

เรื่องเด่นประจำฉบับ

ก้าวต่อไปกับการขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคม

การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยทั้งทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในภาวะเปราะบางและได้รับความเดือดร้อน จะได้รับผลกระทบในทางลบจากการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์มากที่สุด นอกจากนี้สถานการณ์ความยากจนในประเทศก็ยังอ่อนไหวต่อความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ในขณะที่การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนายังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มากบนพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เศรษฐกิจภายในประเทศยังมีขนาดเล็กและเป็นผลพวงจากความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะความสามารถ ดังนั้นเพื่อเป็นกลไกเสริมในการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ รวมทั้งเป็นการบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากภาวะวิกฤตในด้านต่าง ๆ ที่โลกกำลังมีความเสี่ยงมากขึ้นทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและความผันผวนทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองหรือให้หลักประกันทางสังคมแก่ผู้ที่ได้รับความเสี่ยงเหล่านี้ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ดีขึ้น ทั้งนี้โดยการดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพอย่างน้อยในระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม รวมทั้งการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมที่อาศัยการร่วมมือกันของทุกภาคส่วนทั้งประชาชนเอง ชุมชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ดังนั้น การทบทวนการดำเนินงานในการคุ้มครองทางสังคมของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงมีความสำคัญสำหรับเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานการให้ความครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นภายใต้เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

ระบบการคุ้มครองทางสังคมคืออะไร

แนวคิด “การคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection) มีหลากหลายทั้งในมุมมองของต่างประเทศและของไทยเอง แต่โดยสรุปนั้น การคุ้มครองทางสังคมเป็นการจัดระบบบริการด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสให้ประชาชน และที่สำคัญเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องคุ้มครอง ช่วยเหลือคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเอง และมีภูมิคุ้มกันความเสี่ยง ในระยะยาว รวมทั้งยังเป็นกลไกในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้และโอกาสระหว่างกลุ่มคนในสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย การคุ้มครองทางสังคมจึงครอบคลุมทั้งการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์ บริการขั้นพื้นฐาน และการประกันความมั่นคงด้านต่าง ๆ

การให้ความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย: ใครได้รับอะไร

ปัจจุบันมีการให้ความคุ้มครองทางสังคมหลายรูปแบบแก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งประเภทที่ให้กับคนไทยทุกคนภายใต้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการให้ความคุ้มครองตามกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง รวมทั้งผู้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ

ภาพรวมการให้ความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย	การคุ้มครองทางสังคม	ผู้ให้	การเข้าถึงความครอบคลุม	ข้อจำกัดปัญหา
1 เด็กและเยาวชน				
1.1 เด็กทั่วไป	- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - โครงการเรียนฟรี 15 ปี - กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ	- รัฐ/อปท. - รัฐจัดสรรงบประมาณในปี 2552 รวม 19,296 ล้านบาท - รัฐอนุมัติวงเงินกู้ยืม	- มีศูนย์ 19,845 แห่ง ดูแลเด็ก 920,000 คน มีผู้ดูแลเด็ก 4.7 หมื่นคน - นักเรียนได้รับประโยชน์ 125 ล้านคน - นักเรียน ม.ปลาย – นักศึกษา ป.ตรี ที่	- ยังต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา พร้อมทั้งศึกษาเงื่อนไขบังคับนิคมอุตสาหกรรมต้องเปิดศูนย์พัฒนาเด็กของตนเอง - ผู้ปกครองยากจนยังไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนอื่น ๆ - ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

