รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส: กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

จัดทำโดย นายภักดี พวงจิตร

รหัส 4050

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.ขจิต จิตตเสวี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส: กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในระดับพื้นที่ โดยทำการศึกษาจากการค้นคว้าเอกสาร และสัมภาษณ์ผู้บริหารรวมถึงนักวิชาการที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการจัดสวัสดิการสังคม

ผลการศึกษาพบว่า นิยามผู้ด้อยโอกาสรวมถึงนโยบาย กลไก ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาสของทั้งสองประเทศมีความต่างในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการมุ่งเน้นนโยบาย "สังคมสวัสดิการ" ของประเทศไทย และ "รัฐสวัสดิการ" ของประเทศเกาหลี ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงประวัติศาสตร์ของทั้งสองประเทศมีความต่างกัน ดังนั้นการวางนโยบายในการจัดสวัสดิการให้ผู้ดอยโอกาสจึงควรตั้งอยู่บนพื้นที่ฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งแนวทางในการจัดสวัสดิการสำหรับประเทศไทยมีแนวทาง คือ

1) การขยายแผนงานประกันสังคม ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท แต่ควรมีการกำหนดระดับของสวัสดิการที่รัฐและสังคมควรสรรหาให้กับประชาชน

2) มุ่งเน้นการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณ์ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น ภาคประชาชน

3) ควรมุ่งเน้นให้เกิดการให้บริการเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ เน้นการมีมาตรฐานกำกับตรวจสอบได้ โดยมุ่งให้ความรู้ทางวิชาการ มาตรฐาน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมกับกลุ่มเป้าหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดผลดีแก่ผู้ใช้บริการ

4) รัฐสวัสดิการในประเทศไทยไม่เคยมีและไม่เคยเกิด ดังนั้นควรใช้ทุนทางสังคมที่พื้นฐานของสังคมมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ โดยมุ่งเน้นการจัด "สวัสดิการแบบพหุลักษณ์" เป็นสำคัญมากกว่ามุ่งไปสู่แนวทาง "รัฐสวัสดิการ"

ส่วนหน่วยงานจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีภารกิจในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของภาคีเครือข่าย โดยใช้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงส่งเสริม สนับสนุน ให้องค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน ร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาส โดยใช้กลไกตามพ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550

กิตติกรรมประกาศ

จากการที่เริ่มสนใจในเรื่องของงานด้านการสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส และได้มีโอกาสดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ได้เห็นความตั้งใจของทั้งกลุ่มแกนนำชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ที่พยายามผลักดันให้เกิดการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับการจัดสวัสดิการที่ทั่วถึงและเป็นธรรมตามนโยบายของรัฐบาล ผู้เขียนจึงมุ่งหวังในการทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส โดยทำการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ที่น่าจะเป็นแบบอย่างในการเปรียบเทียบได้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนมีความสุขอย่างมากที่ได้เห็นความมุ่งหวังของแกนนำชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ในการทำงานพัฒนามุ่งแก้ปัญหาให้กับประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รานงานศึกษาส่วนบุคคลเล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณา และการช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากคนจำนวนไม่น้อย ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล รองศาสตราจารย์ ดร.ขจิต จิตตเสวี และเอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์จนสารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ ขอขอบพระคุณอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ได้ให้โอกาสในการฝึกอบรม รวมถึงผู้บริหาร นักวิชาการ ที่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และผู้เขียนหวังว่ารายงานศึกษาส่วนบุคคลเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจในโอกาสต่อไป

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ง

กิตติกรรมประกาศ จ

สารบัญ ฉ

สารบัญตาราง ซ

สารบัญภาพ ฌ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 3

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา 3

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา 4

1.5 นิยามศัพท์ 5

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 6

2.1 แนวคิดทฤษฎี 6

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 9

2.3 สรุปกรอบแนวคิด 19

บทที่ 3 ผลการศึกษา 21

3.1 ขอบเขตของนิยามผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 21

3.2 แนวคิด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 22

3.3 การแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ ของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 47

3.4 การเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 53

3.5 การเปรียบเทียบผลด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 55

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 59

4.1 สรุปผลการศึกษา 59

4.2 ข้อเสนอแนะ 61

บรรณานุกรม 63

ประวัติผู้เขียน 64

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 53

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 เขตการปกครองประเทศเกาหลีใต้ 13
ภาพที่ 2 กรอบคิดในการศึกษา 20

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของปัญหา

ระบบสวัสดิการของสังคมไทยในอดีตที่มีลักษณะเป็นชุมชนสวัสดิการ บ้านและวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลเรื่องการจัดสวัสดิการครอบคลุมปัจจัยสี่ของชุมชน ต่อมารัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการ ในช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสู่การจัดสวัสดิการโดยรัฐที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขวางขึ้น เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม ปี พ.ศ.2553 ทำให้แรงงานในระบบสามารถได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต ภาคเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ มากขึ้น โดยมีระบบการประกันรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ที่สามารถเข้าถึงก็เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง แต่คนที่เป็นแรงงานนอกระบบ เกษตรกร คนยากจน ไม่สามารถเข้าสู่ระบบที่มีอยู่ได้ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2551 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) ระบุว่าจากประชากรวัยแรงงาน 52.40 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 37.80 ล้านคน แยกเป็นแรงงานในระบบ 13.70 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 63.70 ซึ่งถ้าเทียบจากจำนวนแล้วประชากรกลุ่มนี้จะมีประมาณ 38.70 ล้านคน ที่ไม่ได้อยู่ในระบบสวัสดิการจากระบบประกันสังคมและภาครัฐ แม้จะได้รับสวัสดิการพื้นฐานจากรัฐบาลบางส่วน แต่ก็ถือว่าเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต

จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชน และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทบทวนเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย ก็พบว่าความเป็นเครือญาติ ทุนทางสังคมในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนสามารถช่วยรองรับการแก้ปัญหาจากภายนอกได้เป็นอย่างดี ทำให้มีการรวมตัวกันเพื่อฟื้นฟูระบบคุณค่าทุนทางสังคมที่มีอยู่ มาช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในลักษณะของการจัดสวัสดิการชุมชนด้านต่างๆที่มีอยู่ของชุมชน เช่น การจัดสวัสดิการจากฐานกลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงินวิสาหกิจชุมชน เมื่อได้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันทำให้เกิดแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีการคิดค้นร่วมกันมากขึ้น นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล ที่เน้นให้มีการสมทบ

งบประมาณจากสามฝ่าย คือ ทุนที่มาจากการออมของสมาชิกในชุมชน ทั้งในรูปแบบการออมทรัพย์ การสมทบจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชน ในระดับตำบล และหมู่บ้านขึ้นมา

ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลจัดงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลและสมทบเงินงบประมาณในการจัดสวัสดิการชุมชน ตามแผนปฏิบัติงานพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยเพื่อชีวิตมั่นคง ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550 – 2554 ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลขึ้น 3,138 ตำบล จากข้อมูลกองทุนสวัสดิการสำหรับสมาชิก ได้รับเงินงบประมาณสมทบงบประมาณในการจัดสวัสดิการชุมชน 450 ล้านบาท มีสมาชิกกลุ่มเป้าหมายจำนวน 895,597 ราย การดำเนินการของกองทุนมีการจัดสวัสดิการสำหรับสมาชิกและผู้ยากลำบากในชุมชน ครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิด ดูแลการเจ็บป่วย ตลอดจนการเสียชีวิต ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันและความพร้อมของแต่ละกองทุน คุณค่าที่สำคัญที่ได้จากการจัดสวัสดิการโดยชุมชน คือ ฟื้นฟูระบบคุณค่าเดิมของสังคมไทย การทำงานร่วมกันของชุมชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนในระดับตำบล ที่มีบทบาทสำคัญในการขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน ในพื้นที่ใหม่และการพัฒนาคุณภาพกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้เจริญยิ่งขึ้นสืบไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552) ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้ประกาศวาระแห่งชาติ “ปี 2560 สังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการถ้วนหน้า” รวมถึงนโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคมของรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาให้ครอบครัวและสังคมไทยมีความอบอุ่น สร้างหลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ สนับสนุนบทบาทของสตรีไทยในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเสมอภาค เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงลดอุบัติภัยและความสูญเสียจากอุบัติเหตุจราจรให้เหลือน้อยที่สุด จึงเป็นโอกาสในการพัฒนาการจัดสวัสดิการที่มุ่งสู่ความมั่นคงของชีวิตและสังคมในระดับท้องถิ่น ให้สามารถตอบโจทย์ตามนโยบายรัฐบาลด้านความมั่นคงของชีวิตและสังคม และการเข้าสู่สวัสดิการถ้วนหน้า ในปี 2560”

โดยในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการหาแนวทางในการจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสเพื่อให้สู่เป้าหมาย “สวัสดิการถ้วนหน้านั้น” จึงจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน และที่สำคัญต้องมีการจัดสวัสดิการสังคมที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติ ผู้ศึกษาจึงได้คัดเลือกประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มาเป็นคู่เปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีระบบสวัสดิการที่จัดการโดยรัฐที่มุ่งตอบสนองต่อประชาชนทุกกลุ่ม อีกทั้งภูมิภาคและจำนวนประชากรยังใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อสะท้อน

ให้เห็นถึงแนวทางหรือรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่สามารถนำมาใช้ ให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างกว้างขวาง

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส : กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนา แนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในระดับพื้นที่ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

1.2.2 เพื่อนำแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสที่ประสบความสำเร็จของทั้งประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมาปรับใช้

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษานโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของทั้งประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

(1) ศึกษาถึงขอบเขตของนิยามผู้ด้อยโอกาสของทั้งสองประเทศ

(2) ศึกษาถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน รวมถึงกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของทั้งสองประเทศ

(3) ศึกษาฐานแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งสองประเทศ

(4) ศึกษาถึงการแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ

(5) ศึกษาถึงผลของการดำเนินงาน ตามนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม แก่ผู้ด้อยโอกาส ของทั้งสองประเทศ

2) ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาด้านนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ศึกษาจึงกำหนดขอบเขตประชากรเป้าหมายในการเก็บข้อมูลในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

(1) กลุ่มผู้บริหารด้านนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส และได้รับการยอมรับในด้านการบริหาร จำนวน 2 ราย

(2) กลุ่มนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีความน่าเชื่อถือในด้านความรู้ความสามารถในงานสวัสดิการสังคม จำนวน 2 ราย

3) ขอบเขตด้านระยะเวลา

พฤษภาคม ถึง กรกฎาคม 2555

1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส : กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม จึงได้กำหนดวิธีการศึกษา ดังนี้

1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา วิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานวิจัย รายงานวิชาการด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

2) การศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้บริหาร/นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จำนวน 4 ราย ทำการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสร้างแบบสัมภาษณ์ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้บริหาร/นักวิชาการ ในประเด็นนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส

1.3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร/นักวิชาการมารวบรวมเป็นหมวดหมู่ มาจัดระบบข้อมูลให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาพิจารณาเชิงเหตุผลในแต่ละประเด็น และเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจากนั้นทำการสรุปและวิเคราะห์

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

ทำให้ทราบถึงแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ของทั้งประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

1.5 นิยามศัพท์

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส : กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมจากการสืบค้นข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ ตำรา งานวิจัยและได้นำมาเรียบเรียงเป็นหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎี

แนวคิดสวัสดิการสังคม

เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสุขบนพื้นฐานความเป็นอยู่ที่มั่นคงอย่างมีเสถียรภาพ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ สวัสดิภาพทางกาย (สุขภาพอนามัย) สวัสดิภาพ ทางจิตใจ (สุขภาพจิต) และสวัสดิภาพทางวัตถุ (ทรัพย์สมบัติหรือความรุ่งเรือง) (Physical, Mental Health and Wealth)

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ได้นิยามคำว่า "สวัสดิการสังคม" ไว้ในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 - 2554) ดังนี้

"สวัสดิการสังคม" หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนา

คุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การประกันรายได้ สวัสดิการแรงงาน นันทนาการและบริการสังคมทั่วไป

"สวัสดิการสังคม" ในความหมายแคบ หมายถึง กิจกรรมการกุศล (Charitable Activities) หรือโครงการทางสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐเพื่อคนยากจนซึ่งถูกมองว่าเป็นการจัดบริการ

ให้กับคนเกียจคร้านไม่ชอบทำงาน ซึ่งเป็นการประณามผู้ที่มาใช้บริการทำให้มีความหมายไปในเชิงลบ

"สวัสดิการสังคม" ในความหมายกว้าง หมายถึง สภาวะของการกินดีอยู่ดี ของประชาชนทั้งระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชน มีความพอใจในสภาพชีวิตความเป็นอยู่ ของพวกเขา

อาจจะเป็นการยากที่จะให้คำนิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” เพราะมีมุมมอง ที่เป็นไปได้ทั้งในอัตวิสัยและวัตถุนิสัย ซึ่ง James Midgley (1997) ได้ให้ความหมายว่า เป็นสภาวะ (State) หรือเงื่อนไข (Condition) ที่สภาวะความกินดีอยู่ดีของประชาชนเกิดขึ้น (Human Well – Being) เมื่อปัญหาสังคม (Social Problems) ได้รับการแก้ไข, ความต้องการของประชาชน (Human Needs) ได้รับการตอบสนอง, การเปิดโอกาสทางสังคม (Social Opportunities) ให้แก่ประชาชน ได้ทั่วถึงในการที่จะได้รับการพัฒนาศักยภาพของพวกเขาได้อย่างสูงสุด

การจัดสวัสดิการโดยรวมในสังคมไทย มีเป้าหมาย 3 ระดับ ได้แก่ (อภิญญา 2547, น. 47 - 50)

(1) การแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา โดยใช้รูปแบบการสงเคราะห์

(2) การป้องกันปัญหา โดยเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้หรือการฝึกอาชีพ

(3) การพัฒนาศักยภาพความคิด และจิตใจ คือการพัฒนาให้คนมีอารยธรรมโดยเน้นหนักไปที่ “ตัวคนและชุมชน” คือ การพัฒนาให้คนมีศักยภาพที่จะคิดพัฒนามีจริยธรรมรับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพต่อสิทธิและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเป็นการพัฒนาคนให้คนมีอารยธรรม

ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งได้หันมาสนใจการพัฒนาทางวัฒนธรรม อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพของชุมชนและกดดันให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาสนในงานด้านนี้ให้มากขึ้น ผู้พัฒนาองค์ความรู้และความคิดที่โดดเด่นเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนในทศวรรษนี้ ได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้เผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีศักยภาพของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เรื่องความสุขถ้วนหน้า ใน พ.ศ.2530 สังคมสมานุภาพและวิชชา ใน พ.ศ.2536 จนถึงการพัฒนาต้องเอาวัฒนธรรมเป็นตัวตั้ง ในปี พ.ศ.2547

ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม การจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมรวมทั้งการมอง “สวัสดิการสังคม” เชิงนโยบายทางสังคมมีความจำเป็นจะต้องมองอย่างเป็น องค์รวม ครอบคลุมทุกด้าน มองสวัสดิการสังคมเป็นกลไกในการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาและเป็นเครื่องมือพัฒนาคนจน คนด้อยโอกาสไปพร้อมๆ กันทุกมิติ โดยเราต้องพิจารณา “คนเป็นศูนย์กลาง”

การพัฒนาระบบสวัสดิการโดยภาคชุมชน มีความเป็นไปได้เพราะระบบสวัสดิการโดยภาคชุมชนเกิดขึ้นบนรากฐานของความเอื้ออาทรและความร่วมมือในชุมชน ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตและยังคงอยู่ถึงปัจจุบัน แม้ว่าระบบทุนนิยมจะแผ่ขยายเข้าสู่ชุมชน ก่อให้เกิดวิถีบริโภคนิยมและการแยกตัวของคนในชุมชนเข้าสู่สังคมโรงงาน ทำให้ความเป็นชุมชน “หลุดหลวม” และอ่อนแอกว่าอดีต แต่การฟื้นฟูและพัฒนาด้วยภูมิปัญญาและความคิดใหม่ๆ ก็ทำให้ “ความเป็นชุมชน” กลับคืนมาได้ แม้จะไม่เท่าอดีตแต่ก็พอจะทำให้เกิดเงื่อนไขในการแสวงหาความร่วมแรงร่วมใจในการสร้างสรรค์ “วิถีการดำรงชีพ” รูปแบบต่างๆ ภายใต้ระบบทุนนิยม ทั้งในด้านที่จะเอาประโยชน์จาก

ระบบ และด้านที่จะหลีกเลี่ยงระบบไม่ให้กดดันและถูกดึงไปสู่ความเป็นทาสของระบบมากเกินไป (อภิญญา, 2547, น.69 - 70)

ระบบสวัสดิการภาคชุมชน มีการจัดการใน 3 รูปแบบ คือ การจัดการสวัสดิการฐานทรัพยากร การจัดการสวัสดิการฐานวัฒนธรรมและการจัดการสวัสดิการฐานงานพัฒนา

2.1.1 การจัดการสวัสดิการฐานทรัพยากรเป็นต้นทุนของชุมชน

เป็นรูปแบบสวัสดิการความมั่นคงทางสังคมที่ชุมชนจัดให้แก่คนทั่วไป รวมไปถึงคนจนในชุมชนด้วย เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อทุกคน เน้นสร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร สำหรับบางคน บางพื้นที่ก็อาจใช้เป็นแหล่งหารายได้และวัตถุดิบพร้อมกัน การจัดสวัสดิการที่สำคัญสำหรับฐานนี้ คือ

1) การใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนบุคคล ระบบสวัสดิการดังกล่าวได้แก่ การใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ มีทั้งการอาศัยป่าเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและเป็นแหล่งสร้างรายได้ เช่น การหาหน่อไม้มาขาย การขายเห็ดที่หาได้จากป่า ใช้ไม้ไผ่จากป่าทำเครื่องจักสาน ใช้วัตถุดิบจากป่าทำไม้กวาด ใช้พื้นที่ป่าเป็นที่เลี้ยงสัตว์ เป็นต้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคล ถือเป็นปัจจัยหนึ่งของการสร้างสวัสดิการ ความมั่นคงด้านอาหาร การใช้ทรัพยากรแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดของสังคมรวมหมู่ เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของคนในชุมชน เช่น การจับปลาในพื้นที่นาของคนอื่นได้ สามารถหาผักหาของกินจากที่ไร่หรือที่นาของคนอื่นได้ เป็นต้น

2) การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ มีความสำคัญในด้านการสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและการหารายได้ของชาวบ้านไม่น้อยไปกว่าการใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ เพราะแหล่งน้ำมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน ตั้งแต่การนำน้ำมาใช้ดื่ม การทำนาเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ทั้งไว้กินและเพื่อขาย เช่น การหาปลาเพื่อการยังชีพ การนำกระจูดจากแหล่งน้ำมาทอเสื่อใช้และขายเป็นต้น

3) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับชุมชนประมงในการสร้างสวัสดิการความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ที่สำคัญที่สุด ความสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เกี่ยวพันกับความอยู่รอดของชุมชนประมงมากที่สุด

