



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม



- ชื่อเรื่อง** วาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม
- เลขประจำหนังสือ** ISBN : 978-616-399-020-4
- ปีที่พิมพ์** สิงหาคม ๒๕๕๘
- จำนวนหน้า** ๑๗๖ หน้า
- จำนวนพิมพ์** ๒,๐๐๐ เล่ม
- จัดทำโดย** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘
- พิมพ์ที่** สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้วอีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
รายงาน สวัสดิการสังคม	๑
๑. ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย	๑
๒. ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย	๙
๓. ระบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ	๑๓
๔. สวัสดิการที่อยู่อาศัย	๒๔
๕. การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม	๒๗
๖. ระบบกลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย	๓๒
ภาคผนวก	๓๕
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๓๖
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.	๕๕
ภาคผนวก ค รายงานการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย	๗๑
ภาคผนวก ง รายงานการปฏิรูปสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ	๑๒๑
ภาคผนวก จ รายงานการปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม	๑๕๖
ภาคผนวก ฉ รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม	๑๗๐
ภาคผนวก ช คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย	๑๗๔

รายงาน วาระปฏิรูปที่ ๒๙ : สวัสดิการสังคม*

๑. ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย

บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินงานโดยยังมีความอยู่ดีหรือ การเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดสถานะ ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำ ด้านหนึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัด ความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเหลื่อมล้ำ ในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย เป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (คณะกรรมาธิการ ปฏิรูปสังคมฯ) จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๙ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม ในการดำเนินงาน คณะกรรมาธิการ ปฏิรูปสังคมฯ ได้มีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นร่วมกันให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการโดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงได้นำเสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย” ขึ้นมาทำ หน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในประเด็นปฏิรูปนี้

ในการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปได้กำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ไปที่การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับ ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทยอันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนที่ (๑) ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกันสังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (๒) เป็นระบบที่มีความครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน (๓) สร้างระบบส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมและผู้มีจิตอาสา ในการดำเนินการ (๔) พัฒนาระบบการดูแล ช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องให้กับผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชายขอบรวมทั้งอารยสถาปัตย์ และระบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยผ่านความเห็นชอบของ สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

วิธีการศึกษาในครั้งนั้นใช้ทั้งการทบทวนเอกสารและรวบรวมข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ การศึกษาทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูป ภายใต้สภาพปฏิรูปแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง การระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งจัดประชุมเชิงปฏิบัติการซึ่งมีตัวแทนองค์กร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม จนได้ข้อสรุปและได้นำเสนอรายงานการปฏิรูประดับหลักการและสาระสำคัญต่อที่ประชุมสภาพปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

บทสรุปของข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสังคมไทย ได้วางภายใต้แนวคิด ๔ ประการคือ (๑) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย (๒) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาวและเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมสวัสดิการ (๓) มีการมองเป็นภาพรวม โดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม หรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) การให้บริการสังคม (Social Service) (๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Safety Net) (๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Support) และ (๔) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการด้วยว่า สังคมไทยต้องรับภาระได้และพร้อมใจกันในการจัดการ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น โดยได้กำหนดกรอบประเด็นการปฏิรูปประเด็นต่าง ๆ ปรากฏตามแผนภาพ



แผนภาพแสดงกรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ซึ่งหากจำแนกตามองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม จะประกอบด้วย ๔ สาขาหลัก คือ

สาขาหลักที่ ๑ การบริการทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

- ประเด็นที่ ๑ ระบบสวัสดิการด้านการศึกษา
- ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ
- ประเด็นที่ ๓ ระบบสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้
- ประเด็นที่ ๔ ระบบสวัสดิการด้านกีฬา

สาขาหลักที่ ๒ การประกันสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

- ประเด็นที่ ๕ ระบบประกันสังคมถ้วนหน้า
- ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ
- ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ

สาขาหลักที่ ๓ ด้านการช่วยเหลือทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

- ประเด็นที่ ๘ ระบบสวัสดิการสำหรับปฐมวัย
- ประเด็นที่ ๙ ระบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ (จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) สวัสดิการสำหรับผู้พิการ (๒) สวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และ (๓) สวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ)
- ประเด็นที่ ๑๐ ระบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย
- ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน

สาขาหลักที่ ๔ การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม มีประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย

- ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน
- ประเด็นที่ ๑๓ ระบบการสร้างเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม
- ประเด็นที่ ๑๔ ระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม อีก ๒ ประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย

- ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ
- ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าประเด็นการปฏิรูปทั้ง ๑๖ ประเด็น สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๑) **ประเด็นที่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ** ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จำนวน ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๖ กองทุนการออมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประเด็นที่ ๑๔ การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง วิสาหกิจเพื่อสังคม พร้อมร่างกฎหมาย ได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบไปแล้ว

(๒) **ประสานการทำงานกับคณะกรรมการชุดอื่น และคณะกรรมการที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตั้งขึ้น** จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๑ สวัสดิการด้านการศึกษา โดยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๒ ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการสาธารณสุข ได้จัดทำข้อเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก

ประเด็นที่ ๔ สวัสดิการด้านกีฬา โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปการกีฬา เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๗ ระบบบำนาญแห่งชาติ จะประสานงานกับคณะกรรมการการปฏิรูปรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเด็นที่ ๑๑ ระบบด้านอาชีพและการเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๒ ระบบสวัสดิการชุมชน โดยมีคณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลไกหลัก ประเด็นที่ ๑๕ การปฏิรูประบบการคลังของประเทศ โดยคณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว

(๓) **ดำเนินการโดยคณะกรรมการการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ** จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ฉะนั้น ในการจัดทำแผนการปฏิรูปฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่ประเด็นปฏิรูปสำคัญที่ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมฯ จำนวน ๖ ประเด็น คือ

- (๑) ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า
 - (๒) ประเด็นที่ ๘ สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย
 - (๓) ประเด็นที่ ๙ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ
 - (๔) ประเด็นที่ ๑๐ สวัสดิการที่อยู่อาศัย
 - (๕) ประเด็นที่ ๑๓ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม
 - (๖) ประเด็นที่ ๑๖ การปฏิรูประบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
- รายละเอียดปรากฏตามส่วนที่ ๑ - ๖ ตามลำดับ

ส่วนที่ ๑ ประเด็นการปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า

๑. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยมีระบบการประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษครึ่ง โดยมีกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า กองทุนนี้ยังไม่ครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม มีการบริหารจัดการโดยราชการที่ยังขาดการมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการยังขาดความเป็นมืออาชีพ รูปแบบการบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและปัญหาความต้องการของผู้ประกันตน ณ ปัจจุบัน เสถียรภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญชราภาพ

จากปัญหาดังกล่าวจึงสมควรปฏิรูประบบประกันสังคมของประเทศไทย ให้เป็นระบบหลักประกันทางสังคม เพื่อการคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย (คนทำงานในสถานประกอบการหรือแรงงานในระบบ คนทำงานที่ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบ และคนทำงานจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานข้ามชาติ) ป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์ปชั่นที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด และลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๒. ประเด็นปฏิรูป

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยที่เป็นระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อการคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย เพื่อ (๑) ให้เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน (๒) ป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์ปชั่นที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาด การมีส่วนร่วมและโปร่งใส (๓) ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด และ (๔) ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมในประเทศไทย

๓.๒ ศึกษาแนวคิดเรื่องหลักการประกันสังคมถ้วนหน้าที่คุ้มครองคนทำงานทุกคนในประเทศไทย

๓.๓ ทหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็น

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ประเทศไทยมีระบบการประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษครึ่ง ณ ปัจจุบัน กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ข้อมูลล่าสุดมีจำนวนเงินกองทุน ๑,๐๙๙,๖๒๕ ล้านบาท และจากการศึกษาของสถาบันวิชาการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงผลการศึกษาประเมินของสำนักงานประกันสังคม และประกอบกับข้อมูลการร้องเรียน การเรียกร้องของผู้ประกันตนและประชาชนในฐานะคนทำงานที่ผ่านมามาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบประกันสังคมทั้งระบบ ตั้งแต่ระบบวิธีคิด ทิศทางของนโยบาย ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ตลอดจนถึงระบบสำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารและขับเคลื่อนระบบประกันสังคมของประเทศ พบว่า

๔.๑ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่บังคับใช้ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ทั้งจากระบบภาษีและการร่วมจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เหมาะสมกับฐานรายได้เพื่อเป็นหลักประกันรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงานและยามชราภาพ เนื่องจากมีข้อยกเว้น ที่ไม่บังคับใช้ในกลุ่มลูกจ้างบางประเภทที่มีรูปแบบการจ้างงานที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของภาครัฐ คนทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย รวมถึงลูกจ้างภาคเกษตร กิจการประมงและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น ทั้งที่ยึดหลักการของการประกันสังคม คือ การเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข และใช้เงื่อนไขนิติสัมพันธ์ในการจ้างงาน มาเป็นหลักในการคุ้มครอง จึงไม่สามารถคุ้มครองคนทำงานทุกคนที่มีรายได้และพร้อมจะสมัครเป็นผู้ประกันตนได้อย่างถ้วนหน้า

๔.๒ ปัจจุบันกองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่มีจำนวนเงินขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศและไม่ได้มาจากงบประมาณของรัฐที่มาจากระบบภาษีฝ่ายเดียว มีผู้ประกันตนกว่า ๑๐ ล้านคนและนายจ้างเกือบ ๕ แสนราย ที่ร่วมจ่าย แต่ยังบริหารจัดการโดยราชการที่ยังขาดการมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการยังขาดความเป็นมืออาชีพ

๔.๓ รูปแบบการบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและปัญหาความต้องการของผู้ประกันตน ณ ปัจจุบัน ได้แก่ ระบบสุขภาพ ยังมีมาตรฐานการให้บริการทางการแพทย์ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ และการเข้าถึงบริการ ยังมีคุณภาพด้อยกว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนด การปรับปรุงอัตราการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ยังจำกัดเพดาน ที่เป็นเงื่อนไขต่อการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบให้สอดคล้องกับฐานรายได้ของผู้ประกันตนเพื่อการเพิ่มสิทธิประโยชน์และการสะสมเงินออมเพื่อเป็นหลักประกันรายได้เมื่อพ้นเกษียณอายุการทำงาน และยังไม่มียุทธศาสตร์ตรวจสอบและลงทุนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ประกันตนและอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ

๔.๔ เสถียรภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ และเนื่องจากประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี ๒๕๕๘ กองทุนประกันสังคมจะเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพ สำหรับผู้ที่เกษียณอายุการทำงานครบ ๕๕ ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๗ เป็นต้นไป โดยจะมีค่าใช้จ่ายสูงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในขณะที่อัตราคนเข้าสู่ตลาดแรงงานที่จะส่งผลต่อการเพิ่มกองทุนมีสัดส่วนน้อยลง หากไม่มีการปรับปรุงเงื่อนไขและรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนอนาคตเงินสะสมของกองทุนบำนาญเพื่อการชราภาพของผู้ประกันตนจะหมดไปภายใน ๓๐ ปีข้างหน้า และจะกลายเป็นภาระอันหนักหน่วงของประเทศต่อไป

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

การปฏิรูประบบการประกันสังคมถ้วนหน้า : ควรมีการออก “กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า” โดยยึดหลักการสำคัญ ๔ หลักการ คือ

๕.๑ หลักความครอบคลุม ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความครอบคลุมในมิติกลุ่มเป้าหมาย จำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภาครัฐและภาคเอกชน (๒) ความครอบคลุมในมิติพื้นที่ ครอบคลุมด้วยพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ และ (๓) ความครอบคลุมในมิติสิทธิประโยชน์

๕.๒ หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร ใน ๓ แนวทาง คือ (๑) ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย (๒) บริหารแบบกระจายอำนาจ และยึดหลักธรรมาภิบาล และ (๓) บูรณาการ – ประสานสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ

๕.๓ หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน ใน ๒ แนวทาง คือ (๑) มีส่วนร่วมของผู้ประกันตนทุกระบบ ในการบริหารจัดการกองทุนทุกระดับ และ (๒) มีระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการกองทุน

๕.๔ หลักยืดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ใน ๕ แนวทาง คือ (๑) การจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับฐานรายได้ (๒) การปรับปรุงเกณฑ์ เงื่อนไข อัตราเงินสมทบและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเข้าถึงประโยชน์ทดแทน (๓) ระยะเวลาการได้รับสิทธิประโยชน์เร็วขึ้น (๔) ความเป็นสมาชิกประกันสังคมโดยสมัครใจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในระหว่างมาตรา ๓๙ และ ๔๐ โดยมีเงื่อนไข และ (๕) ประโยชน์ทดแทนสามารถปรับเปลี่ยนได้/เพิ่มเติมได้/มีทางเลือกที่หลากหลาย

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑) จัดตั้งกลไกศึกษาข้อมูลทางวิชาการประกอบการตรา กฎหมายว่าด้วยระบบประกันสังคมถ้วนหน้า	กันยายน – ตุลาคม ๒๕๕๘
๒) ยกร่างกฎหมาย	พฤศจิกายน – ธันวาคม ๒๕๕๘
๓) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง	มกราคม – พฤษภาคม ๒๕๕๙
๔) กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	มิถุนายน – ธันวาคม ๒๕๕๙
๕) ประกาศใช้	ธันวาคม ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ระบบหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานที่มีรายได้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย โดย

๖.๑ เป็นระบบที่คุ้มครองคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน

๖.๒ เป็นระบบที่ป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนที่ยังขาดการมีส่วนร่วมและโปร่งใส

๖.๓ เป็นระบบที่ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่ควรพึงได้รับจากการร่วมจ่ายในระบบสวัสดิการต่าง ๆ ตามประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนด

๖.๔ เป็นระบบที่ลดภาระการเงินการคลังที่รัฐต้องแบกรับภาระในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๔) ที่บังคับใช้ปัจจุบันโดยยึดหลักครอบคลุมคนทำงานที่มีรายได้ทุกคน ในประเทศไทย ที่ควรจะมีหลักประกันสังคมที่เท่าเทียมและเป็นธรรม

๗.๒ กองทุนประกันสังคม มีการบริหารงานผ่านคณะกรรมการที่เกิดจากการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่มีความเป็นมืออาชีพ

๗.๓ การบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ การบริการ และการลงทุนในกองทุนประกันสังคม มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาความต้องการของผู้ประกันตนสม่ำเสมอ

๗.๔ กองทุนบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนของผู้ประกันตนที่รัฐไม่ได้จ่ายสมทบ มีรูปแบบการบริหารจัดการให้เกิดความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนในอนาคต

๒. ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเด็กปฐมวัยไว้ เช่น ในมาตราที่ ๔๖ วรรคสาม ที่บัญญัติไว้ว่า “เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง” และมาตรา มาตรา ๒๘๖ (๓) บัญญัติไว้ว่า “ปรับปรุงระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา โดยยกระดับความรู้ให้กับผู้เลี้ยงดูให้มีสมรรถนะและสัมพันธภาพที่เหมาะสมในการเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้เกิดพัฒนาการที่สมบูรณ์ มีความพร้อมเพื่อการเรียนรู้ทุกมิติทั้งด้านกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม”

๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพเพิ่มขึ้นทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ข้อ ๒.๒.๑ การพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒.๑.๑ เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม โดย ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็กในชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับภูมิสังคม โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของผู้ดูแลเด็ก

๑.๓ ความสำคัญของการพัฒนาสมองของเด็กในช่วงปฐมวัย : ศ.ดร.เจมส์ เจ. เฮคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ๒๕๔๒ ระบุว่า “การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต ๗ - ๑๐ เท่า” โดยยืนยันด้วย “สมการเฮคแมน” ที่พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า และมีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกจากกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพมีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคต ทุกวันนี้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งสนับสนุนเรื่องนี้อย่างยิ่งก็ยิ่งระบุว่าการลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ จะคืนผลตอบแทนแก่ประเทศสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต

๑.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง : หากเด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง สังคมไทยอาจจะต้องเผชิญกับความเสียหายหลายประการ ทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม อาทิ ปัญหาพฤติกรรม ผลการเรียนตกต่ำ ไม่รู้หนังสือ หรือออกจากโรงเรียนกลางคัน การใช้สารเสพติด การก่ออาชญากรรม การมีเพศสัมพันธ์ และตั้งครรถ์ก่อนวัยอันควร และขาดพลเมืองที่มีคุณภาพ/แรงงานคุณภาพ โดยเฉพาะการขาดโอกาสทางการศึกษายิ่งทำให้กระบวนการพัฒนาทางด้านสติปัญญาก็จะถดถอยไปด้วย

๒. ประเด็นการศึกษา

การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย โดย

๒.๑ อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก คือ (๑) การบริการทางสังคม (Social Service) (๒) การประกันสังคม (Social Insurance) (๓) การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ (๔) การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership Support)

๒.๒ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม คือ แรงงานในระบบและภาครัฐวิสาหกิจ แรงงานนอกระบบข้าราชการ และกลุ่มพิเศษ เช่น แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว แม่ผู้ต้องขัง แม่พิการ แม่ที่ถูกระงับการทารุณกรรม ฯลฯ

๒.๓ ครอบคลุม ๓ ระบบ คือ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กอายุปฐมวัย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปได้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑ การประชุมปรึกษาหารือในคณะกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว ในคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – มิถุนายน ๒๕๕๘

๓.๒ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓.๓ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน

๓.๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ร่วมกับองค์กรเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ที่ทำงานด้านเด็กปฐมวัย เรื่อง “การพัฒนาสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ๐ – ๓ ปี” เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

“เด็กปฐมวัย” ตามคำนิยามสากล หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี (ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๘๔,๓๕๑ คน) และกลุ่มเด็กอายุ ๓ – ๕ ปี (ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๕๒๕,๓๑๔ คน)

จากการศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี โดยตรงของประเทศไทย กลับพบว่าไม่มีนโยบายที่ชัดเจน มีเพียงนโยบายเฉพาะเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐอุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น โดยก่อนหน้านี้ได้มีการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ – ๕ ปี) ปี ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙ ขึ้นเป็นครั้งแรก และพัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน และกระจัดกระจายมากเกินไป รวมทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเด็กปฐมวัยหลายฉบับ ซึ่งแม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทั้งโดยตรงและผ่านแม่หรือครอบครัวของเด็ก แต่เมื่อมาพิจารณาสถานการณ์ในระดับพื้นที่ กลับพบว่าไม่มีหน่วยงานระดับพื้นที่รับผิดชอบเรื่องการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยตรง ยังคงเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง กลายเป็นช่องว่างของระบบและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่องและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเด็กปฐมวัย

สำหรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๓ - ๕ ปี ก็มีปัญหาที่ท้าทายเช่นกัน ตัวอย่างเช่น พบว่าเด็กประมาณร้อยละ ๒๕ ไม่มีโอกาสได้รับบริการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เป็นทางการแบบใดแบบหนึ่ง หรือมีเพียงร้อยละ ๓๔ ของศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหมด ๘,๒๗๖ แห่งเท่านั้นที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของรัฐบาล รวมถึงในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เด็กเร่ร่อนจรจัด เด็กไร้สัญชาติ ลูกของแรงงานข้ามชาติ เด็กติดเชื้อเอชไอวี เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง เด็กยากจนพิเศษ หรือเด็กที่ครอบครัวมีรายได้รวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/ปี เด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถิ่นทุรกันดาร เด็กออทิสติก เด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) เด็กสมาธิสั้น (ADHD) ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย มีข้อเสนอปฏิรูป รวม ๓ เรื่อง ดังนี้

๕.๑ เสนอให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัยซึ่งเป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑. การพัฒนาระบบการดูแลหญิงระหว่างตั้งครรภ์และหลังคลอด ยุทธศาสตร์ที่ ๒. การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว ยุทธศาสตร์ที่ ๓. การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย และยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนางานวิจัยเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

๕.๒ ควรมีการทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต

๕.๓ ควรศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๓ ส่วน ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนา (Safety Zone) ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของภารกิจ (Safety Role) ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Safety System) เพื่อให้มีทิศทางดำเนินการและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบูรณาการระหว่างกลไกต่าง ๆ

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมในการทำงาน	ภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๘
๒. ยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย	เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓. ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๔. ศึกษาความเหมาะสมในการออกกฎหมาย	เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๕. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	เดือนมกราคม - เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๖. เสนอรัฐบาลเพื่อประกาศใช้ยุทธศาสตร์	เดือนพฤษภาคม - เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙
๗. ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เดือนพฤษภาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๙
๘. ตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย	เดือนพฤษภาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ระยะสั้น

- (๑) เด็กมีสุขภาพดี มีพัฒนาการสมวัยทุก ๆ ด้าน (กาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม)
- (๒) เด็กมีความพร้อมในการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาระยะต่อ ๆ ไป

๖.๒ ระยะยาว

- (๓) มีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพของประเทศในอนาคต
- (๔) รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากเด็กในระยะยาว

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของเด็กปฐมวัย

๗.๒ มีกฎหมายและเกิดกลไกที่จำเป็นในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัย

๗.๓ มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย

๗.๔ มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม

๓. ระบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ

กลุ่มที่ ๑ สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

๑. หลักการและเหตุผล

แต่ดั้งเดิมสังคมเชื่อว่ากลุ่มผู้พิการทำอะไรไม่ได้เป็นภาระของสังคม กฎหมายจึงห้ามกลุ่มผู้พิการประกอบวิชาชีพทุกชนิด คนหูหนวกและเป็นใบ้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โรงเรียน สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับกลุ่มผู้พิการเข้าศึกษาและทำงาน การพบเห็นกลุ่มผู้พิการเป็นคนขอทานจึงเป็นเรื่องธรรมดา การช่วยเหลือกลุ่มผู้พิการเน้นการสงเคราะห์ การช่วยกลุ่มผู้พิการเป็นเรื่องที่นายกองแต่การไม่ช่วยเหลือกลุ่มผู้พิการเป็นเรื่องปกติ การรับกลุ่มผู้พิการเข้าเรียนหรือเข้าทำงานจะต้องอยู่บนฐานของการสงเคราะห์ แล้วแต่ครูใหญ่หรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นหลักสังคมในยุคนี้เรียกว่า สังคมเวทนานิยม ใช้ความรู้สึกเป็นหลัก แล้วแต่ผู้มีอำนาจว่าจะรู้สึกอยากช่วยหรือไม่อยากช่วยเป็นสิ่งสำคัญ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยการรณรงค์ของกลุ่มผู้พิการมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้มีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เริ่มจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้พิการ เริ่มมีสวัสดิการกั๊ยมเงินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพกลุ่มผู้พิการด้วยกระบวนการทางการแพทย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กลุ่มผู้พิการมีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีสิทธิได้รับสื่อบริการสื่ออุปกรณ์ บริการและการช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

กลุ่มผู้พิการได้รับสวัสดิการบนฐานสิทธิในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มผู้พิการค่อนข้างครบถ้วน และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้จัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้พิการทุกคนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กลุ่มผู้พิการที่ถูกปฏิเสธไม่ให้ได้รับสวัสดิการสามารถร้องต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการแห่งชาติ ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติ หากคณะกรรมการวินิจฉัยว่ากลุ่มผู้พิการถูกเลือกปฏิบัติสั่งให้ผู้กระทำการให้มีการแก้ไข หากผู้กระทำการไม่ดำเนินการแก้ไข กลุ่มผู้พิการมีสิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย และศาลมีสิทธิกำหนดค่าเสียหายให้ได้ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจจะใช้ความรู้สึกว่าจะให้หรือไม่ให้ก็ได้ ไม่สามารถทำได้อีกแล้ว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กลุ่มผู้พิการมีสวัสดิการต่าง ๆ เอาไว้ในมาตรา ๒๐ เช่น มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ได้รับผู้ช่วยกลุ่มผู้พิการในกรณีพิการระดับรุนแรง ปรับปรุงบ้านให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของกลุ่มผู้พิการประเภทนั้น ๆ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอันเป็นสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้มาตรา ๒๐ (๑๐) ยังกำหนดให้สามารถจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ กล่าวคือสามารถกำหนดสวัสดิการเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มผู้พิการได้อีกเพียงออกเป็นระเบียบเท่านั้น ปัจจุบันมีระเบียบกำหนดให้กลุ่มผู้พิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถโยก เป็นต้นจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้พิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สิทธิและสวัสดิการแก่กลุ่มผู้พิการไว้ มีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิกลุ่มผู้พิการแห่งสหประชาชาติและเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ปี ๒๕๕๑

นอกจากนี้มาตรา ๓๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดลักษณะ หรือจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ให้กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้พิการค่อนข้างครบถ้วนแต่กลุ่มผู้พิการบางคนเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการคือกลุ่มผู้พิการในเมือง ส่วนกลุ่มผู้พิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการตามสวัสดิการนั้นอยู่ที่ส่วนกลาง กระจุกตัวอยู่ในเมือง ปัญหาใหญ่ของสวัสดิการกลุ่มผู้พิการคือกลุ่มผู้พิการได้รับไม่ทั่วถึงและบริการบางส่วนยังไม่มีมาตรฐานอย่างมาตรฐานสากล รัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง กลุ่มผู้พิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ

๒. ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้พิการที่ทำให้สิทธิได้รับสวัสดิการของกลุ่มผู้พิการเป็นจริง (Make the Right Real) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญใน “ยุทธศาสตร์อินซอน” ที่ใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ ทำให้กลุ่มผู้พิการมีการศึกษามีงานทำร่วมกับคนทั่วไป ฟังตนเองได้ และเป็นที่ยังของคนอื่นได้ กลุ่มผู้พิการที่ฟังตนเองไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างที่มีมนุษย์ฟังมี กลุ่มผู้พิการเป็นความหลากหลายของประชาชน มีสิทธิ เสรีภาพ โอกาสและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป เป็นการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาสิทธิและสวัสดิการอย่างเป็นระบบ จึงมีข้อเสนอประเด็นการศึกษารวม ๔ ประเด็น คือ (๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน (๒) การสนับสนุนการจัดตั้ง ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป (๓) การพัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อคนพิการ (๔) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ เอกสาร รายงานวิชาการ นโยบาย ยุทธศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการคนพิการ

๓.๒ การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากรอบแนวทางการจัดทำรายงานเรื่องสวัสดิการเพิ่มเติมในส่วนคนพิการ และเห็นชอบให้จัดทำรายงานการศึกษา ดังกล่าว

๓.๓ การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ มีมติเห็นชอบรายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ประธานอนุกรรมการฯ และให้มีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการ มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๔.๑ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก (Accessibility) ประกอบด้วย ๓ มิติด้วยกัน ได้แก่^๑

มิติที่ ๑ การออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม หรือเรียกว่า Universal Design^๒ (UD) เป็นกรอบใหม่เป็นหลักใหญ่ที่ใช้ครอบคลุมทั้งหมด และเป็นอุดมคติ

มิติที่ ๒ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก หรือเรียกว่า Assistive Technology (AT) เป็นหลักเฉพาะที่มาตอบโจทย์เฉพาะกิจ เฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกลุ่มคน ทั้งสองอย่างต้องไปคู่กันเสมอทั้งออกแบบสากลและเป็นธรรมและจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ดังกล่าวแล้วข้างต้น

มิติที่ ๓ คือการช่วยเหลืออย่างพอเพียงหรือสมเหตุสมผล ที่เรียกว่า Reasonable Accommodation (RA) เป็นเรื่องมนุษยต่อมนุษย เป็นการช่วยเหลืออย่างมีเหตุมีผล ผู้ให้ก็เต็มใจ ผู้รับก็ยินดี ถ้าพูดแบบไทย ๆ เป็นการช่วยเหลืออย่างพอเพียงไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด

นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ หรือที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า Accessibility Standard แต่คนพิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะหน่วยงานรัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง

๔.๒ การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ดำเนินการโดยองค์กรของคนพิการ ภาคประชาชน ภาคเอกชน เพื่อให้คนพิการในส่วนภูมิภาคได้รับการพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้พึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ช่วยเหลือตนเองได้ไม่ให้เป็นภาระต่อสังคม สรุปได้ดังนี้

(๑) องค์กรด้านคนพิการยังขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ

(๒) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการหรือองค์กรอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอจากภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันเงินสนับสนุนของศูนย์บริการคนพิการประเภทนี้จะมาจาก ๓ แหล่ง ได้แก่ เงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และค่าบริการที่ให้แก่คนพิการในแต่ละกิจกรรมของศูนย์ และเงินบริจาค

(๓) หลักเกณฑ์การสนับสนุนด้านการเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งจะสนับสนุนเป็นแผนงาน/โครงการ จึงไม่สอดคล้องกับกิจกรรมตามภารกิจบริการจัดการบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

^๑ มณฑล บุญตัน, แนวคิดในการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (เอกสารถอดความจากการเสวนา เรื่อง “การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อคนทั้งมวล” จัดโดย คณะอนุกรรมการด้านคนพิการ คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วันอังคารที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม คณะกรรมการ อาคารรัฐสภา ๒)

^๒ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มาตรา ๒ กำหนดนิยามคำว่า “Universal design” ไว้ดังนี้ “การออกแบบที่เป็น สากล” หมายถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม โปรแกรม และบริการที่ทุกคนสามารถใช้ได้ในขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลง หรือออกแบบเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความต้องการจำเป็น “การออกแบบที่เป็นสากล” จะต้องไม่กีดกันออกไปซึ่งอุปกรณ์หรือช่วยคนพิการเฉพาะกลุ่ม

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความกังวลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดความพร้อมในการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

๔.๓ การพัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายบัญญัติประเด็นการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้ในกฎหมายคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัยและไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ (๑) แก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจากการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน (๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม

๔.๔ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้แก่ (๑) กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล (๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนและผู้จัดการกองทุน (๓) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้แก่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นหลัก ๔ เรื่อง ดังนี้

๕.๑ กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้อย่างเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหว มีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วยด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๕.๒ เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในฐานะผู้ให้บริการคนพิการโดยตรง โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สปสช. กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กำลังจัดตั้งแทนกระทรวง ICT) ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวข้องกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปปรับดำเนินงาน

๕.๓ พัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

๕.๔ ยกสถานะของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การทำกิจกรรมหรือโครงการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. ทบทวนร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แนบท้ายรายงาน	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	เดือนพฤศจิกายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้	เดือนเมษายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสม ทันท่วงที สถานการณ์ คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค ไม่ถูกการเลือกปฏิบัติ และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ภาครัฐดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และมีกลไกติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย

๗.๒ มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม องค์กรด้านคนพิการที่ขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวประชากรที่เป็นคนพิการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานกำกับดูแล

๗.๓ ภาครัฐปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อขจัดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มผู้พิการในด้านต่างๆ และมีกลไกตรวจสอบภาคเอกชน

๗.๔ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานคล่องตัว ไม่ติดขัดระเบียบราชการ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่ ๒ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ พบว่า ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเมือง สาธารณสุข กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม

ปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คือ ปัญหาความยากจน ขาดหลักฐานสิทธิที่ทำกิน ปัญหาการอพยพย้ายถิ่น มีที่อยู่อาศัยไม่แน่นอน มีความเป็นอยู่ที่ขาดหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการกักขังเงินนอกระบบมาใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ ปัญหาการขาดหลักฐานทางทะเบียนเพื่อแสดงสิทธิต่าง ๆ เช่น ใบทะเบียนสมรส ใบสูติบัตร ทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการพื้นฐานที่รัฐ จัดให้ในโครงการต่าง ๆ ปัญหาสังคมไม่ยอมรับผู้พ้นโทษและผู้กระทำความผิด การขาดโอกาสทางสังคมของผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว

ปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจึงเกิดจากการเป็นผู้ที่ขาดหลักฐานสิทธิที่จะแสดงความเป็นพลเมืองจากรัฐ คนกลุ่มนี้จึงไม่ถูกขึ้นทะเบียนจากระบบบริการทางสังคมของรัฐ ถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติ จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐได้ รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักจะถูกขาดความรู้ ความเข้าใจในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตนเอง จึงส่งผลให้คนกลุ่มนี้เป็นผู้ถูกกระทำซ้ำจากระบบต่าง ๆ ในสังคม

จากสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสของสังคมไทยในปัจจุบันที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงต้องมีบทบาทในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพการณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสมีความทับซ้อนในการกำหนดประเภทและจำนวน อีกทั้งยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาผู้ด้อยโอกาสมิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเพียงแค่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หากแต่ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปกับระบบคิด ความเชื่อ ค่านิยมทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากระบบสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกสร้างขึ้น และมีการถ่ายทอดผ่านระบบการศึกษา และสื่อ

ในประเด็นที่ว่าผู้ด้อยโอกาสเป็นภาระของสังคม ควรได้รับการช่วยเหลือสงเคราะห์จากภาครัฐ ทัศนคติดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มคนด้อยโอกาสขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ที่ผ่านมา โครงสร้างระบบราชการที่นโยบายถูกกำหนดจากบนลงล่าง ไม่สนองต่อการแปลงนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติ และผูกพันกับงบประมาณของรัฐ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาส เนื่องจากระบบบริหารจัดการของภาครัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมตบสนอง และรวมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารประเทศไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชน ขาดโอกาสในการเข้าถึงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม และส่งผลให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

- ๓.๑ ทบทวนสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก
- ๓.๒ ศึกษากฎหมาย นโยบาย กลไก ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อพิจารณาช่องว่างของการดำเนินการ
- ๓.๓ ทารื้อกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ในรายงานฉบับนี้หมายถึง เฉพาะกลุ่มคนยากจน คนเร่ร่อน และผู้พันโทษ เท่านั้น^๓ ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม และกลุ่มคนเหล่านี้ต้องได้รับการปกป้อง ค้ำครอง และพิทักษ์สิทธิ ในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงในชีวิต และพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

ปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก พบว่า มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีความสลับซับซ้อน ทำให้ยากลำบากในการทำความเข้าใจต่อสาเหตุและปัญหาที่แท้จริง ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ มีองค์ประกอบของความด้อยโอกาสซับซ้อนหลายลักษณะ ประเด็นสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ (๑) ความไม่พร้อมของหลักฐาน อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิเกี่ยวกับบริการและการรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง (๒) การไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิคนเร่ร่อน และการที่กฎหมายไม่เอื้อต่อการไปใช้สิทธิและบริการทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส (๓) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรี พบในกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม เนื่องจากทั้งเด็กและสตรีเป็นผู้ที่อ่อนแอ จึงถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย (๔) การไม่ยอมรับ การถูกกีดกัน ไม่ได้รับความเป็นธรรม เข้าไม่ถึงสิทธิและบริการทางสังคม โดยเฉพาะสิทธิและบริการทางการศึกษา การประกอบอาชีพ หลักประกันและบริการสุขภาพ ฯลฯ และ (๕) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ได้แก่ งบประมาณและบุคลากรไม่เพียงพอ คุณภาพของบุคลากร กฎระเบียบที่เข้มงวด ขาดความยืดหยุ่น และการไม่รักษาความลับของกลุ่มเป้าหมาย

เมื่อมาพิจารณานโยบายของรัฐในการดำเนินงาน พบว่า นโยบายที่มีอยู่เป็นนโยบายเดิม ๆ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เป็นนโยบายแบบสั่งการที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจ ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม นโยบายขาดความต่อเนื่อง หรือการสานต่อนโยบายให้เห็นผล การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ไม่มีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ค้ำครอง และพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสมีอยู่มาก ทั้งที่เป็นกฎหมายสากล กฎหมายแม่บทของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านหรือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย พบว่า การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิและบริการทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส^๔

^๓ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความหมายผู้ด้อยโอกาส ครอบคลุมคน ๕ ประเภท ได้แก่ คนยากจน คนเร่ร่อน คนไร้สัญชาติ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว รวมถึงผู้พันโทษ ทั้งนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยตระหนักว่ากลุ่มคนไร้สัญชาติจำเป็นต้องแยกออกมาพิจารณาโดยเฉพาะ ส่วนกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีและครอบครัว ปัจจุบันมีนโยบายและกลไกหลายประการให้การคุ้มครองดูแลอยู่แล้ว

^๔ ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙)

ผู้ด้อยโอกาสในเกือบทุกพื้นที่ในประเทศไทย มีหลายกลุ่มที่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี ที่มีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น เปิดเผยตัวมากขึ้น มีการตั้งเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีกลุ่มที่ไม่พร้อมจะพัฒนาศักยภาพของตัวเอง เนื่องจากตกอยู่ท่ามกลางบริบทที่ยังไม่สามารถจะก้าวพ้นได้ เช่น กลุ่มผู้พันโทซ ที่มีการทำผิดซ้ำ เข้า ๆ ออก ๆ ในเรือนจำ กลุ่มคนยากจนที่ได้รับการช่วยเหลือจนดีขึ้นแล้วกลับไปใช้ชีวิตแบบฟุ่มเฟือย จึงกลับไปสู่ความยากจนอีก จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้ด้อยโอกาสได้ แม้จะได้รับการแก้ไขจากหลายภาคส่วน

กำลังหลักในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือภาครัฐ ร่วมกับ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรเอกชนต่าง ๆ ทว่าแต่ละภาคส่วนต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่ทำให้ดำเนินการไม่ราบรื่นเท่าที่ควร โดยภาครัฐแม้จะมีงบประมาณสนับสนุน มีกลไก ภาคิ และเครือข่ายการทำงานอย่างกว้างขวาง แต่ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีความคลุมเครือของส่วนราชการ กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการทำงาน ขณะที่ NGOs ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน มีเป้าหมายคือการพัฒนาคุณภาพชีวิต และมีความคล่องตัว แต่ NGOs แต่ละ NGOs มีภารกิจต่างกัน ที่สำคัญต้องรอการสนับสนุนด้านเงินทุนจากแหล่งภายนอก ซึ่งมักไม่ต่อเนื่อง พันธกิจที่รับผิดชอบจึงสะดุด และภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ที่มีความพร้อมทั้งเงินทุนและความคล่องตัว แต่ดำเนินการโดยมีเป้าหมายทางธุรกิจเป็นแรงผลักดัน ทำให้การแก้ปัญหาผู้ด้อยโอกาสไม่เกิดความยั่งยืนและมองเห็นเป็นรูปธรรม

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๔ ประการคือ

๕.๑ พัฒนาระบบประกันสังคมและการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในประเทศ โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในเรื่องระบบสวัสดิการชุมชน

๕.๒ พัฒนาศักยภาพและขยายบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอย่างทั่วถึง

๕.๓ ผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส และการออกกฎหมายลูกในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

๕.๔ ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีระบบประกันสังคมถ้วนหน้า อันจะเป็นการลดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทั้งประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมทำการศึกษาระบบประกันสังคม และคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๓. ดำเนินการตามประเด็นการศึกษาที่ค้นพบ	เดือนพฤษภาคม เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก เข้าถึงบริการและสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับการยอมรับจากสังคม ไม่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ เกิดการพัฒนามาตรการ กลไก และนวัตกรรม ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุม ไม่มีข้อกำหนดในการกีดกันการเข้าถึง

๗.๒ เกิดรูปแบบหรือแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งและบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมาย

๗.๓ สังคมมีทัศนคติเชิงบวกต่อประชากรกลุ่มนี้

กลุ่มที่ ๓ สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ปัญหาสำคัญของกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ คือ การประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง อันทำให้บุคคลดังกล่าวเข้าไม่ถึงสวัสดิการสังคมอันจำเป็นต่อความอยู่รอดของชีวิต โดยเฉพาะกลุ่มแรกของผู้ด้อยโอกาสอย่างร้ายแรง คือ ผู้สูงวัยอายุ ๘๐ - ๙๐ ปี ซึ่งหลายกรณีขาดไร้ผู้สืบสันดานดูแล จนประสบปัญหามากมาย โดยเฉพาะปัญหาสุขภาพที่อาจไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพใด ๆ ทั้งที่เป็นแบบได้เปล่าหรือซื้อได้ กลุ่มที่สอง คือ คนพิการ ซึ่งหลายกรณีมีความพิการมากมายจนดำรงชีวิตอย่างยากลำบาก กลุ่มที่สาม คือ เด็กและเยาวชน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา สภาวะความไร้เลขประจำตัว ๑๓ หลัก นำไปสู่ความยากลำบากในการศึกษาเล่าเรียน อาทิ ไม่ถูกจับใบขณะที่เดินทางไปศึกษาเล่าเรียน

จากการพิจารณาสาเหตุของปัญหาหลายกรณีในพื้นที่ พบว่า มีความจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดและวิธีปฏิบัติให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เพื่อขจัดปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงให้แก่มนุษย์ที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะได้มีความชัดเจนในข้อกำหนดและข้อนโยบาย และตระหนักถึงผลกระทบด้านลบของการไม่ปฏิบัติและความล่าช้าในการปฏิบัติตามกฎหมายภายในดังกล่าว อันทำให้ประเทศไทยตกเป็นผู้ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่ผูกพันประเทศไทย และส่งผลให้ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะถูกกดดันในเวทีระหว่างประเทศหลายเวที ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายการทะเบียนราษฎรเพื่อขจัดปัญหาความไร้รัฐดังที่กล่าวมานั้น

๒. ประเด็นปฏิรูป

“สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” จะเป็น “จุดคานงัด” ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวมีความพร้อมอยู่แล้วในการให้ความคุ้มครองบุคคล การสร้างความชัดเจนของภารกิจของรัฐไทยในเรื่องนี้จึงมีความคุ้มค่ามากที่สุดที่ไม่ควรมองข้ามไปในโอกาสที่จะมีการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยซึ่งมีไม่ต่ำกว่า ๓ ล้านคนที่ปรากฏมาอย่างคั่งค้างก็จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันปัญหาในอนาคตอย่างรอบด้านมากขึ้น

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

๓.๒ การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

๓.๓ การลงพื้นที่ ๓ ครั้ง ได้แก่ (๑) การลงพื้นที่ ณ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ตามคำเชิญของนายแพทย์จิรพงศ์ อุทัยศิลป์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแม่ระมาด เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (๒) การลงพื้นที่ ณ จังหวัดพิษณุโลก ร่วมกับนางกัญญ์รัฐญาณ์ ภูสวาสดี สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจังหวัดพิษณุโลก ณ จังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และ (๓) การลงพื้นที่ ณ อำเภอแม่ฟ้าหลวงและอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ตามคำเชิญของนางเตือนใจ ดีเทศน์ อดีตสมาชิกวุฒิสมาชิกจังหวัดเชียงราย และอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ปัญหาสำคัญในประชากรกลุ่มนี้คือ ปัญหาการรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น “จุดคานงัด” ที่ทำให้มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่ประสบปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย อันนำไปสู่ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือความหลายรัฐหลายสัญชาติ ที่รัฐควรจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกในการจัดการโดยเฉพาะ ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งสร้างความด้อยโอกาสทางกฎหมายแก่มนุษย์ทั้งที่อาจมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย

ในประเทศไทยมีคนในพื้นที่ป่าเขา รวมถึงในหมู่เกาะในทะเลไทย ที่ยังประสบปัญหาความไร้สถานะบุคคลที่ขอบด้วยด้วยกฎหมาย ทั้งที่มีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ชัดเจนว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย แต่เมื่อไม่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ก็จะถูกตกเป็น “คนไร้รัฐ” และสถานการณ์ดังกล่าวก็ทำให้ไม่ถูกรับรองสถานะ “คนมีสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลก” จึงตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ไม่มีบัตรประชาชนที่แสดงสถานะ “คนที่มีสัญชาติไทย” ซึ่งเป็นทางเข้าสู่สถานะ “พลเมือง” ในขั้นต่อมา

ฉะนั้นจึงต้องมีการปฏิรูประบบที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” ที่ทำให้ มนุษย์เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึง แนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวมีความพร้อมอยู่แล้วในการให้ความคุ้มครองบุคคล การสร้างความ ชัดเจนของภารกิจของรัฐไทยในเรื่องนี้จึงมีความคุ้มค่ามากที่สุดที่ไม่ควรมองข้ามไปในโอกาสที่จะมีการปฏิรูป ประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยซึ่งมีไม่ต่ำกว่า ๓ ล้านคนที่ปรากฏมา อย่างคั่งค้างก็จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันปัญหาในอนาคตอย่างรอบด้านมากขึ้น

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่มีสาระสำคัญ รวม ๓ ประการ คือ

๕.๑ เร่งรัดการจัดการสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้งบ้านเรือนถาวรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าสู่สวัสดิการสังคมที่ควรจะมีตามสิทธิในสถานะสัญชาติไทยที่พึงมีตามกฎหมาย

๕.๒ เร่งรัดการคุ้มครองสิทธิในบริการสาธารณสุขและบริการการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ตั้ง บ้านเรือนในประเทศไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร

๕.๓ สร้างระบบประสานงานกับรัฐต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อรับรอง สิทธิในสัญชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่คนดังกล่าวจะมีเอกสารรับรองตัวบุคคลเพื่อใช้สิทธิร้องขออนุญาตทำงาน ในประเทศไทย และอาจเข้าสู่สิทธิในสวัสดิการสังคมตามกฎหมายไทยที่จัดให้แก่คนต่างด้าว

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. เสนอรัฐบาลเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม โดยมี กรรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานกลไก ที่เกี่ยวข้อง	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ	เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๓. ประเมินผลการดำเนินงานทุก ๓ เดือน	เดือนมกราคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

เกิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในสังคมไทย ให้สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทยให้อยู่เย็นเป็นสุข

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของ ประเทศไทย รวมถึงแนวนโยบายที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างเคร่งครัด รวดเร็ว และเป็นธรรมกับประชากรทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ประชากรเหล่านี้ สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐได้ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. สวัสดิการที่อยู่อาศัย

๑. หลักการและเหตุผล

จากการศึกษาข้อมูลในปัจจุบัน พบปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการที่อยู่อาศัย สามารถจำแนกตามเศรษฐกิจสถานะของประชาชน ใน ๔ กลุ่ม คือ

๑.๑ กลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อย ไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) พบว่ากลุ่มคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในเมืองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๓๗ ของประชากรเมืองทั้งหมด กระจุกกระจายอยู่ในชุมชนและชุมชนแออัด ๖,๕๓๔ ชุมชน กว่า ๑,๖๓๐,๔๔๗ ครัวเรือน ส่วนกลุ่มคนด้อยโอกาส ประกอบด้วย คนไร้บ้าน ๑,๐๙๓ คน คนไร้สัญชาติ คนไทยพลัดถิ่น ๑๘,๓๐๙ คน และกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๓,๐๐๐ ครอบครัว ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั่วไป จะอาศัยตามบ้านเช่า ห้องเช่า ประมาณ ๓๗๐,๐๐๐ คน มีเกณฑ์รายได้เฉลี่ยประมาณ ๑๘,๐๐๐ บาทต่อครัวเรือน

๑.๒ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง จากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ปี ๒๕๕๗ พบว่า มีจำนวนผู้ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยทั้งหมด ๔,๕๔๔,๙๒๖ ครัวเรือน โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก ๗๑๘,๐๑๒ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ๘๙๖,๒๐๙ ครัวเรือน กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ๑,๑๑๐,๐๓๔ ครัวเรือน และกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป จำนวน ๑,๘๒๐,๖๗๑ ครัวเรือน

