

เส้นทางสู่ความก้าวหน้า ของระบบสวัสดิการไทย

บทสรุปโครงการเวทีชุมชนนโยบาย
เพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย

Pathways to Developing Thailand's Welfare System

Key Insights from the Policy Community
for Building Thailand's Welfare System Project

รศ ปัทมา

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

เส้นทางสู่ความก้าวหน้าของระบบสวัสดิการไทย: บทสรุปโครงการเวทีชุมชนนโยบาย
เพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย

**Pathways to Developing Thailand's Welfare System: Key Insights from the Policy
Community for Building Thailand's Welfare System Project**

โดย ธร ปีติติล

© 2024 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

อาคารณภูมิ ชั้น 23 เลขที่ 1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี
กรุงเทพมหานคร 10400 โทร 0 2652 7178-9 โทรสาร 0 2652 7180

ผู้รับผิดชอบหลัก

Vesna Rodic | ผู้อำนวยการ

www.thailand.fes.de

 Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand

ติดต่อขอเอกสาร

info@fes-thailand.org

อำนวยการผลิต

บริษัท บุกส์เคป จำกัด

bookscape.co

โทร. 09 2110 5501

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ธร ปีติติล.

เส้นทางสู่ความก้าวหน้าของระบบสวัสดิการไทย: บทสรุปโครงการเวทีชุมชนนโยบาย
เพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย.-- กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
ประเทศไทย, 2567.

78 หน้า.

1. รัฐสวัสดิการ. I. ชื่อเรื่อง.

361.65

ISBN 978-616-8192-22-1

ทัศนะในหนังสือเล่มนี้ไม่จำเป็นต้องพ้องกับมุมมองของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท หรือหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด มูลนิธิฯ ไม่รับรองความแม่นยำของข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือ หากต้องการใช้งานสื่อใดๆ ของมูลนิธิฯ ในเชิงพาณิชย์ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ ก่อน

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นมูลนิธิทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศเยอรมนี มูลนิธิฯ ได้รับการตั้งชื่อตามฟรีดริค เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของเยอรมนีที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย มูลนิธิฯ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคมการเมืองและเศรษฐกิจด้วยจิตวิญญาณแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy) ผ่านทางพลเมืองศึกษา การวิจัย และการร่วมมือระหว่างประเทศ

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร.....	8
1. บทนำ.....	14
2. ช่องว่างทางนโยบาย ระบบ และความรู้ ของระบบสวัสดิการไทย.....	18
3. เจาะลึกทางเศรษฐกิจในการผลักดัน ระบบสวัสดิการไทย.....	42
4. เจาะลึกทางการเมืองในการผลักดัน ระบบสวัสดิการไทย.....	56
5. บทสรุป และแนวทาง 8 ประการในการผลักดัน ระบบสวัสดิการไทย.....	66
บรรณานุกรม.....	70
ภาคผนวก.....	74

เส้นทางสู่ความ ก้าวหน้าของระบบ สวัสดิการไทย

**บทสรุปโครงการเวทีชุมชน
นโยบายเพื่อการผลักดัน
ระบบสวัสดิการในประเทศไทย**

**Pathways to Developing Thailand's
Welfare System: Key Insights from
the Policy Community for Building
Thailand's Welfare System Project**

สร ปัตถ

บทสรุปผู้บริหาร

งานชิ้นนี้สรุปเนื้อหาจากการพูดคุยในโครงการชุมชนนโยบาย เพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย จากการสำรวจช่องว่างทางนโยบายด้านสวัสดิการของประเทศไทยพบข้อจำกัดในด้านความครอบคลุมและความเพียงพอ โดยเฉพาะสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเติบโตอย่างมีคุณภาพของเด็กเล็กและการมีคุณภาพชีวิตในวัยชราสำหรับผู้สูงอายุ ข้อจำกัดเหล่านี้ยังเชื่อมโยงกับการที่คนไทยในวัยทำงานจำนวนมากไม่อยู่ในระบบประกันสังคมและไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางรายได้ตั้งแต่อยู่ในวัยทำงานจนถึงหลังเกษียณ

ระบบสวัสดิการไทยยังเผชิญกับความท้าทายอื่นๆ ประกอบไปด้วย การขาดหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทนำในการวางแผนภาพรวมและมีอำนาจประสานงานเพื่อผลักดันการพัฒนา ระบบสวัสดิการ การเกิดความแตกต่างในด้านจุดยืนและความคิดระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจนไม่สามารถสร้างเอกภาพในการขับเคลื่อนเพื่อปรับปรุงระบบ การที่เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจชนกลไกทางงบประมาณของประเทศยังไม่เอื้อต่อการขยายรายจ่ายด้านสวัสดิการ การที่ระบบประชาธิปไตยไทยยังขาดพลังจากแนวคิดเรื่องสิทธิในการได้รับสวัสดิการ และระบบการบริหารราชการยังขาดการกระจายอำนาจที่จะช่วยสนับสนุนการทำงานของระบบสวัสดิการ

ท่ามกลางข้อจำกัดและความท้าทายข้างต้น แนวทางที่จะช่วยผลักดันให้ระบบสวัสดิการไทยสามารถก้าวต่อไปในการพัฒนาได้ คือการมุ่งอุดช่องว่างด้านนโยบายผ่านการสนับสนุนเงินอุดหนุนเด็กเล็กให้เป็นแบบถ้วนหน้า การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐาน พร้อมทั้งขยายระดับของสิทธิประโยชน์ในสวัสดิการเหล่านี้และสร้างความเชื่อมโยงกับสวัสดิการจากกลไกประกันสังคม นอกจากนี้ยังควรเร่งขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมให้ไปสู่แรงงานทั้งในและนอกระบบ ในด้านของความท้าทายของระบบ ประเทศไทยควรมุ่งผลักดันกลไกในระบบราชการและการเมือง โดยพัฒนาหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบภาพรวมและมีอำนาจในการประสานการปรับปรุงระบบสวัสดิการ คลี่คลายข้อจำกัดทาง

งบประมาณด้วยการให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านสวัสดิการเป็นลำดับ
ต้นของรายจ่ายรัฐบาล สนับสนุนการปลูกฝังคุณค่าเรื่องสิทธิในการได้รับ
สวัสดิการ ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการ และสนับสนุนให้มีเวที
แลกเปลี่ยนความคิดอย่างสม่ำเสมอเพื่อประสานจุดยืนและแนวทางในการ
พัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง



This paper synthesizes the key insights from the Policy Community for Building Thailand's Welfare System project. The exploration of gaps in Thailand's welfare system reveals significant coverage and adequacy deficiencies, particularly concerning the welfare of children and elders. A large portion of Thailand's young children remains uncovered by welfare support, while many elders lack sufficient pension benefits. These gaps stem from a substantial segment of the workforce being excluded from the country's social security system, leaving them without income security during their working years and retirement.

Moreover, Thailand's welfare system lacks a mechanism for driving change. Currently, no single government agency is responsible for planning and strategizing to improve the system. Stakeholders are deeply divided in their positions, contributing to a lack of consensus on necessary improvements. Economic and political constraints exacerbate the situation, with fiscal limitations and political reluctance to invest in welfare spending hindering progress. Additionally, the concept of social rights for citizens to receive welfare has not gained widespread recognition in Thailand's democracy.

Discussions within the Policy Community for Building Thailand's Welfare System project have resulted in eight policy suggestions to bridge gaps and enhance the welfare system:

1. Urgent policy action is needed to fill welfare policy gaps for children and elders. Child Support Grants should be universally accessible, and the Old Age Allowance should be upgraded to a Basic/Guarantee Pension Scheme. These enhancements should involve increasing benefit levels and integrating welfare provisions with the Social Security System, with benefits gradually tapering for beneficiaries from both systems.
2. The scope of “contributory” welfare in Thailand should be expanded, with the Social Security Funds attracting more workers. This can be achieved by making membership criteria more flexible, facilitating convenient fee payments, and increasing benefit levels for members.
3. A separate “social security” system for informal workers should be considered, tailored to accommodate the needs of a large group such as platform workers or agricultural farmers. Successful models from other countries can be adopted, with membership criteria and compensation conditions designed accordingly.
4. Thailand should establish a government agency to lead the administration of the welfare system, equipped with the capacity for strategic planning and data analysis. This agency should be empowered to coordinate with other

government bodies responsible for different aspects of welfare.

5. Raising public awareness about the necessity of welfare spending is crucial to alleviate budget constraints. Linking welfare spending to the need for increased investment in human capital can help prioritize welfare in government agendas. Another option is to improve the public budgeting process to enable social welfare spending to be categorized as a form of investment spending.
6. Promoting democratic values that support the welfare system is essential, including social rights to receive welfare and recognition of equal opportunities. It is also important to raise public awareness on the shortcomings of paternalistic welfare that stresses the reciprocal relationships between givers and receivers of benefits.
7. More support should be provided to facilitate the decentralization of welfare provisions, including creating an enabling legal framework and assisting local governments in actively providing welfare. Adequate financial and personnel resources should be allocated to local governments for this purpose.
8. Establishing forums and discussion platforms to exchange ideas on building Thailand's welfare system is vital. These platforms should aim to bridge divergent stakeholder positions and cultivate a policy paradigm that fosters agreed pathways for the future of Thailand's welfare system.

1

บทนำ

ผู้เขียนขอขอบคุณ
กัลป์ กรุยรุ่งโรจน์
สรงกรณ์ เตชวณิชย์พงศ์
และลัทธิพล ยิ้มละมัย

ผู้ช่วยวิจัย สำหรับความช่วยเหลือในโครงการเวทีชุมชนนโยบายเพื่อการ
ผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย และความช่วยเหลือในการรวบรวม
เนื้อหาให้กับงานชิ้นนี้

ปัญหาและความท้าทายเกี่ยวกับระบบสวัสดิการของประเทศไทย เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจมากขึ้นในปัจจุบัน การก้าวผ่านวิกฤตการณ์จากการระบาดของโควิด-19 สะท้อนให้เห็นถึงแง่มุมความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยในการให้ความมั่นคงกับชีวิตของประชาชน ในขณะที่สภาพปัญหาอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ส่งผลให้มีผู้สูงอายุที่ยากจนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การเกิดของเด็กไทยที่น้อยลงเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ช่วยสนับสนุนการเลี้ยงดู ปัญหาเหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงอยู่กับระบบสวัสดิการไทยที่ยังคงมีช่องว่างในการหนุนเสริมความมั่นคงและการกระจายโอกาสให้กับประชาชน

ด้วยความตระหนักถึงสถานการณ์ข้างต้น โครงการชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงริเริ่มขึ้นผ่านความร่วมมือของสามองค์กร ประกอบด้วย มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประจำประเทศไทย (FES Thailand) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (CRISP Thammasat) เพื่อเป็นเวทีพูดคุยทำความเข้าใจความท้าทายหลัก และแสวงหาแนวทางร่วมกันในการพัฒนาระบบสวัสดิการให้กับประเทศไทย โดยหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านการแลกเปลี่ยน จนนำไปสู่การสร้างกระบวนการทางนโยบายร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ที่ต่างต้องการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย

โครงการชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย ได้กำหนดโจทย์หลักในการพูดคุยไว้เป็นเรื่องของการหาแนวทางที่จะอุดช่องว่าง และสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย โดยช่องว่างที่ได้รับการหยิบยกมาพูดคุยนั้นครอบคลุมตั้งแต่ช่องว่างในเชิงนโยบาย ช่องว่างในการดำเนินนโยบาย และช่องว่างทางความรู้ในสังคมไทย คำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องก็คือ ช่องว่างเหล่านั้น

มีอะไรบ้าง และสังคมไทยควรมีแนวทางในการอุดช่องว่างเหล่านั้นอย่างไร สำหรับการพูดคุยถึงเงื่อนไขที่จะเอื้อให้เกิดการพัฒนาระบบสวัสดิการ การพูดคุยแบ่งเงื่อนไขเป็นสองด้านหลัก คือเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและเงื่อนไขด้านการเมือง โดยคำถามหลักก็คือ แง่มุมของระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มีนัยสำคัญกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยคืออะไร และประเทศไทยจะปรับแก้มุมเหล่านั้นให้เอื้อกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยได้อย่างไร

งานชิ้นนี้ได้ทำการสังเคราะห์การพูดคุยแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นภายใต้โจทย์ข้างต้น โดยผู้เขียนจะเสริมด้วยข้อมูลที่ได้รวบรวมมาเองในบางส่วน เนื้อหาแบ่งออกเป็นห้าส่วน ส่วนแรกคือบทนำ ส่วนที่สองเป็นการสำรวจช่องว่างในมิติต่างๆ ของระบบสวัสดิการไทย และให้ข้อเสนอแนะต่อการอุดช่องว่าง ส่วนที่สามและส่วนที่สี่เป็นการสำรวจเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองในการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย ส่วนที่ห้าเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแปดประการในการผลักดันระบบสวัสดิการของประเทศไทย

2

**ช่องว่างทางนโยบาย
ระบบ และความรู้
ของระบบ
สวัสดิการไทย**

ระบบสวัสดิการ หมายถึงระบบที่ช่วยดูแลความมั่นคงและคุณภาพชีวิตให้ประชาชน เสริมสร้างโอกาสและความเสมอภาค ทั้งรัฐ ชุมชน และครอบครัวล้วนมีบทบาทในการสร้างสวัสดิการที่ดี ส่วนสำคัญของระบบสวัสดิการได้แก่การศึกษา สาธารณสุข และกลไกอื่น ๆ ในการดูแลความเสี่ยงที่จะเกิดกับการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในการอยู่ร่วมกับระบบตลาด เช่น การว่างงาน การเกษียณอายุ (Wier, 2001; ILO, 2021)

งานชิ้นนี้จะให้ความสนใจไปที่บทบาทของรัฐในระบบสวัสดิการ เนื่องจากรัฐสามารถกำหนดนโยบายที่ส่งผลกับประชาชนในวงกว้าง และยังมีความสำคัญในฐานะกลไกในการแปรรายได้จากภาษีไปเป็นการใช้จ่ายเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน กล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐถือเป็นหัวใจของระบบสวัสดิการสมัยใหม่ และการผลักดันให้ระบบสวัสดิการทำงานได้จริง

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะทำการสำรวจช่องว่างของระบบสวัสดิการของประเทศไทย ประกอบด้วยช่องว่างเชิงนโยบาย ช่องว่างเชิงระบบในการผลักดันนโยบาย และช่องว่างทางความรู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ การสำรวจช่องว่างในทั้งสามด้าน เพื่อชี้ให้เห็นว่าระบบสวัสดิการไทยจำเป็นต้องได้รับการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใดบ้างเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการสำรวจช่องว่างและเสนอแนะแนวทางแก้ไข ผู้เขียนจะวางฐานความเข้าใจระบบสวัสดิการไทยโดยการกล่าวถึงภาพรวมโดยสังเขปของระบบก่อน

