



กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

Social Welfare Law in Thailand

อาจารย์ ดร. มาตี ลิมสกุล¹

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการตลอดช่วงชีวิต และเพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม รวมทั้งเพื่อวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายสวัสดิการของไทยมีข้อจำกัดด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ ใน 9 ประเด็น ได้แก่ เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการสังคม, โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น, อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น, หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ, การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ, การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม, การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม และประเด็นสุดท้าย คือ การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษ ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายไทยควรปรับปรุงทั้ง 9 ประเด็น สำหรับข้อเสนอแนะใน

¹ อาจารย์ประจำ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กทม.

การศึกษาที่สำคัญ คือ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น โดยจัดตั้ง คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และควรมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเพื่อกระจายอำนาจ และลดความซ้ำซ้อนในการ ปฏิบัติงาน รวมทั้งควรกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ไม่สุจริตในการปฏิบัติงาน ด้านสวัสดิการสังคมด้วย

คำสำคัญ : กฎหมาย, การจัดสวัสดิการสังคม

Abstract

This research aims to study the concept and development of social welfare law. Review the concept of international agreements and international law to compare the essence related to the welfare of all human life. To analyze, synthesize and link data from the study of other laws related to social welfare. To be useful in the improvement of social welfare legislation. As well as for in-depth analysis on the limitations of the law on social welfare and related secondary legislation. And to study ways to improve the welfare law provides links to related legal system. The findings revealed that Law on Social Welfare of Thailand limitations provisions oriented management. When considering comparative Thailand and international law legislation in 9 issues including the intent of the law on social welfare, the structure of the Committee on Social Welfare, national and local level, the authority of the Committee on Social Welfare at national and local level, the implementation of organization and the authority of the state, the target the client, social welfare funds, monitoring



the work of the Committee on Social Welfare, the participation of people in social welfare law. Finally, the law enforcement and punishment of the Committee on Social Welfare or social worker. It found that the law should improve both the ninth. The important recommendations that should enact federal legislation governing the management of social welfare issue requiring the administration of social welfare from the national to the local level. The establishment of the Committee on Social Welfare, which is a legal entity which is not a government agency and state enterprises. But under the supervision of the Ministry of Social Development and Human Security. There should be appointed the Local Committee decentralized to reduce the central government to local authorities and to reduce duplication of work. And should impose sanctions for acts of bad faith in the performance of social welfare.

Key Words: Law, Social Welfare

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทยปรากฏเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” (Assurance Social) ในเอกสาร “เค้าโครงการการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ตามหลักการข้อที่ 3 ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักหกประการที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมิได้รับการยอมรับในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และเปลี่ยนมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับที่ 2 ทำให้ประเทศไทยมีการ

พัฒนาอย่างก้าวกระโดด เพราะนโยบายการพัฒนาที่การเร่งสร้างอุตสาหกรรมแบบ ตะวันตก เน้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและตลาดเสรี ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะส่งผลให้สังคมพัฒนาไปด้วย แต่ความคิดเช่นนั้นกลับสวนทางกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะการพัฒนาที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ละเลยการพัฒนาสังคมนั้นทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น และเกิดช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรในการพัฒนาระหว่างคนรวยกับคนจน ทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้น แต่คนจนกลับจนลง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงพยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน และรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงเป็นที่มาของการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมฉบับแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 โดยเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ ต้องการให้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างระบบสวัสดิการให้กับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้กับประชาชนในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมที่บังคับใช้ในปัจจุบันมิได้ทำหน้าที่เป็นกฎหมายหลักในการดูแลสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนทุกคนอย่างครบวงจรตั้งแต่เกิดจนตาย ประกอบกับยังมีช่องว่างและ



