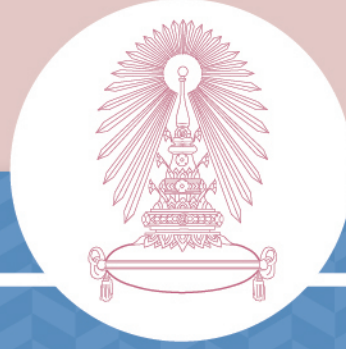




ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ ◀ พ.ศ. 2556-2566

โดย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

United Nations Development Programme, Thailand

พฤศจิกายน 2556

แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566

สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นดีพี)

คำนำ

ความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องของความมั่นคงของปัจเจกบุคคลและชุมชน มีความหมายถึง สภาวะที่พ้นไปจากความต้องการพื้นฐาน (Freedom from want) และความหวาดกลัว (Freedom from fear) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน การปลอดจากความขัดแย้ง ความยุติธรรม และการขาดเสถียรภาพทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อผนวกกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกแล้วแต่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนธรรมชาติ ขอบเขตและความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ในภาวะปัจจุบันรวมถึงการสร้างมาตรการจัดการกับความไม่มั่นคงของมนุษย์ที่ไม่ใช่เป็นเพียงฝ่ายสนอง และไม่เกี่ยวข้องกับภาวะฉุกเฉินในการจัดการกับภาวะตื่นตระหนกหรือความอ่อนไหวหลักๆ ที่เกิดขึ้นทั่วไป จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีแนวทางการทำงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ในเชิงรุกให้มากขึ้นเพื่อจะเป็นแนวทางให้ภาครัฐและภาคีในสังคมได้ประสานการทำงานเพื่อจะเสริมศักยภาพในการจัดการกับความเสี่ยง

“ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566” ฉบับสมบูรณ์นี้เกิดขึ้นจากการศึกษาใน 4 ส่วนคือ 1) การวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบัน 2) การสนทนากลุ่ม 5 กลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเสี่ยง 3) ยุทธศาสตร์เชื่อมโยง และ 4) เวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างยุทธศาสตร์ วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2556 โดยมีกลุ่มเสี่ยงที่ถือว่ามีความเปราะบางที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 กลุ่มคือ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า และกลุ่มประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้เพื่อมุ่งหวังให้ยุทธศาสตร์นี้เป็นเครื่องชี้นำการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยอาศัยความร่วมมือของภาคีระดับต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะวิจัย

พฤศจิกายน 2556

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ. 2556-2566)

หลักการและเหตุผล

ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดขององค์การสหประชาชาติที่ใช้หลัก “เสรีภาพจากความต้องการพื้นฐาน” (freedom from want) และ “เสรีภาพจากความหวาดกลัว” (freedom from fear) ประเทศไทยให้ความสำคัญกับแนวคิด “ความมั่นคงของมนุษย์” โดยยึดหลักพื้นฐานศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และได้มีการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน การจัดบริการให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมแก่ประชาชน การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

สำหรับความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ ตามคำจำกัดความของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) อธิบายว่า หมายถึงการที่ประชาชนสามารถแสดงออกในทางเลือกของตนอย่างปลอดภัยและเป็นอิสระ ประชาชนควรจะมีศักยภาพและได้รับอำนาจมากพอที่จะดูแลรับผิดชอบตัวเอง มีโอกาสที่จะแสวงหาความต้องการของตนเองและรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีวิต

ความหมายของ “ความมั่นคงของมนุษย์” ตามคำจำกัดความของแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) หมายถึง การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิความปลอดภัย การตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่ประสบปัญหาความยากจน ไม่สิ้นหวัง และมีความสุข ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

ในทศวรรษที่ผ่านมา คน ชุมชน และสังคมไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง และผลกระทบมีระดับรุนแรงมากขึ้น ตัวอย่างเช่น วิกฤติเศรษฐกิจ การเงิน ความขัดแย้งและเหตุจลาจลทางการเมือง ภัยพิบัติสึนามิ อุทกภัย และภัยแล้ง ภัยเหล่านี้มีแนวโน้มจะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น แนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” จึงมีความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมให้แก่คน ชุมชน และสังคมให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะเจ้าภาพเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ได้ผลักดันการเสริมสร้างความตระหนักในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยได้พัฒนามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งยังไม่สามารถขับเคลื่อนและผลักดัน รวมทั้งสร้างความร่วมมือให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น กระทรวงฯ จึงให้จัดทำ “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566” เพื่อเป็นเครื่องชี้นำการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยอาศัยความร่วมมือของภาคีระดับต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทย

ความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ดังที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้ระบุองค์ประกอบไว้ 7 มิติ ได้แก่ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางชุมชน และความมั่นคงทางการเมือง

ส่วนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ระบุมิติต่างๆ ของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ 12 มิติ และได้จัดทำตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานสำหรับแต่ละมิติ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย สุขภาพ อาหาร การศึกษา การมีงานและมีรายได้ ครอบครัว ชุมชนและการสนับสนุนทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิและความเป็นธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทรัพยากร/พลังงาน

เมื่อพิจารณามิติต่างๆ เหล่านี้ จะพบว่าความมั่นคงของมนุษย์จึงไม่ใช่เรื่องที่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดจะสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง และการจัดการที่จะมีผลต่อการยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ อาทิ เรื่องสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ ฯลฯ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานจำนวนมาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนความมั่นคงของมนุษย์จึงควรกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ในลักษณะ “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ” หรือ “ยุทธศาสตร์เชื่อมโยง” เพื่อแสวงหาและพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานองค์กรทุกภาคส่วน

ทั้งนี้ การพัฒนายุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ในลักษณะยุทธศาสตร์ความร่วมมือจะสอดคล้องกับลักษณะภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวคือ กระทรวงฯ มีภารกิจ และเป้าหมายการดำเนินงานในเชิง “กลุ่มประชากร” เช่น ผู้หญิง เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ ซึ่งแตกต่างจากกระทรวงอื่นๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายการดำเนินงานในเชิง “ประเด็น” เช่น การศึกษา สิ่งแวดล้อม พลังงาน ฯลฯ การพัฒนาในประเด็นเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบต่อความมั่นคงในบางมิติของกลุ่มประชากรต่างๆ แตกต่างกัน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจมิได้มีแนวคิดหรือมุมมองในประเด็นนี้ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเหล่านี้กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมีภารกิจหลักและมุมมองเชิงกลุ่มประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรที่มีความสามารถจำกัดในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จะช่วยให้เกิดการบูรณาการงานพัฒนาเพื่ออุดช่องว่าง และใช้โอกาสที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และองค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น เสริมพลังการดำเนินงานของหน่วยงานองค์กรต่างๆ และการขับเคลื่อนให้การพัฒนาเกิดผลในทางบวก และลดผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยภายในระยะเวลาสิบปีข้างหน้าการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ควรเน้นการดำเนินงานในประเด็นท้าทายสำคัญที่เป็นความเสี่ยงสำคัญ และพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีภารกิจและบทบาทสำคัญในประเด็นเหล่านี้

อนึ่ง ยุทธศาสตร์ความร่วมมือจะส่งผลให้การเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ขยายขอบเขตจากการดำเนินงานเชิงรับ ได้แก่ การอุดหนุน เยียวยา บำบัด ฟื้นฟู มาสู่การดำเนินงานเชิงรุก เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงในกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงสูง และมีความสามารถจำกัดในการรับมือกับความเสี่ยงดังกล่าว

นอกจากนั้น การศึกษายังคำนึงว่าเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญของยุทธศาสตร์ความร่วมมือคือสมรรถนะในการประสานงานของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่บุคลากรกระทรวงฯ ยังประสบการณจำกัดทั้งในด้านทักษะและรูปแบบการดำเนินงานในระยะแรก จึงไม่ควรกำหนดขอบเขตการพัฒนาความร่วมมือให้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน แต่ควรครอบคลุมหน่วยงานที่มีภารกิจและบทบาทสำคัญต่อการยกระดับความมั่นคงของกลุ่มเสี่ยงสำคัญ และควรกำหนดประเด็นความร่วมมือที่มีความเชื่อมโยงกับงานที่กระทรวงฯ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้บุคลากรของกระทรวงฯ มี “ต้นทุน” ความรู้และประสบการณ์ที่จะนำไปแลกเปลี่ยนและต่อยอดกับงานของหน่วยงานอื่นๆ และส่งผลให้มีจำนวนหน่วยงานและประเด็นความร่วมมือที่เหมาะสมกับสมรรถนะของบุคลากรของกระทรวงฯ ที่จะประสานงานการขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ความสำเร็จในการพัฒนาความร่วมมือทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการในระยะแรกเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความมั่นใจและความต้องการที่จะสานต่อและขยายความร่วมมือในระยะยาว

การวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยงของสังคมไทย

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ที่แตกต่างจากการพัฒนาทั่วไปคือเรื่อง “ความเสี่ยง” และ “กลุ่มเสี่ยง” โดยความเสี่ยงดังกล่าวจะต้องเป็นความเสี่ยงที่จะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นความเสี่ยงที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้สูง¹ กลุ่มประชากรที่จะต้องให้ความสนใจมากที่สุดคือ กลุ่มที่มีโอกาสที่จะรับผลกระทบสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ หรือมีความสามารถในการรับมือกับผลกระทบต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ

การวิเคราะห์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุสถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในสิบปีข้างหน้า และเพื่อระบุกลุ่มเสี่ยงที่ควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ วิธีการศึกษาที่ใช้ในที่นี้คือ

1) ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับแนวโน้มการพัฒนาของสังคมโลกและสังคมไทยที่หลายหน่วยงานได้จัดทำไว้ในระยะเวลาไม่นานนี้ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ²

¹ UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security* (New York: Oxford University Press, 1994).

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570* เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. 15 สิงหาคม 2551; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ, *นโยบายและแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2564)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ, มปป).

2) จัดการประชุมกลุ่มย่อยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เพื่อวิเคราะห์กลุ่มเสี่ยง

ผลการศึกษานำไปสู่การสรุปแนวโน้มความเสี่ยง และกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ ดังนี้

1. ความผันผวนทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบโลกาภิวัตน์

การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มจะชะลอตัวลงจากการลดลงของกำลังแรงงาน ซึ่งทำให้อัตราการออมลดลง และส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการลงทุน ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจไทยจะมีระดับการพึ่งพิงมากขึ้นทั้งด้านการส่งออกและการผลิตที่จะขับเคลื่อนโดยการผลิตสินค้าทุนเข้มข้นและเทคโนโลยีเข้มข้น ในขณะที่สัดส่วนของภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมในภาคอุตสาหกรรมทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นส่วนหนึ่งยังต้องอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิตจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่เกิดจาก 1) การชะลอตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการชะลอตัวของการลงทุน 2) ความไม่สมดุลที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งมีแนวโน้มพึ่งพิงต่างประเทศมากขึ้นในทุกด้าน 3) ความไม่สมดุลของพลวัตการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่อาจก่อให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ และระดับการพัฒนาระหว่างพื้นที่มากขึ้น

แนวโน้มที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความผันผวนของระบบการเงินโลกซึ่งจะส่งผลอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันทั่วโลก โดยแรงผลักดันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และการเงิน ซึ่งจะกระตุ้นให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อเก็งกำไรและลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศที่มีโอกาสในการสร้างกำไรที่ดี

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด พึ่งพาการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศสูง จะได้รับผลกระทบสูงจากความผันผวนของระบบการเงินโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบตามมาต่อประชากรแทบทุกกลุ่มในสังคมไทย แต่กลุ่มที่มีความพร้อมที่จะรับมือความผันผวนนี้น้อยที่สุดคือกลุ่มคนยากจน และกลุ่มที่ขาดความมั่นคงในด้านการทำงานและรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานนอกระบบ

2. การก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community: AEC)

ภายในปีพ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียนรวม 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา และบรูไน จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งครอบคลุมด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้รับความสนใจมากที่สุด เพราะมีเป้าหมายที่จะให้ประเทศอาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานที่มีฝีมืออย่างเสรี นอกจากนั้นการเปิดเสรีนี้ยังมีโอกาสจะเป็นอาเซียน+3 โดยขยายวงไปถึงประเทศจีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และอาเซียน+6 ซึ่งรวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียในอันดับต่อไป

ในมุมมองด้านบวก การรวมกลุ่มของภูมิภาคเอเชียจะส่งผลให้เอเชียเป็นตลาดที่มีศักยภาพสูง และสำหรับประเทศไทยก็เป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งการค้า การลงทุน แต่ในขณะเดียวกันประชากรหลายกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกร มีประสบการณ์ในทางลบจากการเปิดเสรีที่เกิดขึ้นตลอดทศวรรษที่ผ่านมาจากการทำข้อตกลงเปิดเสรีทางการค้าที่ไทยทำผ่านข้อตกลงแบบทวิภาคี และผ่านกลุ่มประเทศอาเซียนกับประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น อินเดีย เปรู เกาหลีใต้ และจีน จึงมีข้อห่วงใยว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะขยายวงผลกระทบทางลบเพิ่มเติมต่อกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ โดยเฉพาะผู้ผลิตรายย่อย และแรงงานไร้ฝีมือทั้งในและนอกระบบ

3. การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ

ในช่วงระยะเวลา 25 ปีหลังของศตวรรษที่ 20 ประชากรสูงอายุในประเทศไทยขยายตัวร้อยละ 3.7 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราสูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยมีประชากรสูงอายुर้อยละ 9.6 ซึ่งนับว่ามากที่สุดเ็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สัดส่วนนี้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 11.5 ในปี พ.ศ. 2553³ เมื่อเทียบเคียงจากการกำหนดของสหประชาชาติ⁴ นับว่าประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในขั้นต้นแล้ว ทั้งนี้มีประมาณการว่าสัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.1 ในปี พ.ศ. 2568 และร้อยละ 26.4 ในปี พ.ศ. 2593⁵ อัตราเพิ่มของประชากรสูงอายุนี้นับว่าเร็วกว่าที่เคยเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกหลายเท่า

ในขณะที่ผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้น เด็กและคนวัยแรงงานจะมีจำนวนลดลง สัดส่วนกำลังแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) ในประชากรทั้งหมดจะลดลงจากร้อยละ 67.6 ในปี พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 65.9 และ 61.4 ในปี พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2573 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.9 เป็นร้อยละ 17.5 และ 25.1 ในระยะเวลาเดียวกัน ทำให้คนวัยแรงงานจะต้องรับภาระการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น⁶ ในปี พ.ศ. 2550 แรงงาน 6 คน มีภาระดูแลผู้สูงอายุ 1 คน แต่คาดว่าในปี พ.ศ. 2570 แรงงาน 3 คน จะต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุ 1 คน

นอกจากปัญหาสภาพการผลิดที่จะลดลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์เป็นแรงกดดันที่จะทำให้ผู้สูงอายุไทยเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ นอกจากความเสี่ยงด้านสุขภาพที่สร้างข้อจำกัดในการดำรงชีวิตประจำวันแล้ว ผู้สูงอายุไทยยังมีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ เพราะไม่มีหลักประกันรายได้ และมีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ และมีสัดส่วนสูงที่ตกอยู่ใต้เส้นความยากจน ในอนาคตการดูแลผู้สูงอายุโดยลูกหลานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย

³ UNFPA, *ICPD at 15 Progress and Challenges in Implementing the Programme of Action in Thailand* (Nonthaburi: Ministry of Public Health, 2010), 9.