๑.๓ กลุ่มคนจนชนบท พบว่าในปัจจุบันมีชุมชนกว่า ๒ หมื่นหมู่บ้าน ๑.๕ ล้านครัวเรือน ประชากรกว่า ๑๐ ล้านคน มีบ้านเรือนอยู่ในเขตป่าไม้ที่สำคัญทั้ง ๔๕๒ แห่ง ที่ดินที่ประชาชนครอบครองถูกทางการประกาศเขตทับซ้อนเป็นป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน ครอบคลุมตำบลในเขตป่า ๔,๗๒๑ ตำบล และอยู่นอกเขตป่า ๑,๔๗๗ ตำบล จากทั้งหมด ๘,๐๐๕ ตำบล ซึ่งที่ดินเป็นของตนเองแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ สภาพจะมีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยร้อยละ ๓๐ และเป็นผู้ที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินร้อยละ ๒๐ ข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ พบว่ามีครัวเรือนภาคเกษตรร้อยละ ๔๐ ไม่มีที่ดินทำกิน ที่ดินหลุดมือ เนื่องจากความล้มเหลวในการทำเกษตร ต้นทุนสูง ดินเสื่อมสภาพ หนี้สิน ไร้ที่ดินทำกินและขาดแคลนที่อยู่อาศัย เนื่องจากถูกไล่ที่ อพยพย้ายถิ่นฐาน

๑.๔ กลุ่มมีรายได้ประจำ จำแนกเป็นกลุ่มข้าราชการ ซึ่ง ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๒ มีจำนวน ๑,๐๙๕,๕๙๓ คน พบว่ามีข้าราชการที่มีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง ร้อยละ ๒๔ อยู่ระหว่างการผ่อนชำระที่ดิน/บ้าน ร้อยละ ๓๗.๒ ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มที่ไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ ๓๑.๙ และกลุ่มชนชั้นกลาง ลูกจ้างเอกชนและอาชีพอิสระ ซึ่งยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน แต่พบว่าปัญหาที่พบคือ ราคาบ้านสูงขึ้นตาม

๒. ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการที่อยู่อาศัย ที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อย ไม่แน่นอนและผู้ยากไร้) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง กลุ่มคนจนชนบท และกลุ่มมีรายได้ประจำ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ใช้กระบวนการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประกอบกับการทบทวนเอกสาร เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ปัญหาและผลกระทบที่สำคัญ คือ (๑) ที่อยู่อาศัยสัมพันธโดยตรงกับปัญหาการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ที่ดินที่กระจุกตัว (๒) ขาดการพัฒนาแนวนโยบายที่ชัดเจนต่อเนื่องและครอบคลุมกลุ่มประชากร กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีนโยบายต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ และ (๓) ระบบการจัดการที่อยู่อาศัยมี ๒ ระบบคือรัฐจัดให้และกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดปัญหาอุปสงค์/อุปทานไม่สอดคล้องกัน รัฐทำองค์กรแบกรับภาระหนี้สิน ภาคอสังหาริมทรัพย์ทำตอบสนองได้กับกลุ่มเศรษฐกิจระดับกลางถึงระดับบนเกินความสามารถในการจ่ายของคนรายได้น้อยถึงรายได้ปานกลาง

๔.๒ ในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยมีประเด็นท้าทายที่สำคัญ รวม ๔ ประการ คือ (๑) การจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (๒) การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ (แนวนโยบาย ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย การจัดการที่ดิน การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยและการเพิ่มมูลค่าหรือเพิ่มการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ใช้สอย เช่น สร้างมูลค่าให้กับหลังคา เป็นต้น ระบบการอุดหนุนของรัฐ) (๓) การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ(เป็นกลุ่มที่มีสภาพปัญหา/ข้อจำกัดทั้งด้านเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างและเชิงสังคมวิถีวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย) เพื่อเสริมศักยภาพ/สร้างพลังให้กับกลุ่มคน/ชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน (๔) การพัฒนาให้ทุกท้องถิ่นมีแผนการจัดการที่อยู่อาศัยเชิงรุกแทนการตั้งรับ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

ควรมีการปฏิรูป ในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการคือ

๕.๑ ศึกษาเพื่อออกกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โดยสาระสำคัญของกฎหมายคือ การส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจัดการร่วมกับท้องถิ่น โดยรัฐสนับสนุนด้านนโยบาย และงบประมาณในการจัดที่อยู่อาศัย (เงินอุดหนุน และเงินสินเชื่อ) ส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการจัดการร่วมกันของชุมชน (Collective Rights) และการสร้างและพัฒนาระบบการสนับสนุนจากรัฐ

๕.๒ การพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อสร้างแนวนโยบาย เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนมีความสามารถในการจ่าย (Affordable House) สำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้มีองค์ประกอบทั้งจากหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิวิชาการ สถาบันวิชาชีพ และ ชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกศึกษาการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ	เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ๒๕๕๙
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนพฤษภาคม – เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้กฎหมาย	เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเมือง คนด้อยโอกาส (กลุ่มรายได้น้อยไม่แน่นอนและผู้อยากไร้) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง กลุ่มคนจนชนบทและกลุ่มมีรายได้ประจำ มีหลักประกันในด้านที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ภาครัฐมีแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดิน เพื่อนำไปสู่ระบบการจัดการที่ดินที่เอื้อต่อการเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนจน คนยากไร้ คนชายขอบ

๕. การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๒ ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาด อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวได้ว่าการพัฒนาประเทศโดยอำนาจรัฐและทุนจึงถึงทางตัน ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ ทั้งกฎระเบียบทางราชการ วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจากภาคประชาสังคม การขาดความยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสังคมมีความอ่อนแอ มีความขัดแย้ง โดยเฉพาะจากผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ สังคมก็จะขาดความสันติสุข ขาดความเป็นปึกแผ่น ไม่สามารถใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสมานฉันท์ได้ นั้นแปลว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงไม่คุ้มค่า เมื่อเทียบกับความไม่ยั่งยืนที่สังคมและประชาชนจะได้รับ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการลงทุนภาครัฐ

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันงานด้านพัฒนาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ แม้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการทำงานด้านนี้ อีกทั้งยังมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมผ่านกลไกดำเนินการโดยภาคประชาสังคมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับ การเข้าไม่ถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้เหมือนในประเทศพัฒนาแล้ว และกลายเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับภาครัฐ

๒. ประเด็นปฏิรูป

ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งภาคประชาสังคม อันนำไปสู่การจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

โดยมีประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม โดยให้มีการปฏิรูประบบและกลไกต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ให้ได้รับการปกป้อง ค้ำครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ คณะกรรมการฯ ได้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากเพื่อสังคมและกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งแต่งตั้งโดยเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อสนับสนุนให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารกองทุนที่เหมาะสม กลไกระบบการคลังเพื่อสังคม รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนภาคประชาสังคม

๓.๒ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ในรายงานฉบับนี้คำว่า “ประชาสังคม” มีความครอบคลุมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (องค์กรที่ขออนุญาตจดทะเบียน สมาคมและมูลนิธิกับสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ ปี ๒๕๔๐ มีอยู่ ๘,๔๐๖ สมาคมและมูลนิธิทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่ได้จดทะเบียน ๔๘๗ องค์กร รวมทั้งหมด ๘,๘๙๓ องค์กร) องค์กรสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายเฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งสิ้น ๓,๖๕๔ องค์กร) องค์กรสวัสดิการชุมชน (ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระบุว่าประเทศไทยมีจำนวนองค์กรสวัสดิการชุมชนทั้งสิ้น ๓,๕๙๓ องค์กร อีกทั้งยังมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน คือ องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรสวัสดิการชุมชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมมากกว่าหนึ่งองค์กร เพื่อร่วมมือ ประสานงาน และเชื่อมโยงในการจัดสวัสดิการสังคม ขององค์กรสวัสดิการชุมชนในทุกระดับ จำนวน ๓๓ องค์กร) องค์กรชุมชน (ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ระบุว่า ณ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ มีสภาองค์กรชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนรวมทั้งสิ้น ๔,๑๐๓ สภา) และองค์กรภาคประชาชน ที่หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง และมีการเคลื่อนไหวร่วมกัน มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับสถานะ หรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานะก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชน และสมัชชา เป็นต้น ที่มีจำนวนอีกมากมาย

จากการศึกษาประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในต่างประเทศพบว่าการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคม มีหลักการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจการจัดการการคลังบางส่วนออกจากภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงนวัตกรรม ด้วยกลไกที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล มีการแสวงหาแหล่งรายได้และจัดการให้ได้มาด้วยวิธีการที่มีความมั่นคง เช่น การออกเป็นกฎหมายรองรับ มีการสนับสนุนทางแหล่งเงินทุนของภาคประชาสังคม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะในหลายประเทศถือว่า ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมกับภาคส่วนต่าง ๆ เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเฉพาะด้าน หรือไม่ดำเนินการบางเรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงต้องเข้ามาส่งเสริมภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น รูปแบบการให้การสนับสนุนของภาครัฐมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมโดยตรง หรือการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมาย โดยมีแหล่งรายได้หลายแหล่ง รายได้สำคัญแหล่งหนึ่งคือ รายได้จากการทำงานอาสาสมัคร

สำหรับประเทศไทยเรา ยังขาดระบบการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานเพื่อพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน จึงควรมีการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ทั้งนี้เนื่องจากทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ไม่อาจปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจขับเคลื่อนไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการ ระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะทางสายกลางตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นสำคัญ และที่สำคัญต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมมีบทบาทหน้าที่ได้ จึงจะเกิดหลักประกันที่มั่นคงในการพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

จำแนกมาตรการเป็น ๒ ด้าน คือ

๕.๑ การจัดระบบและกลไกด้านการส่งเสริมภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก คือ มาตรการที่ ๑ การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๒ การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๓ การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม มาตรการที่ ๔ การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมาตรการที่ ๕ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรการทั้ง ๕ แนวทางนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมให้หันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (Social partnership)

๕.๒ การออก “กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง

โดยให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” และ “สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. จัดตั้งกลไกศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมการพัฒนาภาคประชาสังคม แนบท้ายรายงานฉบับนี้	เดือนกันยายน – เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
๒. สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ	เดือนตุลาคม – เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘
๓. กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ – เดือนมีนาคม ๒๕๕๙
๔. ประกาศใช้กฎหมาย	เดือนมีนาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน

๖.๒ กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง ค้ำครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหา มากกว่าการแก้ปัญหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ เกิดการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควบคุมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง

๗.๒ เกิดกระบวนการค้นหาศักยภาพและความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งในเชิงประเด็นเชิงกลุ่มเป้าหมาย และเชิงพื้นที่ ผ่านการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๗.๓ ภาคประชาสังคมมีการจัดทำแผนพัฒนาตนเองอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหาวิเคราะห์ กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของตนเอง และพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น หรือต้องรวมกำลังกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองให้มากขึ้นและหากมีปัญหาไหนที่รัฐบาลเข้ามาทำแทนให้หรือทำให้ก็ต้องกำกับดูแลหนุนช่วยรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง

๗.๔ มีกระบวนการติดตามประเมินผลการพัฒนาศักยภาพภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปทเรียนเป็นระยะ ๆ เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

๖. ระบบ กลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง และหลากหลาย จำนวนประมาณ ๗๐ ฉบับ ครอบคลุมบริบทความเป็นอยู่ของประชาชนหลากหลายกลุ่ม อาทิ เด็ก คนทำงาน สตรี คนพิการ และ ผู้สูงอายุ และหลากหลายกิจกรรม อาทิ การประกันสังคม การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ต่าง ๆ ฯลฯ เมื่อทำการศึกษาใน ๕ องค์ประกอบ คือ (ก.) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย/ประชาชนที่ได้รับประโยชน์ (ข.) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (หรือบริการ) และความเป็นธรรมที่ประชาชนได้รับ (ค.) กลไกการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่น ๆ (ง.) ทรัพยากรสาธารณะ หรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด เช่น งบประมาณแผ่นดิน ประชาชนต้องจ่ายเงินสมทบ และอื่น ๆ และ (จ.) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน พบว่ากฎหมายเหล่านี้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ และขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง

๑.๒ ได้มีการศึกษาวิจัย กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล อาทิ อนุสัญญา ปฎิญญาสากล และตามประกาศต่าง ๆ รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ (ในยุโรป เอเชีย) ใน ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสวีเดน

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ระบบ กลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๒.๒ การทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านกลุ่มประชาชนเป้าหมาย สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด และการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ใช้กระบวนการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประกอบกับการทบทวนเอกสาร เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ จากการศึกษากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม จำนวน ๗๐ ฉบับ แล้ว มีข้อเสนอให้

(๑) ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณากร่างใหม่ โดยการ (ก) ยกเลิกกฎหมายที่มีความล้าสมัยและมีได้ใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานให้คนไร้อาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พุทธศักราช ๒๔๗๙ (ข) นำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้ว กลับมาพิจารณายกร่างใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกลุ่มผู้พ้นโทษ ถือว่า เป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันกฎหมายสวัสดิการเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้พ้นโทษยังไม่มีใช้ในประเทศไทย

(๒) แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น

(ก) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย : โดยควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้ความชัดเจนโดยมีกฎหมายพิทักษ์และคุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเสมอภาคทางโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่ม บนแนวคิดการจัดสวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net) แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง (สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต) เช่น กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน ผู้พ้นโทษ (ข) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ : โดยควรกระจายสิทธิประโยชน์ ความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุม ยึดสังคมส่วนรวมเป็นตัว (ค) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด โดยควรขยายแหล่งทรัพยากรและเงินทุนเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม โดยสร้างระบบสังคมสวัสดิการ ที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมช่วยกันเสริมสร้างระบบผ่านรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่เหมาะสม (ง) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะสัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่ มักกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการในสัดส่วนที่สูงมาก ไม่เอื้อต่อการวางระบบ จึงควรถ่ายเท ให้ภาคประชาชนมากขึ้น

(๓) ประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม : ควรดำเนินการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม อย่างลุ่มลึกในเชิงวิพากษ์ (Critical Appraisal of Social Welfare Law) เพื่อการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างมีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงการใช้กฎหมายระหว่างระบบต่าง ๆ ซึ่งมาจากองค์ความรู้ทางวิชาการ (Research Knowledge) บทเรียนจากการปฏิบัติ (Practice Wisdom) ผู้ใช้บริการ (Service Users) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาเชิงลึกหรืออย่างมีส่วนร่วมจากผู้ใช้บริการกลุ่มต่าง ๆ จะทำให้ได้ข้อมูลอันเป็นฐานสำหรับการตรากฎหมายสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

๔.๒ ประเทศไทยควรมีการศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง โดยควรมีหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่ การช่วยส่งเสริมทำให้เกิดพลัง (Empowerment) เน้นการทำงานที่ต่อเนื่อง และยั่งยืนผ่านกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเกิดตระหนักรู้ในตนเอง ตลอดจนต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (Involving people) ให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านระบบภาคีเครือข่ายโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชนองค์กรในทุกภาคส่วนผนวกกับองค์ความรู้ทางกฎหมาย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปแนวทางการดำเนินการ

ควรมีการดำเนินการ ใน ๒ ประการคือ

๕.๑ ทบทวนกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและพิจารณานำกลับมาพิจารณายกร่างใหม่ การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม ในประเด็น (๑) กลุ่มประชาชนเป้าหมาย (๒) สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการ (๓) ทรัพยากรสาธารณะหรือแหล่งงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ (มีรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องปรากฏต่อท้ายรายงาน)

๕.๒ ศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงประชาชน ใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง

ขั้นตอนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ระยะเวลา
๑. การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม	
๑.๑ การจัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วม ทำการศึกษา กฎหมายทั้งระบบ	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๑.๒ แก้ไข/ทบทวนกฎหมายที่มีอยู่	เดือนมกราคม – เดือนตุลาคม ๒๕๕๙
๑.๓ ประกาศใช้	เดือนตุลาคม ๒๕๕๙
๒. การศึกษาความเหมาะสมในการตรากฎหมายกลางว่าด้วย การบริหารงานสวัสดิการสังคม	
๒.๑ การจัดตั้งกลไกแบบมีส่วนร่วมทำการศึกษา	เดือนกันยายน – เดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๒.๒ ยกร่างกฎหมาย	เดือนมกราคม – เดือนมีนาคม ๒๕๕๙
๒.๓ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	เดือนมีนาคม – เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙
๒.๔ กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เดือนกรกฎาคม – เดือนกันยายน ๒๕๕๙
๒.๕ ประกาศใช้	เดือนกันยายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย ที่ครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านของระบบสวัสดิการสังคม อันได้แก่ การให้บริการสังคม การประกัน สังคมทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ภาครัฐมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการพิจารณาเรื่องการปรับระบบ กลไกและกระบวนการในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคม ที่มีลักษณะครอบคลุม เพียงพอ ยั่งยืน มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับระบบสวัสดิการสังคมที่ดูแล ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชายขอบอย่างต่อเนื่อง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ภาคผนวก ก

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในบางกรณีที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ ปรับปรุงการจัดโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้เป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๒ ปรับปรุงบทนิยามให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น ได้แก่ คำว่า “การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” และ “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ระบุจำแนกให้มีผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการซึ่งเคยมีอยู่แล้วแต่อยู่ในสัดส่วนขององค์การคนพิการแต่ละประเภท รวมทั้งเพิ่มจำนวนกรรมการขององค์การคนพิการแต่ละประเภทอีกหนึ่งคน เพื่อให้สอดคล้องกับประเภทความพิการที่เพิ่มขึ้นตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)

๒.๔ ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีพิการในกลไกสำคัญต่าง ๆ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๗)

๒.๕ กำหนดให้สำนักงานดำเนินการสร้างหลักประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใด ๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการ ตามหลักการในกรอบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติชนิดขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคี รวมทั้งให้สำนักงานส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ (เพิ่มเติมมาตรา ๑๓ (๔/๒) และ (๔/๓))

๒.๖ ปรับปรุงกลไกการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการยกระดับจากคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเป็นคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๙ และเพิ่มมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ และมาตรา ๑๖/๖)

๒.๗ ปรับปรุงกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น โดยยังให้อยู่ในกำกับของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๗) มาตรา ๖ (๙) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒ และเพิ่มมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ มาตรา ๒๖/๔ และมาตรา ๓๔/๑)

๒.๘ แก้ไขถ้อยคำให้ถูกต้องตามหลักภาษาไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙/๑)

๒.๙ เพิ่มเติมและปรับปรุงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เช่น บริการคำบรรยายแทนเสียง และบริการเสียงบรรยายภาพ เป็นต้น รวมทั้งปรับปรุงวิธีการเข้าถึงและการบังคับใช้สิทธิคนพิการให้ดีขึ้น โดยให้คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗)

๒.๑๐ กำหนดหลักเกณฑ์องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน ว่าต้องมีคนพิการประเภทนั้น ๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบในกรณีที่เป็นองค์การคนพิการแต่ละประเภทที่มีผู้ปกครองหรือผู้ดูแลคนพิการเป็นสมาชิก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗)

๒.๑๑ ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับการสนับสนุนจากกองทุน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (เพิ่มเติมมาตรา ๒๗/๒)

๒.๑๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕)

๒.๑๓ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (เพิ่มเติมมาตรา ๔๑/๑)

๒.๑๔ กำหนดบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ และ ๔๐

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

- (๑) ปรับปรุงการจัดโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ และ มาตรา ๑๘)
- (๒) ปรับปรุงบทนิยามให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)
- (๓) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)
- (๔) ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีพิการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ วรรคสาม มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๗)
- (๕) กำหนดให้กรมดำเนินการสร้างหลักประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใด ๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการ รวมทั้งให้กรมส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการวิจัยและ พัฒนาที่เกี่ยวกับคนพิการ (เพิ่มเติมมาตรา ๑๓ (๔/๒) และ (๔/๓))
- (๖) ปรับปรุงกลไกการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๙ และเพิ่มมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ มาตรา ๑๖/๖ และมาตรา ๓๙)
- (๗) ปรับปรุงกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีประสิทธิภาพและ คล่องตัวมากขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๗) มาตรา ๖ (๙) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒ และเพิ่มมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ มาตรา ๒๖/๔ และมาตรา ๓๔/๑)
- (๘) แก้ไขถ้อยคำให้ถูกต้องตามหลักภาษาไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙/๑)
- (๙) เพิ่มเติมและปรับปรุงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงและใช้ ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงวิธีการเข้าถึงและการบังคับใช้สิทธิคนพิการให้ดีขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗)
- (๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗)
- (๑๑) ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับการสนับสนุนจากกองทุน (เพิ่มเติมมาตรา ๒๗/๒)
- (๑๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕)
- (๑๓) เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (เพิ่มเติมมาตรา ๔๑/๑)

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในบางกรณีที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งมุ่งสู่เป้าหมายการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้แก้ไขคำว่า “สำนักงาน” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “กรม” ทุกแห่ง

มาตรา ๔ ให้แก้ไขคำว่า “ผู้อำนวยการ” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “อธิบดี” ทุกแห่ง

มาตรา ๕ ให้แก้ไขคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ” ในพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น “การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ” ทุกแห่ง

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “การฟื้นฟูสมรรถภาพ” และ “การส่งเสริม
และพัฒนาคุณภาพชีวิต” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” หมายความว่า การเสริมสร้างสมรรถภาพหรือความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น หรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ หรือกระบวนการอื่นใด อย่างบูรณาการ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ

“การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” หมายความว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เพื่อให้คนพิการเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “องค์กรคนพิการแต่ละประเภท” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“องค์กรคนพิการแต่ละประเภท” หมายความว่า องค์กรสมาชิกระดับชาติตามประเภทความพิการที่ได้แจ้งชื่อไว้กับกรมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” และ “สำนักงาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

“กรม” หมายความว่า กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์กรคนพิการแต่ละประเภทจำนวนไม่เกินแปดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกขององค์กรคนพิการนั้น และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยเป็นสตรีพิการไม่น้อยกว่าสองคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการในกรมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความใน (๕) และ (๗) ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กรมสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เหมาะสม ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน และการตัดหนี้เป็นสูญโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความใน (๙) ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“คณะอนุกรรมการแต่ละคณะตามวรรคหนึ่งให้มีคนพิการซึ่งมีบัตรประจำตัวคนพิการตามมาตรา ๑๙ อย่างน้อยหนึ่งคน และให้มีสตรีพิการอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นอนุกรรมการ”

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒ ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีอธิบดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรม”

มาตรา ๑๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔/๒) และ (๔/๓) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“(๔/๒) ดำเนินการเพื่อประกันว่าการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินใด ๆ ต้องครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(๔/๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประเทศไทยหรือองค์กรอื่นที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาด้านคนพิการ”

มาตรา ๑๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ การกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ จะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง หรือการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลต่อคนพิการ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย”

มาตรา ๑๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเรียกโดยย่อว่า “กขป.” จำนวนไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทร่วมกันเสนอจำนวนไม่เกินห้าคนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ประธาน กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้อธิบดีจัดให้มีการประชุมบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วเสนอประธานกรรมการเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ประธาน กขป. และกรรมการ กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านหนึ่งด้านใดที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการความขัดแย้งสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือด้านสวัสดิการสังคม”

มาตรา ๑๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ มาตรา ๑๖/๓ มาตรา ๑๖/๔ มาตรา ๑๖/๕ และมาตรา ๑๖/๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๑๖/๑ ให้ประธานกรรมการ กขป. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้แทนของ กขป. ในการติดต่อประสานและดำเนินการขับเคลื่อนการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) ศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งอาจได้รับจากคำร้องขอหรือพบเห็นเองและทำความเห็นเสนอ กขป. เกี่ยวกับการสั่งรับการร้องขอหรือรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

(๓) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรวบรวมข้อเท็จจริงและการจัดทำร่างการวินิจฉัยกลางเพื่อเสนอต่อ กขป.

(๔) ศึกษาวิเคราะห์สาเหตุแห่งการร้องขอ การจัดทำข้อเสนอทางนโยบาย การวิเคราะห์มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อคนพิการ ยุทธศาสตร์ มาตรการ วิธีปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเพื่อเสนอต่อ กขป.

(๕) โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนเสนอ กขป. พิจารณาและจะเสนอให้มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการแทนก็ได้

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก กขป. หรือตามที่กฎหมายกำหนด ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ ประธานกรรมการ กขป. เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และทำงานเต็มเวลา โดยมีสิทธิได้รับเงิน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๖/๒ ให้ กขป. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและมาตรการ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการ ป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการต่อคณะกรรมการเพื่อความเห็นชอบ

(๒) เสริมสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิต่าง ๆ ที่คนพิการพึงได้รับและดำเนินการเกี่ยวกับการ ป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในสังคม

(๓) โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนมีการวินิจฉัยการร้องขอ หรือดำเนินการโกล่เกลี่ยและ ประนอมข้อพิพาทในกรณีประธานกรรมการ กขป. โกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ โดยสามารถแต่งตั้งผู้โกล่เกลี่ยปฏิบัติ หน้าที่แทนได้

(๔) รวบรวมข้อเท็จจริงในข้อพิพาทและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดกระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ต่อคนพิการ

(๕) จัดทำรายงานสถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผลการดำเนินงานประจำปีเสนอ ต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(๖) ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการร้องขอ การรวบรวม พยานหลักฐาน การโกล่เกลี่ย การชดเชยและเยียวยา และการวินิจฉัย รวมทั้งประกาศกำหนดแบบการร้องขอ และสัญญาประนอมข้อพิพาทหรือวิธีปฏิบัติอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) มอบหมายให้ประธานกรรมการ กขป. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำสำนวนสอบ ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กขป.

มอบหมาย

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กขป. หรือ กรรมการ กขป. มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมิใช่การมาประชุม ให้ประธานกรรมการ กขป. หรือกรรมการ กขป. หรืออนุกรรมการใน กขป. หรือผู้โกล่เกลี่ยอาจได้รับค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ตามอัตราและรายการที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ส่วนค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ออกประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม เพื่อให้มีระบบงาน อาคารสถานที่ บุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์รองรับ และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ กขป. และกรรมการ กขป. รวมทั้งคณะกรรมการใน กขป. ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมอาจได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อดำเนินงานข้างต้น ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖/๓ เมื่อประธานกรรมการ กขป. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ดำเนินการใกล้เคียงแล้ว ให้รายงานผลการใกล้เคียงต่อ กขป. ในกรณีที่การใกล้เคียงเป็นผลสำเร็จ บุคคลดังกล่าวจะจัดให้มีการทำสัญญาประนอมข้อพิพาทขึ้นหรือจะขอให้เรียกคู่กรณีมาทำสัญญาประนอมข้อพิพาทก็ได้

เมื่อ กขป. เห็นว่าสัญญาประนอมข้อพิพาทไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาประนอมข้อพิพาทนั้น

มาตรา ๑๖/๔ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามมาตรา ๑๕ มีสิทธิร้องขอต่อ กขป. ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของ กขป. ให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้ และหากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

ในกรณีที่ กขป. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย

มาตรา ๑๖/๕ การร้องขอในกรณีการกระทำใดๆ ซึ่งเข้าองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรืออายุความไว้ เมื่อ กขป. ได้มีคำสั่งรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ให้กำหนดระยะเวลาหรืออายุความตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอันสิ้นสุดหยุดลง

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดของ กขป. ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดดังกล่าวเสนอต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

มาตรา ๑๖/๖ ให้นำความตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับกับการประชุมของ กขป. หรือคณะกรรมการใน กขป. โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๘ ให้กรมเป็นสำนักงานทะเบียนกลางสำหรับคนพิการในกรุงเทพมหานคร โดยมีอธิบดีเป็นนายทะเบียนกลาง สำหรับจังหวัดอื่นให้ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนจังหวัดสำหรับคนพิการในจังหวัดของตนอีกหน้าที่หนึ่ง โดยมีผู้อำนวยการศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด”

มาตรา ๑๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๙/๑ คนพิการซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร อาจได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

มาตรา ๒๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(๒) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา สำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

(๔) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการแต่ละบุคคล

(๕) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการ อันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหา ทุนความว่าต่างแก่ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะอื่นจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบหรือกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ แล้วแต่กรณี

(๗) บริการล่ามภาษามือ บริการคำบรรยายแทนเสียง หรือบริการเสียงบรรยายภาพ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง ผู้ช่วยคนพิการ หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ ผู้ช่วยคนพิการ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว รวมทั้งให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการใช้สิทธิข้างต้น

(๙) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ในระเบียบ

(๑๐) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ช่วยคนพิการ ให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการ มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

คนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๖๑ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติในมิติของความหลากหลายทางเพศ วัย เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมด้วย”

มาตรา ๒๑ ให้ยกเลิกความวรรคสองของมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้”

มาตรา ๒๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใดมีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น รวมถึง

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่น ทั้งในเมืองและในชนบท ที่เป็นของตนหรือ อยู่ในเขตอำนาจของตน

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้เอกชนในเขตอำนาจหน้าที่ของตน ดำเนินการตาม (๑) ด้วย

(๓) ให้องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สนับสนุนให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากบริการวิทยุกระจายเสียง บริการ วิทยุโทรทัศน์ และบริการโทรคมนาคม รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าบุคคลทั่วไป”

มาตรา ๒๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง กองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับกรมซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้อื่นทำนิติกรรมหรือดำเนินคดีแทนก็ได้

เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีซึ่งงบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ ให้คนพิการหรือองค์กรด้านคนพิการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนด้วย”

มาตรา ๒๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานประชากรมัชฌาย์ ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภท จำนวนไม่เกินแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจอย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์ การตัดหนี้เป็นสูญ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๒) พิจารณานอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติแผนงานหรือโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชน ในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ

(๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๑ ปฏิบัติหน้าที่แทน

(๕) สรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการกองทุน รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการกองทุน

(๖) ควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน พนักงานและลูกจ้างให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการพัสดุ การบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน การมอบอำนาจ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกองทุน

(๘) พิจารณานุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้กรมดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ รวมถึงอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยา แก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๒๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓ และมาตรา ๒๖/๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖/๑ ให้กองทุนมีผู้จัดการกองทุนคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงานหรือการทำงาน ในหน้าที่ผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยให้มีอายุการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

การทำสัญญาจ้างผู้จัดการกองทุน ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน

มาตรา ๒๖/๒ ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้จัดการกองทุนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) สามารถปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้เต็มเวลา

- (๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (๕) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๖) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๗) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่พ้นจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสองปี
- (๘) ไม่เป็นกรรมการบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่พ้นจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสองปี
- (๙) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๑๐) ไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดในนิติบุคคลที่มีการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับกองทุน
- (๑๑) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนมอบหมายให้เป็นกรรมการในบริษัทที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น
- (๑๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

มาตรา ๒๖/๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามอายุการจ้าง ผู้จัดการกองทุน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖/๒
- (๔) คณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติเห็นสมควรให้เลิกจ้าง

มาตรา ๒๖/๔ ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน ผู้จัดการกองทุน และพนักงานของกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน และผู้จัดการกองทุน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุน กรรมการบริหารกองทุน และอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามมาตรา ๒๖ (๔) ได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๒๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาศุภภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“องค์การคนพิการแต่ละประเภทที่จะได้รับเงินสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคนพิการประเภทนั้น ๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารทั้งหมด หรือในกรณีที่เป็นองค์การคนพิการแต่ละประเภทที่มีผู้ปกครองหรือผู้ดูแลคนพิการเป็นสมาชิก ต้องมีคนพิการประเภทนั้น ๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสตรีพิการในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า”

มาตรา ๒๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๗/๒ ให้กรมได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

มาตรา ๒๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงานเงินส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ”

มาตรา ๓๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๒ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ วรรคสามมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๕ คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๖ (๔) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนตามมาตรา ๓๐ โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๔ นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ (๕) ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน

นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง แต่มิได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๓๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๓๔/๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ ให้กรมเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงิน เพื่อนำส่งเป็นรายได้กองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ ผู้ดูแลคนพิการ หรือองค์กรด้านคนพิการที่ใช้สิทธิแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

มาตรา ๓๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐานการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการ ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม ทางกายภาพและการขนส่งสาธารณะ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูล ข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสาร และบริการสื่อสารสาธารณะ

ให้คณะกรรมการออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามมาตรา ๒๐ (๖)

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้นำหลักการการออกแบบที่เป็นสากล มาใช้ร่วมกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล แก่คนพิการ

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัด อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๓๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๓๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๔๑/๑ กรณีที่ผู้บริหารสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยหรือองค์กรคนพิการแต่ละประเภทใช้เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีบุคคลตามวรรคหนึ่งนำเงินมาคืนให้กองทุนครบตามจำนวนที่ใช้ไปโดยมิชอบ ให้ศาลพิจารณาลดโทษ รอการลงโทษ หรือยกเว้นโทษตามที่เห็นสมควร”

มาตรา ๓๗ ให้คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๘ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกพันทั้งปวง เงินงบประมาณ และรายได้ที่ประกอบเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึง บุคลากร ของกองทุนที่ไม่ใช่ข้าราชการและพนักงานของรัฐ สังกัดกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๙ ให้บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าอ้างถึงกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๐ ให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑ ความในมาตรา ๓๑ มิให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ จนกว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

.....
.....

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.

ภาคผนวก ข

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

เหตุผล

โดยที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมและพลังพลเมือง ในฐานะหุ้นส่วนทางสังคมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิ หน้าที่และสร้างจิตสำนึกความผิตชอบของประชาชนต่อสังคม การเสริมสร้างจิตสำนึกที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง เพื่อก่อให้เกิดสังคมเอื้ออาทร ความรักสามัคคีและปรองดอง จึงควรส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น การสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม
ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรภาคประชาสังคม” หมายความว่า องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมิใช่สถานะ
เป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน
เช่น องค์กรหรือสถานสาธารณกุศลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน
องค์กรสาธารณประโยชน์และพลังพลเมือง แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล องค์กรหรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือ
ดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์
ต่อพรรคการเมือง หรือมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรใด ๆ ที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ

“ส่งเสริมการพัฒนาสังคม” หมายความว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการปรับปรุง
คุณภาพชีวิตของประชาชน ความสัมพันธ์ทางสังคมและสถาบันทางสังคม ที่สร้างสวัสดิการและความเข้มแข็ง
ของสังคม สร้างความเป็นธรรม แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
และพลังพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

“คณะกรรมการประเมินผล” หมายความว่า คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ประกอบด้วย

(๑) ให้กรรมการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เสนอโดยผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และมีผลการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมไม่น้อยกว่าห้าปี และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ ด้านละหนึ่งคน ดังต่อไปนี้ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือสิทธิชุมชน ด้านองค์กรชุมชน ด้านเด็ก เยาวชนและครอบครัว ด้านจิตอาสาหรืองานอาสาสมัคร ด้านเศรษฐศาสตร์หรือบริหารจัดการกองทุน ด้านกฎหมาย รวมถึงด้านกลุ่มประชากรหรือผู้ด้อยโอกาสจำนวนสองคน รวมเป็นแปดคน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

(๓) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๕) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ให้กรรมการคัดเลือกกรรมการตาม (๒) เป็นรองประธานกรรมการ

ให้ผู้ช่วยเลขาธิการเป็นเลขานุการ และให้ผู้ช่วยเลขาธิการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

การสรรหากรรมการตาม (๒) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่

คณะกรรมการสรรหาประกาศเริ่มกระบวนการสรรหา

(๓) ต้องเป็นผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๕ (๒)

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๕) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ไม่เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานของเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๗) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองแต่ไม่รวมถึงกรณีเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(๙) ไม่เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมการพัฒนา ภาคประชาสังคม

มาตรา ๗ ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- (๒) ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน
- (๓) ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
- (๔) ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย
- (๕) ประธานคณะกรรมการทำงานด้านเด็ก
- (๖) นายกสภาทนายความ
- (๗) ผู้แทนสำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ
- (๘) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๙) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาครบตามที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่เมื่อมีเหตุให้ทำการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกคน

คณะกรรมการสรรหาต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง คำนึงถึงผู้เข้ารับการสรรหาที่เป็นเพศหญิงและเพศสภาพ และกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการและผู้อำนวยการ

ในกรณีที่กรรมการสรรหาคนใดปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานเดียวกันกับบุคคลที่เสนอตัวเป็นกรรมการ ให้กรรมการสรรหาทำเช่นนั้นแจ้งให้คณะกรรมการสรรหาทราบและไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลที่เสนอตัวดังกล่าว

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการกรรมการสรรหา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการสรรหา

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหา

มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการสรรหากรรมการ ตลอดจนดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง
- (๒) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสรรหามอบหมาย

มาตรา ๙ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีแต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระไม่ได้

ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปีให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนสี่คนโดยวิธีการจับสลากและให้ถือว่ากรรมการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่งหากยังมีได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือ

หย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐

(๕) ขาดประชุมกรรมการจำนวนสองครั้งติดต่อกันหรือขาดประชุมตั้งแต่สามครั้งในรอบ

ปีงบประมาณโดยไม่มีเหตุอันสมควร

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่า

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา ๑๑ เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๐ ให้เริ่มดำเนินการสรรหากรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยทุกสามเดือนหรือไม่น้อยกว่าสี่ครั้งในแต่ละปีงบประมาณ

ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก แต่ในกรณีการประชุมพิจารณาการจัดสรรเงินกองทุนให้ถือเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้เปิดเผยข้อมูลการประชุมคณะกรรมการต่อสาธารณชน เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจส่งผลเสียต่อการดำเนินงานของกองทุนหรือสำนักงาน

มาตรา ๑๓ ให้กรรมการตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่จะต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้เปิดเผยต่อสาธารณชนไม่เกินสามสัปดาห์นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคม ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่ม องค์กร เครือข่ายและสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) จัดทำนโยบาย แผนงานการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมและความเป็นพลเมือง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

(๓) ดำเนินการและสนับสนุนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม

(๔) สนับสนุนการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เสนอโดยภาคประชาสังคมและประชาชน

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการบริหารจัดการกองทุน รวมถึงเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๖) อนุมัติแผนงาน แผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีสำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน

(๗) กำหนดนโยบาย วางระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อการบริหาร และควบคุมดูแล การดำเนินงานของสำนักงาน

(๘) กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหาร ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด และตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

(๙) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวน ตำแหน่ง ระยะเวลาจ้างอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของพนักงาน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงหลักการตามมาตรา ๑๙ (๕)

(๑๐) รายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบปีละหนึ่งครั้ง

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ให้กรรมการประเมินผล อนุกรรมการ และคณะทำงานได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒

สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้สำนักงานควรมี ขนาดเล็ก

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานของ สำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำนโยบาย แผนงานการส่งเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม และพลังพลเมือง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๒) ดำเนินการและสนับสนุนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาภาคประชาสังคม

(๓) ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ในเรื่องการส่งเสริม สนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมและพลังพลเมืองในการพัฒนาประเทศ

(๔) จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๕) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามประเมินผล และเป็น สำนักงานธุรการในการสรรหากรรมการตามมาตรา ๕ (๒)

(๖) บริหารกองทุนตามระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) จัดทำรายงานการเงินการบัญชีของสำนักงาน และเสนอแผนงาน แผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปี ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๙ ให้สำนักงานมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๘ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) การถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ว่าจ้าง รับจ้าง จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน

รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนางานด้านการวิจัยสุขภาพ

(๓) กู้หรือยืมเงินภายในราชอาณาจักร

(๔) ให้กู้หรือให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาการวิจัยสุขภาพ

(๕) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดปฏิบัติงานตามมาตรา ๑๘ หรือประกอบกิจการส่วนตัวส่วนหนึ่งของสำนักงาน

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งงานของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานในสำนักงาน โดยอาจมีรองผู้อำนวยการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วย ส่งและปฏิบัติงานตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายก็ได้

ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ แต่งตั้งผู้อำนวยการต้องทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด โดยประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

การแต่งตั้งรองผู้อำนวยการให้ทำเป็นสัญญาจ้างกับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

ในการจ้างและแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาไม่น้อยกว่าห้าคน โดยต้องมีกรรมการตามมาตรา ๕ (๒) อย่างน้อยสองคนร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย และออกประกาศหรือข้อบังคับในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ผู้รับการสรรหาเป็นผู้อำนวยการจะต้องไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการติดตามประเมินผล และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัคร ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาอาจเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมมากกว่าหนึ่งชื่อก็ได้

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้อำนวยการ

ให้กรรมการสรรหาประชุมกันเองเพื่อเลือกประธานกรรมการสรรหา และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๑ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานเต็มเวลาให้แก่สำนักงาน และต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับแต่งตั้ง

(๓) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงาน และมี

คุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖ (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐)

มาตรา ๒๒ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ให้ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖

(๔) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือ

ความผิดลหุโทษ

(๕) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสองครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๖) ถูกเลิกสัญญาจ้าง

เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังไม่มีแต่งตั้งผู้อำนวยการคนใหม่ หรือในกรณีผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว ให้คณะกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ

ให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารกิจการของสำนักงาน ตามกฎหมาย นโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศ

ของคณะกรรมการ

(๒) ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงาน

(๓) วางระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ

นโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการ

(๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการติดตามประเมินผล

มอบหมาย

มาตรา ๒๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ กำหนด

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้น ในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๓

กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม

มาตรา ๒๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมหรือทุนหมุนเวียนอื่นที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้ตามความเหมาะสม
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น
- (๗) เงินบริจาคภาษีให้แก่กองทุนในรูปแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยอธิบดีกรมสรรพากร
- (๘) รายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงาน
- (๙) รายได้จากการจัดกิจกรรมหรือโครงการระดมทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม
- (๑๐) ทรัพย์สินที่ไม่มีการประกาศสิทธิ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๑๑) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๐)

มาตรา ๒๖ บรรดารายได้ของสำนักงานและกองทุนตามมาตรา ๒๕ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีและบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้สำนักงานในเรื่องทรัพย์สินของสำนักงานมิได้

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยมีผู้บริจาคให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ตามมาตรา ๒๕ (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) ของสำนักงาน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยใช้เงินรายได้ตามมาตรา ๒๖ (๑) หรือ (๒) ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ แต่สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ได้ การใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารของสำนักงาน รวมถึงบรรดาที่ราชพัสดุที่สำนักงานได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ ได้รับยกเว้นการจัดเก็บค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าหรือค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

หมวด ๔

การส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ

มาตรา ๒๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ มีเป้าหมายหลัก ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ และชุมชนท้องถิ่น การเสริมสร้างสวัสดิการสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้ รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชุมชนท้องถิ่น

(๒) สนับสนุนการพัฒนา นโยบาย มาตรการป้องกันและลดผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค ตลอดจนรณรงค์ให้ประชาชนลดการเล่นพนันและตระหนักถึงผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน และชุมชนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการปกป้อง คุ้มครอง สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางสังคมและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวขององค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(๕) สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ หรือนโยบายการเงินการคลังในการพัฒนา สังคมที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคประชาสังคม

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กระบวนการยุติธรรม และ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

(๗) สนับสนุนการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดทำนโยบายสาธารณะขององค์กร ภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลหรือการเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาสังคมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ของกองทุน การป้องกันหรือลดผลกระทบจากการพนันหรือการเสี่ยงโชคทุกประเภท

มาตรา ๒๘ การพิจารณาให้ทุนสนับสนุนจากกองทุน ให้คำนึงถึงหลักการข้อหนึ่งข้อใด ดังต่อไปนี้

(๑) การพัฒนาศักยภาพของผู้ขอรับการสนับสนุน ผู้ได้รับทุน เครือข่ายด้านพัฒนาสังคม องค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น

(๒) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้มี ส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับทุน

(๓) การทำงานอย่างมียุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กร ภาคประชาสังคม

(๔) หลักการเข้าถึงแหล่งทุนขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างเปิดกว้างโดยคำนึงถึงหลัก ความเท่าเทียมและความหลากหลายของผู้รับทุน

(๕) การทำงานเชิงรุกของกองทุนและจัดทำแผนงานให้ทุนสนับสนุนแก่โครงการหรือกิจกรรม ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม

(๖) การพัฒนาสังคมที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

(๗) การถ่ายทอดข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ เพื่อคิดค้นงานพัฒนาสังคมรูปแบบใหม่ ที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ดำเนินการ

มาตรา ๒๙ ผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นผู้ได้รับอนุมัติงบประมาณหรือทุนสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมจากแหล่งทุนอื่น ที่เป็นการซ้ำซ้อน

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๕

(๔) ไม่เป็นผู้ได้รับทุนหรือเคยได้รับทุนสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมจากผู้ประกอบกิจการ
ธุรกิจพนันทุกประเภทในช่วงระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมานับจากวันยื่นขอรับทุน

(๕) ไม่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการประเมิณผล ผู้อำนวยการหรือเจ้าหน้าที่ของ
สำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการของผู้ขอรับการ
สนับสนุน

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
ข้าราชการการเมืองกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือ
เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง แต่ไม่รวมถึงกรณีเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้ขอรับการสนับสนุนโดยความ
เห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๐ โครงการหรือกิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์
ดังต่อไปนี้

(๑) โครงการที่ระบุความสำคัญหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ
ตามประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน และหลักการตามที่บัญญัติ
ในมาตรา ๔๒

(๓) เป็นโครงการที่ส่งเสริมสนับสนุนการส่งเสริมบทบาทของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กร
ภาคประชาสังคมในงานด้านพัฒนาสังคม

มาตรา ๓๑ โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนต้องไม่เข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) โครงการที่เสนอหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

(๒) โครงการที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมธุรกิจการค้า กิจกรรมของพรรคการเมืองหรือกิจกรรม

ทางศาสนา

(๓) โครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล

(๔) โครงการกั้ยืมเงินหรือนำเงินไปชำระดอกเบี้ยของผู้รับทุน

(๕) โครงการที่มีลักษณะส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับการพนัน

ทุกรูปแบบ รวมถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากของรัฐ

(๖) โครงการจัดซื้อทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จัดซื้อแทนองค์กรอื่น

(๗) โครงการก่อสร้างปรับปรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าเกินกว่าสองล้านบาท

เว้นแต่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) โครงการอื่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ การพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ
ด้าน เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุน

มาตรา ๓๓ การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนให้ผู้ขอรับการสนับสนุนยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการต่อสำนักงานพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

หากผู้ขอรับการสนับสนุนที่ยื่นเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานมีหน้าที่แนะนำหรือชี้แจงข้อมูลที่จำเป็นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือจัดหาผู้เชี่ยวชาญตามความเหมาะสม

ผู้ขอรับการสนับสนุนที่ไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติทุนมีสิทธิได้รับคำชี้แจงเหตุผล ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาทบทวนโครงการที่ไม่ผ่านการพิจารณา

หมวด ๕

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงาน

มาตรา ๓๔ การบัญชีของสำนักงาน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ ส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๓๖ ทุก ๆ ปี ให้สำนักงานจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ โดยแสดงงบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้อง พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชีรวมทั้งแสดงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาด้วย และให้คณะกรรมการเสนอรายงานประจำปีดังกล่าวต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้และประสบการณ์สูงในด้านการพัฒนาสังคมซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงจำนวนสามคนในด้านการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือสิทธิชุมชนและด้านการประเมินผล

ให้คณะกรรมการประเมินผลดำเนินงานประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานอย่างน้อยทุกสองปี ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการจัดทำแนวทางการประเมินผลด้านต่าง ๆ

ให้คณะกรรมการประเมินผลแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นเลขานุการ
ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ วรคหนึ่งถึงวรคสี่ มาใช้บังคับกับกรรมการ
ประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ประเมินผลหรือจัดให้มีการประเมินผลด้านนโยบายและการกำหนดแผนงานของ
สำนักงานและคณะกรรมการ
 - (๒) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการ
 - (๓) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ
- ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุน
จากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้

มาตรา ๓๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการประเมินผลอาจแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่ง
อย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งด้วยโดย
อนุโลม

มาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงาน
ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อการดำเนินงานของสำนักงานครบกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันเริ่มดำเนินงาน
อย่างเป็นทางการ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง
เพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการคงอยู่หรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้

กรณีที่จะมีการยกเลิกสำนักงานตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโอนย้ายพนักงาน
ทรัพย์สิน หนี้สินรวมทั้งเงินกองทุนของสำนักงานไปยังหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ พนักงานจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์
ที่ใกล้เคียงกัน

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการสรรหา
กรรมการเริ่มดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๔

หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนของผู้แทนองค์การภาคประชาสังคมและบุคคลที่เป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

มาตรา ๔๒ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ
เริ่มดำเนินการสรรหาบุคคลเป็นผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๓ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงานจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อได้มี
การคัดเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๕ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นทุนประเดิม
ตามมาตรา ๒๕ (๑)

มาตรา ๔๔ ในระหว่างยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานหรือแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาและเลขานุการของคณะกรรมการตามมาตรา ๕ และให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำนักงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัตินี้

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สำนักงานหรือหน่วยงานที่เป็นสำนักงานชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการประกาศรับสมัครเจ้าหน้าที่ของสำนักงานให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป

เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยกเลิกคณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๑

.....

