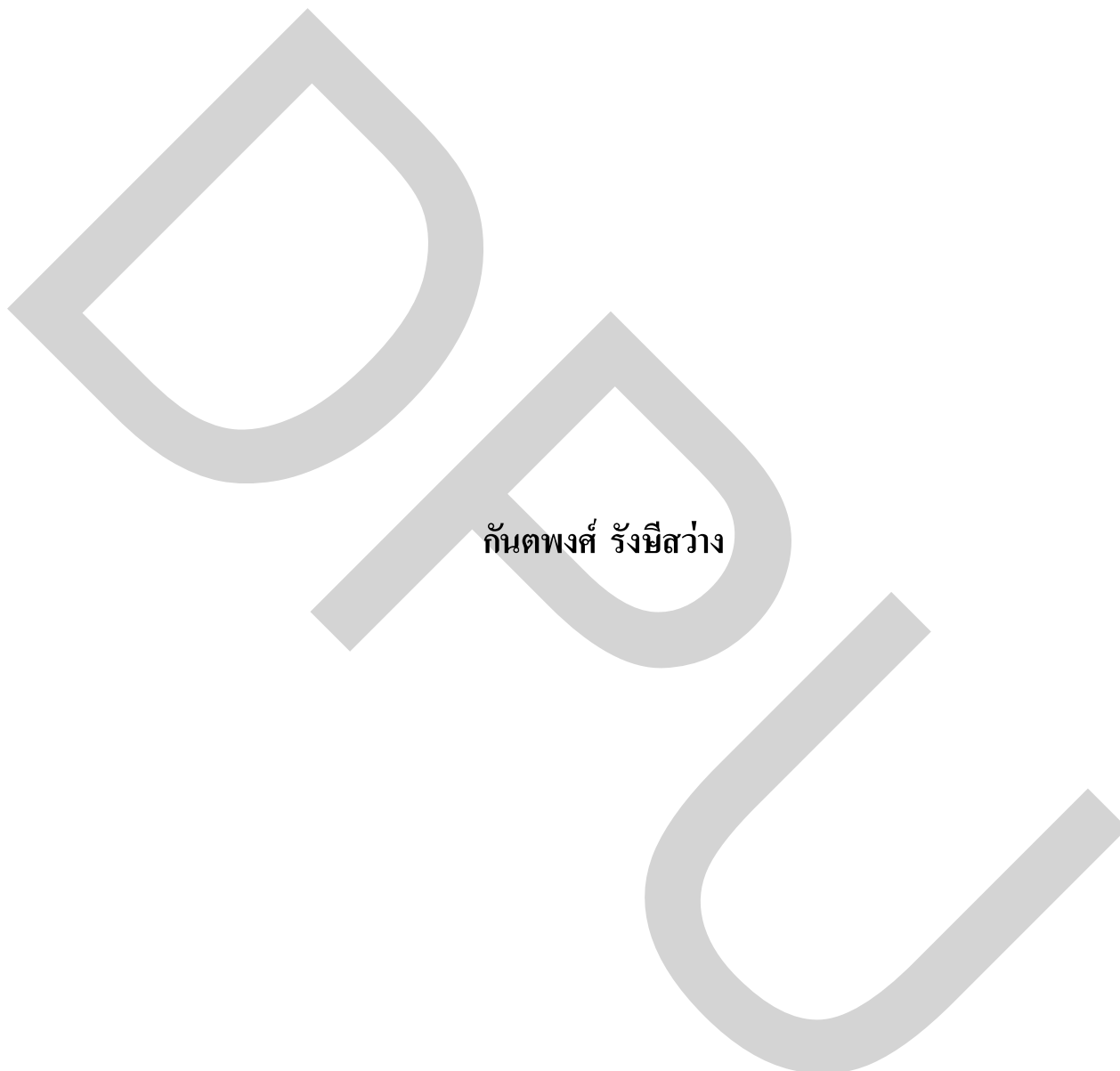


วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖



กัณฑ์ รังษีสว่าง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. ๒๕๕๐

**An Analysis of Problems in Implementing
the Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546**



Kantapong Rangsesawang

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับมาแล้วประมาณสามปีเศษ แม้ระยะเวลาใช้บังคับค่อนข้างน้อย แต่เท่ากับว่าเป็นการทบทวนข้อดีข้อด้อย ปัญหาอุปสรรคและจุดบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ภายหลังจากที่ออกมาใช้บังคับ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ที่ให้ความเมตตาเป็นที่ปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และท่านอาจารย์พิสิฐศักดิ์ สนธิรัตน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและตั้งข้อสังเกตเพื่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณท่านคณาจารย์บัณฑิตวิทยาลัยผู้ประสิทธิประสาทความรู้ทางวิชากฎหมายให้แก่ผู้ศึกษา ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังก่อให้เกิดทักษะและประสบการณ์ในการใช้กฎหมายในการกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมที่ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติในกองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่มอบทุนการศึกษาให้ผู้ศึกษาตลอดหลักสูตรเป็นจำนวนห้าสิบบเปอร์เซ็นต์ ขอขอบคุณในไม่ตรีจิตจากเพื่อนพ้อง น้อง พี่ ที่ให้การช่วยเหลือ แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ทำให้การศึกษารุ่นนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วยความจริงใจ

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหรือการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาขออุทิศให้กับผู้มีพระคุณทุกท่านตลอดจนครูบาอาจารย์ นักวิชาการ เจ้าของหนังสือ สิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการที่ผู้ศึกษาได้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาครั้งนี้ แต่หากมีข้อผิดพลาดบกพร่อง ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้และกราบขออภัยมา ณ ที่นี้

กัณฑพงศ์ รังษีสว่าง

สิงหาคม ๒๕๕๐

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๔
๑.๓ สมมติฐานของการศึกษา.....	๕
๑.๔ วิธีการศึกษา.....	๕
๑.๕ ขอบเขตของการศึกษา.....	๖
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๖
๒ ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมและแนวนโยบาย สวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ.....	๗
๒.๑ ความหมายของสวัสดิการสังคม.....	๘
๒.๑.๑ ความหมายตามกฎหมาย.....	๘
๒.๑.๒ ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ.....	๘
๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม.....	๑๒
๒.๒.๑ แนวคิดขวาใหม่.....	๑๒
๒.๒.๒ แนวคิดทางสายกลาง.....	๑๒
๒.๒.๓ แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย.....	๑๓
๒.๒.๔ แนวคิดมาร์กซิสม์.....	๑๓
๒.๒.๕ แนวคิดสตรีนิยม.....	๑๔
๒.๒.๖ แนวคิดกรีนนิสม์.....	๑๕
๒.๒.๗ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง.....	๑๖
๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม.....	๑๖
๒.๓.๑ ทฤษฎีแรงจูงใจ.....	๑๗
๒.๓.๒ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์.....	๑๗
๒.๓.๓ ทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคม.....	๑๘

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๒.๔ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม.....	๑๘
๒.๔.๑ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป.....	๑๕
๒.๔.๒ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามหลักการทางทฤษฎี ของทิตมัสส์ (Titmuss).....	๑๕
๒.๕ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	๒๑
๒.๕.๑ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒.....	๒๓
๒.๕.๒ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕.....	๒๔
๒.๕.๓ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑.....	๒๕
๒.๕.๔ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓.....	๒๕
๒.๕.๕ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑.....	๒๗
๒.๕.๖ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔.....	๒๘
๒.๕.๗ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.....	๒๙
๒.๕.๘ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๓๓
๓ เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ของประเทศไทยกับกฎหมายสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ.....	๓๖
๓.๑ มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	๓๗
๓.๑.๑ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์.....	๓๗
๓.๑.๒ หลักการและเหตุผล.....	๓๗
๓.๑.๓ สำระสำคัญ.....	๓๘

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๑.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้.....	๓๘
๓.๒ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา.....	๕๓
๓.๒.๑ ความเป็นมาของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา.....	๕๔
๓.๒.๒ นโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ	
ของประเทศแคนาดา (Canada Constitution Act ๑๙๘๒).....	๕๗
๓.๒.๓ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม	
ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑).....	๕๘
๓.๒.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้.....	๕๘
๓.๒.๕ แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา.....	๖๐
๓.๓ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย.....	๖๒
๓.๓.๑ นโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ	
ของประเทศออสเตรเลีย (Constitution of Australia).....	๖๔
๓.๓.๒ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคม	
ของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑	
(Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๓	
Amended ๒๐๐๑).....	๖๔
๓.๓.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้.....	๖๕
๓.๓.๔ แนวนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย.....	๖๗
๓.๔ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	
(เกาหลีใต้).....	๖๙
๓.๔.๑ มาตรการตามแผนงานสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้.....	๗๑
๓.๔.๑.๑ แผนงานความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes)....	๗๑
๓.๔.๑.๒ แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม	
(Public Assistance Program – PAP).....	๗๒
๓.๔.๒ นโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้	
(South Korea – Constitution (๑๙๘๘)).....	๗๓

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๔.๓	มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัว ที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕).....	๗๔
๓.๔.๔	แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้.....	๗๕
๓.๔.๕	บทบาทองค์กรเอกชนกับการจัดสวัสดิการสังคม ในประเทศเกาหลีใต้.....	๗๗
๓.๔.๖	แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้.....	๗๘
๓.๕	เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมาตรการทางกฎหมายส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมาย สวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้).....	๘๐
๓.๕.๑	ความแตกต่างในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	๘๐
๓.๕.๒	ความแตกต่างในมาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคม.....	๘๑
๓.๕.๒.๑	ความแตกต่างในเหตุผลและวัตถุประสงค์.....	๘๑
๓.๕.๒.๒	ความแตกต่างในเนื้อหาและสาระสำคัญ.....	๘๓
	(๑) ความแตกต่างในเรื่องของคณะกรรมการ จัดสวัสดิการสังคม.....	๘๓
	(๒) ความแตกต่างในเรื่องของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย.....	๘๔
	(๓) ความแตกต่างในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบ.....	๘๕
	(๔) ความแตกต่างในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์.....	๘๕
	(๕) ความแตกต่างในเรื่องกองทุน.....	๘๖
๔	วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖.....	๘๘
๔.๑	วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม.....	๙๐
๔.๑.๑	ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.....	๙๐

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๔.๑.๒ ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด.....	๕๐
๔.๑.๓ ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร.....	๕๑
๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย ที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส.....	๕๓
๔.๓ วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพ.....	๕๘
๔.๔ วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชน ที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะ เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์.....	๑๐๐
๔.๕ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม.....	๑๐๕
๔.๖ วิเคราะห์การจัดสวัสดิการของประเทศไทยกับการจัดสวัสดิการสังคม ของต่างประเทศ.....	๑๐๕
๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๑๔
๕.๑ บทสรุป.....	๑๑๔
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๑๒๔
๕.๒.๑ แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ในเรื่องคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม.....	๑๒๕
๕.๒.๒ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖.....	๑๒๖
๕.๒.๓ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ในเรื่องผู้รับผิดชอบ.....	๑๒๗
๕.๒.๔ ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๓๔ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖.....	๑๒๗
๕.๒.๕ ยกเลิกกองทุนที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมตามกฎหมายอื่น.....	๑๒๘
๕.๒.๖ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ.....	๑๒๙
บรรณานุกรม.....	๑๓๕

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก.....	๑๔๒
ประวัติผู้เขียน.....	๑๕๕



หัวข้อวิทยานิพนธ์	วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖
ชื่อผู้เขียน	กนกพงศ์ รังษีสว่าง
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	๒๕๕๐

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยศึกษาถึงความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สาระสำคัญและสภาพปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ทั้งนี้เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ให้มีความเหมาะสมในการบังคับใช้ อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า รัฐสวัสดิการในประเทศไทยไม่เคยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๘๓ และนำแนวความคิดนี้บัญญัติไว้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา มาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางสังคมของรัฐหรือรัฐบาล แต่ทางปฏิบัติรัฐยังดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก แบ่งเบาบรรเทาทุกข์ประชาชนที่เดือดร้อนเพียงชั่วคราว ปล่อยให้การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่งบประมาณจะพียงมี เพราะไม่เคยเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ไม่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง ไม่เก็บภาษีมรดก และมีได้นำหลักการเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยให้กับคนยากจนอย่างเช่นประเทศในแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือประเทศออสเตรเลียที่ดำเนินการในรูปแบบรัฐสวัสดิการ ปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แต่จากการศึกษาภายหลังที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ พบข้อด้อยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างน้อย ๕ ประการ ซึ่งทำให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่บรรลุเจตนารมณ์

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ที่มีมากเกินไป จนทำให้เนื้อหาของกฎหมายเต็มไปด้วยคณะกรรมการ ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพคือบุคคลกลุ่มใด ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพ ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริม และปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวคือ ควรจะกำหนดให้มีกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่นอีกหรือไม่

ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งกฎหมายลูกบทที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ อาทิเช่น การลดองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติลงให้มีขนาดกะทัดรัด ยกเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและกรุงเทพมหานคร แต่ให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตามความเหมาะสมและจำเป็น เพิ่มบทลงโทษทางปกครองต่อผู้ที่กระทำโดยไม่สุจริตหรือสมยอมกันในการเลือกผู้แทนองค์กรสาธารณะประโยชน์ การกำหนดกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสโดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินกิจการทางด้านสวัสดิการสังคมได้ ควรยกเลิกการรับรองความเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อเปิดกว้างให้ทุกองค์กรที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสามารถขอรับการสนับสนุนจากรัฐได้ และลดขั้นตอนที่เป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรภาคเอกชน โดยมุ่งส่งเสริมมากกว่าการจำกัดสิทธิ และควรยุบรวมกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่นมาไว้ในกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้เพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ก็เพื่อให้การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เป็นประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ได้มีสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมที่แท้จริง

Thesis Title	An Analysis of Problems in Implementing the Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546
Author	Kantapong Rangsesawang
Thesis Advisor	Dr. Phiraphan Phalusuk
Department	Law (Public Law)
Academic Year	2007

ABSTRACT

This research study has been conducted with the aim of analyzing the problems arising in implementing the Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546 and formulating suitable recommendations for legal amendments to the above-mentioned legislation in the best interests of the targeted client groups, i.e. the destitute or the socially or economically disadvantaged, by making a preliminary inquiry into the definition of social welfare, the ideas and theories associated with welfare service administration in accordance with the fundamentals or the directive principles of state policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand, the actual implementation of the Act along with the existing situations and the problems found and by systematically comparing the Act in question with its foreign counterparts such as the welfare legislation of Canada, Australia and South Korea.

The results of the research show that Thailand has not been transformed into a welfare state in the due course of time. Although “social welfare” has been introduced into the country’s social policy through the establishment of the Department of Public Welfare in B.E. 2483 and incorporated into the constitutional law (B.E. 2492) for the first time and its successors in order to serve as the social policy guidelines, in practice the government has administered the country’s welfare services in a perfunctory manner. The alleviation of the suffering of the people in need has been performed on a temporary basis and the state social assistance has been limited by budgetary restraints because of the government’s failure to take constructive fundraising measures: there has never been direct taxation for social welfare, or concrete income redistribution measures such as the collection of income tax at progressive rates, the collection of property and estate tax at high rates currently in use in welfare states like European countries,

the United States, Canada and Australia. At present even if the Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546, which serves as the parent or enabling act for its delegated legislation, is in force, there remain a number of problems or impediments to the development of the social welfare system in Thailand. The listed problems are as follows: 1) the problem concerning the Commissions on Social Welfare Promotion at the municipal, the provincial and the national levels—the number of the commissions has unnecessarily complicated the content of the Social Welfare Promotion Act and lessened the efficiency of the country's welfare system. 2) the problem concerning the identification of the client groups—the targeted groups, i.e. the indigent or the inferior, have to be defined more clearly. 3) the problem concerning administrative accountability—the scope of the contributions to the administration of social services according to the Social Welfare Promotion Act of the relevant governmental agencies apart from the Ministry of Social Development and Human Security, is still in need of clarification. 4) the problem concerning the state's ratification of a foundation, an association or a private organization which provide social assistance to the needy as a "public organization"—it has been proven that the ratification has restricted rather than promoted the right to provide social services for the targeted groups. 5) the problem concerning the Social Welfare Promotion Funds—regarding the appropriateness of the integration of the funds into other laws the issue remains a matter for debate.

Consequently, the following legal amendments to the Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546, as well as to its subordinate legislation prescribing technical details about the criteria, methods, related terms and conditions for the implementation of the parent act are recommended: Firstly, the Commissions on Social Welfare Promotion should be downsized. In other words, the municipal along with the provincial commission has to be removed for the sake of efficiency and the management authority should be solely vested in the national commission so that it can expediently set up a sub-committee as needed. Secondly, more severe penalty should be imposed on those involved in dishonest arrangements for the election of public welfare organization's representative(s). Thirdly, the criteria for identifying the targeted groups should be based on each citizen's annual income. Fourthly, the clearer practical guidelines as well as rules and regulations should be established so as to facilitate the work of governmental agencies. Fifthly, the ratification of a "public welfare organization" should be ended / (repealed) in order that all social welfare providers will become eligible for government supports and regulatory complications

should also be eliminated so as to enhance their work. Finally, social welfare funds in the Social Welfare Promotion Act and other laws should be consolidated to increase the efficiency and effectiveness of social service administration and to ensure fairness and equality among client groups.



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลเขาสังเห็นความสำคัญถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ที่จะต้องกินดีอยู่ดีมีความสุข จึงตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานด้วยการจัดสวัสดิการสังคมให้ อย่างทั่วถึงในรูปแบบรัฐสวัสดิการ สำหรับประเทศไทยกรมการปกครองและรัฐธรรมนุญ แห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน มีบทบัญญัติเป็นหลักสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน เนื่องจาก ผู้มีอำนาจปกครองต้องการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาและก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปกครอง จึงได้กำหนดแนวทางในการบริหารงานของรัฐไว้ ซึ่งเรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” (Directive Principles of Fundamental State Policies) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคม

แนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รวมทั้งสิ้น ๑๙ มาตรา และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะกำหนด ให้มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อใช้ในการปกครองประเทศหรือยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่มีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญชอบเข้าไป จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๓๘ มีความยาวถึง ๓๕ มาตรา แต่ในส่วน ของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับพุทธศักราช ๒๕๐๒ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๙ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๐ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ที่ร่างขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ เพื่อมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน ระบบรัฐสวัสดิการกลายเป็นต้นแบบและจุดมุ่งหมาย ของรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้รัฐบาลทำหน้าที่จัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ เกิดจากกระแสเรียกร้อง การปฏิรูปการเมืองและการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยที่เด่นชัด มากขึ้นกว่าเดิม สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนชื่อหมวดนี้เสียใหม่เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” (Directive Principles of Fundamental State Policies) ทั้งนี้เพื่อกำหนดกรอบแนวทางของหมวดนี้ ให้ชัดเจนว่า นโยบายแห่งรัฐที่จะต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัตินั้นควรจะเป็นอย่างไร และนอกจากนี้ ยังได้บัญญัติแนวทางด้านสวัสดิการสังคมไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดูแลประชาชนของรัฐในด้านสวัสดิการสังคมให้สามารถ ดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับความเป็นมนุษย์บนเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น

(๑) มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง “เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง โดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม” ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้เป็นแนวปฏิบัติตามมาตรานี้

(๒) มาตรา ๕๔ “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้เป็นแนวปฏิบัติตามมาตรานี้

(๓) มาตรา ๕๕ “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติ พื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้เป็นแนวปฏิบัติตามมาตรานี้

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทางด้านสังคมนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในหลายมาตราดังที่กล่าว ข้างต้นแล้ว ยังมีมาตราที่สำคัญซึ่งจะได้ว่ากล่าวในที่นี้คือเนื้อความตามที่ปรากฏในมาตรา ๘๐ วรรคสอง หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือ ทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับโดยอนุวัตร ตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ และได้ใช้เป็นแนวปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคม ให้กับประชาชนโดยมุ่งหมายให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับภายใต้เหตุผล ที่รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้าง และพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์ คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ อีกทั้งเพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น

ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม ให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๕๔ ก วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเหตุผลสำคัญ อย่างน้อย ๕ ประการ กล่าวคือ (๑) ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ที่มีมากเกินไป จนทำให้เนื้อหาของกฎหมายเต็มไปด้วยคณะกรรมการ และโดยเฉพาะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรค ดัดขัดในกระบวนการสรรหาที่ไม่สามารถ แต่งตั้งได้อย่างรวดเร็วคล่องตัวและเหมาะสมตามความมุ่งหมายของกฎหมาย (๒) ปัญหาเรื่อง ความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสซึ่ง ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ คือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลือ อย่างไร ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดสวัสดิการสังคมด้วยก็ตาม แต่ก็เกิดปัญหาในส่วนของกลุ่มเป้าหมายดังที่กล่าวและบางส่วน ทับซ้อนกันกับกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กลุ่มเป้าหมายตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ กลุ่มเป้าหมายตามพระราชบัญญัติ พื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และแม้กระทั่งกลุ่มเป้าหมายตามพระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งอาจทำให้กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม จึงยังเป็นผู้ตกขอบจากการช่วยเหลือเหมือนเดิม (๓) ปัญหาในเรื่อง ผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพที่ยังขาดความชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ (๔) ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กร ภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มุ่งส่งเสริมให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม (๕) ปัญหาเรื่อง ความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวคือ ควรจะกำหนดให้มีกองทุน ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ เช่น กองทุนคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และกองทุน พื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นประเด็นปัญหาที่จะได้หยิบยกขึ้นเป็นกรณีศึกษา โดยวิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จะทำให้การจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสได้รับการช่วยเหลือ และการสงเคราะห์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น โดยเปรียบเทียบกับการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่มีการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบในรูปแบบรัฐสวัสดิการ พร้อมทั้งวิเคราะห์หาแนวทางเพื่อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้เหมาะสมกับการบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างยั่งยืนสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม ตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาสาระสำคัญและสภาพปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เป็นอุปสรรคซึ่งทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

๑.๒.๔ เพื่อศึกษาและค้นหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้มีความเหมาะสมในการบังคับใช้ อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสได้มีสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๑.๓ สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคม แต่ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ทำให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรค ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยประเด็นปัญหาที่สำคัญอย่างน้อย ๕ ประการ คือ ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพที่ยังขาดความชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน และปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ในเรื่องดังกล่าว

๑.๔ วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย วารสาร บทความ ข้อมูลสิ่งพิมพ์ ผลงานทางวิชาการ ข้อมูลเอกสารของทางราชการ และข้อมูลเอกสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๕ ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่ามีความเหมาะสมในการบังคับใช้แล้วหรือไม่ โดยเริ่มศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคม แนวความคิด ทฤษฎีในการจัดสวัสดิการสังคมสาระสำคัญและสภาพปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งสามระดับ ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสที่จะได้รับช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ ปัญหาเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพในการจัดสวัสดิการสังคม ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ และปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้จะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๖.๒ ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญและสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคอันทำให้ไม่อาจบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๖.๓ ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ กับกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

๑.๖.๔ สามารถนำผลที่ได้เป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้สอดคล้องเหมาะสมต่อการบังคับใช้ อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสให้มีสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

บทที่ ๒

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม และแนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยนำแนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมมาใช้ตั้งแต่สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อปี พุทธศักราช ๒๔๘๓^๑ ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในภารกิจเกี่ยวกับกองเคหะสถานสงเคราะห์ โดยมีหน้าที่หลักในเรื่องการนิคมและส่งเสริมการสร้างเคหะสถาน กองชีวะสงเคราะห์ที่ดำเนินการในด้านการค้นคว้า สุขวิทยาทางจิต ส่งเสริมการรีนึ่งและงานอดิเรก รวมทั้งการสงเคราะห์ทางบ้าน กองบริโภคนสงเคราะห์ มีภารกิจหลักในเรื่องอาหารและอนามัย กองอาชีพสงเคราะห์ที่เน้นหนักไปในเรื่องส่งเสริมการอาชีพ และอนาถาสงเคราะห์ กองอุปโภคสงเคราะห์ที่มุ่งเน้นส่งเสริมเครื่องแต่งกาย เครื่องใช้สอยและเครื่องใช้ในการอาชีพ^๒ ทั้งนี้มีเป้าหมายสำคัญที่จะใช้งานสังคมสงเคราะห์ให้เป็นการสร้างชาติ พยายามดูแลงานสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมทั้งระบบ ซึ่งได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี จนมีการแยกแขนงออกเป็นหน่วยงานด้านสวัสดิการต่างๆ อยู่ในหลายกระทรวง มีการตั้ง คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และปัจจุบันมีการจัดตั้ง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้น เพื่อดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมในภาพรวม ด้วยการปรับเปลี่ยนภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์และข้าราชการที่สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ยกฐานะเป็นกระทรวง และนำเนื้องานที่เกี่ยวกับกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวที่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี งานความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาชุมชน (องค์การมหาชน) มาไว้ด้วยกัน และเปลี่ยนชื่อกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ^๓ รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกมาใช้บังคับและถือเป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม

^๑ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๑๐) พุทธศักราช ๒๔๘๓. (๒๔๘๓, ๑ กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๕๖. หน้า ๓๓๓.

^๒ แหล่งเดิม. หน้า ๓๓๕-๓๓๖.

^๓ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕. (๒๕๔๕, ๒ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๙, ตอนที่ ๕๙ก. หน้า ๑๕-๒๐.

คำว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นที่รู้จักกันในชื่อ “นโยบายประชานิยม” ของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในรูปแบบของโครงการเอื้ออาทรหลายโครงการ เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือสามสิบบาทรักษาทุกโรค โครงการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการ โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง การประกันสังคมโดยประกันการว่างงาน โครงการทุนการศึกษา เป็นต้น โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกระทรวงหลักที่รับผิดชอบในการดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐบาลได้ผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังกล่าว ออกมาใช้บังคับ ขณะเดียวกันเรื่องสวัสดิการสังคมก็ได้รับความสนใจจากพรรคการเมือง โดยถูกหยิบยกมาเป็นนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ เพราะเป็นงานที่ลงถึงประชาชนอย่างเห็นได้ชัดและได้คะแนนนิยมอย่างคุ้มค่า

อย่างไรก็ตาม “สวัสดิการสังคม” มีความแตกต่างจาก “ประชานิยม” อย่างชัดเจน กล่าวคือสวัสดิการสังคมเป็นการร่วมมือร่วมใจกันของทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำรงอยู่ในสังคมของประชาชนให้อยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ส่วนประชานิยมเป็นการช่วยเหลือที่มาจากบุคคลหรือคณะบุคคล โดยเห็นว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับความช่วยเหลืออันทำให้ประชาชนอ่อนแอในการดำรงอยู่ในสังคม เพราะมิได้เสริมสร้างความเข้มแข็งทางสังคมให้แก่ประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการจัดสวัสดิการสังคม ด้านเศรษฐกิจก่อปัญหาหนี้สินครัวเรือนพุ่งพรวด ด้านสังคมเป็นการสร้างค่านิยมผิดๆ ให้ประชาชนรอการอุปถัมภ์จากรัฐ ให้สังคมพึ่งพิงการแก้ปัญหาจากผู้นำฝ่ายเดียว เกิดการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจขึ้น กระทบต่อระบอบราชการที่เป็นมันสมองของประเทศ ซึ่งสุดท้ายถูกแทรกด้วยแนวคิดซีไอโอตามความชาญฉลาดของผู้นำ ที่น่าสนใจคือ ประชานิยม ยังไปเบียด “ราชูปถัมภ์” ทำให้ประชาชนบางส่วนเริ่มไม่ตื่นตัวกับโครงการหลวงเท่าใดนัก^๔

^๔ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๔๘). ทักษิณา-ประชานิยม. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐,

๒.๑ ความหมายของสวัสดิการสังคม

ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อธิบายความหมายไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นตัวกำหนดในการพิจารณา ซึ่งการให้ความหมายสวัสดิการสังคมมีแนวความคิดที่ต่างกันนั้น ในที่นี้จะอธิบายความหมายโดยแยกพิจารณา ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้นิยามความหมายไว้ว่า “สวัสดิการสังคม” (Social Welfare) หมายความว่า “ระบบการจัดบริการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”^๕

๒.๑.๒ ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ

๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ อธิบายความหมายของคำว่า “สวัสดิการ” หมายถึง “การให้สิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และสะดวกสบาย”^๖

๒) ระพีพรธ คำหอม ได้อธิบายไว้ว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและบริการ

^๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐, ตอนที่ ๕๔ก. หน้า ๖.

^๖ ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๔๒). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. หน้า ๑๑๔๓.

ทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ”^๓

๓) “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “กิจกรรมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคมหรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่มและชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ”^๔

๔) “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “การปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชนเป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชนให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี สุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป”^๕

๕) “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “สถาบันและบริการต่างๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลักเพื่อที่จะชำระไว้และส่งเสริมความอยู่ดีของประชาชนในด้านร่างกาย สังคม สติปัญญา หรืออารมณ์”^๖

๖) “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขาไม่เฉพาะแต่นักสังคมเท่านั้น ทั้งนี้ศูนย์กลางของสวัสดิการสังคม คือประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังกินความรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วยประการที่สำคัญ สวัสดิการสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาสังคม”^๖

^๓ ระพีพรรณ คำหอม. (๒๕๔๕). สวัสดิการสังคมในประเทศไทย. หน้า ๑๔-๑๕.

^๔ Encyclopedia of Social Work. อ้างถึงใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. (๒๕๓๘). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. หน้า ๑.

^๕ Encyclopedia Britannica. อ้างถึงใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (๒๕๔๖). บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. หน้า ๒.

^๖ Encyclopedia Americana. อ้างถึงใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. แหล่งเดิม. หน้า ๒.

^๖ อภิญา เวชชัช และคณะ. (๒๕๔๖). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม. หน้า ๑.

๑) “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและการบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ”^{๑๒}

๒) Walter A. Friend Lander ให้ความหมาย “สวัสดิการสังคม” ไว้ว่า “Social Welfare is the organized system of social services and institutions, Designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their wellbeing in harmony with the needs of needs of their families and the community”^{๑๓} ซึ่งหมายความว่า “สวัสดิการสังคม คือ การจัดระบบการให้บริการทางสังคมขององค์กรและสถาบัน ที่ถูกออกแบบเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่มบุคคลให้เข้าถึงมาตรฐานแห่งความพึงพอใจในชีวิตและสุขอนามัย รวมทั้งบุคลิกภาพและความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งทำให้บุคคลและกลุ่มบุคคลได้พัฒนาความสามารถและได้รับการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีตามสภาวะความต้องการและความจำเป็นของครอบครัวและชุมชน”

โดยสรุป สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไขและพัฒนาสังคมโดยการจัดบริการดังกล่าว เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเป็นธรรมในสังคม โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคม

^{๑๒} กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (๒๕๔๕). การแก้ไขปัญหาค้นเร่ร้อนขอทาน. หน้า ๔.

^{๑๓} Friend Lander W.A. (๑๙๖๗). *Introduction to Social Welfare*. p. ๕. อ้างถึงใน ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย. (๒๕๓๘). *อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม* (รายงานการวิจัย). หน้า ๑๓.

๒.๒ แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม

แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม ได้มีการจำแนกแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า แนวคิดพื้นฐานด้านการจัดสวัสดิการสังคมมีอย่างน้อย ๗ แนวคิด กล่าวคือ (๑) แนวคิดขวาใหม่ (๒) แนวคิดทางสายกลาง (๓) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (๔) แนวคิดมาร์กซิสม์ (๕) แนวคิดสตรีนิยม (๖) แนวคิดกรีนนิสม์^{๑๔} และ (๗) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ดังนี้

๒.๒.๑ แนวคิดขวาใหม่

พื้นฐานแนวคิดขวาใหม่ เชื่อเรื่องระบบกลไกตลาดเสรี กล่าวคือ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงระบบตลาด ควรปล่อยให้กลไกตลาดและราคาสินค้าเป็นไปโดยธรรมชาติของระบบเอง โดยเชื่อว่าปัญหาสังคมเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในสังคม และผู้ที่สร้างปัญหาสังคมเป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ หรือเป็นเพียงวัฒนธรรมย่อยที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบตลาดเสรีได้ ใครทำงานก็ควรได้รับผลตอบแทน ผู้ใดไม่ทำงานก็ควรได้รับการลงโทษหรือไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐจึงไม่ควรให้สวัสดิการสังคมแก่คนที่ไม่ทำงานเหล่านั้น เพราะเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด และเป็นการทำให้คนเฉื่อยตัว หวังพึ่งพิงรัฐ ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องทุ่มเททำงานเพื่อประโยชน์ในผลผลิตทางเศรษฐกิจ

แนวคิดขวาใหม่ ยังเห็นว่ารัฐควรทำหน้าที่เพียงจัดบริการเพียงแก่ระดับบรรเทาทุกข์ (Residual) ก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้คนไม่หวังพึ่งพารัฐและทำงานในระบบเศรษฐกิจการตลาด ให้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเติบโต ผลดีจากการพัฒนาการเติบโตก็จะส่งผลถึงทุกคนในสังคมโดยอัตโนมัติ หรือที่เรียกว่า “Trickle-down effect” ความเป็นธรรมทางสังคมในความหมายของพวกขวาใหม่ คือ การปล่อยให้เกิดระบบแข่งขันตามธรรมชาติ จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมที่สุดแล้ว^{๑๕}

๒.๒.๒ แนวคิดทางสายกลาง

แนวคิดทางสายกลาง ยอมรับว่าระบบตลาดเสรีและระบบทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเติบโต และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในสังคม ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวก็สร้างความไม่เป็นธรรม เพราะเป็นระบบที่ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” รัฐจึงพึงมีบทบาทอย่างสำคัญ

^{๑๔} George & Wilding, (๑๙๙๔). อ้างถึงใน สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๔๘). ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. หน้า ๒๓.

