

ที่ นร ๐๕๐๖/๗๗๑๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง “การกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการ”

เรียน เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๓๗๖
ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ที่ พม ๐๒๑๒/๑๑๖๔๒ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๒

ตามที่ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง “การกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการ” ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอความเห็นมาเพื่อ
ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทราบด้วยแล้ว และได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพร้อมความเห็นและผลการพิจารณาของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ และขอขอบคุณสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

www.cabinet.thaigov.go.th. [เลข/K17-05-52]

- 7 พ.ค. 2552

เลขา.
ผอ.สวค. 6 พ.ค. 52
ผอ.กลุ่ม 6 พ.ค. 52
ฯวค. 6 พ.ค. 52
ฯคสช.

เรื่อง รายงานผลการพิจารณา / ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
กรณีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี
ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
เรื่อง การกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการ

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้แจ้งผลการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง (กค.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงแรงงาน (รง.) สำนักงานประมาณ (สงป.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีผลการพิจารณา ดังนี้

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการ ความเห็นของ พม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๑. กำหนดการสร้างสังคมสวัสดิการให้เป็นวาระแห่งชาติ - สังคมสวัสดิการ ไม่ใช่ สวัสดิการสังคม (social welfare) และมีความหมายที่แตกต่างไปจากรัฐสวัสดิการ (welfare state) เพราะรัฐสวัสดิการโดยทั่วไปเป็นรัฐที่มีการจัดสวัสดิการทั่วหน้าและทั่วด้านโดยรัฐ แต่สังคมสวัสดิการเป็นสังคมที่มีความหลากหลาย แต่ไม่ได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว เพราะสังคมสวัสดิการมีสวัสดิการทางเลือกหลากหลาย ดังนั้น สังคมสวัสดิการจึงหมายถึง สังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน แต่ละประเภทแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน สร้างสรรค์สวัสดิการบนพื้นฐานของความสามารถและความเหมาะสมของสถาบันนั้นๆ - สังคมสวัสดิการถือเป็นความจำเป็นของสังคมโดยส่วนรวมเป็นผู้กำหนด เช่น สุขภาพ สุขภาวะ ต้องให้ทุกคนในสังคมมีสุขภาพและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐานสังคมยอมรับ อันจะนำมาซึ่งสิทธิพื้นฐานในการรักษาพยาบาล การตรวจสุขภาพตามเวลาที่เหมาะสม การเสริมสร้างพลานามัย สิทธิในการได้รับการศึกษา ฝึกอบรม ฯลฯ	๑. กำหนดการสร้างสังคมสวัสดิการให้เป็นวาระแห่งชาติ - เห็นด้วยกับการกำหนดการสร้างสังคมสวัสดิการเป็นวาระแห่งชาติ โดยเห็นว่าสังคมสวัสดิการเป็นรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการสังคม

/โดยสิทธิดังกล่าว ...

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการ ความเห็นของ พม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
โดยสิทธิดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดภาระความรับผิดชอบของผู้จัดสวัสดิการในเรื่องนั้นๆ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สวัสดิการเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องเข้าถึง จะต้องได้รับเพราะเป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองแล้วจากรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนจะต้องสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง	
๒. สร้างภาคีสังคมสวัสดิการจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมใน ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๒.๑ สวัสดิการโดยรัฐ (public welfare) แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ - การบริการสังคม (social service) ประกอบด้วย การบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย บริการด้านสิ่งแวดล้อมความสะอาดพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น บริการจัดงานทำ และการได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม - การประกันสังคม (social insurance) ประกอบด้วย การประกันเจ็บป่วยและประสบอันตราย ประกันทุพพลภาพ การประกันคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การประกันชราภาพ การประกันการเสียชีวิต และการประกันการว่างงาน - การสงเคราะห์สังคม หรือการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในภาวะช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น การช่วยเหลือเด็ก คนชรา คนพิการ คนเร่ร่อน เป็นต้น หรือผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เช่น ผู้ประสบภัยพิบัติ ไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น	๒. ในส่วนของการสร้างภาคีสังคมสวัสดิการจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมใน ๓ รูปแบบ ได้แก่ สวัสดิการโดยรัฐ สวัสดิการโดยชุมชน และสวัสดิการโดยภาคธุรกิจนั้น เห็นว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องพัฒนา ระบบสวัสดิการทั้งในส่วนของการบริการทางสังคม (Social Services) การประกันสังคม (Social Insurance) และการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ให้สามารถตอบสนองต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ๒.๑ การจัดสวัสดิการโดยรัฐ โดยการกำหนดสัดส่วนเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้และไม่ต้องส่งมายังส่วนกลาง กค. เห็นว่าอาจยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการคลังเนื่องจาก การจัดเก็บภาษีของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีแทนหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับยังจะต้องมีการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่เหมาะสมกับการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรม

/แนวทาง ...