⁴ มีประชากรที่อายุมากกว่า 60 ปี กว่าร้อยละ 10 หรือมีประชากรอายุมากกว่า 65 ปี กว่าร้อยละ 7

⁵ United Nations Population Division, *World Population Prospects: The 2008 Revision* (New York: UN, 2009).

⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573*, ตุลาคม 2550.

อาจทำได้ยากขึ้นอันเนื่องมาจากอัตราพึ่งพิงที่สูงขึ้น และการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางลักษณะครอบครัวและที่อยู่อาศัย ผู้สูงอายุบางส่วนมีความเสี่ยงจะถูกทอดทิ้ง

ในอีกด้านหนึ่ง งานวิจัยพบว่าผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปจึงจะอยู่ในภาวะพึ่งพิง ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ขณะที่ผู้สูงอายุในช่วง 60-79 ปียังมีศักยภาพพอที่จะทำงานได้ การปรับเปลี่ยนมโนทัศน์เกี่ยวกับผู้สูงอายุจึงมีส่วนสำคัญต่อการเตรียมรับมือกับสถานการณ์สังคมสูงอายุ

4. ความไม่แน่นอนทางการเมืองและแนวโน้มความขัดแย้งที่ยืดเยื้อรุนแรง

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา แม้ประเทศไทยจะมีความไม่แน่นอนทางการเมือง แต่ก็มีการพัฒนาการประชาธิปไตยมาโดยลำดับ แต่ในทศวรรษที่ผ่านมา การเมืองไทยกลับประสบภาวะชะงักงัน และมีปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงและยืดเยื้ออย่างน้อย 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การรัฐประหาร การยุบพรรคการเมือง ตลอดจนสถานการณ์จลาจลในปีพ.ศ. 2553 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตเกือบร้อยคน และการแบ่งฝักฝ่ายของคนในสังคมในทุกกลุ่มประชากรและสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และ 2) ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีรากเหง้าจากประเด็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ในกรณีนี้ ประชากรทุกกลุ่มในพื้นที่ความขัดแย้งรุนแรงได้รับผลกระทบ และนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 จนถึงสิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 ระยะเวลารวม 114 เดือน มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นรวม 13,434 เหตุการณ์ เป็นผลทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตรวมกันทั้งสิ้น 15,956 คน โดยแยกออกได้เป็นผู้เสียชีวิต 5,755 ราย และบาดเจ็บ 10,201 ราย⁷ กลุ่มเสี่ยงที่สำคัญได้แก่หญิงหม้ายที่ประสบภาวะยากลำบากในการดูแลครอบครัว เยาวชนที่ประสบปัญหาการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ผู้สูงอายุและผู้พิการที่เข้าถึงบริการสุขภาพได้ยากขึ้น

ความขัดแย้งทั้งสองประเด็นนี้ยังไม่มีแนวโน้มจะยุติในระยะเวลาอันใกล้ และมีส่วนสำคัญที่ทำให้การเมืองไทยมีแนวโน้มความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้น และสังคมไทยยังขาดการเรียนรู้ที่จะจัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธี สถานการณ์เหล่านี้บั่นทอนความมั่นคง เสถียรภาพทางการเมืองและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรทุกกลุ่มในสังคม

5. การเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: วิกฤติน้ำ อาหารและพลังงาน

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาโลกเผชิญความเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก และแนวโน้มในอีก 20 ปีข้างหน้าก็จะวิกฤติมากขึ้น หากไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ และบริหารจัดการอย่างยั่งยืนให้สอดคล้องกับระบบนิเวศ

⁷ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และรอมฎอน ปันจอร์, “ไฟใต้กับการริเริ่มสันติภาพแห่งเดือนรอมฎอน 2556: ความรุนแรงที่ยืดเยื้อจะต้องถ่วงดุลด้วยพลังแห่งสันติภาพเท่านั้น,” ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 1 สิงหาคม 2556, <http://www.deepsouthwatch.org/node/4570> (เข้าถึงเมื่อ 23 ตุลาคม 2556).

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อทรัพยากรหลายด้าน ประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยกำลังประสบปัญหาพื้นที่ป่าไม้ลดลง แหล่งประมงถูกทำลาย จำนวนปลาในธรรมชาติลดลง ในขณะที่ความต้องการบริโภคปลาเพิ่มขึ้น ทรัพยากรดินเสื่อมโทรมลงจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สารเคมี และภัยธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรน้ำกำลังเป็นปัญหาวิกฤติสำหรับประเทศไทยด้วยเช่นกัน นอกจากปัญหากล้วยแล้งและอุทกภัยแล้ว ปัจจุบันสามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการ จุดที่เป็นปัญหาสำคัญคือพื้นที่เกษตรนอกระบบชลประทาน และคาดว่าในปีพ.ศ. 2569 ประเทศไทยจะขาดแคลนนํ้าอย่างน้อย 21,047 ล้านลบ.ม./ปี ดังนั้นในระยะ 20 ปีข้างหน้า หากขาดการบริหารจัดการที่ดี อาจส่งผลให้มีการแย่งชิงทรัพยากรน้ำกันระหว่างเกษตร ชุมชน และอุตสาหกรรม

การเสื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์และเข้าถึงที่ดินเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้ส่งเสริมให้ปลูกพืชพลังงาน ทำให้สัดส่วนที่ดินเพื่อปลูกพืชอาหารลดลง เมื่อพิจารณา ร่วมกับการขาดแคลนนํ้า จะพบว่าประชากรบางกลุ่มอาจมีปัญหาลำบากในการเข้าถึงอาหาร ขณะเดียวกันเกษตรกรจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงในด้านความมั่นคงของอาชีพและรายได้

การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ทะเลชายฝั่งเสื่อมโทรม และการขาดการจัดการที่ดีเรื่องมลพิษขยะและสารเคมีอันตราย ทำให้ภาพรวมของสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยยังคงน่าเป็นห่วง

พลังงานจะเป็นความท้าทายที่สำคัญ เพราะเศรษฐกิจไทยพึ่งพาพลังงานสูง และแหล่งพลังงานภายในประเทศมีจำกัด ต้องนำเข้าจากต่างประเทศถึงประมาณร้อยละ 50 ของการจัดหาพลังงานทั้งหมด พลังงานนำเข้าประมาณร้อยละ 70 เป็นน้ำมันดิบ (ส่วนใหญ่จากตะวันออกกลาง) ร้อยละ 17 ถ่านหิน และร้อยละ 14 ก๊าซธรรมชาติ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายพลังงานของไทยสูงกว่า 1.6 ล้านล้านบาท นอกจากนั้นความมั่นคงทางพลังงานมีความเปราะบางสูงเนื่องจากไทยนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าถึงหนึ่งในสามของก๊าซที่ใช้ทั้งหมด และในอนาคตอาจจะต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากตะวันออกกลาง ซึ่งทั้งสองแหล่งมีปัญหาทางภูมิศาสตร์การเมืองที่อาจกระทบต่อความมั่นคงด้านการจัดหาพลังงาน

6. ภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งกว่าร้อยละ 70 มาจากกิจกรรมการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและการตัดไม้ทำลายป่าของมนุษย์ ทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ สิ่งที่มาตามคือสภาพอากาศแปรปรวน และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ซึ่งจะส่งผลต่อความอยู่รอดของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศแปรปรวนกว่าปกติ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจะเกิดมากขึ้น จนสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วโลก

ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเฉกเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก และเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 31 ของโลก และเป็นอันดับ 4 ของ

อาเซียน หรือร้อยละ 0.75 ของปริมาณการปล่อยทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 230 ล้านตันต่อปี และในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 344.2 ล้านตัน ซึ่งร้อยละ 56.1 หรือ 193.2 ล้านตัน มาจากภาคพลังงาน ขณะที่ภาคการเกษตร ของเสีย (ขยะ) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอุตสาหกรรมปล่อยก๊าซร้อยละ 24.1, 7.8, 6.6 และ 5.4 ตามลำดับ โดยคาดว่าในปีพ.ศ. 2563 ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 534.7 ล้านตัน

แม้ภาวะโลกร้อนจะส่งผลกระทบต่อประชากรทุกกลุ่ม แต่เกษตรกรและประชากรที่มีวิถีชีวิตที่พึ่งพิงฤดูกาล และธรรมชาติเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะรับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนมากที่สุด

นอกจากกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ ยังมีกลุ่มแรงงานข้ามชาติ และกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าที่เป็นประชากรชายขอบ มีข้อจำกัดด้านสิทธิและสถานะ ทำให้มีความเสี่ยงรอบด้านในการดำรงชีวิตมาเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ในทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ให้ความสนใจ และกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้มีความมั่นคงมากขึ้นในบางด้าน แต่ก็พบปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก และคาดว่าจะยังเป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงน้อยที่สุดในสิบปีข้างหน้า

การทบทวนโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสำคัญของกลุ่มเสี่ยงความมั่นคงของมนุษย์

การทบทวนฯ มีที่มาจากความตระหนักว่าการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์เป็นภารกิจที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีหลากหลายมิติ และหลายหน่วยงานมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ช่องว่าง หรือการเสียโอกาสที่จะเสริมหนุนการทำงานซึ่งกันและกัน

การทบทวนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุหน่วยงานองค์กรหลักและการดำเนินงานที่มีหรือมีศักยภาพที่จะมีบทบาทสำคัญต่อการรับมือกับประเด็นปัญหาและความเสี่ยงที่สำคัญของกลุ่มเสี่ยงต่างๆ รวมทั้งประเมินข้อจำกัดในการดำเนินงานและโอกาสความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ผลการศึกษาแนวโน้มความเสี่ยงของสังคมไทยในระยะเวลาสิบปีข้างหน้าแสดงให้เห็นว่ากลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงสูงในด้านความมั่นคงของมนุษย์ได้แก่ ผู้สูงอายุ เกษตรกร แรงงานนอกระบบ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า และประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กลุ่มเสี่ยงบางกลุ่มมีไขกลุ่มเป้าหมายตามภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่มีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่และความมั่นคงในการดำรงชีพของกลุ่มเป้าหมายตามภารกิจของกระทรวงฯ และบางกลุ่มก็เป็นกลุ่มเป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ในลักษณะเชื่อมโยงมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และองค์กรอื่นๆ เพื่อให้เกิดผลเชิงรุกที่กว้างขวางและยั่งยืน

อนึ่ง กลุ่มเสี่ยงบางกลุ่ม ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ และกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า เป็นกลุ่มที่ได้มีการระบุไว้ใน การวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยง แต่เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงของมนุษย์ต่ำกว่ากลุ่มประชากรอื่นๆ มาโดยตลอดอัน เนื่องมาจากข้อจำกัดด้านสิทธิพื้นฐานด้านสถานะบุคคล ประชากรกลุ่มนี้จึงเป็นช่องว่างด้านข้อมูลและมักจะ ไม่ปรากฏตัวตนในการวิเคราะห์แนวโน้มและสถานการณ์ต่างๆ แต่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของ มนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญ

โครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสำคัญความมั่นคงของมนุษย์ จำแนกตาม “กลุ่มเสี่ยง”

กลุ่มผู้สูงอายุ

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญเนื่องจากปัจจุบันโลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย (Ageing society) ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นต้น เมื่อเทียบเคียงจากการกำหนดของสหประชาชาติ⁸ และอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุในประเทศไทยนั้นว่าเร็วกว่าที่เคยเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกหลายเท่า จากร้อยละ 11.5 ใน พ.ศ. 2553⁹ เป็น ร้อยละ 19.1 ในปี พ.ศ. 2568 และร้อยละ 26.4 ในปี พ.ศ. 2593¹⁰ การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยเป็นความท้าทายต่อผู้สูงอายุและต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรองรับสิ่งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการวางระบบการออมสำหรับวัยเกษียณ การประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุ(เบี้ยยังชีพ) และระบบการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

กลุ่มผู้สูงอายุจึงเป็นกลุ่มเปราะบางที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมจากความไม่พร้อมและไม่เตรียมการเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศที่ต้องเข้ามาดูแลทั้งในด้านการดำรงชีพ สวัสดิการและการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้สูงอายุอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากนโยบายของภาครัฐ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ เช่น กลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นปัญหาของกลุ่มผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับแนวโน้มความมั่นคงมนุษย์ในอีกสิบปีข้างหน้า จึงควรมุ่งความสนใจในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

จากข้อมูลแหล่งต่างๆพบว่าผู้สูงอายุมักจะเป็นกลุ่มที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากที่สุด ทั้งความเสี่ยงในด้านรายได้ ความเสี่ยงจากปัญหาความยากจน และขาดหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอ ในส่วนของรายได้ ผู้สูงอายุราว 2 ล้านคน ดำรงชีวิตด้วยรายได้ระหว่าง 400-3,300 บาทต่อเดือน¹¹ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องด้วยกว่าร้อยละ 90 ของผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ (2.9 ล้านคน) เป็นแรงงานนอกระบบ และในจำนวนนี้ราวร้อยละ 70 ทำงานในภาคการเกษตร¹² ซึ่งมีระดับรายได้ที่ค่อนข้างต่ำกว่าภาคการผลิตอื่นๆ ขณะเดียวกันมี

⁸ มีประชากรที่อายุมากกว่า 60 ปี ราวร้อยละ 10 และมีประชากรอายุมากกว่า 65 ปีราวร้อยละ 7

⁹ UNFPA. *ICPD at 15*, 9.

¹⁰ United Nations Population Division, *World Population Prospects*.

¹¹ Voicelabor.org, “มารู้จักกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ,” 20 มกราคม 2556, voicelabor.org/มารู้จักกฎหมายกองทุนกา/ (เข้าถึงเมื่อ 23 ตุลาคม 2556).

¹² สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2554* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555). หน้า lii-v.

ผู้สูงอายุถึงกว่าร้อยละ 85 ที่มีการศึกษาแค่ระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า¹³ จากระดับรายได้ที่ค่อนข้างต่ำทำให้เมื่อพิจารณาจากข้อมูลความยากจนของไทยในปีพ.ศ. 2554 พบว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุยากจนต่อประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด มีค่าที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ นั่นคือมีสัดส่วนราวร้อยละ 16 ขณะที่สัดส่วนของคนจนต่อประชากรทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 13¹⁴ แม้ว่านโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะช่วยจุนเจือรายได้และกลายเป็นแหล่งรายได้หลักสำหรับครัวเรือนกว่า 1.67 ล้านครัวเรือน และส่งผลทำให้สัดส่วนผู้สูงอายุยากจนลดลงอย่างมากจากเดิมในปีพ.ศ. 2550 ที่เคยสูงถึงร้อยละ 27 แต่ในภาพรวมแล้วหลักประกันจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังคงไม่เพียงพอจะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งต้องมีการค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในสัดส่วนที่สูงกว่าช่วงวัยอื่นๆ

2) ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความเป็นอยู่

ผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่ต้องเผชิญกับความเสื่อมถอยทางกายภาพของร่างกาย ซึ่งส่งผลตามมาทำให้ต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูง และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิผู้ดูแล โดยเฉพาะการดูแลจากบุตรหลาน อย่างไรก็ตาม จากแนวโน้มในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมาพบว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ต้องอาศัยอยู่คนเดียว และอยู่อาศัยโดยลำพังกับคู่สมรสเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเดิมในปีพ.ศ. 2537 สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 3.6 และ 11.6 ตามลำดับ ในปีพ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.6 และ 17.6 ตามลำดับ¹⁵ แนวโน้มที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่งคือแนวโน้มการหย่าและแยกกันอยู่ โดยเฉพาะในผู้สูงอายุวัยต้น (60-69 ปี) ที่สูงขึ้นจากเดิมในปีพ.ศ. 2537 สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ในปีพ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.4¹⁶ การอยู่ลำพังของผู้สูงอายุจะส่งผลต่อการดำรงชีวิตหลายประการ เช่น การดูแลตัวเองทางการเงิน การช่วยเหลือตัวเองในการทำกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวัน ที่ลดลงตามความเสื่อมถอยของร่างกาย (ร้อยละ 15 ของผู้มีอายุมากกว่า 80 ปีขึ้นไปจะอยู่ในภาวะทุพพลภาพ) นอกจากนี้กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังที่อยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์ต่างๆ เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่จะกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงของสังคม เพราะกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์นั้นจะมีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่สถานสงเคราะห์โดยเฉพาะของรัฐไม่มีการเพิ่มจำนวนมากขึ้น

การดำเนินการในภาครัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ผ่านมา แม้จะมีจุดแข็งที่มีการออก พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ 2 ฉบับ และเกิดคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การบูรณาการการทำงานยังพบข้อจำกัดบางประการ และแม้จะมีความพยายามถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลผู้สูงอายุ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพ และการจัดการสถานสงเคราะห์คนชรา แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก สำหรับระบบการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านสุขภาพนั้น แม้ว่าจะมีพัฒนาการการเตรียมความพร้อมในการรองรับมากที่สุด แต่ก็ยังประสบกับปัญหาด้านงบประมาณ

¹³ วิพรรณ ประจวบเหมาะ และชลธิชา อัครนรินทร์, “การเปลี่ยนแปลงทางประชากร และข้อมูลสถิติที่สำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ,” ใน *รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554*, บก. วิพรรณ ประจวบเหมาะ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2555) หน้า 14.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2554* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) หน้า 2-16.