ข้อจำกัดของกฎหมายทั้งในด้านการจัดสวัสดิการและการกำกับดูแล ทำให้การบังคับใช้ไม่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการศึกษาทบทวนแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคมในระดับสากล บทเรียนจากกฎหมายสวัสดิการสังคมต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายในลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการตลอดช่วงชีวิต
2. เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม
3. เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาเรื่องกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดในระดับสากล และหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย กฎหมายสวัสดิการสังคมใน 4 ประเทศ ได้แก่ 3 ประเทศในทวีปเอเชีย คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและมีกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ชัดเจน และอีก 1 ประเทศในยุโรป คือ สวีเดน เนื่องจากเป็นประเทศต้นแบบด้านงานสวัสดิการสังคม

2. การวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม ได้แก่

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- อนุสัญญา ว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
- ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี (Declaration on the Elimination of Violence against Women)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)



- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)

- ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

3. การศึกษาเชิงลึกในประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

- กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชน ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2551, ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์การสาธารณประโยชน์ ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2551, ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2548, ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม, ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2548, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

แห่งชาติว่าด้วยการกำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินงาน หลักเกณฑ์และวิธีการรายงาน
การใช้จ่ายเงินขององค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2549, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริม
การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บ
รักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
พ.ศ. 2548, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการ
พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน และการ
ควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2549, ระเบียบ
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการคืนเงินอุดหนุนที่องค์กร
สาธารณะประโยชน์ได้รับไปตามมาตรา 50 พ.ศ. 2549, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริม
การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัด
สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550, ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
แห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 และข้อกำหนด
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2551

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่
วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสาธารณะ (Public Document) ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่โดย
หน่วยงานสาธารณะทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และในระดับสากล ซึ่งเป็นกฎหมายและ
พระราชบัญญัติต่าง ๆ เนื่องจากเอกสารทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาเป็นกฎหมายและ
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งกฎหมายหลัก
และกฎหมายลำดับรอง ทำให้เอกสารมีความน่าเชื่อถือได้ว่าจะให้ข้อมูลที่แท้จริงในการ
วิจัย ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ความจริง (Authenticity) และเกณฑ์ความถูกต้องน่าเชื่อถือ
(Credibility) ของข้อมูล



ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา ประกอบด้วย รายละเอียด 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและต่างประเทศ และการวิเคราะห์กฎ กติกาในระดับสากลที่เกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคม

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและของต่างประเทศ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 ของประเทศไทย, Social Welfare Act (1951) ของประเทศญี่ปุ่น, National Council of Social Service Act (Chapter 195A) ของประเทศสิงคโปร์, Social Welfare Act (1968) ของประเทศฟิลิปปินส์ และ Social Service Act (2001: 453) ของประเทศสวีเดน โดยพิจารณา 9 ประเด็น ดังนี้

1. เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการ พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศเป็นกฎหมายแม่บทที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมโดยมีเป้าหมายพื้นฐานในการจัดบริการสวัสดิการสังคม และมีการเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงงานสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะ Social Welfare Act (1951) ของประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศไทยมุ่งเน้นการส่งเสริมสวัสดิการมากกว่าการจัดบริการ และไม่มีการเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ไทย	- ส่งเสริมให้บุคคล, ครอบครัว, ชุมชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ ในขณะที่

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
สวัสดิการ	ญี่ปุ่น	- กำหนดลักษณะบริการพื้นฐานที่มุ่งไปสู่งานสวัสดิการสังคมและเป็นตัวเชื่อมกับกฎหมายอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงงานสวัสดิการสังคม - เน้นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการจัดสวัสดิการ
	สิงคโปร์	- เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนทุกคนมีโอกาสที่จะใช้ชีวิตอยู่อย่างมีศักยภาพและมีศักดิ์ศรีในสังคม
	ฟิลิปปินส์	- เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดโครงการด้านสวัสดิการสังคมให้กับผู้ที่ประสบภาวะยากลำบาก
	สวีเดน	- ส่งเสริมให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ มีสภาพความเป็นอยู่ที่เท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในชุมชนอย่างจริงจัง

2. โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นหรือระดับเทศบาล โดยมาจากตัวแทนภาคประชาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรที่ทำงานแบบเอกชนโดยมีกฎหมายรองรับ หรือมาจากการควบรวมน คณะกรรมการ เช่น ประเทศสวีเดน คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เกิดจากการควบรวมนของคณะกรรมการแพทย์แห่งราชอาณาจักรสวีเดนกับคณะกรรมการ กิจการสังคมแห่งราชอาณาจักรสวีเดน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สะดวกในการบริหารจัดการ ในขณะที่ประเทศไทยไม่ใช่นิติบุคคล

สำหรับคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น พบว่า ประเทศไทยมี โครงสร้างกรรมการแบบภาครัฐ ในขณะที่ประเทศสวีเดนคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้ง



โดยสภาเทศบาล ส่วนประเทศญี่ปุ่นคณะกรรมการเป็นไปตามกฎหมายจัดการตนเอง
ท้องถิ่นเทศบาล โดยข้าราชการสามารถเป็นเจ้าหน้าที่ด้านบริหารในคณะกรรมการ
สวัสดิการสังคมจังหวัดและท้องถิ่นได้ไม่เกิน 1 ใน 5 และประเทศฟิลิปปินส์มีโครงสร้าง
กรรมการทำงานโดยภาครัฐแต่ก็มีการดำเนินงานในระดับเทศบาลและชุมชน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
โครงสร้าง คณะกรรมการ สวัสดิการ สังคม ระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น	ไทย	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร
	ญี่ปุ่น	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสวัสดิการแห่งชาติ - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมจังหวัดและท้องถิ่น
	สิงคโปร์	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคมแห่งชาติอยู่ภายใต้การสนับสนุนของประธานาธิบดีในฐานะประธานที่ปรึกษาอุปถัมภ์ - ระดับท้องถิ่น: ไม่มีข้อมูล
	ฟิลิปปินส์	- ระดับชาติ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคมทำหน้าที่บริหารจัดการ - ระดับท้องถิ่น: มีการจัดตั้งองค์กรสาขาในระดับภาคและระดับจังหวัด
	สวีเดน	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการสังคมแห่งชาติทำหน้าที่บริหารสวัสดิการสังคมโดยตรง - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการบริหารเขต (เทียบเท่ากับจังหวัด)

3. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่นพบว่า อำนาจหน้าที่ในระดับชาติ คือ การเสนอนโยบายและแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อผู้บริหารระดับสูงของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ส่วนอำนาจหน้าที่ในระดับท้องถิ่น คือ วางแผนและนำแผนไปพัฒนางานสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในสวีเดนที่ประชาชนในเทศบาลร่วมมือกันวางแผนชุมชน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ สวัสดิการ สังคมใน ระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น	ไทย	- ระดับชาติ: มีหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย, การจัดสวัสดิการสังคม, แผนพัฒนางานสวัสดิการ และมาตรการจัดสวัสดิการ - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่เสนอนโยบาย มาตรการ แผนงานสวัสดิการสังคม
	ญี่ปุ่น	- ระดับชาติ: มีหน้าที่ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสวัสดิการสังคม - ระดับท้องถิ่น: วางแผนและนำแผนมาใช้ในการพัฒนางานสวัสดิการสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
	สิงคโปร์	- ระดับชาติ: มีหน้าที่ชี้้นำการทำงานของอาสาสมัคร, ประสานกิจกรรมบริการสังคม, สนับสนุนให้สมาชิกให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล, กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการสวัสดิการ และวางแผนปรับปรุงบริการสังคม - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่ ABC ดังนี้ A: Assisting the Needy คือ สรรหาบริการสาธารณะให้กับคนด้อยโอกาสในชุมชน, B: Bonding the People คือ จัดกิจกรรมให้คนในชุมชน, C: Connecting the



ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
		Community คือ ดำเนินการด้านการเคหะจาก ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม
	ฟิลิปปินส์	- ระดับชาติ: มีหน้าที่จัดตั้งองค์กรระดับภาค จังหวัด เมือง เทศบาล และประสานงานกับภาครัฐและ เอกชนด้านสวัสดิการไม่ให้ความซ้ำซ้อนกัน -ระดับท้องถิ่น: ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- ระดับชาติ: มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้าน สวัสดิการสังคม และพัฒนามาตรฐานสวัสดิการ สังคม รวมทั้งกระจายอำนาจไปยังเขตและเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลด้านสุขภาพและ สังคมอย่างครบถ้วน - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่วางแผนกับชุมชนและ ประสานงานกับองค์กรสาธารณะอื่น ๆ เกี่ยวกับ เงื่อนไขการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

4. หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ พบว่า ในญี่ปุ่นมีการจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการ (Welfare Office) ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำจบปริญญาตรีและเรียนวิชาตามที่กำหนด หรือผ่านการฝึกอบรม โดยมีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำ ดูแล สัมภาษณ์บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือ เยี่ยมบ้าน และตรวจสอบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการช่วยเหลือตามความเหมาะสม สำหรับประเทศสวีเดนมีคณะกรรมการสวัสดิการในฐานะหน่วยให้บริการ ส่วนฟิลิปปินส์มีการตั้งสาขาในระดับภาค จังหวัด และเทศบาล ในขณะที่ประเทศไทยใช้กลไกการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือสำนักงานเฉพาะที่ชัดเจน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
หน่วยงาน และอำนาจ หน้าที่ด้าน การปฏิบัติ ของรัฐ	ไทย	- ใช้กลไกการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร
	ญี่ปุ่น	- มีการจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการ (Welfare Office) ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ และมีเจ้าหน้าที่ประจำที่รับผิดชอบซึ่งจบปริญญาตรีและเรียนวิชาตามที่กำหนด
	สิงคโปร์	- ไม่มีข้อมูล
	ฟิลิปปินส์	- มีการตั้งองค์กรสาขาในระดับภาค จังหวัด และเทศบาล
	สวีเดน	- มีคณะกรรมการสวัสดิการในฐานะหน่วยให้บริการ

5. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่ชัดเจน โดยประเทศสวีเดนกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเนื่องจากเป็นประเทศรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ โดยปัจจุบันเพิ่มกลุ่มเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญาด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นเพิ่มการจัดบริการแก่ครอบครัวที่ขาดบิดาหรือกลุ่มสตรีหม้าย ตามกฎหมาย Mother and Child and Widows Welfare Act (Act No.129 of 196) แต่ไม่รวมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดเนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่แยกออกมา คือ Offenders Rehabilitation Services



Act (Act No.86 of 1995) สำหรับประเทศฟิลิปปินส์เพิ่มกลุ่มผู้พ้นโทษและบุคคลที่มีความต้องการเป็นกรณีพิเศษด้วย ในขณะที่กฎหมายสวัสดิการของประเทศไทยไม่มีข้อมูลที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่ชัดเจน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การกำหนด กลุ่มเป้าหมาย ผู้ใช้บริการ	ไทย	-ไม่มีข้อมูล
	ญี่ปุ่น	-กำหนดให้ดำเนินงานกับทารก แม่และเด็ก เด็กและครอบครัว เด็กพิการทางสมอง ตาและหูพิการ ตามกฎหมาย Child Welfare Act (Act No.164 of 1947), ผู้สูงอายุ ตามกฎหมาย Act on Social Welfare for the Elderly (Act No.133 of 1963), ผู้พิการ ผู้พิการตามกายภาพ และผู้พิการทางสมอง ตามกฎหมาย Services and Support for Persons with Disabilities Act (Act No.123 of 2005) และกฎหมาย Services and Support for Persons with Disabilities Act รวมทั้งผู้หญิง ตามกฎหมาย the Anti-Prostitution Act (Act No.118 of 1956) และครอบครัวที่ขาดบิดาหรือหญิงหม้าย ตามกฎหมาย Mother and Child and Widows Welfare Act (Act No.129 of 196) - ทั้งนี้ไม่รวมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดเนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่แยกออกมา คือ Offenders Rehabilitation Services Act (Act No.86 of 1995)