.....

ภาคผนวก ค

รายงานการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

ภาคผนวก ค

รายงาน

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย*

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ) เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักสำคัญในการดำเนินการไว้ ๔ แนวทาง แนวทางที่ ๑ คือ “สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่” แนวทางที่ ๒ คือ “การเมืองใสสะอาดและสมดุล” แนวทางที่ ๓ คือ “หนุนสังคมที่เป็นธรรม” และแนวทางที่ ๔ คือ “นำชาติสู่สันติสุข” โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็กปฐมวัย ดังนี้ หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตอนที่ ๓ สิทธิพลเมือง

“มาตรา ๔๖ ครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างปึกแผ่นและเป็นสุข และมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐ และนายจ้างก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว”

ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๒ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรม ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่างๆ

“มาตรา ๒๘๖ (๓) ปรับปรุงระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา โดยยกระดับความรู้ให้กับผู้เลี้ยงดูให้มีสมรรถนะและสัมพันธภาพที่เหมาะสมในการเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียน ให้เกิดพัฒนาการที่สมบูรณ์ มีความพร้อมเพื่อการเรียนรู้ทุกมิติทั้งด้านกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม”

๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเด็กปฐมวัย)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ชี้แนะทิศทางของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทย ปี ๒๕๗๐ ซึ่งเป็นบริบทของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตว่า “คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพสังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

เกลือกลและเอื้ออาหารซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเอง และแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพเพิ่มขึ้นทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ข้อ ๒.๒.๑ การพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒.๑.๑ เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม โดยส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็กในชุมชนสถานประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐให้มีความมาตรฐานสอดคล้องกับภูมิสังคม โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของผู้ดูแลเด็ก

๑.๓ ความสำคัญของการพัฒนาสมองของเด็กในช่วงปฐมวัย

ประเทศไทยกำลังย่างเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) อย่างมีนัยสำคัญและรวดเร็ว โดย ๕๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๐๓ – ๒๕๕๓) มีประชากรสูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป) เพิ่มจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๓ (จาก ๑.๒ ล้านคน เป็น ๘.๔ ล้านคน) และคาดว่าอีก ๓๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๘๓) จะเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๑ (๒๐.๕ ล้านคน) ซึ่งสะท้อนถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงทั้งเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ มีการคาดเดาว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๗๘ อัตราส่วนวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุจะลดลงเหลือเพียง ๒ ต่อ ๑ นั่นหมายถึงผู้สูงอายุ ๑ คนในเวลานั้น จะมีวัยแรงงานเป็นกำลังให้พึ่งพิง เพียง ๒ คน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากอัตราการเกิดที่ลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ ซึ่งจะลดลงไปเกือบ ๒ เท่าใน ๒๐ ปีข้างหน้า ประกอบกับจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้น เนื่องจากการที่คนมีอายุยืนยาวขึ้นนั่นเอง^๑

ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า คนวัยทำงานในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะต้องรับภาระหนักมาก ในการพัฒนาสังคมให้รองรับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้มีประชากรวัยพึ่งพิงมากขึ้นนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของคนให้เพิ่มขึ้นพร้อมแข่งขันกับนานาประเทศ พร้อมทั้งจะก้าวไปเป็นกำลังของชาติในวันข้างหน้า พร้อมทั้งจะเข้ามารับช่วงที่พ่วงภาระใหญ่ในการดูแลกลุ่มคนในวัยกลางคนในวันนี้ ที่กำลังจะก้าวไปเป็นกลุ่มผู้สูงอายุจำนวนมากในอนาคต

การปล่อยให้ “พลเมืองของประเทศซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญยิ่ง” ผ่านพ้นช่วงเวลาสำคัญของการชีวิตไปอย่างสูญเปล่า นี่จึงเป็นความสูญเสียอันยิ่งใหญ่ของสังคม ครอบครัว และตัวเด็กแต่ละคนโดยไม่อาจเรียกคืนกลับมาได้

หากวันนี้รัฐยังไม่มีระบบการเตรียมความพร้อมและดูแลเด็กตั้งแต่ในครรภ์มารดา ไม่มีการเตรียมความพร้อมหญิงตั้งครรภ์ ครอบครัว สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเลี้ยงดูเด็ก และระบบบริการต่าง ๆ ที่จะทำให้เด็กคนหนึ่งสามารถเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในอนาคต โดยเฉพาะการเลี้ยงดูในช่วง ๓ ปีแรก ซึ่งเป็นช่วงวัยที่สำคัญที่สุดในชีวิตของเด็กและไม่สามารถย้อนเวลากลับมาได้ อีก ซึ่งเป็นช่วงโอกาสทองของการสร้างพลเมืองของประเทศ ที่กระบวนการพัฒนาสมองเกิดขึ้นแต่ก่อนทารกคลอดจะพัฒนาไปเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็ว

^๑ ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงอายุของประเทศไทย โดยนางสาวศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

จนถึงอายุประมาณ ๓ ปี สมอของเด็กจะมีขนาดประมาณร้อยละ ๘๐ ของสมอผู้ใหญ่ หลังจากวัยนี้ไปแล้วจะ
ไม่มีการเพิ่มเซลล์สมออีก แต่จะเป็นเพียงการพัฒนาของโครงข่ายเส้นใยประสาท สมอจะเริ่มถดถอยอย่างช้า ๆ
ในวัย ๑๐ ปีเป็นต้นไป และจะไม่มีการสร้างเซลล์สมอมาทดแทนใหม่อีก หากสมอไม่ได้รับการกระตุ้นในช่วง
๓ ปีแรกนี้ก็จะเกิดช่องว่างของใยประสาท สมอพัฒนาได้ไม่เต็มที่ ส่งผลให้ศักยภาพการเรียนรู้ลดลง^๒

โดยพัฒนาการทางสมอของเด็กนั้นจะเริ่มตั้งแต่แม่ตั้งครรภ์ได้ ๒ อาทิตย์ จะมีกลุ่มเซลล์
ที่จะมีหน้าที่พัฒนาต่อไปเป็นสมอ เมื่อเด็กคลอดมาแล้วจะมีจำนวนเซลล์สมอที่มากพอที่จะทำหน้าที่ให้เด็ก
มีชีวิตอยู่รอดได้ เช่น เซลล์สมองที่เกี่ยวข้องกับการมีชีวิตทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการเต้นของหัวใจ การหายใจ
การทำงานของลำไส้ ความรู้สึกในเรื่องของอุณหภูมิ หรือการปรับตัวบางอย่างก็เริ่มทำงานแล้ว ในขณะเดียวกัน
ก็จะมีเซลล์สมอจำนวนมากที่มีพร้อมอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการกระตุ้นให้เกิดการทำงาน เช่น เซลล์สมองที่ทำหน้าที่
เกี่ยวกับเรื่องของภาษา ก็มีตั้งแต่แรกเกิด

พัฒนาการทางสมอของเด็ก จะเติบโตอย่างรวดเร็วมากใน ๓ ขวบปีแรก และยังพัฒนา
ต่อไปจนถึง ๑๒ ขวบ แต่หลังจากอายุ ๑๒ ปีไปแล้ว จะมีการพัฒนาอย่างช้า ๆ ไปจนกระทั่งโตเป็นผู้ใหญ่เต็มที่
จนอายุ ๒๕ ปี หลังจากนั้นการทำงานของสมอหรือพัฒนาการทางสมอก็อาจจะหยุด แต่มีได้แปลว่าหยุดการทำงาน
เพียงแต่ว่าอาจจะไม่มีการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่

สมอมีโครงสร้างหลักอยู่ ๒ ประการ ประการแรก คือ ตัวเซลล์สมองซึ่งจะถูกกำหนด
มาอย่างชัดเจนว่าเซลล์สมองกลุ่มไหนจะทำหน้าที่อะไร เช่น เซลล์สมองกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ในเรื่องของภาษา
เซลล์สมองกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ของการมองเห็น และเซลล์สมองอีกกลุ่มหนึ่งจะทำหน้าที่ในการควบคุม
การเคลื่อนไหวของกล้ามเนื้อ เป็นต้น เซลล์สมองเหล่านี้จะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้เกิดการกระตุ้นและเกิดการเรียนรู้

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกจากจำนวนของเซลล์สมอง ก็คือ วิธีประสาท วิธีประสาท
ก็คือส่วนของเส้นใยประสาทที่เชื่อมโยงจากเซลล์สมองเซลล์หนึ่งไปยังอีกเซลล์หนึ่ง พบว่าการทำงานของสมอนั้น
ต้องอาศัยวิธีประสาทและการทำงานของเซลล์สมองหลายตัวในเวลาเดียวกัน

หากเด็กไม่ได้รับการฝึกฝนจะไม่เกิดการสร้างวิธีประสาท เพื่อให้เซลล์สมองที่ต้อง
ทำหน้าที่ร่วมกันเกิดการงานร่วมกัน ตรงนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากเนื่องจากจำนวนเซลล์สมองเมื่อแรกเกิด
ทุกคนจะมีจำนวนเซลล์สมองไม่ต่างกันมากนัก หรือเรียกว่ามีใกล้เคียงกัน แต่สิ่งที่จะแตกต่างกันก็คือ โอกาส
ของเซลล์สมองที่จะได้รับการพัฒนา สร้างเป็นวิธีประสาทที่เชื่อมโยงกันในการทำงาน

เด็กที่ได้รับประสบการณ์ที่หลากหลาย หรือได้มีโอกาสฝึกฝนเรื่องต่าง ๆ มาก ก็มีโอกา
สที่จะสร้างวิธีประสาทให้เกิดขึ้นได้ แต่ถ้าเด็กไม่ค่อยได้รับการเรียนรู้หรือไม่ค่อยมีโอกาสได้รับประสบการณ์ตรงนี้
ก็อาจทำให้จำนวนวิธีประสาทที่จะเชื่อมโยงเซลล์สมองมีจำนวนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับเด็กอีกคนหนึ่ง

เซลล์จำนวนมากที่อยู่ในสมอของเด็ก ซึ่งหากไม่ได้รับการเรียนรู้ ไม่ได้รับการกระตุ้น
อาจมีการฝ่อ สลายตัว หรือไม่ทำงานทั้ง ๆ ที่มีเซลล์สมองอยู่ แต่ถ้าเซลล์สมองกลุ่มใดที่ได้รับการโอกาสในการเรียนรู้
ก็จะเกิดการสร้างวิธีประสาท เกิดการเรียนรู้มากขึ้น

^๒ คู่มือไอคิวและอีคิว ความฉลาดสองด้านเพื่อความสมบูรณ์ของมนุษย์: กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๑

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าพัฒนาการทางสมองโดยเฉพาะในช่วง ๓ ขวบปีแรก มีความสำคัญมาก เนื่องจากการเจริญเติบโตและพัฒนาการมาก หากให้ความสนใจ ให้โอกาสกับการเรียนรู้ สร้างแรงจูงใจ จากความสนใจขั้นพื้นฐาน ให้เด็กในช่วงวัย ๐ - ๓ ขวบนี้มีความสุขกับการเรียนรู้ เขาจะสามารถเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เราต้องการ และเป็นพื้นฐานที่อยู่ในสมองของเด็ก เมื่อเด็กเติบโตขึ้น เขาจะดึงเอาประสบการณ์ที่เรียนรู้ ในสมัยเด็กมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้^๓

ช่วงเวลา ๑,๐๐๐ วันแรกในชีวิตเด็ก นับตั้งแต่เป็นตัวอ่อนในครรภ์มารดาจนอายุครบ ๓ ขวบ จึงเป็นช่วงเวลาที่สำคัญยิ่งยวดต่อสุขภาพของเด็กในอนาคต การกระตุ้นการเรียนรู้ที่เหมาะสมตามวัย จะช่วยให้สมองพัฒนาได้เต็มศักยภาพ เปิดรับการเรียนรู้ได้ดีที่สุด เป็นช่วงจังหวะของการเรียนรู้ด้านพฤติกรรม การควบคุมอารมณ์ การมองเห็น การได้ยิน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ครอบครัวจะต้องเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมให้ได้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้เกิดทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับทั้งแม่และทารก นอกจากนี้การเข้าถึง โภชนาการที่ดี นับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบภูมิคุ้มกันของเด็ก และความสามารถทางปัญญา ที่จำเป็นยิ่งต่อกระบวนการเรียนรู้^๔

ดังนั้นหากเด็กคนหนึ่ง ๆ ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมและถูกต้อง จะช่วยให้เด็กมีทักษะ ทางกายภาพ ความฉลาดทางสติปัญญา และความมั่นคงทางอารมณ์ เพื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี ประสบความสำเร็จ ในการศึกษาและอาชีพการงาน เป็นกำลังสำคัญของสังคมและเศรษฐกิจไทยในอนาคตต่อไป กล่าวได้ว่า การลงทุนในช่วงชีวิตของเด็กเล็กนำมาสู่อัตราการคืนทุนที่สูงที่สุด เมื่อเทียบกับวัยอื่น ๆ ทั้งหมด การพัฒนาเด็ก ในวัยนี้เป็นการลงทุนที่น้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการตามแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นเพราะความไม่มีคุณภาพ ของประชากรในสังคม^๕

ศ.ดร.เจมส์ เจ. เฮคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์ รางวัลโนเบล ๒๕๔๒ ระบุว่า “การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต ๗ - ๑๐ เท่า” โดยยืนยันด้วย “สมการเฮคแมน” ที่พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคม ดีที่สุดในระยะยาว โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิต จะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า และมีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการเข้าชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีรายได้ให้กับครอบครัว ในอนาคต ทุกวันนี้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งสนับสนุนเรื่องนี้อย่างเต็มที่ก็ยิ่งระบุว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัย ๑ ดอลลาร์ในวันนี้ จะคืนผลตอบแทนแก่ประเทศสูงถึง ๗ เท่าในอนาคต^๖

^๓ Powerpoint เรื่องการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเด็กต่ำกว่าสามขวบ : การลงทุนที่คุ้มค่า โดยพญ.พรรณพิมล หล่อตระกูล เมื่อมีนาคม ๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา)

^๔ รายงานการติดตามผลทั่วโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน : การเรียนการสอนกับการเรียนรู้สู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาเพื่อปวงชน จัดทำโดยองค์การยูเนสโก เมื่อ ๒๐๑๓ (เอกสารอัดสำเนา)

^๕ ร.ศ.นพ.สุริยเดว ทรีปาตี สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล คุณภาพปฐมวัย คุณภาพประเทศ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

^๖ การประชุมวิชาการ “อภิวัดการณ์การเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” ในระหว่างวันที่ ๖-๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี จัดโดย สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก)

เช่นเดียวกับที่ธนาคารโลกได้นำเสนอกรอบความคิดของ “บันได ๕ ขั้น” ในการพัฒนาทักษะ และผลิตภาพแรงงานผ่านระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-Long Learning) ที่มีชื่อเรียกว่า “STEP” Framework อันย่อมาจาก “Skill Toward Employment and Productivity” โดยบันไดขั้นที่ ๑: ต้องมีการเริ่มพัฒนาเด็ก อย่างถูกต้อง (Getting children off to the right start , บันไดขั้นที่ ๒: ต้องแน่ใจว่าเด็กทุกคนได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (Ensuring that all students gain basic skills), บันไดขั้นที่ ๓: สร้างทักษะการทำงาน (Building job – relevant skills) บันไดขั้นที่ ๔: สนับสนุนทักษะการเป็นผู้ประกอบการและสร้างนวัตกรรม (Encouraging entrepreneurship and innovation) บันไดขั้นที่ ๕: อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้าย แรงงานและการจัดหางาน (Facilitating labor mobility and job matching)

ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้เน้นความสำคัญของบันไดขั้นที่ ๑ โดยระบุว่าทักษะของมนุษย์ ควรได้รับการพัฒนาตั้งแต่ในระดับชั้นปฐมวัย ซึ่งเป็นช่วงที่เด็กมีอายุระหว่าง ๐ – ๕ ปี โดยได้อธิบายว่า ทักษะที่เด็กได้รับตั้งแต่ชั้นเรียนในระดับปฐมวัยจะส่งผลทางบวกต่อพัฒนาการคนนักเรียนคนนั้นในอนาคต หรือกล่าวอีกในนัยหนึ่งก็คือ ทักษะที่ถูกสร้างในวันนี้ ล้วนเกิดจากทักษะที่ถูกสร้างขึ้นในอดีตทั้งสิ้น^๗

๑.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง

หากเด็กเล็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง สังคมไทยอาจจะต้องเผชิญกับความเสียหาย หลายประการ ทั้งในระดับปัจเจก, ครอบครัว, ชุมชน, สังคม อาทิ

- ปัญหาพฤติกรรม เช่น ดื้อ ไม่เชื่อฟัง ละเมิดกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ จากผลการวิจัย เรื่องพัฒนาการเด็กแบบองค์รวมของเด็กไทยของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก และเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (๒๕๕๔) พบว่า ทักษะชีวิตเยาวชนไทยที่มีคะแนนค่อนข้างต่ำ ๕ อันดับคือ ๑. ความคิดสร้างสรรค์ ๒. คติวิเคราะห์ ๓. แก้ปัญหา ๔. ตระหนักในตนเอง และ ๕. การจัดการอารมณ์

- ผลการเรียนตกต่ำ ไม่รู้หนังสือ หรือออกจากโรงเรียนกลางคัน จากโครงการการสำรวจ ระดับสติปัญญาเด็กนักเรียนไทย ในปี ๒๕๕๔ ของสถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์ รายงานว่า เด็กนักเรียนไทยทั่วประเทศมีคะแนนสติปัญญา (IQ) เฉลี่ยเท่ากับ ๙๘.๕๙ ซึ่งถือมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่ามาตรฐานสากล ที่ (๑๐๐) โดยมีปัจจัยจากภาวะโภชนาการ จากตัวเด็กและจากสิ่งแวดล้อมและการเลี้ยงดู

- การใช้สารเสพติด กรรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พบว่า ในปี ๒๕๕๗ มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดอาญาทั้งสิ้น ๓๕,๙๖๙ คดี ในจำนวนนี้เป็นคดียาเสพติดมากที่สุด จำนวน ๑๖,๓๖๕ คดี โดยคดียาเสพติดนั้นพบว่า มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ (๑๕,๕๓๐ คดี) จำนวน ๘๓๕ คดี

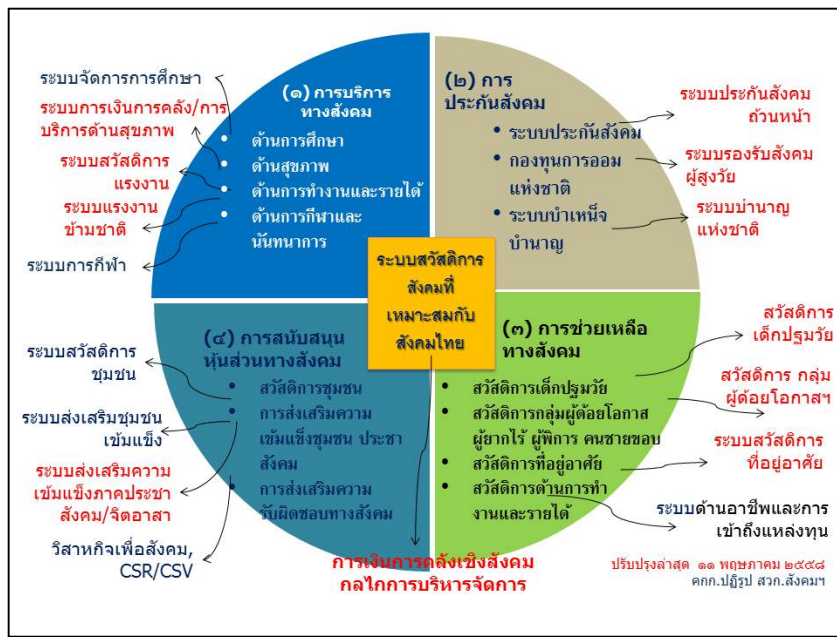
- การก่ออาชญากรรม ข้อมูลจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ พบว่า มีเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีอาญาประมาณ ๓๖,๐๐๐ คดีต่อปี โดยในปี ๒๕๕๗ มีจำนวนคดีประมาณ ๓๕,๐๐๐ คดี ในจำนวนเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดอาญานั้นมากกว่า ๖๐% มาจากครอบครัวแตกแยก แยกร้าง หรือครอบครัวที่มีความพร้อมแต่เลี้ยงดูไม่ถูกต้อง และมีถึง ๗๕% ของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ไม่ได้มีโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษา

^๗ World Bank (2012). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

- การมีเพศสัมพันธ์ และตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร กรมอนามัย (๒๕๕๖) พบว่า เด็กไทยเริ่มมีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้นเมื่ออายุเฉลี่ย ๑๒ ปี และกว่า ๕๐% ไม่มีการป้องกัน ทำให้เกิดปัญหาต่อมาในเรื่องการท้องก่อนวัยอันควร

- ขาดพลเมืองที่มีคุณภาพ/แรงงานคุณภาพ โดยเฉพาะการขาดโอกาสทางการศึกษา ยิ่งทำให้กระบวนการพัฒนาทางด้านสติปัญญาก็จะถดถอยไปด้วย

๑.๕ รายงานที่เสนอต่อสภาพัฒนาฯ



แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สภาพัฒนาฯ ได้เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ ได้นำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาพัฒนาฯ จำนวน ๒๐ ท่านมาประกอบการพิจารณา และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรายงานเฉพาะประเด็นที่ ๘ นี้ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย โดยอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก คือ ๑.การบริการทางสังคม (Social Service) ๒.การประกันสังคม (Social Insurance) ๓.การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ๔.การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership Support) ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม คือ แรงงานในระบบและภาครัฐวิสาหกิจ, แรงงานนอกระบบ, ข้าราชการ และกลุ่มพิเศษ เช่น แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว แม่ผู้ต้องขัง แม่พิการ แม่ที่ถูกกระทำทารุณกรรม ฯลฯ ประกอบด้วย ๓ ระบบ คือ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์, ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว, และระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปได้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการฯ ได้ประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและครอบครัว ในคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยจัดให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ผ่านการประชุมระดมความคิดเห็นในทุกสัปดาห์ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - มิถุนายน ๒๕๕๘

๓.๒ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน

๓.๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ร่วมกับองค์กรเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ที่ทำงานด้านเด็กปฐมวัยเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ๐ - ๓ ปี” เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ การทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

๔.๑.๑ ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมและองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้ในมาตรา ๓ ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ” โดย “๔ เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (๔ Pillars of Welfare System)^๔ ประกอบด้วย

(๑) การให้บริการสังคม (Social Service) หมายถึง หน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสรรบริการเพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อป้องกันและบำบัดความเดือดร้อนให้กับภาคประชาชน ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในประเทศ

เช่น ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษาการบริการขั้นพื้นฐาน ด้านระบบบริการสาธารณะ และด้านสาธารณูปโภค ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี กองทุนกู้ยืมทางการศึกษา การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน โครงการหลักประกัน

^๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖

^๕ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อมีนาคม ๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา)

สุขภาพถ้วนหน้า การสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย รวมทั้งสวัสดิการที่จัดโดยรัฐให้การอุดหนุน ลดค่าใช้จ่ายให้กลุ่มคนยากจน ผู้เดือดร้อน เช่น รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้าฟรี ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ การพักชำระหนี้ ฯลฯ

(๒) ระบบประกันสังคม (Social Security หรือ Social Safety Net) หมายถึง มาตรการในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชน เป็นระบบสวัสดิการที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชตกต่ำ

สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรตราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ การให้ความรู้และส่งเสริมเรื่องการประกอบอาชีพแก่ประชาชน การช่วยเหลือกรณีประสบปัญหาภัยพิบัติภัยแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ

รูปธรรมของระบบประกันสังคมในสังคมไทย ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครู กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสวัสดิการชุมชน

(๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) หมายถึง ระบบสวัสดิการที่มุ่งดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ความทุกข์ยาก และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะชั่วคราวถึงถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมีก็มีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวรป่วยถาวร เป็นต้น

รูปธรรมของระบบสวัสดิการช่วยเหลือทางสังคม อาทิเช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ กองทุนหมู่บ้านนอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมฉุกเฉิน และการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

(๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น รูปธรรมของการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ได้แก่ ส่งเสริมให้จิตอาสาและการให้ความช่วยเหลือสังคม การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) เป็นต้น

ระบบสวัสดิการสังคมที่กล่าวถึงข้างต้น มีเป้าหมายเพื่อทำให้ประชาชนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและควรได้รับการดูแลจากสังคมอย่างครอบคลุม ๗ ด้าน ได้แก่ (๑) การมีสุขภาพที่ดี (๒) การได้รับการศึกษาที่ดี (๓) การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและสภาพแวดล้อมที่ดี (๔) การมีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงตนเองและครอบครัว (๕) การได้รับความมั่นคงทางสังคม ได้แก่ การประกันสังคม (๖) การได้รับบริการทางสังคม (๗) นันทนาการ

โดยมีกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานด้านจัดสวัสดิการสังคม คือ

(๑) การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก คือ การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ มีหลักการพื้นฐานคือการจัดให้บริการแก่ประชาชน อย่างครอบคลุม ครบถ้วน ทัวถึงและเป็นธรรม โดยการผ่านกลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(๒) การจัดสวัสดิการกระแสรอง คือ การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งทางเลือกที่เกิดขึ้นจากศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาชนและชุมชน เป็นการจัระบบการดูแลและช่วยเหลือกัน โดยชุมชน จากฐานศาสนา สังคม วัฒนธรรม ทูทางสังคม คน เงิน และทรัพยากรชุมชน มาเป็นฐานในการจัดระบบสวัสดิการเพื่อดูแลช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ

(๓) การจัดสวัสดิการพหุลักษณะ คือ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีบริการ ความหลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ค่านิยม โดยการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่ ภาคประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชนและภาครัฐ ร่วมมือกันในการจัดสวัสดิการสังคม

๔.๑.๒ สถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

“เด็กปฐมวัย” ตามคำนิยามสากล หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ แต่ในการดำเนินงานเรื่องปฐมวัยของหน่วยงานต่าง ๆ ยังได้ให้คำนิยามอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป อาทิ คำนิยามของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ - ๕ ปี) ระยะยาว พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙ หมายถึง เด็กตั้งแต่ปฏิสนธิจนถึงอายุ ๕ ปี ๑๑ เดือน ๒๙ วัน หรืออายุต่ำกว่า ๖ ปี ขณะที่แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ให้คำนิยามเด็กปฐมวัยไว้ว่า เด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ครอบคลุมเด็กทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

เด็กปฐมวัยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี หรือ ๐ - ๓ ปี และกลุ่มเด็กอายุ ๓ - ๕ ปี อย่างไรก็ตาม ในรายงานฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี หรือ ๐ - ๓ ปี เท่านั้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีเด็กอายุ ๐ - ๓ ปี จำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๘๔,๓๕๑ คน ชาย ๑,๕๓๕,๙๑๒ คน หญิง ๑,๔๔๘,๔๓๙ (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๗ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) เด็กอายุ ๐ - ๑ ปี จำนวน ๑,๔๑๘,๕๗๙ คน ยังอยู่กับพ่อแม่และครอบครัว ส่วนเด็กอายุ ๒ - ๓ ปี จำนวน ๑,๕๖๕,๗๗๒ คน บางส่วนเข้าสู่ระบบสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กของรัฐและเอกชน ในเด็กกลุ่มนี้พบว่า มีเด็กจำนวน ๙๔๐,๑๕๒ คน เข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน ๑๙,๘๒๐ แห่งทั่วประเทศ จากทั้งหมด ๘,๘๐๐ ตำบล^{๑๐} และมีบางส่วนยังอยู่กับครอบครัว ในกลุ่มนี้บางส่วนไม่มีโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมกับวัย คิดเป็น ๑๒% ของเด็กในช่วงอายุ ๒ - ๕ ปี ที่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าเรียนในศูนย์เด็กเล็กหรือโรงเรียนอนุบาลเพื่อเตรียมความพร้อมในช่วงปฐมวัย

^{๑๐} เอกสารคณะอนุกรรมการด้านเด็กและเยาวชน วุฒิสภา , ๒๕๕๗

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและภาพรวมของปัญหาเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปีมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ในช่วง ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลง จากเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ครัวเรือนแต่ละแห่งจะมีสมาชิกเฉลี่ย ๔.๓ คน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พบว่าเหลือสมาชิกเฉลี่ยอยู่เพียง ๓.๓ คน ซึ่งทิศทางการลดลงนี้ปรากฏให้เห็นเกือบจะทุกประเภทครัวเรือน โดยเฉพาะครอบครัวที่พ่อ-แม่-ลูกอยู่ด้วยกันมีน้อยลง แต่ครอบครัวแบบไม่มีบุตร ครอบครัวที่มีผู้ปกครองคนเดียว (Single parent) อาจจะเป็นพ่อหรือแม่ ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการหย่าร้างที่มากขึ้น และครอบครัวที่เด็กอยู่กับปู่ย่าตายายกลับมีมากขึ้น^{๑๑}

การที่ครอบครัวลักษณะดังกล่าวมีเพิ่มมากขึ้น แสดงว่าสามี-ภรรยาที่มีลูกตัดสินใจให้ลูกอาศัยอยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย เพื่อให้มีคนมาคอยช่วยดูแลลูก ทำให้จำนวนครอบครัวที่มีแต่เด็กและผู้สูงอายุอยู่ด้วยกันลำพังจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งพบมากในสังคมชนบทภาคอีสานและภาคเหนือ มีครัวเรือนที่มีแต่เด็กและผู้สูงอายุอยู่ด้วยกันตามลำพังมากกว่าทุกภาค ในทางสังคมศาสตร์เรียกครอบครัวประเภทนี้ว่า “ครอบครัวแหวกกลาง” (Skip Family)

เหตุผลหลักสำคัญ คือ พ่อแม่ที่อยู่ในวัยทำงานมักจะอพยพไปทำงานในเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและบริการของเมืองมากกว่าการพัฒนาภาคเกษตรและชนบทมาก ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มขึ้นโดยลำดับ และทำให้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีการย้ายถิ่นของประชากรวัยหนุ่มสาวจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองอย่างมหาศาล โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานหญิงที่พบว่าประมาณ ๙ ใน ๑๐ ของผู้หญิงทำงานในเขตเมืองซึ่งอยู่นอกภาคเกษตร^{๑๒}

(๒) บางกรณีพบลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่แยกทางกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คู่สมรสมิได้เตรียมตัวด้านชีวิตคู่ก่อนการแต่งงาน ไม่มีการเตรียมการหรือตกลงกันว่าจะมีการดำเนินชีวิตที่รับผิดชอบต่อกันอย่างไร และรวมถึงในกรณีพ่อหรือแม่เสียชีวิต แล้วได้ฝากลูกไว้ให้ปู่ ย่า ตา ยาย ช่วยดูแลการที่เด็กอาศัยอยู่ในชนบทกับปู่ย่าตายาย น่าจะเป็นกรณีเพราะอย่างน้อยที่สุดจะมีคนคอยดูแล ไม่ปล่อยให้เด็กอยู่บ้านเพียงลำพังหากพ่อแม่ไปทำงาน หรือการอาศัยในชนบทน่าจะมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า

แต่ในอีกแง่หนึ่งการที่เด็กไม่อยู่กับพ่อแม่ ก็จะทำให้มีปัญหาขาดความอบอุ่น ขาดคนคอยดูแลเรื่องการศึกษา โดยเฉพาะกรณีที่ ปู่ ย่า ตา ยาย ไม่รู้หนังสือ จากผลการศึกษาในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า เด็กที่ถูกเลี้ยงดูโดยปู่ ย่า ตา ยาย จะประสบกับความเสียเปรียบด้านการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่อาศัยกับพ่อแม่ ในที่นี้รวมถึงครอบครัวเดี่ยวที่ต้องรับส่งลูกเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กเช่นเดียวกัน^{๑๓} และนั่นนำมาสู่การที่เด็กจะไม่มีโอกาสได้กินนมแม่

(๓) ในปี ๒๕๔๕ องค์การอนามัยโลกประกาศให้มีการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่นานถึง ๖ เดือน เนื่องจากในช่วง ๖ เดือนแรกสมองเด็กจะมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและนมแม่มีสารอาหารที่จำเป็นต่อการพัฒนาสมองของเด็กอย่างมาก นอกจากนั้นการใกล้ชิดกับลูกจะเป็นการหล่อหลอมให้ลูกมีอิทธิพลสูง

^{๑๑} แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา.สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖.

^{๑๒} การสำรวจภาวะทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๓} แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา.สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖.

เนื่องจากการสัมผัสและการส่งต่อความรักจากแม่สู่ลูกขณะให้นมจะทำให้ลูกมีความรู้สึกอบอุ่นปลอดภัย แต่ประเทศไทย พบว่า มีการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่เพียงอย่างเดียวในอัตราที่ต่ำมาก

สถานการณ์ของการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวยุติเพียงอย่างเดียว ๖ เดือนในประเทศ พ.ศ.๒๕๕๖ โดยสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ ได้สำรวจแม่ในสถานพยาบาลของรัฐทุกระดับ จำนวน ๙๙๕ คน พบว่า ร้อยละ ๓๓ ของแม่กลุ่มตัวอย่างเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวยุติเพียงอย่างเดียว ๖ เดือน และมีแม่เพียงร้อยละ ๑๐.๓ เท่านั้นที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวยาวมากกว่า ๖ เดือน โดยอัตราเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวยุติในช่วงเดือนที่ ๔ จะมีอัตราลดลงจากเดือนที่ ๓ ค่อนข้างมาก

สาเหตุหนึ่งที่สำคัญทำให้แม่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวยุติครบ ๖ เดือน เนื่องจากแม่ที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต้องกลับไปทำงานมีถึงร้อยละ ๑๗.๔ เนื่องจากรายได้ในครอบครัว ช่วงระหว่างที่แม่ทำงานไม่เพียงพอกับรายจ่ายและภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น^{๑๔}

แม้ว่าตามกฎหมายแล้วหญิงตั้งครรภ์จะมีสิทธิลาเพื่อการคลอดบุตรได้ถึง ๙๐ วัน โดยข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเต็มจำนวน สำหรับพนักงานของรัฐและลูกจ้างจะได้รับเงินเดือนจำนวนใน ๔๕ วันแรก และอีก ๔๕ วันสามารถขอรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรจากกองทุนประกันสังคม ได้ร้อยละ ๕๐ แต่เป็นที่ทราบกันว่า รายได้ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประเทศไทยมาจากการทำงานล่วงเวลา (โอที) มากกว่ามาจากค่าจ้างที่ได้รับ ซึ่งเป็นเพียงระดับค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น

(๔) การฝากครรภ์และดูแลแม่ระหว่างตั้งครรภ์ถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสุขภาพและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งแม่และทารกในครรภ์ ทั้งการเจริญเติบโตและพัฒนาการของทารก รวมทั้งความสัมพันธ์กับสุขภาพของแม่ แต่พบว่า ในประเทศไทยยังมีหญิงตั้งครรภ์ร้อยละ ๑.๕ ที่ไม่ได้ฝากครรภ์ พบว่าอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและภาคกลางและเป็นแม่ที่มีอายุน้อยกว่า ๒๐ ปี ไม่มีการศึกษาหรือศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนมาก^{๑๕} ตั้งข้อสังเกตได้ว่าสาเหตุที่แม่ไม่ได้มาฝากครรภ์นั้น ทั้งไม่รู้ว่าจะตนเองตั้งครรภ์ ภาระทางเศรษฐกิจที่ต้องทำงานเพื่อเลี้ยงชีพ ซึ่งในกรณีที่แม่ ลูกจ้างจะพบเรื่องการสูญเสียรายได้ในวันที่ไม่ได้ทำงาน และรวมถึงเรื่องความไม่สะดวกในการเดินทาง มาโรงพยาบาล

(๕) ประเทศไทยมีผู้หญิงอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีที่คลอดบุตรเฉลี่ยวันละ ๓๕๕ ราย โดยมีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีจำนวนถึง ๑๐ รายต่อวันที่กลายเป็นคุณแม่วัยใส ทั้งนี้จำนวนผู้หญิงที่ตั้งครรภ์จะมีมากกว่านี้ แต่ไม่มีข้อมูลใดระบุได้ว่าที่จริงแล้วในปีหนึ่งๆ ประเทศไทยมีผู้หญิงตั้งครรภ์เป็นจำนวนเท่าใด เพราะการตั้งครรภ์ส่วนหนึ่งยุติด้วยการทำแท้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนผู้หญิงตั้งครรภ์ที่มีอายุระหว่าง ๑๕-๑๙ ปีในประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้น ทั้งๆที่ผู้หญิงในวัยนี้ควรจะอยู่ในโรงเรียน^{๑๖}

(๖) ผลสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๕๕ โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติหรือยูนิเซฟ พบว่า ประเทศไทยมีเด็กกำพร้าถึงร้อยละ ๒๒.๘ จากประชากรเด็กทั้งหมดที่อายุ ๐ - ๑๘ ปี อีกทั้งยังพบปัญหาทารกที่คลอดออกมามีน้ำหนักแรกคลอดต่ำกว่า ๒,๕๐๐ กรัม เฉลี่ยร้อยละ ๗.๖ หรือ ๑ ใน ๑๓ คนจะพบ ๑ คน โดยพบมากในกลุ่มแม่ที่ยังเป็นเด็กวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ขณะที่

^{๑๔} รายงานทำอย่างไรเด็กไทยถึงกินนมแม่ครบ ๖ เดือน?, สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, ๒๕๕๖ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๕} รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับองค์การยูนิเซฟ เผยแพร่เมื่อพฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๘๒-๘๖ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๖} สถิติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๕, สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย พ.ศ. ๒๕๕๖

ตนเองยังเจริญเติบโตไม่เต็มที่ และมักต้องแยกทางกับคู่ในที่สุด ทำให้ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาตามลำพัง เกิดสภาวะความไม่มั่นคงทางอารมณ์ ทำให้เครียดและอาจมีภาวะซึมเศร้า เด็กผู้หญิงหลายคนต้องปกปิด เรื่องการตั้งครรภ์ต่อผู้ปกครองและคนรอบตัว จึงมีความเสี่ยงสูงต่อการเสียชีวิตและเจ็บป่วยระหว่างตั้งครรภ์ และคลอด รวมทั้งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของทารก น้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่ามาตรฐาน คลอดก่อนกำหนด ทารก มีภาวะแทรกซ้อน หรือเสียชีวิตหลังคลอด และเด็กส่วนหนึ่งถูกทิ้งไว้ที่โรงพยาบาล

(๗) จากสภาวะการณ์ของครอบครัวไทยปัจจุบัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบ และโครงสร้างและองค์ประกอบสมาชิกครอบครัวชาวช่วงกลาง มีแต่ผู้สูงอายุ (ปู่ย่าตายาย) กับเด็ก (หลาน) เนื่องจากกลุ่มคนช่วงอายุกลาง (พ่อแม่) จำนวนมากต้องไปทำงานนอกถิ่นฐาน สภาวะของครอบครัวดังกล่าวทำให้เด็กเหล่านี้ ประมาณร้อยละ ๒ รวมกับเด็กกำพร้า ประมาณร้อยละ ๗ ซึ่งอาจตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่ต้องเผชิญ กับภาวะขาดแคลน ถูกทอดทิ้ง ถูกกระทำรุนแรง เอาไรต์เอาเปรียบและแสวงประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ดังได้พบว่าในแต่ละปีมีรายงานจำนวนเด็กที่ประสบปัญหาเพิ่มขึ้น โดยมีเด็กถูกทอดทิ้งให้อยู่ในความดูแลของ สถานสงเคราะห์ ถูกกระทำด้วยความรุนแรง เข้ารับความช่วยเหลือจากศูนย์พึ่งได้ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ฯลฯ เพิ่มมากขึ้น^{๑๗}

(๘) สำหรับมารดาตั้งครรภ์ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง เช่น แม่เครียด แม่ซึมเศร้า และ แม่วัยรุ่น จะส่งผลต่อพัฒนาการ พฤติกรรมและอารมณ์ของเด็ก มีงานวิจัยในต่างประเทศ กล่าวถึงผลของความเครียดของแม่ในขณะตั้งครรภ์ซึ่งพบว่าร้อยละ ๑๐ ของแม่เครียด มักคลอดลูกก่อนกำหนด และทารก มีน้ำหนักน้อย ซึ่งทารกในกลุ่มนี้มักมีปัญหาโรคปอดเรื้อรัง พัฒนาการช้า มีปัญหาด้านการเรียนรู้ในอนาคต ส่วนแม่ที่มีอาการซึมเศร้ารระหว่างตั้งครรภ์ อาจส่งผลให้ทารกมีปัญหาพัฒนาการทางความคิดความเข้าใจ มากกว่าปกติร้อยละ ๓๔ และหากอาการซึมเศร้าเรื้อรังจนถึงหลังคลอด ความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๕๐^{๑๘}

(๙) ข้อมูลจากรายงานสุขภาพคนไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา เด็กเล็ก วัย ๐ - ๔ ปี ถูกมองข้ามยิ่งกว่าเด็กกลุ่มใด ๆ เห็นได้จากการสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า เด็กที่มีพ่อแม่ป่วยเรื้อรัง ซึ่งเป็นปัจจัยบั่นทอนโอกาส ที่เด็กผู้นั้นจะได้รับการพัฒนาการด้านร่างกายและจิตใจอย่างเหมาะสมแก่วัย และมีความมั่นคงในชีวิตนั้น เป็นเด็กวัย ๐ - ๔ ปี มากกว่าเด็กวัย ๕ - ๙ ปี

ยิ่งไปกว่านั้นความช่วยเหลือที่ให้กับเด็กกำพร้าและเด็กที่มีพ่อแม่ป่วยเรื้อรัง พบว่า การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กเล็กมีสัดส่วนน้อยกว่าเด็กโตในทุกด้าน กล่าวคือ เด็กที่อยู่ในภาวะเสี่ยง ต่อการเป็นเด็กกำพร้า จากการที่พ่อแม่หรือคนที่เลี้ยงดูป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในวัย ๐ - ๔ ปี ได้รับความช่วยเหลือ ในด้านใดด้านหนึ่งเพียงร้อยละ ๑๕ ขณะที่กลุ่มเด็กโตกว่าที่ตกอยู่ในสภาพเดียวกัน ได้รับความช่วยเหลือ ร้อยละ ๒๖ นอกจากนี้ยังมีข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ๑ ใน ๓ ของเด็กที่ติดเชื้อเอชไอวี เป็นเด็กอายุ ๐ - ๔ ปี และ สัดส่วนของเด็กพิการในกลุ่ม ๐ - ๔ ปี มีสูงพอ ๆ กับเด็กพิการในกลุ่มอายุอื่น^{๑๙}

^{๑๗} แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๘} เอกสารโครงการพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ กรมสุขภาพจิต ฉบับปรับปรุง ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗

(เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๙} รายงานผลสำรวจราชอาณาจักร การสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๔๘-กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(๑๐) การสำรวจของกรมสุขภาพจิตเมื่อปี ๒๕๕๖ พบว่า เด็กร้อยละ ๓๐ จะมีปัญหาการพัฒนาการด้านใดด้านหนึ่งล่าช้า หรือเฉลี่ย ๒๔๐,๐๐๐ คนต่อปี ในจำนวนนี้ร้อยละ ๕ มักเป็นเด็กออทิสติก โดยปัจจัยสำคัญคือ การขาดการดูแลตั้งแต่วัยแรกเกิด - ๕ ปีอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงอัตราการเข้าถึงบริการของเด็กที่มีปัญหาพัฒนาการ พฤติกรรม และอารมณ์ของไทยยังมีน้อย โดยเด็กที่บกพร่องทางสติปัญญาเข้าถึงเพียง ๓๓,๕๙๒ คน หรือประมาณ ๕.๒๓% เป็นเด็กออทิสติก ๗,๒๑๒ คน หรือประมาณ ๑๒.๐๒% ของประชากรเด็ก^{๒๐}

สอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อปี ๒๕๕๗ ระบุว่า สถานการณ์พัฒนาการเด็กปฐมวัยไทย (๐ - ๕ ปี) ในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา พบว่าเด็กปฐมวัยประมาณ ๓๐% หรือ ๑ ใน ๓ ของเด็กเล็กในประเทศมีพัฒนาการล่าช้า ซึ่งถือว่า มีจำนวนที่สูงมาก โดยพบว่า มีพัฒนาการทางภาษาล่าช้าถึง ๒๐% ตามด้วยพัฒนาการทางปฏิภานไหวพริบและการเข้ากับสังคมอีก ๕% ซึ่งพัฒนาการทั้ง ๒ ด้านจะมีผลต่อระดับสติปัญญา ทำให้เด็กกลุ่มนี้ส่งผลต่อการเรียนรู้ทั้งด้านทักษะการอ่าน เขียน คิดคำนวณ และไอคิว