¹⁵ วิพรรณ ประจวบเหมาะ และชลธิชา อัครนรินทร์, “การเปลี่ยนแปลงทางประชากร และข้อมูลสถิติที่สำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ,” หน้า 17.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

รายจ่ายที่สูงมากสำหรับผู้สูงอายุและมีแนวโน้มที่จะสูงมากขึ้นเรื่อยๆ¹⁷ ในส่วนระบบหลักประกันเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ แม้จะสามารถรองรับผู้มีงานทำในวัยเกษียณสำหรับข้าราชการ และผู้ประกันตนสามารถรองรับผู้สูงอายุได้จำนวนหนึ่ง แต่ไม่สามารถรองรับผู้สูงอายุที่อยู่ในแรงงานนอกระบบได้อย่างแท้จริง และแม้ว่าในมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.ประกันสังคม จะมีการขยายหลักประกันรายได้ให้ครอบคลุมประชากรสูงอายุทั่วประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนผู้สูงอายุเข้าโครงการจำนวนมาก แต่ปัญหาในอนาคตคือการบริหารจัดการทางการเงินการคลังให้มีความยั่งยืนท่ามกลางภาระด้านงบประมาณที่จะสูงขึ้นอย่างมาก¹⁸ ในด้านระบบบริการทางสังคมนั้นได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ให้บริการสังคมและสวัสดิการสังคมมากขึ้น ในระบบและกลไกของรัฐดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะแสดงและสนับสนุนบทบาทหน่วยงานที่จะเอื้อให้เกิดการส่งเสริมความมั่นคงของกลุ่มผู้สูงอายุมาโดยตลอด แต่ปัญหาสำคัญที่รัฐต้องเผชิญในอนาคตคือปัญหาด้านงบประมาณในการดูแลสุขภาพและสวัสดิการผู้สูงอายุทั้งในและนอกระบบแรงงาน

หน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุน เสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงมนุษย์ในประเด็นกลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ -- สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ
- กระทรวงสาธารณสุข -- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล
- กระทรวงการคลัง -- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (กองทุนการออมแห่งชาติ)
- กองทุนผู้สูงอายุ
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- สำนักงานประกันสังคม/ กองทุนประกันสังคม
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สภาผู้สูงอายุ
- หน่วยงานเอกชนที่ให้บริการด้านที่พักพิง เช่น มูลนิธิธารนุเคราะห์

¹⁷ ประชาไท, “บอร์ด สปสช.เผย ค่าใช้จ่ายผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 30% ตั้งอนุพัฒนาระบบรองรับอนาคต,” 11 มีนาคม 2556, <http://prachatai.com/journal/2013/03/45703> (เข้าถึงเมื่อ 19 มิถุนายน 2556).

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่ง ปี 2556*. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 เดือนพฤษภาคม 2556.

กลุ่มเกษตรกร

เกษตรกรเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ในประเทศ¹⁹ ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร แต่ในปัจจุบันเกษตรกรกลับเป็นกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาไม่มั่นคงของมนุษย์ในลักษณะต่างๆ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มในอีกสิบปีข้างหน้า ไม่ว่าจะเป็น **สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง** **วิกฤติน้ำ** **อาหารและพลังงาน** **ความผันผวนทางเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์** การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและสังคมผู้สูงอายุ จะพบว่ากลุ่มเกษตรกรยังคงต้องเผชิญกับความเสี่ยงในอีกหลายลักษณะได้แก่

1) **ความยากจนและภาวะหนี้สินซ้ำซากของเกษตรกร** อันเนื่องมาจากการไม่สามารถควบคุมปัจจัยการผลิต **กลไกตลาด** **ตลอดจนนโยบายเกษตรได้**

ครัวเรือนเกษตรกรนับว่าเป็นกลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุด จากข้อมูลในปีพ.ศ. 2554 ครัวเรือนในภาคเกษตร ถือว่ามีสัดส่วนคนจนสูงกว่าสัดส่วนคนจนในภาพรวมของประเทศ²⁰ ข้อมูลตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 เป็นต้นมา พบว่า แม้สัดส่วนคนจนทั่วประเทศจะมีแนวโน้มลดลง แต่สัดส่วนคนจนในภาคเกษตร ยังคงมีสัดส่วนที่สูงเป็นลำดับต้นๆ นอกจากนี้ เกษตรกร 750,000 ครัวเรือน หรือร้อยละ 18.4 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดประสบปัญหาไร้ที่ดินทำกิน²¹ และมีครัวเรือนอีกประมาณร้อยละ 23.9 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด มีที่ดินทำกินไม่ถึง 10 ไร่ ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้ ถือเป็นผู้ที่เสี่ยงกับภาวะยากจนมากที่สุด

เมื่อเกษตรกรไม่สามารถควบคุมปัจจัยการผลิต รวมทั้งไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตของตนเองได้ ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากประสบภาวะขาดทุน และประสบปัญหาหนี้สิน โดย**ปัญหาหนี้สิน**ซึ่งมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้น ในจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศจำนวน 5,871,048 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่ต้องประสบภาวะหนี้สินถึงร้อยละ 78.09²² หากเกษตรกรไม่สามารถปลดหนี้สินได้ และหนี้สินนี้เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เกษตรกรมีอายุ

¹⁹ ในปีพ.ศ. 2554 ประชากรภาคเกษตรมีอยู่ร้อยละ 37.64 ของประชากรทั้งหมด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.77 ของแรงงานทั้งหมด รายละเอียดดู ศูนย์สารสนเทศกรมส่งเสริมการเกษตร, **จำนวนประชากรภาคเกษตร 2550-2554**, สิงหาคม 2555, <http://www.agriinfo.doae.go.th/5year/general/50-54/pop50-54.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2556).

²⁰ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช., **สัดส่วนคนจนและจำนวนคนจนเมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2547-2554**, http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=457&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=64 (เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2556).

²¹ ไสภณ ขมชาญ, “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้”, ใน **ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย**, บก. อภิวัฒน์ รัตนวรารหะ (กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 64.

²² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร สรุประดับประเทศ ปีเพาะปลูก 2553/54**, http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=15084 (เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2556).

มากขึ้น มีความสามารถในการหารายได้น้อยลงภายใต้สถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูงขึ้น ครั้วเรือนเกษตรเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงมากจะเป็นกลุ่มคนจนดักดาน และคนด้อยโอกาสในสังคม

สาเหตุหนึ่งของปัญหาความยากจนของครั้วเรือนเกษตรกรคือ การที่ครั้วเรือนเกษตรกรมักจะมีขนาดใหญ่กว่าค่าเฉลี่ยของครั้วเรือนนอกภาคเกษตร และมีภาวะพึ่งพิงสูง (ร้อยละ 5 ต้องดูแลสมาชิกครอบครัวที่พิการ ร้อยละ 25 ต้องดูแลผู้สูงอายุ และมากกว่าร้อยละ 30 ต้องเลี้ยงดูเด็กและเยาวชน) ขณะเดียวกันหัวหน้าครอบครัวมักจะมีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ (ระดับประถมศึกษา) ทั้งยังมีอายุเฉลี่ยสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ (ส่วนใหญ่อายุ 40 ปีขึ้นไป) ในภาวะเช่นนี้เกษตรกรสูงวัย จำเป็นต้องทำงานเพื่อยังชีพและเลี้ยงครอบครัว เพราะไม่มีเงินออม และไม่สามารถเลี้ยงชีพได้ด้วยเบี้ยยังชีพที่ได้รับจากรัฐบาล แนวโน้มสังคมสูงอายุ จึงส่งผลกระทบต่อครั้วเรือนเกษตรกรก่อนกลุ่มอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้นในท่ามกลางความเสี่ยงเหล่านี้ นอกจากการประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว²³ ครั้วเรือนเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ไม่มีหลักประกันรายได้เมื่อไม่มีงานทำ เมื่อเข้าสู่วัยชรา ทำให้ผู้สูงอายุ เด็ก และเยาวชนในครั้วเรือนเกษตรมีความเสี่ยงสูงที่จะประสบภาวะยากลำบาก และจะกลายเป็นกลุ่มด้อยโอกาส หากไม่ได้รับการดูแลที่เหมาะสม

2) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่เกษตรพันธสัญญาที่เกษตรกรกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่อิทธิพลของบริษัทข้ามชาติในธุรกิจเกษตรมีมาก ขณะเดียวกันนโยบายของภาครัฐที่มุ่งทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคกับประเทศต่างๆ และสร้างพันธกรณีให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิบัตรอย่างเคร่งครัดมากขึ้น ยิ่งทำให้อิทธิพลของบริษัทข้ามชาติต่อการควบคุมปัจจัยการผลิต ไม่ว่าจะเป็นเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี และยาฆ่าแมลง มีมากขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากแนวโน้มการนำเข้าปัจจัยการผลิตเหล่านี้ที่มีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อยๆ²⁴ ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว เกษตรกรจำนวนหนึ่งได้ใช้วิธีลดความเสี่ยงด้วยการหันไปผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา (Contract farming)²⁵ มากขึ้นเรื่อยๆ²⁶ ภายใต้ระบบนี้ แม้ว่าเกษตรกรไม่ต้องลงทุน

²³ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติยังพบว่า มีเกษตรกรจำนวนหนึ่งที่ไม่มีหลักประกันด้านสุขภาพอีกด้วย โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดเป็นแรงงานภาคเกษตร (ร้อยละ 6.2).

²⁴ แนวโน้มในช่วงปีพ.ศ. 2551-2555 มูลค่าการนำเข้าเมล็ดพันธุ์พืชมากขึ้นเรื่อยๆ รายละเอียดดู สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, *ตารางปริมาณและมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีสูตรที่สำคัญ ปี 2551-2555*, (2556); *ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าปี 2551-2555*, (2556); *ปริมาณและการนำเข้าสารกำจัดศัตรูพืชปี 2551-2555*, (2556) <http://www.oae.go.th> (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

²⁵ เกษตรพันธสัญญา (contract farming) เป็นระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหรือ “ผู้ซื้อ” ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของบริษัทที่จะให้การสนับสนุนเรื่องเงินทุน พันธุ์พืช ตัวอ่อน ปุ๋ย ยารักษาในช่วงที่เกิดโรคระบาด รวมไปถึงนักวิชาการที่ปรึกษา และเทคโนโลยีในการผลิต (ซึ่งอาจอยู่ในรูปของสินเชื่อ ที่บริษัทจะนำไปหักออกจากผลตอบแทนที่เกษตรกรจะได้รับจากบริษัทในภายหลัง) กับอีกฝ่ายหนึ่งคือ “ผู้ผลิต” ซึ่งก็คือเกษตรกร ที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภทอยู่ในครอบครอง เช่น ที่ดิน ทุน แรงงาน ฯลฯ โดยทั้ง 2 ฝ่ายเจรจาตกลงทำสัญญาระหว่างกันไว้ล่วงหน้า (จะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้) ถึงปริมาณ คุณภาพ ราคาและช่วงเวลาที่มารับซื้อ รายละเอียดดูใน มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน, *เกษตรพันธสัญญา* (2555) <http://northnetthailand.org/เกษตรพันธสัญญา/> (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

ปัจจัยการผลิต แต่ต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในกรณีที่ได้ผลผลิตไม่ตรงตามเป้าหมาย ทั้งยังถูกควบคุมอย่างซับซ้อนผ่านระบบความสัมพันธ์ทางการผลิต ซึ่งบริษัทคู่สัญญาใช้ในการควบคุมเกษตรกรผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร²⁷ ความเสี่ยงของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาจะมีมากขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ขณะที่ภาครัฐก็มีนโยบายส่งเสริมการผลิตแบบพันธสัญญา²⁸ แต่กลับไม่มีมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้แทนที่จะเป็นการลดความเสี่ยง เกษตรกรจึงกลับยิ่งต้องเผชิญความเสี่ยงในรูปแบบใหม่ ทั้งยังต้องตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ ขาดอำนาจต่อรองจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เกษตรกรจำนวนมากต้องติดกับอยู่ในวงจรของการเป็นหนี้ซ้ำซาก และขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาทั้งสองประการข้างต้น มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด และมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นเมื่อประเทศไทยก้าวสู่**ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรไทยต่ำลงอย่างarked เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปัจจุบัน ข้อมูลเกษตรกรที่ตกอยู่ในความเสี่ยง ทั้งกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดิน และเกษตรกรในระบบพันธสัญญายังไม่มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ ภาครัฐจึงยังไม่สามารถสนับสนุนหรือช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีนโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรและการส่งเสริมเกษตรทางเลือกทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม แต่กลุ่มเกษตรกรก็ยังคงขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในภาคเกษตรได้มากนัก ประกอบกับการขาดกลไกนโยบายในการคุ้มครองการผลิตในภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดิน การคุ้มครองเมล็ดพันธุ์ การคุ้มครองเกษตรกรในระบบพันธสัญญา และแม้แต่สวัสดิการสังคมในภาคเกษตร

3) ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและภาวะภัยพิบัติ

เนื่องจากวิถีชีวิตเกษตรกรต้องพึ่งพาภูมิอากาศสูง ภาวะน้ำท่วม น้ำแล้ง ที่ทวีความรุนแรงขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมาเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มปัญหาที่จะทวีความรุนแรงขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2555 มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่การเกษตรของเกษตรกรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ²⁹ เฉพาะในปีงบประมาณ 2556 ที่ผ่านมามีเกษตรกรที่ประสบอุทกภัย ภัยศัตรูพืชระบาด ภัยแล้ง วาตภัย ภัยฝนทิ้งช่วงและภัยอากาศ

²⁶ ข้อมูลในปีพ.ศ. 2548 มีเกษตรกรมากกว่า 500,000 ราย อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาในกลุ่มสินค้าผัก ข้าวโพดหวาน อ้อย ไข่ สุก และข้าว นอกจากนี้ ยังพบว่า ระบบเกษตรพันธสัญญาถือเป็นรูปแบบหลักในการทำธุรกรรมในสินค้าเกษตรหลายชนิด ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ รายละเอียดดูใน Sukhpal Singh, "Contract Farming System in Thailand", *Economic and Political Weekly*, December 31, 2005. อ้างถึงในนนท์ นุชหมอน, *เกษตรพันธสัญญา: ภาพรวมและบทสำรวจประเด็นปัญหาในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: เป็นไทย, 2556).

