

ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

SOCIAL WELFARE SYSTEM SUITABLE FOR THE CONTEXT OF THAILAND

¹ณรงค์ รุ่งธนาวงศ์

¹Narong Rungtanawong

พรรคไทยสร้างไทย, ประเทศไทย

Party ThaiSangThai, Thailand.

dr.narong@yahoo.com

Received :January 20, 2022; Revised :February 12, 2022; Accepted :May 2, 2022

บทคัดย่อ

การจัดสวัสดิการสังคม (Social welfare) มีเป้าหมายหลัก เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นเครื่องมือให้รัฐใช้แก้ไขปัญหาในกลุ่มคนเฉพาะในสังคม หรืออาจถูกใช้เพื่อกระจายทรัพยากรให้กับประชาชน ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม สวัสดิการจากภาครัฐถูกออกแบบมาบริการประชาชนในภาพรวม แต่ยังคงมีช่องว่างและต้องการนวัตกรรมจากภาคส่วนต่างๆ มาสนับสนุน เพื่อให้ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจมีส่วนร่วม ในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในประเทศ รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมจึงมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นภาระจากรัฐหรือจากประชาชนเอง โดยรัฐให้การสนับสนุนบางส่วน หรือประชาชนต้องแสวงหาสวัสดิการต่างๆ ด้วยตนเอง จึงทำให้แต่ละนโยบายมีการกำหนดเป้าหมาย และพัฒนารูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย ในฐานะเครื่องมือหนึ่งของการพัฒนา จึงจำเป็นต้องศึกษาความเป็นมาและสถานการณ์ของสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน บทความนี้เรียบเรียงขึ้น เพื่อตอบโจทย์ว่าระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของ

¹ ดร. ผู้อำนวยการ ศูนย์อำนวยการพรรคไทยสร้างไทย 54/1 ซอยลาดปลาเค้า 60 ถนนลาดปลาเค้า แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

ประเทศไทย ควรมีลักษณะ รูปแบบและมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ทางด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหลัก โดยการรวบรวมเอกสาร รายงาน งานวิจัยต่างๆ หนังสือและสิ่งพิมพ์ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคม มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในส่วนแรกผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีของระบบ ส่วนที่สองนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม และสุดท้ายได้นำเสนอรูปแบบระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ : ระบบสวัสดิการ; บริบท

Abstract

Social welfare has the main goal for the people to have a good quality of life and it is a tool for the government to use for solves problems with certain, selective groups of people in the society or it perhaps used to distribute resources to people which cause equality in the society. Welfare from the state is designed for the people as a whole but there are still limitations and need innovation from various sectors to support for the Thai government, the public and the business sector to participate in create a good quality of life for the people in the country. Therefore, the form of welfare provision is different whether it is gathering resources among the people themselves, partially supported by the state or the people have to seek for welfare by themselves. Therefore, each policy has to establishes a goal and develop various forms of social welfare provision. Therefore, to develop an understanding of social welfare provision in Thailand as a tool for development it is necessary to study the chronicle and the current social welfare status. This article was intended to compile for answer the question that the social welfare system is suitable for the context of Thailand. It should characterize, form and in what direction should be taken? The authors utilized a study method of analyzing and synthesizing the data in terms of social welfare policies by collecting from documents, reports, research papers, books and publications, (literatures review) that related to social welfare policies to be applied to suitable for the context of Thailand. In the first part, the author presents the concept of system theory. The second part

discusses the concept of social welfare. And finally, a social welfare system that is suitable for the context of Thailand.

Keywords: Social welfare system, context

บทนำ

การสร้างและการพัฒนาการของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นในโลก ล้วนได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยที่หลากหลาย (ECONOMICS, 2018) ทางซีกโลกตะวันตก เกิดจากการเรียกร้องของภาคประชาสังคม ในการสร้างสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ สวัสดิการทางสังคมที่เกิดขึ้นก็เพื่อลดความไม่พอใจ และความไม่สงบของชนชั้นกรรมาชีพ ที่มีต่อความเป็นอยู่และสภาพการทำงานอันเลวร้าย และต่อสู้กับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ด้วยบทบาทของสหภาพแรงงานในการสร้างสิทธิขึ้นมา แล้วค่อย ๆ พัฒนาเกิดเป็นสวัสดิการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบูรณะซ่อมแซมความเสียหายจากสงคราม และรวบรวมคนในชาติให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ส่วนทางซีกโลกตะวันออก การสร้างสวัสดิการและนโยบายเป็นเครื่องมือสำหรับการรวมชาติของรัฐบาลปลดแอกอาณานิคม เป็นการรวบรวมคนในชาติที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมและความเชื่อให้เป็นหนึ่งเดียวกัน นโยบายสวัสดิการของซีกโลกตะวันออก จึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มากกว่าที่จะมุ่งส่งเสริมความสมานฉันท์ ความเท่าเทียมในการกระจายรายได้แบบที่โลกตะวันตกเป็น รัฐบาลทางโลกตะวันออก มักดำเนินนโยบายด้วยค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากประเทศอุตสาหกรรม รัฐบาลเข้ามาควบคุมด้านสหภาพแรงงาน เพื่อไม่ให้มีอำนาจต่อรอง เรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการอื่นเพิ่มขึ้น หลังจากทศวรรษ 80 หลายประเทศในโลกตะวันออกเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลประชาธิปไตย การเติบโตของภาคประชาสังคม เปลี่ยนผ่านจากสังคมนิคมไปสู่อุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการของประชาชนเริ่มครอบคลุมและมีมากขึ้น ประชากรกลุ่มต่างๆ เริ่มเข้าสู่สวัสดิการอย่างเป็นทางการที่ได้ค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินเดือน ในขณะที่บางประเทศก็ถูกผลักดันจากการตัดสินใจของผู้นำประเทศที่ครองอำนาจรัฐ

ความท้าทายสำคัญในการพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทย จึงอยู่ที่ว่าจะหาทฤษฎีและแนวคิดใดที่จะสะท้อนบริบทของประเทศ และช่วยให้เข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยได้เป็นอย่างดี ข้อดีของแบบโลกตะวันตก เน้นการส่งเสริมปัจเจกนิยม แต่ก็ลดคุณค่าสถาบันครอบครัว สวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพสูง ย่อมหมายถึงรัฐต้องเข้ามาเก็บอัตราภาษีจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค การที่สมาชิกทุกคนต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมภาคบังคับ ทำให้ทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันและสร้างความสมานฉันท์ในระดับชาติ