2.1 ภาพรวมของระบบสวัสดิการไทย

ระบบสวัสดิการของประเทศไทยมีเส้นทางพัฒนาการที่ยาวนานหลายทศวรรษ โดยการขยายขยายของรัฐบาลไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อทำหน้าที่ในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขให้กับประชาชน ถือเป็นจุดสำคัญในการเข้ามามีบทบาททางนโยบายด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทย (อภิชาติและอิสร์กุล, 2564) อย่างไรก็ตาม

ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ประเทศไทยมีการขยายความครอบคลุมของระบบสวัสดิการไม่มากนัก มีเพียงกลุ่มอาชีพข้าราชการที่มีสวัสดิการรองรับและกลุ่มชนชั้นกลางในเขตเมืองที่ได้เข้าถึงบริการของรัฐที่ดีกว่าลักษณะของระบบสวัสดิการไทยในช่วงดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็น *minimalist welfare system* ที่มุ่งสนับสนุนเพียงคนในบางกลุ่มอาชีพที่มีบทบาทสำคัญกับเป้าหมายของรัฐ (Haggard & Kaufman, 2009)

จนทศวรรษ 2530 ระบบสวัสดิการไทยก้าวสู่ช่วงขยายตัวด้วยบริบทการเมืองและเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมากขึ้น (ธร, 2560) เกิดพัฒนาการสำคัญหลายประการ เช่น กองทุนประกันสังคม และในช่วงหลังทศวรรษ 2540 ก็เกิดนโยบายสำคัญ เช่น หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เบี้ยยังชีพชราภาพ เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด แต่ความผันผวนทางการเมืองที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้ระบบสวัสดิการไทยขยายไปอีกไม่มากนัก การเปลี่ยนแปลงมักเป็นเพียงในรายละเอียด โครงการสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงห้าปีที่ผ่านมา มีเพียงโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือที่เรียกกันในชื่อบัตรคนจน

โครงการและนโยบายที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสวัสดิการของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นกระจุกกระจายอยู่ในการดูแลของหลากหลายหน่วยงาน โดยมีการกล่าวถึงระบบสวัสดิการไทยว่ามีจำนวนโครงการที่มาก แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าหลายโครงการมีลักษณะทับซ้อนกัน แต่บริหารจัดการแยกกัน และหลายโครงการมีประชาชนได้รับประโยชน์จำนวนน้อย ทั้งนี้ หากนับเฉพาะโครงการที่มีประชาชนจำนวนมากเข้าถึงในปัจจุบัน และแบ่งโครงการตามเกณฑ์ Social Protection Floor ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ทั้งสี่ด้าน ประกอบด้วย หนึ่ง ความมั่นคงทางสุขภาพ สอง ความมั่นคงทางรายได้และคุณภาพชีวิตในวัยเด็ก สาม ความมั่นคงทางรายได้และคุณภาพชีวิตในวัยทำงาน และสี่ ความมั่นคงทางรายได้และคุณภาพชีวิตในวัยสูงอายุ (ILO, 2022) จะแบ่งโครงการด้านสวัสดิการของไทยได้ดังนี้

สวัสดิการด้านสุขภาพ: ประเทศไทยมีสวัสดิการที่ดูแลด้านสุขภาพให้กับประชาชนสามระบบ ประกอบด้วย ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนประกันสังคม และสวัสดิการรักษาพยาบาลสำหรับข้าราชการ

สวัสดิการสำหรับเด็ก: สวัสดิการที่สำคัญประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกคือสวัสดิการในลักษณะเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งปัจจุบันให้กับเด็กอายุ 0-6 ปี ประชาชนจะได้รับสวัสดิการดังกล่าวผ่านสองช่องทาง คือการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม หรือการสมัครขอรับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ซึ่งจะต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะสวัสดิการเด็กอีกส่วนคือสวัสดิการที่เกี่ยวกับการศึกษา ประกอบด้วย นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งช่วยอุดหนุนค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐ โครงการอุดหนุนค่าอาหารกลางวันเด็ก และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งให้ทุนการศึกษากับเด็กที่ได้รับการพิสูจน์ฐานะความยากจน ทั้งนี้ สำหรับข้าราชการจะมีสิทธิเบิกค่าเล่าเรียนบุตรได้จนจบปริญญาตรี

สวัสดิการสำหรับวัยทำงาน: ช่องทางหลักในการได้รับสวัสดิการในวัยทำงานสำหรับประชาชนทั่วไปคือการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนั้นครอบคลุมการชดเชยเมื่อเกิดอุบัติเหตุ เงินทดแทนเมื่อว่างงาน และเงินชดเชยสำหรับการลาคลอด อย่างไรก็ตาม สำหรับประชาชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ช่องทางหลักในการได้รับสวัสดิการจากรัฐเมื่ออยู่ในวัยทำงานก็คือการได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะความยากจน

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ: สวัสดิการหลักสำหรับผู้สูงอายุคือ เงินบำเหน็จและเงินบำนาญ ในกรณีของเงินบำนาญ กลุ่มหลักที่มีโอกาสได้รับในปัจจุบันคือข้าราชการ ในขณะที่กลุ่มที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมยังมีจำนวนน้อยที่มีระยะเวลาสะสมมากพอที่จะได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุ นอกจากนี้ สวัสดิการอีกส่วนสำหรับผู้สูงอายุคือเบี้ยยังชีพคนชรา ซึ่งผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีทุกคน ยกเว้นกลุ่มที่ได้รับบำนาญข้าราชการ จะมีสิทธิได้รับ

สวัสดิการต่าง ๆ ข้างต้น รวมถึงรายละเอียดอื่นๆ เช่น หน่วยงานที่ดูแล จำนวนคนที่ครอบคลุม และสิทธิประโยชน์ สรุปในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: นโยบายสวัสดิการหลักของประเทศไทยในแต่ละด้าน

สวัสดิการ	นโยบาย/โครงการสวัสดิการ	หน่วยงาน	จำนวนคน	สิทธิ์ที่ได้รับ
สุขภาพ	สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง	6 ล้านคน	ค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ย 12,667 บาทต่อคน
	สวัสดิการรักษาพยาบาลประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	12.85 ล้านคน	ค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ย 3,974 บาทต่อคน
	สวัสดิการรักษาพยาบาลถ้วนหน้า	สปสช.	46.93 ล้านคน	ค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ย 3,329 บาทต่อคน
เด็กเล็ก	เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	2.7 ล้านคน	600 บาทต่อเดือน

สวัสดิการ	นโยบาย/โครงการสวัสดิการ	หน่วยงาน	จำนวนคน	สิทธิ์ที่ได้รับ
	เงินสงเคราะห์บุตร	สำนักงานประกันสังคม	1.27 ล้านคน	800 บาทต่อเดือน
	นโยบายเรียนฟรี	สพฐ.	6.55 ล้านคน	อุดหนุนค่าเรียน 15 ปี
	เงินอุดหนุนเด็กยากจนพิเศษ (ทุนเสมอภาค)	กสศ.	1.2 ล้านคน	3,000 บาทต่อคนต่อปี
วัยทำงาน	สวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	24.4 ล้านคน	ชดเชยอุบัติเหตุว่างงาน ลาคลดอด
	บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	กรมบัญชีกลาง	13.24 ล้านคน	ช่วยค่าครองชีพอย่างน้อย 1,076 บาทต่อเดือน
ผู้สูงอายุ	บำนาญข้าราชการและบำนาญจากอปท.	กรมบัญชีกลาง	7 แสนคน	ไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย
	บำนาญประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	584,494 คน	ไม่เกินเดือนละ 3,000 บาท
	เบี้ยยังชีพคนชรา	กระทรวงมหาดไทย	11 ล้านคน	600–1,000 บาทต่อเดือน

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียน ข้อมูลผู้รับสวัสดิการด้านสุขภาพประเภทต่างๆ จาก สปสช. (2566) ข้อมูลค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ยค่าวนจาก สปสช. (2565) และสำนักงานประมาณ (2566) ข้อมูลผู้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจากกรมกิจการเด็กและเยาวชน (2566) ข้อมูลผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคมจากสำนักงานประกันสังคม (2566) ข้อมูลผู้รับสวัสดิการเรียนฟรีจาก สพฐ. (2566) ข้อมูลผู้รับเงินอุดหนุนเด็กยากจนพิเศษจาก กสศ. (2566) ข้อมูลจำนวนผู้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจาก ThaiPBS (2566) และข้อมูลจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพคนชราจาก BBC Thai (2566)

ในปัจจุบัน ระบบสวัสดิการไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ที่ท้าทาย ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความจำเป็นสำหรับการเร่งพัฒนาระบบ แต่ยังสร้างข้อจำกัดให้กับความเป็นไปได้ของอนาคตระบบสวัสดิการไทย สถานการณ์เหล่านี้ประกอบด้วย

หนึ่ง เศรษฐกิจไทยมีขนาดของแรงงานนอกระบบที่ใหญ่ โดยหากแบ่งจากลักษณะของงานที่ทำ พบว่ามีแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการถึงกว่าร้อยละ 49 ของแรงงานทั้งหมด (ILO, 2022) การมีแรงงานนอกระบบจำนวนมาก ส่งผลให้แรงงานที่เข้าสู่ระบบสวัสดิการแบบสมทบในประเทศไทย (ระบบประกันสังคม) มีสัดส่วนที่น้อย และทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่มีสวัสดิการในลักษณะดังกล่าวรองรับ โดยในปัจจุบัน แรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมในประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 60¹ (สำนักงานประกันสังคม, 2565) สภาพนี้สร้างความท้าทายอย่างน้อยสองประการสำคัญ ประการแรก การมีแรงงานอยู่ในระบบประกันสังคมน้อย ส่งผลให้กองทุนประกันสังคมของไทยขาดความสามารถในการระดมเงินสมทบ ลดทอนศักยภาพของกลไกประกันสังคมในการให้สิทธิประโยชน์และการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก ประการที่สอง เมื่อแรงงานจำนวนมากไม่มีระบบประกันสังคมรองรับความเสี่ยงของตนเอง ก็ต้องอาศัยนโยบายสวัสดิการที่มาจากฐานรายได้ภาษีของรัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก็ดี ขนาดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ ก็ทำให้รัฐบาลไทยขาดศักยภาพในการหารายได้จากภาษีเช่นกัน กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการขยายตัวของระบบสวัสดิการไทย

สอง ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สภาวะสังคมสูงวัย (aging society) อย่างรวดเร็ว สัดส่วนผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปอยู่ที่หนึ่งในห้าของจำนวนประชากร (สสส., 2565) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วต่อไป

¹ ข้อมูลจำนวนผู้ประกันตนในช่วงปี 2565–2566 มีความผันผวน เนื่องจากในช่วงการระบาดของโควิด-19 มีโครงการให้แรงจูงใจให้แรงงานเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมเป็นจำนวนมาก ภายหลังโครงการดังกล่าวจบลง จึงอาจมีผู้ที่ไม่ได้ส่งเงินสมทบ

การเข้าสู่สังคมสูงวัยส่งผลโดยตรงให้ระบบสวัสดิการไทยจำเป็นต้องขยายตัวเพื่อรองรับในหลายแง่มุม เช่น ระบบการรักษาพยาบาลจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มจะเจ็บป่วยมากกว่าในระยะเวลาที่ยาวนานกว่าคนในช่วงวัยอื่น ในขณะที่ระบบบำนาญของประเทศไทยก็จำเป็นจะต้องขยายการรับรองจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น โดยในปัจจุบันผู้สูงอายุจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิต (ชรและคณะ, 2565) ปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนมีความรุนแรงขึ้นมาก ระบบบำนาญไทยจึงจำเป็นจะต้องพัฒนาศักยภาพของกองทุนที่เกี่ยวข้อง และขยายงบประมาณรองรับรายจ่ายบำนาญที่จะเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ ในขณะที่อีกทางหนึ่ง การลดลงของประชากรวัยทำงานก็มีแนวโน้มจะส่งผลให้รายได้สมทบของกองทุนประกันสังคมและรายได้ภาษีของภาครัฐที่จะใช้จ่ายกับระบบสวัสดิการนั้นลดลงไป

สาม ประเทศไทยประสบปัญหาความยากจนเรื้อรังในกลุ่มประชากรด้อยโอกาส โดยในปี 2565 มีผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน 3.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.43 ของจำนวนประชากร (สศช., 2566) ปัญหาดังกล่าวบ่งชี้พัฒนาการของเด็กจำนวนมากในสังคมไทย โดยประเทศไทยมีสัดส่วนเด็กยากจนอยู่ที่ร้อยละ 31.4 (กสศ., 2566) และยังมีปัญหาวัยรุ่นที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน (NEET) ถึง 1.4 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 15 ของคนในช่วงอายุเดียวกัน) (กสศ., 2566) ปัญหาความยากจนเรื้อรังที่ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นของประเทศไทยส่งผลให้ไทยเสียโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ไปอย่างมหาศาล ลดทอนศักยภาพของระบบเศรษฐกิจไทยที่จะพัฒนาต่อไป ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนยากจนและสวัสดิการสำหรับเด็ก ซึ่งจะช่วยเหลือลดต้นตอประชาชนกลุ่มที่ด้อยโอกาสเหล่านี้ให้พ้นจากสภาพความยากจนเรื้อรัง

สุดท้าย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ประเทศไทยกำลังเผชิญกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลกระทบ

ต่อสภาพการทำงานของแรงงานจำนวนมาก รวมไปถึงการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีผลักดันให้เกิดการทำงานในรูปแบบใหม่ เช่น การทำงานผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มและการประกอบอาชีพอิสระ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้การทำงานเปลี่ยนไปอยู่ในรูปแบบที่มีความมั่นคงลดน้อยลง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยียังส่งผลต่อการกระจายของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวโน้มจะส่งผลให้ผู้ที่เป็นเจ้าของทุนในการผลิตได้ครอบครองส่วนแบ่งรายได้มากขึ้น ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานที่มีทักษะแตกต่างกัน ก็มีทิศทางเพิ่มสูงขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องคิดถึงการปรับปรุงระบบ ประกันสังคมให้รองรับการทำงานรูปแบบใหม่ที่ได้รับการผลักดันจาก เทคโนโลยี และการสร้างสวัสดิการพื้นฐานเพื่อรองรับความเหลื่อมล้ำที่มี แนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

2.2 ช่องว่างทางนโยบายของระบบสวัสดิการ

ประเทศไทยยังคงมีช่องว่างในระบบคุ้มครองทางสังคมอยู่หลาย จุด ไม่ว่าจะเป็นช่องว่างด้านความครอบคลุม (coverage gap) ของนโยบาย คุ้มครองทางสังคมแต่ละด้านที่มีให้กับประชาชนแต่ละช่วงวัย ช่องว่าง ด้านความเพียงพอ (adequacy gap) ของขนาดสวัสดิการที่ประชาชน ได้รับ และช่องว่างด้านความเสมอภาค (equity gap) คือความไม่เสมอภาค ในการได้รับสวัสดิการระหว่างประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน หรือที่มีสถานะทางอาชีพแตกต่างกัน โดยช่องว่างที่สำคัญตามนโยบาย คุ้มครองทางสังคมแต่ละด้านของ Social Protection Floor สรุปได้ดังนี้