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
	สิงคโปร์	- กำหนดให้สภาพัฒนาชุมชนดูแลด้านการศึกษา สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรมแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และ คนว่างงาน
	ฟิลิปปินส์	- กำหนดให้จัดบริการแก่บุคคล ครอบครัว ชุมชน และ พัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้พิการ ผู้พ้นโทษ และบุคคลที่มีความต้องการเป็นกรณีพิเศษด้วย
	สวีเดน	- กำหนดการจัดบริการให้กับบุคคลที่ขาดไร้สิ่งต้องการ จำเป็นหรือไม่สามารถได้รับสิ่งของเพื่อยังชีพไม่ว่าจะ ด้วยเหตุใด และกำหนดการจัดบริการสำหรับกลุ่มที่หลากหลาย ได้แก่ เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้มีความผิดปกติในการทำกิจวัตร ผู้ติดยาเสพติด ผู้ดูแล เภรื้อญาติที่ป่วยระยะยาว รวมทั้งเหยื่ออาชญากรรม

6. การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมของ ญี่ปุ่นจัดตั้ง “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีลักษณะนิติบุคคลโดย มีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นผู้ดูแล มีหลักการพื้นฐานในการทำงานเชิง อาสาในการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือโดยเงินกองทุนจะใช้เพื่อการจัดสวัสดิการ สังคม โดยรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการกระจายความ ช่วยเหลือเหล่านั้น สำหรับประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งกองทุนหลายรูปแบบ ได้แก่ “Endowment Fund” หรือกองทุนบริจาค บริหารจัดการโดยสภาสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังมี “Community Chest” หรือ กองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีประธานกองทุน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมแต่งตั้ง และ “General Fund” หรือ กองทุนทั่วไป บริหารโดยสภาสวัสดิการสังคม รายได้ทั้งหลายของสภาฯ สามารถนำมาไว้ในกองทุน ส่วนประเทศสวีเดนมีระบบบริการสวัสดิการผ่านระบบ



ประกันสังคมอย่างครบวงจร จึงไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องกองทุนไว้โดยเฉพาะ ในขณะที่ประเทศไทย มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และบริหารกองทุนโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การบริหาร กองทุน	ไทย	- กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และบริหารกองทุนโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน
	ญี่ปุ่น	- มีการจัดตั้ง “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีลักษณะนิติบุคคลโดยมีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นผู้ดูแล
	สิงคโปร์	- มีกองทุนหลายรูปแบบ ได้แก่ “Endowment Fund” หรือกองทุนบริจาต บริหารจัดการโดยสภาสวัสดิการสังคม, “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีประธานกองทุนที่แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม และ “General Fund” หรือกองทุนทั่วไป บริหารโดยสภาสวัสดิการสังคม
	ฟิลิปปินส์	- มีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน (Settlement and Revolving fund)
	สวีเดน	- ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับกองทุน

7. การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศมีการตรวจสอบการทำงานโดยอาศัยอำนาจศาล โดยประเทศญี่ปุ่น ศาลจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการยกเลิกหรือชำระบัญชี ทั้งนี้ศาลอาจดำเนินการ

โดยอาศัยอำนาจของศาล หรือรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐบาลที่ดูแลองค์กรนั้น และห้ามมิให้อุทธรณ์ในกรณีที่ศาลแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี ส่วนประเทศสวีเดน ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครองได้ แต่ในประเทศสิงคโปร์ กฎหมายสวัสดิการจะคุ้มครองการทำงานของคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคม โดยบัญญัติไม่ให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ ต่อสมาชิกสภา หรือเจ้าหน้าที่ของสภา หรือบุคคลอื่นใดที่ทำหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของสภา หรือคณะกรรมการฯ หากได้กระทำไปด้วยความปรารถนาดี หรือได้กระทำไปตามกฎหมายสวัสดิการฯ ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยไม่มีข้อมูลในส่วนนี้

