เกินวันละ 600 บาทไม่เกิน 13 วัน	(กองทุนประกันสังคม) <u>สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ <u>สถานพยาบาลอื่น</u> 1. กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน <u>แผนกผู้ป่วยนอก (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง)</u> - ค่ารักษายาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกิน 300 บาท/ครั้ง - ค่าตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ ไม่เกิน 200 บาท/ครั้ง - ค่าหัตถการจากแพทย์ไม่เกิน 200 บาท/ครั้ง

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาทฯ	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการฯ	ประกันสังคม
		สถานพยาบาลเอกชน แผนกผู้ป่วยนอก - ไม่สามารถเบิกได้แผนกผู้ป่วยใน (เฉพาะกรณีประสบอุบัติเหตุอุบัติเหตุจำเป็นเร่งด่วน) - ค่าอวัยวะเทียมอุปกรณ์รวมทั้งค่าซ่อมแซมตามที่กำหนด - ค่าห้องและค่าอาหารตามที่กำหนด - ค่ารักษายาบาล เบิกได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 3,000 บาท ในระยะเวลา 30 วัน ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ - เบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง - ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ - เบิกได้เฉพาะกรณีจำเป็นตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทางการแพทย์ของสถานพยาบาล	แผนกผู้ป่วยใน (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง) - ค่ารักษายาบาลตามที่จ่ายจริง ไม่เกินวันละ 1,500 บาท - กรณีผ่าตัดใหญ่ไม่เกิน 2 ชั่วโมง ไม่เกิน 8,000 บาท - กรณีผ่าตัดใหญ่เกิน 2 ชั่วโมง ไม่เกิน 14,000 บาท - ค่าห้อง ค่าอาหาร ไม่เกินวันละ 700 บาท - กรณีที่ต้องรักษาในห้อง ICU ไม่เกินวันละ 2,000 บาท - กรณีการตรวจรักษาด้วยเครื่อง CT SCAN หรือ MRI จ่ายไม่เกิน 4,000 บาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด 2. กรณีประสบอุบัติเหตุ - สถานพยาบาลของรัฐจ่ายค่ารักษายาบาลเท่าที่จ่ายจริง ภายใน 72 ชั่วโมง ไม่จำกัดจำนวนครั้ง - สถานพยาบาลเอกชนจ่ายตามหลักเกณฑ์เดียวกับกรณีฉุกเฉิน ภายใน 72 ชั่วโมง ไม่จำกัดจำนวนครั้ง 3. ค่าพาหนะในการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย - ค่ารถพยาบาลหรือเรือพยาบาล จ่ายให้ไม่เกิน 500 บาท/ครั้ง - พาหนะรับจ้าง หรือส่วนบุคคล ไม่เกิน 300 บาท/ครั้ง - ข้ามเขตจังหวัด จ่ายเพิ่มตามระยะทาง กิโลเมตรละ 90 สตางค์ หมายเหตุ: ต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 3 ใน 15 เดือนก่อนเข้ารับบริการ
เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนการขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ไม่เกิน 90 วัน และในหนึ่งปีปฏิทินไม่เกิน 180 วัน แต่สำหรับโรคเรื้อรัง อาจได้รับเกิน 180 วัน แต่ไม่เกิน 365 วัน
ค่ารักษายาบาลกรณีทุพพลภาพ	ไม่มี	ไม่มี	(กองทุนประกันสังคม) เบิกค่ารักษายาบาลไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท
เงินทดแทนกรณีทุพพลภาพ	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ตลอดชีวิต
ค่ารักษายาบาลกรณีการรักษาโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและค่าใช้จ่ายสูง	สถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ ตามเงื่อนไขการจ่ายที่คณะกรรมการ	สถานพยาบาลของรัฐ - เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอื่น ไม่ได้เกิดจากการทำงาน - สำหรับบำบัดทดแทนไต ให้เบิกในอัตราเหมาจ่าย 2,000	สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้ - การฟอกเลือดเฉพาะกรณีไตวายเฉียบพลันหรือเรื้อรังระยะสุดท้าย - การปลูกถ่ายไต - เคมีบำบัดและรังสี

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาทฯ	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการฯ	ประกันสังคม
	กำหนด	บาท หากมีการส่งตัวไปยัง สถานพยาบาลเอกชน ไม่เกิน 1,500 บาท	- ผ่าตัดหัวใจ - รักษาหลอดเลือดหัวใจ - ผ่าตัดสมอง - ผ่าตัดเปลี่ยนกระจกตา และไขสันหลัง
กรณีทำหมัน	เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอัน ไม่ได้เกิดจากการทำงาน	เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอัน ไม่ได้เกิดจากการทำงาน	- ชาย ไม่เกิน 500 บาท - หญิง ไม่เกิน 1,000 บาท
ค่ารักษายาบาล กรณีคลอดบุตร	<u>สถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการ ตรวจและการดูแลเพื่อส่งเสริม สุขภาพหญิงตั้งครรภ์ - จ่ายร่วม 30 บาทสำหรับบริการ คลอดบุตร โดยสามารถใช้สิทธิ์ รวมกันไม่เกิน 2 ครั้งนับตั้งแต่ ใช้สิทธิ์ในโครงการ	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอัน ไม่ได้เกิดจากการทำงาน	<u>สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ยกเว้น บริการ พิเศษที่ไม่ใช่บริการการแพทย์ กรณี คลอดบุตร <u>สถานพยาบาลอื่น</u> - เบิกค่าคลอดบุตรคืนได้ในอัตราเหมา จ่าย 6,000 บาท หมายเหตุ: ต้องจ่ายเงินสมทบอย่าง น้อย 7 ใน 15 เดือนก่อนเข้ารับบริการ มี สิทธิเข้ารับบริการได้ไม่เกิน 2 ครั้ง และ รวมกันไม่เกิน 4 ครั้ง สำหรับ ผู้ประกันตนทั้งสามและภรรยา
เงินทดแทน กรณีคลอดบุตร	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนกรณีคลอดบุตร เหมาจ่าย ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นระยะเวลา 90 วัน
กรณีตรวจร่างกาย ประจำปี	ไม่มี	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> - อายุไม่เกิน 35 ปีบริบูรณ์ ไม่ เกิน 450 บาท - อายุเกิน 35 ปีบริบูรณ์ไม่เกิน 910 บาท หมายเหตุ: เบิกได้เฉพาะตัว ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำ	ไม่มี
กรณีทันตกรรม	<u>สถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร</u> ถอนฟัน ผ่าฟันคุด อุดฟัน ขูด หินปูน รักษาโรคเหงือก รักษา โพรงประสาทฟันน้ำนม เคลือบ ฟลูออไรด์ เคลือบหลุมร่องฟัน ฟันปลอมฐานอคริลิก การใส่ เพดานเทียมในเด็กปากแหว่ง เพดานโหว่ การตรวจสุขภาพ ช่องปาก การตรวจวินิจฉัยทาง รังสีวิทยา	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> เบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง สำหรับกรณีถอนฟัน ผ่าฟัน คุด อุดฟัน ขูดหินปูน รักษา โรคเหงือก รักษาโพรง ประสาทฟันน้ำนม รักษา โพรงประสาทฟันแท้ ฟัน ปลอมฐานอคริลิก ฟันปลอม ฐานโลหะ เดือยฟันและ ครอบฟันทุกชนิด การใส่ เพดานเทียมในเด็กปากแหว่ง เพดานโหว่ การตรวจสุขภาพ ช่องปาก การตรวจวินิจฉัย ทางรังสีวิทยาและบริการ ทันตกรรมที่เป็นความ เจ็บป่วย	<u>สถานพยาบาลที่กำหนด</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ สำหรับถอนฟัน ผ่าฟันคุด อุดฟัน ขูดหินปูน และใส่ฟัน เทียมบางส่วนชนิดถอดได้ฐานอคริลิก <u>สถานพยาบาลอื่น</u> - เบิกได้ปีละ 2 ครั้งไม่เกินครั้งละ 300 บาท รวมแล้วปีละไม่เกิน 600 บาท สำหรับการถอนฟัน อุดฟันและการขูด หินปูน

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาทฯ	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการฯ	ประกันสังคม
บริการที่ยกเว้น	- โรคจิตที่ต้องรับไว้รักษาเป็นผู้ป่วยในเกินกว่า 15 วัน - บำบัด พื้นฟูผู้ติดยาและสารเสพติด - โรคที่ต้องรักษาตัวในแผนกผู้ป่วยในเกินกว่า 180 วัน ยกเว้นกรณีมีภาวะแทรกซ้อน - การรักษาผู้ป่วยไตวายระยะสุดท้ายด้วยการล้างไต และการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม - เพื่อความสวยงามการรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างทดลอง - การตรวจที่เกินกว่าความจำเป็น - รักษากาเวมีบุตรยาก - ผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง - การผสมเทียม - ยาด้านไวรัสเอดส์ยกเว้นกรณีป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่สู่ลูกในครรภ์	- ค่าจ้างพยาบาลพิเศษ - ค่าธรรมเนียมพิเศษและค่าบริการอื่นทำนองเดียวกับลักษณะเงินตอบแทนพิเศษ - เพื่อความสวยงาม - การฉีดวัคซีนป้องกันโรค - การตรวจเฝ้าระวังโรค - รักษากาเวมีบุตรยาก - การตรวจการตั้งครรภ์และการบำรุงครรภ์	- โรคจิต ยกเว้น กรณีเฉียบพลัน ระยะเวลารักษาไม่เกิน 15 วัน - โรคหรืออันตรายจากการใช้สารเสพติด - โรคที่ต้องรักษาตัวในแผนกผู้ป่วยในเกิน 180 วันใน 1 ปี - การบำบัดทดแทนไตระยะเรื้อรัง - เพื่อความสวยงาม - การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างทดลอง - การตรวจที่เกินกว่าความจำเป็น - รักษากาเวมีบุตรยาก การตรวจเนื้อเยื่อเพื่อผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ - ผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ - การเปลี่ยนเพศ - การผสมเทียม - การบริการระหว่างรักษาตัวแบบพักฟื้น - ทันตกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากถอนฟันอุดฟัน และขูดหินปูน - แว่นตา

ที่มา: รวบรวมและปรับปรุงโดยคณะผู้วิจัย

ความครอบคลุมภาระค่ารักษายาบาล หมายถึง ระดับของประโยชน์จากการมีระบบประกันสุขภาพที่สามารถช่วยลดภาระทางการเงินของบุคคล (out of pocket) ลงได้ หรือค่าใช้จ่ายที่บุคคลสามารถประหยัดได้จากการมีประกันสุขภาพ

การศึกษาโดยใช้วิธีเปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ระหว่างปี 2542-2547 พบว่า สัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายได้ของครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 2.14-2.17 ในระหว่างปี 2542-2544 เหลือร้อยละ 1.84 ในปี 2545 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีโครงการ 30 บาทฯ หรือลดลงประมาณร้อยละ 0.32 ของรายได้ครัวเรือน และในปี 2547 สัดส่วนนี้ลดลงเหลือร้อยละ 1.78 ของรายได้ครัวเรือน สัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายจ่ายของครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 2.66-2.67 ในระหว่างปี 2542-2543 เหลือร้อยละ 2.32 ในปี 2545 (ลดลงประมาณร้อยละ 0.32 ของรายจ่ายครัวเรือน) และในปี 2547 สัดส่วนนี้ลดลงเหลือร้อยละ 2.13 ของรายจ่ายของครัวเรือน เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้จากโครงการ 30 บาทฯ ภายใต้ข้อสมมติว่า ถ้าไม่มีโครงการนี้ครัวเรือนจะคงสัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายได้หรือรายจ่ายไว้เท่าเดิม ครัวเรือนจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ 8,178-9,432 ล้านบาท (ตารางที่ ค4) ซึ่งเป็นยอดเงินที่ใกล้เคียงกับงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กระทรวงสาธารณสุขในปีงบประมาณ 2545⁹

⁹ วิโรจน์ ณ ระนองและคณะ (2547), ผลกระทบของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและโครงการ 30 บาทฯ ที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชน.