ด้านการคุ้มครองทางสุขภาพ เป็นด้านที่ประเทศไทยมีการ คุ้มครองทางสังคมในระดับที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับด้านอื่นๆ โดยปัจจุบัน ประชาชนไทยกว่าร้อยละ 99 ได้รับการคุ้มครองทางสุขภาพผ่านสวัสดิการ ที่ประกอบด้วยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนประกันสังคม และ

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (ILO, 2022) อย่างไรก็ดี ในด้านความเพียงพอ สวัสดิการด้านสุขภาพอย่างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และกองทุนประกันสังคม แม้จะครอบคลุมบริการการรักษาพยาบาลในทุกด้านที่สำคัญ แต่ยังคงขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรต่ำกว่าเกณฑ์ที่เหมาะสมในระดับสากล (วิมลรักษ์, 2566) และแพทย์มีจำนวนชั่วโมงการทำงานสูงกว่ามาตรฐานมาก (สสส., 2566) สภาพเหล่านี้ส่งผลต่อไปถึงคุณภาพการบริการ นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญในการคุ้มครองทางสุขภาพของประเทศไทยก็คือด้านความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนด้านสุขภาพ โดยเฉพาะระหว่างกองทุนสวัสดิการของข้าราชการที่มีรายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัวสูงกว่าที่ประชาชนได้รับจากอีกสองสวัสดิการถึงประมาณสามเท่า (เขมภักดิ์, 2564)

ด้านการคุ้มครองทางสังคมในวัยเด็ก ประเทศไทยมีสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ได้แก่ สวัสดิการสนับสนุนการเลี้ยงดูเด็กและสวัสดิการด้านการศึกษา ในด้านการเลี้ยงดูเด็กเล็ก เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญ เช่น โครงการเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และการสนับสนุนสถานเลี้ยงเด็กเล็ก โครงการเหล่านี้ในปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านของความครอบคลุมและความเพียงพอ เด็กเล็กในช่วงอายุ 0–6 ปีในประเทศไทยมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 40 ที่ได้รับเงินอุดหนุนการเลี้ยงดู (ILO, 2022) โดยส่วนใหญ่ได้รับผ่านระบบประกันสังคม และอีกส่วนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนผ่านการคัดกรองฐานะความยากจน นอกจากเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็กจะขาดความครอบคลุม ขนาดของเงินอุดหนุนยังขาดความเพียงพอ คือเพียงแค่ 600 บาทต่อเดือน สำหรับสถานเลี้ยงดูเด็กเล็ก แม้ปัจจุบันจะมีจำนวนมากขึ้น แต่ก็ขาดแคลนทรัพยากรทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร (ณัฐกร, 2565)

ในด้านการศึกษา โครงการสำคัญคือนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งมีบทบาทในการช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้กับประชาชน

กว่า 6.55 ล้านคน (สพฐ., 2566) ที่ศึกษาอยู่ในระบบการศึกษาของรัฐ นอกจากนี้ สำหรับนักเรียนที่มีฐานะยากจนจำนวน 1.26 ล้านคน จะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาผ่านทุนเด็กยากจนพิเศษจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) อย่างไรก็ตาม สวัสดิการในด้านการศึกษาก็ยังขาดความเพียงพอ นโยบายการศึกษาฟรี 15 ปีนั้นไม่ได้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในขณะที่ทุนเด็กยากจนพิเศษของ กสศ. ก็ให้การอุดหนุนเพียง 3,000 บาทต่อคนต่อปี (กสศ., 2566)

ด้านการคุ้มครองทางสังคมสำหรับวัยทำงาน สวัสดิการที่สำคัญจะแบ่งไปตามสภาพการทำงาน โดยกลุ่มข้าราชการมีสวัสดิการที่อิงกับอาชีพสูงกว่าอาชีพอื่นๆ และสวัสดิการข้าราชการนั้นครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัว อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้อยู่ในฐานะข้าราชการ สวัสดิการสำคัญที่คนในวัยทำงานจะได้รับจะได้จากการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม โดยกลุ่มหลักที่เป็นสมาชิกก็คือกลุ่มที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง โดยในปี 2566 มีแรงงานกว่า 11.7 ล้านคนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมในฐานะลูกจ้าง (มาตรา 33) แรงงานที่ไม่ได้อยู่ในฐานะลูกจ้างสามารถเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมได้เช่นกัน (ผ่านมาตรา 40) โดยปัจจุบันแรงงานในกลุ่มนี้มีจำนวน 10.9 ล้านคน (สำนักงานประกันสังคม, 2566) จะเห็นได้ว่ามีประชากรวัยแรงงานเพียงประมาณร้อยละ 60 ที่ได้รับสวัสดิการผ่านระบบประกันสังคม แสดงถึงช่องว่างที่สำคัญในระบบสวัสดิการไทยที่เกิดจากการมีแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการจำนวนมาก นอกจากนี้ สวัสดิการจากระบบประกันสังคมยังมีความจำกัดในด้านความเพียงพอ โดยให้เงินทดแทนในกรณีว่างงานเพียงไม่เกินเดือนละ 7,500 บาท

สำหรับประชากรวัยทำงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการที่มีจำนวนมากของประเทศ ยังมีโอกาสได้รับสวัสดิการในลักษณะของสวัสดิการที่เจาะจงเฉพาะคนจน ผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยผู้ได้รับจะต้องได้รับการพิสูจน์ฐานะความยากจน ปัจจุบันประชาชน

ที่ได้รับสวัสดิการจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีจำนวน 13.24 ล้านคน (ThaiPBS, 2566) ผู้ที่ได้รับสวัสดิการจากโครงการดังกล่าวจะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐเดือนละ 300 บาท (และมีวงเงินค่าเดินทาง 750 บาทต่อเดือน และค่าก๊าซหุงต้ม 80 บาทต่อสามเดือน) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ยังมีช่องว่างด้านความเพียงพอในการบรรเทาความยากจน

ด้านการคุ้มครองทางสังคมในวัยสูงอายุ มีสวัสดิการที่สำคัญคือบำนาญ โดยในปัจจุบัน ผู้สูงอายุไทยที่ได้รับบำนาญมีจำนวนจำกัดมาก กลุ่มหลักเป็นกลุ่มข้าราชการบำนาญ และผู้ได้รับสวัสดิการบำนาญจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราว 700,000 คน² (ILO, 2022) และกลุ่มที่เหลือเป็นผู้ที่สะสมเงินสมทบในระบบประกันสังคม ซึ่งกลุ่มที่สะสมเงินสมทบได้เพียงพอจะเป็นเงินบำนาญในปัจจุบันมีเพียง 584,494 คน (สำนักงานประกันสังคม, 2566) กลุ่มที่เหลือในระบบประกันสังคมได้รับเพียงเงินบำนาญเมื่อถึงอายุเกษียณ จะเห็นได้ว่าช่องว่างของสวัสดิการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยยังเป็นช่องว่างขนาดใหญ่

อย่างไรก็ดี สำหรับผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศไทย ยังมีสวัสดิการอีกประเภท นั่นก็คือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยเบี้ยยังชีพเป็นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุทุกคน ยกเว้นเพียงกลุ่มข้าราชการ ปัจจุบันมีผู้สูงอายุจำนวน 11 ล้านคน หรือกว่าร้อยละ 87 ของผู้สูงอายุทั้งหมดที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (BBC Thai, 2566) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นจ่ายในลักษณะขั้นบันได เริ่มจาก 600 บาทต่อเดือนสำหรับผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี ไปจนถึง 1,000 บาทต่อเดือนสำหรับผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป จำนวนเงินดังกล่าวยังถือเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับเส้นความยากจน สะท้อนความไม่เพียงพอของสวัสดิการที่ผู้สูงอายุได้รับ และยังสะท้อนความเหลื่อมล้ำในระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากจำนวนเงินจากเบี้ยยังชีพซึ่งเป็นสวัสดิการที่ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ได้รับ ยังถือว่า

² ข้อมูลจากปี 2019 รวบรวมในรายงาน ILO (2022).

น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินบำนาญรายเดือนที่ข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วได้รับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้สูงอายุผ่านการพิสูจน์ฐานะความยากจน ก็อาจได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ตารางที่ 2: ปัญหาช่องว่างทางนโยบายในระบบสวัสดิการไทย

สวัสดิการ	ช่องว่างด้าน ความครอบคลุม/เพียงพอ	ช่องว่างด้าน ความเสมอภาค
คุ้มครองสุขภาพ	- ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร อันส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ	- ความไม่เท่าเทียมกันของกองทุนข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนสุขภาพแห่งชาติ
คุ้มครองวัยเด็ก	- เงินเลี้ยงดูเด็กเล็กไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ - เงินช่วยเหลือเด็กยากจนไม่เพียงพอ	- นโยบายเรียนฟรีไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับครัวเรือนยากจน
คุ้มครองวัยทำงาน	- เงินทดแทนการว่างงานต่ำ - เบี้ยสวัสดิการแห่งรัฐไม่เพียงพอ	- ระบบประกันสังคมไม่ครอบคลุมแรงงานทั้งหมด - การตกหล่นในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
คุ้มครองวัยชรา	- เบี้ยคนชราไม่เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตคนชรา - มีจำนวนผู้ที่สมทบเงินประกันสังคมจนได้รับบำนาญน้อย	- ระบบบำนาญของไทยประกอบด้วยสามระบบที่ให้ประโยชน์ไม่เท่ากัน ได้แก่ บำนาญข้าราชการ บำนาญประกันสังคม และเบี้ยคนชรา

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

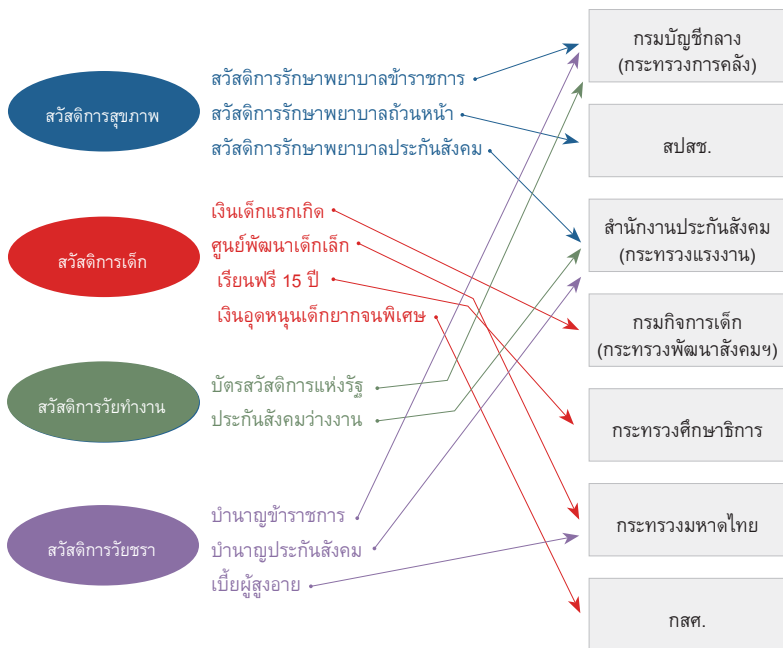
2.3 ช่องว่างเชิงระบบในการผลักดันนโยบาย

นอกจากช่องว่างทางนโยบายตามที่เกิดขึ้นกับแต่ละด้านของ Social Protection Floor ประเทศไทยยังมีช่องว่างเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนและการจัดการนโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคม ช่องว่างเชิงระบบเหล่านี้ส่งผลให้การผลักดันการพัฒนาและการปรับปรุงระบบสวัสดิการไทยเกิดขึ้นได้ยาก ผู้เขียนพบว่าช่องว่างที่สำคัญในเชิงระบบนั้นเชื่อมโยงกับลักษณะของระบบราชการและสภาพการเมืองไทย ดังนี้

กลไกราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันระบบสวัสดิการมีความกระจัดกระจาย นโยบายและโครงการที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสวัสดิการไทยนั้นบริหารจัดการแบบแยกส่วนกันไปตามกระทรวงต่างๆ โดยกระทรวงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้จะมีหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กระทรวงเหล่านี้ยังมักบริหารจัดการนโยบายของตนเองเป็นอิสระจากกัน ทำให้การผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการไทยขาดการประสานให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้อต่อกันและกัน ทั้งนี้ การจัดการสวัสดิการในแต่ละด้านเช่นระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับเด็กหรือผู้สูงอายุ จำเป็นจะต้องวางทิศทางนโยบายแต่ละส่วนย่อยให้สอดคล้องกับภาพรวมของระบบ แต่ความกระจัดกระจายของระบบราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยาก

ระบบราชการไทยขาดหน่วยงานที่มีอำนาจและมีบทบาท นำในการผลักดันระบบสวัสดิการ สภาพดังกล่าวเชื่อมโยงกับการกระจายการจัดการนโยบายด้านสวัสดิการไปในหลายกระทรวง โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องมักจะมุ่งรับผิดชอบเพียงส่วนที่ตนเองมีอำนาจดูแล

ภาพที่ 1: ความกระจกระบายของกลไกราชการที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารจัดการนโยบายสวัสดิการไทย



ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

แต่ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นเจ้าภาพในการดูแลและผลักดันการพัฒนาภาพรวมของระบบ การขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ระบบสวัสดิการไทยขาดการวางยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์ข้อมูลที่รอบด้าน การวิเคราะห์เชิงนโยบายซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการผลักดันเกิดขึ้นน้อย การเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และการรับสวัสดิการของประชาชน ก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานระหว่างหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูล ทั้งนี้ นอกจากการมีหน่วยงานที่มีบทบาทนำในการผลักดันระบบสวัสดิการ หน่วยงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีอำนาจ

ที่จะประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มิเช่นนั้น การประสานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็อาจจะเกิดขึ้นได้ยาก

ตารางที่ 3: ข้อมูลด้านสวัสดิการที่แยกกันดูแล ไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการไทย

สวัสดิการ	ข้อมูล	หน่วยงานที่ดูแลข้อมูล
สุขภาพ	สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง
	สวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้า	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
	สวัสดิการรักษายาบาลประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม
เด็กเล็ก	เงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็ก	กรมกิจการเด็ก
	ศูนย์เลี้ยงดูเด็ก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	โครงการเรียนฟรี 15 ปี	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
	เงินอุดหนุนเด็กยากจนพิเศษ	กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
วัยทำงาน	บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	กรมบัญชีกลาง
	สวัสดิการชดเชยว่างงานประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม
ผู้สูงอายุ	บำนาญข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง
	บำนาญประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม
	เบี้ยผู้สูงอายุ	กรมกิจการผู้สูงอายุ