^{๑๕} แหล่งเดิม. หน้า ๒๔.

ในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แนวคิดทางสายกลาง เชื่อในลัทธิปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ที่ไม่ได้มีหลักการจัดสวัสดิการสังคมที่สลับซับซ้อน แต่เน้นความเป็นไปได้จริง หยิบยกข้อบกพร่องของระบบตลาดเสรีมาแก้ไขเป็นจุกๆ ไป

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่จะนำมาพิจารณาวงรอบการแก้ไข โดยพยายามแก้ไข ปัญหาไปที่ละจุด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคม เพราะเห็นว่าเป็นเพียง การอุดปะช่องโหว่รูรั่วของระบบเศรษฐกิจและตลาดเสรี นโยบายสวัสดิการสังคมมีความสำคัญ และเรียกร้องให้ภาคเศรษฐกิจเข้ามาชดใช้ด้วยเงินงบประมาณและทรัพยากรที่เพิ่มพูนขึ้น ดังนั้น นโยบายสวัสดิการสังคมจึงมีธรรมชาติเป็นฝ่ายเรียกร้อง ต้องการนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มแข็งด้วยเช่นกัน แนวคิดทางสายกลางถือว่าไม่จำเป็นที่เสรีภาพจะต้องขัดแย้งกับสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง ภายใต รัฐที่มีระบบสวัสดิการสังคมเข้มแข็งก็มีเสรีภาพได้ และรัฐที่มีสวัสดิการสังคมที่ดีเยี่ยมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสังคมนิยมเสมอไป แนวคิดทางสายกลางต้องการจัดการให้ทั้งนโยบายสังคมและนโยบาย เศรษฐกิจมีความสมดุลและมีความสำคัญทัดเทียมกัน^{๑๖}

๒.๒.๓ แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพัฒนาการในลำดับที่สูงขึ้นของลัทธิทุนนิยม รัฐสวัสดิการตามแนวคิดนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากทุนนิยมเสรีเต็มขั้นไปสู่สังคมนิยม แม้ว่าแนวคิด สังคมนิยมประชาธิปไตยตระหนักถึงความล้มเหลวของลัทธิทุนนิยม แต่ก็ยังยอมรับว่าทุนนิยม เป็นอย่างก้าวหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนไปสู่สังคมนิยมที่เป็นประชาธิปไตย แนวคิดนี้เชื่อ และยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปฏิเสธรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นที่ไม่ได้ ใช้กระบวนการทางรัฐสภา และนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเน้นบทบาทของรัฐมากกว่าแนวคิดทางสายกลาง ทั้งยังควบคุมระบบตลาดอย่างใกล้ชิด ยิ่งกว่าแนวคิดทางสายกลาง^{๑๗}

๒.๒.๔ แนวคิดมาร์กซิสต์

แนวคิดมาร์กซิสต์ไม่สนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการ เพราะถือว่ารัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมทำให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ได้ สังคมจะต้องเป็นคอมมิวนิสต์ เท่านั้น ประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แนวคิดมาร์กซิสต์

^{๑๖} สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แหล่งเดิม.

^{๑๗} แหล่งเดิม. หน้า ๒๕.

เห็นว่าสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการมีธรรมชาติที่ขัดแย้งในตัวเอง กล่าวคือ ด้านหนึ่งสวัสดิการสังคมปกป้องให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ ในอีกด้านหนึ่งก็ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ตลอดจนระบบรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งล้วนเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางชนชั้นด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันแนวคิดมาร์กซิสม์อ่อนแรงลงไปมาก เพราะการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางชนชั้น แบบมาร์กซิสม์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมที่มีความหลากหลายมากกว่าสมัยของคาร์ล มาร์กเป็นอย่างยิ่ง ความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไปและมีหลากหลาย คุณูปการของแนวคิดมาร์กซิสม์ที่จะพอมืออยู่บ้าง ได้แก่ การประยุกต์วิธีวิเคราะห์มาใช้ในการทำงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่วนวิธีการปฏิวัติอย่างรุนแรงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ระบบทุนนิยมก็ไม่ได้มีลักษณะสุดโต่งอีกต่อไป ดูเหมือนว่า ระบบทุนนิยมในประเทศส่วนใหญ่ได้ปรับตัวไปทางสังคมนิยมมากกว่าที่มาร์กซิสม์จะปรับเข้าหาทุนนิยมหลายเท่า นโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวคิดมาร์กซิสม์จึงไม่เป็นที่นิยมมากนัก

๒.๒.๕ แนวคิดสตรีนิยม

แนวคิดสตรีนิยม มีลักษณะพิเศษและโดดเด่นอย่างมาก เป็นทั้งทฤษฎีและการเคลื่อนไหว เป็นการกระทำที่มีรูปธรรมเกิดขึ้นได้ทุกระดับ ตั้งแต่ในครอบครัว สถานศึกษา ที่ทำงาน ในเวทีการเมือง ในลัทธิศาสนา ในสื่อสารมวลชน สตรีนิยมไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎีทางสังคมวิทยา เพราะงานเขียน บทเพลง บทละคร บทวิจารณ์ มีอยู่ได้ในทุกสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย กวี นักหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่กรรมกรโรงงาน ก็มีส่วนผลิตและสร้างทฤษฎีแนวคิดสตรีนิยมทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ชายก็มีบทบาทเป็นผู้นำความคิดด้านสตรีนิยมได้เช่นเดียวกัน

ในด้านนโยบายสวัสดิการสังคม แนวคิดสตรีนิยม มีการจำแนกออกเป็นแนวคิดย่อยอีกมากมาย ต่างเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศ ลดการเลือกปฏิบัติ ตระหนักในความแตกต่างระหว่างความเป็นชายเป็นหญิง (Gender relation) ให้โอกาสเป็นทางเลือก โอกาสในการทำงาน การศึกษา การเมือง การปกครอง การศาสนาและสังคมแก่สตรีอย่างทัดเทียมชาย นโยบายสวัสดิการสังคมต้องไม่เป็นรองหรือสำคัญน้อยกว่านโยบายเศรษฐกิจ แต่จะต้องผสมผสานนโยบายสวัสดิการสังคมกับนโยบายเศรษฐกิจโดยพื้นฐานความสำคัญที่เท่าเทียมกัน นโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคม มักก่อผลกระทบทางลบต่อประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างมาก และสตรีก็เป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ที่รับผลทางลบนี้อยู่เสมอ

๒.๒.๖ แนวคิดกรีนนิสึม

แนวคิดกรีนนิสึม เป็นแนวคิดที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกได้เป็นสองขั้วใหญ่ คือ แนวคิดกรีนนิสึมที่เป็นแนวคิด และแนวคิดกรีนนิสึมแนวตั้ง โดยทั่วไปแนวคิดกรีนนิสึมเห็นว่า รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ไม่ได้ช่วยแก้ไข ปัญหาทางสังคมอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการบรรเทาปัญหาเท่านั้น ปัญหาสังคมทุกเรื่องไม่ว่า จะเป็นการปล่อยปลดละเลยเด็ก การทารุณกรรมเด็ก เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรง ปัญหาการค้าประเวณี ล้วนเกิดจากรากเหง้า คือ การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทางออกของปัญหาที่แท้จริง คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมใหม่อย่างถึงรากถึงโคน แนวคิด กรีนนิสึมต่อต้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่อต้านการบริโภคนิยม รวมทั้งต่อต้านการบริการ สวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต เมื่อเศรษฐกิจ เติบโตขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลายไปมากขึ้น สวัสดิการสังคมเป็นการสูญเปล่า เพราะใช้ไปเพื่อแก้อาการของปัญหาสังคม แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริงและตรงจุด

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ของแนวคิดกรีนนิสึมประสบกับปัญหาการยอมรับ ของสาธารณชน ความสอดคล้องและความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัจจุบันนโยบายของหลายประเทศ ยอมรับเอาแนวคิดกรีนนิสึมมาใช้เป็นนโยบายในด้านต่างๆ ก็แต่เพียงแนวคิดกรีนนิสึมแบบแนวตั้ง เท่านั้น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง เหล่านี้เป็นการประยุกต์แนวคิดกรีนนิสึม ที่เป็นแนวตั้ง กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ แนวคิดกรีนนิสึมแนวตั้งมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไปและความเป็นจริงของสังคมมากกว่ากรีนนิสึมแนวคิด หากจะรวบรวมแนวทาง ในการวิเคราะห์แนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ จะพบสาระสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ ที่แต่ละทฤษฎีแนวคิดให้น้ำหนักความสำคัญและอธิบายไปในทิศทางที่แตกต่างกัน สาระสำคัญเหล่านั้น ได้แก่ (๑) การอธิบายธรรมชาติของมนุษย์ (๒) การอธิบายปัญหาสังคม (๓) การอธิบายระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีและบทบาทของรัฐ (๔) การอธิบายความเป็นธรรมทางสังคม (๕) รัฐสวัสดิการ และ (๖) สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์^{๑๔}

^{๑๔} สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แหล่งเดิม. หน้า ๒๖-๒๗.

๒.๒.๓ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง^{๑๕} คือ แนวคิดและปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๒๕ ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงนี้เป็นการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนใช้ความรู้ ความรอบคอบและคุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจ การกระทำ การดำรงอยู่และปฏิบัติตน ในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทย สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา และเป็นการมองโลกเชิงระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

การจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอโดยพิจารณาเห็นว่า ภาครัฐจะจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนโดยอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผล ความพอประมาณ ตามฐานะทางการเงินและกำลังของประเทศ และโดยเฉพาะการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ความรอบคอบและคุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจ การกระทำ ในการดำรงอยู่และปฏิบัติตนในทางที่ถูกที่ควรแก่ประชาชนผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้ช่วยเหลือตนเองได้และอยู่รอดในทุกสภาวะการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มิใช่ให้ประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสรอการช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งเท่ากับว่าคนเหล่านั้นมิได้ช่วยเหลือตนเองอย่างรู้เท่าทัน ขาดภูมิคุ้มกันทางสังคม ขาดหลักคิดอย่างมีเหตุมีผลทางสังคม และจะต้องเป็นภาระให้แก่สังคม และรัฐต่อไป

๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอยู่กับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งโดยสาระสำคัญจะแสดงออกมาที่สอดคล้องกับปัจจัยในการส่งเสริมหรือเกื้อหนุนให้มนุษย์ ต้องแสดงออกซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นด้วยความจำยอมหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนด้วยตนเองได้ เพราะขาดความรู้ความสามารถและขาดโอกาส และบุคคลเหล่านี้มีความต้องการขั้นพื้นฐาน

^{๑๕} สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (๒๕๔๓, เมษายน). วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีกับเศรษฐกิจพอเพียง (เอกสารการประชุม).

ในการดำรงอยู่ในสังคม สวัสดิการสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งกับบุคคลกลุ่มนี้ ทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมนั้น เกิดจากการกระทำของมนุษย์เพื่อให้ตนเองและครอบครัวอยู่รอด ในที่นี้ขอหยิบยกทฤษฎีที่สำคัญมาพิจารณา ดังนี้

๒.๓.๑ ทฤษฎีแรงจูงใจ (Motivation Theory)

คำว่า “แรงจูงใจ” พจนานุกรมให้ความหมายไว้ว่า “อิทธิพลภายนอกใดๆ ที่เปลี่ยนแปลงหรือพยายามทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อชักนำหรือเกลี้ยกล่อมให้เห็นคล้อยตาม”^{๒๐} ซึ่งทฤษฎีแรงจูงใจแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑) แรงจูงใจทางสรีระ (Physiological Motives) คือ ความกระหาย ความหิว และเพศ

๒) แรงจูงใจทางจิตวิทยา (Psychological Motives) คือ แรงจูงใจทางจิต มีอยู่หลายอย่าง เช่น ความอยากรู้อยากเห็น การสำรวจความต้องการที่สอดคล้องทางการเรียนรู้ การเข้าใจและแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์

๓) แรงจูงใจใต้สำนึก (Unconscious Motives) เป็นการกระตุ้นทางชีวะตามสัญชาตญาณ ก่อให้เกิดพลังทางจิต ซึ่งจูงใจในทุกลักษณะของพฤติกรรมของบุคคล เพราะแรงกระตุ้นเหล่านี้เป็นเรื่องของเพศและความก้าวร้าว ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมที่จะให้แสดงออกมาอย่างเปิดเผย สิ่งนั้นจึงถูกเก็บกด

๒.๓.๒ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์

William I Thomas ได้จำแนกความต้องการทางสังคม อันเป็นพื้นฐานสำคัญของมนุษย์ไว้ ๔ ประเภท คือ^{๒๑}

๑) ความต้องการความอบอุ่นมั่นคงและปลอดภัย (Security or safety needs)

๒) ความต้องการการยอมรับจากผู้อื่น (Recognition)

๓) ความต้องการการโต้ตอบติดต่อจากผู้อื่น (Response)

๔) ความต้องการประสบการณ์ใหม่ (New Experience)

^{๒๐} ราชบัณฑิตยสถาน. เล่มเดิม. หน้า ๓๒๐ และหน้า ๕๗๗.

^{๒๑} ประสาท อิศรปริดา. (๒๕๒๒). จิตวิทยาการศึกษา. หน้า ๑๕.

๒.๓.๓ ทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคม

ทฤษฎีนี้เป็นส่วนสำคัญที่จะมาอธิบายปัจจัยที่ทำให้มนุษย์ต้องตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การตัดสินใจเป็นของมนุษย์เกิดจากความเชื่อ ค่านิยม นิสัย ธรรมเนียม การคาดหวัง โอกาสและความสามารถของแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกัน การมีความเชื่อในเรื่องของค่านิยม ความใจบุญใจสงสาร ชอบช่วยเหลือคนอื่น นอกจากนี้ยังประกอบด้วยไม่มีความสามารถในการทำงาน เนื่องจากด้อยการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะไปประกอบอาชีพอื่น ไม่อาจเข้าถึงบริการของสังคม เป็นผู้ตกขอบของสังคม โดยเฉพาะความยากจนก็เป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดคนด้อยโอกาสในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา อาชีพ การกระจายรายได้ ความเป็นธรรมในสังคม การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ จึงเป็นปัจจัยให้คนเกิดแนวความคิดในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคม

๒.๔ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคมที่นำมาใช้ เช่น หากนำวิธีการจัดสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก ก็จะเป็นเพียงการช่วยเหลือแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าเป็นการเอาจริงเอาจังในการตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาในภาพกว้าง แต่ถ้านำวิธีการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมาใช้ ก็จะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะรัฐในการจัดการกับปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคมในภาพกว้าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่จะต้องเข้ามาช่วยกัน การจัดสวัสดิการสังคมในสังคมประชาธิปไตยเชื่อว่ากลไกการตลาดทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในสังคม แต่รัฐยังจำเป็นต้องแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับคนยากจนที่ขาดโอกาสในสังคม เนื่องจากสังคมจะมีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ความไม่เป็นธรรมและการเอาเปรียบในสังคม รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคมที่จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน โดยมีการนำเรื่องรัฐสวัสดิการมากล่าวถึงในรูปแบบนี้ รูปแบบสวัสดิการสังคมเสรีนิยมใหม่เน้นความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นหลัก คนที่มีความสามารถ รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในการดูแลและจัดสวัสดิการ ควรให้คนยากจนช่วยเหลือตนเองโดยหางานทำ บริการสวัสดิการสังคมไม่ใช่เป็นสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับจากรัฐ เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทรัพยากรมีอยู่จำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด หามาตรการจูงใจให้คนในสังคมทำงาน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคมและปรับเปลี่ยนวิธีการลงทุนในแบบต่างๆ

๒.๔.๑ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม โดยทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่

- ๑) การจัดสวัสดิการในรูปแบบสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ๒) การจัดสวัสดิการในรูปแบบการตรวจสอบ เช่น การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ
- ๓) การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การประกันสังคม การประกันสุขภาพ และการประกันภัยเอื้ออาทร เป็นต้น

๒.๔.๒ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามหลักการทางทฤษฎีของทิตมัสส์ (Titmuss)^{๒๒}

ทิตมัสส์ (Titmuss) ได้ให้ความเห็นว่า สวัสดิการนั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้าง โดยครอบคลุมตั้งแต่มาตรการทางภาษีอากร การให้ผลตอบแทนจากการทำงานในอาชีพต่างๆ มาตรการด้านการเงินการคลังอื่นๆ ตลอดจนการให้บริการแก่ชุมชนและการแทรกแซงของรัฐ ในกรณีต่างๆ ซึ่งทิตมัสส์ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้ ๑) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (residual model of welfare) ๒) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (industrial achievement performance หรือ handmaids model) ๓) รูปแบบ “สถาบัน” (institution redistributive model)

๑) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (residual model of welfare) ได้แก่ การจัดสวัสดิการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบนี้จะปล่อยให้ประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน หรือมีความต้องการทางสังคมช่วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเอง ด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาบริการทางสังคมต่างๆ มาตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ ก็จะหันเข้าหาครอบครัวหรือญาติมิตร บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษหรือประสบภัยพิบัติ เช่น อุทกภัย วิกฤติ อักเสบ เป็นต้น รัฐจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว เท่ากับเป็นการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน เฉพาะในส่วนที่เหลือจากประชาชนที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี ที่นิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด มองในอีกด้านหนึ่งการจัดสวัสดิการแบบนี้ มักเป็นการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงจัดบริการในลักษณะตามแก้ไขปัญหา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ ทำให้เกิดการรับรู้ว่าประชาชนที่ใช้บริการของรัฐเป็นพวกที่ช่วยตนเองไม่ได้

^{๒๒} วีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย, เล่มเดิม, หน้า ๔๒-๔๔.

เป็นภาระของสังคมหรือเป็นส่วนที่ไม่ใช่กำลังที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้เกิดจากความเชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่และอย่างรวดเร็วที่สุด เมื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตมากแล้ว ผลจากการพัฒนา ก็จะตกแก่ประชาชนในสังคม เสมือนน้ำหยดซึมลงสู่เบื้องล่าง ที่เรียกว่า (trickle-down effect) ซึ่งในที่สุดชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนจะดีขึ้นเอง

ดังนั้น สวัสดิการสังคมตามแนวคิด “เก็บตก” จึงมีคุณค่าเพียงการอุดหนุนรูปร่างเล็กๆ ในลักษณะการสงเคราะห์ช่วยเหลือและเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้ามากกว่าจะเป็นการเอาใจจริงเอาใจกับการดูแลสุขภาพและความต้องการและปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นรูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ มักจะส่งผลให้เกิดการตำหนิตายถึงผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคมว่าเป็นผู้ผิดปกติ หรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน หรือเป็นคนชั่วร้ายเลวทราม เป็นขยะหรือกากเดนสังคม วิธีการที่ใช้แก้ไขปัญหาสังคมจึงอยู่ในรูปของการลงโทษ เอาความผิดกับผู้ประสบปัญหาสังคมในลักษณะการต่างๆ เช่น การกักขังเด็กเร่ร่อนคนขอทาน ตลอดจนกักกันโสเภณี เป็นต้น แนวคิดที่ใช้อธิบายปัญหาสังคมสมัยใหม่เชื่อว่า ปัญหาสังคมเป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม ผู้ที่ประสบปัญหาสังคมมิใช่ผู้ที่มีเบี่ยงเบนหรือผิดปกติ ที่มักจะได้รับการตีตราประทับเสมือนสิ่งที่ไม่เอาเสียหรือขยะสังคม หากแต่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคน การดำเนินการกับปัญหาสังคมทั้งในด้านการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้น การแก้ไขปัญหา และการฟื้นฟูสภาพสังคม ตลอดจนการพัฒนาสังคมเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และมีภูมิคุ้มกันทางสังคม จึงเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการกับทุกระบบในสังคมในรูปแบบของนโยบายสังคมที่ครอบคลุมแบบแผนพฤติกรรมของคนทั้งสังคม

๒) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (industrial achievement performance หรือ handmaids model) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ เป็นการมองสวัสดิการสังคมเสมือนเป็นกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบแทนสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ซึ่งใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลิตผลของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดที่ถือว่า การให้รางวัลหรือให้ค่าตอบแทนบุคคลจะเป็นสิ่งจูงใจให้คนตั้งใจทำงาน สวัสดิการที่บุคคลควรได้รับ จึงควรพิจารณาจากคุณความดีตามผลงาน เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการทำงานและ ความ

จงรักภักดีต่อหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นค่านิยมด้านการทำงาน และเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่ผู้ที่มีทักษะการทำงานที่ดีกว่า ได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า

ผลของการจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้ ก็คือ สวัสดิการสังคมที่เป็นระบบระเบียบมากกว่าแบบเก็บตก ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ทั่วถึงกว่า อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในกลุ่มประชาชนที่มีได้มีส่วนร่วมเป็นกำลังการผลิตของสังคม

๓) รูปแบบ “สถาบัน” (institution redistributive model) รูปแบบนี้ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดบูรณาการ (integration) ในสังคม ซึ่งส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะถือว่าเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ยังคงทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจอันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะเหมาะสมที่ดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานากับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

๒.๕ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภารกิจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีมาช้านานหลายสิบปีแล้ว แต่ไม่ค่อยจะพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่รัฐสวัสดิการอย่างจริงจัง เนื่องจากมีข้อจำกัดในหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ นอกจากนี้รัฐเองมิได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้มากนัก จึงดำเนินการไปในทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

สวัสดิการสังคมมีปรากฏเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ และได้บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ รวมทั้งสิ้น ๑๕ มาตรา และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมามักจะกำหนดให้มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศนำไปเป็นแนวทางหรือยึดถือปฏิบัติ แต่มีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญชอบเข้าไป จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๓๘ มีความยาวถึง ๓๕ มาตรา อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับพุทธศักราช ๒๕๐๒ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๘ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๐ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๓ ที่ร่างขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงมี

การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเพื่อมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน ระบบรัฐสวัสดิการกลายเป็นต้นแบบและจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายไว้ว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ”^{๒๓} โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล รัฐบาลจะต้องไม่ดำเนินนโยบายขัดกับแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญห้ามมิให้รัฐบาลมีนโยบายของตนเอง ในการบรรลุแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแต่ละชุดอาจเลือกวิถีทางและมาตรการแตกต่างกันหรือจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกัน อีกทั้งยังสามารถดำเนินนโยบายอื่นนอกเหนือจากแนวนโยบายหลักที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้ด้วย

การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เพราะเป็นกรณีส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะได้รับ แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยมีหลักสำคัญที่ว่า รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสรภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ ต้องคุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน ต้องช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้ จัดการการศึกษา และจัดหางานให้แก่ประชาชน กล่าวโดยสรุปสำหรับหน้าที่ของรัฐสามารถแบ่งแยกได้เป็น ๒ ประเภทคือ^{๒๔}

- ๑) กิจการที่ทำเพื่อคุ้มครองป้องกัน
- ๒) กิจการที่ทำเพื่อบำรุงส่งเสริม

กิจการที่ทำเพื่อคุ้มครองหรือป้องกันประชาชนของรัฐนั้น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การสงวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น ส่วนกิจการที่ทำเพื่อบำรุงส่งเสริม เป็นกิจการที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขปโภค เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลายฉบับดังต่อไปนี้

^{๒๓} หยุด แสงอุทัย. (๒๕๓๘). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. หน้า ๑๔.

^{๒๔} ประยูร กาญจนกุล. (๒๕๒๓). อ้างถึงใน สมศักดิ์ ชินอรุณชัย. *มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย*. หน้า ๗.

๒.๕.๑ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒^{๒๕}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีแนวความคิดที่เป็นสาระสำคัญ คือ

๑) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมช่วยเหลือ และจัดระบบการศึกษาอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถ ที่จะประกอบอาชีพ และมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย โดยให้สถานศึกษาทั้งปวงอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ และการศึกษาอบรมขั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและของเทศบาล ให้ศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

๒) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐจัดการตามสมควร เพื่อมิให้มีการใช้แรงงานเด็กเกินกว่าสภาพแห่งร่างกายของเด็ก ตลอดจนส่งเสริมการสาธารณสุข

๓) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในเรื่องการสงเคราะห์มารดาและทารก การป้องกันและปราบโรคระบาด โดยไม่คิดมูลค่า

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ได้ริเริ่มแนวนโยบายสวัสดิการสังคมโดยเน้นหนักไปในเรื่องของการศึกษา และนำหลักการศึกษาดังกล่าวโดยไม่มีเก็บค่าเล่าเรียนมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกอีกด้วย แต่ในด้านการสงเคราะห์ หรือช่วยเหลือประชาชนทั่วไป รัฐเพียงให้ความสำคัญเล็กน้อยกับมารดาและเด็กทารก รวมทั้งการใช้แรงงานเด็ก สำหรับคนพิการหรือผู้ทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ หรือผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กล่าวถึง แต่ก็ไม่เห็นได้ว่า รัฐเริ่มให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการสังคมแล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐกลัวว่าจะดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ไม่ครบถ้วน จึงกำหนดบทบัญญัติป้องกันตนเองไว้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีใช้บังคับที่รัฐจะต้องทำตาม และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อบังคับรัฐ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๕๔ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒. (๒๕๕๒, ๒๓ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๖๖, ตอน ๑๗ ก ฉบับพิเศษ. หน้า ๒๖-๒๘.

๒.๕.๒ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕^{๒๖}

แนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ กล่าวคือ

๑) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและจัดระบบการศึกษาอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถ โดยให้สถานศึกษาตั้งปวงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และให้อำนาจสถานศึกษาดำเนินกิจการในชั้นอุดมศึกษาได้เองตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมการสาธารณสุข การสงเคราะห์มารดาและทารก การป้องกันและปราบโรคระบาด โดยไม่คิดมูลค่า

จะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ ได้นำแนวคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งยังคงเน้นหนักไปในเรื่องของการศึกษา แต่มิใช่การศึกษาแบบไม่คิดมูลค่า และรัฐเองยังคงควบคุมและกำกับดูแลสถานศึกษา แม้จะให้สิทธิสถานศึกษาจัดการการศึกษาชั้นอุดมศึกษาได้เองแต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับในส่วนของการสงเคราะห์ยังคงหลักการเดิมไว้ กล่าวคือ มีแต่เพียงมารดาและทารกที่ได้รับการดูแล มิได้ครอบคลุมถึงคนพิการหรือทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ หรือผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ส่วนการสาธารณสุขก็ให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันและปราบโรคระบาด ในเรื่องอนามัยอื่นของประชาชนยังมีได้กล่าวถึง อาจจะเนื่องจากว่าวิทยาการทางการแพทย์ยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร และยังคงบทบัญญัติป้องกันตนเองไว้เช่นเดียวกัน คือ มิใช่บทบังคับที่รัฐจะต้องทำตามและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อบังคับรัฐ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕.

(๒๕๕๕, ๘ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๖๕, ตอน ๑๕ ก ฉบับพิเศษ. หน้า ๑๕-๑๖.

๒.๕.๓ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑^{๒๓}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคม โดยยังคงหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ กล่าวคือ

๑) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและจัดระบบการศึกษาอบรมให้ประชาชน อีกทั้งกำหนดให้สถานศึกษาทั้งปวงอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ และการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ ให้ศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

๒) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่ศักยภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม รวมถึงส่งเสริมการสาธารณสุข

แนวนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ยังคงหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ แต่เพิ่มเติมในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน และเพิ่มเติมในเรื่องการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่ศักยภาพ และยังคงแนวความคิดเดิมที่กำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้มีใช้บังคับกับรัฐที่จะต้องทำตาม ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๕๓ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้ มีไว้เพื่อเป็นแนวนโยบายสำหรับการตรากฎหมาย และบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

๒.๕.๔ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓^{๒๔}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ที่ประชาชนเรียกร้องประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมไว้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐไว้หลายมาตราซึ่งมากกว่าฉบับเก่าก่อน แต่ในหลายกรณียังคงหลักการเดิม เช่น ในเรื่องการศึกษา การทำงานของประชาชน เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญ คือ

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑. (๒๕๑๑, ๒๐ มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๘๕, ตอนพิเศษ. หน้า ๒๔-๒๕.

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓. (๒๕๑๓, ๗ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๘๗, ตอน ๑๖๕ ฉบับพิเศษ. หน้า ๒๖-๓๐.

๑) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและจัดระบบการศึกษาอบรมโดยกำหนดให้สถานศึกษาทั้งปวงอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น ให้ศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและให้อำนาจสถานศึกษาดำเนินกิจการในชั้นอุดมศึกษาได้เองตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังเน้นให้สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นพึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษอบรมตามความสามารถของบุคคล อีกทั้งยังกำหนดเรื่องทุนการศึกษาอีกด้วย

๒) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมเกษตรกรให้มีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต และนำแนวความคิดในด้านสหกรณ์มาบัญญัติไว้ด้วย

๓) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมนิเวศของราษฎรและเอกชนเพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน สังเคราะห์ผู้ประสบภัยต่างๆ ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และนำหลักประกันสังคมมาใช้ในการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงส่งเสริมการสาธารณสุข

๔) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย ส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย จัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม

๕) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในการส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการอนามัยครอบครัว การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย และนำหลักการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้ โดยไม่คิดมูลค่ามากำหนดไว้อีกด้วย

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ นี้ เริ่มเห็นแนวนโยบายทางด้านสวัสดิการสังคมชัดเจนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยเฉพาะการส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมนิเวศของราษฎรและเอกชนเพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน การจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาใช้ และการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า จะเห็นได้ว่ารัฐได้เริ่มเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องสวัสดิการสังคมมากขึ้น จึงได้เพิ่มเนื้อหาในเรื่องนี้มากขึ้นจากเดิม และถือเป็นต้นแบบในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา

๒.๕.๕ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑^{๒๕}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เดินตามแนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ แต่ได้ปรับปรุงเนื้อหาปลีกย่อยเล็กน้อยให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน เช่น

- ๑) ในเรื่องการศึกษาเพิ่มเติมแนวคิดการฝึกอาชีพเข้าไปด้วย
- ๒) เพิ่มเติมแนวคิดเรื่องส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ กำหนดให้รัฐดำเนินการเพื่อยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้สูงขึ้น กำหนดให้รัฐวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม

๓) ในส่วนแนวคิดการสังคมสงเคราะห์ยังคงเดินตามแนวทางเดิม กล่าวคือ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชนเพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน การสงเคราะห์ผู้ประสพภัย ส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำและคุ้มครองแรงงาน จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ ดูแลเรื่องค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ในเรื่องสาธารณสุขยังส่งเสริมให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย ซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดิมทั้งสิ้น

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ถือได้ว่าเดินตามหลักการของแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในทุกเรื่อง และยังคงแนวความคิดเดิมที่กำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้มีใช้บังคับกับรัฐที่จะต้องทำตาม

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑. (๒๕๒๑, ๒๒ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๕๕, ตอน ๑๔๖ ก ฉบับพิเศษ. หน้า ๑๗-๑๘.

๒.๕.๖ แผนนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔^{๑๐}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงเดินตามแนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๓ และปี ๒๕๖๑ แต่ได้ปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น

๑) ในส่วนของการศึกษา กำหนดให้ส่งเสริมเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับ ช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ

๒) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้รัฐรักษา ส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคของชายและหญิง สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กและเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม ดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น

๓) ในส่วนของการเกษตรกรรม มุ่งเน้นการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง เพื่อประกอบเกษตรกรรม โดยการปฏิรูปที่ดินหรือจัดรูปที่ดิน

๔) ในส่วนของการสังคมสงเคราะห์ยังคงเดินตามแนวความคิดเดิม กล่าวคือ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชนเพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เพิ่มเติมการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร ส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำและคุ้มครองแรงงาน โดยมุ่งเน้นที่แรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์

๕) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในเรื่องการสาธารณสุขเน้นการส่งเสริมที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง และการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔. (๒๕๖๔, ๘ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๘, ตอน ๒๑๖ ก ฉบับพิเศษ. หน้า ๒๐-๒๔.