กลุ่มเป้าหมาย	การคุ้มครองทางสังคม	ผู้ให้	การเข้าถึงความครอบคลุม	ข้อจำกัดปัญหา
	การศึกษา(ยศ.)	ปีงบประมาณ 2552 ประมาณ 36,000 ล้านบาท	ขาดแคลนทุนทรัพย์ ภูมิคุ้มกัน 981,520 ราย	ได้อย่างทั่วถึง
	● กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)	โดยรัฐและในภาคตะหนักเข้ากับยศ.	ข้อมูลปี 2550 รองรับผู้กู้ได้ประมาณ 5 แสนคน หรือ 70% ของนักศึกษาในระบบทั้งหมด	ให้กู้เฉพาะค่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ร้อยละ 80 ไม่รวมค่าใช้จายส่วนตัวนักศึกษา
1.2 เด็กด้อยโอกาส	● สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน	รัฐเอกชน	สถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่ง และศูนย์สงเคราะห์และฝึกอบรม 1 แห่ง มีเด็กรวม 5,500 คน และสถานดูแลเด็กกำพร้าเอกชน 118 แห่งเด็ก 10,896 คน	ยังไม่เพียงพอในการให้ความช่วยเหลือ
	● กองทุนคุ้มครองเด็ก	รัฐ	ปี 2552 สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก 5,333 ราย และสนับสนุนองค์กรโครงการช่วยเหลือเด็ก 92,840 ราย	การช่วยเหลือเด็กและครอบครัวรายบุคคลยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กระจายอยู่พื้นที่ห่างไกลเท่าที่ควร
	● โครงการครอบครัวอุปถัมภ์	รัฐเอกชน	จัดหาครอบครัวทดแทนให้กับเด็กเป็น	ยังไม่เพียงพอในการหาครอบครัวอุปถัมภ์
	● การฝึกอาชีพเด็กที่ไม่เรียนต่อ	รัฐ	เด็กและเยาวชนที่จบการศึกษาภาคบังคับและไม่มีโอกาสเรียนต่อ	เด็กที่มีฐานะยากจนและอยู่ห่างไกลอาจเข้าถึงบริการไม่ได้ยาก
2 วัยแรงงาน	● กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน	รัฐ/เอกชน	แรงงานผู้ไม่สมัครตกเบี้ยต้อร้อยละ 1	
	● กองทุนเงินทดแทน	รัฐดำเนินการโดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง	ลูกจ้าง ที่นายจ้างขึ้นทะเบียนกับกองทุนฯ	ยังมีนายจ้างหลีกเลี่ยงการขึ้นทะเบียน
	● กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	รัฐอุดหนุนประมาณ 200 ล้านบาท นายจ้างและลูกจ้างสมทบร้อยละ 5	ลูกจ้างกรณีออกจากงานหรือเสียชีวิต	ยังไม่สามารถครอบคลุมลูกจ้างได้อย่างทั่วถึง
	● กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	รัฐ/สมาชิกกองทุน	ข้าราชการ 9 ประเภท 1.1 ล้านคน เงินกองทุน 432,412 ล้านบาท	
	● กองทุนประกันสังคม	เงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้างฝ่ายละ 5% และรัฐบาล 2.75%	ผู้ประกันตน 9.19 ล้านคน ให้ความคุ้มครองใน 6 กรณี มีเงินกองทุน 650,204 ล้านบาท	กองทุนนี้ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกแบบประมาณ 24.1 ล้านคน เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ไม่จูงใจผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40
	● กองทุนสวัสดิการชุมชน	ประชาชน/ชุมชน เงินกองทุนรวม 617.7 ล้านบาท รัฐมีนโยบายสนับสนุนงบประมาณส่วนกลางและ อปท. ร่วมสมทบกับชุมชน ในอัตรา 1:1:1	กองทุนสวัสดิการระดับตำบล 3,154 กองทุนเงินกองทุน 617.7 ล้านบาท สมาชิกประมาณ 1 ล้านคน	ยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง
	● สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ	รัฐ	ผู้มีสิทธิประมาณ 5 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 8.5 ของประชากรทั้งหมด	เป็นค่าใช้จ่ายใช้งบประมาณปีละ 5-6 หมื่นล้านบาท มีการจ่ายยามากเกินจำเป็นและเน้นการรักษาพยาบาลมากกว่าการส่งเสริมการป้องกันโรค จึงได้เริ่มใช้ระบบจ่ายตรงคำรักษายาบาล
3 ผู้สูงอายุ	● ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	รัฐ/เอกชน	บริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าในด้านปัจจัย 4	ยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้สูงอายุในชนบท จึงต้องการการมีส่วนร่วมจากอปท.