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

ระบบการเมืองไทยไม่สามารถทำหน้าที่ถ่ายทอดความต้องการสวัสดิการในสังคมไปสู่การผลักดันการเปลี่ยนแปลงได้ในพื้นที่ของระบบการเมืองไทย ที่ผ่านมา แม้จะมีความต้องการทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นในสังคมไทย มีทั้งการผลักดันอย่างต่อเนื่องจากภาคประชาสังคม และความตื่นตัวที่มากขึ้นในประเด็นด้านสวัสดิการ แต่ความเปลี่ยนแปลงในสังคมเหล่านี้ยังไม่สามารถถ่ายทอดไปสู่ตัวละครที่มีบทบาทนำในทางการเมืองได้ ที่ผ่านมา การผลักดันนโยบายด้านสวัสดิการของไทยยังได้รับการตอบสนองที่น้อยจากพรรคการเมืองที่มีบทบาทนำในการจัดตั้งรัฐบาลและจากผู้นำทางการเมือง ซึ่งแสดงถึงการขาดเจตจำนงในการพัฒนาระบบสวัสดิการและมักจะมองไปที่ปัญหาอื่นๆ มากกว่า เช่น การผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือประเด็นเรื่องความมั่นคงทางการเมือง

2.4 ช่องว่างทางความรู้ในการผลักดันระบบสวัสดิการไทย

การอภิปรายในชุมชนนโยบายด้านการผลักดันระบบสวัสดิการไทยชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันสังคมไทยยังคงมีช่องว่างทั้งในด้านหลักการที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ ทั้งในด้านความไม่ชัดเจนในสังคมไทยว่าหลักการที่ควรนำมาใช้ในการผลักดันระบบสวัสดิการคืออะไร และช่องว่างในด้านความรู้ที่ควรจะมีในการพัฒนาระบบ

ความท้าทายในด้านหลักการที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการไทย

ปัญหาสำคัญในการผลักดันระบบสวัสดิการไทยคือความไม่ชัดเจนในนิยามของระบบสวัสดิการของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนิยามที่ไม่ตรงกัน เป้าหมายที่เกี่ยวข้องและแง่มุมที่ให้คุณค่าก็มักจะต่างกันตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเป้าหมาย ภาค

ประชาสังคมไทยมักใช้คำว่า “รัฐสวัสดิการ” เป็นเป้าหมายของการผลักดัน และให้ความหมายกับคำดังกล่าวไปในทางเดียวกันกับระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายก็มักจะมองเป้าหมายของการพัฒนาระบบสวัสดิการไทยแตกต่างไป โดยให้ความสำคัญกับการจัดการระบบสวัสดิการให้มีประสิทธิภาพ และมุ่งเป้าหมายหลักไปที่การแก้ปัญหาความยากจน

ความแตกต่างกันของนิยามและเป้าหมาย ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการถกเถียงแลกเปลี่ยนกันในเชิงความคิดระหว่างภาคส่วนต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้มีกรอบนิยามความหมายของระบบสวัสดิการ มีการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับเป้าหมายและแง่มุมที่ควรได้รับการผลักดันว่าควรเป็นเช่นไร การแลกเปลี่ยนไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การมีความคิดที่เหมือนกันทั้งหมด เพียงแต่ควรให้มีกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (policy paradigm) ที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น และสร้างพื้นที่การพัฒนาความคิดและกลไกที่จะช่วยจัดลำดับความต้องการของสังคมไทยด้านสวัสดิการต่อไป นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนควรขยายไปถึงแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ เช่น แนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องบทบาทและเป้าหมายของรัฐไทย เพื่อช่วยทำความเข้าใจว่าจุดยืนของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันออกไปนั้นอาจเป็นเพราะรากฐานทางความคิดที่แตกต่างกัน เช่น ภาพของความยุติธรรมในสังคมที่ไม่เหมือนกัน หรือการให้น้ำหนักกับเป้าหมายของรัฐที่แตกต่างกัน

การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนเพื่อหาหลักการและแนวคิดที่จะเป็นฐานในการผลักดันระบบสวัสดิการไทย ยังควรมาพร้อมกับความเข้าใจในสองประเด็น ประเด็นแรก แนวคิดและหลักการที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยนั้นมีความลื่นไหลและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ แนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐในด้านสวัสดิการที่เคยแพร่หลายมาก่อน เช่น รัฐทำหน้าที่เชิงสังคมสงเคราะห์ให้กับประชาชน ปัจจุบันเริ่มผ่อนคลายบทบาทในสังคมไทย ในขณะที่สังคมไทยมองว่า

สวัสดิการเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐจะต้องปกป้องและส่งเสริมมากขึ้น การสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนทางความคิดจึงมีจำเป็นต้องลงเอยด้วยความแตกต่างเสมอไป แต่เป็นพื้นที่ที่จะสร้างพลวัตให้การเปลี่ยนแปลงทางความคิดและการสร้างฉันทมติใหม่ๆ

ประเด็นที่สอง แม้ว่าการแลกเปลี่ยนควรจะเปิดพื้นที่ให้กับความแตกต่างทางความคิด แต่ก็ควรมีหลักการพื้นฐานกว้างๆ เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ระบบสวัสดิการควรจะต้องมี เช่น บทเรียนจากพัฒนาการของระบบสวัสดิการในนานาประเทศแสดงให้เห็นแล้วว่า รัฐเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบสวัสดิการและการผลักดันรัฐสวัสดิการให้ก้าวหน้า เช่น รัฐควรมีความเป็นรัฐสมัยใหม่ สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยที่เปิดกว้างให้การขับเคลื่อนทางสังคมของกลุ่มและชนชั้นต่างๆ นอกจากนี้ การขับเคลื่อนเพื่อเปิดพื้นที่ทางความคิดให้การผลักดันระบบสวัสดิการ ควรรวมไปถึงการสร้างความรู้ถึงแนวคิดและทัศนคติในสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการมีระบบสวัสดิการที่ดี ตัวอย่างเช่น ทัศนคติที่ไม่เหมาะสมต่อกลุ่มคนชนชั้นรากหญ้า หรือทัศนคติที่เอนเอียงกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ช่องว่างทางความรู้ในการผลักดันระบบสวัสดิการไทย

การจะผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทยให้ก้าวหน้า ยังต้องการความรู้แล้วเสริมกับการวางหลักการร่วมกันและการตัดสินใจทางนโยบายเพื่ออุดช่องว่าง ในการแสวงหาหลักการและเป้าหมายให้การผลักดันระบบสวัสดิการไทย ความรู้ที่จะช่วยได้ก็คือความเข้าใจถึงความ เป็นไปได้ที่หลากหลายของเส้นทางระบบและรัฐสวัสดิการ และสะท้อน บทเรียนจากประเทศอื่นๆ ในด้านการสร้างและการพัฒนาระบบ การเรียนรู้ จากประสบการณ์ของประเทศที่บรรลุผลด้านสวัสดิการเพื่อตอบสนอง เป้าหมายต่างๆ ว่าได้ออกแบบระบบและผสมผสานนโยบายต่างๆ เช่นไร ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการแบบสมทบ แบบถ้วนหน้า และแบบเจาะจง

นอกจากนี้ ช่องว่างทางความรู้ที่จะช่วยสนับสนุนการออกแบบนโยบายสวัสดิการของประเทศไทยยังประกอบด้วยความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และความรู้เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง ในด้านความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ที่สำคัญกับระบบสวัสดิการ ประเทศไทยยังขาดความรู้เกี่ยวกับนัยของการเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการออกแบบนโยบายด้านสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและโครงสร้างเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจไม่ใช่วางการไม่ได้ลดขนาดลงตามที่คาดการณ์ การมีข้อมูลที่จะช่วยระบุทิศทางในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ชัดเจน จะทำให้การออกแบบระบบสวัสดิการต้องปรับทิศทางตามไป (สมชัย, 2565)

สุดท้าย การทำความเข้าใจกลุ่มเปราะบางต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะช่วยในการออกแบบสวัสดิการแบบเฉพาะกลุ่มให้แก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดความรู้เกี่ยวกับสภาพการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ทำให้การปรับปรุงระบบประกันสังคมให้ขยายไปสู่แรงงานกลุ่มดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่สำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชน ประเทศไทยก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเด็กที่ยากจนและต้องออกจากระบบการศึกษาก่อนเวลาอันควร ทำให้ยังไม่ได้มีการนำนโยบายสวัสดิการมาใช้แก้ปัญหาดังกล่าว (สมชัย, 2565)

2.5 แนวทางการผลักดันนโยบายเพื่อลดช่องว่างทางนโยบายระบบ และความรู้

จากช่องว่างที่ได้รับการสำรวจทั้งในทางนโยบายและในเชิงระบบ การพูดคุยในชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการไทยมีการแลกเปลี่ยนถึงข้อเสนอสำคัญที่จะช่วยในการอุดช่องว่าง โดยมีการกล่าวถึงข้อเสนอดังต่อไปนี้

ข้อเสนอในการอุดช่องว่างทางนโยบาย

- ในกรณีสวัสดิการเด็กเล็ก ข้อเสนอที่สำคัญคือการเร่งปรับปรุงนโยบายเงินอุดหนุนเด็กเล็ก โดยเสนอให้ปรับนโยบายดังกล่าวเป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เพื่อขยายให้สวัสดิการครอบคลุมและเพื่อไม่ให้เกิดการตกหล่นจากความผิดพลาดในการคัดกรองเด็กที่มาจากครัวเรือนยากจน ทั้งนี้ การขยายเงินอุดหนุนเด็กเล็กให้เป็นแบบถ้วนหน้าควรเกิดพร้อมกับการเพิ่มความเพียงพอของขนาดสวัสดิการ โดยควรขยับเพิ่มอย่างน้อยจาก 600 บาท ให้อยู่ในอัตราที่มากกว่า 1,000 บาทต่อเดือน และควรเชื่อมโยงสวัสดิการดังกล่าวกับผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็กจากระบบประกันสังคม โดยสามารถลดหลั่นขนาดสวัสดิการที่กลุ่มดังกล่าวได้รับในกรณีที่ผู้รับสวัสดิการอยู่ในระบบประกันสังคมด้วย (เช่น หากได้รับเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูบุตรจากประกันสังคม 1,000 บาท อาจลดหลั่นสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กแบบถ้วนหน้าที่จะได้รับเหลือ 400–600 บาท) เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือกลุ่มที่ยากจนมากขึ้น
- ข้อเสนอที่สำคัญอีกประการสำหรับกรณีของเด็กเล็ก คือการพัฒนาศูนย์เลี้ยงดูเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพและมีจำนวนมากขึ้น โดยต้องมุ่งไปที่การช่วยรองรับเด็กที่พ่อแม่ต่างต้องทำงาน โดยขยายอายุการรับเลี้ยงเด็กตั้งแต่ 6 เดือนถึง 3 ปี พร้อมยืดหยุ่นเวลาเปิดปิดของศูนย์เลี้ยงดูเด็กให้สอดคล้องกับเวลาของคนทำงาน
- สำหรับสวัสดิการผู้สูงอายุ ความท้าทายสำคัญอยู่ที่การขยับเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุให้เกิดความเพียงพอมากขึ้น ข้อเสนอที่ได้รับจากการกล่าวถึงมากในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือการปรับปรุงเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นบำนาญพื้นฐานที่จะช่วยสนับสนุนความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุส่วนใหญ่ โดยควรต้องมี

การปรับเปลี่ยนอัตราให้เหมาะสมมากขึ้น จากเดิมที่ 600 บาท ซึ่งไม่เพียงพอ

- อย่างไรก็ดี การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำเป็นต้องเกิดขึ้น พร้อมกับการปรับปรุงระบบบำนาญจากการสมทบกองทุน ประกันสังคม โดยปัจจุบันระบบดังกล่าวมีปัญหาอยู่ที่การมี เพดานการสมทบต่ำ และมีจำนวนสมาชิกไม่มาก โดยเฉพาะใน ส่วนของแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ จำเป็นต้องมีการเพิ่มเพดานการสมทบและปรับแรงจูงใจให้แรงงานเข้าร่วม ระบบมากขึ้น ทั้งนี้ ในภาพรวม การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นบำนาญพื้นฐานควรออกแบบให้เชื่อมโยงกับระบบประกัน สังคม โดยสามารถใช้บำนาญพื้นฐานเป็นกลไกสนับสนุนหลัก ให้กลุ่มที่ไม่ได้รับบำนาญหรือได้รับไม่เพียงพอจากระบบประกัน สังคม ในขณะที่เมื่อผู้สูงอายุได้รับบำนาญจากระบบประกันสังคม มากเพียงพอแล้ว ก็จะได้รับบำนาญพื้นฐานลดลง
- ทั้งนี้ การผลักดันพัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุและสวัสดิการ สำหรับเด็กยังมีข้อควรคำนึงเพิ่มเติมในเรื่องความจำเป็นในการ หาช่องทางเพิ่มรายได้ให้กับรัฐเพื่อเป็นงบประมาณรองรับ และ ข้อควรคำนึงอื่นๆ เช่น ประเด็นความยุติธรรมข้ามรุ่น โดยหาก ใช้งบประมาณในระบบสวัสดิการผู้สูงอายุมาก คนอายุน้อยหรือ คนรุ่นถัดๆ ไปจะเป็นผู้รับภาระหนี้สาธารณะหรือภาษีที่สูงขึ้น
- ข้อเสนอในส่วนของสวัสดิการสำหรับวัยแรงงาน เชื่อมโยงกับ ข้อเสนอในการปรับระบบประกันสังคมเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ และดึงดูดแรงงานเข้าสู่ระบบให้ได้มากขึ้น ความท้าทายของ การปรับปรุงกลไกของระบบประกันสังคมมีทั้งการปรับนิยาม ทางกฎหมายของแรงงานให้เอื้อต่อการทำงานในรูปแบบใหม่ เช่น การทำงานผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์ม ซึ่งปัจจุบันยังมิมีฐานะ ที่ไม่ชัดเจนว่าเป็นแรงงานนอกระบบหรือไม่ การปรับนิยาม

จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับกลไกประกันสังคมในการครอบคลุมแรงงานในลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ สำหรับแรงงานนอกระบบในรูปแบบเดิม ระบบประกันสังคมก็ควรสร้างเงื่อนไขที่ช่วยเพิ่มและคงการเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นสมาชิก เช่น ลดความยุ่งยากในการสมทบกองทุน หรืออาจมองไปที่แนวทางอย่างการบังคับสถานะการเป็นสมาชิก แทนที่จะเป็นการให้เป็นสมาชิกโดยสมัครใจ และการอุดหนุนกลุ่มรายได้น้อยให้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกประกันสังคม

ข้อเสนอในการอุดช่องว่างเชิงระบบ

- ในเชิงระบบ ข้อเสนอแรกที่สำคัญคือการปรับระบบราชการให้มีศักยภาพในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ การปรับปรุงนี้เกิดขึ้นได้ในระดับหน่วยงาน ซึ่งควรจะต้องมีกระทรวงหรือหน่วยงานรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งรับผิดชอบในฐานะเจ้าภาพดูแลระบบสวัสดิการในภาพรวม หน้าที่นี้ควรครอบคลุมถึงการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ในด้านแนวทางการพัฒนาระบบในภาพรวม และการดำเนินงานด้านการสร้างฐานข้อมูลด้านระบบสวัสดิการที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน รวมไปถึงการใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวิเคราะห์ข้อเสนอทางนโยบาย
- อีกข้อเสนอสำหรับในส่วนของกลไกราชการ คือการสร้างกลไกในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นข้ามกระทรวง โดยกลไกดังกล่าวอาจจำเป็นต้องมีลักษณะของคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากหลายกระทรวงเข้าร่วม และมีผู้นำทางการเมืองที่มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงได้ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวควรมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในการรับผิดชอบการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศ

ข้อเสนอในการอุดช่องว่างทางความรู้

- ข้อเสนอที่สำคัญที่สุดในการอุดช่องว่างทางหลักการก็คือการสร้างพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับนิยามและเป้าหมายของระบบสวัสดิการไทย โดยพื้นที่ดังกล่าวควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นของตนเอง รวมไปถึงมีการสะท้อนถึงฐานคิดที่เป็นเบื้องหลังของมุมมองและเป้าหมายที่แตกต่าง การแลกเปลี่ยนที่นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายที่มีร่วมกันและมองเห็นถึงความหมายของระบบสวัสดิการในทิศทางเดียวกัน จะเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการผลักดัน
- นอกจากการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยน การสร้างการตระหนักรู้ถึงสภาพพื้นฐานที่จำเป็นของการพัฒนาระบบสวัสดิการ เช่น บทบาทและความจำเป็นของรัฐสมัยใหม่ รวมไปถึงการมุ่งส่งเสริมทัศนคติที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบ เช่น การมีทัศนคติในเชิงบวกต่อสิทธิการได้รับสวัสดิการของชนชั้นล่าง และการเล็งเห็นถึงปัญหาของความเหลื่อมล้ำ เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่เกิดขึ้นประกอบกันไป
- ในด้านของการพัฒนาองค์ความรู้ การผลักดันระบบสวัสดิการไทยควรเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเพิ่มเติมความรู้ในหลายแง่มุม เช่น การมีความรู้เกี่ยวกับบทเรียนจากประสบการณ์การผลักดันระบบสวัสดิการจากต่างประเทศ เพื่อให้มองเห็นเส้นทางที่เป็นไปได้และสร้างบทเรียนให้กับระบบสวัสดิการไทย รวมทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย ซึ่งจะช่วยในการออกแบบนโยบายสวัสดิการให้มีความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าใจถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการเข้าใจสภาพปัญหาปัจจุบันของกลุ่มเปราะบางในประเทศ

3

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ในการผลักดันระบบ สวัสดิการไทย

สำหรับการผลักดันระบบสวัสดิการของประเทศไทย การสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง งานชิ้นนี้เลือกสองเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในการผลักดันระบบสวัสดิการไทยมาสำรวจ ได้แก่ หนึ่ง แง่มุมด้านการคลัง โดยคำถามที่เกี่ยวข้องคือประเทศไทยจะปรับปรุงระบบการคลังของประเทศไทยให้มีทรัพยากรทางการเงินมาสนับสนุนการใช้จ่ายด้านสวัสดิการได้อย่างไร และแง่มุมที่สองคือด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการที่ประเทศไทยมีขนาดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ คำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องก็คือประเทศไทยควรจะมีแนวทางในการจัดการภาคเศรษฐกิจไม่ใช่องค์การอย่างไร รวมถึงการจัดสวัสดิการเพื่อรับมือกับคุณลักษณะดังกล่าว

3.1 ความท้าทายทางการคลังในการผลักดันระบบสวัสดิการ

ความท้าทายทางการคลังของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการนั้นเชื่อมโยงกับสถานะด้านรายจ่ายและด้านรายรับของประเทศไทย ในด้านรายจ่าย ปัจจุบันประเทศไทยยังมีรายจ่ายด้านสวัสดิการในระดับที่ไม่สูง เมื่อวัดจากรายจ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคม โดยในปี 2016 ข้อมูลจาก ILO ระบุว่าประเทศไทยมีรายจ่ายอยู่ที่ร้อยละ 5.9 ของจีดีพี โดยเป็นรายจ่ายทางด้านสุขภาพร้อยละ 3 ของจีดีพี และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มครองทางสังคมอีกร้อยละ 2.9 (ILO, 2024) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จะพบว่าอัตรารายจ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เน้นรวมด้านสุขภาพโดยเฉลี่ยของภูมิภาคอยู่ที่ร้อยละ 7.5 ของจีดีพี ขณะที่ไทยมีรายจ่ายด้านนี้เพียงร้อยละ 2.9 และเมื่อเทียบกับประเทศที่มีจีดีพีต่อหัวใกล้เคียงกันอย่างประเทศจีนที่มีรายจ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมที่ร้อยละ 7.2 ของจีดีพี หรือประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาเลเซียก็มีรายจ่ายส่วนนี้อยู่ที่ร้อยละ 4.2 ซึ่งมากกว่าไทยเช่นกัน

**ตารางที่ 4: ข้อมูลรายจ่ายด้านสวัสดิการ
ที่ไม่รวมรายจ่ายด้านสุขภาพ ต่อจีดีพี**

ทวีป/กลุ่มประเทศ/ ประเทศ	ค่าใช้จ่ายสำหรับระบบคุ้มครองทางสังคม ทั้งหมด (ไม่รวมด้านสุขภาพ)	ค่าใช้จ่ายสำหรับระบบคุ้มครองทางสังคม แยกประเภทตามช่วงอายุ			ค่าใช้จ่ายสำหรับระบบสาธารณสุข (จากข้อมูล GGHE-D ของ WHO)
		วัยเด็ก	วัยแรงงาน	วัยชรา	
แอฟริกา	3.8	0.4	1.1	2.2	2.0
อเมริกา	16.6	0.7	2.6	6.6	7.6
รัฐอาหรับ	4.6	0.1	1.4	3.8	3.2
เอเชียและแปซิฟิก	7.5	1.1	1.7	5.1	4.0
ยุโรปและเอเชียกลาง	17.4	1.5	7.7	10.7	6.7
GCC	4.1	0.0	1.4	3.3	3.3
MENA	6.2	0.1	1.4	4.7	3.1
ทุกประเทศ	12.9	1.1	3.6	7.0	5.8
ไทย	3.0	0.0	1.5	1.5	2.9
จีน	7.2	2.2	1.2	5.0	2.9
มาเลเซีย	4.2	5.3	0.6	5.0	2.0

หมายเหตุ: GCC คือ ประเทศกลุ่มความร่วมมือแห่งอ่าวอาหรับ และ MENA คือ ภูมิภาคแอฟริกาเหนือ และแอฟริกาตะวันตกกลาง

ที่มา: ILO World Social Protection Data Dashboards

ทั้งนี้ หากมองไปที่การใช้จ่ายสวัสดิการในลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) จากรายงานของ World Bank (2023) พบว่าประเทศไทยมีรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวเพียงแค่ร้อยละ 0.8 ของจีดีพี (ดูภาพที่ 2) ซึ่งอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและเอเชียแปซิฟิก (ร้อยละ 1.1) และต่ำกว่าประเทศระดับรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ (lower middle income) (ร้อยละ 1.4) และรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (ร้อยละ 1.6) ซึ่งเป็นระดับรายได้ของประเทศไทย การที่ระดับรายจ่ายด้านนี้ของไทยต่ำกว่าในระดับสากลสะท้อนว่าประเทศไทยสามารถเพิ่มรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการได้อีก

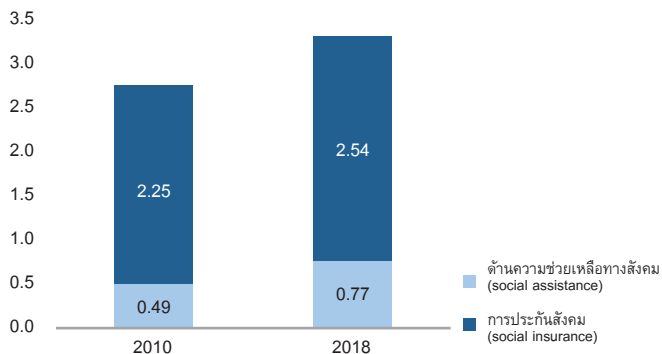
ทั้งนี้ เมื่อสำรวจรายละเอียดของรายจ่ายความช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย พบว่ามากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51.5) เป็นส่วนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในขณะที่ร้อยละ 21.2 เป็นส่วนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐร้อยละ 19.8 โดยในส่วนอื่นๆ ประกอบด้วย โครงการอาหารกลางวันนักเรียน โครงการบ้านมั่นคง และเงินอุดหนุนสำหรับผู้ป่วยเอดส์/เอชไอวี ที่น่าสนใจคือสัดส่วนของเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดอยู่ที่เพียงร้อยละ 2 (ดูภาพที่ 3)

ศักยภาพในการเพิ่มรายจ่ายด้านสวัสดิการของประเทศไทยถูกจำกัดไว้ด้วยโครงสร้างรายจ่ายของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งสัดส่วนรายจ่ายกว่าร้อยละ 70 เป็นรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนของข้าราชการ และยังมีการกำหนดกรอบของงบลงทุนที่ต้องอยู่ที่ร้อยละ 120 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา 20 ทำให้เหลืองบประมาณไปทำอย่างอื่นได้น้อย โดยรายจ่ายด้านการลงทุนยังไม่เน้นรวมการลงทุนในมนุษย์ ทำให้ไม่สามารถดึงดูดงบลงทุนมาสนับสนุนงบรายจ่ายด้านสวัสดิการได้

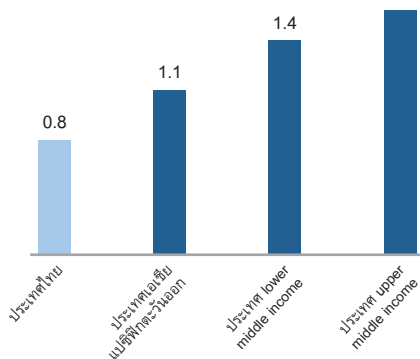
อีกด้านหนึ่งของความท้าทายทางการคลังคือด้านรายได้ รายได้หลักของรัฐในการใช้จ่ายกับนโยบายสวัสดิการมาจากภาษี แต่การจะเพิ่มรายได้จากภาษีไม่ใช่เรื่องง่าย ปัจจุบันการเพิ่มรายได้ภาษีเพื่อมารองรับ

ภาพที่ 2: ข้อมูลด้านรายจ่ายในลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม และประกันสังคมต่อจีดีพีของประเทศไทย

รายจ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคม (social protection)
ร้อยละต่อจีดีพี ปี 2010 และ 2018



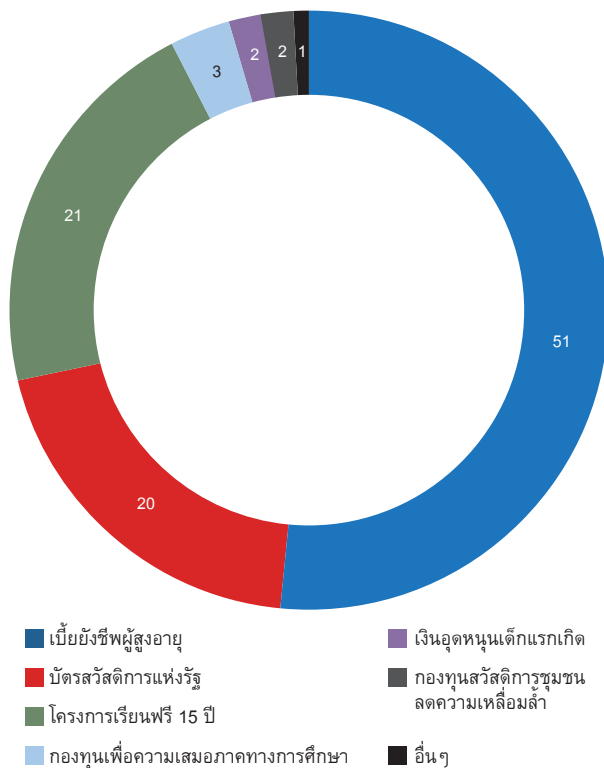
รายจ่ายด้านความช่วยเหลือทางสังคมต่อจีดีพี



หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2018 เป็นปีล่าสุดที่ข้อมูลด้านรายจ่ายความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยมีการแยกประเภทกัน ข้อมูลในปี 2019 ของรัฐบาลไทยแสดงให้เห็นว่ามีรายจ่ายรวมด้านความคุ้มครองทางสังคมอยู่ที่ร้อยละ 3.1 ต่อจีดีพี สะท้อนให้เห็นว่ามีการลดลงจากปี 2018 การคำนวณค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเป็นการเฉลี่ยแบบพื้นฐาน ข้อมูลของเอเชียแปซิฟิกตะวันออก ประเทศ lower middle income และประเทศ upper middle income เฉลี่ยจากข้อมูลปีล่าสุดที่เข้าถึงได้

ที่มา: World Bank (2023)

ภาพที่ 3: ข้อมูลส่วนประกอบของรายจ่าย
ด้านความช่วยเหลือทางสังคมของไทยปี 2561 (ร้อยละ)



ที่มา: World Bank (2023)

รายจ่ายด้านสวัสดิการทำได้หลายช่องทาง เช่น การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (value-added tax - VAT) ที่ปัจจุบันประเทศไทยเก็บที่ร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับสากล การวิเคราะห์พบว่าหากมีการปรับจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยสมมติให้ผลกระทบทั้งหมดไปยังผู้บริโภค ต้นทุนสินค้าทุกชนิดจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.8 (ภาวิน, 2566) โดยหากจะปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มก็อาจจะไม่เก็บภาษีในกลุ่มสินค้าจำเป็น เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่มีอัตราถดถอย และแนวทางเช่นนี้ก็อาจจะต้องเผชิญกับแรงต้านจากประชาชน

ในส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคลอาจจะมีช่องว่างที่น้อยกว่า เนื่องจากเป็นภาษีที่มีการแข่งขันกันระหว่างประเทศ การขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจึงอาจจะทำได้ยาก แต่ประเทศไทยก็ยังมีช่องว่างในการขยับภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยการพยายามดึงดูดกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อยที่อยู่ในระบบภาษีจำนวนน้อยให้เข้าสู่ระบบภาษี เพื่อขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในปัจจุบันมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2 ของจีดีพี (ภาวิน, 2566) เนื่องจากประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจจนกระทั่งใหญ่ มีแรงงานจำนวนมากที่ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบภาษี จึงมีช่องว่างเช่นเดียวกันกับภาษีเงินได้นิติบุคคล การจะเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้ได้มากขึ้น จำเป็นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ รวมไปถึงต้องจูงใจให้คนเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น