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔ ถึงแม้ในภาพรวมจะเดินตามหลักการในแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๑ ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กล่าวถึงการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์ด้วย นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมแนวความคิดที่โดดเด่นที่สุดเห็นจะเป็นเรื่องการจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งนับว่ารัฐให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนมากขึ้น

๒.๕.๗ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๓}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐ วรรคสอง ที่ว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านผู้มีบทบาท อิทธิพลจากแนวความคิด เรื่องสิทธิมนุษยชนต่อการพัฒนา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมไทย ก่อให้เกิดแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในมิติที่ซับซ้อนต่อทิศทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ กล่าวคือ

๑) บทบาทของรัฐที่เคยอยู่ในฐานะผู้ให้ สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะสั่งการจากเบื้องบน (Top-down) ถูกกดดันเรียกร้องจากสังคม ให้เป็นผู้ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาสังคม ซึ่งแกว่งไปตามแรงกดดันของฝ่ายต่างๆ

๒) บทบาทของนักสวัสดิการสังคมและนักสังคมสงเคราะห์ ในฐานะคนกลางระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับรัฐผู้ให้บริการ ต้องคำนึงถึงการลดช่องว่างของสังคมระหว่างผู้ได้เปรียบกับผู้เสียเปรียบ ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) แก่บุคคลที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องการสวัสดิการสังคมจากรัฐมากที่สุด รวมทั้งผู้ที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลาง

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๑๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๔, ตอน ๕๕ก. หน้า ๑๖-๑๗.

ข้อมูลข่าวสารที่กลายเป็นผู้เสียเปรียบโอกาสในการพัฒนาตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ต้องเปลี่ยนจากการมุ่งให้บริการตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานในลักษณะการกุศล เป็นการเคารพและประกันสิทธิของประชาชนที่จะได้รับสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐอย่างเป็นธรรม^{๓๒}

ในส่วนของสิทธิทางสังคมรัฐได้เล็งเห็นความสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนของรัฐให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมายหลายฉบับที่จะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนภารกิจแห่งรัฐให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่อนุวัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับงานสวัสดิการสังคม เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยได้ให้ความหมายคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้หมายความว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีขึ้นไปและมีสัญชาติไทย”^{๓๓} เป็นต้น

สำหรับคนพิการ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับได้ให้ความหมายของคำว่า “คนพิการ” ไว้หมายความว่า “คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”^{๓๔} ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดประเภทของคนพิการไว้แล้ว กล่าวคือ (๑) คนพิการทางการมองเห็น (๒) คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย (๓) คนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว (๔) คนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม (๕) คนพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้^{๓๕}

คำว่า “ผู้ด้อยโอกาส” หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งผู้ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ หรือจำเป็นต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมหรือทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น^{๓๖}

^{๓๒} กุลพล พลวัน. (๒๕๔๗). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. หน้า ๑๓๗.

^{๓๓} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๓๑ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐, ตอนที่ ๑๓๐ ก. หน้า ๑.

^{๓๔} พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔. (๒๕๓๔, ๒๕ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๘, ตอนที่ ๒๐๕ ก ฉบับพิเศษ. หน้า ๑๕.

^{๓๕} กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒). (๒๕๓๗). ข้อปฏิบัติราชการว่าด้วยการให้บริการประชาชน และรวมกฎหมายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. หน้า ๑๖๘-๑๖๙.

^{๓๖} แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๘). หน้า ๓.

กลุ่มบุคคลที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคม อันเป็นกลุ่มเฉพาะ ซึ่งอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นกลุ่มผู้ยากไร้และด้อยโอกาสในสังคม จึงต้องอยู่ในความช่วยเหลือและต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ อีกทั้งรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคม จะต้องดำเนินการเป็นพิเศษแตกต่างจากประชาชนทั่วไป และต้องคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐจะปฏิบัติต่อประชาชนของรัฐอันเป็นการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ เพราะฉะนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะต้องได้รับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์จากรัฐอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) การไม่เลือกปฏิบัติ และ (๒) ความเท่าเทียมกันในโอกาส

แนวนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถึงแม้ว่าจะได้นำแนวความคิดบางส่วนมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อีกก็ตาม แต่ผู้ร่างได้เพิ่มเติมเนื้อหาความในเรื่องสวัสดิการสังคมไว้ในหมวด ๓ ซึ่งเป็นหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้จะบัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๑) แนวนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มีดังนี้

(๑) แนวนโยบายเรื่องหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมของบุคคล และหลักห้ามการเลือกปฏิบัติ

(๒) แนวนโยบายเรื่องสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า ซึ่งหมายความว่า รัฐจะต้องจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้แก่เด็ก โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า และจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

(๓) แนวนโยบายในการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องคุ้มครองเด็กเยาวชนและบุคคลในครอบครัวมิให้ได้รับความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งหมายความว่า เด็กที่ได้รับความรุนแรงจากครอบครัว ไม่ว่าจะถูกทุบตี ถูกล่วงเกินทางเพศหรือถูกทอดทิ้ง ขาดปัจจัยสี่ในการดำเนินชีวิต เป็นหน้าที่ของรัฐต้องเอื้อมมือเข้าไปช่วยเหลือ ไม่ว่าจะด้วยการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กเหล่านั้น แนวนโยบายนี้สืบเนื่องจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ โดยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารรับอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕ มีจำนวน ๕๔ ๐๐๐ สามารถจัดแบ่งสาระสำคัญของสิทธิเด็กออกเป็นหมวดหมู่ที่สำคัญได้ ๔ ประการ คือ^{๓๑}

^{๓๑} กองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๔๘).

ก) สิทธิที่จะอยู่รอด (Survival Rights) โดยเด็กมีสิทธิในการมีชีวิต การได้รับการดูแลสุขภาพอนามัย โภชนาการ ความรัก การเอาใจใส่จากครอบครัวและสังคม ในการเลี้ยงดูอย่างดีที่สุด การศึกษา การมีทักษะชีวิตที่ถูกต้อง

ข) สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights) โดยเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการถูกละเมิดสิทธิ จากการถูกล่วงละเมิดสิทธิ ถูกคลื่นแกล้ง รังแก หรือถูกทอดทิ้ง คุ้มครองเด็กที่ไม่มีครอบครัว เด็กกำพร้า เด็กพิการ แรงงานเด็ก การเอาเปรียบเด็ก และความเป็นส่วนตัวของเด็ก

ค) สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Development Rights) โดยเด็กมีสิทธิที่จะได้เล่นและพักผ่อน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม คือ การศึกษาทุกประเภท ทั้งในและนอกโรงเรียน การรับข่าวสาร และสิทธิที่จะได้มีมาตรฐานความเป็นอยู่พอเพียงกับการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ ความรู้สึกนึกคิด ศิลธรรมและสังคม

ง) สิทธิที่จะมีส่วนร่วม (Participation Rights) โดยเด็กมีสิทธิแสดงความคิดเห็นทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก เปิดโอกาสให้เด็กมีบทบาทในชุมชน เสรีภาพในการติดต่อการแสดงทัศนะของเด็กจะต้องมีการให้ความสำคัญอย่างเหมาะสม

แนวคิดหลักของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ แนวคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน โดยยึดหลักศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันทั้งในเรื่องเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ โดยต้องคำนึงถึง (๑) ประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือหลักประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับเด็ก (The Best Interest of Child) หมายความว่า ในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐหรือสังคม ไม่ว่าจะด้านกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเด็กนั้น จะต้องคำนึงถึงตัวเด็กเป็นสำคัญ (๒) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ถือเป็นหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน หมายความว่า การกระทำใดๆ หรือจัดกิจกรรมใดๆ สำหรับเด็กต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่เลือกเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ความยากจน ความรวย เพศ ภาษา ถิ่นกำเนิด (๓) การพัฒนาโดยคำนึงถึงประเพณี ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มชนของเด็ก (๔) การเคารพในความรับผิดชอบของครอบครัวที่จะปกป้องช่วยเหลือและพัฒนาเด็กให้ได้รับการเตรียมตัวเพื่อดำรงชีวิตในสังคมโลกได้ดี (๕) ให้ความใส่ใจแก่เด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก เพราะถือว่าเด็กทุกคนควรได้รับการปกป้องดูแล (๖) ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเด็กๆ ในทุกประเทศ

๒) แผนนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีดังนี้

(๑) แผนนโยบายในการกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็ก ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน

(๒) แผนนโยบายในการสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

(๓) แผนนโยบายในการจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

(๔) แผนนโยบายในการจัดระบบการถือครองที่ดินแก่เกษตรกร และการส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์

(๕) แผนนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง การจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และการประกันสังคม

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสไว้ในหลายมาตรา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเด็ก ผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖ ใช้เป็นเครื่องมือในการดูแล ปกป้องคุ้มครองและพัฒนา กลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายเหล่านั้น เพื่อให้มีพัฒนาการที่ดีและมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงบทบัญญัติในเรื่องความเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ได้ตัดข้อความที่ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

๒.๕.๘ แผนนโยบายสวัสดิการสังคมตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๘}

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกิดขึ้นภายหลังที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมี พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะยึดอำนาจการปกครองจาก พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ และได้ประกาศใช้

^{๓๘} สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยจัดให้มีการประชามติขึ้นในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งขณะทำการศึกษาวិทยานิพนธ์นี้ ยังไม่ถึงกำหนดวันประชามติ แต่ได้นำเนื้อหาที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ที่ปรากฏอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับการ สาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ และในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ แนวนโยบาย ด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาประกอบการศึกษาครั้งนี้ด้วย

จากการศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้พบว่า ยังคงหลักการ แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบัญญัติเป็นสาระสำคัญไว้ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ – มาตรา ๕๕ และมาตรา ๘๐ ดังนี้

๑) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสม ได้มาตรฐานเป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ ได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย อย่างเหมาะสมไม่เสียค่าใช้จ่าย และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๕๑)

๒) กำหนดให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอด ได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม (มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง)

๓) กำหนดให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และมีสิทธิ ได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีมีเหตุดังกล่าว (มาตรา ๕๒ วรรคสอง)

๔) กำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและ การศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา ๕๒ วรรคสี่)

๕) กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอ แก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา ๕๓)

๖) กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และบุคคลพิการจิต ย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา ๕๔)

๗) กำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา ๕๕)

๘) แนวนโยบายในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ (มาตรา ๘๐ (๑))

๙) แนวนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพ ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข (มาตรา ๘๐ (๒))

๑๐) แนวนโยบายในการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ และทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลง (มาตรา ๘๐ (๓))

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะยึดหลักการและแนวความคิดเดิมจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่ได้แยกแยะและเพิ่มสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนมากกว่าเดิม เช่น การกำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา ๕๕) หรือการกำหนดให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แม้จะบัญญัติไว้อย่างสวยงาม และน่าจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้นก็ตาม แต่ต้องรอกันอีกนิดเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญนี้ผ่านประชามติและประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการเสียก่อน แล้วค่อยมาคุยกันว่า คำสวยหรูที่เขียนไว้นั้นเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจริงหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด หรือเป็นเพียงกระดาษเปื้อนน้ำหมึกที่รอวันคณะรัฐประหารฉีกทิ้งอีกครั้งเท่านั้นเอง

บทที่ ๓

เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ของประเทศไทย กับกฎหมายสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมอยู่หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้น เหล่านี้จะมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐเข้าช่วยเหลือหรือให้การสงเคราะห์ประชาชนของรัฐเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือรับรองคุ้มครองแก่บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็มุ่งเน้นให้การช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส เป็นต้น แต่การจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่กล่าวรัฐจะดำเนินการในรูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือแบบ “เก็บตก” (residual model of welfare) ในลักษณะการสงเคราะห์ช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า มากกว่าจะเป็นการเอาจริงเอาจังกับการดูแลสุขภาพความต้องการและแก้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นสำคัญ

การจัดสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรปและอเมริกา ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ มีการเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม บางประเทศเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า หรือเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และในหลายประเทศเก็บภาษีมรดก นอกจากนี้ยังได้นำหลักการการเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยให้กับคนยากจนอย่างเช่น ประเทศในแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ดำเนินการโดยรัฐจัดให้มานานแล้ว สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการของประเทศไทยกับกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ดังจะกล่าวต่อไป

๓.๑ มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย^๑

๓.๑.๑ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ตราขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทุกประเภท โดยมีบทบัญญัติที่เชื่อมโยงไปสู่กฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะด้าน ซึ่งได้ดำเนินการในส่วนของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่พึงได้รับความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม ตลอดจนสร้างความมั่นคงทางสังคมและประเทศชาติ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓.๑.๒ หลักการและเหตุผล

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนา เด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ โดยมีแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยปัจจัยในด้านต่างๆ อย่างน้อย ๘ ประการ ที่ถือว่าประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ จำเป็นต้องคำนึงปัจจัยเหล่านี้ คือ (๑) การบริการทางสังคม (๒) การศึกษา

^๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐, ตอนที่ ๙๔ ก. หน้า ๖-๒๐.

(๓) สุขภาพอนามัย (๔) ที่อยู่อาศัย (๕) การฝึกอาชีพ (๖) การประกอบอาชีพ (๗) นันทนาการ (๘) กระบวนการยุติธรรม

๓.๑.๓ สารสำคัญ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วย ๕ หมวด ๔๓ มาตรา มีคำปรารภอยู่ในตอนต้นของพระราชบัญญัติ มีชื่อพระราชบัญญัติ อยู่ในมาตรา ๑ วันประกาศใช้บังคับอยู่ในมาตรา ๒ บทนิยามอยู่ในมาตรา ๓ รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติอยู่ในมาตรา ๔

หมวด ๑ ว่าด้วยแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖

หมวด ๒ ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ช.) อยู่ในมาตรา ๗ ถึงมาตรา ๑๖

หมวด ๓ ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (ก.ส.จ.) และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร (ก.ส.ก.) อยู่ในมาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๓

หมวด ๔ ว่าด้วยกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ในมาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๓๓

หมวด ๕ ว่าด้วยองค์กรสาธารณประโยชน์อยู่ในมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๐ บทเฉพาะกาล อยู่ในมาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๓

๓.๑.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

๑) แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้เป็นกฎหมายแม่บท ในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน

๒) แนวความคิดในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น ด้วยการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งเรียกว่า องค์กรสวัสดิการสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย ที่พึงได้รับความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพ ทั้งถึง เหมาะสม และเป็นธรรม ตลอดจนสร้างความมั่นคงทางสังคมที่ยั่งยืน

๓) แนวความคิดเกี่ยวกับแนวทางและมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม โดยให้คำนึงถึงสาขาที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการ ยุติธรรม เป็นต้น และคำนึงถึงลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริม การพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้จะต้องได้มาตรฐาน ที่กำหนด^๒

๔) แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรกลุ่มเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้บรรลุผล โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีองค์ประกอบ องค์กรประชุม องค์กรคิ อำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(๑) คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ค.)^๓

ก) องค์กรประกอบ^๔ ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติ ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง (๓) ผู้แทนองค์กร สาธารณประโยชน์ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง (๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (๕) ปลัดกระทรวงการคลัง (๖) ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (๗) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ (๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (๙) ปลัดกระทรวงยุติธรรม (๑๐) ปลัดกระทรวงแรงงาน (๑๑) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (๑๒) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (๑๓) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (๑๔) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๑๕) อธิบดีกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ (๑๖) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน (๑๗) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน (๑๘) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

^๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๕ และ ๖.

^๓ แห่งเดิม. มาตรา ๗-๑๖.

^๔ แห่งเดิม. มาตรา ๗.

กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติที่มาจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์กรสาธารณประโยชน์ได้เลือกตนเอง และการแต่งตั้งกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ข) องค์กรประชุม^๕ ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์กรประชุมในการประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น

ค) องค์กร^๖ สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ง) อำนาจหน้าที่^๗ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีดังนี้คือ (๑) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ท้าวถึง และต่อเนื่อง (๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๓) เสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท (๔) ให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการต่างๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ได้เสนอ

^๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๑๒.

^๖ แห่งเดิม. มาตรา ๑๒ วรรคสาม.

^๗ แห่งเดิม. มาตรา ๑๓.

ตามพระราชบัญญัตินี้ (๕) กำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบ และวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคม (๖) กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม (๗) วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร (๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม (๙) วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม (๑๐) วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (๑๑) วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (๑๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคม หรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม (๑๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน (๑๔) วางระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการของกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (๑๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ (๑๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (๑๗) กำหนดมาตรฐานในการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นนักสังคมสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัตินี้ (๑๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรให้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร (๑๙) วางระเบียบเกี่ยวกับการคืนเงินอุดหนุนที่องค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับไป (๒๐) วางระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (๒๑) เพิกถอนการรับรองความเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใด มีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด เมื่อได้รับรายงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว (๒๒) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมอบหมายได้อีกด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตาม (๓) (๕) (๖) และ (๙) ให้คำนึงถึงหลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมหรือบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนด้วย

แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมตาม (๓) ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นแผนแม่บทแล้ว ข้อกำหนดตาม (๕) (๖) (๑๕) (๑๗) และระเบียบที่ได้วางขึ้นตาม (๓) (๘) (๙) (๑๐) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนตาม (๑๑) ซึ่งกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จ) วาระการดำรงตำแหน่ง^๔ ของกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (๕) คณะรัฐมนตรีให้ออก (๖) ได้รับ โทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ฉ) จัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติขึ้น เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติ^๕ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และโดยมี อำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัยและพัฒนา เกี่ยวกับงานส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคม (๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรม เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการ บริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจน องค์การอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๕) ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม แล้วรายงาน ต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๖) ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติงาน ด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด รวมทั้ง ดำเนินการเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐานดังกล่าวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (๗) ให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

^๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๘-๑๑.

^๕ แห่งเดิม. มาตรา ๑๕.

กำหนด (๘) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๙) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (๑๐) จัดฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร (๑๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการประเมินผล และคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้ง (๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมอบหมาย

(๒) คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (ก.ส.จ.)

ก) องค์ประกอบ^{๑๐} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง (๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง (๔) ปลัดจังหวัด (๕) แรงงานจังหวัด (๖) ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (๗) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด (๘) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตจังหวัดจำนวนหนึ่งคน (๙) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน (๑๐) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน (๑๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน โดยมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ การแต่งตั้งกรรมการจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

ข) องค์ประชุม องค์มติ และวาระการดำรงตำแหน่ง^{๑๑} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ใช้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมาบังคับโดยอนุโลม

^{๑๐} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๑๕.

^{๑๑} แห่งเดิม. มาตรา ๑๘.

ค) อำนาจหน้าที่^{๑๒} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม จังหวัด (ก.ส.จ.) มีดังนี้ (๑) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด ต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๒) ส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด (๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ทั้งในด้านข้อมูล ทรัพยากร และการปฏิบัติงาน ในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด (๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด ให้สอดคล้องกับระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๕) กำกับ ดูแลหรือส่งเสริมและให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่ของจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมอบหมาย

ง) ผู้รับผิดชอบในงานธุรการ^{๑๓} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (๒) รวบรวมข้อมูล สถิติ แผนงาน และโครงการ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๕) ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (๖) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรอื่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม (๗) กำกับ ดูแล และตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ (๘) จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดมอบหมาย

^{๑๒} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๑๕.

^{๑๓} แห่งเดิม. มาตรา ๒๐.

(๓) คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร (ก.ส.ก.)

ก) องค์ประกอบ^{๑๔} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ (๒) ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง (๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขต กรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง (๔) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๕) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (๖) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (๗) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (๘) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (๙) ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (๑๐) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนหกคน (๑๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนหกคน และให้ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยเลขานุการ การแต่งตั้งกรรมการจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้หลักเกณฑ์ และวิธีการเดียวกันกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

ข) องค์ประชุม องค์มติ และวาระการดำรงตำแหน่ง^{๑๕} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร ใช้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมาบังคับ โดยอนุโลม

ค) อำนาจหน้าที่^{๑๖} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร มีดังนี้ (๑) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๒) ส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร (๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ทั้งในด้านข้อมูล ทรัพยากร และการปฏิบัติงานในการจัดสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร (๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๕) กำกับดูแลหรือส่งเสริมและให้ความเห็นชอบแผนงานและ

^{๑๔} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๒๑.

^{๑๕} แห่งเดิม, มาตรา ๒๒.

^{๑๖} แห่งเดิม, มาตรา ๒๓.

โครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมอบหมาย

ง) ผู้รับผิดชอบในงานธุรการ^{๑๑} ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร คือ ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครดังนี้ (๑) จัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร (๒) รวบรวมข้อมูล สถิติ แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคมแล้วรายงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร (๖) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรอื่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม (๗) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ (๘) จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครมอบหมาย

๕) แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม^{๑๒} เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ รายละเอียดปรากฏอยู่ในหมวด ๔ ว่าด้วยกองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม ตั้งแต่มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๓๓ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ชื่อกองทุนนี้ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม” โดยจัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

^{๑๑} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๒๓.

^{๑๒} แหล่งเดิม. มาตรา ๒๔-๓๓.

(๒) กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ (๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น (๖) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ทั้งนี้เงินและดอกผลของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน^{๑๕}

(๓) มีองค์กรกลุ่มเป็นผู้บริหารกองทุน^{๒๐} เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม” ประกอบด้วย (๑) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ (๒) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นรองประธานกรรมการ (๓) ผู้แทนสำนักงบประมาณ (๔) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง (๕) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร (๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์อย่างน้อยสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งคน โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๔) องค์ประชุม องค์มติ และวาระการดำรงตำแหน่ง^{๒๑} ของคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ใช้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมาบังคับโดยอนุโลม

(๕) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีดังต่อไปนี้ (๑) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๒) พิจารณานุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด

^{๑๕} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๒๕ และ ๒๖.

^{๒๐} แห่งเดิม. มาตรา ๒๗.

^{๒๑} แห่งเดิม. มาตรา ๒๘.

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด^{๒๒}

(๖) มืองค์กรกลุ่มเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ^{๒๓}

(๗) องค์กรประชุม องค์กรนิติ และวาระการดำรงตำแหน่ง^{๒๔} ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ใช้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมาบังคับโดยอนุโลม

(๘) อำนาจหน้าที่^{๒๕} ของคณะกรรมการประเมินผล มีดังนี้ (๑) ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (๒) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๓) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้ (๔) จัดทำบุคคลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

(๕) มีผู้สอบบัญชี^{๒๖} โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทุกกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ รายงานผลการสอบบัญชีดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๒๒} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๓๐.

^{๒๓} แห่งเดิม. มาตรา ๓๑.

^{๒๔} แห่งเดิม. มาตรา ๓๑.

^{๒๕} แห่งเดิม. มาตรา ๓๒.

^{๒๖} แห่งเดิม. มาตรา ๓๓.

๖) แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรสาธารณประโยชน์ โดยการรับรองมูลนิธิ หรือสมาคม ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด เป็นองค์การสวัสดิการสังคม สาระสำคัญของแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๐ ดังนี้

(๑) ที่มาขององค์กรสาธารณประโยชน์ มาจากมูลนิธิหรือสมาคมที่มี วัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด อาจยื่นคำขอต่อ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กำหนด

การรับรององค์กรสาธารณประโยชน์นั้น คณะกรรมการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติอาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้้องค์กรสาธารณประโยชน์ถือปฏิบัติด้วย ก็ได้ และเมื่อมีการรับรองให้้องค์กรใดเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว ให้จัดแจ้งการรับรอง เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในทะเบียนองค์กรสาธารณประโยชน์ และให้สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประกาศการรับรองในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อองค์กร สาธารณประโยชน์นั้น^{๒๓}

(๒) ประโยชน์ของความเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์โดยอาจได้รับ การสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคม ดังต่อไปนี้ (๑) เงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๒) การช่วยเหลือจากสำนักงานในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กร สาธารณประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติกำหนด (๓) การช่วยเหลืออื่นๆ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กำหนด^{๒๔}

(๓) โครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (๑) เป็นโครงการด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่มีผลต่อการป้องกัน การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสังคม (๒) เป็นโครงการที่ไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนา งานสวัสดิการสังคม และ (๓) เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาแล้วโดยมีทุนอยู่บางส่วน หรือ

^{๒๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๓๔.

^{๒๔} แหล่งเดิม. มาตรา ๓๕.

เป็นโครงการใหม่ โดยกำหนดให้องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด^{๒๕}

(๔) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่^{๒๖} ในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) มีหนังสือแจ้งให้องค์กรสาธารณประโยชน์นั้น ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา (๒) มีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา

(๕) การเพิกถอนการรับรองความเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์^{๒๗} โดยกำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมีอำนาจเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์ เมื่อได้รับรายงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้กระทำการโดยไม่สุจริตหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๒) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา หรือมีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณาแล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

^{๒๕} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๑๖.

^{๒๖} แห่งเดิม. มาตรา ๑๘.

^{๒๗} แห่งเดิม. มาตรา ๑๘.

(๖) เมื่อมีการเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์ใด ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประกาศรายชื่อองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ถูกเพิกถอนการรับรองส่งเงินอุดหนุนที่ได้รับไปคืนแก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด^{๓๒}

๗) บทเฉพาะกาล^{๓๓} เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความต่อเนื่องและคล่องตัว จึงมีบทบัญญัติเป็นบทเฉพาะกาลไว้ ดังนี้

(๑) รับรองให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่จะมีกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็น จนกว่าจะมีกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ และให้กรรมการดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ของมูลนิธิ หรือสมาคมสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ^{๓๔}

(๒) รับรองให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดหรือคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็น จนกว่าจะมีกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดหรือกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์^{๓๕}

^{๓๒} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๔๐.

^{๓๓} แห่งเดิม. มาตรา ๔๑-๔๓.

^{๓๔} แห่งเดิม. มาตรา ๔๑.

^{๓๕} แห่งเดิม. มาตรา ๔๒.

(๓) รับรองให้คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็น จนกว่าจะมีกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๓๖}

(๔) ในระหว่างที่ยังมิได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัยและพัฒนา เกี่ยวกับงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (๖) ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐานดังกล่าวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (๗) ให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๘) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (๙) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (๑๐) จัดฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร (๑๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารกองทุนคณะกรรมการประเมินผล และคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้ง (๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมอบหมาย^{๓๗}

^{๓๖} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๔๒.

^{๓๗} แห่งเดิม. มาตรา ๔๓.

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนั้น มีเจตนาที่จะส่งเสริมและสนับสนุนทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม แต่เนื้อหาของกฎหมายยังมีจุดด้อยที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหลายกรณี ที่เห็นได้ชัดที่สุด ก็คือ เนื้อหาที่กำหนด ให้มีองค์กรกลุ่มในรูปแบบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมถึงสามระดับ ซึ่งยังไม่รวมถึง คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและคณะกรรมการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานอีกสองคณะ จึงทำให้การขับเคลื่อนภารกิจตามกฎหมายนี้ยังไม่บรรลุ เจตนารมณ์แห่งกฎหมายเท่าที่ควร ส่วนประเด็นปัญหาอื่นนั้นจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

๓.๒ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาประกอบด้วยมลรัฐ รวมทั้งสิ้น ๑๐ มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐยูคอน มลรัฐ บริติชโคลัมเบีย มลรัฐอัลเบอร์ตา มลรัฐซัสแคตเวอชาน มลรัฐมานิโตบา มลรัฐออนตาริโอ มลรัฐควิเบก มลรัฐโนวาสโกเชีย มลรัฐนิวสวันสวิก มลรัฐนิวฟันแลนด์ กับอีก ๒ เขตการปกครอง คือ นอร์ธเวสต์เทอร์ริทอรีและนูนาวุต โดยเฉพาะนูนาวุต เพิ่งได้รับการยกฐานะเป็นเขตใหม่เมื่อประมาณ ๑ ปีที่ผ่านมา นูนาวุตอยู่ทางตอนเหนือของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่อยู่ของชาวเอสกีโม ประชากร ส่วนมากของประเทศแคนาดาอาศัยอยู่ทางตอนใต้ของประเทศซึ่งติดกับสหรัฐอเมริกา เพราะยิ่งเหนือขึ้นไป ก็ยิ่งใกล้ขั้วโลกจะยิ่งหนาวมาก แต่ถ้าประชาชนสามารถอยู่ได้ในอากาศที่หนาว จะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐ มากขึ้นและค่าจ้างแรงงานแพงกว่า ทั้งนี้ ก็เพราะว่ารัฐบาลกลางต้องการส่งเสริมให้ประชาชนกระจาย ไปอยู่ในถิ่นทุรกันดาร ประเทศแคนาดามีคนพื้นเมืองมากมายหลายเผ่าพันธุ์ รวมทั้งชาวอินเดีย ชาวอินนูอิต ชาวเอสกีโมซึ่งอยู่ทางตอนเหนือใกล้ขั้วโลก รัฐบาลแคนาดาไม่เรียกชาวพื้นเมืองว่า “อะบอริจิน” แต่มีคำเรียกที่เป็นทางการในเชิงยกย่องว่า “The First Nation” เสมือนเป็น “เผ่าพันธุ์แห่งบรรพชน รุ่นแรกของประเทศ” ทั้งยังได้รับการปฏิบัติจากสังคมโดยรวมอย่างให้เกียรติมากด้วย ความหลากหลาย ทางวัฒนธรรมเป็นจุดเด่นที่สุดของประเทศแคนาดา โดยถือว่าผู้คนต่างวัฒนธรรมเป็นเสมือน โมเสก (Canadian’s Mosaic) คือ การนำกระเบื้องหินสวยๆ หลากสีสรร นำมาประดับรวมกันเป็นภาพนะโมเสก ที่สวยงาม ทั้งนี้ภายใต้คำสโลแกนที่ว่า “Unity in diversity” หรือ “เอกภาพบนความหลากหลาย”^{๓๘}

^{๓๘} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เล่มเดิม. หน้า ๖๓.

๓.๒.๑ ความเป็นมาของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา^{๓๕}

กฎหมายที่เป็นรากฐานของระบบสวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา ได้แก่ The British North America Act ๑๘๖๗ (พ.ศ. ๒๔๑๐) ในมาตรา ๕๑ กำหนดว่า “รัฐบาลกลาง (Federal Government) ต้องรับผิดชอบต่อสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างสำคัญ” เช่น กิจการเกี่ยวกับชาวอินเดียนและสิทธิการถือครองที่ดินของชาวอินเดียน คนต่างด้าว กฎหมายอาญา การจัดตั้งทัศนสถานและการบริหารงานราชทัณฑ์ และในมาตรา ๕๒ ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ กำหนดให้มลรัฐ (Provincial Government) แต่ละมลรัฐ มีสิทธิตรากฎหมายขึ้นใช้ภายในมลรัฐ ในด้านต่างๆ ที่ดำเนินการภายในระดับท้องถิ่นหรือระดับมลรัฐของตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งและการบริหารเรือนจำในระดับมลรัฐ การจัดตั้งและการบริหารโรงพยาบาล สถานกักกันและสถาบันการกุศลต่างๆ ภายในมลรัฐ เพื่อประชาชนในมลรัฐของตนแต่ละมลรัฐจะได้ใช้อำนาจในการจัดการเรื่องสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนในมลรัฐของตนเป็นหลักสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริการด้านสังคมและด้านสุขภาพควรจะได้ครอบคลุมประชาชนชาวแคนาดาทุกคน รัฐบาลกลางได้ใช้กลวิธีต่างๆ ที่จะเข้าไปแทรกแซงเป็นผู้นำของระบบสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง กลวิธีดังกล่าวรวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความรับผิดชอบและความชอบธรรมที่รัฐบาลกลางต้องเข้ามาจัดการระบบสวัสดิการสังคม รวมถึงการมีโครงการด้านสวัสดิการสังคมที่มีเงินทุนมาจากรัฐบาลกลางสองระดับร่วมกันรับผิดชอบจัดตั้งการประกันการว่างงาน

จากการศึกษาของเลโอนาร์ด มาร์ช (Leonard Marsh) เรื่องความมั่นคงทางสังคมสำหรับประเทศแคนาดา (Report on Social Security for Canada) พบว่าการกระจายความมั่นคงของประเทศแคนาดาเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม มีอุปสรรคที่สำคัญก็คือสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศ เลโอนาร์ด มาร์ช และแฮร์รี แคลสซิดี (Harry Cassidy) เป็นผู้นำของการบุกเบิกงานสวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา โดยเป็นสองคนแรกที่นำองค์ความรู้ทางวิชาการเข้ามาปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม และได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม (The League for Social Reconstruction – LSR) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นการรวมตัวของปัญญาชนที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและสนใจที่จะปฏิรูปสังคมขั้นมูลฐาน เพื่อพยายามจัดผลกระทบทางลบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุคนั้น กลุ่มสันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม หรือ LSR นี้ ดำเนินงานตามแนวทางของกลุ่มเฟเบียนในประเทศอังกฤษ (The British Fabian Society) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๒๗ กล่าวคือ การศึกษาวิจัยปัญหาสังคมสำคัญของประเทศ เช่น ปัญหาการว่างงาน และการพยายามผลักดัน

^{๓๕} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แหล่งเดิม. หน้า ๖๓-๖๕.