และช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ หลังภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ระบบดังกล่าวต้องใช้ระบบราชการที่เข้มแข็ง เพื่อคอยตรวจสอบและเก็บภาษีได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง ส่วนรัฐสวัสดิการในโลกตะวันออก รัฐจะให้สวัสดิการเพียงแค่ขั้นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อลดภาระการเงินของรัฐบาล แต่มีข้อดีคือ ไม่กระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคมากนัก และใช้สถาบันครอบครัวและภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือภาครัฐ และสถาบันครอบครัวยังเป็นตัวหลักด้านสวัสดิการคือ ช่วยเสริมสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกครอบครัว แต่อาจจะไม่เกิดความสมานฉันท์ระดับประเทศ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รวมถึงครอบครัวที่ร่ำรวยไม่มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวที่ยากจน ทว่าสวัสดิการแบบตะวันออกกลับมีความเหลื่อมล้ำสูงกว่า รัฐบาลไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมทุกประชากรอย่างเท่าเทียมกัน แต่เลือกที่จะให้กลุ่มประชากรที่มีประโยชน์ต่อประเทศ

การที่รัฐไทยจะเลือกแนวทางพัฒนาสวัสดิการแบบตะวันออกหรือตะวันตก จึงต้องคำนึงข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกัน และเงื่อนไขทางค่านิยม สถาบันทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน เมื่อได้ทฤษฎีหรือแนวคิดที่เหมาะสมแล้ว ความท้าทายอีกประการคือ สวัสดิการสังคมอะไรที่รัฐต้องให้ ให้ใครและทำไมต้องให้ ยังไม่เคยมีการเจรจาต่อรองกันระหว่างสังคมกับรัฐบาลที่เท่าเทียมจากการสำรวจทฤษฎีเกี่ยวกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการที่มีอยู่ในระดับสากล และเปรียบเทียบกับพัฒนาการในระบบสวัสดิการของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ผ่านมา พบว่าการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ได้มีการดำเนินการในรูปแบบของการช่วยเหลือสงเคราะห์เป็นเงินและสิ่งของ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า (วิชรภรณ์ จันทนกุลและสัญญา เคนาภูมิ, 2559) ซึ่งถือว่าไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ ต่อมาการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐได้พัฒนามาเป็นรูปแบบของโครงการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมตามนโยบายของรัฐ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ระบบสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐก็ยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงของประชาชนกลุ่มเปราะบางและไม่มีความต่อเนื่อง จากสถานการณ์ปัญหาที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาแนวคิดรูปแบบใหม่ ของการจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องและหลากหลายมากขึ้น แต่สวัสดิการสังคมพื้นฐานอีกหลายอย่างก็ยังไม่ถ้วนหน้าอย่างที่ควร คือมีบางกลุ่มได้บางกลุ่มไม่ได้ เช่น ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการรักษาพยาบาลดีกว่าพนักงานบริษัทเอกชนและผู้มีสิทธิบัตรทอง (สำนักงานประกันสังคม, 2564) ส่วนผู้ทำประกันสังคมตามมาตรา 33 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม หรือที่เรียกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งมีจำนวนกว่า 9 ล้านคน รวมถึงแรงงานนอกระบบที่มีนายจ้างแต่ไม่ได้ทำประกันสังคมไว้ มีจำนวนกว่า 24-25 ล้านคน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลต้องกำหนดนโยบาย ที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสในชีวิตอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน

แนวคิดเชิงระบบ

1. ความเป็นมาของทฤษฎีเชิงระบบ

ความเป็นมาของทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เริ่มเมื่อประมาณ ค.ศ. 1920 โดยผู้ที่เริ่มพูดถึงแนวคิดนี้เป็นคนแรก คือ Bertalanffy (Bertalanffy, 1970) นักชีววิทยา ต่อมาแนวคิดนี้เริ่มเป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย และพัฒนาไปสู่สาขาอื่น ๆ เช่น ฟิสิกส์ Cybernetic ต่อมาแนวคิดนี้ได้พัฒนาไปเป็น Complexity Theory และ (ชัยวัฒน์ ธีระพันธ์, 2537) บางส่วนก็พัฒนาเป็นทฤษฎีไร้ระเบียบหรือ Chaos Theory ทฤษฎีเชิงระบบนี้ ได้เข้ามามีบทบาทในสายสังคมศาสตร์ด้วยเช่นกัน อาทิ Claud Levin และทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจาก System Theory ก็คือแนวคิด Radical Constructivism ที่เชื่อว่าโลกหรือการรับรู้ของเรานั้น เกิดจากสิ่งที่สมองของเราสร้างขึ้น ทฤษฎีนี้ถูกใช้ในสายวิทยาศาสตร์เป็นหลัก หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1970 นักสังคมศาสตร์จึงนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้อธิบายว่า ทำไมเกิดสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด หัวใจของทฤษฎีเชิงระบบก็คือใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมและปรากฏการณ์ทางการบริหาร ไม่ได้ต้องการจะบอกว่าจะตัดสินอย่างไรหรือจะจัดการกับคนอย่างไร แต่ต้องการเพียงอธิบายว่าทำไมจึงเกิดสภาพเช่นนั้น ทฤษฎีเชิงระบบเป็นชุดของความสัมพันธ์ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งหนึ่งจะส่งผลไปอีกสิ่งหนึ่ง ภายใต้ขอบเขตที่กำหนด เช่น มีเชื้อไวรัสโควิด-19 เข้ามาสู่ร่างกาย ถ้าอยากรู้ว่าเชื้อตัวนี้ส่งผลอย่างไรต่อปอด ก็คิดว่าเราจะศึกษาเฉพาะปอด ในทางการแพทย์จะคิดว่าจำกัดอยู่ตลอด จะอธิบายเป็นระบบแบ่งออกเป็น sector เพื่ออธิบายให้เข้าใจง่ายขึ้น เพราะถ้าอธิบายทั้งร่างกายจะอธิบายยาก ดังนั้นทุกครั้งที่ทำการอธิบายจะต้องขีด Boundary (ขอบเขต) ก่อน แต่ Boundary ไม่มีจริงเป็นเส้นสมมุติที่ใช้ในการอธิบาย วิธีคิดเชิงระบบ (System thinking) เป็นการคิดและลงมือแก้ปัญหาหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เพื่ออนาคตที่พึงปรารถนา จำเป็นต้องพัฒนาความสามารถที่จะมองเห็นเรื่องราวและวิเคราะห์ปัญหาให้ทะลุ เข้าใจโลกตามความเป็นจริง ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้เราเห็นโลกตามความเป็นจริง คือ การคิดแบบกระบวนการระบบ ไม่ใช่การคิดแบบระบบกลไก ตรรกะที่ตายตัวหรือระบบที่ดำเนินไปในลักษณะเส้นตรง จาก 1-2-3 (linear thinking) ทว่าการคิดแบบกระบวนการระบบ คือ การคิดจากการเห็นว่าเราอยู่ในโลกแห่งระบบที่มีชีวิตอันซับซ้อน ช่วยให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเรากับระบบที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อันจะช่วยให้เราวิเคราะห์เรื่องราวต่างๆ ได้ใกล้เคียงความจริงมากขึ้น เห็นที่มาที่ไปของเหตุการณ์ และสามารถปรับความสัมพันธ์ หรือเปลี่ยนแปลงปัจจัยเงื่อนไขเพื่อผลลัพธ์ใหม่ที่ได้สร้างสรรค์