สาเหตุที่ทำให้เด็กเล็กมีพัฒนาการล่าช้ามาจาก ๓ สาเหตุคือ ๑. ขาดภาวะโภชนาการที่ดีและมีคุณค่า โดยเฉพาะการไม่เห็นความสำคัญของอาหารเช้าและเกลือแร่ที่มีผลต่อสมอง ได้แก่ ไอโอดีน ธาตุเหล็ก และโฟเลต ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแม่ที่ตั้งครรภ์ แต่เด็กที่ขาดสารอาหารเหล่านี้ส่วนใหญ่พบในครอบครัวที่ยากจน หรือแม่วัยรุ่นที่มีภาวะบกพร่องทางโฟเลตสูงทำให้ลูกเสี่ยงต่อพิการแต่กำเนิด ๒. ปัจจัยการเลี้ยงดู หรือคนเลี้ยงมีปัญหาโดยเฉพาะในครอบครัวเดี่ยวที่มีถึง ๓๐% ซึ่งโอกาสการเลี้ยงดูลูกมีน้อย เด็กจึงอยู่ในความดูแลของพี่เลี้ยงเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก และศูนย์เด็กเล็กที่ขาดคุณภาพ และ ๓. การใช้สื่อโทรทัศน์หรือสมาร์ตโฟน กับเด็กปฐมวัย ทำให้เด็กขาดการกระตุ้นประสาทสัมผัส^{๒๑}

ทั้งนี้ช่องว่างสำคัญของการดูแลเด็กเล็กที่เกิดปัญหาทั้งในเขตเมืองและชนบท ในขณะนี้คือ กลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมืองกว่า ๕๐% ขาดสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day care) ที่มีคุณภาพ ซึ่งพบว่า ในกรุงเทพมหานครมีเพียง ๑๘ แห่งเท่านั้น ขณะที่เด็กในชนบทส่วนใหญ่อยู่ในการเลี้ยงดูของปู่ย่า ส่วนพ่อแม่ได้เข้ามาทำงานในเมืองทำให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า^{๒๒}

(๑๑) ในกลุ่มเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่แต่อยู่กับผู้อื่นในต่างจังหวัด อาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้านเมื่อเติบโตขึ้น อาทิเช่น ความเสี่ยงต่อการออกเที่ยวกลางคืน การสูบบุหรี่ การดื่มเหล้า การคูคลิป์ไม่เหมาะสม และการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ซึ่งนำมาสู่การตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่นและการเป็นแม่วัยรุ่น^{๒๓}

^{๒๐} พบพัฒนาการเด็กล่าช้า กรมสุขภาพจิต ทำคู่มือแรกเกิด-๕ปี แจกพ่อแม่ สืบค้นจาก

<http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=๕๕๖๐๐๐๐๐๔๘๘๕๕๘>

^{๒๑} ข้อมูลจาก นพ.สุริยเดว ทรีปาตี ผู้อำนวยการสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล ในเวทีสัมมนา การพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

^{๒๒} ข้อมูลจาก พญ.ยุพียง แห่งชวนิช ประธานมูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย ในเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

^{๒๓} สถาบันรามจิตติ. โครงการสำรวจข้อมูล Child Watch รายจังหวัด ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔ (เอกสารอัดสำเนา)

ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเสี่ยงเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตและการปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และพฤติกรรมกรบริโภค ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์และการสื่อสารไร้พรมแดน นำพากระแสวัฒนธรรมเข้าสู่ชุมชน ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยเฉพาะสังคมเมือง ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้นแต่มีความสุขลดลง มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนลดน้อยลง และมีลักษณะต่างคนต่างอยู่มากขึ้นอีกทั้งยังเป็นภัยคุกคามต่อเด็กและเยาวชนจากกระแสการคลังไคล้และเสพติดเทคโนโลยี

(๑๒) สำหรับเด็กเล็กที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ได้แก่ กลุ่มเด็กที่มีฐานะยากจน เด็กที่อาศัยอยู่ห่างไกล หรือเด็กที่ถูกทิ้งให้อยู่กับปู่ย่าตายายในชนบท พบว่า ยังมีช่องว่างในการที่จะทำให้เด็กได้รับการดูแลให้เหมาะสมกับวัย อย่างน้อยมีเด็กกว่า ๒๒% ที่ขาดการดูแลรวมถึงไม่มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอนุบาล^{๒๔}

อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากเด็กปฐมวัยที่มีอายุต่ำกว่า ๓ ปี ที่มีสถานการณ์ปัญหาข้างต้นแล้ว เด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๓ - ๕ ปี ก็มีปัญหาที่ท้าทายเช่นกัน ซึ่งจะได้มีการศึกษาในอันดับต่อไป ตัวอย่างเช่น พบว่าเด็กประมาณร้อยละ ๒๕ ไม่มีโอกาสได้รับบริการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เป็นทางการแบบใดแบบหนึ่ง หรือมีเพียงร้อยละ ๓๔ ของศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหมด ๘,๒๗๖ แห่งเท่านั้นที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของรัฐบาล^{๒๕}

รวมถึงในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เด็กเร่ร่อนจรจัด มีจำนวน ๓๐,๐๐๐ คน, เด็กไร้สัญชาติ มีจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้มีอยู่ ๑๐๐,๐๐๐ คนที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา , ลูกของแรงงานข้ามชาติ มีจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ คน ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา , เด็กติดเชื้อเอดส์ มีจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน , เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง มีจำนวน ๘๘,๗๓๐ คน, เด็กยากจนพิเศษ หรือเด็กที่ครอบครัวมีรายได้รวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/ปี มีจำนวน ๒,๙๘๗,๗๗๐ คน, เด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถิ่นทุรกันดาร มีจำนวน ๑๖๐,๐๐๐ คน , เด็กออทิสติก เด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) เด็กสมาธิสั้น (ADHD)^{๒๖} ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

๔.๑.๓ สถานการณ์ปัญหาของมารดาแต่ละกลุ่ม

ข้อมูลในส่วนที่ (๔.๑.๒) ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ส่งผลกระทบต่อเด็กปฐมวัย และภาพรวมปัญหาเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องแต่ละด้าน ทั้งนี้เมื่อมาแจกแจงสถานการณ์ปัญหาเชิงกลุ่มเป้าหมายของมารดาในแต่ละกลุ่ม ยังพบปัญหาเชิงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ ๓ เรื่องสำคัญ คือ

(๑) การที่แม่ไม่มีเวลาในการดูแลสุขภาพในระหว่างช่วงตั้งครรภ์และดูแลบุตรด้วยตนเองหลังคลอดบุตรแล้ว

^{๒๔} รายงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การศึกษาปฐมวัย โดยศาสตราจารย์ ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิต

พัฒนบริหารศาสตร์ เสนอในเวทีการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ ๙: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๒๕} รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาปี ๒๕๕๑

^{๒๖} แผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม ด้วยการสร้างอนาคตของชาติด้านการพัฒนาคน เด็กและเยาวชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔

(๒) การที่ไม่ม่มีรายได้ในระหว่างการตั้งครรภ์ช่วงก่อนคลอด และหลังคลอดที่ต้องดูแลบุตรด้วยตนเอง ทำให้แม่จึงต้องตัดสินใจเลือกไปทำงานให้มีรายได้ในการเลี้ยงชีพแทน

(๓) สำหรับในกรณีที่แม่ยังไม่พร้อมจะดูแลบุตรด้วยตนเอง พบว่ายังขาดระบบบริการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้ความรู้หรือคำแนะนำสำหรับแม่ รวมถึงยังขาดสถานรับเลี้ยงเด็กเล็ก หรือศูนย์เด็กเล็กที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

มีรายละเอียดแต่ละกลุ่ม ดังนี้

๔.๑.๓.๑ มารดาที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (เมษายน ๒๕๕๘) ได้ระบุจำนวนแรงงานในประเทศไทยทั้งหมด รวมทั้งสิ้น ๓๗.๖ ล้านคน แยกเป็นจำนวนแรงงานในระบบ ๑๕.๕ ล้านคน^{๒๗} และแรงงานนอกระบบ ๒๒.๑ ล้านคน^{๒๘} และเป็นแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ รวม ๒๔๓,๐๒๓ คน ทำงานอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจ ๖๕ แห่ง

ปัญหาสำคัญของมารดาที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ มักพบในกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างรายวัน หรือลูกจ้างที่ทำงานในกลุ่มเหมาช่วง - เหมาค่าแรงงาน มากกว่าลูกจ้างประจำในสถานประกอบการหรือในองค์การรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งโดยตรง กล่าวคือ

ก) การไม่ได้ไปฝากครรภ์

เนื่องจากหญิงตั้งครรรภ์ในกลุ่มนี้มักมีรายได้หรือค่าจ้างแบบรายวัน การต้องไปฝากครรภ์และไปพบแพทย์ตามกำหนด จึงส่งผลกระทบต่อรายได้รับค่าจ้างจากการทำงานเนื่องจากต้องขาดงานในวันดังกล่าว จึงพบว่า หญิงตั้งครรรภ์มักจะมาฝากครรภ์ภายหลังจากที่ครรรภ์มีอายุหลัง ๑๒ สัปดาห์ไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเด็กในด้านต่าง ๆ ถ้าไม่ได้รับการดูแลที่ดีพอ มักพบในกลุ่มแม่ที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี และแม่ที่อายุ ๓๕ ขึ้นไป^{๒๙}

โดยสาเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรรภ์ในกลุ่มนี้ไม่ไปฝากครรภ์ มีดังนี้

(๑) การรับรู้ของหญิงตั้งครรรภ์ หญิงตั้งครรรภ์ที่ไม่มารับบริการฝากครรภ์ตามเกณฑ์เกิดจากการรับรู้ของหญิงตั้งครรรภ์ เช่น คิดว่าตนเองสบายดีและยังสามารถทำงานได้ตามปกติ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการฝากครรภ์ ไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรรภ์ ไม่ได้วางแผนการตั้งครรรภ์ และไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรรภ์เนื่องจากรอบเดือนที่ไม่สม่ำเสมอหรือไม่มีอาการแพ้ท้องหรือไม่รู้สึกว่ามีเด็กดิ้นหรือยังยกของได้และไม่ได้อู้สึกว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลง

^{๒๗} แรงงานในระบบในที่นี้ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม เช่น สาขาการผลิต รองลงมา ได้แก่ สาขาการขนส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ สาขาการก่อสร้าง ที่เหลือทำงานอยู่ในสาขาอื่นๆ ทั้งนี้แรงงานในระบบ ยังแบ่งเป็นแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้างรายวัน ซึ่งสภาพปัญหาจะแตกต่างกันออกไป

^{๒๘} สำนักงานประกันสังคมให้ความหมาย “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง “ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มียาจ้างหรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม” โดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของแรงงานรับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว กับ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำกิจการเกษตรทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ระดับวิชาชีพซึ่งมีรายได้สูงด้วย เช่น ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

^{๒๙} ข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย” โดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๕-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

(๒) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หญิงตั้งครรภ์ตัดสินใจไม่มาฝากครรภ์ เช่น กลุ่มที่ใช้สิทธิประกันสังคมต้องสำรองเงินจ่ายก่อน ทำให้เกรงว่าจะไม่มีเงินสำรองอย่างเพียงพอกับค่าใช้จ่าย และการไม่สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้า รวมทั้งเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนมากจากการฝากครรภ์ข้ามเขต เนื่องจากการใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพนอกจังหวัดที่ตนเองได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในระบบหลักประกันสุขภาพไว้

(๓) ปัญหาภาระงาน ทำให้หญิงตั้งครรภ์ฝากครรภ์ ไม่ครบตามเกณฑ์ เช่น ไม่สามารถลงงานได้ ไม่สามารถทำงานล่วงเวลาได้ ตลอดจนการถูกกดดันให้ออกจากงานเมื่อตั้งครรภ์ หรือลักษณะงานที่ต้องมีการเดินทางและทำอย่างต่อเนื่อง

ข) การไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเอง

นอกจากปัญหาการไม่ไปฝากครรภ์แล้ว ยังพบปัญหาเรื่องที่ไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย ๖ เดือน ตามเกณฑ์ที่องค์การอนามัยโลกกำหนด ซึ่งในกรณีนี้พบในกลุ่มหญิงที่เป็นลูกจ้างประจำด้วยเช่นกัน

แม้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะกำหนดให้ลูกจ้างหญิงได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในการลาคลอดในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาจ่าย ๙๐ วัน ซึ่งคล้ายกับว่าแม่ที่ลาคลอดครบ ๙๐ วัน ก็จะได้รับเงินทดแทนค่าจ้างในส่วน ๔๕ วันที่นายจ้างไม่ได้จ่ายให้ หากจะลาคลอด ๙๐ วัน แต่การให้สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้เป็นการให้โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาการลาคลอดที่แท้จริง ทำให้มีแม่หลายรายเลือกที่จะกลับมาทำงานเมื่อครบกำหนด ๔๕ วัน เนื่องจากต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือสถานประกอบการต้องการให้กลับไปทำงานเพราะขาดคนทำงาน หรืออยากกลับไปทำงานเองเพราะกลัวจะถูกหักโบนัสหรือไม่ขึ้นเงินเดือน รวมทั้งการถูกไล่ออกจากงาน

สำหรับลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ พบว่า ระเบียบคณะกรรมการวิสาหกิจสัมพันธ์เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ว่า พนักงานซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่ แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันเริ่มวันลาคลอดบุตร ทั้งนี้หากจะลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรเพิ่มอีก ให้มีสิทธิลาอีกส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตร ต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนอีกไม่เกิน ๓๐ วันทำงาน

แม้จะมีระเบียบดังกล่าวที่อนุญาตให้แม่ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรหลังคลอดได้ แต่ก็เพียง ๓ เดือนเท่านั้น จึงพบว่ากรณีที่แม่ต้องกลับไปทำงานเร็วเกินไปนั้น นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้แม่ต้องเลิกการให้นมแม่ก่อนเวลาอันควร กล่าวคือ ในระยะสองเดือนแรกการให้นมอาจจะยังไม่เข้าที่ ทำให้น้ำนมแห้งได้ง่าย หรือแม้จะเข้าที่แล้วเมื่อแม่ไปทำงานอาจจะเกิดความเครียดที่อาจมีผลทำให้ปริมาณน้ำนมลดน้อยลงได้ โอกาสที่แม่ส่วนใหญ่จะหยุดการให้นมแม่ในช่วงนี้จึงสูงมาก

ค) สถานรับเลี้ยงเด็กเล็กไม่เอื้อต่อสภาพการจ้างงาน

แรงงานในระบบบางกลุ่มที่ได้ค่าแรงขั้นต่ำจะไม่สามารถส่งลูกเข้าสู่สถานรับเลี้ยงเด็กที่มีคุณภาพได้ บางคนต้องส่งลูกไปต่างจังหวัด โดยแต่ละปีมีโอกาสได้เจอลูกไม่กี่ครั้ง หรือไม่ก็จ้างเลี้ยงไปตามฐานะ ปัญหาสำคัญในกรณีนี้ คือ แรงงานในระบบที่ทำงานในโรงงานจะมีลักษณะการทำงานแบบกะหรือช่วงเวลาเช่น เวลาทำงาน ๐๘.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. หรือ ๑๖.๐๐ - ๒๔.๐๐ น. หรือ ๐๐.๐๐ - ๐๘.๐๐ น. ทำให้จึงไม่ได้เลิกงานตามเวลาปกติของคนทั่วไป ซึ่งสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กมักจะเปิดตามเวลาปกติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเวลาทำงานของแรงงานในโรงงาน โดยเฉพาะในแหล่งที่มีคนงานจำนวนมาก มิฉะนั้นพวกเขา ก็ไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ก็ต้องส่งกลับไปต่างจังหวัด

การที่แม่ต้องกลับไปทำงานทำให้ไม่มีโอกาสได้เลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง จึงสะท้อนให้เห็นว่าเพราะสังคมยังไม่เห็นความสำคัญของแม่ในฐานะการเป็นแรงงานคนหนึ่ง ที่ทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคม ทำให้ไม่มีระบบสนับสนุนแม่ที่ออกมาเลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง ทำให้แม่จึงจำเป็นต้องเข้าสู่ระบบการจ้างงานทันทีภายหลังหมดวันลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สิ่งนี้จึงนับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง เนื่องจากผู้หญิงมีบทบาทภาระและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหาเลี้ยงครอบครัว หรือการต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามศักยภาพ ในขณะที่ยังต้องทำหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญและยิ่งใหญ่ของผู้หญิง คือ บทบาทของการเป็นแม่ ซึ่งแน่นอนว่าผู้หญิงหลาย ๆ คน ก็ปรารถนาที่จะทำหน้าที่ให้ดี ที่สุดทั้งงานในบ้านและนอกบ้าน

สำหรับแม่ที่ทำงานนอกบ้านจะสามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเต็มที่เพียงช่วงระยะเวลาที่แม่ได้รับสิทธิลาคลอดได้ตามกฎหมาย แต่เมื่อแม่กลับไปทำงานลูกจึงไม่สามารถดูดนมแม่ในช่วงกลางวันจึงเป็นเหตุทำให้น้ำนมแม่แห้งไปในที่สุด

แม่ปัจจุบันจะมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการรณรงค์ให้แม่บีบน้ำนมเก็บไว้ ให้ลูกกินระหว่างที่แม่ออกไปทำงานแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของงานบางอย่างหรือทัศนคติของผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอาจจะยังไม่เอื้อต่อการที่จะให้แม่ทำเช่นนั้นได้ รวมทั้งความเครียดที่เกิดจากการทำงานยังอาจส่งผลให้น้ำนมแม่น้อยลงและแห้งไปในที่สุด

๔.๑.๓.๒ มารดาที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ก) การไม่ได้ไปฝากครรภ์

ปัญหาสำคัญของแรงงานนอกระบบ คือ ค่าตอบแทนน้อย รองลงมาคือ งานหนัก งานไม่ต่อเนื่อง ไม่มีสวัสดิการ และไม่มีวันหยุดตามลำดับ โดยเฉพาะที่ทำงานในภาคเกษตร ประมง ก่อสร้าง ค้าขาย และร้านอาหาร เหตุผลสำคัญ คือ แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากขาดสถานะที่เป็นทางการ/กฎหมายโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัยและด้านสุขภาพ กล่าวคือ ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุ และเป็นโรคจากการทำงาน ส่วนใหญ่ใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ (โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) มีลูกจ้างน้อยมากที่ได้รับความช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลบางส่วนจากนายจ้าง เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะไม่สามารถใช้สิทธิจากกฎหมายประกันสังคมได้เหมือนกับแรงงานในระบบที่อยู่ในมาตรา ๓๓ ซึ่ง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะคุ้มครองถึง ๗ ประการ คือ เจ็บป่วย, คลอดบุตร, สงเคราะห์บุตร, ทูพลาภาพ, ว่างาน, ชราภาพ, เสียชีวิต อีกทั้งยังรวมถึงการมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานไม่มั่นคง และขาดหลักประกันการมีงานทำ

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้หญิงตั้งครรภ์ในกลุ่มแรงงานนอกระบบนี้จึงเลือกที่จะไม่ไปฝากครรภ์ เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อเวลางาน และส่งผลต่อการขาดรายได้ติดตามมา อีกทั้งด้วยสภาพการทำงานที่แรงงานนอกระบบบางกลุ่มที่ตั้งครรภ์และอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมที่ไม่สะดวก มีภูมิภานาอยู่ในภูมิประเทศเป็นเกาะหรือภูเขา หรือในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝน ยิ่งเลือกที่จะไม่มาฝากครรภ์เพิ่มขึ้น

นอกจากนั้นแล้วพบว่าข้อจำกัดของการคลอดบุตรที่จะได้สิทธิจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) นั้น จำกัดการคลอดบุตรได้แค่เพียง ๒ ครั้งเท่านั้น ทำให้แม่ที่ตั้งครรภ์ครั้งที่ ๓ จึงเลือกที่จะไม่มาฝากครรภ์ เพราะจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ข) การไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ด้วยตนเอง

ยังพบปัญหาในกรณีที่แม่ไม่มีโอกาสเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ด้วยข้อจำกัดของการขาดรายได้ สถานการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กในช่วงนี้ ที่มารดาต้องดูแลและให้ความสำคัญทั้งในด้านโภชนาการ การเลี้ยงดู การส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการ แต่พบว่ามารดาที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญของการพัฒนาการเจริญเติบโตของเด็กในช่วงวัยนี้ เช่น ไม่รู้ว่าจะสนับสนุนเด็กอย่างไรให้มีพัฒนาการที่ดีให้เติบโตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นเพราะการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ที่เกี่ยวข้องได้

ค) สถานรับเลี้ยงเด็กเล็กยังขาดคุณภาพ

มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่า ในชุมชนที่มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างถิ่นเข้ามาทำงานในชุมชน มักพบว่า มีการเปิดสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กจำนวนมากแต่ยังขาดคุณภาพและมาตรฐาน อีกทั้งยังไม่มีการบันทึกข้อมูลสถานรับเลี้ยงเด็กเหล่านั้น ๆ ในฐานข้อมูลของชุมชนหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่มีการตรวจสอบเรื่องมาตรฐานในการจัดบริการ เช่น ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

๔.๑.๓.๓ มารดาที่เป็นข้าราชการ

ปัญหาสำคัญของแม่ที่เป็นข้าราชการ คือ การไม่มีโอกาสในการเลี้ยงดูบุตรได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้พบร่วมทั้งในกลุ่มแรงงานในระบบที่ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างรายวัน , แรงงานนอกระบบ รวมถึงในกลุ่มข้าราชการ

แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๕ จะอนุญาตให้ข้าราชการหญิงสามารถลาคลอดบุตรได้ โดยจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน ๙๐ วัน รวมถึงหากต้องการจะลาอีกเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อ ให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ หรือ ๕ เดือน และในข้าราชการชายสามารถลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตรได้เช่นเดียวกัน แต่ต้องเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีสิทธิลาได้ครั้งหนึ่งติดต่อกันไม่เกิน ๑๕ วันทำการ และต้องลาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คลอดบุตร

แต่เมื่อสิ้นสุดการลาแล้ว มารดาในกลุ่มนี้มักมีปัญหาเรื่องการไม่มีสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กที่มีคุณภาพ แม้มีศูนย์เด็กเล็กกระจายอยู่ทั่วถึงทุกตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ศูนย์ แต่ยังพบปัญหาด้านคุณภาพอยู่อีกมาก นอกจากนี้ยังมีสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน

๔.๑.๓.๔ มารดาที่เป็นกลุ่มพิเศษหรืออยู่ในประชากรกลุ่มเปราะบาง

สำหรับแม่ที่เป็นประชากรกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มพิเศษ พบว่า แม่กลุ่มนี้โอกาสที่จะมาฝากครรภ์มีน้อยมาก โดยเฉพาะหญิงตั้งครรภ์ที่อยู่ในกลุ่มประชากรที่ไม่พร้อมตั้งครรภ์ ซึ่งในขณะนี้อยู่ขาดช่องทางหรือกลไกที่ทำให้สามารถเข้าสู่ระบบการฝากครรภ์ เพื่อให้สามารถตั้งครรภ์ที่มีคุณภาพได้ เช่น การมีบริการหรือคลินิกพิเศษเพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่รู้สึกรับอาย

นอกจากนั้นแล้วการให้บริการของสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กอาจยังไม่ครอบคลุมเด็กด้อยโอกาสบางกลุ่ม เช่น เด็กที่เป็นลูกของกรรมกรก่อสร้างที่ต้องย้ายที่อยู่ตามแหล่งก่อสร้างที่พ่อแม่ไปทำงาน เด็กพิการที่ไม่สามารถเดินทางไปสถานเลี้ยงเด็กกลุ่มพิเศษได้ และเด็กที่อยู่ห่างไกลหรือตามแนวชายแดน เป็นต้น

๔.๑.๔ สถานการณ์ศูนย์เด็กเล็ก^{๓๐}

ศูนย์เด็กเล็ก บางครั้งใช้คำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” เมื่อก่อนจะใช้คำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน” ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้คำว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) ทางกรมอนามัยเรียกว่า ศูนย์เด็กเล็ก

รูปแบบศูนย์เด็กเล็กในปัจจุบันมี ๓ รูปแบบ คือ

(๑) บริการเลี้ยงเด็กกลางวันในครอบครัว (Family day care) บริการรับเลี้ยงเด็กในบ้านและรับเลี้ยงเด็กเป็นกลุ่ม ดำเนินการเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ ผากกับคนใกล้ ๆ บ้าน จะมีการรับเลี้ยงเด็กเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งกลุ่มนี้ส่วนมากจะเป็นกลุ่มที่ไม่ได้เป็นทางการ ไม่มีสถิติที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มเล็ก ๆ รับเด็กประมาณ ๗ – ๑๒ คน อาจเป็นลูกญาติ ลูกเพื่อน ลูกเพื่อนบ้าน โดยเลี้ยงไปควบคู่กับลูกตนเอง การดูแลเรื่องการกินอยู่ตามปกติ การรับดูแลอาจดูแลทั้งวันหรือดูแลเป็นชั่วโมง เฉพาะช่วงที่ผู้ปกครองไปธุระก็ได้

โดยทั่วไปเป็นการให้บริการเลี้ยงดูเด็กแบบไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นที่บ้านของผู้รับเลี้ยงเด็ก ผู้ปกครองที่มาใช้บริการอาจเป็นคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ละแวกเดียวกันหรือ รู้จักคุ้นเคยกัน ราคาค่าบริการไม่แพง ดังนั้นคุณภาพของการให้บริการลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับผู้รับเลี้ยงเด็กเอง จำนวนเด็กที่มาใช้บริการอาจมีจำนวนมาก เพราะไม่มีมาตรฐานหรือข้อบังคับสำหรับการรับเลี้ยงเด็กกลางวันในครอบครัว

(๒) ศูนย์ดูแลเด็ก (Child care centers) เป็นสถานที่รับดูแลเด็ก เพื่อการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของพ่อแม่ที่ต้องทำงานกลางวัน โดยศูนย์จะเน้นการเลี้ยงดูเด็กมากกว่าการให้การศึกษา วัยของเด็กที่รับดูแลอาจเริ่มตั้งแต่วัยทารกเป็นต้นไปจนถึงประมาณ ๒ ปี บางครั้งเรียกว่า ศูนย์รับเลี้ยงเด็กกลางวัน (Day-care center) ขนาดของศูนย์ขึ้นอยู่กับจำนวนเด็ก ซึ่งมักมีตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งต้องทำเรื่องขออนุญาตจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้รัฐยังมีนโยบายให้สถานประกอบการที่มีพนักงานจำนวน ๑๐๐ คนขึ้นไป จัดให้มีศูนย์ดูแลเด็กเล็กในสถานประกอบการ (แบบสมัครใจ) อีกด้วย แต่จำนวนศูนย์ดูแลเด็กในสถานประกอบการยังมีน้อยมาก

(๓) โรงเรียนเด็กเล็ก (Nursery school) เป็นโรงเรียนที่จัดสำหรับเด็กอายุ ๒ - ๔ ขวบ บางแห่งอาจรับอายุต่ำกว่า ๒ ขวบ การจัดบริการเน้นการดูแลแก่เด็กทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม และการมีสุขภาพดี เปิดรับเลี้ยงตั้งแต่ครึ่งวันถึงเต็มวัน เด็กจะได้เล่นและมีการเรียนไปพร้อม ๆ กัน เป้าหมายของการดูแลอยู่ที่การพัฒนาสังคมและสติปัญญาสำหรับเด็ก จึงเรียกโรงเรียนลักษณะนี้ว่า โรงเรียนเด็กเล็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย

ในช่วงก่อนการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลศูนย์เด็กเล็ก ได้แก่ กองโภชนาการ กรมอนามัย, กรมการศาสนา, กรมการพัฒนาชุมชน, กรมประชาสัมพันธ์, กระทรวงศึกษาธิการ และกรุงเทพมหานคร

(๑) ศูนย์เด็กเล็กของ กองโภชนาการ กรมอนามัย จะเน้นเรื่องการโภชนาการเป็นหลัก คือเด็กที่ขาดสารอาหารเข้ากลุ่มรวมกันและมึงบประมาณในการลงไปจัดสรรเป็นค่าอาหารสำหรับเด็ก แก้ไขปัญหาเด็กขาดสารอาหาร โดยรวมกลุ่มเป็นศูนย์เด็กเล็กของกรมโภชนาการเป็นผู้ดูแล

^{๓๐} เรียบเรียงข้อมูลจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และการดูแลเด็กปฐมวัยของประเทศไทย โดยบังอร เทพเทียน และปิยฉัตร ตระกูลวงษ์ , วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา: ๒๕๕๐ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓.

- (๒) กรมการศาสนา ดูแลศูนย์เด็กเล็กในวัด
- (๓) กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย มีจำนวนศูนย์เด็กเล็กมากที่สุด
- (๔) กรมประชาสัมพันธ์ กลุ่มนี้เน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ที่อายุต่ำกว่า ๓ ปี เอกชนเปิดขึ้นมาโดยมีกรมประชาสัมพันธ์ดูแล ให้ใบอนุญาต และสนับสนุนทางวิชาการ
- (๕) กระทรวงศึกษาธิการ ใช้ในโรงเรียนอนุบาล รวมทั้งเป็นเด็กที่อยู่ใน Day Care ก่อนที่จะเข้าระบบโรงเรียน
- (๖) กรุงเทพมหานครมีศูนย์เด็กเล็กที่กระจายทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ทั้งได้รับอนุญาตและกรุงเทพมหานครตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุน

หลังปี ๒๕๔๔ ที่มีการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้มีการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลศูนย์เด็กเล็กรวม ๖ หน่วยงานหลัก ดังนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทยมอบหมายกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเอง หรือรับถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิม คือ กรมการศาสนา กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นลักษณะสถานศึกษาที่ให้บริการดูแลพัฒนา และจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กเล็กอายุระหว่าง ๓-๕ ปี รวม ๑๙,๘๒๐ แห่ง^{๓๑}

(๒) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดูแลเด็กปฐมวัย ในสถานสงเคราะห์ และ Day Care ที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน รวม ๑,๖๖๓ แห่ง^{๓๒} ทั้งนี้ในศูนย์เด็กเล็กภาคเอกชน หากมีการลงทะเบียนจะได้รับการสนับสนุนอาหารและนม สนับสนุนสื่อ แต่ถ้าศูนย์ใดที่ไม่ได้ลงทะเบียนก็จะไม่ได้รับส่วนนี้ มีการอบรมเป็นช่วง ๆ แต่ไม่บ่อยนัก ขึ้นอยู่กับความพร้อมและงบประมาณของกระทรวง

(๓) กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบศูนย์เด็กเล็ก หรือสถานเลี้ยงเด็กกลางวันที่เป็นลักษณะสวัสดิการในโรงพยาบาล รวม ๕๘ แห่ง^{๓๓}

(๔) กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รับผิดชอบสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป ให้เปิด Day Care ขึ้นมาเพื่อรองรับสนับสนุนแม่ที่มีบุตร ให้บริการรับเลี้ยงเด็กอายุ ๒ - ๖ ปี ที่มีเด็กจำนวน ๖ คนขึ้นไป ต้องขออนุญาตจัดตั้งจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด รวม ๖๙ แห่ง^{๓๔}

(๕) กระทรวงกลาโหม ถึงแม้กระทรวงกลาโหมจะไม่มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบาย แต่ก็มีการจัดทำเป็นศูนย์เด็กในกระทรวง และในต่างจังหวัด รวม ๑๐๔ แห่ง^{๓๕}

^{๓๑} จำนวนศูนย์การเรียน สถานเลี้ยงเด็กและศูนย์พัฒนาเด็ก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ , สถิติการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๓๒} การประชุมคณะทำงานพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย ครั้งที่ ๑๒ , ๒๕๕๓

^{๓๓} อ้างแล้ว , ๒๕๕๓

^{๓๔} กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน , ๒๕๕๗

^{๓๕} อ้างแล้ว , ๒๕๕๓

(๖) กรุงเทพมหานคร มี ๒ หน่วยงาน คือ สำนักอนามัย และสำนักพัฒนาสังคม โดยสำนักอนามัยจะดูแลศูนย์เด็กเล็กที่ตั้งอยู่ในศูนย์บริการสาธารณสุขที่มีอยู่ ๕๘ แห่ง ทั่วกรุงเทพฯ สำหรับหน่วยงานสำนักพัฒนาสังคม จะดูแลเด็กที่อยู่ในชุมชนแออัด มีศูนย์เด็กเล็กในสถานก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่มีคนงานจำนวนมาก ให้การสนับสนุนโดยนำเด็กมารวมกลุ่มและจัดให้มีครูพี่เลี้ยงเข้าไป โดยสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งอัตราจะถูกกว่าทางท้องถิ่นตัวเอง มีการให้นมและอาหาร รวมศูนย์เด็กเล็กทั้ง ๒ หน่วยงาน ๓๑๓ แห่ง^{๓๖}

ปัญหาสำคัญของสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กทั้ง ๓ แบบ^{๓๗} คือ ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน รวมถึงการขาดระบบการคัดเลือกบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อการดูแลเด็กและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการศึกษาในระดับอนุบาล บางแห่งเป็นอาสาสมัครที่ต้องการเข้ามาทำงานช่วยดูแลเด็ก บุคลากรจึงขาดความรู้และประสบการณ์ตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการ หรืออาจขาดความรักเด็ก ทำให้คุณภาพในการดูแลเด็กไม่มีประสิทธิภาพ และเด็กอาจได้รับอันตราย ยิ่งไปกว่านั้นการที่เด็กตกอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีความผูกพันทางจิตวิญญาณเหมือนเช่นพ่อแม่หรือญาติแท้ ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและเขavnปัญญาของเด็กและเยาวชนไทย

พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ นักวิชาการที่ศึกษาข้อมูลพัฒนาการของเด็กไทยในระยะยาวต่อเนื่องมานานหลายปีชี้ว่า การที่พัฒนาการหรือเขavnปัญญาของเด็กไทยล่าช้าหรือไม่สมวัยเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาพัฒนาการของสมองที่ไม่ได้รับการกระตุ้นเพียงพอ สาเหตุสำคัญก็คือ พ่อแม่ไม่มีเวลาให้นั่นเอง^{๓๘}

อีกทั้งพบว่ามีกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับสถานเลี้ยงเด็กแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริการและสภาพของสถานเลี้ยงเด็ก การไม่มีมาตรฐานระดับการบริการและอัตราค่าบริการทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเตรียมความพร้อมและพัฒนาการของเด็ก

๔.๒ นโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย

ประเทศไทยไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัยโดยตรง มีเพียงนโยบายเฉพาะเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยรัฐ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) อุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น แต่มีนโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเชิงภาพรวม คือ ตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้นมา นโยบายของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นอย่างมาก โดยมุ่งที่จะเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กปฐมวัย ก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา มีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กก่อนประถมศึกษา เช่น

^{๓๖} กรุงเทพมหานคร , มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๓๗} จงจิตต์ ฤทธิรงค์, ธเนศ กิติศรีวรพันธุ์ และวิมลทิพย์ มุสิกพันธ์. สถานเลี้ยงเด็กช่วยให้คนมีบุตรมากขึ้น (จริงหรือ?) เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๑๐ “ประชากรและสังคม ๒๕๕๗” หัวข้อการเกิดกับความมั่นคงในประชากรและสังคม จัดโดยสถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๓๘} เยาวชนไทยกับนานาภัยเสียง (๑) ทุกข์ใน “ครอบครัวสมัยใหม่” (เอกสารอัดสำเนา)

มาตรา ๑๓ (๑) กำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

มาตรา ๑๔ (๑) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล รับผิดชอบ ฉะนั้นรัฐควรมีบทบาทโดยตรงหรือมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กก่อนประถมศึกษาให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน

สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (๐ - ๕ ปี) ระยะยาว ๒๕๔๕ - ๒๕๕๙ ขึ้นเป็นครั้งแรก และพัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙ และเมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ โดยตรงก็มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ขึ้นมา เพื่อเร่งรัดให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการพัฒนารอบด้าน ตามวัยอย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่อง โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ มีเป้าหมายที่สำคัญ เช่น ให้เด็กทุกคนในช่วงอายุแรกเกิดถึง ๕ ปี หรือก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับการด้านสุขภาพภายในปี ๒๕๕๙ ให้เด็กที่เกิดในประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนเกิดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๙๓ เป็นร้อยละ ๙๗ ภายในปี ๒๕๕๙ และเด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ร้อยละ ๙๐ มีพัฒนาการตามวัยภายในปี ๒๕๕๙

- ยุทธศาสตร์ที่ ๒ โอบอ้อมกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้เด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับไอโอดีนในอาหารอย่างเพียงพอ และให้หญิงตั้งครรภ์และหญิงที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทุกคนต้องได้รับไอโอดีนในอาหารอย่างเพียงพอ

- ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพ เพื่อมีพัฒนาการรอบด้านและตามวัย

- ยุทธศาสตร์ที่ ๔ กลไกการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย มีเป้าหมายให้มีการกำกับติดตามมาตรการที่แต่ละกระทรวงกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมติของคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบงานด้านปฐมวัยภายในปี ๒๕๕๙

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการให้แก่เด็กปฐมวัยนั้นมีอยู่ ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงแรงงาน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน และกระจัดกระจายมากเกินไป

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเน้นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมในการศึกษา
ขั้นสูงต่อไป กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เน้นในเรื่องการเตรียมสังคมให้พร้อมเพื่อการ
พัฒนาเด็กปฐมวัย กระทรวงสาธารณสุขเน้นสุขภาพอนามัยพัฒนาการให้สมวัย กระทรวงมหาดไทยดูแลเรื่อง
ศูนย์เด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงแรงงานดูแลศูนย์เด็กเล็กที่อยู่ใน
สถานประกอบการ ส่วนกรุงเทพมหานครมีสำนักพัฒนาสังคมดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย
๒ - ๖ ปี และดำเนินกิจกรรม/สวัสดิการต่าง ๆ ด้านเด็ก

**นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา
เด็กปฐมวัย ได้แก่**

๑) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ในมาตราเรื่องประโยชน์ทดแทน ได้มีการ
กำหนดให้แม่ที่เป็นผู้ประกันในมาตรา ๓๓ ได้รับค่าบริการทางการแพทย์แบบเหมาจ่ายกรณีคลอดบุตรในอัตรา
๑๓,๐๐๐ บาทต่อการคลอดบุตรหนึ่งครั้ง, มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร เหมาจ่าย
ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างเฉลี่ยระยะเวลา ๙๐ วัน และหลังจากคลอดบุตรแล้ว สามารถขอใช้สิทธิกรณี
สงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ ๔๐๐ บาท ต่อบุตรหนึ่งคน สำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่แรกเกิด
ถึงอายุ ๖ ปีบริบูรณ์จำนวนคราวละไม่เกิน ๒ คน ซึ่งต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม
หรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น

๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดขั้นตอน
วิธีการปฏิบัติต่อเด็ก ในด้านการอุปการะเลี้ยงดู การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การพัฒนาฟื้นฟู และ
การส่งเสริมความประพฤติเด็ก เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม
โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

๓) พระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เน้นการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วน
ภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์กรอื่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปอย่าง
มีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของสมาชิก และเกิดระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลในสังคมและชุมชน
ตลอดจนการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการจัดสวัสดิการชุมชน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม และการ
พึ่งพาตนเองของชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างทั่วถึง เหมาะสมและเป็นธรรม

๔) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้หลักการ
คำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านการจดทะเบียนรับรองการเกิด การพัฒนา การยอมรับ การคุ้มครองและ
โอกาสในการมีส่วนร่วม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มีสิทธิด้านการศึกษา โดยเฉพาะเด็กพิการหรือ
เด็กพิเศษมีสิทธิได้รับการศึกษาพิเศษที่เหมาะสมกับตน ได้รับบริการสาธารณสุข การเล่น การพักผ่อน
การเข้าร่วมกิจกรรม มีจิตสำนึกในการให้และการอาสาสมัคร มีส่วนร่วมในการแสดงออกทั้งโดยส่วนบุคคล
และเป็นหมู่คณะ ในรูปของสภาเด็กและเยาวชน ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยการสนับสนุน
จากทุกภาคส่วน

๕) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีสาระสำคัญครอบคลุม ๔ เรื่อง ได้แก่ ๑) การห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก และการให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ๒) การกระทำหรือดำเนินการทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก ๓) สิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคม และ ๔) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญกับความคิดเห็นเหล่านั้น

๖) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีภูมิคุ้มกันในการดำรงชีวิตและปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคศตวรรษที่ ๒๑ โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างคุณลักษณะคนให้มีจิตสาธารณะ ๕ ประการ ประกอบด้วย ๑) จิตแห่งวิทยาการ ได้แก่ การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็นทำเป็น ๒) จิตแห่งการสังเคราะห์ คือ การสังสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้ ๓) จิตแห่งการสร้างสรรค์ที่เชื่อว่า ความคิดสร้างสรรค์สามารถสร้างได้ด้วยการหมั่นฝึกฝน ๔) จิตแห่งความเคารพ หมายถึง การเปิดใจกว้างพร้อมรับฟังทุกความคิดเห็น และ ๕) จิตแห่งคุณธรรม คือ มีความรู้คู่คุณธรรมนำการพัฒนา

๗) นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็ก ตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙) เป็นแผนระยะยาว แบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ช่วง (ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ ช่วงที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙) เน้นความสำคัญในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กใน ๔ เรื่องหลัก คือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การปกป้องเด็กจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์และความรุนแรง และการต่อต้านเอชไอวี/เอดส์

๘) สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ยังได้ร่วมมือกับสถาบันราชานุกูล กรมสุขภาพจิต ในการริเริ่มงานดูแลเด็กปฐมวัยในระดับพื้นที่ โดยมุ่งให้เกิดการส่งต่อข้อมูลจากสาธารณสุขไปสู่หน่วยงานด้านการศึกษาที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ข้อมูลเด็กรายบุคคลเป็นฐานในการวางแผนการดูแลและจัดการศึกษาที่ส่งเสริมพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม พบว่าแม้จะต่างมีนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทั้งโดยตรงและผ่านแม่หรือครอบครัวของเด็ก แต่เมื่อมาพิจารณาสถานการณ์ในระดับพื้นที่ กลับพบว่ายังคงเป็นลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง กลายเป็นช่องว่างของระบบและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่องและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเด็กปฐมวัย ดังตารางด้านล่างนี้

	แรกเกิด - ๒ ปี	๒-๕ ปี	๕ ปีขึ้นไป
ระบบสุขภาพ	กระทรวงสาธารณสุข		
ระบบการเรียนรู้และส่งเสริมพัฒนาการ	พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ชุมชนท้องถิ่น สถานรับเลี้ยงเด็กเล็ก	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น - หน่วยงานรัฐ - เอกชน โรงเรียนอนุบาล	โรงเรียนประถมศึกษา

ช่องว่างดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น เด็กปฐมวัยมีปัญหาโภชนาการทำให้พัฒนาการไม่สมวัยและได้รับการดูแลที่ไม่เหมาะสม, เด็กได้รับนมแม่น้อยกว่า ๖ เดือน, ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ได้มาตรฐานตามมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ, การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล, ครูผู้ดูแลเด็กขาดความรู้และทักษะในการดูแลเด็กที่ถูกต้อง เป็นต้น

๔.๓ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทยและต่างประเทศ

๔.๓.๑ ระบบบริการสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย ในประเทศไทย

สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับสังคม เด็กเป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตมนุษย์และครอบครัวเป็นหน่วยแรกของสังคม สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวสามารถแบ่งได้เป็น ๔ เรื่อง ดังนี้

(ก) สวัสดิการด้านการศึกษา และโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ๑๕ ปี

ภาครัฐได้ให้สวัสดิการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานมานานแล้ว และได้เพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นในปัจจุบัน โดยจัดให้มีการเรียนฟรี ๑๕ ปีในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การศึกษาในระดับนี้มีคุณภาพทุกระดับ และมีมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน ความช่วยเหลือที่ให้แก่ผู้ปกครองประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบ นักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพการเรียน

(ข) โครงการอาหารเสริม: นมโรงเรียน

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลจัดให้เด็กนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๔ ได้รับนมดื่มที่มีคุณภาพตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างน้อย ๒๐๐ มิลลิลิตรต่อคน ในอัตราคนละ ๕ บาทต่อวัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ขยายให้เด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๖ ได้ดื่มนมตามโครงการนี้ด้วย

(ค) สวัสดิการสำหรับครอบครัว

สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ครอบครัว ได้แก่ เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินอุดหนุนค่าแรงงานสตรี (กลุ่มฝึกอาชีพ) เงินอุดหนุนสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน เงินช่วยเหลือชาวเขา และเงินสงเคราะห์บุตร เป็นต้น โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการสงเคราะห์ จำนวนเงินที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบประกันสังคม ในกรณีเงินสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ ๔๐๐ บาทต่อบุตรหนึ่งคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินช่วยเหลือจนกระทั่งบุตรมีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์

สำหรับบุตรข้าราชการ จะได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลในกรณีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และค่าการศึกษาบุตรซึ่งเบิกได้ตั้งแต่บุตรอายุ ๓ - ๒๕ ปี

ส่วนสวัสดิการสำหรับบุตรครูโรงเรียนเอกชน ครูโรงเรียนเอกชนที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนครบตามกำหนด จะมีสิทธิรับค่าการศึกษาของบุตรที่อายุตั้งแต่ ๓ - ๒๕ ปี

(ง) สวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตร

ประเทศไทยยังไม่มีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตรอย่างชัดเจน มีเพียงญาติของข้าราชการและลูกจ้างเอกชนเท่านั้นที่ได้รับการช่วยเหลือเมื่อข้าราชการหรือผู้ประกันตนถึงแก่กรรม เมื่อข้าราชการถึงแก่กรรม สิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งที่ทายาทจะได้รับคือ บำเหน็จตกทอด โดยทายาทผู้มีสิทธิ ได้แก่ บุตร สามีหรือภรรยา และบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยสรุปสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวยังขาดความครอบคลุมแบบถ้วนหน้า เงินช่วยเหลือบุตรมีความสำคัญต่อค่าใช้จ่ายด้านอาหารและการเลี้ยงดูบุตร แต่มีเพียงลูกจ้างผู้ประกันตน ในระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ ใน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้นที่มีสิทธิและได้รับสิทธิเงินบุตรอายุครบ ๖ ปีเท่านั้น นอกจากนี้เงินช่วยเหลือครอบครัวกรณีที่หัวหน้าครอบครัวหรือผู้หารายได้หลัก ของครอบครัวเสียชีวิตก็ยังไม่ถ้วนหน้า ซึ่งสวัสดิการทั้งสองประเภทนี้ควรมีการพัฒนาต่อไป

นอกจากนั้นแล้วประชาชนที่มีสัญชาติไทยทุกคนยังคงได้รับสวัสดิการ การรักษาพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการจัดสวัสดิการโดยภาครัฐเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มุ่งให้กลุ่มคนที่ไม่อยู่ในเครือข่ายประกันสุขภาพในระบบประกันสังคมและระบบ ข้าราชการครอบคลุมถึงกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง โดยมีที่มาของเงินอุดหนุนจากรายจ่ายรัฐบาล นอกจากนี้บริการด้านการรักษาพยาบาลแล้ว หลักประกันสุขภาพ ทั่วหน้ายังครอบคลุมเรื่องการส่งเสริมและป้องกันอีกด้วย