2.1.2 การจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรมผ่านความเชื่อศาสนา และโครงสร้างทางสังคม

คือ สวัสดิการครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ ประกอบด้วย

1) การเกื้อกูลของครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ เช่น การส่งข้าวปลาให้ลูกหลานที่ไปทำงานรับจ้างหรืออาชีพอื่นๆ ในเมือง การขายผลผลิตทางการเกษตรเพื่อช่วยค่ารถลูกหลานกลับไปทำงาน เป็นต้น

2) การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์ เช่น ระบบการทำนาแบ่งกัน ระบบรวมกันดูแลเลี้ยงสัตว์ ระบบการทำงานแลกกับปัจจัยการดำรงชีพ เป็นต้น

3) การจัดการของศาสนสถาน เช่น ในชุมชนชาวพุทธใช้วัดเป็นที่บวชเรียนของลูกหลาน ในชุมชนมุสลิมใช้ฏะฎีกาเป็นที่อบรมของลูกเล็ก และใช้ปอเนาะเป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กโต โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียน เปิดโอกาสให้คนจนได้เข้าถึงการศึกษา เป็นต้น

4) การจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้โดยชุมชน

2.1.3 การจัดสวัสดิการฐานงานพัฒนา

ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้จากภายนอกที่ชุมชนต้องปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง พบว่า ชุมชนมีทั้งกิจกรรมที่ทำกันเองหรือเริ่มกันเองในชุมชน และกิจกรรมที่รับเอารูปแบบมาจากภายนอก โดยบางกิจกรรมก็ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งเบื้องต้นจากองค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งโดยรวมแล้วสวัสดิการฐานงานพัฒนาของชุมชนต้องนับว่ามีความหลากหลายมาก เช่น การจัดกลุ่มฌาปนกิจ การจัดกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารท้องถิ่น การจัดตั้งกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน ฯลฯ

การจัดสวัสดิการโดยภาคชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มที่เกิดจากฐานงานพัฒนา ส่วนใหญ่มีลักษณะเชื่อมโยงและเกี่ยวพัน มีจุดเน้นที่ต้องการให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วม มีการรวมตัวเป็นเครือข่าย เริ่มต้นจากความต้องการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มยาง กลุ่มข้าว กลุ่มควาย ฯลฯ แต่สุดท้ายก็มักคาดหวังให้เกิดความเข้มแข็งภายในชุมชน ต้องการพาชุมชนไปสู่เส้นทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งถึงสุดท้ายก็ต้องลุกขึ้นสู้กับกระแสทุนนิยมบริโภคนั่นเอง

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

2.2.1 สวัสดิการสังคมของประเทศไทย

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548) ได้ทำการศึกษาทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย สรุปลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (Institution Model)

ในความรับผิดชอบของรัฐยังเป็นรูปแบบหลัก/กระแสหลักของของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศ รูปแบบนี้ถือเป็นกลไกหลักหรือกระแสหลัก ของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดในฐานะเป็นกลไก

หลักของสังคมที่รัฐไม่ควรแทรกแซงหรือแทรกแซงให้น้อยที่สุด รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือทำหน้าที่ดูแลเฉพาะกลุ่มผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสทางสังคมที่ไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติ (Dysfunction) บริการของรัฐจึงเน้นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า (Public Assistance) บรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็นการดูแลในลักษณะของการเก็บตก (Residual) บริการที่รัฐจัดจึงไม่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเชิงระบบหรือเชิงโครงสร้างแต่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของปัจเจกบุคคล ไม่มุ่งให้ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวหรือมีความยั่งยืนได้ ลักษณะบริการที่รัฐจัดเป็นหลัก เช่น การให้เงินสงเคราะห์ประเภทต่างๆ การแจกสิ่งของ เครื่องอุปโภคบริโภค และการจัดบริการสังคมต่างๆ ในสถาบันต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

บริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตมนุษย์ เช่น บริการด้านสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ มีที่อาศัย ฯลฯ บริการสาธารณูปโภค และการคมนาคม บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ บริการด้านการประกันสังคม ที่จัดให้แก่กลุ่มแรงงานในสถาบัน หรือบริการเชิงสงเคราะห์ ที่จัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ ล้วนเป็นบริการที่จัดให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยรัฐเป็นศูนย์กลาง ในรูปแบบสถาบันของรัฐที่บุคลากรของรัฐเป็นเจ้าภาพหลัก เนื่องจากภาครัฐมีความพร้อมด้านทรัพยากรสูงทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร พื้นที่ดำเนินงานและต้นทุนความรู้เดิมในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ดี แม้การจัดการโดยภาครัฐจะมีหลายด้าน แต่ก็มักจะใช้แนวทางการดำเนินงานและ การวางแผนที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก การกำหนดระเบียบและคำสั่งที่ขาดการระดมมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ได้ก่อผลต่อสถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมปัจจุบัน เช่น มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ การจัดสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับบางส่วนละเลยบางส่วน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมไม่สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

2) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคเอกชนและองค์การสาธารณกุศล

รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยองค์การพัฒนาภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงองค์การสาธารณกุศลต่างๆ กล่าวได้ว่ามีรูปแบบการให้บริการหลายระดับ ได้แก่

- บริการระดับที่เน้นการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ในรูปของเงินทุนการศึกษา การสงเคราะห์วัตถุ การสงเคราะห์ทุนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กลุ่มเด็กเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

- บริการระดับที่มีเป้าหมายในการรวมกลุ่ม จัดตั้งกลุ่ม สร้างเสริมความเข้มแข็งแก่องค์กรชาวบ้าน องค์กรชุมชนกลุ่มต่างๆ การดำเนินงานเชิงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับลึกดังกล่าว จะให้ความสำคัญกับการเรียนรู้แบบรวมกลุ่ม มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนปัญหา

ทางออกซึ่งกันและกัน มีการส่งเสริมให้จัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือในกลุ่มปัญหาต่างๆ รูปแบบสวัสดิการสังคมเช่นนี้ จะช่วยให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าถึงปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้ลึกซึ้งกว่า เพราะวิธีการทำงานจะมีลักษณะเกาะติดปัญหาอย่างเอาจริงเอาจัง เป็นการทำงานที่มีเป้าหมายทั้งยกระดับ ความตระหนักรู้ของชุมชน ร่วมไปกับการรณรงค์และการเคลื่อนไหวทางสังคม

3) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคธุรกิจเอกชน

แม้จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่ขาดการควบคุมอย่างเป็นระบบที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ได้แก่ การจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานในโรงงานบริษัท ห้างร้านในรูปแบบสวัสดิการพนักงาน การหักเงินสมทบกองทุนพนักงาน ที่มีรูปแบบคล้ายเงินบำเหน็จของรัฐ การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืม สวัสดิการวันลา วันหยุด การอนุญาตให้ลาเรียน การจัดการอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น บริการในรูปแบบดังกล่าว เป็นบริการที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมและ ความพอใจของนายจ้างเฉพาะราย เพราะหากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการให้ ลูกจ้าง พนักงาน ก็ไม่สามารถจะต่อรองได้เพราะเกรงว่าจะถูกให้ออกจากงาน จึงตกอยู่ในสภาพจำทน ลูกจ้างหลายราย จึงถูกลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านสวัสดิการ สิทธิวันลา วันหยุด การรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนด แต่รัฐยังไม่สามารถขยายการคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง และเป็นระบบเพียงพอ

4) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์ (Pluralism Model)

เริ่มได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นแต่ยังเป็นการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง/กระแสทางเลือก สถานการณ์ทางสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิดความเชื่อ และความหลากหลายของผู้คนได้มากขึ้น ประกอบกับกระแสของการย้ายถิ่นของพลเมืองโลกเป็นไปอย่างมีอิสระมากขึ้น จึงทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของคนต่างชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม แลกเปลี่ยนกันอย่างมากมาย กระบวนการดังกล่าวทำให้คนที่มีโอกาสสามารถสร้างพื้นที่หรือปริมณฑลทางวัฒนธรรมความคิดของตนและกลุ่มไว้ได้ จึงมีพื้นที่ทางสังคมสำหรับประชาชนที่มีความแตกต่างมากขึ้นด้วย ดังนั้นการจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ความหลากหลายของวิธีการทำงานที่มีความผสมผสานหลายๆ วิธี ความหลากหลายของสหวิชาชีพและหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหา บนฐานความสัมพันธ์ที่เสมอภาคแบบ หุ้นส่วน (Partnership) และมีส่วนร่วมในฐานะ "เจ้าภาพร่วม" มากกว่าการให้บริการแบบหน่วยใดหน่วยเดียวเป็นหลักดังที่เคยเป็นมา

รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ (Pluralism Model) เป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในยุคปัจจุบัน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น สวัสดิการเฉพาะกลุ่ม สวัสดิการประชาชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างไปจากรูปแบบสถาบันที่รัฐ

ดำเนินการเป็นหลัก เพราะเป็นรูปแบบที่มีลักษณะหลากหลาย ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง สามารถตอบสนอง กับปัญหาและความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มได้มากกว่า หลักการสำคัญของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ที่สำคัญ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม

(2) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

(3) ความเสมอภาค (Equality)

(4) ความยั่งยืน (Sustainable)

(5) ความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (Accessibility)

2.2.2 สวัสดิการสังคมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ มีจำนวนประชากรประมาณ 46.6 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลขในปี ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) ประชากรของประเทศจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 1.1 ในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ.2518) จนถึง ค.ศ. 1999 อัตราการตายของทารกลดลงอย่างต่อเนื่อง อายุขัยเพิ่มสูงขึ้น การเติบโตของจำนวนประชากรจะเป็นไปอย่างช้าๆ เพราะว่า อัตราการเกิดค่อนข้างต่ำมาก สภาพเช่นนี้ทำให้โครงสร้างอายุของประชากรในเกาหลีใต้มีแนวโน้มดังนี้ คือ

1) ประชากรในกลุ่มอายุต่ำกว่า 15 ปี มีจำนวนลดน้อยลงเหลือร้อยละ 17.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) โดยลดลงจากประชากรในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ร้อยละ 21.2

2) ประชากรในกลุ่มอายุ 65 ปีขึ้นไป จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 11.6 ในปี ค.ศ.2015 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้น ร้อยละ 6.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 1999

3) ผลที่เกิดขึ้น คือ อัตราพึ่งพิง โดยรวมอัตราผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปีกับอัตราผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน อายุระหว่าง 15 - 64 ปี จะพบอัตราการพึ่งพิงที่พุ่งพรวด จากร้อยละ 39.3 ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) ไปเป็นร้อยละ 53.3 ในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ.2573)

4) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพึ่งพิงในกลุ่มผู้สูงอายุจะเพิ่มถึงร้อยละ 27.7 ในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งถือได้ว่า เป็นการท้าทายต่อแผนงานการบำนาญผู้สูงอายุอย่างมาก เกาหลีใต้เป็นประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) รายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross National Income per capita) เท่ากับ 8,910 เหรียญสหรัฐ ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประชาชนมีระดับรายได้ปานกลางในกลุ่มสูง (upper middle) มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ พิจารณาได้จากอัตราการรู้หนังสือที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราการเข้าเรียนมากขึ้น อัตราการตายของทารกลดลง อายุขัยเฉลี่ยของประชาชนสูงขึ้น และตัวชี้วัดด้านการ

พัฒนามนุษย์อื่นๆ ดีขึ้น ในด้านสภาวะทางการเมืองมีการพัฒนาดีขึ้น ประชาชนเกาหลีพึงพอใจกับสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตยระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เติบโตรวดเร็วมาก โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 9.4 ต่อปี ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 (พ.ศ.2523-2533) แม้กระทั่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) เกาหลีใต้ยังคงรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างน่าทึ่ง โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ในช่วงคริสตทศวรรษที่ 1990 ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ.2539) เกาหลีใต้ได้รับเชิญให้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศ OECD ด้วยความตระหนักจากประชาคมว่าบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสูง

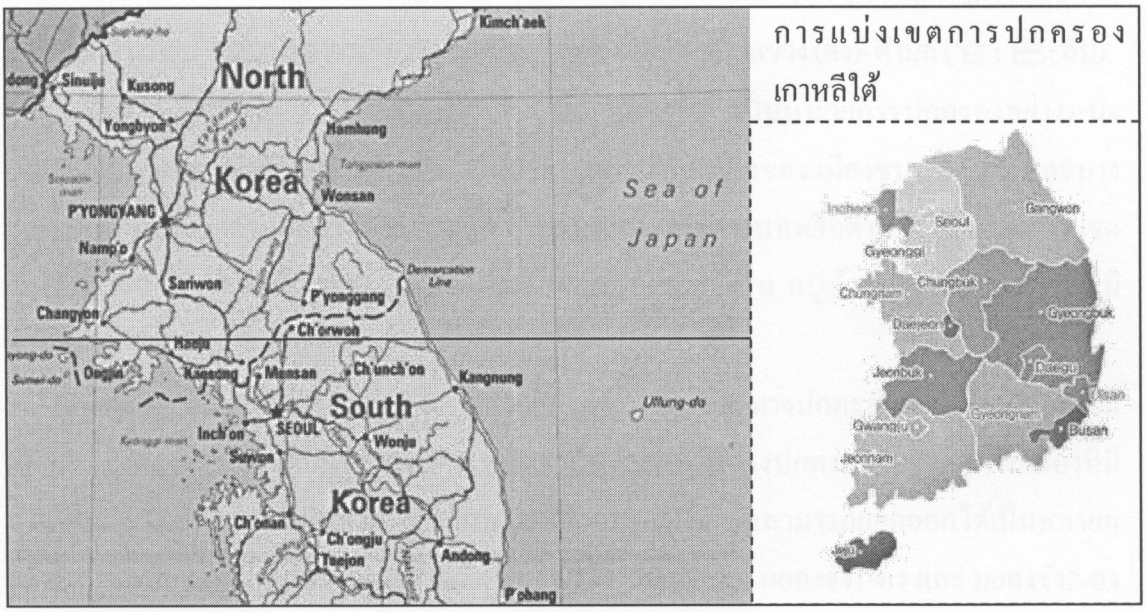
2.2.2.1 การเมืองการปกครอง

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประมุขของประเทศคือประธานาธิบดี ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และศาลทำหน้าที่ทางตุลาการ ทั้งนี้ เกาหลีใต้มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น 9 จังหวัด และ 6 เขตการปกครอง (โซล ปูซาน อินชอน แตกู กวางจู แตชอน)

2.2.2.2 การแบ่งเขตการปกครองของเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ได้แบ่งออกเป็น 8 จังหวัด,จังหวัดปกครองตนเองพิเศษ 1 แห่ง (ทึกบยอลจาชี-โด),6 มหานคร (กวางยอก-ซี) และ หนึ่งนครพิเศษ (ทึกบยอล-ซี) และยังมีการแบ่งเป็นส่วนย่อยอีกหลายส่วน เช่น เมือง (ซี),เมืองชนบท (กุน),เขต (กู), ตำบล (อึบ), ชุมชน (มยอน),แขวง (ดง) และหมู่บ้าน (รี)

ภาพที่ 1 เขตการปกครองของเกาหลีใต้



2.2.2.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1) ระดับจังหวัด

การแบ่งเขตการปกครองระดับจังหวัดการแบ่งเขตการปกครองระดับจังหวัดเป็นการแบ่งเขตการปกครองขั้นแรกภายในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- จังหวัด (도; **道**; โด) (8)
- จังหวัดปกครองตนเองพิเศษ (특별 자치도; **特別自治道**; ทึกบยอลจาชี-โด) (1)
- นครพิเศษ (특별시; **特別市**; ทึกบยอล-ซี) (1)
- มหานคร (광역시; **廣域市**; กวางยอก-ซี) (6)

2) ระดับเทศบาล

- เมือง (시; **市**; ซี) (77) จะต้องมีประชากรอย่างน้อย 150,000 คน และถ้าประชากรในเมืองชนบทมีถึง 150,000 คนก็จะได้ยกระดับเป็นเมือง
- เมืองชนบท (군; **郡**; กุน) (85) เป็นส่วนหนึ่งในการแบ่งหน่วยทางปกครองของจังหวัด (เช่นเดียวกับ ซี) และของมหานครเช่น ปูซาน,แทกู,อินชอนและอุลซาน (เช่นเดียวกับ กู) กุน นั้นมีประชากรน้อยกว่า 150,000 คน (มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเมือง) คือมีที่ที่ความหนาแน่นของประชากรน้อยกว่า กู และเป็นสถานที่ที่เป็นชนบทที่อยู่นอกเขตของทั้ง ซี และ กู กุนถ้าเทียบกับระบบแบ่งเขตของประเทศอังกฤษจะเท่ากับ เขตที่อยู่นอกตัวเมือง เมืองชนบทสามารถแบ่งออกได้เป็น ตำบล (อึบ) และชุมชน (มยอน)
- เขต (구; **區**; กู) เทียบกับประเทศไทยแล้วจะเท่ากับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เมืองของเกาหลีใต้ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น กู แต่มหานครอย่าง ปูซาน,แทกู,อินชอนและอุลซานก็ประกอบไปด้วย กุน เช่นกัน กู นั้นแบ่งการปกครองออกเป็น แขวง (ดง)- ตำบล (읍; **邑**; อึบ)
- ชุมชน (면; **面**; มยอน) เป็นหน่วยการปกครองอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับ มยอน อึบนั้นเป็นหนึ่งในการแบ่งหน่วยทางปกครองของ เมืองชนบท (กุน) และบางเมือง (ซี) ที่มีประชากรน้อยกว่า 500,000 คน ตำบลหลักในเมืองชนบทหรือตำบลขั้นสองภายในเขตเมือง จะถูกยกให้เป็น อึบ ตำบลจะมีหน่วยทางปกครองย่อยเป็น หมู่บ้าน (รี) อึบ นั้นคือที่ที่มีประชากรอย่างน้อย 20,000 คน
- แขวง (동; **洞**; ดง) เป็นหน่วยทางปกครองขั้นปฐมภูมิของ เขต (กู) และ เมือง (ซี) ซึ่งมิได้มีการแบ่งเป็น เขต ดง เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เล็กที่สุดในเมืองที่มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง ในบางกรณี ดง หนึ่ง ดงนั้นสามารถแยกออกได้เป็นหลายๆ ดง ซึ่งสามารถแยกความแตกต่างได้โดยใส่ตัวเลขไว้ด้านหลัง เช่น มยองจัง1-ดง และ มยองจัง2-ดง

เป็นต้น และในบางกรณี ดง ที่มีหลายดงก็มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ของตัวเอง การแบ่งหน่วยทางปกครองในขั้นต้นของ ดง คือ ทง (통; 統) แต่การแบ่งหน่วยย่อยแบบนี้ไม่ค่อยใช้เท่าไหร่นัก ส่วน ดง ที่มีประชาการหนาแน่นบาง ดง นั้นจะมีการแบ่งออกเป็น กา (가; 街), ซึ่งไม่ใช่การแบ่งแยกการปกครองออกเป็นเอกเทศ แต่มีไว้เพื่อความสะดวกของการส่งไปรษณีย์หรือที่อยู่เท่านั้น ถนนสายหลักส่วนใหญ่ใน โซล, ซูวอน และเมืองอื่นๆก็มีการแบ่งออกเป็น กา

