

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

มีนาคม 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 ได้รณรงค์ให้ประเทศต่าง ๆ ถือว่าสวัสดิการพื้นฐานนั้นเป็น ‘สิทธิ’ (right) ของมนุษย์ทุกรูปนามที่สังคมต้องร่วมกันให้หลักประกันว่าสมาชิกในสังคมทุกคนได้รับอย่างเพียงพอ สำหรับไทยเองเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ อาจารย์ปวย อึ้งภากรณ์ ได้เคยเขียนบทความเรื่อง ‘จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน’ บรรยายอย่างละเอียดว่าคนไทยควรได้รับบริการอะไรบ้างจากรัฐและจากสังคมตั้งแต่ก่อนเกิดจนถึงตาย จนถูกถือเป็น ‘คัมภีร์’ ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการที่พึงปรารถนาตั้งแต่เกิดจนตาย

การใช้หลักคิดว่าสวัสดิการพื้นฐานเป็นสิทธิย่อมหมายถึงว่าสวัสดิการนั้นเป็น ‘สวัสดิการถ้วนหน้า’ ซึ่งปัจจุบันสวัสดิการพื้นฐานของไทยหลายอย่างมีลักษณะถ้วนหน้าแล้ว เช่นการรักษาพยาบาลนั้นทุกคนมีประกันสุขภาพ (แม้จะยังไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ เช่นคุณภาพการรักษาไม่เท่ากัน ผู้ได้สิทธิบัตรทองหรือประกันสังคมถ้าป่วยเป็นโรคร้ายแรงบางรายก็อาจไม่ได้รับการส่งต่อไปรักษา) นักเรียนที่เรียนถึงชั้นมัธยมปลายทุกคนไม่ต้องจ่ายค่าเรียนและยังได้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนเช่นค่าแบบเรียน ค่าเครื่องแบบ (ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี) คนแก่ที่อายุถึง 60 ปีทุกคนจะได้เงินเบี้ยยังชีพ 500 บาทต่อเดือน เป็นต้น

แต่สวัสดิการพื้นฐานอีกหลายประการก็ยังไม่ถ้วนหน้าอย่างที่ควร คือมีบางคนได้บางคนไม่ได้ และหลายอย่างคนที่ไม่ได้มีเยอะกว่าคนได้มากมาย ตัวอย่างเช่นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการรักษายาบาลดีกว่าพนักงานบริษัทเอกชนและผู้มีสิทธิบัตรทอง ผู้ทำประกันสังคมตามมาตรา 33 ของพรบ. ประกันสังคม หรือที่เรียกว่า ‘แรงงานในระบบ’ ซึ่งมีจำนวน 9 ล้านคนก็ได้รับสวัสดิการ 7 อย่าง คือได้ค่าทำคลอด ค่าเลี้ยงลูกเล็ก ประกันสุขภาพ เงินทดแทนถ้าพิการ เงินประกันการว่างงานหากตกงาน เงินบำนาญยามแก่เฒ่า และค่าทำศพหากตาย ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้ไม่มีให้สำหรับ ‘แรงงานนอกระบบ’ ซึ่งหมายถึงคนที่ทำงานด้วยตัวเอง ไม่มีนายจ้าง หรือมีนายจ้างแต่ไม่ได้ทำประกันสังคมไว้ให้ มีจำนวนกว่า 24-25 ล้านคน คือคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของคนวัยทำงานทั้งประเทศ

หากใช้หลักสากลว่าด้วยสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า สังคมไทยก็ต้องเพิ่มสวัสดิการให้กับคนที่ตกหล่นจากระบบสวัสดิการปัจจุบัน แต่ก็ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่าสังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น

รายงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินของระบบสวัสดิการพื้นฐานในรูปแบบและระดับต่าง ๆ ที่เป็นข้อสรุปจากการสอบถามความเห็นประชาชน คณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับจังหวัด ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอ อีกทั้งอภิปรายแนวทางการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความยั่งยืนและเท่าเทียมของระบบสวัสดิการ ผลการศึกษาสามารถแบ่งได้เป็นสามส่วนคือ ข้อสรุปสวัสดิการอันพึงปรารถนา ประเมินการงบประมาณภาครัฐเพื่อจัดสวัสดิการ แนวทางการสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการ โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

สวัสดิการอันพึงปรารถนา

คนไทยตั้งแต่เกิดจนตายควรได้รับสวัสดิการดังต่อไปนี้ในฐานะที่เป็นสวัสดิการพื้นฐาน

สวัสดิการก่อนเกิด เป็นสวัสดิการที่ได้รับผ่านแม่ที่อุ้มท้อง มีการบำรุงครรภ์อย่างถูกต้อง ซึ่งประกอบด้วยการการดูแลจากบุคลากรทางการแพทย์ การได้รับโภชนาการที่ครบถ้วนสำหรับตนเองและสำหรับทารกในครรภ์

สวัสดิการสำหรับเด็กและนักเรียน: รัฐช่วยค่าเลี้ยงดูบุตรให้เด็กไทยทุกคน ในอัตราที่เท่ากับสิทธิประโยชน์ผ่านกองทุนประกันสังคมคือคนละ 400 บาทต่อคนต่อเดือนจนอายุ 6 ปี มีศูนย์เด็กเล็กที่ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนทุกคนอย่างทั่วถึงทั้งด้านโภชนาการ การพัฒนาสติปัญญา (ไอคิว) และพื้นฐานทางอารมณ์ (อีคิว) รวมทั้งสถานสงเคราะห์เด็กสำหรับช่วยเหลือเด็กทุกคนที่ประสบปัญหาทางสังคม สำหรับด้านการศึกษาจัดให้เรียนฟรีเป็นระยะเวลา 15 ปีโดยเพิ่มค่าครองชีพเพิ่มเติมให้กับครอบครัวนักเรียนที่ยากจน (เช่นค่าเดินทางมาโรงเรียน) เพิ่มระดับคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกันมากขึ้น คือเปิดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีสิ่งกีดกัน (barrier) นอกจากนี้ยังรวมถึงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ การศึกษาทางเลือกอื่นๆ (การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย) และการศึกษาที่ครอบคลุมชนกลุ่มน้อย

สวัสดิการสำหรับคนวัยทำงาน: แรงงานนอกระบบทุกคนมีสวัสดิการใกล้เคียงกับแรงงานในระบบมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเท่ากับที่สมทบให้แรงงานในระบบและอาจสมทบเพิ่มในส่วนของนายจ้างที่แรงงานนอกระบบไม่มีด้วย โดยรายจ่ายประกันสุขภาพนั้นใช้งบประมาณจากโครงการบัตรทองแทน นอกจากนี้ยังมีกองทุนการออมแห่งชาติช่วยให้เกิดการออมในวัยชรามากขึ้นเป็นส่วนเพิ่มจากเบี้ยยังชีพ 500 บาทและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ รัฐวิสาหกิจและผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคม

สำหรับแรงงานแล้วสวัสดิการอีกเรื่องที่ยังจัดการได้ไม่ดีพอในปัจจุบันแต่เริ่มเป็นที่เรียกร้องของแรงงานคือการฝึกฝีมือแรงงานและการจัดหางาน ที่ต้องปรับเรื่องประสิทธิภาพอย่างเร่งด่วน โดยเสนอให้เพิ่มงบประมาณและปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีการฝึกฝีมือแรงงานที่ตรงความต้องการของตลาดและของแรงงาน (เรียกว่า demand-driven)

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ: ปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ผู้สูงอายุทุกคนจะได้รับเงินช่วยค่าครองชีพในรูปแบบต่าง ๆ เช่นบำเหน็จบำนาญ เบี้ยยังชีพ เงินออมจาก กอช. เป็นต้น แต่สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น เบี้ยยังชีพ 500 บาทอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ จึงได้เสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจนเท่ากับเส้นความยากจน นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ (เรียกว่าผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง) รัฐก็ควรดูแลคนเหล่านี้เป็นพิเศษ โดยมีเบี้ยเพิ่มเติมให้แก่ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง

นอกจากนี้ รัฐยังคงต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและมีสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือ institutional care ซึ่งถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีคนดูแลหรือเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ ส่วนเงินช่วยทำศพและการรักษาพยาบาลก็ใช้สิทธิตามปัจจุบันที่มีอยู่แล้ว

สวัสดิการสำหรับผู้พิการ: คล้ายสวัสดิการผู้สูงอายุ คือมีค่าครองชีพพื้นฐานให้แบบถ้วนหน้า และมีเบี้ยยังชีพพิเศษให้แก่ผู้พิการที่ยากจนและอยู่ในภาวะพึ่งพิง รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและมีสถานสงเคราะห์ผู้พิการมารองรับดูแลผู้พิการที่ไม่มีครอบครัวหรือไม่มีผู้ดูแล

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

ระบบสวัสดิการที่เสนอข้างต้นนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาว่าการหลีกเลี่ยงการทำงานของประชาชนที่รับสวัสดิการดังเช่นในบางประเทศ เพราะระดับสวัสดิการที่เสนอเป็นระดับพื้นฐานจริง ๆ คือไม่ได้ให้มากมายจนผู้รับสามารถอยู่อย่างสุขสบายได้ เป็นเพียงการให้บริการสังคมระดับต้นหรือให้การช่วยเหลือในภาวะเดือดร้อนมากกว่า

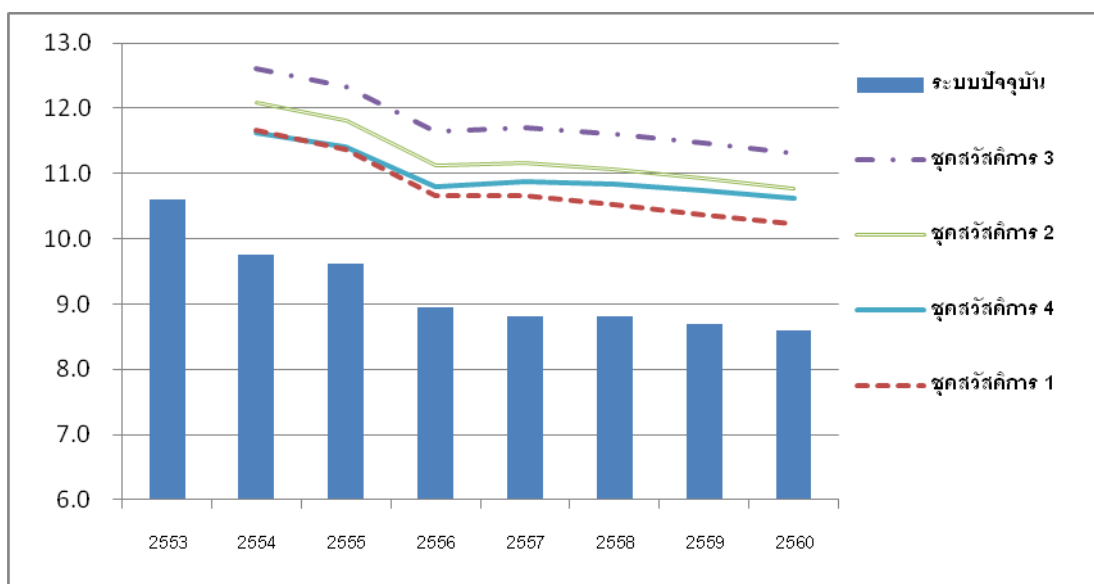
ประมาณการงบประมาณภาครัฐเพื่อจัดสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า

งบประมาณงบภาครัฐในภาพรวมได้ทำการประมาณการไว้เป็น 4 กรณีขึ้นกับว่าจะให้สวัสดิการถ้วนหน้าในเรื่องอะไรบ้าง ถือเป็นชุดสวัสดิการ 4 ชุด โดยชุดสวัสดิการแรกให้ครอบคลุมสวัสดิการที่มีความสำคัญสูง เช่นการดูแลเด็กเล็ก การช่วยค่าเดินทางแลค่าครองชีพนักเรียนยากจน การขยายโอกาสการศึกษา การเพิ่มคุณภาพการศึกษาอย่างเร่งด่วน การขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบโดยรัฐสมทบเท่าแรงงาน การฝึกฝีมือแรงงานถ้วนหน้า ขยายประกันสุขภาพสำหรับคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง การตั้งสวัสดิการเติมเต็มชีวิต เป็นต้น และเพิ่มประเภทและระดับสวัสดิการในชุดสวัสดิการที่สอง และชุดที่สามตามลำดับ เช่นชุดที่สองเพิ่มเบี้ยยังชีพยากจนและเบี้ยภาวะพึ่งพิงสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ เพิ่มคุณภาพการศึกษาในระยะยาว เพิ่มการประกันสุขภาพสำหรับคนไร้รัฐและชนกลุ่มน้อย ขณะที่ชุดที่สามก็เพิ่มจากชุดที่สองโดยเพิ่มเงินสมทบของรัฐบาลในสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ (ซึ่งคาดว่าจะทำให้แรงงานนอกระบบสมัครมารับประกันตนมากขึ้น) และเพิ่มงบประมาณให้กับสวัสดิการเติมเต็มชีวิต และขยายประกันสุขภาพไปสู่แรงงานต่างด้าวและผู้หนีภัยสงครามทุกคน

สวัสดิการชุดที่ 4 เป็นชุดที่คณะนักวิจัยคิดว่าดีที่สุดและควรส่งเสริม ในชุดนี้ประกอบด้วยสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าเท่ากับสวัสดิการชุดที่สาม แต่ตัดมาตรการเดิมหรือที่จะนำเสนอใหม่ที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมลง เช่นการประกันราคาพืชผล การอุดหนุนสาธารณูปโภค สวัสดิการชาวนา เป็นต้น เพราะหากประเทศมีระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าสำหรับทุกคน อีกทั้งมีการตั้งกองทุนสวัสดิการเติมเต็มชีวิตสำหรับคนจนทุกคนแล้ว นโยบายประชานิยมที่กล่าวถึงก็จะซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ภาครัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นจากระบบปัจจุบันประมาณ 2 แสนล้านบาทเศษถึง 3 แสนล้านบาทเศษในการเริ่มต้นจัดสวัสดิการชุดต่าง ๆ โดยสวัสดิการชุดที่ 4 ใช้งบประมาณน้อยที่สุดแต่ครอบคลุมมากที่สุด แม้งบประมาณนี้จะเพิ่มขึ้นตามช่วงเวลาจนเป็นระหว่าง 2.6 แสนถึง 4.3 แสนล้านบาทในปี 2560 แต่เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติแล้วมีแนวโน้มลดลง (หากเศรษฐกิจขยายตัวขึ้นต่ำร้อยละ 4 อย่างต่อเนื่อง) ดังแสดงในรูปข้างล่างนี้

รายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ



การสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า

เนื่องจากแนวโน้มของรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการชุดใดก็ตามมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ ความยั่งยืนทางการเงินจึงขึ้นกับว่ารัฐบาลสามารถเพิ่มรายได้ของตนเองเพื่อมาจัดสวัสดิการส่วนเพิ่มได้หรือไม่ รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการปฏิรูประบบภาษีในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม การลดสิทธิประโยชน์ภาษีสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน การพิจารณาจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินและทุน เป็นต้น ซึ่งหากมีการปฏิรูปภาษีตามแนวทางนี้ อย่างจริงจัง รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 3-4 แสนล้านบาท ซึ่งนอกจากจะเพียงพอต่อการจัดสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าในชุดที่ 4 แล้ว ยังเหลืองบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอีกด้วย และภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นนี้ไม่เป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจไทยมากเกินไป เนื่องจากการยกระดับรายได้ภาษีของไทยให้ใกล้เคียงกับ ‘ศักยภาพในการเสียภาษี’ ตามงานวิจัยของธนาคารโลกเท่านั้น และยังช่วยให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมและเสมอภาคมากขึ้นด้วย

จึงสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยสามารถหาเงินมารองรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าได้หากมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับศักยภาพ 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	4
2.1. องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม.....	4
2.2. ระดับของสวัสดิการ.....	5
2.3. ภาระงบประมาณต่อภาครัฐและภาคสังคมโดยรวม	6
2.4. แนวคิดรัฐสวัสดิการกับแนวคิดสวัสดิการสังคม	7
2.5. ความถ้วนหน้าของระบบสวัสดิการ	7
2.6. ปัญหาในทางปฏิบัติของการบริการสวัสดิการถ้วนหน้า	8
บทที่ 3 การสำรวจความต้องการสวัสดิการของประชาชน	9
3.1. แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ	9
3.2. การประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย	14
3.3. ความคิดเห็นจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและ จังหวัดทั่วประเทศ	17
3.4. ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมการสัมมนาและมอบนโยบายแก่ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ	25
บทที่ 4 สวัสดิการอันพึงปรารถนา	31
4.1. สวัสดิการอันพึงปรารถนา.....	31
4.2. สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต.....	49
4.3. สรุปสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับระบบสวัสดิการอันพึงปรารถนา.....	50
บทที่ 5 ประมาณการรายจ่ายระบบสวัสดิการถ้วนหน้า รายโครงการ.....	52
5.1. วิธีการคำนวณรายจ่ายสวัสดิการ	52
5.2. แนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน.....	54
5.3. งบประมาณภาครัฐส่วนเพิ่มรายโครงการกรณีสวัสดิการถ้วนหน้า	56
บทที่ 6 ทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า และงบประมาณในภาพรวม	72
6.1. กรอบแนวคิดทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า	72
6.2. ทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า	74
6.3. ภาพรวมงบประมาณสำหรับทางเลือกสวัสดิการถ้วนหน้า	76

6.4 ประเมินการรายได้ภาครัฐ	77
บทที่ 7 การสร้างความยั่งยืน ของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า	82
7.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบภาษี.....	82
7.2 แนวทางและข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบภาษี.....	84
7.3 การปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืน	88
7.4 การสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม	91
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก ก คุณภาพแห่งชีวิต.....	98
ภาคผนวก ข สวัสดิการการศึกษาปัจจุบันและการประมาณการ.....	101
ภาคผนวก ค สวัสดิการสุขภาพในปัจจุบันและการประมาณการ.....	112
ภาคผนวก ง สวัสดิการการฝึกฝีมือแรงงานในปัจจุบัน และการประมาณการ	125
ภาคผนวก จ สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและการประมาณการ	131
ภาคผนวก ฉ การกระจายภาระรายจ่ายสวัสดิการ.....	135
ภาคผนวก ช ผลการระดมความคิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop)	143

สารบัญตารางและรูป

หน้า

ตารางที่ 3.1	จำนวนครัวเรือนตัวอย่าง	9
ตารางที่ 3.2	สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ปี 2552	10
ตารางที่ 3.3	สัดส่วนเห็นด้วยว่าควรต้องมีสวัสดิการสังคมเหล่านี้	12
ตารางที่ 3.4	ผู้สนับสนุนงบประมาณ	12
ตารางที่ 3.5	ผู้ดำเนินการ	13
ตารางที่ 3.6	สวัสดิการสังคมที่ต้องการให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณมากที่สุด	13
ตารางที่ 3.7	จำนวนผู้เข้าร่วมประชาเสวนา จำแนกตามจังหวัดและเพศ	14
ตารางที่ 3.8	สรุปผลการประชาเสวนาสวัสดิการสำหรับคนไทยในอนาคต	15
ตารางที่ 3.9	ผลการสำรวจความเห็นคณะกรรมการสวัสดิการถั่วหนักระดับจังหวัด	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)	30
ตารางที่ 4.1	กรอบการยกระดับการลงทุนทางสังคมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน	42
ตารางที่ 4.2	ประเภทและจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทย	48
ตารางที่ 4.3	สรุปการปรับปรุงระบบสวัสดิการจากเกิดจนตาย	51
ตารางที่ 5.1	สมมติฐานสำหรับการประมาณการแนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน	55
ตารางที่ 5.2.1	แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (ล้านบาท)	55
ตารางที่ 5.2.2	สัดส่วนแนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบัน (%)	56
ตารางที่ 5.3	สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถั่วหนัสำหรับกลุ่มเด็ก	57
ตารางที่ 5.4	ผลการประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิและงบประมาณในปี 2554-2560	58
ตารางที่ 5.5	รายละเอียดการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษา กรณีอาหารกลางวันถั่วหนัและการสนับสนุนนักเรียนยากจน	59
ตารางที่ 5.6	รายละเอียดแนวทาง และสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการ ส่วนเพิ่มด้านการศึกษากรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา	60
ตารางที่ 5.7	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีอาหารกลางวันถั่วหนัและสนับสนุนนักเรียนยากจน	62
ตารางที่ 5.8	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา	62
ตารางที่ 5.9	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มด้านการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ล้านบาท)	63
ตารางที่ 5.10	ประมาณการรายจ่ายภาครัฐส่วนเพิ่มกรณีเพิ่มประกันสังคมแรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 40 (ล้านบาท)	64

ตารางที่ 5.11	รายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้สูงอายุ.....	66
ตารางที่ 5.12	ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุและจำนวนผู้รับประโยชน์.....	67
ตารางที่ 5.13	สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้พิการ	68
ตารางที่ 5.14	ประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้พิการและจำนวนผู้รับประโยชน์	68
ตารางที่ 5.15	ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีสวัสดิการสุขภาพและจำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น..	69
ตารางที่ 5.16	ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเติมเต็มชีวิต	70
ตารางที่ 5.17	ประมาณการรายจ่ายเพื่อสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม	70
ตารางที่ 5.18	ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเติมเต็มชีวิต (ล้านบาท).....	71
ตารางที่ 6.1	ทางเลือกสวัสดิการชุดที่ 1-4.....	75
ตารางที่ 6.2	ภาพรวมงบประมาณภาครัฐสำหรับชุดสวัสดิการที่ 1-4 (ล้านบาท).....	76
ตารางที่ 6.3	ผลการประมาณการทางสถิติของสมการรายได้รัฐบาลกลาง (ปรับปรุง).....	77
ตารางที่ 6.4	สมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ ปี 2554-2560	78
ตารางที่ 6.5	ประมาณการรายได้รัฐบาลและร้อยละของ GDP ปี 2548-2560	78
ตารางที่ 6.6	รายได้ภาครัฐหลังการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการ: กรณีฐาน (% ของรายได้ประชาชาติ)	79
ตารางที่ 6.7	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวช้า หรือกรณีต่ำ (%).....	79
ตารางที่ 6.8	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัว ปานกลางหรือกรณีฐาน (%)	80
ตารางที่ 6.9	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวเร็ว หรือกรณีสูง (%)	80
ตารางที่ ข1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านการศึกษา	101
ตารางที่ ข2	ประมาณการจำนวนผู้เรียน (คน).....	107
ตารางที่ ข3	ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษา (ล้านบาท)	109
ตารางที่ ข4	ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาหลังปรับเพิ่ม (ล้านบาท)	110
ตารางที่ ค1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ.....	113
ตารางที่ ค2	ระบบประกันสุขภาพประเภทต่างๆ (ตั้งแต่กันยายน 2545)	114
ตารางที่ ค3	รายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัว ในปีงบประมาณ 2548-2552.....	121
ตารางที่ ค4	ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการต่อหัวตามช่วงอายุ.....	122
ตารางที่ ค5	ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560 (ล้านบาท).....	123
ตารางที่ ค6	ประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพ ในปีงบประมาณ 2554-2560 กรณีปรับสวัสดิการ.	124
ตารางที่ ง1	การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	125
ตารางที่ ง2	ระดับการลงทุนด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และจำนวนผู้รับบริการ ในปีงบประมาณ 2548-2551.....	128
ตารางที่ ง3	รายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานภาครัฐ (ล้านบาท)	129
ตารางที่ ง4	ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กรณีแนวโน้มปกติถ่วงน้ำหนัก (ล้านบาท)	130

ตารางที่ จ1	การประเมินความถนัดของสวัสดิการด้านสวัสดิการ.....	132
ตารางที่ จ2	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มเด็ก	133
ตารางที่ จ3	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้สูงอายุ	134
ตารางที่ จ4	รายจ่ายต่อหัวและจำนวนประชากรที่มีสิทธิภายใต้สภาวะปกติของกลุ่มผู้พิการ	134
ตารางที่ ฉ1	ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปี 2550 จำแนกระดับการศึกษา	137
ตารางที่ ช1	รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ.....	145

รูปที่ 3.1	ความเห็นต่อสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือจากรัฐ.....	11
รูปที่ 3.2	วิธีการสำรวจแบบสอบถาม	18
รูปที่ 4.1	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: แรกเกิดถึงอุดมศึกษา	33
รูปที่ 4.2	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: วัยทำงานและวัยชรา.....	33
รูปที่ 4.3	เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนากับสถานะปัจจุบัน: วัยชราและผู้พิการ.....	34
รูปที่ 6.1	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวปานกลาง ...	80
รูปที่ 6.2	สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวต่ำ	81

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ตามที่นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะมีนโยบายในการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับคนไทยทุกคนภายในปี 2560 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานนั้น คณะกรรมการฯ ได้ทำการประชุมและมีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการสร้างสังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการ กำหนดเป้าหมายประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี 2560 ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐ และการลงทุนเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคม การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม 4 ระบบ ได้แก่ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมสนับสนุน (การสร้างความเข้มแข็งให้กับหุ้นส่วนทางสังคม) โดยให้คณะอนุกรรมการนโยบายและแผน ซึ่งมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการและวงเงินงบประมาณรองรับ และนำไปรับฟังความคิดเห็นในการประชุมสัมมนามอบนโยบายให้แก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศอีกครั้ง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะอนุกรรมการนโยบายและแผนฯ จึงเห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยบนพื้นฐานของหลักวิชาการที่ถูกต้อง เพื่อกำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้า พร้อมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า รวมทั้งประมาณการงบประมาณรวมภาครัฐที่ต้องใช้ในการจัดสวัสดิการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของชุดโครงการและมาตรการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการสวัสดิการถ้วนหน้าสามารถตอบสนองความต้องการภาคประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อกำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้า ที่สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและประชากรในระยะ 20 ปีข้างหน้า
2. จัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า
3. ประมาณการงบประมาณรวมภาครัฐที่ต้องใช้ในการจัดสวัสดิการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของชุดโครงการและมาตรการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการสวัสดิการถ้วนหน้าสามารถตอบสนองความต้องการภาคประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. กำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย
2. จัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า โดยพิจารณาจาก (ก) การสนองตอบความต้องการภาคประชาชน (ข) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560
3. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศในการให้ความเห็นต่อกรอบและความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าที่คณะทำงานฯ 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 เช่นการให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น
 - ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net) หมายถึงระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่นตกงาน
 - ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึงระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่นคนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น
 - ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม
4. จัดลำดับความสำคัญของโครงการและมาตรการสวัสดิการถ้วนหน้า โดยใช้ข้อมูลจากสองแหล่งคือ
 - ประมวลผลแบบสอบถามความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ

**0 ข้อมูลจากการจัดระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน ภาคประชาชน
จำนวน 2 ครั้ง**

5. จัดทำประมาณการรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมลักษณะถ้วนหน้าในช่วงปัจจุบันถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยเป็นประมาณการรายจ่ายของระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าที่มีรายละเอียดของโครงการและมาตรการที่เรียงตามลำดับความสำคัญในรูปแบบต่าง ๆ
6. ศึกษาแนวทางปฏิรูประบบภาษีที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้า
7. จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการหรือมาตรการนำร่อง (pilot project) โดยการปรึกษากับหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละโครงการหรือมาตรการนั้นๆ

บทที่ 2

กรอบแนวคิดระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย

ในการออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้านั้น มีคำถามสำคัญๆ ที่ต้องถามสื่คำถามด้วยกัน คือ (ก) สวัสดิการที่จะให้ นั่นคือสวัสดิการอะไร (ข) ใครคือผู้รับสวัสดิการแต่ละประเภทและมีสิทธิได้รับสวัสดิการภายใต้เงื่อนไขอะไร (ค) ระดับของสวัสดิการที่ได้รับมากน้อยเพียงใด เท่ากันหรือไม่ หากไม่เท่ากันเพราะเหตุใด (ง) ใครเป็นผู้ให้บริการสวัสดิการไม่ว่าในการจัดหางบประมาณหรือเงินทุน และในการบริหารจัดการ

คำถามข้างต้นเหล่านี้นำมาสู่ข้อเสนอในเรื่องหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย โดยเริ่มจากองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมว่ามีระบบอะไรบ้าง เป็นการให้มุมมองของประเภทหรือวัตถุประสงค์ของสวัสดิการ รวมถึงผู้รับสวัสดิการด้วย จากนั้นเป็นการพิจารณาถึงระดับของสวัสดิการ แนวคิดเบื้องต้นในการจัดสรรงบประมาณ และประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามลำดับ

2.1 องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม

โดยทั่วไป องค์ประกอบของระบบสวัสดิการประกอบด้วย

- **การให้บริการสังคม (social service)** หมายถึงการที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่นการให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น
- **ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net)** หมายถึงระบบที่ช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่นตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชผลตกต่ำ สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่นสิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ
- **ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance)** หมายถึงระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่นคนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราว กึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมีลักษณะถาวร เช่นพิการถาวร ป่วยถาวร เป็นต้น
- **ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม** เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่นการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น

การแบ่งแยกข้างต้นอาจเรียกเป็น 4 เสาหลักของระบบสวัสดิการ (4 Pillars of Welfare System)

2.2 ระดับของสวัสดิการ

ประเด็นต่อมาหลังจากการแบ่งระบบของสวัสดิการเป็นส่วนหลักข้างต้น คือ ในแต่ละสวัสดิการของแต่ละเสาหลักนั้น ระดับของสวัสดิการที่รัฐและสังคมควรสรรหาให้กับประชาชน หรือให้การรับรองว่าจะสรรหามาให้ นั้นควรเป็นเท่าไร ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญต่อความยั่งยืนและสมเหตุสมผลของระบบสวัสดิการ โดยหากมีการให้สวัสดิการน้อยเกินไปก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้สวัสดิการกับประชาชน แต่หากให้มากเกินไปก็จะเป็นภาระต่อรัฐบาลหรือสังคมและไปเบียดบังรายจ่ายที่จำเป็นด้านอื่นของประเทศมากเกินไป

โดยหลักการระดับสวัสดิการสามารถแบ่งออกได้เป็นสามระดับ คือ

2.2.1 สวัสดิการสังคมพื้นฐาน

โดยหลักการประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐตามนิยามข้างต้นอย่างถ้วนหน้า และเท่าเทียมกันในระดับ ‘พื้นฐาน’ คือ เป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้มีชีวิตอยู่ได้สมกับความเป็นมนุษย์ สวัสดิการสังคมพื้นฐานควรครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิดถึงตาย ตรงกับแนวคิด ‘จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน’ ของ อ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (ดูภาคผนวก ก)

2.2.2 สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีทั่วไป

ประชาชนบางกลุ่มอาจได้รับสวัสดิการสูงกว่าระดับพื้นฐาน (เรียกว่า ‘สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม’) ในกรณีที่มีการสมทบจ่ายเพิ่มจากผู้ได้รับสวัสดิการเอง เช่น บริการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบประกันสังคม หรือมีเหตุอันสมควรที่รัฐควรให้บริการเพิ่มเติมเช่นบริการรักษาพยาบาลข้าราชการ (เนื่องจากข้าราชการได้รับเงินเดือนต่ำกว่าภาคเอกชน ในระดับความสามารถเดียวกันส่วนนี้ไม่มีลักษณะ ‘ถ้วนหน้า’ สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มอาจเป็นการต่อยอดจากสวัสดิการสังคมพื้นฐานในโครงการเดียวกัน หรือเป็นโครงการแยกต่างหากจากสวัสดิการสังคมพื้นฐาน เช่น ประกันสุขภาพของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือเป็นสวัสดิการพื้นฐาน ในขณะที่ประกันสุขภาพของระบบประกันสังคมและข้าราชการเป็นสวัสดิการส่วนเพิ่ม

2.2.3 สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีคนจนและกลุ่มอาชีพ

คนจนและผู้มีรายได้น้อยควรได้สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มบางประการด้วย¹ ตัวอย่างเช่น เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาภายใต้โครงการ กยศ. สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มนี้มีลักษณะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (targeting) โดยการดำเนินการเพื่อเลือกกว่าใครอยู่ในกลุ่มเป้าหมายนั้นอาจใช้วิธีสุ่มสุ่มได้หรือฐานะ (mean-testing)

¹ ผลจากการสำรวจภาคประชาชนเรื่องความเห็นต่อบริการสวัสดิการสังคมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 พบว่าประชาชนจำนวนมากเห็นว่าคนจนควรได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมจากคนทั่วไปในหลายเรื่อง

เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (ยศ.) หรือกำหนดตามกลุ่มอาชีพที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย เช่น โครงการประกันราคาพืชผล กองทุนสวัสดิการชาวนา เป็นต้น

โดยหลักการ หากระดับสวัสดิการภายใต้สวัสดิการพื้นฐานมีมาตรฐานสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตจะ ไม่มีความจำเป็นต้องมีสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจนหรือกลุ่มอาชีพ แต่ต้องบริหารจัดการให้ประชาชน ทุกคนได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าจริง ๆ

ในทางปฏิบัติควรลดความซ้ำซ้อนระหว่างสวัสดิการขั้นพื้นฐานและสวัสดิการส่วนเพิ่มที่อาจมีอยู่ เช่น ประชาชนบางคนได้รับสวัสดิการประเภทเดียวกันจากสองโครงการ เป็นต้น

2.3 ภาระงบประมาณต่อภาครัฐและภาคสังคมโดยรวม

การให้บริการสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นแบบถ้วนหน้าหรือไม่ถ้วนหน้า ล้วนเป็นภาระต้องงบประมาณ ภาครัฐหรือต่อภาคสังคมโดยรวม (กรณีที่ภาคส่วนอื่นที่มีรัฐเป็นผู้ให้บริการ เช่นสวัสดิการที่นายจ้าง ให้กับลูกจ้าง หรือช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างคนในสังคม เป็นต้น) จึงต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนด ภาระทางการเงินที่สมเหตุสมผล และมีการแบ่งภาระระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นของสังคม โดย

- สวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่ถ้วนหน้านั้น ภาครัฐควรเป็นผู้รับภาระงบประมาณทั้งหมด (tax financing) แต่อาจมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นของสังคม (เรียกว่าภาคีสวัสดิการสังคม) มีส่วนร่วมในการให้บริการได้ในบางกรณี บางพื้นที่ หรือบางกลุ่มเป้าหมายได้ หากภาคีนั้นมีความชำนาญมากกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า หรือเข้าถึงกลุ่มประชาชนที่ ภาครัฐมักเข้าไม่ถึง
- ส่วนสวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม อาจมีแหล่งเงินนอกเหนือจากภาครัฐ เช่น จากผู้ได้รับ สวัสดิการ จากนายจ้าง เป็นต้น
- สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มสำหรับคนจน ผู้มีรายได้น้อย หรือ กลุ่มอาชีพผู้มีรายได้น้อย ให้ เป็นภาระของภาครัฐทั้งหมด

เนื่องจากระบบสวัสดิการพื้นฐานจะคงอยู่ไม่ว่าเศรษฐกิจจะดีหรือไม่ดีและเป็นภาระของภาครัฐ ทั้งหมด การออกแบบระดับสวัสดิการในสวัสดิการสังคมพื้นฐานจึงต้องคำนึงถึงภาระต้องงบประมาณในกรณี เศรษฐกิจไม่ดี เช่นหากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจด้วย สำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มทั้งสองประเภทอาจปรับเพิ่มลด ตามภาวะเศรษฐกิจได้

มีข้อควรระวังคือโครงการพิเศษบางประการ เช่น การช่วยค่าครองชีพด้วยการแจกเงินให้กับผู้มี รายได้น้อย การขายสินค้าราคาถูก ให้บริการรถฟรี น้ำฟรี หรือไฟฟรี ซึ่งเป็นโครงการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือ ประชาชนในยามเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจเฉพาะการ ไม่ควรรวมอยู่ในระบบ สวัสดิการ เพราะมีข้อเสียในการเบี่ยงเบนจากกลไกตลาด ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้องในระยะ ยาว

2.4 แนวคิดรัฐสวัสดิการกับแนวคิดสวัสดิการสังคม

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

อีกแนวคิดหนึ่งคือแนวคิดสังคมสวัสดิการ (Welfare society) เป็นแนวคิดที่เสนอให้ภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามาร่วมรับภาระในการจัดสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นภาระด้านการเงินหรือด้านการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่นการเข้าร่วมให้บริการสวัสดิการโดยชุมชนหรือภาคธุรกิจ

ชุมชนมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนมาช้านาน ในรูปแบบต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างเพื่อนบ้านยามเจ็บไข้ได้ป่วย การแบ่งปันอาหาร ยารักษาโรค ที่พักอาศัย เป็นต้น ไปจนถึงการร่วมก่อตั้งสหกรณ์หรือกลุ่มอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ การพึ่งพิงวัด เป็นต้น

ส่วนภาคธุรกิจนั้น ควรแทรกการจัดสวัสดิการสังคมไว้ในแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) หรือแนวคิดวิสาหกิจสังคม (Social Enterprise) ซึ่งนอกจากข้อดีโดยตรงในการลดภาระภาครัฐและลดการบิดเบือนกลไกตลาดแล้ว ภาคธุรกิจยังสามารถเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการสวัสดิการได้ด้วย เช่นการฝึกอบรมด้านการทำบัญชีให้สหกรณ์สวัสดิการ เป็นต้น

2.5 ความถ่วงหน้ของระบบสวัสดิการ

การกล่าวว่ระบบสวัสดิการเป็นแบบถ่วงหน้านั้น หากคิดเฝิน ๆ ก็น่าจะชัดเจนว่หมายถึงระบบสวัสดิการที่ให้กับ ‘ทุกคน’ อย่างไรก็ดีตามในความเป็นจริงความถ่วงหน้มีความไม่ชัดเจนหลายประการ

2.5.1 ความครอบคลุมของสวัสดิการถ่วงหน้

เริ่มจากคำว่า ‘ทุกคน’ นั้นควรหมายความครอบคลุมอย่างไร เช่นหมายรวมเฉพาะผู้มีสัญชาติไทย มีบัตรประจำตัวเลข 13 หลัก หรือหมายรวมถึงคนไทยไร้รัฐ ซึ่งคือผู้ที่เกิดในแผ่นดินไทยแต่ไม่ได้รับการรับรองว่เป็นคนไทยเนื่องจากพ่อแม่ไม่มีหลักฐานว่เป็นคนไทย หรือจะรวมคนต่างด้าวที่อยู่ในเมืองไทยหรือไม่ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว เนื่องจากปัจจุบันแรงงานเหล่านี้ก็ใช้บริการสวัสดิการบางประการอยู่แล้ว เช่นส่งลูกเรียนโรงเรียน รับการรักษาพยาบาลฟรีจากโรงพยาบาลรัฐ หากจะนับรวมด้วยก็ยังมีประเด็นต่อว่จะให้สิทธิในสวัสดิการเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนหรือไม่ หากใช้แนวคิดว่ต้องจดทะเบียนจะรวมครอบครัว (คู่สมรส บุตร) ของแรงงานที่จดทะเบียนหรือไม่ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงจนมีข้อสรุปที่ชัดเจนเพื่อใหการออกแบบระบบสวัสดิการถ่วงหน้เป็นไปอย่างรอบด้าน

2.5.2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

เมื่อได้ความครอบคลุมหรือนิยามของความถ่วงหน้ในแง่ของผู้ที่อาจมีสิทธิได้รับสวัสดิการแล้ว ประเด็นต่อเนืองคือสวัสดิการประเภทใดที่ให้กับทุกคนในทุกเงื่อนไข (เช่นสวัสดิการรักษาพยาบาล) และ

สวัสดิการประเภทใดจะให้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางประการเป็นจริง ตัวอย่างเช่นการศึกษาฟรีจะให้กับทุกคน ไม่ว่าอายุเท่าไรหรือไม่ เช่นหากคนอายุ 40 ปีที่จบการศึกษาระดับประถมต้องการกลับมาเรียนหนังสือต่อ ชั้นมัธยมในระบบโรงเรียนปกติจะสามารถเรียนได้หรือไม่ เพราะอาจขัดระเบียบเรื่องอายุผู้เข้าเรียน หรือ จะต้องเรียนนอกกระบบอย่างเดียว

มีตัวอย่างที่ตรงกับความเป็นจริงมากกว่า เช่นการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเงื่อนไขการเกิดสิทธิคือ ต้องมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็นการให้สวัสดิการถ้วนหน้าหรือไม่ หรือการให้ สวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจน เงื่อนไขก็คือต้องเป็นคนจนจึงมีสิทธิ เช่นนี้จะถือว่าเป็นถ้วนหน้าหรือไม่

คณะผู้วิจัยเสนอว่าหากเงื่อนไขการเกิดสิทธิไม่มีลักษณะการเจาะจงกลุ่มบนพื้นฐานของการเพิ่ม สวัสดิการกับผู้ด้อยโอกาสหรือคนจน ให้ถือว่าเป็นการให้สวัสดิการถ้วนหน้า เช่นการให้เบี้ยยังชีพกับ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนจน คนไม่จน หรือคนรวย ถือว่าเป็นการให้อย่างถ้วนหน้า หรือสิทธิการเรียนหนังสือฟรี ซึ่งคือการให้เงินช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการเรียนก็เป็นสิทธิถ้วนหน้าเช่นกัน เพราะไม่ขึ้นกับฐานะความเป็นอยู่ของนักเรียนและครอบครัวนักเรียน

ส่วนเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นอยู่หรือความด้อยโอกาส ให้ถือว่าเป็นการให้สวัสดิการ แบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) เช่นเงินช่วยเหลือค่าครองชีพสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ดัง ตัวอย่างของเช็คช่วยชาติในปี 2552) สิทธิการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อยในอดีต สวัสดิการ ส่วนเพิ่มสำหรับผู้พิการหรือเด็กกำพร้า² เป็นต้น

ไม่ว่าจะเป็นระบบสวัสดิการถ้วนหน้าหรือเจาะจง/กำหนดกลุ่มเป้าหมาย สิ่งหนึ่งที่ไม่ควรมีคือการ มีโควตาสำหรับสวัสดิการพื้นฐาน กล่าวคือผู้มีสิทธิตามเงื่อนไขเช่นเดียวกันบางคนได้รับสวัสดิการ บางคน ไม่ได้ ด้วยเหตุผลว่างงบประมาณไม่เพียงพอ ดังเช่นการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนในอดีตซึ่งแต่ละ หมู่บ้านจะได้รับไม่เกิน 5 คน ทั้งที่บางหมู่บ้านมีคนชราที่ยากจนและไม่มีลูกหลานดูแลมากกว่านั้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยด้วยความร่วมมือจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ทำการ สำนวณความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประจำจังหวัดทั่วประเทศเพื่อช่วย กำหนดความครอบคลุมของสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มสวัสดิการ (ดูบทที่ 3)