สุดท้าย ทางเลือกอีกประการหนึ่งในการเพิ่มรายได้เพื่อรองรับการขยายตัวของระบบสวัสดิการในกรณีที่ประเทศยังไม่สามารถเพิ่มรายได้ได้ในระยะสั้น คือการกักขัง ในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐที่กำหนดเพดานของหนี้สาธารณะไว้ที่ร้อยละ 70 ขณะที่หนี้สาธารณะในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 62.5 ทำให้ยังมีช่องว่างที่จะขยับการก่อหนี้ได้ตามกฎหมาย โดยประเทศในกลุ่มรายได้เดียวกันกับประเทศไทย (รายได้ปานกลางค่อนข้างสูง - upper middle income) ก็มีค่าเฉลี่ยหนี้สาธารณะที่สูงกว่าไทย ดังนั้นการกักขังโดยรัฐเพื่อนำเงิน

มาใช้ในอนาคตจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถทำได้ โดยเฉพาะหาก
รายจ่ายด้านสวัสดิการจะนำไปสู่การเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจใน
ระยะยาว (ภาวีน, 2566)

อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงว่าแม้รัฐบาลจะทำการหารายได้เพิ่ม
หรือกู้ยืมเพิ่ม แต่หากไม่ได้วางเป้าหมายให้ชัดเจน ก็มีแนวโน้มว่าจะ
ไม่ได้นำเงินส่วนนี้ไปใช้ในการขยายสวัสดิการสังคม การปรับรายจ่ายด้าน
สวัสดิการและความคุ้มครองทางสังคมให้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ
ก่อนเรื่องอื่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำก่อน

3.2 ความท้าทายในการจัดการกับภาคเศรษฐกิจไม่เป็น ทางการ

ความท้าทายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลต่อการ
พัฒนาระบบสวัสดิการของไทย เชื่อมโยงกับการที่ไทยมีภาคเศรษฐกิจ
ไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ และมีแรงงานที่อยู่นอกระบบเป็นจำนวนมาก
สภาพนี้ทำให้แรงงานจำนวนมากไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ทำให้มี
รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไม่มากเท่าที่ควร

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ระบบสวัสดิการไทยเผชิญข้อจำกัดหลาย
ประการจากปัจจัยเหล่านี้ ระบบสวัสดิการจากเงินสมทบมีแรงงาน
เป็นสมาชิกน้อย ส่งผลต่อศักยภาพของระบบในการกระจายความเสี่ยง
ในขณะที่การมีรายได้จากภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็ส่งผลต่อไปถึงการมี
ศักยภาพที่จำกัดของรัฐในการขยายสวัสดิการที่ใช้เงินภาษี การมีเศรษฐกิจ
ไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ยังส่งผลให้ภาครัฐขาดข้อมูลในการจัดการระบบ
สวัสดิการ เช่น ขาดข้อมูลเรื่องรายได้ของประชาชน เนื่องจากประชาชน
จำนวนมากไม่ได้แสดงข้อมูลเงินได้กับรัฐเพื่อเสียภาษี การขาดข้อมูล
ดังกล่าวทำให้การจัดสวัสดิการเพื่ออุดหนุนกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือมี
รายได้ไม่เพียงพอทำได้ยากตามไปด้วย

การมีเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่นั้นเชื่อมโยงกับการที่แรงงานจำนวนมากไม่มีหลักประกันความเสี่ยงในการทำงานและการสะสมเงินไว้เพื่อเป็นบำนาญผ่านกลไกประกันสังคม ภาครัฐจะมีขอบเขตของช่องว่างสวัสดิการที่จะต้องเข้าไปช่วยอุดหนุนผ่านเงินภาษีในขนาดใหญ่ และด้วยรายได้จากภาษีที่จำกัด ทำให้การจะอุดช่องว่างดังกล่าวทำได้ยาก ทั้งนี้ ภาครัฐอาจหันไปสู่การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนด้วยหวังจะให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ แต่ก็อาจต้องเผชิญปัญหาอีกมากในกระบวนการเจาะจงให้ได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย

ในสถานการณ์ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานยังทำให้การนิยามแรงงานนอกระบบทำได้ยากขึ้น จากแรงงานนอกระบบที่เดิมในบริบทไทยมักหมายถึงกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มแรงงานรับจ้างอิสระยังเกิดแรงงานในรูปแบบใหม่ เช่น แรงงานแบบฟรีแลนซ์และแรงงานที่ได้รับการจ้างงานผ่านแพลตฟอร์ม แรงงานเหล่านี้เพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วยบทบาทของเทคโนโลยี การกำหนดนิยามของแรงงานนอกระบบด้วยวิธีการเดิม เช่น การดูที่ลักษณะของสัญญาจ้าง จึงมีแนวโน้มจะทำให้มีแรงงานอยู่ในฐานะแรงงานนอกระบบมากขึ้น

ความท้าทายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการมีแรงงานนอกระบบขนาดใหญ่ของประเทศไทยในส่วนแรกคือการขยายขนาดของเศรษฐกิจที่เป็นทางการ และการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม สำหรับการขยายขนาดของเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการจูงใจให้สมาชิก โดยเฉพาะที่มีขนาดเล็ก ยินดีเข้าสู่ระบบมากขึ้น ภาครัฐจำเป็นต้องทำให้ต้นทุนของการเข้าสู่ระบบนั้นต่ำ และทำให้การเป็นส่วนหนึ่งของระบบภาษีและประกันสังคมเป็นเรื่องง่าย ในขณะที่การขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมจำเป็นจะต้องมีการขยายขยายแนวทางการนิยามแรงงานที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง รวมไปถึงการปรับกรอบกฎหมายที่ดูแลแรงงานให้มีความยืดหยุ่นตามลักษณะการจ้างงานสมัยใหม่ นอกจากนี้ ภาครัฐควรมองหาวิธีต่างๆ

ที่จะทำให้มีกองทุนประกันสังคมในส่วนที่จะช่วยดูแลแรงงานนอกระบบ กลุ่มต่างๆ เช่น แรงงานแพลตฟอร์ม เกษตรกร หรือแรงงานจ้างงานตนเอง (self-employed) โดยมีรูปแบบของวิธีการที่ใช้ในประเทศอื่นให้เรียนรู้

ความท้าทายอีกประการคือการปรับระบบประกันสังคมให้ส่งมอบสวัสดิการได้อย่างเพียงพอ ในกรณีของประเทศไทย ความเพียงพอยังเป็นปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ขนาดของสวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับในวัยเกษียณผ่านโครงการต่างๆ ยังมีขนาดที่จำกัด และกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุของประเทศไทยอย่างกองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ ก็มีจำนวนสมาชิกน้อย และกองทุนยังกระจัดกระจายแยกจากกัน สภาพดังกล่าวลดทอนประสิทธิภาพของระบบในภาพรวม สร้างความสับสนให้กับประชาชนว่าจะประกันความเสี่ยงของตนเองผ่านช่องทางใด จึงควรปรับปรุงกองทุนต่างๆ ข้างต้นให้มีการบูรณาการกัน นอกจากนี้ ระบบประกันสังคมของประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงให้ระบบดึงดูดแรงงานให้เข้าร่วมมากขึ้น แม้จะเป็นแรงงานที่อยู่ในฐานะลูกจ้างก็ตาม การปรับปรุงสิทธิประโยชน์จำเป็นต้องมีการขยับเพดานการสมทบกองทุน ซึ่งนำไปสู่ความท้าทายในการได้รับความร่วมมือจากฝั่งนายจ้าง ซึ่งต้องมีการสมทบกองทุนเพิ่มขึ้น

3.3 แนวทางในการสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย

สำหรับข้อเสนอในการสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่จะเอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย แบ่งได้เป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการคลัง และการปรับปรุงระบบประกันสังคมและภาษี

ด้านการคลัง

- ประเทศไทยยังคงมีช่องว่างทางการคลังที่สามารถขยับไปใช้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการขยายอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การปฏิรูประบบภาษี เพื่อลดการลดหย่อนที่ไม่จำเป็น หรือการกู้ยืมเพิ่ม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญคือการผลักดันรายจ่ายด้านสวัสดิการให้เป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญลำดับต้นๆ ของรัฐบาล เพื่อให้แน่ใจได้ว่าหากมีการนำช่องว่างทางการคลังมาใช้ จะเกิดการลงทุนกับระบบสวัสดิการ
- นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนเพื่อปรับโครงสร้างรายจ่ายของประเทศไปในทิศทางที่เกื้อหนุนกับรายจ่ายสวัสดิการที่เป็นการลงทุนในมนุษย์มากขึ้น ทางเลือกที่สำคัญทางเลือกหนึ่งคือการปรับนิยามของงบลงทุนในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐให้ครอบคลุมการลงทุนในมนุษย์ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนเพื่อลดรายจ่ายของรัฐที่ไม่จำเป็น
- การเปลี่ยนแปลงอีกประการที่ควรเกิดขึ้นควบคู่กันคือการเพิ่มบทบาทของสวัสดิการแบบสมทบ โดยเฉพาะระบบประกันสังคม การมีระบบสวัสดิการแบบสมทบจะช่วยลดภาระทางการคลังในระยะยาว ทำให้การขยายสวัสดิการให้ครอบคลุมและเพียงพอเป็นไปได้ง่ายขึ้น

ด้านการปรับปรุงระบบประกันสังคมและภาษี

- หลักการสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการดึงดูดแรงงานและวิสาหกิจเข้าสู่เศรษฐกิจที่เป็นทางการคือต้องทำให้การเข้าสู่ระบบทำได้ง่าย มีแรงจูงใจ และมีความคล่องตัว เช่น ทำให้การจ่ายภาษีหรือการจ่ายเงินสมทบมีความสะดวกและไม่ซับซ้อน อุดหนุนกลุ่มที่มีรายได้น้อยในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ในกรณีของมาตรา 40 ซึ่งเป็นมาตราสำหรับแรงงานนอกระบบในการเข้าสู่ระบบประกัน

สังคม ความท้าทายคือการสร้างความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ การเพิ่มสิทธิประโยชน์ การใช้สังคมดึงดูดให้ชวนกันทำ และการสร้างเงื่อนไขเวลาที่จำกัดเพื่อให้รีบทำ ในขณะที่ฝั่งของวิสาหกิจ การดึงเข้าสู่ระบบภาษีเกิดขึ้นได้ผ่านทั้งมาตรการในลักษณะบังคับ เช่น การติดตามข้อมูลการทำธุรกรรมของธุรกิจเพื่อเก็บภาษี และมาตรการจูงใจ เช่น การเพิ่มผลประโยชน์ที่ธุรกิจจะได้รับ หากเปิดเผยข้อมูลกับภาครัฐเพื่อเสียภาษี เช่น การลดหย่อนภาษี สินเชื่อ และบริการต่างๆ

- การเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐจะมีบทบาทในการดึงแรงงานและธุรกิจเข้าสู่ระบบ โดยภาครัฐต้องอาศัยความร่วมมือในการแบ่งปันข้อมูลจากธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธนาคารและแพลตฟอร์มดิจิทัล ข้อมูลที่ได้มาไม่เพียงช่วยในการติดตาม แต่สามารถนำไปสู่การออกแบบมาตรการจูงใจที่เหมาะสม และยังช่วยในการออกแบบนโยบายสวัสดิการให้เหมาะสมกับแรงงานนอกระบบแต่ละแบบ
- แม้ว่าจะมีการดึงแรงงานและวิสาหกิจเข้าสู่ระบบ แต่แรงงานอีกจำนวนมากก็อาจคงฐานะการเป็นแรงงานนอกระบบอยู่ดี การปรับให้ระบบประกันสังคมรับรองแรงงานนอกระบบได้ด้วย จึงเป็นอีกแนวทางที่สำคัญ โดยทางเลือกหนึ่งคือการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมแยกออกมาต่างหากเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะการทำงานเฉพาะ เช่น กลุ่มแรงงานแพลตฟอร์ม ภาครัฐสามารถทำข้อตกลงร่วมกับบริษัทแพลตฟอร์ม เพื่อให้เป็นตัวกลางในการคำนวณภาษีและเงินสมทบระบบประกันสังคมของแรงงาน ดังเช่นกรณีของประเทศอูรุกวัย
- สำหรับกรณีของแรงงานนอกระบบในกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มผู้จ้างงานตนเอง (self-employed) ภาครัฐสามารถสร้างระบบประกันสังคมขึ้นมาอีกระบบให้กับกลุ่มดังกล่าว และกำหนด

เงื่อนไขให้เอื้อต่อลักษณะของรายได้และการทำงาน เช่น จ่ายประกันสังคมและภาษีต่างๆ ครึ่งเดียวต่อปี เพื่อลดความยุ่งยากสามารถจ่ายออนไลน์ได้ รวมถึงอาจช่วยอุดหนุนให้จ่ายสมทบในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานทั่วไป ดังเช่นในกรณีของประเทศบราซิลและเอกวาดอร์

- ทำดีที่สุดแล้ว ควรมองถึงการมีสวัสดิการแบบถ้วนหน้าประกอบกันไป เพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นกับชีวิต โดยสวัสดิการบางส่วนควรถือเป็นสิทธิที่ทุกคนควรได้รับ ไม่จำเป็นต้องโยงกับการทำงาน ได้แก่ สวัสดิการเด็กแรกเกิด การศึกษา สุขภาพ และบำนาญพื้นฐาน

4

เงื่อนไขทางการเมือง ในการผลักดันระบบ สวัสดิการไทย

เช่นเดียวกันกับเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ การจะผลักดันระบบสวัสดิการให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยสภาพการเมืองที่เอื้ออำนวยในด้านของเงื่อนไขด้านการเมืองที่เอื้อต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย มีสามแง่มุมที่ได้รับการสำรวจในชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการของประเทศไทย ได้แก่ การเมืองประชาธิปไตย ระบบราชการ และการกระจายอำนาจ การสำรวจมุ่งถามคำถามว่าในบริบทของประเทศไทย สภาพเหล่านี้มีผลกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการอย่างไร และความท้าทายใดที่มีความสำคัญกับการปรับปรุงแง่มุมเหล่านี้ให้เอื้อต่อการผลักดันระบบสวัสดิการ