- หมู่บ้าน (리; 里; รี) เป็นหน่วยทางปกครองย่อยหน่วยเดียวของแขวงหรือตำบล (อึบ) และชุมชน (มยอน) โดย รี เป็นหน่วยทางปกครองที่เล็กที่สุดของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในชนบท โดยการจะเป็น รี ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรเป็นหลัก

2.2.2.4 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดอีก 9 ครั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดมีขึ้นในปี พ.ศ. 2530 เมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน ต้องประสบกับภาวะกดดันทางการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง และในที่สุด ประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน ก็ยินยอมให้มีการลงประชามติ แก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง โดยอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (5 ปี) และให้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอิสระเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไข ยังได้ยกเลิกอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดี และให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งระบุว่ากองทัพต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

2.2.2.5 ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา (National Assembly) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาของเกาหลีใต้เป็นรูปแบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน โดยสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่เหลือมาจากการแต่งตั้งโดยจัดสรรตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี (ล่าสุดเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2547) สภาจะเลือกประธาน (Speaker) และรองประธาน (Vice-Speaker) จำนวน 2 คน

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า สามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีได้ หากสมาชิกรัฐสภา 1 ใน 3 เสนอขอและสมาชิกสภาข้างมากเห็นชอบตามเสนอ ซึ่งในกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีนั้น ต้องเสนอโดยเสียงข้างมากและสมาชิกสภา 2 ใน 3 ให้ความเห็นชอบ

2.2.2.6 ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารประธานาธิบดี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียง โดยมีวาระ 5 ปี และไม่สามารถลงสมัครแข่งขันเป็นครั้งที่ 2 ได้ เพื่อเป็นการป้องกันการขยายอำนาจ ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ และผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก และมาตรการจำเป็นในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ประธานาธิบดีสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยประธานาธิบดีในด้านบริหารประเทศ รวมทั้งมีอำนาจในการพิจารณานโยบายต่าง ๆ ของประเทศและการเข้าร่วมประชุมรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมีจำนวน 20 คน นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังประกอบด้วย สภาที่ปรึกษาอาวุโส สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาการรวมประเทศ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิสตรี สภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการเกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและเล็ก คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ทั้งนี้หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐบาลด้วย

2.2.2.7 ฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา การพิจารณาของศาลกำหนดให้เปิดเผยแก่สาธารณชนทั่วไปได้ ยกเว้นในกรณีที่เห็นว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติหรือเป็นเรื่องที่จะสร้างปัญหาในด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อขวัญของประชาชน คำพิพากษาจำเป็นต้องปิดเป็นความลับ นอกจากนี้ ยังมีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีอำนาจในการพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นโมฆะ (โดยมีขั้นตอนการดำเนินการเริ่มจากศาลรัฐธรรมนูญได้รับการร้องขอจากศาลชั้นต้นหรือจากกลุ่มบุคคลที่ข้อร้องเรียนได้รับการพิจารณาจากศาลชั้นต้น ให้พิจารณากฎหมายดังกล่าว) อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินความถูกต้องทางกฎหมายของกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และผู้พิพากษา รวมทั้งมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร หากพบว่าพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

2.2.2.8 เศรษฐกิจ

มหานครโซล แหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญของเกาหลีใต้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด เป็นประเทศกำลังพัฒนาขั้นสูง

การเพาะปลูก : พืชสำคัญได้แก่ ข้าวเจ้า ข้าวบาร์เลย์ แอปเปิล มันฝรั่ง ถั่วเหลือง ข้าวสาลี

การเลี้ยงสัตว์ : สัตว์เลี้ยงสำคัญได้แก่ สุกร โค สัตว์ปีก และตัวไหม

การประมง : ผลผลิตทางการประมงของเกาหลีใต้มีเหลือใช้ในประเทศจนสามารถส่งเป็นสนค้าส่งออกที่สำคัญอย่างหนึ่ง เกาหลีใต้สามารถจับปลาได้เป็นอันดับ 10 ของโลก (ไทยเป็นอันดับ 9 สถิติปี พ.ศ. 2535)

การทำเหมืองแร่ : เกาหลีใต้ขาดแคลนถ่านหินและน้ำมันปิโตเลียม แต่มีแร่ธาตุอื่นๆ อีกหลายชนิด ได้แก่ แกรไฟต์ ดินเกาลิน และทังสเตน

อุตสาหกรรม : อุตสาหกรรมในเกาหลีใต้ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเบา ผลผลิตทางอุตสาหกรรมที่สำคัญได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งทอ รถยนต์ ปิโตรเคมี และเรือเดินสมุทร

2.2.2.9 ศิลปะเกาหลี

พระพุทธรูปในถ้ำซ็อกคูรัมศิลปะเกาหลีมีลักษณะเด่นหลายประการที่ทำให้เกิดแบบของตัวเอง ศิลปะเกาหลียกย่องธรรมชาติ และการใช้สีอ่อนและเรียบก็ปรากฏอยู่เสมอในภาพเขียนและเครื่องปั้นแบบเกาหลี วัฒนธรรมงานหัตกรรมพื้นบ้านคือศิลปะที่สืบทอดกันมาหลายร้อยปี งานไม้และเครื่องเขินของเกาหลีเป็นที่รู้จักกันดี โดยเน้นการออกแบบเพื่อประโยชน์ใช้สอยและความเรียบง่าย สิ่งสะดุดตาในงานไม้เกาหลีคือศิลปะการประดับมุก งานหัตกรรมโลหะทำด้วยทอง ทำด้วยสำริด ทางด้านพระพุทธศาสนามีการสร้างพระพุทธรูปสำริด ระฆังวัดที่หล่อด้วยสำริดเอกลักษณ์ของระฆังเกาหลีคือรูปร่างการออกแบบและเสียง ศิลปะเครื่องปั้นดินเผา เกาหลีเป็นประเทศที่เป็นที่ยอมรับในการพัฒนาศิลปะด้านนี้และเครื่องปั้นดินเผาที่มีชื่อเสียงคือ ศิลาดล เป็นเครื่องเคลือบที่มีความสดใส ฝีมือประณีต นิยมเคลือบด้วยสีขาวซึ่งพัฒนาให้สวยงามในยุคโกเรียวเพื่อการอนุรักษ์สิ่งดีงามตั้งแต่อดีต ทางการเกาหลีได้จัดตั้งโครงการสมบัติประจำชาติเกาหลีใต้ขึ้น

ศิลปะของนักปราชญ์ เดิมรูปแบบตัวอักษรเกาหลีและญี่ปุ่นเป็นอักษรจีนซึ่งเป็นตัวเขียนที่ยังใช้อยู่ในเอเชียตะวันออกร่วมพันปี แม้ว่าหลังจากที่เกาหลี ประดิษฐ์อักษรฮันกึลในปี พ.ศ. 1989 (ค.ศ. 1446) ตัวอักษรจีนยังคงใช้ในภาษาทางการ จนถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพราะว่าตัวอักษรจีนมีอยู่นับหมื่นตัว แต่ละตัวมีความแตกต่างกัน มีวิธีเขียนหลายแบบ หลายความหมาย การเรียนอ่านและการเขียนตัวอักษรจีนไม่ใช่เรื่องง่าย ศิลปะการเขียนอักษรจีนได้เข้ามาในประเทศเกาหลีเมื่อ 1,500 ปีมาแล้ว

การเขียนตัวอักษรด้วยพู่กันเกาหลีเรียกว่า "บุดกึลซี" ต้องอาศัยปัจจัย 4 ของนักปราชญ์ ได้แก่ หมึก แท่งหินฝนหมึก พู่กันและกระดาษ ศิลปินเขียนพู่กันส่วนใหญ่มักเป็นทั้งนักปราชญ์และจิตรกร ศิลปินเหล่านี้อาจใช้พู่กันเล่มเดียวกันเขียนกลอนบรรยายภาพ ภาพวาดเกาหลี เป็นศิลปะที่มีธรรมเนียมนิยมของตนเองอย่างสมบูรณ์ จิตรกรรม ภาพจิตกรรมของเกาหลีมีมานานแล้ว สถาบันภาพวาดก่อตั้งขึ้นในยุค โกกุริวสถาบันแห่งนี้เน้นภาพวาดที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา รูปแบบจิตรกรรมที่หลากหลายได้พัฒนาสืบต่อกันมาจนถึงสมัยโซซอน พร้อมนำรูปแบบศิลปะจีนแบบใหม่รวมทั้งเทคนิคการวาดภาพแบบตะวันตก มีการใช้สีสันสดใสในภาพที่วาดเกี่ยวกับศาสนานี้

2.2.2.10 ระบบรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้

นักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า "รัฐสวัสดิการ" กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ โดยมองว่ารัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้เกิดจากพื้นฐานสำคัญสองประการ คือ (1) แผนงานความมั่นคงทางสังคม และ (2) แผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน

1) แผนงานความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes)

แผนงานความมั่นคงทางสังคมที่เน้นการจ่ายเงินสมทบจากประชาชน ประกอบด้วยแผนงานย่อย 4 แผนงาน ได้แก่

1.1) แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme - IACI)

1.2) แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme - NHI)

1.3) แผนงานการประกันเงินบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme - NPI)

1.4) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Insurance Scheme - NEI)

2) แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Public Assistance Program - PAP)

แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมเป็นแผนงานที่ประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ประกอบด้วยแผนงานย่อย ๆ อีก 3 แผนงาน ได้แก่

2.1) แผนงานให้การสงเคราะห์ด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance)

2.2) แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance)

2.3) แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ (Medical assistance)

สรุประบบสวัสดิการในเกาหลีใต้ มีการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ แผนงานด้านสวัสดิการสังคมสำคัญ 3 แผนงาน คือ (1) แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme 1988) (2) การขยายแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme 1988) และ (3) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Scheme 1995) แผนงานทั้งสามเป็นแผนงานที่นำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้อย่างขนานใหญ่ และล้วนมาจากการที่นักการเมืองคนสำคัญของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้ให้สัญญาไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเป็นสำคัญ (สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษาเปรียบเทียบแนวการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส: กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ไว้ดังนี้

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศใด ขึ้นอยู่กับแนวคิดสวัสดิการสังคมของประเทศนั้นที่นำมาปรับใช้ เช่น หลักแนวความคิดการจัดสวัสดิการแบบเก็บตก โดยเป็นเพียงการช่วยเหลือแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า หรือการนำเอาแนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมาใช้ ก็จะถือได้ว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐในการจัดการกับปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคมในภาพกว้าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาคส่วนที่จะต้องมาช่วยกัน

ในงานศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดสวัสดิการสังคม ที่หมายถึงระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระบบมาตรฐาน และการบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ ได้นำแนวทางการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ มาใช้เป็นวิธีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทั่วถึงและเป็นธรรม โดยได้เปรียบเทียบรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นประเทศในทวีปเอเชียที่ได้รับการยอมรับในเรื่องของความสำเร็จในการจัดสวัสดิการสังคม

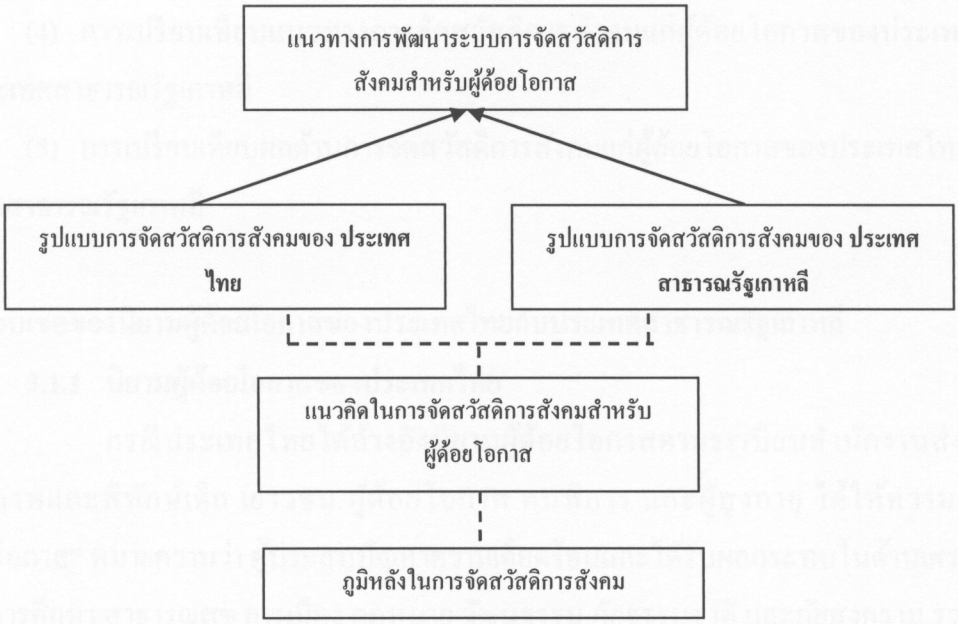
ในการด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีการใช้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า การดูแลในลักษณะเก็บตก (Residual) หรือรูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคเอกชนและ

องค์กรการกุศล ที่มีอยู่หลายระดับของการช่วยเหลือ รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคธุรกิจเอกชน และรูปแบบการจักสวัสดิการทางสังคมแบบพหุลักษณ์ ที่เป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน

ส่วนสวัสดิการสังคมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีแนวโน้มไปในเชิง "รัฐสวัสดิการ" ภายใต้ 2 แผนงาน คือ 1.แผนงานความมั่นคงทางสังคม และ 2.แผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน ซึ่งสรุปได้ว่า ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีรากฐานของแผนงานด้านสวัสดิการสังคมมาจากการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐในรูปแบบการประกันสังคม

ดังนั้นด้วยความต่างของนโยบายทางด้านการจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงฐานความคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่ต่างกัน ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นที่จะเปรียบเทียบในเชิงนโยบาย การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้วยโอกาสของทั้งสองประเทศ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทาง ในการพัฒนาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมดังภาพ

ภาพที่ 2 กรอบคิดในการศึกษา



บทที่ 3
ผลการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส : กรณีประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ผลการศึกษาในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาขอนำเสนอ ผลการศึกษาแยกเป็นประเด็น ดังนี้

(1) ขอบเขตของนิยามผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(2) แนวคิด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(3) การแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ ของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(4) การเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(5) การเปรียบเทียบผลด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.1 ขอบเขตของนิยามผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.1.1 นิยามผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย

กรณีประเทศไทยได้อ้างอิงนิยามผู้ด้อยโอกาสตามระเบียบสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ได้ให้ความหมาย “ผู้ด้อยโอกาส” หมายความว่า ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น ได้แก่ คนยากจน คนเร่ร่อน คนไร้สัญชาติ ผู้พ้นโทษ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี และผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว

3.1.2 นิยามผู้ด้อยโอกาสของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีผู้ศึกษาได้อ้างอิงตามแผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Public Assistance Program - PAP) โดยแผนดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชน (Public Livelihood Protection Law of 1961) พ.ศ.2504 สามารถจำแนกกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยนัยของแผนดังกล่าว ได้แก่ ประชาชนที่ไม่สามารถจะทำงานหารายได้เลี้ยงตนเอง ทั้งเนื่องมาจากความชราภาพและความพิการทุพลภาพ ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ เด็กไร้บ้าน ผู้หญิงที่เผชิญกับสภาวะยากไร้ และผู้ประสบภัย

3.2 แนวคิด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.2.1 แนวคิด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการ ผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) สวัสดิการสังคมกระแสหลัก ได้แก่ รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบันซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชน 2) สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก ในที่นี้หมายถึง รูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณ์ (Pluralism Model) ที่คำนึงถึงความหลากหลาย วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วน และ 3) สวัสดิการสังคมท้องถิ่น เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลัก และกระแสรองเป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเทศไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 เพื่อเป็นแม่บทในการบริหารประเทศ และชี้ทิศทางในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและคุณภาพคนจากแนวคิดสังคมคุณภาพ (Social Quality) ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน ซึ่งสถานการณ์การพัฒนาสังคมในระยะต่อไปจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งโครงสร้างประชากร ผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนความคาดหวังจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่ต้องการกระบวนการคุ้มครองและเสริมสร้าง

หลักประกันในรูปแบบต่างๆ โดยวิสัยทัศน์ของแผนฯ ระบุไว้ดังนี้ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (3) ยุทธศาสตร์การสร้างสมดุลและความมั่นคงของอาหารและพลังงาน (4) ยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจฐานความรู้และการสร้างปัจจัยแวดล้อม (5) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในภูมิภาค และ (6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จากยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ข้อนี้ ยุทธศาสตร์ที่ตรงกับงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มากที่สุด คือ ยุทธศาสตร์ข้อที่ 1 “ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม” ซึ่งประกอบไปด้วยแนวทางการพัฒนา 4 ประการ โดยเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อให้เกิดสังคมคุณภาพตามแนวคิดคุณภาพสังคม (Social Quality) ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย สามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง

2) การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิพึงมีพึงได้ เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ

3) การเสริมสร้างพลังให้ทุกคนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคม และการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

4) เสริมสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้แน่นแฟ้นเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

จากประเด็นยุทธศาสตร์ข้อที่ 1 “ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม” ข้างต้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ.2555 – 2559 จากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนประกฏเป็นวิสัยทัศน์ที่ว่า “มุ่งสู่สังคมคุณภาพ บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน” โดยมีพันธกิจที่ต้องขับเคลื่อนประกอบไปด้วย 1) สร้างระบบสวัสดิการให้ประชาชนมีหลักประกันและมีความมั่นคงในชีวิต 2) พัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง 3) เสริมสร้างทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม และ 4) พัฒนาองค์ความรู้ ขีดความสามารถ และระบบการบริหารจัดการด้านการพัฒนาสังคม นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีการจัดทำยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส 5 ปี (พ.ศ.2551 - 2555) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1.1 วิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์

"ผู้ด้อยโอกาสได้รับการยอมรับ เข้าถึงสิทธิ มีส่วนร่วมในการพัฒนา และพึ่งพาตนเองได้

3.2.1.2 กลุ่มผู้ด้อยโอกาส หมายถึง

1) คนยากจน 2) บุคคลเร่ร่อน 3) ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร 4) ผู้ติดเชื้อ HIV / ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ได้รับผลกระทบ เช่น ครอบครัว ชุมชน และ 5) ผู้พ้นโทษ

3.2.1.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ 34 มาตรการ ประกอบด้วย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์เสริมพลังสร้างวาทกรรม "ผู้ด้อยโอกาส" ใหม่สำหรับผู้ด้อยโอกาส

สำหรับผู้ด้อยโอกาส

1) ได้รับการยอมรับ เสริมพลัง และปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ด้อยโอกาส

2) มีส่วนร่วม ส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมสร้างวาทกรรมใหม่ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการรวมกลุ่มของผู้ด้อยโอกาส และชุมชน