ทั้งนี้ เมื่อมาพิจารณากระบวนการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กโดยเฉพาะ พบว่า เป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่รัฐบาลได้มีการจัดระบบบริการสวัสดิการสังคม สำหรับเด็กเล็กโดยเฉพาะ โดยเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอแผนพัฒนาเด็กประถมวัย ว่าด้วยโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด โดยเด็กที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดนี้จะต้องเป็นเด็กสัญชาติไทย บิดาและ/หรือมารดามีสัญชาติไทย เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และอยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อ ความยากจน โดยรัฐอุดหนุนรายละ ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน เป็นเวลา ๑ ปี วงเงินงบประมาณ ๖๐๐ กว่าล้านบาท

ในช่วงที่ผ่านมาพบว่ามีระบบสวัสดิการเพื่อคุ้มครองทางสังคมแบบ ทั่วหน้าสำหรับกลุ่มที่ต้องการการพึ่งพาอย่างสูง จนประเทศไทยกลายเป็นต้นแบบให้กับประเทศ กำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมไปถึงประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีสวัสดิการอาทิ ผู้ป่วย (รักษาฟรีถ้วนหน้า) ผู้มีความพิการ (เบี้ยยังชีพถ้วนหน้า) ผู้สูงอายุ (มากกว่า ๖๐ ปี, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า) เด็กในวัยเรียน (๗ - ๑๘ ปี เรียนฟรีถ้วนหน้า)

แต่สำหรับเด็ก ๐ - ๖ ปี เป็นเพียงช่วงอายุเดียวที่ยังไม่ได้รับสวัสดิการเพื่อการคุ้มครอง โดยเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรแบบถ้วนหน้า และพบว่าประเทศไทยกลับถือว่าล้าหลังประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศ อาทิ บราซิล เม็กซิโก แอฟริกาใต้ จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน มองโกเลีย และศรีลังกา ล้วนมีนโยบายเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็ก

มีเด็กในช่วงอายุ ๐ - ๖ ปี เพียง ๑.๒ ล้านคนเท่านั้น ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยเงินจากการสงเคราะห์บุตรจากประกันสังคม ขณะที่อีกกว่า ๔ ล้านคน ไม่ได้เงินสนับสนุนจากรัฐเลย^{๓๙} ซึ่งเป็นบุตรของแรงงานที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมและไม่มีความมั่นคงทางรายได้ อาทิ เกษตรกร และ แรงงานรับจ้างชั่วคราว ซึ่งมีความเสี่ยงสูงกว่าแรงงานในระบบประกันสังคม

ช่วงอายุ	แรงงานในระบบประกันสังคม (ร้อยละ ๓๗.๔)	แรงงานนอกระบบประกันสังคม (ร้อยละ ๖๒.๖)
๐-๓ ปี	เงินสงเคราะห์บุตร ๔๐๐ บาท/เดือน	ไม่มีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร
๔-๖ ปี	เงินสงเคราะห์บุตร ๔๐๐ บาท	ไม่มีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร
๗-๑๘ ปี	ศึกษาฟรี ๑๕ ปี	
๑๙-๕๙ ปี	ประกันสังคม	ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ
๖๐ ปีขึ้นไป	บำเหน็จบำนาญชราภาพ	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๖๐๐-๑,๐๐๐ บาท/คน/เดือน
ทุพพลภาพ	ชดเชยรายได้/ เบี้ยพิการ ๕๐๐ บาท	เบี้ยพิการ ๕๐๐ บาท/เดือน
ผู้ติดเชื้อเอชไอวี	เบี้ยยังชีพ ๕๐๐ บาท/เดือน	
ผู้เจ็บป่วย	ประกันสุขภาพ ๓ กองทุน	

อย่างไรก็ตามมีการตั้งข้อสังเกตจากเครือข่ายองค์การภาคประชาสังคมด้านเด็ก ถึงอัตราที่เหมาะสมสำหรับเงินอุดหนุนเด็ก ซึ่งควรจะเป็นจำนวน ๖๐๐ บาทต่อเดือนเท่ากับเบี้ยผู้สูงอายุ และเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุนนี้ในเบื้องต้น แต่หากตรวจสอบข้อมูลแล้ว พบว่าพ่อแม่ของเด็กอยู่ในฐานภาษีสูง หรือเป็นผู้ประกันตนที่มีรายได้สูง เด็กจึงจะถูกตัดสิทธิรับเงิน

รวมทั้งในเรื่องเงินอุดหนุนอาจไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เพราะกลุ่มเป้าหมาย คือ แม่ที่ยากจนขาดการรับรู้ข่าวสาร หรือถูกเลือกปฏิบัติจากผู้นำชุมชนที่อาจมีส่วนในการรับรองให้แม่ที่ยากจนเข้าร่วมในระบบ และอีกปัญหา คือ การให้เด็กได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะในช่วง ๐ - ๑ ปี อาจเป็นเรื่องยากที่จะวัดระดับสติปัญญาของเด็ก หรือประโยชน์ที่เด็กได้รับจากเงินอุดหนุนอย่างเห็นได้ชัด^{๔๐}

^{๓๙} ทดลอง ๑ ปี รัฐบาลทุ่ม ๖๐๐ ล้าน อุดหนุนเงินเด็กแรกเกิด สืบค้นจาก http://www.isranews.org/thaireform-other-news/item/๓๗๖๑๑-child_๓๗๖๑๑.html เมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๔๐} สร้างโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันด้วยเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/subsidy-for-children-treatment/> เมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘

๔.๔ ผลการดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัยที่ผ่านมา

สามารถจำแนกผลการศึกษาวิเคราะห์ได้ ๔ ประเด็นย่อยดังนี้ คือ

๔.๔.๑ การดำเนินงานภาครัฐ

เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ รัฐบาลในช่วงนั้นได้มีการประกาศนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “เร่งรัดเพื่อให้เด็กปฐมวัยแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ทุกคน ได้รับการพัฒนารอบด้าน ตามวัย อย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่อง” และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ประสานกระทรวงและหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานภาคเอกชน จัดทำ “แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙” เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ต่อมาที่ประชุมของสำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา เดือนกันยายน ๒๕๕๖ ได้มีมติเรื่องการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑) ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ที่ได้ดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นปีแรก สามารถสรุปผลการดำเนินงานภาพรวมในแต่ละยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้^{๔๑}

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ

- ในประเทศไทยเด็กเกือบทั้งหมด ร้อยละ ๙๙.๔ มีการจดทะเบียนเกิด
- เด็กมีภาวะโภชนาการเรื้อรังปานกลางและรุนแรงร้อยละ ๑๖.๓ และเด็กมีภาวะอ้วนร้อยละ ๑๐.๙
- เด็กแรกเกิดถึง ๑๒ ปีเต็ม ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๘๕
- มีเด็กกินนมแม่ร้อยละ ๙๓.๙๒ และในจำนวนนี้มีเด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียวอย่างน้อย ๖ เดือนแรกติดต่อกัน ร้อยละ ๑๒.๓
- เด็กร้อยละ ๙๐.๐๑ ได้รับการประเมินพัฒนาการ
- เด็กแรกเกิด – ๓ ปี ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการร้อยละ ๙๐.๐๑

^{๔๑} รายงานการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ประจำปี ๒๕๕๖ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ , ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

- เด็กอายุ ๓ ปี ถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ ๑ ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการ ร้อยละ ๙๑.๐๕
- เด็กที่มีความต้องการพิเศษ (พิการเรียนร่วม) เข้ารับบริการในสถานศึกษา จำนวน ๒๐๔,๕๐๗ คน
- ร้อยละ ๘๔.๔ ของเด็กอายุ ๓๖ - ๕๙ เดือน กำลังเรียนในหลักสูตรปฐมวัย เมื่อพิจารณาพื้นที่อยู่อาศัยพบว่า เด็กที่อยู่นอกเขตเทศบาลเข้าเรียนสูงถึงร้อยละ ๘๗
- มีเด็กอายุ ๖ ปี เข้าเรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ จำนวน ๔๒๒,๖๓๒ คน จากจำนวนนักเรียนชั้นประถมปีที่ ๑ ทั้งหมด ๕๕๕,๒๖๖ คน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ไอโอดีกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย

- คริวเรือนร้อยละ ๙๔.๗ ได้รับประทานเกลือที่มีสารไอโอดีอย่างเพียงพอ
 - หญิงตั้งครรภ์ ร้อยละ ๙๐ ได้รับไอโอดีอย่างเพียงพอในระหว่างการตั้งครรภ์
 - หญิงที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทุกคนได้รับไอโอดีอย่างเพียงพอในระยะ ๖ เดือนแรก
- ร้อยละ ๖๘.๘๗

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย

- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย จัดให้มีระบบการให้ความรู้ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพ่อแม่ผู้ปกครองอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานและองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการจัดทำสื่อสำหรับเด็กปฐมวัย สร้างสื่อสร้างสรรค์สำหรับเด็กปฐมวัยและพ่อแม่ ผู้เลี้ยงดูเด็ก ผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ กลไกการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยมีการจัดประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะ
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ได้เสนอแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๑. เสนอคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดโดยมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน และเนื่องจากในหลายจังหวัดได้มีการตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ และระดับตำบล เรียบร้อยแล้ว ทำให้การพัฒนาเด็กปฐมวัยสามารถใช้กลไกเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ฯ

๒. ใช้กลไกของคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัด โดยเสนอให้เพิ่มเติมผู้แทนของ พมจ. ร่วมเป็นคณะทำงานหรือเป็นเลขานุการร่วมกับท้องถิ่นจังหวัด และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกประเภทในพื้นที่

๓. เสนอประเด็นตามยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยฯ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติทราบ เพื่อพิจารณาการจัดตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ

- สำนักงานปลัดมีการจัดทำฐานข้อมูล/mapping เด็กปฐมวัย และได้ประสานการจัดทำข้อมูลกับสำนักทะเบียนราษฎร/อปท. รวมทั้ง สปสช. ด้วย

ทั้งนี้ ในประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการต่อไป ได้แก่ ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่หน่วยงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้วควรมีผู้แทนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการลงพื้นที่เพื่อติดตามการดำเนินงานร่วมกับคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการทราบขั้นตอนและผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

ขณะเดียวกันเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ พลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ได้รายงานผลการดำเนินงานพัฒนาเด็กปฐมวัย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา พบว่า ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังนี้^{๔๒}

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ร่วมกับมูลนิธิหนังสือเพื่อเด็กดำเนินการวิจัยและพัฒนาโครงการหนังสือเล่มแรก (Bookstart) เมื่อปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๒ โดยนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ดำเนินการวิจัยและพัฒนาโครงการสมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๐ - ๕ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วงอายุ คือ สมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๐ - ๓ ปี และ ๓ - ๕ ปี ซึ่งปัจจุบันได้ขยายผลการนำสมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัย ๓ - ๕ ปี ไปใช้ในสถานศึกษาสังกัดต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

- กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) จัดทำสมุดบันทึกสีชมพู การให้อาหารในหญิงตั้งครรภ์ และเด็กปฐมวัย รวมทั้งการคัดกรองและส่งเสริมพัฒนาการเด็กที่มีพัฒนาการล่าช้า

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) จัดทำมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ โดย กรม.มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

- กระทรวงมหาดไทย (มท.) จัดให้มีการประเมินศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ และจัดโครงการอบรมพัฒนาความรู้ ทักษะ การจัดประสบการณ์เรียนรู้ให้แก่ผู้ดูแลเด็ก ต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ปัจจุบัน

นอกจากนั้นแล้วยังมีการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) เป็นสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับความเห็นชอบมากที่สุดในโลก โดยทุกประเทศในโลกได้ให้สัตยาบัน ยกเว้นประเทศโซมาเลีย ชูดานใต้ และสหรัฐอเมริกา

^{๔๒} สืบค้นจากพัฒนาเด็กปฐมวัย http://www.moe.go.th/mobile1/viewNews.php?nCatId=news_act&moe_mod_news_ID=39880

ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนี้ระบุรายละเอียดของ สิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ไว้ว่าทุกประเทศต้องรับประกันเด็กในประเทศของตน ได้แก่

- สิทธิที่จะมีชีวิตรอด คือ การได้รับการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน มีสันติภาพ และ ความปลอดภัย

- สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา คือ การมีครอบครัวที่อบอุ่น ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม

- สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง คือ การรอดพ้นจากการทำร้าย การถูกล่วงละเมิด การถูกทอดทิ้ง และการแสวงประโยชน์ในทุกรูปแบบ

- สิทธิที่ในการมีส่วนร่วม คือ การแสดงความคิดเห็น แสดงออก การมีผู้รับฟัง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเอง

ทุก ๆ ๕ ปี แต่ละประเทศจะต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอต่อคณะกรรมการ สิทธิเด็ก ซึ่งประจำอยู่ที่กรุงเจนีวา และมีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของแต่ละประเทศ ในการรับประกันสิทธิต่าง ๆ ของเด็กที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

จากรายงานฉบับล่าสุด (ฉบับที่ ๓ และ ๔) ของประเทศไทยที่จัดส่งให้คณะกรรมการ สิทธิเด็กเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินงานของประเทศไทยมีความก้าวหน้า หลายประการในส่วนของ การร่างกฎหมายและจัดโครงสร้างของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กและปกป้อง สิทธิของพวกเขา อย่างไรก็ตามคณะกรรมการยังคงเน้นถึงความห่วงใยในหลายด้าน ได้แก่

- การปกป้องคุ้มครองสิทธิของเด็กผู้ลี้ภัย
- การบังคับใช้กฎหมาย
- การกำกับดูแล และการเก็บข้อมูล
- งบประมาณของประเทศไทยในการทำงานด้านเด็ก
- การพัฒนากลไกคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกทำร้ายและ ถูกแสวงประโยชน์ทางเพศ ทั้งที่เกิดในครอบครัวและนอกครอบครัว

- การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานแก่เด็กที่ขาดโอกาสที่สุด ได้แก่ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กผู้ลี้ภัย เด็กเร่ร่อน เด็กอพยพ เด็กยากจน เด็กที่กระทำผิด และเด็กที่ถูกค้ามนุษย์ เด็กพิการ เด็กที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้

- อายุขั้นต่ำของเด็กที่ต้องรับโทษทางกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ ๑๐ ขวบในประเทศไทย ซึ่งเป็นอายุที่ต่ำเกินไป

- ความเหลื่อมล้ำในสังคม

โดยสรุปแม้ว่าในขณะนี้ มีหลายกระทรวงที่ดูแลเด็กปฐมวัย แต่ยังไม่มีเจ้าภาพ หลักที่แท้จริง แม้ว่าจะมีการตั้งกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเด็กปฐมวัย ในกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นมาใหม่ แต่ก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือ การส่งเสริม การเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นสำคัญเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องจัดให้มี องค์กรมารองรับการดำเนินงานให้ชัดเจนต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กปฐมวัย

๔.๔.๒ การดำเนินงานของภาคเอกชน

สำหรับการดำเนินงานของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเด็กที่อายุต่ำกว่า ๓ ปี ที่น่าสนใจ เช่น

- มูลนิธิดวงประทีป ดำเนินการรับเลี้ยงเด็กอายุ ๒ ปี ถึง ๖ ปี ในสถานรับเลี้ยงเด็กอนุบาลดวงประทีป และสถานรับเลี้ยงเด็กอนุบาลชุมชน ๒๐ แห่ง โดยสงเคราะห์เด็กที่ครอบครัวประสบปัญหายากลำบากด้านทุนการศึกษาและอาหารกลางวัน
- มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัว โดยจัดทำรายการวิทยุ จัดทำจดหมายข่าวสื่อสารรายเดือน จัดกิจกรรมค่ายครอบครัวในวันหยุด จัดกิจกรรมห้องเรียนพ่อแม่ เพื่อให้ความรู้พ่อแม่ในการเลี้ยงดูลูก สร้างความสัมพันธ์ ความรักความอบอุ่นให้เกิดขึ้นในครอบครัว
- มูลนิธิเด็ก ส่งเสริมพัฒนาความรู้ ความเข้าใจแก่ครอบครัวและชุมชน เช่น การอบรมเรื่องการเลี้ยงดูเด็กอย่างถูกวิธี การทำของเล่นแบบง่าย ๆ สำหรับลูก กิจกรรมครอบครัวสัมพันธ์ ให้ความรู้เรื่องโภชนาการและการพัฒนาการของเด็กแต่ละวัย และการให้ความรู้ด้านกฎหมายและเอกสารเกี่ยวกับตัวเด็ก
- บริษัทแปลน พับลิชชิ่ง จำกัด จัดทำสื่อเพื่อการพัฒนาเด็ก สตรี และครอบครัว มุ่งให้ความรู้แก่กลุ่มพ่อแม่ที่มีลูก ๐ - ๖ ปี เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการเลี้ยงลูกให้ถูกต้อง จัดทำนิตยสารรักลูก ดวงใจพ่อแม่ คู่มือเลี้ยงลูกคุณภาพสำหรับครอบครัวยุคใหม่ จัดรายการโทรทัศน์เรื่อง “ดวงใจพ่อแม่” และ “บ้านรักลูก” จัดรายการวิทยุ ผลิตหนังสือ pocket book และคู่มือต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ในการเลี้ยงดูลูก จัดอบรมในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งจัดบริการ Parent-line

นอกจากหน่วยงานที่กล่าวข้างต้น ยังมีหน่วยงานที่สนับสนุนส่งเสริมการให้ความรู้แก่พ่อแม่ผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็กอีกหลายหน่วยงาน เช่น มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม มูลนิธิดวงประทีป สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิแสงสว่าง สหพันธ์ครอบครัวเพื่อความสามัคคีและสันติภาพโลกประเทศไทย เป็นต้น

ในระดับนโยบาย มีคณะทำงานด้านเด็กซึ่งมีสมาชิกที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือ พี่นฟู บำบัดแก้ไข การป้องกัน เรื่องเด็กและเยาวชน โดยมีสมาชิก ได้แก่ มูลนิธิเด็ก สหทัยมูลนิธิ ศูนย์พัฒนาเยาวชน (YPDC) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัมฯ มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก มูลนิธิคุ้มครองเด็ก มูลนิธิมิตรมวลเด็ก สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สถานรับเลี้ยงเด็กยากจนบ้านครุฑน้อย มูลนิธิส่งเสริมเพื่อการพัฒนาบุคคล มูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก เสถียรธรรมสถาน มูลนิธิวอลดอร์ฟปัญญาไทย มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิศึกษาเอเชีย และโสสะมูลนิธิ ขับเคลื่อนในเชิงนโยบายเด็กปฐมวัยร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

๔.๔.๓ งบประมาณที่ภาครัฐสนับสนุนแก่เด็กปฐมวัย

แม้มีงานศึกษาจำนวนมากชี้ตรงกันว่า การให้ความสำคัญกับพัฒนาการของเด็กเล็ก โดยเฉพาะก่อนเข้าอนุบาลจะส่งผลต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาก็ได้ประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาและค้นพบว่า ผลตอบแทนจะสูงสุดในระดับก่อนปฐมวัยและค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับเมื่อเด็กคนดังกล่าวเรียนสูงขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้นี้ยังเป็นไปในทางเดียวกันทั้งในส่วนผลตอบแทนต่อสาธารณะ และผลตอบแทนส่วนตัวของเด็กเอง

ดังนั้นไม่ว่าจะมองจากแง่มุมใดก็ตาม โดยเปรียบเทียบแล้วการจัดการศึกษา โดยเน้นที่เด็กเล็กย่อมมีความสำคัญมากกว่าเด็กโต แต่เงินลงทุนภาครัฐของไทยต่อการศึกษาของเด็กแจกแจงตามช่วงชั้นต่าง ๆ กลับแสดงผลลัพธ์ตรงกันข้าม เด็กชั้นอนุบาลจะได้รับงบประมาณต่อหัวผู้เรียนน้อยที่สุดในขณะที่งบดังกล่าวจะสูงขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งสูงสุดที่ระดับชั้นมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในยุครัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนฟรี ๑๕ ปี เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่ภาครัฐให้การสนับสนุน

จากตัวเลขงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้จัดทำค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๗ และภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๘)^{๔๓} พบว่า

- จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน ๙๔๙,๐๖๗ คน โดยศึกษาอยู่ในระดับชั้นอนุบาล ๑-๒ ในโรงเรียนปกติ, ผ่านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว, โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์, และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ

- งบประมาณที่เด็กแต่ละคนได้รับจะแตกต่างกันตามรูปแบบการศึกษาที่ได้แจกแจงในข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการลงทุนของรัฐในเด็กปฐมวัยเป็นส่วนที่น้อยกว่าเด็กในระดับชั้นที่สูงขึ้น^{๔๔}

จากตารางท้ายภาคผนวก ๒ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าการดูแลเด็กปฐมวัยในประเทศไทยพบว่า มีการลงทุนในเด็กปฐมวัยค่อนข้างน้อย สอดคล้องกับที่ ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรหมารุโณทัย คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้เคยให้ข้อมูลไว้ว่าคิดเป็นเพียง ๑๒% หรือเฉลี่ยต่อหัวคนละ ๒๓,๒๘๒ บาท/คน/ปี ขณะที่การลงทุนในกลุ่มประถมศึกษาสูงสุดถึง ๓๗,๑๙๔ บาท/คน/ปี คิดเป็น ๕๔% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ตามด้วยมัธยมศึกษา ๒๖,๓๓๒ บาท/คน/ปี หรือคิดเป็น ๒๙% อาชีวศึกษา ๕% หรือคนละ ๒๔,๙๓๓ บาท/ปี หากเทียบกับการลงทุนของสากลนั้นระดับปฐมวัยอยู่ที่ ๒๔% ประถมศึกษาอยู่ที่ ๓๖% และมัธยมศึกษาอยู่ที่ ๔๑% อย่างไรก็ตามหากคำนวณจากเงินลงทุน ๑๐๐ บาทในจำนวนนี้เป็นเงินเดือนครู ๗๑ บาท และงบพัฒนาตัวเด็กเพียง ๑๑ บาท ที่เหลือเป็นงบบริหารและครุภัณฑ์^{๔๕}

^{๔๓} ร่างแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา)

^{๔๔} รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูภาคผนวก ๒

^{๔๕} ข้อมูลจาก ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรหมารุโณทัย คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชารัฐ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จัดโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีสัดส่วนการใช้งบการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินมากกว่า ค่าเฉลี่ยถึงร้อยละ ๑๑.๖ และสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างเช่น ญี่ปุ่นและเยอรมัน ถึง ๒.๕ เท่า ประเทศไทย ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ลงทุนด้านการศึกษาสูงมากประเทศหนึ่งในโลก แต่พบว่าผลผลิตของระบบการศึกษามีคุณภาพตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เมื่อนำการใช้จ่ายงบประมาณด้านศึกษามาแยกแยะ พบว่า ส่วนใหญ่ ใช้เป็นค่าตอบแทนบุคลากรและโครงสร้าง โดยมากกว่า ๔ ใน ๕ เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ สำหรับบุคลากรที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง คือ ระบบการศึกษาไทยใช้งบประมาณน้อยมากในการส่งเสริมกิจกรรมเรียนรู้ โดยเฉพาะงบประมาณในการลงทุนด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย^{๑๖}

แม้ว่านักวิชาการในหลายสาขาจะมีความเห็นตรงกันถึงความสำคัญของการพัฒนา ในเด็กเล็ก ทว่า ข้อเสนอที่ต้องการจะให้รัฐเน้นการพัฒนาสำหรับเด็กเล็กนั้นเป็นไปได้ยากมากที่จะจูงใจให้รัฐ ดำเนินการตาม อย่างน้อยก็ในสองสาเหตุ

หนึ่ง การลงทุนในเด็กเล็กนั้นเป็นการลงทุนที่ผลลัพธ์นั้นมีระยะเวลายาวนานกว่าจะ เห็นผล แต่การลงทุนในเด็กโตขึ้นมาเป็นลำดับจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือการนำมาใช้แสดงความสำเร็จในทาง การเมืองได้เร็วกว่า ซึ่งรัฐบาลก็มีอายุรารอบละ ๔ ปีเท่านั้นทำให้มักมีแรงจูงใจที่จะเลือกนโยบายที่ให้ผลลัพธ์ ไม่ยาวนานเกินไป

สอง เด็กเล็กโดยเฉพาะเด็กอนุบาลไม่มีคะแนนเสียงในทางการเมือง (อย่างน้อยก็ในแง่ ทางตรง) แต่เด็กมัธยมปลายถึงมหาวิทยาลัยนั้นมีคะแนนเสียง ดังนั้นแรงจูงใจทางการเมืองที่จะดูแลการศึกษา ของเด็กโตจึงสูงกว่าการศึกษาของเด็กเล็ก

๔.๕ สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ปัญหาการดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัย ประกอบด้วย

๑) ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการดูแลเด็กปฐมวัยโดยเฉพาะ ในเรื่อง ระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย การลงทุนในคนช่วงวัยนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงวัยที่ สำคัญที่สุดของชีวิตคน ๆ หนึ่ง

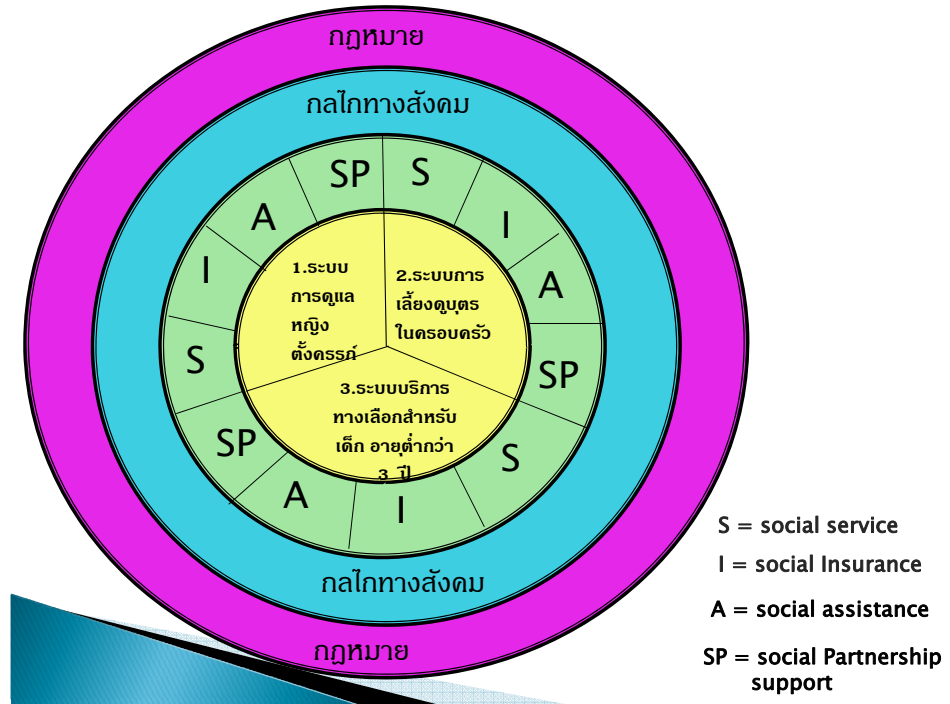
๒) ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยอยู่หลายฉบับ มีหลายหน่วยงาน ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งมีแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน แต่ยังคงขาด กลไกรองรับการทำงานในระดับพื้นที่ และขาดการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ที่จะเป็ นแนวทางการพัฒนาในอนาคต

๓) การดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัย ยังขาดมาตรฐาน อาทิ ในกระบวนการทำงาน บุคลากร หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน

^{๑๖} เอกสารเผยแพร่เรื่องการลงทุนเพื่อการศึกษา เรื่องที่น่าทบทวน โดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพ เยาวชน (เอกสารอัดสำเนา)

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

๕.๑ กรอบความคิดรวบยอด



กรอบการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย มุ่งหวังให้เด็กปฐมวัยได้รับการคุ้มครองสุขภาพตั้งแต่เป็นทารกในครรภ์มารดา การเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพโดยครอบครัวและการได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับวัย เพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ ระบบการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย แบ่งเป็น ๓ ระบบ ได้แก่ (๑) ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ (๒) ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และ (๓) ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

การจัดสวัสดิการทั้งสามระบบดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ประกอบด้วย

เสาที่ ๑ การจัดบริการสังคม (Social Service) การให้บริการในลักษณะเป็นสิทธิที่ประชาชนได้รับโดยเท่าเทียมกันหรือเสียค่าใช้จ่ายในราคาถูกลง

เสาที่ ๒ การประกันสังคม (Social Insurance) การให้บริการในลักษณะที่ผู้รับบริการมีส่วนร่วม เช่น ซื้อประกัน หรือสมทบเงินเข้ากองทุน

เสาที่ ๓ การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistant) การให้บริการในลักษณะตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนให้ความช่วยเหลือ และ

เสาที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนภาคีหุ้นส่วนทางสังคม(Social Partnership support) การให้บริการในลักษณะส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องดำเนินการให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม ดังนี้ ๑. กลุ่มพิเศษ ๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ

๓. กลุ่มแรงงานในระบบ และ ๔. กลุ่มข้าราชการ โดยคำนึงถึงความสมดุลทั้งมิติของรายได้ มิติเวลา และมิติบริการ ซึ่งต้องอาศัยระบบฐานข้อมูลเป็นกลไกขับเคลื่อนและเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง ๓ ระบบ

นิยามศัพท์

๑. ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์ หมายถึง การดูแลผู้หญิงตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ โดยการส่งเสริม และสนับสนุนให้หญิงตั้งครรภ์ไปเข้ารับบริการการฝากครรภ์จนถึงการดูแลหลังคลอด

๒. ระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว หมายถึง การเลี้ยงดูบุตรโดยครอบครัวโดยการส่งเสริม และสนับสนุนให้พ่อแม่มีรายได้และมีเวลาในการเลี้ยงดูบุตร

๓. ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุนสถานรับเลี้ยงเด็กให้มืออย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน เพื่อแบ่งเบาภาระให้กับครอบครัวที่ประสบปัญหาและไม่พร้อมเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง

๔. กลุ่มพิเศษ หมายถึง ครอบครัวที่ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิการทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตโรคประสาท เพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการสังคมทั้งของรัฐและเอกชน

๕. กลุ่มแรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

๖. แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากกฎหมายแรงงาน (ผู้ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา ๓๓, ๓๙ และ ๔๐)

๗. กลุ่มข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๘. กลไกทางสังคม หมายถึง เครือญาติ ครอบครัว ชุมชน (ชุมชนเมือง หมายถึง แฟลต คอนโด หมู่บ้านจัดสรร สถานประกอบการ สถานก่อสร้างขนาดใหญ่/ชุมชนชนบท หมายถึง หมู่บ้าน

๙. กฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับเด็กปฐมวัย

๕.๒ ขอบเขตในการปฏิรูป

การปฏิรูปมุ่งเน้นส่งเสริมการทำบทบาทของครอบครัวให้มีประสิทธิภาพใน ๓ มิติ ดังนี้

๕.๒.๑ ด้านการมีเวลาสำหรับเลี้ยงดูบุตร : การทำให้พ่อแม่ มีเวลาในการดูแลสุขภาพ ในระหว่างตั้งครรภ์และเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองหลังคลอดบุตรแล้ว

๕.๒.๒ ด้านการมีรายได้สำหรับเลี้ยงดูบุตร : การทำให้ครอบครัวที่เลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง มีรายได้ในระหว่างตั้งครรภ์ และหลังคลอด

๕.๒.๓ ด้านการให้บริการทางเลือก : การมีระบบบริการทางเลือกให้กับครอบครัวที่ประสบปัญหาและไม่พร้อมจะเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง

ขอบเขตการปฏิรูป

ประเด็น	ขอบเขต การปฏิรูป	กลุ่มเป้าหมาย			
		พิเศษ	แรงงานนอกระบบ	แรงงานในระบบ	ราชการ
การตั้งครรภ์	เวลา				
	รายได้	- ขาดรายได้จากการตั้งครรภ์ ๓๐๐/วัน (แรงงานรายวัน)			
	บริการ	- ระบบข้อมูล (Register)			
การเลี้ยงดูบุตร	เวลา			- ขยายเวลาหลังคลอด ๖ เดือน	
	รายได้	- อุดหนุนถ้วนหน้า ๖๐๐ บาท			
	บริการ	- บริการศูนย์บริการครอบครัว - ระบบบริการแม่และเด็กในชุมชน (ความรู้ทักษะ /ดูแลสุขภาพเบื้องต้น (ผดุงครรภ์))			
บริการทางเลือก	บริการ	สถานรับเลี้ยงเด็ก - จัดบริการให้ทั่วถึงมีคุณภาพ - องค์กรดูแลมาตรฐาน - แนวทางส่งเสริม/สนับสนุนมาตรฐาน - บริการแบบชุมชน (ท้องถิ่น) - ระบบข้อมูล (register) ใช้เลข ๑๓ หลักตั้งแต่เกิด บริการที่ได้รับ เชื่อมต่อจนเข้าสู่หลัง ๓ ปี			

๕.๓ ประเด็นการปฏิรูป

๕.๓.๑ ระบบการดูแลหญิงตั้งครรภ์

ความท้าทาย : เด็กไทยต้นทนต์่าเกิดมาไม่สมบูรณ์ เนื่องจากหญิงตั้งครรภ์ไม่เข้ารับ
การฝากครรภ์ หรือ ฝากครรภ์ช้าเกิน ๑๒ สัปดาห์ หรือฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลา
ที่สมองของเด็กมีการพัฒนาสูงมากถึง ๘๐% และเป็นการป้องกันความผิดปกติต่าง ๆ

สภาพปัญหา : การคุ้มครองสิทธิสุขภาพทารกในครรภ์มารดา เมื่อตั้งครรภ์แล้ว
สิ่งแรกที่ต้องปฏิบัติ คือเข้ารับการฝากครรภ์ เพื่อการมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งมารดาและบุตร เพราะถ้ามีความผิดปกติ
เกิดขึ้น แพทย์จะได้ทราบและแก้ไขให้ก่อน นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงอายุครรภ์และกำหนดคลอดที่แน่นอน
ซึ่งการฝากครรภ์ ต้องไปรับการตรวจครรภ์อย่างน้อย ๕ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ ตรวจก่อนอายุครรภ์ ๑๒ สัปดาห์
ครั้งที่ ๒ อายุครรภ์ ๑๖ - ๒๐ สัปดาห์ ครั้งที่ ๓ อายุครรภ์ ๒๔ - ๒๘ สัปดาห์ ครั้งที่ ๔ อายุครรภ์ ๓๐ - ๓๔ สัปดาห์
และครั้งที่ ๕ อายุครรภ์ ๓๖ - ๔๐ สัปดาห์ โดยช่วงอายุครรภ์ ๔ - ๒๔ สัปดาห์ เป็นช่วงที่พัฒนาการของทารก
เจริญเติบโตเร็วมาก กล่าวคือ ๔ - ๒๔ สัปดาห์ สมองของทารกเริ่มทำงานและรับรู้สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นรอบตัว
พอ ๑๒ - ๑๖ สัปดาห์ ประสาทหู และประสาทตาของทารกเริ่มงานได้ดีขึ้นทำให้สามารถรับรู้เสียงที่ดังขึ้นและ
แสงที่จ้าจากภายนอกได้แล้ว กระทั่ง ๒๐ - ๒๔ สัปดาห์ ประสาทสัมผัสต่าง ๆ ของทารกสมบูรณ์เต็มที่ส่งผลให้
ทารกไวต่อการสัมผัสรวมถึงสามารถควบคุมการทำงานของกล้ามเนื้อและสื่อสารให้แม่รับรู้ได้ด้วยการเคลื่อนไหว
เตะ ถีบ

ข้อมูลทางการแพทย์ พบว่า มีหญิงไม่มาฝากครรภ์ คิดเป็นร้อยละ ๐.๙ และไม่มาฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ ร้อยละ ๒๘.๗ ซึ่งการฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่สมองของเด็กมีการพัฒนาสูงถึง ๘๐% จึงมีความจำเป็นที่แม่ต้องทำการฝากครรภ์ เพื่อให้การตั้งครรภ์ดำเนินไปด้วยดีจนกระทั่งคลอดและได้ทารกที่มีสุขภาพสมบูรณ์ และเป็นการป้องกันความผิดปกติต่าง ๆ เช่น ความผิดปกติของทารกหรือความพิการของเด็ก โรคถ่ายทอดทางกรรมพันธุ์ไปสู่ลูก โรคบางอย่างถ่ายทอดทางกระแสเลือด เป็นต้น ดังนั้น จึงควรต้องส่งเสริมให้หญิงที่ตั้งครรภ์เข้ารับการฝากครรภ์ก่อนอายุครรภ์ ๑๒ สัปดาห์ ให้ครบร้อยละ ๑๐๐ รวมถึงการเข้ารับการตรวจครรภ์ให้ครบตามรอบระยะเวลาที่แพทย์กำหนด

สาเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์ไม่ไปฝากครรภ์ มีดังนี้

๑. การรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ หญิงตั้งครรภ์ที่ไม่ไปรับบริการฝากครรภ์ตามเกณฑ์ เกิดจากการรับรู้ของหญิงตั้งครรภ์ เช่น คิดว่าตนเองสบายดีและยังสามารถทำงานได้ตามปกติ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการฝากครรภ์ ไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์ ไม่ได้วางแผนการตั้งครรภ์ และไม่ทราบว่าตนเองตั้งครรภ์เนื่องจากรอบเดือนที่ไม่สม่ำเสมอหรือไม่มีอาการแพ้ท้องหรือไม่รู้สึกว่าเด็กดิ้น หรือยังยกของได้และไม่ได้รู้สึกว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลง

๒. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หญิงตั้งครรภ์ตัดสินใจไม่ไปฝากครรภ์ เช่น กลุ่มที่ใช้สิทธิประกันสังคมต้องสำรองเงินจ่ายก่อนทำให้เกรงว่าจะไม่มีเงินสำรองเพียงพอกับค่าใช้จ่ายและการไม่สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้า รวมทั้งเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนมากจากการฝากครรภ์ข้ามเขตการใช้สิทธิบัตรนอกจังหวัด

๓. ปัญหาภาระงาน ทำให้หญิงตั้งครรภ์ฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ เช่น ไม่สามารถทำงานได้ ไม่สามารถทำงานล่วงเวลาได้ ตลอดจนการถูกกดดันให้ออกจากงานเมื่อตั้งครรภ์ หรือลักษณะงานที่ต้องมีการเดินทางและทำอย่างต่อเนื่อง

๔. การคมนาคมที่ไม่สะดวกทำให้หญิงตั้งครรภ์ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภูมิภาคเป็นเกาะหรือ ภูเขา หรือในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝน

จากการเก็บข้อมูลขององค์การอนามัยโลกพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการไปฝากครรภ์ของหญิงตั้งครรภ์ ได้แก่ ระดับการศึกษา (ระดับการศึกษาที่มากขึ้นมีอัตราของหญิงตั้งครรภ์มาฝากครรภ์เพิ่มขึ้น), Developed/developing country (Developed country มีการฝากครรภ์มากกว่า), เขตในเมือง/นอกเมือง (เขตในเมืองมีอัตราการฝากครรภ์ มากกว่า) เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคุ้มครองทารกในครรภ์มารดาโดยทำให้หญิงที่ตั้งครรภ์ทั้งหมดเข้ารับการฝากครรภ์ได้อย่างรวดเร็วก่อน ๑๒ สัปดาห์และครบตามเกณฑ์ที่แพทย์กำหนด เพื่อให้การตั้งครรภ์ดำเนินไปด้วยดีจนกระทั่งคลอดและได้ทารกที่มีสุขภาพสมบูรณ์

๕.๓.๒ ระบบการดูแลเด็กในครอบครัว

ความท้าทาย : เด็กไทย IQ ต่ำกว่ามาตรฐานสากล เนื่องจากพ่อแม่/ผู้ปกครองไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะไม่ได้เลี้ยงดูบุตรอย่างใกล้ชิดในช่วงโอกาสทองของชีวิต (๑,๐๐๐ วันแรก) ที่จะทำให้อุณหภูมิของสมองให้ถึงอนุบาลก็สายเกินไปเสียแล้ว

สภาพปัญหา : การคุ้มครองสิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพโดยครอบครัว ปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) และองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) สนับสนุนให้เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวเป็นระยะเวลา ๖ เดือน ก่อนที่จะเริ่มให้อาหารแก่เด็ก พร้อมทั้งให้นมแม่ควบคู่กับอาหารตามวัยไปจนเด็กอายุ ๒ ปีหรือนานกว่านั้น เพื่อให้เด็กได้รับประโยชน์จากนมแม่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้มีผลการศึกษาระยะยาวเกี่ยวกับนมแม่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (ปี ๒๕๓๗) พบว่า การเลี้ยงลูก

ด้วยนมแม่เพียงอย่างเดียวประหยัดงบประมาณได้ ๑.๔ ล้านเหรียญสหรัฐ ประเทศออสเตรเลีย (ปี ๒๕๓๕) ประหยัดได้ ๒.๒ พันล้านเหรียญ และประเทศอังกฤษทารกที่กินนมผสมมีโอกาสต้องนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลมากกว่าทารกกินนมแม่อย่างเดียว (อย่างน้อย ๓ เดือน) ถึง ๒ เท่า

สภาพสังคมในปัจจุบัน มีแม่จำนวนมากที่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้ เพราะมีอุปสรรคหลายประการ อาทิ การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากบุคลากรทางการแพทย์ ทักษะการเลี้ยงดูหรือครอบครัว รวมทั้งปัญหาที่แม่จะต้องกลับไปทำงานหลังคลอดแล้ว ดังนั้น จึงมีแม่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่ประสบ ความสำเร็จในการให้นมแม่ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกและยูนิเซฟ กรณีปัญหาที่แม่ต้องกลับไปทำงานนั้น นับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง เนื่องจากผู้หญิงมีบทบาทภาระและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยเหลือครอบครัว หรือการต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามศักยภาพ ในขณะที่ยังต้องทำหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญและยิ่งใหญ่ของผู้หญิง คือ บทบาทของการเป็นแม่ ซึ่งแน่นอนว่าผู้หญิงหลาย ๆ คนก็ปรารถนาที่จะทำหน้าที่ให้ดีที่สุดทั้งงานในบ้านและนอกบ้าน สำหรับแม่ที่ทำงานนอกบ้าน จะสามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเต็มที่เพียงช่วงระยะเวลาที่แม่ได้รับสิทธิลาคลอดได้ตามกฎหมาย แต่เมื่อแม่กลับไปทำงานลูกจึงไม่สามารถดูนมแม่ในช่วงกลางวันจึงเป็นเหตุทำให้น้ำนมแม่แห้งไปในที่สุดอย่างน่าเสียดาย แม่ปัจจุบันจะมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการรณรงค์ให้แม่ปับน้ำนมเก็บไว้ให้ลูกกินระหว่างที่แม่ออกไปทำงานแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของงานบางอย่างหรือ ทักษะของผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอาจจะยังไม่อำนวยต่อการที่จะให้แม่ทำเช่นนั้นได้ รวมทั้งความเครียดที่เกิดจากการทำงานยังอาจส่งผลให้น้ำนมน้อยลงและแห้งไปในที่สุด

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวน ๖๒ ประเทศ ที่กำหนดให้หญิงทำงานมีสิทธิลาคลอดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๑๔ สัปดาห์ หรือประมาณ ๓ เดือนกว่า ๆ ตามที่อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๓ ปี ๒๕๔๓ (๒๐๐๐) กำหนด และมีอีกหลายประเทศกำหนดแตกต่างกันไป เช่น ประเทศออสเตรเลียและประเทศอัลเบเนีย ให้สิทธิลาคลอดสูงสุดถึง ๑ ปีเต็ม ประเทศโครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก กรีซ อิตาลี บัลแกเรีย ฝรั่งเศส ฮังการี อิตาลี รัสเซีย ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๒๐ - ๒๙ สัปดาห์ หรือ ๕ - ๗ เดือนและประเทศเวียดนามเป็นประเทศในเอเชียที่ให้สิทธิลาคลอดสูงสุดถึง ๒๕ สัปดาห์ หรือ ๖ เดือนเต็ม โดยได้รับค่าจ้างเต็มตามจำนวนจากประกันสังคม นอกจากนี้ ยังมีอีก ๑๑ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดถึง ๑๘ สัปดาห์ หรือ ๔ เดือนครึ่ง และมีอีก ๔๐ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๑๔ - ๑๖ สัปดาห์ ส่วนประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดระหว่าง ๑๒ - ๑๔ สัปดาห์นั้นมีจำนวน ๕๗ ประเทศ และมี ๓๒ ประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดน้อยกว่า ๑๒ สัปดาห์ โดยประเทศตุนิเซียเป็นประเทศที่ให้สิทธิลาคลอดน้อยที่สุดคือให้เพียง ๔ สัปดาห์เท่านั้น

นอกจากนี้ บางประเทศยังมีกฎหมายคุ้มครองหญิงทำงานที่ต้องคลอดบุตร โดยห้ามไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างหญิงที่อยู่ในระหว่างตั้งครรภ์บางประเทศได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปถึงหญิงที่ทำงานหลากหลายอาชีพมากขึ้น เช่น หญิงที่ทำงานเกี่ยวกับเกษตรกรรม งานบ้าน และงานส่วนตัว และในบางประเทศยังให้สิทธิบิดาในการลาเลี้ยงดูบุตรที่เพิ่งเกิดใหม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ลูกจ้างหญิงได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในการลาคลอดในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง มีการกำหนดระยะเวลาจ่าย ๙๐ วัน ซึ่งคล้ายกับว่าแม่ที่ลาคลอดครบ ๙๐ วัน ก็จะได้รับเงินทดแทนค่าจ้างในส่วน ๔๕ วันที่นายจ้างไม่ได้จ่ายให้หากจะลาคลอด ๙๐ วัน แต่การให้ สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้เป็นการให้โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาการลาคลอดที่แท้จริงทำให้ มีแม่หลายรายเลือกที่จะกลับมาทำงานเมื่อครบกำหนด ๔๕ วัน เนื่องจากต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือ

หน่วยงานต้องการให้กลับไปทำงานเพราะขาดคนทำงาน หรืออยากกลับไปทำงานเองเพราะกลัวจะถูกหักโบนัสหรือไม่ขึ้นเงินเดือน รวมทั้งการถูกไล่ออกจากงาน

การที่แม่ต้องกลับไปทำงานเร็วเกินไปนั้น นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้แม่ต้องเลิกการให้นมแม่ก่อนเวลาอันควร กล่าวคือ ในระยะสองเดือนแรกการให้นมอาจจะ ยังไม่เข้าที่ ทำให้น้ำนมแห้งได้ง่าย หรือแม่จะเข้าที่แล้วเมื่อแม่ไปทำงานอาจจะเกิด ความเครียดที่อาจมีผลทำให้ปริมาณน้ำนมน้อยลงได้ โอกาสที่แม่ส่วนใหญ่จะหยุดการให้นมแม่ในช่วงนี้จึงสูงมาก หรือหากผู้บริหารหรือผู้ร่วมงานของหญิงมารดานั้นไม่ เข้าใจยิ่งส่งผลให้แม่ตัดสินใจเลิกให้นมแม่เร็วกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่แล้ว แพทย์ชี้ว่าเด็กช่วงวัยแรกเกิดถึง ๕ ขวบ สมอง มีการเรียนรู้มากที่สุด มีการสร้างเครือข่ายใยสมองและพัฒนาจากจุดเชื่อมต่อระบบประสาทในช่วงวัยนี้มากกว่าช่วงอื่นของชีวิต โดยสมองของเด็กวัยนี้จะมีเจริญเติบโตและมีน้ำหนักถึงร้อยละ ๘๐ ของผู้ใหญ่ แนะนำแม่เป็นโอกาสทองหากอยากให้ลูกฉลาด มีสุขภาพดี ผู้ปกครองต้องให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กในช่วงนี้ให้มีคุณภาพ ทั้งในด้านโภชนาการ การเลี้ยงดู การส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการ (รศ.พญ.ลัดดา เหมาะสุวรรณ)