ให้เกิดการปฏิรูปทางสังคม โดยมุ่งให้เกิดสภาพที่ดีขึ้นด้วยการกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป และใช้แนวทางสันติในการเปลี่ยนแปลง ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ กลุ่มสันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม หรือ LSR ได้จัดพิมพ์หนังสือการวางแผนสังคมเพื่อประเทศแคนาดา โดยแฮร์รี แคลซิดี เป็นผู้เขียนเนื้อหาสองบทที่ว่าด้วยเรื่องประมวลกฎหมายแรงงาน (A Code for Labor) และเรื่องการบริหารสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Services)

ปลาย ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ รัฐบาลกลางได้กำหนดให้มีโครงการกระจายทางสังคมที่สำคัญ ๖ โครงการด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐต่างๆ ตลอดจนระหว่างประชาชนแต่ละคน โครงการดังกล่าวมีดังนี้

๑) โครงการกระจายงบประมาณให้เท่าเทียมกัน โดยมลรัฐที่มีฐานะดีกว่าจะแบ่งปันทรัพยากรทางการเงินให้แก่มลรัฐที่มีฐานะยากจนกว่า โดยผ่านทางข้อตกลงการถ่ายโอนด้านภาษี

๒) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคที่มีความด้อยโอกาส

๓) การจัดงบประมาณพิเศษ ให้กับมลรัฐที่ต้องการโครงการพิเศษด้านสุขภาพอนามัยและด้านการอุดมศึกษา

๔) การจัดโครงการประกันสังคมให้แก่บุคคล โดยบุคคลมีส่วนร่วมในโครงการเพื่อป้องกันความเดือดร้อนจากปัญหาการว่างงาน เป็นหม้าย กำพริ้ว ชราภาพและความพิการ

๕) เงินสงเคราะห์ครอบครัว สำหรับครอบครัวที่มีค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กสูง

๖) แผนงานการสงเคราะห์ ที่ส่งเสริมให้ทุกมลรัฐสามารถสงเคราะห์ประชาชนที่มีความเดือดร้อนไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการประกันสังคม และประชาชนที่พิการมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

เมื่อแต่ละมลรัฐเห็นความสำคัญของการจัดงบประมาณตามเงื่อนไขโครงการสังคมพิเศษใน ๓) ก็หันมาขอเงินงบประมาณตามโครงการพิเศษจนมีจำนวนเท่ากับจำนวนงบประมาณที่แจกจ่ายอย่างเท่าเทียมกันใน ๑) ในเวลาไม่นาน นั่นก็หมายความว่า มลรัฐต่างๆ หันมาสนใจการจัดโครงการสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนมากขึ้น เพราะรัฐบาลกลางสนับสนุนด้วยวิธีจัดสรรเงินงบประมาณให้

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ รัฐบาลกลางเป็นผู้เก็บภาษีและกระจายงบประมาณรายได้ ออกไปยังมลรัฐต่างๆ ให้เท่าเทียมกัน แต่การจะนำงบประมาณจากส่วนกลางไปใช้อย่างไร เป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐ ต่อมารัฐบาลกลางต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการกระจายงบประมาณ โดยเสนอให้มีเงื่อนไขพิเศษบางประการเพื่อกระตุ้นให้แต่ละมลรัฐพัฒนาโครงการทางสังคมที่ประชาชนกำลังมีความต้องการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๑ การให้งบประมาณตามเงื่อนไขพิเศษด้านโครงการสวัสดิการสังคมมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๐ โดยกระจายไปในมลรัฐต่างๆ เพื่อให้จัดการดูแลประชาชนด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษาและสวัสดิการทั่วไป ในขณะที่เดียวกันงบประมาณที่จ่ายให้เท่าเทียมกัน มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๒๕ และอีกร้อยละ ๕ เป็นงบประมาณเพื่อโครงการอื่นๆ รัฐบาลกลางของประเทศแคนาดาได้ให้ความสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนโครงการด้านสุขภาพอนามัยและการศึกษา เพราะเล็งเห็นว่าการสร้างพื้นฐานความเป็นอยู่ทางสังคมของประชาชนให้แข็งแกร่งเป็นการสร้างโอกาสในการแข่งขันกับตลาดโลกตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ประชาชนจำเป็นต้องมีพื้นฐานด้านสุขภาพอนามัยที่ดี จึงจะสามารถแข่งขันบนเวทีตลาดโลกได้

ส่วนการพัฒนาการศึกษานั้น มลรัฐต่างๆ จะทำหน้าที่ดูแลการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา ส่วนระดับอุดมศึกษารัฐบาลกลางเข้ามาดูแลรับผิดชอบโดยให้งบประมาณสนับสนุน โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีการขยายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และมีการสร้างวิทยาลัยของชุมชนให้มากขึ้นทั้งในพื้นที่ห่างไกลและในเขตเมือง สำหรับการกระจายในรูปแบบที่สอง ได้แก่ การกระจายผ่านโครงการประกันสังคม การให้เงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances) และแผนงานประชาสงเคราะห์ โครงการสนับสนุนรายได้ของประชาชนอื่นๆ โครงการบำนาญโดยประชาชนมีส่วนร่วม รัฐบาลกลางเข้ามาร่วมสมทบเงินงบประมาณค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลกลางรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในสัดส่วนร้อยละ ๕๐ ที่เกิดขึ้นโดยการที่มลรัฐต่างๆ และเทศบาลต่างๆ จัดให้มีบริการ เช่น การให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มีความเดือดร้อนด้านสวัสดิการ และการช่วยเหลือประชาชนทางสังคม การให้ความช่วยเหลือบุคคลที่อยู่ในภาวะเดือดร้อนถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือ และการจัดโครงการด้านการส่งเสริมฝีมือแรงงาน เพื่อเน้นปรับปรุงสมรรถภาพของบุคคลในการทำงานสำหรับบุคคลที่มีความยากลำบากในการหางานทำและบุคคลที่มักจะถูกขูดรีด เป็นต้น

จากความเป็นมาของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา ทำให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (federal level) และในระดับท้องถิ่น (Provincial level) ซึ่งประเทศแคนาดาให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมเป็นอย่างมาก เห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงาน เช่น The Canada Labour Code, The Employment Equity Act และ The Occupational Health and Safety Act ที่ให้ความสำคัญกับผู้ใช้แรงงานในด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น สำหรับกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมที่ได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (federal level) คือ กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมไว้ด้วยกัน น่าจะเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายนั่นเอง ในประมวลกฎหมายนี้ ได้กล่าวรวมเรื่องสวัสดิการสังคมแยกเป็นกลุ่มเป้าหมาย

เป็นกลุ่มๆ ไป ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้ยังได้ศึกษาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เพื่อค้นหาแนวความคิดว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ในรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างกันในเรื่องดังกล่าวนี้กับประเทศไทย อย่างไร ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๓.๒.๒ แนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา (Canada Constitution Act ๑๙๘๒)

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งมิได้กำหนดแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากประเทศแคนาดามีกฎหมายที่เป็นรากฐานของระบบสวัสดิการสังคมไว้เป็นการเฉพาะ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นในรัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชาวแคนาดา ตลอดถึงพลเมืองดั้งเดิมของประเทศแคนาดา เช่น ในมาตรา ๓๕^{๔๐} ที่กำหนดถึงสิทธิทั่วไปไว้ว่า

๑) สิทธิพลเมืองดั้งเดิมและสิทธิตามสนธิสัญญาของพลเมืองของรัฐแห่งประเทศแคนาดานั้น ได้รับการรับรองตามที่กฎหมายกำหนด

๒) ในรัฐธรรมนูญนี้ พลเมืองดั้งเดิมของประเทศแคนาดา รวมถึงชนเผ่าอินเดียน ชนเผ่าอินนูต และชนเผ่าเมทิซของประเทศแคนาดาด้วย

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาเพียงแต่รับรองสิทธิของประชาชน ให้อย่างกว้างๆ และในส่วนของสวัสดิการสังคมจะกำหนดอยู่ในกฎหมายเฉพาะ จึงมิได้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๔๐} Section ๓๕ (General Rights)

(๑) The existing aboriginal and treaty right of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(๒) In this act, “aboriginal peoples of Canada” includes the Indian, Inuit, and Metis peoples of Canada.

๓.๒.๓ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑)

กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ หรือประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๕ ส่วน ๒๕ บท รวมทั้งสิ้น ๓๑๓ มาตรา มีสาระสำคัญ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการประกันสังคม โดยแบ่งเนื้อหาเป็น ๑๕ บท โดยแต่ละบทมีเนื้อหาแบ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ว่าด้วยบุคคลผู้ได้รับการช่วยเหลือและประโยชน์จากการประกันตน ประโยชน์สำหรับคนพิการ ประโยชน์สำหรับคนว่างงาน ประโยชน์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสวัสดิการ บำนาญของผู้สูงอายุ บำนาญของผู้เกษียณอายุ บำนาญสำหรับผู้ถูกเลิกจ้าง บำนาญของผู้เป็นหม้าย เงินสงเคราะห์รายเดือนสำหรับเด็กกำพร้า ประโยชน์และสิทธิของมารดา ประโยชน์และสิทธิอันเนื่องจากการเสียชีวิต เป็นต้น

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการช่วยเหลือทางสังคม โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๖ บท ได้แก่ บททั่วไป การช่วยเหลือคนว่างงาน บำนาญของผู้สูงอายุและผู้พิการทางสายตา บำนาญของหญิงหม้าย และเด็กกำพร้า เงินช่วยเหลือประจำเดือนสำหรับสตรี เบี้ยเลี้ยงสวัสดิการเพิ่มเติม

ส่วนที่ ๔ ว่าด้วยเงินสงเคราะห์เด็ก

ส่วนที่ ๕ ว่าด้วยการประกันการว่างงานโดยมีระยะเวลา

ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยเงินค่าอาหารและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงของโรงเรียน โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ บท กล่าวคือ บทที่ว่าด้วยเงินโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนของรัฐ อาหารสำหรับโรงเรียนเอกชน อาหารและน้ำมันเชื้อเพลิง

ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยหนังสือและเอกสาร

ส่วนที่ ๘ ว่าด้วยเรื่องเบ็ดเตล็ด

ส่วนที่ ๙ ว่าด้วยการยกเลิกและแก้ไข

๓.๒.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้

๑) แนวความคิดเกี่ยวกับการรวบรวมเนื้อหาที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมไว้เป็นเรื่องเดียวกันในรูปแบบของประมวลกฎหมาย

๒) แนวความคิดในเรื่องหลักประกันสุขภาพ ในรูปแบบของกองทุนประกันสังคม ที่ประกอบด้วยกองทุนประกันการว่างงานในเชิงการสงเคราะห์ โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสงเคราะห์และต้องเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนเพื่อสวัสดิการสังคม ซึ่งองค์ประกอบหลักของกองทุน ประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างในฐานะผู้ประกันตน และฝ่ายรัฐ

๓) แนวความคิดในการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พร้อมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดจนรัฐมนตรีของกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

๔) กำหนดลักษณะและรายละเอียดในการประกันตนให้ครอบคลุมอาชีพของผู้รับจ้างและข้าราชการด้วย เช่น ครูอาจารย์ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นโรงเรียนและสถานศึกษาของรัฐ หรือวิทยาลัยเทคนิค และในระดับมัธยม รวมทั้งโรงเรียนที่เน้นทางด้าน การบริหารการสอนทางด้านวิทยาศาสตร์เฉพาะทาง บรรดาทหารทั้งหมดของกองทัพทั้ง ๔ เหล่าทัพ ของประเทศแคนาดา พยาบาลวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิค ที่ประจำในโรงพยาบาลของรัฐ และสถานพยาบาลของเอกชน ตลอดจนศูนย์บริการสาธารณสุขที่อยู่ในเขตการบริหารเฉพาะแห่งนี้ ที่ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการของข้าราชการของรัฐ หรือพนักงานดังกล่าว หรือสหกรณ์ของกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสวัสดิการประเภทนี้

๕) กำหนดให้มีเงินบำนาญผู้สูงอายุสำหรับบุคคลที่มีอายุ ๖๖ ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางการจ่ายเงินเพื่อการสงเคราะห์เด็ก

๖) แนวทางให้การสงเคราะห์หญิงหม้าย หรือชายหม้าย รวมทั้งบุตรของบุคคลดังกล่าว

๗) กำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการสังคมหรือกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในด้านสวัสดิการสังคม โดยได้รับการบริหารจัดการและกำกับดูแลภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้รัฐได้กำหนดกรอบวงเงินที่ใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม

๘) กำหนดแนวทางให้สามารถนำเงินกองทุนดังกล่าวไปลงทุนในตราสาร เพื่อผลประโยชน์ของการลงทุนดังกล่าวย้อนกลับมาเป็นทุนเพิ่มเติมในการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งจะได้มีความมั่นคงในการบริหารจัดการ โดยดอกผลใดๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ล้วนเป็นดอกผลของกองทุนทั้งสิ้น โดยเน้นการลงทุนในรูปแบบของหุ้นหรือตราสารที่มีความมั่นคงปลอดภัยต่อดวงทุนและถือเป็นการออมทรัพย์ด้วย

๙) การกำหนดให้มีผู้สอบบัญชีรับรองการสอบบัญชี และเอกสารทางการเงิน รวมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี ที่รวบรวมเพื่อเสนอให้รัฐสภาทราบ และการคำนวณค่าใช้จ่ายของเงินกองทุนว่าต้องเป็นเงินที่กระทรวงการคลังกำหนด คือ การจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือทางสังคมต่อผู้มีสิทธิทุกประเภท และเงินสงเคราะห์รายเดือนทั้งเด็กและผู้ใหญ่ รวมทั้งเงินบำนาญผู้สูงอายุ

โดยกำหนดให้มีการรายงานผลการใช้จ่ายในเรื่องการบริหารกองทุน อีกทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลการบริหารจัดการกองทุน และการประเมินความเสียหาย

๑๐) แนวความคิดว่าด้วยการช่วยเหลือทางสังคม โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๖ กลุ่มเป้าหมายใหญ่ ได้แก่ การช่วยเหลือคนว่างงาน บำนาญของผู้สูงอายุและผู้พิการทางสายตา บำนาญของหญิงหม้ายและเด็กกำพร้า เงินช่วยเหลือประจำเดือนสำหรับสตรี เบี้ยเลี้ยงสวัสดิการเพิ่มเติม

๑๑) แนวความคิดในเรื่องการช่วยเหลือด้านการเงินค่าอาหารและค่าน้ำมัน เชื้อเพลิงของโรงเรียนของรัฐ และโรงเรียนเอกชน

ทั้งหมดนี้เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ ของประเทศแคนาดา ที่รวมภารกิจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการประกันสังคม การสงเคราะห์ในรูปแบบเงินบำนาญต่างๆ จึงเห็นความแตกต่างในรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายนี้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้อย่างชัดเจน

๓.๒.๕ แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา

๑) แนวนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการเคหะสงเคราะห์ รัฐบาลได้ลดความสำคัญลง ทำให้การลงทุนด้านการเคหะของเอกชนกลับมาขยายตัวมากขึ้น การเปิดภาคีร่วมเพื่อสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการ ก็ยับขยายรวมไปถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนต่างๆ มากขึ้นด้วย ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และ พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้เน้นความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นการขยายแนวความคิดรัฐสวัสดิการของประเทศแคนาดาให้กว้างออกไปอีก กฎหมายสิทธิมนุษยชนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุให้ประชาชนสี่กลุ่มต่อไปนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย และบุคคลผู้บริการ

๒) แนวนโยบายด้านการประกันรายได้ในประเทศแคนาดา โดยรัฐบาลกลางจะเข้าไปดูแลจัดการให้บรรดากิจสำคัญอย่างน้อย ๓ หลักประกัน คือ^{๕๐}

(๑) การประกันรายได้ขั้นต่ำของบุคคลและครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าเชิงการตลาดของงานและการถือครองทรัพย์สินของบุคคลนั้น ไม่ว่าบุคคลและครอบครัวจะอยู่ในสถานะเศรษฐกิจสังคมใด ก็พึงได้รับประกันรายได้ขั้นต่ำ

^{๕๐} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เล่มเดิม. หน้า ๖๘-๖๙.

(๒) หลักประกันการคุ้มครองประชาชน ให้รอดพ้นจากความเสี่ยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ เช่น การเจ็บป่วย การเป็นผู้สูงอายุและการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีการคุ้มครองในประการนี้ บุคคลและครอบครัวก็จะต้องเผชิญกับวิกฤตในการดำเนินชีวิตอย่างแน่นอน และ

(๓) การประกัน โอกาสในการเข้าถึงบริการที่สำคัญอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ การศึกษา และการรักษาสุขภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการทางสังคมอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายการจ้างงานเต็มที่ (Full employment policies) มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ การยกเว้นภาษี การจัดให้ประชาชนได้รับสินค้าและบริการโดยตรงโดยไม่ต้องใช้เงินซื้อ เป็นต้น

๓) นโยบายแผนงานที่เกี่ยวกับรายได้ที่เป็นตัวเงิน ซึ่งจำแนกได้เป็นสองแผนงาน คือ แผนงานด้านการถ่ายโอนตัวเงิน (Transfer payments) และแผนงานด้านการประกัน (Insurance Schemes)

(๑) แผนงานด้านการถ่ายโอนเป็นตัวเงิน (Transfer payments) นี้ มีวิธีถ่ายโอนตัวเงิน ๒ แบบ กล่าวคือ แบบถ่ายโอนโดยเลือกให้ (Selective Transfer payment) และแบบถ่ายโอนโดยให้อย่างครอบคลุม (Universal transfer payment)

ก) การถ่ายโอนตัวเงินโดยเลือกให้ (Selective transfer payment) เป็นแผนงานการประกันรายได้ที่เก่าแก่ที่สุดและรู้จักกันดีที่สุด บางครั้งเรียกแผนงานนี้ว่า การสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Social Assistance or Social Allowance) โดยพิจารณาคูณสมบัติของประชาชนผู้เดือดร้อนว่า เป็นผู้สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ส่วนนี้จริง มีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติว่ายากจนจริงหรือมีความยากลำบากจริง กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้เดือดร้อนจะต้องได้พบกับผู้ทำงานด้านสวัสดิการสังคม ในระยะเวลาหนึ่งเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะได้รับเงินสงเคราะห์นี้จริงหรือไม่

จุดแข็งของการถ่ายโอนตัวเงินแบบเลือกให้ คือ การที่เงินสงเคราะห์ได้ตกไปถึงมือผู้ที่ต้องการเงินส่วนนี้จริง ดังนั้นโดยวิธีการนี้เหมาะสมกับการนำทรัพยากรที่เป็นเงินของสาธารณะไปใช้ประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ในด้านลบ ประชาชนเหล่านี้มักจะถูกดูถูกว่า เป็นคนยังชีพด้วยเงินสงเคราะห์ นอกจากนี้การพิจารณาคูณสมบัติของบุคคลอย่างจริงจัง จะมีต้นทุนการดำเนินงานสูง เพราะต้องจ้างพนักงานสวัสดิการสังคมจำนวนมากในการไปเยี่ยมบ้านและสัมภาษณ์ประชาชนผู้เดือดร้อน

ข) การถ่ายโอนตัวเงินโดยให้อย่างครอบคลุม (Universal transfer payment) เป็นการประกันรายได้ที่ให้ประโยชน์ทดแทนแบบอัตราคงที่ รัฐบาลจำเป็นต้องมีเงินรายได้ กองใหญ่เตรียมไว้รองรับ แม้ว่าจะกำหนดให้ประชาชนผู้ได้เงินสงเคราะห์ส่วนหนึ่งจ่ายเงินภาษีเงินได้ จากเงินก้อนนี้กลับคืนมา ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอถ้าเศรษฐกิจของประเทศไม่ดี จึงมักพบอุปสรรค ในเรื่องสถานะเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ การประหยัดค่าใช้จ่าย รัฐบาลจะพยายาม ลดจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนให้น้อยลง ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือไม่เพียงพอสำหรับประชาชน ที่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลประเทศแคนาดาพบว่า เมื่อรัฐเคยให้เงินในอัตราสูงไป ระยะหนึ่ง แล้วมาตัดสินใจให้น้อยลงกว่าเดิม จะมีผลด้านความไม่นิยมทางการเมืองของประชาชน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(๒) แผนงานด้านการประกัน (Insurance Schemes) การถ่ายโอนเงิน ผ่านแผนงานด้านการประกันสังคมมีจุดมุ่งหมายของแผนงาน คือ การคุ้มครองประชาชนให้พ้น จากความเสี่ยง เช่น การเจ็บป่วย การเป็นผู้สูงอายุ และการว่างงาน เป็นต้น ในขณะที่ประชาชนมีรายได้ ประจำ บุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างและนายจ้างได้มีส่วนร่วมในแผนงานด้านการประกันสังคม หมายถึง ร่วมกันจ่ายเงินสมทบการประกันสังคม ทำให้บุคคลผู้เอาประกันได้รับความมั่นคงทางสังคม รัฐบาลเป็นเพียงผู้บริการกองทุนประกันสังคม

แผนการประกันการว่างงานและแผนการดูแลสุขภาพของประชาชนนั้น ควรจะได้ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ไม่ควรที่จะใช้เงินรายได้ทั่วไปของรัฐบาลมาชดเชย และการให้ เงินประโยชน์ทดแทนที่คำนวณจากการมีส่วนร่วมของผู้เอาประกันและนายจ้างควรจะถูกยุติลง ขบวนการทางสังคมและโครงสร้างอำนาจในสังคมของประเทศแคนาดามีอิทธิพลอย่างสำคัญ ต่อการพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศ สหภาพแรงงานให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง ต่อแผนงานโครงการด้านสวัสดิการสังคม เช่น การประกันการว่างงาน การดูแลด้านสุขภาพ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่คนงาน และแผนการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม เป็นต้น

๓.๓ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นเกาะทวีป (Island Continent) อยู่ในซีกโลกใต้ ตั้งอยู่ระหว่าง มหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ถูกค้นพบโดยกัปตันเรือชาวอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๓๒๕ หรือประมาณ ค.ศ. ๑๗๘๖ ระยะเวลาแรกถูกใช้เป็นที่กักขังนักโทษ ดินแดนแถบนี้เคยเป็นที่อยู่ดั้งเดิม ของชนพื้นเมืองที่เรียกว่า “ชาวอะบอริจิน” (Aborigine) แต่ถูกรุกรานและเข้ายึดครองจากการล่า อาณานิคม จึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลเป็นเครื่องจักรภพของอังกฤษ เกาะทวีปนี้มีพื้นที่ประมาณ

๗,๖๕๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๖ รองจากรัสเซีย แคนาดา จีน สหรัฐอเมริกา และบราซิล และใหญ่กว่าไทยประมาณ ๑.๕ เท่า มีเมืองหลวงชื่อ กรุงแคนเบอร์รา เมืองที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ นครซิดนีย์และเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลียใช้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบประเทศเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ๖ มลรัฐ ได้แก่ Western Australia, South Australia, Queensland, New South Wales, Tasmania, และ Victoria โดยมีอาณาเขตปกครองตนเอง ๓ อาณาเขต ได้แก่ Northern Territory, Norfolk Island และ Australian Capital Territory ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง ในมลรัฐแต่ละมลรัฐมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor) มีรัฐบาลและมุขมนตรีทำหน้าที่บริหาร โดยมีสถานิติบัญญัติ ๒ สภา ยกเว้นรัฐ Queensland ซึ่งมีเพียงสภาเดียว มลรัฐและอาณาเขตต่างๆ มีระบบศาลเป็นของตนเอง^{๔๒}

ในเรื่องสวัสดิการสังคม ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคม โดยขยายเป็นวงกว้างขึ้นในลักษณะของโครงข่ายความปลอดภัย (Safety Net) อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังถูกผลักดันให้หลุดออกจากตลาดแรงงาน นโยบายสังคมที่สำคัญของรัฐ คือ การสร้างงานเพื่อให้งานเป็นหลักประกันรายได้ให้กับประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๖ รัฐได้จัดให้มีการปฏิรูปรัฐสวัสดิการ โดยนโยบายสวัสดิการสังคมเปลี่ยนแปลงจากแบบบรรเทาทุกข์ และเลือกให้เฉพาะคนที่สามารถพัฒนาได้ เป็นการให้สวัสดิการสังคมที่กระทำในรูปแบบสถาบัน ที่เห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอันจะขาดเสียไม่ได้ในสังคมอุตสาหกรรม ประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐหลายฉบับ ในแต่ละมลรัฐมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งในการศึกษานี้ ได้ศึกษา แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลียตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับ สหพันธรัฐ ซึ่งจะได้อีกกล่าวต่อไปนี้

^{๔๒} กระทรวงการต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐, จาก

๓.๓.๑ การจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย (Constitution of Australia)

รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย มีบทบัญญัติมาตรา ๕๑ (๒๒) (๒๓) และ (๒๓ A) ให้อำนาจรัฐสภาในการออกกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและการเลี้ยงดูเด็ก กฎหมายว่าด้วยเงินสงเคราะห์คนชราหรือผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์เด็ก หญิงหม้าย ผู้ว่างงาน ให้ได้รับประโยชน์จากการรักษาพยาบาลตามที่บัญญัติในกฎหมาย^{๔๓} แต่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ว่าด้วยแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๓.๒ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑)

กฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ นี้ เป็นกฎหมายที่ออกบังคับใช้โดยรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยมีหลักการและเหตุผลที่ว่า “เพื่อรับรองคุ้มครองประชาชนชาวออสเตรเลียในเรื่องหลักประกันสุขภาพและสวัสดิการสังคม โดยมีสถาบันและคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ” โดยมีสาระสำคัญด้วยการแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ หมวด ในแต่ละหมวดได้แบ่งเป็นหลายส่วนย่อย มีรายละเอียดดังนี้

หมวด ๑ ว่าด้วยเรื่องบททั่วไป

หมวด ๒ ว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการของออสเตรเลีย โดยแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยสถานที่ หน้าที่ และอำนาจของสถาบัน ส่วนที่ว่าด้วยธรรมนูญและการประชุมของสถาบัน ส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการของสถาบัน ส่วนที่ว่าด้วยกรรมการของสถาบัน และส่วนที่ว่าด้วยเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่

^{๔๓} Constitution of Australia Section ๕๑

(xxii) Divorce and matrimonial causes; and in relation thereto, parental rights, and the custody and guardianship of infants;

(xviii) Invalid and old-age pensions;

(xxiiiA) The provision of maternity allowances, widows' pensions, child endowment, unemployment, pharmaceutical, sickness and hospital benefits, medical and dental services (but not so as to authorize any form of civil conscription), benefits to students and family allowances;

หมวด ๓ ว่าด้วยเรื่องการค้า

หมวด ๔ ว่าด้วยเรื่องเบ็ดเตล็ด

๓.๓.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้

๑) แนวความคิดในการกำหนดให้เป็นกฎหมายแม่บทหรือเป็นต้นแบบในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่รัฐทุกมตรัฐของประเทศออสเตรเลีย โดยคำนึงถึงหลักประกันสุขภาพและสวัสดิการที่ดำเนินการในรูปแบบสถาบัน

๒) แนวความคิดในการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบัน โดยกำหนดให้มีสถาบันขึ้นดำเนินการมีอำนาจหน้าที่ มีธรรมเนียมและการประชุม มีคณะกรรมการดำเนินการ และมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

๓) แนวทางในการจัดสวัสดิการสังคม รวมถึง^{๔๔} การบริการดูแลผู้สูงอายุ การบริการดูแลเด็ก (รวมถึงการบริการหรือการจัดให้ในรูปแบบของการศึกษา การฝึกอบรม และการทำงานแก่ผู้ปกครองเด็ก) การบริการบุคคลผู้ไร้ความสามารถ การช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักอาศัย (รวมถึงโครงการที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศมีบ้านเป็นของตนเอง และที่สำคัญต้องเป็นโครงการที่เน้นเรื่องความถาวรในระยะยาว และรวมถึงการสร้างสถานที่พักชั่วคราวในภาวะที่เกิดวิกฤตขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยเป็นการสร้างบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หรือช่วงเวลาที่เกิดปัญหากับธรรมชาติ) การบริการสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเด็ก (รวมถึงการบริการดูแลในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและการรับมรดกแทนที่เด็ก) และบริการชุมชนอื่นๆ

^{๔๔} welfare services includes:

- (a) aged care services; and
 - (b) child care services (including services designed to encourage or support participation by parents in educational courses, training and the labour force); and
 - (c) services for people with disabilities; and
 - (d) housing assistance (including programs designed to provide access to secure housing in the long term and programs to provide access to crisis accommodation in the short term); and
 - (e) child welfare services (including, in particular, child protection and substitute care services);
- and
- (f) other community services.

๔) แนวความคิดในเรื่ององค์กรกลุ่ม โดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนภารกิจ ในการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพ มีองค์ประกอบ คือ ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ สมาชิกที่สภาแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐมนตรีสุขภาพออสเตรเลีย สมาชิกที่เป็นคณะกรรมการ โดยการแต่งตั้งตามคำแนะนำจากผู้บริหารการจัดสวัสดิการสังคม ผู้แทนกรรมการเคหะที่รัฐมนตรีมอบหมาย นักสถิติชาวออสเตรเลีย สำนักงานเลขานุการ บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งมีความรู้ในความต้องการ ด้านบริการสุขภาพของผู้บริโภค บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งมีความรู้ในความต้องการด้านสวัสดิการสังคม ของผู้บริโภค บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งมีความรู้ในความต้องการด้านที่พักอาศัยของผู้บริโภค บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการวิจัยปัญหาสาธารณสุข สมาชิกอื่นที่รัฐมนตรี แต่งตั้งอีกสามคน และสมาชิกที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันเลือกกันเอง

๕) กำหนดให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำบรรดาสัญญาใดๆ ที่จ้าง เอกชนเพื่อดำเนินการในส่วนที่เป็นหน้าที่ของสำนักงาน การคัดสรรบุคลากรเพื่อเข้าทำหน้าที่ ตามตำแหน่ง การตรวจสอบรายได้ในการประกันสุขภาพของประชาชน การบริหารการเงินที่จะนำไป เป็นค่าเช่าซื้อที่ดินหรือเช่าสำนักงาน การแต่งตั้งตัวแทนหรือทนายความของสำนักงาน ได้มากกว่าหนึ่งคน การให้ทุน และการบริหารกองทุนที่เกิดขึ้นจากบรรดาทรัพย์สินที่เป็นเงิน และการนำเงินของสำนักงาน ไปลงทุนบริหารจัดการในการลงทุนแบบใดแบบหนึ่งเพื่อนำดอกผลมาใช้เพื่อบริหารสำนักงาน จำหน่ายจ่ายแจกเอกสารเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการตีพิมพ์ และผลของการปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้

๖) แนวคิดในเรื่องการคลัง โดยกำหนดให้รัฐสภาจัดสรรเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจมอบนโยบายหรือกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินให้ถูกต้องดังกล่าว^{๔๕} นอกจากนี้ยังมีเงินหรือ ทรัพย์สินที่เป็นของสถาบัน และกำหนดให้นำไปใช้ประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันใช้จ่าย เป็นค่าตอบแทนภายใต้กฎหมายนี้

^{๔๕} Part III-Finance

๒๐ Money to be appropriated by Parliament

(๑) There is payable to the Institute such money as is appropriated by the Parliament for the purposes of the Institute.

(๒) The Minister for Finance may give directions as to the means in which, and the times at which, money referred to in subsection (๑) is to be paid to the Institute.

๓.๓.๔ แนวนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย

๑) รัฐบาลกลางให้ความสำคัญและมอบหมายในแต่ละมลรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กและครอบครัวเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้มีกรมสวัสดิการเด็ก กรมสวัสดิการครอบครัว กรมบริการชุมชน หรือส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจในเรื่องเหล่านี้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียจะมิได้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะใช้เป็นแนวทางให้รัฐต้องดูแลรับผิดชอบสวัสดิการเด็กและครอบครัวก็ตาม แต่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวออกมาบังคับใช้ กฎหมายด้านสวัสดิการเด็กของแต่ละมลรัฐมีเนื้อหาแตกต่างกันบ้าง แต่รัฐก็มีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงชีวิตครอบครัวของประชาชน เช่น มีอำนาจที่จะนำเด็กออกจากครอบครัวโดยหลักการทางทฤษฎีที่ว่าเด็กควรจะได้รับ การตอบสนองความต้องการที่ดีที่สุดด้วยการจัดบริการที่มีการจัดเกลาทางสังคมที่เหมาะสมกว่า โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ไว้เป็นอย่างมาก เช่น ในมลรัฐควีนส์แลนด์ มีกฎหมาย Children's Act ๑๙๖๖ ให้อำนาจกับกรมสวัสดิการเด็กของมลรัฐในการเข้าเป็นผู้ปกครองเด็กทันทีที่มารดาของเด็กยื่นเรื่องขอรับการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือด้านการเงิน^{๔๖} เป็นต้น

๒) แนวนโยบายลดล้างภาพลักษณ์เกี่ยวกับระบบเก็บกวาดประชาชนเข้าไปไว้ในสถานสงเคราะห์ สถานกักกันทั้งหลายให้หมดไป โดยเริ่มให้การสนับสนุนเด็กได้อยู่กับครอบครัวธรรมชาติหรือครอบครัวเดิมมากที่สุด

๓) แนวนโยบายในการสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น รัฐให้การสนับสนุนเครือข่ายของครอบครัวและเครือข่ายชุมชนมากกว่าระบบบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและระบบสถานสงเคราะห์

๔) แนวนโยบายที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐด้านสวัสดิการเด็กและครอบครัวของมลรัฐพยายามที่จะป้องกันปัญหามากกว่าการนำเด็กออกจากครอบครัว ทำให้ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์เด็กเหลืออยู่น้อยมาก และเท่าที่มีอยู่ก็ถูกลดขนาดให้เล็กลงอย่างมากด้วย

๕) แนวนโยบายการใช้แนวความคิดทางเลือกเพื่อเด็กและครอบครัวมาแทนที่ระบบสถานสงเคราะห์ ทำให้จำนวนเด็กที่อยู่ในการพิทักษ์ของรัฐลดลงอย่างมาก

๖) แนวนโยบายในทางศาลที่กำหนดให้ได้รับอำนาจมากขึ้นในการดูแลตรวจสอบการทำงานด้านสวัสดิการเด็กของหน่วยงานของรัฐในมลรัฐต่างๆ

^{๔๖} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เล่มเดิม. หน้า ๗๑.