3) ได้รับการยอมรับเข้าถึงสิทธิ ส่งเสริมและนำเสนอทุนทางสังคม ปราชญ์สังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น สวัสดิการชุมชน รูปแบบอื่นๆ แก่ ผู้ด้อยโอกาส เพื่อเป็นทางเลือกนอกเหนือจากสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้

สำหรับผู้เกี่ยวข้อง

4) ได้รับการยอมรับเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

5) เผยแพร่กิจกรรมการรวมกลุ่มของผู้ด้อยโอกาสสู่สังคมทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ดี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์คุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และสร้างหลักประกันพื้นฐานแก่ผู้ด้อยโอกาส

การพัฒนามาตรการ และกลไกการดำเนินงาน

1) ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการเฝ้าระวังมิให้ปัญหาผู้ด้อยโอกาสขยายตัวออกไปมากกว่าเดิม และป้องกันมิให้เกิดกลุ่มผู้ด้อยโอกาสขึ้นมาใหม่

2) ส่งเสริมการค้นหา และเข้าถึงกลุ่มเสี่ยง เพื่อการป้องกัน แก้ไขเชิงรุกที่ต้นตอของปัญหา

3) ส่งเสริมเรื่อง "จิตอาสา"ในการทำงานเพื่อช่วยเหลือพิทักษ์และคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส

4) ส่งเสริมการมีงานทำ การมีรายได้ ร่วมกับภาคีร่วมพัฒนา ซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหาผู้ด้อยโอกาสอย่างยั่งยืน

5) เสริมความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น และบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสในทุกระดับเหมาะสมแต่ละพื้นที่

6) เป็นสื่อกลางประสาน นำเสนอปัญหาความต้องการสถานการณ์ด้านผู้ด้อยโอกาสกับภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ที่ต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาส

7) ใช้และเผยแพร่มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ให้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับการทำงานด้านผู้ด้อยโอกาสของหน่วยงานต่างๆ

นำเสนอ ปรับแก้ บังคับใช้กฎหมาย

8) นำเสนอข้อมูลให้ทุกภาคส่วนทั้งในระดับประเทศ ท้องถิ่น ภาคเอกชนและชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการออกหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบปฏิบัติ ที่เอื้อต่อการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาส

9) เสนอและสนับสนุนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านผู้ด้อยโอกาสให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

10) ศึกษา วิจัย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือตนเองหรือเข้าถึงบริการพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาส

11) นำเสนอข้อเรียกร้อง ความต้องการของผู้ด้อยโอกาส แก่ภาครัฐบาลเพื่อนำไปประกอบการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ

การขับเคลื่อน ผลักดัน นโยบายด้านผู้ด้อยโอกาส

12) จัดตั้งคณะกรรมการการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายด้านผู้ด้อยโอกาส

13) จัดทำยุทธศาสตร์ผู้ด้อยโอกาส

14) ผลักดันแผนยุทธศาสตร์ไปสู่เครือข่ายและชุมชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ศึกษาวิจัย สร้างองค์ความรู้ และเผยแพร่

1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และจัดการความรู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส

2) ส่งเสริม สนับสนุน การเรียนรู้ทักษะชีวิตแบบมีส่วนร่วม

3) เผยแพร่องค์ความรู้ใหม่ๆ ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส

4) เป็นสื่อกลางนำเสนอปัญหาความต้องการสถานการณ์ด้านผู้ด้อยโอกาส สู่ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและ ระดับชาติ

5) นำทุนทางสังคมในท้องถิ่นมาใช้สำหรับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งนำมาใช้เป็นตัวแบบที่ดี

6) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร พันธกรณีตามสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์แนวคิด ปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง

1) ให้ความรู้ ความเข้าใจ ส่งเสริม สนับสนุน ภาคีร่วมพัฒนา เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตพอเพียง

2) นำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์รณรงค์ปรับเปลี่ยนทัศนคติ

1) สนับสนุน ส่งเสริมให้บุคคล/กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีศักยภาพ และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดี ในฐานะที่เป็นทุนทางสังคม และแบบอย่างที่ดี (Best Practice)

2) รณรงค์ให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์ของผู้ด้อยโอกาสควบคู่ไปกับความมั่นคงของรัฐ

3) รณรงค์สร้างกระแสการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสิทธิพลเมืองการมีงานทำ และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ด้อยโอกาสทั้งในระดับประเทศ และต่างประเทศ

4) ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้ใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานกับผู้ด้อยโอกาสและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5) ให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง สิทธิมนุษยชน การจัดทำสวัสดิการชุมชนแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์พัฒนาเชื่อมโยงข้อมูลผู้ด้อยโอกาส

1) เชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสระหว่างเครือข่ายพันธมิตร ข้อมูลทรัพยากรทางสังคม และทุนทาง สังคมที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสให้ทันสถานการณ์

2) ส่งเสริม สนับสนุน ให้ชุมชนจัดทำข้อมูลผู้ด้อยโอกาส

3.2.1.4 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ของประเทศไทย ผลการศึกษารูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่

1) รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (Institution Model)

ในความรับผิดชอบของรัฐ ยังเป็นรูปแบบหลัก/กระแสหลักของของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศรูปแบบนี้ถือเป็นกลไกหลักหรือกระแสหลัก ของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดในฐานะเป็นกลไกหลักของสังคมที่รัฐไม่ควรแทรกแซงหรือแทรกแซงให้น้อยที่สุด รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือทำหน้าที่ดูแลเฉพาะกลุ่มผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสทางสังคมที่ไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติ (Dysfunction) บริการของรัฐจึงเน้นการช่วยเหลือ เฉพาะหน้า (Public Assistance) บรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็นการดูแลในลักษณะของการเก็บตก (Residual) บริการที่รัฐจัดจึงไม่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเชิงระบบหรือเชิงโครงสร้างแต่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของปัจเจกบุคคล ไม่มุ่งให้ประชาชนหรือ กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวหรือมีความยั่งยืนได้ ลักษณะบริการที่รัฐจัดเป็นหลัก เช่น การให้เงินสงเคราะห์ประเภทต่างๆ การแจกสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภค และการจัดบริการสังคมต่างๆ ในสถาบันต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า บริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตมนุษย์ เช่น บริการด้านสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ มีที่อาศัย ฯลฯ บริการสาธารณูปโภค และการคมนาคม บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ บริการด้านการประกันสังคม ที่จัดให้แก่กลุ่มแรงงานในสถาบัน หรือบริการเชิงสงเคราะห์ ที่จัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ ล้วนเป็นบริการที่จัดให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยรัฐเป็นศูนย์กลาง ในรูปแบบสถาบันของรัฐที่บุคลากรของรัฐเป็นเจ้าภาพหลัก เนื่องจากภาครัฐมีความพร้อมด้านทรัพยากรสูงทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร พื้นที่ดำเนินงานและต้นทุนความรู้เดิมในการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี แม้การจัดการโดยภาครัฐจะมีหลายด้าน แต่ก็มักจะใช้แนวทางการดำเนินงานและการวางแผนที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก การกำหนดระเบียบและคำสั่งที่ขาดการระดมมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ได้ก่อผลต่อสถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคม

ปัจจุบัน เช่น มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ การจัดสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับบางส่วนละเลยบางส่วน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมไม่สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

ข้อควรพิจารณาของการให้บริการในรูปแบบสถาบันที่สำคัญ คือ บริการที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการจัดบริการในรูปแบบการให้การสงเคราะห์รายบุคคล โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ (Means Test) บุคคลว่า มีคุณสมบัติควรได้รับการช่วยเหลือหรือไม่เพียงไร การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าว เป็นการเน้นบริการเชิงสงเคราะห์ ซึ่งไม่ทันการ ไม่ทันต่อปัญหาและความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต ประกอบกับความจำกัดด้านทรัพยากรทำให้ความช่วยเหลือย่อมไม่เพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ไม่สามารถจะช่วยให้เขาพึ่งตนเองในระยะยาวได้ ตรงข้ามอาจส่งผลให้เกิดความคิดพึ่งพิงรัฐมากเกินไป จนอ่อนแอต่อการสู้กับปัญหาด้วยตนเอง บริการรูปแบบนี้จึงมีข้อจำกัดและมีผลกระทบตามมาที่อาจคาดไม่ถึง ในระยะยาว

2) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคเอกชนและองค์การสาธารณกุศล

รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยองค์การพัฒนาภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงองค์การสาธารณกุศลต่าง ๆ กล่าวได้ว่ามีรูปแบบการให้บริการหลายระดับ ได้แก่

- บริการระดับที่เน้นการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ในรูปของเงินทุนการศึกษาการสงเคราะห์วัตถุ การสงเคราะห์ทุนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กลุ่มเด็กเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

- บริการระดับที่มีเป้าหมายในการรวมกลุ่ม จัดตั้งกลุ่ม สร้างเสริมความเข้มแข็งแก่องค์กรชาวบ้าน องค์กรชุมชนกลุ่มต่าง ๆ การดำเนินงานเชิงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับลึกดังกล่าว จะให้ความสำคัญกับการเรียนรู้แบบรวมกลุ่ม มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนปัญหาทางออกซึ่งกันและกัน มีการส่งเสริมให้จัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือในกลุ่มปัญหาต่าง ๆ รูปแบบสวัสดิการสังคมเช่นนี้ จะช่วยให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าถึงปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้ลึกซึ้งกว่า เพราะวิธีการทำงานจะมีลักษณะเกาะติดปัญหาอย่างเอาจริงเอาจัง เป็นการทำงานที่มีเป้าหมายทั้งยกระดับ ความตระหนักรู้ของชุมชน ร่วมไปกับการรณรงค์และการเคลื่อนไหวทางสังคม การให้บริการในรูปแบบดังกล่าวจะเน้นการให้ข้อมูลทางเลือกเพื่อสร้างความเข้าใจแก่สังคม แต่ด้วยความจำกัดด้านทรัพยากรและกำลังคนจึงทำให้ไม่สามารถขยายผลของงานได้อย่างกว้างขวางนัก ประกอบกับในระยะหลังกระบวนการทำงานเน้นหนักไปในทิศทางที่ส่งเสริมผลักดันให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของปัญหา เข้ามาร่วมรับรู้ คิด ตัดสินใจและดำเนินการแก้ปัญหาด้วยตัวพวกเขาเอง โดยองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นพี่เลี้ยงให้ จึงทำให้บทบาทการทำงานขององค์การพัฒนา

เอกชน ปรับเปลี่ยนไปในทิศทางของการทำงานที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง มหภาค แต่กลับมาทำงานเคลื่อนไหวในพื้นที่เล็ก ๆ เฉพาะพื้นถิ่นในภูมิภาค เพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือในกลุ่มประชาคม ประชาสังคมต่าง ๆ ให้ร่วมศึกษาและทดลองดำเนินการแก้ปัญหาไปพร้อมกัน เช่น โครงการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในภูมิภาคต่าง ๆ หรือการจัดทำโครงการการจัดการเรียนรู้ทางสังคม ผ่านการฝึกอบรม การพัฒนาการเรียนรู้ผ่านวิธีการแบบใหม่ ๆ เช่น การจัดโครงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การจัดทำกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น ละครบำบัด ดนตรีบำบัด การเล่นเชิงบำบัด เป็นต้น หรือการจัดทำโครงการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ เช่น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน ฯลฯ เป็นต้น

3) รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคธุรกิจเอกชน

แม้จะถูกกำหนด โดยกฎหมาย แต่ขาดการควบคุมอย่างเป็นระบบที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ได้แก่ การจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานในโรงงาน บริษัท ห้างร้าน ในรูปแบบสวัสดิการพนักงาน การหักเงินสมทบกองทุนพนักงาน ที่มีรูปแบบคล้ายเงินบำเหน็จของรัฐ การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืม สวัสดิการวันลา วันหยุด การอนุญาตให้ลาเรียนการจัดการอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น บริการในรูปแบบดังกล่าว เป็นบริการที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความพอใจของนายจ้างเฉพาะราย เพราะหากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการให้ ลูกจ้าง พนักงาน ก็ไม่สามารถจะต่อรองได้เพราะเกรงว่าจะถูกให้ออกจากงาน จึงตกอยู่ในสภาพจำทน ลูกจ้างหลายรายจึงถูกลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านสวัสดิการ สิทธิวันลา วันหยุด การรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนด แต่รัฐยังไม่สามารถขยายการคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง และเป็นระบบเพียงพอ

4) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์ (Pluralism Model)

เริ่มได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นแต่ยังเป็นการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง/กระแสทางเลือก ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ทางสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิดความเชื่อ และความหลากหลายของผู้คนได้มากขึ้น ประกอบกับกระแสของการย้ายถิ่นของพลเมืองโลกเป็นไปอย่างมีอิสระมากขึ้น จึงทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของคนต่างชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม แลกเปลี่ยนกันอย่างมากมาย กระบวนการดังกล่าวทำให้คนที่มีโอกาสสามารถสร้างพื้นที่หรือปริมณฑลทางวัฒนธรรม ความคิดของตนและกลุ่มไว้ได้ จึงมีพื้นที่ทางสังคมสำหรับประชาชนที่มีความแตกต่างมากขึ้นด้วย ดังนั้นการจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ความหลากหลายของวิธีการทำงานที่มีความผสมผสานหลาย ๆ วิธี ความหลากหลายของสหวิชาชีพ และหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหา

บนฐานความสัมพันธ์ที่ เสมอภาคแบบ หุ้นส่วน (partnership) และมีส่วนร่วมในฐานะ "เจ้าภาพร่วม" มากกว่าการให้บริการแบบหน่วยใดหน่วยเดียวเป็นหลักดังที่เคยเป็นมา

รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ (Pluralism Model) เป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในยุคปัจจุบัน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น สวัสดิการเฉพาะกลุ่ม สวัสดิการประชาชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างไปจากรูปแบบสถาบันที่รัฐดำเนินการเป็นหลัก เพราะเป็นรูปแบบที่มีลักษณะหลากหลาย ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง สามารถตอบสนอง กับปัญหาและความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มได้มากกว่าหลักการสำคัญของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ที่สำคัญ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม

หลักการการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของสวัสดิการพหุลักษณ์ การจัดสวัสดิการลักษณะนี้เป็นการเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ผ่านกระบวนการคิด วิเคราะห์ปัญหา เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบทางเลือกใหม่ๆ ที่จะทำให้การจัดสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดทำสวัสดิการรูปแบบใหม่ๆ โดยการลองทำก่อนและพยายามปรับปรุง แก้ไขรูปแบบดังกล่าว ให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด มิติการทำงานจึงเป็นแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง การเปิดโอกาสให้คนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมโต้แย้ง ร่วมรับรู้ ร่วมวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกัน การหาประชามติร่วมกันจากทุกภาคส่วนในการจัดสวัสดิการ หากสวัสดิการที่จัดไม่เหมาะสมก็จะใช้ประชามติร่วมกันปรับปรุง แก้ไขกฎ ระเบียบเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ร่วมกัน และมีการพัฒนาการจัดสวัสดิการไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ตัวอย่างเช่น สวัสดิการชุมชน สวัสดิการออมทรัพย์ สวัสดิการเฉพาะกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ เป็นต้น

(2) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

หลักการความเป็นธรรมทางสังคมเป็นการแสดงความตระหนักถึงความรับผิดชอบทางสังคมของการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมที่ไม่ครอบคลุม ไม่ทั่วถึงกลุ่มที่ยากลำบากที่สุดให้ได้รับโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม สวัสดิการพหุลักษณ์จึงให้ความสำคัญกับกลไกการบริหารจัดการตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติเกณฑ์พิจารณาให้ความช่วยเหลืออย่างรอบด้านโดยผ่านประชาคมของชุมชน สังคม หลักการข้อนี้จึงให้ความสำคัญกับกระจายบริการไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการให้มากที่สุด เช่น การคำนึงถึงคนจน ยากไร้ ไม่มีผู้ดูแล มีความยากลำบากในการดำรงชีวิต คนที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิหรือความเป็นตัวตนของตน (ขาดหลักฐานแสดงสิทธิที่รัฐจัดให้) กลุ่มคนต่างวัฒนธรรม (ข้อบังคับ

ของกฎหมายยังไม่เอื้อประโยชน์ให้) การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมของสวัสดิการพหุลักษณ์จึงเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่มีการตกลง รับรู้ร่วมกันในเงื่อนไขของการจัดสวัสดิการคำนึงถึงการให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ ในรายละเอียดของชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น การนำดอกเบี้ยจากกองทุนสวัสดิการชุมชนมาจัดเป็นบริการเบี้ยยังชีพให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ยากลำบากในชุมชนที่รัฐยังเข้าไม่ถึงกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นการเสริมหนุนรูปแบบสวัสดิการสถาบันอีกทางเลือกหนึ่งหลักการความเป็นธรรม จึงเป็นฐานคิดหลักของการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณ์ที่พยายามตอบสนองกลุ่มเป้าหมายสวัสดิการสังคม ในลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพียงพอ โดยใช้ฐานข้อมูลที่ชัดเจนของพื้นที่ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

(3) ความเสมอภาค (Equality)

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะความเสมอภาคของโอกาสทางสังคมที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับไม่แตกต่างกัน เช่น "การจัดบริการของประกันสังคม พบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการประกันสังคมยังจำกัดอยู่ในจำนวนคนงานที่อยู่ในสถานประกอบการ ซึ่งจำนวนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด 30 กว่าล้านคน ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมมีผู้ประกันตนอยู่ในระบบประกันสังคมถึง 7.8 ล้านคนและมีสถานประกอบการจำนวน 332,922 แห่ง ปัจจุบันบริการดังกล่าวจึงยังไม่ครอบคลุมถึงคนงานทุกคน สำนักงานประกันสังคมจึงมีนโยบายการขยายบริการสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบหลากหลายอาชีพ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 22 ล้านคนให้สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งมี ทั้งหมด 7 กลุ่ม ได้แก่ ลูกจ้างเกษตรกร ลูกจ้างขับรถรับจ้าง กลุ่มรับงานไปทำที่บ้านคนทำงานบ้าน กลุ่มบริการทางเพศ กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มสหกรณ์ ยูเนี่ยน

(4) ความยั่งยืน (Sustainable)

การจัดสวัสดิการสังคมไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นความยั่งยืนยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องไปให้ถึงการพัฒนาแบบยั่งยืน แต่การจัดสวัสดิการสังคมที่ผ่านมายังให้ความสำคัญกับเรื่องนี้น้อยมาก เนื่องจากไม่สามารถวัดผลออกมาเป็นตัวเลขได้ว่าเมื่อได้รับการดูแลไปแล้ว คุณภาพชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

(5) ความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (Accessibility)

การตอบสนองความพึงพอใจที่ดีที่สุดของผู้ใช้บริการ คือ การได้รับบริการที่หลากหลายเหมาะสมกับความต้องการ และสามารถเข้าถึงและตอบสนองความพอใจ

ในขั้นพื้นฐานได้อย่างเหมาะสม การเกิดขึ้นของรูปแบบสวัสดิการสังคมพหุลักษณ์จึงมีเป้าหมาย ที่จะจัดบริการต่างมิติต่างรูปแบบให้มนุษย์ที่ไม่เหมือนกันได้รับความพอใจในระดับหนึ่ง การที่มนุษย์มีความพอใจต่อบริการที่ได้รับ จะช่วยให้เขามีความสุขและมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองได้มากขึ้น อันเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงตนเองในระยะยาว

กรณีตัวอย่างของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ (Pluralism Model)

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งเน้นการเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ศึกษาจึงขอเลือกเฉพาะรูปแบบสวัสดิการชุมชนมานำเสนอกรณีตัวอย่าง เพื่อเชื่อมโยงถึงการจัดสวัสดิการตามนโยบายของรัฐบาล และนำไปสู่การนำเสนอนโยบายการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของรัฐบาล หรือที่รู้จักกันว่า “สวัสดิการ 3 ขา” ในส่วนต่อไป

รูปแบบสวัสดิการชุมชน

รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณ์ที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด คือ รูปแบบสวัสดิการชุมชน เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงต้นทุนทางสังคมของคนในชุมชน วัฒนธรรม วิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย รูปแบบของสวัสดิการชุมชน ได้แก่ สิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล การดูแลกันภายในชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนจึงอยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกระดับในชุมชน สวัสดิการชุมชนจึงมีฐานคิดจากเรื่องราวต่างๆของชุมชน ได้แก่

- การใช้องค์กรการเงินเป็นฐานในการจัดสวัสดิการ นำผลกำไรมาจัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการ หัวใจสำคัญ คือ การออม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ การออมวันละบาท
- การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนเป็นผู้จัดการดิน น้ำ ป่า ทะเลการเกษตร การดูแลรักษาป่า จัดการที่ดินชายฝั่ง สร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร
- การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน โดยผู้สูงอายุอาศัยกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ การซื้อสวนยาง สวนปาล์ม นำผลกำไรที่ได้ไปจัดสวัสดิการ จัดกองทุนหมุนเวียน ฯลฯ

ในด้านประเด็นยุทธศาสตร์และแผนงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การผลักดันให้เกิดสังคมสวัสดิการ ประกอบด้วยแผนงาน คือ 1) พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม 2) พัฒนาความมั่นคงเรื่องที่อยู่อาศัย 3) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภารกิจกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4) เตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) 5) ส่งเสริมสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ และ 6) การสร้างและขยายโอกาสเพื่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ทั้งนี้รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการขับเคลื่อนให้สังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการในปี พ.ศ.