ตารางที่ ค4 การคำนวณค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้จากการมีโครงการ 30 บาท

ก. คำนวณโดยสมมติว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลต่อรายได้ของครัวเรือนมีค่าคงที่		
รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2545 (บาท/ปี)	(1)	164,832
ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ต่อครัวเรือน (บาท/ปี)	(2) = (1) x .0032	527.46
จำนวนครัวเรือน ปี 2545 (ล้านครัวเรือน)	(3)	17.8827
รวมค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้ (ล้านบาท/ปี)	(4) = (2) x (3)	9,432
ข. คำนวณโดยสมมติว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลต่อรายจ่ายของครัวเรือนมีค่าคงที่		
รายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2545 (บาท/ปี)	(5)	130,668
ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ต่อครัวเรือน (บาท/ปี)	(6) = (5) x .0035	457.34
รวมค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้ (ล้านบาท/ปี)	(7) = (6) x (3)	8,178

ที่มา: วิโรจน์ ณ ระนองและคณะ, 2547 (ปรับปรุงจากตารางที่ 2 หน้า 30)

ผลการศึกษาของพัณนฤทธิ์ (2550) สรุปว่าการมีประกันสุขภาพทำให้ประชาชนสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลงได้ร้อยละ 50-80 และโครงการ 30 บาทฯ เป็นระบบประกันสุขภาพที่ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลงได้มากที่สุด (แม้ว่าโครงการ 30 บาทฯ จะเป็นระบบประกันสุขภาพที่อุดหนุนค่ารักษาพยาบาลในระดับที่ต่ำที่สุด) ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในโครงการ 30 บาทฯ มีค่ารักษาพยาบาลรวมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม 1.8 เท่า และต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจถึง 4.2 เท่า

ค.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านสุขภาพ

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณรายจ่ายเพื่อสุขภาพต่อหัว โดยแบ่งประเภทรายจ่ายออกเป็น 6 กลุ่มได้แก่

- สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ
- ประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- ประกันสังคม
- กองทุนเงินทดแทน
- รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)
- รายจ่าย non UC

โดยมีวิธีการคำนวณดังนี้

1. รายจ่าย เพื่อ สุขภาพต่อหัวสำหรับหลักประกัน 3 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการ ข้าราชการ / รัฐวิสาหกิจ ประกันสุขภาพถ้วนหน้า และประกันสังคม ใช้สูตร

$$\text{รายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_i = \text{รายจ่ายสุขภาพ}_i / \text{จำนวนผู้มีสิทธิ}_i$$

โดยที่ i หมายถึงประเภทหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบ และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

2. รายจ่ายสุขภาพต่อหัวที่ครัวเรือนจ่าย หรือ out of pocket และรายจ่ายสุขภาพต่อหัวเพื่อการวิจัยและงานอื่นๆ ใช้สูตร

$$\text{รายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_{jt} = \text{รายจ่ายสุขภาพ}_{jt} / \text{จำนวนประชากร}_t$$

โดยที่ j หมายถึงรายจ่ายสุขภาพที่ครัวเรือนจ่าย และรายจ่าย Non UC

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัวของผู้ที่อยู่ในระบบประกันทั้ง 3 ระบบ พบว่าผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีรายจ่ายต่อหัวสูงที่สุด โดย ในปี 2552 ผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีรายจ่ายต่อหัวสูงถึง 12,365 บาท รองลงมาเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมโดยมีรายจ่ายสุขภาพต่อหัวเฉลี่ย 3,133 บาท (กรณีประโยชน์ทดแทน) ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีรายจ่ายต่อหัวเฉลี่ย 2,393 บาท

ตารางที่ ค5 รายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัว ในปีงบประมาณ 2548-2552

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2548	2549	2550	2551	2552
สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	6,965	9,159	9,104	11,012	12,365
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	1,439	1,739	1,975	2,189	2,393
ประกันสังคม	2,251	2,500	2,575	2,724	3,133
กองทุนเงินทดแทน	212	211	212	208	159
รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)	888	1,062	991	976	1,102
non UC	384	233	813	662	731

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ขั้นตอนที่ 2 ประมาณการรายจ่ายเพื่อสุขภาพต่อหัว จนถึงปี 2560 แยกตามประเภทรายจ่าย 6 กลุ่ม เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 แต่ในการประมาณการรายจ่ายเพื่อสุขภาพต่อหัว จะต้องใช้ข้อสมมติในการคำนวณ โดยสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายแต่ละประเภทสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเภท	รายจ่ายต่อหัว (P)
สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	ใช้ exponential growth ต่อปี
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	เพิ่มร้อยละ 5.7 ต่อปี x 13 เท่าของสัดส่วนคนชราต่อประชากร ¹⁰
ประกันสังคม	ใช้ exponential growth ต่อปี
กองทุนเงินทดแทน	ใช้ exponential growth ต่อปี
รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)	ใช้ exponential growth ต่อปี
รายจ่ายวิจัยและ non UC	เพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

¹⁰ ใช้ข้อสมมติตามการศึกษาของ นพ.ถาวร ที่ได้ประมาณการ aggregate rate of cost increase ของระบบ UC ไว้ประมาณ 5.7% ส่วนการปรับเพิ่มร้อยละ 30 ของสัดส่วนคนชรา เนื่องจากข้อมูลค่าใช้จ่ายรักษายาบาลแยกตามช่วงอายุของข้าราชการ (ใช้สิทธิ์ข้าราชการเป็นฐานในการคิด เนื่องจากมีข้อมูลครบถ้วนทุกช่วงอายุ ในขณะที่ประกันสังคมมีแต่วัยแรงงาน และบัตร 30 บาท ส่วนใหญ่เป็นเด็กและคนชรา) แสดงว่า ผู้ที่อายุ 60 ขึ้นไป มีค่าใช้จ่าย 1.3 เท่าของค่าใช้จ่ายเฉลี่ย

สูตรการคำนวณรายจ่าย 4 ประเภทได้แก่ 1. กรณี สวัสดิการ ข้าราชการ / รัฐวิสาหกิจ ประกันสังคม (เงินสมทบ/ประโยชน์ทดแทน) 2. กองทุนเงินทดแทน (เงินสมทบ/ประโยชน์ทดแทน) 3. รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket) และ 4. รายจ่ายสำหรับการวิจัยและ non UC

$$\text{ประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_t = \text{รายจ่ายสุขภาพในปี 2552} \times \text{Growth}$$

โดยที่ i หมายถึงรายจ่ายด้านสุขภาพ 4 ประเภทข้างต้น และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

สำหรับระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้านอกจากจะใช้อัตราการเพิ่มต่อปีที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 5.7 แล้ว ยังปรับด้วยอัตราเพิ่มสัดส่วนคนชราด้วย เพราะประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมคนชรา และการที่มีสัดส่วนคนชราหลายๆ จะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายต่อหัว ตารางที่ ค4 แสดงค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลจำแนกตามช่วงอายุ ซึ่งพบว่าผู้ที่อายุมากกว่า 60 ปีจะมีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ 1.3 เท่า

ตารางที่ ค6 ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการต่อหัวตามช่วงอายุ

อายุ	คิดเป็นเท่าของค่าเฉลี่ย				ค่าใช้จ่ายตามช่วงอายุ (บาท/ราย)			
	2546	2547	2548	2549	2546	2547	2548	2549
<3	0.40	0.40	0.38	0.38	6,191	6,729	7,524	8,262
3-10	0.35	0.35	0.33	0.33	5,495	5,901	6,512	7,239
11-20	0.56	0.58	0.55	0.53	8,671	9,905	10,702	11,597
21-40	0.63	0.61	0.60	0.58	9,746	10,370	11,838	12,723
41-50	0.94	0.91	0.93	0.89	14,688	15,459	18,167	19,456
51-60	1.17	1.14	1.14	1.14	18,256	19,473	22,438	25,005
> 60	1.29	1.27	1.27	1.27	20,016	21,687	24,812	27,916
รวม	1.00	1.00	1.00	1.00	15,565	17,028	19,601	21,960

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

สูตรการคำนวณรายจ่ายต่อหัวของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นดังนี้

$$\text{ประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_t = \text{รายจ่ายสุขภาพปี 2552} \times 5.7\% \times 1.3 \text{ ของสัดส่วนคนชราต่อประชากร}$$

โดยที่ t หมายถึง ปีงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 3 ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิจนถึงปี 2560 แยกตามประเภทรายจ่าย 6 กลุ่ม โดยมีสมมติฐานในการประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิแต่ละประเภทสรุปได้ดังนี้

ประเภท	จำนวนผู้มีสิทธิ (Q)
สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	กำหนดให้คงที่เท่ากับปี 2552 เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) มีนโยบายไม่เพิ่มจำนวนข้าราชการ นอกจากนี้ลูกจ้างภาครัฐที่รับใหม่ จะรับเป็นพนักงานข้าราชการซึ่งเข้าไปอยู่ในระบบประกันสังคม
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ครบ 100% คนไทย)	ประมาณการประชากรของ NESDB - (ผู้ที่อยู่ในระบบสวัสดิการข้าราชการ + ผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม)
ประกันสังคม	ประมาณการจำนวนผู้ประกันตน
กองทุนเงินทดแทน	ร้อยละ 85 ของประมาณการจำนวนผู้ประกันตน
รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)	ประมาณการประชากรของ NESDB
non UC	ประมาณการประชากรของ NESDB

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิ ถ้าเป็นกรณีรายจ่ายครัวเรือนและ non UC จะใช้ตัวเลขประมาณการประชากร (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: NESDB)

ประมาณการจำนวนผู้ประกันตนและผู้รับผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมจะคำนวณโดยใช้อัตราการประกันตนซึ่งถูกกำหนดตามระดับการศึกษา (รายละเอียดแสดงไว้ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552), ภาคผนวก 6)

ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิในประกันสุขภาพถ้วนหน้า คำนวณจาก

$$\text{ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิใน UC}_t = \text{ประมาณการประชากร}_t - \text{สิทธิสวัสดิการข้าราชการ}_t - \text{สิทธิประกันสังคม}_t$$

โดยที่ t หมายถึง ปีงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 4 ประมาณการรายจ่ายเพื่อสุขภาพจนถึงปี 2560 แยกตามประเภทรายจ่าย 6 กลุ่ม

$$\text{ประมาณการรายจ่ายสุขภาพ}_{jt} = \text{ประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_{jt} \times \text{ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิ}_{jt}$$

โดยที่ j หมายถึงรายจ่ายเพื่อสุขภาพประเภทต่างๆ 6 กลุ่ม และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

ผลการประมาณการงบประมาณในปี 2554-2560

ผลการประมาณการงบประมาณสำหรับปี 2554-2560 แสดงไว้ในตารางที่ ค 7 เป็นเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในกรณีที่เป็นไปตามแนวโน้มปกติ ซึ่งประมาณไว้ว่าในปี 2554 จะมีรายจ่ายด้านสุขภาพ 408,231 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 568,465 ล้านบาทในปี 2560 แต่ถ้ามีการเพิ่มความครอบคลุม โดยการปรับให้คนไทยมีสิทธิครบ 100% และครอบคลุมไปถึงกลุ่ม คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม) แรงงานข้ามชาติระดับล่าง และผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งมีจำนวนอีกประมาณ 2.42 ล้านคนแล้ว คาดว่าจะต้องเพิ่มงบประมาณด้านสุขภาพอีก 13,566 ล้านบาทในปี 2554 โดยเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนไทย 100% จำนวน 7,052 ล้านบาท และรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนต่างด้าวจำนวน 6,514 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2560 รายจ่ายด้านสุขภาพส่วนเพิ่มนี้คาดว่าจะเพิ่มเป็น 23,341 ล้านบาท จำแนกเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนไทย 100% จำนวน 12,124 ล้านบาท และรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนต่างด้าวจำนวน 11,217 ล้านบาท (ตารางที่ ค8)

ตารางที่ ค7 ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560 (ล้านบาท)

รายการ	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	72,532	78,916	85,862	93,419	101,641	110,586	120,319
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	133,982	142,303	157,264	173,477	191,122	209,894	230,350
ประกันสังคม	34,888	37,493	40,339	43,450	46,773	50,198	53,743
กองทุนเงินทดแทน	1,306	1,305	1,306	1,309	1,310	1,308	1,303
รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)	80,268	83,723	87,356	91,170	95,163	99,146	103,280
Non UC	51,395	52,667	53,989	55,358	56,769	58,108	59,470
รวม	408,231	426,157	426,116	458,181	492,778	529,240	568,465

หมายเหตุ: ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพในปี 2554-2555 รวมรายจ่ายตาม sp2 จำนวน 33,861 และ 29,750 ตามลำดับ