ด้านโภชนาการเด็กที่มีแนวโน้มจะมีเด็กอ้วนมากขึ้น กรณีที่ได้รับอาหารมากเกินไป ผลกระทบที่เกิดขึ้นคืออ้วน พบว่า เด็กอ้วนจะมีความผิดปกติที่เกิดขึ้นกับระบบร่างกาย เช่น เดินไม่ค่อยได้ ขาโก่งหรือขาโก่งผิดปกติ นอนกรนและหยุดหายใจขณะหลับ เมื่อโตขึ้นส่งผลให้ สมาธิสั้น ผลการเรียนรู้ตก หัวใจและปอดทำงานหนัก โรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ไชมันในเลือดสูง โรคหลอดเลือดหัวใจถ้าอ้วนในวัยเด็กปฐมวัยจะมีความเสี่ยงที่จะอ้วนในวัยผู้ใหญ่ถึง ร้อยละ ๓๐ และหากโตขึ้นจะเป็นผู้ใหญ่ที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพในอนาคต

ด้านการเลี้ยงดูและส่งเสริมพัฒนาการเด็กควรใช้วิธีการอ่านหนังสือ เล่านิทาน ร้องเพลง เปิดดนตรีให้เด็กฟังหรือกิจกรรมเล่นของเล่น กิจกรรมประกอบจังหวะดนตรี กิจกรรมเหล่านี้จะส่งเสริมจินตนาการ ความคิดสร้างสรรค์ส่งเสริมพัฒนาการด้านสมอง สติปัญญา ในเด็กปฐมวัยได้เป็นอย่างดี

แต่ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของพัฒนาการเจริญเติบโตของเด็กในช่วงวัยนี้ เช่นไม่รู้ว่าจะสนับสนุนเด็กอย่างไรให้เด็กมีพัฒนาการที่ดีให้เติบโตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ปกครองส่วนมากไม่เข้าถึงแหล่งความรู้

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการคุ้มครองเด็ก โดยส่งเสริมขีดความสามารถของครอบครัวในการเลี้ยงดูบุตร ดังนี้ ๑. เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างน้อย ๖ เดือน และ ๒. พ่อแม่เลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง เพราะการให้นมแม่นั้นแม่ต้องกอดลูกเอาไว้แนบอกอย่างอ่อนโยนและนุ่มนวล ซึ่งทำให้ลูกรู้สึกอบอุ่นจากสัมผัสและมีผลต่อการกระตุ้นพัฒนาการ ทั้งด้าน IQ และ EQ

๕.๓.๓ ระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

ความท้าทาย : เด็กไทยถูกเลี้ยงเหมือนไก่ในฟาร์ม เนื่องจากพ่อแม่ทำงานไม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกด้วยตนเองต้องฝากเลี้ยงในสถานรับเลี้ยงเด็ก แต่สถานที่รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กกลับไม่มีคุณภาพและยังมีไม่ถึงทั่วถึงทั้งในชุมชนเมืองและชุมชนบท

สภาพปัญหา : การคุ้มครองสิทธิในการได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับวัย การดูแลเด็กเล็ก ๐ - ๕ ปี นับว่าเป็นยุคทองของพัฒนาการเรียนรู้เพราะเป็นช่วงเวลาสำคัญที่สมองมีการพัฒนาการสูงสุดที่จะมีผลต่อสติปัญญา บุคลิกภาพ และความฉลาดทางอารมณ์ การลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่เด็กเล็ก จึงถือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุด จากผลการศึกษาของ James Heckman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล (๒๕๔๒) พบว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัย จะได้ผลตอบแทนกลับคืนในอนาคถึง ๗ เท่า นั่นคือหากลงทุน ๑ บาท จะได้ผลประโยชน์คืนกลับสู่สังคมถึง ๗ บาท โดยพบว่า เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีทั้งสารอาหารและการดูแลสุขภาพที่ดีในช่วงแรกของชีวิตจะมีทักษะทางกายภาพ IQ และ EQ ที่ดีกว่า มีโอกาสที่จะเข้าเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษาสูงกว่า สามารถลดโอกาสการซ้ำชั้นหรือออกกลางคัน และมีโอกาสเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีรายได้ให้กับครอบครัวในอนาคตแต่สถานการณ์พัฒนาการเด็กปฐมวัยไทย (๐ - ๕ ปี) ในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา พบว่า เด็กปฐมวัยประมาณ ๓๐% หรือ ๑ ใน ๓ ของเด็กเล็กในประเทศมีพัฒนาการล่าช้า ซึ่งถือว่ามีความเสี่ยงสูงมาก โดยพบว่ามีพัฒนาการทางภาษาล่าช้า ถึง ๒๐% ตามด้วยพัฒนาการทางปฏิภาณไหวพริบและการเข้ากับสังคม อีก ๕% ซึ่งพัฒนาการทั้ง ๒ ด้านจะมีผลต่อระดับสติปัญญา ทำให้เด็กกลุ่มนี้ส่งผลการเรียนรู้ทั้งด้านทักษะการอ่าน เขียน คิดคำนวณ และไอคิว (นพ.สุริยเดว ทรีปาตี ผู้อำนวยการสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล)

นอกจากนี้ การดูแลเด็กเล็กที่เกิดปัญหาทั้งในเขตเมืองและชนบทในขณะนี้คือกลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมืองกว่า ๕๐% ขาดสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day Care) ที่มีคุณภาพ ซึ่งพบว่า ในกทม. มีเพียง ๑๘ แห่งเท่านั้น ขณะที่เด็กในชนบทส่วนใหญ่อยู่ในการเลี้ยงดูของปู่ย่า ตายาย เนื่องจากพ่อแม่ต้องเข้ามาทำงานในเมืองทำให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า (พญ.ยุพียง แห่งชวานิช ประธานมูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย)

ทั้งนี้ การลงทุนในเด็กปฐมวัยของประเทศไทยค่อนข้างน้อย เพียง ๑๒% หรือเฉลี่ยต่อหัวคนละ ๒๓,๒๘๒ บาท/คน/ปี ขณะที่การลงทุนในกลุ่มประถมศึกษาสูงสุดถึง ๓๗,๑๙๔ บาท/คน/ปี คิดเป็น ๕๔% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ตามด้วยมัธยมศึกษา ๒๖,๓๓๒ บาท/คน/ปี หรือคิดเป็น ๒๙% นอกจากนี้ยังพบปัญหาการลงทุนในเด็กเล็กที่ขาดคุณภาพ ซึ่งพบว่า เมื่อเข้าสู่ช่วงอายุ ๓ - ๕ ปี จะส่งเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยต่าง ๆ เช่น โรงเรียนอนุบาล หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปี ๒๕๕๔ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น ๑๙,๗๑๘ แห่ง เด็กปฐมวัย ๙๑๑,๑๔๓ คน และครูผู้ดูแลเด็ก/ผู้ดูแลเด็ก ๕๑,๑๙๓ คน กล่าวคือ ครู/ผู้ดูแลเด็ก ๑ คน ต้องรับผิดชอบเด็กปฐมวัย ๑๗ คน ดังนั้น วันเด็กไม่ได้มีแค่วันเดียว แต่ต้องดูแลเด็กตั้งแต่เด็กคลอดออกมาโดยรัฐและท้องถิ่นควรลงทุนให้ถูกจุดและคุ้มค่าที่สุด โดยเริ่มลงทุนตั้งแต่เด็กเล็ก เพื่อสร้างรากฐานให้แก่เด็กและเยาวชนไทย (ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรรณนารุโณทัย)

คณะบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ปรึกษาโครงการพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษา สสค.)

โดยสรุป พอกกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ทำให้เด็กเล็กมีพัฒนาการล่าช้า มาจาก ๓ สาเหตุ คือ

๑. ขาดภาวะโภชนาการที่ดีและมีคุณค่า โดยเฉพาะการไม่เห็นความสำคัญของอาหารเช้าและเกลือแร่ที่มีผลต่อสมอง ได้แก่ ไอโอดีน ธาตุเหล็กและโฟเลต ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแม่ที่ตั้งครรภ์ แต่เด็กที่ขาดสารอาหารเหล่านี้ส่วนใหญ่พบในครอบครัวที่ยากจน หรือแม่วัยรุ่น ที่มีภาวะบกพร่องทางโฟเลตสูง ทำให้ลูกเสี่ยงต่อการแท้งกำเนิด

๒. ปัจจัยการเลี้ยงดู หรือคนเลี้ยงมีปัญหา โดยเฉพาะในครอบครัวเดียวที่มีถึง ๓๐% ซึ่งโอกาสการเลี้ยงดูลูกมีน้อย เด็กจึงอยู่ในความดูแลของพี่เลี้ยงเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก และศูนย์เด็กเล็ก ปัญหา คือ จูตรีฝักเด็กมีกระบวนการพัฒนาเด็กอย่างมีคุณภาพหรือไม่ หากไม่มีการเล่นนิทานหรือการเล่นพัฒนาการก็จะไม่เกิดขึ้น

๓. การใช้สื่อโทรทัศน์หรือสมาร์ทโฟนกับเด็กปฐมวัย ซึ่งใน ๓ ปีแรกควรหยุดการใช้สื่อเทคโนโลยี แต่ควรใช้วิธีเล่นนิทานหรือการเล่นเพื่อกระตุ้นประสาทสัมผัสทั้งหมด

ดังนั้น เพื่อการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของพ่อแม่/ผู้ปกครองที่ต้องทำงานจำเป็น อย่างยิ่งต้องมีสถานรับเลี้ยงเด็ก (สถานที่รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ : พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖) ที่ได้มาตรฐาน

๕.๔ ข้อเสนอปฏิรูป

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐม มีข้อเสนอปฏิรูป รวม ๓ เรื่อง ดังนี้

๕.๔.๑ ยุทธศาสตร์หลัก เสนอให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย ซึ่งเป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑. การพัฒนาระบบการดูแลหญิงระหว่างตั้งครรภ์และหลังคลอด

สภาพปัญหา พบว่า มีหญิงตั้งครรภ์ ร้อยละ ๑.๕ ไม่เข้ารับการฝากครรภ์ และฝากครรภ์ช้ากว่า ๑๒ สัปดาห์ ร้อยละ ๒๘.๗ และยังไม่ฝากครรภ์ไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีสาเหตุแยกตามกลุ่มเป้าหมายตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑ สภาพปัญหาและสาเหตุของการไม่เข้ารับการฝากครรภ์จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	สาเหตุ
๑. กลุ่มพิเศษ	๑. ขาดความรู้ถึงความจำเป็นในการฝากครรภ์ ๒. ขาดการวางแผนครอบครัว ๓. ขาดช่องทาง/กลไกที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์มีขีดความสามารถในการเข้าถึงระบบการฝากครรภ์ที่มีคุณภาพ

กลุ่มเป้าหมาย	สาเหตุ
๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ	๑. สูญเสียรายได้เมื่อไปฝากครรภ์ ๒. ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จำกัดการคลอดบุตรได้ ๒ คน ทำให้หญิงตั้งครรภ์เลือกที่จะไม่ไปฝากครรภ์บุตรคนที่ ๓
๓. กลุ่มแรงงานในระบบ	๑. ต้องสำรองจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝากครรภ์ ๒. กลุ่มลูกจ้างรายวันจะไม่เข้ารับการฝากครรภ์เนื่องจากกลัวสูญเสียรายได้
๔. กลุ่มข้าราชการ	-

การพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพตั้งครรภ์มีเป้าประสงค์เพื่อให้หญิงตั้งครรภ์เข้ารับการฝากครรภ์ก่อน ๑๒ สัปดาห์ และครบตามเกณฑ์ที่แพทย์กำหนด โดยกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุเป้าหมายไว้ ๓ ด้าน ได้แก่ ๑) มาตรการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ด้วยการให้พัฒนาระบบฐานข้อมูลในการดูแลเด็กปฐมวัย โดยกระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขบันทึกข้อมูลของหญิงตั้งครรภ์ทุกคนที่เข้ารับการฝากครรภ์ และบูรณาการข้อมูลกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการกระทรวงมหาดไทย เพื่อการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับการกิจต่อไป ๒) มาตรการสร้างหลักประกันในการดำเนินชีวิต ด้วยการให้เงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราตามค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานนอกระบบในวันที่ต้องไปรับการตรวจครรภ์ตามที่แพทย์สั่ง การเพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรให้กับแรงงานในระบบสำหรับการคลอดบุตรคนที่สาม การเพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีไปเข้ารับการฝากครรภ์ให้กับแรงงานในระบบ (ลูกจ้างรายวัน) โดยให้ไม่ถือเป็นวันลาและได้รับค่าจ้างในวันดังกล่าว และ ๓) มาตรการส่งเสริมสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ เพื่อให้หญิงตั้งครรภ์เข้าถึงบริการด้วยการจัดให้มีบริการคลินิกนรีนารวมเพื่อเป็นช่องทางหรือกลไกสำหรับหญิงตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมสามารถเข้าสู่ระบบการฝากครรภ์ที่มีคุณภาพ และส่งเสริมภาคีหุ้นส่วนให้มีการดูแลสนับสนุนให้การตั้งครรภ์มีคุณภาพ รวมถึงระบบการเฝ้าระวังและระบบการช่วยเหลือ โดยให้เชื่อมโยงกับสถานบริการสาธารณสุขระดับชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒. การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว

สภาพปัญหา พบว่า พ่อแม่ของเด็กต่างจังหวัดต้องเดินทางไปทำงานในเมืองใหญ่ที่ไกลบ้าน ทำให้โอกาสที่พ่อ แม่ ลูก จะอยู่ด้วยกันจึงมีน้อยจำต้องทอดทิ้งเด็กให้อยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย เรียกว่าครอบครัวแห่งกลาง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่จะมีพัฒนาการช้ากว่า และนำไปสู่ระดับสติปัญญาต่ำกว่า โดย พบว่า มีเด็กพัฒนาการล่าช้า มากถึง ร้อยละ ๓๐ (พัฒนาการทางภาษาล่าช้า ร้อยละ ๒๐ พัฒนาการทางปฏิภานไหวพริบและการเข้าสังคม ร้อยละ ๕) และยิ่งพบอีกว่ามีแม่เพียง ร้อยละ ๑๐.๓ เท่านั้นที่สามารถให้นมลูกได้เพียงอย่างเดียวมากกว่า ๖ เดือน ส่งผลต่อภาวะโภชนาการของเด็กทำให้พัฒนาการไม่สมวัย โดยมีสาเหตุแยกตามกลุ่มเป้าหมายตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๒ สภาพปัญหาและสาเหตุของการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	สาเหตุ
๑. กลุ่มพิเศษ	๑. กลัวสูญเสียรายได้เพราะไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ๒. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนารายได้
๒. กลุ่มแรงงานนอกระบบ	๑. กลัวสูญเสียรายได้เพราะไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ๒. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนารายได้
๓. กลุ่มแรงงานในระบบ	๑. รายได้ไม่เพียงพอเนื่องจากเงินที่ได้รับเป็นเพียงระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องอาศัยการทำงานล่วงเวลา (โอที) จึงทำให้ต้องใช้สิทธิ์ลาคลอดไม่ครบ ๙๐ วัน และกลับเข้าไปทำงาน ร้อยละ ๑๗.๔ ๒. กลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดวันลาคลอดเพราะกลัวสูญเสียรายได้ กลัวถูกไล่ออกจากงาน
๔. กลุ่มข้าราชการ	ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๖ เดือน

การส่งเสริมระบบการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวมีเป้าประสงค์เพื่อให้ครอบครัวมีความสามารถในการเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง โดยกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ๓ มาตรการ ได้แก่ ๑) มาตรการการส่งเสริมให้มารดาและบิดามีเวลาร่วมกันในการเลี้ยงดูบุตร โดยการขยายวันลาคลอดให้กับแม่และวันลาเลี้ยงดูบุตรให้กับพ่อผู้เป็นแรงงานในระบบและกลุ่มข้าราชการ ๒) มาตรการการให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับครอบครัว และ ๓) มาตรการส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัว เพื่อให้ครอบครัว تابหนักและหนักที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดย ๑. จัดให้มีศูนย์บริการครอบครัวในชุมชน เพื่อการเตรียมตัวเป็นพ่อแม่ การวางแผนครอบครัว การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในครอบครัว การแนะนำชีวิตสมรส การให้บริการรักษาด้านอารมณ์และจิตใจของครอบครัว รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพ การมีระบบฝากเลี้ยงในบางเวลา โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วม ๒. จัดให้มีระบบช่วยเหลือพิเศษสำหรับครอบครัวที่ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิการทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตโรคประสาท เพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการสังคมทั้งของรัฐและเอกชน และ ๓. จัดให้มีระบบการให้คำปรึกษา แนะนำ/ช่วยเหลือให้กับครอบครัว โดยเชื่อมต่อกับระบบสุขภาพปฐมภูมิ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย

สภาพปัญหา พบว่า ชนบทห่างไกลยังมีสถานรับเลี้ยงเด็กหรือถ้ามีก็ขาดแคลนผู้ดูแลที่มีความรู้ในการพัฒนาเด็กที่ได้มาตรฐานเทียบไม่ได้กับเด็กในเมืองและกรุงเทพฯที่มีครูและมีเครื่องมือในการพัฒนาสมองเด็กเล็กอย่างพร้อมพร้อมแต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ส่งผลให้กลุ่มผู้หญิงวัยทำงานในเมือง มากกว่าร้อยละ ๕๐ เข้าไม่ถึงสถานรับเลี้ยงเด็ก (Day Care) เหล่านั้น ทำให้ต้องไปใช้บริการสถานรับเลี้ยงเด็กที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่เอื้อต่อสภาพการจ้างงาน กล่าวคือจะเปิดบริการเฉพาะช่วงกลางวันซึ่งแรงงานหญิงหลายคนต้องเข้างานกะกลางคืน โดยมีสาเหตุหลัก ดังนี้ ๑. ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาอย่างเป็น

ระบบที่ชัดเจน ๒. ขาดระบบการคัดเลือกบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อการดูแลเด็กและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ และ ๓. ไม่มีมาตรฐานระดับการบริการและอัตราค่าบริการทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเตรียมความพร้อมและพัฒนาการของเด็ก

การพัฒนาาระบบบริการทางเลือกสำหรับเด็กปฐมวัย มีเป้าประสงค์ เพื่อจัดตั้งและพัฒนาสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัย อย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานบุคลากรด้านเด็กปฐมวัยและรูปแบบการให้บริการ ด้วยการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน สนับสนุนองค์ความรู้และอบรมเพิ่มทักษะ การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพการเลี้ยงดูเด็กของสถานรับเลี้ยงเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐาน การสร้างระบบการคัดเลือกบุคลากรด้านการดูแลเด็ก และสนับสนุนให้ชุมชนที่มีเด็กต้องจัดให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กทั้งในเมืองและชนบท เช่น สถานประกอบการ แพลต หมู่บ้านจัดสรรคอนโด สถานที่ก่อสร้างในขนาดใหญ่ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนางานวิจัยเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

สภาพปัญหา พบว่า การดำเนินงานด้านเด็กปฐมวัยมีหน่วยงานรับผิดชอบจำนวนหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างก็มีผลงานวิจัยเพื่อตอบสนองภารกิจของตนเองเป็นหลัก ทำให้การพัฒนายุทธศาสตร์หรือนโยบายด้านเด็กปฐมวัย ขาดทิศทางและความชัดเจน ในการประสานความร่วมมือ กับเครือข่ายเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน รวมถึงการขาดความตระหนักในการให้ความสำคัญกับการนำผลการวิจัยระดับสากลมาใช้ในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ

การพัฒนางานวิจัยเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีเป้าประสงค์ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว และระบบบริการหนุนเสริมครอบครัวและชุมชนให้มีขีดความสามารถในการเลี้ยงดูและดูแลเด็กปฐมวัย ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของครอบครัวและชุมชนในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยมีกลยุทธ์ ดังนี้ ๑. กลยุทธ์ การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ ผลงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำมากำหนดมาตรการ/นโยบายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการเลี้ยงดูและดูแลเด็กปฐมวัยให้สอดคล้องกับวิถีไทย ๒. กลยุทธ์การต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาคุณภาพการเลี้ยงดูและดูแลเด็กปฐมวัย และ ๓. กลยุทธ์การส่งเสริมสนับสนุนชุมชนในการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย

๕.๔.๒ การทบทวนกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต ได้แก่

๑. พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๔๑ ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรครรภ์หนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน

๒. พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๖๕ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสำหรับคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๐ เรื่อง การลาคลอดบุตรและการลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตร

๓.๑ การลาคลอดบุตรจะลาในวันที่คลอดก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน ๙๐ วัน

๓.๒ ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาไปช่วยเหลือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่คลอดบุตร ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันทีลา ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คลอดบุตร และให้มีสิทธิลาไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตรครั้งหนึ่งติดต่อกันได้ ไม่เกิน ๑๕ วันทำการ

๕.๔.๓ การออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการเฉพาะ

การออกกฎหมาย มีเป้าหมายเพื่อการปรับโครงสร้างและกลไกในการดูแลเด็กปฐมวัย มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๓ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนา (Safety Zone) ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็กโดยการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมในสถานที่ เช่น บ้าน/ครอบครัว ชุมชน โรงเรียนอนุบาลและสถานสงเคราะห์ เป็นต้น และให้มีการกำหนดบทลงโทษ เพื่อเป็นหลักประกันการเติบโตอย่างปลอดภัยสำหรับเด็ก

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของภารกิจ (Safety Role) ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้ง ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร อีกทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยให้มีโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เน้นความคล่องตัว บริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่ในการดูแลนโยบายและกำหนดทิศทางการดำเนินยุทธศาสตร์/แผนการวิจัยระบบสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการจัดการความรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัยให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Safety System) เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินงานและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบูรณาการระหว่างกลไกต่างๆ

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ระยะสั้น

- ๖.๑ เด็กมีสุขภาพดี มีพัฒนาการสมวัยทุกๆ ด้าน (กาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม)
- ๖.๒ เด็กมีความพร้อมในการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาระยะต่อ ๆ ไป

ระยะยาว

- ๖.๓ มีกำลังคนที่มีคุณภาพและผลิตภาพของประเทศในอนาคต
- ๖.๔ รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากเด็กในระยะยาว

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- ๗.๑ มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของเด็กปฐมวัย
- ๗.๒ มีกฎหมายและเกิดกลไกที่จำเป็นในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กปฐมวัย
- ๗.๓ มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการเด็กปฐมวัย
- ๗.๔ มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม

บรรณานุกรม

- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข , (๒๕๕๑). คู่มือไอคิวและอีคิว ความฉลาดสองด้านเพื่อความสมบูรณ์ของมนุษย์. (เอกสารอัดสำเนา)
- กรมสุขภาพจิต, (๒๕๕๗). เอกสารโครงการพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับปรับปรุง ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)
- กระทรวงศึกษาธิการ, (๒๕๕๗). จำนวนศูนย์การเรียนรู้ สถานเลี้ยงเด็กและศูนย์พัฒนาเด็ก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖. (เอกสารอัดสำเนา)
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะ, (๒๕๕๔). เอกสารคำสอน วิชา สค. ๖๓๒ นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ ภาค ๒/ ๒๕๕๔ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)
- ไกรยส ภัทราวาท, (๒๕๕๖). โอบามา ประกาศวาระแห่งชาติ "ลงทุนในเด็กปฐมวัย". (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนิกรูปแห่งชาติ, (๒๕๕๘) . เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี” วันพุธที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๕-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒. (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะทำงานพัฒนาการวิชาการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานนโยบายการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย , (๒๕๕๓). เอกสารการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน , (๒๕๕๕). แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙. (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะอนุกรรมการด้านเด็กและเยาวชน วุฒิสภา, (๒๕๕๗). การดำเนินการของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและ ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก (Child Care Center). (เอกสารอัดสำเนา)
- จงจิตต์ ฤทธิรงค์, ธเนศ กิติศรีวรพันธุ์ และวิมลทิพย์ มุสิกพันธ์, (๒๕๕๗). สถานเลี้ยงเด็กช่วยให้คนมีบุตรมากขึ้น (จริงหรือ?) ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๑๐ “ประชากรและสังคม ๒๕๕๗” หัวข้อการเกิดกับความมั่นคงในประชากรและสังคม จัดโดยสถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารอัดสำเนา)

บังอร เทพเทียน และปิยฉัตร ตระกูลวงษ์, (๒๕๕๐). การดูแลเด็กปฐมวัยของประเทศไทย. วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา: ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓.

แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.). , (๒๕๕๖).ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พรรณพิมล หล่อตระกูล , (๒๕๕๘). การพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเด็กต่ำกว่าสามขวบ: การลงทุนที่คุ้มค่า. (เอกสารอัดสำเนา)

พิริยะ ผลพิรุฬห์ , (๒๕๕๘). รายงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การศึกษาปฐมวัย. (เอกสารอัดสำเนา)

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, (๒๕๕๗). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงอายุของประเทศไทย. สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เอกสารอัดสำเนา)

ศูนย์บริการข้อมูล สสส. , (๒๕๕๓). เยาวชนไทยกับนานาภัยเสี่ยง (๑) ทุกข์ใน “ครอบครัวสมัยใหม่”. (เอกสารอัดสำเนา)

สถาบันรามจิตติ. โครงการสำรวจข้อมูล Child Watch รายจังหวัด ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๔. (เอกสารอัดสำเนา)

สมชัย จิตสุชน , (๒๕๕๔). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (๒๕๕๘).ร่างแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๕๘. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ , (๒๕๕๖). รายงานทำอย่างไรเด็กไทยถึงกินนมแม่ครบ ๖ เดือน?. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา , (๒๕๕๘). รายงานการติดตามการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ประจำปี ๒๕๕๖, ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (๒๕๕๑). รายงานประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และยูนิเซฟ ประเทศไทย, (๒๕๕๗). เอกสารประกอบเวทีสัมมนาการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคม ณ อาคารประชาธิปก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน, (๒๕๕๗). การลงทุนเพื่อการศึกษา เรื่องที่น่าทบทวน. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน, (๒๕๕๗). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ “อภิวัดการเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” วันที่ ๖-๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี จัดโดย (สสค.). (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, (๒๕๕๗). การสำรวจภาวะทำงานของประชากร. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การยูนิเซฟ, (๒๕๕๕). รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, (๒๕๕๙). รายงานผลสำรวจราชอาณาจักร การสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๕๘-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักนายกรัฐมนตรี, (๒๕๕๔). แผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม ด้วยการสร้างอนาคตของชาติด้านการพัฒนาคน เด็กและเยาวชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย, (๒๕๕๖). สถิติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๕. (เอกสารอัดสำเนา)

สุริยเดว ทรีปาตี, (๒๕๕๗). คุณภาพปฐมวัย คุณภาพประเทศ. (เอกสารอัดสำเนา)

องค์การยูเนสโก, (๒๕๕๗). รายงานการติดตามผลทั่วโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน: การเรียนการสอนกับการเรียนรู้: สู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาเพื่อปวงชน. (เอกสารอัดสำเนา)

World Bank (2012). Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand. Bangkok: The World Bank.

ภาคผนวก ง

รายงานปฏิรูปสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ
กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ

ภาคผนวก ง

รายงาน

การปฏิรูปสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ*

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ พัฒนาการด้านสิทธิและสวัสดิการคนพิการในเวทีระหว่างประเทศ

สหประชาชาติได้ประเมินจำนวนคนพิการทั่วโลกมีจำนวนราวร้อยละ ๑๐ ของประชากรโลก คือราว ๖๕๐ ล้านคน^๑ ถือเป็นกลุ่มประชากรกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่ง แต่คนพิการยังมีคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่าคนทั่วไปหลายประการในขณะที่ยัง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” รับรองไว้ว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ตลอดจนไม่ให้อุปสรรคหรือปัจจัยใดๆ มาขัดขวางกลุ่มคนพิการก็ได้รับความได้ความคุ้มครองด้วยเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘)

ในอดีตที่ผ่านมา ลักษณะให้ความช่วยเหลือ การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการของประเทศต่าง ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส โดยมุ่งแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าขณะเดียวกันเพื่อปลดปล่อยความรู้สึกเวทนาสงสารที่เกิดขึ้นในจิตใจของผู้ให้เมื่อพบเห็นคนพิการ เป็นการช่วยเหลือให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดส่งเคราะห์หรือจัดสวัสดิการด้านเงินช่วยเหลือหรือเครื่องอุปโภค บริโภค ตลอดจนความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เป็นรูปธรรมการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการในลักษณะนี้ดำเนินการร่วมกับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ เช่น เด็กกำพร้า คนยากจน คนชรา^๒

แนวคิดดังกล่าวเรื่องการพึ่งพาของรัฐของกลุ่มคนด้อยโอกาส สตรี คนพิการเริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในช่วงกว่าทศวรรษที่ ๑๙๙๐ นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา สังคมวิทยา การพัฒนาสังคมและสังคมสงเคราะห์ตะวันตกหลายท่าน ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการเสริมพลัง (empowerment) มากขึ้น องค์การของคนพิการในไทยและต่างประเทศก็ตระหนักถึงการเสริมพลังให้ผู้พิการ เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีในสังคม

สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ” เพื่อยืนยันถึงสิทธิการเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของคนพิการเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ต่อมาสหประชาชาติได้พัฒนาอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๒๐๐๖ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริม คุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวงให้ได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริม

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

^๑ Some Facts about Persons with Disabilities at <http://www.un.org/disabilities/convention/facts.shtml>

^๒ กิติพงษ์ สุทธิ , การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพคนพิการตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กรุงเทพฯ :คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(๒๕๔๓).

การเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนพิการด้านความเป็นพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยโอกาสที่เท่าเทียมกัน แก้ไขความเสียเปรียบทางสังคมของคนพิการ ส่งเสริม เรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การทำงาน การรักษาพยาบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

หลักการสำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เช่น

(เอ) การเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด สิทธิที่เท่าเทียมกัน และไม่อาจเพิกถอนได้ของ มวลมนุษยชาตินั้นก็ใช้กับคนพิการด้วย

(บี) การเคารพต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่กำหนดไว้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(ซี) ยืนยันในหลักความเป็นสากล การไม่แบ่งแยก ความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และความเชื่อมโยงกันของสิทธิมนุษยชนความต้องการจำเป็นที่คนพิการจะได้รับหลักประกันว่าจะได้อุปโภคสิทธิของตนอย่างเต็มที่โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(ดี) การเคารพต่อระลึถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และกฎหมาย ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

(อี) เข้าใจและยอมรับว่า ความพิการเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการอยู่ตลอดและความพิการเกิดขึ้น จากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีความบกพร่องใดๆ กับอุปสรรคทางเจตคติและสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้บุคคล นั้นไม่สามารถมีส่วนร่วมในสังคมนั้นอย่างเต็มที่และมีประสิทธิผลบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

(เอฟ) ยอมรับถึงความสำคัญของหลักการและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการระดับ โลกเกี่ยวกับคนพิการ และข้อกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่คนพิการ ส่งเสริม จัดทำ และประเมินผลนโยบาย แผน โปรแกรมและการปฏิบัติการในระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ เพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับคนพิการ

(จี) เน้นย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการประเด็นความพิการให้อยู่ในกระแสหลักของ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่ยั่งยืน

(เฮช) ยอมรับว่าการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดๆ บนพื้นฐานของความพิการเป็นการละเมิดสิทธิและ เสรีภาพที่มีมาแต่กำเนิดของมนุษย์

(ไอ) ยอมรับต่อไปถึงความหลากหลายของคนพิการ

(เจ) ยอมรับถึงความต้องการจำเป็นที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการทุกคน รวมทั้งผู้ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษเพิ่มขึ้น

ฯลฯ

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ (พ.ศ. ๒๕๒๖) เป็นปีคนพิการสากล (International Year of Disabled Persons) ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๘๒ สมัชชาใหญ่องค์การ สหประชาชาติได้มีมติเห็นชอบ “แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ” (World Programme of Action Concerning Disabled Persons^๓) เพื่อเป็นยุทธศาสตร์การปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับคนพิการของ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ โดยมุ่งเน้นใน ๓ ประเด็นหลักคือ การป้องกันความพิการ การฟื้นฟูคนพิการ

^๓ World Programme of Action concerning Disabled Persons (A/RES/3๗/52, 3 December 1๙๘2).

และการสร้างความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคด้านโอกาสของคนพิการ^๕ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้วันที่ ๓ ธันวาคม ของทุกปีเป็น “วันคนพิการสากล” ซึ่งทำให้เกิดกิจกรรมรูปแบบต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงเพื่อเป็นการรำลึกถึงแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการด้วย

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้มีการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ร่วมกับองค์กรคนพิการ และได้ประกาศ “ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๔๕” พร้อมแผนปฏิบัติการที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของคนพิการต่อเนื่องด้วยการประกาศทศวรรษที่ ๒ ของคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๕ พร้อมด้วย “กรอบการปฏิบัติงานแห่งสหประชาชาติจากทะเลสาบบิวกอสั่งคมบูรณาการปราศจากอุปสรรคและตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการ” หรือที่เรียกกันว่า Biwako Millennium Framework for Action หรือ BMF การประกาศกรอบและแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานด้านคนพิการของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมสังคมบูรณาการปราศจากอุปสรรค และตั้งอยู่บนฐานของสิทธิ ได้กำหนดหลักการและนโยบายที่จะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางโอกาสและการบำบัดรักษาคนพิการ รวมทั้งสิทธิคนพิการที่จะได้รับความเสมอภาคทางการศึกษา สุขภาพ สารสนเทศและการติดต่อสื่อสาร การฝึกอบรมและการจ้างงานและบริการสังคมสาขาอื่น ๆ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรด้านคนพิการ การรวบรวมและวิเคราะห์สถิติข้อมูลด้านคนพิการเพื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีจุดเน้นที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน เพื่อเป็นฐานในการดำเนินงานป้องกันสาเหตุความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพและการให้ความสำคัญกับการออกแบบที่เป็นสากล สำหรับทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

๑.๒ พัฒนาการด้านสิทธิและสวัสดิการคนพิการในไทย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๔ – ๒๕๕๐ เกี่ยวกับคนพิการ^๕ ในประเทศไทย^๖ พบว่า จำนวนคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำโครงการสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพทุก ๕ ปี เริ่มครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยแยกความพิการออกจากโครงการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ ข้อมูลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ คาดการณ์ว่ามีประชากรที่เป็นคนพิการประมาณ ๑.๙ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๙ ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับข้อมูลสถิติจำนวนคนพิการที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมและคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ข้อมูลของ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘^๗ ระบุว่า มีคนพิการที่ลงทะเบียนกับกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีจำนวน ๑,๖๗๖,๐๔๔ ราย

^๕ History of United Nations and Persons with Disabilities - The World Programme of Action Concerning Disabled Persons at <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=131>

^๖ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

^๗ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. “แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙”, น.๑๐-๑๔.

^๘ สถิติคนพิการ at <http://nep.go.th/th/disability-statistic> (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

จากประชากรที่พิการทั้งหมด จำนวน ๑.๙ ล้านคน เกือบทุกคน (จำนวน ๑.๘ ล้านคน หรือ ร้อยละ ๙๗.๙) มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพ มีลักษณะความบกพร่อง จำนวน ๑.๓ ล้านคน ร้อยละ ๗๐.๕ และมีประชากรพิการประมาณ ๑ ใน ๕ (จำนวน ๐.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๒๑.๐) ที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง สังเกตได้ว่า มีประชากรที่มีความพิการจำนวนมากประมาณ ๑.๓ ล้านคน หรือร้อยละ ๗๐.๕ ที่มีความพิการมากกว่า ๑ ประเภทใน ๓ ประเภทใหญ่ๆ โดยมีประชากรที่พิการ ร้อยละ ๑๘.๘ มีความพิการทั้ง ๓ ประเภทใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรพิการที่รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ ยังพบว่าประชากรพิการที่มีลักษณะความบกพร่องเกือบทุกคน มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพด้วย สำหรับสัดส่วนความพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ได้จัดเก็บข้อมูลผู้มาขึ้นทะเบียน (ออกบัตรประจำตัวคนพิการ) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๓ เป็นระยะเวลา ๑๔ ปี พบว่าสัดส่วนของประเภทความพิการมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยคนพิการด้านการเรียนรู้ มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในสองปีหลัง เช่นเดียวกับความพิการด้านการเห็น และคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายที่มีแนวโน้มสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ความพิการด้านสติปัญญา ด้านจิตใจ และความพิการที่ไม่ได้ระบุมีแนวโน้มสัดส่วนที่ลดลง สำหรับคนพิการด้านการเคลื่อนไหวมีแนวโน้มสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างคงที่

ข้อมูลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๕^๔ โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จากจำนวนครัวเรือนตัวอย่างประมาณ ๗๒,๘๐๐ ครัวเรือน จากการสอบถามประชากรทุกกลุ่มอายุในปี ๒๕๕๕ พบมีผู้พิการทั้งสิ้นจำนวน ๑.๕ ล้านคน หรือ ร้อยละ ๒.๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยเป็นผู้ที่มีลักษณะพิการอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ลักษณะดังนี้ คือ ๑) เป็นประชากรที่มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพที่เป็นข้อจำกัดในการทำกิจกรรมมีร้อยละ ๒.๑ (๑.๔ ล้านคน) ๒) ประชากรที่มีความลำบากในการดูแลตนเองหรือทำกิจวัตรส่วนตัว มีร้อยละ ๐.๕ (๐.๓ ล้านคน) หรือ ๓) ประชากรที่มีลักษณะความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา มีร้อยละ ๑.๖ (๑.๑ ล้านคน)

ผลการสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๕๕ มีข้อมูลสถิติที่น่าสนใจดังนี้

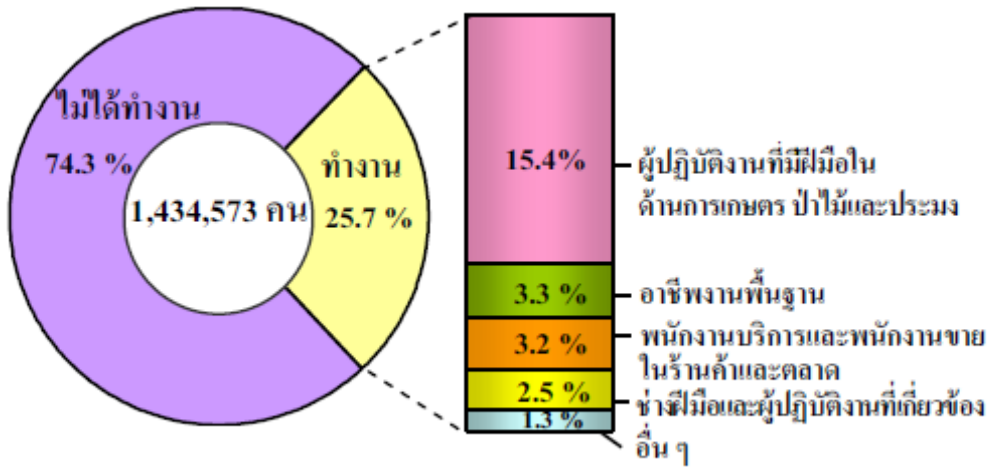
การทำงานและอาชีพของประชากรที่พิการ

เมื่อพิจารณาการทำงานของประชากรพิการที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี ขึ้นไป จำนวน ๑.๔ ล้านคน พบว่า มีประมาณสามในสี่ (ร้อยละ ๗๔.๓) ที่ไม่ได้ทำงาน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรพิการในวัยสูงอายุตั้งแต่ ๖๐ ปี ขึ้นไป มากที่สุดถึงร้อยละ ๔๙.๙ รองลงมาเป็นวัยทำงาน (อายุ ๒๕ - ๕๙ ปี) มีร้อยละ ๑๙.๙ และวัยเยาวชน (อายุ ๑๕ - ๒๔ ปี) เพียงร้อยละ ๔.๕

สำหรับประชากรพิการที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี ขึ้นไป มีงานทำเพียงประมาณหนึ่งในสี่ (ร้อยละ ๒๕.๗) โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมงมากที่สุด (ร้อยละ ๑๕.๔) รองลงมาคือ อาชีพงานพื้นฐานซึ่งเป็นงานที่ใช้แรงงานเป็นหลัก พนักงานบริการ/พนักงานขายในร้านค้า/ตลาด และช่างฝีมือ/ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ ๓.๓, ๓.๒ และ ๒.๕ ตามลำดับ) (ดูแผนภูมิ ๑)

^๔ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “รายงานการสำรวจความพิการ พ.ศ. ๒๕๕๕” (๒๕๕๖).

แผนภูมิ ๑ การทำงานและอาชีพของประชากรที่พิการ



ผลการศึกษาเรื่องสิทธิด้านอาชีพของคนพิการ^๔ พบว่า ภาพรวมคนพิการทุกประเภทต้องการมีอาชีพที่เหมาะสมกับลักษณะความพิการเฉพาะของตน อาชีพที่คนพิการทำได้มีหลายอย่างมิใช่แค่เพียงขายลอตเตอรี่และนวดแผนไทยเท่านั้น อาชีพที่ปรากฏในการสนทนากลุ่ม ได้แก่ การประกอบอาชีพอิสระทำการเกษตร เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ตัดผม ศิลปะประดิษฐ์ หัตถกรรม (ถักแห เปลญวน) ขายลอตเตอรี่ นวดการทำงานในตำแหน่งพนักงานเสิร์ฟ โอเพอร์เรเตอร์ ประชาสัมพันธ์ การเข้าทำงานในหน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการทำงานในภาคเอกชนมักจะเป็นบริษัทใหญ่ที่เปิดโอกาสให้คนพิการเข้าทำงาน ทั้งนี้ กลุ่มคนพิการทางการเคลื่อนไหวมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านอาชีพมากกว่ากลุ่มอื่น รองลงมาคือคนพิการทางการมองเห็น สำหรับคนพิการทางการได้ยินและทางจิตมักจะต้องประกอบอาชีพอิสระ ส่วนเด็กออทิสติกและดาวน์ซินโดรมส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพใด ต้องอาศัยแม่ สมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแล ซึ่งผู้ดูแลคนพิการกลุ่มหลังนี้ต้องการมีอาชีพที่สามารถทำได้ที่บ้านเพื่อที่จะได้มีโอกาสดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด

เหตุผลของการถูกกีดกันไม่ให้เข้าทำงานในหน่วยงานเท่าที่ปรากฏ ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขด้านอายุ การศึกษา ประเภทความพิการและค่าตอบแทนที่ง่ายต่ำกว่ามาตรฐานและไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐที่รับคนพิการเข้าทำงาน

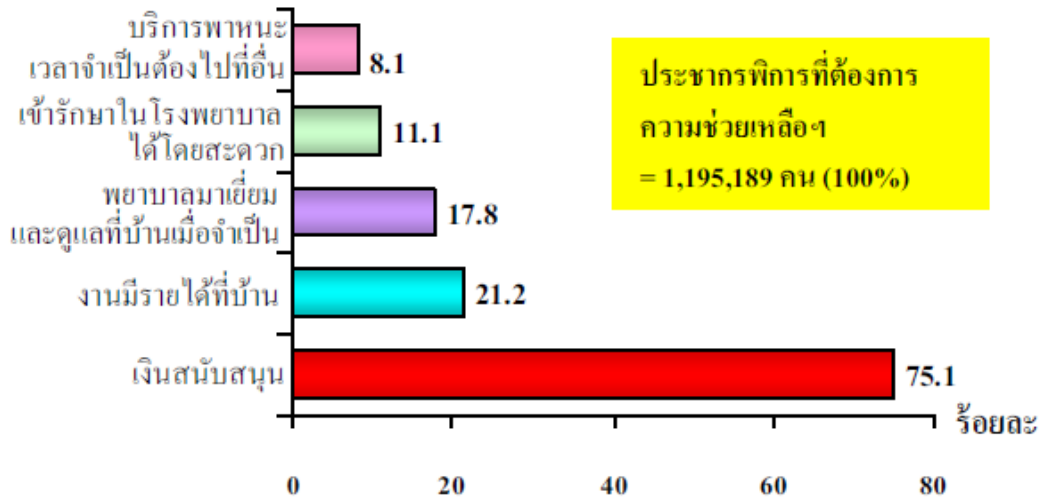
ความต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐ

ประชากรที่พิการส่วนใหญ่ในประเทศคือ ราวร้อยละ ๘๐.๘ ต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการที่เกี่ยวกับการดูแลจากรัฐเพิ่มเติม โดยสามารถจัดแบ่งลักษณะความช่วยเหลือที่ต้องการมากที่สุด ๕ ลำดับแรก คือ ๑) เงินสนับสนุน ๒) ต้องการงานมีรายได้บ้าน ๓) พยาบาลมาเยี่ยมและดูแลที่บ้านเมื่อจำเป็น

^๔ ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และคณะ, รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะสิ้นสุดแผนฯ) จัดทำโดย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ สนับสนุนโดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ธันวาคม ๒๕๕๕), น.๒๕ - ๒๖.