2560 ผู้ศึกษาจึงขอนำแนวทางการจัดระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของประเทศไทย และนโยบายการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของรัฐบาล (กองทุนสวัสดิการ 3 ขา) ตามนโยบายรัฐบาลมานำเสนอ

ระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของประเทศไทยตามนโยบายรัฐบาล

ในการออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้านั้น มีคำถามสำคัญๆ ที่ต้องถามสี่คำถามด้วยกัน คือ (ก) สวัสดิการที่จะให้นั้นคือสวัสดิการอะไร (ข) ใครคือผู้รับสวัสดิการแต่ละประเภทและมีสิทธิ์ได้รับสวัสดิการภายใต้เงื่อนไขอะไร (ค) ระดับของสวัสดิการที่ได้รับมากน้อยเพียงใด เท่ากันหรือไม่ หากไม่เท่ากันเพราะเหตุใด (ง) ใครเป็นผู้ให้บริการสวัสดิการไม่ว่าในการจัดหางบประมาณหรือเงินทุน และในการบริหารจัดการ

คำถามข้างต้นเหล่านี้นามาสู่ข้อเสนอในเรื่องหลักการ กรอบแนวคิด และความครอบคลุมของสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย โดยเริ่มจากองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมว่ามีระบบอะไรบ้าง เป็นการให้มุมมองของประเภทหรือวัตถุประสงค์ของสวัสดิการ รวมถึงผู้รับสวัสดิการด้วย จากนั้นเป็นการพิจารณาถึงระดับของสวัสดิการ แนวคิดเบื้องต้นในการจัดสรรงบประมาณ และประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมต่างๆ ตามลำดับ

องค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมตามนโยบายสวัสดิการถ้วนหน้าโดยทั่วไป องค์ประกอบของระบบสวัสดิการประกอบด้วย

1) การให้บริการสังคม (Social service) หมายถึงการที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่นการให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น

2) ระบบประกันสังคม (Social security หรือ safety net) หมายถึงระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่นตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชผลตกต่ำ สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่นสิทธิ์ได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิ์ในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ

3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึงระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทางานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราวกึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิ์มักมีลักษณะถาวร เช่นพิการถาวร ป่วยถาวร เป็นต้น

4) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อ

สังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น การแบ่งแยกข้างต้นอาจเรียกเป็น 4 เสาหลักของระบบสวัสดิการ (4 Pillars of Welfare System)

ประเด็นต่อมาหลังจากการแบ่งระบบของสวัสดิการเป็นสี่ส่วนหลักข้างต้น คือ ในแต่ละสวัสดิการของแต่ละเสาหลักนั้น ระดับของสวัสดิการที่รัฐและสังคมควรสรรหาให้กับประชาชน หรือให้การรับรองว่าจะสรรหามาให้นั้นควรเป็นเท่าไร ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญต่อความยั่งยืนและสมเหตุสมผลของระบบสวัสดิการ โดยหากมีการให้สวัสดิการน้อยเกินไปก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้สวัสดิการกับประชาชน แต่หากให้มากเกินไปก็จะเป็นภาระต่อรัฐบาลหรือสังคมและไปเบียดบังรายจ่ายที่จำเป็นด้านอื่นของประเทศมากเกินควร

โดยหลักการระดับสวัสดิการสามารถแบ่งออกได้เป็นสามระดับ คือ

1) สวัสดิการสังคมพื้นฐาน โดยหลักการประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐตามนิยามข้างต้นอย่างถ้วนหน้าและเท่าเทียมกันในระดับ 'พื้นฐาน' คือ เป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้มีชีวิตอยู่ได้สมกับความเป็นมนุษย์ สวัสดิการสังคมพื้นฐานควรครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิดถึงตาย ตรงกับแนวคิด 'จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน' ของ อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

2) สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีทั่วไป ประชาชนบางกลุ่มอาจได้รับสวัสดิการสูงกว่าระดับพื้นฐาน (เรียกว่า 'สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม') ในกรณีที่มีการสมทบจ่ายเพิ่มจากผู้ได้รับสวัสดิการเอง เช่น บริการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบประกันสังคม หรือมีเหตุอันสมควรที่รัฐควรให้บริการเพิ่มเติมเช่นบริการรักษาพยาบาลข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการได้รับเงินเดือนต่ำกว่าภาคเอกชน ในระดับความสามารถเดียวกันส่วนนี้ไม่มีลักษณะ 'ถ้วนหน้า' สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มอาจเป็นการต่อยอดจากสวัสดิการสังคมพื้นฐานในโครงการเดียวกัน หรือเป็นโครงการแยกต่างหากจากสวัสดิการสังคมพื้นฐาน เช่นประกันสุขภาพของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือเป็นสวัสดิการพื้นฐาน ในขณะที่ประกันสุขภาพของระบบประกันสังคมและข้าราชการเป็นสวัสดิการส่วนเพิ่ม

3) สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่ม: กรณีคนจนและกลุ่มอาชีพ คนจนและผู้มีรายได้น้อยควรได้สวัสดิการสังคมส่วนเพิ่มบางประการด้วย ตัวอย่างเช่น เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาภายใต้โครงการ กยศ. สวัสดิการสังคมส่วนนี้มีลักษณะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) โดยการดำเนินการเพื่อเลือกว่าใครอยู่ในกลุ่มเป้าหมายนั้นอาจใช้วิธีดูรายได้หรือฐานะ (Mean-testing) เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (กยศ.) หรือกำหนดตามกลุ่มอาชีพที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย เช่น โครงการประกันราคาพืชผล กองทุนสวัสดิการชาวนา เป็นต้น

โดยหลักการหากระดับสวัสดิการภายใต้สวัสดิการพื้นฐานมีมาตรฐานสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตจะไม่มีความจำเป็นต้องมีสวัสดิการส่วนเพิ่มสำหรับคนจนหรือกลุ่มอาชีพ

แต่ต้องบริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าจริงๆ ในทางปฏิบัติควรลดความซ้ำซ้อนระหว่างสวัสดิการขั้นพื้นฐานและสวัสดิการส่วนเพิ่มที่อาจมีอยู่ เช่น ประชาชนบางคนได้รับสวัสดิการประเภทเดียวกันจากสองโครงการ เป็นต้น

นโยบายการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของรัฐบาล (กองทุนสวัสดิการ 3 ขา)

<u>แนวทางสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน</u>

เพื่อให้นโยบายการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของรัฐบาลสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลไกดำเนินงานในแต่ละระดับ และเป็นกลยุทธ์การบูรณาการงานสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ การสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆในท้องถิ่นและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้มีการกำหนดแผนงานและขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1) <u>แผนงานระยะที่ 1 สนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศ</u>

รัฐบาลประกาศนโยบายเป็นวาระแห่งชาติ “สวัสดิการชุมชน” เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของชุมชนฐานราก สร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนตามแนวทางสวัสดิการชุมชนโดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้การสนับสนุนและสมทบงบประมาณกองทุนสวัสดิการชุมชนโดยตรงให้กับชุมชนการเสริมสร้างความเข้มแข็งกองทุนสวัสดิการชุมชน ในปีงบประมาณ 2554 สนับสนุนการพัฒนาและการสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีการจัดตั้งแล้ว จำนวน 2,300 ตำบล/เมือง โดยมีหลักเกณฑ์การสนับสนุนที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพกองทุนสวัสดิการชุมชน การดูแลผู้ด้อยโอกาสในตำบล และการขยายฐานสมาชิกให้ครอบคลุมกว้างขวาง ในรูปแบบ 1 กองทุน 1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1) การสนับสนุนงบประมาณกองทุนที่จัดตั้งก่อนการดำเนินโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- เป็นกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือระดับเทศบาล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และรับเขตของกรุงเทพมหานคร ที่มีการจัดตั้งและดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ได้รับรองจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือได้รับการรับรองการจดทะเบียนเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม รับรองว่ามีการจัดตั้งจริง

- สมาชิกและผู้รับประโยชน์กองทุนสวัสดิการชุมชน มีข้อพิจารณาประเด็นเพิ่มเติม ดังนี้

(1) กลุ่มจะต้องเปิดกว้างในการรับสมาชิกที่หลากหลาย ครอบคลุมทั้งเรื่องเพศ วัย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และสมาชิกต้องกระจายครอบคลุมพื้นที่ไม่กระจุกในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่ในหมู่บ้าน/ ชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนทั้งหมดในตำบล/ ท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งกองทุนนั้น

(2) กรณีกองทุนสวัสดิการชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครฯ มีการแบ่งการปกครองเป็นเขต และในเขตมีชุมชนมากกว่า 30 ชุมชนขึ้นไปโดยจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่ในหมู่บ้าน/ ชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนทั้งหมดในตำบล/ ท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งกองทุนนั้น

(3) กองทุนที่มีพื้นที่อยู่ในเขตเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง เนื่องจากมีจำนวนชุมชนภายใต้การปกครองมากกว่า 30 ชุมชน ให้ใช้เกณฑ์โดยจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่ในหมู่บ้าน/ชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนทั้งหมดในตำบล/ ท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งกองทุนนั้น

(4) กองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล/เทศบาล ที่มีการจัดตั้งกองทุนระดับตำบล/เทศบาล ก่อนการยุบรวม 2 ตำบลเป็น 1 เทศบาล/ตำบล ตามประกาศของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บูรณาการกองทุนเป็นกองทุนเดียวและเมื่อพื้นที่ ที่จัดตั้งกลุ่มมีการจัดสวัสดิการชุมชนอยู่แล้วและมีการเชื่อมโยงกันแล้วยกระดับเป็นกองทุนเดียว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์การสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน

ในกรณีตำบล/ท้องถิ่นมีการจัดตั้งกองทุนมากกว่า 1 กองทุน ต้องมีการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงาน /แผนงาน โดยมีกลไกร่วมในการบริหารกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล/ท้องถิ่น อย่างน้อย 1 ปี

- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งขึ้นแล้ว จะต้องมีเงินกองทุนเพื่อสวัสดิการที่มาจากการสมทบของสมาชิกเป็นการเฉพาะ ซึ่งมิใช่เงินหุ้นหรือเงินฝากของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ปกติ และได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชุมชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- กองทุนสวัสดิการชุมชนจะต้องมีระบบการบริหารจัดการกองทุนที่ดี และ มีธรรมาภิบาล ได้แก่ คณะกรรมการบริหารที่มาจากการคัดสรรของสมาชิก มีการกำหนดสถานภาพการเป็นสมาชิกที่ชัดเจน มีระเบียบหลักเกณฑ์ของกองทุนที่ผ่านการเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกโดยคำนึงถึงความยั่งยืนของกองทุน มีการจัดทำระบบบัญชีการเงินที่เป็นปัจจุบัน มีการจัดทำฐานข้อมูลสมาชิกและกิจการของกองทุน มีแผนหรือตัวชี้วัดการพัฒนาของกองทุนมีระบบการติดตามประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานต่อสมาชิกและผู้เกี่ยวข้อง

- กองทุนสวัสดิการชุมชนนั้นจะต้องมีการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก ไม่น้อยกว่า 3 ด้าน ตามความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความสามารถในการสมทบของสมาชิก เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับเด็ก สุขภาพ การศึกษา อาชีพ รวมถึงมีการเชื่อมโยงหรือมีแผนที่จะเชื่อมโยงงานสวัสดิการกับงานพัฒนาด้านอื่นๆ ของชุมชน

1.2) สนับสนุนงบประมาณกองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งใหม่ มีเกณฑ์ ดังนี้

- กองทุนจัดตั้งใหม่ หมายถึง กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีการจัดตั้งขึ้นตามการส่งเสริมของโครงการนี้

- ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับกองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งแล้ว มีข้อแตกต่าง 2 ประการ คือ

(1) กองทุนนี้เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามการส่งเสริมของโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน

(2) มีสมาชิกมาแล้วไม่น้อยกว่า 100 คน

- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งแล้วและมีคุณภาพไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ก่อนการเสนอรับการสมทบ จะต้องมีการดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เสียก่อน

1.3) การคำนวณงบประมาณสมทบกองทุน

- โครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน มุ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยจะสนับสนุนเงินสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนเมื่อกองทุนนั้นมีคุณภาพตามที่กำหนด ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งแล้ว โครงการจะสมทบให้เท่ากับจำนวนเงินสมทบสวัสดิการของสมาชิกที่มีอายุครบ 1 ปี แต่ไม่เกิน 365 บาทต่อคน (จำนวนสมาชิก และเงินสมทบ นับ ณ วันที่ 30 กันยายน 2552) เช่น กลุ่มมีสมาชิก 100 คน และมีการสมทบต่อเนื่องมาตลอด มีเงินสมทบรวมกัน 36,500 บาท โครงการจะสมทบ 36,500 บาท แต่หากเงินสมทบสวัสดิการของสมาชิกได้ 50,000 บาท โครงการก็จะสมทบให้ 36,500 บาท แต่หากเงินสมทบสวัสดิการของสมาชิกเท่ากับ 25,000 โครงการจะสมทบ 25,000 บาท

- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งใหม่ โครงการจะสมทบสวัสดิการเท่ากับจำนวนเงินสมทบสวัสดิการของสมาชิกที่มีอายุครบ 1 ปี รวมกันแต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อกองทุน ถ้ากลุ่มจัดตั้งแล้วมีเงินสมทบของสมาชิก เท่ากับ 100,000 บาท โครงการจะสมทบ

ให้ 100,000 บาท ถ้ากลุ่มมีเงินสมทบสวัสดิการมี 150,000 โครงการจะสมทบ 100,000 บาท แต่หากเงินสมทบสวัสดิการมี 80,000 บาท โครงการจะสมทบ 80,000 บาท

- ในปีงบประมาณ 2554 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสมทบโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน จำนวน 800 ล้านบาท เพื่อให้การดำเนินการสนับสนุนโครงการฯ อย่างต่อเนื่อง จึงมีหลักเกณฑ์การพิจารณากองทุนที่ขอรับการสมทบงบประมาณรอบที่สอง ดังนี้

(1) เกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของกองทุนที่สามารถนำเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสมทบกองทุนในรอบที่สอง มีดังนี้

(1.1) เป็นกองทุนที่ได้รับการพิจารณาสมทบงบประมาณกองทุนจากคณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการชุมชนจังหวัดและกรุงเทพมหานครในรอบแรก

(1.2) สมาชิกและผู้รับประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการชุมชนมีความหลากหลายครอบคลุมกลุ่มคน รวมถึงเยาวชน คนชรา คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และสมาชิกกระจายพื้นที่ในตำบล รวมทั้งมีแผนการพัฒนาและขยายจำนวนสมาชิกให้ครอบคลุม

(1.3) มีเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มาจากสมาชิกสมทบ และได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.4) มีระบบการแสดงสถานะการเงินทุก 6 เดือน การบริหารกองทุนที่ดีมีความชัดเจน ทั้งคณะกรรมการ สมาชิก ทะเบียน/ข้อมูลสมาชิก ระเบียบหลักเกณฑ์ของกองทุน ระบบบัญชีการเงิน แผนการพัฒนาองค์กร และการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ

(1.5) มีการจัดสวัสดิการชุมชนพื้นฐานไม่น้อยกว่า 3 เรื่อง เช่น เกิด เจ็บ ตาย การศึกษา อาชีพ ที่ดูแลสมาชิกและคนในชุมชน และเชื่อมโยงสวัสดิการกับการพัฒนาอื่นๆในชุมชน เช่น องค์กรการเงินชุมชน

(1.6) มีรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (ส่งรายงานความคืบหน้าการดำเนินการกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบการเสนอรับการสนับสนุน)

(2) การนับช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของโครงการที่นำเสนอเพื่อขอรับงบประมาณสมทบกองทุนใน รอบที่สอง

(2.1) สำหรับกองทุนที่จะขอรับงบประมาณสมทบรอบที่สองให้พิจารณาวันครบปีตรงกับวันที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากคณะอนุกรรมการโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนในครั้งแรก

(2.2) การเตรียมเอกสารในการเสนอสามารถทำได้ล่วงหน้า 1 เดือนก่อนครบวันครบรอบปีและหลังจากวันครบรอบปีไม่เกินหกสิบวัน (โดยใช้วันที่ได้รับการอนุมัติในครั้งแรก) หากไม่เสนอภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนจังหวัดทำหนังสือแจ้งขอยืดระยะเวลาต่อคณะอนุกรรมการโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน

(2.3) การนับจำนวนสมาชิกที่ครบปีให้นับจำนวนสมาชิก ณ วันที่อนุมัติงบประมาณจากคณะอนุกรรมการโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนในครั้งแรก การจะพิจารณาอนุมัติรอบสอง ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา

(2.4) กองทุนที่อนุมัติรอบสุดท้ายของปี (กองทุนที่เสนอในช่วงเดือนกันยายนซึ่งเป็นช่วงสิ้นปีงบประมาณ) การเสนอในรอบสองให้มีการพัฒนามาก่อนครบปีล่วงหน้าได้ 60 วัน

(2.5) สนับสนุนการเชื่อมโยงกลไกขับเคลื่อนงานสวัสดิการชุมชนในระดับจังหวัด และระดับชาติ

(2.6) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งกลไกร่วมการจัดสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัดให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ

(2.7) หนุนเสริมกลไกการจัดสวัสดิการชุมชน ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดเกิดการเชื่อมโยงบูรณาการชุมชน ท้องถิ่นและภาครัฐในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน

(2.8) ประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสวัสดิการชุมชน และองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

(3) งบประมาณสนับสนุนโครงการการจัดสวัสดิการชุมชนรวมทั้งสิ้น 800 ล้านบาท มี 2 ส่วน คือ

(3.1) สนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน รวม 642.960 ล้านบาท

(3.2) งบพัฒนาความเข้มแข็งและการบริหารจัดการขบวนสวัสดิการชุมชน รวม 157.040 ล้านบาท

2) <u>แผนงานระยะที่ 2 การพัฒนาระบบ "กองทุนสวัสดิการชุมชนแห่งชาติ"</u>

- รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการแห่งชาติและจัดสรรงบประมาณกองทุนระดับชาติ เพื่อสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศ อย่างต่อเนื่อง 3 ปี ครอบคลุมทั่วประเทศทุกพื้นที่ภายใน 10 ปี
- การทบทวน แก้ไข และปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเองระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดงบอุดหนุนสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เอื้อต่อกับจัดสวัสดิการชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- สนับสนุนให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนพัฒนาความเข้มแข็งกองทุนสวัสดิการชุมชนยกระดับสู่สวัสดิการชุมชนแบบครบวงจรในระยะยาว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการชุมชน
- ส่งเสริมให้แต่ละจังหวัดมีการบูรณาการแผนงบประมาณส่วนต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชนในรูปแบบการระดมทุนร่วมกับกลไกที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชน

<u>กลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย</u>

ด้านกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นกลไกในการวางแนวนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งอาศัยยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส 5 ปี (พ.ศ. 2551 - 2555) มาเป็นแนวทางในการขับเคลื่อน โดยมีองค์กรสวัสดิการสังคม (หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) องค์กรสาธารณประโยชน์ (มูลนิธิ สมาคม องค์กรเอกชน) และองค์กรสวัสดิการชุมชน (กลุ่มองค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชน) เป็นองค์กรในการนำแนวนโยบายที่คณะกรรมการฯ กำหนดมาปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเรื่องทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย พบว่า กลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัดและยังไม่สามารถจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ขาดเอกภาพ ความคลุมเครือของส่วนราชการ กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ขั้นตอนยุ่งยาก งบประมาณไม่เพียงพอ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากรไม่เหมาะสม ขาดการติดตามตรวจสอบ และอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน (สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

3.2.2 แนวคิด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) รายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross National Income per capita) เท่ากับ 8,910 เหรียญสหรัฐ ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประชาชนมีระดับรายได้ปานกลางในกลุ่มสูง (upper middle) มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้พิจารณาได้จากอัตราการรู้หนังสือที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราการเข้าเรียนมากขึ้น อัตราการตายของทารกลดลง อายุขัยเฉลี่ยของประชาชนสูงขึ้น และตัวชี้วัดด้านการพัฒนามนุษย์อื่นๆ ดีขึ้น ในด้านสภาวะทางการเมืองมีการพัฒนาดีขึ้น ประชาชนเกาหลีพึงพอใจกับสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตย

ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เติบโตรวดเร็วมาก โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 9.4 ต่อปี ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 (พ.ศ. 2523-2533) แม้กระทั่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เกาหลีใต้ยังคงรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างน่าทึ่ง โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ในช่วงคริสตทศวรรษที่ 1990 ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) เกาหลีใต้ได้รับเชิญให้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศ OECD ด้วยความตระหนักจากประชาคมว่าบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสูง

ปัจจัยที่นำความสำเร็จมาสู่การพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเกาหลีใต้มีหลายประการอาทิ เกาหลีมีระบบอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ที่มีพื้นฐานการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากทิศทางของรัฐบาลที่ชัดเจน การมีระบบการเชื่อมโยงกลุ่มธนาคารที่เกี่ยวข้อง การขยายตลาดเศรษฐกิจระดับโลกพร้อมๆกับการปกป้องตลาดเศรษฐกิจภายในประเทศที่ได้ผลดี การมีกำลังแรงงานที่ราคาถูกมีวินัยและมีระดับการศึกษาสูง และปัจจัยอื่นๆ

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 และผลจากการแทรกแซงของ IMF ทำให้ประเทศเกาหลีกลายเป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่ระบบตลาดเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ เพิ่มจากร้อยละ 0.5 ของ PPP GDP ในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เป็นร้อยละ 2.1 ของ GDP ในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) และ ในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ตัวเลขการลงทุนจากต่างประเทศพุ่งสูงขึ้นถึง ร้อยละ 10 ของ GDP ผลที่เกิดขึ้น คือ เกาหลีใต้มีบริษัทของชาวต่างประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น จาก 4,700 บริษัทในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) เป็น 8,100 บริษัทในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) รัฐบาลเกาหลีได้ลดกฎข้อบังคับที่จะเป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมทางธุรกิจออกไป เพื่อสนับสนุนให้การเข้ามาลงทุนของบริษัทต่างชาติทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศจะดีขึ้นอย่างมาก การกระจายผลประโยชน์ของการเติบโตก้าวหน้าก็ยังกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกันเท่าที่ควร

โดยเฉพาะการกระจายไปในกลุ่มประชากรและกลุ่มทางสังคมที่มีสถานะแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้หญิง ผู้สูงอายุ และเยาวชน ยังคงมีความอ่อนไหวต่อความเสี่ยงต่างๆ ถึงแม้ว่า จะมีการขยายและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบสวัสดิการสังคมและระบบความคุ้มครองทางสังคมแบบดั้งเดิม อันเนื่องมาจากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ระบบความคุ้มครองที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาหลายประการ ตัวอย่างเช่น ยังคงมีการกีดกันหรือตกหล่นในกลุ่มผู้ที่มีความอ่อนแอทางสังคมหลายกลุ่ม ทำให้หลุดออกจากระบบสวัสดิการสังคม หลุดออกจากระบบความมั่นคงทางสังคม และหลุดออกจากแผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคม ยังคงมีปัญหาความไม่พอเพียงของประโยชน์ทดแทนต่างๆ การขาดระบบการสนับสนุนและขาดการเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิผลระหว่างแผนงานความมั่นคงทางสังคมและแผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม

ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการเคร่งครัดในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการสงเคราะห์ต่างๆ การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกันเองและหน่วยงานของภาคเอกชน (NGOs) งบประมาณด้านการเงินของรัฐบาลไม่พอเพียง ซึ่งก็เป็นผลมาจากการบริหารงานราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถจะทำให้ดำเนินการให้ผู้เสียภาษีรายงานภาษีอย่างซื่อตรง และการทำให้บริการด้านการแพทย์และสุขภาพเป็นกิจการเชิงพาณิชย์มากจนเกินไป ยิ่งไปกว่านั้น รากเหง้าของปัญหานี้เกิดจากอุดมการณ์ของรัฐในเรื่องสวัสดิการสังคม นโยบายสังคมและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งกล่าวได้ว่า ระบบสวัสดิการสังคมของเกาหลี อันรวมไปถึงการคุ้มครองทางสังคมด้วยนั้น เป็นระบบที่ตั้งอยู่บนแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบเก็บตก (Residualism) และการให้สวัสดิการที่อิงกับผลงาน ย้ำเน้นให้ประชาชนและครอบครัวรับผิดชอบตนเองก่อน จึงจะเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากรัฐ เข้ามาเก็บตกในส่วนที่เหลือ

3.2.2.1 ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

นักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า "รัฐสวัสดิการ" กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ โดยมองว่าแนวนโยบายรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้เกิดจากพื้นฐานสำคัญสองประการ คือ (1) แผนงานความมั่นคงทางสังคม และ (2) แผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน

1) แผนงานความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes)

แผนงานความมั่นคงทางสังคมที่เน้นการจ่ายเงินสมทบจากประชาชนประกอบด้วยแผนงานย่อย 4 แผนงาน ได้แก่ 1) แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme - IACI) 2) แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme - NHI) 3) แผนงานการประกันเงิน

บำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme - NPI) และ 4) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Insurance Scheme - NEI) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเหล่านี้ทำให้รัฐบาลได้มีบทบาทมากขึ้นในการจัดบริการด้านความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชน ทั้งนี้ดูได้จากการที่รัฐบาลใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดบริการด้านความมั่นคงทางสังคม

1.1) แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme - IACI) เป็นแผนงานการประกันสังคมที่บังคับ (Compulsory) เป็นแผนงานแรกของประเทศเกาหลีใต้ กฎหมาย IACI ได้ผ่านการประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) และการดำเนินงานประกันสังคมเริ่มดำเนินงานในปีต่อมา ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) แผนงานประกันสังคมนี้ให้หลักประกัน ให้นายจ้างรายเดิมที่ไม่มีการชดเชยการประสบอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมที่แน่นอนให้กับลูกจ้างของตน โดยแผนงานนี้เป็นภาระทางการเงินของนายจ้างโดยลำพังแต่ฝ่ายเดียว

ในปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายการประกันสุขภาพเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงจากความสมัครใจเข้าร่วมมาเป็นการบังคับให้ประชาชนเข้าร่วม อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ไม่ผ่านการลงนามของประธานาธิบดี ในท้ายที่สุด ปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) กฎหมายใหม่ที่บังคับการประกันสุขภาพได้รับการประกาศใช้ นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) การประกันสุขภาพกลายเป็นกิจการที่บังคับใช้กับลูกจ้างและผู้ที่ลูกจ้างต้องเลี้ยงดู (dependents) ในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมอยู่ในกฎหมายนี้ ส่วนสถานประกอบการที่มีคนงานน้อยกว่า 500 คนนั้น ได้กำหนดเป็นทางเลือกว่าจะเข้าร่วมหรือไม่ให้เป็นไปตามความสมัครใจ นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ประกาศใช้กฎหมายความคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical Protection Law) ขึ้นในปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ทำให้เกิดแผนงาน Medicaid ที่ให้ประโยชน์ทดแทนในด้านการบริการ (in kind) โดยมุ่งให้บริการด้านการแพทย์นี้ไปที่กลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนก็ได้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) นี้ เช่นกัน

1.2) แผนงานการประกันสุขภาพ แผนงานที่สอง เกิดขึ้นโดยกฎหมายครูโรงเรียนเอกชนและข้าราชการ (Civil Servants and Private School Teachers Law) ในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) และในปี ค.ศ. 1980-1981 (พ.ศ. 2523-2524) แผนงานการประกันสุขภาพได้ขยายออกไปจนครอบคลุมบุคคลในภาระเลี้ยงดูของข้าราชการทหารและผู้ที่ได้รับบำนาญ ตามลำดับเราจะเห็นว่าพัฒนาการของแผนงานการประกันสุขภาพมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับแผนงานการประกันสุขภาพเริ่มขยายการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนงาน

300 คน100 คน 16 คน และ 5 คนขึ้นไป ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2512) ปี 1981 (2524) ปี 1983 (2526) และปี 1988 (2531) ตามลำดับ

ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยได้ผนวกรวมแผนงานสำหรับคนงานลูกจ้างในภาคสาธารณะและครูโรงเรียนเอกชนเข้ากับเกษตรกร คนงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เมื่อมีการปรับรื้อโครงสร้างของระบบการประกันสุขภาพดังกล่าว ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจ่ายสมทบในอัตราที่น้อยลงกว่าเดิม ก่อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประกันสุขภาพ

1.3) แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance scheme) ที่ร่างขึ้นเพื่อจะให้ความคุ้มครองกับกลุ่มประชาชนที่ทำงาน แต่ไม่อยู่ในความครอบคลุมของแผนงานบำนาญผู้ประกอบอาชีพ ร่างแผนงานนี้กำหนดจะต้องออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1973(พ.ศ.2516) ในระยะแรก กฎหมายนี้ครอบคลุมแต่เฉพาะลูกจ้างคนงานที่มีเงินเดือนประจำ ที่อยู่กับสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เท่านั้น ต่อมา ได้มีการขยายและทบทวนกฎหมายบำนาญแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เพื่อให้ครอบคลุมคนทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ส่วนเกษตรกร ชาวประมง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และลูกจ้างนอกระบบสามารถเลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

1.4) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ หรือ NEI นั้นให้ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน สำหรับคนงานที่ตกงาน ให้เงินทุนสำหรับการฝึกอบรม สำหรับคนตกงานที่เข้ารับการฝึกอบรมทั้งในสถาบันของรัฐและเอกชน ตลอดจนให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้าง ที่สามารถรักษาการจ้างงานพนักงานเอาไว้ได้โดยไม่ได้ปลดคนงานออก (lay off) ค่าเบี้ยประกันสำหรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานต่างๆ เก็บมาจากเงินของทั้งนายจ้างและพนักงานลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ในการให้เงินอุดหนุนนายจ้างและการจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมของคนตกงาน จะเก็บเงินจากนายจ้าง แต่เพียงฝ่ายเดียว

ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) รัฐบาลจัดตั้งแผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติขึ้นรัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีความกังวลกับแผนงานการประกันการว่างงาน ว่าจะทำให้ประชาชนวัยทำงานจะพากันลดแรงจูงใจในการทำงานกันหมด หากไปใช้ชื่อแผนงานนี้ดังนานาสากลประเทศว่า "แผนงานการประกันการว่างงาน" (Unemployment insurance) จึงตั้งใจที่จะใช้ชื่อ "แผนงานการประกันการทำงาน" (Employment insurance) แทน

2) แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Public Assistance Program - PAP)

แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมเป็นแผนงานที่ประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ประกอบด้วยแผนงานย่อย ๆ อีก 3 แผนงาน ได้แก่ 1) แผนงานให้การสงเคราะห์ด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance) 2) แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance) และ 3) แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ (Medical assistance)

2.1) แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance) เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) เป็นแผนงานที่ใช้การทดสอบคุณสมบัติ (Means test) เป็นเครื่องมือ โดยเน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ อาทิการศึกษา การที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์มารดา และการฌาปนกิจสงเคราะห์ แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในการดำรงชีวิตเป็นแผนงานที่ร่างขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่สามารถจะทำงานหารายได้เลี้ยงตนเอง ทั้งเนื่องมาจากความชราภาพและความพิการทุพลภาพ ช่วยเหลือคนทำงานได้แต่มีรายได้น้อย และช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาส คนสูงอายุ คนพิการ เด็กไร้บ้าน และผู้หญิงที่เผชิญกับภาวะยากไร้

2.2) แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance) ในปี ค.ศ.1962 (พ.ศ. 2505) รัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้งแผนงานใหม่ คือ แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยขึ้น ตรวจสอบคุณสมบัติในแผนงาน Medicaid โดยสองแผนงานแรก คือ แผนงานสงเคราะห์ด้านการดำรงชีวิตและแผนงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ให้ประโยชน์ทดแทนทั้งที่เป็นตัวเงิน (In cash) และไม่เป็นตัวเงิน คือให้เป็นบริการ (In kind)

2.3) แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ หรือ (Medical assistance) ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นบริการแต่เพียงประการเดียว ไม่ได้ให้เงินสงเคราะห์ กล่าวได้ว่า ประมาณ ร้อยละ 7.7 ของประชาชนเกาหลีใต้ทั้งหมดได้รับประโยชน์ทดแทนจากแผนงาน PAP นี้ กฎหมายย่อยๆ อีก 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม ภายใต้ PAP ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชน (Public Protection Law) กฎหมายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster Relief Law) และกฎหมายการคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical Protection Law)

สรุประบบสวัสดิการในเกาหลีใต้ มีการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ แผนงานด้านสวัสดิการสังคมสำคัญ 3 แผนงาน คือ (1) แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme 1988) (2) การขยายแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme 1988) และ (3) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ

(National Employment Scheme 1995) แผนงานทั้งสามนำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้อย่างขนานใหญ่

3.2.2.2 กลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีคณะกรรมาธิการไตรภาคี (Tripartite Commission) ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกรรมาธิการที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามา เข้ามาเป็นกลไกในการดำเนินการด้านนโยบายทางสังคมซึ่งองค์กรภาคเอกชนและกลุ่มสหภาพต่างๆ จะมีบทบาทมากในการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมร่วมกับภาครัฐ โดยมีกลไกหลักของรัฐบาล คือ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ รวมถึงกระทรวงแรงงาน ที่ขับเคลื่อนแผนงานด้านสวัสดิการสังคมสำคัญที่มุ่งสู่นโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้แบ่งกลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ตามขนาดของเมืองและความหนาแน่น ดังนี้

1) ระดับจังหวัด

การแบ่งเขตการปกครองระดับจังหวัดการแบ่งเขตการปกครองระดับจังหวัดเป็นการแบ่งเขตการปกครองขั้นแรกภายในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- จังหวัด
- จังหวัดปกครองตนเองพิเศษ
- นครพิเศษ
- มหานคร

2) ระดับเทศบาล

- เมือง จะต้องมีประชากรอย่างน้อย 150,000 คน และถ้าประชากรในเมืองชนบทมีถึง 150,000 คนก็จะได้ยกระดับเป็นเมือง
- เมืองชนบท เป็นส่วนหนึ่งในการแบ่งหน่วยทางปกครองของจังหวัด และของมหานครเช่น ปูซาน, แทกู, อินชอน และอุลซาน เมืองชนบทนั้นมีประชากรน้อยกว่า 150,000 คน
- เขต เทียบกับประเทศไทยแล้วจะเท่ากับอำเภอหรือกิ่งอำเภอเมืองของ
- ชุมชน เป็นหน่วยการปกครองอย่างหนึ่งในการแบ่งหน่วยทางปกครอง

- แขวง เป็นหน่วยทางปกครองขั้นปฐมภูมิของ เขต และ เมือง เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เล็กที่สุดในเมืองที่มีสำนักงาน และเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง

- หมู่บ้าน เป็นหน่วยทางปกครองย่อยหน่วยเดียวของ แขวงหรือตำบล โดย เป็นหน่วยทางปกครองที่เล็กที่สุดของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในชนบท โดยการจะเป็นหมู่บ้านได้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรเป็นหลัก

3.3 การแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ ของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.3.1 การแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ ประเทศไทย

ประเทศไทยมีการจัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555 – 2559 เพื่อเป็นแม่บทในการบริหารประเทศ และชี้ทิศทางในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ต้องจัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นแม่บทในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ต้องมีการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ด้านการจัดสวัสดิการสังคมและประเด็นปัญหาในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามพบประเด็นปัญหาของการดำเนินงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ดังนี้

1) นโยบายสวัสดิการสังคมไทย ยังไม่สามารถถูกจัดวางตำแหน่งที่ทางของตนเองอย่างชัดเจนจนทำให้สังคมไม่เห็นภาพรวมหรือไม่เห็นคุณค่าของงานสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม แจ่มชัด เพราะที่ผ่านมานโยบายสวัสดิการสังคมจะถูกจัดรวมไว้กับนโยบายสังคมทั่วไปจนถูกลดทอนสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะในอดีตที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ายังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศเท่าที่ควร เพราะมักจะเป็นการกำหนดนโยบายรวมไว้ในโยบายด้านสังคมเป็นหลัก เช่น นโยบายด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านแรงงานและการมีงานทำ เป็นต้น ส่วนนโยบายในการให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนที่ทุกข์ยากและมีปัญหาลักษณะพิเศษ จะถูกบรรจุไว้ในตอนท้ายๆของนโยบายหลักด้านต่าง ๆ และไม่มีการกำหนดนโยบายเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีผลทำให้ทิศทางการแก้ปัญหาและงบประมาณถูกลดทอน

2) นโยบายสวัสดิการสังคมยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน แต่เปลี่ยนตามรัฐบาลที่ไม่ได้บริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังไม่ได้แก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความยุติธรรมทางสังคมแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาประกอบกับนโยบายขององค์การสวัสดิการสังคมแล้วพบว่านโยบายขององค์การสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ในประเทศ ยังหยุดอยู่ในระดับของการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ การแก้ไขปัญหาชีวิตประจำวันและปัญหาในครอบครัวของประชาชนเท่านั้น

3) นโยบายสวัสดิการสังคมที่กำหนดขึ้นสำหรับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่มยังขาดฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง การเก็บข้อมูลด้านผู้ด้อยโอกาสขาดความชัดเจนและไม่ทันสมัย ส่งผลต่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่พึงได้รับความคุ้มครองช่วยเหลืออย่างถูกต้องและทันการ

4) การกำหนดนโยบายหลายๆ ด้านขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษาวิจัย ทำให้นโยบายและทิศทางการแก้ปัญหาขาดการประเมินความต้องการของผู้รับบริการหรือผู้ที่ประสบปัญหาที่แตกต่างกันนโยบายบางด้านไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้และความพร้อมขององค์การบุคลากรและทรัพยากรบริหารอื่น ๆ บางโครงการจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการจากส่วนกลางและไม่ได้เป็นความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริง ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ตามที่คาดไว้

5) นโยบายสวัสดิการสังคมขาดการให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ จึงทำให้หลายหน่วยงานต่างแก้ปัญหาแบบเฉพาะตัว เฉพาะหน่วย แนวทางในการแก้ปัญหาขาดการกำหนดนโยบายและการวางแผนร่วมกับสหวิชาชีพอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้แนวทางแก้ปัญหาไม่ครอบคลุมรอบด้าน และขาดการระดมความเห็นอย่างมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาส่งผลให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหามีความซ้ำซ้อนและขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวม อีกทั้งยังส่งผลถึงการติดตามและประเมินผลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบแยกส่วนขาดการประสานงานอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้บทเรียนจากการแก้ปัญหาร่วมกัน

6) การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม มีลักษณะที่รัฐส่วนกลางเป็นเจ้าของเน้นการทำงานแบบรวมศูนย์ จนส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคและสมานฉันท์

7) นโยบายสวัสดิการการสังคมในระยะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการให้บริการในลักษณะโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน (Social Safety Net) อันเป็นมาตรการการจัดสวัสดิการขั้นต่ำแก่กลุ่มคนยากจนและกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต เป็นความช่วยเหลือเร่งด่วนแก่คนที่อยู่ในภาวะยากลำบากในสถานการณ์พิเศษ

การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นระยะสั้นจากการเกิดวิกฤต อาจทำให้ละเลยการแก้ปัญหาระยะยาวที่ต้นเหตุ ขาดการพิจารณาปัญหาในเชิง

โครงสร้าง และก่อให้เกิดความทับซ้อนกันของมาตรการต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะยาว หรืออาจทำให้กลุ่มเป้าหมายจำนวนมากรอเป็น "ผู้รับ"มากกว่าการพึ่งตนเองในการแก้ปัญหา

3.3.2 การแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสสู่การปฏิบัติ ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การแข่งขันทางการเมืองและการเลือกตั้งมีผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการสังคม โดยรัฐของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ แผนงานด้านสวัสดิการสังคมสำคัญ 3 แผนงาน คือ

1) แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme 1988) เป็นแผนงานที่ร่างขึ้นเพื่อจะให้ความคุ้มครองกับกลุ่มประชาชนที่ทำงาน แต่ไม่อยู่ในความครอบคลุมของแผนงานบำนาญผู้ประกอบอาชีพ ร่างแผนงานนี้กำหนดจะต้องออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1973(พ.ศ.2516) ในระยะแรก กฎหมายนี้ครอบคลุมแต่เฉพาะลูกจ้างคนงานที่มีเงินเดือนประจำ ที่อยู่กับสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เท่านั้น ต่อมา ได้มีการขยายและทบทวนกฎหมายบำนาญแห่งชาติ ปีค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เพื่อให้ครอบคลุมคนทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ส่วนเกษตรกร ชาวประมง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และลูกจ้างนอกระบบสามารถเลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

2) การขยายแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme 1988) เป็นแผนงานที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายครูโรงเรียนเอกชนและข้าราชการ (Civil Servants and Private School Teachers Law) ในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) และในปี ค.ศ. 1980-1981 (พ.ศ. 2523-2524) แผนงานการประกันสุขภาพได้ขยายออกไปจนครอบคลุมบุคคลในภาระเลี้ยงดูของข้าราชการทหารและผู้ที่ได้รับบำนาญ ตามลำดับเราจะเห็นว่าพัฒนาการของแผนงานการประกันสุขภาพมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับแผนงานการประกันสุขภาพเริ่มขยายการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนงาน 300 คน100 คน 16 คน และ 5 คนขึ้นไป ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2512) ปี 1981 (2524) ปี 1983 (2526) และปี 1988 (2531) ตามลำดับ และในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยได้ผนวกรวมแผนงานสำหรับคนงานลูกจ้างในภาคสาธารณะและครูโรงเรียนเอกชนเข้ากับเกษตรกร คนงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เมื่อมีการปรับรื้อโครงสร้างของระบบการประกันสุขภาพดังกล่าว ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจ่ายสมทบในอัตราที่น้อยลงกว่าเดิม ก่อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประกันสุขภาพ

3) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Scheme 1995) เป็นแผนงานที่ให้ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน สำหรับคนงานที่ตกงาน ให้เงินทุนสำหรับ

การฝึกอบรม สำหรับคนตกงานที่เข้ารับการฝึกอบรมทั้งในสถาบันของรัฐและเอกชน ตลอดจนให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้าง ที่สามารถรักษาการจ้างงานพนักงานเอาไว้ได้โดยไม่ได้ปลดคนงานออก (lay off) ค่าเบี้ยประกันสำหรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานต่างๆ เก็บมาจากเงินของทั้งนายจ้างและพนักงานลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ในการให้เงินอุดหนุนนายจ้างและการจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมของคนตกงาน จะเก็บเงินจากนายจ้าง แต่เพียงฝ่ายเดียว และในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) รัฐบาลจัดตั้งแผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติขึ้นรัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีความกังวลกับแผนงานการประกันการว่างงาน ว่าจะทำให้ประชาชนวัยทำงานจะพากันลดแรงจูงใจในการทำงานกันหมด หากไปใช้ชื่อแผนงานนี้ดังนานาสากลประเทศว่า "แผนงานการประกันการว่างงาน" (Unemployment insurance) จึงตั้งใจที่จะใช้ชื่อ "แผนงานการประกันการทำงาน" (Employment insurance) แทน

แผนงานทั้งสามเป็นแผนงานที่นำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้อย่างขนานใหญ่ และล้วนมาจากการที่นักการเมืองคนสำคัญของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้ให้สัญญาไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้องค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองเท่าๆ กับองค์กรเครือข่ายของพวกตนในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก องค์กรเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการสร้างกระแสความคิดเห็นของสาธารณชน ทำให้มีพลังกดดันรัฐบาลและ/หรือพรรคการเมือง ในอันที่จะให้ยอมรับหรือไม่ให้ยอมรับนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น องค์กรประชาพันธมิตรเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Citizens' Alliance for Economic Justice - CAEJ) เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนใช้ชื่อจริงในการเปิดบัญชีธนาคาร (Real Name Account Act 1993) ซึ่ง CAEJ ได้รณรงค์อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานจนประสบความสำเร็จ อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ องค์กรพลังเอกภาพเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Solidarity for Participative Democracy – SPD) ได้สร้างกระแสรณรงค์เพื่อสิทธิของผู้ที่ถือหุ้นส่วนน้อย มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541)

นอกจากนั้น ยังมีการร่วมมือกันระหว่างสหภาพแรงงาน องค์กรเอกชนอื่นๆ รวมทั้ง SPD และ CAEJ ได้ร่วมมือกันเป็นพันธมิตรในการแก้ไขปัญหาการจ้างงานที่ผิดแบบฉบับ (atypical employment) ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ปีต่อมา ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) มีองค์กรเอกชนบางแห่งจัดตั้งพันธมิตรในการกดดันให้รัฐบาลจัดบริการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมให้กับคนยากจนอย่างพอเพียง ทำให้ในที่สุดได้นำไปสู่การออกกฎหมายใหม่ เรียกว่า New Basic Livelihood Protection Law โดยปกติแล้ว องค์กรเอกชน รวมทั้งสหภาพแรงงานจะได้รับการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการจากรัฐบาลอยู่เป็นประจำ ทำให้องค์กรเอกชนมีโอกาสในการนำเสนอความคิดเห็นและอิทธิพลบางประการต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

ประเด็นเชิงนโยบายสังคม อาทิ ความมั่นคงในการทำงาน การปรับรื้อโครงสร้างของอุตสาหกรรม และการให้ความคุ้มครองทางสังคมจะเป็นสิ่งที่พูดคุยกันในคณะกรรมาธิการไตรภาคี (Tripartite Commission) ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกรรมาธิการที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามา อย่างไรก็ตามจากการที่มักมีผลประโยชน์ขัดกันตลอดเวลา จึงเป็นการยากที่จะบรรลุความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นต่างๆ และทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่แทรกแซงบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักจะยอมจำนนต่อการเรียกร้องของบรรดาสมาคมนักวิชาชีพด้านการแพทย์และสุขภาพ อาทิ สมาคมแพทย์ และ/หรือสมาคมเภสัชกร การร่วมมือร่วมใจระหว่างองค์กรเอกชนที่แตกต่างกัน เช่น ระหว่างสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เกิดขึ้นน้อยมาก ถึงแม้ว่าบางครั้งองค์กรเหล่านี้อาจจะร่วมมือกับรัฐบาล องค์กรเอกชนที่เน้นประโยชน์สาธารณะมักจะลังเลที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาล เพราะกังวลกับการต้องพึ่งพิงภาครัฐมากเกินไป จนสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีพิจารณา ดังนี้

1) ความครอบคลุม (Coverage) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีพิจารณา พยายามขยายความครอบคลุมของการจัดสวัสดิการสังคมออกไปให้ถึงประชาชนกลุ่มต่างๆให้มากที่สุดด้วยมาตรการต่างๆ อาทิ (ก) การขยายแผนงานการประกันการว่างงานให้ครอบคลุมสถานประกอบการทุกแห่งในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) (ข) การขยายแผนงานบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพอิสระในเขตเมืองในเดือน เมษายน ปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) (ค) บูรณาการแผนงานด้านการประกันทางการแพทย์ที่กระจัดกระจายเข้าไปรวมไว้ในระบบสุขภาพแห่งชาติ และ (ง) การขยายแผนงานการประกันชดเชยอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมทุกสถานประกอบการในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) นอกจากนั้น คนเกาหลีทุกคนยังอยู่ภายใต้การคุ้มครองของแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) ยกเว้นแต่คนเกาหลีที่ยากจนมากจะได้รับการดูแลจากแผนงานการสงเคราะห์ทางด้านการแพทย์ (Medical Assistance) ดังนั้น เราจะเห็นว่า ในความเป็นจริง มีประเด็นที่แตกต่างออกไปจากกฎหมาย ที่ทำให้เมื่อตีความแล้ว ประชาชนจำนวนไม่น้อยไม่ได้อยู่ในขอบข่ายการดูแลของแผนงานอย่างที่ควรจะเป็น สาธารณรัฐเกาหลียังต้องผลักดันให้เกิดการขยายความครอบคลุมของแผนงานด้านการประกันสังคมไปให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศให้ได้เป็นจริง-ต่อไป

2) ความเป็นไปได้จริง (Feasibility) การปฏิรูปรัฐสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมหลังวิกฤตเศรษฐกิจในเกาหลีนั้นเป็นผลมาจากการทำงานอย่างหนักผ่านคณะกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการได้บรรลุข้อตกลงในการบูรณาการแผนงานการประกันสังคม 4 แผนงานเข้า

ไว้ด้วยกันเป็นระบบความมั่นคงที่เป็นเอกภาพระบบเดียว อย่างไรก็ตาม การบูรณาการระบบการจัดการด้านการเงินของการประกันทางการแพทย์ยังไม่มีความแน่นอน ไม่เหมือนกับการรวมแผนงานด้านการประกันสังคม 4 แผนงาน ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างคนงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมในเกาหลี

3) ความยั่งยืนด้านการเงิน (Financial Sustainability) แผนงานบำนาญอาชีพ 3 แผนงาน คือ (1) บำนาญของข้าราชการพลเรือน (2) บำนาญของข้าราชการครู และ (3) บำนาญของทหาร เหล่านี้มีความอยู่ตัวหรือมีวุฒิภาวะมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ NPP แผนงานเหล่านี้กำลังเข้าใกล้ภาวะที่ไร้สมดุลทางการเงินอย่างรวดเร็ว และอาจจะต้องดำเนินงานด้วยงบประมาณขาดดุล

4) ความเสมอภาคเชิงเพศสภาพ กฎหมายความมั่นคงทางสังคมมีกฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียมทางเพศสภาพ (Employment Law for Gender Equality) ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ได้ให้หลักประกันว่ามารดาสามารถลางานเพื่อไปเลี้ยงดูลูกได้ในสถานประกอบการที่มีคนงานมากกว่า 5 คน ดังนั้น นายจ้างจะต้องอนุญาตให้ลูกจ้างที่มีลูกอายุน้อยกว่า 1 ปี ได้ลาหยุดไปเลี้ยงลูกตามประสงค์ จำนวนวันลาที่ใช้ไปเพื่อการเลี้ยงลูกจะต้องรวมกันไม่เกิน 1 ปี ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาตรฐานการทำงาน มาตรา 72 ซึ่งเวลาดังกล่าวนับรวมตั้งแต่การลาคลอดไปจนถึงการลาไปเลี้ยงลูก

5) ต้นทุนการบริหาร (Costs of Administration) รัฐบาลได้ตั้งองค์การกึ่งรัฐบาล (Quasi-governmental organizations) ในการดำเนินงานจากแผนงานประกันสังคม ได้แก่ National Health Insurance Corporation สำหรับบริหารจัดการการประกันสุขภาพแห่งชาติ National Pension Corporation สำหรับดูแลการบำนาญแห่งชาติ Korea Labor Welfare Corporation สำหรับบริหารงานด้านการประกันการทำงาน และการประกันชดเชยค่าอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม องค์การสองแห่งแรกอยู่ในสังกัดกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ และองค์การหลังสังกัดอยู่กับกระทรวงแรงงาน ผู้บริหารชั้นสูงของแต่ละองค์การมาจากการแต่งตั้งของรัฐ

6) การกำหนดประชากรเป้าหมาย (Targeting) แผนงานการคุ้มครองการดำรงชีวิตพื้นฐาน (Basic Living Protection Scheme) รัฐบาลจะให้เงินสงเคราะห์ (allowances) สำหรับประชาชนทุกคนที่มีระดับรายได้แต่ละเดือนต่ำกว่าเกณฑ์ต่ำสุดที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การเคร่งครัดในการตรวจสอบเงื่อนไขคุณสมบัติที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ครัวเรือนที่แม้จะยากจนข้นแค้น แต่จะหลุดรอดออกจากความคุ้มครองนี้เป็นจำนวนไม่น้อย

7) ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ (Accountability and Transparency) การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมของรัฐบาลใหม่ในปี

ค.ศ. 1998 เป็นความพยายามที่จะออกแบบแผนงานบำนาญเสียใหม่ โดยยังคงเน้นที่การเพิ่มพูนความโปร่งใส และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญ รายละเอียดของการดำเนินงานต่างๆ ของการบริหารจัดการกองทุนจะต้องมีการประกาศต่อสาธารณชน และรัฐบาลจะต้องให้ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสถาบันทางการเงินอื่นๆ

3.4 การเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเด็น	กรณีประเทศไทย	กรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
1. ขอบเขตนิยามผู้ด้อยโอกาส	ให้นิยามที่ครอบคลุมในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ ภัยสงคราม และขอบเขตนิยามดังกล่าวยังกล่าวถึงคนที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึง บริการของรัฐ ซึ่งหากกลุ่มดังกล่าวเข้าองค์ประกอบของนิยามผู้ด้อยโอกาสก็สามารถผลักดันให้ได้รับบริการจากรัฐได้	นิยามตามความหมายในกฎหมายคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ผู้ที่ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกลุ่มผู้พิการที่ทุพลภาพ ผู้มีรายได้น้อย เด็กไร้บ้าน สตรียากไร้ รวมถึงผู้ประสบภัยด้านต่างๆ
2. แนวคิดในการจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส	มีรากฐานอิทธิพลมาจากแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบตะวันตกแบบผสมผสาน ดังนั้นรูปแบบจึงออกมาใน 3 รูปแบบ คือ (1) สวัสดิการกระแสหลัก (2) สวัสดิการกระแสทางเลือก และ (3) สวัสดิการสังคมท้องถิ่น ที่มีทั้งรัฐรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการตามภารกิจหน่วยงาน และอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	เกิดจากแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบเก็บตก (Residualism) ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนและครอบครัวรับผิดชอบตนเองก่อน และรัฐจะเข้ามาเก็บตกในส่วนที่เหลือ