2. ความหมายของระบบ

ทฤษฎีเชิงระบบมีรากศัพท์มาจาก Theory (ละคร) เป็นการสะท้อนภาพของมนุษย์ เป็นภาพจำลองของชีวิตภาพสะท้อนของสังคมมนุษย์ (สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม,

2546) โดยทั่วไปมักจะคิดว่าทฤษฎีเป็นเรื่องที่ถูกต้อง และสามารถปฏิบัติตามได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วทฤษฎีเชิงระบบคือ กรอบความคิดที่สร้างขึ้นเพื่อให้เข้าใจในความจริงบางอย่างของการรับรู้ หรือเป็นการสะท้อนแนวความคิดให้มนุษย์ทุกคนรู้บางส่วนในเรื่องของแนวคิดและสิ่งที่ปฏิบัติซึ่งกรอบความคิด หรือทฤษฎีนี้จะช่วยให้เข้าใจความเป็นจริงในเชิงระบบมากขึ้น

ประชุม รอดประเสริฐ (2543:66) ได้ให้รายละเอียดของระบบไว้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ความหมายที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมโดยความหมายที่เป็นนามธรรมของระบบ หมายถึง วิธีการ (Method) การปฏิบัติงานที่มีรูปแบบและขั้นตอนที่ไม่ตายตัว อาจผันแปรตามสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่กำหนดให้ ส่วนความหมายที่เป็นรูปธรรม หมายถึง สรรพสิ่ง (Entity) ที่ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน โดยมีส่วนหนึ่งเป็นศูนย์กลางของระบบ

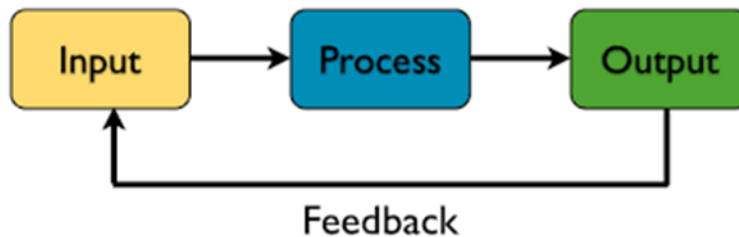
Hicks (1972, p. 461) กล่าวว่า ระบบ คือ การรวมตัวของสิ่งหลายสิ่ง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน เพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับ Robbins, Bergman, Stagg, and Coulter (2006, p.54) ให้นิยาม ระบบ คือ สิ่งที่เกี่ยวข้องกันและสัมพันธ์ซึ่งกัน ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นเอกภาพหรือบรรลุวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุป ระบบ หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีรูปแบบและขั้นตอนที่ไม่ตายตัว อาจผันแปรตามสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่กำหนดให้ ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน ร่วมกันทำงานอย่างผสมผสานกัน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. องค์ประกอบของระบบ

จากความหมายของระบบ ที่ได้ให้นิยามและความหมายย่อมนำมาซึ่งกันว่า ทุกระบบของทฤษฎีจะต้องมีองค์ประกอบหรือสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อดำเนินงานของความสัมพันธ์กันเป็นกระบวนการหรือเป็นระบบ และวิธีการเชิงระบบเป็นการรวมกันขององค์ประกอบย่อย ๆ ที่ทำหน้าที่ของกิจกรรมและมีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ โดยระบบนั้นอาจเกิดโดยธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้ออกแบบและสร้างสรรค์ขึ้นก็ได้ (สัจจ อูทรานนท์, 2532) ทั้งนี้ทุกระบบจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) ปัจจัยนำเข้า (input) ได้แก่ จุดมุ่งหมาย ทรัพยากร ปัญหาต่าง ๆ 2) กระบวนการ (process) ได้แก่ ขั้นตอนการทำงานหรือการดำเนินงาน และ 3) ผลลัพธ์ (output) ซึ่งเป็นผลงานหรือผลผลิตที่ได้ส่วนวิธีการเชิงระบบ (systematic approach) หรือวิธีระบบ (system approach) หรือเรียกได้ อีกอย่างหนึ่งว่าการจัดระบบ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ตั้งไว้ระบบประกอบด้วย



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของระบบ

สิ่งที่ป้อนเข้า (Input) หมายถึง ระบบปัจจัยต่าง ๆ และองค์ประกอบแรกเข้าที่จะนำไปสู่การดำเนินงานของระบบทฤษฎี โดยรวมไปถึงสภาพและสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่ต้องการของระบบนั้นด้วย องค์ประกอบเบื้องต้นที่ผ่านเข้าสู่ระบบ ตัวอย่างเช่น วัตถุดิบ แรงงาน เงิน เครื่องจักร ซึ่งจะต้องได้รับการจัดการเข้าสู่กระบวนการที่จัดเตรียมไว้

กระบวนการ (Process) หมายถึง เป็นวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนสิ่งเข้าให้เป็นสิ่งออก เช่น กระบวนการผลิตสินค้า กระบวนการหายใจของมนุษย์ กระบวนการในการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น

ผลงาน/ผลผลิต (Output) เป็นองค์ประกอบสุดท้ายของระบบทฤษฎี อันหมายถึงความสำเร็จในลักษณะของกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ที่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้าย ทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากกระบวนการในการเปลี่ยนไปสู่จุดหมายปลายทาง เช่น การบริการสังคมและข้อมูลสารสนเทศ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

แต่ยังมีองค์ประกอบเพิ่มที่สำคัญคือ การติดตามตรวจสอบ ประเมินผลและการปรับปรุง (Feedback) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ทราบว่า นโยบายที่ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ผลจากการติดตามตรวจสอบและประเมินผล จะเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ จุดแข็ง จุดอ่อน และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน ซึ่งการบริหารโครงการจะประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การปฏิบัติตามแผน (Implementation) การควบคุม (Control) และการประเมินผล (Evaluation) มีความสำคัญเท่ากันทุกส่วน ถ้าขาดส่วนหนึ่งส่วนใด ก็จะส่งผลต่อผลลัพธ์ (Impact) ของการบริหารนโยบายทั้งหมด

สรุปทฤษฎีเชิงระบบในการปฏิบัติงานตามแผนขององค์การนั้น จะต้องประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนก็คือ สิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Output) โดยแต่

ละส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงมีการติดตามตรวจสอบ ประเมินผลและการปรับปรุง (Feedback) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การอย่างเป็นระบบ