4.1 การเมืองประชาธิปไตยและการพัฒนาระบบสวัสดิการ

ความเป็นประชาธิปไตยเป็นสภาพทางการเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการ ระบอบประชาธิปไตยเปิดพื้นที่ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่อรองความต้องการทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองได้ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง ภายใต้กลไกประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มจะใช้นโยบายสวัสดิการเพื่อตอบโจทย์ของกลุ่มประชากรดังกล่าว อีกทั้งในแง่ของการเปิดโอกาสให้เกิดการแสดงออกทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตยยังเปิดช่องทางให้เกิดการสะท้อนปัญหาจากกลุ่มทางสังคมต่างๆ นำไปสู่การปรับสมดุลทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนนโยบายได้เสมอ

ตัวอย่างเช่น ในกรณีระบบสวัสดิการเอเชียตะวันออก การขยายตัวของระบบสวัสดิการในหลายประเทศมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญ โดยในช่วงหลังวิกฤตการเงินเอเชียปี 2540 แม้ประเทศเหล่านั้นจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังเกิดการขยายตัวของนโยบายสวัสดิการ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันในประเทศเหล่านี้ เปิดพื้นที่ให้กับ การเคลื่อนไหวทาง

สังคมของภาคประชาชนและสหภาพแรงงาน ตลอดจนเกิดการขยายตัวของค่านิยมทางการเมืองเรื่องสิทธิเสรีภาพ และมุมมองว่ารัฐต้องเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบกับคุณภาพชีวิตของประชาชนมากขึ้น (Kwon, 2009)

สำหรับกรณีของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยก็มีบทบาทเอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีของการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเผด็จการในปี 2535 ต่อเนื่องถึงการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จนเกิดรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เนื้อหาสะท้อนถึงค่านิยมทางการเมืองแบบใหม่ มีการกำหนดให้การได้รับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นสิทธิพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จนต่อมาในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย แนวนโยบายที่เกิดขึ้นก็สะท้อนการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางการเมืองที่มองรัฐเป็นผู้ให้บริการประชาชนมากขึ้น ทำให้แนวนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่เน้นการให้ความช่วยเหลือหรือการจัดสวัสดิการโดยตรงแก่ปัจเจกในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งในเวลานั้นประสบความสำเร็จอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในกรณีของประเทศไทยคือพัฒนาการของประชาธิปไตยไทยที่มีระยะเวลาสั้นและมีความผันผวนสูง นอกจากนี้แม้กระทั่งคุณลักษณะของระบอบประชาธิปไตยไทยในช่วงรัฐบาลไทยรักไทยก็มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตยกึ่งอำนาจนิยมหรือระบบผสม (hybrid-authoritarian democracy) คล้ายกับกรณีประเทศสิงคโปร์ ซึ่งปัญหาของสภาพการเมืองเช่นนี้คือการขาดความรู้สึกเป็นภราดรภาพ (solidarity) ระหว่างกลุ่มสังคมย่อย แนวคิดทางการเมืองเน้นการรวมเอาประชาชนเข้ามาสู่การเป็นคนของรัฐ ให้ประชาชนยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น แลกกับการเสียสิทธิเสรีภาพบางส่วนไป (ภาคภูมิ, 2566)

นอกจากนี้ แม้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ประเทศไทยจะมีการขยายขยายระบบสวัสดิการ มีการขยายสิทธิและสวัสดิการต่างๆ แต่ก็ยังไม่พัฒนาไปสู่การลดบทบาทของระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากการ

กระจายนโยบายสวัสดิการจากรัฐ หลายครั้งยังทำผ่านบทบาทนำของ
นักการเมืองของรัฐบาลในฐานะผู้ให้ หรือผ่านนักการเมืองเจ้าของพื้นที่
ไม่ได้เป็นการทำนโยบายในนามของสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับอย่างเป็น
ปกติ ตามแบบรัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศตะวันตก

4.2 ความท้าทายในการปรับระบบราชการให้เอื้อกับการผลักดันสวัสดิการ

ระบบราชการไทยมีความสำคัญในฐานะผู้ดำเนินการหลักในการ
จัดทำและการส่งมอบนโยบายสวัสดิการสู่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ระบบ
ราชการเป็นสถาบันทางสังคมที่มีลักษณะเป็นทางการ มีโครงสร้างและ
ขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน มีวัฒนธรรมองค์กร ความเชื่อ ค่านิยม เป็น
ตัวกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร แม้จะมีความแตกต่างกันใน
รายละเอียด แต่คุณลักษณะหลายประการที่มักจะพบในหน่วยงานราชการ
โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันระบบสวัสดิการไทย ก็กลายเป็น
เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดว่าการผลักดันจะประสบผลสำเร็จหรือไม่

ความท้าทายที่สำคัญของระบบราชการไทยในการเป็นส่วนหนึ่ง
ของการผลักดันระบบสวัสดิการมีอยู่ในหลายแง่มุม ในด้านหนึ่ง ระบบ
ราชการไทยมักจะดำเนินงานไปตามทิศทางที่กำหนดมาจากภาคการเมือง
โดยบุคลากรข้าราชการมักรอคำสั่งจากผู้มีอำนาจมากกว่าจะริเริ่ม
สร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ สภาพเช่นนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดีเกิดขึ้นเมื่อมี
ภาคการเมืองที่มีเอกภาพ และมีความมุ่งมั่นในการผลักดันระบบสวัสดิการ
ก็จะผลักดันให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปตามที่ต้องการได้ แต่หาก
ภาคการเมืองไม่ได้มีเป้าหมายดังกล่าว ระบบราชการก็มักจะไม่ได้เป็นแรง
ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ

อย่างไรก็ดี ระบบราชการไทยยังมีคุณลักษณะหลายประการ
ที่ส่งผลให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ ทั้งการไม่มีอิสระ การที่ไม่สามารถ

ดำเนินนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่คิดริเริ่มสร้างสรรค์ด้วยตนเอง ต้องรอคำสั่งจากฝ่ายการเมืองหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจสูงกว่า นอกจากนี้ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ล้าสมัยและซับซ้อน ยังทำให้ข้าราชการไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ท้ายที่สุด การทำงานที่แยกขาดจากกัน (fragmentation) ประกอบกับการแยกภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองออกจากหน่วยงานอื่น ๆ ยังทำให้การบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวมเกิดขึ้นได้ยาก

4.3 การกระจายอำนาจกับระบบสวัสดิการ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เข้ามามีบทบาทมากขึ้น เป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย อปท. ควรเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานด้านสวัสดิการ เพราะมีข้อได้เปรียบหลายประการ อปท. เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถช่วยจัดสวัสดิการเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงจุด ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชากรต่างพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

ในปัจจุบัน กระทรวงที่มีบทบาทด้านสวัสดิการอย่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) มีบุคลากรน้อยและกระจุกตัวอยู่ในระดับจังหวัด กระทรวงฯ ดูแลงานในระดับใหญ่ เช่น สถานสงเคราะห์ สถานเลี้ยงดู และระบบสวัสดิการระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดนี้ จึงมีความต้องการให้ อปท. เข้ามามีบทบาทด้านสวัสดิการในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ให้อำนาจกับ อปท. ในการจัดสวัสดิการและกำหนดให้ อปท. ใช้เงินของตนเองในการจัดสวัสดิการได้

อย่างไรก็ตาม บทบาทการจัดสวัสดิการของ อปท. ในปัจจุบันยังเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของ
อปท. ยังมีความสับสนและไม่ชัดเจน เช่น ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ อปท. เพื่อใช้ดำเนินโครงการ
และกิจกรรมด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดให้
อปท. จัดสวัสดิการได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ อปท. มีอำนาจ
หน้าที่เท่านั้น ซึ่งทำให้ อปท. ไม่สามารถจัดสวัสดิการได้อย่างครอบคลุม
และตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การดำเนินงานด้าน
สวัสดิการของ อปท. ยังมักจะเผชิญกับความกังวลจากการถูกตรวจสอบ
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ความกังวลว่าการจัดสวัสดิการ
ในบางลักษณะจะถูกคัดค้านว่าไม่เข้าข่ายที่จะใช้เงินในลักษณะดังกล่าว
ทำให้บางครั้ง อปท. ไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ทันต่อสถานการณ์
ความต้องการของประชาชน

บทบาทในด้านสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยัง
เผชิญกับความท้าทายที่เกิดจากการมีงบประมาณจำกัด โดย อปท. ได้รับ
งบประมาณจากรัฐบาลเพียงร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของรัฐ ทำให้จำเป็นต้องหารายได้เสริมจากแหล่งอื่นๆ เช่น การเก็บภาษี
และค่าธรรมเนียม ซึ่งในบางพื้นที่ก็มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานด้าน
สวัสดิการ นอกจากนี้ อปท. หลายแห่งก็ประสบปัญหาความเข้มแข็งในการ
ดำเนินงาน และขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านสวัสดิการสังคม

4.4 แนวทางในการสร้างเงื่อนไขทางการเมืองที่เอื้อต่อการ พัฒนาระบบสวัสดิการไทย

ข้อเสนอการสร้างกลไกประชาธิปไตยให้สามารถถ่ายทอดความ
ต้องการนโยบายสวัสดิการ

- ควรมุ่งส่งเสริมให้สังคมไทยเกิดความตระหนักรู้ถึงคุณค่าของ
ความเป็นประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหา และมุ่งสร้างความรู้

ความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างการจัดสวัสดิการแบบ
อำนาจนิยมที่เน้นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ให้และ
ผู้รับ กับการมีสวัสดิการบนหลักการแบบประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิ
และความเท่าเทียมของประชาชน

- ภาครัฐควรออกแบบนวัตกรรมทางการเมืองที่ช่วยเปิดช่องทาง
การมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับสวัสดิการ
และส่งเสริมให้เกิดการรวมเครือข่ายของภาคประชาชนที่เข้มแข็ง
เพื่อให้เป็นกลไกที่คอยกระตุ้นตรวจสอบการดำเนินนโยบายของ
รัฐที่มีประสิทธิภาพ และช่วยสนับสนุนให้กระแสดังคมสร้าง
แรงกดดันไปยังรัฐให้ดำเนินนโยบายสวัสดิการ ช่วยกระตุ้นให้
รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

แนวทางการแก้ปัญหาของระบบราชการ

- ประเทศไทยสามารถเรียนรู้บทเรียนในการก้าวข้ามอุปสรรคจาก
ระบบราชการได้จากประสบการณ์การปฏิรูประบบประกันสุขภาพ
โดยควรคำนึงว่าการปฏิรูปนโยบายเป็นเรื่องที่ใช้เวลาเตรียมการ
ยาวนาน ไม่ได้เป็นการปฏิรูปแบบเร่งให้เกิดในเวลาสั้นๆ
ในกรณีของการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยนั้นใช้เวลา
หลายทศวรรษ และเป็นการเคลื่อนไหวต่อเนื่องกันหลายรุ่น มีการ
ถ่วงทอจุดมฤตยู และมีการพัฒนาต่อยอดทั้งแนวความคิด
และการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง
- บทเรียนจากการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประเทศไทย ซึ่ง
ให้เห็นถึงสามขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบาย
ด้านสวัสดิการเกิดขึ้นจากการผลักดันโดยระบบราชการ สาม
ขั้นตอนนี้ ได้แก่ หนึ่ง การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย และ
การสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายให้กับสังคม
โดยการปฏิรูปด้านสุขภาพมีการเตรียมการผ่านงานวิจัยมากมาย

มีการสะสมความรู้เพื่อเตรียมการยาวนานกว่าทศวรรษ และมีการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ให้ประชาชนเข้าใจถึงความจำเป็นของนโยบายดังกล่าวในวงกว้าง สอง การขับเคลื่อนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ดึงเอาภาคประชาชนเข้ามาเป็นพลังช่วยผลักดันนโยบายผ่านกระบวนการทางการเมือง และสาม การมีส่วนร่วมของนักการเมือง โดยผลักดันการเปลี่ยนนโยบายผ่านกลไกทางการเมือง ให้สามารถใช้อำนาจรัฐในการบังคับใช้กฎหมายและจัดสรรงบประมาณได้ เพื่อให้นโยบายเกิดขึ้นได้จริง จะเห็นได้ว่าทั้งสามขั้นตอนมีความสำคัญในการปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย โดยการสร้างความรู้ สะสมความรู้ และสะสมประสบการณ์ จะช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพ และนำไปสู่การพัฒนา ระบบหลักประกันสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

- นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ มีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร เช่น การส่งไปอบรมหรือเรียนที่ต่างประเทศ การสะสมองค์ความรู้จนเกิดเป็นผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ ยังควรสนับสนุนแนวคิดและวัฒนธรรมในระบบราชการให้เปิดรับการปรับเปลี่ยนและพัฒนาได้เสมอ ทั้งการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน

แนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ

- การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้เอื้อกับการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย ควรวางเป้าหมายให้บทบาทด้านสวัสดิการของ อปท. มีความชัดเจน และดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง การจะบรรลุเป้าหมายนี้จำเป็นต้องมีการสร้างความ

ชัดเจนด้านกฎหมายที่สนับสนุนการทำหน้าที่ด้านสวัสดิการของ
อปท. และการมุ่งสร้างความพร้อมให้กับ อปท. ทั้งในด้านความรู้
ความสามารถของบุคลากรและงบประมาณ เพื่อให้สามารถ
จัดการเรื่องสวัสดิการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเชื่อมโยงกัน
ระหว่างราชการส่วนกลางและ อปท. เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล
ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้อย่าง
รวดเร็วและแม่นยำ เช่น ข้อมูลทะเบียนราษฎร ข้อมูลผู้รับ
สวัสดิการ ข้อมูลโครงการและกิจกรรมสวัสดิการ เพื่อให้การจัด
บริการสวัสดิการมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้
อาจพัฒนาสู่การสร้างระบบฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (Social
Welfare Data Center) เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่รวบรวม
ข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง
ศึกษาธิการ

5

**บทสรุป และแนวทาง
8 ประการ
ในการผลักดัน
ระบบสวัสดิการไทย**

งานชิ้นนี้ได้สรุปการพูดคุยในโครงการชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย จากการสำรวจช่องว่างทางนโยบายของระบบสวัสดิการไทยพบว่า ระบบสวัสดิการไทยยังคงประสบปัญหาใหญ่ในด้านความครอบคลุมและความเพียงพอ โดยเฉพาะในด้านของสวัสดิการสำหรับเด็กและผู้สูงอายุ สวัสดิการสำหรับเด็กเล็กยังครอบคลุมเด็กเพียงส่วนน้อย ในขณะที่บ้านานูที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิต ช่องว่างเหล่านี้เชื่อมโยงกับสภาพที่ประชากรวัยทำงานจำนวนมากไม่อยู่ในระบบประกันสังคม ทำให้ไม่มีสวัสดิการแบบสมทบรองรับปัญหาความมั่นคงในชีวิตตั้งแต่วัยทำงานจนถึงวัยชรา