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ ค8 ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560 กรณีปรับสวัสดิการ

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
จำนวนเงิน (ล้านบาท)							
ปรับความถ้วนหน้าเป็น 100%	7,052	7,490	8,277	9,130	10,059	11,047	12,124
เพิ่มความครอบคลุม	6,514	6,917	7,641	8,427	9,280	10,207	11,217
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	515	547	605	667	734	808	887
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย	932	989	1,093	1,205	1,327	1,460	1,604
แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม)	4,455	4,731	5,226	5,764	6,347	6,981	7,672
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	269	286	316	348	383	422	463
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	343	364	402	443	488	537	590
จำนวนคน (พันคน)							
จำนวนคนไทย (ยังไม่มีสิทธิ)	2,621.2	2,621.9	2,622.9	2,623. 6	2,624.6	2,620.6	2,617.1
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย (รวมผู้ติดตาม)	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3
แรงงานข้ามชาติ	1,656.0	1,656.0	1,656.0	1,656.0	1,656.0	1,656.0	1,656.0
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาคผนวก ง

สวัสดิการการฝึกฝีมือแรงงานในปัจจุบัน

และการประมาณการ

ง.1 สถานะปัจจุบันด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

สวัสดิการสำหรับแรงงานด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและการจัดหางาน ถือว่าถ้วนหน้าแล้ว เนื่องจากรัฐให้บริการทุกคนถ้วนหน้า แต่ในทางปฏิบัติมีผู้มาใช้บริการจำนวนไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในหลายๆ เรื่อง อาทิ ความสอดคล้องของหลักสูตรที่รัฐจัดให้และความต้องการพัฒนาทักษะของแรงงาน ตลอดจนความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของผู้ประกอบการและตลาดแรงงาน ความเพียงพอและคุณภาพของผู้ฝึกอบรม การเข้าถึงและความรวดเร็วของการจัดหางาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านนี้ของภาคส่วนต่างๆ ของสังคมนอกเหนือจากภาครัฐยังมีสัดส่วนน้อยมาก

ตารางที่ ง 1 การประเมินความถ้วนหน้าของสวัสดิการด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วน หน้า	เจาะจง
1	การให้บริการฝึกอบรมพัฒนา ฝีมือแรงงานโดยรัฐ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) - ก่อนเข้างาน (เพื่อให้มีอาชีพ) - ระหว่างทำงาน (ยกระดับ ฝีมือ) - เพื่อย้าย เปลี่ยนงาน มี อาชีพเสริม	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N*ในแง่ยังมี โควต้าทั้ง จำนวนผู้เข้า ฝึกและ หลักสูตร			เห็นด้วย	X	
2	กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (ให้กู้ค่าฝึกอบรมตามจริง และค่าครองชีพภายใต้บังคับที่ กำหนด)	แรงงานไทยในระบบ (อายุ15-45 ปี และ รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน)			Y	Y	ทุกคน+ต่างด้าว (อายุ ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน)		X
3	รัฐอุดหนุนเพิ่มโอกาสในการ ฝึกอบรม: เน้นอุดหนุน SMEs และแรงงานนอกระบบ						SMEs+แรงงานนอก ระบบ		X
	ลูกจ้าง = ให้เงินอุดหนุนเพื่อ รับการฝึกอบรม, นายจ้าง = ให้เงินอุดหนุนใน การส่งลูกจ้างเข้าฝึกอบรม และเงินอุดหนุนเงินเดือน สำหรับจ่ายลูกจ้างที่ลาเพื่อไป ฝึกด้วย								

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน				ข้อเสนอ			
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วน หน้า	เจาะจง
4	ระบบการประกันการจ้างงาน (ผู้สมทบกองทุนจะได้รับการ ฝึกอบรมเมื่อตกงาน, reemployment training)						ทุกคน+ต่างด้าว	X	
5	คุณภาพการฝึกอบรม						ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง		X
	ระบบ: ระบบที่ให้การ ฝึกอบรมและรับรองทักษะ แห่งชาติ เน้นสมรรถนะ (Competency) และให้ ครอบคลุมทักษะงานมากขึ้น (บริหาร จัดการ นวัตกรรม)								
	คนฝึก: พัฒนาบุคลากรด้าน ฝึกอบรม (จำนวนและ คุณภาพ)								
	สถานฝึก: สนับสนุนให้เอกชน เป็นผู้ facilitate สถานอบรม ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้น								
	การวัดผลสัมฤทธิ์จากการฝึก: พัฒนาให้ชัดเจนมี ประสิทธิภาพ								
6	เพิ่มการมีส่วนร่วม บทบาท ภาคเอกชน บทบาทท้องถิ่น						ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง		X

หมายเหตุ: N=no, Y=yes, X=✓ หรือเลือก

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ ง1 แสดงการประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการ ด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันภาครัฐได้ให้บริการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยให้บริการทั้งการฝึกเพื่อให้มีทักษะตามความต้องการของตลาดเพื่อให้มีงานทำ ฝึกเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน และฝึกเสริมทักษะเพื่อขยายงาน เปลี่ยนอาชีพ หรือมีอาชีพเสริม อย่างไรก็ตาม กิจการให้บริการ โดยเฉพาะในหลักสูตรที่มีผู้สนใจมากอาจไม่สามารถรองรับผู้ต้องการเข้ารับการฝึกได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งหลักสูตรที่ต้องพัฒนาให้ครอบคลุมทักษะมากขึ้นทั้งด้านการบริหารจัดการ นวัตกรรม เพื่อให้เป็นการบริการที่ถ่วงน้ำหนักอย่างแท้จริง

ในปัจจุบันได้มีกองทุน พัฒนาฝีมือแรงงานที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สามารถกู้ดอกเบี้ยยต่ำ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ทั้งค่าธรรมเนียมการฝึกที่จ่ายตามจริง และค่าครองชีพ (วงเงินที่รัฐกำหนด) ได้ คุณสมบัติผู้ที่จะต้องเป็นแรงงานไทยในระบบที่มีอายุ ระหว่าง 15-45 ปี และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 หมื่นบาท ซึ่งได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนขยายผู้มีสิทธิ์มากขึ้นคือแรงงานทุกคนรวมคนต่างด้าว ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ไม่จำกัดอายุชั้นสูง สอดคล้องกับแนวโน้มการขยายอายุการทำงาน และสังคมผู้สูง อายุ แต่ยังคงจำกัดรายได้ที่เฉลี่ยไม่เกิน 1 หมื่นบาทต่อเดือน เพื่อมุ่งเป้าไปที่ผู้ที่มีข้อจำกัดเรื่องรายได้

ส่วนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้มีการจูงใจให้หันมาสนใจฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ

- เพิ่มการอุดหนุนหน่วยเศรษฐกิจที่มีทรัพยากรจำกัดที่จะสามารถเข้ารับการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงานได้ เช่น SMEs และแรงงานนอกระบบ โดยอุดหนุนทั้งฝั่งนายจ้าง (ให้เงินอุดหนุนในการส่งลูกจ้างเข้าฝึกอบรม และเงินอุดหนุนเงินเดือนสำหรับจ่ายลูกจ้างที่ลาเพื่อไปฝึก) และฝั่งลูกจ้าง (ให้เงินอุดหนุนเพื่อรับการฝึกอบรม)
- มีระบบการประกันการจ้างงาน ที่ผู้สมทบกองทุนจะได้รับการฝึกอบรมเมื่อตกงาน reemployment training
- การบริหารจัดการแนวนโยบายมาตรฐานระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (ระบบที่ยืดหยุ่นไม่บังคับ) ให้เป็นรูปธรรมและสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- การบริหารจัดการ ระบบการฝึกอบรมและรับรองทักษะแห่งชาติ ให้เน้นสมรรถนะ (Competency) มากกว่าความสามารถทางวิชาการ
- การฝึกอบรมบุคลากรด้านการฝึกอบรม (train the trainer) ก็ต้องได้รับการพัฒนาควบคู่ไปกับการฝึกอบรมแรงงาน เพื่อให้การถ่ายทอดความรู้มีคุณภาพและครบถ้วนในสาขาต่างๆ
- บริหารจัดการระบบการฝึกอบรมโดยสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ facilitate สถานอบรมมากขึ้น ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้น
- บริหารจัดการระบบติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์จากการได้รับการฝึกอบรมที่มีอยู่แล้ว ให้มีความชัดเจน ให้ได้ข้อมูลครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ มากขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการฝึกอบรมต่อไป
- บริหารจัดการข้อกำหนดภารกิจหน้าที่ของ อปท. ให้มีภารกิจหน้าที่ และส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมแรงงาน ที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่และชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น

ง.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้าน ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.16 ต่อ GDP ในปี 2551 (ใกล้เคียงกับ 2 ปีก่อนหน้า) ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากภาครัฐ (ประมาณร้อยละ 90) โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยการพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ให้บริการส่วนใหญ่เป็นการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และพัฒนาขีดความสามารถ ส่วนรายจ่ายจากภาคเอกชนมาจากสองส่วนคือ รายจ่ายในการฝึกอบรมของสถานประกอบการ(นำมาขอรับรองกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ และ/หรือเพื่อใช้ในการขอลดหย่อนภาษี) และเงินสมทบ (สถานประกอบการต้องสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานกรณีฝึกอบรมไม่ครบตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ) ดังแสดงในตารางที่ ง2

ตารางที่ ง2 ระดับการลงทุนด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และจำนวนผู้รับบริการในปี
งบประมาณ 2548-2551

รายการ	ปีงบประมาณ			
	2548	2549	2550	2551
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) (ล้านบาท)	7,092,893	7,841,297	8,493,311	9,104,959
รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ล้านบาท)	9,623	9,742	14,185	14,521
รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน : GDP (ร้อยละ)	0.14	0.12	0.17	0.16
ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป (คน)	50,004,280	50,540,868	51,118,740	52,237,433
ก่อน-ประถมศึกษา	29,182,810	28,813,062	29,374,473	29,583,210
มัธยมศึกษาตอนต้น	7,523,332	7,670,529	9,058,655	9,442,515
มัธยมศึกษาตอนปลาย	4,627,714	5,019,038	4,697,068	4,942,523
อาชีวศึกษา	3,816,952	3,860,652	3,566,838	3,592,685
อุดมศึกษาขึ้นไป	4,853,472	5,177,587	4,421,707	4,676,499
จำนวนแรงงานที่ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน (Q): คน	516,758	1,238,045	3,287,551	4,264,880
แหล่งที่มาของเงิน (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00	100.00
รัฐบาลกลาง	95.80	89.92	91.77	89.82
เอกชน	4.20	10.08	8.23	10.18
รายจ่ายด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (ล้านบาท)	9,623	9,742	14,185	14,521
รายจ่ายรัฐบาลกลาง	9,218	8,760	13,018	13,043
รายจ่ายภาคเอกชน*	404	982	1,167	1,478
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม (ที่ขอรับรอง) ทั้งสิ้น	404	938	1,143	1,453
เงินสมทบ	na.	45	24	25

หมายเหตุ:*ภาคเอกชน=อนุมัติค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทั้งสิ้น (ข้อมูลจากกรมสรรพากร เป็นรายจ่ายจริงเพื่อใช้ในการหักลดหย่อนภาษีได้สองเท่า) + เงินสมทบกรณีไม่จัดฝึกอบรมหรือจัดฝึกอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด และต้องจ่ายสมทบ (ข้อมูลจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน), na. คือไม่มีข้อมูล

การประมาณรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานในกรณีแนวโน้มปัจจุบัน หรือแนวโน้ม ปกติ (scenario 0) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การประมาณรายจ่ายการฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตามแนวโน้มปกติ (Scenario 0) โดยได้รวมงบประมาณตามโครงการไทยเข้มแข็งระยะที่หนึ่งและสอง (19,622 ล้านบาท) และภาครัฐยังคงเป็นผู้รับภาระหลักในการให้การพัฒนากิจกรรมฝีมือแรงงาน¹¹

นอกจากการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วการจัดหางานก็เป็นส่วนประกอบสำคัญที่รัฐควรจัดสวัสดิการให้ควบคู่กันไป โดยการประมาณรายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานโดยภาครัฐ มีข้อสมมติดังนี้

¹¹ รายละเอียดการคำนวณและข้อมูลพื้นฐานสามารถดูได้จาก “รายงานฉบับสุดท้ายโครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552), บทที่ 4

รายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P)	
ปี 2550-2552	= รายจ่ายด้านบริการการจัดหางานโดยภาครัฐ (ข้อมูลจากกรมจัดหางาน)(V) / จำนวนผู้ได้รับบริการจัดหางาน (Q) (ข้อมูลจากกรมจัดหางาน)
ประมาณการปี 2553-2560	ขยายตัวตามอัตราเงินเพื่อประมาณการ (เท่ากับร้อยละ 2.5 ต่อปี)
ผู้ได้รับบริการจัดหางานโดยรัฐ (Q)	
ปี 2552	จำนวนผู้ได้รับบริการจัดหางาน (Q) (ข้อมูลจากกรมจัดหางาน)
ประมาณการปี 2553-2560	ขยายตัวตามการขยายตัวของจำนวนประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า (เฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 ต่อปี)
	การประมาณการประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า อิงกับการประมาณการจำนวนประชากรจาก สศช. จำนวนนักเรียนจาก สกศ. และสมมติฐานการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และอัตราการออกจากตลาดแรงงานของประชากรวัยทำงาน แยกตามระดับการศึกษา (คำนวณโดยผู้วิจัย ¹²)
รายจ่ายการให้บริการจัดหางาน (V) โดยภาครัฐ	
ประมาณการปี 2553-2560	ประมาณการรายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P) X ประมาณการผู้ได้รับบริการจัดหางานโดยรัฐ (Q)

จากข้อสมมติข้างต้น รายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P) ภาครัฐ และผู้ได้รับการจัดหางาน ในปี 2552 แสดงดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 รายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานภาครัฐ

รายการ	ปีงบประมาณ		
	2550	2551	2552
รายจ่ายการบริการจัดหางาน (V) ภาครัฐ (ล้านบาท)	892	956	920
ผู้ได้รับบริการจัดหางาน (Q) (คน)			695,203
รายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P) ภาครัฐ (บาทต่อคน)			1,323

จากข้อมูล ข้อสมมติ และการคำนวณข้างต้น จะได้ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางานแสดงดังตารางที่ 4

¹² เพิ่งอ้าง, ภาคผนวก 6.

ตารางที่ ง4 ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กรณีแนวโน้มปกติ
ล้านบาท (ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน	17,440	28,551	22,206	23,538	21,074	22,570	24,107	25,696	27,361
ร้อยละต่อ GDP	0.20	0.31	0.23	0.23	0.19	0.20	0.20	0.20	0.20
ภาครัฐ	15,979	26,932	20,560	21,868	19,375	20,850	22,375	23,956	25,612
ภาคเอกชน	1,462	1,619	1,646	1,670	1,699	1,720	1,731	1,741	1,749
สัดส่วนรัฐ: เอกชน (ร้อยละ)	92	94	93	93	92	92	93	93	94

ที่มา: จากการคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาคผนวก จ

สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและการประมาณการ

จ.1 สถานะปัจจุบันด้านสวัสดิการสังคม

ในส่วนของด้านสวัสดิการนั้น ได้แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มด้วยกันคือ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กด้อยโอกาส ที่อยู่อาศัย และประกันสังคม (ตารางที่ จ 1) โดยในส่วนของผู้สูงอายุนั้นจะเน้นไปที่เรื่องของการมีรายได้ และความเป็นอยู่ภายหลังจากการเกษียณ ซึ่งในเชิงนโยบายแล้ว รัฐได้สนับสนุนเงินได้แก่ผู้สูงอายุ 60 ปี ขึ้นไปอย่างถ้วนหน้าผ่านโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และโครงการบำเหน็จบำนาญข้าราชการ / รัฐวิสาหกิจ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ายังมีผู้สูงอายุบางรายไม่ไปลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพ เนื่องจากความไม่สะดวก ต่างๆ เช่น การลงทะเบียน การรับเงิน รวมทั้งผู้สูงอายุบางรายมีฐานะดีแล้วจึงไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อเสนอแนะว่าสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนนั้นน่าจะมีการปรับเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ส่วนสถานดูแลผู้สูงอายุที่ อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในทางนโยบายก็เปิดรับผู้สูงอายุทุกคน แต่จะมีปัญหาเรื่องงบประมาณทำให้ต้องจำกัดผู้ที่ได้รับการบริการ

ด้านผู้พิการนั้น รัฐได้ประกาศเป็นแบบถ้วนหน้าโดยให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้พิการทุกคนที่มาลงทะเบียน จากเดิมที่ให้แบบเป็นสัดส่วน (quota) แต่ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกับกรณีผู้สูงอายุคือปัญหา ความไม่สะดวกต่างๆ เช่น หลักฐานการลงทะเบียน การรับเงิน และยังมีข้อเสนอแนะว่าน่าจะมีการปรับเพิ่ม จำนวนเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้พิการที่ รุนแรงเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ส่วนสถานดูแลผู้พิการที่ อยู่ภายใต้การดูแลของ พม. นั้น ก็มีปัญหาเรื่องงบประมาณทำให้ต้องจำกัดผู้ที่เข้ารับบริการจนไม่สามารถ เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าได้ตามนโยบายที่ตั้งไว้ สำหรับเด็กด้อยโอกาสนั้น ปัจจุบันมีเพียงสถานดูแลเด็กด้อย โอกาสที่อยู่ภายใต้การดูแลของ พม. ซึ่งประสบปัญหาด้านงบประมาณเช่นเดียวกับกรณีของสถานดูแล ผู้สูงอายุและผู้พิการ

เรื่องที่อยู่อาศัย รัฐไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้า แต่ควรให้เจาะจงแก่ผู้ที่ ยากจน/มีรายได้น้อย ตามที่ได้ทำผ่านการเคหะแห่งชาติ และโครงการบ้านมั่นคง ของพม. แต่อาจจะดูแล เพิ่มเติมในเรื่องค่าเช่าบ้าน / บ้านเช่าให้แก่กลุ่มดังกล่าวด้วย สำหรับกลุ่มสุดท้ายคือประกันสังคมนั้น ปัจจุบันยังไม่ได้ครอบคลุมถ้วนหน้า โดยรัฐมีโครงการประกันสังคมที่ให้สวัสดิการเฉพาะกลุ่มแรงงาน ใน ระบบ (ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ผู้ประกันตนภายใต้สำนักงานประกันสังคม) สำหรับการประกันสังคมให้แก่ แรงงานนอกระบบ แม้รัฐบาลจะเห็นชอบใน พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติไปแล้ว แต่คาดว่าจะเริ่มได้ อย่างเร็วในปี พ.ศ. 2554 และอาจมีแรงงานนอกระบบเข้าร่วมโครงการน้อยกว่าที่คาดไว้ เนื่องจากปัญหา เงินสมทบ และผลประโยชน์ที่ไม่จูงใจให้เข้าร่วมโครงการ

โดยสรุปแล้ว สวัสดิการที่ให้แก่ผู้ด้อยโอกาส 3 กลุ่ม (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็กด้อยโอกาส) จะ เป็นนโยบายถ้วนหน้า แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ไม่สามารถครอบคลุมได้ครบทุกคน ส่วนเรื่องที่อยู่ อาศัยควรเป็นนโยบายที่เจาะจงให้ แก่ผู้ที่ยากจน / มีรายได้น้อย ส่วนการประกันสังคม หาก กอช. หรือ โครงการสำหรับแรงงานนอกระบบสามารถสำเร็จได้ในทางปฏิบัติก็จะเป็นนโยบายที่ถ้วนหน้าสำหรับผู้มี งานทำทุกคนได้

ตารางที่ จ1 การประเมินความถนัดของสวัสดิการด้านสวัสดิการ

ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
	กลุ่มเป้าหมาย	ถนัด (นโยบาย)	ถนัด (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถนัด	เจาะจง
ผู้สูงอายุ								
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุสัญชาติไทย 60 ปีขึ้นไป (ยกเว้นข้าราชการบำนาญ)	Y	N			ผู้สูงอายุที่ยากจน		X
บำนาญข้าราชการ	ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่เป็นข้าราชการบำนาญ	Y	Y				X	
สถานดูแลผู้สูงอายุของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)	ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป	Y	N			ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป	X	
สถานสงเคราะห์คนชราขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป	Y	N			ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป	X	
ผู้พิการ								
สถานดูแลผู้พิการของ พม.	ผู้พิการ	Y	N			ผู้พิการทุกคน	X	
เบี้ยยังชีพผู้พิการ	ผู้พิการทุกคนที่จดทะเบียนผู้พิการ	Y	N			ผู้พิการทุกคน	X	
เด็กด้อยโอกาส								
สถานดูแลเด็กด้อยโอกาสของ พม.	เด็กด้อยโอกาส	Y	N			เด็กด้อยโอกาส	X	
ที่อยู่อาศัย								
บ้านมั่นคง	ผู้มีรายได้น้อย			Y	N	ผู้มีรายได้น้อย		X
การเคหะแห่งชาติ	ผู้มีรายได้น้อย			Y	N	ผู้มีรายได้น้อย		X
ประกันสังคม								
กรณีสงเคราะห์บุตร	ผู้มีงานทำ			Y	N	ผู้มีงานทำ	X	
กรณีบำนาญชราภาพ	ผู้มีงานทำ			Y	N	ผู้มีงานทำ	X	
กรณีว่างงาน	ผู้มีงานทำ			Y	N	ผู้มีงานทำ	X	
กองทุนการออมแห่งชาติ	ผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานนอกระบบ			Y	?	แรงงานนอกระบบ		X

หมายเหตุ: N=no, Y=yes, X=✓ หรือเลือก

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จ.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านสวัสดิการสังคม

สำหรับในส่วนนี้เป็นการประมาณระดับการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมถนัดในปี พ .ศ. 2560 โดยใช้มูลค่าการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นจริงจาก GFMS ในปี 2548-2552 เป็นฐานในการคำนวณ สำหรับข้อมูลในปี 2553 และ 2554 ส่วนใหญ่มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ข้อมูลจึงอาจไม่ตรงกับข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง (งบประมาณที่ผ่านรัฐสภา) ทั้งนี้ได้แบ่งการลงทุนออกตามกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้พิการ

วิธีการคำนวณรายจ่ายต่อหัว จำนวนประชากรที่มีสิทธิ และมูลค่าการ ลงทุนทางสังคมในอนาคต ภายใต้สภาวะปัจจุบันของแต่ละกลุ่มเป้าหมายมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณรายจ่ายต่อหัวของสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายโดย

$$\text{รายจ่ายสวัสดิการสังคมต่อหัว}_{it} = \text{รายจ่ายสวัสดิการสังคม}_{it} / \text{จำนวนผู้มีสิทธิ}_{it}$$

โดยที่ i หมายถึงประเภทสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย และ t หมายถึง ปีงบประมาณ

กลุ่มเด็ก

โครงการสำหรับกลุ่มเด็กจะประกอบด้วย เงินสงเคราะห์บุตร สถานสงเคราะห์เด็ก และศูนย์เด็กเล็ก ทั้งนี้รายจ่ายต่อหัวเงินสงเคราะห์บุตรของประกันสังคมเท่ากับ 350 บาทต่อคนต่อเดือน และจำนวนเด็กที่ได้รับเงินสงเคราะห์มาจากสำนักงานประกันสังคม สำหรับสถานสงเคราะห์เด็ก นั้น รายจ่ายต่อหัวที่นำมาคำนวณคือค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานเด็กด้อยโอกาสของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายเด็กด้อยโอกาส 6 ประเภทที่กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ ส่วนจำนวนเด็กที่มีสิทธิได้มาจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเช่นกัน ส่วนศูนย์เด็กเล็ก เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล คณะผู้วิจัยมีเพียงจำนวนเงินอุดหนุนแก่ศูนย์เด็กเล็กที่ได้จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2552 และ 2553 จำนวน 22,296 และ 29,290 ล้านบาทตามลำดับ

ตารางที่ จ2 รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มเด็ก

	2548	2549	2550	2551	2552
รายจ่ายต่อหัว (บาทต่อคน)					
กรณีสงเคราะห์บุตร (ต่อเดือน)	350	350	350	350	350
ค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานเด็ก	1,732	1,732	1,732	1,732	2,093
จำนวนประชากรที่มีสิทธิ (คน)					
จำนวนเด็ก 0-6 ปี (พันคน)	6,721	6,674	6,598	6,477	6,320
ผู้รับผลประโยชน์: กรณีสงเคราะห์บุตร	931,992	1,440,973	1,169,778	1,212,359	1,254,102
จำนวนเด็กในสถานสงเคราะห์	14,573	15,083	13,343	16,046	16,046