แนวคิดสวัสดิการสังคม

1. แนวคิดสวัสดิการสังคมของ Titmuss ได้จำแนกแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่

1.1 สวัสดิการสังคม ที่รัฐบาลเข้าไปให้ความช่วยเหลือบรรเทาปัญหาเป็นครั้งคราว หรือชั่วคราว แก่บุคคลที่ประสบกับปัญหาความเดือดร้อน หรือประสบภัยพิบัติเกินกว่าที่บุคคลอื่น หรือครอบครัว สามารถจะช่วยเหลือได้ สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เรียกว่า สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว สวัสดิการสังคมแบบเก็บตก สวัสดิการสังคมแบบชะลอปัญหาหรือบรรเทาปัญหา หรือสวัสดิการสังคมส่วนที่เหลือ แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่อสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ว่าอย่างไร รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานจากแหล่งที่สำคัญ 2 แหล่ง คือ ครอบครัว (Family) และตลาด (Private Market)

1.2 สวัสดิการสังคม ที่เป็นเสมือนกลไกชนิดหนึ่งในระบบเศรษฐกิจและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องตอบแทนแก่บุคคล ที่เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ เกณฑ์การจัดสรรสวัสดิการให้กับบุคคล ว่าใครควรได้รับอะไร มากน้อยเท่าใดนั้นจะพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลผลิตและผลผลิตของงาน บุคคลใดมีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลผลิตและผลผลิตที่น่าพึงพอใจแก่องค์กรหรือสถานภาพ และบทบาทต่อการผลิตอย่างสูง ก็จะได้รับสวัสดิการสังคมที่ดีกว่า มากกว่าบุคคลที่มีความสามารถในการทำงานต่ำ หรือสถานภาพและบทบาทต่อการผลิตที่ต่ำกว่า สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เรียกว่า สวัสดิการสังคม แบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (Industrial Achievement Performance) ซึ่งผู้ที่ทำงานเท่านั้น จะได้รับสวัสดิการสังคม

1.3 สวัสดิการสังคม แบบสถาบันถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดบูรณภาพในสังคม เป็นสวัสดิการสังคมที่ทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น กล่าวคือ เมื่อสังคมใช้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี (Free Market) ให้ความสำคัญกับทุนและการแข่งขัน ผู้ที่มีความสามารถสูงเท่านั้นที่จะชนะ และได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสูงสุด ส่วนผู้ที่พ่ายแพ้หรือด้อยโอกาส ก็มีโอกาสน้อยที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการ ที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของตนได้ บุคคลเหล่านี้จะกลายเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาความเดือดร้อนที่รัฐ

จำเป็นต้องเข้าไปบรรเทาความเดือดร้อน แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมีความเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจเสรี ควรที่จะดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการค้ำกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

2. แนวคิดสวัสดิการสังคมของ Williams (1989) ได้จำแนกแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไว้ 7 รูปแบบ ดังนี้

2.1 สวัสดิการสังคมต่อต้านมวลชนนิยม (Anti-Collectivism) ซึ่งพัฒนาขึ้นในสังคมที่ใช้สิทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยเน้นการกระจายทรัพยากรและสินค้าและบริการผ่านระบบตลาดเสรี และลดบทบาทของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการสังคม

2.2 สวัสดิการสังคมมวลชนนิยมแบบปฏิเสธแนวทางสังคมนิยม (Non-Socialist Collectivism) กล่าวคือ สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ ไม่เห็นด้วยที่รัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ด้วยตนเองทั้งหมดเหมือนเช่นประเทศสังคมนิยม เพราะจะทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้น

2.3 สวัสดิการสังคมสังคมนิยมแบบเฟเบียน (Fabian Socialism) ซึ่งเป็นรูปแบบ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค การขจัดปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนในสังคมทั่วไป การรวมตัวกันของบุคคลแบบสหภาพแรงงานและความเป็นประชาธิปไตย และการรวมตัวกันของบุคคลแบบสหกรณ์ ฯลฯ

2.4 สวัสดิการสังคมรูปแบบ (Radical Social Administration) เน้นการกระจายความมั่งคั่งออกไปให้กว้างขวางที่สุด เห็นว่านโยบายสังคมควรจะต้องมีความสำคัญสูงกว่านโยบายเศรษฐกิจโดยนโยบายทางสังคมควรถูกกำหนดให้เป็นกลยุทธ์ของการสร้างสรรค์ และป้องกันสังคมมากกว่าการชดเชย การทดแทน หรืออุดหนุนการรื้อถอนของนโยบายเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายสังคมเชิงรุก และนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนนโยบายทางด้านสังคม

2.5 สวัสดิการสังคมแบบเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy of Welfare) มองสวัสดิการสังคมภายใต้ระบบทุนนิยมมาจากความขัดแย้งทางชนชั้น เห็นว่าสังคมที่เลือกใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและตลาดเสรีนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการของชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ฉะนั้น สวัสดิการสังคมจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับต่อสู้และพลังอำนาจในการต่อรองของทั้งสองฝ่าย ถ้าช่วงใดผู้ใช้แรงงานมีพลังอำนาจในการต่อสู้และต่อรองสูง สวัสดิการสังคมที่พวกตนจะได้รับก็จะมีมากไปด้วย และตรงกันข้ามหากช่วงไหนเวลาใด ฝ่ายนายทุนมีพลังอำนาจในการต่อสู้และต่อรองสูง ช่วงเวลานั้นสวัสดิการสังคมจะมีน้อย

2.6 สวัสดิการสังคมสตรีนิยม (Feminist Critique) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้เห็นว่าสตรีควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับบุรุษ ในเรื่องของการได้รับสวัสดิการสังคม ดังนั้น สตรีจึง

ควร ได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสังคม ที่เอื้อประโยชน์ต่อสตรีในสังคมให้เท่าเทียมกับบุรุษมากขึ้น ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองเพศ สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ มุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเป้าหมายหลัก

2.7 สวัสดิการสังคมต่อต้านการเหยียดผิว (Anti-racist Critique) สวัสดิการ รูปแบบนี้เห็นว่า คนผิวสีและผิวดำควรได้รับการปฏิบัติ ในเรื่องสวัสดิการสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกับคนผิวขาวในสังคม การละเว้นที่จะเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ฉะนั้นสวัสดิการที่คนดำและคนผิวสีได้รับ จะต้องเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันกับคนผิวขาว โดยรัฐจำเป็นต้องเข้ามาจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคนในสังคม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม ความเสมอภาคและความเท่าเทียม

แนวคิดสวัสดิการสังคมมีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่มีงานชิ้นสำคัญที่พยายามจำแนกสวัสดิการสังคมของซีกโลกตะวันตก นั่นคือเรื่อง The Three Worlds of Welfare Capitalism โดยนักวิชาการชาวเดนมาร์กชื่อ กอสตา เอสปีง-แอนเดอร์เซน (Gøsta Esping-Andersen) เขียนขึ้นในปี 1990 แบ่งประเภทสวัสดิการสังคมซีกตะวันตก เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มเสรีนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร 2) กลุ่มอนุรักษนิยมอย่างเยอรมนีและฝรั่งเศส และ 3) กลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตยอย่างในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยใช้ตัวชี้วัด 3 ตัวในการจำแนก อย่างแรกคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และครอบครัว สอง อัตราการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ และสาม การแบ่งและการเลื่อนชนชั้นทางสังคม อย่างไรก็ตาม การนิยามและจัดกลุ่มข้างต้นยังคงค่อนข้างแคบ และจำกัดกรอบการศึกษาแค่สวัสดิการสังคมในซีกตะวันตกเท่านั้น เพราะกรอบความคิดเรื่องประชาธิปไตย ทุนนิยม และนิติรัฐ ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และรัฐที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมอย่างลาตินอเมริกา เอเชียตะวันออกหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ ดังนั้น ภายหลัมนักวิชาการหลายคนเริ่มไปศึกษาสวัสดิการสังคมเฉพาะในภูมิภาคเหล่านี้ แล้วก็ค้นพบว่า มีรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ต่างไปจากสวัสดิการสังคมแบบยุโรปตะวันตก หรือแม้กระทั่งสวัสดิการสังคมในยุโรปตะวันออก ก็ไม่เหมือนกับสวัสดิการสังคมในยุโรปตะวันตก

สวัสดิการสังคมในประเทศไทย

การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอดีต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553) เริ่มจากระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันอย่างไม่เป็นทางการของครอบครัว เครือญาติ และชุมชน อันเป็นทุนทางสังคมที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน โดยเฉพาะสถาบันทางสังคมหลักคือ วัด ซึ่งนอกจากจะเป็นศูนย์รวมทางจิตใจของคนไทยแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อสภาพสังคมไทย

ปรับเปลี่ยนเป็นชุมชนเมืองและผลิตสินค้าเพื่อการขายมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องเร่งพัฒนาประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้า ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมไทยมาโดยลำดับ และส่งผลต่อการพัฒนาของระบบสวัสดิการสังคมไทย โดยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ช่วงแรก เป็นการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และสังคมสงเคราะห์ (Social Work) ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักและกลุ่มเป้าหมายแรกๆ ที่มุ่งให้ความช่วยเหลือคือคนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม ส่วนการจัดระบบสวัสดิการสังคมเริ่มจากข้าราชการเป็นกลุ่มแรก ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช สู่ระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดรวมทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรม ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่มีการจ้างงานเป็นระบบมากขึ้น ส่งผลให้ระบบสวัสดิการได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติสิทธิที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ที่เหมาะสมกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อภารกิจในเรื่องนี้ ขณะเดียวกันภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนร่วมเข้ามามีส่วนในการช่วยเหลือสังคมโดยถือเป็นภารกิจสำคัญมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีการปรับเปลี่ยนทิศทางไปสู่สวัสดิการแบบบูรณาการและเป็นสวัสดิการสังคม

ปัจจุบันในวงการศึกษาสวัสดิการสังคม จัดว่าประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการแบบ productivist-particularist คือมีนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยที่รัฐเลือกให้สวัสดิการสังคมแก่ประชากรบางกลุ่มเท่านั้น ภายใต้เงื่อนไขที่สังคมไทยมีประชาชนส่วนที่รัฐไม่ได้จัดสรรสวัสดิการให้ ก็ต้องไปพึ่งพาระบบอื่นในภาคประชาสังคม โดยเฉพาะภาคการกุศลที่ทำงานร่วมกันกับภาคครอบครัว แต่ในอนาคตกลไกเหล่านี้ไม่เพียงพอในการจัดสรรสวัสดิการสังคม เพราะระบบสังคมไทยค่อย ๆ เปลี่ยนไปมีครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น และคุณค่าสถาบันแบบครอบครัวก็ถูกแทนที่ด้วยความเป็นปัจเจกมากยิ่งขึ้น กรณีเกิดวิกฤตโควิด-19 รัฐให้ความช่วยเหลือด้านสินค้าและบริการไม่ค่อยได้ ปัจเจกจึงพึ่งพารัฐไม่ได้ แม้แต่การสื่อสารข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่านโยบายสวัสดิการสังคมที่ออกมานั้น ทำเพื่อประชาชน จริงๆ รัฐก็ทำไม่ได้ ประชาชนต้องพึ่งตัวเองหาวิธีแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ในอีกด้านหนึ่งระบบการกุศลก็มีลักษณะการผูกขาดมากขึ้น มีเพียงไม่กี่องค์กรการกุศลเท่านั้น และยังไม่มีการประกันว่าความช่วยเหลือจากองค์กรการกุศล จะลงไปถึงคนที่เดือดร้อนจริง ๆ トラบเท่าที่นโยบายสวัสดิการสังคมคิดมาจากคนข้างบน คนข้างบนเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครควรได้รับสวัสดิการสังคมและได้รับมากแค่ไหน โดยที่คนข้างล่างไม่สามารถมีส่วน

ร่วมในการคิด ปัญหาที่จะคงอยู่เช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ หากแต่การบริหารจัดการภายในรัฐ เพื่อให้เกิดสวัสดิการสังคมแบบใหม่ ก็ต้องเปลี่ยนแปลงสถาบันการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีความเป็นนิติรัฐมากยิ่งขึ้น ภาคประชาสังคมต้องเข้มแข็ง จนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องค่อย ๆ เปลี่ยนวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ ให้กลายเป็นวัฒนธรรมที่คนในสังคมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างเสรีนิยมและสังคมนิยม คือให้ความสำคัญกับทั้งสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและผลประโยชน์ของสังคม แนวคิดนี้อธิบายว่าปัจเจกไม่ได้ประสบความสำเร็จด้วยตัวคนเดียว แต่เป็นเพราะมีคนอื่น ๆ ในสังคมคอยเกื้อหนุน ทุกคนในสังคมจึงเป็นหนี้ต่อกัน มีการผูกพันที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คนที่ประสบความสำเร็จแล้วจึงต้องช่วยเหลือคนอื่นที่อ่อนแอกว่า แต่การช่วยเหลือแบบการกุศลที่อิงอยู่บนชุดความคิดทางศีลธรรมนั้นมีความไม่แน่นอน รัฐจึงต้องเปลี่ยนให้การช่วยเหลือเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย กำหนดให้ทุกคนต้องจ่ายภาษี เพื่อให้รัฐกระจายภาษีลงไปช่วยเหลือคนในสังคม