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการ ความเห็นของ พม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
แนวทางการสร้างสวัสดิการพื้นฐานโดยรัฐให้มีบทบาทหลัก สามารถดำเนินการได้ ๓ วิธี คือ - การจัดการงบประมาณ - การคลังเพื่อการกระจายรายได้ - การจัดให้มีระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) ๒.๒ สวัสดิการโดยภาครัฐกิจ นอกจากสวัสดิการจากรัฐตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ภาครัฐกิจก็สามารถจัดสวัสดิการให้กับแรงงานลูกจ้างและแรงงานคล้ายลูกจ้าง เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรภายใต้พันธสัญญา โดยผ่านการปรับปรุงกฎระเบียบของทางราชการใน ๓ ด้าน คือ ๑) การคุ้มครองแรงงาน ให้มีการคุ้มครองแรงงานทั่วหน้า กล่าวคือ การขยายการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกประเภท รวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย ๒) การประกันสังคม ให้มีการประกันสังคมถ้วนหน้า ครอบคลุมแรงงานลูกจ้างและคล้ายลูกจ้างทุกประเภท ๓) สวัสดิการแรงงานในลักษณะอื่นๆ เป็นสวัสดิการแรงงานที่จัดขึ้นโดยนายจ้าง เช่น ที่พัก อาหารกลางวัน บริการรถโดยสาร เป็นต้น ๒.๓ สวัสดิการโดยชุมชน (Community welfare) ชุมชนซึ่งหมายถึงรวมทั้งชุมชนชนบทและชุมชนอุตสาหกรรมล้วนมีการจัดองค์กรตนเองแตกต่างกันตามกายภาพและฐานสวัสดิการของตนเอง กล่าวคือ องค์กรจัดสวัสดิการในภาคชุมชนส่วนใหญ่จัดสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและฐานวัฒนธรรม และองค์กรจัดสวัสดิการในภาคชุมชนอุตสาหกรรมซึ่งคนในชุมชนใช้ชีวิตส่วนใหญ่ในโรงงานอุตสาหกรรม จึงมักจัดสวัสดิการของตนเองบนฐานสิทธิทางสังคม	สศช. มีความเห็นว่า ควรคำนึงถึงภาระทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้นกับภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐกิจในการกำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุนและบูรณาการสร้าง “สังคมสวัสดิการ” ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินการสนับสนุน ๒.๒ สวัสดิการโดยภาครัฐกิจ เป็นเรื่อง ที่สมควรได้รับการส่งเสริม ซึ่ง พม. โดยสำนักงานปลัด พม. ได้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม และกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคมต่อรัฐบาล ๒.๓ สวัสดิการโดยชุมชน ถือเป็นนวัตกรรมของสังคมไทยที่ประชาชนสามารถรวมตัวกันในรูปแบบองค์กรการเงิน เพื่อจัดสวัสดิการให้แกกันได้ ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มหมวดว่าด้วยองค์กรสวัสดิการชุมชน ที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้มีการส่งเสริมงบประมาณเพื่อส่งเสริมสถาบันสวัสดิการชุมชน โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและ

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการ ความเห็นของ พม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มนี้ได้แก่การที่รัฐส่งเสริมและสนับสนุน โดยภาคชุมชนร่วมสมทบ สามารถจำแนกตามฐานการจัดสวัสดิการ ได้ดังนี้ ๑) ขยายผลสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรม ๒) สนับสนุนสถาบันแรงงานที่ไม่เป็นทางการ ๓) ส่งเสริมงบประมาณเพื่อการส่งเสริมสถาบันสวัสดิการชุมชน ๔) สวัสดิการอื่น ๆ	ให้งบประมาณสมทบกองทุนสวัสดิการที่กลุ่มและองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จัดทำขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยตั้งงบประมาณกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้สามารถรองรับภารกิจดังกล่าวได้อย่างจริงจัง กค. เห็นว่า การกำหนดให้ภาครัฐสนับสนุนงบประมาณสมทบให้แก่โครงการสวัสดิการที่กลุ่มชุมชนจัดตั้งขึ้น อาจเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณของรัฐมากเกินไป จึงควรกำหนดบทบาทภาครัฐให้เป็นผู้สนับสนุนโครงการในด้านอื่นแทน เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลมีโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการสนับสนุนสวัสดิการของชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง (เอส เอ็ม แอล) ซึ่งมีภาคประชาชนและชุมชนเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการหลักอยู่แล้ว ๒.๔ เพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนสังคมสวัสดิการเป็นไป อย่างเป็นรูปธรรมในทิศทางเดียวกัน สงป. เห็นสมควรให้กำหนดเป้าหมายและวางแผนการดำเนินงานในลักษณะของการบูรณาการที่สามารถเกิดการเกื้อหนุนเชื่อมโยงกัน และมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่จะรับผิดชอบให้เกิดความสำเร็จอย่างชัดเจน ๒.๕ พม. จะได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่องการกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

/คณะรัฐมนตรี ...

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
[- 7 พ.ค. 2552]