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การตรวจสอบการทำงาน	ไทย	- ไม่มีข้อมูล
	ญี่ปุ่น	- ศาลเป็นผู้ดูแลเรื่องการยกเลิกหรือชำระบัญชี ศาลอาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของศาล หรือรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐบาลที่ดูแลองค์กรนั้น
	สิงคโปร์	- กฎหมายสวัสดิการจะคุ้มครองการทำงานของคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคม โดยบัญญัติไม่ให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ
	ฟิลิปปินส์	- ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครองได้



8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งในประเทศญี่ปุ่นและสวีเดน โดยเน้นการทำงานขององค์กรสาธารณะ องค์กรสวัสดิการชุมชน แม้ในประเทศที่รวมศูนย์อำนาจแบบสิงคโปร์ ก็พยายามให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุนการทำงานสวัสดิการ โดยใช้องค์กรอาสาสมัครสวัสดิการ (Voluntary Welfare Organizations-VWOs) และมีสภาพัฒนาชุมชน (Community Development Council: CDC) ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ข้อมูลในส่วนนี้

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม	ไทย	- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชน
	ญี่ปุ่น	- มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการดำเนินงานตามกฎหมาย และมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่สวัสดิการจังหวัด นคร เมือง ตำบล
	สิงคโปร์	- มีองค์กรอาสาสมัครสวัสดิการและสภาพัฒนาชุมชนดูแลภายในท้องถิ่น
	ฟิลิปปินส์	- ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- เทศบาลแต่ละแห่งให้รับผิดชอบงานสวัสดิการในเขตพื้นที่ของตนเอง

9. การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ พบว่า กฎหมายของประเทศสวีเดนและประเทศสิงคโปร์ มีการบังคับใช้โทษในการบริหารงานสวัสดิการ โดยการปรับเท่านั้น โดยในสวีเดนจะลงโทษปรับ เช่น กรณีฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การนำเด็กของผู้อื่นมาอาศัยในบ้านโดยปราศจากเหตุอันควร การเปิดสถานสงเคราะห์โดยไม่ได้รับอนุญาต อีกทั้งยังมีโทษให้เรียกเก็บเงินพิเศษกรณีเทศบาลกระทำความผิด เช่น ไม่สามารถสงเคราะห์บุคคลได้ในเวลาอันควร เป็นต้น หากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลอาจเรียกเก็บเงินพิเศษจากเทศบาลนั้น เงินที่เรียกเก็บเหล่านี้จะนำเข้าสู่รัฐ สำหรับในสิงคโปร์จะมีโทษในกรณี เช่น องค์การผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ จัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้นเองโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามดำเนินการในการจัดสวัสดิการตามกฎหมาย เป็นต้น แต่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนอกจากโทษปรับแล้ว ยังมีโทษจำคุกด้วย เช่น กรณีบุคคลกระทำการใช้รายได้ ผลกำไรขององค์กรผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ หรือกรณีบุคคลดำเนินการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้นเองโดยมิได้รับอนุญาตและมีได้เป็นหน่วยงานของจังหวัด เทศบาล องค์การสาธารณประโยชน์ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยไม่มีบทลงโทษ มีเพียงในหมวด 5 กรณีองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ไม่สุจริตหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่มีผลงาน อาจถูกเพิกถอนจากการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์และต้องส่งเงินอุดหนุนคืน และในหมวด 6 องค์กรสวัสดิการชุมชนไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่มีผลงานอาจถูกเพิกถอนการรับรองได้และต้องส่งเงินอุดหนุนคืน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีบทลงโทษใด ๆ

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษ	ไทย	- ไม่มีบทลงโทษ มีเพียงในหมวด 5 และ 6 เท่านั้นที่กำหนดบทลงโทษในกรณีองค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรสวัสดิการชุมชน
	ญี่ปุ่น	-กำหนดโทษจำคุกหรือปรับ