ประเทศไทยมีประชาชนประมาณ 70 ล้านคน มีความหลากหลายทั้งฐานะ อายุ ระดับการศึกษา ที่อยู่อาศัย อาชีพ การใช้ชีวิตประจำวัน ซึ่งรัฐบาลจัดสวัสดิการสังคม ด้วยการออกนโยบายสวัสดิการสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับสวัสดิการจะต้องลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบว่ามีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดหรือไม่ ถ้ามีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดจึงจะได้รับสวัสดิการ ในปัจจุบันมีสวัสดิการสังคมหลัก ๆ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

ด้าน	กลุ่มเป้าหมาย	นโยบายสวัสดิการสังคม
เด็กเล็กและครอบครัว	เด็กแรกเกิด-อายุ 6 ปี	โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด - ให้เฉพาะครอบครัวที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท/ปี - ครอบครัวได้รับเงินอุดหนุนในการเลี้ยงดูเด็ก 600 บาท/คน/เดือน
ความยากจน	ผู้มีรายได้น้อยผู้พิการ ผู้สูงอายุผู้ป่วยติดเตียง	บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ - ได้รับเงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค 200-300 บาท/คน/เดือนและเงินค่าเดินทางรวม 1,500 บาท/คน/เดือน - ได้รับเงินเยียวยาจากนโยบายต่างๆ ของภาครัฐ
การศึกษา	เด็กในวัยเรียน	นโยบายเรียนฟรีอนุบาล-ม.3 - เด็กในวัยเรียนได้เรียนฟรีจนจบชั้นมัธยมต้น

สุขภาพ	ผู้ที่ไม่มีสิทธิ รักษาพยาบาล ของข้าราชการ หรือประกันสังคม	ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง 30 บาท) – ได้รับการทางสุขภาพ เช่น การป้องกันโรค การตรวจ การ รักษา การฟื้นฟูสุขภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
ผู้พิการ	ผู้พิการที่มีบัตร ประจำ ตัวผู้พิการ	เบี้ยยังชีพผู้พิการ – ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ 1,000 บาท/คน/เดือน
ผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปี ขึ้นไป	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได – ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000บาท/คน/เดือน(ตามอายุ)
ประกันสังคม	ลูกจ้างที่เป็นแรงงาน ในระบบ	กองทุนประกันสังคม – ได้รับสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไข เช่น การรักษาพยาบาล การทดแทนรายได้เมื่อว่างงานสิทธิประโยชน์และความ คุ้มครองเมื่อเสียชีวิต ทุพพลภาพ ชราภาพ เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ (OECD,2020) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศไทยมีสวัสดิการสังคมตามกฎหมายครบทุกด้าน เหมือนกับประเทศเวียดนามและประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ ออสเตรเลีย ในขณะที่บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังมีสวัสดิการสังคมไม่ครบถ้วน สวัสดิการบางด้านมีจำกัดหรือไม่มีเลย เช่น สวัสดิการด้านเด็กเล็กและครอบครัว ยังไม่มีในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชาและอินโดนีเซีย นอกจากนี้ประเทศไทยมีสวัสดิการที่โดดเด่นคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) ที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้ทั่วถึง และถ้าต้องเสียค่าใช้จ่ายก็เสียน้อยมาก ระบบสุขภาพของประเทศไทยจึงมีคุณภาพดีติดอันดับ 6 จาก 89 ประเทศทั่วโลก แต่ประเทศไทยดูเหมือนจะมีสวัสดิการสังคมครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆ แล้วก็จริงในความเป็นจริงยังมีประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้ ยังมีคนที่ตกหล่นจากการได้รับสวัสดิการสังคม หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอกับการดำรงชีวิต จึงยังมีช่องว่างอีกมากที่สามารถพัฒนาและสนับสนุนเพิ่มเติมได้เพื่อให้สวัสดิการมีคุณภาพดีขึ้น สวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในประเทศไทยมาจากนโยบายที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งที่เข้ามาบริหารประเทศ เมื่อไม่ได้เป็นรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นอาจจะไม่ได้สานต่อหรือมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้สวัสดิการ

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเป็นสวัสดิการสังคมที่ดีได้ ประเทศไทยจึงเป็นเพียงสวัสดิการสังคมที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมให้กับตนเอง เพราะไม่อาจพึ่งนโยบายรัฐได้เพียงฝ่ายเดียว แต่การได้มาซึ่งสวัสดิการโดยการรวมกลุ่มร่วมกันสร้างขึ้นมาเองโดยไม่เรียกร้องสิทธิสวัสดิการจากรัฐเลยนั้นไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ต้อง เพราะรัฐต้องมีหน้าที่ดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ที่ครอบคลุมคนทั้งประเทศและไม่ปิดกั้นประชาชนในการเรียกร้องสิทธิสวัสดิการสังคม ที่ยังไม่ครอบคลุมและเข้าไม่ถึงสวัสดิการอีกจำนวนมาก

ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน จะเห็นว่าคุณภาพชีวิตยังคงมีความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงโอกาสที่ไม่เท่ากัน บางคนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีบ้านอยู่ มีโอกาสได้เรียนหนังสือจนจบมหาวิทยาลัย ในขณะที่บางคนไม่มีแม้แต่ที่อยู่ ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือเมื่อเจ็บป่วยก็ไม่มีเงินพอจ่ายค่ารักษา (School of Change makers, 2021) แนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคือสวัสดิการสังคม ที่ประชาชนทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกันและครอบคลุม โดยผู้ที่มีหน้าที่สร้างและดูแลสวัสดิการต่างๆ ก็คือรัฐ รัฐต้องจัดหาสวัสดิการที่หลากหลายและครอบคลุมแก่บุคคลกลุ่มต่างๆ ตลอดช่วงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการด้านแรงงาน สวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น สวัสดิการสังคมจึงเป็นนโยบายการบริการสาธารณะและแผนบริหารราชการแผ่นดิน ที่ประชาชนของประเทศต้องได้รับจากรัฐ การมีสวัสดิการสังคมจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสในชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน เมื่อทุกคนได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ทำให้ประชาชนไม่ต้องกังวลเรื่องปากท้อง เมื่อทุกคนมีโอกาสและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน การพัฒนาประเทศก็ทำได้เร็วขึ้นและไปได้ไกล

สวัสดิการสังคมของรัฐออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของชีวิต แต่ยังคงมีช่องว่าง และต้องการนวัตกรรมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาร่วมสนับสนุนทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ ในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในประเทศไปด้วยกัน การจัดสวัสดิการสังคมถือเป็นการลงทุนทางสังคม เป็นการสร้างเสาหลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นการเสริมสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม ให้ความรองรับประชาชนที่ประสบปัญหาจากภาวะวิกฤติต่างๆ ทั้งนี้เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย ดังนี้ (วิสา ตั้งนทีวิมล, 2560)