๔) การเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลได้โดยสะดวก และ ๕) ต้องการให้มีบริการพาหนะเวลาจำเป็นต้องไปที่อื่น (คิดเป็น ร้อยละ ๗๕.๑, ๒๑.๒, ๑๗.๘, ๑๑.๑ และ ๘.๑ ตามลำดับ) (ดูแผนภูมิ ๒)

แผนภูมิ ๒ ความต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐของประชากรที่พิการ ๕ ลำดับแรก



1/ ตอบได้ไม่เกิน 2 คำตอบ

สำหรับข้อมูลสวัสดิการคนพิการที่สำคัญคือ สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีข้อมูลสำคัญคือ ประชากรที่พิการเกือบทุกคน (ร้อยละ ๙๘.๔) ได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลหลักของรัฐ โดยส่วนใหญ่ได้รับจากบัตรประกันสุขภาพถึงร้อยละ ๙๒.๑ และมีประชากรพิการเพียงส่วนน้อยที่ได้รับสวัสดิการข้าราชการ/ข้าราชการบำนาญ/รัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๔.๙) และบัตรประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน (ร้อยละ ๑.๔)

ข้อมูลสถิติการคาดการณ์ของจำนวนประชากรของประเทศไทย ซึ่งวิเคราะห์โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใน พ.ศ. ๒๕๕๐พบว่า กลุ่มคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีเหตุปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อจำนวนคนพิการ เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากการเป็นสังคมสูงอายุของไทย จำนวนผู้สูงอายุที่มีสาเหตุของสุขภาพร่างกาย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความหนาแน่นของกระดูกและความพิการที่เกิดจากอุบัติเหตุบนท้องถนน ความพิการที่เกิดจากภัยพิบัติ ความพิการที่เกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน และความพิการที่เกิดจากภายในครัวเรือนที่เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้

เดิมนั้น คนในสังคมไทยมักเชื่อว่าคนพิการทำอะไรไม่ได้เป็นภาระของสังคม กฎหมายจึงห้ามคนพิการประกอบวิชาชีพทุกชนิด คนหูหนวกและเป็นใบ้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โรงเรียน สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับคนพิการเข้าศึกษาและทำงาน การพบเห็นคนพิการเป็นคนขอทานจึงเป็นเรื่องธรรมดา การช่วยเหลือคนพิการเน้นการสงเคราะห์ การช่วยคนพิการเป็นเรื่องที่นายกองแต่การไม่ช่วยเหลือคนพิการเป็นเรื่องปกติ การรับคนพิการเข้าเรียนหรือเข้าทำงานจะต้องอยู่บนฐานของการสงเคราะห์ แล้วแต่ครูใหญ่หรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นหลัก สังคม

ในยุคนี้เรียกว่า สังคมเวทนานิยม ใช้ความรู้สึกเป็นหลัก แล้วแต่ผู้มีอำนาจว่าจะรู้สึกอยากช่วยหรือไม่อยากช่วย เป็นสำคัญ

จากกระแสการพัฒนาด้านคนพิการในระดับสากล ส่งผลต่อประเทศไทยให้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านคนพิการ ดังจะเห็นได้จากเมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการสากล ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของคนพิการฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ พร้อมทั้งการผลักดันให้มีกฎระเบียบตามสิทธิคนพิการ การกำหนดแผนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ นอกจากนี้กฎหมายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว ยังได้มีการจัดทำ “แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐ -๒๕๔๔” นับเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดแผนระดับชาติด้านคนพิการ

ผลจากการณรงค์ของคนพิการมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้มีการตรากฎหมายคนพิการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาและฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่คนพิการ จึงมีการริเริ่มจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ เช่น สวัสดิการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้วยกระบวนการทางการแพทย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีสิทธิได้รับบริการ สื่ออุปกรณ์ บริการและการช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย” มีเนื้อหาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของคนพิการ ซึ่งพึงได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ภายใต้ปฏิญญานี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศ อายุ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่คนพิการควรได้รับรวม ๑๔ ประการ คือ

“๑. คนพิการ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิ และเสรีภาพแห่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ภายใต้ปฏิญญานี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศอายุ หรือสถานะอื่นใด

๒. คนพิการ มีสิทธิแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

๓. คนพิการ มีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแผนงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๔. คนพิการ มีสิทธิได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพ และพัฒนาตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวของคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้าน เพื่อให้สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนาคนพิการอย่างเต็มศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล

๕. คนพิการ มีสิทธิได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระได้ด้วยตนเองอย่างเต็มศักยภาพของแต่ละบุคคล

๖. คนพิการ มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกรูปแบบของการจัดการศึกษาตามต้องการของคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิตโดยไม่มีการจำกัด กีดกัน เลือกปฏิบัติ หรือข้อยกเว้นใด ๆ

๗. คนพิการ มีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพการฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงาน หรือว่าจ้างงานเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถ โดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า รวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่มีการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ

๘. คนพิการ มีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกคุกคามทางเพศทำร้ายร่างกายและจิตใจ กักขัง เอาไรต์เอาเปรียบ หรือการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากความพิการ ทั้งนี้ ให้ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๙. คนพิการ มีสิทธิอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนของตน และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม

๑๐. คนพิการ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๑๑. คนพิการ มีสิทธิได้รับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัวชุมชนและสังคมได้รับรู้ และเข้าใจคนพิการในทางที่สร้างสรรค์ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิศักยภาพ และความสามารถ รวมทั้งการบำเพ็ญประโยชน์ของคนพิการ

๑๒. คนพิการ มีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนให้มีสื่อทุกประเภทที่เหมาะสมกับความพิการ รวมทั้งต้องจัดให้มีล่ามภาษา มือ อักษรเบรลล์สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรืออุปกรณ์พิเศษอื่น ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร

๑๓. คนพิการ และครอบครัว ชุมชน สังคม มีสิทธิได้รับ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อทราบถึงสิทธิอันระบุไว้ในปฏิญญานี้โดยทั่วถึง

๑๔. รัฐต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามพันธสัญญาที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ซึ่งได้ลงนามหรือตกลงร่วมกันในระดับประเทศ และระดับนานาชาติ”

นโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พัฒนาการด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่สำคัญคือ การจัดทำ “แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ” ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศไทยให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดช่วงเวลาของแผนแต่ละฉบับในระยะเวลา ๕ ปี เพื่อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฯ ให้สามารถบรรลุเป้าประสงค์ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับแรกคือปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ สำหรับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

รายงานผลการศึกษาค้นคว้าติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว สรุปได้ดังนี้^{๑๐}

๑. ปัญหาเกี่ยวกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔

๑) ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่การวางแผน การจัดลำดับความสำคัญ การจัดสรรงานให้แก่หน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณตามภาระงาน

๒) การกำหนดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของแผนฯ ยังมีความสับสนและซ้อนทับกัน ทำให้การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในด้านคนพิการสับสน และมีการทำงานซ้ำซ้อน ทำให้เสียงบประมาณและเวลาของผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้ว

๒. ปัญหาด้านงบประมาณ

หน่วยงานที่ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานด้านคนพิการ เนื่องจากสำนักงบประมาณพิจารณาว่าไม่ได้เป็นงานหลักของหน่วยงาน

๓. ปัญหาด้านบุคลากร

๓.๑) การพัฒนาบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนพิการมีเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดในกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) แต่ยังคงขาดข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะด้านต่างๆตามมาตรฐานที่เพิ่มขึ้นเป็นรายปีอย่างชัดเจน เพราะขาดระบบฐานข้อมูลขององค์กรในเรื่องนี้

๓.๒) บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับคนพิการยังมีน้อย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดระบบฐานข้อมูลที่ได้มาตรฐานสามารถเชื่อมโยงกันได้ หน่วยงานบางแห่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างบุคคล/องค์กรภายนอกมาออกแบบติดตั้งระบบให้ได้ตามมาตรฐาน แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้ว บุคลากรภายในไม่สามารถดำเนินงานต่อได้เพราะยังขาดทั้งความรู้และทักษะทางเทคโนโลยี และขาดความเข้าใจในความสัมพันธ์ของข้อมูลที่จะต้องเชื่อมโยงกันได้เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

๓.๓) องค์กรคนพิการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังมีปัญหาเด่นชัดในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของแกนนำคนพิการรุ่นหนุ่มสาวเพื่อรับช่วงการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งยังขาดการเน้นการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งอาจมีผลต่อการล้มเลิก ชะงักงัน ขาดการทำงานอย่างต่อเนื่องขององค์กรคนพิการขนาดเล็กในอนาคตอันใกล้

๓.๔) ขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทางด้านคนพิการทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจิตแพทย์ นักกายภาพบำบัด พยาบาล ครูพี่เลี้ยง ครูแนะแนว ล่ามภาษามือ นอกจากนี้บุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลคนพิการ/อาสาสมัครที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลให้ความช่วยเหลือคนพิการ

๓.๕) ล่ามภาษามือที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ไม่มีความมั่นคงและไม่มีความก้าวหน้าจึงเปลี่ยนไปประกอบอาชีพครูในโรงเรียนแทนการเป็นล่ามภาษามือทำให้เกิดการขาดแคลนล่ามภาษามือสำหรับคนหูหนวก

^{๑๐} ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และคณะ, เรื่องเดียวกัน, บทที่ ๖.

๔. ปัญหาการบริหารจัดการและการดำเนินงานกองทุนด้านคนพิการ

การบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คนพิการเข้าถึงได้ยาก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน เช่น ระเบียบกองทุน การกลั่นกรองโครงการ และระยะเวลาอนุมัติโครงการ ข้อจำกัดของคนพิการและองค์กรด้านคนพิการในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ

๕. ปัญหาองค์ความรู้ด้านคนพิการ

๕.๑) บุคลากรของหน่วยงานรัฐและองค์กรด้านคนพิการขาดความรู้และทักษะที่มากพอในการทำวิจัยด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องจัดจ้างนักวิจัยภายนอก ซึ่งอาจได้ผู้ทำวิจัยที่ขาดความรู้ความเข้าใจ ความพิการและคนพิการอย่างลึกซึ้ง ทำให้ผลการวิจัยไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

๕.๒) งานวิจัยที่เกี่ยวกับความพิการและคนพิการมีน้อย ทำให้ขาดองค์ความรู้และขาดนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเฉพาะกลุ่มและการพัฒนานโยบายในภาพรวม

๕.๓) รูปแบบของสื่อประเภทต่าง ๆ ที่คนพิการสามารถเข้าใจและเข้าถึงได้โดยง่ายยังมีน้อย เช่น รายการโทรทัศน์ที่มีล่ามภาษามือมีเพียงช่องเดียว สื่อเสียงสำหรับคนตาบอด หนังสือภาพสำหรับเด็กออทิสติก

๖. ปัญหาเจตคติต่อความพิการและคนพิการ

เจตคติต่อความพิการและคนพิการยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง คนพิการยังออกมาแสดงตนสู่สังคมน้อย รวมทั้งสื่อสารมวลชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำเสนอศักยภาพของคนพิการ ทำให้เจตคติของผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการและสังคมโดยรวมที่มีต่อความพิการและคนพิการยังไม่เป็นเชิงบวกเท่าที่ควร ส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิและโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๗. ปัญหาการเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสาร

๗.๑) การให้บริการทางสังคมต่อคนพิการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน (การแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคมและข้อมูลข่าวสาร) ยังมีไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

๗.๒) ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากประเภทความพิการ เป็นอุปสรรคต่อความยากลำบากในการเข้าถึงบริการ เช่น คนหูหนวก คนพิการทางการเคลื่อนไหว ผู้บกพร่องทางจิต ฯลฯ ไม่มีเวลาเนื่องจากต้องทำงานทั้งคนพิการและผู้ดูแล

๗.๓) สื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ความพิการและการดำรงชีวิตอิสระมีไม่เพียงพอและไม่มีคุณภาพ

๗.๔) การจดทะเบียนคนพิการยังไม่ครอบคลุมคนพิการทุกคน

๘. ปัญหาการรวมตัวและการพัฒนาศักยภาพขององค์กรคนพิการและเครือข่าย

องค์กรคนพิการจำนวนมากยังขาดการพัฒนาศักยภาพขององค์กร บุคลากรในองค์กรขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๕ ประการคือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ สร้างสภาพแวดล้อม พัฒนาเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ สร้างเสริมพลังอำนาจให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ สร้างเสริมเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อความพิการและคนพิการ

วิสัยทัศน์ คือ คนพิการดำรงชีวิตอิสระร่วมกับทุกคนในสังคมอย่างมีความสุข สามารถเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

พันธกิจ

๑. สร้างสังคมบูรณาการเพื่อคนพิการและทุกคนในสังคม

๒. เสริมพลังคนพิการให้เข้าถึงระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

๓. ส่งเสริมการขับเคลื่อนองค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

๔. สร้างสังคมให้มีเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อความพิการและคนพิการ

เป้าประสงค์

๑. คนพิการและผู้ดูแลคนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

๒. กฎหมาย กลไก และวิธีปฏิบัติ ที่เป็นอุปสรรคได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. สังคมมีสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

๔. คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากระบบบริการด้านสุขภาพ การศึกษา อาชีพ กีฬา และการท่องเที่ยว รวมถึงสร้างระบบการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๕. กลไกด้านการเงินและการคลังได้รับการพัฒนาให้เกิดแหล่งรายได้เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ

๖. การศึกษาวิจัยด้านคนพิการได้ถูกนำไปพัฒนานโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างเป็นรูปธรรม

๗. องค์กรด้านคนพิการ ผู้นำคนพิการและเครือข่ายทุกระดับทุกพื้นที่มีศักยภาพสามารถขับเคลื่อนงานด้านคนพิการให้เกิดประสิทธิผลต่อเนื่องและยั่งยืน

๘. คนพิการมีความมั่นใจ ตระหนักในสิทธิ คุณค่า และศักดิ์ศรีของตนเอง รวมถึงมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

๙. สังคมมีความรู้ความเข้าใจคนพิการและมีส่วนร่วมลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการคนพิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ถูกยกเลิกไป มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของคนพิการไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมขององค์กรคนพิการในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สิทธิของคนพิการถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ๔๐ ๔๙ ๕๔ ๘๐ (๑) และ ๑๕๒ เช่น

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

“มาตรา ๕๔ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

“มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และ วัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้. . .”

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยยกเลิกกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับปัจจุบัน มีสาระสำคัญที่เน้นเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ มิได้มุ่งเน้นเรื่องสงเคราะห์เป็นหลัก ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้คนพิการได้รับสวัสดิการบนฐานสิทธิ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนพิการค่อนข้างครบถ้วน และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้จัดสวัสดิการให้แก่คนพิการทุกคนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปัจจุบันมีระเบียบตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีสิทธิได้รับรถโยก เป็นต้น ผลจากการที่มีบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สิทธิและสวัสดิการแก่คนพิการไว้ มีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติและเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายฉบับใหม่ โดยได้มาทดแทนกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้บังคับใช้มานาน และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์สังคมในปัจจุบัน โดยให้สิทธิประโยชน์และคุ้มครองคนพิการ เพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกาย หรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก

อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป โดยมีมาตราที่สำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ รับรองสิทธิและการจัดสวัสดิการสำหรับคนพิการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มีเนื้อหาดังนี้

“มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(๒) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

(๔) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(๕) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหาทุนความว่าต่างแตกต่างกันให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภทตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง

(๗) บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

(๙) การจัดสวัสดิการเบี่ยงความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(๑๐) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ช่วยคนพิการ ให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการ มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มิได้มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

คนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๖๖ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด”

บทบัญญัติอื่น ๆ ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม สนับสนุนสวัสดิการคนพิการ มีดังนี้

“มาตรา ๒๗ ให้สมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้รับเงินสนับสนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

“มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน”

ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิคนพิการ แต่ไม่ขอนำมาวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ เช่น พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ แผนงานและกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว แต่ในทางความเป็นจริง คนพิการจำนวนมากยังคงประสบความยากลำบากในการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิต ทำให้มีคนพิการส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าบุคคลทั่วไป คนพิการเป็นทรัพยากรส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เนื่องสภาพความพิการเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต ในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมและโดยที่สมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่างๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป ฉะนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม

๒. ประเด็นปฏิรูป

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดสวัสดิการให้กับคนพิการค่อนข้างครบถ้วน โดยเฉพาะสิทธิด้านการรับบริการ สุขภาพ ด้านการศึกษา แต่คนพิการจำนวนมากยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เนื่องจากขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ ทำให้ขาดรายได้เลี้ยงชีพ ปัจจัยเชิงพื้นที่ก็เป็นอุปสรรคที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ กล่าวคือ กลุ่มคนพิการที่อาศัยในเมืองเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ แต่คนพิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการคนพิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการตามสวัสดิการนั้นอยู่ที่ ส่วนกลาง กระจุกตัวอยู่ในเมือง ปัญหาใหญ่ของสวัสดิการคนพิการคือ คนพิการได้รับสวัสดิการไม่ทั่วถึง และการให้บริการบางอย่างยังไม่มีมาตรฐาน

อาจกล่าวได้ว่า คนพิการเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคมอย่างชัดเจน คนพิการอาจเกิดจากความพิการมาแต่กำเนิดหรือพิการภายหลัง ครอบครัวของคนพิการส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน รายได้ไม่แน่นอน อีกทั้งคนส่วนใหญ่ในสังคมยังมีทัศนคติในทางลบ ไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการ รวมทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือคนใกล้ชิดของคนพิการบางคนก็ยังมีทัศนคติต่อคนพิการในครอบครัวของตนแบบผิด ๆ ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถเรียนรู้หรือปรับตัวกับสังคมภายนอก

ปัญหาการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของคนพิการ^{๑๑} เกิดจากสาเหตุที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทความพิการ^{๑๒} จึงเป็นเหตุให้การเข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาจากปัญหาในภาพรวมมีสาเหตุหลัก ๒ ประการคือ

ประการแรก เกิดจากตัวคนพิการหรือครอบครัวคนพิการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการหรือครอบครัวที่อยู่ในชนบทซึ่งค่อนข้างมีฐานะยากจน และการศึกษาต่าง ๆ อีกทั้งยังอยู่ห่างไกลแหล่งให้บริการ ดังนั้นโอกาสที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือแหล่งที่ให้บริการเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านต่าง ๆ จึงค่อนข้างมีจำกัด ไม่ว่าจะเป็นบริการทางด้านกายภาพบำบัด การศึกษา การมีงานทำหรือการมีส่วนร่วมในสังคม อีกทั้งคนพิการและครอบครัวส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิที่พึงได้ จึงทำให้ไม่ได้เรียกร้องสิทธิของคนพิการ หวังรอคอยบริการตามหน่วยงานต่าง ๆ จะหยิบยื่นให้

ประการที่สอง เกิดจากแหล่งให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน มิได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการ เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหว ประสบปัญหาในการเข้าถึงตั้งแต่เริ่มแรก ด้วยระบบคมนาคม บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งให้บริการไม่เอื้ออำนวยและความสะดวก เช่น ไม่มีทางลาดหรือคนหูหนวกเมื่อเมื่อไปแหล่งให้บริการ ไม่มีล่ามภาษามือให้บริการ หรือคนตาบอดไม่มีหนังสือเสียงหรือ

^{๑๑} รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ” โดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ร่วมกับ มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการและศูนย์ศึกษาความพิการเชิงสังคม (มีนาคม 2553), น.65-66.

^{๑๒} ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดประเภทความพิการ มี ๗ ประเภท ดังนี้

- (๑) ความพิการทางการเห็น
- (๒) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย
- (๓) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย
- (๔) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม
- (๕) ความพิการทางสติปัญญา
- (๖) ความพิการทางการเรียนรู้
- (๗) ความพิการทางออทิสติก

อักษรเบรลล์ จึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลหรือเข้าถึงสถานบริการได้ นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวกับคนพิการยังไม่มี ความชัดเจน ขาดการประสานงานที่ดี

การทำให้สังคมฐานสิทธิ (Rights-Based Society) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสังคมสำหรับทุกคน (Society for All) “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” (Inclusive Society) เกิดขึ้นได้ในความเป็นจริงนั้น คนในสังคมจะต้องยอมรับความหลากหลายและความเสมอภาคของบุคคล รวมถึงคนพิการ กล่าวคือ สังคมจะต้องมีความเชื่อว่าคนพิการมีความสามารถ ชอบได้รับการสนับสนุนให้ทำเรื่องที่ท้าทาย แต่ละบุคคล ได้รับการพัฒนาให้ใช้สิ่งที่มียู่หรือเหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะและบริการสาธารณะต้องเอื้อให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ในสังคมฐานสิทธิหรือสังคมสำหรับทุกคนการพบเห็นคนพิการได้รับการศึกษามิงานทำร่วมกับบุคคลทั่วไปเป็นเรื่องธรรมดา เป็นสังคมที่คนพิการไม่ได้เป็นภาระ แต่เป็นพลังให้กับสังคม

เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาสิทธิและสวัสดิการอย่างเป็นระบบ จึงมีข้อเสนอประเด็นการศึกษารวม ๔ ประเด็น คือ

๑. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน
๒. การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป
๓. การพัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ
๔. การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๓. วิธีพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ผลการศึกษานี้จัดทำขึ้นจากการศึกษาทางวิชาการ ได้แก่

๑. การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ เอกสาร รายงานวิชาการ นโยบาย ยุทธศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการคนพิการ

๒. การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมการ ฯ ได้พิจารณากรอบแนวทางการจัดทำรายงานเรื่องสวัสดิการเต็มเต็มในส่วนคนพิการ และเห็นชอบให้จัดทำรายงานการศึกษาดังกล่าว

๓. การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมคณะอนุกรรมการ ฯ มีมติเห็นชอบรายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ประธานอนุกรรมการ ฯ และให้มีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. สรุปผลการพิจารณาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการเป็นการทำให้สิทธิได้รับสวัสดิการของคนพิการให้เป็นจริง (Make the Rights Real) ทำให้คนพิการมีการศึกษา มีงานทำร่วมกับคนทั่วไป ฟังตนเองได้ และเป็นที่ยังของคนอื่นได้ คนพิการที่ฟังตนเองไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างที่มีมนุษย์ฟังมี คนพิการเป็นความหลากหลายของประชาชน มีสิทธิ เสรีภาพ โอกาสและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป เป็นการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับคนพิการ มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๑. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน

ความเสมอภาคในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เรียกว่า สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและในการเคลื่อนไหว (Freedom of Movement) คำว่า “สภาพแวดล้อม” คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่จับต้องได้เท่านั้น เช่น อาคารสถานที่ ถนนหนทาง แต่เมื่อเหตุการณ์ผ่านไปมีวิวัฒนาการมากขึ้นก็ทำให้เข้าใจมากขึ้นว่า สภาพแวดล้อมหมายถึงบริการ หมายถึงการสื่อสาร หมายถึงข้อมูลสารและองค์ความรู้ด้วย เพราะฉะนั้น คำว่า ความเสมอภาคในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ หรือเป็นสาระสำคัญอันหนึ่งที่จะเป็นตัวชี้วัดว่าเกิดความเสมอภาคขึ้นจริงหรือเกิดความเป็นธรรมขึ้นจริงหรือไม่

ความสามารถในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก (Accessibility) ประกอบด้วย ๓ มิติร่วมกัน (กรุณาดูภาพประกอบ) ได้แก่^{๑๓}

มิติที่ ๑ การออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม หรือเรียกว่า Universal Design^{๑๔} (UD) เป็นกรอบใหม่ เป็นหลักใหญ่ที่ใช้ครอบคลุมทั้งหมด และเป็นอุดมคติ

มิติที่ ๒ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก หรือเรียกว่า Assistive Technology (AT) เป็นหลักเฉพาะที่มาตอบใจทุกเฉพาะกิจ เฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกลุ่มคน ทั้งสองอย่างต้องไปคู่กันเสมอทั้งออกแบบสากลและเป็นธรรมและจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ดังกล่าวแล้วข้างต้น

มิติที่ ๓ คือการช่วยเหลืออย่างพอเพียงหรือสมเหตุสมผล ที่เรียกว่า Reasonable Accommodation (RA) เป็นเรื่องมนุษย์ต่อมนุษย์ เป็นการช่วยเหลืออย่างมีเหตุมีผล ผู้ให้ก็เต็มใจ ผู้รับก็ยินดี ถ้าพูดแบบไทยๆเป็นการช่วยเหลืออย่างพอเพียงไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด

^{๑๓} มณฑิร บุญตัน, แนวคิดในการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (เอกสารถอดความจากการเสวนา เรื่อง “การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อคนทั้งมวล” จัดโดย คณะอนุกรรมการด้านคนพิการ คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วันอังคารที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม คณะกรรมการ อาคารรัฐสภา ๒)

^{๑๔} อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มาตรา 2 กำหนดนิยามคำว่า “Universal design” ไว้ดังนี้

“การออกแบบที่เป็น สากล” หมายถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม โปรแกรม และบริการที่ทุกคนสามารถใช้ได้ในขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลง หรือออกแบบเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความต้องการจำเป็น “การออกแบบที่เป็นสากล” จะต้องไม่กีดกันออกไปซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการเฉพาะกลุ่ม



นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ หรือที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า Accessibility Standard เป็นข้อกำหนดที่นำหลักการการออกแบบที่เป็นสากลกับเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกมากำหนดร่วมกันในลักษณะที่มองโลกความเป็นจริงมากขึ้น

คนพิการจึงมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (reasonable accommodation) ถือเป็นสวัสดิการ แต่คนพิการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะ หน่วยงานรัฐยังไม่ได้เอาใจใส่ในการสร้างสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะอย่างจริงจัง

ภาครัฐมีหน้าที่จัดให้มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการอื่น รวมทั้งการช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล อย่างเท่าเทียม ทัวถึง และปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ รัฐต้องออกกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะ

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการผลักดันในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ และให้ขับเคลื่อน แนวทางการขับเคลื่อนทุกหน่วยงาน และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เห็นชอบให้โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานราชการ ได้แก่ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ/สำนักงานเขต ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด/ส่วนตำบล/สำนักงานเทศบาลนคร/เมือง /ตำบลและเมืองพัทยา) สถาบันการศึกษาและสถานีดารวจดำเนินการสำรวจและจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสำหรับคนพิการ ๕ ประเภท ได้แก่ ทางลาด ห้องน้ำ ที่จอดรถ ป้ายและสัญลักษณ์ และบริการข้อมูล ตามกฎกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วน สมบูรณ์ภายในปี พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยให้สำนักงบประมาณสนับสนุน งบประมาณแก่หน่วยงานราชการที่ขอรับการสนับสนุนแห่งละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท และหน่วยงานต้องรายงาน ผลการดำเนินงานในรอบ ๖ เดือน โดย กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รวบรวมรายงานผลนาเสนอคณะรัฐมนตรี

ผลการศึกษาเรื่องปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ในประเทศไทย มีดังนี้^{๑๕}

(๑) ข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ตามนโยบาย หน่วยงานดำเนินการได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ถึงแม้ว่าจะมีการ แก้ไขปัญหาทางงบประมาณในระยะสั้น แต่ในระยะยาวเป็นภาระของหน่วยงาน ที่จะต้องสามารถจัดหางบประมาณ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อคนพิการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานอาจมีอุปสรรค และขาดหลักประกัน ในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ไม่ได้เป็นมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานราชการ ต้องดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานมีภารกิจสำคัญตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรหลายด้าน ดังนั้น การจัดทำ สิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการ จึงเป็นภารกิจที่จัดลำดับความสำคัญรองลงมา ยกเว้นส่วนราชการที่ต้อง ให้บริการคนพิการจำนวนมาก

(๓) นโยบายด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ตลอดบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานอาจมีปัญหาด้านการปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องด้วยปัจจัยแทรกซ้อนด้านการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร องค์กร ผู้ประสานหลักในการติดตามในองค์กร และประการสำคัญการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการประเทศใหม่

(๔) นโยบายการออกแบบเพื่อทุกคนในสังคมเข้าถึงและใช้ประโยชน์ อาจมีความท้าทายต่อการ ขับเคลื่อนนโยบาย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๓ ของการจัดอันดับขีดความสามารถ ด้านโครงสร้างสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Infrastructure) ในกลุ่มอาเซียน ซึ่งธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ระบุว่าประเทศ หลายประเทศในเอเชีย เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย กำลังเผชิญกับปัญหาโครงสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานล่าช้า ดังนั้น ประเด็นสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อทุกคนในสังคมเข้าถึงและ ใช้ประโยชน์ได้ อาจได้รับผลกระทบในการขับเคลื่อน เนื่องจากต้องพึ่งพิงอิงกับคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน ของประเทศ

(๕) องค์กรความรู้ในด้านการออกแบบเพื่อทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Universal Design) ยังขาดการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์ความรู้ และสื่อสารสู่สังคมอย่างกว้างขวาง รวมถึงยังขาด คู่มือปฏิบัติวิชาชีพหรือมาตรฐานแนะนำการออกแบบดังกล่าวสำหรับหน่วยงานต่างๆใช้ประโยชน์

(๖) คนพิการยังไม่กล้าและมั่นใจต่อการเข้าใช้พื้นที่สาธารณะในสังคม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดให้มี ทางลาด หรือทางลาดที่มีอักษรเบรลล์แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่โดยเฉพาะเขตเมืองที่มีบาทวิถีหรือ ทางเดินเท้าถูกใช้ประโยชน์ทางการค้า หรือเพื่อการสัญจรเดินทางของยานพาหนะบางประเภท

เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ เครือข่ายคนพิการทุกประเภทและผู้เข้าร่วมเสวนา ได้ออก “คำประกาศเจตนารมณ์ เรื่อง เรื่อง การจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้” เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้รัฐสภาเสนอแนะรัฐบาล รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กำหนดนโยบาย และ

^{๑๕} จิตรา ศิริสมบูรณ์ลาภ, “แนวทางการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในประเทศไทยเพื่อรองรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน” จัดทำ โดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อันประกอบด้วยกระบวนการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม (Universal Design) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก และ/หรือ เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก (Assistive Technology) สำหรับคนพิการและผู้สูงอายุ และการให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม (Reasonable Accommodation) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวม ๗ ประการ ดังนี้

๑. ให้รัฐบาลประกาศให้ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็น “ปีแห่งการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้”

๒. ให้รัฐบาลจัดงบประมาณและระบบการบริหารจัดการสนับสนุนการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จาก อาคารสถานที่ และบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น บริการขนส่งมวลชน บริการข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งบริการเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก บริการจัดการศึกษา และบริการด้านการแพทย์ เป็นต้น

๓. ให้รัฐสภาแก้ไข/ปรับปรุง กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากอาคาร สถานที่ บริการสาธารณะ และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น อย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเสมอภาคกับคนทั่วไป

๔. ให้ทุกหน่วยงานกำหนดนโยบายและดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคนรวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนอกและในอาคารสาธารณะของรัฐและเอกชน ในการก่อสร้างอาคารใหม่ โดยเฉพาะอาคารรัฐสภาใหม่

๕. ให้ทุกหน่วยงานดำเนินการปรับปรุงอาคารสาธารณะทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดสร้างแล้ว ให้จัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอาคารรัฐสภาปัจจุบัน

๖. ให้ทุกหน่วยงาน เชิญผู้แทนองค์กรของคนพิการร่วมพิจารณาการจัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตั้งแต่เริ่มการวางแผนงาน การออกแบบ ระหว่างการก่อสร้างหรือเตรียมการจัดบริการ และการตรวจรับงาน

๗. ให้หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณเหลือจ่ายประจำปี จัดสภาพแวดล้อมที่ทุกคน รวมถึงคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตามที่สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลังได้อนุมัติแล้ว

นอกจากนี้ ภาครัฐควรดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้คือ^{๑๖}

๑) ควรบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นแกนหลักในการประสานงาน เพื่อพิจารณาเนื้อหาในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๐ (๖) ให้มีมาตรฐานเดียวกัน และให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างแท้จริง และต้องจัดทำคู่มือการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีมาตรฐาน

๒) ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสำหรับคนพิการให้ครบทุกองค์การบริหารส่วนตำบลและพัฒนาต่อยอด

^{๑๖} จิตรา ศิริสมบุญลาภ, เรื่องเดียวกัน.

จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่อยู่ใน ส่วนภูมิภาค จะได้รับโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น

๓) สร้างและพัฒนามาตรฐานการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เพื่อเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพ ที่คนพิการต้องสามารถเข้าถึงประโยชน์ (access) ที่มีความสอดคล้องกับความ สะดวกสบาย (convenience)

๔) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Universal Design) ร่วมกับสถาบันการศึกษา โดยขอการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ

๕) ส่งเสริมให้องค์กรด้านคนพิการ จัดทำศูนย์ต้นแบบการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนเข้าถึง การใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Universal Design) เพื่อเป็นต้นแบบและขยายผลเป็นศูนย์การเรียนรู้ แลกเปลี่ยน ที่นำไปสู่การยอมรับในระดับอาเซียน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรด้านคนพิการให้มีความเข้มแข็งใน การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาในระดับภูมิภาคอาเซียน

ควรแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ (๖) มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๗ ในประเด็นการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ดังนี้

“มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

...

(๖) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่นจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบหรือกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ แล้วแต่กรณี . . .”

“มาตรา ๒๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใดมีหน้าที่ให้การส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น รวมถึง

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จาก สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่น ทั้งในเมืองและในชนบท ที่เป็นของตนหรืออยู่ในเขตอำนาจของตน

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้เอกชนในเขตอำนาจหน้าที่ของตน ดำเนินการตาม (๑) ด้วย

(๓) ให้องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สนับสนุนให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากบริการวิทยุกระจายเสียง บริการ วิทยุโทรทัศน์ และบริการโทรคมนาคม รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าบุคคล ทั่วไป”

“มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐานการจัดให้ มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการ ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการ สาธารณะอื่น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพและการขนส่ง สาธารณะ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสาร และบริการสื่อสารธารณะ

ให้คณะกรรมการออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามมาตรา ๒๐ (๖)

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด”

๒. การสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐/๓ และมาตรา ๒๐/๔ กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนพิการในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและ บริการอย่างทั่วถึง สะดวก และรวดเร็ว องค์กรคนพิการมีความเข้มแข็ง สามารถจัดบริการให้คนพิการได้อย่างมีมาตรฐาน รวมถึงการให้ท้องถิ่น/ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลคนพิการ

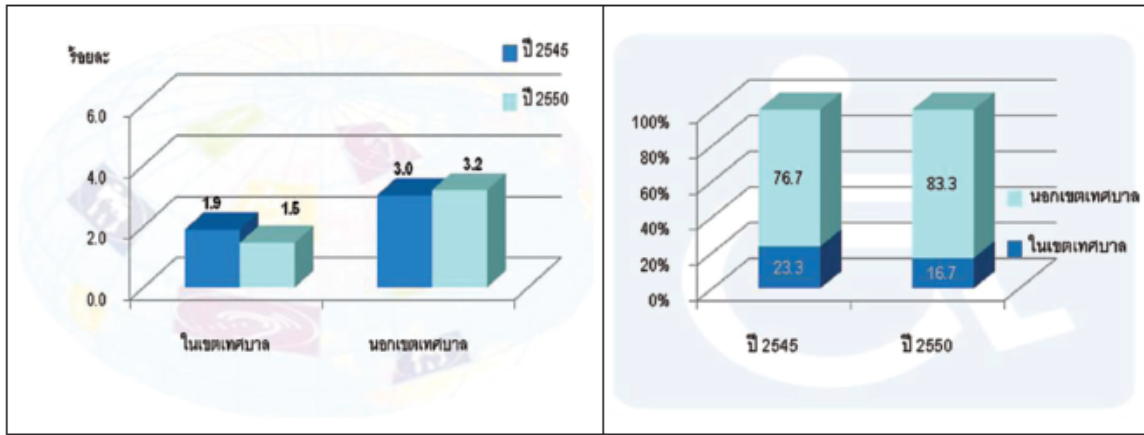
ผลการศึกษาความหนาแน่นของประชากรคนพิการทั่วประเทศพบว่ามีพื้นที่นอกเขตเทศบาลมีคนพิการหนาแน่นสูงกว่าในเขตเทศบาล^{๑๗} ซึ่งอ้างอิงจากข้อมูลสำรวจความพิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติเปรียบเทียบระหว่างปี ๒๕๔๕ กับปี ๒๕๕๐ ได้ผลสรุปคือ คนพิการส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่นอกเขตเทศบาล และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ จากที่มีสัดส่วนคนพิการต่อประชากรทั้งหมดนอกเขตเทศบาล หรือเรียกว่าความหนาแน่นของคนพิการ ร้อยละ ๓ ในปี ๒๕๔๕ เพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ ๓.๒ ในปี ๒๕๕๐ ในขณะที่ความหนาแน่นของคนพิการในเขตเทศบาลมีแนวโน้มลดลง จากร้อยละ ๑.๙ ในปี ๒๕๔๕ เหลือร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๕๐ หรืออาจกล่าวได้ว่า พื้นที่นอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนพิการมากกว่าในเขตเทศบาลประมาณ ๒ เท่าตัว (แผนภูมิ ๓)

^{๑๗} ภูษิต ประคองสาย และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “สถานการณ์คนพิการในสังคมไทย: การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจความพิการและคุณภาพของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ ๒๕๕๐” (มีนาคม ๒๕๕๖) จัดทำโดย แผนงานติดตามสถานการณ์ความเป็นธรรมด้านสุขภาพ สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), น.๒๗-๒๘.

แผนภูมิ ๓ ความหนาแน่น และร้อยละของคนพิการ ปี พ.ศ.๒๕๔๕ และ ๒๕๕๐ จำแนกตามเขตการปกครอง

ความหนาแน่นของคนพิการ

ร้อยละของคนพิการ



ที่มา : การสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพ พ.ศ. 2545 และการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย HEM-Net, IHPP

ฉะนั้น การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ให้บริการคนพิการในพื้นที่ที่มีใช้เขตเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพื่อให้บริการแก่คนพิการในภูมิภาคอย่างทั่วถึง

“ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับศูนย์บริการคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖” กำหนดประเภทศูนย์บริการคนพิการไว้ ๒ ประเภทดังต่อไปนี้

๑) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ได้แก่ ศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยองค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการซึ่งได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา ๖ (๑๐) ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บริการแก่คนพิการในระดับพื้นที่ หรือตามประเภทความพิการ หรือให้บริการแก่คนพิการเป็นเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๒) ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ได้แก่ ศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานเกี่ยวกับการจัดบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป และดำเนินการอื่นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการภายในจังหวัด

ระเบียบฉบับนี้ในข้อ ๑๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการทั่วไปไว้ ดังนี้

(๑) ให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และความช่วยเหลือตามที่คนพิการร้องขอ และตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด รวมทั้งการให้คำปรึกษาหรือช่วยดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้สิทธิประโยชน์แก่คนพิการ

(๒) เรียกร้องแทนคนพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการ หรือขอให้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ให้บริการความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การฝึกอาชีพ และการจัดหางานให้แก่คนพิการ

(๔) ให้บริการความช่วยเหลือคนพิการหรือผู้ที่มีแนวโน้มจะพิการให้ได้รับการดูแล รักษาพยาบาล และฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือได้รับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ตามความต้องการจำเป็นพิเศษเฉพาะบุคคล

(๕) ประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้ความช่วยเหลือคนพิการตามประเภทความพิการ

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ หรือสำนักงาน หรือศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด มอบหมาย

กล่าวได้ว่า บทบาทหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการทั่วไปคือ การทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (service provider/ operator) แก่คนพิการในพื้นที่หรือชุมชน ที่ดำเนินการโดยชุมชน องค์กรคนพิการ หรือภาคประชาสังคม เช่น การฝึกอาชีพหรือพัฒนาฝีมือแรงงานที่เป็นคนพิการ เพื่อสร้างงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานให้แก่คนพิการ หรือการทำหน้าที่เป็นศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาคนพิการในกรณีที่ตั้งตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปโดยโรงพยาบาลในชุมชน

ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดตามระเบียบฉบับเดียวกัน มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดไว้ดังนี้

(๑) สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนพิการในเขตพื้นที่จังหวัด

(๒) ประสาน คัดกรอง และส่งต่อคนพิการหรือผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะพิการ ให้แก่ศูนย์หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับการดูแล รักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพที่เหมาะสม

(๓) ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจังหวัด รวมทั้งบูรณาการแผนดังกล่าวเข้ากับแผนพัฒนาจังหวัดหรือท้องถิ่น

(๔) จัดทำทะเบียน ฐานข้อมูล และให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการภายในจังหวัด

(๕) ส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ดูแล และอำนวยความสะดวกด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการทางวิชาการแก่ศูนย์ องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใด เพื่อบริการแก่คนพิการให้ได้มาตรฐาน

(๖) ให้บริการความช่วยเหลือเพื่อให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เฉพาะในกรณีไม่มีศูนย์ให้บริการในเรื่องนั้น ๆ

(๗) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของคนพิการ รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ตามที่สำนักงานมอบหมาย

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายวิชาการและเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจเยี่ยม กลั่นกรองคำขอกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพและเงินสนับสนุนโครงการ

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการหรือสำนักงานมอบหมาย

ปัจจุบันมีประกาศจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ซึ่งจัดตั้งโดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ จำนวน ๗๗ ศูนย์ (จังหวัดละหนึ่งศูนย์) ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗)

ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ภาครัฐได้สนับสนุนเพื่อเตรียมความพร้อมศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ๗๖ จังหวัด ๆ ละ ๓๐,๐๐๐ บาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ๗๖ ศูนย์และกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้การสนับสนุนศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดตามจำนวนคนพิการการที่จดทะเบียน ดังนี้

- (๑) คนพิการจดทะเบียนไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๒๐๐,๐๐๐.-บาท
- (๒) คนพิการจดทะเบียนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท
- (๓) คนพิการจดทะเบียนมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ให้การสนับสนุนศูนย์ละ ๓๐๐,๐๐๐.-บาท

ข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คือ มีการอนุญาตจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปจำนวน ๙๗ ศูนย์ (ณ วันที่ ๗ พ.ค. ๒๕๕๘) ดังนี้

- (๑) องค์กรด้านคนพิการที่ได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา ๖ (๑๐) จำนวน ๑๔ ศูนย์
- (๒) ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๘๓ ศูนย์ จำแนกเป็น
 - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๗๙ ศูนย์
 - ศูนย์การศึกษาพิเศษ จำนวน ๒ ศูนย์
 - โรงพยาบาล จำนวน ๒ ศูนย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ ค่าวัสดุ และค่าป้ายศูนย์ฯ โดยใช้เงินกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวนเงินทั้งสิ้น ๒,๔๖๘,๑๕๐ บาท แก่ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป จำนวน ๙๗ ศูนย์ ดังนี้

- (๑) ศูนย์ละ ๒๖,๖๐๐.-บาท จำนวน ๗๐ ศูนย์
- (๒) ศูนย์ละ ๒๒,๔๕๐.-บาท จำนวน ๒๗ ศูนย์

สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญคือ การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่ดำเนินการโดยองค์กรของคนพิการภาคประชาชน ภาคเอกชน เพื่อให้คนพิการในส่วนภูมิภาคได้รับการพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้พึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ให้เป็นภาระต่อสังคม สรุปลงได้ดังนี้

ก) องค์กรด้านคนพิการยังขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทำให้ขาดแคลนศูนย์บริการคนพิการทั่วไป เนื่องจากองค์กรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา ๖ (๑๐) จำนวนทั้งสิ้น ๒๒๖ องค์กร ซึ่งเป็นองค์กรที่ยังอยู่ในอายุมาตรฐาน (๓ ปี) จำนวน ๑๕๖ องค์กร แต่องค์กรในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ

ข) ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการหรือองค์กรอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอจากภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันเงินสนับสนุนของศูนย์บริการคนพิการประเภทนี้จะมาจาก ๓ แหล่ง ได้แก่ เงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และค่าบริการที่ให้แก่คนพิการในแต่ละกิจกรรมของศูนย์ และเงินบริจาค

ฉะนั้น จึงควรมีการปรับปรุงจำนวนเงินที่ได้รับการรับการสนับสนุนตามจำนวนคนพิการที่จดทะเบียนในแต่ละพื้นที่ และเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณที่อิงระเบียบราชการที่แบ่งเป็นงบดำเนินการและงบโครงการ ซึ่งไม่สะท้อนต่อภาระงานที่แท้จริง เช่น ค่าตอบแทนผู้ช่วยคนพิการในปัจจุบันมีค่าตอบแทนเพียงชั่วโมงละ ๕๐ บาท วันละไม่เกิน ๖ ชั่วโมง หรือไม่เกินเดือนละหนึ่ง ๑๘๐ ชั่วโมง^{๑๘} และยังมีกรณีที่ความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องของนักกฎหมายสังกัดกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ บางรายที่ไม่ให้สมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ช่วยคนพิการ ทำให้มีการบริหารงานของศูนย์บริการ ฯ ทำได้ลำบากมาก ไม่สะท้อนค่าครองชีพและภาระงานในปัจจุบัน

มีผลการศึกษาทางวิชาการที่เสนอให้ภาครัฐเร่งพัฒนานโยบาย ระบบ มาตรการและวิธีการต่างๆ ที่สนับสนุนการดูแลเด็กพิการและครอบครัวมากขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับครอบครัว เด็กพิการ (เช่น สิทธิแก่พ่อแม่สามารถลางานเพื่อดูแล/ร่วมฟื้นฟูลูกพิการได้เต็มที่ใน ๑ - ๒ ปี แรก หรือการจัดสวัสดิการช่วยเหลือครอบครัว ทั้งที่เป็นเงินและไม่ใช้เงิน) หรือการสนับสนุนให้ครอบครัวเด็กพิการ เข้าไปมีส่วนร่วมใน team therapy การพัฒนารูปแบบบริการที่สามารถให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นกลไกในการจัดการศึกษาที่บูรณาการประเด็นสุขภาพด้วย ในฐานะเป็นหน่วยบริการร่วมโดยที่รัฐให้เงินสนับสนุน (subsidy)^{๑๙}

ข้อเสนอในเรื่องนี้คือ หน่วยงานจะปรับเปลี่ยนวิธีการคำนวณเงินสนับสนุนจากจำนวนคนพิการที่เข้ามาใช้บริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป หรือที่เรียกว่าเงินอุดหนุนหรืองบรายหัว และมีการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์บริการ ฯ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินในแต่ละปี อนึ่ง มีนักวิชาการที่เสนอให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับบุคลากรของศูนย์บริการคนพิการที่จัดตั้งโดยองค์กรคนพิการเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาทในปีแรกของการให้บริการ แต่มีได้มีข้อเสนอการพัฒนากระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เป็นรูปธรรมชัดเจน^{๒๐}

ค) หลักเกณฑ์การสนับสนุนด้านการเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งจะสนับสนุนเป็นแผนงาน/โครงการ จึงไม่สอดคล้องกับกิจกรรมตามภารกิจการจัดบริการของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

ง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความกังวลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดความพร้อมในการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไป

^{๑๘} ประกาศสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เรื่อง อัตราค่าตอบแทนแก่ผู้ช่วยคนพิการและรายการค่าตอบแทนอื่นที่จัดให้มีบริการผู้ช่วยคนพิการ (ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓)

^{๑๙} ภูษิต ประคองสาย และคณะ, เรื่องเดียวกัน, น.131-132.

^{๒๐} เมธินทร์ เมธาวินกุล, รายงานวิจัยโครงการ ศึกษาแบบและโครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์บริการคนพิการ (สิงหาคม ๒๕๕๗) จัดทำโดยบัณฑิตวิทยาลัยสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม สนับสนุนโดย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, น.142.

๓. การพัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มคนพิการในด้านต่าง ๆ ยังเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป เช่น ด้านการจ้างงานหรือการสอบแข่งขันในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ รวมถึงการถูกปฏิเสธหรือกีดกันไม่ให้รับตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานหรือองค์กร ด้านการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสภาพแวดล้อมอันเป็นสาธารณะ ด้านการศึกษา ด้านการให้บริการของร้านค้า ฯลฯ^{๒๑}

การจัดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ ควรมีมาตรการดังต่อไปนี้^{๒๒}

๑) มาตรการในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ

การป้องกันที่ดีที่สุดคือ การทำให้คนไทยได้เชื่อและศรัทธาว่าคนพิการก็มีความสามารถเท่ากับคนทั่วไป การใช้ให้คนพิการทำงานหนักไม่ใช่การสร้างเวรกรรมแต่เป็นการฝึกฝนให้คนพิการมีความอดทนอดกลั้น ขยันหมั่นเพียร เพื่อที่จะแสดงศักยภาพได้เหมือนคนทั่วไป

๒) มาตรการในการแก้ไขการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอาจเกิดขึ้นในรูปของการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะต้องมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ แต่หากคณะกรรมการ ฯ หรือคณะอนุกรรมการ ฯ ไม่เอาใจใส่ที่จะพิจารณาปัญหาดังกล่าว คนพิการหรือองค์กรของคนพิการอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

๓) มาตรการในการเยียวยาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ

คนพิการที่ได้รับ หรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแห่งชาติ ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ โดยคนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ และไม่ว่าคนพิการเป็นผู้ฟ้องเองหรือองค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ฟ้องแทนกฎหมายกำหนดให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม คำสั่ง ของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ การร้องขอดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในการฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายบัญญัติประเด็นการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้ในกฎหมายคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัยและไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา ๖ (๕) มาตรา ๑๕ ดังนี้

๓.๑ แก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการจากการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน

^{๒๑} รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในสังคมไทย” จัดทำโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สนับสนุนโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, น.147-183.