สิงคโปร์	-กำหนดโทษปรับ
ฟิลิปปินส์	-ไม่มีบทลงโทษใด ๆ
สวีเดน	-มีโทษปรับและโทษเรียกเก็บเงินพิเศษ

นอกจากนี้ ในแง่ของความสอดคล้องกับกฎ กติกาในระดับสากลที่เกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคม ไม่ว่าจะเป็นปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ พบว่า แนวการร่างกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและประเทศอื่น ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกับกฎ กติกาสากลระหว่างประเทศ แต่ในการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างออกไปตามวิธีการมองสวัสดิการสังคมของผู้นำประเทศนั้น ๆ หากผู้นำประเทศใช้ความหมายสวัสดิการสังคมเป็นไปในความหมายกว้าง ก็จะต้องทำให้ประชาชนได้รับความเป็นอยู่ที่ดีในทุกด้านหรือการจัดสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า แต่หากมองในความหมายแคบก็ตีความสวัสดิการสังคมเป็นเพียงการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาในภาพรวม พบว่า การปฏิบัติตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องมีการปัญหาหลายประการ ดังนี้ (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2553)

-วิธีการทำงาน พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากในทางปฏิบัติการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนค่อนข้างยุ่งยาก มีมาตราและอนุบัญญัติปลีกย่อยมาก ทำให้ชาวบ้านไม่เข้าใจ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงกองทุนจึงเป็นของคนในเมืองมากกว่าชนบท

-คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ พบว่า มีสัดส่วนประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการน้อยและไม่มีอำนาจการบริหารจัดการที่แท้จริง เพราะกฎหมายเน้นเพียงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม ในขณะที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการจังหวัดก็มีความสำคัญน้อยในระดับจังหวัด ทั้งนี้ เพราะบทบาทในเชิงกฎหมายที่น้อย กรรมการจึงไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการร่วมประชุม นอกจากนี้กรรมการที่เป็นภาคประชาชนก็มีสัดส่วนน้อย และไม่มีคณะกรรมการระดับอำเภอทำให้กลไกการเชื่อมโยงระหว่างอำเภอและจังหวัดขาดหายไป

-การดำเนินงานกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พบว่า องค์กรที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมต้องเสนอโครงการมาที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดหรือสำนักงานพัฒนาสังคมกรุงเทพฯ เพื่อเสนอมายังกองทุนส่วนกลาง โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณา ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อการจัดโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ เพราะอำนาจยังคงรวมอยู่ที่ส่วนกลาง

-การวางมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พบว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วยการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 เพื่อให้องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัครใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและขอรับรองมาตรฐาน ถือเป็นโฉมใหม่ของวงการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เพราะถือเป็นการดำเนินงานเพื่อประกันคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การพัฒนางานบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมาย พบว่า ประเทศไทยมีมาตรฐานการจัดสวัสดิการในกลุ่มสำคัญ ดังนี้ มาตรฐานส่งเสริมการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กในสถานรองรับเด็ก, มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ, มาตรฐานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และมาตรฐานองค์กรด้านคนพิการ



นอกจากนี้ยังมีกฎหมายใหม่ที่กำลังตราขึ้น เช่น กฎหมายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กฎหมายสงเคราะห์ผู้พำนโศ เป็นต้น

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการใช้กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของไทยเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อการส่งเสริม เช่น การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรสวัสดิการชุมชน เป็นต้น โดยกฎหมายไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อันแสดงถึงการมุมมองสวัสดิการในระดับจุลภาคที่ขาดมุมมองการบริหารจัดการในระดับมหภาค อีกทั้งข้อบังคับต่าง ๆ เน้นการควบคุมจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้การบริหารจัดการขาดความคล่องตัว