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

กลุ่มผู้สูงอายุ

สำหรับรายจ่ายต่อหัวของผู้สูงอายุประกอบด้วย 5 ส่วนคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (500 บาทต่อคนต่อเดือน) เงินบำนาญกรณีชราภาพของสำนักงานประกันสังคม เงินบำนาญข้าราชการ (แบบปกติและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ : กบข.) ค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานผู้สูงอายุของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งกำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ เงินช่วยเหลือการจัดการศพ (กรณีเสียชีวิตของสำนักงานประกันสังคม และเงิน สงเคราะห์การจัดการศพ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

สำหรับจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กรณีชราภาพและเสียชีวิตมาจากสำนักงานประกันสังคม ส่วนจำนวนผู้รับบำนาญมาจากกรมบัญชีกลางและ กบข. และจำนวนผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ได้มาจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ตารางที่ จ3 รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้สูงอายุ

	2548	2549	2550	2551	2552
รายจ่ายต่อหัว (บาทต่อคนต่อเดือน)					
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	300	500	500	500	500
ค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานผู้สูงอายุ	1,590	1,590	1,590	1,590	1,955
กรณีชราภาพ: ประกันสังคม	1,182	1,459	1,809	2,115	2,318
กรณีเสียชีวิต: ประกันสังคม	39,931	41,642	44,004	52,352	55,879
จำนวนประชากรที่มีสิทธิ (คน)					
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	527,083	1,073,190	1,755,266	1,783,662	5,449,507
จำนวนผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์	1,454	1,390	1,451	1,429	1,448
ผู้รับผลประโยชน์: กรณีชราภาพ	60,874	65,696	76,248	89,273	98,035
ผู้รับบำนาญชราภาพ	n.a.	1,172,953	1,177,383	1,168,083	1,185,491
ผู้รับผลประโยชน์: กรณีเสียชีวิต	17,450	17,662	17,691	19,313	18,343

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

กลุ่มผู้พิการ

ทำนองเดียวกันกับกรณีผู้สูงอายุ รายจ่ายต่อหัวของผู้พิการประกอบด้วย 2 ส่วนคือค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานผู้พิการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยเป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายผู้พิการ 8 ประเภท และเบี้ยยังชีพผู้พิการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดโดยสำนักงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ส่วนจำนวนผู้พิการที่มีสิทธิได้มาจากหน่วยงานที่ให้บริการนั้นๆ

ตารางที่ จ4 รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้พิการ

	2548	2549	2550	2551	2552
รายจ่ายต่อหัว (บาทต่อคนต่อเดือน)					
ค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานผู้พิการ	1,895	1,895	1,895	1,895	2,253
เบี้ยยังชีพผู้พิการ	300	500	500	500	500
จำนวนประชากรที่มีสิทธิ (คน)					
จำนวนผู้พิการในสถานสงเคราะห์	4,899	5,202	5,837	6,391	6,985
เบี้ยยังชีพผู้พิการ	24,370	38,600	235,980	235,980	262,669

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาคผนวก จ

การกระจายภาระรายจ่ายสวัสดิการ

การกระจายภาระรายจ่ายด้านการศึกษา

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมด้านการศึกษา (all for education) พบว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษายังมีสัดส่วนน้อย (ไม่ถึงร้อยละ 30) โดยเฉพาะการศึกษาระดับก่อนประถม - ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระดับก่อนประถม - ประถมศึกษา ส่วนระดับมัธยมศึกษาเริ่มขยายตัวแต่ก็ยังมีสัดส่วนน้อยมาก ส่วนการจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆ ในสังคมยังมีน้อยมาก ทั้งวัด ชุมชน และครอบครัว

ในเรื่องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม¹³ นอกเหนือจากภาครัฐ สามารถดูได้จากสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาที่ จัดโดยเอกชนและองค์กรอื่นๆ ของสังคม เปรียบเทียบกับสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐ

สำหรับสัดส่วนจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาเอกชนในระดับและประเภทการศึกษาต่างๆ ตั้งแต่ปี 2538 ถึงปี 2548 พบว่าระดับอุดมศึกษามีสัดส่วนนักศึกษาเอกชนลดลงในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เช่นเดียวกับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพที่มีสัดส่วนผู้เรียนลดลงจากปี 2538 จนถึงปี 2544 จึงค่อยๆ ขยับเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีสัดส่วนผู้เรียนในปี 2548 ต่ำกว่าปี 2538 อยู่แน่นอน ทั้งๆ ที่ภาคเอกชนควรเข้ามามีส่วนร่วมจัดการอาชีวศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถปรับ การเรียนการสอนให้ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ดีกว่าสถานศึกษาของรัฐ เพราะถ้าสถานศึกษาเอกชนไม่ปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก็จะอยู่ไม่ได้เพราะไม่มีคนเข้ามาเรียน

สำหรับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญมีแนวโน้มสัดส่วนผู้เรียนของสถานศึกษาเอกชนเพิ่มขึ้นในระยะที่ผ่านมา แต่ก็เพิ่มขึ้นไม่มากนัก นอกจากนั้น สัดส่วนผู้เรียนเอกชนในระดับการศึกษาดังกล่าวยังต่ำมาก คือ มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 30 ในระดับก่อนประถมศึกษา และมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 20 ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 (สกศ. (2551))

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่าในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษายังมีน้อย แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษามาโดยตลอดก็ตาม

ในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ข้อมูลจากรายงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ สกศ. แสดงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รับผิดชอบในการเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กปฐมวัยในรูปของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยในปี 2547 มีจำนวน 16,841 ศูนย์ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเอง 1,631 ศูนย์ ที่รับโอนจากกรมพัฒนาชุมชน 7,521 ศูนย์ จากกรมการศาสนา 4,157 ศูนย์ จากการประชาสงเคราะห์ 60 ศูนย์

¹³ อ้างอิงจาก สกศ. (2551), หน้า 52-55

และจากสำเนียงงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3,472 ศูนย์ โดยมีจำนวนเด็กรวมกันทั้งสิ้น 723,947 คน (สกศ. (2551))

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด มีจำนวน 145 แห่ง ในปี 2547 ซึ่งจำแนกเป็นเทศบาล 143 แห่ง เมืองพัทยา 1 แห่ง และ กทม. 1 แห่ง โดยเปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 947 แห่ง ส่วนใหญ่เปิดสอนระดับก่อนประถมและประถมศึกษา และเริ่มมีการขยายถึงระดับมัธยมศึกษาตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น โดยมีเทศบาลที่เปิดสอนระดับ ปวช. 1 แห่ง คือ เทศบาลนครนครปฐม ส่วนระดับอุดมศึกษานั้น มีเพียง กทม. เท่านั้นที่เปิดสอน ได้แก่ วิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์

สำหรับจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 6.2 ของนักเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากถึง 7,855 แห่งทั่วประเทศ ในปี 2548

ส่วนการจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆ ในสังคม ยังมีน้อยมาก เช่น สถาบันพุทธศาสนามีการจัดการศึกษาในรูปแบบของโรงเรียน เช่น โรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ มีจำนวน 400 โรง สำหรับนักเรียนมีจำนวน 68,946 รูป จำแนกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 50,937 รูป และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 18,009 รูป คิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด

สำหรับการจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์การเรียน ปัจจุบันมีประมาณ 189 ครอบครัวที่จัดและประสงค์ที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่มีเพียง 33 ครอบครัวที่จดทะเบียนเป็นศูนย์การเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของครอบครัว ในขณะที่สถานประกอบการที่จัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์การเรียนและขออนุญาตจัดตั้ง มีจำนวน 7 แห่ง โดยเป็นสถานประกอบการที่เข้าร่วมในโครงการนำร่องการจัดการศึกษาของสถานประกอบการที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บริษัท ซี พี เซเว่น อีเลฟเว่น ซึ่งเข้าร่วมโครงการนี้ ได้ยื่นขอตั้งศูนย์การเรียนเพิ่มอีก 5 แห่ง นอกจากนั้น มีสถานประกอบการที่ขอจดทะเบียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภูเขต 2 อีก 1 แห่ง ส่วนองค์กรเอกชนและองค์กรชุมชนนั้น ก็มีการจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์การเรียน แต่ยังไม่มีการขอรับให้มีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรดังกล่าว ยังอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายสำหรับกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆ ตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติที่นอกเหนือจากองค์กรที่กล่าวถึงข้างต้น คงมีเฉพาะกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์การเรียนของสถาบันพุทธศาสนาเท่านั้น ที่ประกาศใช้แล้ว ส่วนกฎกระทรวงขององค์กรอื่นๆ ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการร่างกฎหมาย (สกศ. (2551))

เมื่อพิจารณารายจ่ายด้านการศึกษาระหว่างรัฐและครัวเรือนพบว่า รัฐอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรืออุดหนุนการเรียนในระดับก่อนประถมถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราที่สูง โดยมีสัดส่วนที่อุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 70 ถึงร้อยละ 83 ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวในระดับการศึกษาต่างๆ ส่วนผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระออกค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 16 – 30 (ตารางที่ ฉ.1) แต่ก็ยังต่ำกว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษา “รัฐอุดหนุนการดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐในอัตราที่สูงมาเป็นเวลานาน สัดส่วนที่

อุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 70 ถึงร้อยละ 95 ของค่าใช้จ่าย แสดงว่าผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระออกค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 5-30 เท่านั้น” (เมธี ครองแก้วและคณะ 2547)¹⁴

ตารางที่ ๑1 ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปี 2550 จำแนกระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน	งบฯ ไม่รวม งบลงทุน (ล้านบาท)	ค่าบำรุง การศึกษา/ค่าเล่า เรียน (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย ต่อหัวของรัฐ (บาท/คน)	ร้อยละ*	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย ต่อหัวที่ครัวเรือน จ่าย (บาท/คน)	ร้อยละ*	เฉลี่ยรวม (บาท/คน)
ก่อนประถม	1,438,829	22,947	6,794	15,949	77.2	4,722	22.8	20,670
ประถม	5,220,455	88,296	17,591	17,034	83.5	3,370	16.5	20,404
มัธยมต้น	3,187,082	51,441	10,528	16,140	83.0	3,303	17.0	19,444
มัธยมปลาย	2,693,915	33,191	8,776	12,606	79.1	3,333	20.9	15,940
- สายสามัญ	1,761,438	23,504	4,785	13,343	83.1	2,717	16.9	16,060
- สายอาชีพ	871,477	9,688	3,991	11,117	70.8	4,579	29.2	15,696
รวม	12,479,281	196,505	43,689	15,746	81.8	3,501	18.2	19,247

หมายเหตุ: *จากการคำนวณ

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญสวัสดิ์สุทธิ์ (2551) ตารางที่ 2 หน้า 6

ที่มาของข้อมูล: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตารางที่ 18 หน้า 25

ดังนั้นเพื่อสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า ควรคำนึงถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมไปพร้อมๆ กัน จึงเสนอแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมดังนี้

- ท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น ผ่าน การกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น เพื่อการบริหารจัดการการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่และสังคมท้องถิ่น
- การเงินอุดมศึกษาควรมีการพิจารณาให้ผู้เรียน (ครัวเรือน) รับภาระมากขึ้น (โดยรัฐสร้างแรงจูงใจและอุดหนุนอย่างเหมาะสม มีทุนการศึกษา และการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รองรับ) พร้อมๆ กับการมีส่วนร่วมมากขึ้นของสังคม โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาในระดับนี้ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้เรียนสูงมาก และให้ประโยชน์ต่อภาคธุรกิจและสังคมโดยรวมด้วยการมีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ในปัจจุบันรัฐอุดหนุนระดับอุดมศึกษาคิดเป็นประมาณร้อยละ 77 จึงควรมีการลดการอุดหนุนจากรัฐลง และรัฐนำเงินส่วนที่ลดลงนี้ไปปรับปรุงคุณภาพ เทคโนโลยีการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ทางการศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้
- การบริจาคเพื่อการศึกษา (ส่วนหนึ่งของ Corporate Social Responsibility, CSR) ควรให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น (ระดับอุดมศึกษา) ควรเพิ่มการให้ทุน+เงินให้เปล่า ผ่านการระดมทุนโดยมหาวิทยาลัย/บริจาค เพื่อช่วยคนจน นอกเหนือจากเงินกู้ (กยศ. กรอ.) การมีส่วนร่วมของสังคม โดยเฉพาะภาคเอกชนนี้มีส่วนจำเป็น เนื่องจากจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการได้กำลังคนที่มีคุณภาพ