๑) แนวนโยบายในการรวมหน่วยงานของมลรัฐเข้าไว้ด้วยกันอย่างกว้างขวาง และสร้างระบบการประสานงานเพื่อการให้บริการที่เป็นเอกภาพ โดยรวมงานด้านการบริการสวัสดิการ ครอบครัว สวัสดิการเด็ก งานด้านเยาวชน ผู้พิการและผู้สูงอายุเข้าไว้ด้วยกัน ใน พ.ศ. ๒๕๓๓ มลรัฐต่างๆ ได้มีการรวมงานด้านสวัสดิการเข้าไว้ในกรมขนาดใหญ่ ที่เรียกว่า Supra-department of Health and Community Services กฎหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ในหมู่สาธารณชนจากการเป็นหน่วยงานบริการสังคมของรัฐ ให้กลายเป็นหน่วยงานการบริการสวัสดิการของชุมชน (๒) เพื่อขยายขอบเขตการบริการชุมชน ให้ครอบคลุมงานสวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้สูงอายุ การสนับสนุนครอบครัว และการดูแลผู้พิการ (๓) เพื่อเป็นการปรับปรุงประสิทธิผลของการบริการ โดยผ่านกระบวนการจัดระเบียบบริหารใหม่ การทำให้เป็นวิชาชีพมากขึ้น และเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

๒) นโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลียเป็นนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ ที่มีรูปแบบของการจัดบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในเชิงสถาบัน (Institutional model of Social welfare) เช่นเดียวกับนโยบายของประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย แต่รูปแบบของนโยบายรัฐสวัสดิการในแบบสถาบันของประเทศออสเตรียมีเอกลักษณ์และแตกต่างไปจากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียในหลายประการ เช่น

(๑) การทดสอบความต้องการในประโยชน์ทดแทนด้านรายได้ โดยดูจากระดับรายได้ของประชาชน หากประชาชนมีระดับรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดก็จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน

(๒) ประโยชน์ทดแทนของประชาชนในเรื่องการได้รับเงินสนับสนุนรายได้ จะยุติลงเมื่อความต้องการของประชาชนในเรื่องนี้หมดลง นั่นคือ หากประชาชนสามารถหางานทำได้ และมีรายได้สูงขึ้นพ้นจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐก็จะยุติการสนับสนุนนี้

(๓) ประโยชน์ทดแทนด้านรายได้มีลักษณะเป็นการให้แบบเหมาจ่าย (Flat-rate)

(๔) งบประมาณที่นำมาใช้ประกันรายได้ให้ประชาชนเป็นงบประมาณที่มาจากรายได้ทั่วไปของประเทศ และ

(๕) การจ่ายเงินชดเชยตามประโยชน์ทดแทนด้านรายได้ที่ประชาชนจะได้รับนั้น เป็นการจ่ายให้อัตราส่วนที่ต่ำที่สุดของอัตรากำลังขั้นต่ำโดยเฉลี่ยของประเทศ

ในปัจจุบันลักษณะทั้ง ๕ ประการ ก็ยังคงเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างไม่เปลี่ยนแปลงของประโยชน์ทดแทนด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในรายได้ของประชาชน อัน ได้แก่ (๑) บำนาญผู้สูงอายุ (Age Pensions) (๒) ประโยชน์ทดแทนผู้ทุพพลภาพ (Invalidity benefits) (๓) ประโยชน์ทดแทนการว่างงานและการเจ็บป่วย (Unemployment and sickness benefits) (๔) ประโยชน์ทดแทนการทำหน้าที่พ่อหรือแม่โดยลำพัง (Sole parent benefit) (๕) การสงเคราะห์บุตรในด้านต่างๆ (Child allowances of various kinds)

๕) นโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เป็นรูปแบบเชิงสถาบัน (Institutional model) โดยมีการออกแบบให้ระบบต่างๆ เกี่ยวข้องกันมีการดำเนินงานอย่างสอดคล้อง และส่งเสริมซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมแบบบรรเทาทุกข์ (Residual model) ปรากฏอยู่ ประเทศออสเตรเลียใช้การให้บริการสวัสดิการสังคมแบบเลือกสรร โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติการให้บริการในรูปแบบรัฐสวัสดิการของประเทศออสเตรเลียตามแนวทางนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นแบบบรรเทาทุกข์ เนื่องจากเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้สังคมเกิดภาวะไร้ระเบียบและเป็นการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ต่ำที่สุด กล่าวคือ ไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่าจะพยายามไม่ให้ประชาชนได้รับความยากลำบากก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในเชิงทฤษฎี หลักการที่ให้บริการสวัสดิการสังคมอย่างเลือกสรรของประเทศออสเตรเลียยังถือว่าเป็นการกระจายความเป็นธรรมแบบแนวตั้ง ซึ่งยังมีความสอดคล้องคล้ายคลึงกันนโยบายสังคมแนวก้าวหน้าอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาว่าการจัดการเชิงนโยบายสังคมหลายด้านของรัฐบาลประเทศออสเตรเลีย เช่น การที่รัฐมีพันธะที่จะใช้ทรัพยากรสาธารณะจำนวนมากมายให้เป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านรัฐสวัสดิการ ตลอดจนการใช้กลไกทางนโยบายอย่างหลากหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสังคมเหล่านี้ ทำให้เข้าใจได้ว่า นโยบายรัฐสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลียเป็นแบบบรรเทาทุกข์

๓.๔ มาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ ตั้งอยู่ตอนใต้ของคาบสมุทรเกาหลี โดยมีเส้นขนานที่ ๓๘ แบ่งกั้นระหว่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) มีพื้นที่ประมาณ ๘๘,๓๘๒ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๔.๕ ของพื้นที่คาบสมุทรเกาหลี (หนึ่งในห้าของประเทศไทย) มีเมืองหลวงชื่อกรุงโซล (Seoul) เมืองที่สำคัญมีเมืองปูซาน แดจอน แดกู อินชอน และกวางจู มีจำนวนประชากรประมาณ ๔๘.๒ ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลข

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘^{๔๗} ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ ๑.๑ ล้านคน อัตราการตายของทารกลดลงอย่างต่อเนื่อง อายุขัยเพิ่มสูงขึ้น การเติบโตของจำนวนประชากรเป็นไปอย่างช้าๆ เพราะอัตราการเกิดค่อนข้างต่ำ ประชากรในกลุ่มอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี มีจำนวนลดน้อยลงเหลือร้อยละ ๑๗.๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ประชากรในกลุ่มอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๑.๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ รายได้ประชาชาติต่อหัวเท่ากับ ๒๒,๐๕๐ เหรียญสหรัฐ มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้พิจารณาได้จากอัตราการรู้หนังสือที่เพิ่มสูงขึ้น และตัวชี้วัดด้านการพัฒนามนุษย์อื่นๆ คีขึ้น ในด้านสถานะทางการเมืองมีการพัฒนาดีขึ้น ประชาชนเกาหลีพึงพอใจกับสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตย ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้เติบโตเร็วมาก โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๕.๔ ต่อปี ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๓ แม้กระทั่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศเกาหลีใต้ยังคงรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างดี

ในส่วนของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ น่าจะกล่าวได้ว่าประเทศเกาหลีใต้ใช้นโยบายรัฐสวัสดิการที่ค่อนข้างชัดเจนมากที่สุดของกลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย โดยได้ให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญที่บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในหลายฉบับ นอกจากนี้ประเทศเกาหลีใต้ยังได้ออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเลี้ยงดูเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๒ (Infant Care Act ๑๙๙๙) และมีแผนงานในการจัดสวัสดิการสังคมหลายแผนงาน โดยแต่ละแผนงานอยู่ภายในกรอบของแผนงานหลักที่เป็นแผนงานความมั่นคงทางสังคมและแผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น แต่ในการศึกษานี้ขอกล่าวเพียงให้เห็นภาพรวมของแผนงานสวัสดิการสังคมพอสังเขป โดยเน้นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญของเกาหลีใต้ ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

^{๔๗} กระทรวงการต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐, จาก

๓.๔.๑ มาตรการตามแผนงานสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคมทั้งในเรื่องของกฎหมาย และมาตรการตามแผนงานนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว จึงมีนักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า “รัฐสวัสดิการ” กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ โดยมองว่ารัฐสวัสดิการในประเทศเกาหลีใต้เกิดจากพื้นฐานสำคัญสองประการ คือ

๓.๔.๑.๑ แผนงานความมั่นคงทางสังคม และ

๓.๔.๑.๒ แผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน^{๔๘}

๓.๔.๑.๑ แผนงานความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes)

เป็นแผนงานที่เน้นการจ่ายเงินสมทบจากประชาชน ประกอบด้วยแผนงานย่อย ๔ แผนงาน ได้แก่

๑) แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme – IACI) เป็นแผนงานการประกันสังคม แผนงานแรกของประเทศเกาหลีใต้ ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ แต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ แผนงานนี้ให้หลักประกันนายจ้างรายที่ไม่มีกรชดเชยการประสบอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมให้กับลูกจ้างของตน จึงเป็นภาระทางการเงินของนายจ้างโดยลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียว ต่อมาเมื่อกฎหมายการประกันสุขภาพได้ประกาศใช้บังคับ นับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ การประกันสุขภาพ จึงกลายเป็นกิจการที่บังคับกับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ ๕๐๐ คนขึ้นไป จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ส่วนสถานประกอบการที่มีคนงานน้อยกว่า ๕๐๐ คนนั้น ได้กำหนดเป็นทางเลือกให้เป็นไปตามความสมัครใจ

๒) แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme - NHI) เป็นแผนงานที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายครูโรงเรียนเอกชนและข้าราชการ (Civil Servants and Private School Teachers Law) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อมาได้ขยายออกไปจนครอบคลุมผู้อยู่ในการเลี้ยงดูของข้าราชการทหารและผู้ที่ได้รับบำนาญ เห็นได้ว่าพัฒนาการของแผนงานการประกันสุขภาพ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ และเริ่มขยายการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คน ๑๖ คน ๑๐๐ คน และ ๓๐๐ คนขึ้นไป ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ

^{๔๘} กระทรวงการพัฒนาระบบสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เล่มเดิม. หน้า ๗๕-๗๑.

โดยได้ร่วมแผนงานสำหรับลูกจ้างในภาคสาธารณะและครูโรงเรียนเอกชนเข้ากับเกษตรกร คนงานนอกระบบ และผู้ประกอบการอาชีพอิสระเข้าด้วยกัน ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจ่ายสมทบในอัตราที่น้อยลงกว่าเดิม

๓) แผนงานการประกันเงินบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme - NPI) ได้จัดทำขึ้นเพื่อจะให้ความคุ้มครองกับกลุ่มประชาชนที่ทำงาน แต่ไม่ครอบคลุม แผนงานเงินบำนาญผู้ประกอบการ แนวความคิดในแผนงานนี้กำหนดให้ออกเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และระยะแรก กฎหมายนี้ครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างที่มีเงินเดือนประจำ ที่อยู่กับสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายบำนาญแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ครอบคลุมคนทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ส่วนเกษตรกร ชาวประมง ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และลูกจ้างนอกระบบ สามารถเลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

๔) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Insurance Scheme - NEI) แผนงานนี้ให้ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน สำหรับคนงานที่ตกลงจ่ายเงินทุน สำหรับการฝึกอบรมสำหรับคนว่างงานหรือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างซึ่งเข้ารับการฝึกอบรมทั้งในสถาบันของรัฐและเอกชน ตลอดจนให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่สามารถรักษาการจ้างงานลูกจ้างเอาไว้ โดยไม่ได้ปลดออกจากการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในการให้เงินอุดหนุนนายจ้างและการจ่ายเงิน เพื่อการฝึกอบรมของคนว่างงาน จะเก็บเงินจากนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว

๓.๔.๑.๒ แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Public Assistance Program – PAP)

เป็นแผนงานที่ประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ประกอบด้วย แผนงานย่อยๆ อีก ๓ แผนงาน ได้แก่

๑) แผนงานให้การสงเคราะห์ด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance) ซึ่งเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นแผนงานที่ใช้การทดสอบคุณสมบัติ เป็นเครื่องมือ โดยเน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ เช่น การศึกษา การมีที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์มารดา และการฉาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น แผนงานนี้จัดทำขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่สามารถจะทำงานหารายได้เลี้ยงตนเอง เนื่องจากความชราภาพและความพิการหรือทุพพลภาพ หรือคนที่สามารถทำงานได้แต่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาส คนสูงอายุ คนพิการ เด็กเร่ร่อน และผู้หญิงที่เผชิญกับภาวะยากไร้

๒) แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance) เป็นแผนงานที่ให้ความสำคัญในสองเรื่องงานย่อย คือ งานสงเคราะห์ด้านการดำรงชีวิตและงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยให้ประโยชน์ทดแทนทั้งที่เป็นตัวเงิน (In cash) และไม่เป็นตัวเงิน

๓) แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ (Medical assistance) แผนงานนี้ให้ประโยชน์ทดแทนที่เป็นการให้บริการแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้ให้ประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบของเงินสงเคราะห์

ประชาชนของประเทศเกาหลีใต้ประมาณร้อยละ ๗.๗ ของประชากรทั้งหมดได้รับประโยชน์ทดแทนจากแผนงาน PAP นี้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายย่อยๆ อีก ๓ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมภายใต้ PAP ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชน (Public protection Law) กฎหมายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster Relief Law) และกฎหมายการคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical Protection Law)

จะเห็นได้ว่า ประเทศเกาหลีใต้มีการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐและปฏิบัติตามแผนงานด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญทั้ง ๓ แผนงาน ไม่ว่าจะเป็นแผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme ๑๙๘๘) การขยายแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme ๑๙๘๘) และแผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Scheme ๑๙๕๕) แผนงานทั้งสามเป็นแผนงานที่นำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้อย่างเต็มรูปแบบ

๓.๔.๒ การจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ (South Korea – Constitution (๑๙๘๘))

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ประเทศเกาหลีใต้มีมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคมทั้งในเรื่องของกฎหมายและมาตรการตามแผนงานนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับมาตรการทางกฎหมายจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับจำแนกกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเฉพาะไม่ว่าจะเป็นกลุ่มของเด็ก กลุ่มคนชรา กลุ่มครอบครัว หรือแม้กระทั่งกลุ่มสตรี เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศเกาหลีใต้ได้บัญญัติเรื่องสวัสดิการสังคมไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกด้วย และใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือ ค.ศ. ๑๙๘๘ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะเปรียบได้กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับเก่าของไทยในหลายฉบับที่กำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ดังกล่าว มีหลักการสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังเช่น มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า

๑) บรรดาพลเมืองของรัฐทั้งหมด พึงได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคม ในฐานะที่เป็นมนุษย์

๒) รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและความปลอดภัยทางสังคม

๓) รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการสังคมและสิทธิสตรี

๔) รัฐมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งหมด ในอันที่จะบรรลุผลเรื่องสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและเยาวชน

๕) พลเมืองของรัฐซึ่งไร้ความสามารถในอันที่จะประกอบอาชีพเลี้ยงดูตัวเอง ด้วยเหตุผลทางสภาพร่างกาย โรคภัยไข้เจ็บ ความชราภาพ หรือเหตุผลอื่นๆ สามารถได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๖) รัฐมีหน้าที่ในอันที่จะป้องกันภัยอันตราย และปกป้องพลเมืองของรัฐให้พ้นจากภัยดังกล่าว^{๔๕}

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความรับรองคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ส่งเสริมเรื่องสวัสดิการสังคมและความปลอดภัยทางสังคม ส่งเสริมสวัสดิการสังคมและสิทธิสตรี สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและเยาวชน แต่ยังมีกฎหมายอื่นกำหนดวิธีดำเนินการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายไว้อีกด้วย

๓.๔.๓ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๙๕ Amended ๒๐๐๕)

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว (Single-parent family welfare Act) ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายลูกบทที่ออกตามแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ว่า “เพื่อส่งเสริมด้านสวัสดิการสังคม

^{๔๕} South Korea – Constitution ๑๙๘๘, Article ๓๔ (Welfare)

(๑) All citizens are entitled to a life worthy of human beings.

(๒) The State has the duty to endeavor to promote social security and welfare.

(๓) The State endeavors to promote the welfare and rights of women.

(๔) The State has the duty to implement policies for enhancing the welfare of senior citizen and the young.

(๕) Citizens who are incapable of earning a livelihood due to a physical disability, disease, old age, or other reasons are protected by the State under the conditions as prescribed by law.

(๖) The State endeavors to prevent disasters and to protect citizens from harm there from.

ในเรื่องที่อยู่อาศัยและสุขภาพตามสมควรแก่ชนบทธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียวให้สามารถดูแลตนเองได้เป็นสำคัญ^{๕๐} โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ มีเนื้อหาทั้งหมด ๕ หมวด รวม ๓๐ มาตรา กฎหมายฉบับนี้ออกใช้บังคับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙) ผ่านการแก้ไขปรับปรุงมาหลายครั้ง โดยเฉพาะปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ได้แก้ไขถึง ๓ ครั้ง และแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมการแก้ไขกฎหมายนี้ทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ในแต่ละหมวดมีเนื้อหา ดังนี้

- | | |
|--------|---|
| หมวด ๑ | ว่าด้วยเรื่องบททั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ |
| หมวด ๒ | ว่าด้วยเรื่องรายละเอียดของงานสวัสดิการสังคมที่จะปฏิบัติ ตั้งแต่มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๘ |
| หมวด ๓ | ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการสังคมครอบครัวเดี่ยว ตั้งแต่มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๔-๒ |
| หมวด ๔ | ว่าด้วยเรื่องค่าใช้จ่าย ตั้งแต่มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๒๖ |
| หมวด ๕ | ว่าด้วยเรื่องบทบัญญัติเพิ่มเติม ตั้งแต่มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ |
- บทเฉพาะกาล ว่าด้วยเรื่องกรณีผลบังคับใช้ของกฎหมายนี้

๓.๔.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้

- ๑) แนวความคิดในเรื่องการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับที่อยู่อาศัยและสุขภาพตามสมควรแก่ชนบทธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียวให้สามารถดูแลตนเองได้
- ๒) แนวความคิดในการกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว
- ๓) แนวความคิดในการกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว
- ๔) แนวความคิดในเรื่องความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการทำงานของครอบครัวเดี่ยว

^{๕๐} Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ (Amended ๒๐๐๕.)

“Article ๑ (Purpose) The purpose of this Act is to contribute to the stabilization of living and the promotion of welfare of the single-parent families by assisting them to lead healthy and cultural lives.”

๕) แนวความคิดในการกำหนดถึงขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสที่แยกกันอยู่ หรือคู่สมรสที่ทิ้งร้างไม่รับผิดชอบ คู่สมรสที่ไร้ความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพ คนโสดแต่ไม่รวมถึงบุคคลที่อยู่กินกันโดยไม่ได้สมรส บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล หรือบุคคลอื่นตามที่กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัวกำหนด เป็นต้น

๖) แนวความคิดในการกำหนดให้มีผู้ให้คำปรึกษาปัญหา โดยจัดตั้งสำนักงานให้คำปรึกษาด้านสวัสดิการสังคมครอบครัวเดียวกัน อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าการรัฐเขตการปกครองพิเศษ หรือนายกเทศมนตรี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) แนวความคิดในการกำหนดให้มีการวิจัยและรายงานผล โดยกำหนดให้หัวหน้าเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัวอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยเจ้าหน้าที่ที่ทำการคุ้มครองและจัดสวัสดิการดังกล่าวมีหน้าที่ต้องลงทะเบียน บันทึก จัดทำ รวมทั้งเก็บข้อมูลในสภาพที่แท้จริง

๘) แนวความคิดในการกำหนดแนวทางการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์และสวัสดิการสำหรับครอบครัวเดี่ยว เช่น ช่วยเหลือเรื่องสถานที่พักอาศัยสำหรับบิดาหรือมารดาและเด็กที่ได้รับความเดือดร้อนในลักษณะบ้านพักอาศัยชั่วคราวหรือสถานสงเคราะห์ การช่วยเหลือหญิงที่ตั้งครรภ์โดยมิได้ให้พักอาศัยในสถานสงเคราะห์และมีกำหนดเวลาในการฟื้นฟู เป็นต้น

๙) แนวความคิดที่กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานสงเคราะห์ สำหรับเอกชนหากจะจัดตั้งสถานสงเคราะห์จะต้องขออนุญาตจัดตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนดเรื่องมาตรฐานของสถานสงเคราะห์ หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการสถานสงเคราะห์ การปิดสถานสงเคราะห์กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยต้องทำประชามติในการปิดสถานสงเคราะห์นั้นด้วย

๑๐) การกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม

๑๑) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกคืนเงินอุดหนุนทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีองค์กรที่จัดสวัสดิการสังคมทำผิดกฎหมายหรือข้อกำหนด หรือได้เงินอุดหนุนมาด้วยการหลอกลวงหรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเอง

๑๒) การกำหนดให้สถานสงเคราะห์และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบังคับคดี

๑๓) แนวความคิดเรื่องการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้จัดตั้งสถานสงเคราะห์ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผู้ที่ฝ่าฝืนดำเนินกิจการสถานสงเคราะห์ภายหลังที่ถูกสั่งให้ปิดดำเนินกิจการแล้ว ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสามล้านบาท

๑๔) การกำหนดให้ผู้แทนขององค์การสวัสดิการสังคม ลูกจ้าง หรือบุคคล ที่ได้รับการจ้างไว้ในองค์การ กระทำผิดกฎหมายหรือกระทำโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติใดๆ ต้องได้รับโทษ ตามที่กำหนด

๓.๔.๕ บทบาทขององค์กรเอกชนกับการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศเกาหลีใต้^{๕๐}

องค์กรเอกชน (NGOs) ของประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นมากมาย รวมไปถึง สหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีสหภาพแรงงานประมาณ ๕,๖๕๘ แห่ง ที่ดำเนินงานและมีสถานภาพเป็น NGOs ขณะเดียวกันมีองค์กรเอกชนที่ไม่ได้ดำเนินการ แบบสหภาพแรงงานอีกประมาณ ๖,๐๐๐ แห่ง และเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในเชิงประชาสังคม สหภาพแรงงานมีสมาชิกอยู่ประมาณ ๑,๕๒๖,๐๐๐ คน และองค์กรเอกชนมีสมาชิกประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน มีองค์กรเอกชนบางองค์กรที่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณและการสนับสนุนอื่นๆ จากรัฐบาลอย่างมาก องค์กรเอกชนส่วนใหญ่ของเกาหลีโดยเฉพาะที่ดั่งขึ้นหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาล สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) องค์กรเอกชนที่เน้นการเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำงาน ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาทิ เรื่องสิ่งแวดล้อม การขจัดมลภาวะ การพัฒนาการเมืองที่สะอาด และประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมและสิทธิสตรี เป็นต้น

๒) องค์กรเอกชนที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง สมาคมแพทย์ สมาคมเภสัชกรและอื่นๆ ที่มักเน้นผลประโยชน์ ตามวิชาชีพหรือกลุ่มพวกของตน

องค์กรเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการสร้างกระแสความคิดเห็นของสาธารณชน ทำให้มีพลังกดดันรัฐบาลและหรือพรรคการเมือง ในอันที่จะให้ยอมรับหรือไม่ให้ยอมรับนโยบายใด นโยบายหนึ่ง เช่น องค์กรประชาชนพันธมิตรเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Citizens' Alliance for Economic Justice - CAEJ) เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายบังคับประชาชนให้ชื่อจริงในการเปิดบัญชี ธนาคาร (Real Name Account Act ๑๕๕๓) ซึ่ง CAEJ ได้รณรงค์อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนประสบความสำเร็จ หรือกรณีองค์กรพลังเอกภาพเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Solidarity

^{๕๐} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เล่มเดิม. หน้า ๘๓-๘๔.

for participative Democracy – SPD) ได้สร้างกระแสแรงจูงใจเพื่อสิทธิของผู้ที่ถือหุ้นส่วนน้อย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

๓.๔.๖ แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้

๑) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นความมั่นคงในการทำงาน การปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรม และการให้ความคุ้มครองทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่กล่าวถึงกันมากในคณะกรรมการไตรภาคี (Tripartite Commission) ที่ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามา อย่างไรก็ตาม จากการที่มักมีผลประโยชน์ขัดกันตลอดเวลา จึงเป็นการยากที่จะบรรลุความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นต่างๆ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงบ่อยครั้ง แต่รัฐบาลมักจะยอมจำนนต่อการเรียกร้องของบรรดาสมาคมนักวิชาชีพด้านการแพทย์และสุขภาพ

๒) แนวนโยบายที่เน้นความครอบคลุม (Coverage) โดยมีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมด้วยการปฏิรูปโครงสร้างความปลอดภัยทางสังคม และได้พัฒนาไปจนถึงการสร้างระบบสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบจากรัฐบาลของประธานาธิบดีคิมแดจุง ที่พยายามออกแบบระบบสวัสดิการขึ้นมาใหม่โดยพยายามขยายความครอบคลุมออกไปให้ถึงประชาชนมากที่สุดด้วยมาตรการต่างๆ หลายประการ เช่น การขยายแผนงานการประกันการว่างงานให้ครอบคลุมสถานประกอบการทุกแห่งในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ การขยายแผนงานบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมผู้ประกอบการอิสระในเขตเมืองในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ การรวมแผนงานด้านการประกันสุขภาพที่กระจัดกระจายอยู่เข้าไว้ในระบบสุขภาพแห่งชาติ และการขยายแผนงานการประกันชดเชยอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมทุกสถานประกอบการในเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. ๒๕๔๓^{๕๒} เป็นต้น

๓) แนวนโยบายที่เน้นความเป็นไปได้จริง (Feasibility) โดยคณะกรรมการไตรภาคีได้บรรลุข้อตกลงในการรวมแผนงานการประกันสังคม ๔ แผนงานเข้าไว้ด้วยกันเป็นระบบความมั่นคงที่เป็นเอกภาพระบบเดียว แต่การรวมระบบการจัดการด้านการเงินของการประกันสุขภาพยังไม่มีความแน่นอน ไม่เหมือนกับการรวมแผนงานด้านการประกันสังคม ๔ แผนงานยิ่งไปกว่านั้นความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างคนงานและผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมประการหนึ่ง

^{๕๒} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แหล่งเดิม. หน้า ๘๘- ๘๙.

๔) แนวนโยบายที่เน้นความยั่งยืนด้านการเงิน (Financial Sustainability) เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงที่สำคัญ ก็คือ การประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) เคยประสบกับความยากลำบาก ในครั้งที่เกิดวิกฤตทางการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น ปัญหาที่เร่งด่วนที่สุดของการประกันสุขภาพแห่งชาติ ก็คือ การเร่งแสวงหาหนทางปิดรูรั่วไหลและประกาศกำหนดมาตรการหลายประการ รวมทั้งการจัดตั้งระบบเก็บภาษีจากบุหรี่ ยาสูบ ให้มากขึ้น การเพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐบาล และการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบ

๕) แนวนโยบายที่เน้นความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equity) สังคมของประเทศเกาหลีใต้เป็นสังคมที่มีความเชื่อดั้งเดิมในลัทธิขงจื้อ (Confucianism) ความคิดที่มองว่าผู้ชายเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงาน กล่าวคือ แรงงานหญิงจะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในตลาดแรงงานเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาย จึงได้ออกกฎหมายการจ้างงานอย่างเสมอภาคทางเพศ (Employment Law for Gender Equality) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาผู้หญิงในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ (Women's Development Act ๑๙๙๕ Amended ๒๐๐๕)

๖) แนวนโยบายที่เน้นต้นทุนการบริหาร (Costs of Administration) รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้จะจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นต้นทุนการบริหารงานให้แก่แผนงาน รวมทั้งให้เงินอุดหนุนการบริหารกับกองทุนประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระในภูมิภาค และจ่ายเงินอุดหนุนให้กับเงินสมทบค่าประกันบำนาญจากเกษตรและชาวประมง แต่ในระยะหลังรัฐบาลพยายามจะตัดงบประมาณด้านนี้

๗) แนวนโยบายที่เน้นการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมาย (Targeting) ในเรื่องการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมาย พิจารณาไปที่แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมเป็นสำคัญ แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมนั้นถูกมองว่า เป็นแผนงานที่เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่เป็นทางการและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนยากจน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนจนให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างน้อยที่สุดอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ โดยรัฐบาลจะให้เงินสงเคราะห์ สำหรับประชาชนทุกคนที่มีระดับรายได้แต่ละเดือนต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด

๘) แนวนโยบายที่เน้นความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ (Accountability and Transparency) รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการแผนงานทางสังคม ๔ แผนงาน ทั้งนี้ หมายความว่า รัฐบาลไม่เพียงแต่ต้องควบคุมดูแลแผนงาน แต่ยังต้องพยายามทำให้แต่ละแผนงานมีเสถียรภาพทางการเงิน ดังนั้น รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแล

และบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมอย่างสม่ำเสมอ การจัดสรรเงินงบประมาณและการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนให้เป็นที่ไปอย่างเปิดเผยและโปร่งใสต่อสาธารณชน

๓.๕ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กับมาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กับมาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมของทั้ง ๓ ประเทศ ดังที่กล่าว พบความแตกต่างในเนื้อหา และสาระสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะขอกกล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

๓.๕.๑ ความแตกต่างในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ได้พบความแตกต่างในเนื้อหาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้สำหรับให้รัฐบาล หรือฝ่ายปกครองใช้เป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคม ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๙๒ แต่ก่อนหน้านั้น ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ เพื่อให้เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการทางด้านสวัสดิการสังคม

ประเทศแคนาดา ไม่ได้มีบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญถึงเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากประเทศแคนาดามีกฎหมายพื้นฐานในการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (Federal Level) และในระดับมลรัฐ (Provincial level) ใช้บังคับอย่างชัดเจนอยู่แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายในระดับสหพันธรัฐได้จัดทำในรูปแบบของประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ในรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างๆ ของประชาชนและชนเผ่าไว้เป็นสำคัญ

ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียก็มีได้มีบทบัญญัติ เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคล้ายกับรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา แต่รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและการเลี้ยงดูเด็ก กฎหมายว่าด้วยเงินสงเคราะห์ คนชราหรือผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์เด็ก ห้างหม้าย ผู้ว่างงาน ให้ได้รับประโยชน์จากการรักษาพยาบาล ตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๑ (๒๒) (๒๓) และ (๒๓ A)

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถึงหมวดแนวนโยบาย แห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ได้บัญญัติ แนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ตลอดจนการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในเรื่องสวัสดิการสังคมไว้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญ (South Korea – Constitution (๑๙๘๘) Article ๓๔ (Welfare)) ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง สวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความรับรองคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคม ให้แก่ประชาชน ส่งเสริมเรื่องสวัสดิการสังคมและความปลอดภัยทางสังคม ส่งเสริมเรื่องสวัสดิการสังคม และสิทธิสตรี สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและเยาวชน แต่ยังมีกฎหมายอื่นกำหนดวิธีดำเนินการ ในแต่ละกลุ่มเป้าหมายไว้อีกด้วย

๓.๕.๒ ความแตกต่างในมาตรการทางกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ ได้พบความแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปข้อแตกต่างกันในมิติต่างๆ ดังนี้

๓.๕.๒.๑ ความแตกต่างในเหตุผลและวัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกบังคับใช้ภายใต้เหตุผลที่ว่า “มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์ คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัด สวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นที่ไปอย่างทั่วถึง