ส่วนที่ 3 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการ

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการ คือ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่สร้างกลไกการกระจายอำนาจ และจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการระดับท้องถิ่น เพื่อลดอำนาจส่วนกลางและแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ รวมทั้งควรจัดสวัสดิการโดยชุมชน อันนำไปสู่ “สวัสดิการพหุลักษณะ” (Welfare Pluralism) ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership)

นอกจากนี้ ในการร่างกฎหมายควรคำนึงถึงแนวทางการทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2557) โดยในร่างกฎหมายควรมีบทบัญญัติในหมวดต่อไปนี้

- บทบัญญัติในหมวดที่ 1 บททั่วไป การกำหนดนิยามศัพท์ และกฎหมายที่ครอบคลุมถึง
- บทบัญญัติในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล
- บทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเทศบาล

- บทบัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยสิทธิและการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมของประชาชน
- บทบัญญัติในหมวดที่ 5 ว่าด้วยองค์กรสวัสดิการของรัฐในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 6 ว่าด้วยคุณสมบัติและอำนาจของเจ้าหน้าที่
- บทบัญญัติในหมวดที่ 7 ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการสังคมระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 8 ว่าด้วยการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ด้านสวัสดิการสังคมหรือบริการสังคม และภายในอาเซียน
- บทบัญญัติในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการจัดทำและวางระบบฐานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ
- บทบัญญัติในหมวดที่ 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานและอำนาจในการตรานุญาตของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ รวมถึงการกำกับ แนะนำการปฏิบัติงาน และการประสานการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 11 ว่าด้วยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครอง
- บทบัญญัติในหมวดที่ 12 ว่าด้วยบทกำหนดโทษกรณีมีการกระทำความผิดไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม



อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบจากการศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายในต่างประเทศ รวมถึงกฎ กติการะหว่างประเทศและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของประเทศในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมไทยได้ในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการสวัสดิการสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

- คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติอาจมาจาก 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกมาจากภาครัฐ ในลักษณะกรรมการร่วม (Joint Committee) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญเป็นหลัก มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีสัดส่วนกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใกล้เคียงกับภาคประชาชน สำหรับแนวทางที่สองมาจากภาคประชาชน โดยจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติชุดใหม่ขึ้น

- คณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับท้องถิ่น ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีประชากรเกิน 5,000 คน เป็นเทศบาลตำบล รับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมผ่านคณะกรรมการสวัสดิการสังคมเทศบาลตำบล ที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาเทศบาลตำบล

2. ควรแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเชิงโครงสร้างในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ศูนย์พัฒนาสังคม (ศพส.) สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (สสว.) ที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ จึงควรปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานสวัสดิการของรัฐ ทำหน้าที่ปฏิบัติการประสานไปยัง

คณะกรรมการสวัสดิการสังคม หรือในในระดับต่าง ๆ เช่น สำนักงานสวัสดิการสังคม
จังหวัด สำนักงานสวัสดิการสังคมเทศบาลนคร และสำนักงานสวัสดิการสังคมเทศบาล ดัง
แผนภาพร่างโครงสร้างการบริหารงานสวัสดิการสังคมไทย



ที่มา: ศักชัยดี เลิศพานิชพันธุ์และคณะ, 2557

3. ควรมีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำอันไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมหรือการเปิดเผยความลับหรือข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผย แต่ไม่ควรถึงขั้นจำคุก แต่ควรเป็นโทษปรับทางปกครอง เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นควรดำเนินคดีทางอาญาด้วย



รายการอ้างอิง

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2553). *โครงการติดตามการปฏิบัติงานเพื่อการน้อมรับและพัฒนางานกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายในภารกิจกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์และคณะ. (2557). *กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). *คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

National Council of Social Service Act (Chapter 195A) (Republic of Singapore).

Scott, J. (2006). *Documentary Research*. London: Sage.

Social Welfare Act. (1951). (Japan).

Social Welfare Act. (1968). (Republic Act No.5416) (Republic of Philippines).

Social Service Act. (2001: 453). (Kingdom Sweden).