¹⁴ อ้างใน ชัยยุทธ ปัญสวัสดิ์สุทธิ์ (2551) หน้า 6

การกระจายภาระรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จากรายจ่ายการลงทุนด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าวมาในบทก่อนหน้า พบว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนยังมีสัดส่วนน้อย (ไม่ถึงร้อยละ 30)

นอกจากนี้ ในปี 2551 (การดำเนินงานของปี 2550) สถานประกอบการที่มีการจ้างงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป จัดฝึกอบรมครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด และไม่ต้องจ่ายสมทบ คิดเป็นร้อยละ 65.17 ของสถานประกอบการที่อยู่ในข่ายบังคับ ส่วนสถานประกอบการที่ไม่จัดฝึกอบรมหรือจัดฝึกอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและต้องจ่ายสมทบ คิดเป็นร้อยละ 6.41 และเป็นที่น่าสังเกตว่า สถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่จัดฝึกอบรมและไม่จ่ายเงินสมทบยังมีสัดส่วนที่สูงกว่า คือ ร้อยละ 28.42 (ดูตารางที่ ๑๒) แสดงให้เห็นว่ายังมีภาคเอกชนบางส่วนที่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งภาครัฐอาจจะต้องพิจารณาส่งเสริมจูงใจเพิ่มเติมนอกเหนือจากมาตรการทางภาษี เช่น การให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบางส่วน การให้เงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสำหรับแรงงานที่ขาดงานเพื่อเข้ารับการอบรม เป็นต้น ดังเช่นประเทศเกาหลี สิงคโปร์ ที่ประสบผลสำเร็จ

ตารางที่ ๑๒ สรุปข้อมูลการยื่นแบบแสดงการจ่ายเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (สท.๒) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑

ปี	สถานประกอบการที่อยู่ในข่ายบังคับ (ลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป)		สถานประกอบการประเภทที่ 1		จำนวนผู้รับการฝึกตามแบบ สท.๒ (คน)	สถานประกอบการประเภทที่ 2			สถานประกอบการประเภทที่ 3			จำนวนเงินสมทบที่รับชำระ (บาท)
	จำนวน (แห่ง)	ลูกจ้าง (คน)	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)		จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)	เงินสมทบ (บาท)	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)	เงินสมทบ (บาท)	
2549	12,519	6,131,033	8,617	68.83	2,171,106	-	-	44,919,181	3,902	31.17	0	44,919,180
2550	13,985	6,530,021	8,180	58.49	2,597,678	1,090	7.79	24,107,586	4,715	33.71	0	34,107,586
2551	13,733	6,309,200	8,950	65.17	2,963,620	880	6.41	24,885,057	3,903	28.42	0	24,885,057

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 27 พฤษภาคม 2551 (ข้อมูลกองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด)

- ประเภทสถานประกอบการ สถานประกอบการประเภทที่ 1 หมายถึง จัดฝึกอบรมครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด และไม่ต้องจ่ายสมทบ, สถานประกอบการประเภทที่ 2 หมายถึง ไม่จัดฝึกอบรมหรือจัดฝึกอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและต้องจ่ายสมทบ, สถานประกอบการประเภทที่ 3 หมายถึง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่จัดฝึกอบรมและไม่จ่ายเงินสมทบ
- ข้อมูลปี 2549, 2550, 2551 หมายถึง การดำเนินงานของปี 2548, 2549, 2550 ตามลำดับ
- ช่องที่ไม่มีข้อมูลการรายงาน หมายถึง ไม่มีการเก็บข้อมูลแยกประเภทในปีนั้น

ที่มา: กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

จากการประเมินผลการลงทุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (โดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ (2551)) พบว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนตัดสินใจไม่ลงทุนในการพัฒนาทักษะให้แรงงาน เนื่องจากแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทยได้รับค่าจ้างและรายได้แตกต่างกันมาก การกระจุกตัวของการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน อาจเพิ่มความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานและรายได้เพิ่มขึ้นอีก ผู้ประกอบการรายอื่นอาจฉกฉวยโอกาสดึงแรงงานที่มีการพัฒนาทักษะแล้วไปเป็นแรงงานของตนโดยการจ่ายค่าจ้างที่สูงกว่าผู้ประกอบการเดิม โดยที่ไม่ต้องลงทุนพัฒนาทักษะแรงงานนั้น ทำให้ตลาดเกิดการล้มเหลวในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้ตลาดทำงานปกติ โดยการใช้เงินของสังคมไปลงทุนในการพัฒนา เพื่อหาแนวทางการจัดการให้สถานประกอบการได้รับประโยชน์จากการลงทุนอย่างเต็มที่

จากการศึกษาดังกล่าวซึ่งใช้การสุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่จัดอยู่ในข่ายการใช้เทคโนโลยีชั้นกลาง (Medium-technology manufacturing) และสถานประกอบการในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูง (High-technology manufacturing) โดยสถานประกอบการที่สุ่มมานั้นต้องมีแรงงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป อยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามพ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน 2545 พบประเด็นที่น่าสนใจคือ

- การลงทุนพัฒนาฝีมือทักษะแรงงานของสถานประกอบการและการอุดหนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ได้ทำให้แรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด
- สถานประกอบการให้ความสำคัญกับการศึกษาของแรงงานมากกว่าการฝึกอบรมทักษะของแรงงาน โดยการตอบแทนการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของแรงงานในรูปของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น
- สถานประกอบการเลือกที่จะควบคุมคุณภาพให้กับสินค้ามากกว่าที่จะสร้างคุณภาพสินค้าด้วยฝีมือทักษะแรงงาน เนื่องจากสามารถควบคุมคุณภาพสินค้าให้เป็นไปตามที่ต้องการกำหนดได้ง่ายกว่า และใช้ต้นทุนต่ำกว่า
- สถานประกอบการจะเป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเฉพาะ (Specific training) ซึ่งตรงกับการฝึกอบรมทักษะเพื่อปรับปรุงการทำงานขององค์กรโดยรวมของสถานประกอบการ และการฝึกอบรมทักษะเฉพาะวิชาชีพ ในขณะที่สถานประกอบการ จะไม่เป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทักษะการสนับสนุนการทำงานแบบทั่วไป (general training) เนื่องจากแรงงานที่มีทักษะแบบนี้สามารถที่จะลาออกไปทำงานที่ใดก็ได้ สถานประกอบการจึงไม่จ่ายค่าฝึกอบรมทักษะประเภทนี้ แต่จะทำการจ่ายค่าจ้างตามกลไกตลาดแรงงานที่มีฝีมือทักษะในระดับที่ต้องการ
- สถานประกอบการได้ให้ลำดับความสำคัญของการฝึกอบรมแก่ (1) กลุ่มช่างเทคนิคสูงสุด ตามด้วย (2) กลุ่มวิศวกร นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากสถานประกอบการส่วนใหญ่มีเทคโนโลยีระดับปานกลาง จึงต้องอาศัยช่างเทคนิคมากกว่า และลำดับสุดท้าย (3) กลุ่มพนักงานในระดับปฏิบัติการทั่วไปและกลุ่มผู้บริหารและจัดการฝ่าย (แผนก) น้อยที่สุด อาจเป็นเพราะสถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการพัฒนาทางด้านการจัดการที่ทันสมัย และไม่ได้ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการซึ่งองค์กรในประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ใช้กัน นอกจากนี้ สถานประกอบการบางแห่งมีความคิดว่าการปฏิบัติงานทั่วไปและการบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่เรียนรู้และดูตัวอย่างจากที่อื่นได้ จึงไม่มีความจำเป็นในการฝึกอบรมที่เป็นทางการและมีค่าใช้จ่าย

ในทำนองเดียวกัน จากการ ระดมความคิดผู้เชี่ยวชาญด้าน การพัฒนาฝีมือแรงงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)) มีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ

- ความต้องการของภาคธุรกิจเปลี่ยนแปลงเร็วตามการเปลี่ยนแปลงของตลาด ทำให้การพัฒนาฝีมือแรงงานหรือการผลิตคนจากสถานศึกษาไม่ทันต่อความต้องการ การ เอกชนบางรายจึงไม่รอและลงมือดึงคนจากระบบมาพัฒนาเอง เช่นบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ที่เข้ามาฝึกพัฒนาแรงงานเอง โดยใช้ model school ร่วมกับอาชีวศึกษา 47 ภาคที่มีโรงงานของ

บริษัทตั้งอยู่ โดย 1) นำนักศึกษาเรียนในพื้นที่โรงปูนจริง ฝึกทำจริง และ 2) ฝึกครูผู้สอนไปด้วย เพื่อให้ไปสอนลูกศิษย์เพิ่มเติมได้จริง ผลคือลดเวลาที่นักศึกษาจะเป็นแรงงานที่ทำงานกับปูนซีเมนต์ได้จริงจาก 1 ปี เป็น 3-6 เดือนโรงเรียนปัญญาภิวัฒน์ ของบริษัท CP คัดเลือกคนเพื่อเข้ามาเรียน พอจบการศึกษาก็รับเข้าทำงานในบริษัท และ Toyota Academy ที่รับนักศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมมาฝึกเพื่อเข้าทำงาน

- การฝึกพัฒนาแรงงานด้านอุตสาหกรรม โรงงานใหญ่ๆ มีความต้องการ (need) และมีทรัพยากร (เงิน) เพียงพอที่จะดำเนินการเองได้ แต่ภาคเกษตร รวมทั้ง SMEs และแรงงานนอกระบบ ชาดอำนาจต่อรอง รัฐต้องเข้ามาช่วยในการฝึกแรงงาน โดยเฉพาะการยกระดับฝีมือแรงงาน
- อปท./อบต. มีทรัพยากรมาก ใกล้ชิดและรับรู้ถึงความต้องการของท้องถิ่น น่าจะหันมาทำเรื่องการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย โดยภาครัฐต้องสนับสนุนทรัพยากรและพิจารณาปรับปรุงเรื่องกฎระเบียบให้ อปท./อบต. มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการในเรื่องนี้ด้วย
- ระบบการฝึกอบรมควรเน้นคุณภาพควบคู่กับปริมาณ และพัฒนา ระบบติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์จากการฝึกอบรม (การมีงานทำ การเปลี่ยนแปลงรายได้) ด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการฝึกอบรมแรงงาน และสร้างการรับรู้ถึงประโยชน์จากการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในวงกว้าง ผู้อยู่ในกำลังแรงงานจำนวนไม่น้อยไม่ตระหนักและไม่เห็นความสำคัญของการฝึกอบรม โดยเฉพาะผู้ไม่มีรายได้ประจำ ได้แก่ แรงงานนอกระบบประเภทต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ
- การสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร จะต้องมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน โดยการพัฒนาแรงงานในภาคเกษตร ในช่วง 5-10 ปีควร พัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตรทดแทนแรงงานคนได้ เนื่องจาก ภาคเกษตรมีแรงงานประมาณ 16 ล้านคน จะอยู่ในภาคเกษตร อุตสาหกรรม (ในระบบ) เพียง 3 ล้านคนอยู่นอกระบบถึง 13 ล้านคนหรือ 60% ของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครัวเรือน ซึ่งมีแนวโน้มเป็นผู้สูงอายุมากขึ้น (เกือบครึ่งหนึ่งมีอายุเกิน 50 ปี) การพัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตรทดแทนแรงงานคนได้ เป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในการเพิ่มผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรทั้งในปัจจุบันและอนาคต
- และการพัฒนาทักษะอาชีพเกษตรกร จะต้องไม่ลืมเรื่องการส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยการอนุรักษ์ ถ่ายทอดภูมิปัญญาชาวบ้าน การ สร้างศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่นเทคโนโลยีชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่ประสบ ความสำเร็จในการพัฒนาฝีมือแรงงาน พบว่าการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเม็ดเงินลงทุนด้านนี้มากขึ้นอาจดำเนินการในรูปการมีระบบการประกันการจ้างงาน ที่ผู้สมทบกองทุนจะได้รับการฝึกอบรมเมื่อตกงาน (reemployment training) ที่อ้างอิงจากโครงการ Job Skill Development Program (JSDP) ในระบบ Employment Insurance System (EIS) ของประเทศเกาหลีใต้ ที่ให้นายจ้าง (เอกชน) เป็นผู้จ่ายสมทบทั้งหมด