²⁷ เพ็ญศิริ พันพา, *เกษตรพันธสัญญา: กรณีศึกษาเกษตรกรในจังหวัดลำปาง*, (2544) <http://www.cislampang.com/wp-content/uploads/2012/05/บทความวิจัย-อ.หนึ่ง.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

²⁸ รายละเอียดดูในยุทธศาสตร์ที่ 3.2.4 กรมส่งเสริมการเกษตร, (ร่าง) *แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการเกษตร พ.ศ.2555-2559*, <http://www.doae.go.th/uploads/admin-20130211-104513.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

²⁹ สารสนเทศส่งเสริมการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, *การเกิดภัยธรรมชาติ ปี 2551-2555*. <http://www.agriinfo.doae.go.th/5year/diaster/diaster51-55.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

แปรปรวน ที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมีจำนวนรวม 143,079 ราย ร้อยละ 89.96 เป็นเกษตรกรผู้ประสบภัยด้านพืช³⁰ และแนวโน้มดังกล่าวจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ในสภาวะภูมิอากาศที่กำลังเปลี่ยนแปลงในโลก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐจะตระหนักถึงความเสี่ยงในมิติความมั่นคงของมนุษย์ที่กลุ่มเกษตรกรต้องเผชิญอยู่ แต่ดูเหมือนว่าความพยายามในการดำเนินงานเพื่อความมั่นคงของเกษตรกรส่วนใหญ่จะยังแยกส่วน บางเรื่องมีการซ้ำซ้อน และบางเรื่องอาจส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงของภาคเกษตรยิ่งขึ้นไปอีก แต่ละหน่วยงานดำเนินงานบนฐานพันธกิจของตนเอง ยังขาดความเชื่อมโยงกัน เช่น ในเรื่อง **สวัสดิการภาคเกษตร** ที่ผ่านมามีความพยายามในการร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา ซึ่งจัดกระบวนการรับความคิดเห็นทั้งหมด 4 ครั้งเมื่อปี 2553 แต่การจัดสวัสดิการดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มชาวนา ไม่ครอบคลุมถึงเกษตรกรประเภทอื่นๆ³¹ ในเรื่อง **ภัยพิบัติ** ที่แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญอย่างมาก แต่การดำเนินงานยังแยกส่วน โดยภารกิจในการป้องกันอุทกภัยเป็นของสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) แต่การชดเชยเยียวยาเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติเป็นความรับผิดชอบของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ในส่วนของการ **พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร** ภารกิจส่วนใหญ่เป็นของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์³² โดยมีกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทเสริม³³ ในขณะที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายการพักชำระหนี้ และส่วนสุดท้ายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความสำคัญกับภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ประชากรกลุ่มเสี่ยงในภาคเกษตร (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ) ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งครอบคลุมครัวเรือนเกษตรกรด้วยเช่นกัน

³⁰ *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*, 28 พฤษภาคม 2556, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1369738134 (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

³¹ กรมการข้าว, *การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา*, http://www.ricethailand.go.th/home/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=26 (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556)

³² ในร่างแผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการเกษตร พ.ศ. 2556-2559 กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การตอบสนองต่อนโยบายสำคัญของรัฐบาล (2) การบูรณาการส่งเสริมการเกษตรเชิงพื้นที่ (3) การมุ่งเน้นผลสำเร็จการดำเนินงานส่งเสริมการเกษตรและ (4) การพัฒนาศักยภาพการส่งเสริมการเกษตร รายละเอียดดู กรมส่งเสริมการเกษตร, อ้างแล้ว.

³³ ในแผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ประเด็น ได้แก่ สร้างสรรค์ชุมชนอยู่เย็นเป็นสุข เสริมสร้างขีดความสามารถการบริหารชุมชน ส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เสริมสร้างธรรมาภิบาลและความมั่นคงของกองทุนชุมชน และเสริมสร้างองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูง รายละเอียดดู กรมการพัฒนาชุมชน, *แผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2555-2559*, (2554) http://www.cdd.go.th/download/540914_SCDD.pdf (เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2556).

โดยสรุป ในปัจจุบันมีหน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและจะมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในกลุ่มเกษตรกร ได้แก่

- สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.)
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ – กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานส่งเสริมการปฏิรูประบบเพื่อคุณภาพชีวิตเกษตรกร ชุมชนและสังคม (สปกช.)
- สภาเกษตรกรแห่งชาติ
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)
- กระทรวงมหาดไทย -- กรมการพัฒนาชุมชน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- องค์กรภาคประชาสังคม -- มูลนิธิเกษตรกรมัยยั่งยืน(ประเทศไทย) มูลนิธิชีววิถี เครือข่ายเกษตรกรพันธุ์สัญญา

กลุ่มแรงงานนอกระบบ

ประเด็นปัญหาสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบในที่นี้จะมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจากผลสำรวจในปีพ.ศ. 2550 พบว่ามีจำนวนราว 4.4 แสนคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานเพศหญิงถึงราวสามในสี่ (ร้อยละ 76.7) และกลุ่มแรงงานสตรีนี้เองที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น “กลุ่มอ่อนไหว” ที่สุดจนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “แรงงานชายขอบของสังคมไทย” เนื่องจากมักจะได้รับรายได้ที่ต่ำกว่า (รายได้ของแรงงานหญิงน้อยกว่าแรงงานชายถึงกว่าสองเท่าและน้อยกว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆถึงกว่าสองเท่า) มีระดับการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก (ร้อยละ 80 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า) มีอำนาจต่อรองกับผู้จ้างที่ค่อนข้างน้อยเนื่องจากขาดการรวมกลุ่มระหว่างกัน อีกทั้งยังต้องรับภาระความรับผิดชอบในระดับที่สูง เนื่องจากต้องทำหน้าที่ในหลายบทบาททั้งการดูแลบ้าน ครอบครัวยุติ รวมทั้งแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นๆ³⁴ จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ที่ผ่านมาได้มีการขับเคลื่อนเพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมกับแรงงานกลุ่มนี้ โดยได้มีการออก พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 รวมทั้งมีการตั้งกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากแนวโน้มความเสี่ยงของความมั่นคงของมนุษย์ในระยะสิบปีข้างหน้าจะเห็นได้ว่ายังคงมีประเด็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่ควรได้รับความสนใจและดำเนินการ ได้แก่

³⁴ ดุริยพันธ์ เกรย์, อุมารณ ภัทรวานิชย์ และอภิชาติ จรัสฤทธิ์วงศ์, “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานชายขอบของสังคมไทย ใครกำหนด?”, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ 8 “ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย,” กรกฎาคม 2555, หน้า 255.

1) ความเสี่ยงจากการขาดการคุ้มครองสิทธิ และการรับรองสวัสดิการพื้นฐานที่แรงงานพึงมี

โดยทั่วไปแล้วการจ้างงานเพื่อไปทำที่บ้านมักจะไม่มีการดำเนินการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร และในหลายกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับตรงจากบริษัทที่เป็นผู้จ้าง แต่รับงานผ่านนายหน้า ซึ่งอาจรับงานผ่านตัวแทนมาอีกหลายทอด คุณลักษณะดังกล่าวนอกจากทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดหลักฐานการจ้างงานซึ่งจะสามารถใช้ประโยชน์ในทางกฎหมายได้แล้ว ยังทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่อยู่ในสถานะที่จะสามารถต่อรองกับผู้จ้าง หรือนายหน้า แม้ว่าภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 จะพยายามเข้าไปคุ้มครองให้ความช่วยเหลือ แต่การเข้าถึงแรงงานกลุ่มนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ³⁵ เนื่องจากหลายกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านยังคงลังเลที่จะแจ้งชื่อ “ผู้จ้างงาน” หรือ “นายหน้า” เนื่องจากเกรงว่าอาจทำให้ต้องเป็นเหตุให้สูญเสียงาน ผลจากการที่ขาดหลักฐานสัญญาทางกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการขาดอำนาจต่อรอง ประกอบกับศักยภาพในการรวมกลุ่มต่อรองยังค่อนข้างจำกัด ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ค่าตอบแทนที่อยู่ในระดับต่ำ ความไม่ต่อเนื่องของงาน และชั่วโมงการทำงานที่สูง³⁶ โดยที่บริษัทผู้จ้างงานแทบไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงาน หรือความรับผิดชอบจากความไม่ปลอดภัยจากการทำงานแต่อย่างใด

2) ความเสี่ยงจากการผันผวนไม่มั่นคงของการจ้างงาน

จากลักษณะของงานประเภท “เหมาช่วง” ซึ่งบริษัทผู้ผลิตมักจะใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อลดค่าใช้จ่าย และต้นทุนการผลิต ด้วยการจ้างเหมาแทนที่จะเปิดสายการผลิตในบริษัท นอกจากการจ้างเหมาช่วงจะช่วยลดต้นทุนของบริษัทแล้ว ยังทำให้บริษัทมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการสายการผลิต ลดต้นทุนที่เกิดจากการลงทุนสร้างโรงงาน ทั้งยังทำให้บริษัทสามารถโยกย้ายปรับเปลี่ยนการจ้างเหมาช่วงไปยังแหล่งหรือประเทศที่มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะช่วยลดความเสี่ยงของบริษัท แต่กลับกลายเป็นสร้างความเสี่ยงให้กับแรงงานที่รับจ้างเหมาช่วงที่อาจขาดความมั่นคงของการรับงาน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ทุนนิยมโลกาภิวัตน์ และทิศทางค่าแรงของไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่อาจยิ่งส่งผลทำให้บริษัทผู้จ้างย้ายฐานการจ้างงานไปยังประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น หากพิจารณาจากทิศทางการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านในรอบสิบปีที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงในลักษณะดังกล่าวอย่าง

³⁵ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากคุณลักษณะเชิงซ้อนของการจ้างงาน กล่าวคือแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านมักจะทำงานหลากหลายอาชีพ แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งสภาพความซับซ้อนดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการให้นิยามหรือมุมมองแรงงานกลุ่มนี้ตามกฎหมาย ในทำนองเดียวกันหากพิจารณาในส่วนของผู้จ้างงาน จะพบลักษณะเชิงซ้อนดังกล่าวที่การจ้างงานจะมีหลากหลายระดับตั้งแต่จ้างขึ้นต้นจากโรงงาน การจ้างช่วง รวมทั้งการรับเหมาช่วงปลาย ก่อนที่งานจะไปถึงแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ทั้งนี้ในหลายกรณีผู้เหมางานก่อนที่จะไปถึงแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านมักจะมีกระจ่ายงานบนฐานของความสัมพันธ์กับผู้รับงาน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้งานในลักษณะดังกล่าวไม่มีการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้รับงานไปทำที่บ้านหลีกเลี่ยงที่จะแจ้งชื่อผู้จ้างงาน ข้อสังเกตดังกล่าวได้จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งวันที่ 21 และ 30 ตุลาคม 2556

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

เห็นได้ชัด โดยผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2550 แรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 4.4 แสนคน ลดลงจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2545 ที่มีจำนวนกว่า 6 แสนคน³⁷

ประเด็นปัญหาทั้งสองประการนี้มีความเชื่อมโยงกัน และเป็นกลุ่มปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์สำหรับกลุ่มแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การดำเนินงานของภาครัฐในประเด็นเหล่านี้มีจุดแข็งที่มีกรอบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน มีการตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินการ รวมทั้งการวางกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ (ในกรอบใหญ่สุดมีคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ ที่ครอบคลุม 9 กระทรวง 21 หน่วยงานเข้าร่วม) อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการนิยามกลุ่มเป้าหมาย ทั้งปัญหานิยามที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน และปัญหานิยามตามกฎหมายที่ส่งผลทำให้หลายกลุ่มที่ประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองหรือได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐได้ ขณะเดียวกันยังค่อนข้างขาดการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายส่งผลทำให้กลุ่มเป้าหมายยังขาดความตระหนักรู้ในสิทธิของตน และไม่สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากกลไกภาครัฐที่มีอยู่ ขณะเดียวกันหากพิจารณาในกรอบกว้างจะพบว่ากลไกภาครัฐที่มีอยู่หลากหลายกลไกที่อาจสร้างความเชื่อมโยงเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี แต่กลไกเหล่านี้กลับมีข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึง อันเนื่องมาจากทั้งเหตุผลทางการเมืองและข้อกำหนดของกองทุน

หน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและจะมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นปัญหาเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่

- คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ (9 กระทรวง 21 หน่วยงาน)
- กระทรวงแรงงาน -- กองส่งเสริมการมีงานทำ
- สำนักงานประกันสังคม
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- กระทรวงการคลัง -- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (กองทุนการออมแห่งชาติ)
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ -- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พสจ.)
- กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี
- องค์กรพัฒนาเอกชน -- คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ, มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

³⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *สำรวจการรับงานมาทำที่บ้านพ.ศ. 2550* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550).

กลุ่มแรงงานข้ามชาติ

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ³⁸ นับได้ว่ามีความสำคัญ และได้รับความสนใจจากฝ่ายต่างอย่างมาก จากความสำคัญของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยทำให้ที่ผ่านมา มีการ “ผ่อนผัน” ให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาประกอบอาชีพในไทยอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงจะค่อนข้างกังวลว่าการเข้ามดังกล่าวจะส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐก็ตาม ในการจัดการกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาได้พยายามใช้วิธีการ “จัดระบบ” ผ่านการจดทะเบียน พิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง แต่จำนวนแรงงานข้ามชาติ “ในระบบ” ทั้งสามกลุ่มนี้ยังคิดเป็นสัดส่วนเพียงราวหนึ่งในสามของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ยังมีแรงงานข้ามชาติกว่า 2 ล้านคนที่ยังคงอยู่ “นอกระบบ” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นแรงงาน “กลุ่มใต้ดิน” นั้นเอง³⁹ และแรงงานกลุ่มนี้เองที่มีความอ่อนไหวและเป็นประเด็นปัญหาที่สร้างความท้าทายสำคัญในเรื่องความมั่นคงมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องจับตามองในรายงานการค่านิยมของสหรัฐอเมริกาเป็นระยะเวลาสี่ปีติดต่อกัน (ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2553-2556)⁴⁰ ทั้งนี้ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ “ใต้ดิน” เอง ยังมีกลุ่มย่อยอีกกลุ่มหนึ่งที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญที่สุดต่อปัญหาความมั่นคงมนุษย์นั่นคือกลุ่มบุตรหลานแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนกว่า 2.5 แสนคน⁴¹ นั้นเอง

สำหรับสภาพปัญหาของกลุ่มบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ เมื่อพิจารณาควบคู่กับแนวโน้มความเสี่ยงของความมั่นคงมนุษย์ในระยะสิบปีข้างหน้าจะเห็นได้ว่ายังคงมีประเด็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ ที่ควรได้รับความสนใจและดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) ความเสี่ยงจากการขาดการคุ้มครองสิทธิ และสถานะทางกฎหมายที่เด็กพึงมี

กลุ่มบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ ที่ประมาณกันว่ามีประมาณ 2.5 แสนคน เด็กกลุ่มนี้ส่วนมากเป็นเด็กที่เกิดขึ้นในแผ่นดินไทยจากบิดามารดาที่เป็นแรงงานข้ามชาติทั้งแรงงานที่จดทะเบียน และแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน หากบิดามารดาของเด็กที่เกิดขึ้นได้ผ่านการจดทะเบียนหรืออยู่ในระบบอย่างเป็นทางการ เด็กกลุ่มนี้

³⁸ ทั้งนี้คณะทำงานร่างยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่ได้จำกัดเฉพาะแรงงานจากต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศอีกด้วย ตามที่ได้มีการเสนอในที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 30 ตุลาคม 2556 อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งเน้นของการทำยุทธศาสตร์ในครั้งนี้จะมุ่งไปที่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นหลัก สำหรับการคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ในระยะต่อไปอาจดำเนินการผ่านช่องทางเชิงสถาบันหรือเครือข่ายความร่วมมือที่จะเอื้อต่อการนำเสนอประเด็นของกลุ่มเสี่ยงใหม่ๆ

³⁹ ข้อมูลแรงงานข้ามชาติในถิ่นนี้มาจากกฤตยา อาชวนิจกุล, “การจำแนกประเภทแรงงานข้ามชาติจากพม่า กัมพูชา และลาว,” *จดหมายข่าวประชากรและการพัฒนา*, ปีที่ 33 ฉบับที่ 1 ต.ค.-พ.ย. 2555, หน้า 1-2, และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, *สุขภาพคนไทย 2556: ปฏิรูปประเทศไทย ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพิ่มพลังพลเมือง* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556), หน้า 139.