2.6 ปัญหาในทางปฏิบัติของการบริการสวัสดิการถ้วนหน้า

แม้สวัสดิการหลายประเภทที่รัฐได้จัดให้เป็นแบบถ้วนหน้าแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติด้วย สาเหตุต่างๆ เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีทำให้ผู้มีสิทธิไม่รู้ว่ามีส่วนสวัสดิการนั้นๆ แก่ประชาชนหรือไม่ รู้ว่าตนมีสิทธิ ปัญหา/อุปสรรคในการลงทะเบียนรับสิทธิ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีหลักฐาน (ไร้ใบหลักฐาน ต่างตัวไม่ได้จดทะเบียน) หลักฐานหาไม่ได้หรือได้มายาก (เช่นทะเบียนบ้าน บัตรประชาชนใบรับรอง ความพิการ หาคณรับรองไม่ได้) รวมทั้งปัญหาในการไปลงทะเบียนของผู้มีสิทธิ (กายภาพ การเดินทาง)

นอกจากนี้แม้ประชาชนจะรับรู้ถึงสิทธิและสามารถไปลงทะเบียนได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีบางกลุ่มที่เลือกจะ ไม่ไปลงทะเบียนรับสิทธิของตน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูงดังที่พบในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และระบบ

² ในกรณีผู้พิการและเด็กกำพร้า อาจเป็นไปได้ว่าเป็นผู้มีฐานะดีหรืออยู่ในครอบครัวที่ฐานะดี แต่อย่างไรก็ตามถือว่าบุคคล นั้นกลายเป็นผู้ด้อยโอกาส และควรได้รับสวัสดิการบางประการเพิ่มขึ้น

ประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) รวมทั้งกลุ่มที่มีรายได้ไม่สูงก็อาจไม่ต้องการจ่ายเงินสมทบเช่นในกรณีของประกันสังคม หรือบางกลุ่มที่ไปลงทะเบียนแล้วแต่มีปัญหาในการใช้สิทธิ เช่น ในด้านสุขภาพทั้งกรณี UC และประกันสังคมที่ประสบปัญหาเรื่องสถานพยาบาลตามสิทธิไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการ

บทที่ 3

การสำรวจความต้องการสวัสดิการของประชาชน

ในระหว่างการจัดทำระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับประชาชนในปี 2560 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้มีงานศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการอีก 2 ชิ้นได้แก่ โครงการวิจัยเรื่องทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย และโครงการประชาเสวนาเรื่องสวัสดิการสังคม ซึ่งทั้งสองโครงการได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) เช่นเดียวกัน ส่วนในงานวิจัยนี้ได้เพิ่มเติมการสำรวจความคิดเห็นจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ และการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมการสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ ดังนั้น จึงมีงานสำรวจความต้องการสวัสดิการของประชาชนรวม 4 ชิ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำการสำรวจเกี่ยวกับความต้องการสวัสดิการสังคมของประชาชน 2 ครั้ง ครั้งแรกสำรวจในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2552 และครั้งที่สองสำรวจในเดือนเมษายน 2553 โดยมีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 7,777 ตัวอย่างกระจายทุกจังหวัดทั่วประเทศ (รายละเอียดแสดงในตารางที่ 3.1) ครึ่งหนึ่งของตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการรักษายาบาลจากรัฐ โดยครึ่งหนึ่งในกรุงเทพฯ 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: รวบรวมข้อมูลด้วยวิธีสุ่ม (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: รวบรวมจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553)

ความต้องการสวัสดิการจากรัฐ

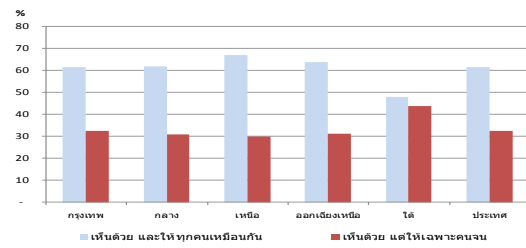
สวัสดิการสังคมที่ทำการสำรวจประกอบด้วย

- 1) ให้เงินช่วยเหลือ 500 บาทต่อเดือนแก่เด็กทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 15 ปี (ปัจจุบันยังไม่มีเงินช่วยเหลือด้านนี้)
- 2) ให้เรียนฟรีตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมปลาย/อาชีวะ โดยฟรีทั้งค่าเล่าเรียน อาหารกลางวัน หนังสือเรียน ชุดนักเรียน และค่าเดินทางไปโรงเรียน (ปัจจุบันมีสวัสดิการนี้อยู่ ยกเว้นค่าเดินทาง และการนำหนังสือกลับบ้านได้)
- 3) ให้เรียนฟรีในระดับมหาวิทยาลัย หรือมีทุนการศึกษาเฉพาะคนที่มีเงินไม่พอจ่าย โดยไม่ต้องกู้เงินเรียน
- 4) จัดการฝึกอาชีพ (ฟรีทุกหลักสูตร) และช่วยจัดหางานให้กับนักศึกษาจบใหม่ คนตกงาน และคนที่ต้องการเปลี่ยนงาน
- 5) ให้เงินชดเชยรายได้/เงินทดแทนจากการตกงานหรือไม่สบายงานทำงานไม่ได้ แต่ต้องมีการสมทบเงินด้วย (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

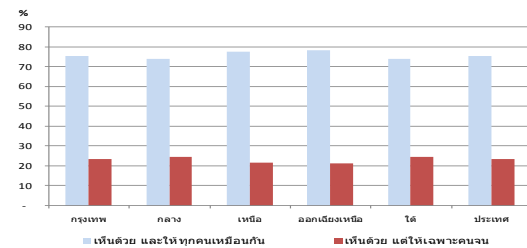
ผลการสำรวจพบว่า คนไทยส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคนและควรมีลักษณะถ้วนหน้า จากรูปที่ 3.1 พบว่าประชาชนในทุกภูมิภาคต้องการสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า มีเพียงภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้ที่เห็นว่าควรให้สวัสดิการเฉพาะคนจนสูงกว่าภาคอื่นๆ และทั้งหมดนี้มีจำนวนน้อยมากที่เห็นว่ารัฐไม่ควรทำสวัสดิการสังคม

รูปที่ 3.1 ความเห็นต่อสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือจากรัฐ

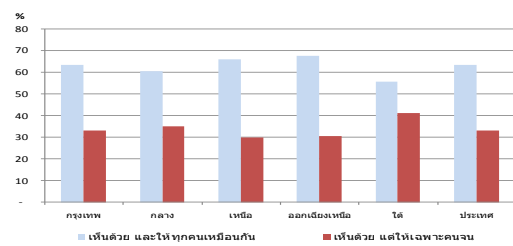
เงินช่วยเหลือ 500 บาท แก่เด็กทุกคน



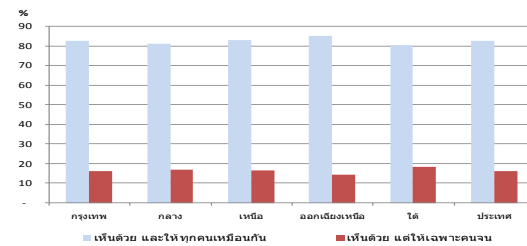
เรียนฟรีตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมปลาย



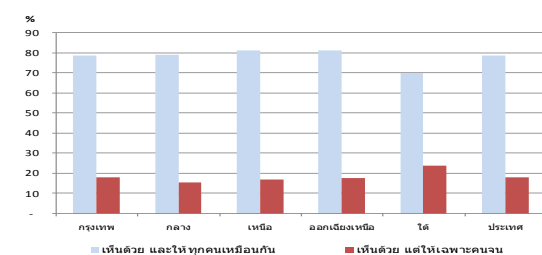
เรียนฟรีในระดับมหาวิทยาลัย



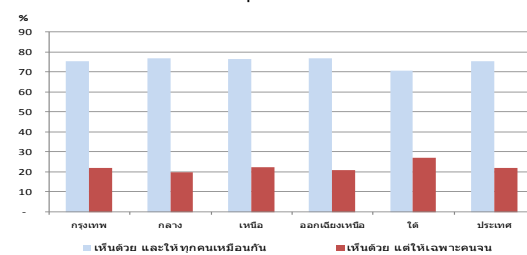
ฝึกอาชีพฟรีทุกหลักสูตรและจัดหางานให้นักศึกษาจบใหม่



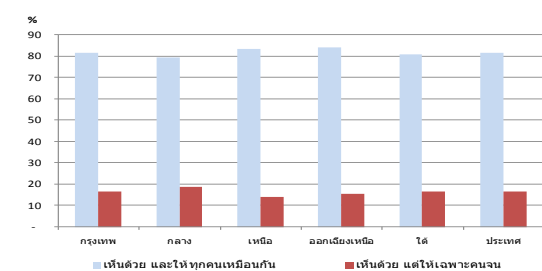
เงินชดเชยรายได้/เงินทดแทนต้งานหรือเจ็บป่วย



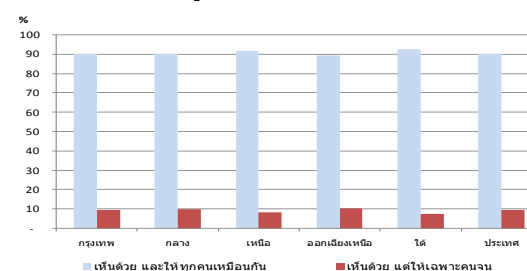
ให้เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 1,000 บาท



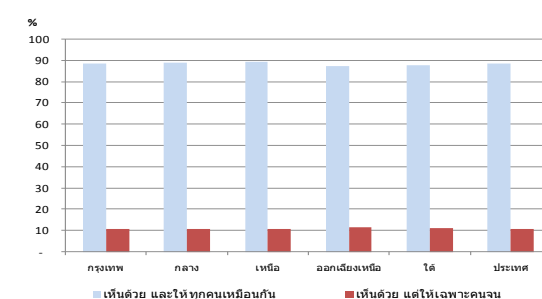
ให้การรักษายาบาลฟรีเหมือนข้าราชการ



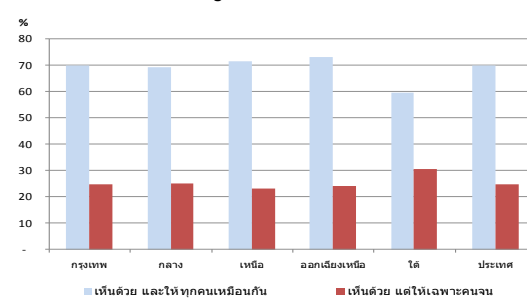
ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ



ให้การช่วยเหลือคนพิการ 500 บาทต่อเดือน



ให้ความช่วยเหลือหญิงเลี้ยงเดี่ยวเดือนละ 500 บาท



หมายเหตุ: มีสัดส่วนเล็กน้อยที่ไม่เห็นด้วย และคิดว่ารัฐไม่ควรทำ
ที่มา: วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

เมื่อสอบถามถึงประเภทสวัสดิการสังคมที่ประเทศไทยควรจะต้องมี รวมถึงผู้ดำเนินการและแหล่งงบประมาณ พบว่ากว่าร้อยละ 90 ของประชาชนในทุกภูมิภาคเห็นว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมตั้งแต่การศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การช่วยคนตกงาน การช่วยคนพิการและผู้สูงอายุ (ตารางที่ 3.3) ในส่วนผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ คนส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐกลางควรเป็นผู้สนับสนุน แต่ถ้าเป็นการส่งเสริมสุขภาพ การพัฒนาอาชีพและฝึกทักษะในการทำงาน การดูแลเด็กพิการ/เด็กเร่ร่อน/เด็กกำพร้า และการดูแลผู้สูงอายุ เห็นว่าควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น (ตารางที่ 3.4) ส่วนการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐกลางควรเป็นผู้ดำเนินการ ยกเว้นบางสวัสดิการที่มีสัดส่วนผู้ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น (ตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.3 สัดส่วนเห็นว่าควรต้องมีสวัสดิการสังคมเหล่านี้

ประเภทสวัสดิการสังคม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม
การศึกษานูบาลถึงมัธยมปลาย/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
การจัดบำเหน็จบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	92	99	100	99	100	98
การดูแลเด็กพิการ เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า	91	99	99	99	100	98
การดูแลผู้สูงอายุ	92	99	100	99	100	99

ที่มา: วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.4 ผู้สนับสนุนงบประมาณ

ประเภทสวัสดิการสังคม	รัฐบาลกลาง	อปท.	ประชาชน/ชุมชน	เอกชน
การศึกษานูบาลถึงมัธยมปลาย/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
การจัดบำเหน็จบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	78	22	0	0
การดูแลเด็กพิการ เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า	76	22	1	1
การดูแลผู้สูงอายุ	75	24	1	1

ที่มา: วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553)

ตารางที่ 3.5 ผู้ดำเนินการ

ประเภทสวัสดิการสังคม	รัฐบาลกลาง	อปท.	ประชาชน/ชุมชน	เอกชน
การศึกษาอนุบาลถึงมัธยมปลาย/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
การจัดบำเหน็จบำนาญแก่ผู้สูงอายุ	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 โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ ให้ความสำคัญกับการรักษาพยาบาลถึงร้อยละ 30 สวัสดิการที่ได้รับความสำคัญรองลงมาคือ การช่วยเหลือคนพิการ การศึกษาและการแก้ปัญหาหนี้สิน นำสังเกตว่าคนในภาคใต้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 สวัสดิการสังคมที่ต้องการให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณมากที่สุด

ประเภทสวัสดิการสังคม	กรุงเทพ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก	ใต้	ประเทศ
การศึกษา หรือฝึกอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงาน	14	11	12	13	16	13
การรักษาพยาบาล	30	20	16	10	26	18
ลงทุนทางเศรษฐกิจ	3	3	3	4	3	3
รักษาสีงแวดล้อม ลดมลพิษ อนุรักษ์ธรรมชาติ	1	2	2	0	1	1
รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ	7	9	4	3	8	6
ช่วยคนแก่ที่ยากจน คนพิการ	10	11	10	19	13	14
แก้ปัญหาหนี้สินคนจน	10	11	15	18	7	13
แจกเงินคนจนหรือคนรายได้น้อย	5	5	6	6	2	5
ช่วยเรื่องที่อยู่อาศัย 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 การประชาสัมพันธ์เพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการการประชาสัมพันธ์เพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ในช่วงเดือนตุลาคม 2552-พฤษภาคม 2553 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมสมองหาฉันทามติเกี่ยวกับระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

ประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายส่วนรวมที่จะมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม หลักการสำคัญของกระบวนการจัดทำประชาสัมพันธ์คือการแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้สภาวะการณ์ที่ต้องมีการให้ “ข้อเท็จจริง” ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อประชาสัมพันธ์ และใช้เวลา “ไตร่ตรอง” กลับรื้อความคิดและแลกเปลี่ยนความเห็นในกลุ่มตัวแทนประชาชนด้วยกัน ทั้งนี้ ความคิดเห็นจากประชาชนสามารถมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ ไม่จำเป็นต้องหาฉันทามติ

ประชาสัมพันธ์ใน 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 จำนวนผู้เข้าร่วมประชาสัมพันธ์ 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: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553)

สรุปผลการประชาเสวนา

ผลที่ได้จากการเสวนาในแต่ละประเภทสวัสดิการสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.8 สรุปผลการประชาเสวนาสวัสดิการสำหรับคนไทยในอนาคต

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
1	สวัสดิการด้านการศึกษา ● ให้เรียนฟรี (ค่าเทอมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ) ตั้งแต่อนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ● ประเด็นที่ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันคือ ระดับอุดมศึกษา บางส่วนเห็นว่าควรให้เรียนฟรีทุกคนเพื่อความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูง บางส่วนเห็นว่าต้องมีเกณฑ์ เช่น ให้เฉพาะคนจน คนเรียนดี หรือเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน เป็นต้น ● ควรปรับปรุงคุณภาพของครู/โรงเรียนในเมือง และชนบทให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน ● รัฐควรควบคุมคุณภาพผู้จบการศึกษาและผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน จะได้ไม่มีคนตกงาน	แบ่งเป็น 2 ระดับคือ ● ระดับอนุบาลถึงมัธยมต้นให้ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รับผิดชอบ เพราะจะได้จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/ท้องถิ่น และสามารถติดตามประเมินผลได้อย่างใกล้ชิด ● ส่วนบทบาทของรัฐบาลกลางคือวางนโยบาย และสนับสนุนงบประมาณส่งมาให้ท้องถิ่น ● ระดับมัธยมปลาย-อุดมศึกษาให้รัฐบาลกลางจัดการ	● ถ้าคุณภาพการศึกษาดีจริง ประชาชนก็ยินดีจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบงบประมาณเพิ่มเติมด้วย
2	สวัสดิการรักษาพยาบาล ● ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการด้านสาธารณสุขเท่าเทียมกันระหว่าง 30 บาทรักษาทุกโรคกับการใช้สิทธิประกันสังคมและข้าราชการ ● ปรับปรุงคุณภาพการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐทุกแห่งให้มีมาตรฐานเดียวกัน ● จัดหาแพทย์เพิ่มเติมในโรงพยาบาลจังหวัด และท้องถิ่น เพื่อรองรับความต้องการของประชาชน และยกระดับสถานื่อนามัยเป็นโรงพยาบาลระดับตำบลและอำเภอ ● พัฒนาแพทย์แผนไทย สนับสนุนบทบาทหมอชาวบ้าน และจัดอบรมให้อสม. สามารถปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ	● รัฐ (กระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาล อปท.) กำหนดนโยบายและส่งเสริมให้ชุมชนรวมกลุ่มจัดสวัสดิการในชุมชน รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและการบริการที่เท่าเทียมกันในทุกสถานพยาบาล	● เพิ่มภาษีประเภทต่างๆ โดยเฉพาะสินค้าที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพและกระทบต่อสังคม เช่น สุรา บุหรี่ ● ประชาชนยินดีร่วมจ่าย โดยอยากให้รัฐกำหนดมาว่าค่ารักษาพยาบาลโรคภัยแรง รัฐจะจ่ายสัดส่วนเท่าไร ● ชุมชนและท้องถิ่นจัดกองทุนสนับสนุนด้านรักษาพยาบาล
3	สวัสดิการด้านแรงงาน ● ให้รัฐช่วยในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดฝึกอาชีพ และหางานให้กับคนจบใหม่ คนตกงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และมีความต่อเนื่อง ● สวัสดิการด้านการคุ้มครองแรงงาน: กรณีไม่มีนายจ้าง “ประกันตนเอง” ให้รัฐเข้ามาช่วยสมทบเงินประกันให้ครึ่งหนึ่งทดแทนในส่วนที่นายจ้างจ่ายให้ และแรงงานจ่ายเองครึ่งหนึ่ง	● บทบาทของรัฐ: พัฒนาทักษะแรงงาน รัฐบาลร่วมกับผู้ประกอบการจัดหางาน รองรับนักศึกษาจบใหม่ทุกคน ● บทบาทของท้องถิ่น: รัฐและ อบต. สนับสนุนการมีส่วนร่วม โดยให้แต่ละกลุ่มอาชีพเกิดการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ จัดวิทยากรฝึกอบรมให้สามารถ	● รัฐส่งเสริมให้แต่ละอาชีพสมทบเงินเข้ากองทุนของกลุ่มอาชีพตนเอง ● ท้องถิ่นจัดงบประมาณสำหรับฝึกฝีมือแรงงาน 20% ของงบประมาณ

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
	นอกจากนี้ควรให้มีการคุ้มครองแรงงานไทย และควบคุมดูแลการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวด ● สวัสดิการด้านการรวมกลุ่มของแรงงาน: ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามกลุ่มอาชีพ เพื่อดูแลคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ	ประกอบอาชีพได้ ประชาสัมพันธ์ข่าวโครงการต่างๆ ให้ทั่วถึง	
4	สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ● เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ที่ประชุมยังมีความเห็นแตกต่างกัน บางส่วนเห็นว่าควรให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุเฉพาะคนจน และบางส่วนเห็นว่าควรให้ทุกคน ● มาตรการเสริมอื่นๆ จัดให้มีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด ทุกหมู่บ้าน ชุมชน ควรจะมีชมรมผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มคนสูงอายุทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ เช่น ถ่ายทอดภูมิปัญญาที่ตนมีอยู่ เป็นการลดความเครียด พัฒนาความรู้ในการดูแลตนเอง ส่งเสริมให้ออกกำลังกาย จัดหางานเบาๆ ที่เหมาะสมกับวัย เพื่อส่งเสริมรายได้ให้ผู้สูงอายุที่ยังทำงานไหว ส่งเสริมความรักในครอบครัว และบทบาทของลูกหลานเพื่อช่วยดูแลผู้สูงอายุ	● ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จัดเก็บข้อมูลของผู้สูงอายุ และมีการจัดตั้งศูนย์ผู้สูงอายุ ● ให้เจ้าหน้าที่จากโรงพยาบาล ในท้องถิ่นออกตรวจสุขภาพ และแนะนำการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุตามชุมชนต่างๆ	● รัฐควรส่งเสริมให้มีการออมส่วนบุคคลในวัยทำงานและเงินออมในระดับชุมชน
5	สวัสดิการเพื่อผู้ว่างงาน ● ให้ชดเชยรายได้ให้กับผู้ว่างงานในกรณีถูกเลิกจ้างเป็นเวลา 3 เดือน ● จัดให้มีระบบการประกันตนสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ผู้รับจ้างนอก ระบบ แรงงานเหมาช่วง (พวก sub-contact) ● รัฐควรพิจารณาเรื่องหลักสูตรวิชาที่จะเปิดสอนให้เน้นสาขาที่ขาดแคลน เพื่อลดประมาณผู้ว่างงานลงหลังจบการศึกษา	● ให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ โดยรัฐเป็นพี่เลี้ยงส่งข้อมูลคนว่างงาน และทรัพยากรบุคลากร เงินงบประมาณ สนับสนุน ควรมีศูนย์ประสานงานเพื่อจัดหางาน และอาชีพให้ทำ ทั้งในระดับอำเภอและตำบล ● สำหรับการชดเชยเงินให้ผู้ว่างงาน ให้ชุมชนตั้งกรรมการที่ประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น และชาวบ้านเพื่อพิจารณา	● รัฐส่งเสริมให้แต่ละอาชีพสมทบเงินเข้ากองทุนของกลุ่มอาชีพตนเอง ● ส่งเสริมการออมเงินสมทบมาจากเงินสวัสดิการของชุมชน
6	สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ● จำแนกผู้ด้อยโอกาสออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้-ทำงานไม่ได้ ให้สวัสดิการเป็นเบี้ยยังชีพ ส่วนผู้ด้อยโอกาสที่ยังสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ให้ถามว่าต้องการความช่วยเหลือ	● รัฐดูแลเรื่องรายได้และการฝึกอาชีพ ● ให้ท้องถิ่นดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้พิการและด้อยโอกาส ● ให้พัฒนาสังคมจังหวัดและ	● ท้องถิ่นจัดงบประมาณสมทบกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน

ลำดับ ความสำคัญ	สวัสดิการที่ต้องการ	ผู้ดำเนินการ	ที่มาของงบประมาณ
	อะไร โดยให้รัฐจัดหาอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มที่ยังสามารถทำงานได้ มีศูนย์สงเคราะห์ฟื้นฟูวิชาชีพคนพิการในชนบท - สนับสนุนอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อคนพิการตามความเหมาะสม เช่น รถเข็นสำหรับคนเดินไม่ได้ หูฟังสำหรับคนหูหนวก เตี้ยงดูลมสำหรับคนป่วยเป็นอัมพาต อวัยวะเทียม รวมถึงออกกฎหมายบังคับและมีมาตรการบังคับให้ชัดเจน ว่าต้องมีทางลาด เลียงในลิฟท์ และห้องน้ำให้คนพิการตามปั้มน้ำมัน โรงแรม หน่วยงานราชการ ฯลฯ - จัดสวัสดิการด้านการศึกษาเป็นพิเศษแก่คนพิการ	อปท. ส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ผู้พิการตามความถนัด	

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553).

3.3 ความคิดเห็นจากคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ

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

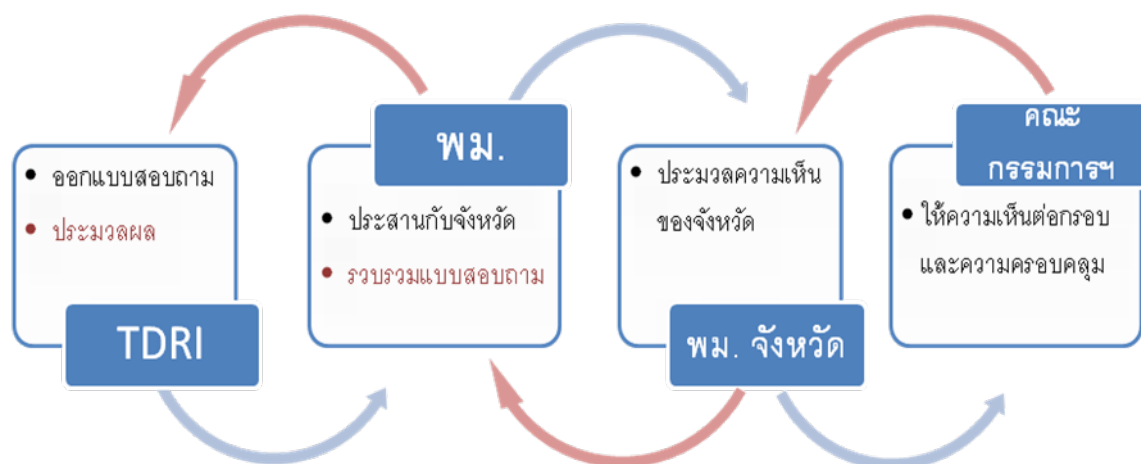
เพื่อช่วยจัดลำดับความสำคัญ คณะผู้วิจัยด้วยความร่วมมือจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประจำจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีวิธีการสำรวจและผลการสำรวจดังต่อไปนี้

วิธีการสำรวจ

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็น โดยได้ทำการรวบรวมโครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการที่มีการศึกษาวิจัยว่าเป็นสวัสดิการที่ประเทศไทยพึงมี โดยบางโครงการมีการดำเนินการแล้วในปัจจุบัน (แต่ยังอาจไม่เป็นแบบถ้วนหน้า) และบางโครงการก็เป็นเพียงแนวคิด ส่งให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม. จังหวัด) เพื่อประสานให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ

- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศให้ความเห็นต่อกรอบและความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าและส่งคืนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพื่อประมวลความเห็นเป็นของจังหวัดให้เหลือเพียง 1 ชุด ส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งแบบสอบถามกลับมาที่ TDRI เพื่อประมวลผล เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานต่อไป

รูปที่ 3.2 วิธีการสำรวจแบบสอบถาม



มีแบบสอบถามส่งกลับมาจำนวนทั้งสิ้น 54 จังหวัด ประกอบด้วย แบบสอบถามจากกรุงเทพฯ 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

ภูมิภาค	จังหวัด	
	พะเยา	อุทัยธานี
	พิษณุโลก	อุดรดิตถ์
	ลำปาง	แม่ฮ่องสอน
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

แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นที่ส่งให้กับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ เป็นแบบสอบถามที่ได้รับรวบรวมโครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการที่มีการศึกษาวิจัยว่าเป็นสวัสดิการที่ประเทศไทยพึงมี โดยบางโครงการมีการดำเนินการในปัจจุบันแล้ว (แต่ยังอาจไม่เป็นแบบถาวร) และบางโครงการก็เป็นเพียงแนวคิด โดยการสอบถามความเห็นใน 3 ประเด็น และกำหนดแนวทางในการตอบแบบสอบถาม คือ ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ลงในช่องใดช่องหนึ่งของ

- ‘ระดับการสนองตอบความต้องการประชาชนในพื้นที่’ (มาก ปานกลาง น้อย)
- ‘ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560’ (มาก ปานกลาง น้อย)
- ‘ลักษณะสวัสดิการ’ (ถาวร/ชั่วคราว)

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 การบริการทางสังคม ได้แบ่งสวัสดิการออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ สวัสดิการด้านนันทนาการ และสวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย ผลการสำรวจความคิดเห็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศ สรุปได้ดังนี้

สวัสดิการด้านการศึกษา โครงการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด คือ นมโรงเรียน (2.93 คะแนน) รองลงมาได้แก่ การศึกษาฟรีถ้วนหน้า 15 ปี (2.91 คะแนน) กองทุนอาหารกลางวัน (2.89 คะแนน) และเพิ่มเงินช่วยเหลือการศึกษาสำหรับเด็กยากจน (2.83 คะแนน) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) (2.74 คะแนน) เพิ่มเงินช่วยเหลือบุตร (2.72 คะแนน) และลำดับสุดท้าย กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) (2.45 คะแนน) และเห็นว่าโครงการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ 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 เพิ่มเงินช่วยเหลือบุตร กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ โครงการรักษาฟรีถ้วนหน้า (คนไทย) (2.91 และ 2.94 คะแนน ตามลำดับ) รองลงมาได้แก่ สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (2.89 และ 2.91 คะแนน ตามลำดับ) ประกันสังคม: รักษาพยาบาล (2.85 และ 2.89 คะแนน ตามลำดับ) และโครงการที่ได้คะแนนน้อยที่สุดคือ รักษาฟรีแก่แรงงานต่างด้าว (1.83 และ 1.81 คะแนน ตามลำดับ) โดยเห็นว่าโครงการรักษาฟรีถ้วนหน้าและประกันสังคมควรเป็นแบบถ้วนหน้า ในขณะที่โครงการสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและรักษาฟรีแก่แรงงานต่างด้าวควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ บริการจัดหางาน (2.88 และ 2.81 คะแนน) รองลงมาได้แก่ การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย (2.81 และ 2.70 คะแนน) กองทุนประกันการจ้างงาน (2.71 และ 2.63 คะแนน) และการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว (1.78 และ 1.74 คะแนน) สำหรับลักษณะสวัสดิการเห็นว่าโครงการส่วนใหญ่ควรเป็นแบบถ้วนหน้า ยกเว้นการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวที่ควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านนันทนาการ โครงการสวนสาธารณะ สนามกีฬา ลานกิจกรรม ศูนย์ชุมชน ศูนย์เยาวชน ศูนย์บริหารผู้สูงอายุ ห้องสมุด ตามมาตรฐานสัดส่วนพื้นที่ ประชากร ได้คะแนนความสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน 2.91 คะแนน และได้คะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 เท่ากับ 2.80 คะแนน และเห็นว่าควรมีลักษณะถ้วนหน้า

สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากที่สุด คือ เบี้ยยังชีพคนชรา (3.0 และ 2.98 คะแนน ตามลำดับ) รองลงมาคือ เบี้ยความพิการ (ได้คะแนน 2.92 คะแนนเท่ากันทั้งเรื่องความสามารถ

สนองตอบความต้องการของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ที่ทำงานไม่ได้มีคะแนนการสนองตอบความต้องการเป็นอันดับ 3 (2.91 คะแนน) แต่เมื่อดูความเป็นไปได้ในปี 2560 กลับอยู่ในอันดับสุดท้าย (2.81 คะแนน) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ (2.87 และ 2.83 คะแนน ตามลำดับ) และเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุได้อันดับสุดท้ายในเรื่องการสนองตอบความต้องการของประชาชน (2.81 คะแนน) แต่ได้อันดับ 3 ในด้านความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 (2.89 คะแนน) นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายทุกโครงการควรเป็นแบบถ้วนหน้า

การประกันสังคม

ใน Pillar 2 การประกันสังคม พบว่าโครงการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด 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 คะแนนเท่ากัน) สำหรับลักษณะสวัสดิการด้านประกันสังคม คณะกรรมการฯ เห็นว่าโครงการส่วนใหญ่ควรเป็นแบบถ้วนหน้า ยกเว้น กองทุนสวัสดิการชรา กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชนที่ควรเป็นแบบเจาะจง

การช่วยเหลือทางสังคม

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

สวัสดิการกลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนมากที่สุด 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 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 มากกว่าโครงการที่พิกัดเงิน กล่าวคือ คะแนนการตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และโครงการที่พิกัดเงิน เท่ากับ 2.63 และ 2.52 ตามลำดับ ส่วนคะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 ได้ 2.42 และ 2.37 คะแนน ตามลำดับ และทั้งสองโครงการควรเป็นแบบเจาะจง

สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ โครงการจัดหาที่ทำกิน ให้สิทธิที่ทำกินได้คะแนนการตอบสนองความต้องการของประชาชน 2.83 คะแนน และคะแนนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายในปี 2560 2.45 คะแนน และควรเป็นโครงการแบบเจาะจง

การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

สำหรับ Pillar 4 การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและจังหวัดทั่วประเทศมีความเห็นว่าโครงการที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนมากที่สุด 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 โครงการส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนท้องถิ่นประชาสังคม (2.79 คะแนน) รองลงมา ได้แก่ โครงการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม (2.78 คะแนน) เพิ่มกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพิ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน และส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (ได้ 2.75 คะแนนเท่ากันทั้งสามโครงการ) ส่วนการคุ้มครองและส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคมอยู่อันดับสุดท้ายได้ 2.74 คะแนน และเห็นว่าทุกโครงการควรเป็นแบบถาวร

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

ตารางที่ 3.9 ผลการสำรวจความเห็นคณะกรรมการสวัสดิการถ้วนหน้าระดับจังหวัด

โครงการ/กิจกรรมการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ปี 2560		คะแนนเฉลี่ย		ลักษณะ สวัสดิการ	ถ้วนหน้า/ รวม(%)
		สนองตอบความ ต้องการประชาชน	ความเป็นไป ได้ในปี 2560		
Pillar 1 การบริการทางสังคม					
1. สวัสดิการด้านการศึกษา					
1	นมโรงเรียน	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	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับ รายได้ในอนาคต (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%
3. สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้					
1	บริการจัดหางาน	2.88	2.81	ถ้วนหน้า	85%
2	การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย	2.81	2.70	ถ้วนหน้า	61%
3	กองทุนประกันการจ้างงาน (ผู้สมทบกองทุนจะได้รับการ ฝึกอบรมเมื่อตกงาน ช่วยให้หางานได้ง่ายขึ้น)	2.71	2.63	ถ้วนหน้า	65%
4	การพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว	1.78	1.74	เจาะจง	7%
4. สวัสดิการด้านนันทนาการ					
1	สวนสาธารณะ สนามกีฬา ลานกิจกรรม ศูนย์ชุมชน ศูนย์ เยาวชน 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	กองทุนสวัสดิการชานา	2.85	2.60	เจาะจง	49%
4	กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	2.81	2.72	เจาะจง	46%

โครงการ/กิจกรรมการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ปี 2560		คะแนนเฉลี่ย		ลักษณะ สวัสดิการ	ถ้วนหน้า/ รวม(%)
		สนองตอบความ ต้องการประชาชน	ความเป็นไป ได้ในปี 2560		
5	การขยายประกันสังคมสู่คู่สมรสและบุตร	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 หัวหน้าครอบครัวสูงอายุ/พิการ/ไร้ที่พึ่ง)	2.91	2.79	ถ้วนหน้า	69%
2	การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันสำหรับผู้พิการ (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%
3	ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม	2.84	2.78	ถ้วนหน้า	86%
4	การคุ้มครองและส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม	2.84	2.74	ถ้วนหน้า	98%
5	ส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนท้องถิ่นประชาสังคม (องค์กรเอกชน ธุรกิจ อาสาสมัคร)	2.83	2.79	ถ้วนหน้า	90%
6	ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (จิตอาสา)	2.75	2.75	ถ้วนหน้า	92%
อื่น ๆ					
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 ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมการสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ

ในการจัดทำร่างกรอบแผนปฏิบัติการการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าปี 2560 มีการประชุมระดมความคิดเห็นหลายครั้ง เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะวิจัยนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง โดยในการประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 30-31 กรกฎาคม 2553 นั้น คณะวิจัยร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำแบบสำรวจสอบถามความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม ให้ความเห็นต่อชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปี 2560 รวมถึงความคิดเห็นในเรื่องของสวัสดิการที่เห็นว่าควรเพิ่มหรือควรลด และเรื่องของการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560

วิธีการสำรวจ

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็น โดยได้จัดชุดสวัสดิการออกเป็น 3 ชุด เรียงตามการประมาณการงบประมาณ จากน้อยไปหามากตามลำดับ มีการสอบถามความเห็นถึงสวัสดิการที่ต้องการเพิ่มและลด และความเห็นเรื่องมาตรการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ นำแบบสำรวจให้ที่ประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ ให้ความเห็นต่อชุดสวัสดิการที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยในปี 2560 และแนวทางการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560 และส่งคืนภายหลังการประชุม
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งแบบสอบถามกลับมาที่ TDRI เพื่อประมวลผล เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานต่อไป

ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาและมอบนโยบายแก่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั่วประเทศส่งแบบสอบถามกลับจำนวนทั้งสิ้น 110 คน ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุระหว่าง 20-60 ปีขึ้นไป โดยกลุ่มอายุ 50-59 ปีมีจำนวนมากที่สุด คือ 29 คน รองลงมาคือ กลุ่มอายุ 40-49 ปี จำนวน 25 คน และกลุ่มอายุ 20-29 ปี มีจำนวนน้อยที่สุดคือ 1 คน ผู้ตอบแบบสอบถามมาจากหน่วยงานราชการ 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

แบบสอบถามเพื่อสำรวจความเห็นผู้เข้าร่วมประชุมฯ เป็นแบบสอบถามที่มีการแบ่งชุดสวัสดิการออกเป็น 3 ชุด เรียงตามการประมาณการงบประมาณจากน้อยไปหามากตามลำดับ โดยการออกแบบชุดสวัสดิการแต่ละชุดตั้งอยู่บนความจำเป็นและการตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการของประชาชน และมีการสอบถามความเห็นถึงสวัสดิการที่ต้องการเพิ่มและลด รวมถึงความเห็นเรื่องแนวทางการจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าในปี 2560

ในการตอบแบบสอบถาม ผู้เข้าร่วมประชุม จะเลือกชุดสวัสดิการที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด โดยให้เหตุผลประกอบ จากนั้นได้แสดงความเห็นถึงสวัสดิการที่ควรเพิ่มหรือลด 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
	เงินช่วยเหลือครองชีพนักเรียนยากจนทุกคน	X	X	X
	เพิ่มคุณภาพการศึกษา ระดับ 1	X		
	เพิ่มคุณภาพการศึกษา ระดับ 2		X	X
แรงงาน	ฝึกฝีมือตามความต้องการของแรงงาน (20% ของแรงงานม.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
สวัสดิการชาวนา				X
ประกันราคาพืชผล				X
แก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร				X
อุดหนุนสาธารณสุขภาค				X
กองทุนยุวชนจิตอาสา		X	X	X
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการและ Social Enterprises		X	X	X

สวัสดิการที่มีผู้เลือกมากที่สุดคือชุดที่ 3 (70 คน) เนื่องจากการจัดการงบประมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและประเด็นปัญหาในสังคม ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วม และมีความเป็นไปได้ รองลงมาคือชุดสวัสดิการที่ 2 (26 คน) เนื่องจากเป็นชุดสวัสดิการที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจสังคม ลักษณะนิสัยของคนไทย สถานการณ์ปัจจุบันและประเทศไทย ตอบสนองความต้องการของประชาชน ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและประเภทของสวัสดิการ มีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการได้ทันที สำหรับชุดสวัสดิการที่ 1 มีผู้เลือก 11 คน เหตุผลคือเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าที่แท้จริง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและประเภทของสวัสดิการ เข้าถึงคนด้อยโอกาสอย่างแท้จริง เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักการให้อย่างมีคุณค่า และการรับอย่างมีศักดิ์ศรี และเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยตามสถานะทางเศรษฐกิจ 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

ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอว่าควรเพิ่มสวัสดิการด้านจิตอาสาหรือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ สวัสดิการด้านการศึกษา และสาธารณสุข โดยได้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับสวัสดิการเพิ่มเติม ได้แก่ ครอบครัวที่มีลักษณะพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว พ่อแม่วัยรุ่น มีผู้พิการ มีผู้สูงอายุ แม่บ้าน ผู้ถูกกระทำความรุนแรง กลุ่มผู้สูงอายุ คนทำงาน เด็ก เยาวชน และคนจน คนด้อยโอกาสตามลำดับ

ตารางที่ 3.12 สวัสดิการที่อยากให้เพิ่ม

ประเภทสวัสดิการ	จำนวน (คน)
จิตอาสา (ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ)	11
การศึกษา	9
สุขภาพ,การแพทย์ (ทุก ๆด้าน รวมการสาธารณสุขประเภทเรื้อรัง)	7
นันทนาการ (สวนสาธารณะ ลานกีฬา ดนตรี)	4
ที่อยู่อาศัย	4
เพิ่มเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุและคนพิการ	3
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	3
สวัสดิการชุมชน	3
รถรับส่งไปโรงพยาบาล	1
ส่งเสริมการมีส่วนร่วม	1
กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ	1
สวัสดิการสำหรับผู้สร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศ	1
คุ้มครองการเดินทาง	1
คุ้มครองการบริโภค	1
การจัดกิจกรรมด้านประเพณีวัฒนธรรม	1
แก้ปัญหาหนี้สิน	1
อุดหนุนสาธารณสุขโรค	1
ค่าทำศพ	1
สวัสดิการยุติธรรม	1

ประเภทสวัสดิการ	จำนวน (คน)
กลุ่มเป้าหมาย	
ครอบครัว (พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว พ่อแม่หย่าร้าง มีผู้พิการ/ผู้สูงอายุ แม่บ้าน ผู้ถูกกระทำ)	12
คนจน คนด้อยโอกาส คนพิการ	9
ผู้สูงอายุ (ทุกๆ ด้าน รวมเงินเดือนหรือบำนาญผู้มีอายุเกิน 60 ปี ทุกกลุ่มอาชีพ)	7
คนทำงาน (ทุกด้าน รวมทั้งดินทำกิน ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย)	7
เด็ก และเยาวชน	6
เกษตรกร (ประกันความเสี่ยงทางการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพิ่มสวัสดิการ	5
คนติดเชื้อเอชไอวี (ค่าทำศพ เบี้ยยังชีพ)	4
แรงงานนอกระบบ	3
ผู้พ้นโทษ หรือผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพจากยาเสพติด	2
คนไร้รัฐ	1
กลุ่มที่ตกขอบหรืออยู่นอกระบบสวัสดิการอื่นๆ	1