อย่างไรก็ดี ภาครัฐก็ยังคงควรมีบทบาทในการอุดหนุนเพื่อช่วยให้บริษัทมีการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น โดยเน้นอุดหนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และแรงงานนอกระบบ (คิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของแรงงานรวม) ซึ่งมีทรัพยากรจำกัด เพื่อให้สามารถมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสมรองรับการเปลี่ยนแปลงและการวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน สามารถเผชิญความท้าทายในเรื่องการไหลเข้าของคนและแรงงานจากกลุ่มภาคีอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ การพัฒนาฝีมือแรงงานที่ต่อเนื่องจากการยกระดับคุณภาพการศึกษา การทำวิจัยที่เข้มข้นขึ้น จะเป็นการวางรากฐานแนวทางให้ ทรัพยากรมนุษย์รุ่นลูกหลานมีคุณภาพ พร้อมทดแทนกำลังที่หายไปของกลุ่มผู้สูงอายุ และสามารถแข่งขันกับคลื่นแรงงานที่ไหลเข้ามาอย่างเสรีได้ เปรียบเช่นประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านนี้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ และเกาหลีใต้

การเพิ่มการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการฝึกอบรมก็ไม่ควรมองข้าม โดยเฉพาะการฝึกอบรมด้านการเกษตร การส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมบริบทชุมชนอย่างยั่งยืน

การรวมกลุ่มอาชีพเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาฝีมือแรงงานในแง่การเชื่อมโยงทุนทางสังคม ความเข้มแข็งของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน ข้อมูลแสดงคุณภาพการดำเนินงานของกลุ่ม ดังกล่าว อาจดูได้จากจำนวนกลุ่มอาชีพที่ได้รับการยอมรับว่าประสบผลสำเร็จ ต่อจำนวนกลุ่มอาชีพที่มีอยู่ หรือผลสัมฤทธิ์ในการสร้างรายได้ของกลุ่ม อย่างไรก็ตามขณะนี้ ข้อมูลที่มีคือจำนวนองค์กรชุมชนที่ได้รับการรับรองสถานภาพปี 2552 โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทางด้านนี้จะมีอยู่สองกลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจชุมชน/อาชีพ และกลุ่มวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยกลุ่มธุรกิจชุมชน/อาชีพ มีจำนวน 23,628 องค์กร มีจำนวนสมาชิก 2,608,454 คน และมีจำนวนเงินออม 778 ล้านบาท ส่วน กลุ่มวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีจำนวน 1,634 องค์กร มีจำนวนสมาชิก 218,765 คน และจำนวนเงินออม 173 ล้านบาท (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)¹⁵

การกระจายภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม

นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ ก็ได้มีส่วนช่วยในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน อันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคเอกชน และครัวเรือน ทั้งนี้งบประมาณของ อปท. ในด้านสวัสดิการสังคมจะประกอบด้วย แผนงานสังคมสงเคราะห์ และแผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ส่วนภาคเอกชนและครัวเรือนได้แก่ รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะของทั้งสองภาคส่วน

ในการประมาณการภาระทางการเงินของทั้งสามภาคส่วนนั้น สำหรับภาค อปท. จะใช้ข้อมูลอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยในอดีต (ปี 2548-2551) เป็นตัวปรับ โดยมีค่าเท่ากับร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนภาคเอกชนและครัวเรือน เนื่องจากเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลซึ่งน่า จะขึ้นกับรายได้ของผู้บริจาค จึงกำหนดให้ปรับเพิ่มขึ้นบนพื้นฐานอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ร้อยละ 7 ต่อปี ดังนั้นจะเห็นว่าภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางลงได้

¹⁵ จาก website สื่อชุมชนแห่งชาติ <http://www.siamlocalnews.com/cwpnews/view.php?newsid=3591>

เรื่อง	งบประมาณ	หมายเหตุ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เติบโตร้อยละ 10 ต่อปี	อัตราการเติบโตเฉลี่ยของปี 2548-2551
รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะของภาคเอกชน	เติบโตร้อยละ 7 ต่อปี	บนพื้นฐานอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ย
รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะของภาคครัวเรือน	เติบโตร้อยละ 7 ต่อปี	บนพื้นฐานอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ย

การกระจายภาระรายจ่ายด้านสุขภาพ

นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ ก็ได้มีส่วนช่วยในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน อันได้แก่ อปท. ภาคเอกชน และครัวเรือน

ในการประมาณการภาระทางการเงินของทั้งสามภาคส่วนนั้น สำหรับภาค อปท. จะใช้ข้อมูลอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยในอดีต (ปี 2548-2551) เป็นตัวปรับ โดยให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับภาคเอกชนและภาคครัวเรือน เนื่องจากปัจจุบันก็มีส่วนร่วมในการรับภาระด้านสุขภาพอยู่บ้างแล้ว จึงกำหนดให้ปรับภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี และภาคครัวเรือนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อปี

ภาคส่วน	เพิ่มบทบาท
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ร้อยละ 5 ต่อปี
รายจ่ายภาคเอกชน	ร้อยละ 2 ต่อปี
รายจ่ายภาคครัวเรือน	ร้อยละ 0.5 ต่อปี

ภาคผนวก ข

ผลการระดมความคิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop)

การประชุม: โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560

วันเวลา: วันอังคารที่ 25 พฤษภาคม 2553 เวลา 8.30 – 12.30 น.

สถานที่: ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม: 47 คน

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ผู้ร่วมประชุมได้เสนอความเห็นในประเด็นต่าง ๆ โดยสามารถจัดหมวดหมู่ของความเห็นได้ดังนี้

ข.1 กรอบแนวคิดและหลักการ

- การรับสวัสดิการสังคมต้องเป็นการรับอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- ความมองไปที่ welfare society (รัฐ+เอกชน+ประชาชน+ชุมชน) ไม่ใช่แค่ welfare state (รัฐทำทั้งหมด) เพราะจะมีความเป็นไปได้สูงกว่าที่จะนำไปสู่ระบบสวัสดิการถ้วนหน้า
- การพิจารณาว่าเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าหรือ targeting น่าจะอิงกับรัฐธรรมนูญ ว่าบริการพื้นฐานที่รัฐต้องให้ และให้แก่คนไทย และ/หรือ คนในประเทศไทย (กลุ่มคนไทยไร้รัฐซึ่งหมายถึงคนเชื้อชาติไทยที่อยู่ตามชายแดนต่างประเทศ) ควรจะได้รับสวัสดิการหรือไม่ แค่นั้น
- สวัสดิการถ้วนหน้าจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องมีธรรมาภิบาล
- รัฐให้สวัสดิการเป็นเรื่องของความเสมอภาค แต่สิทธิคือความเท่าเทียมกัน
- การให้สวัสดิการแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะใช้หลักของความเป็นธรรม
- การให้สวัสดิการตามสิทธิจะทำให้คนเกียจคร้านได้ (รอรับสวัสดิการ) เพราะได้รับสวัสดิการจนหมดแรงจูงใจในการทำงาน
- สวัสดิการน่าจะเน้นไปในเรื่องของ social protection ผู้ด้อยโอกาสจะเป็น social assistant และสุดท้ายจะมี safety net คอยรองรับกลุ่มที่ตกหล่นจาก 2 กลุ่มแรก
- ในปี 2015 จะมีการเคลื่อนย้ายคนในกลุ่มอาเซียน จึงต้องคิดว่าสวัสดิการจะรองรับคนเหล่านี้หรือไม่
- เป้าหมายสวัสดิการถ้วนหน้าเพื่ออะไร การให้สวัสดิการถ้วนหน้าแบบเท่ากันบางอย่าง ไม่ยุติธรรม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท
- การให้สวัสดิการสังคมนั้น ไม่ควรให้รัฐรับภาระเพียงฝ่ายเดียว ควรให้ครัวเรือนและชุมชนช่วยเหลือกันเองด้วย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผ่านชุมชน

- ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ควรจะเป็นการให้เงินผู้ที่ได้รับสวัสดิการมีโอกาสที่ดีขึ้น แล้วก็หยุด ไม่ใช่ให้ไปเรื่อย ๆ
- Pillar 1-3 (การให้บริการสังคม ระบบประกันสังคม และ ระบบการช่วยเหลือทางสังคม) เป็นการให้สวัสดิการ โดยผู้รับผิดชอบหลักคือรัฐ ส่วนเอกชนจะเป็นส่วนเสริม ส่วน Pillar 4 (ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม) เป็นการส่งเสริมผู้ให้สวัสดิการ ซึ่งสนับสนุนโดยภาคประชาสังคม
- Public welfare จะเกิดและมีประสิทธิภาพได้ งบประมาณรัฐต้องเพียงพอ โดยคนในประเทศต้องมีรายได้สูงถึงระดับเสียภาษี

ข.2 ความครอบคลุมของสวัสดิการ

การศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน

- ควรมีเรื่องอนามัยโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยนมโรงเรียนและ EQ ของเด็กนักเรียน
- กรณีโครงการเรียนฟรี 15 ปี ใดในเรื่องเสมอภาค (ทุกคนได้เท่ากัน) แต่ไม่เป็นธรรม เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร (เช่น งบประมาณ) (คนรวย 20% แรกมีโอกาสอยู่แล้ว ทำให้มีมากขึ้น แต่คนจน 40% ล่าง ทำให้ช่องว่างยิ่งแตกต่างกันมากขึ้น) จึงควรเป็นแบบ targeting

สุขภาพ

- บริการด้านสุขภาพของประกันสังคม แม้ผู้ประกันตนต้องจ่ายสมทบ แต่คุณภาพสู้ UC ไม่ได้ ควรให้การบริการมีคุณภาพใกล้เคียงกันกว่านี้
- ควรเพิ่มบริการด้านทันตกรรม
- กลุ่มแรงงานผิดกฎหมายอาจต้องมีกองทุนทางเลือกเข้ามาดูแลด้านสุขภาพ
- ปัญหาบริการด้านสุขภาพที่สำคัญเรื่องหนึ่งคือเตียงไม่พอควรแก้ไขโดยลดวันรอคิวเข้ารักษาพยาบาล

ผู้ด้อยโอกาส

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หากเบี้ยเดือนละ 500 บาทไม่เพียงพอก็อาจต้องมีแบบ targeting เข้ามาร่วมด้วย ซึ่งจะช่วยให้บางคนได้มากกว่า 500 บาทได้ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง
- ควรให้ความสำคัญกับเรื่องเบี้ยยังชีพผู้ป่วยโรคเอดส์ด้วย
- อยากให้เห็นความสำคัญของการดูแล/เยียวยาเด็กที่มีปัญหา (ยาเสพติด/ครอบครัว/จิตเวช/อาชญากรรม) และศาลเยาวชนและครอบครัวสั่งให้ได้รับการบำบัดที่หน่วยงานต่างๆ เช่น โรงพยาบาลตุลาการเฉลิมพระเกียรติ โดยได้รับการดูแลเป็นพิเศษและมีงบประมาณเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการให้สวัสดิการผ่านคณะกรรมการชุมชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับเด็ก
- ควรมี long-term care ดูแลผู้สูงอายุที่บ้านภายในชุมชน