เหมาะสม และเป็นธรรม” ถึงแม้ว่าการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้มีได้ดำเนินการในรูปแบบของสถาบันโดยแท้ แต่รัฐยังคงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการสังคม เพียงแต่กระจายภารกิจในเรื่องดังกล่าวให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐและองค์กรเอกชนช่วยดำเนินการ ส่วนงบประมาณที่ใช้ในการจัดสวัสดิการยังเป็นของรัฐ ซึ่งใช้จ่ายโดยพิจารณาจากเงื่อนไขในเรื่องของโครงการที่องค์การสวัสดิการสังคมยื่นขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเข้ามา จึงยังเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ แต่มีตัวแทนซึ่งก็คือองค์การสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง

ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา ออกใช้บังคับเพื่อกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือหรือให้ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย โดยแยกเป็นกลุ่มเฉพาะทาง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มคนชรา คนพิการ ผู้เป็นหม้าย ผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้เกษียณอายุ และกลุ่มของเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับประโยชน์อย่างไรในการจัดสวัสดิการสังคม และในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ยังคงเป็นรูปแบบรัฐจัดให้ในฐานะรัฐสวัสดิการ โดยให้อำนาจในแต่ละมลรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมได้อย่างอิสระตามแนวทางแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมนี้และกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละมลรัฐ

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) ออกใช้บังคับด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อรับรองคุ้มครองประชาชนชาวออสเตรเลียในเรื่องหลักประกันสุขภาพและสวัสดิการสังคม โดยมีสถาบันและคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ” ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลียนี้ดำเนินการโดยรัฐจัดให้ในฐานะรัฐสวัสดิการตามระบบการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบของสถาบัน

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๑๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ นั้น ออกใช้บังคับภายใต้วัตถุประสงค์ที่ว่า “เพื่อส่งเสริมด้านสวัสดิการสังคมในเรื่องที่อยู่อาศัยและสุขภาพตามสมควรแก่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียวให้สามารถดูแลตนเองได้เป็นสำคัญ” ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้นี้จัดอยู่ในรูปแบบรัฐจัดให้ในฐานะรัฐสวัสดิการเช่นเดียวกัน

๓.๕.๒.๒ ความแตกต่างในเนื้อหาและสาระสำคัญ

จากการศึกษา พบความแตกต่างในเนื้อหาและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศอย่างชัดเจน แต่ในการศึกษานี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์ความแตกต่างเฉพาะประเด็นแห่งสมมติฐานใน ๕ ประการหลัก กล่าวคือ

๑) ความแตกต่างในเรื่องของคณะกรรมการจัดสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมใน ๓ ระดับ กล่าวคือ มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดในกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและคณะกรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย

กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการจัดสวัสดิการสังคม อย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในส่วนจากรัฐบาลกลางและในแต่ละมลรัฐ จึงไม่ได้ดำเนินการในรูปแบบขององค์กรกลุ่มที่มีคณะกรรมการเป็นผู้ขับเคลื่อนภารกิจตามกฎหมาย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) มีคณะกรรมการขับเคลื่อนภารกิจในการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพแต่เพียงคณะกรรมการเดียว มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน ๑๕ คน ซึ่งน่าจะเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ นั้น มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการจัดสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ อีกทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย

๒) ความแตกต่างในเรื่องของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมไว้ โดยเรียกว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” และกำหนดหมายความไว้ว่า คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กำหนด กลุ่มบุคคลเป้าหมายดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กว้างมาก

ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยจำแนกเป็นลักษณะของแต่ละกลุ่มบุคคลที่ชัดเจน ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ได้รับการช่วยเหลือและประโยชน์จากการประกันตน ซึ่งก็คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มคนพิการ คนว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุ ผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้เป็นหม้าย เด็กกำพร้า และโรงเรียนของรัฐและของเอกชน ในส่วนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแคนาดาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุให้ประชาชนสี่กลุ่มต่อไปนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย และบุคคลผู้บริการ

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการบริการดูแลผู้สูงอายุ การบริการดูแลเด็ก (รวมถึงการบริการหรือการจัดให้ในรูปแบบของการศึกษา การฝึกอบรมและการทำงานแก่ผู้ปกครองเด็ก) การบริการบุคคลผู้ไร้ความสามารถ การช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักอาศัย (รวมถึงโครงการที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศมีบ้านเป็นของตนเอง และที่สำคัญต้องเป็นโครงการที่เน้นเรื่องความถาวรในระยะยาว และรวมถึงการสร้างสถานที่พักชั่วคราวในภาวะที่เกิดวิกฤตขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยเป็นการสร้างบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หรือช่วงเวลาที่เกิดปัญหาภัยธรรมชาติ) การบริการสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเด็ก (รวมถึงการบริการดูแลในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและการรับมรดกแทนที่เด็ก) และบริการชุมชนอื่นๆ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสที่แยกกันอยู่ หรือคู่สมรสที่ทิ้งร้างไม่รับผิดชอบ คู่สมรสที่ไร้ความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพ คนโสด แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่อยู่กินกัน โดยไม่ได้สมรส บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล หรือบุคคลอื่นตามที่กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัวกำหนด

๓) ความแตกต่างในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม โดยเรียกว่า “องค์กรสวัสดิการสังคม” ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่ง “องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา กำหนดให้รัฐมนตรีสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมนี้

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคม ของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๑ Amended ๒๐๐๑) ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการของออสเตรเลีย ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดส่วนที่ว่าด้วยสถานที่ หน้าที่และอำนาจของสถาบัน ส่วนที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์และการประชุมของสถาบัน ส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการของสถาบัน และส่วนที่ว่าด้วยเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของสถาบัน

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว^{๕๓}

๔) ความแตกต่างในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์ไว้ว่า “องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ องค์กรประกอบขององค์กรสาธารณประโยชน์นั้น ประกอบด้วย มูลนิธิหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชน

^{๕๓} Article ๒ (Responsibility of State, etc.)

(๑) The State and local governments shall be responsible for promoting the welfare of the single-parent family.

(๒) All citizens shall cooperate in promoting the welfare of the single-parent family.

ที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้จะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ และเมื่อได้รับการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว มีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากรัฐตามโครงการสวัสดิการสังคมที่ได้เสนอรับการสนับสนุนเข้ามา

กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๕๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๕๘๑) ของประเทศแคนาดา มิได้กำหนดในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์ อย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว กำหนดแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ รัฐบาลกลางจึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้แต่ละมลรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมเองโดยมิได้ใช้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรภาคเอกชนเข้ามาเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคม ของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๕๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๕๘๗ Amended ๒๐๐๑) ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพ และสวัสดิการของออสเตรเลีย โดยทำในรูปแบบรัฐสวัสดิการที่มีสถาบันสวัสดิการดำเนินการ แต่ทั้งนี้ยังให้สิทธิแก่มลรัฐที่จะดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนได้ตามความเหมาะสม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มี ผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๕๘๕ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกคน ร่วมมือกันในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคม ที่ไม่ผ่านองค์กรภาคเอกชนใดๆ แต่มุ่งเน้นความร่วมมือของทุกคน นอกจากนี้ยังได้ยึดหลักแนวความคิด ในเรื่องความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการทำงานของครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเท่ากับว่า รัฐมุ่งแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทำงานและพึ่งตนเองมากกว่ารอการช่วยเหลือ จากรัฐอันเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

๕) ความแตกต่างในเรื่องกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม” เพื่อเป็นทุนใช้จ่าย ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจบริหารจัดการและ

มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน มีการตรวจสอบบัญชีเงินกองทุน และมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการส่งคืนเงินอุดหนุน

กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา กำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการสังคมหรือกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในด้านสวัสดิการสังคม โดยได้รับการบริหารจัดการและกำกับดูแลภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้รัฐได้กำหนดกรอบวงเงินที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) กำหนดให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การตรวจสอบรายได้ในการประกันสุขภาพของประชาชน การบริหารการเงินที่จะนำไปเป็นค่าเช่าซื้อที่ดินหรือเช่าสำนักงาน การแต่งตั้งแทนหรือทนายความ การให้ทุน และการบริหารกองทุนที่เกิดขึ้นจากบรรดาทรัพย์สินที่เป็นเงิน และการนำเงินของสำนักงานไปลงทุนบริหารจัดการในการลงทุนแบบใดแบบหนึ่ง เพื่อนำดอกผลมาใช้เพื่อบริหารสำนักงาน จำหน่ายจ่ายแจก เอกสารเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการตีพิมพ์ และผลของการปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ ซึ่งมีใช้กองทุนเพื่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมหรือกองทุนด้านสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมตามแผนงานโครงการที่เสนอ โดยมีได้กระทำในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกคืนเงินอุดหนุนทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีองค์กรที่จัดสวัสดิการสังคมทำผิดกฎหมายหรือข้อกำหนดได้เงินอุดหนุนมาด้วยการหลอกลวงหรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเอง

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของทั้ง ๔ ประเทศที่กล่าวมาข้างต้น มีความแตกต่างกันทั้งในหลักการและเหตุผล แตกต่างกันในเรื่องหาสาระ และแตกต่างกันในทางความคิด ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นชาติพันธุ์ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมและประเพณี สภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนถึงระบบการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน จึงทำให้แนวทางหรือแนวความคิดในการจัดสวัสดิการสังคมนั้นแตกต่างกัน

บทที่ ๔

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

กฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสมีอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับจะมีหลักการและสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามแต่ละกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นกลุ่มบุคคลประเภทใด ในส่วนของกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมนั้น ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับ ด้วยหลักการและเหตุผลที่ว่า มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนา เด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม^๑

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มิใช่กฎหมายที่กำหนดสิทธิและวิธีการใช้สิทธิของบุคคลที่สมควรได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ อีกทั้งมิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการสงเคราะห์ของรัฐที่จะให้แก่บุคคล ซึ่งเป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ตามเจตนารมณ์ มาตรา ๘๐ ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย

^๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐, ตอนที่ ๕๔ก. หน้า ๒๐.

จากการศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายนี้ พบว่ามีประเด็นปัญหาอย่างน้อย ๕ ประการ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอันทำให้การบังคับใช้และการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่อาจบรรลุเป้าประสงค์ตามเจตนารมณ์ได้ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของการใช้บังคับประมาณสามปีเศษ ซึ่งนับว่ายังน้อย แต่ก็ได้พบเห็นข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ว่ามีข้อด้อยอันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนภารกิจตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในหลายประการ จึงเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ยกขึ้นว่ากล่าวในแต่ละประเด็นปัญหาดังนี้

๔.๑ ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ที่มีมากเกินไป จนทำให้เนื้อหาของกฎหมาย เต็มไปด้วยคณะกรรมการ และโดยเฉพาะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรค คัดค้านในกระบวนการสรรหาที่ไม่สามารถแต่งตั้งได้อย่างรวดเร็วคล่องตัว และเหมาะสมตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

๔.๒ ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพคือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใด ได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลืออย่างไร

๔.๓ ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐ นอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้วยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้

๔.๔ ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่า การส่งเสริมสนับสนุน

๔.๕ ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมและจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไว้แล้ว ควรจะกำหนดให้มีกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่น อีกหรือไม่

ในการศึกษานี้ จะได้พิจารณาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว โดยนำประสบการณ์ตรงและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ประกอบกับได้นำทฤษฎี แนวความคิดตามหลักวิชาการ และกฎหมายของต่างประเทศทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มาวิเคราะห์กับปัญหาและอุปสรรคของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ได้พบจากการศึกษาครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๔.๑ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ที่มีมากเกินไปจนทำให้เนื้อหาของกฎหมายเต็มไปด้วย คณะกรรมการ และโดยเฉพาะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เกิดเป็นปัญหา และอุปสรรค ดัดขัดในกระบวนการสรรหาที่ไม่สามารถแต่งตั้งได้อย่างรวดเร็วคล่องตัวและเหมาะสม ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย และการกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เปรียบเสมือนมอบอำนาจในการบริหารจัดการและการตัดสินใจ ให้แก่บุคคลเพียงคนเดียว

๔.๑.๑ ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมแห่งชาติ^๒ ที่มีมากเกินไป โดยประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๖ ตำแหน่ง คณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน ๘ คน และ คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ มีจำนวนทั้งสิ้น ๕ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์^๓ รวมจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติทั้งสิ้น ๓๑ คน

๔.๑.๒ ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมจังหวัด^๔ ที่มีมากเกินไป โดยประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๐ ตำแหน่ง คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวน ๓ คน คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ จำนวน ๔ คน มาจากการเลือกกันเอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์^๕

^๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๗.

^๓ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘.

^๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๑๗.

^๕ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘.

และคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวน ๓ คน^๖ รวมจำนวน องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งจังหวัดทั้งสิ้น ๒๐ คน

๔.๑.๓ ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร^๗ โดยประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๑๐ ตำแหน่ง คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จำนวน ๖ คน มาจากการเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์^๘ และคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จำนวน ๖ คน รวมจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น ๒๒ คน

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งสามระดับ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก เมื่อรวมจำนวนทั้งหมดแล้ว มีประมาณ ๙๕ คน นับว่าเป็นจำนวนมากเกินไป ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ กล่าวคือ

๑) ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีจำนวนมากเกินไป ทำให้เป็นอุปสรรค ในการนัดวันประชุมที่ไม่อาจกำหนดให้ตรงกับช่วงระยะเวลาที่กรรมการแต่ละคนว่างเว้นจากภารกิจ ประจำของตนได้ จึงทำให้การประชุมเกิดขึ้นน้อยครั้ง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๐ ว่างนับแต่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ได้มีการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติไปแล้วทั้งสิ้น ๑๐ ครั้ง ซึ่งถือว่าน้อยมาก เพราะด้วยเหตุปัญหาดังที่กล่าว

๒) ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายสูง ทั้งด้านการเงิน เวลา การเดินทาง การอภิปรายที่ยาวเหยียด และบางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากขึ้นตามจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการ และยังใช้เวลาที่ยาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว

^๖ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘.

^๗ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๒๑.

^๘ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘.

๓) ปัญหาเรื่องข้อกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นการเพิ่มภารกิจให้นายกรัฐมนตรีมากเกินไป เพราะเหตุนี้งานของผู้ปฏิบัติไปเป็นภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะต้องควบคุมและกำกับดูแลผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว

๔) ปัญหาเรื่องการเลือกผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ มาเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ที่มีภารกิจเด่นและสมยอมกันเพื่อจะให้ได้รับเลือก อันทำให้การเลือกคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้สิทธิที่สุจริตในการกลั่นกรองคัดเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ แต่เกิดจากการจูงใจหรือการเจรจาต่อรองหรือการฮั้วกัน จึงทำให้คณะกรรมการเหล่านี้มิใช่ผู้แทนขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๕) ปัญหาเรื่องการตัดสินใจที่อ่อนแอและเกิดความยุ่งยากในการตัดสินใจ เพราะกรรมการที่มาจากองค์กรที่เท่าเทียมกันอาจมีความเกรงใจ ประนีประนอมค่อนข้างสูง จนทำให้เกิดการทะเลาะในการเสนอข้อเท็จจริงหรือเสนอแง่มุมอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ หรือมักเลื่อนการประชุมออกไปโดยไม่ปฏิบัติสิ่งใดเลย

๖) ปัญหาเรื่องบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างเป็นกลางเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะผู้ที่ต่ำกว่าย่อมต้องเห็นตามบุคคลที่มีอิทธิพลนั้น หรือมิฉะนั้นจะเกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มขึ้น

๗) ปัญหาเรื่องสมาชิกทุกคนยากที่จะรู้สึกว่าจะมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพราะจะไม่มีผู้ใดรู้สึกว่าเป็นการกระทำร่วมของกลุ่ม ความรับผิดชอบในผลงานจึงไม่ชัดเจนเหมือนการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

๘) ปัญหาเรื่องความเป็นเผด็จการกลุ่มย่อย ถ้ากรรมการคนหนึ่งควบคุมคณะกรรมการชุดนั้นด้วยการใช้อำนาจที่ไม่เห็นด้วย การทำงานของคณะกรรมการย่อมล้มเหลวจากกรรมการผู้นั้นโดยเสียงส่วนน้อยครอบงำความคิดเห็นของเสียงส่วนใหญ่ และนอกจากนี้ตำแหน่ง ประสบการณ์ ความรู้ ทักษะ อาจทำให้กรรมการเสียงข้างน้อยมีอิทธิพลเหนือกรรมการเสียงข้างมากได้^๕

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า มีเพียงกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) เท่านั้น ที่มีคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนภารกิจในการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพ แต่มีเพียงคณะกรรมการเดียว

^๕ ธรรมนิติย์ สุมันตกุล. (๒๕๔๗). แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ. หน้า ๓.

โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน ๑๕ คน อันเนื่องมาจากประเทศออสเตรเลียดำเนินการด้านการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบัน มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบอย่างชัดเจน คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการสถาบันด้วย

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดาและประเทศเกาหลีใต้ ไม่มีคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่มในการขับเคลื่อนภารกิจนี้ เนื่องจากทั้งสองประเทศจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคม อีกทั้งยังกำหนดให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้มีองค์กรกลุ่มที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งสามระดับ ซึ่งมีจำนวนมากเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวข้างต้น

๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส

ในปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้นจะเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลืออย่างไร ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า “บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด^{๑๐}” เป็นกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์ตามกฎหมายนี้ ซึ่งทับซ้อนกันกับกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายอื่นด้วย

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแล้ว เห็นว่าอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นกลุ่มอำนาจหน้าที่ตามภารกิจได้เป็น ๔ กลุ่มภารกิจ ดังนี้

^{๑๐} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๓.

- ๑) กลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ
- ๒) กลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ
- ๓) กลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการกำหนด
- ๔) กลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบ

ในแต่ละกรณีจะต้องให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงจะขับเคลื่อนภารกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไปได้ และหากยังมีได้ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่มีได้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และขาดความชัดเจนในบางกรณี กล่าวคือ

๑) ในกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการเสนอแนะ เช่น การเสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ทัวถึง และต่อเนื่อง การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม การเสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท ซึ่งหากไม่ดำเนินการดังกล่าวก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคได้

๒) ในกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบ เช่น ให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการต่างๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่เสนอต่อของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งหากไม่ได้ให้ความเห็นชอบดังกล่าวก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนงานและโครงการจัดสวัสดิการสังคมที่เสนอได้

๓) ในกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการกำหนด เช่น กำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคม กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม กำหนดมาตรฐานในการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งหากไม่ดำเนินการดังกล่าวก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคได้

๔) ในกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการวางระเบียบ เช่น วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุน วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง วางระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติ

การจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน วางระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการของกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ และการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ วางระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านวิชาการ และการพัฒนาบุคลากรให้แก่ักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร วางระเบียบเกี่ยวกับการคืนเงินอุดหนุนที่องค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับไป วางระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ให้คำนึงถึงหลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมหรือบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนด้วย

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงจะมีเครื่องมือขับเคลื่อนภารกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไปได้ ซึ่งในส่วนของกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการวางระเบียบ กลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบ และในกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการกำหนดเฉพาะการกำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม และการกำหนดมาตรฐานในการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นนักสังคมสงเคราะห์ เหล่านี้ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการแล้ว สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการเสนอแนะ และกลุ่มภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติในการกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคมนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติยังมิได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์การสวัสดิการสังคมไม่อาจจะดำเนินการตามความมุ่งหมายได้ เนื่องจากจะต้องรอการเสนอแนะและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กำหนดเป็นนโยบาย

การจัดสวัสดิการสังคมในภาพรวมเสียก่อน หรือรอการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคมนั้นเสียก่อน หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรสวัสดิการสังคม จึงจะมีเครื่องมือและแนวทางที่จะนำไปใช้ในการให้ความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในแต่ละเรื่องได้ ซึ่งหากข้อเสนอแนะหรือการกำหนดดังกล่าวนั้น เป็นประเด็นปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะไม่ตรงกับแนวความคิดหรือความต้องการของคณะรัฐมนตรี หรือขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น หรือเป็นข้อเสนอที่ตรงกับแนวนโยบายของพรรคการเมือง ฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลข้อเสนอนั้นก็คงต้องตกไป โดยมีได้คำนึงถึงว่าผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส จะได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ได้ เนื่องจากไม่รู้ว่าจะบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคม คือบุคคลกลุ่มใด เมื่อบุคคลกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้ไม่ชัดเจน ก็เกิดปัญหา ในส่วนของการทับซ้อนกันกับกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติ คู่คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงบุคคล ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส กลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย กลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้แก่ คนพิการซึ่งก็คือคนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่อง ทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ และแม้กระทั่งกลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการช่วยเหลือหรือ สงเคราะห์รองรับอยู่แล้ว และน่าจะครอบคลุมในบุคคลที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นด้วย แต่ถ้ามองในทางกลับกันประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสอาจได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น เพราะมีทางเลือกในการรับการช่วยเหลือได้หลายทาง และทำให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่อีกมิติหนึ่งอาจทำให้กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมเหล่านี้ เนื่องจากเกิดความสำคัญคิดว่าได้รับการช่วยเหลือ อย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว จึงยังเป็นผู้ตกขอบจากการช่วยเหลือเหมือนเดิมอันเป็นเหตุให้เกิด ความไม่ชัดเจนแน่นอนในการจัดสวัสดิการสังคมที่แท้จริง นอกจากนี้ในเรื่องเงินงบประมาณแผ่นดิน ที่มีอยู่อย่างจำกัดและความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในเรื่องนี้ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบในเรื่องของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส หรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศแล้วเห็นว่า ทั้งประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ ต่างกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมไว้อย่างชัดเจน เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยจำแนกเป็นลักษณะของแต่ละกลุ่มบุคคลที่ชัดเจน ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ได้รับการช่วยเหลือและประโยชน์จากการประกันตน ซึ่งก็คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มคนพิการ คนว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุ ผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้เป็นหม้าย เด็กกำพร้า และโรงเรียนของรัฐและของเอกชน ในส่วนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแคนาดาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุให้ประชาชนที่กลุ่มต่อไปนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย และบุคคลผู้บริการ

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการบริการดูแลผู้สูงอายุ การบริการดูแลเด็ก (รวมถึงการบริการหรือการจัดให้ในรูปแบบของการศึกษา การฝึกอบรมและการทำงานแก่ผู้ปกครองเด็ก) การบริการบุคคลผู้ไร้ความสามารถ การช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักอาศัย (รวมถึงโครงการที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศมีบ้านเป็นของตนเอง และที่สำคัญต้องเป็นโครงการที่เน้นเรื่องความถาวรในระยะยาว และรวมถึงการสร้างสถานที่พักชั่วคราว ในภาวะที่เกิดวิกฤตขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยเป็นการสร้างบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หรือช่วงเวลาที่เกิดปัญหาภัยธรรมชาติ) การบริการสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเด็ก (รวมถึงการบริการดูแลในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก และการรับมรดกแทนที่เด็ก) และบริการชุมชนอื่นๆ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสที่แยกกันอยู่ หรือคู่สมรสที่ทิ้งร้างไม่รับผิดชอบ คู่สมรสที่ไร้ความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพ คนโสดแต่ไม่รวมถึงบุคคลที่อยู่กินกันโดยไม่ได้สมรส บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล หรือบุคคลอื่นตามที่กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัวกำหนด

ดังนั้น ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ควรจะกำหนดให้ชัดเจนโดยจำแนกเป็นกลุ่มๆ ในลักษณะเดียวกับกฎหมายของประเทศแคนาดา ทั้งนี้อาจนำรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีมาเป็นฐานคิดในการแบ่งกลุ่มการเป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส

๔.๓ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพ

ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพที่ยังขาดความชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐ นอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “องค์กรสวัสดิการสังคม” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม และองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งคำว่า “องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชน ที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในส่วน ขององค์กรสาธารณประโยชน์นั้น ประกอบด้วยมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงาน เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กำหนด จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายนี้มีทั้งหน่วยงานของรัฐ และ หน่วยงานที่เป็นเอกชน แต่คำว่าหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม กฎหมายนี้ มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด หรือ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด จึงเป็นการนิยามความหมายอย่างกว้างเกินไป ทำให้ไม่อาจทราบ ได้ว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้างที่รับผิดชอบดำเนินการในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม อันส่งผลให้กลุ่มบุคคลผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสไม่อาจเข้าถึงสวัสดิการสังคม

ประเด็นปัญหาที่จะพิจารณามีอีกว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่ไม่มีภารกิจ ในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมจะขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเพื่อจัดสวัสดิการสังคมได้หรือไม่ เช่น กองทัพเรือจะจัดตั้ง สถานรับเลี้ยงเด็กที่เป็นลูกของข้าราชการในสังกัดกองทัพเรือ โดยขอรับเงินค่าใช้จ่ายจากกฎหมาย ฉบับนี้ได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวนี้หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกองทัพเรือ ตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ากองทัพเรือมีภารกิจในการปกป้องอธิปไตยของประเทศ ปกป้องและ ค้ำจุนประชาชนที่ทำการประมงในทะเลเขตราชอาณาจักรไทย เป็นต้น การที่กองทัพเรือจะจัดตั้ง สถานรับเลี้ยงเด็กดังกล่าวย่อมอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจหลักของกองทัพเรือ ซึ่งไม่สอดคล้อง กับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่อาจดำเนินการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กได้ แต่ถ้าพิจารณาในด้าน การสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือบุคคลที่เป็นหน้าที่โดยทั่วไปอันมิใช่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ขององค์กรแล้ว การจะจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กของคณะบุคคลในกองทัพเรือก็สามารถดำเนินการได้ อย่างนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีเจตนารมณ์ที่ดีด้วยมุ่งหมายส่งเสริมและสนับสนุนทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ให้สามารถดำเนินการในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ก็ตาม แต่กฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจนถึงวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะเป็นผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง เท่ากับว่าบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้เพียงเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานตามภารกิจเท่านั้นเอง โดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะได้รับประโยชน์จากหน่วยงานใดบ้าง หรือเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรมแล้วหรือไม่

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศทั้ง ๓ ประเทศ พบความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา กำหนดให้รัฐมนตรีสวัสดิการสังคมมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ เท่ากับเป็นการดำเนินการโดยรัฐในรูปแบบรัฐสวัสดิการ และทุกมลรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการ ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบันนั่นเอง สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยวอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งสามประเทศได้กำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลียที่ดำเนินการในรูปแบบสถาบัน ส่วนประเทศเกาหลีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังให้ประชาชนทุกคนให้ความร่วมมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย ดังนั้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมได้ และมีใช่เป็นการดำเนินงานที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นแต่อย่างใด

๔.๔ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์

ในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

๑) จะต้องเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด และ

๒) จะต้องได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์

ดังนั้น หากมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนใด ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือมีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนดก็ตาม แต่ถ้ายังมิได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรภาคเอกชนเหล่านั้นก็มีชื่อ “องค์กรสาธารณประโยชน์” ตามกฎหมายนี้ และย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามที่กฎหมายนี้กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “องค์กรสาธารณประโยชน์” ไว้หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

ในการยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ว่า มูลนิธิหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด อาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ การยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ในการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์นั้น คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติอาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้องค์กรสาธารณประโยชน์ถือปฏิบัติด้วยก็ได้ เมื่อมีการรับรองให้องค์กรใดเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว ให้จัดแจ้งการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในทะเบียนองค์กรสาธารณประโยชน์ และให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประกาศการรับรองในราชกิจจานุเบกษา^{๑๑} โดยระบุชื่อองค์กร

^{๑๑} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๓๔.

สาธารณประโยชน์นั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ มีดังนี้

๑) กรณีมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งจะต้องเป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม ต้องดำเนินกิจการและมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมต่อเนื่องจนถึงวันยื่นคำขอไม่น้อยกว่า หกเดือน มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะยื่นคำขอไม่น้อยกว่าหกเดือน มีบุคลากรหรืออาสาสมัคร ในการปฏิบัติงานประจำ หรือมีที่ปรึกษาที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ มีการกำหนดสาขาในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะดำเนินการอย่างชัดเจน เช่น การบริการสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการ ยุติธรรม มีการกำหนดลักษณะหรือรูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การส่งเสริม การพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม

การยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้ผู้มีอำนาจทำการแทนมูลนิธิ หรือสมาคม หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากมูลนิธิหรือสมาคม ยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำเนาข้อบังคับ หรือ ระเบียบหรือตราสาร และสำเนานั่งสือจัดตั้งมูลนิธิหรือสมาคม รายชื่อคณะกรรมการ สำเนาบัญชี แผนงาน โครงการ ผลการดำเนินงานในระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน เอกสารหลักฐานที่แสดงถึง การกำหนดสาขาของงานสวัสดิการสังคม การกำหนดลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงาน รวมทั้งเอกสารหลักฐานในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย โดยจะยื่นคำขอด้วยตนเองหรือส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้ สำหรับในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอที่สำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร และให้สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครตรวจสอบความถูกต้อง แล้วส่งคำขอให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ส่วนในเขตท้องที่อื่นให้ยื่นคำขอที่สำนักงานพัฒนาสังคม และสวัสดิการจังหวัดแห่งท้องที่ที่มูลนิธิหรือสมาคมนั้นตั้งอยู่ และให้สำนักงานพัฒนาสังคมและ

สวัสดิการจังหวัดที่รับคำขอตรวจสอบความถูกต้อง แล้วส่งคำขอให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติโดยไม่ชักช้า^{๑๒}

๒) กรณีองค์กรภาคเอกชน ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรที่มีใช้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ และเป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวคือ เป็นองค์กรภาคเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งจะต้องดำเนินกิจการและมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมต่อเนื่องจนถึงวันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม หรือมูลนิธิหรือสมาคมรับรองผลการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่จะยื่นคำขอไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีบุคลากรหรืออาสาสมัครในการปฏิบัติงานประจำ หรือมีที่ปรึกษาที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ มีการกำหนดสาขา ลักษณะหรือรูปแบบ และวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะดำเนินการอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับมูลนิธิ มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม

การยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน ประกอบด้วยสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำเนาข้อบังคับหรือระเบียบขององค์กรภาคเอกชน สำเนารายงานฐานะการเงินซึ่งประธานกรรมการหรือหัวหน้าผู้บริหารให้คำรับรอง แผนงาน โครงการ ผลการดำเนินงาน ในระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เอกสารหลักฐานที่แสดงถึงการกำหนดสาขาของงานสวัสดิการสังคม การกำหนดลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงาน รวมทั้งเอกสารหลักฐานในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย โดยยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้ ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการของมูลนิธิหรือสมาคมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๒} ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๔๘.

๓) การรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์

ในการขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ถ้าได้ปฏิบัติตามถ้วนตามที่กำหนดแล้ว และแผนงานโครงการของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชน ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ และให้ออกใบสำคัญแสดงการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามแบบที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด ให้แก่มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนนั้น

มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว สามารถใช้ข้อความว่า องค์กรสาธารณประโยชน์ในวงเล็บท้ายชื่อได้ ถ้าหากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเห็นว่า การขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนด หรือคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติไม่รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแจ้งสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชน คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ค่อนข้างเข้มงวดเป็นอย่างมาก เช่น มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนต้องดำเนินกิจการและมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมต่อเนื่องจนถึงวันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งปีสำหรับองค์กรภาคเอกชน มีบุคลากรหรืออาสาสมัครในการปฏิบัติงานประจำ โดยเฉพาะจะต้องมีที่ปรึกษาที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ และจะต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย ซึ่งในการกำหนดเงื่อนไขสองประการหลังนี้ เป็นการเพิ่มภาระให้กับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในหลายกรณี ดังนี้

(๑) การกำหนดเงื่อนไขเป็นการเพิ่มภาระให้กับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชน มากเกินไปอันเป็นการเกินสมควรหรือเกินความจำเป็น จนทำให้องค์กรดังกล่าวที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน หรือที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคต ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ได้

(๒) การกำหนดให้มีเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วยนั้น เอกสารเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบและเนื้อหาว่าจะต้องเป็นเอกสารแบบใดและจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่างไรที่จะแสดงว่า ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกินสมควรหรือเกินความจำเป็น

(๓) ขาดความทันสมัย กล่าวคือ แม้ว่าจะอำนวยความสะดวกให้แก่มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนในการยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ด้วยการให้ส่งคำขอดังกล่าวโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ตาม แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศพัฒนาไปเป็นอย่างมาก จึงควรกำหนดให้ยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ผ่านทางสื่อสารสนเทศอื่นได้ด้วย

(๔) ปัญหาเรื่องโครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมต้องมีลักษณะที่เป็นโครงการซึ่งไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่โครงการนั้นขัดหรือแย้งกับนโยบายของรัฐบาลหรือนำแนวทางตามนโยบายของพรรคฝ่ายค้านซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล อย่างนี้ จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาวะแห่งสิทธิของประชาชน

(๕) ในกรณีของมูลนิธิและสมาคม ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้ดำเนินการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยมูลนิธิหรือสมาคม และมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องมีการรับรองความเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์อีก

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมทั้งสามประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นพบว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา มิได้กำหนดในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์อย่างเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ รัฐบาลกลางจึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้แต่ละมลรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมเองโดยมิได้ใช้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรภาคเอกชนเข้ามาเป็นช่วยในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการของออสเตรเลีย โดยทำในรูปแบบรัฐสวัสดิการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ยังให้สิทธิแก่รัฐที่จะดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนได้ตามความเหมาะสม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่ผ่านองค์กรภาคเอกชนใดๆ แต่มุ่งเน้นความร่วมมือของทุกคน นอกจากนี้ยังได้ยึดหลักแนวความคิดในเรื่องความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการทำงานของครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเท่ากับว่ารัฐมุ่งแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีงานทำและพึ่งตนเอง มากกว่ารอการช่วยเหลือจากรัฐ อันเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

๔.๕ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีประเด็นปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ ก็คือ “ควรจะกำหนดให้มีกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ในกฎหมายอื่นอีกหรือไม่” เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ สำหรับองค์ประกอบของเงินกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนั้น ประกอบด้วย

- ๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- ๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- ๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- ๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน หรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย หรือโดยนิติกรรมอื่น

๖) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน^{๑๓}

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนห้าคน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์อย่างน้อยสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งคน และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ^{๑๔} โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๕} อีกทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ^{๑๖} โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๗}

จากการศึกษาในประเด็นความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนี้ พบว่า นอกจากจะมีกองทุนตามกฎหมายนี้แล้ว ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในด้านสังคมอื่น ยังได้กำหนดให้มีกองทุนไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กองทุนคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น และในแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดียวกันกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกันในทางปฏิบัติ เพราะกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ส่วนมากเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน จึงมีความเห็นว่า การกำหนด

^{๑๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๒๕.