ที่มา: จากการสำรวจ

ถ้าให้ตัดสวัสดิการ ท่านอยากตัดสวัสดิการอะไร

ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตัดการอุดหนุนสาธารณูปโภค เป็นสวัสดิการที่อยากให้ตัดมากที่สุด รองลงมาคือ สวัสดิการที่จัดให้แรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามหนีภัยสงคราม และสวัสดิการเติมเต็มชีวิต

ตารางที่ 3.13 สวัสดิการที่อยากให้ตัด

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

ที่มา: จากการสำรวจ

หากมีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ท่านคิดว่ารัฐบาลควรหารายได้เพิ่มอย่างไร

ในข้อนี้ผู้แสดงความคิดเห็นจำนวน 68 รายหรือคิดเป็นร้อยละ 62 ของผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่าหากงบประมาณไม่เพียงพอ 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

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- การปรับโครงสร้างภาษี เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สามารถนำมาจัดสวัสดิการได้มากขึ้น โดยส่วนใหญ่เสนอให้ขยายฐานภาษี เพิ่มชนิดภาษี เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก เพิ่มอัตราภาษีเช่น สินค้าฟุ่มเฟือย หรือเพิ่มอัตราภาษีจากธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น ขายแอลกอฮอล์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างมีคุณภาพ เก็บได้อย่างทั่วถึง เต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่งเสริมให้ประชาชนมีวินัยในการจ่ายภาษี ตลอดจนให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
- การบริหารจัดการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม ลดการคอร์รัปชัน เพราะปัจจุบันยังเห็นว่าระบบการบริหารจัดการยังมีปัญหาอยู่ และหากแก้ไขปัญหานี้ได้ ก็จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการอย่างแท้จริง
- การจัดให้มีมาตรการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชากรอย่างจริงจัง และส่งเสริมการออมของประชาชน 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’ สวัสดิการ

ในการเลือกสวัสดิการที่พึงปรารถนานั้น คณะนักวิจัยได้กำหนดหลักการ 10 ประการคือ

1. เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย
2. เป็นสวัสดิการที่ตรงความต้องการประชาชน
3. มีความถ้วนหน้าในสวัสดิการที่สำคัญ แม้จะมีปัญหาการรั่วไหลไปสู่คนไม่จนบ้างก็เป็นเรื่องจำเป็น
4. สวัสดิการที่ได้รับต้องไม่ซ้ำซ้อน
5. มีความเท่าเทียมกันในสิทธิประโยชน์ (ที่อาจปรับด้วยความแตกต่างของเงินสมทบในกรณีที่มีการสมทบจากประชาชนหรือธุรกิจ)
6. มีสวัสดิการเพิ่มเติมที่เน้นดูแลคนจนและผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ
7. ควรเป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาว
8. ต้องเป็นระบบสวัสดิการที่ไม่เป็นภาระต่องบประมาณรัฐจนมากเกินไป โดยอาจต้องปฏิรูปโครงสร้างภาษีถ้าจำเป็น
9. มีความเป็น สังคมสวัสดิการ หมายถึง ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นผู้รับภาระ แต่ภาคส่วนอื่นได้แก่ธุรกิจ ชุมชน ประชาชน และอื่น ๆ มีส่วนร่วมด้วย
10. อาจขยายความคุ้มครองถึงคนไร้รัฐและต่างด้าวในบางกรณี

4.1 สวัสดิการอันพึงปรารถนา

ผลการสอบถามความเห็นประชาชน การประชุมระดมสมอง และการสืบค้นเพิ่มเติมของคณะนักวิจัย ทำให้สามารถระบุประเภทและระดับสวัสดิการอันพึงปรารถนาสำหรับสังคมไทย โดยพิจารณาจากสวัสดิการตั้งแต่ก่อนเกิดจนถึงเสียชีวิต แสดงไว้ในรูปที่ 4.1 ถึงรูปที่ 4.3 โดยทำการเปรียบเทียบกับสวัสดิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย ดังนั้นรูปทั้งสามนั้นนอกจากจะเป็นการสรุปสวัสดิการที่พึงปรารถนาแล้วยังบ่งชี้ถึง ‘ช่องว่าง’ (gap) ว่าคนไทยในวัยไหนยังขาดสวัสดิการในเรื่องใดบ้าง

ต่อไปนี้เป็นรายละเอียดการสำรวจสวัสดิการปัจจุบันสำหรับกลุ่มอายุต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอสวัสดิการอันพึงปรารถนา ตามเค้าโครงในรูปที่ 4.1 ถึง 4.3

4.1.1 สวัสดิการก่อนเกิด

ก่อนที่เด็กจะเกิด สวัสดิการที่เขาได้รับคือสวัสดิการผ่านแม่ที่อุ้มท้องเขาอยู่ ซึ่งหมายถึงว่ามารดาจะต้องได้รับการดูแลบำรุงครรภ์อย่างเหมาะสม โดยการบำรุงครรภ์นั้นต้องประกอบด้วยการได้รับการดูแลจากบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้ การได้รับโภชนาการที่ครบถ้วนสำหรับตนเองและสำหรับทารกในครรภ์ ถือเป็นองค์ประกอบของสวัสดิการที่พึงปรารถนา และสวัสดิการนี้เป็นมีลักษณะเป็นสวัสดิการถ้วนหน้า กล่าวคือทารกในครรภ์ทุกคนควรได้รับ

ในปัจจุบันพบว่า การดูแลครรภ์โดยบุคลากรทางการแพทย์ที่เหมาะสมมีความถ้วนหน้าแล้วในหลักการ กล่าวคือหากแพทย์ตรวจพบการตั้งครรภ์ก็จะทำการแนะนำให้มารดาผู้ตั้งครรภ์ไปทำการพบเจ้าหน้าที่ดูแลครรภ์ โดยใช้สิทธิหลากหลายประเภทของการประกันสุขภาพไม่ว่าจะเป็นบัตรทอง ประกันสังคม สิทธิข้าราชการ ส่วนในทางปฏิบัติอาจยังไม่ถ้วนหน้าเสียทีเดียว เพราะมารดาบางคนอาจไม่มารับบริการนี้ แต่พบว่ามีจำนวนน้อยมาก

4.1.2 สวัสดิการเด็กเล็กก่อนวัยเรียน

เด็กเล็กก่อนวัยเรียนนั้นจำเป็นต้องได้รับการดูแลและเลี้ยงดูอย่างดีไม่ว่าจะเป็นด้านโภชนาการ การได้รับการดูแล ปกป้องจากอันตราย ตลอดจนได้รับการพัฒนาทั้งด้านสมองและด้านอารมณ์ ในปัจจุบันวิธีการบรรลุเป้าหมายสวัสดิการอันพึงปรารถนานี้ มีสามวิธีหรือช่องทางคือการให้เงินสงเคราะห์บุตรกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถให้การเลี้ยงดูบุตรหรือเด็กเล็กในปกครองได้ อีกวิธีหนึ่งคือการให้บริการศูนย์เด็กเล็กในกรณีที่ผู้ปกครองไม่สามารถใช้เวลาอยู่กับลูกได้ 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

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	- ได้รับการดูแลสุขภาพอนามัย - พัฒนาการเด็กก่อนวัยเรียน	• ศูนย์เด็กเล็กดูแล <u>แต่ยังไม่ถ้วนหน้า</u> และอาจมีปัญหา <u>คุณภาพ</u> บางแห่ง <u>เสียเงิน</u>
อนุบาล	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา อารมณ์ และจิตใจ	
ประถมศึกษา	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา(วิชาการ) และอารมณ์ - เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา	• ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี • <u>แต่เด็กยากจนยังมีปัญหาเข้าไม่ถึง การศึกษาแท้จริง (ค่าครองชีพ ค่าเดินทาง)</u> • <u>คุณภาพการศึกษาต่ำกังวล</u> • <u>การแนะแนวการศึกษายังไม่ดีพอ</u>
มัธยมศึกษา	- พัฒนาการทางกาย สติปัญญา(วิชาการ) และอารมณ์ - เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา - ได้รับการแนะแนวที่เหมาะสมกับรายบุคคลตั้งแต่ ม.ต้น	
อุดมศึกษา	- วิชาการ เน้นทักษะอาชีพ - พัฒนาการทางกายและอารมณ์ - เตรียมตัวเข้าตลาดแรงงาน - เงินกู้เพื่อการศึกษา (เฉพาะกิจกรรมการศึกษา)	- ผู้เรียนแบ่งรับภาระ ไม่ฟรี - แต่มีสิทธิกู้เงินเรียน - <u>นักศึกษายากจนเข้าไม่ถึง (ขาดค่าครองชีพ)</u>

รูปที่ 4.2 เปรียบเทียบสวัสดิการที่พึงปรารถนา กับสถานะปัจจุบัน: วัยทำงานและวัยชรา

	สวัสดิการที่พึงปรารถนา	สถานะปัจจุบัน
วัยทำงาน	- จัดหางานและฝึกฝีมือแรงงาน - ประกันว่างงาน - เงินชดเชยการเลิกจ้าง - ช่วยเหลือผู้เกษียณก่อนกำหนดโดยไม่สมัครใจ - ที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ - ค่าครองชีพกรณีป่วยเรื้อรังจนทำงานไม่ได้ - มีความปลอดภัยในที่ทำงาน	- ถ้วนหน้า โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน <u>แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติบ้าง</u> - ประกันว่างงานมีเฉพาะแรงงานในระบบ <u>แรงงานนอกระบบไม่มีสวัสดิการนี้</u> - <u>ยังไม่มีแบบเป็นทางการ</u> - บ้านแออัด/บ้านมั่นคง <u>ยังไม่ถ้วนหน้า</u> - ถ้วนหน้าเฉพาะแรงงานในระบบ (ประกันสังคม: กรณีทุพพลภาพ) - <u>ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ปฏิบัติ</u>
วัยชรา	- ค่าครองชีพ - การดูแลสุขภาพ อารมณ์ และจิตใจ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - <u>แต่ไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มที่ยากจน+อยู่ในภาวะพึ่งพิง</u> - ถ้วนหน้าสำหรับข้าราชการ (บำนาญ/บำนาญ) และแรงงานในระบบ (ประกันสังคม: แต่รัฐไม่ได้สมทบ) - แรงงานนอกระบบมีม.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 แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ - ยังไม่มีแบบเป็นทางการ - นอกเหนือจากเบี้ยชราภาพ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า ทางเดิน ทางเท้า ยังไม่ถ้วนหน้า
เสียชีวิต	- บริการจัดการศพ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเงินสงเคราะห์การจัดการศพ (พม.) ให้แก่ผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไป และแรงงานในระบบภายใต้โครงการประกันสังคม (กรณีเสียชีวิต) - และให้กับผู้ที่อายุต่ำกว่า 60 ปีที่ยากจน (พม.)
ผู้พิการ	- ค่าครองชีพ - การดูแลทางกาย อารมณ์ และจิตใจ - จัดหางานและ ฝึกอาชีพ - Extra Care สำหรับคนพิการ - ได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตตามปกติ	- ถ้วนหน้าภายใต้โครงการเบี้ยยังชีพผู้พิการ แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้พิการที่ยากจน+อยู่ในภาวะพึ่งพิง - ด้านสุขภาพถ้วนหน้าแล้วภายใต้ UC, สิทธิราชการประกันสังคม แต่เรื่องอื่น ยังไม่ถ้วนหน้า (เช่น สถานสงเคราะห์ผู้พิการ (พม.)) - ถ้วนหน้า โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ - ยังไม่มี extra care - นอกเหนือจากเบี้ยผู้พิการ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า อย่างอื่น เช่น ทางเดิน ทางเท้า ยังไม่ถ้วนหน้า

เงินสงเคราะห์บุตรจำนวน 350-400 บาทนั้น แม้จะไม่มากเพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของเด็กได้ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเงินช่วยเหลือที่สามารถแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูบุตรให้แก่ผู้ปกครอง และหากพิจารณาถึงความเป็นธรรมแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าสวัสดิการเงินสงเคราะห์บุตรควรเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าที่รัฐมอบให้แก่เด็กทุกๆ คน กล่าวคือให้กับบุตรของผู้ยื่นขอกระบบประกันสังคมทั้งหมด (รวมบุตรของข้าราชการด้วย) นอกจากนั้นได้เสนอให้กับเด็กทุกคนโดยไม่จำกัดว่าให้เฉพาะสองคนแรก เนื่องจากถือว่าการสร้างคนตั้งแต่แรกนั้นถือเป็นการสร้างอนาคตของชาติ ภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจะเป็นเฉพาะในส่วนของกลุ่มอื่นที่นอกเหนือจากผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม

ศูนย์เด็กเล็ก

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

ด้วยความสำคัญของการพัฒนาการด้านกาย สติปัญญา อารมณ์และจิตใจของเด็กในวัยก่อนเรียน จึงสมควรจัดสถานที่เพื่อมารับผิดชอบในด้านนี้ ซึ่งศูนย์เด็กเล็กก็เป็นบริการที่ตอบสนองในเรื่องนี้ได้ดี โดยรัฐควรส่งเสริมให้ถ้วนหน้าได้ในทางปฏิบัติด้วย ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ทั้งในด้านจำนวนศูนย์ จำนวนบุคลากร โดยไม่คิดค่าบริการ ยกเว้นกรณีที่มีการให้บริการพิเศษ ก็อาจจะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายพิเศษแบบสมัครใจจากผู้ปกครองได้ และอาจมีการกำหนดให้ธุรกิจขนาดใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องจัดให้มีศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่ โดยมีแรงจูงใจต่างๆ เช่น การลดภาษีให้ตามค่าใช้จ่ายของศูนย์ นอกจากนี้บางศูนย์ที่ให้บริการในลักษณะอนุบาลด้วยก็ควรเปลี่ยนให้เป็นโรงเรียนอนุบาลเพื่อที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างไรก็ตามการที่จัดให้จะอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่าเด็กทุกคนมาใช้บริการจากศูนย์เด็กเล็ก แต่ในทางปฏิบัติแล้วหากเด็กเข้ามารับบริการไม่ครบทุกคนก็อนุญาตให้ศูนย์สามารถเสนอแผนที่จะนำเงินส่วนที่เหลือไปบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านการพัฒนาการเด็กเล็กในด้านอื่นๆ ได้ ทั้งนี้หากไม่มีแผนงานดังกล่าวก็ต้องคืนเงินส่วนเกินแก่สำนักงานงบประมาณ

สถานสงเคราะห์เด็ก

สถานสงเคราะห์เด็กจะถือเป็นปรกาศด้านสุดท้ายที่ให้การช่วยเหลือแก่เด็กที่หลุดจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐได้จัดให้ หากไม่มีสถานที่ดูแลเด็กเหล่านี้แล้ว เด็กจะกลายเป็นเด็กเร่ร่อน และอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมต่างๆ ได้ ดังนั้นสถานสงเคราะห์เด็กจึงถือเป็นแหล่งพึ่งพิงสุดท้ายแก่เด็ก ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ้วนหน้า เพราะเป็นการให้บริการเฉพาะแก่เด็กในกลุ่มที่ขาดคนดูแล แต่หากมีเด็กที่ประสบปัญหาแล้วต้องมีสถานที่รองรับได้ เพราะในปัจจุบันการกระจายตัวของสถานสงเคราะห์เด็กมักอยู่แต่ในเมืองใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดูแลเด็กได้อย่างทั่วถึง

สรุปการทำให้สวัสดิการสำหรับเด็กเล็กเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าอันพึงปรารถนานั้น ต้องดำเนินในสองเรื่องคือการให้เงินสงเคราะห์บุตรอย่างถ้วนหน้า และการเพิ่มจำนวนศูนย์เด็กเล็กให้เพียงพอแก่เด็กเล็กทุกคนในทุกพื้นที่

4.1.3 สวัสดิการเด็กและเยาวชนวัยเรียน

เมื่อเด็กเติบโตขึ้นจากวัยแรกเกิดเข้าสู่วัยเรียน สวัสดิการที่สำคัญที่สุดคือการได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับวัย มีคุณภาพเพียงพอต่อการดำเนินชีวิตต่อไปในภายหลัง และที่สำคัญควรเป็นสวัสดิการที่ได้รับอย่างถ้วนหน้า โดยการศึกษาพื้นฐานควรเป็นการศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระต่อครอบครัวน้อยที่สุดเท่าที่เป็นได้ ในขณะที่การศึกษาที่สูงกว่าระดับพื้นฐานอาจให้ครอบครัวหรือผู้เรียนเข้ามาร่วมแบ่งเบาภาระด้วย

ปัจจุบันไทยมีสวัสดิการด้านการศึกษาพื้นฐานถ้วนหน้าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี แต่ก็ยังมีประเด็นในเรื่องความเพียงพอที่เด็กยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดค่าครองชีพ และค่าเดินทางเพื่อไปศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นของโครงการเกี่ยวเนื่องทางการศึกษาอื่นๆ ที่ยังไม่ถ้วนหน้า เช่น โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กถึงประถมศึกษา ที่ครอบคลุมเด็กนักเรียนเพียงร้อยละ 60³ ตลอดจนประเด็นด้านคุณภาพการศึกษาที่ต้องมีการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

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

เพื่อยกระดับการศึกษาพื้นฐานให้มีลักษณะถ้วนหน้าอย่างแท้จริง คือเปิดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีสิ่งกีดกัน (barrier) เช่นต้องมีการช่วยเหลือเด็กในครอบครัวยากจนให้สามารถส่งลูกเรียนได้จนจบ โดยควรเพิ่มการช่วยเหลือเรื่องการเดินทาง ที่พัก และค่าครองชีพพื้นฐาน ซึ่งค่าครองชีพพื้นฐานอาจช่วยที่ตัวนักเรียนโดยตรง หรือผ่านการช่วยเหลือครอบครัวได้ ทั้งนี้เพื่อให้พ่อแม่ตัดสินใจให้ลูกเรียนหนังสือแทนที่จะต้องทำงานเพื่อช่วยครอบครัว

และในส่วนโครงการเสริมก็ควรทำให้เป็นถ้วนหน้าด้วย เช่นโครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กถึงประถมศึกษา ที่ครอบคลุมเด็กนักเรียนร้อยละ 60⁴

นอกจากการจัดงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว การบริหารจัดการก็เป็นประเด็นสำคัญ ตัวอย่างคือนโยบายกองทุนอาหารกลางวันสำหรับการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงประถมศึกษาในระบบ เป็น การอุดหนุนจากภาครัฐที่มุ่งหวังเพื่อเพิ่มภาวะโภชนาการที่ดีของนักเรียน และสามารถแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน แต่ก็ยังมีอุปสรรคปัญหาในการบริหารจัดการและการขาดองค์ความรู้ในการจัดอาหารที่มีคุณค่าและถูกหลักโภชนาการ และค่านิยมเรื่องการบริโภค ในทำนองเดียวกับโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน (เรียกกันสั้นๆ ว่า นมโรงเรียน) ที่มีอุปสรรคปัญหา เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะโครงการนมโรงเรียนที่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ มีการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง และค่านิยมไม่ชอบดื่มนมของเด็ก จึงเสนอแนะให้มีการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการอย่างจริงจัง อาจจะยุบรวมนมโรงเรียนเข้าอยู่ในโครงการอาหารกลางวัน และบูรณาการเรื่องโภชนาการให้ได้รับสารอาหารที่มีคุณค่าแคลเซียมสูงทดแทนนมได้ด้วย เช่นเต้าหู้ หรือปลาตัวเล็ก หรือบูรณาการครอบคลุมมากขึ้นเป็น “โครงการอนามัยโรงเรียน” (ข้อเสนอจากผู้เชี่ยวชาญในการประชุมระดมความคิดในภาคผนวก ข) ซึ่งจะบูรณาการครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องพัฒนาการและสุขภาพอนามัยของนักเรียนทั้งหมด เริ่มตั้งแต่เรื่องโภชนาการอาหาร ความสะอาด สุขอนามัย การออกกำลังกาย จนถึงสภาพแวดล้อม ความปลอดภัย ต่างๆ รวมทั้งการให้ความรู้และสร้างค่านิยมที่ถูกต้องด้วย ซึ่งกลุ่มเป้าหมายน่าจะครอบคลุมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแบ่งความเข้มข้นของแต่ละเรื่องตามความสำคัญของพัฒนาการในระดับชั้นต่างๆ เช่นเด็กเล็กควรเน้นให้ทานนม ออกกำลังกายสร้างพัฒนาการ เด็กโตเน้นอาหารที่มีประโยชน์หลากหลายสมวัย และสร้างสุขอนามัยที่ถูกต้อง เป็นต้น

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

ในส่วนของ กยศ. ยังมีข้อถกเถียงในเชิงวิชาการในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย แต่กำหนดเกณฑ์รายได้ของครัวเรือนที่สามารถกู้ได้ ให้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกินปีละ 200,000 บาทนั้น อาจเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สูงเกินไป ทำให้ไม่สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังพบว่าผู้กู้ส่วนใหญ่มีรายได้ในระดับสูง ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีหรือต่ำกว่าเส้นความ

⁴ <http://schoolunch.obec.go.th/news/parwath/prawat.html>

ยากจน) กลับเป็นผู้มีส่วนน้อย จึงเสนอแนะให้พิจารณากำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ผู้มีสิทธิจำกัดอยู่เฉพาะผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจริงๆ หรือหากจะให้สิทธิการกู้ยืมแก่นักศึกษาทุกคน ก็ไม่ควรอุดหนุนเงินกู้ หรืออุดหนุนอัตราดอกเบี้ย ควรปล่อยให้ไปเป็นไปในอัตราตลาด (สมเกียรติ และ อารียา 2549)

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

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นล้วนทำให้ กยศ. ไม่สามารถช่วยเหลือการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยได้อย่างแท้จริง คนจนไม่กล้า (หวัง) กู้เพราะเสี่ยงที่จะไม่ได้กู้ จึงเสนอให้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ กยศ. ให้มีการพิจารณาเงินกู้ผ่านการพิจารณาของกองทุนฯ โดยตรง เช่นเดียวกับการให้กู้แบบ กรอ. ไม่ใช้วิธีการจัดสรรให้สถานศึกษาดังเช่นที่เป็นอยู่ ซึ่งบางครั้งพอบางครั้งไม่พอ และเน้นพิจารณารายได้ผู้กู้โดยดูเส้นความยากจน เพื่อให้คนจนได้กู้จริงทุกคน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อสามารถมุ่งเป้าไปที่คนจนได้กู้จริงแล้วขอเสนอให้มีการพิจารณาให้กู้ในระดับการศึกษาที่เร็วขึ้น คือตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากเมื่อเรียนในระดับที่สูงขึ้น ถึงแม้จะยังอยู่ในนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ก็ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้านการเรียนและเสริมทักษะ รวมทั้งค่าครองชีพ ที่ต้องเพิ่มขึ้น จนอาจเป็นภาระและอุปสรรคสำหรับครัวเรือนยากจนที่จะส่งลูกเรียนต่อได้ (แทนการออกมาทำงานช่วยเหลือครอบครัว)

การยกระดับด้านการศึกษาเป็นถ่วงน้ำหนักได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าวข้างต้น รวมถึงประเด็นแวดล้อมอื่นๆ ทั้งเรื่องความเหมาะสม และความซ้ำซ้อนของโครงการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อการยกระดับเป็นถ่วงน้ำหนักนี้ ยังมีเรื่องการบริหารจัดการที่ต้องมีการปรับปรุง และร่วมกันคิดใหม่ทำใหม่อีกมาก เพื่อให้การลงทุนด้านการศึกษาเป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ เท่าเทียมและกระจายอย่างทั่วถึง

อีกเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งยวดคือการแก้ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาที่มีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง และดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 การเพิ่มคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการและให้ความสำคัญในอันดับต้นๆ (อันดับ 1-2)⁵ โดยการเพิ่มคุณภาพการศึกษาที่เสนอในครั้งนี้อยู่ประกอบด้วย

- การครอบคลุมเด็กไร้สัญชาติให้ได้เรียน (อุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าเทียมเด็กไทย) จากข้อมูลของ สกศ. (2552) พบว่าปัจจุบัน สพฐ. ได้จัดการศึกษาให้เด็กไร้สัญชาติแล้ว โดยในปี 2550 จำนวนนักเรียนที่เป็นเด็กไร้สัญชาติ คิดเป็นสัดส่วนต่อ จำนวน นร. พื้นฐาน เท่ากับร้อยละ 0.36 ดังนั้นจึงตั้งสมมติฐานให้การจัดการศึกษาดังกล่าวอยู่ในระดับเดิมต่อเนื่องจากปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาทางสังคมได้อีกทางหนึ่ง โดย

⁵ จากการทำประชาเสวนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี 2552-2553

งบประมาณที่ใช้เพื่อการนี้คือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัว รายจ่ายภาครัฐคิดเป็นประมาณ 2,900 ล้านบาท ซึ่งยังอยู่ในวิสัยที่รัฐจะใช้จ่ายได้

- เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน เนื่องจากปัจจุบันสิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับสถานศึกษามากที่สุดคือเรื่องเงินอุดหนุนรายหัวที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ทำให้ต้องเรียกเก็บจากผู้ปกครองเพิ่มเติม อันเป็นปัญหาต่อเนื่องมาโดยตลอด และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ การเพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรเพิ่มให้ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน หลักการเพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวในที่นี้ใช้ข้อมูลค่าธรรมเนียมนักเรียนเฉลี่ยต่อหัวต่อปี จากข้อมูล SES ปี 2551 ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานต่างๆ และการศึกษานอกระบบ ของสถานศึกษาของรัฐ เป็นตัวแทน (proxy) การดำเนินการนี้
- คุณภาพครูมีผลใกล้ชิด และเป็นส่วนสำคัญหลักต่อคุณภาพผู้เรียน การยกระดับคุณภาพครูเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นสิ่งละเอียดอ่อนเพราะจะส่งผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการทำงาน การจัดจ้าง และระบบเงินเดือนที่มีมาช้านาน ผังลียากต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ก็ควรลองพยายามทำ ริเริ่มปรับเปลี่ยน และร่วมกันแก้ปัญหาระหว่างทางอย่างเป็นขั้นตอนไปที่ละเรื่อง ดังนั้นในส่วนนี้จึงได้เสนอกรอบการยกระดับคุณภาพครูประกอบด้วยสองส่วน ดังนี้
 - เพิ่มคุณภาพครูทั้งระบบ (ไม่ใช่ครูเข้าใหม่): คัดครูให้โรงเรียน สนับสนุนคนที่ใช้ด้วยการบริหารจัดการเงินพิเศษ วิทยฐานะ โดยเพิ่มเกณฑ์พิจารณา กำหนดให้ครูที่จะมีสิทธิทำผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะได้นั้น นักเรียนในความดูแลต้องผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพก่อน (วัดผลครูจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก เด็กต้องได้คุณภาพก่อน) เนื่องจากปัจจุบันพบว่าการประเมินผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะผ่านเอกสารวิชาการเพียงอย่างเดียว ไม่สะท้อนถึงพัฒนาการการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของผู้เรียน และอาจมีการจ้างทำได้ นอกจากนี้ยังเกิดกรณีที่ครูใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการทำเอกสารผลงานเพื่อเพิ่มวิทยฐานะ แทนที่จะสอนหนังสือด้วย ดังนั้นการเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาในส่วนนี้ เป็นการคัดครูให้โรงเรียนและนักเรียน และส่งเสริมสนับสนุนครูที่ใช้จริง ๆ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับเงินพิเศษวิทยฐานะด้วย
 - จูงใจคนที่เข้ามาเป็นครู (ครูเข้าใหม่): จูงใจคนที่ใช้ด้วยเงินเดือนตั้งต้น และโอกาสก้าวหน้า โดยในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีระบบการคัดเลือกครูที่เข้มข้น และใช้วิธีให้เงินเดือนครูตั้งต้นที่สูง แต่จะเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ และมีระบบการฝึกอบรมพร้อมโอกาสในการก้าวหน้า อย่างไรก็ตามในกรณีของไทยระบบเงินเดือนข้าราชการครูอยู่ในระบบราชการ การให้เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการอื่นจะผลักดันได้ยากมาก แต่ก็ควรริเริ่มและพยายาม ดังนั้นในกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษา ในกรณีมาตรฐานชั้นกลาง กำหนดให้มีการจูงใจคนที่เข้ามาเป็นครูด้วยเงินเดือนตั้งต้นเฉลี่ย 15,000 บาทต่อเดือน ให้ได้

20,000 คน (อย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน สำหรับประมาณกึ่งหนึ่ง (20,000 โรงเรียน) ของโรงเรียนทั่วประเทศ ภายใน 20 ปี (คิดเป็นปีละ 1 พันคน)) และสมมติให้งบประมาณขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี

- สถานศึกษาก็เป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ต้องมีการเพิ่มคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยเฉพาะสถานศึกษาด้วยคุณภาพที่ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก และอยู่ในชนบท จากข้อมูลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบแรกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (สกศ. 2552) พบว่าสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ไม่ได้มาตรฐานของ สมศ. คิดเป็นร้อยละ 65 ในจำนวนนี้เกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษาของรัฐขนาดเล็กในชนบท ดังนั้นในกรอบการยกระดับการลงทุนนี้จึงได้กำหนดให้เพิ่มเงินอุดหนุนโรงเรียนด้วยคุณภาพ เพื่อเพิ่มคุณภาพให้เทียบเท่าทัดเทียม และคงระดับ (maintain) การอุดหนุนโรงเรียนที่ได้คุณภาพ เพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่อง โดยในกรณีมาตรฐานชั้นกลางกำหนดให้อุดหนุนครอบคลุมร้อยละ 50 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเพิ่มขึ้นจนสามารถครอบคลุมสถานศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐานทั้งหมด ในกรณีมาตรฐานชั้นสูง คิดเป็นร้อยละ 65 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตามเนื่องจากแนวนโยบายการลงทุนด้านการศึกษาที่จะบูรณาการโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพได้ตามกำหนด (คุณภาพในที่นี้ควรยึดบริบทชุมชนและท้องถิ่นด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่อ่อนไหวมากควรเป็นคุณภาพที่พอใจของทุกฝ่ายทั้งรัฐ ท้องถิ่น สถานศึกษา ผู้เรียน และผู้ปกครอง) งบประมาณส่วนที่เหลือจากการอุดหนุนสถานศึกษาขนาดเล็กก็สามารถมาชดเชยเพิ่มให้โรงเรียนที่มีคุณภาพให้สามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ดีขึ้น จัดเป็นการบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
- การศึกษาตามอัธยาศัยจะทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ การสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นอีกหนึ่งนโยบายถ่วงหน้ด้านการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนรวมทั้งคนต่างด้าวสามารถศึกษาหาความรู้และทักษะเพิ่มเติมตามที่สนใจผ่านสื่อการเรียนรู้ต่างๆ เช่น สื่อโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม อินเทอร์เน็ต ห้องสมุดหรือแหล่งเรียนรู้ชุมชน อย่างไรก็ตามเช่นเดียวกับนโยบายอื่นๆ เมื่อพิจารณาความถ่วงหน้ในแง่ปฏิบัติแล้ว การสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนได้อย่างถ่วงหน้ทั้งในเรื่องบริบทของบริการและพื้นที่การให้บริการที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งต้องมีการปรับปรุงให้ประชาชนไม่ว่าเป็นใครอยู่ที่ไหนเมื่อใดก็สามารถเข้าถึงได้ และจากแนวโน้มจำนวนนักเรียนที่ลดลง รวมทั้งการเข้าร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทำให้ภาระทางงบประมาณด้านการศึกษาสามารถเพิ่มเติมในส่วนนี้ได้อีกในอนาคต ดังนั้นกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษานี้จึงกำหนดให้มีการเพิ่มการลงทุนเพื่อการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเฉพาะเทคโนโลยีทางการศึกษาเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับการศึกษา และชั้นทางเศรษฐกิจ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียม และสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละปัจเจกบุคคลได้ ทั้งเพื่อการศึกษาเพิ่มทักษะเพื่อดำรงชีพ มีอาชีพ เสริมอาชีพ หรือเปลี่ยนอาชีพ (เป็นการเสริมระบบการฝึกอบรมอีก

ทางหนึ่ง) รวมทั้งการศึกษาเพิ่มพูนความรู้ทักษะที่สนใจเพื่อระดับปัญญา โดยมีสื่อการเรียนรู้ต่าง ๆ รองรับ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ห้างสมุด วัด รวมถึงสังคม ชุมชน และสภาพแวดล้อม โดยการลงทุนในที่นี้จะเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากร้อยละ 2.5 ตั้งแต่ปี 2554 จนเท่ากับร้อยละ 5 ในปี 2560 ของรายจ่ายลงทุนด้านการศึกษารวมทั้งหมดตามกรอบการยกระดับข้างต้นก่อนเพิ่มในส่วนนี้

4.1.4 สวัสดิการวัยทำงาน: แรงงานและคนทำงาน

เมื่อจบการศึกษาก็เข้าสู่วัยทำงาน ซึ่งอาจเป็นการทำงานกับบริษัทห้างร้าน หรือการประกอบอาชีพอิสระของตนเองก็ได้ ความต้องการของคนในกลุ่มนี้ในขั้นพื้นฐานคือการมีทักษะในการทำงานหรือการประกอบธุรกิจที่สามารถทำให้ได้รับค่าจ้างแรงงานหรือผลตอบแทนทางธุรกิจที่ดีพอตลอดจนสามารถยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งทักษะนี้บางส่วนได้จากการศึกษา บางส่วนได้จากประสบการณ์ และอีกบางส่วนได้จากการฝึกอบรมเพิ่มเติม

นอกจากทักษะแล้ว คนวัยทำงานต้องการสวัสดิการที่ทำให้สามารถรองรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้วย เช่นการเจ็บป่วยจนทำให้ขาดรายได้จากการทำงาน การตกงาน ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานจนกลายเป็นคนพิการ เสียชีวิต เป็นต้น ในปัจจุบันแรงงานที่ทำประกันตนกับสำนักงานประกันสังคมส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการเหล่านี้ คือได้รับการประกันสุขภาพ มีสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน สวัสดิการประกันการว่างงาน เป็นต้น แต่แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้ทำประกันสังคมเนื่องจากเป็นผู้ทำงานนอกระบบ ไม่มีนายจ้าง และไม่ได้จดทะเบียนธุรกิจ ซึ่งมีจำนวนกว่า 25 ล้านคน

สวัสดิการอีกประเภทหนึ่งในระบบสวัสดิการส่วนใหญ่ในระดับนานาชาติคือสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาสำหรับคนวัยทำงาน เพราะต้องการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับตนเองและครอบครัว

ต่อไปเป็นรายละเอียดของสภาพสวัสดิการวัยทำงานในปัจจุบันของไทยและข้อเสนอเพื่อยกระดับสู่สวัสดิการอันพึงปรารถนา

สวัสดิการด้านการฝึกฝีมือแรงงาน

การฝึกฝีมือแรงงานโดยภาครัฐนั้น ผู้รับผิดชอบหลักคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งในแง่หลักการนั้นถือว่ารัฐจัดบริการให้ทุกคนถ้วนหน้า เพราะทุกคนสามารถมารับบริการฝึกฝีมือแรงงานได้โดยไม่จำกัด และงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนภาคเอกชนก็มีส่วนรับภาระด้วยเล็กน้อย (คิดเป็นร้อยละ 7 ของรายจ่ายเพื่อการฝึกอบรม ส่วนภาครัฐรับภาระร้อยละ 93)

การฝึกฝีมือแรงงานเน้นการฝึกทักษะตามความต้องการของตลาดเพื่อให้มีงานทำ ฝึกเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน และฝึกเสริมทักษะเพื่อย้ายงาน เปลี่ยนอาชีพ หรือมีอาชีพเสริม อย่างไรก็ตามการให้บริการ ยังมีประเด็นเรื่องความไม่สอดคล้องของหลักสูตรต่อความต้องการที่หลากหลายของแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของภาคธุรกิจ ในทางกลับกันในหลักสูตรที่มีผู้สนใจมากอาจไม่สามารถรองรับผู้ต้องการเข้ารับการฝึกได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งหลักสูตรที่ต้องพัฒนาให้ครอบคลุมทักษะมากขึ้นทั้งด้านการบริหารจัดการ นวัตกรรม เพื่อให้เป็นการบริการที่ถ้วนหน้าอย่างแท้จริง ซึ่งต้องมีการยกระดับและพัฒนาขึ้นต่อไป

ในปัจจุบันได้มีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สามารถกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ทั้งค่าธรรมเนียมการฝึกที่จ่ายตามจริง และค่าครองชีพ (วงเงินที่รัฐกำหนด) ได้ คุณสมบัติผู้ที่เข้าได้ต้องเป็นแรงงานไทยในระบบที่มีอายุระหว่าง 15-45 ปี และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 หมื่นบาท ซึ่งได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนขยายผู้มีสิทธิ์มากขึ้นคือ แรงงานทุกคนรวมคนต่างด้าว ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ไม่จำกัดอายุชั้นสูง สอดคล้องกับแนวโน้มการขยายอายุการทำงาน และสังคมผู้สูงอายุ แต่ยังคงจำกัดรายได้ที่เฉลี่ยไม่เกิน 1 หมื่นบาทต่อเดือน เพื่อมุ่งเป้าไปที่ผู้ที่มีข้อจำกัดเรื่องรายได้

เนื่องจากการฝึกฝีมือแรงงานเป็นสวัสดิการที่เป็นที่ต้องการของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงควรมีการยกระดับการให้บริการทางด้านนี้ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มงบประมาณโดยรวมตลอดจนเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรปรับปรุงดังนี้

- ตั้งเป้าหมายว่าในแต่ละปีมีการอบรมแรงงานร้อยละ 20 ของแรงงานระดับการศึกษาไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากเป็นแรงงานที่น่าจะต้องการการฝึกทักษะมากกว่าผู้มีการศึกษาสูงกว่นี้ ส่วนที่ตั้งเป้าเพียงร้อยละ 20 เพราะการฝึกทักษะของแรงงานคนหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นต้องทำทุกปี โดยหากต้องการยกระดับทักษะด้วยการฝึกทุก 5 ปีก็หมายความว่าในแต่ละปีจะมีผู้ต้องการรับการฝึกร้อยละ 20
- เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการฝึกอบรมให้แรงงาน (เพิ่มสัดส่วนสถานประกอบการกิจกรรมประเภทที่ 1 ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานปี 2545 และลดจำนวนสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ)
- เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการให้บริการและสนับสนุนการฝึกอบรมพัฒนาแรงงาน อาทิ การสร้างศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น
- พัฒนาระบบฝึกอบรม ฝึกอบรมให้ครอบคลุมทักษะงานมากขึ้นนอกเหนือจากทักษะด้านการผลิตเพียงอย่างเดียว เช่นการบริหารจัดการ นวัตกรรม และการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ

กรอบแนวคิดคือ “แรงงานจะต้องสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างมีคุณภาพ” โดยแรงงานในวัยทำงานจะต้องมีคุณภาพทั้งด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ (ทัศนคติและบุคลิกภาพ) สอดคล้อง (match) กับความต้องการของประเทศ ส่วนแรงงานสูงอายุจะต้องมีทักษะพอที่จะเลี้ยงชีพได้ ซึ่งจะมาจากการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ ในการขยายการฝึกพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การยกระดับและพัฒนามาตรฐานผู้ฝึกอบรม และสถานฝึกอบรมให้ครอบคลุมความต้องการของแรงงานและตลาดแรงงาน และส่งเสริมการจัดการฝึกอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การเรียนรู้พัฒนาทักษะฝีมือด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ดังแสดงในตารางที่ 4.1

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	ให้อปท.มีภารกิจหน้าที่ และมีส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมแรงงาน (เพิ่มสัดส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการ) ● พัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตร ● สร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร จะต้องมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน ● ตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น (ให้เอกชน/ชุมชนร่วมลงทุน-บริหารจัดการ)

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553).

การยกระดับการพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มงบประมาณจากภาครัฐ และการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อให้ระบบการฝึกอบรมมีความทั่วถึงและเท่าเทียม และมีคุณภาพในด้านต่างๆ อย่างไรก็ดีประเด็นเรื่องการบริหารจัดการก็ยังคงเพิ่มในบางส่วน ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงานได้โดยไม่ต้องเพิ่มเม็ดเงินงบประมาณรายจ่าย อาทิ

- การบริหารจัดการการบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปี 2545 อย่างเข้มงวด เพื่อให้ลูกจ้างในสถานประกอบการได้มีการฝึกอบรม
- การบริหารจัดการแนวนโยบายมาตรฐานระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (ระบบที่ยืดหยุ่นไม่บังคับ) ให้เป็นรูปธรรมและสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- การบริหารจัดการระบบการฝึกอบรมและรับรองทักษะแห่งชาติ ให้เน้นสมรรถนะ (Competency) มากกว่าความสามารถทางวิชาการ
- บริหารจัดการระบบการฝึกอบรมโดยสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ facilitate สถานอบรมมากขึ้น ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้น
- บริหารจัดการระบบติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์จากการได้รับการฝึกอบรมที่มีอยู่แล้ว ให้มีความชัดเจน ให้ได้ข้อมูลครบถ้วน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการฝึกอบรมต่อไป
- บริหารจัดการข้อกำหนดภารกิจหน้าที่ของ อปท. ให้มีภารกิจหน้าที่ และส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมแรงงานที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่และชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น
- อาจต้องปรับปรุงหลักสูตรให้เป็นที่ต้องการของแรงงานมากขึ้น
- ให้แรงงานสามารถรวมรายชื่อกัน (20 คนขึ้นไป) เพื่อขอให้ภาครัฐจัดบริการฝึกฝีมือแรงงานในเรื่องที่ต้องการได้
- ให้สถานประกอบการสามารถร้องขอหลักสูตรการฝึกที่ต้องการได้เช่นกัน โดยให้แรงงานลงชื่อรับรองความสนใจในการฝึก
- ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานรับรู้เป็นการทั่วไป เช่น รายการโทรทัศน์ในช่วง prime time (บริหารจัดการแบ่งสัดส่วนเวลาที่รัฐมีเพื่อการนี้ให้มากขึ้น)

สวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากโครงการประกันสังคม แม้ว่ากฎหมายประกันสังคมจะเปิดช่องให้แรงงานนอกระบบสามารถลงทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม แต่ช่องทางนี้ไม่เป็นที่นิยมเป็นอย่างยิ่ง โดยมีผู้ลงทะเบียนเพียงหลักสิบหรือต่ำกว่าเท่านั้น ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญสามประการคือ (ก) ผลประโยชน์จากการประกันสังคมในมาตรานี้ต่ำกว่ามาตรา 33 ซึ่งใช้กับแรงงานในระบบ ที่สำคัญคือไม่มีประกันสุขภาพ ประกันการว่างงานและเงินบำนาญ (ข) เบี้ยประกันตนยังสูงเกินกว่าที่แรงงานนอกระบบที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนจะสามารถรับภาระได้ (ค) ไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบ (ง) รัฐบาลไม่ได้สมทบจ่ายเบี้ยประกันตน ทำให้แรงงานนอกระบบคิดว่าไม่เป็นธรรมเพราะรัฐสมทบจ่ายให้แรงงานในระบบ

แน่นอนว่าสำหรับสวัสดิการที่พึงปรารถยานั้น แรงงานทุกคนไม่ว่าในระบบหรือนอกระบบควรได้รับการคุ้มครองทางสังคมเท่าเทียมกันหรือไม่ต่างกันมากเกินไป และควรได้รับการปฏิบัติจากรัฐ (ในเรื่องเงินสมทบ) เท่าเทียมกันด้วย คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ภาครัฐเพิ่มฐานผลประโยชน์ให้ใกล้เคียงกับแรงงานในระบบ โดยอาจยกเว้นเพียงการประกันการว่างงาน ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากสำหรับแรงงานนอกระบบ และรัฐควรสมทบจ่ายเบี้ยประกันให้แรงงานในระบบด้วย โดยมีสองทางเลือกคือ

- รัฐจ่ายเท่ากับที่แรงงานจ่าย
- รัฐจ่ายเป็นสองเท่าของที่แรงงานจ่าย เพื่อทดแทนส่วนของนายจ้าง

สวัสดิการที่อยู่อาศัย

หลักการของสวัสดิการที่อยู่อาศัยนั้นคือคนไทยทุกคนควรมีความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย แม้จะไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของก็ตาม โดยหากเป็นการเช่าก็ควรเป็นการเช่าที่เป็นธรรม หากเป็นการซื้อก็สามารถซื้อหาได้ในราคาที่เหมาะสมและในทำเลที่สมาชิกครัวเรือนไม่มีปัญหาในการเดินทางมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปเรียนหรือไปทำงาน นอกจากนั้นสภาพของที่อยู่อาศัยก็ควรได้มาตรฐาน ให้ความสะดวกสบายตามอัตภาพ ไม่มีปัญหามลภาวะมากเกินไปควรเป็นต้น

ปัจจุบันภาครัฐให้บริการด้านที่อยู่อาศัยในสองรูปแบบผ่านสองหน่วยงาน คือการจัดหาบ้านซื้อหรือบ้านเช่าให้กับผู้มีรายได้น้อยโดยการเคหะแห่งชาติ และการจัดโครงการบ้านมั่นคงให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเดิมโดยสถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน (พอช) การทำให้สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยมีลักษณะถ้วนหน้าจึงอาจทำได้ผ่านการดำเนินงานของสองหน่วยงานนี้

โดยในส่วนของการเคหะชาตินั้นได้ดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวนมาก ตั้งแต่ปี 2544 ซึ่งคาดว่าจะมากกว่าความต้องการโดยรวมของผู้มีรายได้น้อยที่พอมีกำลังซื้อแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องขยายการดำเนินงานเพิ่มเติม แต่ต้องปรับปรุงการบริหารจัดการในโครงการที่ยังดำเนินการค้างคั้งอยู่ รวมทั้งการดูแลเรื่องบ้านเช่าและการจัดการชุมชนด้วย

สำหรับโครงการบ้านมั่นคง พบว่ายังมีชุมชนแออัดอีกจำนวนมากที่ยังควรได้รับการพัฒนาตามรูปแบบบ้านมั่นคง คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มงบประมาณให้กับ พอช. เพื่อให้สามารถจัดทำโครงการบ้านมั่นคงให้กับชุมชนแออัดทุกแห่งทั่วประเทศอย่างถ้วนหน้าภายในระยะเวลา 10 ปี (ถึงปี 2564)

4.1.5 สวัสดิการผู้สูงอายุและสวัสดิการกรณีเสียชีวิต

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ หมายถึงสวัสดิการสำหรับคนไทยทุกคนที่พ้นวัยทำงานแล้ว โดยบางคนอาจมีอายุน้อยกว่าหรือมากกว่าอายุเกษียณทางการคือ 60 ปี ก็ได้ สวัสดิการหลักสำหรับผู้สูงอายุที่พ้นวัยทำงานแล้วคือเงินค่าครองชีพ เนื่องจากคนในกลุ่มนี้หรือวัยนี้ไม่ได้ทำงานจึงไม่มีรายได้จากการทำงานสำหรับเลี้ยงดูตนเอง เงินค่าครองชีพจึงต้องมาจากเงินออมของตนเอง ของครอบครัว หรือจัดหาให้โดยภาครัฐหรือภาคสังคมอื่น เงินค่าครองชีพยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่าควรเป็นค่าครองชีพทั่วไปเท่ากับคนอื่น ๆ ในสังคม หรือควรได้รับมากกว่า เพราะผู้สูงอายุหลายคนมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายสูงกว่าคนทั่วไป เนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยเท่าจนอาจจำเป็นต้องได้รับการดูแลเพิ่มเติม เช่นต้องการผู้ช่วยในการเดินทาง ช่วยการใช้ห้องน้ำ เป็นต้น บางครั้งเรียกผู้สูงวัยกลุ่มนี้ว่าผู้สูงวัยในภาวะพึ่งพิง

นอกจากเงินค่าครองชีพแล้ว สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ด้วยสาเหตุใดก็ตาม อาจมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ ซึ่งแม้จะไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนาอันดับแรกสุดเหมือนเช่น การได้อยู่กับครอบครัวที่อบอุ่น แต่ก็อาจจำเป็นต้องมีบริการนี้สำหรับผู้ที่ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้จริงๆ เช่นครอบครัวไม่สามารถรับภาระได้ อยู่ต่างประเทศ เป็นต้น

สวัสดิการอีกประเภทที่สำคัญสำหรับผู้สูงอายุ คือการจัดการศพ ซึ่งพบว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้อง เนื่องจากเป็นภาระต่อครอบครัวมากพอสมควร จึงควรเป็นสวัสดิการหนึ่งที่พึงจัดหาให้อย่างถ้วนหน้า สุดท้ายคือการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตในที่สาธารณะ

ค่าครองชีพ

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

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

ส่วนในเรื่องของความซ้ำซ้อน จะเห็นได้ว่าบางโครงการครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเดียวกันเช่น สำนักงานประกันสังคม (มาตรา 40) กอช. สวัสดิการชราภาพ และสวัสดิการชุมชนจะมุ่งไปที่กลุ่มแรงงานนอกระบบเหมือนกัน นอกจากนี้การมีสวัสดิการตามกลุ่มอาชีพ อาจมีปัญหาความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ เช่น มีหลายอาชีพ การเปลี่ยนแปลงอาชีพ ไม่ได้ทำอาชีพเดียวตลอดชีวิต การเปลี่ยนจากเกษตรกรไปทำอาชีพอื่น ส่วนความซ้ำซ้อนด้านการรับประโยชน์นั้น จะมีประชาชนบางกลุ่มที่สามารถรับสวัสดิการได้มากกว่าหนึ่งโครงการเช่น ผู้ที่รับสิทธิประโยชน์จากโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพ และยังได้เบี้ยยังชีพด้วย แต่ถ้าวรับบำนาญข้าราชการแล้วจะไม่สามารถรับเบี้ยยังชีพได้ และประชาชนบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากเงินสมทบจากภาครัฐมากกว่าหนึ่งครั้งเช่นกัน เช่น กองทุนสวัสดิการชราภาพ กองทุนสวัสดิการชุมชน และกอช. และยังได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มไปอีกด้วย

ปัจจุบัน รัฐมีสวัสดิการสังคมหลักๆ ให้แก่ผู้สูงอายุแบบประจำในรูปของเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท โดยที่ผ่านมานโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (targeting) คือให้แต่ละ อบต. คัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควร (ยากจน ไม่มีคนดูแล) ได้รับเบี้ยยังชีพภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 ซึ่งก็เกิดปัญหาการร้องเรียนว่า

การคัดเลือกไม่ยุติธรรม ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยากจนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นปัญหาการบริหารจัดการแก้ขอบต. อย่างมาก ต่อมารัฐบาลประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2552 จึงได้ปรับให้เป็นแบบถ้วนหน้า กล่าวคือจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มาลงทะเบียน เพื่อให้แน่ใจว่าเงินดังกล่าวถึงมือผู้สูงอายุที่ยากจนแน่ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลายฝ่ายมองว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาทต่อเดือนนั้นคงไม่พอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนและกลุ่มผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง คงหวังจะพึ่งเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาทเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานได้ จึงได้มีข้อเสนอให้เพิ่มเบี้ยยังชีพพิเศษ (top up) ให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ต้องมีคนดูแล) เพื่อเป็นสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่น่าจะมีปัญหาการดำรงชีพในวัยชรา โดยเงินเหล่านี้จะช่วยให้ผู้สูงอายุที่ต้อโอกาสสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการดูแลตนเองในระดับขั้นพื้นฐานได้โดยไม่ต้องเป็นภาระให้แก่ลูกหลาน

สำหรับแนวทางการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น ได้เสนอเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่พอสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (อยู่ใต้เส้นความยากจน) ซึ่งประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะจ่ายเพิ่มจากเบี้ยยังชีพปกติให้เท่ากับเส้นความยากจน ส่วนแนวทางการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงก็จะเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ โดยเบี้ยที่เพิ่มมีจำนวนประมาณเดือนละ 4,085 บาท (ข้อมูลจากงานวิจัยเรื่อง Projection of demand and expenditure for institutional long term care in Thailand)

สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

สำหรับผู้สูงอายุแล้ว การได้อยู่ร่วมกับบุตรหลานนับเป็นความสุขที่สุดอันหนึ่งในช่วงบั้นปลายชีวิต ดังนั้นสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือ institutional care จึงถือเป็นด่านสุดท้ายที่จะเข้ามารองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีคนดูแลหรือเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ที่รัฐจัดให้ โดยอาจมองได้ว่าไม่จำเป็นต้องถ้วนหน้าแต่หากมีผู้สูงอายุที่ต้องการเข้ารับบริการแล้วจะต้องมีสถานที่ให้บริการแก่ท่านได้ ทั้งนี้ในปัจจุบันสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุมักจะกระจุกตัวอยู่แต่ในเมืองใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ด้วยเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมทั้งสองประเภทที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ น่าจะเพียงพอที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถนำเบี้ยยังชีพที่ได้รับไปบริหารกันเองโดยอาจจะรวมกลุ่มกันแล้วนำเงินที่ได้มารวมกันเพื่อจัดหาบริการการดูแลผู้สูงอายุแบบ long term care ร่วมกัน เช่นในรูปแบบ group home ซึ่งนอกจากจะได้รับการบริการทางกายภาพ/สุขภาพแล้วยังช่วยให้มีเพื่อนฝูง 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 ดังนั้นเงินสงเคราะห์การจัดการศพจึงถือได้ว่าเป็นสวัสดิการที่ถ้วนหน้าอยู่แล้ว เพียงแต่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ อย่างไรก็ตามสำหรับผู้เสียชีวิตที่อายุต่ำกว่า 60 ปีนั้น รัฐควรมีสวัสดิการดังกล่าวให้แก่กลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเช่นกัน

สิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต

การใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุจะยากลำบากกว่าบุคคลในวัยเด็กและหนุ่มสาวอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการเคลื่อนไหว การเดินทางต่างๆ รัฐจึงควรจัดหาบริการที่อำนวยความสะดวก/รองรับให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกเหมือนวัยอื่นๆ เช่น การมีราวจับตามทางลาดชันหรือบันได ที่นั่งสำหรับผู้สูงอายุในบริการสาธารณะต่างๆ

4.1.6 สวัสดิการผู้พิการ

ปัจจุบันสังคมไทยเริ่มให้การยอมรับผู้พิการมากขึ้น มีการให้สิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับคนปกติ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาตามศักยภาพ สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการทำงาน อย่างไรก็ตามยังมีช่องว่างของสวัสดิการสำหรับผู้พิการอีกไม่น้อย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เบี้ยยังชีพผู้พิการ

เช่นเดียวกับกับผู้สูงอายุ รัฐมีสวัสดิการสังคมหลักๆ ให้แก่ผู้พิการในรูปของเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท โดยที่ผ่านมาในอดีตเป็นแบบเฉพาะเจาะจงคือให้แก่ละออต. คัดเลือกผู้พิการที่สมควร (ยากจน ไม่มีคนดูแล) ได้รับเบี้ยยังชีพภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 ซึ่งก็เกิดปัญหาที่ทำให้ผู้พิการจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพต่อมารัฐบาลประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2553 จึงได้ปรับให้เป็นแบบถ้วนหน้ากล่าวคือจ่ายให้แก่ผู้พิการทุกคนที่มาลงทะเบียน

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

สำหรับแนวคิดว่าจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการที่ยากจนนั้น ได้เสนอเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงแก่ผู้พิการที่มีรายได้น้อยพอสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (อยู่ใต้เส้นความยากจน) โดยรัฐจะจ่ายเพิ่มจากเบี้ยยังชีพปกติที่ได้รับเดือนละ 500 บาทจนเท่าเส้นความยากจน ส่วนแนวคิดว่าจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงก็จะเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงให้แก่ผู้พิการที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ โดยเป็นค่าใช้จ่ายที่อิงกับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้พิการประมาณเดือนละ 4,643 บาท (จากงานวิจัยเรื่อง Economic valuation of informal care in Asia: A case study of care for disabled stroke survivors in Thailand)

สถานสงเคราะห์ผู้พิการ

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

นอกจากนี้ ผู้พิการสามารถนำเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมกรณีผู้พิการยากจนและ/หรือผู้พิการในภาวะพึ่งพิงมารวมกันบริหารเพื่อจัดหาบริการการดูแลผู้พิการแบบ extra care/ respite care ร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะได้รับการบริการทางกายภาพ/สุขภาพแล้วยังช่วยให้มีเพื่อน อันมีผลต่อสภาพจิตใจอีกด้วย รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เช่น community based rehabilitation (CBR) โดยชุมชน

สิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต

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

4.1.7 สวัสดิการการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

การรักษาพยาบาลและดูแลสุขภาพถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญมากในทุกประเทศ และในหลายประเทศได้กลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าสูงมาก โดยเฉพาะประเทศที่มีรายได้สูงก็ประสบกับมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูง สำหรับประเทศไทยการให้บริการรักษาพยาบาลได้กลายเป็นสวัสดิการถาวรมาตั้งแต่ปี 2544-45 ผ่านการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เรียกว่า '30 บาทรักษาทุกโรค' ซึ่งได้กลายมาเป็นบริการบัตรทองในปัจจุบัน ดังนั้นประเด็นเรื่องความครอบคลุมจึงไม่ใช่ประเด็นหลัก แม้จะมีคนอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้รับบริการประกันสุขภาพด้วยเหตุผลต่าง ๆ 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: รวบรวมโดยคณะนักวิจัย

ผู้ไม่มีสัญชาติไทยเหล่านี้หลายส่วนก็ได้รับบริการทางการแพทย์จากระบบสวัสดิการสุขภาพของไทยอยู่แล้ว บางคนได้บริการฟรี บางคนเสียค่าบริการทั้งในรูปเงินจ่ายเองหรือการซื้อประกันสุขภาพพิเศษที่ออกแบบสำหรับพวกเขา อย่างไรก็ตามยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้ว่าสิทธิในการรักษาพยาบาลของคนแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร ในเรื่องนี้คณะนักวิจัยเห็นว่าตามหลักมนุษยธรรมไทยควรให้บริการทางการแพทย์กับคนทุกคนที่เจ็บป่วยบนผืนแผ่นดินไทย ส่วนการที่จะเป็นภาระต่องบประมาณนั้นก็ควรหาวิธีจัดการให้มีการจ่ายเงินสมทบทางใดทางหนึ่งอย่างเป็นระบบ โดยความครอบคลุมอาจทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปก็ได้ตามกำลังความสามารถทางงบประมาณของไทย

ประเด็นที่สองคือเรื่องการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ การเพิ่มความเท่าเทียมกันของสิทธิการรักษา การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรทำเพื่อให้สวัสดิการสุขภาพเป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาอย่างแท้จริง

4.2 สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต

ในตอนต้นของบทนี้ได้กำหนดหลักการ 10 ประการเพื่อเป็นแนวทางในการออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับสังคม ซึ่งหลักการข้อที่ 6 เป็นเรื่องการดูแลคนยากจนเป็นพิเศษ กล่าวคือคนจนสมควรได้รับสวัสดิการที่มากกว่าสวัสดิการถ้วนหน้าได้ เพราะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยกว่าคนทั่วไป ซึ่งหมายถึงโอกาสต่าง ๆ ด้อยตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการได้รับการศึกษา สันติสุข ความยุติธรรมและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน การให้สวัสดิการที่มากกว่าคนอื่นนั้นอาจสามารถขัดแย้งสิ่งเหล่านี้ได้

แนวความคิดการช่วยคนจนเป็นพิเศษได้ปรากฏในข้อเสนอแนะก่อนหน้าหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้สูงอายุหรือคนพิการที่มีฐานะยากจน การช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับนักเรียนที่ยากจนหรือครอบครัวของนักเรียนที่ยากจน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือเหล่านั้นมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่อง ๆ ไม่ได้เป็นการให้สวัสดิการสำหรับคนจนหรือครอบครัวยากจนอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม จึงอาจเกิดปัญหาการตกหล่นคนจนได้ เช่นครอบครัวยากจนที่ไม่มีเด็กเรียนหนังสือ และไม่มีผู้สูงอายุและคนพิการ ก็จะไม่ได้รับการดูแล

คณะนักวิจัยจึงเสนอให้มีการจัดสวัสดิการสำหรับคนยากจนที่เป็นระบบ เรียกว่า ‘สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต’ โดยอาจมีลักษณะเป็นกองทุนภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสวัสดิการโดยตรง เช่นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรืออาจอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีก็ได้ กองทุนนี้มีหน้าที่จัดสรรความช่วยเหลือหลากหลายรูปแบบให้กับคนจนทั่วประเทศ ไม่ที่จะเป็นการดูแลแต่แค่ระหว่างตั้งครรภ์ก็ได้รับอาหารเพียงพอ ดูแลให้เด็กยากจนได้รับการศึกษาอย่างถ้วนหน้าแท้จริงโดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ หรือมีน้อยที่สุด ดูแลเมื่อเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางไปรับการรักษาได้ (แม้การรักษาจะฟรีก็ตาม) แบ่งเบาภาระในการดูแลคนแก่และคนพิการของครอบครัวที่ยากจน เป็นต้น

ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานเชิงรุก กล่าวคือไม่รอจนมีการร้องเรียนปัญหาของคนจน แต่จะทำการสำรวจตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีคนจนตกหล่นจากระบบสวัสดิการพื้นฐานและระบบสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจน หน่วยงานอาจมีเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม (social workers) ที่ได้รับการอบรมเป็นพิเศษในการเสาะหาคนจนและเข้าทำการช่วยเหลือแบบองค์รวมในลักษณะที่เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละครอบครัว (ซึ่งไม่เหมือนกันในแต่ละครอบครัว)

การกำหนดงบประมาณสำหรับสวัสดิการสังคมอาจเริ่มจากการใช้แนวคิด ‘ถมช่องว่างความยากจน’ ซึ่งกำหนดโดยพิจารณาว่าครอบครัวยากจนแต่ละครอบครัวนั้นมีรายได้ (หรือรายจ่าย) ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่าไร แล้วเอาจำนวนเงินที่ต่ำกว่านี้ (เรียกว่าช่องว่างความยากจน) มารวมกันสำหรับครอบครัวยากจนทุกครอบครัว ก็จะได้จำนวนงบประมาณรวมที่ต้องใช้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเสาะหาครอบครัวที่ยากจนไม่ใช่เรื่องง่าย อาจมีความคลาดเคลื่อนได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเสี่ยงที่จะตกหล่นครอบครัวที่ยากจนได้ หากคำนวณงบประมาณแบบนี้อาจทำให้งบประมาณไม่พอ (เพราะรั่วไหลไปสู่ครอบครัวที่ไม่ยากจนจำนวนหนึ่ง) เพื่อป้องกันเรื่องนี้ อาจปรับงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยคำนวณช่องว่างความยากจนใหม่ แต่แทนที่จะใช้เส้นความยากจนในการวัดช่องว่าง ให้ยกระดับเส้นความยากจนขึ้นระดับหนึ่ง เช่นยกขึ้น 25% แล้วทำการคำนวณวงเงินงบประมาณรวมที่ต้องใช้เพื่อยกระดับให้ถึงรายได้นี้

การใช้แนวคิดคำนวณงบประมาณจากช่องว่างความยากจนนี้ จึงเป็นที่มาของชื่อสวัสดิการว่าสวัสดิการเติมเต็มชีวิต เพื่อเป็นการเติมให้เต็มสำหรับครอบครัวที่ยากจนทั่วประเทศอย่างถ้วนหน้า

4.3 สรุปสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับระบบสวัสดิการอันพึงปรารถนา

ข้อเสนอสวัสดิการสังคมอันพึงปรารถนาที่กล่าวถึงแล้วนั้น สามารถสรุปสิ่งที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 สรุปการปรับปรุงระบบสวัสดิการจากเกิดจนตาย

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

บทที่ 5

ประมาณการรายจ่ายระบบสวัสดิการถ้วนหน้า รายการ

ในบทนี้จะทำการคำนวณรายจ่ายที่สังคมไทย โดยเฉพาะที่ภาครัฐจะต้องใช้เพื่อดำเนินการจัดสวัสดิการอันพึงปรารถนา ตามที่เสนอไว้ในบทที่แล้ว โดยจะทำการเปรียบเทียบระหว่างรายจ่ายด้านสังคมและสวัสดิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มในอนาคตหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการตามที่เสนอ กับรายจ่ายสำหรับระบบสวัสดิการที่ปรับเพิ่มแล้ว โดยผลต่างของรายจ่ายทั้งสองกล่าวได้ว่าเป็นรายจ่ายส่วนเพิ่มที่ต้องใช้เพื่อ ‘ถมช่องว่าง’ ที่มีอยู่ในระบบสวัสดิการปัจจุบันให้เต็มตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 4.2 ในบทที่แล้ว การคำนวณงบประมาณของแต่ละข้อเสนอสวัสดิการมีความจำเป็น เพื่อจะได้เป็นข้อมูลสำหรับการประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินในภาพรวมซึ่งเป็นเนื้อหาของบทที่ 6 ต่อไป

การนำเสนอในบทนี้จะเริ่มจาก การอธิบายถึงวิธีการคำนวณข้อมูลการใช้จ่ายด้านสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งแหล่งข้อมูล จากนั้นจะนำเสนอรายจ่ายในภาพรวมของระบบปัจจุบันรวมทั้งแนวโน้มในกรณีที่ไม่มี การปรับปรุงระบบสวัสดิการ และปิดท้ายด้วยผลการประมาณรายจ่ายที่จะมีเพิ่มขึ้นหากมีการปรับระบบสวัสดิการตามที่เสนอ โดยจะเสนอทีละรายการ ในขณะที่การวิเคราะห์ภาพรวมของรายจ่ายสวัสดิการที่ต้องมีเพิ่มขึ้นนั้นจะอยู่ในบทที่ 6

5.1 วิธีการคำนวณรายจ่ายสวัสดิการ

ในการประมาณการรายจ่ายด้านสวัสดิการหรือรายจ่ายด้านสังคมของภาครัฐนั้น ประกอบด้วย 9 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 (SO) มาตรฐานชั้นกลาง (S1) มาตรฐานชั้นสูง (S2)

6. ประมาณการรายจ่ายภาครัฐในอนาคต ถึงปี 2560 (สามารถทำได้ถึงปี 2571) ในทั้ง 3 กรณี
7. ประมาณการกรณีข้อเสนอแนะสวัสดิการถ้วนหน้า (อิง SO)

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยข้อมูลรายจ่ายงบประมาณภาครัฐด้านสังคมจากกรมบัญชีกลางและกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ด้านอุปสงค์และอุปทาน จากสำนักงานสถิติแห่งชาติคือ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) และการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (LFS) นอกจากนี้ยังมีข้อมูลรายจ่ายด้านสังคมของเอกชน และภาคประชาสังคม จำแนกตามการลงทุนทางสังคมด้านต่างๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในภาคผนวก ฉ

แหล่งข้อมูล: กรมบัญชีกลาง

ข้อมูล: การเบิกจ่ายงบประมาณ (GFMS) โดย download ข้อมูลเงินเบิกจ่ายทั้งสิ้น (YTDM) แยกตามลักษณะงาน ผลผลิต/โครงการ กระทรวง และกรม ได้จาก Terminal ที่สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

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

แหล่งข้อมูล: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูล: รายจ่ายจริงปีงบประมาณ 2552 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 52 จากระบบบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกตามประเภทรายจ่ายและแผนงาน/งาน ตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

จากนั้นให้รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2548-2551 เท่ากับรายจ่ายที่รัฐบาลกลางอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูลจาก GFMS) แล้วกระจายงบประมาณดังกล่าวตามแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้สัดส่วนรายจ่ายตามแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552 เป็นฐาน

$\text{ประมาณการรายจ่าย ปี 2552}_i = \text{รายจ่ายตามแผนงาน ณ กค.52}_i \times \text{สัดส่วนอปท. ที่เบิกจ่ายแล้ว}_i \times 12/10$
--

$\text{รายจ่ายตามแผนงานอปท.}_i = \text{เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง}_i \times \text{สัดส่วนรายจ่ายอปท. ตามแผนงานปี}$
--

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูล: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

การนำมาใช้: ใช้ข้อมูลการสำรวจด้านรายจ่ายของครัวเรือน เพื่อหาส่วนที่ครัวเรือนควักกระเป๋า (out of pocket) ในเรื่องต่อไปนี้ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือน โดยใช้โปรแกรม spss ในการดึงข้อมูล

นอกจากนี้ยังใช้ประโยชน์จากข้อมูล SES ในการคำนวณหาอัตราการประกันตนในประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปแยกตามระดับการศึกษา และโครงสร้างประชากรแยกตามระดับการศึกษา เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการประมาณการจำนวนผู้ประกันตนในอนาคต

ข้อมูล: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (LFS)

การนำมาใช้: คำนวณหาอัตราการเป็นกำลังแรงงานเฉลี่ย (LF Participation) แยกตามระดับการศึกษา เพื่อใช้เป็นฐานในการประมาณการแรงงานแยกตามระดับการศึกษา

5.2 แนวโน้มรายจ่ายสวัสดิการในระบบปัจจุบัน

วิธีคิดคำนวณรายจ่ายสวัสดิการข้างต้นได้นำมาใช้เพื่อรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายด้านสังคมและสวัสดิการสำหรับประเทศไทย โดยใช้ฐานข้อมูลปี 2548-2552 เป็นหลัก จากนั้นก็ทำการประมาณการแนวโน้มค่าใช้จ่ายในระบบปัจจุบันไปจนถึงปี 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 กล่าวคือยอดรวมการใช้จ่ายเพิ่มจาก 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	รายจ่ายด้านการศึกษิตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ปรับด้วยอัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของ รายจ่ายต่อหัวปี 2548-2552 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
พัฒนาฝีมือแรงงาน	รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปรับด้วยอัตราการเติบโต สะสม (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: รวบรวมโดยคณะนักวิจัย

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: คำนวณโดยคณะนักวิจัย

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: คำนวณโดยคณะนักวิจัย

5.3 งบประมาณภาครัฐส่วนเพิ่มรายโครงการกรณีสวัสดิการถ้วนหน้า

ในส่วนนี้จะเสนอผลการประมาณการรายจ่ายภาครัฐอย่างละเอียดกรณี que เพิ่มประเภทและระดับสวัสดิการให้เป็นระบบถ้วนหน้าดังเช่นที่สรุปไว้ในตารางที่ 4.3 โดยจะมีรายละเอียดทั้งสมมติฐานการคำนวณและตัวเลขประมาณการงบประมาณภาครัฐที่ต้องใช้

5.3.1 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับเด็กเล็ก

คณะผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มสวัสดิการสำหรับเด็กเล็กในสองเรื่องคือ (ก) ให้เงินสงเคราะห์บุตรอย่างถ้วนหน้า โดยให้ได้รับเช่นเดียวกับบุตรของผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 33 และไม่จำกัดจำนวนบุตรที่จะได้รับ (ข) สร้างศูนย์เด็กเล็กเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่โดยมีเป้าหมายให้เด็กเล็กทุกคนที่ผู้ปกครองมีภาระในการดูแลระหว่างวันสามารถใช้บริการศูนย์เด็กเล็กได้อย่างทั่วถึง

ตารางที่ 5.3 แสดงสมมติฐานในการคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อจัดสวัสดิการเพิ่มในสองประเด็นข้างต้น โดยมีคำอธิบายเพิ่มเติมข้างล่าง ส่วนผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.4

- อัตราการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมในกรณีสงเคราะห์บุตรให้เท่ากับ 400 บาทต่อคนต่อเดือน (เริ่มปี 2554) โดยจ่ายให้แก่บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน ต่อครอบครัว ส่วนจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กำหนดให้เป็นสัดส่วนต่อจำนวนเด็กอายุ 0-6 ปี ในอัตราที่เท่ากับค่าเฉลี่ยของปี 2548-52 ที่ร้อยละ 18
- การจ่ายเงินสงเคราะห์บุตรแก่เด็กที่ไม่ได้รับจากกองทุนประกันสังคมจะจ่ายในอัตราเดียวกันคือ 400 บาทต่อคนต่อเดือน และมีจำนวนเท่ากับจำนวนเด็กอายุ 0-6 ปีตามโครงสร้างประชากรของสศช. 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
ประกันสังคมกรณี สงเคราะห์บุตร	400 บาทต่อคนต่อเดือน	ร้อยละ 18 ของเด็กอายุ 0-6 ปี (ค่าเฉลี่ยปี 2548-52)
เงินสงเคราะห์บุตร (กลุ่มทั่วไป)	400 บาทต่อคนต่อเดือน	ข้อมูลโครงสร้างประชากร 0-6 ปีของ สศช. หักด้วยผู้ที่ได้รับ จากประกันสังคม
ค่าใช้จ่ายความจำเป็น ขั้นพื้นฐาน	2,093 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับ ด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี	เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี (ค่าเฉลี่ยปี 2548-52)
ศูนย์เด็กเล็ก	6,210 บาท (จากกรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น) และปรับด้วย เงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี รวมกับเงิน ค่าเดินทางเฉพาะเด็กยากจน (คำนวณจากข้อมูล SES) และปรับ ด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี	ข้อมูลโครงสร้างประชากร 0-6 ปีของ สศช. และเด็กยากจน ตามสัดส่วนของแบบจำลอง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

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 (ส่วนเพิ่มให้ครอบครัวกลุ่มถั่วหน้า)	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: จ่ายให้แก่บุตรของผู้ประกันสังคม ไม่เกิน 2 คนต่อครอบครัว

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.2 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษา

สำหรับด้านการศึกษา คณะนักวิจัยเสนอให้เพิ่มสวัสดิการในเรื่อง (ก) เพิ่มอาหารกลางวันให้เป็นถั่วหน้าสำหรับนักเรียนจนถึงชั้นประถม (ข) เพิ่มรายจ่ายเพื่อสนับสนุนนักเรียนยากจนให้มาเรียนอย่างถั่วหน้า (ค) เพิ่มความครอบคลุมของการให้การศึกษา (ง) เพิ่มคุณภาพการศึกษาระยะเร่งด่วน (จ) ในระยะยาวอาจเพิ่มรายจ่ายต่อหัวให้กับนักเรียนทั้งระบบเพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งระบบอย่างต่อเนื่อง

รายละเอียดและสมมติฐานแสดงในตารางที่ 5.5 และ 5.6 ส่วนผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.7 และ 5.8

**ตารางที่ 5.5 รายละเอียดการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการศึกษากรณี
อาหารกลางวันถ้วนหน้าและการสนับสนุนนักเรียนยากจน**

การลงทุนการยกระดับการศึกษาเป็นถ้วนหน้า
เพิ่มงบประมาณโครงการอาหารกลางวันให้ฟรีถ้วนหน้าร้อยละ 100 ในปี 2560 (จากเดิมให้ร้อยละ 60) (เด็กเล็กถึงป.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 ที่สนับสนุนค่าเดินทางให้นักเรียนยากจน (+นมฟรี+อาหารกลางวันฟรี สำหรับอนุบาลและประถมศึกษา) แล้ว - ระดับอนุบาล-ประถมศึกษา งบประมาณต่อหัว (ค่าครองชีพจาก กยศ. - เงินช่วยค่าเดินทาง-นมฟรี-อาหารกลางวันฟรี= เฉลี่ยประมาณ 5,500 บาทต่อคนต่อปี) X (growth ตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี)) - ระดับมัธยมศึกษา งบประมาณต่อหัว (ค่าครองชีพจาก กยศ. - เงินช่วยค่าเดินทาง= เฉลี่ยประมาณ 1 หมื่นบาทต่อคนต่อปี) X (growth ตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี)) - จำนวน นร.ยากจนและรายได้น้อย (ระดับมัธยมในระบบ+นอกระบบ) (คิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของ Q นร.ระดับมัธยม) (สัดส่วนจากข้อมูล SES+ปรับ 1.25 เท่าของนร.ที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (เพื่อสะท้อนการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายนร.ยากจนที่ยังไม่สมบูรณ์)) - Q นร.ยากจน (ระดับอนุบาล-ประถม) (คิดเป็นประมาณร้อยละ 7 ของ Q นร.ระดับอนุบาล-ประถม) (สัดส่วนจากข้อมูล SES) - คิดเป็นรายจ่ายภาครัฐ (V) ประมาณ 12,000 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 5.6 รายละเอียดแนวทาง และสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสำหรับสวัสดิการส่วนเพิ่ม ด้านการศึกษากรณีเพิ่มความครอบคลุมและเพิ่มคุณภาพการศึกษา

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
จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย	ส่งเสริมนอกระบบ รองรับเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ เพิ่ม Q นอกระบบ
	เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ (ทั้งร.รัฐบาลและร.เอกชน)
	- เพิ่ม P ต่อหัว (ค่าธรรมเนียมการศึกษา จากข้อมูล SES ปี 2551 แต่ละระดับการศึกษาคูณด้วย growth ตามเงินเฟ้อ (ร้อยละ 2.5 ต่อปี)) - ก่อน-ประถมศึกษา 2,076 บาทต่อคนต่อปี - มัธยมศึกษา (สายสามัญ) 3,679 บาทต่อคนต่อปี - อาชีวศึกษา 4,066 บาทต่อคนต่อปี - ศึกษานอกระบบ 1,053 บาทต่อคนต่อปี
คุณภาพนักเรียน	ครอบคลุมเด็กไร้สัญชาติให้ได้เรียน (อุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าเทียมเด็กไทย)
	เพิ่ม Q เด็กไร้สัญชาติ เป็นสัดส่วนต่อ จำนวน นร.พื้นฐาน เท่ากับร้อยละ 0.36 (สัดส่วนจากข้อมูล สกศ. (2552))
คุณภาพครู	เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
	- เพิ่มคุณภาพหลักสูตร การเรียนการสอน วิทย์ คณิต ภาษาไทย-อังกฤษ - พัฒนาการรู้จักคิด วิจัย วิเคราะห์ หลักเหตุผล และสร้างสรรค์ - สร้างนิสัยรักการอ่าน เรียนรู้ตลอดชีวิต - ส่งเสริมความรู้คู่คุณธรรม จิตสาธารณะ
คุณภาพครู	V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ อิงกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
	เพิ่มคุณภาพครู ให้เท่าเทียมทั่วประเทศ อบรมพัฒนาครูทั้งระบบ V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ อิงกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
	คืนครูให้โรงเรียน สนับสนุนคนที่ใช่ ด้วยการบริหารจัดการเงินพิเศษ วิทยฐานะ (บริหารจัดการ)

แนวทาง	รายละเอียดและสมมติฐาน
	เพิ่มเกณฑ์พิจารณา กำหนดให้ครูที่จะมีสิทธิ์ทำวิทยฐานะเพิ่มได้นั้น นักเรียนในความดูแลต้องผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพก่อน (วัดผลครูจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก เด็กต้องได้คุณภาพก่อน) <u>จุดใจคนที่ใช้ด้วยเงินเดือนตั้งต้น และโอกาสก้าวหน้า</u> เพิ่ม V ภาครัฐ สนับสนุนการศึกษา (15,000 บ. คูณ 12 เดือน ต่อ 1 คน ให้ได้ 20,000 คน (อย่างน้อย รร. ละ 1 คน จำนวน 20,000 รร. ภายใน 20 ปี) ให้ V มีการขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี
คุณภาพสถานศึกษา	<u>เพิ่มคุณภาพสถานศึกษา ให้เท่าเทียมทั่วประเทศ</u> <u>เพิ่มอุดหนุนโรงเรียนด้อยคุณภาพ (ส่วนใหญ่เป็น รร.เล็ก) เพื่อเพิ่มคุณภาพให้เทียบเท่าทัดเทียมและคงระดับ (maintain) อุดหนุนโรงเรียนที่ได้คุณภาพเพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่อง (บริหารจัดการ)</u> Q : ครอบคลุมร้อยละ 50 ของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ข้อมูลจากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (สกศ. 2552)) V : เพิ่มรายจ่ายภาครัฐ อิงกรอบโครงการไทยเข้มแข็ง sp2
การศึกษาตามอัธยาศัย	<u>ยกระดับการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจังต่อเนื่อง</u> เพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยทุกภาคส่วนร่วมลงทุน ● ลงทุนเพิ่มร้อยละ 2.5-5 ของการลงทุนที่ใช้ในกรอบการยกระดับการลงทุนด้านการศึกษาข้างต้น (ต่อเนื่องจากกรณีแนวโน้มปกติ)

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

การปรับปรุงสวัสดิการด้านการศึกษาที่กล่าวถึงหลายประการนี้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกัน ทั้งนี้ขึ้นกับการเรียงลำดับความสำคัญ (prioritization) ความสำคัญเร่งด่วน และภาระการใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตามสมควรดำเนินการพัฒนาด้านคุณภาพร่วมกับการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า และหากทำได้ในทุกประเด็นจะเป็นการดีที่สุด เนื่องจากในเรื่องการศึกษา ประเด็นด้านคุณภาพน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ซึ่งนับเป็นเรื่องที่สำคัญและต้องมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างเร่งด่วน เพราะเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในระยะยาว

อีกประการการปรับปรุงสวัสดิการการศึกษาแม้ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความครอบคลุม เท่าเทียม และพอเพียง พร้อมทั้งเพิ่มคุณภาพในภาคส่วนต่างๆ ของการศึกษา แต่การบริหารจัดการที่ดีก็สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาได้โดยไม่ต้องมีการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย อาทิ

- การบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และรับผิดชอบต่อสังคม
- การบริหารจัดการการเรียนการสอน นอกเหนือจากด้านวิชาการ ให้เด็กมีพัฒนาการ รู้จัก คิด วิจัย วิเคราะห์ ยึดหลักเหตุผล และสร้างสรรค์ สร้างนิสัยรักการอ่าน เรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมความรู้คุณธรรม และจิตสำธรรณะรับผิดชอบต่อสังคม
- การคืนครูให้โรงเรียน ผ่านการบริหารจัดการเงินพิเศษวิทยฐานะครูให้มีประสิทธิภาพ สะท้อนการวัดผลครูจากคุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของเด็ก โดยเด็กต้องได้คุณภาพก่อน
- บริหารจัดการข้อมูลด้านการศึกษาในสองประเด็นคือ ประเด็นแรก ความสอดคล้องของ ข้อมูลในแต่ละแหล่งที่มีการจัดเก็บ เช่นจำนวนนักเรียน ควรจัดการให้มีความสอดคล้อง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน และประเด็นที่สอง การนำข้อมูลด้านการศึกษาที่มีอยู่ทั้งเชิง ปริมาณและคุณภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์เชิงประจักษ์สูงสุด

5.3.3 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนวัยทำงาน

สำหรับผู้อยู่ในวัยทำงาน สวัสดิการส่วนเพิ่มประกอบด้วย (ก) การฝึกฝีมือแรงงานถ้วนหน้าสำหรับ ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (labor force) ที่มีการศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษา และ (ข) การเพิ่มประกันสังคม ตามมาตรา 40 โดยรัฐสมทบเพิ่ม

ในการคำนวณรายจ่ายเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานถ้วนหน้านั้น แม้เป้าหมายจะเป็นการฝึกฝีมือถ้วน หน้า แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงได้ ตั้งสมมติฐานเพิ่มเติมว่าการเข้าสู่เป้าหมายนั้นให้เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไประหว่างปี 2554-2560 ผล การประมาณการแสดงในตารางที่ 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 เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2554-2560

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

จะเห็นว่าภาครัฐมีการลงทุนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการอุดหนุนเพื่อจูงใจให้บริษัทมีการพัฒนา ฝีมือแรงงานมากขึ้น โดยเน้นอุดหนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และแรงงานนอกระบบ ซึ่งมี ทรัพยากรจำกัด เพื่อให้สามารถมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสม รวมทั้งบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนมากขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ รวมไปถึงการตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดี ภาครัฐรับภาระในสัดส่วนน้อยลงกว่ากรณีแนวโน้มปกติ (ร้อยละ 85 เทียบกับร้อยละ 94) ด้วยเหตุที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเม็ดเงินลงทุนด้านนี้มากขึ้น ทั้งผู้ประกอบการเอกชน ทั้งถิ่นและชุมชน รายละเอียดเรื่องนี้อยู่ในภาคผนวก ฉ

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.4 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้สูงอายุ

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

ตารางที่ 5.11 แสดงรายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุทั้งในส่วนที่เป็นโครงการเดิมและในส่วนที่เสนอให้มีการจัดสวัสดิการใหม่ โดยมีคำอธิบายประกอบตารางดังนี้

- กำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่ากับ 500 บาทต่อเดือน และมีเบี้ยเพิ่มให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนจนเท่ากับเส้นความยากจนที่คำนวณตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาระบบประเทศไทยจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) และผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงจำนวน 4,085 บาทต่อเดือนโดยเป็นค่าใช้จ่ายที่มาจากโครงการวิจัยเรื่อง Projection of demand and expenditure for institutional long term care in Thailand
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเท่ากับจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดตามแบบจำลองของสศช. ผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงเท่ากับร้อยละ 13.49 และร้อยละ 3.6 ของผู้สูงอายุทั้งหมดซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2549-2552 อย่างไรก็ตามระบบข้อมูลของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์จึงได้เสนอกรณี imperfect targeting โดยเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่คำนวณได้อีกร้อยละ 25 ในการประมาณการงบประมาณเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน

- ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุที่ได้รับจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นค่าใช้จ่ายของปี 2552 ที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณ และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเติบโตร้อยละ 1.3 ต่อปี ซึ่งเท่ากับอัตราการเติบโตในปี 2551
- งบประมาณค่าใช้จ่ายสถานสงเคราะห์คนชราของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตร้อยละ 17 ต่อปี ตามค่าเฉลี่ยในปี 2548-2551
- การคำนวณมูลค่าผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์คำนวณขึ้นมา
- การคำนวณมูลค่าบำเหน็จบำนาญข้าราชการใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์คำนวณขึ้นมา
- การคำนวณมูลค่าการสมทบของกองทุนการออมแห่งชาติใช้ตามแบบจำลองของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- ค่าใช้จ่ายต่อหัวกรณีเสียชีวิตของสำนักงานประกันสังคมประกอบด้วย 2 ส่วนคือค่าทำศพ 40,000 บาทต่อคนซึ่งปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี และค่าเงินสงเคราะห์ที่คำนวณได้ในขั้นตอนที่ 1 ซึ่งปรับด้วยอัตราเติบโตร้อยละ 5 ต่อปี
- จำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กรณีเสียชีวิตเท่ากับร้อยละ 0.2 ของผู้ประกันตน ซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูลในปี 2548-2552
- เงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพจะได้รับร้อยละ 2,000 บาท
- จำนวนผู้ได้รับเงินจัดการศพแบ่งเป็น 2 กรณีคือผู้ที่อายุ 60 ปีขึ้นไปได้รับทุกคน โดยคำนวณจากอัตราการตายในแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. สมชัย จิตสุชนคำนวณ และกรณีผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปีและยากจน ซึ่งเท่ากับร้อยละ 8.5 ของผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปีซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2547-2552

ตารางที่ 5.11 รายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้สูงอายุ

เรื่อง	รายจ่ายต่อหัว	จำนวนประชากรที่มีสิทธิ
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	500 บาทต่อคนต่อเดือน	ผู้สูงอายุทุกคนตามโครงสร้างประชากรของ สศช.
	ปรับเพิ่มให้เท่ากับเส้นความยากจน (poverty line)	ผู้สูงอายุยากจน (สัดส่วนร้อยละ 13.49 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES49- 52))
	4,085 บาทต่อคนต่อเดือน (ข้อมูลจาก Projection of demand and expenditure for institutional long term care in Thailand)	ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (สัดส่วนร้อยละ 3.6 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES49- 52))
สถานสงเคราะห์คนชรา (พม.)	1,955 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับด้วยเงินเพื่อร้อยละ 2.5 ต่อปี	เด็บริชร้อยละ 1.3 ต่อปี (ข้อมูลปี 2553)
สถานสงเคราะห์คนชรา (อปท.)	อัตราเด็บริชร้อยละ 17 ของเงินงบประมาณ ซึ่งคำนวณมาจากอัตราเด็บริชเฉลี่ยของปี 2548-51	
ประกันสังคมกรณีชราภาพ	แบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. วรวรรณ ชาญ ด้วยวิทย์คำนวณ	
บำนาญข้าราชการ	แบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. วรวรรณ ชาญ ด้วยวิทย์คำนวณ	
กองทุนการออมแห่งชาติ	แบบจำลองของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	
ประกันสังคมกรณีเสียชีวิต	ค่าทำศพ 40,000 บาทต่อคน และปรับด้วยเงินเพื่อร้อยละ 2.5 ต่อปี รวมกับค่าเงินสงเคราะห์ และปรับด้วยอัตราเด็บริชร้อยละ 5 ต่อปี	ร้อยละ 0.2 ของผู้ประกันตน (เฉลี่ยข้อมูลปี 2548 - 52)
เงินสงเคราะห์จัดการศพ	2,000 บาทต่อคน	อัตราการตายจากแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ดร. สมชัย คำนวน (กรณีอายุ 60 ปีขึ้นไป) และผู้เสียชีวิตที่ยากจน (ร้อยละ 8.5 ของผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 60 ปี)

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.5 รายจ่ายสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับผู้พิการ

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

ตารางที่ 5.13 แสดงรายละเอียดและสมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการสำหรับกลุ่มพิการทั้งในส่วนที่เป็นโครงการเดิมและในส่วนที่เสนอให้มีการจัดสวัสดิการใหม่ โดยมีคำอธิบายประกอบตารางข้างล่างนี้ ในขณะที่ตารางที่ 5.14 เป็นผลการประมาณการ

- กำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้พิการเท่ากับ 500 บาทต่อเดือน และมีส่วนเพิ่มให้แก่ผู้พิการที่ยากจนจนเท่ากับเส้นความยากจน และผู้พิการในภาวะพึ่งพิงจำนวน 4,643 บาทต่อเดือนโดยเป็นค่าใช้จ่ายที่มาจากโครงการวิจัยเรื่อง Economic valuation of informal care in Asia: A case study of care for disabled stroke survivors in Thailand
- ในปี 2553 รัฐบาลประกาศให้เบี้ยยังชีพผู้พิการทุกคนที่ลงทะเบียนทำให้จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น เป็น 835,062 คน ในปี 2553 หรือเท่ากับร้อยละ 1.2 ของ

จำนวนประชากรทั้งหมด และใช้อัตราส่วนดังกล่าวของปี 2553 ไปคำนวณจำนวนผู้พิการ ในปี 2554-2560 และจำนวนผู้พิการที่ยากจนและผู้พิการในภาวะพึ่งพิงเท่ากับร้อยละ 18.02 และร้อยละ 23.68 ของผู้พิการทั้งหมดซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูล SES ปี 2549-2552

- ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้พิการที่ได้รับจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายผู้พิการ 8 ประเภทที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณในปี 2552 และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี
- จำนวนผู้พิการที่ได้รับสิทธิจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเติบโตร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งเท่ากับอัตราการเติบโตเฉลี่ยของปี 2548-2551

ตารางที่ 5.13 สมมติฐานการคำนวณงบประมาณสวัสดิการถ้วนหน้ากลุ่มผู้พิการ

เรื่อง	รายจ่ายต่อหัว	จำนวนประชากรที่มีสิทธิ
เบี้ยยังชีพ ผู้พิการ	500 บาทต่อคนต่อเดือน (ระบบปัจจุบัน)	ผู้พิการทุกคนที่ลงทะเบียน หรือ เท่ากับร้อยละ 1.2 ของ ประชากรทั้งหมด
	ปรับเพิ่มให้เท่าเส้นความยากจน (ส่วนเพิ่ม)	ผู้พิการที่ยากจน (สัดส่วนร้อยละ 18.02 ของผู้พิการ ทั้งหมด (ค่าเฉลี่ยข้อมูล SES2549- 2552))
	เบี้ยพิการในภาวะพึ่งพิง 4, 643 บาทต่อคนต่อ เดือน (ข้อมูลจาก Economic valuation of informal care in Asia: A case study of care for disabled stroke survivors in Thailand)	ผู้พิการในภาวะพึ่งพิง (สัดส่วน ร้อยละ 23.68 ของผู้สูงอายุ ทั้งหมด (เฉลี่ยข้อมูล SES2549- 2552))
ค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้น พื้นฐาน	2,253 บาทต่อคนต่อเดือน และปรับด้วยเงิน เฟ้อร้อยละ 2.5 ต่อปี	เติบโตร้อยละ 9 ต่อปี

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

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: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.5 รายงานสวัสดิการส่วนเพิ่มด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

สวัสดิการส่วนเพิ่มด้านสุขภาพโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย (ก) การเพิ่มความครอบคลุมของหลักประกันสุขภาพเป็น 100% อย่างแท้จริง (ข) เพิ่มความครอบคลุมไปถึงผู้ไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ ผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 5.15

ตารางที่ 5.15 ประมาณการรายจ่ายส่วนเพิ่มกรณีสวัสดิการสุขภาพและจำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น

	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/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
จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน)							
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	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/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300	127,300

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.6 รายจ่ายสวัสดิการตามข้อเสนอ ‘สวัสดิการเติมเต็มชีวิต’

รายจ่ายส่วนเพิ่มสำหรับสวัสดิการที่นำเสนอใหม่ในโครงการวิจัยนี้คือสวัสดิการเติมเต็มชีวิต ซึ่งมีวิธีคำนวณดังนี้

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

ตารางที่ 5.16 แสดงผลการประมาณการด้วยวิธีการข้างต้นทั้งสองกรณี

ตารางที่ 5.16 ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเติมเต็มชีวิต (ล้านบาท)

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

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.7 รายจ่ายเพื่อส่งเสริมความเป็นสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม

เนื่องจากสวัสดิการเป็นเรื่องที่สังคมทุกภาคส่วนควรมีส่วนร่วมในการบริหารและแบ่งเบาภาระทางการเงิน รัฐบาลจึงควรจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ‘สังคมสวัสดิการ’ ซึ่งหมายถึงระบบที่สังคมแต่ละภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นต้นเสนอให้มียกงบประมาณใน 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: คำนวณโดยผู้วิจัย

5.3.8 รายจ่ายสวัสดิการอื่น ๆ ในระบบปัจจุบัน

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยมีการใช้จ่ายในหลาย ๆ เรื่องที่อาจเข้าข่ายการให้สวัสดิการประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่นการจัดตั้งสวัสดิการชุมชนโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ข้อเสนอให้จัดตั้งสวัสดิการชวนาโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การใช้งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร การประกันราคาพืชผล และการอุดหนุนการใช้สาธารณูปโภค เช่นใช้ไฟฟ้าฟรีหากใช้ไม่เกิน 80 หน่วย

(กำลังจะปรับเพิ่มเป็น 90 หน่วย) ต่อเดือน รถเมล์ร้อนฟรี และรถไฟชั้นสามฟรี งบประมาณในเรื่องเหล่านี้
เสนอไว้ในตารางที่ 5.18

ตารางที่ 5.18 ประมาณการรายจ่ายสำหรับสวัสดิการเดิมเดิมชีวิต (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 กรณีหนี้สินเกษตรกรคิดเฉพาะ
งบประมาณที่ต้องใช้ในกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เงินอุดหนุนค่าไฟฟ้าได้ปรับขึ้นตามข้อเสนอล่าสุดที่จำกัดการใช้ไฟฟ้า
หากใช้ไม่เกิน 90 หน่วย

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

บทที่ 6

ทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า

และงบประมาณในภาพรวม

หลังจากทราบถึงแนวคิดการยกระดับสวัสดิการแต่ละประเภทตั้งแต่เกิดจนตายให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าอันพึงปรารถนาที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่รวบรวมมาจากหลากหลายช่องทาง (บทที่ 3 และบทที่ 4) รวมทั้งทราบถึงประมาณการงบประมาณที่ภาครัฐต้องใช้เพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าของแต่ละข้อเสนอแนะสวัสดิการ (บทที่ 5) แล้ว จำเป็นต้องมีการเลือกอย่างแท้จริงว่าสวัสดิการอันพึงปรารถนาแต่ละประเภทยุทธศาสตร์ไหนจะควรทำก่อน อะไรควรทำหลัง กล่าวคือต้องการมีเลือก ‘ชุดสวัสดิการ’ อันพึงปรารถนา ซึ่งมีหลายความเป็นไปได้แล้วแต่ว่าจะเลือกอะไรในแต่ละชุด ซึ่งในการเลือกนั้นหนึ่งในข้อพิจารณาคือความเป็นไปได้ทางการเงินของทางเลือกสวัสดิการระบบต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงแนวทางสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้าในระยะยาวด้วย

ในบทนี้เป็นการอภิปรายวิธีการเลือกชุดสวัสดิการและงบประมาณในภาพรวม ในขณะที่การสร้าง ความยั่งยืนในระยะยาวเป็นเนื้อหาในบทหน้า

6.1 กรอบแนวคิดทางเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า

การเลือกสวัสดิการถ้วนหน้าในลักษณะใดย่อมขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น (ก) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาว่าสังคมไทยมีปัญหอะไรมากที่สุด คนกลุ่มใดที่ควรได้รับสวัสดิการบางประเภทอย่างเร่งด่วนแต่ยังไม่ได้ (ข) สวัสดิการอะไรที่มีจะส่วนช่วยสร้างสังคมไทยให้มีความก้าวหน้า อุดม และ เป็นมิตร ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้ง (ค) งบประมาณที่ต้องใช้มีความเหมาะสมกับความสามารถของประเทศหรือไม่ (ง) เป็นสวัสดิการที่สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ยากลำบากจนเกินไปในการบริหารจัดการจากหลักการใหญ่ข้างต้น คณะนักวิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดในการเลือกสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าดังนี้

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 มิงงานวิจัยจำนวนมากพบว่าสมองเด็กจะมีพัฒนาการมากที่สุดในระยะ 5-7 ปีแรกหลังเกิด เด็กจึงควรได้รับการวางรากฐานอย่างเหมาะสม หากรอจนถึงวัยเรียนก็อาจสายเกินไป นอกจากนี้การดูแลและพัฒนาทางด้านอารมณ์ตั้งแต่ระยะแรกจะสร้างพื้นฐานทางอารมณ์ที่มั่นคง อันจะช่วยให้เติบโตขึ้นเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของสังคมได้ต่อไป สวัสดิการเด็กเล็กจึงมีความสำคัญในอันดับต้น ๆ เช่นกัน

การที่ผู้พิการในสังคมไทยไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมมาเป็นเวลานานก็เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งนอกจากจะตรงตามหลักมนุษยธรรมแล้วยังเป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างเต็มประโยชน์ด้วย

6.1.2 สวัสดิการเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานถ้วนหน้า

ทักษะฝีมือแรงงานเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องต้องการมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมีส่วนช่วยเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย คณะผู้วิจัยจึงจัดลำดับความสำคัญในระดับสูง

6.1.3 ให้การดูแลคนยากจนเป็นพิเศษ

แม้ปัญหาความยากจนในไทยจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตลอดระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงรุนแรงมาก จนทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนที่ห่างค่อนข้างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนจนและผู้มีรายได้น้อยยังไม่ได้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างที่ควรจะเป็น การจัดสวัสดิการให้กับคนจนและผู้มีรายได้น้อยจะเป็นแนวทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างถาวร และยังช่วยให้ความยากจนไม่ตกทอดจากพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูกเหมือนเช่นที่เป็นมาตลอดสำหรับหลายครอบครัว

6.1.4 เน้นความครอบคลุมและคุณภาพของการศึกษาในทุกระดับ

แม้เด็กและเยาวชนจะมีโอกาสเรียนหนังสือได้อย่างถ้วนหน้า แต่ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาที่ผลิตนักเรียนได้ต่ำกว่ามาตรฐาน กำลังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย เพราะจะมีสืบเนื่องไปถึงความสามารถในการแข่งขัน ปัญหาทางสังคม ระดับภูมิปัญญาสังคม และอีกสารพัดปัญหา ดังนั้นการเพิ่มคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ

6.1.5 ริเริ่มขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบอย่างจริงจัง โดยรัฐควร สมทบด้วย

ความจริงแล้วการให้สวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบก็เป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศ เนื่องจากหากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการที่ดีพอ ครอบครัวที่พวกเขาดูแลเลี้ยงดูอยู่ย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย อีกทั้งเป็นต้นเหตุของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยด้วย อย่างไรก็ตามการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเป็นเรื่องที่มีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เช่น การที่แรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่แน่นอน เปลี่ยนงานบ่อยไม่มั่นคง นอกจากนี้จำนวนแรงงานนอกระบบที่

มีประมาณสามในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมดทำให้การขยายประกันสังคมโดยที่รัฐต้องเป็นผู้สมทบหลักนั้น ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นแม้เรื่องนี้จะมีความสำคัญยิ่งยวด แต่ก็ควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

6.2 ทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า

ด้วยหลักการและกรอบแนวคิดข้างต้น คณะนักวิจัยได้เสนอทางเลือกชุดสวัสดิการถ้วนหน้า 4 ชุด โดยสามชุดทางเลือกแรกเป็นการค่อย ๆ เพิ่มสวัสดิการที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ ก่อน ตัวอย่างเช่น

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

ในชุดสวัสดิการทั้งสามนั้นยังประกอบด้วยรายจ่ายเพื่อสร้างระบบสังคมสวัสดิการที่มีส่วนร่วม คือ กองทุนชุมชนจิตอาสา การส่งเสริมสังคมสวัสดิการและส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) งบประมาณสัมพันธ์เรื่องสังคมสวัสดิการ รายละเอียดของประเภทสวัสดิการของแต่ละชุดแสดงไว้ในตารางที่ 6.1

แน่นอนว่าการเพิ่มประเภท เพิ่มความครอบคลุม และเพิ่มระดับงบประมาณ ของสวัสดิการแต่ละประเภทในแต่ละชุดสวัสดิการย่อมทำให้งบประมาณโดยรวมที่ต้องใช้เพิ่มไปด้วย สวัสดิการบางประเภทก็เป็นสวัสดิการอันพึงปรารถนาตามที่สรุปไว้ในบทที่ 4 อย่างไรก็ตามมีบางสวัสดิการในตารางที่ 6.1 เป็นสวัสดิการที่ไม่ได้เสนอไว้ในบทที่ 4 แต่เป็นสิ่งที่ภาครัฐไทยดำเนินการอยู่ เช่นการอุดหนุนการใช้สาธารณูปโภค (ค่าไฟฟ้าฟรีหากใช้ต่ำกว่าระดับที่กำหนด รถเมล์ร้อนฟรี รถไฟฟ้าสามฟรี) การประกันราคาพืชผล การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร หรือบางสวัสดิการที่มีการเสนอและมีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลจะจัดให้ เช่นสวัสดิการชวนา สวัสดิการเหล่านี้มีลักษณะของนโยบายประชานิยมที่หวังผลการเมืองเป็นหลัก นอกจากนั้นยังมีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการที่เสนอไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการเติมเต็มชีวิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือคนจนทุกคนในประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นคณะนักวิจัยจึงได้เสนอชุดสวัสดิการชุดที่ 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	√	√	√	√
เงินช่วยเหลือครองชีพนักเรียนยากจนทุกคน	√	√	√	√
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 ผู้หนีภัยสงคราม			√	√
สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต				
แนวทาง (ก): Poverty Gap (100% Poverty Line)	√	√	√	
แนวทาง (ก): Poverty Gap (125% Poverty Line)			√	√
สวัสดิการที่อยู่อาศัย โครงการบ้านมั่นคง	√	√	√	√
สวัสดิการชุมชน	√	√	√	√
สวัสดิการชวนา			√	
ประกันราคาพืชผล	√	√	√	
แก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร	√	√	√	
อุดหนุนสาธารณูปโภค	√	√	√	
กองทุนชุมชนจิตอาสา	√	√	√	√
กองทุนส่งเสริมสังคมสวัสดิการและ Social Enterprises	√	√	√	√
งบประมาณสัมพันธสังคมสวัสดิการ	√	√	√	√

6.3 ภาพรวมงบประมาณสำหรับทางเลือกสวัสดิการถ้วนหน้า

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

แน่นอนว่างบประมาณส่วนเพิ่มระดับนี้เป็นจำนวนไม่น้อยและอาจสร้างความกังวลใจให้กับหลายคน อย่างไรก็ตามความกังวลน่าจะลดน้อยลงภายใต้ข้อสังเกตต่อไปนี้

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

6.4 ประเมินการรายได้ภาครัฐ

เนื่องจากรายจ่ายสวัสดิการที่แสดงในตารางที่ 6.2 เป็นรายจ่ายภาครัฐเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สามารถประเมินระดับของภาระทางการเงินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ต้องทำการเปรียบเทียบกับความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลไทย ตลอดจนความต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่ด้านสังคมและสวัสดิการ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ซึ่งจัดทำโดยคณะนักวิจัยชุดเดียวกับโครงการนี้ ได้ทำการพยากรณ์รายได้ภาษีของรัฐบาลในระยะ 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: คำนวณโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 6.5 ประมาณการรายได้รัฐบาลและร้อยละของ 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: คำนวณโดยผู้วิจัย

การตัดสินใจว่ารัฐบาลสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการได้มากน้อยเพียงใด วิธีการหนึ่งคือ ดูว่าหากต้องใช้จ่ายเพื่อการนั้นแล้ว รัฐบาลจะเสียเงินไปทำอย่างอื่นที่มีความจำเป็นด้วยได้หรือไม่ และเงินที่เสียนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร ตารางที่ 6.6 แสดงเงินงบประมาณที่เสียคิดเป็นร้อยละของ รายได้ประชาชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้จะเสียเงินน้อยลงเมื่อเทียบกับระบบสวัสดิการปัจจุบัน แต่มีแนวโน้ม ปรับตัวเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2554-2560 และเมื่อเปรียบเทียบเงินที่เสียในปี 2560 ของชุดสวัสดิการ 1-4 (9.2%-9.8% ของ GDP) กับเงินที่เสียในปี 2554 ของระบบสวัสดิการปัจจุบัน (8.5% ของ GDP) ก็ยังมากกว่าอยู่ดี แสดงว่าแม้ในระยะแรกรัฐบาลอาจมีปัญหาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการทั้งในเรื่องสวัสดิการสังคมและเรื่องอื่น แต่เมื่อเวลาผ่านไปและรัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 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: คำนวณโดยผู้วิจัย

เมื่อคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ภาครัฐอาจจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นแล้ว วิธีที่จะทำให้สามารถเห็นภาพของ ภาระการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมของ ‘สังคมไทย’ โดยรวมได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้นคือการเปรียบเทียบกับ ความสามารถในการหารายได้ของประเทศโดยรวม ซึ่งแทนได้ด้วยระดับรายได้ประชาชาติ หากประเทศ สามารถหารายได้ได้มาก (ด้วยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงเพียงพอ) ก็จะสามารถรับภาระได้ดี ยิ่งขึ้น แต่หากการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำ ความสามารถก็ลดน้อยไปด้วย

ตารางที่ 6.7-6.9 แสดงสัดส่วนของรายจ่ายสวัสดิการสังคมต่อรายได้ประชาชาติ ทั้ง 4 ชุดและใน 3 กรณีของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะเห็นว่าแม้เพียงกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวค่อนข้างต่ำอย่างต่อเนื่อง คือขยายตัวไม่เกินร้อยละ 2.5 ต่อปี (ซึ่งเป็นอัตราต่ำมากเมื่อเทียบกับประสบการณ์ขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของไทยในระยะ 40-50 ที่ผ่านมาที่ขยายตัวเฉลี่ย 6.2% ต่อปี) เท่านั้นที่ภาระของสวัสดิการสังคมมี แนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย แต่หากเศรษฐกิจขยายตัวระดับปานกลางถึงระดับสูง สัดส่วนภาระนี้จะลดต่ำลงใน ระยะยาว

ตารางที่ 6.7 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวช้า หรือกรณีต่ำ (%)

	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

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: คำนวณโดยผู้วิจัย

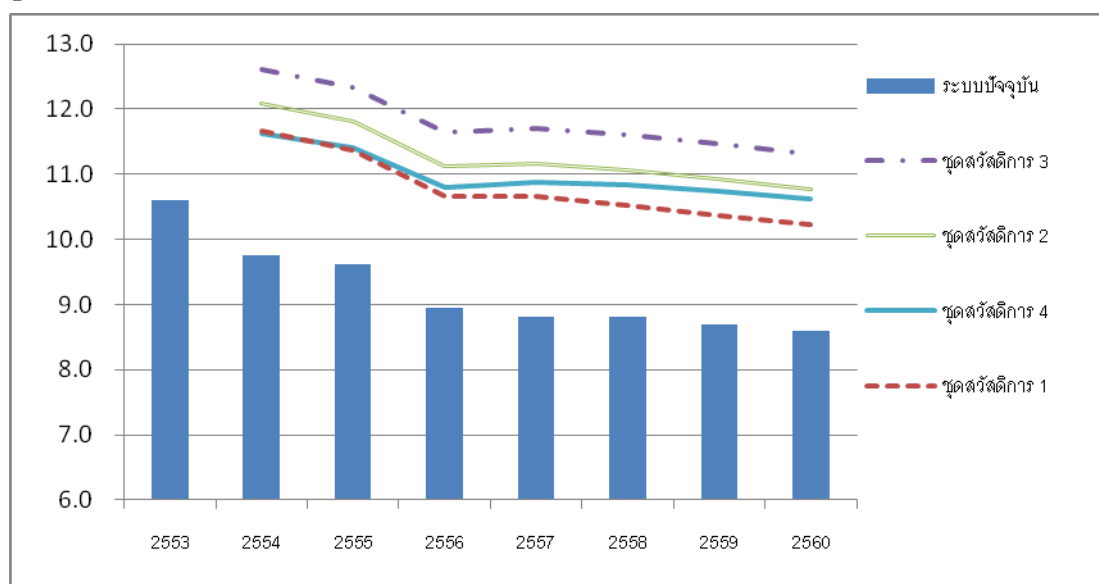
ตารางที่ 6.9 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการทั้งระบบต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวเร็วหรือกรณีสูง (%)

	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

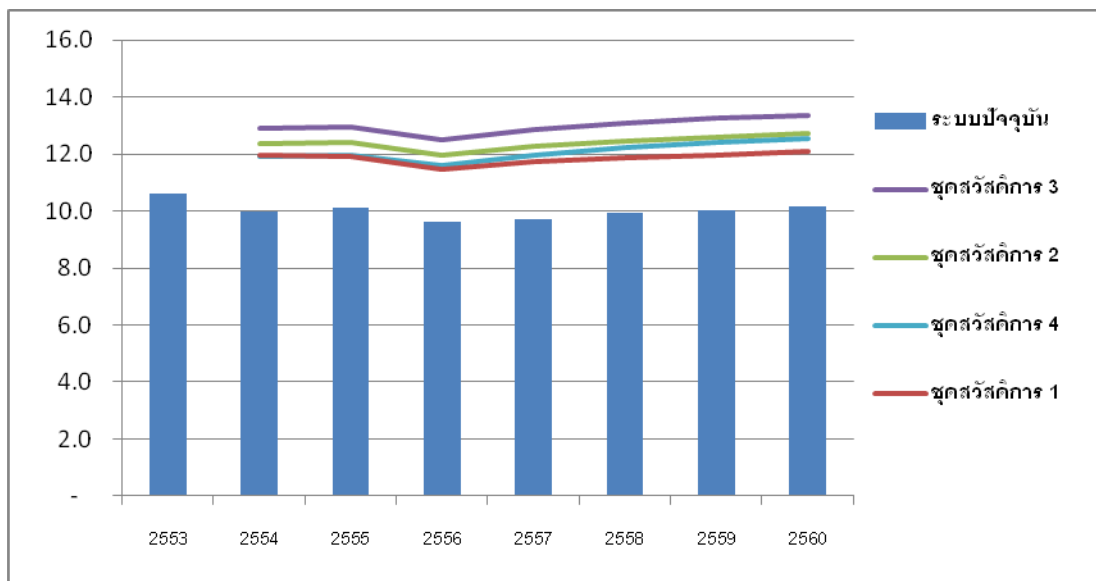
ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

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



รูปที่ 6.2 สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการต่อรายได้ประชาชาติ: กรณีเศรษฐกิจขยายตัวต่ำ



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

บทที่ 7

การสร้างความยั่งยืน ของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า

ข้อสรุปที่ชัดเจนจากการวิเคราะห์ภาพรวมงบประมาณสำหรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าในบทที่แล้วคือต้องมีการปรับโครงสร้างการหารายได้ของภาครัฐเพื่อให้สามารถรองรับรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นได้อย่างยั่งยืน ในบทนี้จะเป็นรายละเอียดของข้อเสนอในการปฏิรูประบบภาษีของไทยซึ่งนอกจากจะสามารถยกระดับรายได้แล้ว ยังมีสร้างความเป็นธรรมด้านภาษีมากขึ้น อีกทั้งสามารถส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว อันจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการยกระดับอัตราการขยายตัวซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับระบบสวัสดิการถ้วนหน้าด้วย

นอกจากนั้น การบริหารจัดการที่ดีจะช่วยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย เพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความเท่าเทียมของสวัสดิการได้ด้วย และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือการสร้าง ‘สังคมสวัสดิการ’ ที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกระจายความรับผิดชอบทางการเงิน ช่วยกันตัดสินใจว่าควรปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมในอนาคตในทิศทางใด เป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการสร้างความยั่งยืนให้กับระบบสวัสดิการ

7.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบภาษี⁶

สมชัย (2553) เสนอว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูปภาษีอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

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

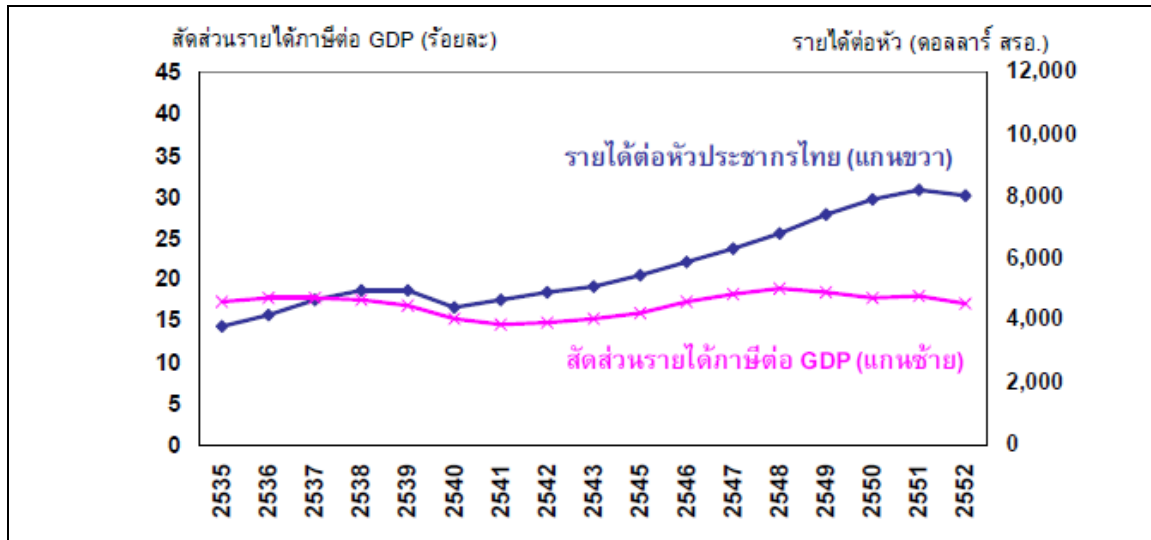
หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีย่อมทำให้รายได้ภาครัฐไม่พอกทั้งในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ การให้บริการทางสังคมกับประชาชน และก่อให้เกิดความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในระยะยาว

รูปที่ 7.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัวของคนไทย และการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีต่อรายได้ประชาชาติ จะเห็นว่ารายได้ต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเพิ่มกว่าเท่าตัวในช่วงปี 2535 ถึง

⁶ เนื้อหาในส่วนนี้ส่วนใหญ่มาจากสมชัย (2553) โดยทำการปรับปรุงเล็กน้อย

ปี 2552 จากประมาณ 4,000 ดอลลาร์ต่อหัวเป็น 8,000 ดอลลาร์ต่อหัว แต่รายได้ภาษีต่อ GDP กลับไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด โดยมีสัดส่วนคงที่อยู่ระหว่างร้อยละ 15-18 ซึ่งแสดงถึงปัญหาในระดับโครงสร้างของระบบภาษีของไทยที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงขึ้นได้ทั้งที่รายได้สูงขึ้นเหมือนเช่นประเทศที่มีรายได้สูงทั่วไปจัดเก็บได้

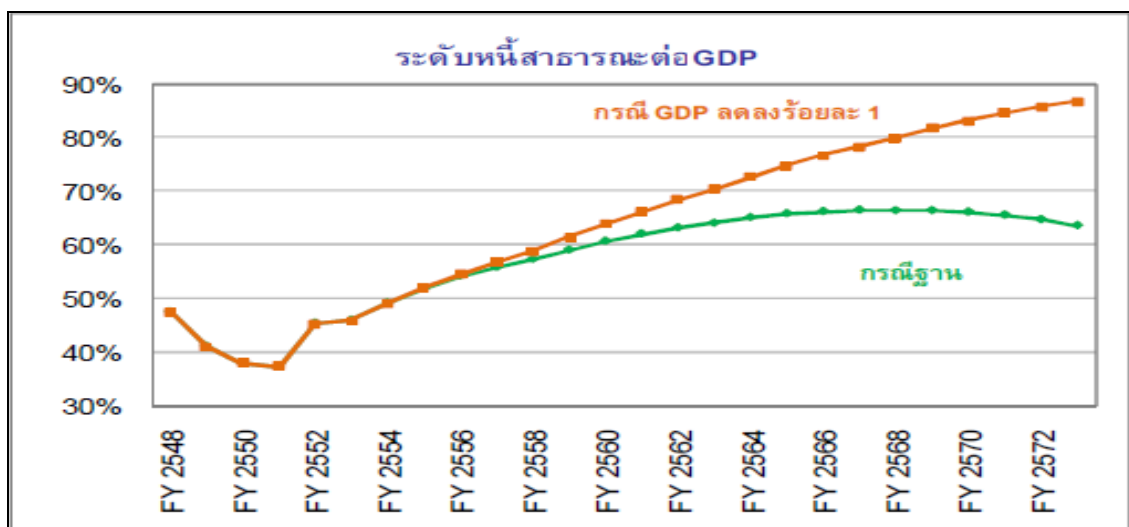
รูปที่ 7.1 สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP และรายได้ต่อหัวของประชากรไทย ปี 2535 - 2552



ที่มา: สุรจิตและคณะ (2553), รูปที่ 1

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

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



ที่มา: สุรจิตและคณะ (2553),

นอกจากนี้ภาคการคลังของไทยยังมีความเสี่ยงอีกสองประการคือ

ประการแรก ไทยยังมีความต้องการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี ซึ่งสรุปและคณะ (2553) ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่าเป็นระดับที่ประเทศไทยจะต้องลงทุนเพิ่มเพื่อให้ไทยมีโครงสร้างพื้นฐานเท่าเทียมกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก ซึ่งหากภาครัฐต้องเป็นผู้รับภาระการลงทุนทั้งหมดก็จะยิ่งทำให้ภาคการคลังขาดความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

ภาระทางการคลังประการที่สองคือการเพิ่มความครอบคลุมของระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 4-6 ของรายงานฉบับนี้

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ภาครัฐอาจใช้วิธีลงทุนแบบ PPP (public-private partnership) เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐบาลลง แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะลดได้เท่าไร ในขณะที่ภาระด้านสวัสดิการตามการประมาณการและข้อเสนอแนะของสมชัยและคณะ (2553) นั้นเป็นภาระของภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก (โดยเฉพาะในกรณี package 1 ซึ่งรวมเฉพาะสวัสดิการพื้นฐานที่รัฐบาลควรเป็นเจ้าของ) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการหารายได้เพิ่มขึ้นของรัฐบาลเป็นเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วน พร้อม ๆ กับการพยายามรักษาหรือเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 4.5 ต่อปีซึ่งเป็นประเด็นที่อภิปรายไว้แล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้

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

7.2 แนวทางและข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบภาษี⁷

เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าโครงสร้างภาษีของไทยมีความแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วในหลายประการ กล่าวคือ (ก) สัดส่วนของภาษีทางอ้อมที่เก็บจากฐานรายจ่ายได้แก่ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต สูงเกินไป หรืออีกด้านหนึ่งคือสัดส่วนของภาษีทางตรงที่เก็บจากฐานรายได้ต่ำเกินไป (ข) ภายในภาษีทางตรงที่ต่ำเกินไปนี้ สัดส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเช่นกัน (ค) การเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินยังมีน้อยเกินไป

ความเบี่ยงเบนจากมาตรฐานของโครงสร้างภาษีไทยดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ข้อสรุปว่า ความเร่งด่วนของการปฏิรูประบบภาษีของไทยคือ

- ต้องเพิ่มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น
- ในกรณีภาษีจากการขาย เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม แม้ปัจจุบันจะเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ก็อาจพิจารณาปรับเพิ่มได้อีก
- ควรลดการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลลง หากสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้

⁷ เนื้อหาในส่วนนี้ส่วนใหญ่มาจากสมชัย (2554) โดยทำการปรับปรุงเล็กน้อย

- ต้องจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินมากขึ้น
- หาแหล่งรายได้รูปแบบอื่นมากขึ้น

ข้อเสนอที่ให้จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้นนั้น อาจขัดกับความรู้สึกของคนทั่วไปที่ว่าผู้ใช้แรงงานไทยส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ เงินเดือนน้อย เป็นแรงงานนอกระบบ เป็นเกษตรกร ฯลฯ จึงไม่ควรให้คนเหล่านี้มาเสียภาษีเงินได้เพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงคือค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียง ‘ความรู้สึก’ เพราะคนไทยจำนวนมากมีรายได้สูงกว่าที่คนทั่วไปเข้าใจกัน เช่นเรามีเกษตรกรรายเป็นจำนวนล้าน ๆ คน ผู้ค้า ‘แผงลอย’ จำนวนไม่น้อยมีรายได้สูงกว่าคนจบปริญญาตรีที่ทำงานในสำนักงาน เป็นต้น และคนเหล่านี้ไม่ได้เสียภาษีเงินได้เลยก็ว่าได้ทั้งที่คนกินเงินเดือนที่มีรายได้เท่ากันหรือน้อยกว่าเสียภาษีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะภาษีถูกหัก ณ ที่จ่าย

อันนี้ถือว่าภาษีเงินได้ของไทยขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหลักนี้อธิบายง่าย ๆ ด้วยภาษาชาวบ้านก็คือคนรวยควรจ่ายภาษีมากกว่าคนจน และคนที่มีความรู้เท่าเทียมกันก็ควรรับภาระภาษีพอ ๆ กัน

มีสามสาเหตุหลักที่รายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บได้ไม่ครบถ้วนตามหลักความเสมอภาคทางภาษี คือ (ก) มีผู้รายได้ถึงระดับที่ควรเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นเสียภาษี (ข) ผู้ยื่นเสียภาษีแจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง (ค) กฎหมายเปิดช่องให้ผู้ประกอบอาชีพบางอย่างได้รับการยกเว้นภาษี (เช่นเกษตรกร) ทั้งที่เป็นผู้มียาได้มากและเสียได้โดยไม่เดือดร้อน ข้อสุดท้ายนี้เป็นผลจากมายาคติที่สังคมไทยชอบเหมารวมว่าคนอาชีพหนึ่งอาชีพหนึ่งคงรวย อาชีพโน้นคงจน ดังที่ได้กล่าวแล้ว

สาเหตุสองข้อแรกแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายให้ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี และมีการตรวจสอบหลักฐานรายได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งคงต้องเพิ่มกำลังคนและเครื่องมือเครื่องมือสำหรับกรมจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น ส่วนสาเหตุประการที่สามแก้ไขได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกฎหมาย โดยเฉพาะต้องเปลี่ยนมุมมองการเก็บภาษีตามกลุ่มอาชีพมาเป็นเก็บภาษีตามฐานะอย่างแท้จริง

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

เงินลดหย่อนอื่นที่เอื้อคนรวยก็เช่นเบี้ยประกันชีวิต ดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน เป็นต้น ซึ่งมักเป็นค่าใช้จ่ายของผู้มีฐานะดี ดังนั้นการปฏิรูปภาษีต้องทำการทบทวนค่าลดหย่อนอย่างเป็นระบบ

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

เหตุที่เราขึ้นภาษีอัตรามูลค่าเพิ่มไม่ได้เพราะมีคนจำนวนมากคัดค้านไม่ยอมให้ขึ้นแน่นอนว่าผู้บริโภคไม่ยอมให้ขึ้นแน่เพราะกลัวว่าจะต้องจ่ายเงินซื้อของแพงขึ้น พ่อค้าและผู้ประกอบการก็ไม่ชอบเพราะกลัวขายของได้น้อยลง นักวิชาการบางท่านและ ‘ผู้หวังดีต่อบ้านเมือง’ จำนวนหนึ่งก็ไม่เห็นด้วยโดย

ให้เหตุผลว่าเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภคทำให้คนจนต้องเสียภาษีเมื่อเทียบกับรายได้ในอัตราสูงกว่าคนรวย เพราะมีฐานรายได้ต่ำกว่า

นักการเมืองยอมผสมโรงไม่ยอมให้ขึ้นเช่นกัน ถ้าขึ้นคะแนนเสียงหายแน่ และในหลายประเทศรัฐบาลก็ล้มครอนทันทีแค่ประกาศว่าจะขึ้นภาษีชนิดนี้

แต่ในความเป็นจริงเหตุผลคัดค้านการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มล้วนสามารถหักล้างได้ หากคิดให้รอบด้านเพียงพอ

ประการแรกการเก็บภาษีจากการบริโภคนั้นมีได้นำรังเกียจอย่างที่ว่าตภาพกันว่าเป็นการทำร้ายคนจน จริงอยู่ที่คนที่มีรายได้น้อยสุดในประเทศร้อยละ 20 เสียภาษีนี้เมื่อเทียบกับรายได้ในอัตราสูงกว่าคนที่เหลือที่มีรายได้สูงกว่า แต่อัตราที่เสียก็สูงกว่าไม่มากคือประมาณ ร้อยละ 1 เท่านั้น ที่เป็นเช่นนั้นเพราะมีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในอาหารสดซึ่งคนจนบริโภคในสัดส่วนที่สูง ในขณะที่คนรวยที่สุดในประเทศก็เสียในอัตราสูงเช่นกันด้วยเหตุผลตรงกันข้ามคือเขาบริโภคสินค้าที่ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีในสัดส่วนสูง

การไม่ยอมขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจึงให้ประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้สูงเช่นกัน แต่รัฐบาลขาดรายได้ที่ควรได้ (เมื่อเทียบกับอัตราที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้เก็บกัน) ที่จะสามารถนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดรายได้ที่จะนำมาใช้จัดสวัสดิการให้กับคนจนและผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งเม็ดเงินที่จัดให้มากกว่าเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่คนจนเสียไปด้วยซ้ำ