เสาหลักที่ 1 การบริการสังคม (Social Service) เป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐในการจัดบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ให้ได้รับการบริการอย่างเท่าเทียม เช่น

รักษาพยาบาลฟรี หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เรียนฟรี 15 ปี เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยความพิการ เป็นต้น

เสาหลักที่ 2 การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการจัดสวัสดิการสังคม โดยภาครัฐเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือผู้มีรายได้โดยผู้รับบริการจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบจึงจะได้รับบริการ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกันสังคมภาคบังคับ (มาตรา 33) และภาคสมัครใจ (มาตรา 40) กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น

เสาหลักที่ 3 การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นการจัดสวัสดิการสังคม โดยภาครัฐ ในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ กับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเด็ก และเยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้มีปัญหาความเดือดร้อน โดยผู้รับบริการจะต้องผ่านเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิ (Means-Test) ก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือ เช่น การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

เสาหลักที่ 4 การส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม (Social Promotion) เป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้สวัสดิการสังคม ทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม การสนับสนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการสังคม เป็นต้น

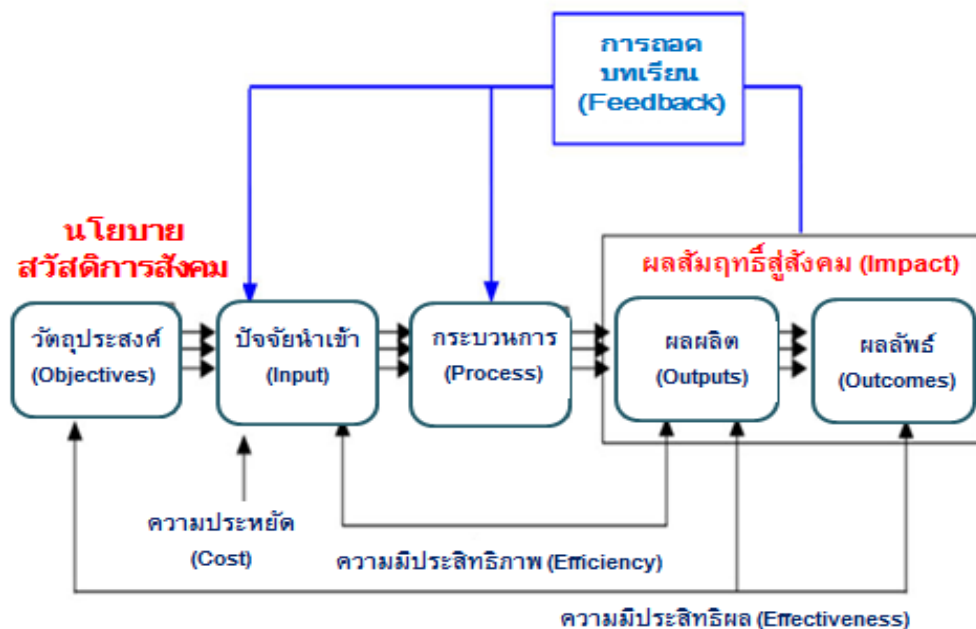
หากประเทศไทยยังมีระบบสวัสดิการสังคม ณ สถานการณ์ปัจจุบัน เราต้องเผชิญกับอุปสรรคทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2562) ดังนี้

ปัจจัยภายใน เป็นแรงดันที่เกิดจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบบรัฐสวัสดิการสังคม ที่มักติดขัดกับความเชื่อสองประการ คือ หนึ่ง ระบบรัฐสวัสดิการสังคมต้นทุนสูง และไร้ประสิทธิภาพจึงเป็นภาระต่อสังคม จริงอยู่ที่ระบบรัฐสวัสดิการสังคมมีค่าใช้จ่ายสูง และอาจจะลดแรงจูงใจในการทำงานของบางคน แต่ทางด้านอุปสงค์รวม กลับเป็นตัวช่วยเพิ่มดัชนีการบริโภคส่งผลเพิ่มเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค และในด้านอุปทานเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ในเรื่องผลกระทบต่อแรงจูงใจเป็นการเพิ่มความมุ่งมั่นในการทำงาน และสองเป็นการปล้นเอาจากคนรวยไปให้คนจนจึงเกิดผลเสียแก่ธุรกิจ ตามหลักความเป็นธรรมของของระบบภาษี คนมีมากก็ต้องจ่ายมาก คนมีน้อยก็ต้องจ่ายน้อย ในทางปฏิบัติบางคนจ่ายแต่อาจจะไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน การกระจายรายได้จากผู้ร่ำรวยไปสู่ผู้ที่ยากกว่า เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบรัฐสวัสดิการสังคม ที่สำคัญต้องมองภาพรวมทั้งหมดเป็นพลวัต เมื่อผู้ที่ได้รับสวัสดิการสังคมได้ใช้จ่ายไป เท่ากับช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ และเมื่อได้รับการบริการสาธารณะที่สร้างทักษะมีสุขภาพดีขึ้น เขาก็จะหางานที่ให้รายได้ดีได้ สังคมก็จะได้กลับมาในรูปแบบของภาษีให้แก่รัฐต่อไป แต่ต้องมองอย่างสร้างสรรค์ว่าสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

ชุดนโยบายที่ดำเนินการโดยสถาบันด้านนโยบาย เพื่อสนองสิทธิของทุกคนในสังคมไม่ใช่เป็นเพียงการกุศล เป็นการให้ความมั่นคงทางสังคมแก่ทุกคน ซึ่งอาจจะเผชิญความยากไร้ทางเศรษฐกิจและทางสังคม สำหรับแต่ละคนการร่วมจ่ายในรูปแบบต่างๆ เสมือนเป็นกระปุกออมสินเอาไว้ใช้ในยามยาก สำหรับทั้งสังคมเป็นการลงทุนทางสังคม ซึ่งการลงทุนเหล่านี้แทนที่จะเป็นภัยกับนักธุรกิจ กลับทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต

ด้านปัจจัยภายนอก กระบวนการโลกาภิวัตน์ปัจจุบันมีแนวโน้มเอื้อแก่ธุรกิจข้ามชาติขนาดใหญ่ ทำให้ธุรกิจรายย่อยเสียเปรียบ และเปิดช่องให้มีการหลีกเลียงภาษีได้ โดยการไปตั้งสำนักงานขายในประเทศ ที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าการกำกับธุรกิจข้ามชาติยักษ์ใหญ่ต้องใช้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศ ซึ่งยากสำหรับเรื่องภาษี