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบสวัสดิการไทยก็ขาดแคลนกลไกที่จะผลักดันให้เกิดการพัฒนา ไม่มีหน่วยงานใดในระบบราชการที่ทำหน้าที่นำในการวางยุทธศาสตร์และผลักดันระบบสวัสดิการในภาพรวม ในขณะที่กลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบก็ยังคงมีความแตกต่างทางความคิด จนขาดเอกภาพในการร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลง สภาพเหล่านี้ถูกทำให้แย่ลงด้วยเงื่อนไขแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่ยังไม่เอื้อต่อการปรับปรุงระบบ โดยการลงทุนทางด้านสวัสดิการยังเกิดขึ้นน้อยเกินไป ด้วยข้อจำกัดทางการคลังและด้วยความลังเลที่จะใช้จ่ายในมิติดังกล่าวของผู้นำทางการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย ในขณะที่กลไกประชาธิปไตยไทยก็ยังไม่อุดมด้วยพลังทางความคิดเรื่องสิทธิทางสังคมที่จะช่วยหนุนนำพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย

โครงการชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทยได้สรุปแนวทางการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างและคลี่คลายเงื่อนไขข้อจำกัดข้างต้นไว้ทั้งหมด 8 ประการ ดังนี้

1. ประเทศไทยควรอุดช่องว่างทางนโยบายสวัสดิการสำหรับเด็กเล็กและผู้สูงอายุ โดยควรมองไปที่การผลักดันเงินอุดหนุนเด็กเล็กให้เป็นแบบถ้วนหน้า และปรับปรุงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นบำนาญพื้นฐาน การปรับปรุงสวัสดิการเหล่านี้ควรเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มระดับของเงินอุดหนุน และการจัดการแบบบูรณาการกับสวัสดิการจากระบบประกันสังคม โดยมีการปรับลดหลั่นขนาดของสวัสดิการ (tapering) เมื่อมีการรับสวัสดิการจากสองระบบ
2. ควรมุ่งขยายบทบาทของสวัสดิการแบบสมทบ โดยเฉพาะการปรับระบบประกันสังคมให้สามารถดึงดูดแรงงานเข้าสู่การเป็นสมาชิกได้มากขึ้น ผ่านการสร้างเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น สร้างความง่ายในการเป็นสมาชิกและการสมทบ และสร้างสิทธิประโยชน์ที่ดึงดูด
3. ควรพัฒนากลไกการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาการมีกองทุนประกันสังคมให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบขนาดใหญ่ เช่น แรงงานแพลตฟอร์มและเกษตรกร การพัฒนากลไกประกันสังคมสำหรับแรงงานเหล่านี้สามารถเรียนรู้ได้จากรูปแบบที่มีอยู่ในต่างประเทศ โดยมีการสร้างเงื่อนไขการสมทบที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานและรายได้ และมองไปถึงการช่วยอุดหนุนให้แรงงานกลุ่มรายได้น้อยเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้
4. ประเทศไทยควรพัฒนาหน่วยงานในระบบราชการที่จะมีบทบาทนำในการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องสามารถทำหน้าที่ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมของระบบ เชื่อมโยงและวิเคราะห์ข้อมูลด้านสวัสดิการของประเทศ และเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้เดินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน
5. การคลี่คลายข้อจำกัดด้านงบประมาณ ควรมุ่งทำความเข้าใจกับสาธารณชนถึงการใช้จ่ายของรัฐในด้านสวัสดิการว่าเป็นการ

ลงทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ และมุ่งสนับสนุนให้การลงทุนในระบบสวัสดิการได้รับการยอมรับให้มีความสำคัญลำดับต้นของรายจ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการนิยามการลงทุนในมนุษย์ผ่านรายจ่ายสวัสดิการให้อยู่ในสัดส่วนงบลงทุนของภาครัฐ

6. มุ่งสนับสนุนคุณค่าเชิงลึกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่จะเอื้อให้เกิดการพัฒนาในระบบสวัสดิการ เช่น การสนับสนุนแนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคมที่จะได้รับสวัสดิการ การสนับสนุนทัศนคติที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมและโอกาสที่เสมอภาคกันของประชาชนในขณะเดียวกันก็สร้างความตระหนักถึงข้อจำกัดของสวัสดิการแบบอุปถัมภ์ที่เน้นสายสัมพันธ์ของผู้รับและผู้ให้
7. ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการ โดยพัฒนาเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปิดกว้างและเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเชิงรุกในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในพื้นที่ และส่งเสริมงบประมาณและบุคลากร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ
8. ส่งเสริมการสร้างเวทีและสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางความคิดในเรื่องหลักการและแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย เพื่อเชื่อมโยงจุดยืนที่แตกต่างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงเพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายที่จะช่วยให้เกิดการหาทางออกร่วมกันในการผลักดันระบบสวัสดิการไทย

បទដ្ឋានមុន

ภาษาไทย

กรมกิจการเด็กและเยาวชน (2566). รายงานประจำปี 2565. กรมกิจการเด็กและเยาวชน. สืบค้นจาก https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1687228270398-543959505.pdf.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (2563). โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (ทุนเสมอภาค) Conditional Cash Transfer. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/fund/support-poor-students/>.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (2566). ทุนมนุษย์ เพื่อยุติความเหลื่อมล้ำ (รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปี 2566). สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/wp-content/uploads/2023/10/ทุนมนุษย์เพื่อยุติความเหลื่อมล้ำ.pdf>.

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ (2564). งบประมาณแผ่นดินกับการจัดสวัสดิการรักษายาบาล. สถาบันปรีดี พนมยงค์. สืบค้นจาก https://pridi.or.th/th/content/2021/05/694#_ftn3.

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2565). ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก: อำนาจท้องถิ่นใกล้ตัวที่ถูกมองข้าม. The101.world. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/children-care-center-under-sao/>.

ชร ปีติฉล (2560). พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2475 ถึง 2543: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของประเทศไทย. วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2: กรกฎาคม-ธันวาคม 2560.

ชร ปีติฉล และคณะ (2565). โครงการ Social Monitoring สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).

ภาคภูมิ แสงนกกุล (2566). รัฐสวัสดิการและปัจจัยเชิงสถาบัน. การนำเสนอในการประชุมความท้าทายทางการเมืองในการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย โครงการเวทีชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย วันที่ 9 สิงหาคม 2566.

ภาวิน ศิริประภานุกุล (2566). ช่องว่างทางการคลังของรัฐบาล และการลงทุนด้านสังคม. การนำเสนอในการประชุมความท้าทายในการวางงบประมาณสำหรับพัฒนาระบบสวัสดิการไทย โครงการเวทีชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย วันที่ 1 มิถุนายน 2566.

วิลลาร์ช ศานติธรรม (2566). ปัญหาการขาดแคลนแพทย์ของประเทศไทย. วิจัย

- ปริทัศน์. ฉบับที่ 38. สืบค้นจาก <https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/3a494298-b50d-4449-9e35-c5dc8ddd8264/content>.
- สมชัย จิตสุชน (2565). Welfare Gaps and Challenges. การนำเสนอในการประชุม สถานการณ์และความท้าทายในการสร้างรัฐสวัสดิการของไทย โครงการเวทีชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย วันที่ 20 สิงหาคม 2565.
- สำนักงานประมาณ. (2566). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 เล่มที่ 1. สำนักนายกรัฐมนตรี. สืบค้นจาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=14917&mid=544&catID=1377>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (2565). รายงานสุขภาพคนไทย ปี 2565. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (วปส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (2566). สร.รับสภาพ “หมอขาดแคลน-งานล้น” รุกดูแลสวัสดิการ-ค่าตอบแทน. สืบค้นจาก <https://www.thaihealth.or.th/สร-รับสภาพ-หมอขาดแคลน-งาน/>.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (2566). ภาพรวมสถิติการศึกษา 2566/2. สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สืบค้นจาก <http://www.bopp.go.th/?p=4241>.
- สำนักงานประกันสังคม (2565). รายงานการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคม รอบ 12 เดือน ปี 2565. สำนักงานประกันสังคม. สืบค้นจาก https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/bbeb5d2b28cb214ec9b0274838ce3482.pdf.
- สำนักงานประกันสังคม (2566). ผลการดำเนินการกองทุนประกันสังคม ไตรมาส 2 ปี 2566. สำนักงานประกันสังคม. สืบค้นจาก https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/bfc48b688c78ac1648176e2936cd4be5.pdf.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2566) รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2565. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) (2565). รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2565. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) (2566). ผลการดำเนินงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 12 เดือน (1 ตุลาคม 2565-30 กันยายน 2566) ใช้งบประมาณ 2566. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://www.nhso.go.th/operating_results/59

อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสรกุล อุณหเกตุ (2564). ทุน วัง คลัง (ศักดิ์) นา: สมรภูมิเศรษฐกิจการเมืองไทย กับประชาธิปไตยที่ไม่ลงหลักปักฐาน. กรุงเทพฯ: มติชน.

BBC Thai (2566). เกณฑ์จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุฉบับใหม่ รัฐประหารดังบหรือลดสวัสดิการประชาชน. BBC Thai. 16 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cw0n0lq41dxo>.

ThaiPBS. (2566). คลังเผยยอดลงทะเบียนบัตรสวัสดิการฯ 14.59 ล้านคน. ThaiPBS. สืบค้นจาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/326986>.

ภาษาอังกฤษ

Haggard, S. and Kaufman, R. (2009). Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe. Oxford: Princeton University Press

International Labour Office (ILO) (2021). World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future. Geneva: ILO.

International Labour Office (ILO). Thailand's Social Protection Diagnostic Review. A Joint Publication between ILO Thailand, UNICEF Thailand, UN IOM, and UN Women.

International Labour Office (ILO). World Social Protection Data Dashboards. Available at <https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=19>.

Kwon, H. J. (2009). The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. International Journal of Social Welfare, 18: S12–S21.

Wier, M. (2001). Welfare State. In International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Available at <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/welfare-state>.

World Bank (2023). Thailand Public Revenue and Spending Assessment: Promoting an Inclusive and Sustainable Future. World Bank Thailand.

ภาคผนวก
รายละเอียดโครงการ
เวทีชุมชนนโยบาย
เพื่อการผลักดันระบบ
สวัสดิการในประเทศไทย

“โครงการระดมสมองชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย” (Policy Community on Building Thailand’s Welfare System) เกิดจากความร่วมมือระหว่างมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประจำประเทศไทย (FES Thailand) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (CRISP Thammasat)

เป้าหมายของ “โครงการเวทีระดมสมองชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย” คือการสร้างพื้นที่สำหรับผู้ที่ต้องการบรรลุเป้าหมายการสร้างระบบสวัสดิการในไทย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงตัวแทนจากภาคประชาสังคม มาร่วมพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดข้อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาระบบสวัสดิการของไทยอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้โครงการยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างความร่วมมือในการผลักดันพัฒนาระบบสวัสดิการของไทย

โครงการมีการจัดประชุมระดมสมองทั้งหมด 6 ครั้ง เริ่มตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2565 ไปจนถึงสิ้นปี 2566 โดยได้ประชุมเพื่อพูดคุยระดมสมองในแต่ละด้านที่เป็นความท้าทายสำคัญของการสร้างระบบสวัสดิการของไทย รวมไปถึงระดมความเห็นในการสร้างข้อเสนอทางนโยบายระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการประชุมทั้ง 6 ครั้ง โดยรายละเอียดหัวข้อของแต่ละครั้งมีดังนี้

1. สถานการณ์และความท้าทายในการสร้างรัฐสวัสดิการของไทย วันที่ 20 สิงหาคม 2565 ณ โรงแรมเวสตินแกรนด์ สุขุมวิท
2. หลักการและรูปแบบนโยบายสวัสดิการที่พึงปรารถนา วันที่ 8 ตุลาคม 2565 ณ โรงแรมโนโวเทล สุขุมวิท 20

3. การสร้างการคุ้มครองทางสังคมกับแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2566 ณ โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร
4. ความท้าทายในการวางงบประมาณสำหรับพัฒนาระบบสวัสดิการไทย วันที่ 1 มิถุนายน 2566 ณ โรงแรมโนโวเทล บางกอก เฟลินจิต
5. ความท้าทายทางการเมืองในการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย วันที่ 9 สิงหาคม 2566 ณ โรงแรมอีสติน แกรนด์ ไฮเทล อยุธยา
6. อุดมการณ์รัฐและการลงทุนในมนุษย์: แก่นมัมสำคัญในการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย วันที่ 26 ตุลาคม 2566 ณ โรงแรม Grand Center Point Terminal 21

ทั้งนี้ “โครงการระดมสมองชุมชนนโยบายเพื่อการผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย” มีคณะกรรมการกำหนดทิศทางของโครงการและผู้ช่วยวิจัยโครงการ ประกอบไปด้วย

กรรมการกำหนดทิศทางโครงการ

1. ดร.สมชัย จิตสุชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
2. ดร.บุญวรา สุ่มะโน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
3. ผศ.ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. อ.ดร.ภาคภูมิ แสงกนกกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. ผศ. ดร.ธร ปัตติล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. คุณเวสนา รอดิข ผู้อำนวยการมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประจำประเทศไทย

ผู้ช่วยวิจัยโครงการ

1. กัลป์ กรุยรุ่งโรจน์ ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. สรกรณ เตชวณิชย์พงศ์ ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. ลัทธพล ยิ้มละมัย ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เกี่ยวกับผู้เขียน

ดร.สร ปิติผล

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์
ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำ
และนโยบายสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัจจุบัน ดร.สรทำวิจัยในประเด็นความเหลื่อมล้ำ
และนโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะในบริบท
ของประเทศไทย ความสนใจทางวิชาการของ ดร.สร
อยู่ในประเด็นข้อเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์
โดยผลงานที่ผ่านมามีทั้งในประเด็น เช่น ความยากจน
การพัฒนาชุมชน คอร์รัปชัน ประชาสังคม
และการเป็นประชาธิปไตย

จัดพิมพ์โดย

© 2023 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
สำนักงานประเทศไทย
อาคารธนภูมิ ชั้น 23 เลขที่ 1550
ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400

รับผิดชอบโดย

เวสนา โรดิช | ผู้อำนวยการ
thailand.fes.de

 Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand
info.thailand@fes.de

อำนวยความสะดวกโดย

บริษัท บุ๊คสเคป จำกัด
ISBN 978-616-8192-22-1

ความเห็นในหนังสือเล่มนี้ไม่ถือว่า
เป็นความเห็นของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
ไม่อนุญาตให้นำชื่อต่างๆ ที่เผยแพร่โดย
มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ไปใช้เชิงพาณิชย์
โดยไม่ได้รับการยินยอม
เป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นมูลนิธิทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศเยอรมนี
และได้รับการตั้งชื่อตามฟรีดริค เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของเยอรมนีที่มาจากการเลือกตั้ง
ในระบบประชาธิปไตย มูลนิธิฯ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ
ด้วยจิตวิญญาณแบบสังคมประชาธิปไตย ผ่านทางพลเมืองศึกษา การวิจัย และการร่วมมือระหว่างประเทศ