ประการที่สอง ภาษีที่เก็บบนการบริโภคนั้นสามารถสร้างความเป็นธรรมทางภาษีได้มากกว่าที่คนส่วนใหญ่รู้ เพราะว่าการบริโภคเป็นตัวบ่งชี้ฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ารายได้ อันนี้ดูเหมือนแปลก แต่จริงลองคิดถึงคนรวยที่ดูเหมือนไม่มีรายได้เป็นเรื่องเป็นราว เช่นเศรษฐีที่ไม่ได้ทำงานแต่มีทองหยองเพชรพลอยเต็มตู้ มีบ้านใหญ่โต ขับรถหรู คนเหล่านี้ไม่ได้ทำงานจึงไม่มีรายได้ (ส่วนรายได้จากแหล่งอื่นถ้ามี เช่น ดอกเบี้ยจากการปล่อยกู้ในระบบ ถ้าได้จากเล่นหุ้น ก็คงไม่บอกให้ใครรู้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร) แต่เพราะเป็นคนรวยจึงยังคงใช้ชีวิตแบบคนรวย ถ้าเราจัดเก็บภาษีเงินได้ เขาก็ไม่ต้องเสีย แต่ถ้าเขาไปกินข้าวร้านแพง ๆ ซื้อเปียโนให้ลูกเล่น เขาก็ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำจึงทำให้คนรวยเหล่านี้ได้ประโยชน์ไปเต็ม ๆ

ประการที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงได้ยากมาก ไม่เหมือนภาษีเงินได้ที่มีปัญหาหลีกเลี่ยงรุนแรง เพราะการตรวจสอบรายได้ทำได้ยากกว่า ในขณะที่ภาษีบนการบริโภคไม่มีปัญหานี้ ทำให้ต้นทุนการจัดเก็บต่ำ ภาษาวิชาการเรียกว่าเป็นภาษีที่มี ‘ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ’ สูง

ด้วยเหตุผลสองสามข้อนี้ เราจึงควรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่ใกล้เคียงกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก

ต่อมาเป็นเรื่องภาษีทรัพย์สิน ข้อเท็จจริงคือคนไทยจ่ายภาษีบนฐานทรัพย์สินน้อยกว่าประเทศอื่นเหมือนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ปัญหาเป็นคนละแบบกัน โดยภาษีที่เก็บบนฐานทรัพย์สินของไทยมีน้อยประเภทและเก็บแบบ ‘ไม่เต็มใจ’ เช่นถ้าเป็นเจ้าของรถต้องจ่ายค่าต่อทะเบียนรถไม่มากนัก ถ้าเป็นเจ้าของบ้านก็เสียภาษีโรงเรือนเฉพาะเมื่อมีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ถ้ามีที่ดินก็เสียเฉพาะภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเก็บต่ำมาก ถ้ามีหุ้นก็ไม่ต้องเสียภาษีกำไรจากการซื้อขายหุ้น เป็นต้น

มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาที่ยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บภาษีจากการถือครองที่ดิน ที่อยู่อาศัย อาคารเพื่อการพาณิชย์ต่าง ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการร่ำง พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พศ.... ที่ตกค้างมาหลายยุคหลายรัฐบาล จนแล้วจนรอดก็คลอດไม่สำเร็จ รัฐบาลมีอันเป็นไปก่อนทุกที รัฐบาลนี้ในตอนแรกก็ทำชิงชิงว่าจะผลักดันร่าง พรบ. ให้ออกใช้ได้ทัน แต่จนถึงวันนี้ยังไม่สำเร็จ

ได้มีการประมาณการว่าหาก พรบ. นี้ประกาศใช้และมีการจัดเก็บอย่างเต็มที่และทั่วถึงรัฐบาลจะได้รับภาษีเพิ่มประมาณ 1 แสนล้านบาท ดังนั้นภาษีนี้นอกจากจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำเพราะคนรวยยอมจ่ายสูงกว่าคนจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้เป็นกอบเป็นกำให้ภาครัฐด้วย

เรื่องสุดท้ายที่ควรปฏิรูป คือภาษีเงินได้นิติบุคคลและการปฏิรูปแนวทางการส่งเสริมการลงทุน

ปัจจุบันไทยเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 30 ของกำไรธุรกิจ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าหลายประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย ดังนั้นจึงควรลดภาษีในส่วนนี้ลงและหารายได้จากแหล่งอื่นมาชดเชย แหล่งรายได้อื่นที่ว่าการปรับลดผลประโยชน์ทางภาษีของการส่งเสริมการลงทุน เพราะเป็นมาตรการที่ทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากในรูปของภาษีที่หายไป (tax expenditure) ประมาณกว่าหนึ่งแสนล้านบาทต่อปี เงินจำนวนมากขนาดนี้ควรได้รับการประเมินว่าคุ้มค่าเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนที่ ‘อาจ’ เพิ่มขึ้นหรือไม่

ปัจจุบันสำนักงานส่งเสริมการลงทุนของไทยมีหลักเกณฑ์ในการให้การส่งเสริมการลงทุนที่หลากหลาย เช่นการส่งเสริมมาตรฐานการผลิต ธรรมมาภิบาล ส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมสู่ท้องถิ่น วิสาหกิจขนาดย่อม และภาคการผลิตที่เจาะจงเช่นภาคการเกษตร กิจการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐาน การรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรมเป้าหมาย (targeted industries) จะเห็นได้ว่าขอบข่ายการให้การส่งเสริมกว้างขวางมาก

ที่สำคัญไม่รู้ว่าคุณหรือเปล่า เพราะการที่บริษัทต่างประเทศ (หรือบริษัทไทยเอง) จะลงทุนใหม่ในเรื่องใด ผมคิดว่าผลประโยชน์ทางภาษีไม่น่าจะมีความสำคัญเช่นในอดีตอีกต่อไป เรื่องที่เขาสนใจมากกว่าคือ ‘บรรยากาศการลงทุน’ ในไทยเป็นอย่างไร นโยบายมีความชัดเจนไหม การเมืองมีเสถียรภาพหรือเปล่า คนงานไทยมีทักษะดีพอไหม ระบบราชการโปร่งใสเพียงใด คอร์รัปชันมากไหม เป็นต้น

ถึงเวลาต้องทบทวนภารกิจการลงทุนเสียที่ว่าควรหันมาทำเรื่องที่พูดถึงข้างต้นมากกว่าการหยิบบ่อนประโยชน์ทางภาษีเป็นหลัก

แนวคิดนี้เหมือนกับที่สิงคโปร์ทำ ซึ่งเขาส่งเสริมการลงทุนแบบถ่วงน้ำหนักและเท่าเทียม คือไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์เป็นการเจาะจงกับธุรกิจเป็นราย ๆ ไป แต่ใช้วิธีเก็บภาษีในระดับต่ำเป็นการทั่วไป เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 18 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ส่วนสิทธิพิเศษเพื่อการลงทุนในสิงคโปร์มีเพียงการช่วยกิจการที่เพิ่งเริ่มต้น (start-up firms) ซึ่งก็ให้เป็นการทั่วไปเช่นกัน ไม่ได้กำหนดสาขาหรือเจาะจงว่าให้ใคร

ยังมีภาษีตัวอื่นที่น่าพูดถึง แต่ไม่ขอลงรายละเอียด เช่นภาษีสั่งแวดล้อม ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (capital gain tax) เป็นต้น

ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีที่กล่าวมาทั้งหมด หากมีการดำเนินการจริงจัง คาดว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลไทยประมาณ 3-4 แสนล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการระดับรายได้ภาษีที่ควร

เป็นของธนาคารโลก และที่สำคัญคือจะทำให้ได้รับรายได้มากกว่าความต้องการงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการเพิ่มดังที่เสนอไว้ในบทที่ 6 ซึ่งต้องการงบประมาณเพียง 2-3 แสนล้านบาท นั่นหมายความว่ารัฐบาลยังสามารถเหลืองบประมาณเพิ่มขึ้นในการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างการขยายตัวในระยะยาวได้

7.3 การปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืน

นอกจากการหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายสวัสดิการสังคมแล้ว การบริหารจัดการที่ดีก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง เพราะนอกจากช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชนแล้ว ในหลายครั้งยังสามารถช่วยลดภาระทางการเงินได้ด้วย ในที่นี้เสนอแนวทางปรับปรุงบริหารจัดการบางประการ ประกอบด้วย

7.3.1 การสร้างระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการที่สำคัญมากและเป็นที่ถกเถียงอภิปรายกันมากพอสมควรคือทางเลือกระหว่างการให้บริการทางสังคมในลักษณะถ้วนหน้า (universal) หรือแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) ซึ่งมีข้อดีข้อเสียต่างกัน โดยแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะประหยัดงบประมาณมากกว่า แต่มักจะมีปัญหาเรื่องเข้าถึงไม่ถึงของกลุ่มเป้าหมายแท้จริง พร้อม ๆ กับการรั่วไหลไปสู่ผู้อยู่นอกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแบบถ้วนหน้าจะไม่ปัญหานี้แต่ก็มักจะใช้งบประมาณมากกว่า ทางเลือกที่สามที่ถือได้ว่าอยู่ตรงกลางระหว่างสองแนวทาง คือการให้บริการถ้วนหน้าแต่กำหนดระดับการให้บริการระดับไม่สูงคือระดับพื้นฐานจริง ๆ หรือบางครั้งก็ให้บริการเฉพาะสิ่งที่คาดว่าคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยเท่านั้นเป็นผู้ใช้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือนโยบาย 5 มาตรการของรัฐบาลในเรื่องการให้ขึ้นรถเมล์ร้อนและรถไฟฟ้าชั้นสามฟรี ซึ่งเป็นบริการที่คนรวยหรือผู้มีฐานะดีจะไม่เลือกใช้ แม้จะฟรีก็ตาม วิธีนี้เรียกว่า self targeting ซึ่งสามารถปรับใช้กับบริการทางสังคมบางประการที่ศึกษาได้ ตัวอย่างเช่นการแจกนมราคาถูก แทนการให้เงิน

ส่วนการกำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพยังควรเป็นเป้าหมายระยะยาว เนื่องจากหากทำได้จริงจะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและตอบปัญหาความเพียงพอไปในตัวด้วย เพราะหากไม่ต้องเสียงบประมาณให้กับผู้อยู่นอกกลุ่มเป้าหมาย ก็จะสามารถเพิ่มงบประมาณต่อหัวให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ ตัวอย่างเช่นเบี้ยยังชีพคนชราที่กำหนดให้เท่ากับเส้นความยากจนในกรณี S2 นั้นแม้จะมีจำนวนสูงกว่า 500 บาทต่อเดือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้เดือดร้อนจริง ๆ หากสามารถทำการกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ก็สามารถเพิ่มเบี้ยยังชีพนี้ให้สูงขึ้นได้

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องเริ่มจากการสร้างระบบฐานข้อมูลคนจนผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ คนแก่ที่ยากจนและไม่มีคนดูแล เด็กกำพร้า เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา แต่ควรเริ่มทำทันที ตัวอย่างวิธีที่สามารถดำเนินการได้โดยอาจแยกดำเนินการหรือทำไปพร้อม ๆ กันก็ได้ คือ

1. การแปลงแรงงานนอกระบบให้มาอยู่ในระบบผ่านการขยายขอบเขตของโครงการประกันสังคม ตัวอย่างเช่นการขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมกิจการที่มีแรงงานเพียงหนึ่งคน ซึ่งเป็นนโยบายในปัจจุบันอยู่แล้ว แต่ยังมีได้มีผลในทางปฏิบัติครบถ้วน ส่วนหนึ่งคาดว่าเป็นเพราะทั้งนายจ้างและลูกจ้างยังกังวลเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (ในการจ่ายเงินสมทบ) และไม่คิดว่าผลประโยชน์จากการประกันความเสี่ยงคุ้มค่าภาระ หรืออาจเป็นเพราะกิจการเล็ก ๆ ระดับนั้น

คนงานมักทำงานไม่นานหรือไม่ประจำจึงมีภาระทางเอกสารค่อนข้างมากหากอยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องมีการแก้ไขในทางปฏิบัติเป็นเรื่องๆ ไป นอกจากนั้นแล้วยังควรขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ทำงานอิสระ (independent or own account workers) ที่ไม่มีทั้งลูกจ้างและนายจ้างด้วย โดยอาจทำได้ด้วยการปรับปรุงมาตรา 40 ให้จูงใจผู้ใช้มากขึ้น

2. อีกแนวทางหนึ่งคือการบังคับใช้อย่างเข้มงวดของกฎหมายประมวลรัษฎากรที่กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นรายการที่เกี่ยวข้องในการประเมินภาษี ตัวอย่างเช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น ในทางปฏิบัติมีผู้ยื่นเสียภาษีนี้เพียงประมาณหนึ่งในสี่ของผู้มีเงินได้ทั้งหมด ทั้งที่กฎหมายมิได้ยกเว้นการยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้ใด แม้ว่าในความเป็นจริงผู้ที่มีรายได้ถึงขั้นต้องเสียภาษีจะมีไม่มากจริง (และคาดว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ภาคราชการมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนการยื่นเสียภาษีอย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าต่อให้บังคับให้ยื่นภาครัฐก็ไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นอยู่ดี) แต่หากมีการยื่นครบถ้วนจริง ก็จะกลายเป็นฐานข้อมูลเรื่องรายได้ที่สมบูรณ์มากและสามารถนำไปใช้เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายการให้บริการด้านสังคมและสวัสดิการสังคมได้ เพื่อแก้ปัญหาการไม่ยื่นแบบเสียภาษี รัฐควรดำเนินการในสองเรื่องคือ (ก) กำหนดแบบภาษีให้ง่ายสำหรับผู้มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และ (ข) มีสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่ให้กับผู้มีรายได้น้อยเป็นการทั่วไปและอัตโนมัติ เช่นเงินสงเคราะห์บุตรสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการร่วมมือยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีแล้ว ยังเป็นการกระจายความครอบคลุมของสวัสดิการพื้นฐานไปในตัวด้วยในทันที
- วิธีที่สามคือ การเริ่มเก็บข้อมูลจากผู้รับสวัสดิการบางประการที่มีฐานกลุ่มเป้าหมายขนาดใหญ่ เช่นสวัสดิการที่มีลักษณะถ้วนหน้าหรือใกล้เคียงถ้วนหน้า ตัวอย่างคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือผู้เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช) โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าผู้มีสิทธินั้นจะได้รับการช่วยเหลือก็ต่อเมื่อให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวเอง ครอบครัว และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เช่นมีลูกหลานที่หาเลี้ยงได้หรือไม่ มีภาระอื่นในครอบครัว เช่น ต้องเลี้ยงหลานด้วยหรือไม่ ประกอบอาชีพอะไร อาชีพมั่นคงเพียงใด เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการให้สวัสดิการสังคมในอนาคตได้อีกด้วย

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

วิธีการลำดับถัดมาคือวิธีที่ 2 ซึ่งก็ทำได้ไม่ยากเพราะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว ไม่ต้องเสียเวลาออกกฎหมายใหม่ แต่ต้องทำไปพร้อมกับการให้สวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กรอบแบบฟอร์มภาษีมาด้วย ซึ่งก็สามารถทำได้ค่อนข้างเร็ว เพราะรัฐบาลมีงบประมาณเพื่อการนี้อยู่แล้วจำนวนหนึ่ง เพียงแต่จัดสรรมาผ่านช่องทางนี้เท่านั้น หรือแม้ในกรณีงบประมาณตั้งไว้ไม่พอ ก็น่าจะจัดสรรงบประมาณใหม่ (budget reallocation) ได้ไม่ยาก เพราะมีได้ใช้เงินมาก

ส่วนวิธีที่ 1 น่าจะยากและใช้เวลานานที่สุด เพราะการปรับเงื่อนไขจนผู้ประกอบการหรือแรงงานที่อยู่นอกระบบในปัจจุบันต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องใช้เวลาในการศึกษาความต้องการการปรับเปลี่ยนกติกา หรือแม้กระทั่งกฎหมาย (หากจำเป็น)

7.3.2 การลดสวัสดิการส่วนเกินที่ไม่จำเป็นบางประการ

ในขณะที่แรงงานนอกระบบไม่ได้รับสวัสดิการหลายประการดังที่กล่าวแล้ว แต่แรงงานในระบบเองก็ได้รับสวัสดิการไม่เท่ากัน ยกตัวอย่างเช่น ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มักจะได้สวัสดิการมากกว่าแรงงานเอกชนในระบบ ทั้งนี้เพราะมักมีกฎหมายรองรับให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างหรือพนักงานตัวเองได้ แม้เรื่องนี้จะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์อันชอบของหน่วยงานในการเพิ่มประโยชน์ให้กับลูกจ้างและอาจถือเป็นเงื่อนไขการจ้างงานส่วนหนึ่งได้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการแบบต่างคนต่างทำ น่าจะก่อให้เกิดการไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomy of scale) ได้ หากมีการบริหารจัดการให้หน่วยงานเหล่านี้เข้ามาร่วมใช้บริการภายใต้การบริหารของหน่วยใหญ่ เช่น กองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ ก็อาจทำให้ลดต้นทุนการบริหารจัดการลงได้ และให้หน่วยงานบริหารจัดการเฉพาะสิทธิ์ส่วนเพิ่ม

7.3.3 บริหารจัดการเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของสิทธิสวัสดิการ

ปัจจุบันมีข้อเสนอเพื่อจัดสวัสดิการในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ทั้งที่มาจากภาคประชาชนเอง และที่เป็นข้อเสนอของภาคการเมือง ข้อเสนอเหล่านี้มิได้มีความเป็นระบบ ต่างฝ่ายต่างเสนอและหลายครั้งก็เสนอสวัสดิการที่มีต้นทุนสูง แต่ที่สำคัญคืออาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของสวัสดิการ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการเสนอสวัสดิการค่าครองชีพให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งเกือบทุกข้อเสนอสวัสดิการในขณะนี้ล้วนมีองค์ประกอบนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยยังชีพถ้วนหน้า 500 บาท การส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพโดยกองทุนการออมแห่งชาติ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการชวนา เป็นต้น ยังไม่รวมสวัสดิการเพื่อการชราภาพดั้งเดิม เช่น บำนาญในระบบประกันสังคม บำนาญของข้าราชการ เงินออมของกองทุนบำนาญแห่งชาติ เป็นต้น โครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนสูง ทำให้ผู้สูงอายุบางคนได้ประโยชน์จากหลากหลายแหล่ง ซึ่งหมายความว่าได้รับประโยชน์จากเงินภาษีภาครัฐมากกว่าผู้สูงอายุคนอื่น ผิดหลักความเป็นธรรมและหลักประสิทธิภาพการบริหารของระบบสวัสดิการ

แนวทางแก้ไขคือต้องออกแบบระบบสวัสดิการให้เป็นระบบเดียวกัน เหมือนเช่นที่เสนอในรายงานฉบับนี้ นอกจากนี้ควรจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแห่งชาติ ซึ่งรวบรวมสิทธิ์และการใช้สิทธิสวัสดิการของคนไทยทุกคนไว้ในที่เดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นใช้สิทธิ์นั้นผ่านโครงการอะไร โดยหน่วยงานไหน ทำให้สามารถตรวจสอบเรื่องความซ้ำซ้อนได้ อาจมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบฐานข้อมูลนี้ เพื่อประสานกับหน่วยให้บริการอื่นในการลดความซ้ำซ้อนของสิทธิสวัสดิการอย่างเป็นระบบ

7.3.4 ลดเลิกนโยบายประชานิยมที่ยั่งยืน

หากสามารถสร้างระบบสวัสดิการที่ดูแลตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งกองทุนสวัสดิการเดิมเต็มชีวิตที่ดูแลคนจนทุกคนอย่างเป็นระบบได้แล้ว สิ่งที่เราควรทำความเข้าใจกันคือการลดและเลิกโครงการที่มีลักษณะ

ประชานิยมทั้งหลาย ซึ่งนอกจากจะทำให้ประหยัดงบประมาณและลดความซ้ำซ้อนได้แล้ว ยังทำให้สวัสดิการเป็นเรื่องของสิทธิ์จริง ๆ แทนที่จะเป็นการให้ประโยชน์ต่อกลุ่มประชากรบางกลุ่มดังเช่นที่เป็นอยู่ในนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ แนนอนว่าการเลือกนโยบายประชานิยมได้นั้นจำเป็นที่ภาคประชาชนต้องเป็นผู้ตระหนักรู้ถึงผลเสียเมื่อเทียบกับระบบสวัสดิการ เพราะลำพังนักการเมืองแล้วจะไม่ทำการเลือกนโยบายประชานิยมหากประชาชนยังเรียกร้องอยู่

7.4 การสร้างระบบสังคมสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม

การรับประกันความยั่งยืนของระบบสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดคือการสร้างระบบที่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมในเรื่องนี้ เพราะการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลฝ่ายเดียวมีข้อจำกัดที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรกเป็นภาระต้องงบประมาณ ทำให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีต้นทุนของการจัดเก็บแล้วยังเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดมากเกินไป ประการที่สองคือการให้บริการสวัสดิการของรัฐเองก็อาจหย่อนประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ ชุมชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร การบริหารจัดการในเรื่องการสร้างระบบสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นแนวทางที่ควรส่งเสริม ในที่นี้จะยกตัวอย่างเพียงบทบาทของสองภาคส่วนที่สำคัญคือ ภาคธุรกิจและองค์กรภาคประชาชน

7.4.1 ส่งเสริมการทำกิจการเพื่อสังคมของภาคธุรกิจ (Corporate Social Responsibility)

นอกเหนือจากการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐแล้ว ภาคธุรกิจก็มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประเทศภายใต้นโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) ซึ่งนอกจากจะได้ช่วยเหลือประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นองค์กรที่ดีในสายตาประชาชน โดยข้อมูลการลงทุนทางสังคมในส่วนของบริจาคจากกรมสรรพากรพบว่า ภาคธุรกิจ (บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล) มีรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะในจำนวนที่สูงพอสมควร 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 สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ คือมีความรับผิดชอบต่อสังคมในกระบวนการผลิต (In-Process Corporate Social Responsibility) เช่น การลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการผลิตสินค้าของบริษัท โดยไม่ใช้วัตถุดิบที่จะกลายเป็นสิ่งตกค้างหรือเป็นภัยต่อสภาพแวดล้อม เช่น โฟม พลาสติก ไม่ใช้แรงงานเด็ก ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนที่อยู่ข้างเคียง เป็นต้น อีกลักษณะหนึ่งคือความรับผิดชอบต่อสังคมหลังกระบวนการผลิต (After-Process Corporate Social Responsibility) ได้แก่การคืนกำไรให้กับสังคมในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้กับผู้ด้อยโอกาสเป็นครั้งคราวหรือเป็นประจำ การเข้าร่วมบำรุงรักษาสีงแวดล้อม การปลูกป่า หรือการให้ทุนและความรู้กับชุมชนในการบริหารจัดการสาธารณประโยชน์ต่อชุมชนเอง เป็นต้น

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

สำหรับ มรท. 8001-2553 นั้น กำหนดโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งออกแบบมาเพื่อเป็นแนวทางที่บริษัทนำไปใช้เป็นต้นแบบในการดูแลพนักงานของตน อันประกอบด้วยข้อกำหนดทั่วไปที่กำหนดให้สถานประกอบการต้องจัดทำระบบการจัดการเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปปฏิบัติรักษาไว้ และปรับปรุงให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง ข้อกำหนดในเรื่องระบบการจัดการ การใช้แรงงานบังคับ ค่าตอบแทนการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน การเลือกปฏิบัติ วินัยและการลงโทษ การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน และสวัสดิการ ทั้งนี้มาตรฐานแรงงานไทยฉบับนี้เป็นแนวทางที่ดีสำหรับบริษัทที่จะนำไปปฏิบัติต่อพนักงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท

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 จนนำไปสู่การสร้างสิ่งนี้อาจเรียกว่า ‘ชุมชนภิบาล’ (community governance) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่จับต้องได้ของ ‘ชุมชนเข้มแข็ง’ ที่มีการพูดถึงกันมาก และจะเป็นประโยชน์กว่าเงินจำนวนไม่มากที่องค์กรธุรกิจหยิบยื่นให้เป็นครั้งคราวมากนัก

จากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจที่ผ่านมา พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ โดยบริษัทหรือกลุ่มบริษัทที่เข้าร่วมระดมสมองล้วนเห็นประโยชน์ของกิจกรรมนี้ทั้งต่อตัวบริษัทเองและต่อสังคมหรือชุมชนที่บริษัทเข้าไปทำกิจกรรมร่วมกัน ประเด็นที่ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษสองประเด็น ประเด็นแรกคือการที่บริษัทหลายแห่งระบุว่ามีความพร้อมจะทำกิจกรรม CSR โดยเฉพาะใน

เรื่อง After-Process CSR กับชุมชน แต่มีปัญหาว่าไม่แน่ใจว่าชุมชนต้องการอะไรแน่ บางบริษัทต้องเสียเวลาเพิ่มเติมในการวิจัยเพื่อให้ทราบความต้องการของชุมชน ซึ่งสำหรับบริษัทใหญ่ที่งบประมาณมากก็สามารถทำได้ แต่หากเป็นบริษัทเล็กแต่ต้องการช่วยสังคมและชุมชนก็ขาดศักยภาพในเรื่องนี้ ส่งผลให้ความช่วยเหลืออาจไม่ตรงกับชุมชน

ประเด็นที่สองคือบทบาทขององค์กรธุรกิจขนาดเล็ก (SME) ซึ่งปัจจุบันยังมีบทบาทน้อยมากในการทำ CSR เพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีงบประมาณสนับสนุน ไม่มีกำไรมากพอที่จะแบ่งปันคืนสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามธุรกิจขนาดย่อมหรือวิสาหกิจชุมชนสามารถเริ่มกระบวนการ CSR ในส่วนของตนเองไปก่อนได้ เช่น การดูแลกระบวนการผลิตไม่ได้กระทบสภาพแวดล้อม 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 โดยมีภาคส่วนราชการและเอกชนเข้าร่วม

ระยะกลาง 3 ปี ผลักดันให้เกิดการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ให้สังคมตื่นตัวรับรู้ และนักกฎหมายเข้ามาช่วย

ระยะยาว 5 ปี เกิดกิจการเพื่อสังคมที่หลากหลาย และมีอัตราการเจริญเติบโตในสัดส่วนร้อยละ 20 ต่อปี เพื่อเกิดการทำงานอย่างสมบูรณ์แบบในการพัฒนาสังคม

7.4.2 ส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาชน

นอกเหนือจากความรับผิดชอบทางสังคมของภาคเอกชนและครัวเรือนแล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO ที่เข้ามาช่วยดูแลให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสอันได้แก่ กลุ่มเครือข่ายผู้สูงอายุ (เช่น สมาคมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ สมาคมแพทย์ผู้สูงอายุเพื่อสุขภาพ) กลุ่มเครือข่ายผู้พิการ (เช่น มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิสร้างสรรค์เพื่อคนพิการ) และ กลุ่มเครือข่ายเด็กและเยาวชน (เช่น มูลนิธิรักษ์เด็ก มูลนิธิอาสาพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย) โดยมูลนิธิและกองทุนต่างๆ เหล่านี้จะให้การสนับสนุนทั้งในรูปแบบทุนทรัพย์ (ทุนการศึกษา ทุนในการประกอบอาชีพ) และความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ตัวเงิน (พัฒนาคุณภาพชีวิต/การดำรงชีพ การฝึกอบรมให้ความรู้ต่างๆ การสร้างโอกาส/ส่งเสริมการประกอบอาชีพ)

ทั้งนี้ เเอ็นจีโอเหล่านั้นมีจุดเด่นที่เป็นการรวมตัวกันทำงานของผู้ที่มีใจรัก มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น ดังนั้นระดับของทุนทางสังคมภายในกลุ่มเอ็นจีโอกลุ่มเดียวกันเองจึงมีสูง (แม้จะมีข้อสังเกตเรื่องความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็นระยะก็ตาม) อีกจุดเด่นหนึ่งขององค์การเอ็นจีโอคือการเข้าใจความต้องการของประชาชนและชุมชนที่ดีกว่าภาครัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่ทำงานในพื้นที่อย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงควรเพิ่มบทบาทของเอ็นจีโอให้มากกว่านี้โดยเฉพาะในด้านการกระจายความช่วยเหลือไปสู่กลุ่มเป้าหมาย แต่อาจต้องทำการคัดเลือกเอ็นจีโอที่มีความพร้อมและมีความจริงใจ พร้อมเพิ่มศักยภาพตนเองและไม่ใช้เงินเป็นตัวตั้งมากเกินไป

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ (2549), **สรุปผลการวิจัย เรื่องการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน**, โดย คณะทำงานวิจัยค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน, กันยายน 2549.
- กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน (2550), **รายงานการสำรวจความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2549**, กุมภาพันธ์ 2550.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2548), **เรียนรู้ประสบการณ์การกระจายอำนาจการศึกษาของต่างประเทศ**, พฤศจิกายน 2548. <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 2550.
- คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553), **โครงการวิจัย ระบบการดูแลระยะยาวเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อวัยสูงอายุ**, กุมภาพันธ์ 2553.
- ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (2551), **ทุนมนุษย์และผลตอบแทนทางการศึกษา**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน. พฤศจิกายน 2551.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2554), **การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม**. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (รายงานอยู่ระหว่างดำเนินการ)
- วิทยากร เชียงกูล (2549), **สภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข**, สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. มีนาคม 2549.
- (2550), **สภาวะการศึกษาไทย ปี 2549/2550 การแก้ปัญหาและการปฏิรูปการศึกษาอย่างมีระบบองค์รวม**, สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2550.
- วิรัช อยู่ชาติ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2551), **ความสามารถของแรงงานกับศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน. พฤศจิกายน 2551.
- วิโรจน์ ณ ระนอง (2550), **บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง**, สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ. พฤศจิกายน 2550.
- วรัญญา เตียวรกุล และคณะ (2550), **บทบาทของการศึกษาภาคบังคับต่อการแก้ปัญหาความยากจน: โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ. พฤศจิกายน 2550.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550), **คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ?**, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ. พฤศจิกายน. 2550.

ศรวิการ์ เมฆธวัชชัยกุล (รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) (2552), **ข้อมูลภาพรวมกระทรวงศึกษาธิการ โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ**, เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา, ณ ห้องประชุมคณะกรรมการการศึกษา อาคารรัฐสภา, 5 มีนาคม 2552.

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2551), **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินผลการลงทุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่มีต่อรายได้และการกระจายรายได้ของแรงงานไทย**, กันยายน 2551, กรุงเทพฯ.

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

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

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

----- (2544), **โครงการช่วยความคุ้มครองทางสังคม**, รายงาน ที่ดาร์โอดฉบับที่ 31. ธันวาคม. 2544.

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

สมชัย จิตสุชน (2553), **การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน: การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับระบบสวัสดิการ**, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ. พฤศจิกายน 2553.

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ (2551), **คุณภาพแรงงานไทย**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน. พฤศจิกายน. 2551.

สุรจิต ลักษณะสุด, พิสิทธิ์ พัวพันธ์ จารุพรรณ วานิชธำนิกุล ศธาฤทธิ สิทธิกุล อุทุมพร จิตสุทธิภากร และ จงกล คำไ้ (2553), **ความท้าทายของนโยบายการคลัง: สู่ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว**, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

สุวรรณี คำมั่นและคณะ (2551), **ทุนทางสังคมกับการพัฒนาทุนมนุษย์**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 เรื่อง สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน. พฤศจิกายน. 2551. สุวัจน์ ภูัด (2547), **ประชาสังคมไทยกับกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ: พัฒนาการของทุนทางสังคมเพื่อการสร้างสังคมแห่งสุขภาวะ**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2551), **สถานการณ์แรงงานปี 2551 (มกราคม-ธันวาคม 2551)**, ปีที่ 4 ฉบับที่ 5, กระทรวงแรงงาน, กุมภาพันธ์ 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) (2549), **สกศ. เผยผลวิจัยเปรียบเทียบนวัตกรรมเรียนรู้ตลอดชีวิตไทยกับนานาชาติ**, http://www.onec.go.th/news46/pr/sala/s_491206.htm
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) (2550ก), **รายงานผลการวิจัย การศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ**, 2550.
- (2550ข), **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ ระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. พฤศจิกายน 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) (2551), **การประมาณการจำนวนผู้เรียนของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2555-2569**, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) กระทรวงศึกษาธิการ (2552), **ร่าง แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559)**, มิถุนายน 2552, กรุงเทพฯ.
- สำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ, สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, **มาตรฐานอาชีพ/มาตรฐานสมรรถนะ (Occupational Standard/Competency Standard)**, เอกสารเผยแพร่.
- อัศวิน อาสุยา (2550), **ความสำคัญของการศึกษาต่อการลดความยากจน**, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง “จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ”, กลุ่มที่ 2 การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาของคนจน, กรุงเทพมหานคร, พฤศจิกายน 2550.
- 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 2009, pp. 648-653.
- Byung-Hee, Lee and Kim Jooseop (2004). **Chapter 15: Job Skill Development**. In *Labor in Korea 1987-2002*. Korea Labor Institute. Seoul, Korea.
- Mckinsey & Company (2007), **How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top**, September 2007.
- 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 2009.
- Worldbank (2008), **Thailand Social Monitor on Youth: Development and the Next Generation**. January 2008. www.worldbank.org
- World Education Indicators (WEI) (2007), **Education Counts: Benchmarking Progress in 19 WEI Countries**, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2007.
- Yongyuth Chalamwong, et.all (2008), **Thailand Human Resource Development Monitor December 2008, Series of Report Submitted to Overseas Vocational Training Association(OVTA)**, Thailand Development Research Institute (TDRI), December 2008.

ภาคผนวก ก

คุณภาพแห่งชีวิต

คุณภาพแห่งชีวิต: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน

เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ ผมต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่เป็นประโยชน์ได้รับความเอาใจใส่และบริการอันดีในเรื่องสวัสดิภาพของแม่และเด็ก

ผมไม่ต้องการมีพี่น้องมากอย่างที่พ่อแม่ของผมมีอยู่ และแม่จะต้องไม่มีลูกที่หนักพอกับแม่จะแต่งงานกันถูกกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณีหรือไม่สำคัญแต่สำคัญที่พอกับแม่ต้องอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขทำความอบอุ่นให้ผมและพี่น้อง

ในระหว่าง 2 - 3 ขวบแรกของผมซึ่งร่างกายและสมองผมกำลังเติบโตในระยะเวลาที่สำคัญผมต้องการให้แม่ผมได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์

ผมต้องไปโรงเรียนพี่สาวหรือน้องสาวผมก็ต้องไปโรงเรียนจะได้มีความรู้หากินได้และจะได้รู้คุณธรรมแห่งชาติ ถ้าผมมีสติปัญญาเรียนชั้นสูงๆ ขึ้นไปก็ให้มีโอกาสเรียนได้ไม่ว่าพ่อแม่จะรวยหรือจนจะอยู่ในเมืองหรือชนบทแรงแค้น

เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ผมต้องการงานอาชีพที่มีความหมายทำให้ได้รับความพอใจว่าตนได้ทำงานเป็นประโยชน์แก่สังคม บ้านเมืองที่ผมอาศัยอยู่จะต้องมีชื่อมีแป ไม่มีการข่มขู่กดขี่หรือประทุษร้ายกันประเทศของผมควรจะมีความสัมพันธ์อันชอบธรรม และเป็นประโยชน์กับโลกภายนอกผมจะได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงความคิด และวิชาของมนุษย์โลกและประเทศของผมจะได้มีโอกาสรับเงินทุนจากต่างประเทศมาใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ผมต้องการให้ชาติของผม ได้ขายผลิตผลแก่ต่างประเทศด้วยราคาอันเป็นธรรม

ในฐานะที่ผมเป็นชาวนา ชาวไร่ ผมก็อยากมีที่ดินของผมพอสมควรสำหรับทำมาหากินมีช่องทางได้กู้ยืมเงินมาขายยางนา มีโอกาสรู้วิธีทำกินแบบใหม่ๆ มีตลาดดีและขายสินค้าได้ราคายุติธรรม ในฐานะที่ผมเป็นกรรมการ ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วนมีส่วนในโรงงาน บริษัท ห้างร้านที่ผมทำอยู่

ในฐานะที่ผมเป็นมนุษย์ ผมก็ต้องการอ่านหนังสือพิมพ์และหนังสืออื่นๆ ที่ไม่แพงนัก จะฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ก็ได้โดยไม่ต้องทนรบกวนจากการโฆษณามากนัก

ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมอย่างฟรีกับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกอย่างดีเจ็บป่วยเมื่อใดหาหมตพยาบาลได้สะดวก

ผมจำเป็นต้องมีเวลาว่าง สำหรับเพลิดเพลินกับครอบครัว มีสวนสาธารณะที่เขียวชอุ่มสามารถมีบทบาทและชมศิลปะ วรรณคดี นาฏศิลป์ ดนตรี วัฒนธรรมต่างๆ เทียบงานวัดงานลอยกระทง งานนักขัตฤกษ์งานกุศลอะไรได้พอสมควร

ผมต้องการอากาศบริสุทธิ์สำหรับหายใจ น้ำบริสุทธิ์สำหรับดื่ม

เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้หรือไม่ดีผมก็จะขอความร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปของสหกรณ์ หรือสโมสรหรือสหภาพจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เรื่องที่ผมเรียกร้องข้างต้นนี้ ผมไม่เรียกร้องเปล่า ผมยินดีเสียภาษีอากรให้ส่วนรวมตามอัตรา

ผมต้องการโอกาสที่มีส่วนในสังคมรอบตัวผมต้องการมีส่วนในการวินิจฉัยชะตาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อยผมก็ต้องการโอบกอดต่างๆ เช่นเดียวกับผมและเราสองคนควรจะได้รับความรู้และวิธีการวางแผนครอบครัว

เมื่อแก่ผมและเมียก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคม ซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา

เมื่อจะตาย ก็ขออย่าให้ตายอย่างโง่ อย่างบ้าๆ คือตายในสงครามที่คนอื่นก่อให้เกิดขึ้น ตายในสงครามกลางเมืองตายเพราะอุบัติเหตุรถยนต์ ตายเพราะน้ำหรืออากาศเป็นพิษหรือตายเพราะการเมืองเป็นพิษ

เมื่อตายแล้วยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เก็บไว้ให้เมียผมใช้ในชีวิตรของเธอก็ดีถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้วไม่ให้นกนั้นรัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้ประโยชน์ในการบำรุงชีวิตคนอื่น ๆบ้าง

ตายแล้วเผาศพเกิด อย่าฝังคนอื่นจะได้มีที่ดินอาศัยและทำกินและอย่าทำพิธีตองในงานศพให้วุ่นวายไป

นี่แหละคือความหมายแห่งชีวิตนี้แหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณทุกท่านทั้งหลายที่อุสหาอ่านมาจนจบขอความสุขสวัสดิ์และสันติสุขจงเป็นของท่านทั้งหลาย และพระท่านกล่าวไว้ดั่งนี้เกี่ยวกับความสามัคคี

“เราคาดคะเนไม่เห็นความสวัสดิ์อื่นใดของสัตว์ทั้งหลายนอกจากปัญญา เครื่องตรัสรู้ ความเพียร ความสำเร็จอินทรีย์และความเสียสละ”

ป่วย อึ้งภากรณ์

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

ก่อนเกิด: แม่และเด็กได้รับการดูแลสุขภาพครรภ์

ระหว่างคลอดและหลังคลอด: ได้รับการทำคลอดที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย และได้รับการชดเชยรายได้ระหว่างการดูแลทารก

ก่อนวัยเรียน: ได้รับการดูแลโภชนาการ อนามัย และพัฒนาการเด็กก่อนวัยเรียน

วัยเรียน (อนุบาล-มัธยม): มีพัฒนาการทางกาย สติปัญญา และอารมณ์ ได้เรียนฟรีในทุกกิจกรรมการศึกษา และได้รับบริการแนะแนวที่เหมาะสม (รายบุคคล) ตั้งแต่ ม.ต้น

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

วัยทำงาน: สามารถใช้บริการจัดหางาน ฝึกฝีมือแรงงานได้ ได้รับการประกันการว่างงาน เงินชดเชยการเลิกจ้าง เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ถูกเกษียณก่อนกำหนด และค่าครองชีพกรณีป่วยเรื้อรังจนทำงานไม่ได้ มีความปลอดภัยในที่ทำงาน และมีที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ

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

ตาย: ได้รับการจัดการศพ

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

ผู้ด้อยโอกาส: ได้รับการเยียวยาทางกาย ทางจิต ทางอารมณ์ และมีที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ ได้รับการฝึกอาชีพและจัดหางาน

บริการที่ทุกคนทุกช่วงอายุได้รับ: ได้รับการส่งเสริมป้องกันด้านสุขภาพ และการรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ ได้รับการศึกษาตามอัธยาศัย (หลังวัยเรียน) มีบริการ Extra Care สำหรับคนป่วยเรื้อรัง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ภัยพิบัติ) ได้รับการข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ให้ทุกคนรู้สิทธิอย่างทั่วถึง 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.	ทุกคน*อุดมศึกษา*ที่ เรียนในสาขาที่กำหนด (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*ในแง่ การ ให้บริการ ยังไม่ ครอบคลุม ทั้งบริการ และพื้นที่			เห็นด้วย	X	
4	กองทุนอาหารกลางวัน	นักเรียนทุกคน*ก่อน ประถม-ประถม (ในระบบ)			Y	Y	นักเรียนทุกคน* ก่อนประถม- มัธยม (ในระบบ+ นอกระบบ)		X
***	นโยบายโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีข้อให้ทุจริตมาก ควรรวมเป็นโครงการอาหาร กลางวัน ที่มีอาหารคละเชื่อม สูงร่วมด้วย	นักเรียนทุกคน*ก่อน ประถม-ประถม							
5	สนับสนุนค่าใช้จ่ายเพิ่มโอกาส การศึกษานักเรียนยากจน						นักเรียนยากจน+ กศ. ชั้นพื้นฐานทั้ง ในระบบ+นอก ระบบ		X
	(นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน หนังสือ เครื่องแบบ และ อุปกรณ์การเรียน)								
6	เพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษา ชั้นพื้นฐาน ให้เพียงพอจัด การศึกษาอย่างมีคุณภาพ (ทั้งร.ร.รัฐบาลและร.ร.เอกชน)						ทุกคน+ต่างด้าว	X	
7	เพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่ สูง ขึ้น (ระดับอุดมศึกษา)						นักศึกษายากจน+ อุดมศึกษา		X
	เพิ่มทุน+เงินให้เปล่า ช่วยคน จน นอกเหนือจากเงินกู้ (กยศ. กรอ.)								
	(ระดมทุนโดยมหาลัย/บริจาค: เพิ่มการมีส่วนร่วมของสังคม)								
8	เพิ่มคุณภาพครู								
	อบรมพัฒนาครูทั้งระบบ						ครูทุกคน		X
	คืนครูให้โรงเรียน สนับสนุน คนที่ใช่ ด้วยการบริหารจัดการ การเงินพิเศษ วิทยฐานะ (บริหารจัดการ)						ครูทุกคน+มี คุณภาพตามที่ กำหนด		X
	จูงใจคนที่ใช่ด้วยเงินเดือนตั้ง ต้น และโอกาสก้าวหน้า						ครูทุกคน+มี คุณภาพตามที่		X

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า	เจาะจง
							กำหนด		
9	คุณภาพสถานศึกษา								
	เพิ่มคุณภาพสถานศึกษาให้ 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+ต่างดาว	X	

จากตารางที่ ข1 พบว่า ในด้านการศึกษา นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ เป็นนโยบายถ้วนหน้าด้านการศึกษา ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคนทั้งในวัยเรียน และเกินวัยเรียนแต่ต้องการศึกษา ตลอดจนคนต่างด้าวก็สามารถใช้สิทธิได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ถ้วนหน้าตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งอัตราการเข้าเรียนที่ไม่ครบร้อยละร้อย หรือยังมีเด็กต่างด้าวที่ยังไม่ได้เรียน ดังนั้น ข้อเสนอแนะจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการให้การดำเนินนโยบายสามารถครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายให้ครบถ้วนหน้า

นอกจากนี้ยังมีเรื่องการสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาในระดับอุดมศึกษา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) นโยบายกองทุนอาหารกลางวัน และการเพิ่มคุณภาพสถานศึกษา ที่ควรดำเนินการเพื่อยกระดับสวัสดิการถ้วนหน้าดังกล่าวแล้วในเนื้อหาบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.3

ข.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านการศึกษา

การประเมิน การระดับการลงทุนด้านการศึกษาตามแนวโน้มปัจจุบัน หรือแนวโน้มปกติ (Scenario 0) มีขั้นตอนในการประมาณการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อหัว โดยแบ่งประเภทรายจ่ายออกเป็น 12 กลุ่มได้แก่

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 คือรายจ่ายรัฐบาลกลาง (ข้อมูล GFMS หมวดรายจ่ายด้านการศึกษา รายการการศึกษาไม่กำหนดระดับ และการบริการสนับสนุนการศึกษา) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ. และ กรอ.)