ประเด็น	กรณีประเทศไทย	กรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
3. วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงานในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาส	มีวิสัยทัศน์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งเน้นการมุ่งสู่สังคมคุณภาพ บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน และมีการจัดทำยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส 5 ปี (พ.ศ.2551 - 2555) ที่มีแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และมีการใช้นโยบายสังคมสวัสดิการที่มีองค์ประกอบ คือ การให้บริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม	วิสัยทัศน์มุ่งสู่รัฐสวัสดิการ โดยมีแผนงานที่มุ่งสู่รัฐสวัสดิการ 2 แผน แผนที่หนึ่งแผนงานด้านความมั่นคงทางสังคม เน้นการสมทบจากภาคประชาชน และแผนงานที่สอง แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคม เป็นแผนงานที่ประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่รัฐจะเป็นผู้ออกแบบและจัดบริการให้กับประชาชนเอง
4. กลไกในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส	ใช้กลไกตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550) ที่มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการระดับจังหวัด เป็นกลไกในการวางนโยบาย และมีองค์กรสวัสดิการสังคม (หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) องค์กรสาธารณประโยชน์ (มูลนิธิ สมาคม องค์กรเอกชน) องค์กรสวัสดิการชุมชน (องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชน) ขับเคลื่อนนำแนวนโยบายไปปฏิบัติ	ใช้กลไกคณะกรรมาธิการไตรภาคี (Tripartite Commission) ที่ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกรรมาธิการที่รัฐบาลแต่งตั้ง มาวางประเด็นเชิงนโยบายสังคม การให้ความคุ้มครองทางสังคม และมีกลไกบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัด และระดับเทศบาลขับเคลื่อนนโยบาย

ประเด็น	กรณีประเทศไทย	กรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
5. การแปลงนโยบายและผลการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส	มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการประสานแผน ในรูปของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า การดำเนินงานตามนโยบายยังไม่ชัดเจน ไม่มีความต่อเนื่อง ขาดฐานข้อมูลผู้ด้อยโอกาสที่เป็นปัจจุบัน ขาดการบูรณาการอย่างจริงจัง จึงส่งผลให้กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสจำนวนมาก รอเป็น “ผู้รับ” มากกว่าการพึ่งตนเองในการแก้ปัญหา ซึ่งประเด็นดังกล่าวส่งผลถึงความยั่งยืนในระยะยาวได้	มีกระทรวงหลักที่เป็นกลไก คือ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ และกระทรวงแรงงาน โดยหารือในคณะกรรมาธิการไตรภาคี มาร่วมออกแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ได้มีการแบ่งแผนเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ประชาชนต้องสมทบ และส่วนที่รัฐเป็นผู้จัดบริการให้กับประชาชน จากการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ดอยโอกาส พบว่า ถึงแม้ว่ามีการจัดหมวดหมู่ผู้สมควรได้รับสวัสดิการตามแผนต่างๆ ยังคงเผชิญปัญหาการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุม แต่อย่างไรก็ดีประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการกำหนดประชากรเป้าหมาย การให้ความเสมอภาคทางเพศ มาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการ ส่วนในด้านความยั่งยืนด้านการเงินอาจมีปัญหาในการดำเนินงานตามนโยบายรัฐสวัสดิการ และอาจต้องดำเนินงานด้วยนโยบายที่ขาดดุล

3.5 การเปรียบเทียบผลด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การนำเสนอผลการศึกษาในประเด็นด้านผลการเปรียบเทียบด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นการค้นคว้าทางเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดสวัสดิการ ผู้ศึกษาจึงได้นำผลการ

ดำเนินงานของทั้งสองประเทศที่ได้จากการค้นคว้ามาเสนอ เพื่อให้เห็นภาพของการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งสองประเทศ ดังนี้

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบผลของการจัดสวัสดิการสังคมประเทศสาธารณรัฐเกาหลีต่อประเทศไทย

ผลการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ที่มีอิทธิพลต่องานสวัสดิการสังคมไทย มีประเด็นดังต่อไปนี้

(1) รัฐยังถือเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่การจัดสวัสดิการแบบครอบคลุม ทั่วถึงให้กับประชาชน ผลการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะเป็นประเทศที่มีการปกครองที่แตกต่างกันกับเกาหลีใต้ แต่การดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมก็ยังคงถือเป็นบทบาทหลักของรัฐที่ต้องจัดผ่านกลไกนโยบายรัฐเป็นสำคัญ โดยรัฐพยายามกระจายบริการให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง เช่น แผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ แผนงานความมั่นคงทางสังคมและ แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมของเกาหลีใต้

บทบาทของรัฐจึงยังคงมีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการพื้นฐานด้านการศึกษา สุขภาพ อาชีพให้กับประชาชนอยู่ และมักจะมีการลอกเลียนรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไปเป็นบทเรียนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัฒน์

(2) แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติถือเป็นแผนงานสากลที่มีการจัดสวัสดิการที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึง (Universal Coverage) ที่ต่างประเทศได้จัดมาก่อน แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติถือเป็นแผนงานที่มีการจัดในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก่อนสังคมไทย และถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐต่อการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชน แต่สังคมไทยเพิ่งจะมีการประกาศใช้นโยบายการประกันสุขภาพแห่งชาติใน ปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการจัดในลักษณะครอบคลุม ทั่วถึงกับประชาชนที่มีหลักฐานสิทธิตามบัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน เป็นต้น

(3) แผนงานประกันสังคมจำเป็นต้องขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่ ๆ เช่น กลุ่มผู้ตกงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท กลุ่มผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลกได้ส่งผลให้แผนงานประกันสังคมจำเป็นต้อง ขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มใหม่ ๆ ทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงทางสังคม เช่น กลุ่มผู้ตกงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก กลุ่มเป้าหมายเดิมของแผนงานประกันสังคมจึงไม่สามารถตอบสนองเฉพาะกลุ่มเดิมได้อีกต่อไป

(4) การลดทอนบทบาทของรัฐสวัสดิการลงมา แต่เพิ่มบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น ผลการศึกษา พบว่า ประเทศเกาหลีใต้นั้น

บทบาทขององค์กรเอกชนถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวงานสวัสดิการสังคมไปสู่นโยบายสาธารณะของประเทศมากขึ้นบทเรียนของ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่โดยรวมก็ถือเป็นมิติใหม่ของการส่งเสริมและสนับสนุนให้งานสวัสดิการสังคมเติบโต และก้าวไปสู่มิติใหม่บนความหลากหลาย แตกต่างของสังคมมากขึ้น

(5) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมายังท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการ หรือการจัดสวัสดิการแบบสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้ระบบสวัสดิการมีการพัฒนาไปสู่คุณภาพและมีการใช้มาตรฐานกำกับ ตรวจสอบบริการได้มากขึ้นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมายังท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการถือเป็นบทเรียนที่ไทยได้นำมาใช้ โดยรัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้พัฒนาไปสู่การให้บริการเชิงคุณภาพ ที่เน้นการมีมาตรฐานงานกำกับ ตรวจสอบ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกับผู้ใช้บริการ ที่สามารถตรวจสอบบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้น และส่งผลให้องค์กรต้องพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการมาใช้ในการปฏิบัติงาน กลุ่มผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่าย สะดวก รวดเร็วขึ้น

(6) แนวโน้มและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของกระแสหลัก กระแสโลก และสังคมไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน รัฐสวัสดิการในไทย ไม่เคยเกิด - ไม่เคยมี เพราะเราไม่เคยเก็บภาษีทางตรง เราไม่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และไม่เก็บภาษีมรดกสูง ๆ เพื่อเอามาเฉลี่ยให้กับคนยากจนอย่างในประเทศยุโรปเหนือ ยุโรปตะวันตก อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลียที่มีรัฐสวัสดิการ แต่เรามีสวัสดิการที่ดำเนินการโดยรัฐ ที่ทำแบบเก็บตก แบบบรรเทาทุกข์ชั่วครั้งชั่วคราว (Residualism) หน่วยงานที่ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนดำเนินการได้เท่าที่งบประมาณน้อยนิดเจียดให้ ส่วนใหญ่ประชาชนพึ่งตนเองมานานแล้ว แม้มีอุบัติภัยต่าง ๆ คนไทยทั่วไปก็ระดมน้ำใจช่วยเหลือกันเองเป็นครั้งคราว แต่เราไม่มีระบบสวัสดิการที่มีการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกันอย่างกว้างขวาง ที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบดังในประเทศยุโรปเหนือ ยุโรปตะวันตก อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้นกล่าวอีกอย่างหนึ่ง เราก้าวข้ามกระแสหลักที่บรรดาประเทศตะวันตกเคยมีรัฐสวัสดิการเข้มแข็งมาก่อนมาสู่การเรียกร้อง "สวัสดิการพหุลักษณ์" อย่างที่แทบทุกประเทศในโลกเห็นพ้องที่จะดำเนินการ สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี สวัสดิการสังคมของเกาหลีเข้มแข็งไปตามการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ที่มีฐานจากกรรมกร นักศึกษา และองค์กรเอกชน ตลอดจนสหภาพแรงงาน กระนั้นก็ตาม นักวิชาการหลายท่านยังเห็นว่า ระบบสวัสดิการของเกาหลียังเป็นแบบเก็บตกอยู่ค่อนข้างมาก

แม้ว่าจะมีกฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคมที่พยายามปฏิรูปให้ครอบคลุม ประชาชนทั่วทั้งประเทศให้ได้ ความเป็นพหุลักษณ์ของสาธารณรัฐเกาหลียังไม่ชัดเจน แต่มีแนวโน้มที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของปัจเจกและการตอบสนองจากรัฐโดยตรง มากกว่าจะลดและโยนภาระไปให้ "พหุลักษณ์" เป็นคำตอบของสวัสดิการในอนาคต

โดยสรุปแนวคิดสวัสดิการกระแสหลัก และกระแสโลก ตลอดจนกระแสของสวัสดิการสังคมไทยมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน คือ การละความสำคัญของรัฐสวัสดิการแนวคลาสสิกที่เคยรุ่งเรืองในยุคสงครามเย็น มาเป็นสวัสดิการพหุลักษณ์ ทั้งนี้ สวัสดิการพหุลักษณ์เป็นสาระ สำคัญส่วนหนึ่งของแนวคิดทางเลือก ส่วนการนำ "สวัสดิการพหุลักษณ์" ไปตีความและประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศจะมีความแตกต่างกัน

บทที่ 4
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ขอบเขตนิยามผู้ด้อยโอกาสของทั้งสองประเทศมีนิยามที่คล้ายคลึงกัน ในลักษณะของการที่ประชาชนประสบความเดือดร้อน ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างเท่าเทียมกับผู้อื่น ซึ่งผลจากการนิยามขอบเขตผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว ส่งผลถึงแนวทางการจัดทำนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะการออกแบบระบบ “สังคมสวัสดิการ” ของประเทศไทยและระบบ “รัฐสวัสดิการ” ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทั้งสองประเทศ มีรากฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก อาจถือได้ว่ามีลักษณะแนวคิดที่มาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นหลัก โดยมีอิทธิพลจากแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบตะวันตก แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดพื้นฐานในการจัดสวัสดิการแบบเก็บตก (Residaulism) เป็นแนวคิดที่เป็นอิทธิพลหลักในการจัดสวัสดิการของทั้งสองประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งเข้าสู่แนวคิดการจัดสวัสดิการพหุลักษณ์ ที่เน้นทั้งบทบาทของทั้งภาคประชาชน และรัฐ เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส

ด้านแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส พบว่า การวางแนวนโยบายการจัดสวัสดิการของทั้งสองประเทศ มีการวางรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทั้งในส่วนแผนงานที่ประชาชนต้องสมทบงบประมาณ และแผนงานที่รัฐเป็นผู้ออกแบบและจัดบริการให้กับประชาชนเอง แต่ความต่างของรูปแบบสวัสดิการสังคม อยู่ที่การมุ่งสู่การเป็น “สังคมสวัสดิการ” และ “รัฐสวัสดิการ” เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้จัดเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ไม่เก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และไม่เก็บภาษีมรดก รวมถึงมิได้นำหลักการเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยให้กับผู้ด้อยโอกาส จึงไม่สามารถวางระบบการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบ “รัฐสวัสดิการ” ได้ ซึ่งจากการวางนโยบายดังกล่าวจึงทำให้มีแนวทางต่างกันในทางปฏิบัติ การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจึงมีการมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการสังคมแบบผสม เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในลักษณะหุ้นส่วนทางสังคม โดยเฉพาะเครือข่ายภาคประชาชน และภาคประชาสังคม รูปธรรมของการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ คือ สวัสดิการ 3 ขา กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการชุมชน กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน

เป็นต้น ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมุ่งเน้นการเป็น “รัฐสวัสดิการ” ตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง ที่รัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกคน รวมถึงการมีส่วนในการผลักดันของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มสหภาพต่างๆ

ด้านการแปลงนโยบายและผลการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส จากการวางแนวนโยบายของทั้งสองประเทศที่มีการวางนโยบาย “สังคมสวัสดิการ” และ “รัฐสวัสดิการ” ที่มีการสมทบงบประมาณจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามยังคงพบปัญหาด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และผลของความยั่งยืนด้านนโยบายสวัสดิการสังคมของทั้งสองประเทศ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย ตามกลไก พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 มีลักษณะที่ไม่คล่องตัวเนื่องด้วยแนวนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่ชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ผลในทางปฏิบัติยังไม่สามารถประเมินผลความสำเร็จในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสอย่างชัดเจน การขาดข้อมูลที่เป็นจริงในระดับพื้นที่ ส่งผลให้ผู้ด้อยโอกาสยังไม่ได้รับการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ยังรอเป็น “ผู้รับ” มากกว่าการพึ่งตนเองในการแก้ไขปัญหา

ส่วนในกรณีของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีกลไกกรรมาธิการไตรภาคีมาร่วมคิดวิเคราะห์ วางแผนในการจัดสวัสดิการสังคม โดยแบ่งมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดสวัสดิการ และวางแผนงานอย่างชัดเจนในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนทั่วไป และประชาชนที่ด้อยโอกาส โดยในการจัดสวัสดิการจะมีการออกแบบแผนความมั่นคงทางสังคมที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องสมทบงบประมาณ และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อประกันความเสี่ยงในด้านต่างๆ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีแผนงานความมั่นคงทางสังคม แต่ก็ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ก็จะมีการทดสอบคุณสมบัติ (Means test) จำแนกความด้อยโอกาส เพื่อรัฐจักได้จัดบริการโดยกลุ่มดังกล่าวไม่ต้องสมทบงบประมาณ ซึ่งเป็นผลพวงจากแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบเก็บตก (Residaulism) และนำไปสู่การออกแบบ “รัฐสวัสดิการ” แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านยังคงวิตกต่อความยั่งยืนทางด้านการเงิน ความคลอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในการจัดสวัสดิการสังคมตามนโยบายสวัสดิการสังคมที่นักการเมืองได้หาเสียงไว้

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี สามารถนำมากำหนดเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การขยายแผนงานประกันสังคม เป็นส่วนที่ต้องขยายให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท แต่ควรมีการกำหนดระดับของสวัสดิการที่รัฐและสังคมควรสรรหาให้กับประชาชน หรือให้การรับรองว่าจะสรรหามาให้นั้นควรเป็นเท่าไร ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญต่อความยั่งยืนและสมเหตุสมผลของระบบสวัสดิการ โดยหากมีการให้สวัสดิการน้อยเกินไปก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้สวัสดิการกับประชาชน แต่หากให้มากเกินไปก็จะเป็นภาระต่อรัฐบาลหรือสังคมและไปเบียดบังรายจ่ายที่จำเป็นด้านอื่นของประเทศมากเกินควร

2) ทบทวนกลไกตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 ที่เจตนารมณ์มุ่งเน้นการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณ์ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น ภาคประชาชน รวมถึงภาคธุรกิจ เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีพัฒนาการด้านการจัดสวัสดิการที่เข้มแข็งจากบทบาทขององค์กรเอกชน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวงานสวัสดิการสังคม ไปสู่นโยบายสาธารณของประชาชนมากขึ้น

3) การกระจายอำนาจสวัสดิการแบบสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นส่งผลให้ระบบสวัสดิการของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการพัฒนาไปสู่คุณภาพและมีมาตรฐานกำกับ ตรวจสอบการให้บริการได้มากขึ้น ซึ่งกรณีประเทศไทยได้นำมาใช้โดยรัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่อย่างไรก็ตามต้องมุ่งเน้นให้เกิดการให้บริการเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ เน้นการมีมาตรฐานกำกับ ตรวจสอบได้ โดยมุ่งให้ความรู้ทางวิชาการ มาตรฐาน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมกับกลุ่มเป้าหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดผลดีแก่ผู้ใช้บริการ

4) รัฐสวัสดิการในประเทศไทยไม่เคยมีและไม่เคยเกิด เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้จัดเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ไม่เก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และไม่เก็บภาษีมรดก อีกทั้งจากการศึกษา พบว่า ถึงแม้ว่าประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะมีการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีฐานจากกรรมกร นักศึกษา และองค์กรเอกชน ตลอดจนสหภาพแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามสวัสดิการของประเทศยังเป็นแบบเก็บตกค่อนข้างมาก ถึงแม้จะมีกฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคม ที่พยายามปฏิรูปให้ครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ อีกทั้งการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณ์ก็ไม่ชัดเจน ดังนั้นประเทศไทยควรใช้

ทุนทางสังคมที่พื้นฐานของสังคมมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ โดยมุ่งเน้นการจัด “สวัสดิการแบบพหุลักษณ์” เป็นสำคัญมากกว่ามุ่งไปสู่แนวทาง “รัฐสวัสดิการ”

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) หน่วยงานจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลผู้ด้อยโอกาสในระดับพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีภารกิจในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการสังคม

2) สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของภาคีเครือข่าย โดยใช้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ส่งเสริม สนับสนุน ให้องค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน ร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาส โดยใช้กลไกตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 เช่น การจัดทำแผนงาน/โครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาให้กับผู้ด้อยโอกาส และขอสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม หรือกองทุนอื่นๆ เพื่อร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมาย และหนุนเสริม “การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณ์”

4) มุ่งเน้นการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสริมความรู้ทางวิชาการ มาตรฐาน ด้านการจัดสวัสดิการสังคม

บรรณานุกรม

หนังสือ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). คู่มือการดำเนินการโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แอ๊ปป้า พริ้นติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2552.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานสถิติรายปีประเทศไทย 2551. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551.

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิสย์, 2548.

อภิญญา เวชยชัย. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเสี่ยง และผู้ประสบปัญหาทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2547.

Midgley, James. Social development: the developmental perspective in social welfare. London: Sage, 1997.

สัมภาษณ์

ทรงวิทย์ เชื่อมสกุล, ดร. อดีตนักวิจัยชาวเขา สถาบันวิจัยชาวเขา นักวิชาการด้านชาติพันธุ์ สำนักกิจการชาติพันธุ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สัมภาษณ์.

พิมฉัตร รสสุธรรม. อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญาโทสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง. สัมภาษณ์.

ศตวรรษ สถิตเพียรสิริ. ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สัมภาษณ์.

เสรี วชิรถาวรชัย. รองอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สัมภาษณ์.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล นายภักดี พวงจิตร

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.2546	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา
พ.ศ.2549	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ประสบการณ์การรับราชการ

พ.ศ.2544	ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดลำพูน
พ.ศ.2548	ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดลำปาง
พ.ศ.2549	ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 51 จังหวัดลำปาง
พ.ศ.2550	ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่
ที่ทำงาน 130 หมู่ที่ 12 ตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่