^{๒๒} วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, โครงการวิจัย เรื่อง การห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ สนับสนุนโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บทที่ 4.

“มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กรมสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ . . .”

“มาตรา ๑๕ การกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ จะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง หรือการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลต่อคนพิการ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย”

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงมาตรการที่เป็นหลักประกันเรื่องความเสมอภาคของบุคคล มีกลไกป้องกัน ติดตาม ตรวจสอบ โกล่เกลี่ย ชดเชย เยียวยา และวินิจฉัยการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

๓.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

“คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ” หรือเรียกโดยย่อว่า กขป. เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ กล่าวคือ เสนอแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเรียกโดยย่อว่า “กขป.” จำนวนไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์กรคนพิการแต่ละประเภทร่วมกันเสนอจำนวนไม่เกินห้าคนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ประธาน กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้อธิบดีจัดให้มีการประชุมบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วเสนอประธานกรรมการเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ประธาน กขป. และกรรมการ กขป. ตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านหนึ่งด้านใดที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการความขัดแย้งสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือด้านสวัสดิการสังคม”

คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและมาตรการ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) เสริมสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิต่างๆ ที่คนพิการพึงได้รับและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในสังคม

(๓) โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนมีการวินิจฉัยการร้องขอ หรือดำเนินการโกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทในกรณีประธานกรรมการผู้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ โดยสามารถแต่งตั้งผู้โกล่เกลี่ยปฏิบัติหน้าที่แทนได้

(๔) รวบรวมข้อเท็จจริงในข้อพิพาทและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดกระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(๕) จัดทำรายงานสถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผลการดำเนินงานประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(๖) ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการร้องขอ การรวบรวม พยานหลักฐาน การโกล่เกลี่ย การชดเชยและเยียวยา และการวินิจฉัย รวมทั้งประกาศกำหนดแบบการร้องขอ และสัญญาประนอมข้อพิพาทหรือวิธีปฏิบัติอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) มอบหมายให้ประธานกรรมการผู้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำสำนวนสอบข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ คณะกรรมการผู้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มอบหมาย

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๓.๓ มาตรการทางบริหาร กรณีมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

กำหนดให้คณะกรรมการผู้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีอำนาจวินิจฉัยว่า การร้องขอหรือร้องเรียนของคนพิการว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ และให้คณะกรรมการ ผู้จัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการมีอำนาจออกคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย

“มาตรา ๑๖/๔ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็น การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตามมาตรา ๑๕ มีสิทธิร้องขอต่อ กขป. ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้ กระทำการนั้นได้ คำสั่งของ กขป. ให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อ ศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติ ต่อคนพิการได้ และหากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

ในกรณีนี้ กขป. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ให้มีอำนาจออกคำสั่ง ให้หน่วยงาน ของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับ และป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ หรือให้การชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย”

นอกจากนี้ ควรแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติต่าง ๆ คือ คำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อ คนพิการ” เป็น “เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ” ทุกแห่ง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศ

๔. การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เนื่องด้วยกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการ ทำให้กองทุนทำงานในเชิงตั้งรับ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน ปัญหาการเข้าถึงกองทุนของกลุ่มคนพิการหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านคนพิการ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติทุน^{๒๓} คนพิการเข้าถึงกองทุนได้ค่อนข้างยากยาก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายๆด้าน เช่น ระเบียบกองทุน การกลั่นกรองโครงการ และระยะเวลาอนุมัติโครงการ ข้อจำกัดของคนพิการและองค์กรด้านคนพิการในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ฯลฯ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนให้เกิดประโยชน์เพื่อคนพิการอย่างแท้จริง จึงต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการคือ การยกสถานะของกองทุน ฯ ให้เป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินกองทุนจากผู้ที่มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามกฎหมาย โดยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาตรา ๒๓ ดังนี้

“มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง กองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับกรมซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้อื่นทำนิติกรรมหรือดำเนินคดีแทนก็ได้

เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีซึ่งงบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ ให้คนพิการหรือองค์กรด้านคนพิการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนด้วย”

๔.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนและผู้จัดการกองทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน จึงควรยกเลิกคณะกรรมการดังกล่าว แล้วจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อทำหน้าที่บริหารกองทุนแทน

“มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานประชากรมัชฌาย์ ผู้แทนสมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและองค์การคนพิการแต่ละประเภทจำนวนไม่เกินแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน

^{๒๓} อัญมณี บูรณกานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยโครงการ “การขับเคลื่อนกองทุนด้านการพัฒนาสังคมในประเทศไทย” (๒๕๕๗) สนับสนุนทุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส).

ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจอย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

“มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์ การตัดหนี้เป็นสูญ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๒) พิจารณานุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติแผนงานหรือโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการแก่องค์กรภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ

(๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๑ ปฏิบัติหน้าที่แทน

(๕) สรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการกองทุน รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการกองทุน

(๖) ควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน พนักงานและลูกจ้างให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการพัสดุ การบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน การมอบอำนาจ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกองทุน

(๘) พิจารณานุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้กรมดำเนินการตามมาตรา ๑๖/๒ รวมถึงอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยา แก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

“มาตรา ๒๖/๑ ให้กองทุนมีผู้จัดการกองทุนคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงานหรือการทำงานในหน้าที่ผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยให้มีอายุการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

การทำสัญญาจ้างผู้จัดการกองทุน ให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน

๔.๓ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้แก่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ปัจจุบันได้รับงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว ทำให้ติดขัดระเบียบราชการ ไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้กรม ฯ ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโดยตรง

“มาตรา ๒๗/๒ ให้กรมได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น เสาหลักที่ ๓ คือ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนชายขอบ รวมถึงคนพิการด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งเสริม สนับสนุนให้คนพิการได้รับสิทธิและสวัสดิการนั้น ไม่ควรเน้นเฉพาะเรื่องการให้ความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์เท่านั้น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและผู้เกี่ยวข้อง ควรมีบทบาทในการส่งเสริมบทบาทของคนพิการให้สามารถพึ่งตนเองได้ สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้การสนับสนุนทางการเงินและสวัสดิการแก่ผู้ดูแลคนพิการและสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างเหมาะสม และควรพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎ ระเบียบ ประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดสวัสดิการสำหรับคนพิการ

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๓ คือ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) โดยมีประเด็นปฏิรูปคือ สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้รับสวัสดิการที่มีมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นหลัก ๔ เรื่อง^{๒๔} ดังนี้

๑. กำหนดให้สิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable accommodation) เป็นสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าของสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะรับผิดชอบทำสิ่งเหล่านั้นให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนพิการ เมื่อคนพิการใช้ได้อย่างเป็นหลักประกันว่าทุกคนใช้ได้ โดยยึดหลักการว่าต้องจัดทำสภาพแวดล้อมสาธารณะและบริการสาธารณะตามหลักการการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น คนพิการทางการเคลื่อนไหว มีสิทธิได้รับรถเข็นสำหรับคนพิการ เป็นต้น ถ้าออกแบบที่เป็นสากลไม่ได้ต้องมีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล เช่น ไม่มีทางลาดต้องบริการให้มีคนยกรถเข็นสำหรับคนพิการ แต่ต้องเป็นกรณีที่คนพิการเห็นชอบด้วยด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. เร่งจัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และศูนย์บริการคนพิการทั่วไปในฐานะผู้ให้บริการคนพิการโดยตรง โดยเฉพาะศูนย์บริการทั่วไปภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสวัสดิการต่างๆ แก่คนพิการและให้คนพิการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการศูนย์บริการคนพิการที่ตนพึงพอใจ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงดิจิทัล

^{๒๔} วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, รายงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ (พฤษภาคม ๒๕๕๘) (เสนอต่อ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาส คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ)

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กำลังจัดตั้งแทนกระทรวง ICT) ถ่ายโอนงานบริการที่เกี่ยวข้องกับคนพิการให้ศูนย์บริการคนพิการทั่วไปรับดำเนินงาน

๓. พัฒนาระบบการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือออกพระราชบัญญัติใหม่ตามความเหมาะสม

๔. ยกสถานะของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การทำกิจกรรมหรือโครงการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้ว เห็นว่าข้อเสนอปฏิรูปนี้ เป็นแนวทางการปฏิรูปสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ เนื่องจากข้อเสนอนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิและสวัสดิการของคนพิการ โดยจะทำให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค ไม่ถูกการเลือกปฏิบัติ และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

สวัสดิการกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ กรณีสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ

มาตรการที่ ๑ การเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ขั้นตอน สภาปฏิรูปแห่งชาติประสานงานกับรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีประเด็นหลักจากผลการศึกษาในรายงานฉบับนี้ โดยได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังรายละเอียดในภาคผนวกท้ายรายงานฉบับนี้

ระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง สิงหาคม ๒๕๕๘

มาตรการที่ ๒ การปรับปรุงระบบการดำเนินงานของส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรคนพิการ ภาคประชาสังคม และชุมชน ท้องถิ่น

ขั้นตอน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรปรับปรุงระบบการดำเนินงานของส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานให้ทำงานในเชิงรุก โดยเน้นการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรคนพิการ ภาคประชาสังคม และชุมชน ท้องถิ่น

ระยะเวลาดำเนินการ ๑ ปี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง มิถุนายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การปรับปรุงสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ โดยการเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะก่อให้เกิดผลลัพธ์คือ คนพิการได้รับสิทธิและสวัสดิการสังคมไทย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และคนพิการสามารถพึ่งตนเองได้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

(๑) ภาครัฐดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มผู้พิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมสาธารณะ บริการสาธารณะโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และมีกลไกติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย

(๒) มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่เป็นผู้ให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม องค์กรด้านคนพิการที่ขาดความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการคนพิการทั่วไป ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบบุคลากรรายหัวประชากรที่เป็นคนพิการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานกำกับดูแล

(๓) ภาครัฐปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อขจัดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มผู้พิการในด้านต่าง ๆ และมีกลไกตรวจสอบภาคเอกชน

(๔) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานคล่องตัว ไม่ติดขัดระเบียบราชการ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคผนวก จ

รายงานการปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

ภาคผนวก จ

รายงานการปฏิรูปการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม*

๑. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๒ ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาด และนับวันก็ยิ่งขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสังคมที่มีความสลับซับซ้อน^๑ จนมีการกล่าวกันว่า “รัฐนั้นเล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ ๆ และใหญ่เกินไปสำหรับปัญหาเล็ก ๆ”

อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ^๒ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.๒๕๔๐ และผลกระทบที่เกิดขึ้นมาเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนว่า ทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐและอำนาจทุนไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิงในการแก้ปัญหาอันสลับซับซ้อนที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่^๓

การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมาพร้อมกับสังคมที่ไม่สงบสุข หากกลับมามีทุกข์ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีก การพัฒนาประเทศโดยอำนาจรัฐและทุนจึงถึงทางตัน ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ ทั้งกฎระเบียบทางราชการ วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจากภาคประชาสังคม การขาดความยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสังคมมีความอ่อนแอ มีความขัดแย้ง โดยเฉพาะจากผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ สังคมก็จะขาดความสันติสุข ขาดความเป็นปึกแผ่น ไม่สามารถใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสมานฉันท์ได้ นั้นแปลว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความไม่ยั่งยืนที่สังคมและประชาชนจะได้รับ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการลงทุนภาครัฐ

ความสำคัญของการปฏิรูปเรื่องนี้ จึงคือการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือการเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย ด้วยความมุ่งหวังว่าจะเกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ การปฏิรูปมุ่งให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจ ระหว่าง รัฐ ทุน และสังคม ในการสร้างสรรค์และต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกัน

การปฏิรูปของสังคมจะเกิดผลอย่างกว้างขวางมากขึ้น ต่อเมื่อประชาชนได้รับการเสริมอำนาจ แต่ในปัจจุบันประชาชนและชุมชนส่วนใหญ่ยังอ่อนแอ เพราะรัฐยังมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเข้มข้น ส่วนทุนยังมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐ

เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ หรือการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนและชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเอง เพื่อที่จะปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ จึงควรเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการปฏิรูป

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

^๑ ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจฉบับสมบูรณ์โดยคณะกรรมการปฏิรูป วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔(เอกสารอัดสำเนา) , หน้า ๔

^๒ อ้างแล้ว , หน้า ๕

^๓ อ้างแล้ว , หน้า ๕

ภารกิจสำคัญของการปฏิรูป คือ การรังสรรค์ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างให้เกิดขึ้นจริง เพื่อส่งมอบสังคมที่ดีกว่าให้แก่คนรุ่นต่อไป ดังนั้นการปฏิรูปจะเป็นผลได้จริงก็ด้วยพลังและแรงขับเคลื่อนของคนในสังคมที่เรียกว่าพลังพลเมืองที่ตื่นรู้และลุกขึ้นมาจัดการตนเองในทุกด้าน นี่จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ ที่จะนำพาสังคมไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำได้ในที่สุด

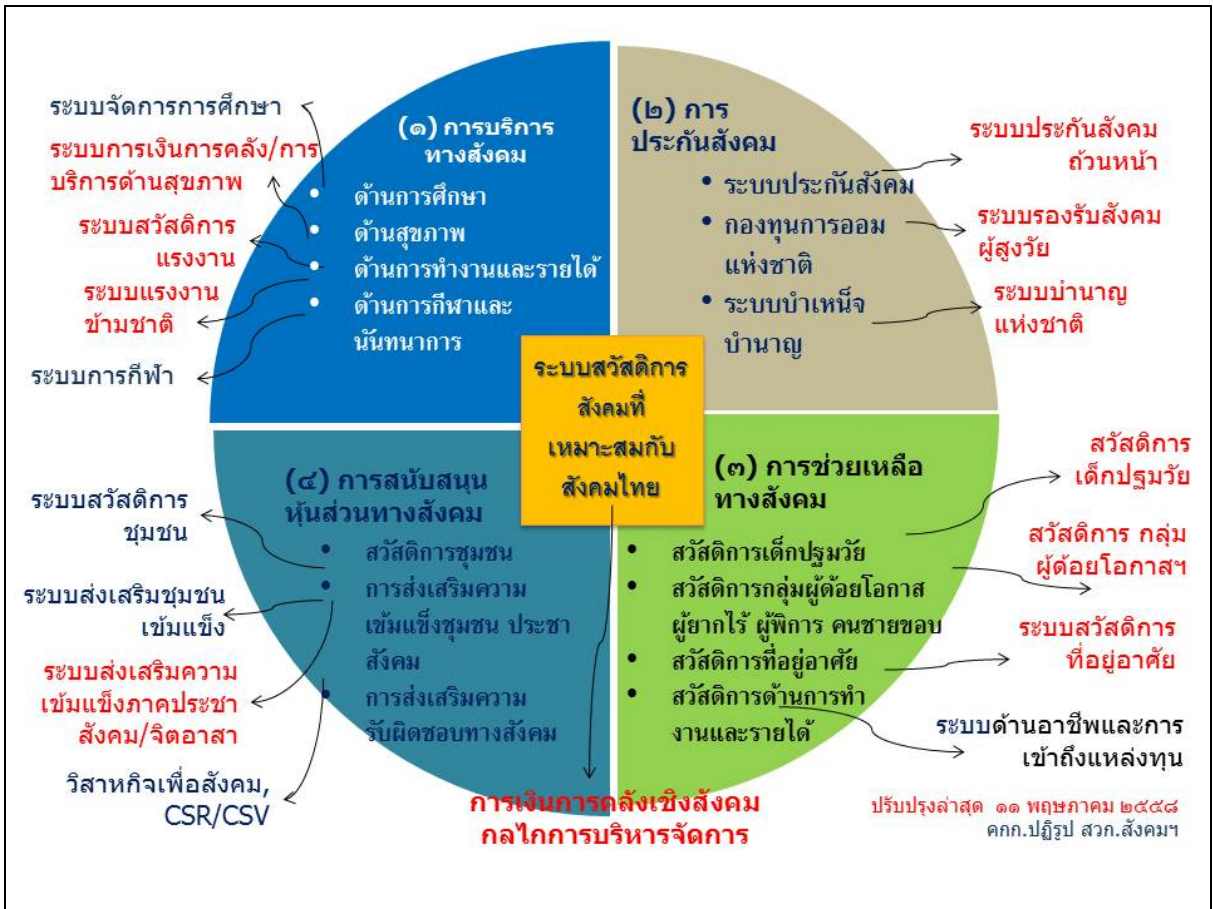
ทั้งนี้หลักการสำคัญในการปฏิรูปสังคมที่คนไทยทุกคนบนผืนแผ่นดินไทยจะได้อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน มี ๔ ประการ คือ (๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (๒) การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะในประชากรกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ (๓) การสร้างความมั่นคงทางด้านการศึกษาเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างต่อเนื่อง (๔) การสร้างพลังจิตอาสาโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคประชาสังคม^๔

จะเห็นว่าปัจจุบันงานด้านพัฒนาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ แม้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการทำงานด้านนี้ อีกทั้งยังมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมผ่านกลไกดำเนินการโดยภาคประชาสังคมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยก็ยังมีจุดอ่อนทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของการได้รับการเข้าถึง มาตรฐานของสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีความต้องการของประชาชนกลุ่มวัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้เหมือนในประเทศพัฒนาแล้ว และกลายเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงได้ตระหนักถึงเรื่องนี้และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้กำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ถือเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังมีอยู่

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง และได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย จัดให้มีการศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๒๔ เรื่อง ระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม เป็นประเด็นที่ ๑๓ ๙ ในการศึกษา ซึ่งได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ ๑

^๔ มติที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เรื่องการสร้างสังคมที่คนไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน



แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้คณะกรรมการฯ นำหลักการไปพัฒนาในเชิงรูปธรรม ก่อนนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติอีกครั้งในเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ต่อไป

หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ ได้นำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๒๐ ท่านมาประกอบการพิจารณา และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรายงานเฉพาะประเด็นที่ ๑๓ นี้ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม

๒. ประเด็นปฏิรูป

ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งภาคประชาสังคม อันนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

โดยมีประเด็นหลักในการปฏิรูป คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม โดยให้มีการปฏิรูประบบและกลไกต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับประชากรกลุ่มต่างๆ ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย การพัฒนาประเทศของรัฐ ให้ได้รับการปกป้อง ค้ำครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหาคัดค้านกับบริบทและ ลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

กระบวนการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปฉบับนี้ ดำเนินการดังนี้

๓.๑) คณะกรรมการฯ ได้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากเพื่อสังคมและกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม ซึ่งแต่งตั้ง โดยเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อสนับสนุนให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารกองทุนที่เหมาะสม กลไกระบบการ คลังเพื่อสังคม รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อน และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนภาคประชาสังคม

๓.๒) การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการการ ปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปภายใต้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่าย ทุกภาคส่วน เพื่อนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน

๓.๓) การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและ ผู้ด้อยโอกาส เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และเห็นว่าการปฏิรูป ระบบเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ จะเป็นแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาสังคม อย่างยั่งยืนทุกภาคส่วน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างเกื้อกูลไปกับภาครัฐ

มีรายละเอียดผลการศึกษาวิเคราะห์รวม ๔ เรื่อง ดังนี้

๔.๑) ความหมายคำว่า “ภาคประชาสังคม” และประเภทของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

คำว่า “ภาคประชาสังคม” เป็นคำที่ทั้งกว้างและลึก ซึ่งโดยสรุปกล่าวได้ว่า ภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมิใช่สถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่น องค์กรหรือสถานสาธารณกุศล ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์ แต่ไม่รวมถึงนิติ บุคคล องค์กร หรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะการ แสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าเวลากล่าวถึง “ภาคประชาสังคม” มักจะรวมถึงองค์กรเอกชนที่เรียกชื่อต่าง ๆ กัน ได้หลายแบบ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน, องค์กรสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมาย เฉพาะด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม, องค์กรสวัสดิการชุมชน, องค์กรชุมชน, องค์กรภาคประชาชน

คำเรียก “ภาคประชาสังคม” ทั้ง ๕ แบบข้างต้น บ้างก็เกิดขึ้นจากการนิยามและเรียกชื่อภายใต้กฎหมายเฉพาะเพื่อการส่งเสริม บ้างก็อาจเกิดขึ้นตามเจตจำนงที่จะควบคุมกำกับของภาครัฐโดยไม่ได้สนใจมากนักว่าจะมีเป้าหมายและภารกิจทางสังคมอย่างไร แต่ก็สะท้อนได้ว่าภาคประชาสังคมไทยมีความหลากหลาย ทั้งรูปแบบการรวมตัวและการจัดตั้ง กระบวนการและเป้าหมายการทำงาน แต่ที่เหมือนกันคือการมีสำนึกสาธารณะร่วมกัน

ประชาสังคมก่อให้เกิด “อำนาจที่สาม” นอกเหนือจาก “อำนาจรัฐ” และ “อำนาจทุน (ธุรกิจ)” อำนาจที่สามนี้อาจไม่ต้องการคนจำนวนมาก แต่เป็นเพียงคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย ที่กระจัดกระจายแต่อาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อย ๆ มีการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกัน และมีการจัดการที่ดี อันนำไปสู่พลังในการแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา พัฒนาและฟื้นฟูชุมชนและสังคมของตนเอง จนถึงพัฒนาศักยภาพของชุมชนสังคม บุคคลให้มีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

การรวมตัวกันนั้นอาจไม่ต้องอยู่ใกล้ชิดกัน แต่สามารถสื่อสารกันได้จึงเกิดเป็นองค์กรขึ้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ ก่อให้เกิดโครงสร้างสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งด้วยความสมานฉันท์แล้ว ก็จะทำให้สังคมทั้งสังคมมีความเข้มแข็ง เหมือนผืนผ้าที่มีเส้นใยแนวตั้งและแนวนอน ถักทอกันเป็นผืนผ้าที่มีความงามและแข็งแรง

อย่างไรก็ตามแม้ภาคประชาสังคมจะมีการตื่นตัวและเติบโตในเชิงปริมาณมากขึ้น ซึ่งสะท้อนการเอาธุระต่อเรื่องสาธารณะของประชาชน แต่ภาครัฐก็ยังไม่ได้นำมาดำเนินการหนุนเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเท่าที่ควร เพราะปัญหาสำคัญขององค์กรเหล่านี้ คือ รายได้หรือแหล่งเงินทุนที่มาจากบริจาคซึ่งไม่แน่นอนและไม่มั่นคง ไม่มีการสนับสนุนจากภาครัฐเลย ไม่ว่าจะเป็นเงินดำเนินการหรือการพัฒนาขีดความสามารถ รวมทั้งการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร

พบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะเห็นรูปธรรมที่รัฐส่งเสริมภาคประชาสังคมในลักษณะการจัดตั้งและจดทะเบียนควบคุม การสนับสนุนงบประมาณการทำงานในระยะแรก ๆ ที่ไม่ต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการช่วยรัฐจัดสวัสดิการทางสังคม แต่ไม่เห็นการสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมมีเกิดขึ้นและก็สลายตัวไปเป็นจำนวนมากไม่น้อย

ดังนั้นหากสังคมไทยมีความมุ่งมั่นที่จะให้ภาคส่วนหลักอันหมายถึง รัฐ ทุน และประชาชนที่มีความหลากหลาย ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม รัฐจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ภาคส่วนรัฐ และทุนในทุกระดับ ทุกพื้นที่ หันมาสนใจในปัญหาสาธารณะและร่วมมือกันในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

๔.๒) ความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสังคมไทย

แนวคิดประชาสังคมปรากฏชัดในนโยบายการพัฒนาระดับชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับตั้งแต่ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางจากสังคมและหน่วยงานรัฐ จนมีฐานะกลายเป็นอุดมการณ์ของสังคมโดยปริยาย นอกจากนั้นกระแสประชาสังคมโลก ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) ยังเข้ามาหนุนเสริมกระแสประชาชน

การเคลื่อนไหวเชิงเครือข่าย การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ ยาเสพติด ความยากจน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ มิติครอบครัว-เยาวชน และอัตลักษณ์ท้องถิ่น ฯลฯ กลายเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นที่รัฐเองก็ไม่อาจจัดการปัญหาที่สลับซับซ้อนนั้นๆ ได้จึงต้องพึ่งพาพลังทางสังคมเหล่านี้ร่วมแก้ไข

พัฒนาการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเข้าไปร่วมมือกับภาครัฐและภาคธุรกิจ หรือภาคอื่น ๆ เกิดการทำงานในลักษณะของการสร้างภาคีความร่วมมือ โดยเฉพาะบทบาทการทำงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) รวมทั้งที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ผลักดันให้เกิดการทำงานในลักษณะที่เรียกว่า “เบญจภาคี” (ชาวบ้าน ราชการ NGO สื่อมวลชน และนักวิชาการ) การขับเคลื่อนของประชาสังคมแนวนี้ จึงอยู่ที่การสร้างเวทีสมานฉันท์ร่วมกับรัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เวทีการพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งการผลักดันวาระผ่านการทำงานร่วมกับภาครัฐผ่านการจัดทำแผนชุมชน การเข้าไปใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านความร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเชิงนโยบาย หรือการผลักดันให้วาระของชุมชนเข้าไปสู่แผนพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น สถาบันหรือหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดพัฒนาการสำคัญ คือ การเกิดแนวทางการทำงานที่ยกระดับจากการหนุนเสริมให้เกิดองค์กรชาวบ้านและการจัดทำแผนชุมชน มาสู่การเข้าไปเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค เกิดประชาคมจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นมา

ในช่วงที่มีการรณรงค์จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทมากในการกำหนดประเด็นสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสิทธิชุมชน ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น

สังคมไทยในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เต็มไปด้วยบรรยากาศการขยายตัวของภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สร้างพื้นที่ปฏิบัติการการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาของภาคประชาสังคมที่สำคัญ คือ การปฏิรูประบบสุขภาพที่เริ่มขบวนตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓ ทำให้มีการขยายกรอบคิดเรื่องสุขภาพจากที่เน้นความเจ็บป่วยของแต่ละบุคคลไปสู่สุขภาพะ ที่กินความกว้างไปถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญา โดยมีสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) เป็นแกนขับเคลื่อนให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และสร้างกระบวนการสมัชชาสุขภาพที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม ระหว่างภาคประชาสังคมเจ้าของประเด็นปัญหากับภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งนโยบายสาธารณะระดับชาติ นโยบายเฉพาะพื้นที่ และนโยบายเฉพาะประเด็น

ในช่วงเวลา ๓ ปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ จึงมีการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นที่นำไปสู่ข้อเสนอนโยบายสาธารณะที่มีความชัดเจน ต่อรัฐบาลและสังคมในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติปีละ ๑ ครั้ง ทั้งนี้สมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยมีเป้าหมายการปฏิรูปที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรมใน ๔ ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง

จะเห็นได้ว่าการเกิดขบวนการ “สมัชชาสุขภาพ” และ “สมัชชาปฏิรูป” ได้ทำให้ภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ มีพื้นที่เข้าร่วมส่งเสริมแสดงเจตนารมณ์ของตนเองในระดับนโยบายได้มากขึ้น (Civic engagement) ถือเป็นกลไกสำคัญที่เอื้อให้ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง

๔.๓) กลไกหนุนเสริมการทำงานภาคประชาสังคมและปัญหาอุปสรรค

เมื่อมาพิจารณาการดำเนินงานพัฒนาสังคมของภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ ในช่วงกว่า ๔๐ ปีที่ผ่านมา ที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่กลับไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเหมาะสมต่อเนื่อง ทั้ง ๆ ที่องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้น ที่รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือภาคประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ สามารถทำงานด้านสังคมได้อย่างคล่องตัว โดยถือว่าการพัฒนาสังคมจะเป็น “เรื่องของทุกคน” หรือ “เรื่องสาธารณะ” ในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคม บางประเทศมีการจัดสรรงบประมาณหรือจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น

ทั้งนี้กลไกสำคัญอันหนึ่งในการหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมสามารถทำงานร่วมพัฒนาสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน คือ การมีงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถคนทำงานในการสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้เท่าทันสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ หรือตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้มากขึ้น แต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาว่าการทำงานของภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มีงบประมาณมาจากการบริจาคหรือการรับการสนับสนุนเป็นรายโครงการเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งมีแนวโน้มลดน้อยลงและไม่ต่อเนื่องสำหรับการทำงานในระยะยาว และที่สำคัญมักเป็นการสนับสนุนเพียงงบประมาณสำหรับการทำงาน ไม่มีการสนับสนุนสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถหรือการสร้างระบบสวัสดิการหรือความมั่นคงใด ๆ ให้กับคนทำงาน

กล่าวได้ว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมในบริบทของสังคมไทย ยังต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคอีกมาก ที่สำคัญ คือ การขาดงบประมาณที่ยั่งยืนเพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน ขาดหน่วยงานหรือกฎหมายรองรับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมไม่มีเสถียรภาพ และไม่ต่อเนื่องจนสามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมอย่างยั่งยืน

ในทางกลับกันกลับพบว่า แม้ยังมีความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหาสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยผูกโยงอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความยุ่งยากที่ภาคประชาสังคมจะเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น ขบวนการพัฒนาภาคประชาสังคมก็ยิ่งขาดความเป็นระบบที่จะมารองรับการเรียนรู้และพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ อาทิ ยังขาดการจัดระบบข้อมูลและฐานข้อมูลภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนา ขาดการสนับสนุนการรวบรวมหรือสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงาน โดยมิได้ถูกถ่ายทอดหรือไม่ได้มีช่องทางการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์เหล่านั้นไปสู่คนทำงานรุ่นใหม่ ๆ อีกทั้งยังขาดการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในภาคประชาสังคมที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่มากขึ้น การทำงานโดยอาศัยอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ทำให้ในปัจจุบันคนทำงานด้านนี้กำลังลดน้อยลงโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ เหตุเพราะรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพและความอยู่รอดท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่มีสภาพของความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ยังไม่ถูกแก้ไขอีกมากมาย ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดของการพัฒนาความเข้มแข็งและการเติบโตของภาคประชาสังคม เหล่านี้จึงทำให้ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐขั้นพื้นฐานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น และอาจนำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคมในระยะยาว

การที่รัฐจะเลือกใช้วิถีกลไกของรัฐเพียงลำพังในการจัดการปัญหาเหล่านี้ ทั้งที่รัฐเองแม้จะมีขนาดใหญ่ แต่ก็ขาดประสิทธิภาพ และมีข้อจำกัดมากมาย ไม่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลบซับซ้อนนี้ได้ทั้งหมดอาจเป็นความเสี่ยงของการพัฒนามากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีทางเลือกการพัฒนาทั้งกลไกที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และมีระบบการเงินการคลังสนับสนุนอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

๔.๔) ประสบการณ์การพัฒนาการคลังเพื่อพัฒนาภาคประชาสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ

ปัญหาสังคมมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐและภาคประชาสังคม ซึ่งมีอาจถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างรอบด้าน เน้นการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เน้นมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าการเยียวยา เน้นการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมในเชิงนวัตกรรมมากกว่าสงเคราะห์

จากผลการศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนไทยตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงแหล่งทุนต่างประเทศที่สนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมในประเทศไทย ยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการร่วมแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ คือ การขาดแคลนแหล่งรายได้ที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ระยะเวลา แบบมุ่งผลลัพธ์มากกว่าผลการดำเนินกิจกรรมรายโครงการเท่านั้น

อีกทั้งยังพบปัญหาการจัดสรรงบประมาณรัฐที่ไม่เพียงพอในบางปีงบประมาณ เมื่อประกอบกับความไม่คล่องตัวขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการกองทุนด้านสังคมซึ่งขาดประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกองทุนที่ตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ ยากต่อการเข้าถึงของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล

ประสบการณ์ของนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ แคนาดา สวีเดน สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น หรือประเทศเกิดใหม่เล็ก ๆ เช่น เอสโตเนีย และประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอย่างฮังการี ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม จนจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ข้อมูลประเทศแคนาดายังชี้ว่าภาคประชาสังคมไม่เพียงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดสวัสดิการสังคม แต่ยังมีส่วนช่วยในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นการสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรภาคประชาสังคมทั้งเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถ และการดำเนินการจึงถือได้ว่าเป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งเช่นกัน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลัก ที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ประกอบด้วย

เสาหลักที่ ๑ การให้บริการสังคม (Social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี ๑๕ ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน และการให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น

เสาหลักที่ ๒ การประกันสังคม (Social security) หมายถึง ระบบที่ช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย และราคาพืชผลตกต่ำ เป็นต้น สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิได้รับประโยชน์จากการว่างงานในระบบประกันสังคม การได้ประโยชน์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนว่างงานลง แต่สิทธิในการได้รับการประกันมีลักษณะถาวรราบเท่าที่ผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ

เสาหลักที่ ๓ การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ และผู้ป่วยเรื้อรังที่ไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น สิทธิประโยชน์ในระบบนี้มีลักษณะกึ่งชั่วคราว กึ่งถาวร เนื่องจากผู้มีสิทธิมักมีลักษณะถาวร เช่น พิการถาวร และป่วยถาวร เป็นต้น

เสาหลักที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership support) เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม และส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๔ โดยมีประเด็นปฏิรูปคือ การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม ด้วยเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๕.๑) ทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ไม่อาจปล่อยให้ไปไปตามยถากรรม ในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจขับเค้นไปสู่อะบบสวัสดิการแบบประเทศในกลุ่มยุโรปเหนือได้ ระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะทางสายกลางตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นสำคัญ ในสวัสดิการสังคม ๔ เสาหลักที่กำลังปฏิรูปและพัฒนาต่ออยู่ขณะนี้ ในที่สุดแล้วจะต้องทำให้เสาหลักที่ ๔ สามารถขึ้นมาเป็นบทบาทนำให้ได้ จึงจะเกิดหลักประกันที่มั่นคงในการพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืน

๕.๒) ความจริงพื้นฐานอย่างหนึ่งของประเทศไทยที่ควรต้องกล่าวถึง คือ คนไทยได้ถูกอบรมบ่มสอนให้เป็นราษฎร (subject) ที่รอแบมือขอและเคยชินกับการมีผู้อุปถัมภ์ในระบบความสัมพันธ์ทางดิ่งที่เป็นมาอย่างยาวนานจากอดีตกาล แม้เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามยกระดับจาก “ราษฎร” ให้เป็น “พลเมือง” ก็ตามสิ่งที่สังคมไทยจะต้องพบก็คือ ความแตกต่างระหว่าง “พลเมืองโดยปริยาย” ที่เกิดขึ้นตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กับ “พลเมืองในอุดมคติ” อันเป็นเจตนารมณ์ตั้งต้นของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งกระบวนการสร้าง “ความเป็นพลเมือง” ให้เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยนั้น มีวิถีทางเดียวคือการสร้าง “ประชาสังคม” หรือ “สังคมเข้มแข็ง” เพราะการสร้างปัจเจกชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นฐานของระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมในอุดมคติแบบยุโรปเป็นไปได้ยากจนถึงขั้นเป็นไปได้เลย เนื่องจากบริบทที่แตกต่างกัน

๕.๓) การจัดสวัสดิการสังคมที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญ คือ การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง โดยรัฐให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เติบโต เพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีขีดความสามารถสูงจะเป็นหุ้นส่วนสำคัญทางสังคมที่สามารถดำเนินการสร้างสังคมสวัสดิการร่วมกันไปกับรัฐได้เป็นอย่างดี

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้ว เห็นว่าข้อเสนอปฏิรูปนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งหวังผลทั้งการส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมในระยะเปลี่ยนผ่านเฉพาะหน้า และการปฏิรูประบบหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืนในระยะยาว เนื่องจากข้อเสนอนี้เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดแนวทางการจัดการปัญหาในสังคมไทย และมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน กล่าวคือ

มาตรการตามข้อเสนอปฏิรูป แบ่งเป็น ๒ ด้าน ประกอบด้วย

ด้านที่ ๑ การจัดระบบและกลไกด้านการส่งเสริมภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก ได้แก่

มาตรการที่ ๑ การสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคม

ขั้นตอน

ให้ภาครัฐกำหนดมาตรการและกลไกในการรวมตัวของภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวางและหลากหลาย ทั้งในด้านการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำร่วมจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองอย่างที่เรียกว่า “องค์กรชุมชน” ในระดับฐานรากรูปแบบต่าง ๆ ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สนับสนุนให้องค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นกลไกที่จะทำให้สามารถสร้างกระแสความตื่นตัวให้กับสังคมในวงกว้าง อย่างมีพลัง สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรการที่ ๒ การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม

ขั้นตอน

หลักธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นและส่งเสริมศักยภาพให้เกิดในภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาทุนมนุษย์อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารหรือการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นผลมาจากระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม เพื่อจะช่วยให้ภาคประชาสังคมเกิดความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

มาตรการที่ ๓ การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคม

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาของรัฐในทุกระดับ มีการสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพแก่ภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องและมีอิสระ โดยอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน การคิดร่วมกัน การทำงานร่วมกัน ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาสังคมได้เติบโต การเสริมศักยภาพการทำงานของภาคประชาสังคมมิใช่มุ่งสร้างให้ภาคประชาสังคมเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคประชาสังคมได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาชุมชน ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

มาตรการที่ ๔ การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องส่งเสริมบทบาทขององค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมในการจัดการปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมบทบาทในกระบวนการพัฒนาโดยนโยบายสาธารณะ บทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและสังคมในวงกว้าง กระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนั้น ด้านหนึ่งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของ และที่สำคัญจะเป็นกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองให้ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติในระดับฐานรากของสังคม อันเป็นตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืน

มาตรการที่ ๕ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

ขั้นตอน

ภาครัฐต้องสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับภาคประชาสังคม ทั้งนี้อาจมีได้หลายแหล่ง เช่น เงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ เงินงบประมาณ เงินรายได้ที่หักจากการจัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมาย จากผลการศึกษาแนวทางการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐให้แก่ภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ซึ่งให้เห็นว่า ภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเงินทุนโดยตรงแก่องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร รวมถึงการบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ที่มักจะเป็นงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในหลายกรณีปรากฏข้อมูลว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานไม่มีศักยภาพหรือความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง

กล่าวโดยสรุป มาตรการทั้ง ๕ แนวทางนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบ ทิศทางและแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ระบบสวัสดิการสังคมในเสาหลักที่ ๑ , ๒ และ ๓ ในการจัดการปัญหา โดยหันมามุ่งเน้นการใช้มาตรการและบทบาทพลังทางสังคมนำหน้า ในลักษณะของหุ้นส่วน (Social partnership)

ทั้งนี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อรัฐต้องมีการประกาศใช้ “(ร่าง)พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.” อย่างเป็นทางการเรียบร้อยแล้ว และองค์กรที่เกี่ยวข้องตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการกำหนดแนวทางตามมาตรการทั้ง ๕ ด้านอย่างละเอียดต่อไป

ด้านที่ ๒ การออกกฎหมายใหม่

ได้แก่ การออก “(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.”

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาท สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงกิจการสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ตลอดจนให้มีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสื่อกลางในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายและโครงการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดจากความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง

ทั้งนี้การจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” และ “สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม” ขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในงานพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรรัฐที่มีอยู่เดิมในกระทรวงต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามผลการศึกษาข้างต้น จึงเห็นสมควรดำเนินการตามแผนการทำงานที่สำคัญ ดังนี้

ที่	กิจกรรมที่ควรดำเนินการ	ระยะเวลา
๑	นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบให้ส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อขอความเห็นชอบ	ภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘
๒	ประสานงานกับคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบ “(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.” ก่อนส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป	ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๘
๓	ประสานงานกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อให้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม สนช. และดำเนินการตามขั้นตอนในการออกกฎหมาย	มกราคม - ธันวาคม ๒๕๕๙
๔	ภายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการแล้ว ให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคมให้แล้วเสร็จ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของนายกรัฐมนตรี ทั้งการจัดหาสำนักงาน การแต่งตั้งกรรมการ การสรรหาผู้อำนวยการสำนักงาน การเปิดรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดตั้งกองทุน รวมทั้งการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๖๐
๕	การประสานงานกับทุกภาคส่วน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการทำงานเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคมร่วมกัน	ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๖๐
๖	ประเมินผลยุทธศาสตร์และแผนการทำงาน	ทุกปี
๗	ประเมินความคุ้มค่าของการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมพัฒนาภาคประชาสังคม เพื่อตัดสินใจที่จะดำเนินการต่อไป หรือยุบ	ภายใน ๑๐ ปี หลังจากสำนักงานดำเนินการ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

กฎหมายฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นมานี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ประชาชนเกิด “สำนึกพลเมือง” จากเดิมที่เคยตั้งรับ มาสู่ทิศทางการพึ่งตนเอง และกำหนดอนาคตตนเอง เป็นกลไกสนับสนุนทางการคลัง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาจากภาคประชาสังคม ให้เป็นส่วนเติมเต็ม สอดประสาน ให้การพัฒนาสังคมไทยทั่วถึง และเท่าเทียม อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เพื่อมุ่งหวังว่าประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์ปลายทางจะได้ประโยชน์ ดังนี้

๖.๑) ประชาชนทุกคนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ยึดถือประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้พึ่งตนเองได้ สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ผ่านการรวมกลุ่มเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกัน

๖.๒) กลุ่มประชาชนด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐ ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง เยียวยา และแก้ไขปัญหที่สอดคล้องกับบริบทและลักษณะเฉพาะของความเป็นประชากรของกลุ่มตนเอง ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุก เพื่อป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทยในด้านต่าง ๆ ผ่านการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา แก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสังคมให้เกิดความยั่งยืนร่วมไปกับภาครัฐ

โดยสามารถแสดงผ่านตัวชี้วัดความสำเร็จได้ดังนี้

๗.๑) เกิดการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควบคุมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง

๗.๒) เกิดกระบวนการค้นหาศักยภาพและความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งในเชิงประเด็นเชิงกลุ่มเป้าหมาย และเชิงพื้นที่ ผ่านการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๗.๓) ภาคประชาสังคมมีการจัดทำแผนพัฒนาตนเองอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหาวิเคราะห์กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของตนเอง และพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก เพื่อทำให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น หรือต้องรวมกำลังกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองให้มากขึ้นและหากมีปัญหาไหนที่รัฐบาลเข้ามาทำแทนให้หรือทำให้ก็ต้องการกำกับดูแลหนุนช่วยรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง

๗.๔) มีกระบวนการติดตามประเมินผลการพัฒนาศักยภาพภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปบทเรียนเป็นระยะ ๆ เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

รายละเอียดทั้ง ๗ ข้อ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ฉบับ คือ (๑) รายงานการศึกษาประกอบการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. (๒) (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ.

ภาคผนวก ฉ

รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

ภาคผนวก ฉ

รายชื่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. กลุ่มประชาชนทั่วไป	๑. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔
	๓. พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖
	๔. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ (๒๕๔๓) (๒๕๔๕)
	๕. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๖. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕
	๗. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
	๘. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕
	๙. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓
	๑๐. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๑ หลักทั่วไป หมวด ๒ นิติบุคคล ส่วนที่ ๒ สมาคม ส่วนที่ ๓ มูลนิธิ)
	๑๒. ประมวลรัษฎากร
	๑๓. พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖
	๑๔. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๔๘๗
	๑๕. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๑๖. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๕๖
	๑๗. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
	๑๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
	๑๙. ประมวลกฎหมายอาญา
	๒๐. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	๒๑. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
	๒๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒๓. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๒) ๒๕๔๕
	๒๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒๕. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
	๒๖. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	๒๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๒. กลุ่มเด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒
	๓. พระราชบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๔. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕
	๕. พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๕
	๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓
	๗. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๒
	๘. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑
	๙. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗
๓. กลุ่มบุคคลในครอบครัว	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๕ ครอบครัว)
๔. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงาน - ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนต่างด้าวที่เข้ามา ทำงานในประเทศไทย	๑. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑
	๒. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘
	๓. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
	๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
	๕. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
	๖. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
	๗. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕
	๘. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓
	๙. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
	๑๐. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑
	๑๑. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗
	๑๒. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐
	๑๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓
	๑๔. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๕. กลุ่มเกษตรกร เกษตรกร	๑. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ๒๕๔๔
	๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๖. กลุ่มคนยากจน / ยากไร้/มีรายได้น้อย	๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๒)
	๒. พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๔๘๔
	๓. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗
	๔. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕
๗. กลุ่มคนพิการ	๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐
๘. กลุ่มผู้กระทำผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหาย ในคดีอาญา	๑. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙
	๒. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕)
	๓. พระราชบัญญัติวิธีการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒
	๔. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ (๒๕๒๒) (๒๕๒๓)
	๕. พระราชบัญญัติตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔
	๖. ประมวลกฎหมายอาญา
๙. กลุ่มผู้ประสพภัย / ประกันภัย/ประกันชีวิต	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสพภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕
	๒. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสพภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติหน้าที่
	๓. ของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓
	๔. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕
	๕. พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๐. กลุ่มผู้ป่วย	๑. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑
	๒. พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๑. กลุ่มผู้สูงอายุ	๑. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔
๑๒. กลุ่มข้าราชการ	๑. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

ภาคผนวก ข

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ภาคผนวก ข

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางทิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายฐิติ วุฒิโกวิท	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นางศรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. นางภัทริยา สุมะโน	โฆษกกรรมการ
๑๑. นายภาคพล แก้วประพาฬ	กรรมการ
๑๒. นางกัญญ์รัฐญาณ ภู่อวาสดี	กรรมการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมการ
๑๔. นายกิตติภณ พุงกลาง	กรรมการ
๑๕. นางกุไชหิมะวันชาพีหิณะ มนูญทวี	กรรมการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมการ
๑๗. นายจิรวุฒน์ เวียงดำน	กรรมการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวงนิช	กรรมการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมการ
๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขาธิการคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

- | | |
|--|----------------------------|
| ๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป | รองประธานกรรมการ |
| ๓. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๔. นางอุบล หลิมสกุล | กรรมการ |
| ๕. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ | กรรมการ |
| ๖. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร | กรรมการ |
| ๗. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่วาสดี | กรรมการ |
| ๘. นายสุวัฒน์ วิริยะพงษ์สุกิจ | กรรมการ |
| ๙. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร | กรรมการ |
| ๑๐. ประธานกรรมการบริหารปฏิรูปการแรงงานหรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๑๑. นางสาวสุรรัตน์ ตริมิตรคา | กรรมการ |
| ๑๒. นายชินชัย ชี้เจริญ | กรรมการ |
| ๑๓. นายสมชัย จิตสุชน | กรรมการ |
| ๑๔. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๑๕. นายวิสุทธิ บุญญะโสภิต | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๖. นางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