^{๑๔} แห่งเดิม, มาตรา ๒๗.

^{๑๕} แห่งเดิม, มาตรา ๒๘.

^{๑๖} แห่งเดิม, มาตรา ๓๑.

^{๑๗} แห่งเดิม, มาตรา ๓๓.

ให้มีกองทุนสำหรับใช้เป็นทุนใช้จ่ายเพื่องานทางด้านสังคมไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง มีทั้งข้อดีและข้อด้อย กล่าวคือ

ข้อดี สามารถบริหารจัดการได้ง่ายเพราะมีจำนวนเงินไม่มากนัก ใช้จ่ายเงินกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ไม่สับสนในการจ่ายเงินจากกองทุน

ข้อด้อย การบัญญัติกฎหมายให้มีกองทุนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเดียวกัน หรือ สอดคล้องกัน เป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยฟุ่มเฟือยเกินไป และจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณไปกระจัดกระจายอยู่ในหลายแหล่งทุน กระทบกระเทือนต่อการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดิน “เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่ต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนกว่า ๒๐ กองทุนรวมเป็นเงินงบประมาณมากกว่าแสนล้านบาท”^{๑๔} และหากกรณีกองทุนใดมีเงินเหลือสะสมอยู่มากเงินเหล่านั้นไม่อาจนำไปหมุนเวียนให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เพราะกฎหมายมิได้เปิดช่องให้กระทำได้ แต่กลับเป็นช่องทางให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหากรรมวิธีใช้จ่ายเงินหรือดอกผลของเงินกองทุนที่มีได้เป็นเพื่อประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือเกิดช่องทางในการทุจริตประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกองทุนที่เกี่ยวกับเรื่องงานทางสังคม ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกองทุนรายจ่ายหรือกองทุนที่ไม่มีเงินสะสมมากนัก เพราะเงินได้ที่ไหลเข้าสู่กองทุนมีน้อยกว่ากองทุนอื่น อย่างเช่น กองทุนประกันสังคมที่มีรายได้จากลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และรัฐบาลหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถที่มีรายได้จากบริษัทประกันภัยและเบี้ยปรับจากบริษัทเหล่านั้น เป็นต้น กองทุนทางสังคมจึงเป็นกองทุนที่มีรายจ่ายที่เป็นการช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสอันเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มใหญ่ของประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทย ทำให้ไม่อาจจะมีเงินเก็บและเหลือจ่ายเป็นเงินสะสมก้อนโตอย่างสองกองทุนที่ยกตัวอย่างได้ อย่างไรก็ตาม เห็นว่ากองทุนทางสังคมควรจะจัดตั้งเพียงกองทุนเดียว ซึ่งก็ควรจะเป็นกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า

๑) เป็นการรวมยอดเงินทั้งหมดไว้สำหรับกิจกรรมทางสังคมด้วยการส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ที่ไม่ทำให้เงินกระจัดกระจายในหลายกฎหมายทั้งที่เป็นเรื่องทางด้านสังคมเหมือนกัน

^{๑๔} หนังสือสำนักงบประมาณ คำนวณที่สุด ที่ นร ๐๓๐๘.๒/๓๑๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ.

๒) ลดปริมาณเงินที่เหลือสะสมในกองทุนต่างๆ ซึ่งไม่อาจนำไปหมุนเวียนให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ อันจะส่งผลให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น

๓) เป็นการพัฒนากฎหมายโดยจัดความสำคัญ และเนื้อหาของกฎหมายเรื่องเดียวกัน เข้าไว้ด้วยกัน หรือรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันหรือสอดคล้องกันไว้เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งไม่เป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยฟุ่มเฟือยเกินไป

๔) ลดหรือตัดจำนวนเงินที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กับกองทุนอื่นลงได้

๕) ทำให้มีกลุ่มเป้าหมาย สำหรับดำเนินการของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีความชัดเจนขึ้นและจะไม่ทับซ้อนกัน เพราะได้ยุบกองทุนตามกฎหมายทางสังคมอื่นๆ แต่มารวมกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนี้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑) ของประเทศแคนาดา กำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการสังคมหรือกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในด้านสวัสดิการสังคม โดยได้รับการบริหารจัดการและกำกับดูแลภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้รัฐได้กำหนดกรอบวงเงินที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๘๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑ (Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑) กำหนดให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการตรวจสอบรายได้ในการประกันสุขภาพของประชาชน การบริหารการเงินที่จะนำไปเป็นค่าเช่าซื้อที่ดินหรือเช่าสำนักงาน การแต่งตั้งตัวแทนหรือทนายความ การให้ทุน และการบริหารกองทุนที่เกิดขึ้นจากบรรดาทรัพย์สินที่เป็นเงิน และการนำเงินของสำนักงานไปลงทุนบริหารจัดการในการลงทุนแบบใดแบบหนึ่งเพื่อนำดอกผลมาใช้เพื่อบริหารสำนักงาน จำหน่ายจ่ายแจก เอกสารเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การตีพิมพ์ผลของการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมาย กองทุนตามกฎหมายนี้จึงเป็นกองทุนสำหรับการดำเนินกิจการในสำนักงานหรือสถาบันสุขภาพและสวัสดิการเท่านั้นเอง มิใช่กองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการสังคม อย่างเช่นกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๙ Amended ๒๐๐๕) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมตามแผนงานโครงการที่เสนอ โดยมีได้กระทำในรูปแบบ

ของกองทุนสวัสดิการสังคม และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกคืนเงินอุดหนุนทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีองค์กรที่จัดสวัสดิการสังคมทำผิดกฎหมายหรือข้อกำหนดได้เงินอุดหนุนมาด้วยการหลอกลวงหรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเอง

๔.๖ วิเคราะห์การจัดสวัสดิการของประเทศไทยกับการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ

จากการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และของประเทศเกาหลีใต้ ทั้งสามประเทศที่กล่าวมามีความแตกต่างกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ทั้งในแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญและในกฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ ได้พบความแตกต่างกันในหลายกรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับในส่วนนี้ได้วิเคราะห์ในภาพรวมเกี่ยวกับแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของทั้ง ๔ ประเทศ ดังต่อไปนี้

๑) จากการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้นที่มีบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมไว้อย่างชัดเจนสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ แม้จะไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถึงเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง แต่ได้บัญญัติแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ตลอดจนการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องสวัสดิการสังคมไว้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญประเทศเกาหลีใต้ (South Korea – Constitution.(๑๙๘๘).Article ๓๔ (Welfare))

๒) ในแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของทุกประเทศพบว่า รัฐยังเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่หลักในการจัดสวัสดิการสังคมแบบพยายามให้ครอบคลุมทั่วถึงกับประชาชน ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะเป็นประเทศที่มีภูมิศาสตร์แตกต่างกันระหว่างประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย กับประเทศเกาหลีใต้ แต่การดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมก็ยังคงถือเป็นบทบาทสำคัญและเป็นหลักการของรัฐที่ต้องดำเนินการผ่านกลไกนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ โดยรัฐพยายามกระจายการบริการให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง เช่น แผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ และแผนงานประกันสังคมของประเทศแคนาดา กับประเทศออสเตรเลีย แผนงานความมั่นคงทางสังคมและแผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมของประเทศเกาหลีใต้ และการพยายามกระจายเนื้องานทางด้านสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรสาธารณประโยชน์ สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย เท่ากับว่ามีความพยายามให้เป็นไปในลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการมีส่วนร่วมหรือแบบพหุลักษณะนั่นเอง

๓) ในเรื่องนโยบายทางสังคม มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคมของทุกประเทศ กล่าวคือ เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้ ได้ยึดหลักแนวความคิดในเรื่องความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการทำงานของครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเท่ากับว่ารัฐมุ่งแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทำงานและพึ่งตนเอง มากกว่ารอการช่วยเหลือจากรัฐอันเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน ซึ่งแนวความคิดในเรื่องความพอเพียง น่าจะถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ที่พิจารณา ดำเนินการ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ คือ (๑) ความครอบคลุม (Coverage) (๒) ความเป็นไปได้จริง (Feasibility) (๓) ความยั่งยืนด้านการเงิน (Financial Sustainability) (๔) ความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equity) (๕) ต้นทุนการบริหาร (Costs of Administration) (๖) การกำหนดประชากร กลุ่มเป้าหมาย (Targeting) (๗) ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ (Accountability and Transparency) สำหรับประเทศออสเตรเลียมีการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนและมีมาตรการเสริมที่เป็นการจ่ายเงินชดเชยเพิ่มเติมที่มีการจ่ายลักษณะยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนไปตามจำนวน ของสมาชิกครอบครัวและสถานะของครอบครัว

๔) ในเรื่องแผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติ ถือเป็นแผนงานสากลที่มีลักษณะ ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งต่างประเทศได้ดำเนินการมาก่อนประเทศไทย และถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐ ต่อการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชน แต่ประเทศไทยเพิ่งจะมีการประกาศใช้นโยบาย การประกันสุขภาพแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา นอกจากนี้แผนงานประกันสังคม ซึ่งถือเป็นสวัสดิการสังคมประการหนึ่งที่ต้องขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่ๆ เช่น กลุ่มผู้ด้อยงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หรือแม้กระทั่ง กลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก

๕) การลดบทบาทของรัฐลง แต่เพิ่มบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกัน ในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น ผลการศึกษาทั้งสามประเทศพบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการ จัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญ คือ ในส่วนของประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลพยายามให้อำนาจแต่ละมลรัฐ มีส่วนรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการมากขึ้น ควบคู่กับการที่รัฐบาลกลางลดบทบาทของการจัด สวัสดิการสังคมลง และเพิ่มบทบาทให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการเชิงแข่งขัน กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากขึ้น สำหรับประเทศแคนาดาส่งเสริมและสนับสนุนบทบาท ของสหภาพแรงงานให้เข้ามามีส่วนสนับสนุนให้เกิดโครงการหรือแผนงานการจัดสวัสดิการสังคม มากขึ้น ขณะที่ประเทศเกาหลีใต้นั้น ได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและ

องค์กรภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวงานด้านสวัสดิการสังคมไปสู่นโยบายสาธารณะของประเทศมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดในการลดบทบาทของรัฐลง แต่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนหรือภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกันในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้นนั้น ถือได้ว่าตรงตามแนวความคิดในเหตุผลที่ได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้บังคับ โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนและทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในสาขาต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเรียกองค์กรที่จัดสวัสดิการสังคมว่า “องค์กรสวัสดิการสังคม” โดยรวมทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เป็นมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนอื่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมกันจัดสวัสดิการสังคม แต่ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการรับรององค์กรภาคเอกชนให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เนื่องจากกำหนดเงื่อนไขในการรับรองดังกล่าวไว้มากเกินไป จนทำให้การรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน

๖) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม หรือการจัดสวัสดิการแบบสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐของประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลีย ส่งผลให้ระบบสวัสดิการมีการพัฒนาไปสู่คุณภาพและมีการใช้มาตรฐาน กำกับ และตรวจสอบบริการได้มากขึ้น

ในส่วนของประเทศไทยได้นำแนวทางการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมของนานาอารยประเทศมาเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจ โดยราชการบริหารส่วนกลางถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการมอบหมายงานหรือแบ่งหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ จึงยังมีใช้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเองแต่อย่างใด สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดแนวทางพัฒนาไปสู่การให้บริการเชิงคุณภาพที่เน้นการมีมาตรฐานงาน การกำกับ และการตรวจสอบ ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ใช้บริการที่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้น และส่งผลให้องค์กรสาธารณประโยชน์ต้องพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการมาใช้ในการปฏิบัติงาน

๓) แนวโน้มและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของสังคมโลก และสังคมไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับหลักการเดิมของการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐยังคงเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมแบบพยายามให้ครอบคลุมทั่วถึงแก่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาประชาชนกลุ่มเป้าหมายยังไม่ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม แม้ว่าจะนำแนวความคิดในทางสวัสดิการสังคมมาบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐสวัสดิการได้อย่างแท้จริง จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด ๕ ทั้งนี้ก็เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการสังคมให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีหลักสำคัญด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนและทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในสาขาต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่รูปแบบการดำเนินการของประเทศไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในสามระดับ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจตามกฎหมายนี้ ส่วนเงินที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมยังเน้นหนักไปที่เงินงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายผ่านกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งก็เท่ากับว่ารัฐยังเป็นกลไกสำคัญอยู่นั่นเอง เพียงกระจายเนื้องานด้านนี้ให้แก่องค์กรสวัสดิการสังคม ซึ่งก็คือ มูลนิธิ สมาคม และองค์กรภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมหรือเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานแทนเท่านั้นเอง

รัฐสวัสดิการในประเทศไทยแทบจะกล่าวได้ว่ายังไม่เคยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมถึงแม้ว่าได้นำแนวความคิดในทางสวัสดิการสังคมมาบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ก็ตาม แต่ก็ได้ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก แบ่งเบาบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนที่เดือดร้อนชั่วคราวครั้งชั่วคราว ให้การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่งบประมาณที่มีแต่เพียงน้อยนิดที่รัฐบาลจัดให้ เพราะไม่เคยเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ไม่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และไม่เก็บภาษีมรดก มิได้นำหลักการการเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยให้กับคนยากจน อย่างเช่น ประเทศในแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือประเทศออสเตรเลีย ที่ดำเนินการในรูปแบบรัฐสวัสดิการประกอบด้วยประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่พึ่งตนเองมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากกรณีมีอุบัติเหตุต่างๆ คนไทยทั่วไปก็ระดมน้ำใจช่วยเหลือกันเองเป็นครั้งคราว จึงไม่มีระบบสวัสดิการที่มีการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกันอย่างกว้างขวางที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นระบบดังนานาอารยประเทศที่กล่าวข้างต้น

อาจจะกล่าวได้อีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ประเทศไทยน่าจะก้าวข้ามรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบกระแสหลักที่บรรดาประเทศตะวันตกเคยมีรัฐสวัสดิการเข้มแข็งมาก่อน มาสู่การเรียกร้อง “สวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์” อย่างที่แทบทุกประเทศเห็นพ้องต้องกันที่จะดำเนินการสำหรับประเทศเกาหลีได้นั้น สวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีได้เข้มแข็งไปตามการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่มีฐานมาจากกรรมการ นักศึกษา และองค์กรเอกชน ตลอดจนสหภาพแรงงาน กระนั้นก็ตาม ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีได้ก็ยังเป็นแบบเก็บตกอยู่ค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคมที่พยายามปฏิรูปให้ครอบคลุมประชาชนทั่วทั้งประเทศ ให้ได้รับสวัสดิการสังคม แต่สวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์ของประเทศเกาหลีได้น่าจะปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยว พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ (Single-parent family welfare Act ๑๙๘๕ Amended ๒๐๐๕) ซึ่งได้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม

โดยสรุป แนวความคิดในการจัดสวัสดิการสังคมตามกระแสโลก ตลอดจนกระแสของสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือการลดความสำคัญของรัฐสวัสดิการที่เคยรุ่งเรือง มาเป็นสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์ ซึ่งก็คือการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยไม่ปล่อยให้เป็นการหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เหมือนเช่นประเทศไทยที่ประชาชนให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในคราวที่เกิดภัยพิบัติต่างๆ นั่นเอง ซึ่งเป็นตัวชี้วัดถึงความมีน้ำใจ ความเอื้ออารีต่อกัน อันเป็นแนวคิดที่ยุโรปและสหรัฐอเมริกาพยายามจะนำไปใช้เป็นฐานทางความคิดที่สำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม ส่วนการนำ “สวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณ์” ไปวิเคราะห์ตีความและประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพทางกายภาพของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยปรากฏเด่นชัดในรัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ รวมทั้งสิ้น ๑๕ มาตรา และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามงานด้านสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญก่อนมีการกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงผู้ที่ประสบปัญหาทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งในการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ดังกล่าวนี้กระทำด้วยการให้ที่เป็นตัวเงินและมีใช่ตัวเงิน เช่น การฝึกอาชีพ การจัดที่พักอาศัย การอบรมเลี้ยงดู เป็นต้น แต่การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมดังกล่าวดำเนินการแบบเก็บตกแบ่งเบาบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนที่เดือดร้อนชั่วคราวชั่วคราว ให้การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่งบประมาณซึ่งรัฐบาลจัดให้เพียงน้อยนิด เพราะไม่เคยเก็บภาษีทางตรงที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ไม่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตรารสูง ไม่เก็บภาษีมรดก และมีได้นำหลักการการเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยให้กับคนยากจนอย่างเช่นประเทศในแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือประเทศออสเตรเลีย ที่มีรัฐสวัสดิการอย่างเต็มรูปแบบ

จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง ที่ว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว โดยมีเจตนาใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม

ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐและองค์กรสาธารณประโยชน์ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งก็คือ นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร ทำให้งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ถูกภาคส่วน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการบนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิและสวัสดิการ ที่ประชาชนทั่วไปพึงได้รับ และการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับการกระจายเนื้องานทางด้าน สวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรภาคเอกชนที่เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเท่านั้นเอง เพราะ งบประมาณในการดำเนินการยังเป็นของรัฐทั้งหมด ประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ มิได้จัดตั้งงบประมาณ ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับองค์กรเหล่านั้นเอง หรือหากจะจัดไว้ก็จัดไว้เพียงเล็กน้อยสำหรับ สมาชิกขององค์กรเสียมากกว่าบุคคลทั่วไป เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นจะต้องจัดทำโครงการ แล้วขอรับเงินสนับสนุนในการดำเนินการตามโครงการที่เสนอ ซึ่งเท่ากับว่าการจัดสวัสดิการสังคม โดยแท้ตามกฎหมายนี้ ยังยึดหลักรัฐจัดให้เช่นเดิมเพียงแต่ให้สิทธิแก่องค์กรภาคเอกชนที่เป็นองค์กร สาธารณประโยชน์ดำเนินการแทนรัฐนั่นเอง จึงทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ในสังคม และยังเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐอย่างทั่วถึง ซึ่งยังมีกลุ่มบุคคลเหล่านี้ มีอยู่ในสังคมอีกจำนวนมาก หน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำการดังกล่าวในประการแรก ก็คือ การดำเนินการ โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐตามแนวทางรัฐสวัสดิการด้วยการลงมือกระทำอย่างจริงจังและจริงจัง ไม่มุงเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ทั้งนี้รัฐจะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ รับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังที่กล่าวข้างต้น

เมื่อได้ศึกษาถึงรัฐสวัสดิการในประเทศไทยพบว่า ยังไม่เคยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ถึงแม้ว่าจะนำแนวความคิดในทางสวัสดิการสังคมมาบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๒ หรือการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ก็ตาม และแม้กระทั่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมดังที่กล่าวข้างต้น แต่พระราชบัญญัตินี้ก็มีใช้กฎหมาย ที่กำหนดสิทธิและวิธีการให้สิทธิของบุคคลผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสงเคราะห์ จากรัฐ หรือมิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการสงเคราะห์ของรัฐที่จะให้แก่บุคคลที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ตามเจตนารมณ์มาตรา ๘๐ ในแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้น ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย ซึ่งแตกต่างกับ กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย

และประเทศเกาหลีใต้ ที่ทั้งสามประเทศได้ดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ มีหน่วยงานหรือองค์กรปฏิบัติงานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลีย ที่ดำเนินการโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคม อีกทั้งยังให้สิทธิแก่ภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคม ตามสภาพความต้องการและลักษณะทางกายภาพของประชาชนอีกด้วย ในส่วนของประเทศเกาหลีได้นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการจัดสวัสดิการสังคม อีกทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือ ในการจัดสวัสดิการสังคม

สำหรับในการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้พบประเด็นปัญหาสำคัญอย่างน้อย ๕ ประการ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอันทำให้การบังคับใช้และการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ยังไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ได้ ถึงแม้ว่าระยะเวลาในการบังคับใช้ประมาณสามปีเศษ ซึ่งนับว่า ยังน้อย แต่ก็ได้เห็นข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ว่ามีข้อด้อยอันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อน การกิจตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย กล่าวคือ

๑) ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ที่มีมากเกินไปจน ทำให้เนื้อหาของกฎหมายเต็มไปด้วย คณะกรรมการ และโดยเฉพาะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เกิดเป็นปัญหา และอุปสรรค ติดขัดในกระบวนการสรรหาที่ไม่สามารถแต่งตั้งได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และเหมาะสม ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ คือ

(๑) ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีจำนวนมากเกินไป ทำให้การนัด วันประชุมไม่อาจกำหนดให้ตรงกับช่วงระยะเวลาที่กรรมการแต่ละคนว่างเว้นจากภารกิจประจำของตนได้ จึงทำให้การประชุมเกิดขึ้นน้อยครั้ง

(๒) ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายสูง ทั้งด้านการเงิน เวลา การเดินทาง การอภิปรายที่ยาวเหยียด และบางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากขึ้นตามจำนวนองค์ประกอบ ของคณะกรรมการ และยังใช้เวลาที่ยาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว

(๓) ปัญหาเรื่องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นการเพิ่มภารกิจให้นายกรัฐมนตรีมากเกินไปจนความจำเป็น เพราะเหตุนี้เนื่องจากงานของผู้ปฏิบัติไปเป็นภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่จะต้องควบคุมและกำกับดูแลผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว

(๔) ปัญหาเรื่องการเลือกผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ มาเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด มีการวิ่งเต้นและสมยอมกันเพื่อจะให้ได้รับเลือก อันทำให้การเลือกคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้สิทธิที่สุจริตในการถ่วงรอกัดเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ แต่เกิดจากการจูงใจหรือการเจรจาต่อรองหรือการฮั้วกัน จึงทำให้คณะกรรมการเหล่านี้มิใช่ผู้แทนขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๕) ปัญหาเรื่องการตัดสินใจที่อ่อนแอ และเกิดความยุ่งยากในการตัดสินใจ เพราะกรรมการที่มาจากองค์กรที่เท่าเทียมกันอาจมีความเกรงใจและประนีประนอมค่อนข้างสูง จนทำให้เกิดการละเลยในการเสนอข้อเท็จจริงหรือเสนอแง่มุมอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ หรือมักเลื่อนการประชุมออกไปโดยไม่ปฏิบัติสิ่งใดเลย

(๖) ปัญหาเรื่องบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างเป็นกลางเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะผู้ที่ต่ำกว่าย่อมต้องเห็นตามบุคคลที่มีอิทธิพลนั้น หรือมิฉะนั้นจะเกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มขึ้น

(๗) ปัญหาเรื่องสมาชิกทุกคนยากที่จะรู้สึกว่าจะมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพราะจะไม่มีใครรู้สึกว่าเป็นการกระทำร่วมของกลุ่ม ความรับผิดชอบในผลงานจึงไม่ชัดเจนเหมือนการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

(๘) ปัญหาเรื่องการเป็นเผด็จการกลุ่มย่อย ถ้ากรรมการคนหนึ่งควบคุมคณะกรรมการชุดนั้นด้วยการใช้อำนาจที่ไม่เห็นด้วย การทำงานของคณะกรรมการย่อมล้มเหลวจากกรรมการผู้นั้นโดยเสียงส่วนน้อยครอบงำความคิดเห็นของเสียงส่วนใหญ่ และนอกจากนี้ตำแหน่ง ประสบการณ์ ความรู้ ทักษะ อาจทำให้สมาชิกข้างน้อยมีอิทธิพลเหนือสมาชิกข้างมากได้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียเท่านั้นที่มีคณะกรรมการขับเคลื่อนภารกิจในการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพ โดยมีคณะกรรมการเดียวและมีองค์ประกอบของคณะกรรมการประมาณ ๑๕ คน ส่วนกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดาและประเทศเกาหลีใต้ไม่มีคณะกรรมการการจัดสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด

๒) ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพคือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลืออย่างไร เนื่องจากกฎหมายได้นิยามความหมายเพียงว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า “บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ

หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ซึ่งเป็นปัญหาและนำไปสู่อุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ดังนี้

(๑) การนิยามความหมายที่กว้างเกินไปไม่เจาะจงให้ชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์การสวัสดิการสังคมไม่อาจจะดำเนินการตามความมุ่งหมายได้ เนื่องจากจะต้องรอการเสนอแนะและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือนุมัติให้กำหนดเป็นนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมในภาพรวมเสียก่อน หรือรอการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายสาขา ลักษณะ หรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคมเสียก่อน หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์การสวัสดิการสังคม จึงจะมีเครื่องมือและแนวทางที่จะนำไปใช้ในการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในแต่ละเรื่องได้

(๒) ปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะหากข้อเสนอแนะหรือการกำหนดบุคคลเป้าหมายสาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการนั้น ไม่ตรงกับแนวความคิดหรือความต้องการของคณะรัฐมนตรีหรือขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น หรือเป็นข้อเสนอที่ตรงกับแนวนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ข้อเสนอนั้นก็คงต้องตกไป โดยมิได้คำนึงถึงว่าผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร

(๓) ปัญหาการทับซ้อนกันกับกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส กลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย กลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้แก่ คนพิการ ก็คือ คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ และแม้กระทั่งกลุ่มเป้าหมายของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์หรือรับอยู่แล้วและน่าจะครอบคลุมในทุกบุคคลที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสด้วย

(๔) ปัญหาที่อาจทำให้กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมเหล่านี้ เนื่องจากเกิดความสำคัญผิดว่า ได้รับการช่วยเหลืออย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว จึงยังเป็นผู้ตกขอบจากการช่วยเหลือเหมือนเดิม อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการจัดสวัสดิการสังคมที่แท้จริง

(๕) ปัญหาในเรื่องเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัด และความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในเรื่องนี้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่าในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยจำแนกเป็นลักษณะของแต่ละกลุ่มบุคคลที่ชัดเจน ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ได้รับการช่วยเหลือและประโยชน์จากการประกันตน ซึ่งก็คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มคนพิการ คนว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุ ผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้เป็นหม้าย เด็กกำพร้า และโรงเรียนของรัฐและของเอกชน ในส่วนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของประเทศแคนาดาระบุให้ประชาชนที่กลุ่มต่อไปนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย และบุคคลผู้บริการ

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยเน้นไปที่การบริการดูแลผู้สูงอายุ การบริการดูแลเด็ก (รวมถึงการบริการหรือการจัดให้ในรูปแบบของการศึกษา การฝึกอบรมและการทำงานแก่ผู้ปกครองเด็ก) การบริการบุคคลผู้ไร้ความสามารถ การช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักอาศัย (รวมถึงโครงการที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศมีบ้านเป็นของตนเอง และที่สำคัญต้องเป็นโครงการที่เน้นเรื่องความถาวรในระยะยาว และรวมถึงการสร้างสถานที่พักชั่วคราว ในภาวะที่เกิดวิกฤตขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยเป็นการสร้างบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หรือช่วงเวลาที่เกิดปัญหาภัยธรรมชาติ) การบริการสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเด็ก (รวมถึงการบริการดูแลในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก และการรับมรดกแทนที่เด็ก) และบริการชุมชนอื่นๆ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยวของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสที่แยกกันอยู่ หรือคู่สมรสที่ทิ้งร้างไม่รับผิดชอบ คู่สมรสที่ไร้ความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพ คนโสดแต่ไม่รวมถึงบุคคลที่อยู่กินกันโดยไม่ได้สมรส บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล หรือบุคคลอื่นตามที่กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัวกำหนด

๓) ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพ ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้วยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้

กฎหมายนี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจนถึงวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง เท่ากับว่าบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้เพียงเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานตามภารกิจเท่านั้นเอง โดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะได้รับประโยชน์หรือเข้าถึงสวัสดิการได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมและ

เป็นธรรมแล้วหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่สามารถจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ได้บ้าง โดยไม่เป็นการกระทำนอกขอบอำนาจหน้าที่

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา กำหนดให้รัฐมนตรีสวัสดิการสังคมมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งรัฐดำเนินการในรูปแบบรัฐสวัสดิการ และทุกมตรัฐมีอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการ ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในแบบสถาบันนั่นเอง สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียวของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียวอีกด้วย

๔) ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคดังนี้

(๑) การกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการเพิ่มภาระให้กับมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนมากเกินไปอันเป็นการเกินสมควรหรือเกินความจำเป็น จนทำให้องค์กรดังกล่าวที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันหรือที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคต ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ได้

(๒) การกำหนดเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย ซึ่งเอกสารเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบและเนื้อหาว่าจะต้องเป็นเอกสารแบบใด และจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่างไรที่จะแสดงว่า ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกินสมควรหรือเกินความจำเป็น

(๓) ขาดความทันสมัย กล่าวคือ แม้ว่าจะอำนวยความสะดวกให้แก่มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนในการยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ ด้วยการให้ส่งคำขอดังกล่าวโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ตาม แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศพัฒนาไปเป็นอย่างมาก จึงควรมีวิธีการอื่นให้มากกว่านี้

(๔) ปัญหาเรื่อง โครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ต้องมีลักษณะที่เป็นโครงการซึ่งไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่โครงการนั้นขัดหรือแย้งกับนโยบายของรัฐบาลหรือนำแนวทางตามนโยบายของพรรคฝ่ายค้านซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล อย่างนี้จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิและแห่งสิทธิของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา มิได้กำหนดในเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ รัฐบาลกลางจึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้แต่ละมลรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมเองโดยมิได้ใช้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรภาคเอกชนเข้ามาเป็นเครื่องจัดสวัสดิการสังคมด้วย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการของประเทศออสเตรเลีย โดยทำในรูปแบบรัฐสวัสดิการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ยังให้สิทธิแก่มลรัฐที่จะดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนได้ตามความเหมาะสม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดี่ยวของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมมือกันในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่ผ่านองค์กรภาคเอกชนใดๆ แต่มุ่งเน้นความร่วมมือของทุกคน นอกจากนี้ยังได้ยึดหลักแนวความคิดในเรื่องความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการทำงานของครอบครัวเดี่ยว ซึ่งเท่ากับว่ารัฐมุ่งแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทำงานและพึ่งตนเอง มากกว่ารอการช่วยเหลือจากรัฐอันเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

๕) ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวคือ ควรจะกำหนดให้มีกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ เพราะถ้าหากไม่มีกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายอื่นอีก อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายประการ เช่น

(๑) เป็นการรวมยอดเงินทั้งหมดไว้สำหรับกิจกรรมทางสังคม ด้วยการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ที่ไม่ทำให้เงินกระจุกกระจายในหลายกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องทางด้านสังคมเหมือนกัน

(๒) ลดปริมาณเงินที่เหลือสะสมในกองทุนต่างๆ ซึ่งไม่อาจนำไปหมุนเวียนให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ อันจะส่งผลให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น

(๓) เป็นการพัฒนากฎหมาย โดยจัดความสำคัญและเนื้อหาของกฎหมายเรื่องเดียวกัน เข้าไว้ด้วยกัน หรือรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันหรือสอดคล้องกันไว้เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งไม่เป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยฟุ่มเฟือยเกินไป

(๔) ลดหรือตัดจำนวนเงินที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กับกองทุนอื่นลงได้