⁴⁰ ดูรายละเอียดได้ใน <http://thai.bangkok.usembassy.gov/resources/reports--fact-sheets.html> (เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2556).

⁴¹ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้ และคุณภาพเยาวชน, “สถานการณ์เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม”, <http://www.qlf.or.th/Home/Details?contentId=147> (เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2556).

(ซึ่งจากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยพบว่า มีจำนวนทั้งหมดราว 3 หมื่นคน) จะได้รับสิทธิในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล (ผ่านการซื้อบัตรประกันสุขภาพวันละหนึ่งบาท) และการเข้าเรียนในสถานศึกษา ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษานอกระบบ แต่หากในกรณีเด็กที่เกิดกับบิดามารดาที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นแรงงานข้ามชาติ “กลุ่มใต้ดิน” ที่มีราว 2 ล้านคน เด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการรับรองสิทธิเหล่านี้ หรือแม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานราชการดังเช่น กระทรวงสาธารณสุขที่ให้บริการสุขภาพแก่ทุกกลุ่มแม้กระทั่งกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือกระทรวงศึกษาธิการอาจอนุญาตให้เด็กกลุ่มนี้เข้ารับการศึกษาก็ตาม แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังคงประสบปัญหาด้านทรัพยากรและงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอ (เช่นในแม่สอดมีโรงเรียนเพียง 43 แห่ง แต่ต้องรองรับเด็กต่างชาตินานาชาติมากกว่าหนึ่งหมื่นคน และงบประมาณอาหารกลางวัน ที่ครอบคลุมเฉพาะเด็กไทยเท่านั้น)⁴²

นอกจากนี้ยังมีบุตรหลานแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ยังเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นบริการทางสาธารณสุข และการศึกษา เนื่องจากความหวาดกลัวที่จะต้องถูกส่งตัวกลับหากพบกับเจ้าหน้าที่⁴³ ดังนั้นภาระหลักในการให้การดูแลบุตรหลานแรงงานข้ามชาติมักจะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานพยาบาลและสถานศึกษาในพื้นที่ รวมทั้งองค์กรในภาคประชาสังคมที่มีบทบาทเรื่องแรงงาน ที่พยายามสร้างศูนย์การเรียนรู้เพื่อดูแลกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ยังคงมีข้อจำกัดในการให้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านงบประมาณ และทรัพยากร จากข้อจำกัดดังกล่าวประกอบกับแนวโน้มในอนาคตที่แม้ว่าประเทศเพื่อนบ้านของไทยจะมีระดับการพัฒนาสูงขึ้น แต่ด้วยฐานค่าจ้างแรงงานในไทยที่ยังคงอยู่ในระดับที่มากกว่าประเทศเพื่อนบ้านยังน่าจะสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอพยพเข้ามาขายแรงงานในไทย ทำให้สภาพปัญหาของความไม่มั่นคงมนุษย์ในลักษณะดังกล่าวจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

2) ความเสี่ยงจากการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

จากการขาดสถานภาพและการคุ้มครองทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติกลุ่มใต้ดิน และบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ ทำให้กลุ่มเหล่านี้มีความเปราะบางอย่างมากที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง การตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์นี้มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ในประเทศต้นทาง ที่อาจมีการหลอกลวงจากนายหน้าเพื่อชักนำให้เข้ามาในประเทศไทย หรือกระทั่งการหลอกลวงให้ทำงานในสภาพ “ถูกบังคับ” หรือ “กึ่งถูกบังคับ” เช่นในอุตสาหกรรมประมง หรือกระทั่งในอุตสาหกรรมการค้าบริการทางเพศ เป็นต้น ในทำนองเดียวกันสำหรับบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติก็มักจะเป็นเรื่องง่ายที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้แรงงาน หรือกระทั่งการถูกลักพาตัวเพื่อนำไปใช้แรงงานในงานบาง

⁴² เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, “ความจำเป็นในการออกกฎหมายรองรับศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย”, http://www.mwgtailand.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=125&auto_id=8&TopicPk (เข้าถึงเมื่อ 6 สิงหาคม 2556)

⁴³ มีการตั้งข้อสังเกตจากการรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 21 และ 30 ตุลาคม 2554 ว่าในการทำงานของเจ้าหน้าที่ แม้กระทั่งในหน่วยงานด้านสวัสดิการหรือคุ้มครองความมั่นคงมนุษย์ยังคงยึดกฎหมายด้านความมั่นคง (เช่นกฎหมายคนเข้าเมือง) เป็นตัวตั้ง ทำให้แม้ว่าจะปฏิบัติการด้านสวัสดิการ แต่ในท้ายที่สุดต้องส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศตามกฎหมายเข้าเมือง

ประเภท เช่น ขอบทาน เป็นต้น แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะตระหนักในปัญหา แต่ด้วยการขาดสถานภาพทางกฎหมายทำให้มักจะหลีกเลี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ประเด็นปัญหาทั้งสองประการนี้มีความเชื่อมโยงกัน และเป็นกลุ่มปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์สำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติได้ดินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การดำเนินงานของภาครัฐในประเด็นเหล่านี้มีจุดแข็งที่มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) รวมทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งการเปิดช่องเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทจัดการศึกษาสำหรับบุตรหลานแรงงานข้ามชาตินอกระบบทะเบียน หรือกระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทในการให้บริการด้านสุขภาพกับแรงงานข้ามชาตินอกระบบทะเบียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังพบข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในเรื่องการเก็บข้อมูลเพื่อรับทราบปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งข้อจำกัดในเรื่องการให้บริการ ทั้งในแง่ของงบประมาณ และทรัพยากร รวมทั้งการเข้าถึงบริการเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานภาพทางกฎหมาย กระนั้นก็ดีภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้อาจมีช่องทางที่สร้างความเชื่อมโยงเพื่ออุดช่องว่างของปัญหาเหล่านี้ได้ อาทิ การสนับสนุนบทบาทของกลไกรัฐ รวมทั้งตัวแสดงในภาคประชาสังคมที่ทำงานในประเด็นดังกล่าวอยู่แล้วในระดับพื้นที่ เป็นต้น

หน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและจะมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นปัญหาเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่

- คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- กระทรวงแรงงาน -- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน
- กระทรวงมหาดไทย -- สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ -- สำนักปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก
- สำนักงานประกันสังคม
- กระทรวงศึกษาธิการ -- สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.)
- กระทรวงสาธารณสุข -- กรมควบคุมโรค
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ -- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- องค์กรพัฒนาเอกชน -- คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ, มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า

กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าเป็นกลุ่มที่ถูกกระบวนการทางสังคมผลักดันให้ตกอยู่ในสถานะบุคคลชายขอบของสังคมนับจากอดีตจวบจนปัจจุบัน กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่ามักถูกกลืนหรือตีความเป็นมนุษย์ สิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว “กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่า” จึงมีความเปราะบาง สุ่มเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในชีวิต และจิตใจในระดับรุนแรง และมีรายละเอียดแตกต่างจากกลุ่มเสี่ยงอื่น ในปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่าไม่น้อยกว่า 60 กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่า และมีประชากรกว่าหกล้านคน⁴⁴

เมื่อคำนึงถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ใน 10 ปีข้างหน้าที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความท้าทายจากระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ การก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และภาวะโลกร้อน ภายใต้บริบทนี้ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และมักถูกละเมิดสิทธิในความเป็นมนุษย์ สิทธิในการเป็นพลเมือง และสิทธิทางวัฒนธรรม จะมีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงข้างต้นน้อยกว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ผนวกกับบริบทระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์และการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งรัฐบาลได้เตรียมการที่จะบริหารจัดการโครงสร้างระบบต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน มีข้อห่วงใยว่ากลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย เป็นคนชายขอบทั้งด้านสถานภาพและกายภาพ อยู่ระหว่างรอยต่อของประเทศ ห่างไกลจากศูนย์กลางความเจริญ ศูนย์กลางอำนาจการปกครอง ยังไม่ได้รับการปฏิบัติในฐานะ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในการร่วมคิดกำหนดอนาคตของตนเองในประเด็นสำคัญต่อการดำรงชีวิต เช่น การจัดการที่ดิน มรดกทางวัฒนธรรม การศึกษา และโครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ

แนวโน้มความไม่มั่นคงมนุษย์ในอนาคต 10 ปีข้างหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่าที่ควรพิจารณาประกอบด้วย

1) ความเสี่ยงในฐานะกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่าที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย

การไม่ได้รับสถานะของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าและชนเผ่าทางกฎหมาย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “คนไร้รัฐทางทะเบียน” เกิดจากการตกหล่นทางทะเบียนตั้งแต่อดีตใน 4 กลุ่มคือ 1) กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าชนกลุ่มน้อย 2) คนไร้รากเหง้า หรือคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร 3) แรงงานข้ามชาติจากสามประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า กัมพูชา ลาว) และ 4) ผู้อพยพลี้ภัยจากประเทศพม่า นอกจากการตกหล่นทางทะเบียนแล้ว แม้ว่าบางส่วนจะได้รับการขึ้นทะเบียนบุคคล ได้รับเลข 13 หลัก แต่ก็ขึ้นต้นด้วยตัวเลขที่แสดงว่าเป็นบุคคลไร้รัฐทางทะเบียน ซึ่งไม่

⁴⁴ ดู เอกสาร (ร่าง) ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อประกอบการสัมมนา “การมีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” วันที่ 12-14 มิถุนายน 2556 ณ ศูนย์สัมมนาและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ถนนแจ้งวัฒนะ นนทบุรี โดยสำนักกิจการชาติพันธุ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. หน้า 4-6.

มีสิทธิในความเป็นพลเมืองไทย เช่น กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าชนกลุ่มน้อยขึ้นต้นด้วยเลข 6 และ 7 กลุ่มคนไร้รากเหง้า หรือคนที่ไม่มียศสถานะทางทะเบียนราษฎร ขึ้นต้นด้วยเลข 0 แรงงานข้ามชาติจากสามประเทศเพื่อนบ้าน ขึ้นต้นด้วยเลข 00 และผู้อพยพลี้ภัยจากประเทศพม่า ขึ้นต้นด้วยเลข 000 จำนวนคนไร้รัฐทางทะเบียนทั้ง 4 กลุ่มนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 3,103,471 คน⁴⁵ ความเสี่ยงในแง่ของความเสี่ยงของมนุษย์ของชนกลุ่มนี้ นอกจากจะมีลักษณะของความเสี่ยงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันมีที่มาจากการไม่ได้รับการรับสิทธิพื้นฐานของพลเมือง เฉก เช่นพลเมืองไทยทั่วไปแล้ว ในเบื้องต้นชนกลุ่มนี้ยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่มั่นคงทั้งด้านสถานภาพและจิตใจอีกด้วย⁴⁶

2) ความเสี่ยงจากการขาดสิทธิทางวัฒนธรรม และอคติทางชาติพันธุ์

ความเสี่ยงเรื่องการขาดสิทธิทางวัฒนธรรมนับเป็นความเสี่ยงร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าต่างๆ ทั้งที่อยู่บนพื้นที่ราบ และที่อยู่บนพื้นที่เขตอนุรักษ์ ดังเช่นอุทยานแห่งชาติ ความเสี่ยงในลักษณะนี้เกิดขึ้นมาจากกระบวนการสร้างชาติของประเทศไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ซึ่งพยายามสร้าง “อัตลักษณ์ความเป็นไทยจากส่วนกลาง” รวมทั้งพยายามสวมทับอัตลักษณ์ดังกล่าวให้กับกลุ่มคนต่างๆ ในประเทศไทย รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า ในทำนองเดียวกันผลข้างเคียงที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากกระบวนการสร้างชาติของประเทศไทยคือการปลูกฝังอคติทางชาติพันธุ์ ที่คนไทยส่วนกลางมีต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าต่างๆ รากเหง้าของอคติในลักษณะนี้สะท้อนได้เป็นอย่างดีจากระบบการศึกษาจากส่วนกลางที่ขาดการตระหนัก เรียนรู้ และเคารพในวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของไทย อคติดังกล่าวเหล่านี้ยังได้รับการผลิตซ้ำอยู่บ่อยครั้งจากการนำเสนอของสื่อสารมวลชนที่ไม่ตระหนักในความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม และสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า⁴⁷ สภาพปัญหาในเรื่องสิทธิทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าในระยะหลังมีความเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการท่องเที่ยว ซึ่งในด้านหนึ่งแม้ว่าจะทำให้ภาครัฐหันมาให้ความสนใจวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่ามากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งแนวทางในการสนับสนุนวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าของภาครัฐมักจะมีลักษณะของ “การทำวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า” ซึ่งมุ่งเน้นแต่การแสวงหากำไร และขาดการให้ความเคารพในสิทธิทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า

3) ความเสี่ยงจากการขาดสิทธิในทรัพยากร และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ

ความเสี่ยงจากการขาดสิทธิในทรัพยากร และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจมักจะเกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าที่อยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ เนื่องจากที่ดินดั้งเดิมที่กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าอยู่อาศัยและทำกินมักจะอยู่ใน

⁴⁵ กฤตยา อาชวนิจกุล, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย”, ใน *ประชากรและสังคม 2554: จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย*, บก. สุรีย์พร พันพิง และมาลี สันสุวรรณ. (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554).

⁴⁶ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ใครเป็นใครในแม่เอย: ใครอาศัยอยู่ในแม่เอยและสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็นอย่างไร,” ใน *คนไร้รัฐไร้สัญชาติในแม่เอย*, บก. บงกช นาอัมพร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552). หน้า 63.

⁴⁷ ไทยเอ็นจีโอ, “วัฒนธรรมอาชากับการละเมิดสิทธิ”. <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=455> (เข้าถึงเมื่อ 8 กรกฎาคม 2556).