4.เงินบริจาคเพื่อการศึกษา เป็นข้อมูลจากกรมสรรพากรที่บริษัทต่างๆ และครัวเรือน (ภาคเอกชน) ได้บริจาคเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา โดยรายจ่ายนี้สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า

โดยมีวิธีการคำนวณดังนี้

1. รายจ่ายด้านการศึกษาต่อหัวสำหรับ 9 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น ใช้สูตร

$$\text{รายจ่ายการศึกษาต่อหัว}_t = \text{รายจ่ายการศึกษารวม}_t / \text{จำนวนผู้เรียน}_t$$

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาของรัฐ/เอกชน 4 ระดับ และการศึกษานอกระบบ และ t หมายถึงปีงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 ประเมินการรายจ่ายเพื่อการศึกษาต่อหัวและประมาณการจำนวนผู้เรียนแยกตามประเภทการศึกษา 12 กลุ่ม โดยมีข้อสมมติดังนี้

ประเภท	สมมติฐาน (S0: แนวโน้มปกติ)
รายจ่ายต่อหัว (P)	
ในระบบ ตามชั้นการศึกษา และสถานศึกษา รัฐ/เอกชน	1. เพิ่มเติมนเงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552 2. ปรับด้วยอัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2551 ภายใต้สมมติฐานว่าแนวโน้มนี้จะเกิดขึ้นภายใน 7 ปี และหักลบด้วยอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติ* ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
นอกระบบ	1. เพิ่มเติมนเงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี

ประเภท	สมมติฐาน (S0: แนวโน้มปกติ)
	2552 2. ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อประมาณการ เท่ากับร้อยละ 2.5 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
บริการสนับสนุนการศึกษา	1. ในปี 2552 ใช้ค่าเฉลี่ยของปี 2548-2551 (ภายใต้สมมติฐานว่างบประมาณไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก) 2. ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อประมาณการ เท่ากับร้อยละ 2.5 ไปตลอดระยะเวลาประมาณการ
จำนวนนักเรียน (Q)	
ในระบบ (4 ระดับ และสถานศึกษารัฐ/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 จากปี 2551 ไป 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 (จากการประมาณการของผู้วิจัย) 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

$$\text{ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว}_{it} = (\text{รายจ่ายการศึกษาต่อหัว}_{i \text{ ในปี } 2551} + \text{เงินอุดหนุนรายหัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี, ในปี 2552}) \times \text{อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของรายจ่ายต่อหัวปี 2548-2551 ภายใต้สมมติฐานว่าแนวโน้มนี้จะเกิดขึ้น}$$

ภายใน 7 ปี และหักลบด้วยอัตราเงินเฟ้อที่เกินปกติ* ไป
ตลอดระยะเวลาประมาณการ

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

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษาของรัฐ/เอกชน 4 ระดับ และการศึกษานอกระบบ และ t หมายถึง
ปีงบประมาณ

2.สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) สำหรับการศึกษานอกระบบคือ

ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว_{it} = (รายจ่ายการศึกษาต่อหัว_i ในปี 2551 + เงินอุดหนุนราย
หัวตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552) X อัตราเงินเฟ้อ
ร้อยละ 2.5 ต่อปี

โดยที่ i หมายถึงระดับการศึกษานอกระบบสายสามัญ สายอาชีพ และพัฒนาทักษะอื่นๆ และ t
หมายถึง ปีงบประมาณ

3.สูตรการคำนวณ รายจ่ายการศึกษาต่อหัว (P) สำหรับการบริการสนับสนุนการศึกษาคือ

ประมาณการรายจ่ายการศึกษาต่อหัว_{it} = ค่าเฉลี่ยของรายจ่ายการศึกษาต่อหัว_i ปี 2548-2551 X
อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 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 สัดส่วน
นักเรียนภาครัฐต่อเอกชน สัดส่วนนักเรียนสายสามัญต่อสายอาชีพ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย) และข้อจำกัด
ในทางปฏิบัติเรียบร้อยแล้ว การศึกษาครั้งนี้จึงใช้ข้อมูลของ สกศ. นี้ในการประมาณการรายจ่ายเพื่อการศึกษา
โดยตรง

ทั้งนี้การศึกษานอกระบบจะทวีความสำคัญขึ้นในอนาคตภายใต้การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคม
เศรษฐกิจฐานความรู้ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบนี้จึงรวมทั้งการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิ
การศึกษาและการเรียนเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะที่สนใจ อย่างไรก็ตาม 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) ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นตัวตั้งจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด (ปีการศึกษาเฉลี่ย 10 ปี ในปี 2554) ซึ่งต้องอาศัยผู้เรียนนอกระบบจำนวนมาก ในการศึกษาที่ผู้วิจัยจึงได้ปรับข้อมูลในปีดังกล่าวใหม่เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามแนวโน้มปกติ โดยใช้ อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของข้อมูลประมาณการจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญของ สกศ. ในปี 2551 และปี 2555 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.5

สูตรการคำนวณ จำนวนผู้เรียน (Q) กรณีนอกระบบสายสามัญปี 2552-2554 คือ

$$\text{ประมาณการจำนวนผู้เรียน}_t = \text{จำนวนผู้เรียน}_{t-1} \times \text{อัตราการเติบโตสะสม (compound growth) ของข้อมูลประมาณการจำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญของ สกศ. ในปี 2551 และปี 2555 (เท่ากับ 7.5\%)}$$

โดยที่ i หมายถึง การศึกษานอกระบบสายสามัญ และ t หมายถึง ปีงบประมาณ 2552-2554

สูตรการคำนวณ จำนวนผู้เรียน (Q) กรณีนอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ คือ

$$\text{ประมาณการจำนวนผู้เรียน}_t = \text{จำนวนผู้เรียนนอกระบบสายสามัญ} \times 2.16$$

โดยที่ i หมายถึง การศึกษานอกระบบสายอาชีพและพัฒนาทักษะอื่นๆ และ t หมายถึง ปีงบประมาณ 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	2556
ประมาณการจำนวนผู้เรียน (Q)									
ในระบบ	15,206,802	15,457,738	15,279,837	15,276,771	15,228,825	15,116,442	14,946,750	14,801,169	14,668,69
นอกระบบ	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
สถานศึกษา	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
อัตราการเข้าเรียน	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
สถานศึกษา	586,753	640,047	680,777	718,837	761,758	813,761	868,136	932,303	1,011,293
อัตราการเข้าเรียน (สามัญและ	98	98	98	98	98	98	99	99	100

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2556
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
สถานศึกษา	536,606	576,857	623,079	667,380	691,901	683,020	663,750	656,120	653,509
สถานศึกษา	353,503	398,221	451,159	507,346	552,814	574,193	587,812	612,931	653,459
สัดส่วน นร.สาย สามัญ:สายอาชีพ	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
สถานศึกษา	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
สถานศึกษา	407,139	413,571	420,214	426,596	432,248	435,909	437,560	438,280	438,460
อัตราการเข้าเรียน	55	61	57	58	58	59	59	59	59
สัดส่วน นร.รัฐ: เอกชน	82	84	82	82	82	82	82	82	81
การศึกษานอก	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
มัธยมศึกษาตอน ปลาย 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 ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ที่มา: จากการคำนวณ

ขั้นตอนที่ 3 ประมาณการรายจ่ายการศึกษา แยกตามประเภทการศึกษา 12 กลุ่ม

โดยการประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาแยกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการศึกษาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการศึกษาโดยตรง ใช้วิธีนำรายจ่ายต่อหัว คูณ จำนวนผู้เรียน ($P \times Q$) อีกส่วนคือ รายจ่ายบริจาคตที่ภาคเอกชน (ในที่นี้คือบริษัทต่างๆ และครัวเรือน) บริจาคเพื่อการศึกษา จะใช้การประมาณการจากรายจ่ายโดยตรง เนื่องจากไม่สามารถคาดประมาณจำนวนผู้เรียนที่ได้ประโยชน์จากการบริจาคได้อย่างแท้จริง

สูตรคำนวณ จึงเป็นดังนี้

สูตรการคำนวณ รายจ่ายเพื่อการศึกษา (V) ในระบบ นอกระบบ และบริการสนับสนุนการศึกษา คือ

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

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

สูตรการคำนวณ รายจ่ายเพื่อการศึกษา (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 ซึ่งได้รวมงบประมาณตามโครงการไทยเข้มแข็งรอบที่หนึ่ง (ปี 2552) (SP1) และรอบที่สอง (ปี 2553-2555) (SP2) เรียบร้อยแล้ว ทั้งโครงการเรียนฟรี 15 ปี การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวเพิ่ม การอุดหนุนนมและอาหารกลางวัน เป็นต้น โดยงบประมาณในรอบแรกถูกรวมและกระจายตามระดับการศึกษาต่างๆ แล้ว ผ่านเงินอุดหนุนด้านการศึกษาเพิ่มเติมดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และสมมติให้มีผลต่อเนื่องไปตลอดการประมาณการ ส่วนงบประมาณในรอบที่สองได้นำไปรวมในยอดรวมรายจ่ายด้านการศึกษาหลังการประมาณการแล้ว ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่างบดังกล่าวจบแค่ปี 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
- สถานศึกษา	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
- สถานศึกษา	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
- สถานศึกษา	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

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
- สถานศึกษารัฐ	71,044	80,729	74,149	75,650	76,948	77,964	78,688	79,143	79,167
- สถานศึกษา	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
การบริการสนับสนุน การศึกษา*	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
งบประมาณจาก โครงการไทยเข้มแข็ง	-	46,217	34,396	33,961	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: *บริการสนับสนุนการศึกษาส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามโครงการ กยศ. และกรอ.
ที่มา: จากการค้ารวม

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 โดยเฉพาะ สื่อการสอนทางวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ซึ่งต้องการการลงทุนในส่วนนี้เพิ่มอีกจำนวนหนึ่งในอนาคต

ดังนั้นจึงได้เพิ่มการลงทุนในส่วนนี้อีก เริ่มตั้งแต่ปี 2555 โดยเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากร้อยละ 2.5 จนเป็นร้อยละ 10 ของรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติเดิมข้างต้น ในปี 2560 ดังแสดงในตารางที่ ข4

ตารางที่ ข4 ประมาณการรายจ่ายด้านการศึกษาหลังปรับเพิ่ม (ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่ายด้าน การศึกษา	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
ประมาณการรายจ่ายเพิ่มเพื่อ การศึกษาตามอัธยาศัย (ร้อยละ 2.5-10) ตั้งแต่ปี 2555	-	-	-	14,828	14,425	14,808	30,276	30,982	31,771
ประมาณการรายจ่ายด้าน การศึกษากรณีแนวโน้มปกติ (หลังปรับเพิ่มการศึกษาตาม อัธยาศัย)	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

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
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

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

ดังนั้นรายจ่ายด้านการศึกษาจากกรณีแนวโน้มปกตินี้ ยังมีเนื้อที่พอสำหรับการเพิ่มความทั่วถึงเท่าเทียม และพอเพียงให้สามารถศึกษาได้ตามสิทธิ์ รวมทั้งการยกระดับคุณภาพการศึกษาด้านต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ และสามารถเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วบนพื้นฐานของความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากผลการประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาตามแนวโน้มปกติ (Scenario 0) เป็นการประมาณการตามแนวโน้มปกติซึ่งได้รวมเอาเป้าหมายทางนโยบายการศึกษาที่ได้กำหนดไว้แล้ว และภาครัฐกำลังดำเนินการไปในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- เพิ่มอัตราการเข้าเรียนให้ครบร้อยละ 100 (การศึกษาภาคบังคับ-ขั้นพื้นฐาน)
- เพิ่มสัดส่วนนักเรียนสายอาชีพ (สัดส่วนสายสามัญ:อาชีพเป็นร้อยละ 50:50)
- เพิ่มการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาของเอกชน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับและขั้นพื้นฐาน (เพิ่มสัดส่วนนักเรียนภาคเอกชนเป็นร้อยละ 30)
- เพิ่มการลงทุนในส่วนการศึกษาตามอัตราย่ำแย่ เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาตามอัตราย่ำแย่มากขึ้น โดยเฉพาะ สื่อการสอนทางวิทยุ เริ่มตั้งแต่ปี 2555 โดยเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากร้อยละ 2.5 จนเป็นร้อยละ 10 ของรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติเดิมข้างต้น (เนื่องจากรายจ่ายตัวเงินของการลงทุนด้านการศึกษากรณีแนวโน้มปกติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีอันเนื่องมาจากการลดลงของการเกิดของเด็ก

ภาคผนวก ค

สวัสดิการสุขภาพในปัจจุบันและการประมาณการ

ค.1 สถานะปัจจุบันด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

สำหรับสวัสดิการด้านสุขภาพ จัดว่าเป็นสวัสดิการที่มีลักษณะถ้วนหน้า (ตารางที่ ค1) โดยสวัสดิการด้านสุขภาพภาครัฐในประเทศไทยประกอบด้วย 3 ระบบ ซึ่งหมายความว่าคนไทยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้สวัสดิการสุขภาพระบบใดระบบหนึ่ง โดยแต่ละระบบจะมีกลุ่มประชากรเป้าหมายและระบบการคลังเพื่อสุขภาพที่แตกต่างกัน 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 DRG นอกจากนี้ประกันสังคมจะดูแลด้านการรักษาพยาบาลแล้ว ยังให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมกรณีทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร และการชดเชยรายได้ด้วย
- หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ให้การคุ้มครองสุขภาพแก่ประชากรที่ไม่อยู่ในเครือข่ายประกันสุขภาพทั้งสองระบบข้างต้น แหล่งที่มาของเงินมาจากรายจ่ายรัฐบาล บริหารจัดการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นแบบเหมาจ่ายต่อหัว (capitation) ร่วมกับการจ่ายรายกิจกรรม (fee-for-service) ตามอัตรา DRG โดยในปี 2553 รัฐจ่ายในอัตรา 2,401 บาทต่อหัว ซึ่งทำให้สามารถควบคุมต้นทุนได้ (หมายเหตุ: อัตรานี้มีใช้อัตราที่คุ้มทุน (cost recovery) แต่เป็นการต่อรองขึ้นอยู่กับการขีดความสามารถของงบประมาณในแต่ละปี)

ตารางที่ ค1 การประเมินความถ่วงน้ำหนักของสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ

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

ที่มา: ผู้วิจัย

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 แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า ยังคงมีจำนวนสิทธิว่าง หมายถึงคนที่ไม่ได้มีหลักประกันสุขภาพใดๆ จำนวน 428,634 คน คิดเป็นร้อยละ 0.68 ของประชากร และมีบุคคลที่รอพิสูจน์สถานะอีก 1,317,607 คน คนไทยในต่างประเทศ 15,060 คน และคนต่างด้าว 161,978 คน (สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ เดือนมิถุนายน ปี 2553) นอกจากนี้ แต่ละระบบยังมีระดับการอุดหนุนต่อหัวที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในปี 2552 ผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการยังได้รับการอุดหนุนต่อหัวสูงถึง 12,365 บาทต่อคนต่อปี ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนในเรื่องสุขภาพเฉลี่ย 3,133 บาทต่อคนต่อปี (กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย) ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวเฉลี่ย 2,393 บาทต่อคนต่อปี⁸ ประเด็นสืบเนื่องจากเงินอุดหนุนที่ไม่เท่าเทียมกัน

⁸ ข้อมูลได้มาจากการคำนวณ ดังนี้ 1. รายจ่ายต่อหัวผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการคำนวณจากข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลสำหรับการรักษายาบาลผู้ใช้สวัสดิการข้าราชการ 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 และที่

คือเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ยังพบว่ามีความไม่เท่าเทียมกันของสิทธิประโยชน์อย่างมาก จึงควรปรับสิทธิประโยชน์พื้นฐานของทั้ง 3 ระบบให้มีความเสมอภาคและมีมาตรฐานเดียวกัน

ตารางที่ ค2 ระบบประกันสุขภาพประเภทต่าง ๆ (ตั้งแต่กันยายน 2545)

ประเด็น	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	ประกันสังคม	สวัสดิการข้าราชการ
ลักษณะ	สวัสดิการของรัฐ (State welfare)	ประกันภาคบังคับ (Social insurance)	สวัสดิการการจ้างงาน (Fringe benefit)
บุคคลในความคุ้มครอง	ผู้อยู่นอกสวัสดิการ ข้าราชการและประกันสังคม	ลูกจ้างภาคเอกชน และผู้ที่สมัครใจเป็น ผู้ประกันตน	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	การคำนวณงบประมาณ รายหัว	ครอบคลุมเฉพาะ ช่วงการทำงาน	ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว

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

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

สมชาย⁹ (2541) ได้รวบรวมหลักการกำหนดชุดบริการสุขภาพที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน 5 หลักการ ได้แก่ 1. หลักความเสมอภาค 2. หลักความเพียงพอของบริการสุขภาพ 3. หลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน 4. หลักมาตรฐานขั้นต่ำ และ 5. หลักประกันสังคม พบว่า การใช้หลักการเหล่านี้มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน แต่ละประเทศมักเลือกใช้หลักการใดหลักการหนึ่งที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและค่านิยมในสังคมของตน โดยปกติการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐานด้วยหลักทฤษฎีมักส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและความเสมอภาคในบางลักษณะ หากมีการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นพื้นฐานที่แตกต่างออกไป อาจส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และเสนอว่าประเทศไทยควรยึดหลักความเสมอภาคในการกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน นั่นคือ ประชากรทุกคนควรได้เข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคกัน ประเภทบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- การป้องกันโรค
- การรักษาโรค
- บริการสุขภาพสำหรับผู้ป่วยโรคเรื้อรังและคนชรา

จ่ายไปยังหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงสาธารณสุขอีกจำนวน 4,397 ล้านบาท (ข้อมูล GFMS) หากด้วยจำนวนผู้มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 47,558,456 คน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)

⁹ สมชาย สุขศิริเสรีกุล (2541) การกำหนดชุดบริการสุขภาพจำเป็นขั้นพื้นฐาน: ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

- บริการสุขภาพในสถานพยาบาลสำหรับคนพิการและผู้ป่วยทางจิต
- บริการสุขภาพสำหรับคนจนทุกประเภท
- บริการสุขภาพแม่และเด็ก ก่อนและหลังคลอด
- บริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง (catastrophic illness) ทุกประเภท

การเปรียบเทียบขนาดของชุดสิทธิประโยชน์ต้องเปรียบเทียบมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์เหล่านั้น หรืออาจเปรียบเทียบมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพที่ไม่อยู่ในชุดสิทธิประโยชน์ก็ได้ โดยมูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพดังกล่าวคำนวณจาก อัตราการเกิดโรคที่อยู่/ไม่อยู่ในความคุ้มครองของชุดสิทธิประโยชน์ของบุคคลที่มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพ อนุราคาของบริการสุขภาพนั้นๆ

แต่การศึกษามูลค่าที่เป็นตัวเงินของบริการสุขภาพในแต่ละชุดสิทธิประโยชน์ทำได้ยาก การศึกษาความครอบคลุมด้านสิทธิประโยชน์จึงเป็นเพียงการเปรียบเทียบเงื่อนไขการใช้สิทธิและประเภทของบริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสุขภาพต่างๆ ซึ่งพบว่า ระบบประกันสุขภาพที่ให้อิสระในการเลือกสถานพยาบาลมากที่สุด คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กองทุนประกันสังคม และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ตามลำดับ บริการสุขภาพในชุดสิทธิประโยชน์ที่ระบบประกันสุขภาพทุกระบบให้ความครอบคลุมเหมือนกัน ได้แก่ บริการสุขภาพในแผนกผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน ทันตกรรม และคลอดบุตร สำหรับบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง (catastrophic illness) มีเพียงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเพียงระบบเดียวเท่านั้นที่ครอบคลุมบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง ทุกประเภท ส่วนกองทุนประกันสังคมและโครงการ 30 บาท จะครอบคลุมบริการสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูงเพียงบางประเภทเท่านั้น

ตารางที่ ค3 สิทธิประโยชน์ของประกันสุขภาพต่าง ๆ

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาท	สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	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 ของค่าจ้างขั้นต่ำ

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาท	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	ประกันสังคม
ค่ารักษายาบาล กรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้ เกิดจากการทำงาน	<u>สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร</u> • ค่าอาหาร และค่าห้องสามัญ • การจัดส่งต่อการรักษา ระหว่างหน่วยบริการ • ค่ายาและเวชภัณฑ์ตามบัญชี ยาหลักแห่งชาติ <u>สถานพยาบาลอื่น</u> (เฉพาะกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินปี ละไม่เกิน 2 ครั้ง) • เช่นเดียวกับกรณีเข้ารับการ รักษายาบาล ณ สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> <u>แผนกผู้ป่วยนอก</u> • ค่ารักษายาบาล เบิกได้ ตามจำนวนที่จ่ายจริง <u>แผนกผู้ป่วยใน</u> • ค่ารักษายาบาล เบิกได้ ตามจำนวนที่จ่ายจริง • ค่าห้องและค่าอาหาร (1) เฉียงสามัญ ไม่เกินวัน ละ 200 บาท (2) เฉียงพิเศษ ไม่เกินวันละ 600 บาทไม่เกิน 13 วัน <u>สถานพยาบาลเอกชน</u> <u>แผนกผู้ป่วยนอก</u> • ไม่สามารถเบิกได้แผนก ผู้ป่วยใน (เฉพาะกรณี ประสบอุบัติเหตุอุบัติภัย จำเป็นเร่งด่วน) • ค่าอวัยวะเทียมอุปกรณ์ รวมทั้งค่าซ่อมแซมตามที่ กำหนด • ค่าห้องและค่าอาหารตามที่ กำหนด • ค่ารักษายาบาล เบิกได้ ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่จ่าย จริง แต่ไม่เกิน 3,000 บาท ในระยะเวลา 30 วัน <u>ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ</u> • เบิกได้ตามจำนวนที่จ่าย จริง <u>ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ</u> • เบิกได้เฉพาะกรณีจำเป็น ตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการทาง การแพทย์ของ สถานพยาบาล	(กองทุนประกันสังคม) <u>สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้</u> • ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ <u>สถานพยาบาลอื่น</u> 1. กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน <u>แผนกผู้ป่วยนอก (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง)</u> • ค่ารักษายาบาลตามที่จ่ายจริงไม่ เกิน 300 บาท/ครั้ง • ค่าตรวจวิเคราะห์ทาง ห้องปฏิบัติการ ไม่เกิน 200 บาท/ ครั้ง • ค่าหัตถการจากแพทย์ไม่เกิน 200 บาท/ครั้ง <u>แผนกผู้ป่วยใน (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง)</u> • ค่ารักษายาบาลตามที่จ่ายจริง ไม่ เกินวันละ 1,500 บาท • กรณีผ่าตัดใหญ่ไม่เกิน 2 ชั่วโมง ไม่ เกิน 8,000 บาท • กรณีผ่าตัดใหญ่เกิน 2 ชั่วโมง ไม่ เกิน 14,000 บาท • ค่าห้อง ค่าอาหาร ไม่เกินวันละ 700 บาท • กรณีที่ต้องรักษาในห้อง ICU ไม่ เกินวันละ 2,000 บาท • กรณีการตรวจรักษาด้วยเครื่อง CT SCAN หรือ MRI จ่ายไม่เกิน 4,000 บาท ตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนด 2. กรณีประสบอุบัติเหตุ • สถานพยาบาลของรัฐจ่ายค่า รักษายาบาลเท่าที่จ่ายจริง ภายใน 72 ชั่วโมง ไม่จำกัดจำนวน ครั้ง • สถานพยาบาลเอกชนจ่ายตาม หลักเกณฑ์เดียวกับกรณีฉุกเฉิน ภายใน 72 ชั่วโมง ไม่จำกัดจำนวน ครั้ง 3. ค่าพาหนะในการเคลื่อนย้าย ผู้ป่วย • ค่ารถพยาบาลหรือเรือพยาบาล จ่ายให้ไม่เกิน 500 บาท/ครั้ง

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาท	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	ประกันสังคม
			- พาหนะรับจ้าง หรือส่วนบุคคล ไม่เกิน 300 บาท/ครั้ง - ข้ามเขตจังหวัด จ่ายเพิ่มตามระยะทาง กิโลเมตรละ 90 สตางค์ หมายเหตุ: ต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 3 เดือนใน 15 เดือนก่อนเข้ารับบริการ
เงินทดแทน กรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้ เกิดจากการทำงาน	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนการขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ไม่เกิน 90 วัน และในหนึ่งปีปฏิทินไม่เกิน 180 วัน แต่สำหรับโรคเรื้อรัง อาจได้รับเกิน 180 วัน แต่ไม่เกิน 365 วัน
ค่ารักษายาบาล กรณีทุพพลภาพ	ไม่มี	ไม่มี	(กองทุนประกันสังคม) เบิกค่ารักษายาบาลไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท
เงินทดแทน กรณีทุพพลภาพ	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ตลอดชีวิต
ค่ารักษายาบาล กรณีการรักษาโดย แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะทาง และ ค่าใช้จ่ายสูง	<u>สถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร</u> การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ ตามเงื่อนไขการจ่ายที่คณะกรรมการกำหนด	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> - เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วย อันไม่ได้เกิดจากการทำงาน - สำหรับบำบัดทดแทนไต ในเบิกในอัตราเหมาจ่าย 2,000 บาท หากมีการส่งตัวไปยังสถานพยาบาลเอกชน ไม่เกิน 1,500 บาท	<u>สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้</u> - การฟอกเลือดเฉพาะกรณีไตวายเฉียบพลันหรือเรื้อรังระยะสุดท้าย - การปลูกถ่ายไต - เคมีบำบัดและรังสี - ผ่าตัดหัวใจ - รักษาหลอดเลือดหัวใจ - ผ่าตัดสมอง - ผ่าตัดเปลี่ยนกระดูกตา และไขสันหลัง
กรณีทำหมัน	เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอันไม่ได้เกิดจากการทำงาน	เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอันไม่ได้เกิดจากการทำงาน	- ชาย ไม่เกิน 500 บาท - หญิง ไม่เกิน 1,000 บาท
ค่ารักษายาบาล กรณีคลอดบุตร	<u>สถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจและการดูแลเพื่อส่งเสริมสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ - จ่ายร่วม 30 บาทสำหรับบริการคลอดบุตร โดยสามารถใช้สิทธิรวมกันไม่เกิน 2 ครั้งนับตั้งแต่ใช้สิทธิในโครงการ	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยอันไม่ได้เกิดจากการทำงาน	<u>สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ยกเว้นบริการพิเศษที่ไม่ใช่บริการการแพทย์ กรณีคลอดบุตร <u>สถานพยาบาลอื่น</u> - เบิกค่าคลอดบุตรคืนได้ในอัตราเหมาจ่าย 6,000 บาท หมายเหตุ: ต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 7 ใน 15 เดือนก่อนเข้ารับบริการ มีสิทธิเข้ารับบริการได้ไม่เกิน 2 ครั้ง และรวมกันไม่เกิน 4 ครั้ง สำหรับผู้ประกันตนทั้งสาม

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาท	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	ประกันสังคม
			และภรรยา
เงินทดแทน กรณีคลอดบุตร	ไม่มี	ไม่มี	เงินทดแทนกรณีคลอดบุตร เหมาจ่ายในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นระยะเวลา 90 วัน
กรณีตรวจร่างกาย ประจำปี	ไม่มี	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> - อายุไม่เกิน 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เกิน 450 บาท - อายุเกิน 35 ปีบริบูรณ์ไม่เกิน 910 บาท - หมายเหตุ: เบิกได้เฉพาะตัวข้าราชการข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำ	ไม่มี
กรณีทันตกรรม	<u>สถานพยาบาลที่ระบุในบัตร</u> ถอนฟัน ผ่าฟันคุด อุดฟัน ขูดหินปูน รักษาโรคเหงือก รักษาโพรงประสาทฟันน้ำนม เคลือบฟลูออไรด์ เคลือบหลุมร่องฟัน ฟันปลอมฐานอคริลิก การใส่ฟันเทียมในเด็ก ปากแหว่งเพดานโหว่ การตรวจสุขภาพช่องปาก การตรวจวินิจฉัยทางรังสีวิทยา	<u>สถานพยาบาลของรัฐ</u> เบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงสำหรับกรณีถอนฟัน ผ่าฟันคุด อุดฟัน ขูดหินปูน รักษาโรคเหงือก รักษาโพรงประสาทฟันน้ำนม รักษาโพรงประสาทฟันแท้ ฟันปลอมฐานอคริลิก ฟันปลอมฐานโลหะ เดือยฟัน และครอบฟันทุกชนิด การใส่ฟันเทียมในเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ การตรวจสุขภาพช่องปาก การตรวจวินิจฉัยทางรังสีวิทยาและบริการทันตกรรมที่เป็นความเจ็บป่วย	<u>สถานพยาบาลที่กำหนด</u> - ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ สำหรับถอนฟัน ผ่าฟันคุด อุดฟัน ขูดหินปูน และใส่ฟันเทียมบางส่วนชนิดถอดได้ฐานอคริลิก <u>สถานพยาบาลอื่น</u> - เบิกได้ปีละ 2 ครั้งไม่เกินครั้งละ 300 บาท รวมแล้วปีละไม่เกิน 600 บาท สำหรับการถอนฟัน อุดฟัน และการขูดหินปูน
บริการที่ยกเว้น	- โรคจิตที่ต้องรับไว้รักษาเป็นผู้ป่วยในเกินกว่า 15 วัน - บำบัด ฟันฟุผู้ติดยาและสารเสพติด - โรคที่ต้องรักษาตัวในแผนกผู้ป่วยในเกินกว่า 180 วัน ยกเว้นกรณีมีภาวะแทรกซ้อน - การรักษาผู้ป่วยไตวายระยะสุดท้ายด้วยการล้างไต และการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม - เพื่อความสวยงามการรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างทดลอง - การตรวจที่เกินกว่าความจำเป็น	- ค่าจ้างพยาบาลพิเศษ - ค่าธรรมเนียมพิเศษและค่าบริการอื่นทำนองเดียวกับลักษณะเงินตอบแทนพิเศษ - เพื่อความสวยงาม - การฉีดวัคซีนป้องกันโรค - การตรวจเฝ้าระวังโรค - รักษาภาวะมีบุตรยาก - การตรวจการตั้งครรภ์และการบำรุงครรภ์	- โรคจิต ยกเว้น กรณีเฉียบพลัน ระยะเวลารักษาไม่เกิน 15 วัน - โรคหรืออันตรายจากการใช้สารเสพติด - โรคที่ต้องรักษาตัวในแผนกผู้ป่วยใน เกิน 180 วันใน 1 ปี - การบำบัดทดแทนไตกรณีไตวายเรื้อรัง - เพื่อความสวยงาม - การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างทดลอง - การตรวจที่เกินกว่าความจำเป็น - รักษาภาวะมีบุตรยากการตรวจเนื้อเยื่อเพื่อผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ - ผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ

สิทธิประโยชน์	โครงการ 30 บาท	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	ประกันสังคม
	- รักษาภาวะมีบุตรยาก - ผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะและ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง - การผสมเทียม - ยาด้านไวรัสเอดส์ยกเว้นกรณี ป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่สู่ ลูกในครรภ์		- การเปลี่ยนเพศ - การผสมเทียม - การบริการระหว่างรักษาตัวแบบ พักฟื้น - ทันตกรรมอื่นๆ นอกเหนือจาก ถอนฟัน อุดฟัน และขูดหินปูน - แว่นตา

ที่มา: รวบรวมและปรับปรุงโดยผู้วิจัย

ความครอบคลุมการรักษายาบาล 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 บาท หรือลดลงประมาณร้อยละ 0.32 ของรายได้ครัวเรือน และในปี 2547 สัดส่วนนี้ลดลงเหลือร้อยละ 1.78 ของรายได้ของครัวเรือน 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 บาท ภายใต้ข้อสมมติว่า ถ้าไม่มีโครงการนี้ครัวเรือนจะคงสัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายได้หรือรายจ่ายไว้เท่าเดิม ครัวเรือนจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ 8,178-9,432 ล้านบาท (ตารางที่ ค4) ซึ่งเป็นยอดเงินที่ใกล้เคียงกับงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กระทรวงสาธารณสุขในปีงบประมาณ 2545 (วิโรจน์ ณ ระนองและคณะ¹⁰, 2547)

ตารางที่ ค4 การคำนวณค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้จากการมีโครงการ 30 บาท

ก.คำนวณโดยสมมติว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายได้ของครัวเรือนมีค่าคงที่		
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.คำนวณโดยสมมติว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลต่อรายจ่ายของครัวเรือนมีค่าคงที่		
รายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2545 (บาท/ปี)	(5)	130,668
ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ต่อครัวเรือน (บาท/ปี)	(6) = (5) x .0035	457.34

¹⁰ วิโรจน์ ณ ระนองและคณะ (2547) ผลกระทบของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและโครงการ 30 บาท ที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชน.

รวมค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนประหยัดได้ (ล้านบาท/ปี)	$(7) = (6) \times (3)$	8,178
--	------------------------	-------

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

ผลการศึกษาของพัณนฤทธิ์ (2550) สรุปว่าการมีประกันสุขภาพทำให้ประชาชนสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลงได้ร้อยละ 50-80 และโครงการ 30 บาทเป็นระบบประกันสุขภาพที่ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลงได้มากที่สุด (แม้ว่าโครงการ 30 บาทจะเป็นระบบประกันสุขภาพที่อุดหนุนค่ารักษาพยาบาลในระดับที่ต่ำที่สุด) ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในโครงการ 30 บาทมีค่ารักษาพยาบาลรวมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม 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

รายจ่ายสุขภาพต่อหัวสำหรับหลักประกัน 3 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการข้าราชการ/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

$$\text{รายจ่ายสุขภาพต่อหัว}_j = \text{รายจ่ายสุขภาพ}_j / \text{จำนวนประชากร}_j$$

โดยที่ j หมายถึงรายจ่ายสุขภาพที่ครัวเรือนจ่าย และรายจ่าย Non UC

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัวของผู้ที่อยู่ระบบประกันทั้ง 3 ระบบ พบว่า ผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีรายจ่ายต่อหัวสูงที่สุด โดยในปี 2552 ผู้ที่อยู่ภายใต้สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีรายจ่ายต่อหัวสูงถึง 12,365 บาทต่อคน รองลงมาเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้

ระบบประกันสังคมโดยมีรายจ่ายสุขภาพต่อหัวเฉลี่ย 3,133 บาทต่อคน (กรณีประโยชน์ทดแทน) ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีรายจ่ายต่อหัวเฉลี่ย 2,393 บาทต่อคน

ตารางที่ ค5 รายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัว ในปีงบประมาณ 2548-2552

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2548	2549	2550	2551	2552
ข้าราชการ/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: คำนวณโดยผู้วิจัย

ขั้นตอนที่ 2 ประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว จนถึงในปี 2560 แยกตามประเภทรายจ่าย 6 กลุ่ม เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 แต่ในการประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว จะต้องมียุทธศาสตร์ในการคำนวณ โดยสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายแต่ละประเภทสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเภท	รายจ่ายต่อหัว (P)
สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	ใช้ exponential growth ต่อปี
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	เพิ่มร้อยละ 5.7 ต่อปี x 13 เท่าของสัดส่วนคนชราต่อประชากร ¹¹
ประกันสังคม	ใช้ exponential growth ต่อปี
กองทุนเงินทดแทน	ใช้ exponential growth ต่อปี
รายจ่ายครัวเรือน (out of pocket)	ใช้ exponential growth ต่อปี
รายจ่ายวิจัยและ non UC	เพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี

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

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

สำหรับระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกจากจะใช้อัตราการเพิ่มต่อปีที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 5.7 แล้ว ยังปรับด้วยอัตราเพิ่มสัดส่วนคนชราด้วย เพราะประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมคนชรา และการที่มีสัดส่วนคนชรามากๆ จะผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายต่อหัว ตารางที่ ค4 แสดงค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาล

¹¹ ใช้ข้อสมมุติตามการศึกษาของ นพ.ถาวร ที่ได้ประมาณการ aggregate rate of cost increase ของระบบ UC ไว้ประมาณ 5.7% ส่วนการปรับเพิ่มร้อยละ 30 ของสัดส่วนคนชรา เนื่องจากข้อมูลค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลแยกตามช่วงอายุของข้าราชการ (ใช้สิทธิข้าราชการเป็นฐานในการคิด เนื่องจากมีข้อมูลครบถ้วนทุกช่วงอายุ ในขณะที่ประกันสังคมมีแต่ด้วยแรงงาน และบัตร 30 บาท ส่วนใหญ่เป็นเด็กและคนชรา) แสดงว่า ผู้ที่อายุ 60 ขึ้นไป มีค่าใช้จ่าย 1.3 เท่าของค่าใช้จ่ายเฉลี่ย

จำแนกตามช่วงอายุ ซึ่งพบว่าผู้ที่อายุมากกว่า 60 ปีจะมีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ 1.3 เท่า

ตารางที่ ค6 ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการต่อหัวตามช่วงอายุ

	คิดเป็นเท่าของค่าเฉลี่ย				ค่าใช้จ่ายตามช่วงอายุ (บาท/ราย)			
อายุ	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

สูตรการคำนวณรายจ่ายต่อหัวของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นดังนี้

ประมาณการรายจ่ายสุขภาพต่อหัว = รายจ่ายสุขภาพปี 2552 X 5.7% X 1.3 ของสัดส่วนคนชราต่อประชากร

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

ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิ ถ้าเป็นกรณีรายจ่ายครัวเรือนและ non UC จะใช้ตัวเลขประมาณการประชากร (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ประมาณการจำนวนผู้ประกันตนและผู้รับผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมจะคำนวณโดยใช้อัตราการประกันตนซึ่งถูกกำหนดตามระดับการศึกษา (รายละเอียดแสดงไว้ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552), ภาคผนวก 6)

ประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิในประกันสุขภาพถ้วนหน้า คำนวณจาก

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

ขั้นตอนที่ 4 ประมาณการรายจ่ายเพื่อสุขภาพจนถึงปี 2560 แยกตามประเภทรายจ่าย 6 กลุ่ม

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

โดยที่ j หมายถึงรายจ่ายเพื่อสุขภาพประเภทต่างๆ 6 กลุ่ม

ผลการประมาณการงบประมาณในปี 2554-2560

ผลการประมาณการงบประมาณสำหรับปี 2554-2560 แสดงไว้ในตารางที่ ค5 เป็นเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในกรณีที่ไปตามแนวโน้มปกติ ซึ่งประมาณไว้ว่าในปี 2554 จะมีรายจ่ายด้านสุขภาพ 408.23 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 568.47 ล้านบาทในปี 2560 แต่ถ้ามีการเพิ่มความครอบคลุมโดยการปรับให้คนไทยมีสิทธิครบ 100% และครอบคลุมไปถึงกลุ่มคนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม) แรงงานข้ามชาติระดับล่าง และผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งมีจำนวนอีกประมาณ 2.42 ล้านคนแล้ว คาดว่าต้องเพิ่มงบประมาณด้านสุขภาพอีก 13.56 ล้านบาทในปี 2554 โดยเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนไทย 100% จำนวน 7.05 ล้านบาท และรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนต่างด้าวจำนวน 6.51 ล้านบาท ในส่วนในปีงบประมาณ 2560 รายจ่ายด้านสุขภาพส่วนเพิ่มนี้คาดว่าจะเพิ่มเป็น 23.34 ล้านบาท จำแนกเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนไทย 100% จำนวน 12.12 ล้านบาท และรายจ่ายด้านสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมคนต่างด้าวจำนวน 11.22 ล้านบาท (ตารางที่ ค6)