กลุ่มเป้าหมาย	การคุ้มครองทางสังคม	ผู้ให้	การเข้าถึงความครอบคลุม	ข้อจำกัดปัญหา
	• ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	รัฐ/ชุมชน ให้อำนาจหรือสถาบันทางศาสนาเป็นศูนย์กลาง	มี 200 ศูนย์ทั่วประเทศ	
	• คลินิกผู้สูงอายุ	รัฐ/เอกชน อยู่ในโรงพยาบาล 814 แห่งทั่วประเทศ	ผู้สูงอายุที่มีความต้องการตรวจสอบภาพฟื้นฟูสมรรถภาพ	ยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้สูงอายุในเขตชนบท จึงต้องการมีส่วนร่วมจากอปท.
	• สถานสงเคราะห์คนชรา	รัฐ	อุปการะผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสถานสงเคราะห์ 20 แห่ง ผู้สูงอายุประมาณ 2,800 คน	ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและมีภาวะเสี่ยงทางสุขภาพ
	• เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	รัฐให้การสนับสนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาทเดือนคน	ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 5.4 ล้านคนในปี 2552 เพิ่มขึ้นจากปี 2551 ซึ่งมีผู้สูงอายุยากจนและไม่มีที่พึ่งได้รับ 1.76 ล้านคน	ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและปัญหาความไม่เท่าเทียม
	• กองทุนผู้สูงอายุ	รัฐให้เงินกู้ยืมให้กับผู้สูงอายุ รายละไม่เกิน 30,000 บาท	ผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพแต่ยังขาดแหล่งเงินทุน	
4. ผู้พิการ	• สถานสงเคราะห์เด็ก พิการและคนพิการ	รัฐให้บริการปัจจัย 4 พื้นฟูสมรรถภาพ รักษาพยาบาล ฝึกอาชีพ	มีผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์ 9 แห่งรวมประมาณ 4,600 คน	การช่วยเหลือยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กระจายอยู่พื้นที่ห่างไกลเท่าที่ควร
	• เบี้ยยังชีพคนพิการ	รัฐจ่ายค่าเบี้ยคนพิการเดือนละ 500 บาทคน	คนพิการประมาณ 26 แสนคน และในปี 2553 จะขยายให้ครอบคลุมผู้พิการที่จดทะเบียนทุกคน	อาจมีผู้พิการที่ยังตกสำรวจ เนื่องจากไม่สามารถไปจดทะเบียนด้วยตนเอง
	• ศูนย์ฟื้นฟู อาชีพคนพิการ	รัฐจัดบริการฝึกอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพความพิการเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน	คนพิการอายุ 17-40 ปี มีศูนย์ฟื้นฟูอาชีพ 8 แห่ง และศูนย์พัฒนาอาชีพคนพิการ 1 แห่ง	
5. ผู้อยู่ในภาวะเปราะบางและได้รับความเดือดร้อน	• กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย	รัฐ	ผู้ประสบภัยหรือทายาท สำหรับจ่ายค่าเสียหายในเบื้องต้น	ขาดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการป้องกันหรือระบบประกันความเสี่ยงในระยะยาว
	• ประกันภัยเอื้ออาทร	รัฐ/เอกชน/ประชาชน	ผู้มีรายได้น้อย ได้รับความคุ้มครองจากการประกันภัย โดยมีภาวะเบี้ยประกันต่ำเป็นกรณีพิเศษ	การจ่ายเงินคืนทดแทนยังมีความล่าช้าอยู่ในระยะแรก
	• บ้านเอื้ออาทร/ บ้านมั่นคงในชุมชนแออัด	รัฐให้การอุดหนุน	ผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง	
ทุกกลุ่มเป้าหมาย	• ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	รัฐจัดสรรงบประมาณจ่ายรายหัวละ 2,401.38 บาทต่อผู้มีสิทธิ	ครอบคลุมประชากรประมาณ 47.56 ล้านคน หรือร้อยละ 76.1 ของประชากร	ข้อจำกัดของงบประมาณและคุณภาพบริการ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
	• กองทุนการออมแห่งชาติ	รัฐร่วมสมทบในอัตราตามอายุของผู้ออม ผู้สมัครเข้าร่วม	ผู้สมัครเข้าร่วมโครงการ/แรงงานนอก ระบบ	ผู้ยากจนอาจไม่สามารถจ่ายเงินสมทบได้