เขตพื้นที่อนุรักษ์ ดังเช่นอุทยานแห่งชาติ ที่รัฐบาลออกกฎหมายประกาศในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าไม่สามารถได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินของตนเองได้ แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง หรือเรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ที่ให้ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนในพื้นที่ข้อพิพาทที่ทำกิน แต่ก็ยังไม่ได้มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม นอกจากความเสี่ยงในเรื่องที่ดินและทรัพยากรแล้ว อิทธิพลจากการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ที่ลุกลามเข้ามายังพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่ายังส่งผลทำให้กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าจำนวนมากต้องประสบกับภาวะหนี้สินจากการที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบที่มาราคาสูง ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์จากนายทุน ขณะเดียวกันยังไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าเกษตรที่ขายได้ อีกทั้งมักต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่ส่งผลทำให้การเก็บเกี่ยวไม่เป็นผล ด้วยเหตุนี้จึงมักประสบกับวัฏจักรหนี้สิน

การดำเนินการในภาครัฐเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่ส่งเสริมความมั่นคงมนุษย์ในกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า แต่การดำเนินการเหล่านี้มักจะประสบกับข้อจำกัด เช่น 1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน เช่น ในมาตรา 66 และ 67 แต่ก็ยังพบว่ามีความหมายหลายฉบับที่มีได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงมิได้สร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เป็นต้น 2) นโยบายและแผนการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงตั้งแต่พ.ศ. 2502 ที่ทำให้เกิดโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำนวนมาก 3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล พร้อมกับได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน 4) การจัดตั้งสำนักกิจการชาติพันธุ์ในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้อำนาจหน้าที่จัดการองค์ความรู้และพัฒนาสารสนเทศด้านชาติพันธุ์ พัฒนานโยบายและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ร่วมกับอนุสัญญาต่างๆ ที่ไทยลงนาม เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ แต่ในแง่ของการปฏิบัติกลับพบว่า อำนาจของหน่วยงานเฉพาะยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริงเนื่องจากเป็นหน่วยงานภายใน ทำได้เพียงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

หน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนและเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า ได้แก่

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ -- สำนักกิจการชาติพันธุ์ ศูนย์ประชาบดี สำนักส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา
- กระทรวงมหาดไทย -- สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

- กระทรวงศึกษาธิการ -- สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- เครือข่ายชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงาน/องค์กร ภาคประชาชนที่เกิดจากการรวมตัวกันขึ้นภายในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า เช่น สมาคมตระกูลหรือแซ่

กลุ่มประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นปัญหาสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ย่อมได้แก่ สถานการณ์ความรุนแรงซึ่งปะทุขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และได้ขยายวงกว้างและยกระดับความรุนแรงจนเรียกว่ากลายเป็นสถานการณ์ความมั่นคงแห่งรัฐ ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหา และแก้ไขเยียวยาผู้รับผลกระทบด้วยการบูรณาการการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ประเด็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ที่นับว่ามีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ความรุนแรง ที่ควรได้รับความสนใจและดำเนินการในระยะสิบปีข้างหน้า ได้แก่

1) การเสริมสร้างศักยภาพและความมั่นคงในอาชีพของผู้หญิงที่ต้องปรับตัวมารับบทบาทหัวหน้าครอบครัวเมื่อสูญเสียผู้นำจากสถานการณ์ความรุนแรง

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 – 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 4 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา มีเด็กกำพร้าจากเหตุการณ์ความรุนแรง 4,883 คน เป็นเด็กกำพร้าบิดาสูงถึงร้อยละ 94.43 มีผู้หญิงเป็นหม้ายสะสม จำนวน 2,480 คน⁴⁸ ผู้หญิงหม้ายเหล่านี้ต้องประกอบอาชีพแสวงหารายได้เพื่อดูแลเด็กกำพร้า ผู้พิการ และสมาชิกอื่นๆ ในครัวเรือน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะพยายามให้ความช่วยเหลือ แต่การเยียวยาของรัฐยังมีปัญหาในการจัดการ และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในระยะยาว บางส่วนได้น้อย ได้มาก หรือไม่ได้เลย⁴⁹ อย่างไรก็ตาม การเยียวยาเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

หญิงหม้ายส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการหารายได้จำกัด อาชีพสำคัญได้แก่ การกรีดยาง ทำนา บ้างต้องทิ้งลูกเพื่อไปหางานทำ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาเด็กและเยาวชน ปัจจุบัน กอ.รมน. และศอ.บต. ได้ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อช่วยเหลือผู้หญิงที่ครอบครัวได้รับผลกระทบให้ทำการปลูกผัก เลี้ยงเป็ดไก่ ทำขนม⁵⁰ อย่างไรก็ตาม

⁴⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, *สถานการณ์ความรุนแรงชายแดนภาคใต้*, 2555. http://www.m-society.go.th/document/statistic/statistic_7996.pdf (เข้าถึงเมื่อ 11 มิถุนายน 2556).

⁴⁹ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, *100 ปีสตรีสากล: ชะตากรรมอันโหดร้ายของผู้หญิงชายแดนใต้*, 2554, <http://www.deepsouthwatch.org/node/1530> (เข้าถึงเมื่อ 11 มิถุนายน 2555).

⁵⁰ Nikhasnah Kuno, *เสียงจากผู้หญิงชายแดนใต้ ตอนที่ 13 – 16, 2554*, <http://www.youtube.com> (เข้าถึงเมื่อ 11 มิถุนายน 2555).

ตาม ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมส่วนใหญ่ยังทำการเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และขาดทักษะการพัฒนาการประกอบอาชีพและการใช้เทคโนโลยีการ เกษตรที่ทันสมัย ผู้หญิงกลุ่มนี้ต้องการการสนับสนุนส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพให้สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยตนเองในระยะยาว

2) การเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชน

เด็กและเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้รับการศึกษาที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่บ่มเพาะสถานการณ์ความรุนแรง เด็กที่จบช่วงชั้นที่ 1 หรือระดับประถมศึกษาปีที่ 3 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้คิดเป็นร้อยละ 33.72 คะแนนสอบวัดผลทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐานระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใน 5 วิชาหลักปีการศึกษา 2554 พบว่านักเรียนจากโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของทั้งประเทศทุกวิชา แม้จะมีโควตาพิเศษสำหรับนักศึกษาจากพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยทั่วประเทศ 1,496 ที่นั่ง และมีผู้มาสมัครทั้งหมด 1,500 คน แต่ส่วนใหญ่คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ นอกจากนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2554 มีนักศึกษาที่ต้องถูกออกกลางคันสูงกว่า 4,000 คน⁵¹

ปัญหาการจัดการศึกษา⁵² ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ค่านิยมของการศึกษาศาสนาในพื้นที่ที่จะต้องเรียนอย่างจริงจัง เสมือนเรียน 2 หลักสูตรในเวลาเดียวกัน ทำให้เด็กต้องเรียนหนักมากเกินไปและส่งผลให้ผลการเรียนตกต่ำ⁵³ สถานการณ์ความรุนแรงตลอดทศวรรษที่ผ่านมาเป็นอีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนเช่นกัน

3) การแพร่ระบาดของยาเสพติด

ยาเสพติดเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนความอบอุ่นในครอบครัวและความสงบสุขในชุมชนอย่างสำคัญ และอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความรุนแรง ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2553 จังหวัดยะลามีคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 739 คดีเป็น 1,557 คดี จังหวัดปัตตานีจำนวนคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 699 คดีเป็น 1,595 คดี จังหวัดนราธิวาสจำนวนคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 1,152 คดี เป็น 1,595 คดี และจังหวัดสงขลาจำนวนคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 1,909 เป็น 2,515 คดี หากพิจารณาจำนวนผู้เสพยา พบว่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีผู้ติดยาเสพติด

⁵¹ กองบรรณาธิการ โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้, *เปิด 4 ข้อเสี่ยงสันติจากหมู่บ้าน เผยเด็กชายแดนใต้อาการหนัก*, 2555, <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/3223> (เข้าถึงเมื่อ 22 มิถุนายน 2556).

⁵² ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, *สบท.ร.ร.แก้ปัญหาการศึกษา ยกระดับคุณภาพเด็กชายแดนใต้*, 2555, <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/3212> (เข้าถึงเมื่อ 11 มิถุนายน 2556).

⁵³ สัมภาษณ์ นาย อนุศักดิ์ อายุวัฒน์, ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้, 26 มิถุนายน 2556.

ติดถึงร้อยละ 14 - 15 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของผู้เสพยาทั่วประเทศที่ร้อยละ 4-5⁵⁴ ในด้านการบำบัดรักษา มีแนวโน้มของเยาวชนเข้ารับการบำบัดจากยาเสพติดมากขึ้นในจังหวัดปัตตานีและยะลา โดยผู้เข้ารับการบำบัดอายุน้อยลง

ปัญหาเสพติดเป็นหนึ่งในประเด็นที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงให้ความสนใจมากที่สุด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีมุมมองต่อปัญหานี้แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงให้ความสำคัญกับปัญหานี้ในแง่ที่อาจเชื่อมโยงกับปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ ส่วนประชาชนในพื้นที่ที่มีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อคุณภาพของเยาวชนและชุมชน

ประเด็นปัญหาทั้งสามนี้มีความเชื่อมโยงกัน และเป็นกลุ่มปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์และสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การดำเนินงานของภาครัฐในประเด็นเหล่านี้มีจุดแข็งที่มีกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติ และมีงบประมาณสนับสนุนจำนวนมาก หน่วยงานต่างๆ บูรณาการการดำเนินงานภายใต้การประสานงานของ ศอ.บต. และ กอ.รมน.ภาค 4 สน. เพื่อดำเนินการยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน คือ การรักษาความปลอดภัย การแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความเป็นธรรม การดำเนินการในเรื่องสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ อาทิ เรื่องข้อมูลที่ไม่ชัดเจน การปกปิดข้อมูล การไม่เผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูล ฯลฯ ทำให้หลายหน่วยงานประสบปัญหาในการวางแผนและกำหนดมาตรการที่เหมาะสม หลายหน่วยงานพบว่ากลไกการอำนวยความสะดวกยังไม่ตอบสนองต่อการปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ

หน่วยงานและองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและจะมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) และศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.กปต.)
- กระทรวงมหาดไทย - กรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย (พช.)
- กระทรวงศึกษาธิการ - สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สพก.จชต.)
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) - ศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปส.จชต.)
- กระทรวงสาธารณสุข - สถาบันธัญญารักษ์ (บำบัด พื้นฟูผู้ป่วยยาเสพติด) สาธารณสุขจังหวัด

⁵⁴ อารีดำ สาเมา, แพทย์ชี้ชายแดนใต้ยาเสพติดชุก ผลักอัตราเสี่ยงเอดส์สูง, 2554, <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/3230> (เข้าถึงเมื่อ 12 มิถุนายน 2556).

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ – กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พสจ.)
- องค์การศาสนา
- สภาเด็กและเยาวชนประจำจังหวัด

อนึ่ง ความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ที่ยืดเยื้อและยาวนานนี้ ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงแบบใหม่ๆที่ทำให้ประชากรทั้งหมดมีความไม่มั่นคง ไม่ไว้วางใจต่อกัน ในภายภาคหน้า การพิจารณาถึง**วิธีการพัฒนาความเคารพกันระหว่างประชาชน** โดยเน้นเรื่องความคิด ทักษะคติ และความเชื่อในการอยู่ร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจในอนาคตถือเป็นสิ่งสำคัญ

การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ. 2556-2566)

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยงและกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญในระยะสิบปีข้างหน้า และโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นประเด็นปัญหาและช่องว่างในการดำเนินงานที่มีลักษณะร่วมและเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ในประชากรกลุ่มเสี่ยง หรือเป็นโอกาสที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานองค์กรต่างๆ ที่นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ. 2556-2566) ดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์: ความมั่นคงมนุษย์เป็นวาระหลักของรัฐและสังคมไทย

พันธกิจ:

1. พัฒนาคมน ชุมชน และสังคมให้มีขีดความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินและของสังคมไทย
2. ขยายเครือข่ายความร่วมมือเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์
3. พัฒนากลไกเชิงสถาบันที่เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

ยุทธศาสตร์:

1. ยุทธศาสตร์ความรู้
2. ยุทธศาสตร์นโยบายและกฎหมาย
3. ยุทธศาสตร์การบูรณาการและระบบงาน
4. ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม
5. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

อนึ่ง แนวทางสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์คือการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นระบบและเข้มแข็งในการเชื่อมโยงและต่อยอดงานที่แต่ละฝ่ายดำเนินงานอยู่ อันจะเป็นการขยายผลกระทบทางบวกและลดผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงของมนุษย์

1. ยุทธศาสตร์ความรู้

เป้าประสงค์: หน่วยงานองค์กรและประชากรกลุ่มเสี่ยงมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ สามารถกำหนดทางเลือกการพัฒนาบนฐานการมีส่วนร่วม และมีระบบข้อมูลสนับสนุน

ตัวชี้วัด: จำนวนหน่วยงานและองค์กรภาคประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องความเสี่ยง และแนวทางการรับมือกับความเสี่ยงประเภทต่างๆ

จำนวนฐานข้อมูลจำนวนและสถานการณ์กลุ่มเสี่ยงที่พัฒนาจากการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม

กลยุทธ์ 1.1 พัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

“ความมั่นคงของมนุษย์” เป็นแนวคิดที่มีการพัฒนาและเผยแพร่ในบริบทการพัฒนาที่เร่งรัดมากขึ้นในระยะเวลาประมาณสองทศวรรษ และเกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ สิทธิมนุษยชน การพัฒนาคน ฯลฯ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ และสังคมไทยมีความรับรู้และเข้าใจมากกว่า อีกทั้งการกำหนดชื่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีส่วนทำให้หน่วยงานอื่นๆ เห็นว่าความมั่นคงของมนุษย์เป็นภารกิจเฉพาะของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น

การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดนี้ และการขาดความตระหนักว่าความมั่นคงของมนุษย์มีความสำคัญมากในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ประชาชนต้องเผชิญความเสี่ยงหลากหลายประเภทนับเป็นปัญหาและอุปสรรคของการยกระดับการพัฒนาและนวัตกรรม ตลอดจนการกำหนดแนวทางการสื่อสารและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ

“กลุ่มเสี่ยง”

การเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ปัจจุบันทำให้เกิดการเชื่อมโยงกันในมิติและระดับต่างๆ อย่างไม่เคยมีมาก่อน การพัฒนามีพลวัตสูงรวมทั้งนำมาซึ่งโอกาสและความเสี่ยงใหม่ๆ “กลุ่มเสี่ยง” ในที่นี้มีความหมายที่เชื่อมโยงกับบริบท “ความเสี่ยง” กล่าวคือ เป็นกลุ่มประชากรที่มีโอกาสสูงที่จะรับผลกระทบทางลบจากความเสี่ยงประเภทหนึ่ง และมีความสามารถจำกัดในการรับมือกับผลกระทบดังกล่าว กลุ่มประชากรดังกล่าวอาจมิใช่กลุ่มเสี่ยงสำหรับความเสี่ยงอีกประเภทหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คนยากจนในเขตเมืองเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อที่พักอาศัย แต่มิใช่กลุ่มเสี่ยงต่อภัยแล้ง ในขณะที่คนยากจนในชนบทเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อภัยแล้ง แต่มิใช่กลุ่มเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อที่พักอาศัย

ความหมายของ “กลุ่มเสี่ยง” และ “ความเสี่ยง” จึงมีความเป็นพลวัต และสลับซับซ้อนอย่างมาก สังคมไทยอาจมีความเสี่ยงต่อภัยประเภทหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง แต่ในอีกห้าหรือสิบปีต่อมาภัยดังกล่าวอาจลดความสำคัญลง ประชากรกลุ่มหนึ่งอาจเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อภัยประเภทหนึ่ง แต่เมื่อภัยประเภทนั้นมีแนวโน้มลดลงหรือประชากรกลุ่มดังกล่าวมีความสามารถในการรับมือมากขึ้น ประชากรกลุ่มนั้นก็มิใช่กลุ่มเสี่ยงอีกต่อไป