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

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

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

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)							
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	2,621.2	2,621.9	2,622.9	2,623. 6	2,624.6	2,620.6	2,617.1
ชนกลุ่มน้อยไม่ได้สัญชาติไทย	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6	191.6
แรงงานข้ามชาติ (รวมผู้ติดตาม)	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3	346.3
แรงงานข้ามชาติระดับล่าง	1,656.	1,656.	1,656.	1,656.	1,656.	1,656.	1,656.
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
คนไร้รัฐ/ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3	127.3

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

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
1	การให้บริการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานโดยรัฐ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) - ก่อนเข้างาน (เพื่อให้มีอาชีพ)	ทุกคน+ต่างด้าว	Y	N*ในแง่ยังมีโควตาทั้งจำนวนผู้เข้าฝึกและหลักสูตร			เห็นด้วย	X
2	กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (ให้กู้ค่าฝึกอบรมตามจริง และค่าครองชีพภายใต้บังคับที่กำหนด)	แรงงานไทยในระบบ (อายุ 15-45 ปี และรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน)			Y	Y	ทุกคน+ต่างด้าว (อายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน)	X
3	รัฐอุดหนุนเพิ่มโอกาสในการฝึกอบรม: เน้นอุดหนุน SMEs และแรงงานนอกระบบ						SMEs+แรงงานนอกระบบ	X
	ลูกจ้าง = ให้เงินอุดหนุนเพื่อรับการฝึกอบรม, นายจ้าง = ให้เงินอุดหนุนในการส่งลูกจ้างเข้าฝึกอบรม และเงินอุดหนุนเงินเดือนสำหรับจ่ายลูกจ้างที่ลาเพื่อไปฝึกด้วย							

	ประเภทบริการ	ปัจจุบัน				ข้อเสนอ			
		กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วน หน้า	เจาะจง
4	ระบบการประกันการจ้างงาน (ผู้สมทบกองทุนจะได้รับการฝึกอบรมเมื่อตกงาน, reemployment)						ทุกคน+ต่างด้าว	X	
5	คุณภาพการฝึกอบรม						ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง		X
	ระบบ: ระบบที่ให้การฝึกอบรมและรับรองทักษะแห่งชาติ เน้นสมรรถนะ (Competency) และให้ครอบคลุมทักษะงานมากขึ้น (บริหาร จัดการ นวัตกรรม)								
	คนฝึก: พัฒนาบุคลากรด้านฝึกอบรม (จำนวนและคุณภาพ)								
	สถานฝึก: สนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ facilitate สถานอบรม ไม่ใช่ภาครัฐเท่านั้น								
	การวัดผลสัมฤทธิ์จากการฝึก: พัฒนาให้ชัดเจนมีประสิทธิภาพ								
6	เพิ่มการมีส่วนร่วม บทบาทภาคเอกชน บทบาทท้องถิ่น						ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง		X

ตารางที่ ง1 แสดงการประเมินความก้าวหน้าของสวัสดิการด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันภาครัฐได้ให้บริการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยให้บริการทั้งการฝึกเพื่อให้มีทักษะตามความต้องการของตลาดเพื่อให้มีงานทำ ฝึกเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน และฝึกเสริมทักษะเพื่อขยายงาน เปลี่ยนอาชีพ หรือมีอาชีพเสริม อย่างไรก็ตามการให้บริการ โดยเฉพาะในหลักสูตรที่มีผู้สนใจมากอาจไม่สามารถรองรับผู้ต้องการเข้ารับการฝึกได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งหลักสูตรที่ต้องพัฒนาให้ครอบคลุมทักษะมากขึ้นทั้งด้านการบริหารจัดการ นวัตกรรม เพื่อให้เป็นการบริการที่ถ้วนหน้าอย่างแท้จริง

ในปัจจุบันได้มีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สามารถกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ทั้งค่าธรรมเนียมการฝึกที่จ่ายตามจริง และค่าครองชีพ (วงเงินที่รัฐกำหนด) ได้ คุณสมบัติผู้ที่จะมีสิทธิ์ได้ต้องเป็นแรงงานไทยในระบบที่มีอายุระหว่าง 15-45 ปี และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 หมื่นบาท ซึ่งได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนขยายผู้มีสิทธิ์มากขึ้นคือ แรงงานทุกคนรวมคนต่างด้าว ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ไม่จำกัดอายุชั้นสูง สอดคล้องกับแนวโน้มการขยายอายุการทำงาน และสังคมผู้สูงอายุ แต่ยังคงจำกัดรายได้ที่เฉลี่ยไม่เกิน 1 หมื่นบาทต่อเดือน เพื่อมุ่งเป้าไปที่ผู้มีข้อจำกัดเรื่องรายได้

ส่วนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้มีการจูงใจให้หันมาสนใจฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ

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

ง.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

รายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.16 ต่อ GDP ในปี 2551 (ใกล้เคียงกับ 2 ปีก่อนหน้า) ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากภาครัฐ (ประมาณร้อยละ 90) โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ให้บริการส่วนใหญ่เป็นการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และพัฒนาขีดความสามารถ ส่วนรายจ่ายจากภาคเอกชนมาจากสองส่วนคือ รายจ่ายในการฝึกอบรมของสถานประกอบกิจการ (นำมาขอรับรองกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ และ/หรือเพื่อใช้ในการขอลดหย่อนภาษี) และเงินสบทบ (สถานประกอบกิจการต้องสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานกรณีฝึกอบรมไม่ครบตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ) ดังแสดงในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ 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 หรือแนวโน้มปกติ (scenario 0) นี้

การประมาณรายจ่ายการฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตามแนวโน้มปกติ (Scenario 0) โดยได้รวมงบประมาณตามโครงการไทยเข้มแข็งระยะที่หนึ่งและสอง (19,622 ล้านบาท) และภาครัฐยังคงเป็นผู้รับภาระหลักในการให้การพัฒนากิจกรรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน¹²

นอกจากการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วการจัดหางานก็เป็นส่วนประกอบสำคัญที่รัฐควรจัดสวัสดิการให้ควบคู่กันไป โดยการประมาณรายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานโดยภาครัฐ มีข้อสมมติดังนี้

¹² รายละเอียดการคำนวณและข้อมูลพื้นฐานสามารถดูได้จาก “รายงานฉบับสุดท้ายโครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552), บทที่ 4

รายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P)	
ปี 2550-2552	= รายจ่ายด้านบริการการจัดหางานโดยภาครัฐ (ข้อมูลจากกรมจัดหางาน)(V) / จำนวนผู้ได้รับบริการจัดหางาน (Q) (ข้อมูลจากกรมจัดหางาน)
ประมาณการปี 2553-2560	ขยายตัวตามอัตราเงินเฟ้อประมาณการ (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 อิงกับการประมาณการจำนวนประชากรจากสศช. จำนวนนักเรียนจากสศช. และสมมติฐานการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และอัตราการออกจากตลาดแรงงาน ของประชากรวัยทำงานแยกตามระดับการศึกษา (คำนวณโดยผู้วิจัย ¹³)
รายจ่ายการให้บริการจัดหางาน (V) โดยภาครัฐ	
ประมาณการปี 2553-2560	ประมาณการรายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P) X ประมาณการผู้ได้รับบริการจัดหางานโดยรัฐ (Q)

จากข้อสมมติข้างต้น รายจ่ายการให้บริการจัดหางานเฉลี่ยต่อหัว (P) ภาครัฐ และผู้ได้รับการจัดหางาน ในปี 2552 แสดงดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 รายจ่ายด้านการให้บริการจัดหางานภาครัฐ (ล้านบาท)

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

¹³ _____, ภาคผนวก 6

ตารางที่ ง4 ประมาณการรายจ่ายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กรณีแนวโน้มปกติ
 ล้านบาท (ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ								
	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายจ่าย ด้านการพัฒนาฝีมือ แรงงานและจัดหางาน	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	92	94	93	93	92	92	93	93	94

ที่มา: จากการคำนวณ

ภาคผนวก จ

สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและการประมาณการ

จ.1 สถานะปัจจุบันด้านสวัสดิการสังคม

ในส่วนของด้านสวัสดิการนั้น ได้แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มด้วยกันคือ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กด้อยโอกาส ที่อยู่อาศัย และประกันสังคม (ตารางที่ จ1) โดยในส่วนของผู้สูงอายุนั้นจะเน้นไปที่เรื่องของการมีรายได้ และความเป็นอยู่ภายหลังจากการเกษียณ ซึ่งในเชิงนโยบายแล้ว รัฐได้สนับสนุนเงินใต้ให้แก่ผู้ที่อายุ 60 ปี ขึ้นไปอย่างถ้วนหน้าผ่านโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และโครงการบำนาญบำนาญข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ายังมีผู้สูงอายุบางรายไม่ไปลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพ เนื่องจากความไม่สะดวกต่าง ๆ เช่น การลงทะเบียน การรับเงิน รวมทั้งผู้สูงอายุบางรายมีฐานะดีแล้วจึงไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อเสนอแนะว่าสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนนั้นน่าจะมีการปรับเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ส่วนสถานดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในทางนโยบายก็เปิดรับผู้สูงอายุทุกคน แต่จะมีปัญหาเรื่องงบประมาณทำให้ต้องจำกัดผู้ที่ได้รับการบริการ

ด้านผู้พิการนั้น รัฐได้ประกาศเป็นแบบถ้วนหน้าโดยให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้พิการทุกคนที่มาลงทะเบียน จากเดิมที่ให้แบบเป็นสัดส่วน (quota) แต่ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกับการผู้สูงอายุคือปัญหา ความไม่สะดวกต่าง ๆ เช่น หลักฐานการลงทะเบียน การรับเงิน และยังมีข้อเสนอแนะว่าน่าจะมีการปรับเพิ่ม จำนวนเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้พิการที่รุนแรงเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ส่วนสถานดูแลผู้พิการที่อยู่ภายใต้การดูแลของพม. นั้น ก็มีปัญหาเรื่องงบประมาณทำให้ต้องจำกัดผู้ที่เข้ารับบริการจนไม่สามารถ เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าได้ตามนโยบายที่ตั้งไว้ สำหรับเด็กด้อยโอกาสนั้น ปัจจุบันมีเพียงสถานดูแลเด็กด้อย โอกาสที่อยู่ภายใต้การดูแลของพม. ซึ่งประสบปัญหาด้านงบประมาณเช่นเดียวกับกรณีของสถานดูแล ผู้สูงอายุและผู้พิการ

เรื่องที่อยู่อาศัย รัฐไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้า แต่ควรให้เจาะจงแก่ผู้ที่ยากจน/ มีรายได้น้อย ตามที่ได้ดำเนินการเคหะแห่งชาติ และโครงการบ้านมั่นคง ของพม. แต่อาจจะดูแลเพิ่มเติมใน เรื่องค่าเช่าบ้าน/บ้านเช่าให้แก่กลุ่มดังกล่าวด้วย สำหรับกลุ่มสุดท้ายคือประกันสังคมนั้น ปัจจุบันยังไม่ได้ ครอบคลุมถ้วนหน้า โดยรัฐมีโครงการประกันสังคมที่ให้สวัสดิการเฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบ (ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ/ผู้ประกันตนภายใต้สำนักงานประกันสังคม) สำหรับการประกันสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบ แม้รัฐบาลจะเห็นชอบในพรบ. กองทุนการออมแห่งชาติไปแล้ว แต่คาดว่าจะเริ่มได้อย่างเร็วในปี พ.ศ. 2554 และอาจมีแรงงานนอกระบบเข้าร่วมโครงการน้อยกว่าที่คาดไว้ เนื่องจากปัญหาเงินสมทบ และ ผลประโยชน์ที่ไม่จูงใจให้เข้าร่วมโครงการ

โดยสรุปแล้ว สวัสดิการที่ให้แก่วัยด้อยโอกาส 3 กลุ่ม (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็กด้อยโอกาส) จะเป็น นโยบายถ้วนหน้า แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ไม่สามารถครอบคลุมได้ครบทุกคน ส่วนเรื่องที่อยู่อาศัย

ควรเป็นนโยบายที่เจาะจงให้แก่ผู้ที่ยากจน/มีรายได้น้อย ส่วนการประกันสังคม หากกอช. หรือโครงการสำหรับแรงงานนอกระบบสามารถสำเร็จได้ในทางปฏิบัติก็จะเป็นนโยบายที่ถ้วนหน้าสำหรับผู้มีงานทำทุกคนได้

ตารางที่ จ1 การประเมินความถ้วนหน้าของสวัสดิการด้านสวัสดิการ

ประเภทบริการ	ปัจจุบัน					ข้อเสนอ		
	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า (นโยบาย)	ถ้วนหน้า (ปฏิบัติ)	เจาะจง (นโยบาย)	เจาะจง (ปฏิบัติ)	กลุ่มเป้าหมาย	ถ้วนหน้า	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	
กรณีบำเหน็จชราภาพ	ผู้มีงานทำ			Y	N	ผู้มีงานทำ	X	
กรณีว่างงาน	ผู้มีงานทำ			Y	N	ผู้มีงานทำ	X	
กองทุนการออมแห่งชาติ	ผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานนอกระบบ			Y	?	แรงงานนอกระบบ		X

จ.2 ประเมินการระดับการลงทุนด้านสวัสดิการสังคม

สำหรับในส่วนนี้เป็นการประมาณการระดับการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าในปี พ.ศ. 2560 โดยใช้มูลค่าการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นจริงจาก GFMS ในปี 2548-2552 เป็นฐานในการ

คำนวณ สำหรับข้อมูลในปี 2553 และ 2554 ส่วนใหญ่มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ข้อมูลจึงอาจไม่ตรงกับข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง (งบประมาณที่ผ่านรัฐสภา) ทั้งนี้ได้แบ่งการลงทุนออกตามกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้พิการ

วิธีการคำนวณรายจ่ายต่อหัว จำนวนประชากรที่มีสิทธิ และมูลค่าการลงทุนทางสังคมในอนาคตรายได้สภาวะปัจจุบันของแต่ละกลุ่มเป้าหมายมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณรายจ่ายต่อหัวของสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายโดย

$$\text{รายจ่ายสวัสดิการสังคมต่อหัว}_t = \text{รายจ่ายสวัสดิการสังคม}_t / \text{จำนวนผู้มีสิทธิ}_t$$

โดยที่ i หมายถึงประเภทสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย และ t หมายถึง ปีงบประมาณ
กลุ่มเด็ก

โครงการสำหรับกลุ่มเด็กจะประกอบด้วย เงินสงเคราะห์บุตร สถานสงเคราะห์เด็ก และศูนย์เด็กเล็ก ทั้งนี้รายจ่ายต่อหัวเงินสงเคราะห์บุตรของประกันสังคมเท่ากับ 350 บาทต่อคนต่อเดือน และจำนวนเด็กที่ได้รับเงินสงเคราะห์มาจากสำนักงานประกันสังคม สำหรับสถานสงเคราะห์เด็กนั้น 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: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

กลุ่มผู้สูงอายุ

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

สำหรับจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กรณีชราภาพและเสียชีวิตมาจากสำนักงานประกันสังคม ส่วนจำนวนผู้รับบำนาญมาจากกรมบัญชีกลางและกบข. และจำนวนผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ที่ได้มาจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

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
ผู้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	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: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

กลุ่มผู้พิการ

ทำนองเดียวกันกับกรณีผู้สูงอายุ รายจ่ายต่อหัวของผู้พิการประกอบด้วย 2 ส่วนคือค่าใช้จ่ายต่อหัวความจำเป็นขั้นพื้นฐานผู้พิการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการโดยเป็นค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายผู้พิการ 8 ประเภท และเบี้ยยังชีพผู้พิการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดโดยสำนักงบประมาณและกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ 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: รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

ภาคผนวก จ

การกระจายภาระรายจ่ายสวัสดิการ

การกระจายภาระรายจ่ายด้านการศึกษา

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆในสังคมด้านการศึกษา (all for education) พบว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษายังมีสัดส่วนน้อย (ไม่ถึงร้อยละ 30) โดยเฉพาะการศึกษาระดับก่อนประถม-ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระดับก่อนประถม-ประถมศึกษา ส่วนระดับมัธยมศึกษา ก็เริ่มขยายตัวแต่ก็ยังมีสัดส่วนน้อยมาก ส่วนการจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆในสังคมยังมีน้อยมาก ทั้งวัด ชุมชน และครอบครัว

ในเรื่องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม¹⁴ นอกเหนือจากภาครัฐ สามารถดูได้จากสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาที่จัดโดยเอกชนและองค์กรอื่นๆ ของสังคม เปรียบเทียบกับสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐ

สำหรับสัดส่วนจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาเอกชนในระดับและประเภทการศึกษาต่างๆ ตั้งแต่ปี 2538 ถึงปี 2548 พบว่าระดับอุดมศึกษามีสัดส่วนนักศึกษาเอกชนลดลงในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เช่นเดียวกับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพที่มีสัดส่วนผู้เรียนลดลงจากปี 2538 จนถึงปี 2544 จึงค่อยๆ ขยับเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีสัดส่วนผู้เรียนในปี 2548 ต่ำกว่าปี 2538 อยู่นั่นเอง ทั้งๆ ที่ภาคเอกชนควรเข้ามามีส่วนร่วมจัดการอาชีวศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถปรับการเรียนการสอนให้ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ดีกว่าสถานศึกษาของรัฐ เพราะถ้าสถานศึกษาเอกชนไม่ปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก็จะอยู่ไม่ได้เพราะไม่มีคนเข้ามาเรียน

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

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่าในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษายังมีน้อย แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษามาโดยตลอดก็ตาม

¹⁴ อ้างอิงจาก สกศ. (2551), หน้า 52-55

ในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ข้อมูลจากรายงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสทศ. แสดงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รับผิดชอบในการเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กปฐมวัยในรูปของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยในปี 2547 มีจำนวน 16,841 ศูนย์ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเอง 1,631 ศูนย์ ที่รับโอนจากกรมพัฒนาชุมชน 7,521 ศูนย์ จากกรมการศาสนา 4,157 ศูนย์ จากการประชาสัมพันธ์ 60 ศูนย์ และจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3,472 ศูนย์ โดยมีจำนวนเด็กรวมกันทั้งสิ้น 723,947 คน (สทศ. (2551))

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

สำหรับจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 6.2 ของนักเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากถึง 7,855 แห่ง ทั่วประเทศ 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 ในขณะที่สถานประกอบการที่จัดการศึกษาในรูปของศูนย์การเรียนและขออนุญาตจัดตั้ง มีจำนวน 7 แห่ง โดยเป็นสถานประกอบการที่เข้าร่วมในโครงการนำร่องการจัดการศึกษาของสถานประกอบการที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บริษัท ซี พี เซเว่น อีเลฟเว่น ซึ่งเข้าร่วมโครงการนี้ ได้ยื่นขอตั้งศูนย์การเรียนเพิ่มอีก 5 แห่ง นอกจากนั้น มีสถานประกอบการที่ขอจดทะเบียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภูเขต 2 อีก 1 แห่ง ส่วนองค์กรเอกชนและองค์กรชุมชนนั้น ก็มีการจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์การเรียน แต่ยังไม่มีการขออนุญาตจัดตั้งให้มีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรดังกล่าว ยังอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายสำหรับกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆ ตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติที่นอกเหนือจากองค์กรที่กล่าวถึงข้างต้น คงมีเฉพาะกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์การเรียนของสถาบันพุทธศาสนาเท่านั้น ที่ประกาศใช้แล้ว ส่วนกฎกระทรวงขององค์กรอื่นๆ ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการร่างกฎหมาย (สทศ. (2551))

เมื่อพิจารณารายจ่ายด้านการศึกษาระหว่างรัฐและครัวเรือนพบว่า รัฐอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรืออุดหนุนการเรียนในระดับก่อนประถมถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราที่สูง โดยมีสัดส่วนที่

อุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 70 ถึงร้อยละ 83 ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวในระดับการศึกษาต่างๆ ส่วนผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระออกค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 16 – 30 (ตารางที่ ฉ1) แต่ก็ยังต่ำกว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษา “รัฐอุดหนุนการดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐในอัตราที่สูงมาเป็นเวลานาน สัดส่วนที่อุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 70 ถึงร้อยละ 95 ของค่าใช้จ่าย แสดงว่าผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระออกค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 5 – 30 เท่านั้น (เมธี ครองแก้วและคณะ 2547)”¹⁵

ตารางที่ ฉ1 ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปี 2550 จำแนกระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน	งบฯ ไม่รวมงบลงทุน (ล้านบาท)	ค่าบำรุงการศึกษา/ค่าเล่าเรียน (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของรัฐ (บาท/คน)	ร้อยละ*	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวที่ครัวเรือนจ่าย (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 ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (2551) ตารางที่ 2 หน้า 6

ที่มาของข้อมูล : คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตารางที่ 18 หน้า

25

ดังนั้นเพื่อสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้า ควรคำนึงถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆของสังคมไปพร้อมๆ กัน จึงเสนอแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมดังนี้

- ท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น ผ่านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น เพื่อการบริหารจัดการการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่และสังคมท้องถิ่น
- การเงินอุดมศึกษาควรมีการพิจารณาให้ผู้เรียน (ครัวเรือน) รับภาระมากขึ้น (โดยรัฐสร้างแรงจูงใจและอุดหนุนอย่างเหมาะสม มีทุนการศึกษา และการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษารองรับ) พร้อมๆ กับการมีส่วนร่วมมากขึ้นของสังคม โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาในระดับนี้ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้เรียนสูงมาก และให้ประโยชน์ต่อภาคธุรกิจและสังคมโดยรวมด้วยการมีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ในปัจจุบันรัฐอุดหนุนระดับอุดมศึกษาคิดเป็นประมาณร้อยละ 77 จึงควรมีการลดการอุดหนุนจากรัฐลง และรัฐนำเงินส่วนที่ลดลงนี้ไปปรับปรุงคุณภาพ เทคโนโลยีการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ทางการศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้

¹⁵ ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (2551) หน้า 6

- การบริจาคเพื่อการศึกษา (ส่วนหนึ่งของ Corporate Social Responsibility, CSR) ควรให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น (ระดับอุดมศึกษา) ควรเพิ่มการให้ทุน+เงินให้เปล่า ผ่านการระดมทุนโดยมหาลัย/บริจาค เพื่อช่วยคนจน นอกเหนือจากเงินกู้ (ยศ. กรอ.) การมีส่วนร่วมของสังคมโดยเฉพาะภาคเอกชนมีส่วนร่วมจำเป็น เนื่องจากจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการได้กำลังคนที่มีคุณภาพ

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 (ถูกจ้าง 100 คนขึ้นไป)		สถานประกอบกิจการประเภทที่ 1		จำนวนผู้รับการฝึกตามแบบ สท.๒ (คน)	สถานประกอบกิจการประเภทที่ 2			สถานประกอบกิจการประเภทที่ 3			จำนวนเงินสมทบที่รับชำระ (บาท)
	จำนวน (แห่ง)	ถูกจ้าง (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)

1. ประเภทสถานประกอบกิจการ สถานประกอบกิจการประเภทที่ 1 หมายถึง จัดฝึกอบรมครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด และไม่ต้องจ่ายสมทบ, สถานประกอบกิจการประเภทที่ 2 หมายถึง ไม่จัดฝึกอบรมหรือจัดฝึกอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและต้องจ่ายสมทบ, สถานประกอบกิจการประเภทที่ 3 หมายถึง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่จัดฝึกอบรมและไม่จ่ายเงินสมทบ
 2. ข้อมูลปี 2549, 2550, 2551 หมายถึง การดำเนินงานของปี 2548, 2549, 2550 ตามลำดับ
 3. ช่องที่ไม่มีข้อมูลการรายงาน หมายถึง ไม่มีการเก็บข้อมูลแยกประเภทในปีนั้น
- ที่มา: กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

จากการประเมินผลการลงทุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (โดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ (2551)) พบว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนตัดสินใจไม่ลงทุนในการพัฒนาทักษะให้แรงงาน เนื่องจากแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทยได้รับค่าจ้างและรายได้แตกต่างกันมาก การกระจุกตัวของการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอาจเพิ่มความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานและรายได้เพิ่มขึ้นอีก ผู้ประกอบการรายอื่นอาจฉวยโอกาสดึงแรงงานที่มีการพัฒนาทักษะแล้วไปเป็นแรงงานของตนโดยการจ่ายค่าจ้างที่สูงกว่าผู้ประกอบการเดิม โดยที่ไม่ต้องลงทุนพัฒนาทักษะแรงงานนั้น ทำให้ตลาดเกิดการล้มเหลวในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้ตลาดทำงานปกติ โดยการใช้เงินของสังคมไปลงทุนในการพัฒนา เพื่อหาแนวทางการจัดการให้สถานประกอบการได้รับประโยชน์จากการลงทุนอย่างเต็มที่

จากการศึกษาดังกล่าวซึ่งใช้การสุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่จัดอยู่ในข่ายการใช้เทคโนโลยีชั้นกลาง (Medium-technology manufacturing) และสถานประกอบการในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูง (High-technology manufacturing) โดยสถานประกอบการที่สุ่มมานั้นต้องมีแรงงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป อยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน 2545 พบประเด็นที่น่าสนใจคือ

- การลงทุนพัฒนาฝีมือทักษะแรงงานของสถานประกอบการและการอุดหนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ได้ทำให้แรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด
- สถานประกอบการให้ความสำคัญกับการศึกษาของแรงงานมากกว่าการฝึกอบรมทักษะของแรงงาน โดยการตอบแทนการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของแรงงานในรูปของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น
- สถานประกอบการเลือกที่จะควบคุมคุณภาพให้กับสินค้ามากกว่าที่จะสร้างคุณภาพสินค้าด้วยฝีมือทักษะแรงงาน เนื่องจากสามารถควบคุมคุณภาพสินค้าให้เป็นไปตามที่ต้องการกำหนดได้ง่ายกว่า และใช้ต้นทุนต่ำกว่า
- สถานประกอบการจะเป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมแบบเฉพาะ (Specific training) ซึ่งตรงกับการฝึกอบรมทักษะเพื่อปรับปรุงการทำงานขององค์กรโดยรวมของสถานประกอบการ และการฝึกอบรมทักษะเฉพาะวิชาชีพ ในขณะที่สถานประกอบการจะไม่ใช่ผู้ออกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทักษะการสนับสนุนการทำงานแบบทั่วไป (general training) เนื่องจากแรงงานที่มีทักษะแบบนี้สามารถที่จะลาออกไปทำงานที่ใดก็ได้ สถานประกอบการจึงไม่จ่ายค่าฝึกอบรมทักษะประเภทนี้ แต่จะทำการจ่ายค่าจ้างตามกลไกตลาดแรงงานที่มีฝีมือทักษะในระดับที่ต้องการ
- สถานประกอบการได้ให้ลำดับความสำคัญของการฝึกอบรมแก่ (1) กลุ่มช่างเทคนิคสูงสุด ตามด้วย (2) กลุ่มวิศวกร นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากสถานประกอบการส่วนใหญ่มีเทคโนโลยีระดับปานกลาง จึงต้องอาศัยช่างเทคนิคมากกว่า และลำดับสุดท้าย (3) กลุ่มพนักงานในระดับปฏิบัติการทั่วไปและกลุ่มผู้บริหารและจัดการฝ่าย (แผนก) น้อยที่สุด อาจเป็นเพราะสถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการพัฒนาทางด้านการจัดการที่ทันสมัย และไม่ได้ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการซึ่งองค์กรในประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ใช้กัน นอกจากนี้ สถานประกอบการบางแห่งมีความคิดว่า

การปฏิบัติงานทั่วไปและการบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่เรียนรู้และดูตัวอย่างจากที่อื่นได้ จึงไม่มีความจำเป็นในการฝึกอบรมที่เป็นทางการและมีค่าใช้จ่าย

ในทำนองเดียวกัน จากการระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)) มีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ

- ความต้องการของภาคธุรกิจเปลี่ยนแปลงเร็วตามการเปลี่ยนแปลงของตลาด ทำให้การพัฒนาฝีมือแรงงานหรือการผลิตคนจากสถานศึกษาไม่ทันต่อความต้องการ เอกชนบางรายจึงไม่รอและลงมือดึงคนจากระบบมาพัฒนาเอง เช่นบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ที่เข้ามาฝึกพัฒนาแรงงานเอง โดยใช้ model school ร่วมกับอาชีวศึกษา 47 ภาคที่มีโรงงานของบริษัทตั้งอยู่ โดย 1) นำนักศึกษาเรียนในพื้นที่โรงงานจริง ฝึกทำจริง และ 2) ฝึกครูผู้สอนไปด้วย เพื่อให้ไปสอนลูกศิษย์เพิ่มเติมได้จริง ผลคือลดเวลาที่นักศึกษาจะเป็นแรงงานที่ทำงานกับปูนซีเมนต์ได้จริงจาก 1 ปี เป็น 3-6 เดือนโรงเรียนปัญญาภิวัฒน์ ของบริษัท CP คัดเลือกคนเพื่อเข้ามาเรียน พอจบการศึกษาก็รับเข้าทำงานในบริษัท และ Toyota Academy ที่รับนักศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมมาฝึกเพื่อเข้าทำงาน
- การฝึกพัฒนาแรงงานด้านอุตสาหกรรม โรงงานใหญ่ๆมีความต้องการ (need) แต่ก็มีทรัพยากร (เงิน) เพียงพอที่จะดำเนินการเองได้ แต่ภาคเกษตร รวมทั้ง SMEs และแรงงานนอกระบบ ขาดอำนาจต่อรอง รัฐต้องเข้ามาช่วยในการฝึกแรงงาน โดยเฉพาะการยกระดับฝีมือแรงงาน
- อปท./อบต. มีทรัพยากรมาก ใกล้ชิดและรับรู้ถึงความต้องการของท้องถิ่น น่าจะหันมาทำเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย โดยภาครัฐต้องสนับสนุนทรัพยากรและพิจารณาปรับปรุงเรื่องกฎระเบียบให้ อปท./อบต. มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการในเรื่องนี้ด้วย
- ระบบการฝึกอบรมควรเน้นคุณภาพควบคู่กับปริมาณ และพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์จากการฝึกอบรม (การมีงานทำ การเปลี่ยนแปลงรายได้) ด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการฝึกอบรมแรงงาน และสร้างการรับรู้ถึงประโยชน์จากการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในวงกว้าง ผู้อยู่ในกำลังแรงงานจำนวนไม่น้อยไม่ตระหนักและไม่เห็นความสำคัญของการฝึกอบรม โดยเฉพาะผู้ไม่มีรายได้ประจำ ได้แก่ แรงงานนอกระบบประเภทต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ
- การสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร จะต้องมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน โดยการพัฒนาแรงงานในภาคเกษตร ในช่วง 5-10 ปีควรพัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตรทดแทนแรงงานคนได้ เนื่องจากภาคเกษตรมีแรงงานประมาณ 16 ล้านคน จะอยู่ในภาคเกษตรอุตสาหกรรม (ในระบบ) เพียง 3 ล้านคน อยู่นอกระบบถึง 13 ล้านคนหรือ 60% ของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครัวเรือน ซึ่งมีแนวโน้มเป็นผู้สูงอายุมากขึ้น (เกือบครึ่งหนึ่งมีอายุเกิน 50 ปี) การพัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถใช้เครื่องจักรทางการเกษตรทดแทนแรงงานคนได้ เป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในการเพิ่มผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรทั้งในปัจจุบันและอนาคต

- และการพัฒนาทักษะอาชีพเกษตรกร จะต้องไม่ลืมเรื่องการส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยการอนุรักษ์ ถ่ายทอดภูมิปัญญาชาวบ้าน การสร้างศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่นเทคโนโลยีชุมชน เป็นต้น

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

อย่างไรก็ดี ภาครัฐก็ยังคงควรมีบทบาทในการอุดหนุนเพื่อจูงใจให้บริษัทมีการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น โดยเน้นอุดหนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และแรงงานนอกระบบ (คิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของแรงงานรวม) ซึ่งมีทรัพยากรจำกัด เพื่อให้สามารถมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสมรองรับการเปลี่ยนแปลงและการวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน สามารถเผชิญความท้าทายในเรื่องการไหลเข้าของคนและแรงงานจากกลุ่มภาคอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ การพัฒนาฝีมือแรงงานที่ต่อเนื่องจากการยกระดับคุณภาพการศึกษา การทำวิจัยที่เข้มข้นขึ้น จะเป็นการวางรากฐานแนวทางให้ทรัพยากรมนุษย์รุ่นลูกหลานมีคุณภาพ พร้อมทดแทนกำลังที่หายไปของกลุ่มผู้สูงอายุ และสามารถแข่งขันกับคลื่นแรงงานที่ไหลเข้ามาอย่างเสรีได้ เปรียบเช่นประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านนี้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ และเกาหลีใต้

การเพิ่มการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการฝึกอบรมก็ไม่ควรมองข้าม โดยเฉพาะการฝึกอบรมด้านการเกษตร การส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชน ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมบริบทชุมชนอย่างยั่งยืน

การรวมกลุ่มอาชีพเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาฝีมือแรงงานในแง่การเชื่อมโยงทุนทางสังคม ความเข้มแข็งของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน ข้อมูลแสดงคุณภาพการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าว อาจดูได้จากจำนวนกลุ่มฝึกอาชีพที่ได้รับการยอมรับว่าประสบผลสำเร็จ ต่อจำนวนกลุ่มฝึกอาชีพที่มีอยู่ หรือผลสัมฤทธิ์ในการสร้างรายได้ของกลุ่ม อย่างไรก็ตามข้อมูลที่มีคือจำนวนองค์กรชุมชนที่ได้รับการรับรองสถานภาพปี 2552 โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทางด้านนี้จะมีอยู่สองกลุ่ม คือกลุ่มธุรกิจชุมชน/อาชีพ และกลุ่มวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยกลุ่มธุรกิจชุมชน/อาชีพ มีจำนวน 23,628 องค์กร มีจำนวนสมาชิก 2,608,454 คน และมีจำนวนเงินออม 778 ล้านบาท ส่วนกลุ่มวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีจำนวน 1,634 องค์กร มีจำนวนสมาชิก 218,765 คน และจำนวนเงินออม 173 ล้านบาท (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)¹⁶

การกระจายภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม

นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ ก็ได้มีส่วนช่วยในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน อันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคเอกชน และ

¹⁶ จาก website สื่อชุมชนแห่งชาติ <http://www.siamlocalnews.com/cwpnews/view.php?newsid=3591>

ครัวเรือน ทั้งนี้งบประมาณของอปท. ในด้านสวัสดิการสังคมจะประกอบด้วย แผนงานสังคมสงเคราะห์ และ แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ส่วนภาคเอกชนและครัวเรือนได้แก่รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะ ของทั้งสองภาคส่วน

ในการประมาณการภาระทางการเงินของทั้งสามภาคส่วนนั้น สำหรับภาคอปท. จะใช้ข้อมูลอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยในอดีต (ปี 2548-2551) เป็นตัวปรับ โดยมีค่าเท่ากับร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนภาคเอกชนและครัวเรือน เนื่องจากเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลซึ่งน่าจะขึ้นกับรายได้ของผู้บริจาค จึงกำหนดให้ปรับเพิ่มขึ้นบนพื้นฐานอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ร้อยละ 7 ต่อปี ดังนั้นจะเห็นว่าภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางลงได้

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

การกระจายภาระรายจ่ายด้านสุขภาพ

นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ ก็ได้มีส่วนช่วยในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน อันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคเอกชน และครัวเรือน

ในการประมาณการภาระทางการเงินของทั้งสามภาคส่วนนั้น สำหรับภาคอปท. 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
- ควรมองไปที่ welfare society (รัฐ+เอกชน+ประชาชน+ชุมชน) ไม่ใช่แค่ welfare state (รัฐทำทั้งหมด) เพราะจะมีความเป็นไปได้สูงกว่าที่จะนำไปสู่ระบบสวัสดิการถ้วนหน้า
- การพิจารณาว่าเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าหรือ targeting น่าจะอิงกับรัฐธรรมนูญ ว่าบริการพื้นฐานที่รัฐต้องให้ และให้แก่คนไทย vs 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 การให้สวัสดิการถ้วนหน้าแบบเท่ากันบางอันไม่ยุติธรรม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท

- การให้สวัสดิการสังคมนั้น ไม่ควรให้รัฐรับภาระเพียงฝ่ายเดียว ควรให้ครัวเรือนและชุมชนช่วยเหลือกันเองด้วย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผ่านชุมชน
- ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ควรจะเป็นการให้จนผู้ที่ได้รับสวัสดิการมีโอกาสที่ดีขึ้น 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 ได้ในเรื่องเสมอภาค (ทุกคนได้เท่ากัน) แต่ไม่เป็นธรรม เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร (เช่น งบประมาณ) (คนรวย 20% แรกมีโอกาสอยู่แล้ว ทำให้มีมากขึ้น แต่ คนจน 40% ล่าง ทำให้ช่องว่างยิ่งแตกต่างกันมากขึ้น จึงควรเป็นแบบ targeting)

สุขภาพ

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

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 ดูแลผู้สูงอายุที่บ้านหลังภายในชุมชน

อื่นๆ

- การประกันราคาควรจะเป็นแบบ targeting แต่ประกันรายได้สามารถทำได้กับทุกกลุ่มอาชีพ
- การประกันรายได้เกษตรกรน่าจะเป็นการประกันความเสี่ยงในการไม่มีรายได้และเป็นแบบ targeting ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยรัฐจ่ายส่วนต่างของราคาตลาดกับราคากลาง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดหนี้ของเกษตรกร ไม่ให้เป็นหนี้นอกระบบ
- หนี้สินเกษตรกรน่าจะเป็น Pillar 4 หรือระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม โดยให้ชุมชนช่วยเหลือกันเอง แต่ต้องดูว่าหนี้หนี้เกิดเพราะเหตุใด ถ้าเกิดจากการประกอบอาชีพก็น่าจะช่วยเหลือ แต่ถ้าเป็นหนี้ครัวเรือน เช่น ซื้อของฟุ่มเฟือย ก็ไม่ควรช่วยเหลือ
- เรื่องหนี้สินน่าจะนำปรัชญาพอเพียงมาใช้แก้ไข
- ควรจะรวมที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ด้วย
- กลุ่มแรงงานที่มีปัญหาเรื่องสวัสดิการมากที่สุดคือกลุ่มลูกจ้างในภาคเกษตร
- กองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งเป็น Pillar 4 หรือระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมนั้น น่าจะเป็นแบบถ้วนหน้า โดยเป็นความหวังของหลายคน แต่จะมีประเด็นว่ากองทุนฯ จะอยู่ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่
- ในยุค ageing คนในชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นรุ่นเด็กกับผู้สูงอายุ คนหนุ่มสาวไปทำงานในเมืองกันหมด ทำให้ชุมชนพัฒนาได้ช้า สวัสดิการชุมชนที่จะเข้ามารองรับกลุ่มต่างๆ ต้องใช้เงินมาก

ตารางที่ ข1 รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
1	นายสุรเดช ฉายะเกษศรี	รองปลัดกระทรวง
2	นส. ปาริชาติ พรหมสุวรรณ	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)		
3	นางเพ็ญพรรณ จิตตะเสนีย์	ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการสร้างการเรียนรู้และสุขภาวะองค์กร
4	นางอรพิน วัฒนภูษิต	แผนงานแรงงาน
5	ทพ. ศิริเกียรติ เหลียงกอบกิจ	
6	นส. ปิยะพรรณ มลิหอม	
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ (ก.ส.ค.)		
7	นางกจิตติยา ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา	
8	นส. กาญจนา ชื่นทองอร่าม	
9	นส. วรพร ว่องนุกุลสวัสดิ์	
10	นส. ลีริพร อรุณแสงสุรีย์	

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ		
11	นพ. ชูชัย ศรธานี	ผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เขต 3 นครสวรรค์
12	นายพงศธร พอกเพิ่มดี	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
13	คุณพราว ปธานวนิช	
สำนักบริหารการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ		
14	นางสุธิมา สงวนศักดิ์	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		
15	นางนพพร วิจารณ์พงศ์	เศรษฐกิจชำนาญการ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ		
16	นางอมรรรณ เทศทอง	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายกลยุทธ์องค์กรและพัฒนาธุรกิจ
17	คุณศรีกัญญา ยาทิพย์	
มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย / สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข		
18	พญ. ลัดดา ต้าการเลิศ	ผู้จัดการงานวิจัย
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
19	นส. ภาณี วัฒนา	ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา
20	นายวรวิทย์ วรธัญญะกิจ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน		
21	นางอุดมลักษณ์ สอนสารี	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
22	นางสุชาดา ฤทธิธินโสภณ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
กองสวัสดิการแรงงาน		
23	นางวัชรีย์ มากหวาน	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
24	นายมนต์ชัย ภูสีเขียว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานประกันสังคม		
25	นายศิลา แก้วตาพันธ์	นักวิชาการ
26	นางนรรัตน์ บุญเยี่ยม	นักวิชาการ
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		
27	นส. นันทิชา จันทศิริ	ผู้อำนวยการส่วนพัฒนามาตรการและกลไก สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน
28	นส. สุรางค์ ชูโชติรส	ส่วนพัฒนามาตรการและกลไก สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน
29	นางสุปรียา หิรัญพรรณ	สำนักบริการสวัสดิการสังคม
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ		
30	นส. ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ		
31	นายวิสิทธิ์ สนามชวด	ผู้อำนวยการกองบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
เครือข่ายสวัสดิการชุมชน		
32	นายอนันต์ ต่ายหลี่	กรรมการ ศูนย์การเรียนรู้สวัสดิการชุมชน

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
33	นายสุรินทร์ นันทไพฑูรย์	ที่ปรึกษาศูนย์การเรียนรู้สวัสดิการชุมชน
34	นางอารณีย์ สายเชื้อ	รพ. ตูลาการเฉลิมพระเกียรติ
35	คุณเรณู ไชยวุฒิ	รพ. ตูลาการเฉลิมพระเกียรติ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา		
36	นายอาณัติ พงศ์สุวรรณ	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผน
37	นางสุจิตรา กิ่งสีดา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผน
38	นส. สุภาวดี คุณศรี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผน
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา		
39	นายอติปไตย โปแดง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กสน.)		
40	นายวิรุฬห์ นิลโมจน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคมศาสตร์ (มหิดล)		
41	นางยุพิน วรสิริอมร	
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		
42	รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ	คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์		
43	นายกิตติพัฒน์ นนทบุรีมะดุล	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย		
44	ดร. สมชัย จิตสุชน	
45	นางจิราภรณ์ แผลงประพันธ์	
46	นายยศ วัชรคุปต์	
47	นางสาวนันท์พร เมธาคูณวุฒิ	