จากสถานการณ์ภาพรวมของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เราได้พบเห็นช่องว่างและความไม่ชัดเจนของนโยบายสวัสดิการสังคม ผู้เขียนได้นำเสนอรูปแบบระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เป็นรูปแบบใหม่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจตรงหรือไม่ตรงกับท่านอื่น แต่ประเด็นสำคัญคือทำอย่างไร ให้ความแตกต่างเหล่านี้มาเจรจาต่อรองจนกลายเป็นฉันทามติของสังคม เป็นการหาจุดสมดุลให้ได้ว่าสังคมควรจะให้รัฐทำอะไรบ้าง ดังรูป



ภาพที่ 2 จุดสมดุลระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

บทสรุป

ในช่วงหลังสังคมไทยมักพูดถึงความเหลื่อมล้ำมากขึ้น จนเป็นวาระหลักทางสังคม มีรายงานตัวเลขของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รายงานสถานการณ์ความยากจนในไทยนั้นโดยรวมดีขึ้นในปี 2562 โดยถือว่าบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหายากจนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เพราะสัดส่วนคนจนปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 6.2 ตามที่แผนพัฒนาฯ กำหนดไว้ให้เหลือที่ร้อยละ 6.5 ทั้งนี้ แม้คนยากจนจะลดลง แต่ยังคงเฝ้าระวังและมีมาตรการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เพราะยังพบว่าอัตราการพึ่งพิงคนจนสูงถึงร้อยละ 98.6 หรือวัยแรงงานในครัวเรือนยากจน 1 คน ต้องรับผิดชอบเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุ 4 คน และเมื่อแยกตามช่วงวัยก็พบว่าเด็กและเยาวชน มีปัญหาความยากจนสูงกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและวัยแรงงาน ทั้งยังมีปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา การอุปโภคบริโภค และสวัสดิการต่างๆ ที่ทำให้กลุ่มคนยากจนเหล่านี้ ขยับฐานะหรือความเป็นอยู่ของตัวเองได้อย่างยากลำบาก

โจทย์ใหม่ของสวัสดิการสังคมแบบไทยๆ ทำไมระบบชนชั้นนำในประเทศไทยถึงมีทรัพยากรรวมกันมากกว่าประชากร 80% แล้วทำไมคนเหล่านี้ถึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสวัสดิการ สังคมจะเปลี่ยนเรื่องนี้ได้อย่างไร สวัสดิการและความเหลื่อมล้ำมักจะนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ของระบบทุนนิยม ทำอย่างไรทุนนิยมถึงจะปรับตัวได้ เพราะความเหลื่อมล้ำก็ไม่ได้ส่งผลดีกับทุนนิยมเองเท่าไร หากทุนนิยมไม่สามารถปรับตัวจนมีสวัสดิการได้ ทุนนิยมก็จะถูกโค่นล้ม สวัสดิการจึงเป็นเหมือนฉนวนกันการเปลี่ยนแปลงระบบแบบถอนรากถอนโคน ถ้าประเทศไทยมีสวัสดิการ การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบถอนรากถอนโคนจะไม่มีวันเกิดขึ้นอย่างแน่นอน นอกจากนี้แล้ว ประสิทธิภาพของนโยบายขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาล ที่อาจจะเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมที่ยากจะตรวจสอบ ถ้าโชคดีมีรัฐบาลที่มีความสามารถก็ช่วยพัฒนาระบบสวัสดิการ ที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมได้สำเร็จ แต่ถ้าโชคร้ายเป็นรัฐบาลที่ไม่มีความสามารถและคอร์รัปชันสูง ก็จะใช้อำนาจควบคุมการตรวจสอบของภาคประชาสังคม แต่ล้มเหลวในการพัฒนาประเทศไปสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคต การถอดบทเรียน (Feedback) การยอมรับสิทธิความเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมจากความไม่ชัดเจนในนโยบายสวัสดิการสังคมของไทย ที่เกิดการตีตราคนจนจากค่านิยมของสังคมที่ทำให้รู้สึกว่าการจนเป็นความผิด เพราะประเทศไทยไม่มีสิทธิของคนจน ที่ไม่ได้เกิดจากการเคลื่อนไหวของสังคม แต่เกิดจากชนชั้นนำคิดวิธีการมาหมดแล้วว่าคนจนต้องได้รับสิทธิเท่านี้ ฐานคิดเรื่องสิทธิคนจนจึงไม่ค่อยมี แต่ในประเทศไทยฐานคิดเรื่องสิทธิคนจน จะต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ว่าคนจนมีสิทธิอย่างหนึ่งที่ต้องได้และเป็นหน้าที่ของคนที่มีมากกว่าต้องช่วยให้สังคมทั้งหมดอยู่รอดได้ ไม่ใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่ง ปัญหาของวัฒนธรรมของไทยไปนิยามคนจนว่าเป็นภาระ แต่ตัวสวัสดิการสังคมไม่เกี่ยวเลยมันเป็นแค่วิธีการ

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคม
สงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549).
- ชัยวัฒน์ ธีระพันธ์.(2537). *ทฤษฎีระเบียบ (Chaos Theory) กับทางแพร่งของสังคมสยามมูลนิธิภูมิ*
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ปัญญาพิมพ์.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2543). *นโยบายและการวางแผนหลักการและทฤษฎี*. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2562) *รัฐสวัสดิการเป็นทางออกของประเทศไทย: มติชนออนไลน์*.
- วัชรภรณ์ จันทนกุลและสัญญา เคนาภูมิ *แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมระดับชุมชนอย่างยั่งยืน*
วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2559.
- วิสา ตั้งนทีพิผล. *ส่วนกลยุทธ์และพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคม บทความนานาสาร*
ประจำเดือนพฤษภาคม 2560, 4 เสาหลัก ของระบบสวัสดิการสังคม.
- สัจ จุฑานนท์. (2532). *เทคนิคการจัดการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบ* พิมพ์ครั้งที่ 6.
กรุงเทพฯ : มิตรสยามการพิมพ์.
- สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.2546. *ทฤษฎีกระบวนการระบบ (System Thinking)*.
<http://www.thaicivicnet.com/System%20Thinking.htm>.
- สำนักงานประกันสังคม, (2564) สิทธิประโยชน์คุ้มครอง ประกันสังคมมาตรา 33.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563).*รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความ*
ยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562.
- ECONOMICS MAR 29, 2018 *กว่าจะมาถึงแนวคิด ‘รัฐสวัสดิการ’: ความแตกต่างของโลก*
ตะวันออกและตะวันตก.
- Hicks, Herbert G. (1972). *The Management of Organization: A Systems*
and Human Resources Approach. New York: McGraw-Hill. New York:
Doubleday.
- Robbins, Bergman, Stagg, and Coulter. (2006). *Organization Behavior*. 11th ed. New
Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Williams, F. (1989) *Social Policy, a critical introduction: issues of race, gender and*
class. Cambridge: Polity in association with Basil Blackwell.