การกำหนดให้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์มีลักษณะยุทธศาสตร์ความร่วมมือเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะปรับทัศนคติดังกล่าว แต่ยังจำเป็นต้องสร้างกระบวนการทัศน์ ความรู้และความเข้าใจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งในหมู่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในและนอกสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม

นอกจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นต่อการยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ได้แก่ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ แนวโน้มความเสี่ยง กลุ่มเสี่ยง และผลกระทบจากความเสี่ยง ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มเสี่ยงต่างๆ มีความเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง มีการเฝ้าระวัง และกำหนดทางเลือกและพัฒนาสมรรถนะในการรับมือที่เหมาะสม

การพัฒนาความรู้ความเข้าใจร่วมกันดังกล่าวควรเกิดจากกระบวนการสื่อสารสองทางที่ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เปิดกว้างในเชิงความคิด และเปิดโอกาสให้ “กลุ่มเสี่ยง” ต่างๆ ได้แสดงมุมมองเกี่ยวกับ “ความเสี่ยง” แหล่งที่มาของความเสี่ยงและแนวทางการรับมือกับความเสี่ยง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการกำหนดทางเลือกในการดำเนินการที่หลากหลาย

การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจโดยอาศัยมุมมองจากฐานล่าง ระดับบน ประกอบกับแนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศจะนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจทั้งเชิงวิชาการและทางเลือกการปฏิบัติการที่เหมาะสมกับกลุ่มประชากร สถานการณ์ และพื้นที่ต่างๆ ในสังคมไทย

กลยุทธ์ 1.2 พัฒนาข้อมูลและระบบข้อมูลประชากรกลุ่มเสี่ยง

นอกจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด “ความมั่นคงของมนุษย์” แล้วข้อมูลเพื่อการสนับสนุนการวางแผนและกำหนดมาตรการต่างๆ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญ ข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานดังกล่าวได้แก่ ข้อมูลจำนวนและสถานการณ์การพัฒนาของประชากรกลุ่มเสี่ยง ปัจจุบันประเทศไทยยังมีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรกลุ่มเสี่ยงต่างๆ น้อยมาก มักเป็นข้อมูลที่ไม่ครอบคลุม ไม่ทันสมัย ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากการประมาณการ ซึ่งไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสถานการณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

อนึ่ง ข้อมูลประชากรกลุ่มเสี่ยงเป็นข้อมูลที่จัดเก็บได้ยากลำบากกว่าประชากรทั่วไป เพราะมักเข้าถึงยาก อันเนื่องจากลักษณะหรือปัญหาพิเศษ อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าในพื้นที่ห่างไกล คนไร้บ้าน เด็กเร่ร่อน ที่ไม่มีอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน การพัฒนาข้อมูลโดยระบบปกติที่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ อาจไม่ใช่แนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชากรกลุ่มดังกล่าว เพื่อพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล และพัฒนาระบบข้อมูลให้สามารถเชื่อมโยง ปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และให้หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้

ในบางกรณีมีการพัฒนาระบบข้อมูลแล้ว แต่หน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเชื่อมโยงและเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ทำให้หน่วยงานบางแห่งไม่ได้ข้อมูลที่สำคัญจำเป็นต่อการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งควรได้รับ

การกำหนดให้เป็นกลุ่มเสี่ยงสำคัญที่หน่วยงานเครือข่ายความร่วมมือความมั่นคงของมนุษย์ต้องให้ความสำคัญในการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน

2. ยุทธศาสตร์นโยบายและกฎหมาย

เป้าประสงค์: กฎหมายที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการพัฒนา/ทบทวน และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตัวชี้วัด: จำนวนนโยบายและกฎหมายที่มีการผลักดันให้มีการพัฒนาและทบทวนแก้ไขเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

จำนวนอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย

กลยุทธ์ 2.1 พัฒนานโยบายและกฎหมาย

ในระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าในการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เอื้อต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ อาทิ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2556-2559 มีการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น มีการกำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสิทธิสำหรับผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป การออกมติ ครม. เพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าบางกลุ่ม หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 206/2549 ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550-2554 เพื่อใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ภาพรวม และการออก พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์กรบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ยังมีนโยบายและกฎหมายบางส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ และมีความจำเป็นต้องพัฒนา/ทบทวนและปรับปรุง กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงของมนุษย์ควรประสานงานกับหน่วยงานองค์กรต่างๆ เพื่อจัดทำแผนพัฒนานโยบายและกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ และประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนานโยบายและกฎหมายดังกล่าวตามโอกาสและลำดับความสำคัญ ทั้งนี้กระทรวงฯ สามารถร่วมมือกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งกำลังศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กว่า 70 ฉบับ

อนึ่ง นโยบายและกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญในระยะสิบปีข้างหน้า อาทิ 1) นโยบายและกฎหมายที่เปิดช่องทางให้การสนับสนุนงบประมาณ/กองทุนให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินงานแทนภาครัฐในกิจกรรมต่างๆ เช่น การดูแลผู้สูงอายุ และการดูแลบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

2) นโยบายรับรองสิทธิความเป็นพลเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า รวมทั้งขยายขอบเขตแผนนโยบายคุ้มครองวิถีชีวิตชาวเล และชาวกะเหรี่ยงตามมติกรมให้ครอบคลุมทุกกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า 3) กฎหมายป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนในการใช้ประโยชน์และปกป้องรักษาทรัพยากร 4) นโยบายคุ้มครองการผลิตภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ 5) นโยบายคุ้มครองเกษตรกรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา 6) นโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ที่อาจพัฒนารูปแบบเฉพาะสำหรับบางพื้นที่เช่น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 7) นโยบายด้านการศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะในการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม พหุศาสนา พหุภาษา เป็นต้น

กลยุทธ์ 2.2 บังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของสังคมไทย แม้ว่าจะมีกฎหมายเดิมและกฎหมายใหม่ที่เอื้อประโยชน์แก่การเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์อยู่ไม่น้อย แต่กฎหมายเหล่านี้ย่อมไร้ผลหากปราศจากการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการงานยุติธรรมโดยไม่คำนึงถึงมิติความมั่นคงของมนุษย์ก็เป็นปัญหาด้วยเช่นกัน

ประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายควรตระหนักก็คือการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่ภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมและส่งเสริม โดยทำหน้าที่เฝ้าระวัง แจ้งเหตุ และให้การสนับสนุนผู้ที่มิได้รับเป็นธรรมให้เข้าถึงความยุติธรรม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงของมนุษย์ควรประสานงานกับหน่วยงานองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ พร้อมทั้งเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและข้อจำกัดดังกล่าวแก่อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนให้เครือข่ายดังกล่าวมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง แจ้งเหตุ และสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นการถ่วงดุลกับหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ

อนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญในระยะสิบปีข้างหน้า อาทิ พ.ร.บ.ประกันสังคม เพิ่มเติมมาตรา 40 เพื่อการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในยามชราภาพซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่สร้างความมั่นคงให้กับชีวิตสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ รวมทั้งรองรับต่อแนวโน้มสังคมผู้สูงอายุ พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งสนับสนุนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มติกรม.เรื่องแผนนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล (2 มิถุนายน พ.ศ. 2553) และชาวกะเหรี่ยง (3 สิงหาคม พ.ศ. 2553) ซึ่งช่วยรับรองสถานภาพการทำกิน รวมทั้งสิทธิทางวัฒนธรรมให้กับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า

3. ยุทธศาสตร์การบูรณาการและระบบงาน

เป้าประสงค์: มีการบูรณาการและระบบงานเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัด: จำนวนเครือข่าย/โครงการความร่วมมือ

จำนวนหน่วยงานที่ร่วมในเครือข่าย/โครงการความร่วมมือ

กลยุทธ์ 3.1 แต่งตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

จุดอ่อนของระบบราชการไทย คือ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในประเด็นงานที่เชื่อมโยงกัน และแม้ว่าระบบคณะกรรมการในระบบราชการจะมีข้อจำกัดไม่น้อย แต่ก็ยังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจำนวนมาก ทำให้เกิดเวทีปรึกษาหารือ และโครงสร้างกลไกการประสานงานที่มีความต่อเนื่อง

เนื่องจากความร่วมมือและความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานองค์กรต่างๆ เป็นจุดเน้นของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการฯ มีภารกิจในการกำกับทิศทางการดำเนินงาน การติดตามประเมินผล และให้คำปรึกษารัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

กลยุทธ์ 3.2 พัฒนาเครือข่ายและโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงของมนุษย์ ควรวิเคราะห์โอกาสความร่วมมือที่เกี่ยวกับประเด็นความเสี่ยงและกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อยอดงานซึ่งกันและกัน โดยในระยะแรกอาจเริ่มจากการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในสังกัดด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยงานในสังกัดกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอื่น ในระยะต่อไปจึงขยายเครือข่ายความร่วมมือโดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการ สนับสนุนให้หน่วยงานอื่นๆ พัฒนาความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว

ความร่วมมือดังกล่าวอาจเป็นความร่วมมือแบบทวิภาคี พหุภาคี ฯลฯ ตามความเหมาะสม และในการทำ ความตกลงหรือโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ควรสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานชักชวนภาคีเครือข่ายภาค ประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมงานด้วย ความร่วมมือในระยะแรกควรดำเนินการในประเด็นงาน เล็กๆ ที่ไม่ยุ่งยาก และมีโอกาสเกิดผลที่เป็นรูปธรรมในระยะเวลาอันสั้น เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความมั่นใจที่จะขยายความ ร่วมมือไปสู่ประเด็นงานที่ใหญ่และยากขึ้น มีหน่วยงานร่วมดำเนินการจำนวนมากขึ้น

อนึ่ง การพัฒนาเครือข่ายและโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระยะแรกควรให้ความสำคัญกับ ประเด็นงานที่มีนัยสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงในกลุ่มเสี่ยงและประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น

ประเด็นปัญหา/ประเด็นงาน	โอกาสความร่วมมือ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
การขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะประชากรที่ชัดเจน และมีความทันสมัย อาทิ โครงสร้างประชากรชาย-หญิง, ผู้สูงอายุ-เยาวชน, ผู้พิการที่เกี่ยวข้องกับการได้รับบริการจากรัฐ ฐานข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงใน จชต. และฐานข้อมูลชุมชนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคม	ประสานงานการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อป้องกันปัญหาการเข้าไม่ถึงบริการและการเยียวยาของรัฐ	- สำนักงานสถิติแห่งชาติ - ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ - พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด - สาธารณสุขจังหวัด - กรมพัฒนาสุขภาพจิตที่ 15 - ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ชายแดนใต้ - สถาบันวิจัยสุขภาพภาคใต้ มอ. หาดใหญ่ - ศูนย์ฟ้าใส (เป็นกลุ่มรวบรวมข้อมูล และให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบที่ไม่ได้รับรองจากหน่วยงานของรัฐ) - เครือข่ายผู้นำชุมชน อาสาสมัครชุมชน โครงการบัณฑิตอาสาพัฒนาชุมชน
ภาวะหนี้สินและความยากจนและการขาดสวัสดิการในภาคเกษตร	เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับครัวเรือนในภาคเกษตร และส่งเสริมกลุ่มสวัสดิการในครัวเรือนเกษตรกร	- กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร - กรมการข้าว - กรมการพัฒนาชุมชน - สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน - สภาเกษตรกรแห่งชาติ - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
การรับมือกับภัยพิบัติในภาวะโลกร้อนและภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง	สร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบชดเชยเยียวยาเฉพาะหน้า และพัฒนาระบบการฟื้นฟู/เยียวยาในระยะยาว	- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร - กรมการพัฒนาชุมชน - กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ประเด็นปัญหา/ประเด็นงาน	โอกาสความร่วมมือ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
การขาดฐานข้อมูลที่ครอบคลุมและสอดคล้องกันเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ และแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน	ประสานงานการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลให้เป็นระบบ	- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ - พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด - สำนักงานสถิติแห่งชาติ - กรมการจัดหางาน - คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย - มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ
การเข้าไม่ถึงการสนับสนุนจากภาครัฐสำหรับกลุ่มแรงงานสตรีที่รับงานไปทำที่บ้าน	ขยายขอบเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและกองทุนที่เกี่ยวข้อง	- กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี - สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน - กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน - มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ - สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
การไม่ได้รับบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขอย่างเพียงพอและเหมาะสมสำหรับบุตรหลานแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน	ประสานและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีบทบาทในเรื่องนี้อยู่แล้วในระดับพื้นที่	- สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน - สำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย - กรมควบคุมโรค - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย - มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ
การขาดฐานข้อมูลที่ครอบคลุมและสอดคล้องกันเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน และบุตรหลานของแรงงานกลุ่มนี้	ประสานงานการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลให้เป็นระบบ	- กรมการจัดหางาน - กรมการปกครอง - สำนักงานสถิติแห่งชาติ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมควบคุมโรค - สำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย - สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน - คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย

ประเด็นปัญหา/ประเด็นงาน	โอกาสความร่วมมือ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
การขาดสถานะทางกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	- ประสานงานการสำรวจข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าในไทย - ประสานความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกันทุกหน่วยงาน รวมทั้งร่วมกันสร้างมาตรการรองรับเรื่องสิทธิพลเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	- สภาความมั่นคงแห่งชาติ - กรมการปกครอง - สำนักส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา - ศูนย์ประชาธิปไตย - สำนักกิจการชาติพันธุ์
การขาดสิทธิทางวัฒนธรรม การรู้จักสิทธิของการท่องเที่ยววิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	- ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการจัดการด้านสิทธิอย่างมีส่วนร่วมตามมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์ให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในประเด็นเรื่องความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม	- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช - สำนักกิจการชาติพันธุ์ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - สื่อมวลชน - เครือข่ายชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย - การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย - กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
การขาดสิทธิในทรัพยากรในกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	- ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการจัดการด้านสิทธิอย่างมีส่วนร่วมตามมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และขยายสิทธิดังกล่าวในครอบคลุมทุกกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช - สำนักกิจการชาติพันธุ์ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - เครือข่ายชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
ปัญหาการสื่อสารทางสังคมที่ทำให้เกิดอคติและความไม่เข้าใจระหว่างประชาชนต่างชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรม (ทั้งกรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า และแรงงานข้ามชาติ)	- ประสานงานกับหน่วยงานด้านการศึกษา สื่อมวลชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในการฝ่าข้ามอคติของความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม - ประสานให้มีการปรับปรุงระบบการศึกษาระบบการศึกษาระดับชาติเพื่อสร้างความตระหนัก รวมทั้งให้เกิดการเรียนรู้ของการอยู่ร่วมกันระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลาย - ประสานให้มีการออกแบบระบบ	- สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน - สภาการศึกษา - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - สื่อมวลชน - สำนักกิจการชาติพันธุ์ - หน่วยงานเฉพาะในพื้นที่ เช่น ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) - องค์การภาคประชาสังคม