อื่น ๆ

- การประกันราคาควรจะเป็นแบบ targeting แต่ประกันรายได้สามารถทำได้กับทุกกลุ่มอาชีพ
- การประกันรายได้เกษตรกรหน้าจะเป็นการประกันความเสี่ยงในการไม่มีรายได้และเป็นแบบ targeting ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยรัฐจ่ายส่วนต่างของราคาตลาดกับราคากลาง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดหนี้ของเกษตรกร ไม่ให้เป็นหนี้นอกระบบ
- หนี้สินเกษตรกรหน้าจะเป็น Pillar 4 หรือระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม โดยให้ชุมชนช่วยเหลือกันเอง แต่ต้องดูว่าหนี้นี้ เกิดเพราะเหตุใด ถ้าเกิดจากการประกอบอาชีพก็น่าจะช่วยเหลือ แต่ถ้าเป็นหนี้ครัวเรือน เช่น ชื้อของฟุ่มเฟือย ก็ไม่ควรช่วยเหลือ
- เรื่องหนี้สินน่าจะนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้แก้ไข
- ควรจะรวมที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ด้วย
- กลุ่มแรงงานที่มีปัญหาเรื่องสวัสดิการมากที่สุดคือกลุ่มลูกจ้างในภาคเกษตร
- กองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งเป็น Pillar 4 หรือระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมนั้น น่าจะเป็นแบบถ้วนหน้า โดยเป็นความหวังของหลายคน แต่จะมีประเด็นว่ากองทุนฯ จะอยู่ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่
- ในยุค ageing คนในชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นรุ่นเดียวกับผู้สูงอายุ คนหนุ่มสาวไปทำงานในเมืองกันหมด ทำให้ชุมชนพัฒนาได้ช้า สวัสดิการชุมชนที่จะเข้ามารองรับกลุ่มต่างๆ ต้องใช้เงินมาก

ตารางที่ ข1 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
1	นายสุรเดช ฉายะเกษศรี	รองปลัดกระทรวง
2	นางสาวปาริชาติ พรหมสุวรรณ	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)		
3	นางเพ็ญพรรณ จิตตะเสนีย์	ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการสร้างการเรียนรู้และสุขภาวะองค์กร
4	นางอรพิน วัฒนภูมิ	แผนงานแรงงาน
5	ทพ. ศิริเกียรติ เหลียงกอบกิจ	
6	นางสาวปิยะพรรณ มลิหอม	
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ (ก.ส.ค.)		
7	นางกิตติยา ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา	
8	นางสาวกาญจนา ชื่นทองอร่าม	
9	นางสาววรพร ว่องนุกุลสวัสดิ์	
10	นางสาวสิริพร อรุณแสงสุรีย์	
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ		
11	นพ. ชูชัย ศรีธานี	ผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เขต 3 นครสวรรค์
12	นายพงศธร พอกเพิ่มดี	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
13	คุณพรวร ปธานวนิช	
สำนักบริหารการพัฒนากระบวนการปฐมนุญ		
14	นางสุธิดา สงวนศักดิ์	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		
15	นางนพพร วีระยานุพงศ์	เศรษฐกิจรชานาญการ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ		
16	นางอมรรรณ เทศทอง	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายกลยุทธ์องค์กรและพัฒนาธุรกิจ
17	คุณศรีกัญญา ยาทิพย์	
มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย / สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข		
18	พญ. ลัดดา ดำริการเลิศ	ผู้จัดการงานวิจัย
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
19	นางสาวภาณี วัฒนา	ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา
20	นายวรวิทย์ วรธัญญะกิจ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน		
21	นางอุดมลักษณ์ สอนสำรี	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
22	นางสุชาดา ฤทธิธโนโสณ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
กองสวัสดิการแรงงาน		
23	นางวัชรีย์ มากหวาน	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
24	นายมนต์ชัย ภูสีเขียว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานประกันสังคม		
25	นายศิลา แก้วตาพันธ์	นักวิชาการ
26	นางนรรัตน์ บุญเยี่ยม	นักวิชาการ
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		
27	นางสาวนันท์ชา จันทศิริ	ผู้อำนวยการส่วนพัฒนามาตรการและกลไก สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน
28	นางสาวสุรางค์ ชูโชติรส	ส่วนพัฒนามาตรการและกลไก สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน
29	นางสุปรียา หิรัญพรรณ	สำนักบริการสวัสดิการสังคม
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ		
30	นางสาวศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ		
31	นายวิสิทธิ์ สนามชวด	ผู้อำนวยการกองบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
เครือข่ายสวัสดิการชุมชน		
32	นายอนันต์ ต่ายหลี่	กรรมการ ศูนย์การเรียนรู้สวัสดิการชุมชน
33	นายสุรินทร์ นันทไพฑูรย์	ที่ปรึกษาศูนย์การเรียนรู้สวัสดิการชุมชน
34	นางอาภรณ์ สายเชื้อ	รพ. ตูลาการเฉลิมพระเกียรติ
35	คุณเรณู ไชยวุฒิ	รพ. ตูลาการเฉลิมพระเกียรติ
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา		
36	นายอาณัติ พงศ์สุวรรณ	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักนโยบายและแผน
37	นางสุจิตรา กิ่งสีดา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน
38	นางสาวสุภาวดี คุณศรี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา		
39	นายอภิปไตย โปแดง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กสณ.)		
40	นายวิรุฬห์ นิลโมจน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคมศาสตร์ (มหิดล)		
41	นางยุพิน วรสิริอมร	
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		
42	รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ	คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์		
43	นายกิตติพัฒน์ นนทปัทมดูล	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย		
44	ดร. สมชัย จิตสุชน	
45	นางจิราภรณ์ แผลงประพันธ์	
46	นายยศ วัชรคุปต์	
47	นางสาวนันทพร เมธาคูณวุฒิ	

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ (2549), **สรุปผลการวิจัย เรื่องการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**, โดย คณะทำงานวิจัยค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กันยายน.
- กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน (2550), **รายงานการสำรวจความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2549**, กุมภาพันธ์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2548), **เรียนรู้ประสบการณ์การกระจายอำนาจการศึกษาของต่างประเทศ**, พศจิกายน. <http://www.kriengsak.com>
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2552), **แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550- 2554) และแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยเพื่อชีวิตมั่นคง พ .ศ. 2550-2554 ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554).**
- คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี (2550), **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบแรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร/ปริมณฑลและเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก ,** เสนอกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม.
- คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553), **โครงการวิจัย ระบบการดูแลระยะยาวเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อวัยสูงอายุ**. กุมภาพันธ์.
- ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์ สุทธิ (2551), **ทุนมนุษย์และผลตอบแทนทางการศึกษา** , เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน. พศจิกายน.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2553), **โครงการประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย** เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), มิถุนายน
- (2554), **การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม** . เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . (รายงานอยู่ระหว่างดำเนินการ)
- พັນยุทธิ์ ศานติยานนท์ (2550), **การศึกษาความครอบคลุมของการประกันสุขภาพของไทย**, วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทยากร เชียงกูล (2549), **สภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข**, สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

_____ (2550), **สภาวะการศึกษาไทย ปี 2549/2550 การแก้ปัญหาและการปฏิรูป การศึกษาอย่างมีระบบของครุธรรม**, สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550), **คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ ?**, เอกสารประกอบ การ สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ปัญหาความ ยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, พุทธศักราช.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553), **ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย**, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรัญญา เตียวกุล และคณะ (2550), **บทบาทของการศึกษาภาคบังคับต่อการแก้ปัญหาความยากจน :** **โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส**, เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2550 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกัน อย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, พุทธศักราช.

วิรัช อยู่ชา และยงยุทธ แฉล้มวงศ์ (2551), **ความสามารถของแรงงานกับศักยภาพในการแข่งขันของ อุตสาหกรรมไทย**, เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน, พุทธศักราช.

วิโรจน์ ณ ระนอง (2550), **บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา : โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิง เศรษฐศาสตร์การเมือง**, เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือ สวัสดิการ. พุทธศักราช.

วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2548). **ระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนของโครงการประกันสุขภาพต่างๆ . โครงการติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระยะที่สอง** (2546-7). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ศรียวิการ์ เมฆวัชชัยกุล (2552), **ข้อมูลภาพรวมกระทรวงศึกษาธิการ โครงการสนับสนุนการจัด การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ**, เสนอต่อ คณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา, ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ อาคารรัฐสภา, 5 มีนาคม.

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2551), **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การ ประเมินผลการลงทุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่มีต่อรายได้และการกระจายรายได้ของ แรงงานไทย**, กันยายน, กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550ก), **รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554)**, เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรุงเทพมหานคร.

_____ (2550ข) **รายงานการสำรวจความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน พ .ศ. 2549**, รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน , กรุงเทพมหานคร, กันยายน.

_____ (2552), **โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้**, ธันวาคม.

_____ (2544), **โครงการช่วยความคุ้มครองทางสังคม**, รายงานที่ดาร์ไอ ฉบับที่ 31, ธันวาคม.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ อาริยา มนัสบุญเพิ่มพูน (2549), **การประเมินนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ)** ได้รับการสนับสนุนจากแผนงานพัฒนาโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี, มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, กรกฎาคม.

สมชัย จิตสุชน (2553), **การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน : การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับระบบสวัสดิการ**, เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ, พฤศจิกายน.

สรารุณ ไพฑูรย์พงษ์ (2551), **คุณภาพแรงงานไทย**, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน, พฤศจิกายน.

สุรจิต ลักษณะสุด, พิสิทธิ์ พัวพันธ์, จารุพรรณ วานิชธันกุล, ศาฤทธิ สัทธกุล, อุทุมพร จิตสุทธิภากร และจกมล คำไล่ (2553), **ความท้าทายของนโยบายการคลัง : สู้ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว**, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

สุวจิ ภูิด (2547), **ประชาสังคมไทยกับกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ : พัฒนาการของทุนทางสังคมเพื่อการสร้างสังคมแห่งสุขภาวะ**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวรรณี คำมั่นและ คณะ (2551), **ทุนทางสังคมกับการพัฒนาทุนมนุษย์**, เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน, พฤศจิกายน.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2553), **เอกสารประกอบการเสวนา “ทัศนะและแนวทางปฏิรูปสำนักงานประกันสังคมให้เป็นองค์กรอิสระ”**, มิถุนายน. 2.

สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.), เว็บไซต์ที่ <http://report.nhso.go.th/NumberCardProvinceServlet>

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2552), **สถานการณ์แรงงานปี 2551 (มกราคม-ธันวาคม 2551)**, ปีที่ 4 ฉบับที่ 5, กระทรวงแรงงาน, กุมภาพันธ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา(สกศ.) กระทรวงศึกษาธิการ (2549), **สกศ เผยผลวิจัยเปรียบเทียบนวัตกรรมเรียนรู้ตลอดชีวิตไทยกับนานาชาติ**, http://www.onec.go.th/news46/pr/sala/s_491206.htm

_____ (2550ก), **รายงานผลการวิจัย การศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ.**

_____ (2550ข), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน .
พฤศจิกายน.

_____ (2551), การประมาณการจำนวนผู้เรียนของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2555-2569.

_____ (2552), ร่าง แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559), มิถุนายน,
กรุงเทพฯ.

สำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ, สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, ไม่ระบุปี, **มาตรฐาน
อาชีพ/มาตรฐาน สมรรถนะ (Occupational Standard/Competency Standard)**, เอกสาร
เผยแพร่.

อัศวิน อาสุยา (2550), **ความสำคัญของการศึกษาต่อการลดความยากจน** , เอกสารประกอบ การ
สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง “จะแก้ปัญหา
ความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ,” กรุงเทพมหานคร, พฤศจิกายน.

Arthorn Riewpaiboon, Wachara Riewpaiboon, Kanyarat Ponsoongnern, and Bernard Van den Berg
(2009), “Economic valuation of informal care in Asia: A case study of care for disabled
stroke survivors in Thailand,” *Social Science & Medicine* (July): pp. 648-653.

Byung-Hee, Lee and Kim Jooseop (2004). “Chapter 15: Job Skill Development.” In *Labor in
Korea 1987-2002*. Seoul: Korea Labor Institute.

Mckinsey & Company (2007), **How the World’s Best-Performing School Systems Come Out on
Top**, September.

OECD (2004), **Educational attainment by gender and average year spent in formal education**.
www.oecd.org/dataoecd/56/9/37863998.pdf

Samrit Srithamrongsawat, Kanitta Bundhamcharoen, Siriphan Sasat, Patarapan Odton, and
Sarinthorn Ratkjaroenkhajorn (2009), **Projection of demand and expenditure for
institutional long term care in Thailand**, National Health Security Office, April.

World Bank (2008), **Thailand Social Monitor on Youth: Development and the Next Generation**.
January. www.worldbank.org

World Education Indicators (WEI) (2007), *Education Counts: Benchmarking Progress in 19 WEI
Countries*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Yongyuth Chalamwong et al. (2008), **Thailand Human Resource Development Monitor December
2008**, Series of Report Submitted to Overseas Vocational Training Association (OVTA).
Bangkok: Thailand Development Research Institute (TDRI), December.