(๕) ทำให้มีกลุ่มเป้าหมายสำหรับดำเนินการของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีความชัดเจนขึ้นและจะไม่ซ้ำซ้อนกัน เพราะได้ยุบกองทุนตามกฎหมายทางสังคมอื่นๆ แต่มารวมกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนี้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา กำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการสังคมหรือกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในด้านสวัสดิการสังคม โดยได้รับการบริหารจัดการและกำกับดูแลภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้รัฐได้กำหนดกรอบวงเงินที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสถาบันสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การตรวจสอบรายได้ในการประกันสุขภาพของประชาชน การบริหารการเงินที่จะนำไปเป็นค่าเช่าซื้อที่ดินหรือเช่าสำนักงาน การแต่งตั้งแทนหรือทนายความ การให้ทุน และการบริหารกองทุนที่เกิดขึ้นจากบรรดาทรัพย์สินที่เป็นเงิน และการนำเงินของสำนักงานไปลงทุนบริหารจัดการในการลงทุนแบบใดแบบหนึ่งเพื่อนำดอกผลมาใช้เพื่อบริหารสำนักงาน จำหน่ายจ่ายแจก เอกสารเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการตีพิมพ์ และผลของการปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ ซึ่งกองทุนนี้มีใช้กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แต่เป็นกองทุนสำหรับใช้จ่ายในการบริหารจัดการสำนักงานเท่านั้นเอง

สำหรับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมของครอบครัวที่มีผู้ปกครองเดียวของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมตามแผนงานโครงการที่เสนอ โดยมีได้กระทำในรูปแบบของกองทุนสวัสดิการสังคม และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกคืน

เงินอุดหนุนทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีองค์กรที่จัดสวัสดิการสังคมทำผิดกฎหมายหรือข้อกำหนด
ได้เงินอุดหนุนมาด้วยการหลอกลวงหรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเอง
อีกด้วย

โดยสรุป จากผลการศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมในต่างประเทศทั้งสามประเทศ
ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ของประเทศออสเตรเลีย และการจัด
สวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ มีความเหมือนและความแตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม
การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ในหลายกรณี ดังนี้

- ๑) รัฐยังเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมทั่วถึงให้กับประชาชน
- ๒) นโยบายทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคมของทุกประเทศ คือ การสร้าง
ระบบความมั่นคงทางสังคม
- ๓) ประเทศไทยเพียงจะมีการประกาศใช้นโยบายการประกันสุขภาพแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๔๑
เป็นต้นมา ซึ่งแผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติถือเป็นแผนงานสากลที่มีการจัดสวัสดิการสังคม
ที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึงที่ต่างประเทศได้ดำเนินการมาก่อนประเทศไทย และถือเป็นนโยบายสำคัญ
ของรัฐต่อการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชน
- ๔) แผนงานประกันสังคมซึ่งถือเป็นสวัสดิการสังคมประการหนึ่ง จำเป็นต้องขยาย
การคุ้มครองไปยังกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่ๆ เช่น กลุ่มผู้ด้อยงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท
กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระซึ่งเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก
- ๕) การลดบทบาทของรัฐสวัสดิการลง แต่เพิ่มบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามา
มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น สำหรับประเทศไทยแนวความคิดดังกล่าวถือได้ว่า
ตรงตามหลักการและเหตุผลที่ได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖
มาใช้บังคับ โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนและทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัด
สวัสดิการสังคมในสาขาต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเรียกว่า องค์กรสวัสดิการสังคม โดยรวมทั้ง
หน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เป็นมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนอื่น เข้ามาร่วมกัน
จัดสวัสดิการสังคม

๖) ประเทศไทยได้นำแนวทางการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐในการจัด
สวัสดิการสังคมของนานาอารยประเทศ มาเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจโดยราชการบริหารส่วนกลาง
ได้ถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกำหนด
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดสวัสดิการสังคมตาม
พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดแนวทางพัฒนาไปสู่การให้บริการ

เชิงคุณภาพที่เน้นการมีมาตรฐาน การกำกับ และการตรวจสอบ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกับผู้ใช้บริการที่สามารถตรวจสอบบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้น และส่งผลให้องค์กรต้องพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการมาใช้ในการปฏิบัติงาน

๗) แนวโน้มและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันกับหลายประเทศ ซึ่งยังคงยึดติดกับหลักการเดิมของการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐยังคงเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมทั่วถึงให้กับประชาชน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีประชาชนกลุ่มเป้าหมายยังไม่ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พบว่าการจัดสวัสดิการสังคมหรือการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามากมายฉบับ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำลังมีการร่างรัฐธรรมนูญกันอยู่ในขณะนี้ และจะจัดให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ นั้น ถ้าหากมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ก็ควรกำหนดเป็นบทบังคับให้รัฐหรือรัฐบาลถือเป็นแผนแม่บทที่ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งควรกำหนดเป็นบทบังคับให้ฝ่ายรัฐบาลที่จะต้องกำหนดเป็นนโยบายอันต้องแถลงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินในเรื่องใดก่อนหลังและใช้ระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งกำหนดให้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ในนโยบายดังกล่าวก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ควรกำหนดแนวทางในการใช้กลไกทางการเมืองที่จะกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนหรือไม่นำไปปฏิบัติตามหลังจากเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้รัฐสภาสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ หรือให้อำนาจประชาชนใช้สิทธิถอดถอนหรือสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งจะเป็นการใช้ระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในระบบรัฐสภาที่เข้มแข็งขึ้น และเป็นบทลงโทษในทางการเมืองที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้พบปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ ซึ่งผู้ศึกษา ขอเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอันจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่เป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิผลต่อกลุ่มเป้าหมาย จึงมีข้อเสนอแนะในแต่ละปัญหา ดังนี้

๕.๒.๑ แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ในเรื่อง คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานคร ดังนี้

๑) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๗ (๑) เรื่องคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแทนนายกรัฐมนตรี เพื่อลดภารกิจที่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติโดยตรงออกจากรัฐมนตรี อันเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายกรัฐมนตรีมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความคล่องตัว ในการทำงานตามกฎหมายนี้มากขึ้น

๒) ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๗ (๒) ในส่วนคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กร สาธารณประโยชน์ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ควรกำหนดให้มีเฉพาะตำแหน่งกรรมการก็เพียงพอแล้ว เนื่องจากหากประธานกรรมการไม่มาประชุม ที่ประชุมสามารถมีมติเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่ง ขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมในการประชุมคราวนั้นได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดตำแหน่ง รองประธานกรรมการไว้ในกฎหมายอีก อีกทั้งเป็นการลดจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการ ให้น้อยลง

๓) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๗ (๕) โดยลดจำนวนผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ลงจากเดิมที่กำหนดไว้แปดคน ควรจะเหลือผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์เพียงสี่คนเท่ากับ ภูมิภาคละหนึ่งคน ทั้งนี้ก็เพื่อลดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้น้อยลงและมีความกะทัดรัด เช่นเดียวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันสุขภาพและสวัสดิการของออสเตรเลียที่มีจำนวน ๑๕ คน

๔) ยกเลิกบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร โดยให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประจำจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครในกรณีที่พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็น โดยอาจกำหนดให้พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ มีความสมบูรณ์เหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะเหตุว่าถ้าจังหวัดใดไม่พร้อมที่จะดำเนินการก็ยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดนั้น

๕) ควรจะเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในทางปกครอง สำหรับผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ต่อกรณีที่มีการกระทำความผิดด้วยการสมยอมหรือฮั้วกันเพื่อจะให้ได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

๕.๒.๒ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพคือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใด ได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลืออย่างไร โดยแก้ไขดังนี้

๑) แก้ไขความหมายของคำว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือจำที่ต้องได้รับความช่วยเหลือที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสเป็นบุคคลกลุ่มใด ทั้งนี้ให้พิจารณาจากรายได้ต่อคนต่อปี และบุคคลเหล่านั้นจะต้องไม่ได้รับการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ สำหรับเป็นคู่มือในการปฏิบัติขององค์กรสาธารณประโยชน์ต่อผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือจำที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ

๓) รัฐควรให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคม ด้วยการจัดสรรเงินงบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอ มีฐานข้อมูลทางสังคมที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด และไม่ควรถือเรื่องนี้เป็นประโยชน์ในการเมือง

๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประโยชน์แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้ชัดเจน หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคม อย่างเช่นกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

๕) กำหนดมาตรการจูงใจในทางภาษีหรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสมสำหรับ องค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งได้จัดสวัสดิการสังคมโดยไม่ได้รับการอุดหนุน งบประมาณจากภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยแท้จริง

๕.๒.๓ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพ ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐ นอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ

แก้ไขความหมายของคำว่า “องค์กรสวัสดิการสังคม” โดยกำหนดขยายความถึง หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้เฉพาะหน่วยงาน ของรัฐที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่ถึงแม้จะไม่มี อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ก็สามารถดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมได้

๕.๒.๔ ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๓๔ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการรับรองมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กร ภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ที่เป็นไปในทางจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน ทั้งนี้ควรเปิดกว้างและให้สิทธิแก่ทุกองค์กร ประกอบกับมูลนิธิและสมาคมได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นและมีสภาพเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ยังไม่มีความจำเป็นจะต้องรับรองอะไรอีก ซึ่งจะทำให้เกิดการส่งเสริมองค์กรเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรแก้ไขในกฎหมายลูกบทประกอบด้วย ดังนี้

๑) ยกเลิกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด แต่เปิดกว้างและให้สิทธิแก่ทุกองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หรือ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสามารถยื่นคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้ง่ายขึ้น

๒) ควรกำหนดให้สามารถยื่นคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมผ่านทางสื่อสารสนเทศอื่นได้ด้วย

๓) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓๖ (๒) ในเรื่องโครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุน จากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ต้องเป็นโครงการซึ่งไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล เพราะการบัญญัติอย่างนี้จะเกิดปัญหาว่า ถ้าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่โครงการนั้นขัดหรือแย้งกับนโยบายของรัฐบาลหรือนำแนวทางตามนโยบายของพรรคการเมือง ฝ่ายค้านซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมาขอรับเงินอุดหนุน อย่างนี้จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบกระเทือนถึงสารัตถะแห่งสิทธิ โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงไม่ควรกำหนดในลักษณะดังกล่าวนี้

ดังนั้น ควรกำหนดแต่เพียงว่า “เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ก็ชัดเจนเพียงพอแล้ว

๕.๒.๕ ยกเลิกกองทุนที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมตามกฎหมายอื่น เช่น กองทุนคุ้มครองเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กองทุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือแม้แต่กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑) เป็นการรวมยอดเงินทั้งหมดไว้สำหรับกิจกรรมทางสังคม ด้วยการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสไว้ในแหล่งเดียวไม่ซ้ำซ้อนกัน ง่ายต่อการตรวจสอบ และไม่ทำให้เงินกระจุกกระจายไปอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นเรื่อง ทางด้านสังคมเหมือนกัน

๒) เป็นการลดปริมาณเงินที่เหลือสะสมในกองทุนต่างๆ ที่ไม่อาจนำมาหมุนเวียน ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศได้เพราะกฎหมายไม่เปิดช่อง อันจะส่งผลให้เกิด สภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น

๓) เป็นการพัฒนากฎหมายทางด้านสังคม โดยจัดความสำคัญและเนื้อหา ของกฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือรวมกฎหมายเรื่องเดียวกัน หรือสอดคล้องกันไว้ด้วยกัน ไม่เป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยฟุ่มเฟือยเกินไป

๔) เป็นการลดหรือตัดจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กับ กองทุนอื่นลงได้ ทำให้ประหยัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

๕) ทำให้กลุ่มเป้าหมายสำหรับการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมมีความชัดเจนขึ้นและไม่ซ้ำซ้อน

การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการศึกษาในภาพรวมของพระราชบัญญัตินี้ทั้งฉบับ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งได้เห็นความแตกต่างของแนวความคิดในการจัดสวัสดิการสังคม และพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังมีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ถึงแม้ว่าระยะเวลาสามปีเศษที่กฎหมายมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่ในการศึกษาครั้งนี้เปรียบเสมือนการทบทวนกฎหมายภายหลังการใช้บังคับแล้ว ซึ่งก็ทำให้พบข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เฉพาะประเด็นปัญหาที่ได้ทำการศึกษาเท่านั้น ในประเด็นปัญหาอื่นที่อาจจะมีหรือพบในภายหลัง ซึ่งเชื่อว่าอาจจะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้อีกระยะหนึ่ง จึงอาจจะเป็นประเด็นปัญหาให้ศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในคราวต่อไป

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งปรากฏในหัวข้อ ๕.๒.๖ นี้

๕.๒.๖ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ.

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่..)

พ.ศ.

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความหมายของคำว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” “องค์กรสวัสดิการสังคม” และ “องค์กรสาธารณประโยชน์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากตนเองหรือครอบครัวมีรายได้น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยขั้นต่ำต่อคนต่อปี และจะต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) เด็กตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก
- (๒) ผู้สูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ
- (๓) ผู้พิการหรือทุพพลภาพ
- (๔) ผู้ถูกทอดทิ้ง
- (๕) คนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง
- (๖) ผู้ถูกเลิกจ้างและไม่มีงานทำติดต่อกันเกินกว่าสามเดือน
- (๗) ผู้ใช้แรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง

แรงงาน

เพื่อการศึกษา

(๘) ผู้กู้เงินเพื่อการศึกษา และยังไม่มียาได้ชำระเงินกู้ให้แก่กองทุนกู้ยืม

(๙) ผู้พ้นโทษจำคุกและไม่มีงานทำติดต่อกันเกินกว่าสามเดือน

(๑๐) หญิงหม้ายหรือชายหม้ายที่ไม่มีงานทำติดต่อกันเกินกว่าสามเดือน

(๑๑) กลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรสวัสดิการสังคม” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือประสงค์จะดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า มูลนิธิ สมาคม ประชาสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนอื่นใด ที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้เพิ่มเติมความหมายของคำว่า “คณะอนุกรรมการ” และ “อนุกรรมการ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังต่อไปนี้

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประจำจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร

“อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติประจำจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ค.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ และให้เลือกกันเอง เป็นรองประธานกรรมการหนึ่งคน

(๓) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์กรสาธารณประโยชน์ได้เลือกกันเอง และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในหมวด ๓ ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“หมวด ๓ แนวทางในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม”

“มาตรา ๑๓ องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) การช่วยเหลือจากสำนักงานในด้านวิชาการหรือการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) องค์กรสาธารณประโยชน์ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ มีสิทธินำค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่ได้รับตาม (๑) ไปลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ หรือได้รับการยกเว้นภาษี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

(๔) ด้านอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๔ การได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ขององค์กรสาธารณประโยชน์ที่จะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๕ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๔ องค์กรสาธารณประโยชน์อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนโดยเสนอเป็นโครงการในการจัดสวัสดิการสังคมต่อคณะกรรมการได้

การยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้จะต้องมิใช่การจำกัดสิทธิขององค์กรสาธารณประโยชน์ในการยื่นคำขอดังกล่าว”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๖ โครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นโครงการด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่มีผลต่อการป้องกัน การแก้ไข ปัญหาและการพัฒนาสังคม

(๒) เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๓) เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาแล้ว โดยมีทุนอยู่บางส่วน หรือเป็น โครงการใหม่”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเงินอุดหนุนคืนจากองค์กร สาธารณประโยชน์เมื่อได้รับรายงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๑๘ และพนักงาน เจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้กระทำการ โดยไม่สุจริตหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐาน ที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) องค์กรสาธารณประโยชน์ใด ได้รับรับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๑๘ แล้ว ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๐ เมื่อมีการเรียกเงินอุดหนุนคืนจากองค์กรสาธารณประโยชน์ใด ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือแก่องค์กรสาธารณประโยชน์นั้น เพื่อส่งเงินอุดหนุนเฉพาะส่วนที่ใช้จ่าย ไม่ถูกต้องคืนแก่สำนักงานภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ถ้าองค์กรสาธารณประโยชน์ไม่ส่งเงินอุดหนุนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจดำเนินคดีต่อองค์กรสาธารณประโยชน์นั้น

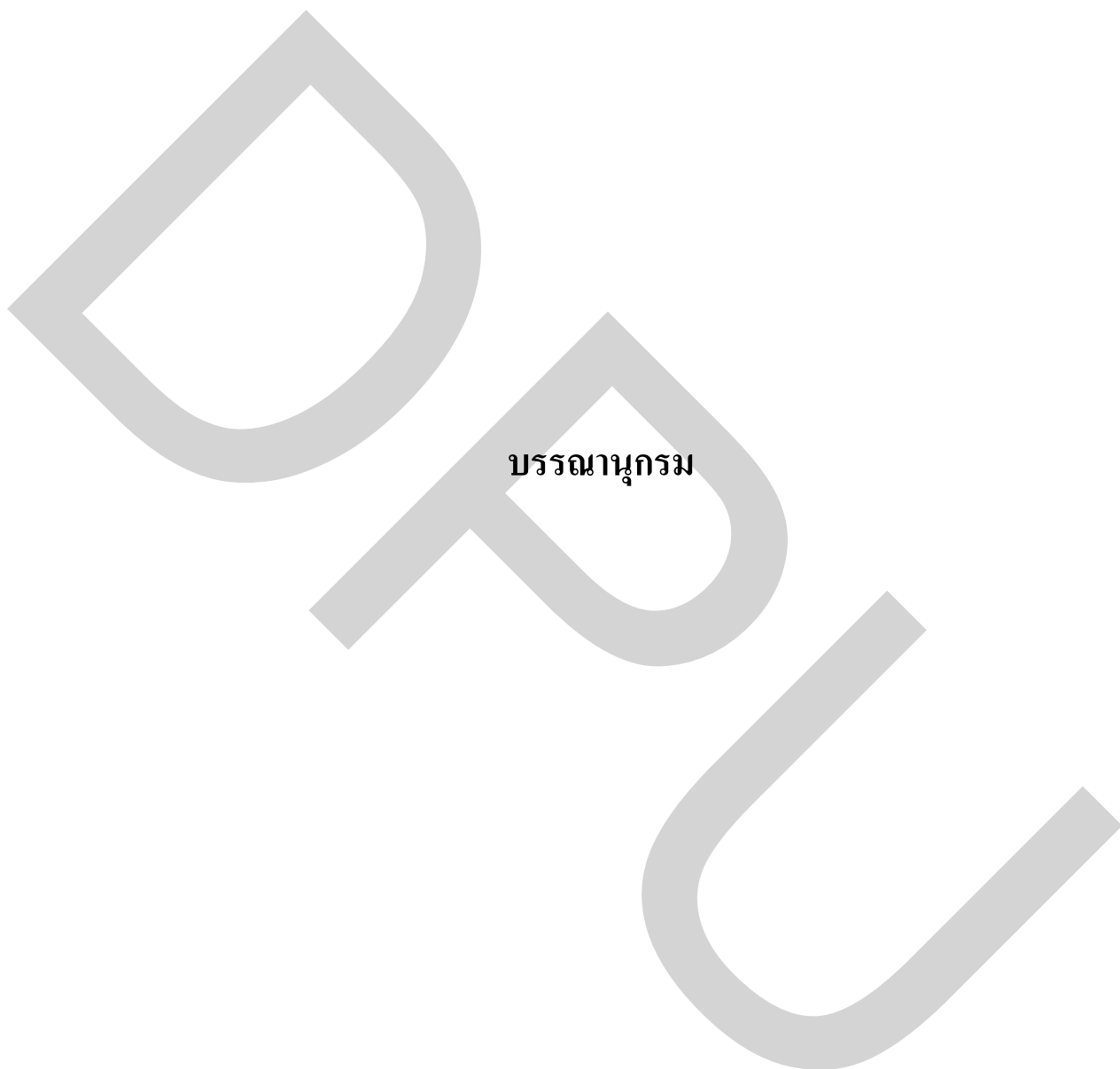
ในการดำเนินคดีตามวรรคสองให้อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการที่จะว่าต่าง หรือแก้ต่าง และถ้าหากมีค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากการดำเนินคดีดังกล่าว ให้เบิกจ่ายจากกองทุน”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ป
ร
ช



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมประชาสัมพันธ์. (๒๕๓๖). งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกและรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปี.
กรุงเทพมหานคร.

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (๒๕๒๗). การแก้ไขปัญหาคนเร่ร่อนขอทาน. กรุงเทพมหานคร.
กองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๔๘ ก). **ข้อปฏิบัติราชการ
ว่าด้วยการให้บริการประชาชน และรวมกฎหมายกระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์.** กรุงเทพมหานคร: เทพเพ็ญวานิสย์.

_____. (๒๕๔๘ ข). **คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖.** กรุงเทพมหานคร:
เทพเพ็ญวานิสย์.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. (๒๕๓๖). **พื้นฐานทฤษฎีสังคมสงเคราะห์.** กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กุลพล พลวัน. (๒๕๔๗). **สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๔๗). **ประวัติรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพมหานคร: เอสพีเอฟพริ้นติ้งกรุ๊ป.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (๒๕๔๖). **บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (๒๕๓๕). **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน.**
กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๗). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๒). **รัฐธรรมนูญน่ารู้ (รวมสาระและคำบรรยายหลักกฎหมาย
รัฐธรรมนูญ).** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ประสาธ อิศรปริดา. (๒๕๒๒). **จิตวิทยาการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: กราฟิเคอาร์ท.

พรชัย เลื่อนฉวี. (๒๕๔๗). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง.** กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

โกคิน พลกุล. (๒๕๒๕). เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๔๓). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มานิตย์ จุมปา. (๒๕๔๓). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

(พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ยุพา วงศ์ไชย. (๒๕๒๓). ทฤษฎีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร: แสงรุ่งการพิมพ์.

ระพีพรรณ คำหอม. (๒๕๔๕). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพานิชย์.

วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมย์ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. (๒๕๓๘). ความรู้ทั่วไป

เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิญญู เครื่องงาม. (๒๕๓๐). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพมหานคร:

แสงสุทธิการพิมพ์

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และสุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี. (๒๕๒๔). การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย.

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมภพ โทตระกิตย์. (๒๕๑๒). กฎหมายรัฐธรรมนูญคำสอนชั้นปริญญาตรี ภาค ๑.

กรุงเทพมหานคร: นำเชียการพิมพ์.

หยุด แสงอุทัย. (๒๕๓๘). หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. (๒๕๔๖). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน

และคนด้อยโอกาส กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. (๒๕๓๑). “สังคมสงเคราะห์การทำงานซึ่งไม่ต้องใช้ทฤษฎี.”

นิตยสารการประชาสงเคราะห์.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (๒๕๔๐). “สรุปสาระสำคัญ

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๓.”

นิตยสารการประชาสงเคราะห์.

เอกสารอื่นๆ

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๔๘). **ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: เทพเพ็ญวานิชย์.
- กองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เอกสารรายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (๒๕๔๗). **รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย. (๒๕๓๘). **อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙).
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒.
- พัฒนา เรือนใจดี. (๒๕๔๗). **เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง**. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิจิตร ระวิวงศ์. (๒๕๓๒). **อนาคตของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย**. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง สวัสดิการสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา.
- สุรกุล เจนอบรม. (๒๕๔๒). **วิสัยทัศน์การจัดการศึกษาและกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย**. รายงานการประชุมวิชาการแห่งชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรางค์รัตน์ วศินารมณ. (๒๕๓๒). **ทฤษฎีทางสังคมสงเคราะห์**. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่อง การประยุกต์ทฤษฎีสังคมสงเคราะห์ในการปฏิบัติงาน. โดยคณะกรรมการพัฒนาการเรียนการสอนและประเมินผล คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร. ปีที่สอง.
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (๒๕๔๓). เอกสารในการประชุม
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับเศรษฐกิจพอเพียง.

สำนักงานประมาณ. หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๘.๒/๓๑๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ.

วิทยานิพนธ์

ดวงกมล วิมลกิจ. (๒๕๔๗). การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส:
ศึกษากรณีประชาชนที่อาศัยในชุมชนเคหะร่มเกล้า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นวรรตน์ จันแยม. (๒๕๔๘). การพัฒนาการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางสังคมของผู้รับบริการ
ในสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปฐมวดี ปัทมโรจน์. (๒๕๔๒). ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเป็นขอทาน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหาร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พฤตินันท์ เหลืองไพบูลย์. (๒๕๓๐). การจัดการสวัสดิการสังคมในชมรมผู้สูงอายุ:
ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรรณ อรัญกุล. (๒๕๔๓). มาตรการการจัดการปัญหาคนขอทานในทศวรรษหน้า.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๔๘.
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕.
- พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒.
- พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๒.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖.
- พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๔๔.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๓.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๓.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.
- ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘.
- ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘.
- ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘.

ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
ในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์
ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณา-ประชานิยม. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐, จาก

<http://parcy.parliament.go.th/news/>

ภาษาต่างประเทศ

LAW

Australian Institute of Health and Welfare Act ๑๙๘๗ Amended ๒๐๐๑

Canada Constitution Act ๑๙๘๒

Constitution of Australia

Single-parent family welfare Act ๑๙๘๕ Amended ๒๐๐๕

Social welfare (Consolidation) Act ๑๙๘๑

South Korea – Constitution. (๑๙๘๘)

ELECTRONIC SOURCES

Retrieved February ๑๒, ๒๐๐๗, from <http://parcy.parliament.go.th/news/>

Retrieved February ๒๐, ๒๐๐๗, from <http://www.dsdw.go.th>

Retrieved March ๒, ๒๐๐๗, from <http://www.concourt.or.th>

Retrieved March ๑๕, ๒๐๐๗, from <http://www.m-society.go.th/law>

Retrieved March ๒๐, ๒๐๐๗, from <http://www.mfa.go.th/web/๒๓๘๖.php?id=๑๔๕>

Retrieved May ๑๗, ๒๐๐๗, from <http://www.m-society.go.th>

Retrieved May ๑๘, ๒๐๐๗, from <http://www.opp.go.th>



ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖
เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน
การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็น
ขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรม และ
ให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้
นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

“การจัดสวัสดิการสังคม” หมายความว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมตามมาตรฐาน
ที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์การสวัสดิการสังคม” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

“นักสังคมสงเคราะห์” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดหรือที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“อาสาสมัคร” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาสาช่วยปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมในองค์การสวัสดิการสังคม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

“คณะกรรมการประเมินผล” หมายความว่า คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

แนวการจัดสวัสดิการสังคม

มาตรา ๕ ในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(๒) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๖ ในการจัดสวัสดิการสังคม ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ค.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

(๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลตาม (๕) เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

(๕) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์กรสาธารณประโยชน์ได้เลือกกันเอง และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๘ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ กรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

- (๕) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจากบุคคลในประเภทเดียวกันตามมาตรา ๗ เป็นกรรมการแทน และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

มาตรา ๑๒ การประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคราวใดถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ทัวถึง และต่อเนื่อง
- (๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม
- (๓) เสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท
- (๔) ให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการต่างๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่เสนอต่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคม

(๖) กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม

(๗) วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร

(๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม

(๙) วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคม

(๑๐) วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๕ (๑)

(๑๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคม หรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรา ๒๕ (๒)

(๑๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงิน และการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๕ (๓)

(๑๔) วางระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการของกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๓๐

(๑๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๔

(๑๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๗) กำหนดมาตรฐานในการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นนักสังคมสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรให้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร ตามมาตรา ๓๕ (๒)

(๑๙) วางระเบียบเกี่ยวกับการคืนเงินอุดหนุนที่องค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับไปตามมาตรา ๔๐

(๒๐) วางระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตาม (๓) (๕) (๖) และ (๘) ให้คำนึงถึงหลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมหรือบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนด้วย

แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมตาม (๓) ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นแผนแม่บทแล้ว ข้อกำหนดตาม (๕) (๖) (๑๕) (๑๗) และระเบียบที่ได้วางขึ้นตาม (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๒๐) รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนตาม (๑๑) ซึ่งกระทรวงการคลังได้เห็นชอบนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการหรือปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ส.ค.” ในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการ
 (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
 (๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

(๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมแล้วรายงานต่อคณะกรรมการ

(๖) ดำเนินการและสนับสนุน ให้มีการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐานดังกล่าวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

(๓) ให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม

(๑๐) จัดฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร

(๑๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารกองทุนคณะกรรมการประเมินผล และคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง

(๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด กรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร กรรมการประเมินผล กรรมการบริหารกองทุนและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่น ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด ๓

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

มาตรา ๑๗ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.จ.” ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

(๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

(๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลตาม (๖) เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(๔) ปลัดจังหวัด แรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัดจำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน

(๖) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวนสามคน

(๗) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน

ให้พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรสาธารณประโยชน์ ในจังหวัดนั้นได้เลือกมาแล้วแต่กรณี และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ โดยผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง กับงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างน้อยหนึ่งคน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมและการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการของ ก.ส.จ. โดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ส.จ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดต่อ คณะกรรมการ

(๒) ส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ทั้งในด้านข้อมูล ทรัพยากร และการปฏิบัติงานในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับ ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) กำกับดูแลหรือส่งเสริมและให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่ของจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดรับผิดชอบในงานธุรการของ ก.ส.จ. และให้มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคมเสนอต่อ ก.ส.จ.

(๒) รวบรวมข้อมูล สถิติ แผนงาน และโครงการ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

(๓) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

(๔) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมแล้วรายงานต่อ ก.ส.จ.

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรอื่นให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม

(๗) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.ส.จ. มอบหมาย

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ก.” ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

(๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากบุคคลตาม (๕) เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(๔) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

(๕) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนหกคน

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนหกคน ให้ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์กรสาธารณประโยชน์ได้เลือกมา และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างน้อยหนึ่งคน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการของ ก.ส.ก. โดยอนุโลม

มาตรา ๒๓ ให้ ก.ส.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ และให้สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของ ก.ส.ก. และให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ ทั้งนี้ ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

หมวด ๔

กองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม

มาตรา ๒๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๕ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน หรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น
- (๖) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา ๒๖ เงินและดอกผลตามมาตรา ๒๕ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ
 - (๒) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นรองประธานกรรมการ
 - (๓) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร
 - (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์อย่างน้อยสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งคน
- ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ
- หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๘ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยอนุโลม

มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการ โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๘ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับกรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

รายงานผลการสอบบัญชีตามวรรคสอง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๕

องค์กรสาธารณประโยชน์

มาตรา ๓๔ มูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด อาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้

การยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์นั้นคณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้องค์กรสาธารณประโยชน์ถือปฏิบัติด้วยก็ได้

เมื่อมีการรับรองให้องค์กรใดเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว ให้จัดแจ้งการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในทะเบียนองค์กรสาธารณประโยชน์ และให้สำนักงานประกาศการรับรองในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อองค์กรสาธารณประโยชน์นั้น

มาตรา ๓๕ องค์กรสาธารณประโยชน์อาจได้รับการสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคมดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) การช่วยเหลือจากสำนักงานในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) การช่วยเหลืออื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๖ โครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นโครงการด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่มีผลต่อการป้องกัน การแก้ไข ปัญหาและการพัฒนาสังคม
- (๒) เป็นโครงการที่ไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนางานสวัสดิการ สังคมและ
- (๓) เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาแล้ว โดยมีทุนอยู่บางส่วน หรือเป็น โครงการใหม่

มาตรา ๓๗ ให้องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนตาม มาตรา ๓๕ (๑) จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัด สวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่มีผลงาน ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีหนังสือแจ้งให้องค์กรสาธารณประโยชน์นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็น ในการปฏิบัติงาน หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่น มาประกอบการพิจารณา
- (๒) มีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา

มาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์ เมื่อได้รับรายงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๓๘ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้กระทำการโดยไม่สุจริต หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการ กำหนด
- (๒) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดได้รับรับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๘ (๑) แล้ว ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา ๔๐ เมื่อมีการเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์ใด ให้สำนักงานประกาศรายชื่อองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ถูกเพิกถอนการรับรองส่งเงินอุดหนุนที่ได้รับไปคืนแก่สำนักงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๑ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่จะมีกรรมการตามมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๗ (๑) (๒) (๔) และ (๖) เพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็นจนกว่าจะมีกรรมการตามมาตรา ๗ (๓) และ (๕)

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๔ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๗ (๖)

มาตรา ๔๒ ในวาระเริ่มแรกให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดตามมาตรา ๑๗ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๒๑ และคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๗ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๓ ในระหว่างที่ยังมิได้จัดตั้งสำนักงาน ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ

รางวัล หรือทุนการศึกษา

เฉพาะที่สำคัญ (ถ้ามี)

นายกันตพงศ์ รังษีสว่าง

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ปีการศึกษา ๒๕๔๑

- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๕๑ สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา ๒๕๔๓

นิติกร ๗ว. กอนนิติกร สำนักงานปลัดกระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- คำอธิบายเรียงรายมาตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก
พ.ศ. ๒๕๔๖

- ได้รับทุนการศึกษาจำนวนห้าสิบล้านห้าแสนห้า
จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ตลอดหลักสูตร