ประเด็นปัญหา/ประเด็นงาน	โอกาสความร่วมมือ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	การศึกษาในพื้นที่เฉพาะ ที่สร้างความสมดุลระหว่างการผลิตคนที่เอื้อต่อตลาดแรงงาน และการสร้างความตระหนักในอัตลักษณ์ของวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่า	
การขาดการประสานงานในการให้ความช่วยเหลือชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง จชต. และขาดมาตรการในการติดตาม ตรวจสอบการให้ความช่วยเหลือเยียวยา	- ประสานความร่วมมือในการจัดทำฐานข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากภาครัฐและภาคประชาสังคม - ประสานความร่วมมือภาครัฐในการพัฒนากฎเกณฑ์กลางในการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุน - การให้ความช่วยเหลือเยียวยาด้วยมาตรการอื่นๆ เช่น ความช่วยเหลือตามกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการให้เงินเยียวยา	- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ - พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด - สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา - สาธารณสุขจังหวัด - ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายผู้หญิงยุติความรุนแรงแฉวงสันติภาพ 3 จชต., กลุ่มลูกเหรียง
ปัญหาสุขภาพของผู้หญิง เด็ก และเยาวชนในพื้นที่ ปัญหาการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวของสตรี	- ประสานงานให้หน่วยงานที่มีภารกิจและความเชี่ยวชาญสนับสนุนความรู้ด้านการผลิตและการตลาดเพื่อพัฒนาการศึกษาและการประกอบอาชีพของสตรี - ประสานงานกับผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาในการสร้างความเข้มแข็งในชุมชน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้หญิงสนับสนุนให้ผู้หญิงพัฒนาศักยภาพเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพในชุมชน	- กรมการพัฒนาชุมชน - ศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ - สถาบันธัญญารักษ์ - กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ - สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว - พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชายแดนภาคใต้ - ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาในท้องถิ่น - เครือข่ายภาคประชาสังคม - อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน บัณฑิตอาสา จชต.
ปัญหาการจัดการศึกษาที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ให้แก่เด็กและเยาวชน ปัญหาขาดพื้นที่กลางในการเรียนรู้ทักษะในการอยู่ร่วมใน	- ประสานงานกับภาครัฐ นักวิชาการศึกษาในพื้นที่ และประชาชนในชุมชนในการผ่าข้ามอคติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการศึกษาของท้องถิ่น และการ	- สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ - พัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

ประเด็นปัญหา/ประเด็นงาน	โอกาสความร่วมมือ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
สังคมพหุวัฒนธรรม และชาติweiteให้ เยาวชนแสดงบทบาทในทาง สร้างสรรค์สังคม	แสดงออกในเชิงสร้างสรรค์ของ เยาวชนในพื้นที่ - ประสานงานให้สภาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการสร้าง ความไว้วางใจและความร่วมมือ ระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อเสริมสร้าง ความปลอดภัยในการจัดการศึกษา - ประสานงานกับหน่วยงานรัฐด้าน การศึกษาเพื่อเสนอโครงการพัฒนา บุคลากรทางการศึกษา เช่น จัดการ ฝึกอบรม เตรียมความพร้อมของครู เพื่อเตรียมสู่ประชาคมอาเซียน - ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมใน การแสวงหาแนวทางในการพัฒนา ระบบการศึกษาเพื่อรองรับความ ต้องการของตลาด และสัดส่วนการ สอนศาสนา ภาษามลายูที่สอดคล้อง กับความต้องการของสังคม	มนุษย์จังหวัดชายแดนภาคใต้ - สภาเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ - สภาการศึกษา - ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนใต้ - เครือข่ายสถาบันการศึกษาในพื้นที่ สถาบันตาดีกา ปอเนาะ และ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม มหาวิทยาลัยในพื้นที่ - กลุ่มภาคประชาสังคม ผู้นำศาสนา และประชาชนในชุมชน

ความร่วมมืออีกรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์กับหน่วยงานต่างๆ ในประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment)
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการพัฒนาต่างๆ ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐสายสังคม
ที่สนับสนุนและประสานงานด้านนี้ ในขณะที่การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพมีกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติดูแลรับผิดชอบ ประเด็นงานผลกระทบทางสังคมมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์หลาย
ด้าน มีทั้งมิติเชิงรุกและเชิงรับ และเป็นโอกาสในการทำงานบนฐานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ แม้ว่าใน
ระยะแรก กระทรวงฯ อาจขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านนี้ แต่สามารถสนับสนุนและทำงานร่วมกับ
เครือข่ายนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

4. ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม

เป้าประสงค์: องค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

ตัวชี้วัด: กฎหมายสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

งบประมาณ/เงินกองทุนที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมที่ร่วมดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

กลยุทธ์ 4.1 พัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

ภารกิจด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นับเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้การจะขับเคลื่อนประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นวาระเชิงนโยบายหลักของสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยพลังจากภาคีและภาคส่วนต่างๆ นอกเหนือจากกลไกของภาครัฐ ในการนี้การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่เหมาะสมสำหรับการดึง และสร้างเสริมพลังให้กับองค์กรในภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนภารกิจด้านความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

แนวทางหนึ่งที่หลากหลายประเทศมักจะใช้ในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมคือการออกกฎหมายส่งเสริมองค์กรในภาคประชาสังคม เพื่อเข้าร่วมดำเนินภารกิจต่างๆ ในด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลสภาพแวดล้อมของชุมชน การดูแลเด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ หรืองานในเชิงสวัสดิการชุมชน และสังคม เป็นต้น ทั้งนี้จากบทเรียนของประเทศต่างๆ พบว่าข้อดีของการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะทำให้สามารถตอบสนองภารกิจบางประการที่ภาครัฐอาจมีข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงปัญหาและทรัพยากรผ่านทางกลไกขององค์กรในภาคประชาสังคมที่คลุกคลีกับปัญหา และสามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงได้ดีกว่าแล้ว ในระยะยาวโครงสร้างดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างพลัง และความเข้มแข็งในระดับฐานรากของสังคมอีกด้วย

กลยุทธ์ 4.2 พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือภาครัฐ-ประชาสังคม

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่แนวโน้มของความเสี่ยงเต็มไปด้วยความหลากหลายซับซ้อน มีความเป็นพลวัตอย่างสูง ส่งผลทำให้การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางของภาครัฐยากที่จะตอบสนองต่อปัญหาหรือความเสี่ยงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ได้อย่างเท่าทัน การจะสามารถรับมือกับความเสี่ยงท่ามกลางบริบทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐจึงต้องพัฒนาเครือข่ายที่จะสามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่เผชิญกับความเสี่ยง ซึ่งมักจะอยู่ในพื้นที่ชายขอบของสังคมไทย เครือข่ายในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะต้องสามารถเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มคนต่างๆที่กำลังเผชิญกับความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ได้นำเสนอปัญหาและมุมมองต่อความเสี่ยงแล้ว ยังต้องเอื้อให้เกิดการเสริมพลังให้กับชุมชนหรือกลุ่มคนที่เผชิญกับความเสี่ยงให้สามารถรับมือกับสภาพปัญหา ผ่านกลไกความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย อาทิ เครือข่ายระหว่างกลุ่มเสี่ยง ชุมชน องค์กรในภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานจากภาครัฐส่วนกลาง

ในระยะยาวเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ประชาสังคม จะเอื้อให้เกิดการพัฒนาทิศทางยุทธศาสตร์แบบล่างขึ้นบน ซึ่งจะช่วยเสริมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ของภาครัฐในปัจจุบัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังสามารถมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนอื่นๆของกระบวนการนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลนโยบาย ในท้ายที่สุดกระบวนการเหล่านี้จะเป็นการ “เสริมพลัง” ไม่เฉพาะกับกลุ่มเสี่ยงเท่านั้น แต่รวมถึงชุมชนและสังคมในภาพรวมอีกด้วย

5. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

เป้าประสงค์: ทุกภาคส่วนสามารถติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์เพื่อทบทวนและปรับยุทธศาสตร์และการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ตัวชี้วัด: จำนวนหน่วยงานที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผล
จำนวนองค์กรที่มีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามประเมินผล

กลยุทธ์ 5.1 จัดทำระบบการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

การติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์เป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ในการนี้จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการประเมินผลที่สามารถบ่งชี้ความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ ปัญหาและข้อจำกัดของการดำเนินงาน สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งนำไปสู่การทบทวนและปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ใหม่

ขอบเขตการติดตามประเมินผลควรครอบคลุมการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานอื่นๆของภาคส่วนต่างๆ ที่อาจมิได้กำหนดไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์ แต่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์

ข้อมูลที่สำคัญจำเป็นต่อการติดตามประเมินผล ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และแนวโน้มความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและกลุ่มเสี่ยง ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ทั้งในด้านการกระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ โดยควรมีข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

ตัวชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลควรสะท้อนกระบวนการพัฒนา คือครอบคลุมตัวชี้วัดเหตุปัจจัยแห่งความเสี่ยง สถานการณ์ความเสี่ยง การดำเนินงานเพื่อป้องกันความเสี่ยงหรือลดผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยง และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มเสี่ยง อาทิ การรู้ทันความเสี่ยง คุณภาพชีวิต ฯลฯ นอกจากนั้นควรรวมตัวชี้วัดเชิงกระบวนการที่ชี้ให้เห็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ

ระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลไม่ควรเป็นระบบรวมศูนย์ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลสำหรับงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ โดยแต่ละหน่วยงานอาจรวบรวมข้อมูลและบริหารจัดการการติดตามประเมินผลเองและนำข้อมูลและผลการประเมินมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันตามระยะเวลาที่กำหนด ในส่วนงานที่มีได้อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรขอความร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์

ระบบการติดตามประเมินผลควรครอบคลุมทั้งการประเมินภายในโดยหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง และการประเมินภายนอก และให้ความสำคัญกับการเปิดช่องทางและจัดกระบวนการให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรสร้างเครือข่ายนักวิชาการที่จะสามารถสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว

ผลการติดตามประเมินผล คือ ได้ข้อมูล ความรู้ และบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงาน การทบทวนแนวคิดและทิศทาง ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรนำข้อมูลจากการติดตามประเมินผลมาทบทวน ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์เป็นระยะๆ อย่างซ้ำที่สุ่มเมื่อดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ นี้ครบห้าปี

กลยุทธ์ 5.2 จัดทำรายงานสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์

รายงานสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์มาจากการสังเคราะห์ภาพใหญ่ของสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทย รายงานฯ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารกับผู้บริหารระดับสูงและสาธารณชนเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ สถานการณ์ปัญหา แนวโน้มความเสี่ยง และกลุ่มเสี่ยงสำคัญ ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่มีผลต่อการเสริมสร้างหรือบั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์ โดยอาจจัดทำเป็นรายสองปีเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับกระบวนการจัดทำรายงานที่จะเป็นประโยชน์สูงสุด

กระบวนการจัดทำรายงานเป็นโอกาสในการแลกเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ ขยายภาคีเครือข่าย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยควรจัดให้มีเวทีวิเคราะห์สถานการณ์และประเมินความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในระดับพื้นที่และระดับชาติ โดยอาศัยข้อมูลส่วนหนึ่งจากการติดตามประเมินผล และควรสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดและประสบการณ์อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เวทิดังกล่าวเป็นเวทีเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน

ภาคผนวก

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อผลการดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมฯ

๑. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง ๖ กลุ่ม ดังนี้

- ๑.๑ ควรปรับปรุงยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมี ๕ ยุทธศาสตร์ โดยเชื่อมโยงและพิจารณาบนฐานการศึกษาหรือสำรวจเจตจำนงหรือความต้องการของกลุ่มเสี่ยง ๖ กลุ่มข้างต้น ซึ่งอาจมีข้อเหมือนหรือแตกต่างกัน รวมถึงไม่ละเลยต่อความต้องการของกลุ่มฯ ในระดับปัจเจกบุคคล เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ อาจต้องการการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การได้รับสวัสดิการในการทำงาน กลุ่มผู้สูงอายุอาจต้องการการเข้าถึงและได้อุปโภคสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเท่าเทียม กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าต้องการการรับรองการมีสัญชาติหรือสถานะบุคคลตามกฎหมาย และกลุ่มประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ
- ๑.๒ ควรมีข้อเสนอให้มีการศึกษาเพื่อเตรียมการให้สัตยาบันต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง เช่น อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัว ฯลฯ
- ๑.๓ ควรมีข้อเสนอหรือมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีผู้แทนของกลุ่มเสี่ยง หรือผู้ทำงานกับกลุ่มเสี่ยงได้เข้ามีส่วนร่วมหรือมีส่วนมากขึ้นในขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ หรือในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้

.....



สำนักงานปลัด กระทรวงสังคมและความมั่นคง รับที่ 06744 วันที่ ๖ ส.ย. ๒๕๕๗ เวลา

ก.ย.ย

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๓๐๒๕

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เลขรับที่ 1418 รับที่ 5/ ส.ย. / 2557 วันที่ 10.52

เรื่อง ผลการดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมผ่านโครงการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์และหลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับสตรีมุสลิมใน ๑๔ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย

เรียน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ พม ๐๒๐๗/ส ๒๙๒๓ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ส่งผลการดำเนินงานโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมผ่านโครงการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ และหลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับสตรีมุสลิมใน ๑๔ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งจะใช้เป็นกรอบทิศทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงในระดับประเทศ และแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และขอให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่งข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมฯ มายังกระทรวงฯ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาผลการดำเนินงานโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมผ่านโครงการและหลักสูตรข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีหลักการแนวคิดและวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเสริมสร้างศักยภาพของกลุ่มเสี่ยงอันประกอบด้วย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่า และกลุ่มประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งจากศึกษายุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมี ๕ ยุทธศาสตร์ คือ การเสริมสร้างความรู้ให้แก่กลุ่มเสี่ยง การพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย การบูรณาการระบบงานฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ การพัฒนาเครือข่ายภาครัฐและประชาสังคม และการติดตามประเมินผล ซึ่งมีเนื้อหาบางประการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเสี่ยงดังกล่าว

โดยที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีและมีข้อผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยข้อ ๑ ของพันธกรณีทั้งสองฉบับ รับรองว่าประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง และพันธกรณีฉบับหลังข้อ ๑๕ ได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม ที่จะอุบถและได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่กำหนด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะการดำเนินงานโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม ในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง ๖ กลุ่ม ดังนี้

๑. ควรปรับปรุงยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมี ๕ ยุทธศาสตร์โดยเชื่อมโยงและพิจารณาบนฐานการศึกษาหรือสำรวจเจตจำนงหรือความต้องการของกลุ่มเสี่ยง ๖ กลุ่มข้างต้น ซึ่งอาจมีข้อเหมือนหรือแตกต่างกัน รวมถึงไม่ละเลยต่อความต้องการของกลุ่มฯ ในระดับปัจเจกบุคคล เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ อาจต้องการการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การได้รับสวัสดิการในการทำงาน กลุ่มผู้สูงอายุอาจต้องการการเข้าถึงและได้อุปโภคสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเท่าเทียม กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าต้องการการรับรองการมีสัญชาติหรือสถานะบุคคลตามกฎหมาย และกลุ่มประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ

๒. ควรมีข้อเสนอให้มีการศึกษาเพื่อเตรียมการให้สถาบันต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง เช่น อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัว ฯลฯ

๓. ควรมีข้อเสนอหรือมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีผู้แทนของกลุ่มเสี่ยง หรือผู้ทำงานกับกลุ่มเสี่ยงได้เข้ามีส่วนร่วมหรือมีส่วนมากขึ้นในการขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ หรือในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายชาติชาย สุทธิกลม)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐๒ ๑๔๑ - ๓๘๙๒

โทรสาร ๐๒ ๑๔๓ - ๙๕๖๘ - ๗๐