เส้นทางการขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคมของไทย

การพัฒนาทางคุ้มครองทางสังคมนับว่ายังไม่ประสบความสำเร็จในเชิงคุณภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่อง ข้ำซ้อน สภาพปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ความซับซ้อนของปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หลักการสำคัญในการให้การคุ้มครองทางสังคมนั้นยึดหลักการเข้าถึงและความครอบคลุมของการคุ้มครองที่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย การใช้จ่ายงบประมาณรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และการร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อการจัดระบบบริการด้านต่าง ๆ ในการเป็นเครื่องมือลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสให้ประชาชน และเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งพิงตนเองในระยะยาว และเนื่องจากในระยะยาวภาระงบประมาณของรัฐบาลในการให้การคุ้มครองทางสังคมจะเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในสังคมผู้สูงอายุและรัฐมีภาระงบประมาณผูกพันตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องการดูแลประชาชนได้ถ้วนทุกคนอยู่มาก ในขณะที่ความต้องการงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็เพิ่มขึ้น ดังนั้นทิศทางการดำเนินการคุ้มครองทางสังคมจึงต้องการความร่วมมือจากภาคีการพัฒนาทั้ง 3 ฝ่าย โดยเฉพาะจากฝ่ายชุมชนที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้นในอนาคตเพื่อสร้างสังคมสวัสดิการ (welfare society) โดยอาศัยทรัพยากรและเครือข่ายชุมชน ในลักษณะของการคุ้มครองที่เกิดจากพลังของชุมชนเอง (Community-based social protection) สำหรับแต่ละภาคส่วนนั้นควรมียุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน ดังนี้

ภาครัฐให้ความสำคัญกับการเพิ่มเติมการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐให้เหมาะสมและทั่วถึง โดยควรเป็นการครอบคลุมแบบมีเงื่อนไข เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณที่จำกัดอย่างคุ้มค่า เช่น สวัสดิการผู้สูงอายุเน้นให้ผู้สูงอายุที่ยากจนก่อนหรือพิจารณาปรับเพิ่มอายุของผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจะช่วยให้จ่ายเงินต่อคนได้มากขึ้น ทั้งนี้ ต้องให้ภาคท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลประชากรของประเทศ ทั้งในระดับพื้นที่ จำแนกกลุ่มคนตามวัย อาชีพ เพศ และรายได้ เพื่อการจัดทำกลุ่มเป้าหมายในการให้การคุ้มครองสังคมประเภทต่าง ๆ

ชุมชนต้องพึ่งพาตนเองทั้งทุนทรัพย์และทุนทางสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมประชาชนในชุมชน ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบด้วย เนื่องจากในอนาคตรัฐจะไม่สามารถสนับสนุนการเงินช่วยเหลือสังคมได้ครบถ้วนทุกคน รัฐจึงเริ่มดำเนินแนวทางในการสนับสนุนเงินสมทบให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งเมื่อต้นปี 2553 ขณะที่การจัดสวัสดิการภายในชุมชนนั้น ชุมชนต้องตั้งศักยภาพของชุมชน ทุนทางสังคมมาบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีดูแลคนพิการ รัฐต้องเพิ่มจำนวนสถานดูแลผู้พิการ และบริหารร่วมกับชุมชนท้องถิ่น ดังเช่นโครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน เป็นต้น

ภาคเอกชนเป็นส่วนสนับสนุนสุดท้าย โดยภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยรัฐให้แรงจูงใจในเรื่องการลดหย่อน/ยกเว้นภาษี เช่น ภาคธุรกิจโดยดำเนินการภายใต้นโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) อาจเข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ จัดหาอาสาสมัครดูแลที่บ้าน หรือสร้างที่พักผู้สูงอายุ ในด้านการพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ การสนับสนุนทุนการศึกษาเด็กด้อยโอกาสและผู้พิการ การเปิดโรงเรียนให้เด็กเรียนฟรี และรับเข้าทำงานกับบริษัท การพัฒนาชุมชนรอบบริษัท/โรงงาน เป็นต้น รวมทั้งการก้าวไปสู่ระดับการลงทุนเพื่อการผลิตเพื่อสังคม (Social enterprises) ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน