

นโยบายเด็กและครอบครัว แห่งอนาคต

ขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคต
ของเด็กไทย

ปกป้อง จันวิทย์
สมคิด พุทธศรี
วิโรจน์ สุขพิศาล
ฉัตร คำแสง
เจณิตตา จันทวงษา
วีรภัทร หลิน

นโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต:
ขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคตของเด็กไทย

รายงานวิชาการเพื่อทบทวนสถานการณ์ ทิศทางและแนวโน้มของการพัฒนาสุขภาวะ และคุณภาพ
ชีวิตของเด็ก เยาวชนและครอบครัว

โดย

บริษัท ดี วันโอวัน เพอร์เซนต์ จำกัด

คณะทำงาน

ปกป้อง จันวิทย์ สมคิด พุทธศรี วิโรจน์ สุขพิศาล
ฉัตร คำแสง เจณิตตา จันทวงษา วีรภัทร หลิน

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

พฤศจิกายน 2564

(ฉบับปรับปรุงข้อมูล วันที่ 3 พฤษภาคม 2565)

บทสรุปผู้บริหาร

“นโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต: ขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคตของเด็กไทย”

ในโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความท้าทายใหม่ นโยบายเด็กและครอบครัวเป็น ‘ฐาน’ สำคัญสำหรับการสร้างสรรค์อนาคตของประเทศอย่างแท้จริง หัวใจสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายคือ การออกแบบระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน อันได้แก่ ครอบครัว ระบบนิเวศการเรียนรู้ (โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน แหล่งเรียนรู้ต่างๆ) รัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชน ในฐานะปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน เพื่อให้เด็กและเยาวชนเติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่แต่ละคนได้เลือกเอง

เด็กไทยต้องเผชิญกับความท้าทายทั้งระดับโลกและความท้าทายเฉพาะในสังคมไทย 6 ด้านหลัก ได้แก่

(1) ความผันผวน-ซับซ้อน-ไม่แน่นอน-คลุมเครือของโลกใหม่ (VUCA World) ทำให้เด็กและเยาวชนต้องเผชิญกับสถานการณ์ใหม่หลายด้าน โดยเฉพาะด้านโรคระบาด เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งยากที่จะคาดการณ์และรับมือได้อย่างเท่าทัน

(2) ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่นำพาสังคมสู่ยุคดิจิทัล ที่แม้มีศักยภาพมาก แต่ก็ทำให้ความรู้แบบเดิมมีประโยชน์และอายุการใช้งานสั้นลง และเสี่ยงต่อภาวะตลาดแรงงานสองชั่ว ที่แรงงานทักษะปานกลางที่มีรูปแบบซ้ำๆ ถูกทดแทนด้วยการทำงานของหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ ประเทศที่ขาดความพร้อมจะมีแรงงานทักษะสูงเพียงหยิบมือ และมีแรงงานทักษะต่ำจำนวนมาก ทำให้การไต่บันไดเลื่อนสถานะทางสังคมทำได้ยากและเป็นการซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่นให้รุนแรงยิ่งขึ้น

(3) การก้าวข้ามสู่ความเป็นพลเมืองโลก ซึ่งเด็กและเยาวชนยอมรับคุณค่าความเป็นพลเมืองโลกมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโลกมากกว่าในอดีตอย่างมาก โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นในเวทีทางการเมืองเพื่อเรียกร้องคุณค่าสากลร่วมกับเยาวชนชาติในอื่น

(4) ความไม่ลงรอยระหว่างเจเนอเรชัน ที่ปัจจุบันมีคนถึง 7 รุ่นอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม ต่างรุ่นก็ต่างมีชุดความเชื่อ คุณค่า พฤติกรรม ตลอดจนการรับข่าวสารที่ไม่เหมือนกัน ทำให้คนมักเผชิญปัญหา ‘เสียงก้องในห้องแคบ’ (echo chamber) ภายในคนรุ่นเดียวกัน เกิดจินตนาการร่วมหรือปฏิบัติการร่วมทางสังคมได้ยากขึ้น

(5) การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ซึ่งเด็กมีจำนวนน้อยลงอย่างมาก โครงสร้างครอบครัวมีความหลากหลายมากขึ้น ผลผลิตภาพแรงงานในสังคมลดลงจากความสูงวัย และเมื่อโตขึ้นจะต้องเผชิญกับอัตราการพึ่งพิงสูงถึงร้อยละ 64 จึงยากต่อการรักษาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นในอดีต

(6) ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น โดยเฉพาะจำนวนเด็กในครัวเรือนที่สวนทางกับรายได้ของครัวเรือนอย่างชัดเจน อาทิ ครัวเรือนยากจนที่สุดร้อยละ 10 ของไทยมีเด็ก 2.18 ล้านคน แต่ครัวเรือนร่ำรวยที่สุดร้อยละ 10 ของไทยมีเด็กเพียง 5 แสนคน เด็กสองกลุ่มนี้ต้องเติบโตโดยมีรายได้ต่อหัวต่างกันถึง 16 เท่า นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำแนวระนาบตามกลุ่มเฉพาะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจ และการเรียนรู้ที่ทำให้เด็กกลุ่มยากจนหลุดพ้นจากความยากจนข้ามรุ่นยากยิ่งขึ้น

ทั้งหมดนี้ทำให้การเลี้ยงดูเด็กและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อพัฒนาการของเด็กต้องเปลี่ยนไป

หนึ่งในชุดนโยบายเด็กและครอบครัวที่ได้รับการยกย่องว่า ‘ก้าวหน้า’ และ ‘คุณภาพสูง’ คือนโยบายเด็กและครอบครัวของสหภาพยุโรป ซึ่งมีจุดเด่นคือการตั้งเป้าการพัฒนาให้เด็กเติบโตขึ้นมาเป็น ‘พลเมืองในโลกใหม่’ ได้อย่างเต็มศักยภาพ บนพื้นฐานของการสร้างสังคมเสมอหน้า ที่เด็กเข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียม

ทั้งนี้ สหภาพยุโรปออกแบบนโยบายครอบครัวบน 3 เสาหลักประกอบด้วย (1) การจัดสรรทรัพยากรในการดูแลและพัฒนาเด็ก โดยเฉพาะเด็กเล็ก เช่น การออกแบบสวัสดิการลาคลอดภายใต้แนวคิดความยืดหยุ่น และเชื่อมโยงกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การเติมเงินอุดหนุนเด็กเล็กให้ครัวเรือนอย่างทั่วถึง เพียงพอ และถึงมือคนทุกกลุ่มอย่างเสมอหน้า (2) การเพิ่มทางเลือกและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ทั้งการทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเข้าถึงได้ง่ายสำหรับทุกคน และการเพิ่มคุณภาพศูนย์การเรียนรู้นอกห้องเรียนให้กระจายตัวในชุมชนและมีความหลากหลายเชิงประเด็นมากขึ้น และ (3) การส่งเสริมสิทธิเด็กและเพิ่มนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของเด็กในกระบวนการนโยบาย ผ่านการประกันสิทธิเด็ก และสนับสนุนให้เด็กได้ออกแบบขับเคลื่อนสังคมที่พวกเขาต้องการอยู่ ผ่านกลไกองค์กรตัวแทนเด็กที่มีอิสระและอำนาจหน้าที่บริหารจัดการได้จริง

ประเทศไทยยังมีช่องว่างนโยบายด้านเด็กและครอบครัวอีกมากที่สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้ โดยหากเทียบกับ 3 เสาหลักของสหภาพยุโรปแล้วพบว่า

- ประเทศไทยยังลงทุนกับเด็กเล็กไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุม กล่าวคือ แม้จะให้เงินอุดหนุนเด็กเล็กกับครอบครัวยากจน แต่ยังมีเด็กยากจนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือราวร้อยละ 30 ที่ร่วงหล่นจากการคัดกรอง และจำนวนเงินยังไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มที่ยากจนพอให้หลุดพ้นจากเส้นความยากจนและเพียงพอต่อการเลี้ยงดูเด็กอย่างมีคุณภาพ
- สิทธิลาคลอดตามกฎหมายไทยยังไม่เพียงพอต่อการดูแลเด็กเล็ก สิทธิลาคลอด 98 วันของแรงงานในระบบประกันสังคมยังไม่เพียงพอสำหรับช่วงเวลา 6 เดือนที่ทารกควรได้รับนมแม่ รวมถึงยังมีรอยต่อในการดูแลเด็กประมาณ 2 ปี กว่าที่เด็กจะสามารถเข้าสู่การเรียนรู้ตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยทั่วไปได้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดต่อพัฒนาการเด็ก นอกจากนี้สิทธิลาคลอดก็ยังไม่ครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่นอกระบบ ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่ำกว่า
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในแต่ละพื้นที่ยังมีมาตรฐานไม่เท่ากัน โดยศูนย์เด็กเล็กที่อยู่ในเกณฑ์ดีถึงดีมากมีไม่ถึงครึ่ง ขณะที่ศูนย์เด็กเล็กราวร้อยละ 10 อยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

ส่วนหนึ่งมาจากการลงทุนสนับสนุนเพียงร้อยละ 0.25 ของ GDP จากเลขการลงทุนที่องค์การระหว่างประเทศอย่าง UNICEF แนะนำไว้ที่ร้อยละ 1 ของ GDP

- ระบบนิเวศการเรียนรู้ยังกระจุกตัวในห้องเรียนที่ตามโลกไม่ทัน จากปัจจัยคุณภาพการจัดการเรียนรู้ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว อีกทั้งพื้นที่เสริมการเรียนรู้นอกห้องเรียนของไทยยังมีไม่เพียงพอ และมีปัญหาการกระจายตัว เนื่องจากพื้นที่เรียนรู้ที่มีคุณภาพพอสมควรมักจำกัดอยู่แค่เพียงในกรุงเทพฯ หรือเมืองใหญ่
- สิทธิเสรีภาพของเด็กไทยกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต เด็กไร้สัญชาติจำนวนมากยังไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน การใช้ความรุนแรงและการคุกคามเยาวชนปรากฏทั้งในระดับครอบครัว สถาบันการศึกษา และมีการปิดกั้นช่องทางการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจากหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้เยาวชนขาดพื้นที่แสดงพลังและทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมบานปลายโดยไม่จำเป็น

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ เด็กไทยจึงอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะสูญเสียโอกาสที่พึงได้รับ และไม่สามารถเติบโตและพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพของตัวเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยและองค์กรที่ทำงานด้านเด็กและครอบครัวจะต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ ในเรื่องนโยบายสาธารณะ

สำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สสส. ต้องมีพื้นที่ปฏิรูปนโยบายเพื่อผลักดันการแก้ปัญหาสถานการณ์ของเด็กไทย และเพื่อรับมือต่อความท้าทายของโลกใหม่ต่อการพัฒนาเด็ก ผ่านหลักคิด triple-A โดยคำนึงถึงความชอบธรรม อำนาจหน้าที่ และศักยภาพในการทำงานขององค์กรไปพร้อมๆ กัน ตัวอย่างประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ได้แก่

- การแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนและการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน ที่มา และอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ กลไกการทำงานและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เป็นต้น
- การปฏิรูปโครงสร้าง รูปแบบ และกฎกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กร
- การทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือที่กว้างขวางยิ่งขึ้นภายใต้รูปแบบความร่วมมือใหม่ๆ เช่น การร่วมวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการทำ CSR ของบริษัทเอกชนในทางที่สนับสนุนวาระการทำงานของ สสส. หรือให้การร่วมลงทุนในโครงการของเอกชนที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนการเป็นแพลตฟอร์มทางเลือกสำหรับการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม โดยประสานเชื่อมร้อยภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน
- การปรับเปลี่ยนแนวทางการสื่อสารสาธารณะที่เน้นสร้างความรู้พื้นฐานทางสุขภาพ (Health Literacy) ลดการสื่อสารด้วยท่าทีตัดสินพิพากษาแบบขาว-ดำ และระมัดระวังเรื่องการลดรูปความซับซ้อนทางสังคม โดยปรับเปลี่ยนมามุ่งเน้นการเสนอข้อมูลที่หลากหลายและทันสมัยเพื่อ

ยกระดับความรู้ สร้างความเข้าใจ และให้ประชาชนตัดสินใจภายใต้บริบทและเงื่อนไขของตนเอง รวมถึงการสร้างพื้นที่การรวมกลุ่มทางสังคมอื่นๆ อย่างกว้างขวาง เข้าถึงได้สะดวก เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มภาคีเครือข่ายและประชาชนทั่วไป

- การพัฒนาศักยภาพของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการ และเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง โดยติดตามความรู้ด้านนโยบายเด็กและเยาวชนในระดับแนวหน้าของไทยและโลกอยู่เสมอ พัฒนาความสามารถในด้านการบริหารจัดการเครือข่ายความสัมพันธ์ และพัฒนาทักษะที่จำเป็น เช่น สถิติ
- การเพิ่มความสำคัญกับนโยบายหรือโครงการด้านเด็กและเยาวชนที่ได้รับการยอมรับจากสังคม โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และมีการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างแข็งขันในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้ควรเพิ่มกระบวนการเชิงรุก ผ่านการสื่อสารกับเด็กโดยตรง ลงพื้นที่ไปทำความเข้าใจ รับฟังเสียงเรียกร้อง และทำงานกับกลุ่มเด็กและเยาวชนให้มากขึ้น โดยต้องเปิดใจกว้างและร่วมทำงานกับภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย

สำนักฯ ควรทำหน้าที่เติมเต็มระบบนิเวศการพัฒนาเด็กใน 3 เสาหลักและ 1 ฐานราก ได้แก่ *เสาหลักที่หนึ่ง* การเพิ่มทรัพยากรให้พ่อแม่ได้ดูแลเด็กทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ผ่านการรณรงค์ขับเคลื่อนความคิดของสังคมและแวดวงนโยบาย ตลอดจนโครงการนำร่องด้านสวัสดิการที่ผ่านการออกแบบที่ดี เพื่อสร้างต้นแบบ ผลการประเมิน บทเรียนสู่การปฏิบัติจริง *เสาหลักที่สอง* สำนักฯ สามารถเพิ่มทางเลือกการเรียนรู้ให้มีคุณภาพและหลากหลาย โดยเฉพาะยกระดับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ชนบท ตลอดจนชุดความรู้ออนไลน์ที่เติมเต็มการเรียนรู้ในห้องเรียน *เสาหลักที่สาม* สำนักฯ สามารถขับเคลื่อนการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและส่งเสริมให้เด็กมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง โดยใช้ทั้งการติดตามประเมินผล การพัฒนาสภาเด็กและเยาวชน ตลอดจนการทำงานร่วมกับเด็กที่เคลื่อนไหวในประเด็นสังคมอย่างใกล้ชิด และอีกหนึ่ง *ฐานราก* คือ การพัฒนาฐานข้อมูลความรู้เกี่ยวกับเด็กและครอบครัว ทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลของภาครัฐ การผลิตชุดข้อมูลใหม่ และการสร้างฐานความรู้วิชาการ โดยในการตัดสินใจเลือกทำโครงการต่อไปในอนาคต

สำนักฯ ยังสามารถนำแนวคิดระดับขึ้นความสำเร็จมาใช้ประเมินความสำเร็จของโครงการและกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะต่อไปได้ เนื่องจากที่ผ่านมา สำนักฯ มีแนวคิดหรือได้ดำเนินโครงการเกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้อยู่บ้างแล้ว แต่เมื่อพิจารณาตามขั้นของการดำเนินนโยบายแล้ว จะพบว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่ยังเป็นขั้นตอนของการทดสอบแนวคิด การทำโครงการนำร่องและการประเมินผล แต่หากจะยกระดับให้เกิดการปรับใช้นโยบายในวงกว้างจะต้องมียุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนที่ต่างออกไป เช่น การขับเคลื่อนนโยบายด้วยผลการประเมินของพื้นที่นำร่อง การถอดบทเรียนอย่างละเอียดโดยคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ทางงบประมาณและการบริหารจัดการ

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วง 2-3 ปีนี้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กโดยตรง ความท้าทายที่เด็กไทยต้องเผชิญจะรุนแรงมากขึ้น ทั้งในแง่ความหนักหน่วง ความเร่ง และความยืดยาวของ

ผลกระทบ เมื่อผนวกรวมวิกฤตสุขภาพเข้ากับวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตการเมือง โจทย์ในการพัฒนาเด็กที่ยั่งยืน และซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นทวี

โจทย์นโยบายเด็กและครอบครัวในสังคมยุคหลังโควิดจึงเต็มไปด้วยคำถาม และหนทางเดียวที่จะช่วยให้สังคมไทยออกจากวิกฤตและสามารถออกแบบอนาคตใหม่ในยุคหลังวิกฤตคือ การศึกษาวิจัยและการออกแบบนโยบายสาธารณะที่พร้อมตอบสนองต่อโลกใหม่ ภายใต้กระบวนการนโยบายที่ต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดวาระเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

นโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต: ขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคตของเด็กไทย

1. ความนำ

โลกยุคใหม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เต็มไปด้วยความท้าทายในทุกมิติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่นำพาสังคมสู่ยุคดิจิทัล ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น ความผันผวน-ซับซ้อน-ไม่แน่นอน-คลุมเครือของโลกใหม่ (VUCA World) การก้าวข้ามสู่ความเป็นพลเมืองโลก ความแตกต่างขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงความไม่ลงรอยระหว่างเจเนอเรชัน เป็นต้น

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (public policy process) ในโลกยุคใหม่จึงจำเป็นต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ ด้วยความรู้ชุดใหม่ที่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและพร้อมรับมือกับความท้าทายแห่งอนาคต ไล่เรียงตั้งแต่ (1) *การกำหนดวาระเชิงนโยบาย (policy agenda-setting)* ด้วยการตั้งโจทย์ที่ ‘ใช่’ ในเรื่องสำคัญต่อชีวิตของผู้คนและสังคม เพื่อสร้างบทสนทนาสาธารณะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและทางเลือกเชิงนโยบาย (2) *การกำหนดนโยบาย (policy formation)* โดยเฉพาะการศึกษาวิจัยเพื่อใช้ความรู้ใหม่และเครื่องมือใหม่เป็นฐานในการออกแบบและจัดทำนโยบาย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง และการระดมปัญญารวมหมู่ของสังคม เรื่อยไปจนถึง (3) *การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (policy implementation)* โดยสร้างหลักประกันว่านโยบายได้รับการบังคับใช้ตรงตามเจตนารมณ์ ตอบโจทย์เรื่องประสิทธิภาพและคามยุติธรรม ในการดำเนินการบังคับใช้นโยบาย รวมทั้งปรับแก้ปัญหาช่องโหว่ของนโยบาย (loopholes) และผลพวงที่ไม่ได้ตั้งใจจากนโยบาย (unintended consequences) และขั้นตอนสุดท้าย (4) *การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)* กล่าวคือ การออกแบบระบบประเมินผลที่มีคุณค่าความหมายอย่างแท้จริง และส่งผลสะท้อนกลับถึงผู้รับผิดชอบอย่างทันท่วงที เพื่อให้เกิดพลวัตการปรับตัวของนโยบาย ผ่านกลไกการปฏิรูปเชิงสถาบัน เช่น การแก้ไขกฎหมาย และกลไกการแก้ไขปัญหในระดับปฏิบัติการ

ในโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความท้าทายใหม่ นโยบายเด็กและครอบครัว (Child and Family Policy) ยิ่งทวีความสำคัญ เพราะเป็น ‘ฐาน’ สำคัญสำหรับการสร้างสรรค์อนาคตของประเทศอย่างแท้จริง โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่แต่ละคนได้เลือกเอง เช่นนี้แล้ว ระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน อันได้แก่ ครอบครัว ระบบนิเวศการเรียนรู้ (โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็ก แหล่งเรียนรู้ต่างๆ) รัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชน ในฐานะปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน ต้องดำเนินบทบาทที่เหมาะสมในการสร้างเสริมการบรรลุเป้าหมายสุดท้ายดังกล่าว

รายงานฉบับนี้มุ่งสำรวจกระแสการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหญ่ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเด็ก รวมถึงทิศทางของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคตในโลกยุคใหม่ พร้อมหันกลับมาประเมินช่องว่างทางนโยบายเด็กและครอบครัวของไทย เพื่อนำเสนอแนวทางลดช่องว่างนโยบาย (policy gap) และขยายพื้นที่

ปฏิรูป (policy reform space) สำหรับนโยบายเด็กและครอบครัวเพื่ออนาคตของเด็กไทย โดยเฉพาะบทบาทของสำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

2. กรอบแนวคิดเบื้องหลังการออกแบบนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต

2.1 นโยบายเด็กและครอบครัว

นโยบายเด็กและครอบครัว หมายถึง นโยบายสาธารณะทั้งในระดับรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อ (1) สถานการณ์และบทบาทของ ‘ครอบครัว’ ในฐานะสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึง (2) สุขภาวะและพัฒนาการของเด็กและเยาวชน และ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับสมาชิกภายในครอบครัว โดยทั้งหมดนี้มี ‘เด็ก’ เป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ และมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อการพัฒนาเด็กให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่แต่ละคนได้เลือกเอง¹

ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและครอบครัวมิได้จำกัดเฉพาะนโยบายด้านเด็กและครอบครัวโดยตรง เช่น สวัสดิการเงินอุดหนุนสำหรับเด็กเล็ก สวัสดิการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพ เท่านั้น แต่รวมถึงนโยบายโดยอ้อมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของเด็กและครอบครัว เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายแรงงาน นโยบายสุขภาพ อีกด้วย

2.2 กรอบวิเคราะห์นโยบายเด็กและครอบครัวไทย: ระบบนิเวศการพัฒนาเด็ก

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายในโลกใหม่ โจทย์พื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเด็กคือการออกแบบชุดนโยบายให้เด็กไทยแต่ละคนสามารถดำเนินชีวิตอย่างมีสุขภาวะ สร้างอนาคตที่ดีที่สุด และบรรลุศักยภาพของตัวเองในแบบของตัวเองได้อย่างเต็มที่

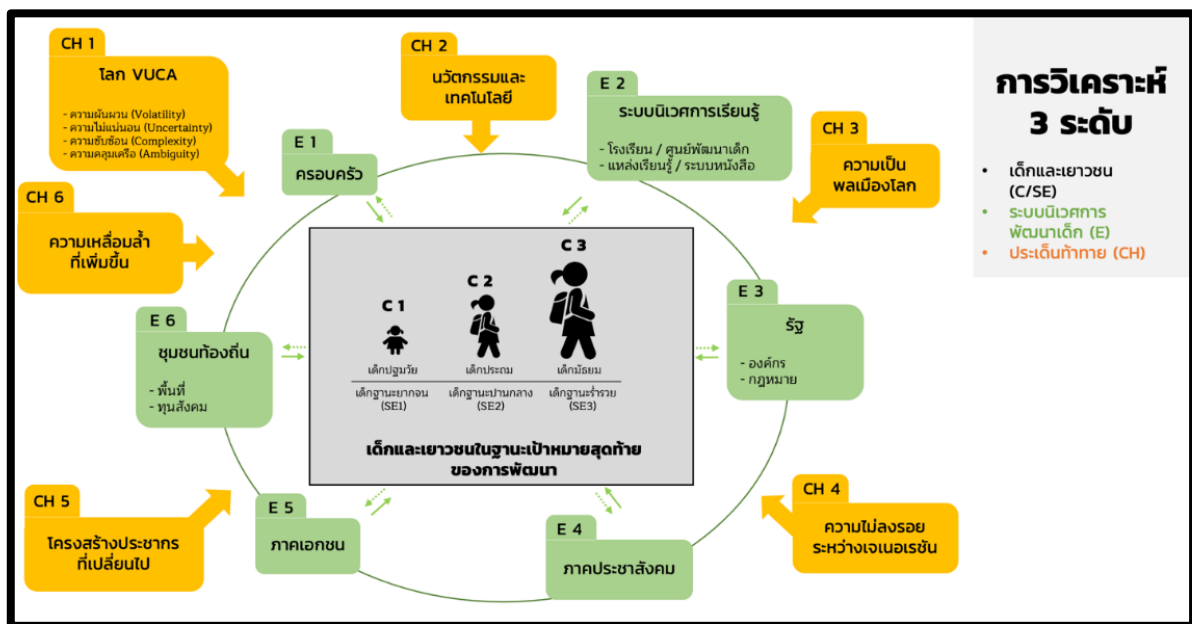
แม้จะฟังดูเรียบง่าย แต่โจทย์ข้างต้นกลับยากยิ่ง เพราะการพัฒนาเด็กไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวเด็ก พ่อแม่ และครอบครัวเด็กเท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเด็กอย่างซับซ้อน (Hayes & O’Toole, 2017) การพัฒนาเด็กจึงจำเป็นต้องเข้าใจว่า ปัจจัยแวดล้อมใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเด็กอย่างมีนัยสำคัญ และส่งผลอย่างไร

หนึ่งในกรอบคิด (conceptual framework) ที่เป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการทำความเข้าใจเรื่องการพัฒนาเด็กอย่างเป็นระบบและรอบด้านคือ ทฤษฎีระบบนิเวศ (ecological systems theory) ของ Urie Bronfenbrenner นักจิตวิทยาชุมชนชาวอเมริกัน ซึ่งให้ความสำคัญเรื่องพลังของสภาพแวดล้อมรอบตัวเด็ก และพลังทางสังคมในระดับต่างๆ ต่อการพัฒนาเด็ก

งานวิชาการหลายชิ้นนำทฤษฎีดังกล่าวไปพัฒนาและต่อยอดในบริบทต่างๆ เช่น Koller & Raffaelli (2020), Hayes & O’Toole (2017) และ Eriksson, Ghazinour & Hammarström (2018) ในรายงานฉบับนี้ คณะทำงานได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และจัดระดมสมองร่วมกับ (1) กลุ่มนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย นักการศึกษา และคนทำงานด้านเด็กและครอบครัว (2) กลุ่มเด็กและเยาวชนใน

ฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่สุด และ (3) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สสส. เพื่อพัฒนารอบการวิเคราะห์นโยบายเด็กและครอบครัวของไทย จากนั้นคณะทำงานได้สังเคราะห์ออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ ‘ระบบนิเวศการพัฒนาเด็ก’ ซึ่งช่วยให้มองเห็นเส้นทางการพัฒนาชีวิตและศักยภาพของเด็กคนหนึ่งตั้งแต่แรกเกิดจนโต โดยเชื่อว่าการเติบโตของเด็กคนหนึ่งมิได้ลอยอยู่นอกโลกเหนือสังคม แต่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับระบบนิเวศที่รายล้อมรอบตัวของเขา เช่น ครอบครัว โรงเรียน รัฐ ชุมชน ธุรกิจ เป็นต้น รวมถึงเชื่อมโยงกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทยด้วย ดังแสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1: กรอบการวิเคราะห์ ‘ระบบนิเวศการพัฒนาเด็ก’



ที่มา: สังเคราะห์โดยคณะทำงาน

กรอบการวิเคราะห์ ‘ระบบนิเวศการพัฒนาเด็ก’ ในภาพที่ 1 แสดงถึงกรอบแนวคิดภาพรวมในการวิเคราะห์นโยบายเด็กและครอบครัวของรายงานฉบับนี้ ซึ่งสนใจศึกษาวิเคราะห์ใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับเด็กและเยาวชน (C/SE) ระดับระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน (E) และระดับความท้าทายในโลกใหม่จากกระแสการเปลี่ยนแปลงใหญ่ (CH)

ระดับที่หนึ่ง การวิเคราะห์ ‘เด็กและเยาวชน’ ในฐานะแก่นแกนกลางและเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา โดยสนใจศึกษาประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความต้องการและการพัฒนาของเด็กตาม ‘ช่วงวัย’ ต่างๆ จากเด็กปฐมวัย สู่เด็กประถม ถึงเด็กมัธยม (C1-C3) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยด้านการพัฒนาเด็กบนฐานวิทยาศาสตร์ (Science-Based Frameworks on Early Childhood Policy) ภายใต้องค์ความรู้ใหม่ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล² นอกจากนี้ ยังศึกษาประเด็นนโยบายตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว จากยากจนถึงร่ำรวย (SE1-SE3) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการออกแบบและขับเคลื่อนนโยบายเด็กและเยาวชนในประเทศไทย (แผนหลักสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2561)

ระดับที่สอง การวิเคราะห์ ‘ระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน’ โดยให้ความสำคัญกับบทบาทที่เหมาะสมของสถาบันต่างๆ ในระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน (E1-E6) อันได้แก่ ครอบครัว ระบบนิเวศการเรียนรู้ (โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็ก แหล่งเรียนรู้ต่างๆ) รัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น ในฐานะปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนอย่างสำคัญ อีกทั้งปฏิบัติการของสถาบันเหล่านั้นยังส่งผลกระทบต่อเนื่องซึ่งกันและกันด้วย

ระดับที่สาม การวิเคราะห์ ‘ความท้าทายในโลกใหม่’ โดยให้ความสำคัญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทย และแนวโน้มใหญ่ (megatrends) ทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม (CH1-CH6) ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน และระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชนในอีก 10 ปีข้างหน้าอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่นำพาสังคมสู่ยุคดิจิทัล ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น ความผันผวน-ซับซ้อน-ไม่แน่นอน-คลุมเครือของโลกใหม่ (VUCA world) การก้าวข้ามสู่ความเป็นพลเมืองโลก ความแตกต่างขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงความไม่ลงรอยระหว่างเจเนอเรชัน เป็นต้น

3. โลกใหม่และความท้าทายต่อการพัฒนาเด็ก

ในปัจจุบัน ‘เด็กไทย’ ต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับโลกและสังคมไทยใน 6 ด้านสำคัญได้แก่ (1) ความผันผวน-ซับซ้อน-ไม่แน่นอน-คลุมเครือของโลกใหม่ (VUCA world) (2) ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม (3) การก้าวข้ามสู่ความเป็นพลเมืองโลก (4)) ค่านิยมและชุดคุณค่าที่ไม่ลงรอยกันของคนต่างรุ่น (5) โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ และ (6) ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น

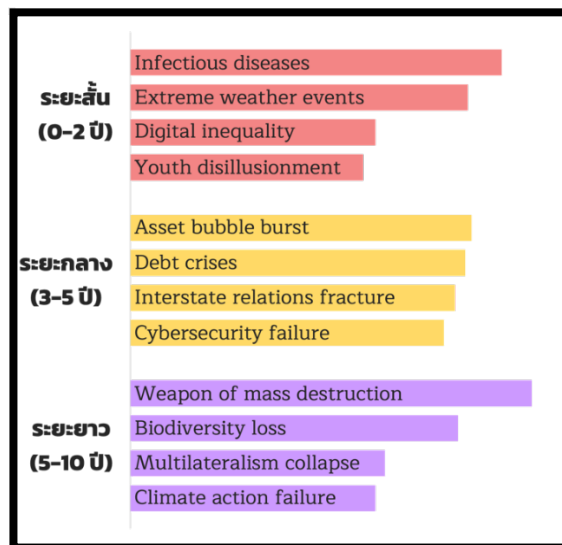
3.1 VUCA world: โลกผันผวนมากขึ้น ไทยยิ่งเปราะบางต่อความผันผวน

โลกแห่งอนาคตอยู่ในสถานะที่เรียกว่า VUCA คือ ผันผวนสูง (Volatile) ไม่แน่นอน (Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และคลุมเครือ (Ambiguous) กล่าวคือ วิกฤตต่างๆ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี จนถึงการเมืองระหว่างประเทศ จะทวีความรุนแรงขึ้นจนสันคลอนความเป็นอยู่ของมนุษย์ ยกที่จะคาดการณ์และรับมือได้เท่าทัน ส่งผลให้เด็กและเยาวชนที่เติบโตขึ้นในยุคนี้ต้องเผชิญกับปัญหาใหม่และความท้าทายใหม่ที่คนรุ่นก่อนหน้าไม่เคยเผชิญมาก่อน

รายงาน Global Risks Report ปี 2564 ชี้ว่า สถานการณ์ของโลกมีแนวโน้มยิ่งยวดกว่าเดิม วิกฤตเก่าจะปรากฏผลกระทบที่รุนแรงและกว้างขวางขึ้น มีหน้าซ้ำในระยะเวลายังมีแนวโน้มเกิดวิกฤตใหม่ที่โลกไม่เคยรับมือมาก่อนอีกด้วย สำหรับประเด็นความเสี่ยงสูงสุดในระยะใกล้ที่สุด (0-2 ปี) คือ โรคติดต่อและวิกฤตในการดำรงชีวิต (livelihood crises) ซึ่งชัดเจนว่าเป็นผลจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตของผู้คนทั่วโลกอย่างสิ้นเชิง รวมถึงวิกฤตสภาพภูมิอากาศที่อาจกระทบกับความมั่นคงทางน้ำและอาหารอย่างสาหัส ซ้ำยังขาดกลไกความร่วมมือจากประชาคมโลกในการกอบกู้สถานการณ์ หากมองในระยะ

กลาง 3-5 ปี ความท้าทายที่เด่นชัดคือ ความผันผวนทางเศรษฐกิจที่จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมถึงความเสี่ยงทางเทคโนโลยีและความมั่นคงทางไซเบอร์ที่ทวีความสำคัญเมื่อโลกเคลื่อนย้ายสู่ระบบดิจิทัลมากขึ้น และที่น่ากังวลคือในระยะยาว (5-10 ปี) อาจเกิดภัยคุกคามใหม่ที่เป็นความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ทั้งการสะสมอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูงอีกครั้ง ความร่วมมือระหว่างนานาชาติอ่อนแอลง หรือแม้กระทั่งระบบสวัสดิการทางสังคมที่อาจถึงคราวล่มสลาย³ ความเสี่ยงทั้งหมดนี้ล้วนแสดงให้เห็นว่าเด็กรุ่นใหม่ทั่วโลก กำลังต้องเผชิญหน้ากับโลกที่ผันผวน ไม่แน่นอน ซับซ้อน และคลุมเครือมากยิ่งขึ้น

ภาพที่ 2: ผลสำรวจแนวโน้มความเสี่ยงระดับโลกในอนาคต



ที่มา: WEF. (2021). *The Global Risks Report 2021*.

ในขณะที่โลกมีความผันผวนไม่แน่นอนมากขึ้น ประเทศไทยกลับยังมีความเปราะบางต่อความผันผวน โดยเฉพาะปัญหาอุบัติใหม่มาากเป็นพิเศษ ทั้งยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จะรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้ดีพอ ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- **การรับมือโควิด-19** ในภาพใหญ่ ไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพและอำนาจการต่อรองในการจัดหาวัคซีนต่ำกว่า ทำให้ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ เมื่อประกอบกับการบริหารภายในที่ขาดความชัดเจนและล่าช้า ทำให้ไทยต้องสูญเสียทั้งชีวิตคน รายได้ และโอกาสในการฟื้นตัวจากบาดแผลทางเศรษฐกิจและสังคมที่กินเวลานานมากขึ้น เห็นได้จากการอยู่ในอันดับรั้งท้ายที่ 109 จาก 121 ประเทศ ในดัชนีการฟื้นตัวจากโควิด-19 ของ Nikkei Asia⁴
- **ความเปราะบางต่อวิกฤตสภาพภูมิอากาศ** ไทยเป็นประเทศที่เปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากกว่าประเทศอื่น Climate Risk Index ที่จัดทำโดย German Watch จัดให้ไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ทางสภาพอากาศรุนแรงในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา⁵

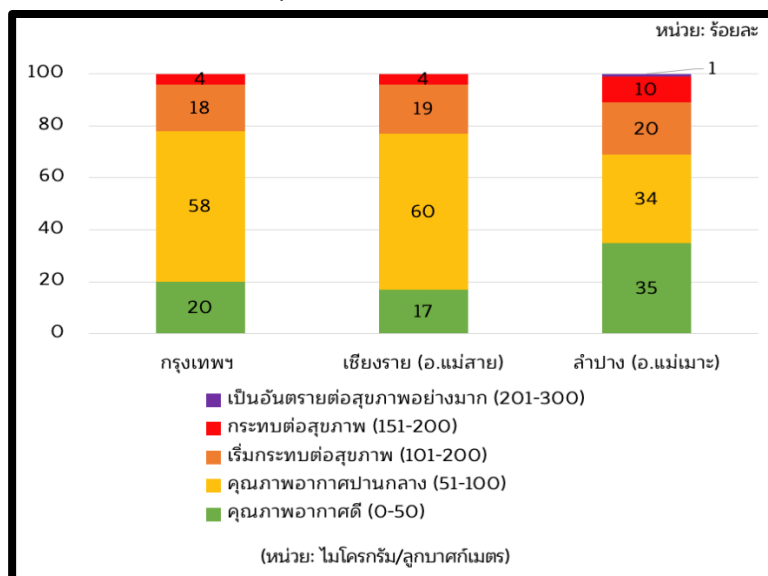
- **ความเหลื่อมล้ำดิจิทัล** คริวเรือไทยกว่า 6 ล้านคริวเรือยังเข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีดิจิทัล ในขณะที่รายงาน World Digital Competitiveness Ranking 2021 โดยสถาบัน IMD ที่จัดอันดับความพร้อมด้านดิจิทัลของ 63 ประเทศทั่วโลกพบว่า ประเทศไทยได้อันดับ 38 โดยมีจุดแข็งที่ความพร้อมของเทคโนโลยี (อันดับที่ 22 จาก 63) แต่มีจุดอ่อนสำคัญคือ ความรู้ (อันดับ 42 จาก 63) และความพร้อมสำหรับอนาคต (อันดับ 44 จาก 63)
- **ความอ่อนแอของระบบความปลอดภัยทางไซเบอร์** ไทยมีระบบความปลอดภัยทางไซเบอร์ที่อ่อนแอและเสี่ยงต่อการถูกโจมตีในโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ดังเช่นกรณีฐานข้อมูลกระทรวงสาธารณสุขถูกโจมตีและมีการลักลอบข้อมูลเกิดขึ้น⁶ ซึ่งเป็นที่น่ากังวลว่าอาจเกิดการโจมตีทางไซเบอร์ในระดับที่รุนแรงขึ้นหากไทยยังไม่มีวิธีป้องกันที่เหมาะสม

ล้อมกรอบที่ 1: PM 2.5 กับสุขภาพของเด็ก

ปัญหาฝุ่น PM2.5 เป็นตัวอย่างรูปธรรมของปัญหาอุบัติใหม่ que ประเทศไทยล้มเหลวในการรับมืออย่างสิ้นเชิง และเริ่มส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนไทยอย่างมีนัยสำคัญ

ในหนึ่งปี ประเทศไทยมีวันที่คุณภาพอากาศดีโดยเฉลี่ยไม่ถึง 100 วัน โดยเด็กไทยกว่าร้อยละ 44.1 อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีค่าฝุ่นสูงเกินมาตรฐาน โดยเฉพาะในภาคเหนือและบริเวณชายแดน ส่งผลให้ในปี 2563 มีเด็กไทยอายุ 0-14 ปีจำนวน 615,319 คนป่วยด้วยโรคมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะทำให้ลายสุขภาพ ที่สำคัญคือผลกระทบต่อพัฒนาการสมองของเด็กในช่วงเวลาที่สำคัญที่สุด อาจทำให้สมองมีพัฒนาการช้าหรือเสียหายถาวร และยังมีโอกาสเกิดภาวะสมาธิสั้นและภาวะออทิสซึมสูงถึงร้อยละ 68 และท้ายที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพ และการใช้ชีวิตของเด็กในระยะยาว

ภาพ ก. : สัดส่วนวันที่มีคุณภาพอากาศ (PM2.5) ในระดับต่างๆ ปี 2563



ที่มา: ข้อมูลคุณภาพอากาศย้อนหลัง. (2563). กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, กรมควบคุมมลพิษ.

<http://www.air4thai.com/webV2>.

รายการอ้างอิง

กรุงเทพฯ ฝุ่นพิษแรงอีก 27-28 ม.ค. หมอห่วงเด็ก 44% อยู่ในพื้นที่เสี่ยง. (2564, 26 มกราคม). มติชน.

https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_2548218.

กระทรวงสาธารณสุข. (2563). ฐานข้อมูลเฝ้าระวังโรคมลพิษทางอากาศ.

https://hdcservice.moph.go.th/hdc/reports/page.php?cat_id=9c647c1f31ac73f4396c2cf987e7448a.

วิกฤตเด็กในดงฝุ่น. (2562, 22 มกราคม). ไทยพีบีเอส. <https://program.thaipbs.or.th/Plikomnews/episodes/58422>.

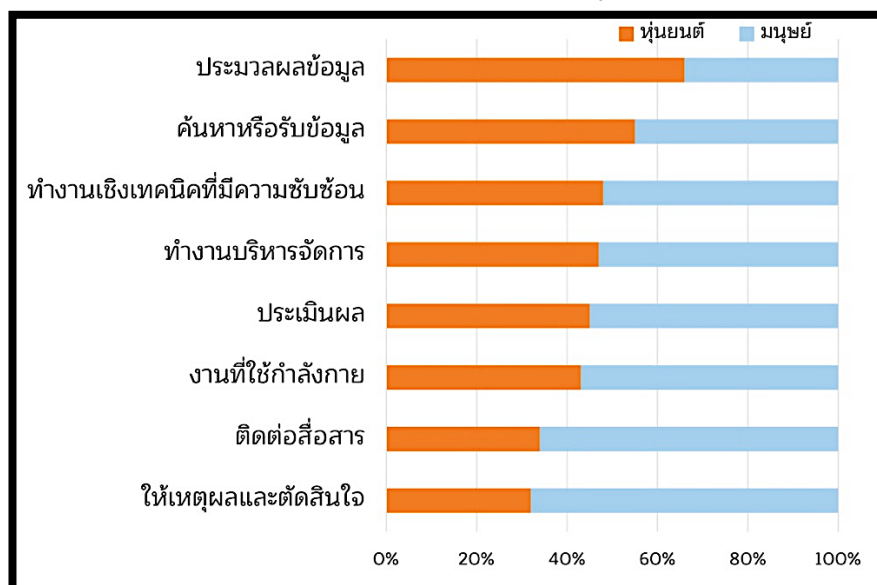
ข้อมูลคุณภาพอากาศย้อนหลัง. (2563). กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, กรมควบคุมมลพิษ. <http://www.air4thai.com/webV2>.

3.2 ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม: โลกก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว แต่ทักษะเด็กไทยยังอยู่ที่เดิม

ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เคลื่อนไปข้างหน้าอย่างรวดเร็วเป็นโจทย์สำคัญที่กำลังท้าทายประเทศไทย ทักษะแบบเดิมในโลกเก่าที่เด็กไทยได้รับจากห้องเรียนในระบบอาจไม่เพียงพอต่อการเอาตัวรอดในโลกที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) กำลังถูกพัฒนาให้สามารถทำสิ่งต่างๆ ได้เทียบเท่ากับมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการใช้กล้องและเซนเซอร์มาทดแทนประสาทสัมผัสของมนุษย์ การทำหน้าที่ประมวลผล และหุ่นยนต์ที่ทำหน้าที่ขยับสิ่งของแทนกล้ามเนื้อ เป็นต้น

รายงาน The Future of Jobs ปี 2563 คาดการณ์ไว้ว่าภายในปี 2568 เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์จะเข้ามาทดแทนหรือเสริมตำแหน่งงานที่ปัจจุบันทำโดยมนุษย์ ซึ่งจะทำให้งานกว่า 85 ล้านตำแหน่งหายไปและสัดส่วนการทำงานระหว่างมนุษย์และเครื่องจักรจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ดังที่แสดงในภาพที่ 3⁷ งานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล การประมวลผล หรืองานเชิงเทคนิคที่มีความซับซ้อนมีแนวโน้มว่าจะถูกแทนที่โดยหุ่นยนต์และระบบคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพและความแม่นยำกว่ามนุษย์ ในขณะที่งานที่เคยเป็นที่เข้าใจว่าต้องใช้ทักษะของมนุษย์เป็นหลักอย่างการติดต่อสื่อสาร หรือการให้เหตุผลและการตัดสินใจ ก็มีแนวโน้มที่สามารถใช้หุ่นยนต์ทำแทนได้มากขึ้นเนื่องจากพัฒนาการของเทคโนโลยี สัดส่วนการทำงานระหว่างมนุษย์และเครื่องจักรที่เปลี่ยนไปนี้ส่งผลให้อาชีพที่ใช้ทักษะระดับต่ำและระดับกลาง โดยเฉพาะงานในรูปแบบซ้ำๆ (routine work) ที่ระบบคอมพิวเตอร์สามารถทำแทนได้ เช่น พนักงานคีย์ข้อมูล เลขานุการและเจ้าหน้าที่จัดการทั่วไป ล้วนมีความเสี่ยงสูงที่จะหายไปในโลกอนาคต แม้กระทั่งอาชีพที่ต้องผ่านการศึกษาระดับสูง อย่างงานบัญชีและงานด้านทรัพยากรบุคคลก็อาจถูกลดทอนความสำคัญและมีความต้องการต่อตลาดแรงงานน้อยลงเช่นกัน เพราะเทคโนโลยีกำลังถูกพัฒนาให้สามารถทำงานบัญชีได้ครบวงจร และระบบ AI ก็สามารถประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลผู้สมัครงานได้รวดเร็วและแม่นยำกว่ามนุษย์

ภาพที่ 3: สัดส่วนการทำงานระหว่างมนุษย์และหุ่นยนต์ที่ถูกคาดการณ์ในปี 2568

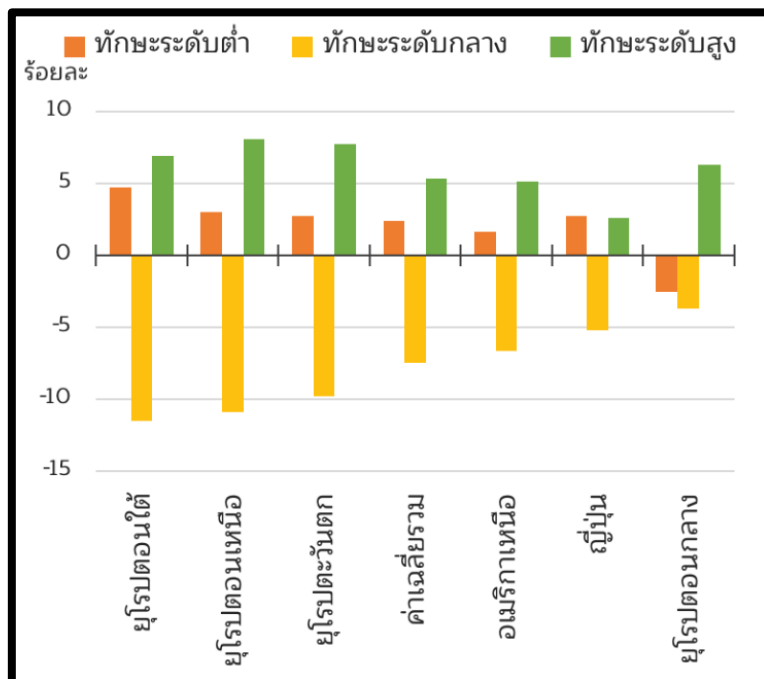


ที่มา: WEF. (2020). The Future of Jobs Report 2020.

ในขณะที่เดียวกัน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและนวัตกรรมจะส่งผลให้อาชีพใหม่ที่ใช้ทักษะดิจิทัลเป็นที่ต้องการมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนักวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์และการเรียนรู้ของเครื่องจักร ผู้เชี่ยวชาญด้านบิกดาต้า ผู้เชี่ยวชาญด้านการตลาดดิจิทัล และนักพัฒนาซอฟต์แวร์และแอปพลิเคชัน ทั้งยังมีการคาดการณ์ว่าโลกอนาคตอันใกล้ที่จะแวดล้อมไปด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในแทบทุกมิติของสังคมนั้นจะส่งผลให้เกิดสายงานใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี ซอฟต์แวร์ และข้อมูลกว่า 97 ล้านอาชีพ ภายในปี 2568 เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบอัตโนมัติและนักวิเคราะห์ความปลอดภัยทางข้อมูล เป็นต้น⁸

สถานการณ์เช่นนี้กำลังผลักดันโลกให้เข้าสู่ภาวะ ‘ตลาดแรงงานสองขั้ว’ (Job polarization) กล่าวคือ สัดส่วนของแรงงานซึ่งเป็นที่ต้องการในตลาดจะผลัดออกเป็นสองทางคือ แรงงานทักษะสูงที่เป็นอาชีพเฉพาะทาง และแรงงานทักษะต่ำที่ใช้กำลังกายเป็นหลัก ส่วนแรงงานทักษะระดับกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่มีแบบแผนแน่นอนและสามารถถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติได้ง่ายจะเสี่ยงตกงานมากขึ้น ดังจะเห็นในภาพที่ 4 ว่า สัดส่วนแรงงานกลุ่มนี้ในทุกภูมิภาคมีแนวโน้มติดลบอย่างรุนแรง ผลกระทบสำคัญของปรากฏการณ์ตลาดแรงงานสองขั้วคือ ช่องว่างรายได้ระหว่างแรงงานต่างระดับทักษะจะขยายกว้างมากขึ้น เนื่องจากแรงงานทักษะสูงเป็นที่ต้องการมากแต่จำนวนคนงานมีน้อย ทำให้ค่าตอบแทนสูงจนทิ้งห่างอาชีพอื่นๆ ส่วนแรงงานทักษะต่ำมีจำนวนคนทำงานมาก (และอาจเพิ่มขึ้นจากแรงงานทักษะกลางที่ตกงาน) แต่ความต้องการในตลาดแรงงานไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้อำนาจการต่อรองน้อยลง มีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม และเมื่อเป็นเช่นนี้โครงสร้างทางสังคมก็จะยิ่งถูกซ้ำเติมด้วยความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงขึ้น⁹ พร้อมกับการไต่บันไดเพื่อเลื่อนสถานะทางสังคมสำหรับเด็กรุ่นใหม่จะทำได้ยากกว่าเดิม

ภาพที่ 4: การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนแรงงานทักษะระดับต่างๆ



ที่มา: OECD. (2017). OECD Employment Outlook 2017.

ในโลกที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมพัฒนาอย่างก้าวกระโดด เด็กไทยมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกทิ้งไว้ข้างหลังอย่างยิ่ง ประเทศไทยยังมีเด็กเพียงร้อยละ 58 ที่สามารถเข้าถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และในบรรดาเด็กยากจนมีเพียงร้อยละ 57 ที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้¹⁰ ซึ่งเป็นผลทั้งจากความยากจนและการอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่สัญญาณเข้าไม่ถึง และในบรรดาประชากรที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ อีกร้อยละ 45.1 ก็ยังขาดทักษะทางดิจิทัลที่จำเป็นต่อการเรียนรู้และการทำงาน¹¹ การขาดแคลนเครื่องมือและทักษะของเด็กจำนวนมากทำให้ช่องว่างดิจิทัลยิ่งถ่างกว้างขึ้น แม้ว่าโลกแห่งเทคโนโลยีและนวัตกรรมเดินหน้าอย่างก้าวกระโดดและรวดเร็ว เด็กยากจนอาจปรับตัวเข้ากับโลกใหม่ได้ยากกว่าเด็กกลุ่มอื่นและเข้าถึงโอกาสในการมีชีวิตที่ดีได้น้อยลง ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของแรงงานไทยในอนาคต รวมถึงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในโลกยุคดิจิทัล

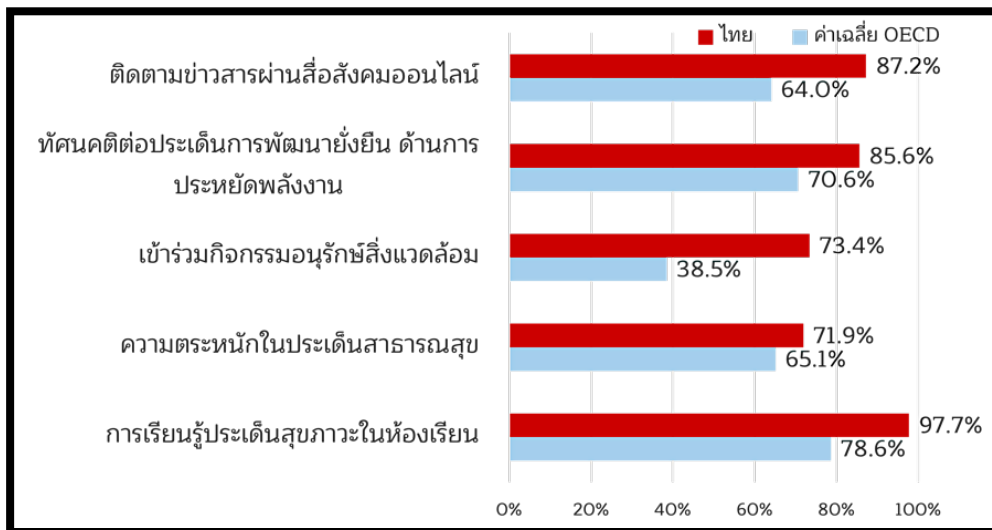
การขาดแคลนทักษะเป็นความเสี่ยงใหญ่ของแรงงานไทยในปัจจุบัน และจะยิ่งเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคต ซึ่งแรงงานไทยเกือบร้อยละ 10 หรือ 3 ล้านกว่าคน มีโอกาสมากกว่าร้อยละ 95 ที่อาชีพของตนจะถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์¹² และหากแรงงานไทยไม่สามารถยกระดับทักษะได้ กว่า 1 ใน 3 ของแรงงานไทยหรือกว่า 12 ล้านคน มีความเสี่ยงสูงที่จะว่างงานอันเกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี¹³

3.3 ความเป็นพลเมืองโลกสำคัญมากขึ้น: เด็กไทยพร้อม แต่สังคมไทยปรับตัวตามไม่ทัน

การเผชิญหน้ากับความท้าทายในโลกใหม่เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เด็กและเยาวชนหันมายอมรับคุณค่าความเป็นพลเมืองโลก (cosmopolitanism) มากยิ่งขึ้น โดยพวกเขาจะให้ความสำคัญกับคุณค่าสากล เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการยอมรับคุณค่าวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย¹⁴ รวมไปถึงการเปิดตนเองสู่โลกกว้าง นับรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโลกที่ข้ามพรมแดนรัฐชาติ ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ บนโลกที่เชื่อมโยงถึงกัน และมุ่งแสวงหาความร่วมมือและองค์ความรู้ระดับโลกในการหาทางออก

การประเมินสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลก (Global Competence) จากโปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment หรือ PISA) ปี 2018¹⁵ พบว่า แม้คะแนนเฉลี่ยสมรรถนะของนักเรียนไทยจะอยู่ที่ 423 คะแนน ซึ่งต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยรวม (474 คะแนน) แต่การสำรวจครั้งนี้กลับพบว่าเด็กไทยมีลักษณะความเป็นพลเมืองโลกในหลายประเด็น ซึ่งค่าเฉลี่ยความสนใจและความตระหนักที่นั่นสูงกว่าค่าเฉลี่ยของนักเรียนในกลุ่มประเทศ OECD ด้วยซ้ำ เช่น มีความสนใจติดตามข่าวสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในประเด็นทางสังคมสูงถึงร้อยละ 87.2, มีทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการประหยัดพลังงาน ร้อยละ 85.6, เข้าร่วมกิจกรรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ร้อยละ 73.4 และมีความตระหนักเรื่องสุขภาวะระดับโลก ร้อยละ 71.9¹⁶

ภาพที่ 5: ผลการประเมินสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลกของนักเรียนไทย ปี 2561



ที่มา: ศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2563). รายงานสรุป ผลการประเมินสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลก (Global Competence).

ความเป็นพลเมืองโลกของเด็กและเยาวชนไทยยังปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองของเยาวชนไทยในช่วงปี 2563-2564 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขับเคลื่อนในประเด็นเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นคุณค่าสากล นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพร่วมกับเยาวชนชาติอื่น ๆ ผ่านปรากฏการณ์พันธมิตรชาวมilk (Milk Tea Alliance) ที่คนรุ่นใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ไทย ใต้หวัน ฮองกง และเมียนมาร์) ออกมาร่วมกันต่อต้านระบอบเผด็จการ-อำนาจนิยม โดยมีเครื่องมือสำคัญคืออินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ที่ถูกนำมาใช้เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็น รวมตัว และสนับสนุนการเคลื่อนไหวของเพื่อนร่วมอุดมการณ์ข้ามพรมแดน¹⁷

ไม่เพียงเท่านั้น เด็กไทยยังมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขด้วยวิสัยของรัฐบาลชาติที่มีขอบเขตอำนาจชัดเจน หากแต่ต้องแก้ไขด้วยปฏิบัติการรวมหมู่ (collective action) และอาศัยความร่วมมือแบบข้ามพรมแดน ดังเช่นกลุ่ม Climate Strike Thailand ที่เป็นแกนนำหลักในการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนความเห็นร่วมกับหน่วยงานรัฐและเอกชนในไทย สื่อสารต่อประชาชนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ รวมถึงการจัดกิจกรรม Global Climate Strike และ Fridays for the Future ไปพร้อมกับเด็กและเยาวชนทั่วโลกที่เคลื่อนไหวในประเด็นเดียวกัน¹⁸

3.4 ความไม่ลงรอยระหว่างคนต่างรุ่น: โจทย์แห่งยุคสมัยของสังคมไทย

ในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา อายุขัยเฉลี่ยของมนุษย์ทั่วโลกเพิ่มขึ้นจาก 32 ปีในปี 1900 เป็น 71 ปีในปี 2020 การมีอายุยืนยาวมากขึ้นหมายความว่ามนุษย์มีโอกาสที่จะอยู่ร่วมกับคนต่างรุ่นมากขึ้น โดยในปัจจุบันโลกมีคน 7 รุ่นอาศัยอยู่ร่วมกัน ได้แก่ Greatest Generation (เกิด 1901-1927) Silent Generation (เกิด 1928-1945) Baby Boomers (เกิด 1946-1964) Generation X (เกิด 1965-1980) Generation Y (เกิด 1981-1996) Generation Z (เกิด 1997-2012) และ Generation Alpha (เกิด 2012-ปัจจุบัน) นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีคนต่างวัยอยู่ร่วมกันมากขนาดนี้¹⁹

การเติบโตภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมต่างแบบทำให้คนแต่ละรุ่นมีความไม่ลงรอยทางความคิด ความเชื่อ การให้คุณค่า และพฤติกรรมอย่างมีนัยสำคัญ จนทำให้ ‘ความไม่ลงรอยกันระหว่างคนต่างรุ่น’ ปรากฏชัดมากขึ้นและกลายเป็นปัญหาที่เกือบทุกสังคมต้องเผชิญคล้ายกัน ตัวอย่างเช่น Andersen et al. (2020) พบว่า ‘ผู้ใหญ่’ ให้ความสำคัญกับจารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมในสังคม รับข่าวสารจากสื่อกระแสหลัก (โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์) และมักจะทำให้ให้ความสำคัญกับประเด็นการเมืองเชิงสถาบันและระบบ ในขณะที่เด็กรุ่นใหม่มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวมากนัก โดยยึดถือคุณค่าเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียม การเสพสื่อผ่านช่องทางออนไลน์ และการให้ความสำคัญกับการเมืองเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น (ดูตารางที่ 1)

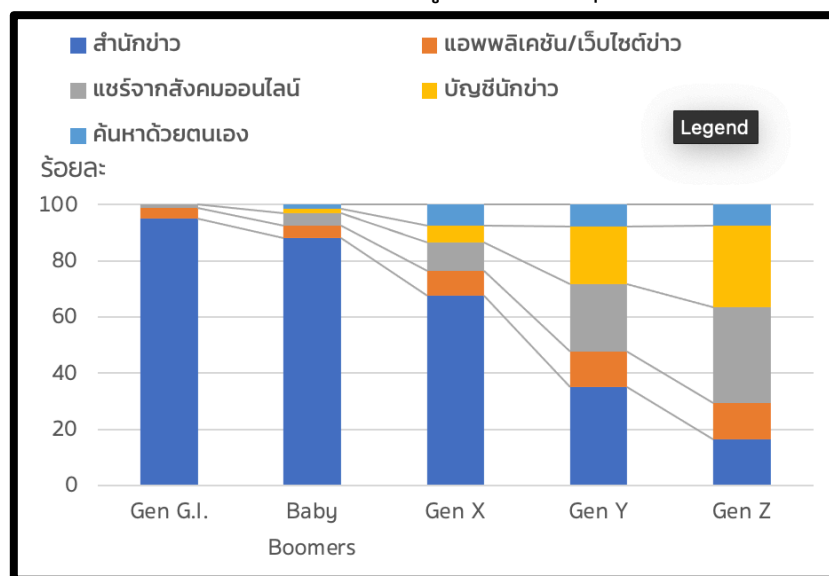
ตารางที่ 1: การยึดถือคุณค่า การรับข้อมูล และพฤติกรรมต่อประเด็นการเมืองที่ต่างกันของคนต่างรุ่น

	รุ่นก่อน Greatest - X	รุ่นใหม่ Y-Alpha
การยึดถือคุณค่า	จารีตประเพณี	สิทธิเสรีภาพความเท่าเทียม
การรับข้อมูล	จากสื่อดั้งเดิม; หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ฯลฯ	แหล่งข้อมูล หลากหลาย เน้นสื่อใหม่ โดยเฉพาะโซเชียลมีเดีย
การขับเคลื่อนประเด็นทางการเมือง	ให้ความสำคัญกับประเด็นการเมืองเชิงสถาบันและระบบ	ผลักดันประเด็นเชิงวัฒนธรรม เริ่มขับเคลื่อนในโลกออนไลน์

ที่มา: Andersen et al. (2020). *Generational Gaps in Political Media Use and Civic Engagement: From Baby Boomers to Generation Z*. Routledge. Routledge Studies in Media, Communication, and Politics <https://doi.org/10.4324/9781003111498>

นอกจากทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่างรุ่น พฤติกรรมการรับข้อมูลที่แตกต่างกันระหว่างช่วงอายุ อาจจะทำให้การเข้าใจกันระหว่างรุ่นเป็นไปได้ยากขึ้น จากข้อมูลการรับข่าวสารตามกลุ่มอายุพบว่า แต่ละช่วงอายุมีช่องทางการติดตามข่าวสารที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนโดยเฉพาะในเจนฯ Z เด็กและเยาวชนในปัจจุบันรับข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์เป็นหลัก ในขณะที่เจนฯ อื่นๆ ที่อายุมากกว่ามักใช้สำนักข่าวเป็นช่องทางหลักในการรับสื่อ ความแตกต่างในลักษณะนี้มีโอกาสสร้างปัญหา ‘เสียงก้องในห้องแคบ’ (echo chamber) ภายในคนรุ่นเดียวกัน การรับรู้ชุดข้อมูลที่แตกต่างกันในแต่ละเจนฯ อาจนำไปสู่ความแตกต่างทางความคิดและค่านิยมที่ สุดโต่ง ส่งผลให้คนแต่ละเจนฯ มีภาพของโลกในอุดมคติ หรือกระทั่งโลกจริง ที่แตกต่างกัน จนเกิดจินตนาการร่วมหรือปฏิบัติการร่วมในชีวิตทางสังคมได้ยากขึ้น

ภาพที่ 6: แหล่งข้อมูลของคนแต่ละรุ่น



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2562).

สำรวจพฤติกรรมและแนวโน้มการรับชม สื่อภาพเคลื่อนไหวของคนไทย ปี 2562.

ล้อมกรอบที่ 2: การเคลื่อนไหวทางการเมืองของ ‘คนรุ่นใหม่’ ปรากฏการณ์ที่ยังต้องการคำอธิบาย

ภาพ ข. : หนังสือ “สงครามเย็น (ใน) ระหว่างโบว์ขาว



ที่มาภาพ: สำนักพิมพ์มติชน

ภาพ ค. : งานเสวนา “ทำไมต้องทะเลก๊ส”



ที่มาภาพ: the101.world

การเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมในช่วงปี 2563 - 2564 เด็กไทยจำนวนมากได้ออกมาแสดงความคิดและจุดยืนที่อย่างแหลมคม เกิดเป็น ‘ปรากฏการณ์โบว์ขาว’ ที่มีนักเรียนมัธยมและนิสิต-นักศึกษา มีบทบาทน่าอย่างโดดเด่น พวกเขาเริ่มต้นจากการจุดกระแสการเคลื่อนไหวบนโลกออนไลน์ ผ่านการใช้สื่อสังคมออนไลน์และวิธีการแปลกใหม่ เพื่อวิพากษ์ต่อคุณค่ากระแสหลักในสังคมไทย ตั้งแต่การละเมิดสิทธิในโรงเรียน วัฒนธรรมอำนาจนิยม ความหลากหลายทางเพศ สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด จนถึงการต่อสู้กับระบอบเผด็จการในการเมืองระดับชาติ การสร้างประชาธิปไตยให้ลงหลักปักฐานในสังคมไทย และการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนในสังคมไทยสมัยใหม่

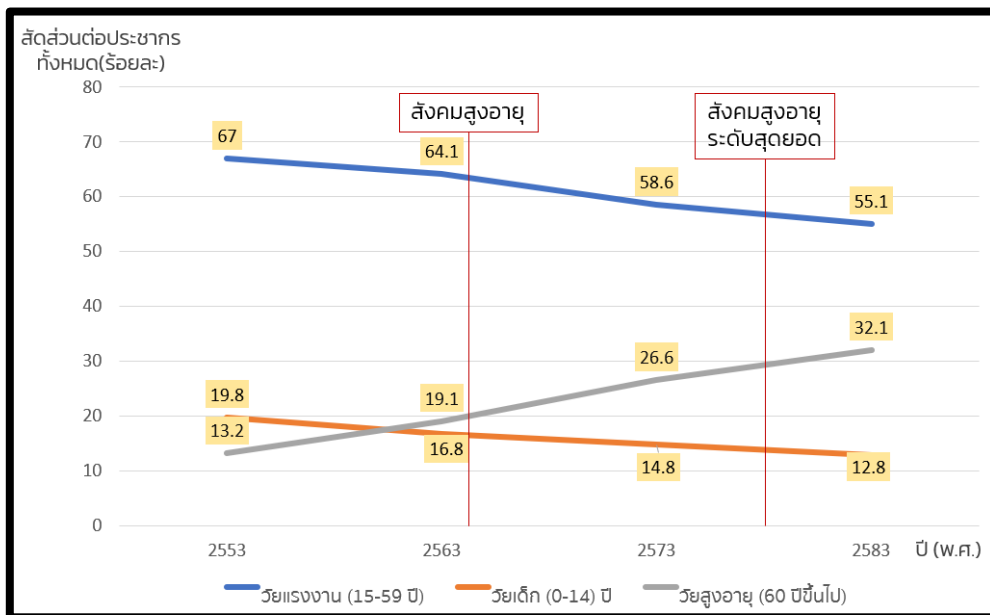
ในเดือนสิงหาคม 2564 สังคมไทยต้องเผชิญกับคำถามและความท้าทายครั้งใหม่ เมื่อขบวนการเคลื่อนไหวของเยาวชนบางกลุ่มที่รู้จักในนาม ‘ม็อบทะเลก๊ส’ เคลื่อนไปสู่แนวทางการเผชิญหน้า การปะทะและการตอบโต้กับเจ้าหน้าที่ จนทำให้บางพื้นที่ในกรุงเทพฯ กลายเป็นสมรภูมิรายวัน และแม้เจ้าหน้าที่ความมั่นคงตอบโต้ด้วยการยกระดับมาตรการควบคุมการชุมนุมทั้งในแง่ของความถี่และความรุนแรง รวมทั้งการบุกเข้าจับกุมและดำเนินคดีผู้เข้าร่วมการชุมนุมหลายร้อยคน แต่ก็ไม่ได้ทำการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวหายไป

ทั้งสองปรากฏการณ์เป็นตัวอย่างรูปธรรมที่สะท้อนความไม่ลงรอยระหว่างคนต่างรุ่นในสังคมอย่างชัดเจน แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามทำความเข้าใจประเด็นนี้อยู่บ้างแล้ว แต่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อ และความฝันของเด็กไทยก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด สังคมไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับ ‘เด็กไทย’ หากต้องการให้ความไม่ลงรอยระหว่างคนต่างรุ่นคลี่คลายไปอย่างรวดเร็ว หรืออย่างน้อยดำรงอยู่อย่างไม่ต้องเครียดจนเกินไป

3.5 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร: สังคมสูงวัยและโครงสร้างครอบครัวที่หลากหลาย

การเข้าสู่สังคมสูงวัยไม่ใช่ปัญหาของ ‘ผู้สูงวัย’ เท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ทำนายเด็กและเยาวชนโดยตรง และอาจเป็นระเบิดเวลาที่คอยกัดกร่อนอนาคตเด็กไทยและรวันระเปิดอย่างรุนแรง หากประเทศไทยยังไม่สามารถเตรียมรับมือได้อย่างดีพอ

ภาพที่ 7: โครงสร้างอายุประชากรไทย



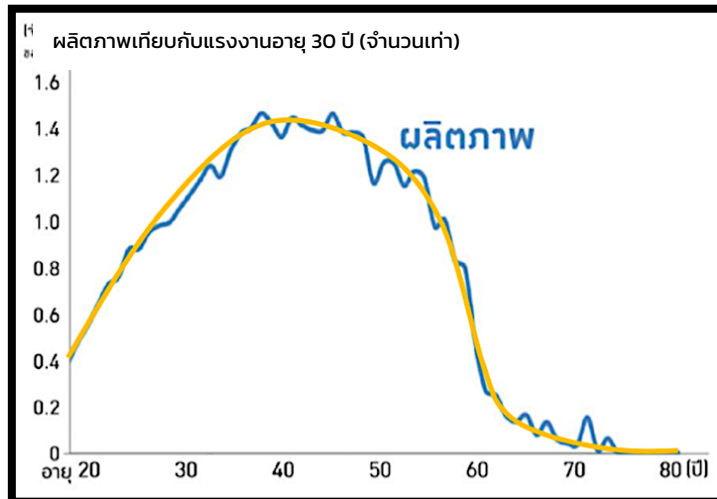
ที่มา: UN. (2019). *World Population Prospects 2019 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics.

ปี 2562 นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มากกว่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยมีจำนวนผู้สูงอายุ 11.6 ล้านคน และเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จนล่าสุดในปี 2564 สังคมไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (aged society) กล่าวคือ มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรไทยทั้งหมด หรือคิดเป็น 13.4 ล้านคน²⁰ ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาแห่งแรกของโลกที่เข้าสู่ภาวะนี้ และคาดการณ์ว่าแนวโน้มสัดส่วนผู้สูงอายุจะทะยานขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 30 ของประชากรภายในปี 2578 ซึ่งจะทำให้ไทยกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super aged society)²¹

การเข้าสู่สังคมสูงวัยในขณะที่ยังมีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะ ‘แก่ก่อนรวย’ และเผชิญกับความเปราะบางทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะเมื่อประชากรอายุมากขึ้นผลิตภาพจะลดต่ำลง (ภาพที่ 8) ดังนั้น เด็กรุ่นปัจจุบันจะต้องรับภาระหนักขึ้นในการขับเคลื่อนประเทศเมื่อเข้าสู่วัยแรงงาน ในปี 2563 อัตราการพึ่งพิง (dependency ratio) หรือภาระการดูแลประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุของสังคมไทยอยู่ที่ 41.9 คน ต่อวัยแรงงาน 100 คน คาดการณ์ว่า เมื่อสังคมไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในปี 2578 อัตราการพึ่งพิงจะเพิ่มขึ้นเป็น 57.6 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน ภายใต้แนวโน้มที่ผลิตภาพทาง

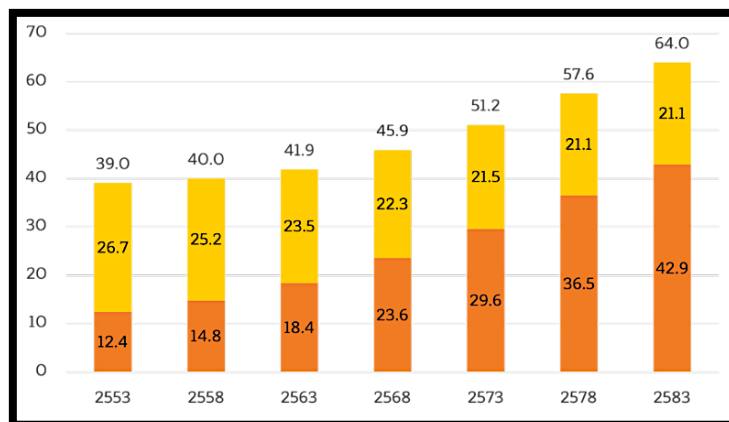
เศรษฐกิจลดลงและอัตราส่วนการพึ่งพิงที่เพิ่มขึ้น เด็กไทยในปัจจุบันจะต้องเก่งกว่าคนรุ่นก่อน จึงจะสามารถรักษาระดับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการโดยรวมของสังคมได้

ภาพที่ 8: การลดลงของผลิตภาพโดยรวมของแรงงานในช่วงอายุต่างๆ



ที่มา: นณริฎ พิศลยบุตร และจิระวัฒน์ บั้นเปี่ยมรัษฎ์. (2555). การพัฒนาทางเทคโนโลยี สังคมผู้สูงอายุ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย. TDRI.

ภาพที่ 9: อัตราการพึ่งพิงที่คาดการณ์ในอนาคต

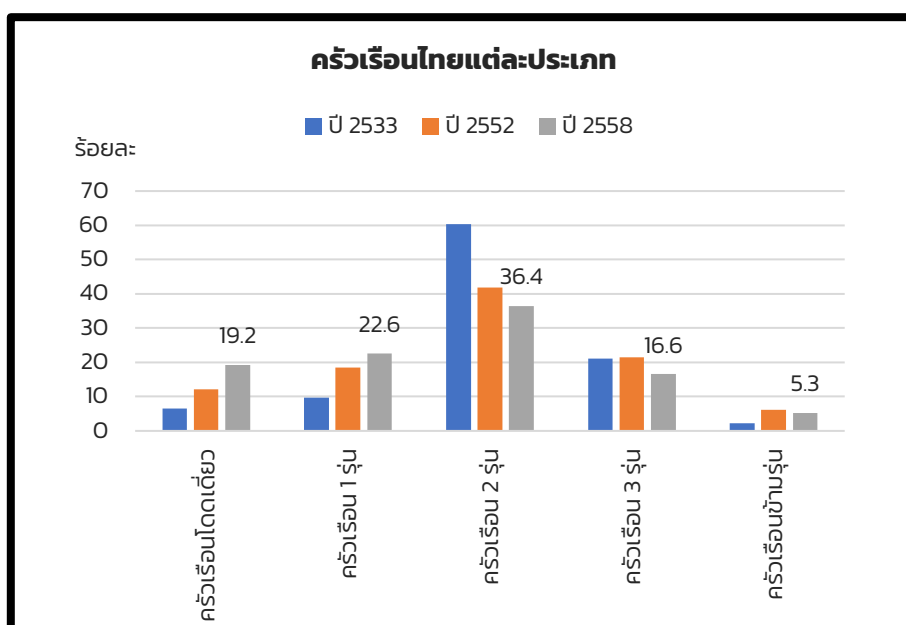


ที่มา: UN. (2019). World Population Prospects 2019 Revision. Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics.

นอกจากสังคมจะสูงวัยขึ้นแล้ว โครงสร้างครอบครัวไทยยังมีความหลากหลายมากขึ้นด้วย งานวิจัย “ความอยู่ดีมีสุขและปัจจัยทางเศรษฐกิจของครัวเรือนข้ามรุ่นในไทย” ของภัททา เกิดเรือง (2559) พบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2533-2558 ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยลดลงจากประมาณ 4 คนต่อครัวเรือนในปี พ.ศ. 2533 เป็นไม่เกิน 3 คนต่อครัวเรือนในปี พ.ศ. 2558 เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงจำนวนของครัวเรือนประเภทต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าครัวเรือน 2 รุ่นมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องโดยลดลงจากร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นประมาณร้อยละ 36 ในปี พ.ศ. 2558 ส่วน

ครัวเรือน 3 รุ่นมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน โดยมีเพียงร้อยละ 16 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี พ.ศ. 2558 สิ่งที่น่าสนใจคือครัวเรือนที่มีสมาชิกเพียงคนเดียว ครัวเรือน 1 รุ่น และครัวเรือนข้ามรุ่น กลับมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยในปี พ.ศ. 2558 ครัวเรือนแบบอยู่คนเดียวมีสัดส่วนเกือบถึงร้อยละ 20 ของครัวเรือนทั้งหมด ครัวเรือน 1 รุ่นมีสัดส่วนถึงร้อยละ 23 ของครัวเรือนทั้งหมด ขณะที่ครัวเรือนข้ามรุ่นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 2.2 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 5.2 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในปี พ.ศ. 2558 สำหรับสัดส่วนของครัวเรือนข้ามรุ่นในแต่ละภาคของประเทศไทยพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนครัวเรือนข้ามรุ่นสูงที่สุด รองลงมาคือภาคเหนือ ส่วนภาคกลาง ภาคใต้และกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนครัวเรือนข้ามรุ่นที่ต่ำ

ภาพที่ 10: โครงสร้างใหม่ของครัวเรือนไทย



ที่มา: ภัททา เกิดเรือง. (2559). ความอยู่ดีมีสุขและปัจจัยทางเศรษฐกิจของครัวเรือนข้ามรุ่นในไทย.

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

การออกแบบนโยบายเด็กและครอบครัวในอนาคตจำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของครัวเรือนไทยมากขึ้น นโยบายสาธารณะแบบเหมารวม (one size fit all) จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยลง เพราะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้

ล้อมกรอบที่ 3: ความหลากหลายของครัวเรือนกับความอยู่ดีมีสุขของเด็กไทย

ภาพ ง. : สถานการณ์ครัวเรือนข้ามรุ่นในสังคมไทย



ที่มาภาพ: researchcafe.org

‘ครัวเรือนข้ามรุ่น’ เป็นครัวเรือนที่สะท้อนภาวะการพึ่งพิงสูงได้เป็นอย่างดี เพราะสมาชิกประกอบไปด้วยเด็กและผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในวัยพึ่งพิง และรายได้ส่วนใหญ่ของครัวเรือนมาจากเงินโอนจากภายนอกครัวเรือน การเกิดครัวเรือนข้ามรุ่นเป็นผลสืบเนื่องจากการเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองกับชนบท ส่งผลให้แรงงานอพยพเข้าสู่เมือง ในขณะเดียวกันด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจแรงงานที่มีรายได้ไม่มากนัก ไม่สามารถที่จะเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองได้ จำเป็นต้องส่งหลานไปให้ผู้สูงอายุดูแล งานวิจัยพบว่า ในพื้นที่ที่มีระดับค่าจ้างขั้นต่ำไม่สูงจะมีสัดส่วนครัวเรือนข้ามรุ่นมากตามไปด้วย

งานวิจัย “ความอยู่ดีมีสุขและปัจจัยทางเศรษฐกิจของครัวเรือนข้ามรุ่นในไทย” ของภัททา เกิดเรือง (2559) พบว่า เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (economic shocks) ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่เกิดเฉพาะครัวเรือน เช่น การเจ็บป่วย การตกงาน หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่เกิดกับทุกครัวเรือนในพื้นที่เดียวกัน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ ครัวเรือนข้ามรุ่นมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงมากกว่าครัวเรือนประเภทอื่นๆ

งานวิจัยยังพบด้วยว่า ครัวเรือนข้ามรุ่นมีรายได้ต่อหัวและค่าใช้จ่ายต่อหัวน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับครัวเรือนประเภทอื่น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ในทางกลับกันครัวเรือนข้ามรุ่นกลับได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลน้อยที่สุด และมีแนวโน้มที่จะกักเงินจากกองทุนหมู่บ้านมากที่สุด คณะผู้วิจัยสรุปว่า ครัวเรือนข้ามรุ่นมีความเปราะบางและน่าจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนประเภทอื่น รวมถึงอาจทำให้เด็กต้องเผชิญกับปัญหาด้านพัฒนาการและการเรียนรู้ ซึ่งหากมองในระยะยาว ปัญหาเหล่านี้จะส่งผลสืบเนื่องต่อการพัฒนาคน รวมถึงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบายสวัสดิการที่ให้การช่วยเหลือครัวเรือนข้ามรุ่นเป็นการเฉพาะ

3.6 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำรุนแรง: เด็กไทยเสี่ยงถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ก่อกวนสังคมไทยมาอย่างยาวนานและรุนแรงมากขึ้นจากผลกระทบของโควิด-19 ความเหลื่อมล้ำในเด็กไม่เพียงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในวัยเด็กเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำตลอดช่วงชีวิต งานวิจัยจำนวนมากยืนยันว่า เด็กยากจนมีความเสี่ยงที่จะมีสุขภาพและพัฒนาการแย่กว่า มีโอกาสเข้าถึงความรู้น้อยกว่า ทำให้มีทักษะที่ด้อยกว่าและมีรายได้ต่ำกว่าในอนาคต อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะส่งต่อความเหลื่อมล้ำสู่คนรุ่นต่อไปด้วย²²

สังคมไทยได้ชื่อว่าเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงที่สุดในโลก²³ และสภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในเด็กอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัจจุบันมีเด็กไทย (อายุไม่เกิน 20 ปี) กว่า 2.18 ล้านคนอยู่ในครัวเรือนยากจนที่สุด ซึ่งสมาชิกมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนอยู่ที่ 2,044 บาท นับเป็นประชากรเด็กกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ในขณะที่เด็กในครัวเรือนร่ำรวยที่สุดซึ่งมีจำนวนเพียง 5 แสนคน กลับอยู่ในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน 32,997 บาท²⁴ หรือมากกว่าเด็กยากจนที่สุด 16 เท่า

หากยึดตามเกณฑ์อย่างง่ายว่า เด็กคนหนึ่งควรอยู่ในครัวเรือนที่สมาชิกมีรายได้ขั้นต่ำอย่างน้อย 9,000 บาทต่อเดือน (สมมติจากสมาชิกครัวเรือนโดยเฉลี่ยได้รับค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทและทำงานเดือนละ 30 วัน) พบว่า มีเด็กไทยราวร้อยละ 30 เท่านั้นที่อยู่ในครัวเรือนเกณฑ์ดังกล่าว ส่วนเด็กอีกกว่าร้อยละ 70 หรือกว่า 12.2 ล้านคนอยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าเกณฑ์ข้างต้น

ตารางที่ 2: จำนวนเด็กในแต่ละกลุ่มครัวเรือนจำแนกตามรายได้

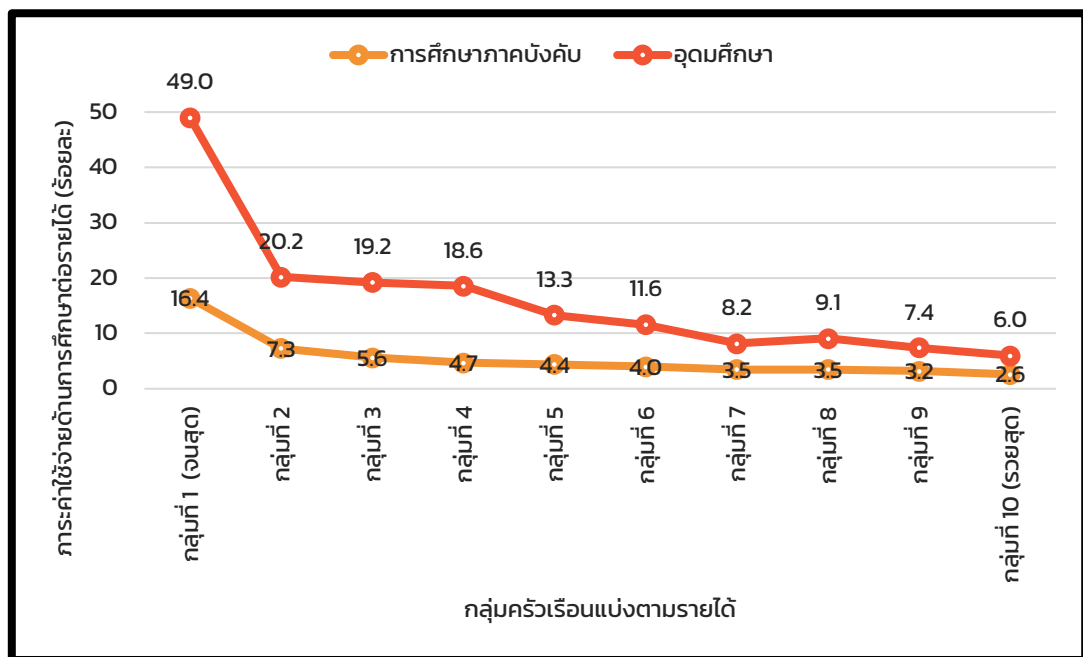
กลุ่มครัวเรือน	รายได้/คน/เดือน	จำนวนเด็กต่ำกว่า 20 ปี	จำนวนเด็ก 0-6 ปี
10 (ร่ำรวยที่สุด)	32,997	536,217	134,097
9	15,569	635,938	173,533
8	11,810	822,321	211,479
7	9,504	971,308	257,019
6	7,739	1,174,375	326,153
5	6,312	1,374,220	384,000
4	5,208	1,449,403	444,769
3	4,272	1,620,332	483,437
2	3,371	1,873,228	563,098
1 (ยากจนที่สุด)	2,044	2,177,379	711,536

ที่มา: คณะทำงานคำนวณจากข้อมูลการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปี 2562

ความยากจนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเด็กโดยตรง งานศึกษาชี้ว่า เด็กยากจนมีอัตราภาวะทุพโภชนาการมากกว่า โดยเฉพาะเด็กที่ตกอยู่ในความเหลื่อมล้ำแนวนาน (horizontal inequality) ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากคุณลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่ม (เช่น กลุ่มเด็กชาติพันธุ์จะเป็นกลุ่มที่ลำบากมากกว่าเด็กไทยส่วนใหญ่) มีสัดส่วนเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ถึงร้อยละ 14²⁵ นอกจากนี้ เด็ก

ยากจนยังมีต้นทุนที่สูงกว่าในการเข้าถึงการศึกษาและทักษะที่จำเป็นสำหรับการหลุดจากความยากจน เช่น ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาสูงกว่าคือร้อยละ 22 ของรายได้ ในขณะที่เด็กจ้รายจ่ายเพียงร้อยละ 6 อีกทั้งสิ่งที่ใช้จ่ายไปก็ต่างกันมาก เด็กยากจนจำเป็นต้องใช้เงินส่วนใหญ่ไปกับค่าเครื่องแบบและค่าเดินทาง ส่วนเด็กฐานะดีสามารถนำเงินไปใช้เรียนพิเศษเพิ่มเติม หรือทำกิจกรรมนอกห้องเรียนที่เพิ่มพูนทักษะได้ นอกจากนี้เด็กที่เติบโตมาในพื้นที่ต่างจังหวัดยังมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียนที่มีคุณภาพอย่าง ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สนามเด็กเล่น ฯลฯ เมื่อเทียบกับเด็กในกรุงเทพฯ ซึ่งจะส่งผลต่อโอกาสในการพัฒนาสติปัญญาและทักษะการอยู่ในสังคมของเด็ก

ภาพที่ 11: ภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาต่อรายได้



ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). รายงานด้านการศึกษาของไทย ปี 2558.

4. เปิดโลกนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต

4.1 เสาหลักของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต

หนึ่งในนโยบายเด็กและครอบครัวที่ได้รับการยกย่องว่า ‘ก้าวหน้า’ และ ‘คุณภาพสูง’ คือนโยบายเด็กและครอบครัวของสหภาพยุโรป ซึ่งมีจุดเด่นคือการตั้งเป้าพัฒนาให้เด็กเติบโตขึ้นมาเป็น ‘พลเมืองในโลกใหม่’ ได้อย่างเต็มศักยภาพ บนพื้นฐานของการสร้างสังคมเสมอหน้าให้เด็กสามารถเข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียม (Nieuwenhuis & Van Lancker, 2020)

รายงานเรื่อง Recent trends in child and family policy in the EU (2020) เสนอว่า นโยบายเด็กและครอบครัวแบบสหภาพยุโรปนั้นอยู่บนฐานของ 3 เสาหลัก ได้แก่ (1) การจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอและทั่วถึงสำหรับการดูแลและพัฒนาเด็ก (2) การเพิ่มทางเลือกและคุณภาพของบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็ก และ (3) การส่งเสริมสิทธิเด็กและการมีส่วนร่วมของเด็กตลอดกระบวนการนโยบาย²⁶ โดยในสามเสาหลักนี้ประกอบไปด้วยประเด็นเชิงนโยบายที่ไทยสามารถนำมาเป็นแบบตัวอย่างเพื่อเสริมการขับเคลื่อนนโยบายเด็กและครอบครัวต่อไปได้ เช่น นโยบายเงินอุดหนุนเด็กเล็ก การพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็ก สิทธิลาคลอดของพ่อแม่ที่ยืดหยุ่นขึ้น พื้นที่การเรียนรู้ที่ทั่วถึง และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กในกระบวนการนโยบายอย่างมีความหมาย เพื่อให้เด็กสามารถตัดสินใจในชีวิตของตนเอง และร่วมสร้างสังคมที่ต้องการอยู่ในอนาคต เป็นต้น (ภาพที่ 12)

ภาพที่ 12: เสาหลักของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต



ที่มา: ปรับปรุงจาก Janta, Barbara et al. (2019). *Recent trends in Child and Family Policy in EU: European Platform for Investing in Children - Annual Thematic Report*. European Union.

4.2 ทิศทางของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต

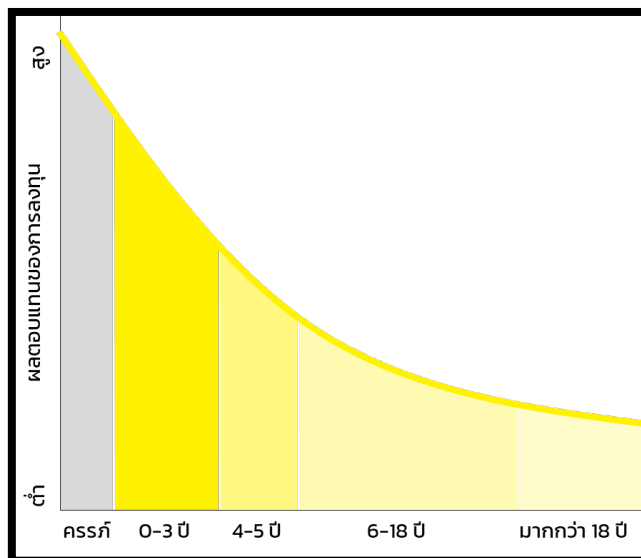
ภายใต้สามเสาหลักของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต แนวโน้มของเนื้อหา นโยบายว่าด้วยเด็ก และครอบครัวมีทิศทางอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

(1) การให้ความสำคัญกับการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กมากขึ้น

การดูแลและพัฒนาเด็คนั้น ‘ยิ่งลงทุนเร็ว ยิ่งคุ้มค่า’ กล่าวคือ หากต้องการให้เด็กเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ ก็ต้องเริ่มดูแลตั้งแต่ในครรภ์มารดา นโยบายเด็กและครอบครัวยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับการลงทุนใน ‘เด็กปฐมวัย’ (0-6 ปี) หรือ ‘เด็กเล็ก’ ซึ่งเป็นช่วงวัยที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็ก ในเชิงวิชาการเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า การลงทุนในเด็กเล็กถือว่าคุ้มค่าที่สุดในแง่การลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะหากเด็กเล็กมีพัฒนาการทั้งร่างกาย จิตใจ และการเรียนรู้ที่สมวัยย่อมมีโอกาสมากในการต่อยอดความรู้ ทักษะการทำงาน และการมีส่วนร่วมทางสังคมเมื่อเติบโตขึ้น ซึ่งผลตอบแทนนี้จะยิ่งเห็นผลชัดมากขึ้นในกลุ่มเด็กเปราะบาง โดยอาจมากถึงร้อยละ 7-13 ต่อปี²⁷

รายงาน The Global Social Mobility Report (WEF, 2020) ยังพบด้วยว่า การลงทุนในสวัสดิการเด็กเล็กช่วยลดผลกระทบของความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างโอกาสแบบเสมอหน้าได้มากกว่า ส่งผลต่อเนื่องให้เศรษฐกิจเติบโตสูงกว่าในระยะยาว และลดความขัดแย้งแบ่งขั้วในสังคม²⁸

ภาพที่ 13: ผลตอบแทนของการลงทุนในเด็กช่วงวัยต่างๆ



ที่มา: James J. Heckman. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Economic Inquiry*, 46(3): 289-324.

(2) การวางระบบให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสแบบเสมอหน้า

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาด้านเด็กที่สำคัญ เพราะความเหลื่อมล้ำส่งผลลบต่อเด็กตลอดชีวิต และยังส่งผ่านข้ามรุ่นได้ โจทย์สำคัญของการพัฒนาเด็กคือ ทำอย่างไรให้เกิดในครอบครัวที่เสียเปรียบต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตอย่างเต็มศักยภาพของเด็ก

การวางระบบให้เด็กได้รับโอกาสแบบเสมอหน้า มีแนวทาง 2 ประการคือ

ขยายสิทธิให้ครอบคลุม นโยบายต้องอยู่บนฐานคิดเรื่องสิทธิพื้นฐาน ไม่ใช่การสงเคราะห์ช่วยเหลือ คำนึงถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สนับสนุนทรัพยากรช่วยเหลืออย่างเพียงพอ และมีการจัดเก็บข้อมูล คร่าว เร็ว แรงงานและรายได้อย่างเป็นระบบ

เข้าถึงได้จริง นโยบายต้องออกแบบมาอย่างเข้าใจพฤติกรรมของกลุ่มเปราะบาง ต้นทุนการเข้าถึงต่ำ ที่สุดเท่าที่เป็นไปได้เพื่อไม่ให้เกิดการตกหล่น มีระบบช่วยเหลือหรือชดเชยอุปสรรคที่ขวางกั้นการเข้าถึง นโยบาย

(3) การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐ เอกชน (ตลาด) และชุมชน อย่างสมดุล

การตอบโจทยที่สำคัญของนโยบายเด็กและครอบครัวเรียกร้องการออกแบบวิถีการทำงานร่วมกันระหว่าง รัฐ เอกชน (ตลาด) และชุมชน ตัวอย่างเช่น โจทยเรื่องการกระจายบริการพื้นฐานอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพ มีอาจตอบได้ด้วยกลไกตลาดเท่านั้น เราไม่สามารถปล่อยให้กลุ่มผู้มีอำนาจซื้อ เท่านั้นที่จะสามารถเข้าถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพได้ รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทนำในรูปแบบต่างๆ ในทาง ที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและปัญหาในแต่ละพื้นที่ เช่น รัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการเสียเองเพื่อให้ทุก ครอบครัวเข้าถึงได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่มีทางคุ่มทุน เป็นผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพของบริการ ให้ สิทธิประโยชน์ต่างๆ หากเอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในการผลิต เช่น การใช้นโยบายลดหย่อนภาษีให้บริษัทที่ ลงทุนพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในสถานประกอบการ เป็นต้น นอกจากนี้ ชุมชนหรือท้องถิ่นก็สามารถมีส่วนร่วมใน การถมช่องว่างของบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้ เช่น บทบาทของโรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกลุ่มศาสนา ในชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน อย่างสมดุลและเสริมพลังซึ่งกันและกัน เป็นพื้นฐาน สำคัญของการสร้างสรรค์นวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ที่ตอบโจทย์ความต้องการที่หลากหลาย

- บนเส้นทางของการสร้างความเป็นธรรม การรักษามาตรฐานคุณภาพของบริการสาธารณะ และการแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด เรามีอาจปฏิเสธบทบาทของรัฐได้
- บนเส้นทางของการผลิตและจัดสรรสินค้าและบริการอย่างมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า เรามีอาจปฏิเสธบทบาทของภาคเอกชนและตลาดได้
- บนเส้นทางของการแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือและการมีส่วนร่วม รวมถึงการตอบโจทย เรื่องการเข้าถึงและความทั่วถึงของบริการสาธารณะ เรามีอาจปฏิเสธบทบาทของชุมชนหรือ ท้องถิ่นได้

ดังนั้น โจทย์ของนโยบายสาธารณะเรื่องเด็กและครอบครัวยุคใหม่คือการออกแบบแรงจูงใจให้ตลาด รัฐ และชุมชน ทำงานผสมผสานร่วมกันอย่างลงตัว และดึงจุดแข็งของสถาบันแต่ละแบบออกมาใช้ประโยชน์ อย่างเต็มที่ที่สุด

4.3 บททดลองวิเคราะห์: 5 ตัวอย่างรูปธรรมของนโยบายเด็กและครอบครัวแห่งอนาคต

(1) เติมทรัพยากรให้ครัวเรือนอย่างทั่วถึงและเพียงพอผ่าน ‘เงินอุดหนุนเด็กเล็ก’

นโยบายเงินอุดหนุนเด็กเล็กเป็นนโยบายที่หลายประเทศเลือกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรทรัพยากรให้ถึงมือเด็กทุกคน โดยเฉพาะเด็กในครัวเรือนยากจน นโยบายนี้ได้รับการยอมรับในเชิงประจักษ์แล้วว่าสามารถเพิ่มความมั่นคงทางการเงินให้กับครัวเรือนที่ต้องดูแลเด็กเล็ก บรรเทาผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำ และเพิ่มโอกาสให้เด็กทุกคนอย่างเสมอหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ นโยบายเงินอุดหนุนเด็กเล็กยังสร้างผลกระทบโดยอ้อมอื่นๆ อีกด้วย อาทิ การส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้นในระยะยาว หรือการโอนตรงให้ผู้เป็นแม่ยังเป็นการเสริมอำนาจในการตัดสินใจภายในครัวเรือนของผู้หญิงอีกด้วย²⁹

หลักคิดสำคัญในการออกแบบนโยบายเงินอุดหนุนเด็กเล็กที่มีประสิทธิภาพคือ การขยายสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนให้ครอบคลุม ทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิทธิได้จริงและง่ายที่สุด นอกจากนี้จำนวนเงินที่จ่ายก็ควรมีความเหมาะสม เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และช่วยให้เด็กวัยแรกเกิดได้รับการดูแลอย่างสมบูรณ์

ภายใต้หลักคิดข้างต้น สวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กในแต่ละประเทศได้ถูกออกแบบในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของสังคมและเป้าหมายในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล แต่ส่วนมากรูปแบบของสวัสดิการก็จะถูกออกแบบโดยมีเด็กยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุดเป็นตัวตั้ง โดยมีมิติในการพิจารณา 3 เรื่อง ได้แก่

1. *ความครอบคลุมถ้วนหน้า:* ให้ทุกครอบครัวถ้วนหน้ากันโดยไม่คำนึงถึงระดับรายได้ หรือ ให้เจาะจงเฉพาะกลุ่มครอบครัวยากจนที่เดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ
2. *การกำหนดเงื่อนไขที่ผูกติดกับเงินอุดหนุน:* กำหนดเงื่อนไขที่ผู้รับสวัสดิการต้องปฏิบัติตาม เช่น ต้องให้ลูกเรียนหนังสืออย่างสม่ำเสมอ หรือ ให้สวัสดิการโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ
3. *รูปแบบของสวัสดิการที่ให้:* ให้สวัสดิการเป็นตัวเงิน หรือ ให้สวัสดิการเป็นสิ่งของหรือบริการที่รัฐเป็นผู้กำหนด

สวัสดิการแต่ละรูปแบบย่อมมีข้อดีและข้อเสียที่ต่างกันดังที่แสดงในตารางที่ 3 ซึ่งท้ายที่สุดผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาตามปัญหาที่เผชิญ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของประเทศ และศักยภาพความพร้อมในด้านต่างๆ แล้วออกแบบระบบสวัสดิการให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของแต่ละประเทศ ดังแสดงตัวอย่างไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการออกแบบมาตรการเงินอุดหนุนเด็กเล็กแต่ละแบบ

รูปแบบสวัสดิการ	ข้อดี	ข้อเสีย
ถ้วนหน้า	ไม่ต้องพิสูจน์สิทธิ ป้องกันการตกหล่น	ใช้งบประมาณสูง
เจาะจง	ให้เฉพาะคนที่จำเป็น ประหยัดงบประมาณ	อาจตกหล่นและรั่วไหล
ไม่มีเงื่อนไข	ผู้รับมีอิสระ บริหารการใช้เงินเองได้	ตรวจสอบไม่ได้ว่าเงินถูกนำไปใช้ สำหรับเด็กหรือไม่
มีเงื่อนไข	กำหนดโจทย์ที่ต้องการแก้ได้ ผู้รับไม่สามารถใช้ฟุ่มเฟือยได้	ต้องมีระบบตรวจสอบที่ดี
เป็นเงิน	มีความยืดหยุ่น ดำเนินการจัดสรรง่าย	ตรวจสอบไม่ได้ว่าเงินถูกนำไปใช้ สำหรับเด็กหรือไม่
เป็นสิ่งของ	กำหนดความช่วยเหลือได้	ต้นทุนในการบริหารสูง

ที่มา: Banerjee and Duflo. (2017). *Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs*. The World Bank Research Observer, 32(2): 155-184; Gentilini et al. (2021). *Cash in the City: Emerging Lessons from Implementing Cash Transfers in Urban Africa*. World Bank Group Social Protection & Jobs Global Practice.

ตารางที่ 4: โมเดลการจัดสรรสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กในประเทศต่างๆ เทียบกับไทย

รูปแบบสวัสดิการ	เงื่อนไขของครัวเรือน	แนวทางที่น่าสนใจ	จำนวนเงินอุดหนุน	ความครอบคลุม	
เยอรมนี ได้เงินถ้วนหน้า ไม่มีเงื่อนไข	จ่ายให้เด็กทุกคน จนถึงอายุ 18 ปี หรือ 25 ปี ถ้าเด็กยังศึกษาอยู่	ไม่มีเพดานรายได้ครัวเรือน แต่เลือกไม่รับเงินแล้ว ลดหย่อนภาษีแทนได้	สิทธิครอบคลุมถึงเด็กที่ไม่มีสัญชาติเยอรมันและผู้ลี้ภัย	219 – 250 ยูโร (8,500-9,700 บาท) เพิ่มขึ้นตามจำนวนเด็ก	เข้าถึงเด็ก 14.97 ล้านคน (110.2%) *ข้อมูลปี 2017
สหราชอาณาจักร ถ้วนหน้า แต่กรองคนรวยออก	จ่ายให้เด็กทุกคน จนถึงอายุ 16 ปี หรือ 20 ปี ถ้าเด็กยังศึกษาอยู่	มีเพดานรายได้พ่อแม่ หากเกิน 50,000 ปอนด์/ปี (2.3 ล้านบาท) ต้องเสียภาษี	เปิดช่องให้เลือกไม่ประสงค์รับเงินได้	ลูกคนแรก 21.15 ปอนด์ (960 บาท) คนที่ 2 เป็นต้นไป 14 ปอนด์ (600 บาท)	เข้าถึงเด็ก 12.52 ล้านคน (92%) *ข้อมูลปี 2020
อินเดีย ให้ความช่วยเหลือเป็นสิ่งของ	จัดหาปัจจัยพื้นฐาน เช่น ข้าวสาร ไข่ ผัก ไข่ และยา ให้ทุกเดือน	สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าความยากจน	จำแนกประชาชนกลุ่มเป้าหมายด้วยระบบคูปอง (ration card)	ครัวเรือนได้เส้นความยากจน รับสิทธิซื้อข้าวสาร ในราคา 2 รูปี/กก. (1 บาท)	เข้าถึงประชากร 813 ล้านคน (67%) *ข้อมูลปี 2020
บราซิล เงินพร้อมเงื่อนไขเฉพาะคนจน	พ่วงเงื่อนไข เด็กต้องเข้าเรียนและตรวจสุขภาพสม่ำเสมอ	เฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน	โอนตรงให้แม่ เพิ่มบทบาทและศักดิ์ศรีผู้หญิง	41 - 205 เรอัลบราซิล (260-1,300 บาท) แปรผันตามรายได้ครัวเรือน	เข้าถึงประชากร 57 ล้านคน (29%) *ข้อมูลปี 2020
ไทย เจาะจงคนจนแต่ยังตกหล่นอยู่มาก	จ่ายให้ตั้งแต่แรกเกิดจนเด็กอายุถึง 6 ปี	กำหนดเพดานรายได้เฉลี่ยต่อปีคนละไม่เกิน 100,000 บาท	สำหรับผู้ประกันตนตาม ม.33 และ 39 จะได้เงินสงเคราะห์บุตรด้วย (800 บาท/คน/เดือน)	600 บาท/คน/เดือน	เข้าถึงเด็ก 1.8 ล้านคน (43%) *ข้อมูลปี 2021

ที่มา: Child Benefit Guide. (2021). Kindergeld; *Child Benefit and Guardian's Allowance: Where it all started*. (2021). Revenue Benefits; *Direct Benefit Transfer*. (2020). Department of Food & Public Distribution, Government of India; World Bank. (2020). *Strengthening Conditional Cash Transfers and the Single Registry in Brazil: A Second-Generation Platform for Service Delivery for the Poor*; *สวัสดิการเด็กเล็กทำไม่ต้องถ้วนหน้า*. (2563). TDRI.

โมเดลการจัดสรรสวัสดิการเด็กเล็กในต่างประเทศที่น่าสนใจ เช่น เยอรมนีที่ให้สวัสดิการกับเด็กทุกคนอย่างถ้วนหน้าจนถึงอายุ 18 ปี ทั้งยังมอบสิทธิครอบคลุมไปถึงเด็กที่ไม่มีสัญชาติเยอรมันและผู้ลี้ภัยด้วย ส่วนกรณีของสหราชอาณาจักร แม้จะมีลักษณะถ้วนหน้าเหมือนกัน แต่กำหนดเพดานรายได้พ่อแม่ที่ต้องเสียภาษีจากการรับเงินอุดหนุนไว้ที่ 50,000 ปอนด์ต่อปี และเปิดทางเลือกให้แสดงความประสงค์ไม่รับเงินอุดหนุนได้ (opt-out) นอกจากนี้ยังมีรูปแบบสวัสดิการแบบพ่วงเงื่อนไขในบราซิล ที่กำหนดให้พ่อแม่ต้องส่งลูกเข้าเรียนหมั่นพาไปตรวจสุขภาพและรับวัคซีนเป็นประจำ หรือรูปแบบการให้สวัสดิการเป็นปัจจัยพื้นฐาน เช่น ข้าวสารปួយ และยาแก้ครัวเรือนยากจนในอินเดีย ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งเช่นกัน

(2) ออกแบบ ‘สิทธิการลาคลอด’ ที่ยืดหยุ่นและคำนึงถึงการดูแลเด็กอย่างไรรอยต่อ

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นโยบายเรื่อง ‘สิทธิลาคลอดของแม่’ ก็ได้ลงหลักปักฐานในแทบทุกประเทศ โดยสิทธิลาคลอดของแม่นั้นอยู่บนฐานคิดสำคัญ 3 ด้านได้แก่

1. **ด้านการดูแลและพัฒนาเด็ก:** เด็กควรได้กินนมแม่อย่างน้อย 6 เดือน และควรได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดในช่วงแรกเกิด

2. **ด้านสังคม:** สิทธิลาคลอดช่วยสร้างสมดุลระหว่างงานและครอบครัว และช่วยสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ

3. **ด้านเศรษฐศาสตร์:** สิทธิลาคลอดช่วยให้ตลาดแรงงานมีเสถียรภาพและมีความยืดหยุ่น เนื่องจากผู้หญิงที่มีลูกไม่จำเป็นต้องออกจากตลาดแรงงานไปเพื่อเลี้ยงดูลูก

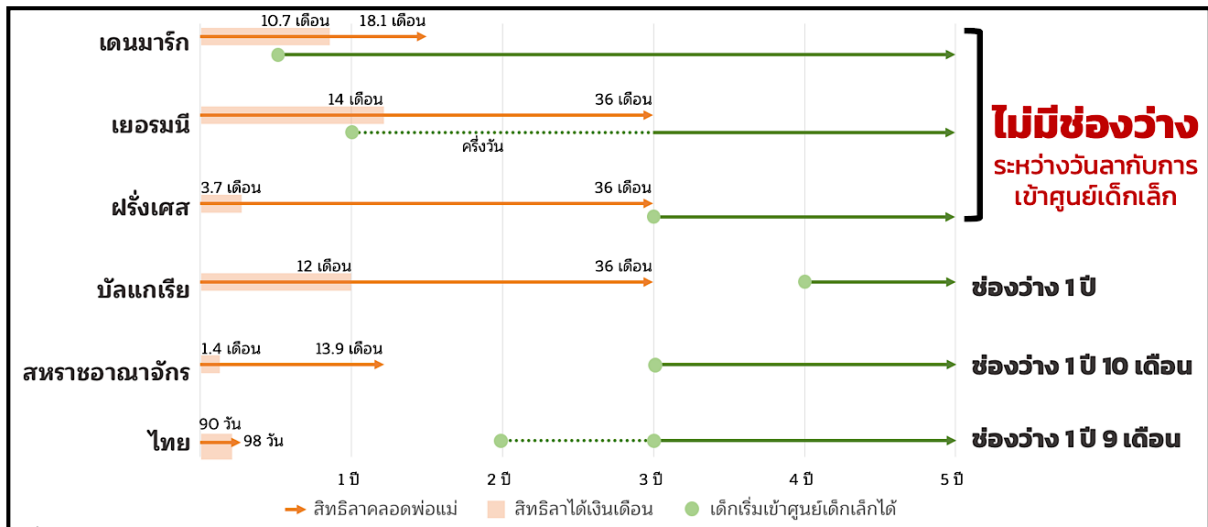
ในระยะหลังนโยบายการขยายสิทธิประโยชน์ของแม่เริ่มอึดตัวแล้ว แนวโน้มใหม่ในการออกแบบนโยบายลาคลอดจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสิทธิแรงงานในรูปแบบใหม่ๆ บนหลักการสำคัญสองประการ คือ การออกแบบสิทธิลาคลอดเพื่อดูแลเด็กเล็กแบบไร้รอยต่อ และการออกแบบสิทธิลาคลอดที่ยืดหยุ่น

การออกแบบสิทธิลาคลอดเพื่อดูแลเด็กเล็กแบบไร้รอยต่อ คือ การออกแบบสิทธิลาคลอดเพื่อให้พ่อแม่หรือแม่สามารถลาคลอดได้จนถึงเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่เด็กสามารถใช้บริการศูนย์เลี้ยงดูเด็กเล็กได้ โดยระหว่างที่ลาคลอดพ่อแม่จะต้องได้ค่าตอบแทนด้วย (อาจได้เต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้)

ปัจจุบันมีเพียงเดนมาร์ก เยอรมนี และฝรั่งเศสเท่านั้นที่สามารถออกแบบสิทธิลาคลอดเพื่อดูแลเด็กเล็กแบบไร้รอยต่อได้ แต่หลายประเทศก็พยายามออกแบบนโยบายเพื่อลดช่องว่างระหว่างสิทธิในการลา (ขยายสิทธิการลา) กับอายุขั้นต่ำในการเข้าศูนย์เลี้ยงดูเด็กเล็ก (ลดอายุให้ต่ำลง) ส่วนไทยยังมีช่องว่างที่กว้างมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น เนื่องจากสิทธิลาคลอดที่มีเพียง 98 วัน ประกอบกับเกณฑ์อายุขั้นต่ำของศูนย์เด็กเล็กส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ที่ 3 ปี จึงไม่เอื้อให้พ่อแม่ได้เลี้ยงดูเด็กเล็กอย่างเต็มที่ (ดูภาพที่ 14)

ทั้งนี้การออกแบบระบบที่สามารถดูแลเด็กเล็กแบบไร้รอยต่อไม่ได้ขึ้นอยู่กับารออกแบบสิทธิลาคลอดเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการส่งเด็กเล็กไปที่ศูนย์ด้วย ซึ่งในช่วงหลายปีที่ผ่านมาหลายประเทศมีแนวโน้มจะปรับเกณฑ์อายุให้ต่ำลงจาก 3 ปีเหลือ 2 ปี

ภาพที่ 14: เปรียบเทียบสิทธิลาคลอดของพ่อแม่กับช่วงเวลาที่เด็กเข้าศูนย์เด็กเล็ก



ที่มา: Koslowski et al. (2021). Relationship between Leave and ECEC entitlements: April 2021. *17th International Review of Leave Policies and Related Research 2021*; กระทรวงแรงงาน. (2564). *การคุ้มครองแรงงาน*.

การออกแบบสิทธิลาคลอดที่ยืดหยุ่น คือ การออกแบบสิทธิลาคลอดที่เปิดโอกาสให้มีทางเลือกในการลาได้หลากหลายกว่าเดิม จากการสำรวจนโยบายลาคลอดจากทั่วโลก³⁰ พบว่า การออกแบบสิทธิลาคลอดแบบยืดหยุ่นมีแนวทางทั้งหมด 7 รูปแบบ ได้แก่

- 1.) การเลือกลาเต็มวันหรือครึ่งวัน (part-time)
- 2.) การเลือกลาเป็นช่วงติดต่อกัน (block leave)
- 3.) การปรับวันลาโดยแลกเปลี่ยนกับสวัสดิการอื่น เช่น ถ้าลาคลอดยาวขึ้น-ลดสวัสดิการอื่น หรือ วันลาคลอดสั้นลง-เพิ่มสวัสดิการอื่น
- 4.) การโอนสิทธิการลาไปให้ผู้ดูแลคนอื่นนอกเหนือจากพ่อแม่
- 5.) การใช้เกณฑ์อายุลูกกำหนดระยะเวลาในการลา เช่น ให้ลาจนกระทั่งลูกอายุครบ 2 ปี โดยเลือกใช้วันลาทั้งหมด หรือลาเป็นช่วงในระยะเวลาดังกล่าวก็ได้
- 6.) การให้สิทธิลาเพิ่มเติม หากมีลูกหลายคน
- 7.) การให้สิทธิลา เมื่อลูกเจ็บป่วย

(3) เพิ่มคุณภาพ ‘ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก’ ให้เป็นทางเลือกสำหรับคนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง

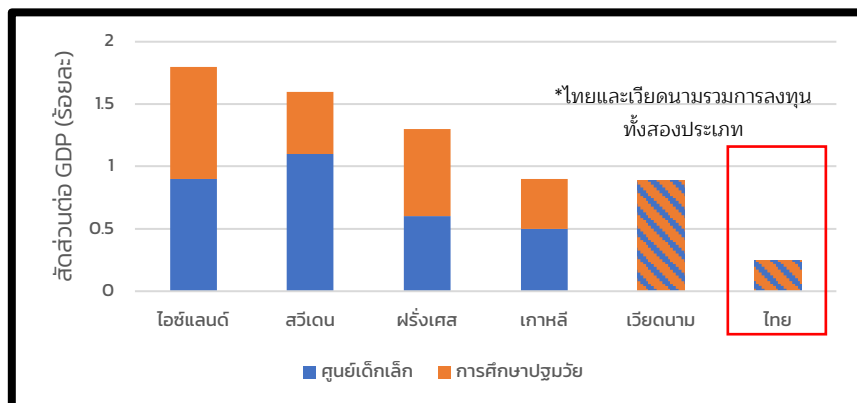
‘การพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็ก’ เป็นอีกหนึ่งนโยบายสำคัญที่หลายประเทศกำลังมุ่งยกระดับ เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาและดูแลอย่างเหมาะสมจากศูนย์เด็กเล็กที่มีคุณภาพ ในขณะเดียวกันก็ทำให้พ่อแม่มีสมดุลระหว่างการทำงานและชีวิตครอบครัวไปด้วย

‘คุณภาพ’ ของศูนย์เด็กเล็กมี 2 มิติคือ คุณภาพเชิงโครงสร้าง และคุณภาพเชิงกระบวนการ³¹ สำหรับ *คุณภาพเชิงโครงสร้าง* หมายถึงองค์ประกอบพื้นฐานของศูนย์เด็กเล็ก ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมหรือพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเคลื่อนไหวของเด็ก อุปกรณ์และเครื่องมือที่เพียงพอต่อการเล่นและเรียนรู้ และที่สำคัญคือคุณภาพของบุคลากรทั้งคุณครูและผู้ดูแลเด็ก รวมถึงแรงจูงใจและเงื่อนไขในการทำงานอย่างเหมาะสมของบุคลากรเหล่านั้น³²

ส่วน *คุณภาพเชิงกระบวนการ* ได้แก่ วิธีการดูแลเด็ก ความรู้ที่ด้วยการพัฒนาเด็กเล็กในด้านต่างๆ ซึ่งมีแนวทางที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับการวางเป้าหมายของสังคมนั้นๆ บางประเทศเน้นปูพื้นฐานเชิงวิชาการเพื่อเตรียมเด็กเล็กให้พร้อมต่อการศึกษาระดับที่สูงขึ้น ในขณะที่บางประเทศเน้นให้เด็กได้เล่นอย่างเต็มที่และเรียนรู้การเข้าสังคมมากกว่า แต่โดยรวมแล้วทิศทางของศูนย์เด็กเล็กค่อนข้างจะเอนเอียงไปที่การผสมผสานระหว่างทั้งสองรูปแบบอย่างสมดุล คือ ทั้งเรียน เล่น และได้รับการดูแลที่เหมาะสมกับวัย (educare)³³

การยกระดับคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กต้องอาศัยแรงสนับสนุนด้านงบประมาณจำนวนมากจากภาครัฐ ซึ่ง UNICEF ได้เคยเสนอไว้ว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาเด็กเล็กในสัดส่วนร้อยละ 1 ของ GDP จะสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงคุณภาพได้อย่างแท้จริง³⁴ แต่ UNESCO ชี้ว่า มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถลงทุนในระดับสูงเช่นนี้ได้ เช่น ไอซ์แลนด์ สวีเดน และฝรั่งเศส ซึ่งก็เป็นที่ประจักษ์ว่าคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กในประเทศทั้งสามโดดเด่นกว่าประเทศอื่นๆ อย่างชัดเจน สำหรับในเอเชียพบว่า ประเทศเกาหลีใต้และเวียดนามกำลังเข้าใกล้เป้าหมายการลงทุนในเด็กเล็กที่ร้อยละ 1 ของ GDP เกือบเป็นผลสำเร็จ ในขณะที่ไทยยังลงทุนเพียงร้อยละ 0.25 ของ GDP เท่านั้น

ภาพที่ 15: การลงทุนในเด็กเล็กของประเทศต่างๆ



ที่มา: OECD. (2017). *Public Spending on Early Childhood and Care*;
UNESCO. (2018). *Strengthening Costing and Financing of SDG 4.2*.

อย่างไรก็ตาม การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องทำโดยภาครัฐฝ่ายเดียวเสมอไป ในหลายประเทศใช้โมเดลการจัดการศูนย์เด็กเล็กที่หลากหลาย เพื่อสร้างทางเลือกที่ตอบโจทย์และครอบคลุมครัวเรือนทุกกลุ่ม มีทั้งศูนย์ที่บริหารโดยรัฐทั้งหมด โดยเอกชน และโดยชุมชน หรือที่ผสมผสานการร่วมมือด้วยการ

บริหารร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งแต่ละแบบก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนที่ต่างกันออกไป โดยจากผลสำรวจคุณภาพศูนย์เด็กของ OECD สามารถสรุปภาพรวมของศูนย์เด็กเล็กแต่ละประเภทในประเทศต่างๆ ได้ดังนี้³⁵

- **ศูนย์เด็กเล็กของรัฐ** – มีจุดแข็งอยู่ที่ศักยภาพในการเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงกว่าหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล อีกทั้งมีค่าใช้จ่ายที่คนรายได้น้อยสามารถเอื้อมถึงได้ แต่จุดอ่อนสำคัญคือมาตรฐานคุณภาพของแต่ละพื้นที่มักไม่เสมอกัน
- **ศูนย์เด็กเล็กของเอกชน** – ข้อดีของศูนย์ประเภทนี้คือมีหลักสูตรในการพัฒนาเด็กที่หลากหลาย มีสภาพแวดล้อม เครื่องมือ และบุคลากรที่มีคุณภาพ แต่ก็แลกมาด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า ทำให้ยังจำกัดอยู่ในพื้นที่เมืองที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่นและมีครัวเรือนที่มีกำลังจ่ายมากกว่า
- **ศูนย์เด็กเล็กของชุมชน** – เป็นโมเดลทางเลือกที่เริ่มถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น โดยการใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลเด็ก ข้อดีคือบริหารโดยกลุ่มคนที่มีความใกล้ชิดกับครัวเรือน ค่าใช้จ่ายไม่สูงมาก แต่ข้อเสียคล้ายกับศูนย์ของรัฐคือคุณภาพในแต่ละท้องถิ่นมักไม่เท่ากัน

(4) สร้างเสริมประสบการณ์ให้เด็กด้วย ‘ระบบนิเวศการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ’

ในโลกยุคใหม่ ความรู้แบบเดิมที่เด็กได้รับจากห้องเรียนมีอายุการใช้งานที่สั้นลงและมีประโยชน์ต่อการเอาตัวรอดในโลกใหม่น้อยลงทุกที นโยบายการศึกษาในหลายประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่ครอบคลุมทั้งในและนอกห้องเรียน เน้นสร้างพื้นที่ที่ช่วยบ่มเพาะทักษะแห่งอนาคต สนับสนุนให้เด็กได้มีประสบการณ์จากการลงมือทำจริง เพื่อให้พวกเขาก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคตได้³⁶

องค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศการเรียนรู้ที่มีคุณภาพคือการมี ‘พื้นที่สาธารณะ’ ซึ่งเป็นพื้นที่การเรียนรู้ นอกห้องเรียนที่ทั่วถึงและรองรับกิจกรรมตามความสนใจที่หลากหลายของเด็กได้ โดยเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้เด็กได้มาเล่น ทดลอง แลกเปลี่ยน และเรียนรู้ร่วมกัน โมเดลที่น่าสนใจคือ “เมืองแห่งการเรียนรู้” (Learning City) ของ UNESCO ซึ่งถูกผลักดันให้เกิดขึ้นจริงแล้วในหลายประเทศ หลักการสำคัญคือการออกแบบเมืองที่สนับสนุนการเรียนรู้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือมีสถานศึกษาในระบบที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงระดับสูง ในขณะที่เดียวกันก็จัดให้มีการเรียนรู้ นอกห้องเรียนที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นคืนการเรียนรู้ระดับครัวเรือนและชุมชน การสร้างสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ และการบ่มเพาะวัฒนธรรมการเรียนรู้ให้กับคนทุกเพศทุกวัย³⁷

หนึ่งในเมืองแห่งการเรียนรู้ที่ประสบความสำเร็จคือ เมืองเอสบู ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งมีเป้าหมายหลักคือการสร้างสรรค์เมืองที่สนับสนุนโอกาสและทรัพยากรในการเรียนรู้ให้กับผู้คนทุกวัย เป็นเมืองที่รับประกันการเข้าถึงการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต และมุ่งผลักดันให้ประชากรได้พัฒนาศักยภาพและความคิดสร้างสรรค์ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในชีวิตภายใต้โลกที่ผันผวนไม่แน่นอน

ภายใต้เป้าหมายนี้ เอสบูได้สร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่มีคุณภาพอย่างรอบด้านผ่านความร่วมมือจากกลุ่มคนที่มีความสนใจหลากหลายในเมือง อีกทั้งกำหนดหลักประกันเรื่องคุณภาพการศึกษาแบบทางการตั้งแต่

ชั้นปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา มีช่องทางการศึกษาในศาสตร์ที่หลากหลาย ทั้งวิทยาศาสตร์ ศิลปะ และการแสดง ในส่วนการศึกษาแบบไม่เป็นทางการก็เปิดพื้นที่การเรียนรู้ไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นห้องสมุดทั้งที่อยู่ในตัวอาคาร และแบบเคลื่อนที่ซึ่งถูกตั้งไว้ในห้างสรรพสินค้าใหญ่ที่ผู้คนสามารถเข้าถึงได้ มีศูนย์การเรียนรู้เชิงวัฒนธรรมที่รองรับการจัดนิทรรศการและการแสดงทั้งจากคนในเมืองเองและภายนอก พิพิธภัณฑสถาน พื้นที่สำหรับแสดงดนตรีกลางแจ้ง มีพื้นที่รวมตัวที่มีความยืดหยุ่น รองรับการทำกิจกรรมที่หลากหลายของเด็กที่เรียกว่า ‘Jukebox’ ซึ่งเปิดให้เด็กได้ทำกิจกรรมที่สนใจ ทั้งการจัดค่าย จัดเวิร์คช็อป กิจกรรมอาสา กีฬา หรือแม้กระทั่งจัดเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนในหัวข้อต่างๆ³⁸

ทั้งนี้ เจ็อนไซสำคัญที่จะช่วยสร้างบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นจริงได้นั้นคือ ความร่วมมือและรับฟังซึ่งกันและกันของภาคส่วนต่างๆ ในเมือง ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม จุดเด่นหนึ่งของเอสบูคือ การสร้างช่องทางให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเมืองได้แสดงความคิดเห็นและร่วมกันออกแบบเมืองที่พวกเขาต้องการจะใช้ชีวิตอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ก็เป็นเจ้าของเมืองนี้ร่วมกันและมีโอกาสที่จะสร้างกิจกรรมการเรียนรู้ในเมืองได้ตามความสนใจ

นอกจากพื้นที่ในเชิงกายภาพแล้ว อีกแนวทางหนึ่งในการสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้นอกห้องเรียนคือการจัดโครงการการเรียนรู้ที่ช่วยเปิดประสบการณ์ใหม่ๆ ให้เด็กได้เป็นผู้ริเริ่มความคิด ลงสนามปฏิบัติด้วยตนเอง และเรียนรู้การทำงานร่วมกับผู้อื่น ในหลายประเทศโครงการรูปแบบนี้มีทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและเอกชน หรือบางกรณีภาครัฐก็เป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้เด็กได้เข้าร่วมกิจกรรมอย่างทั่วถึงมากขึ้น ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ โครงการ The Explorer Lab ของประเทศสิงคโปร์ ที่เป็นทั้งผู้จัดการโครงการการเรียนรู้หรือโครงการฝึกงานให้กับเด็กและเยาวชนด้วยตนเอง และเป็นช่องทางที่ช่วยส่งเด็กไปทำกิจกรรมการเรียนรู้ในต่างประเทศด้วย ซึ่งตัวเนื้อหาในกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างหลากหลาย และครอบคลุมทักษะในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการทำกิจกรรมระดมสมองเพื่อสร้างทักษะผู้ประกอบการ การฝึกทักษะภาษา การลงพื้นที่เรียนรู้การอนุรักษ์เต่าทะเลที่ศรีลังกา หรือแม้กระทั่งการสร้างเกมและทักษะการเขียนโปรแกรม เป็นต้น³⁹

(5) สร้างนวัตกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการนโยบายของเด็ก

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนเป็นความคาดหวังของ ‘ผู้ใหญ่’ ในแทบทุกสังคม นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นอย่างน้อย เด็กและเยาวชนมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้วยอคติว่าเป็นพวกสนใจแต่ตัวเอง ไม่เอาสังคม และไม่สนใจปัญหาบ้านเมือง ข้อวิจารณ์นี้ยิ่งรุนแรงมากขึ้นกับคนที่เกิดหลังปี 2000 ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เติบโตมาพร้อมทั้งดิจิทัลเทคโนโลยีจนทำให้ดูเฉื่อยๆ พวกเขาสนใจและจดจ่ออยู่กับเฉพาะสิ่งที่อยู่เบื้องหน้าตนเอง

แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง ‘คนรุ่นใหม่’ จากทั่วโลกกลับต้องถูกปฏิเสธเมื่อพวกเขาแสดงเจตจำนงที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ กลายเป็นว่าในหลายประเทศ คนรุ่นใหม่ถูกผลักให้มีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเดินรณรงค์และต่อสู้นบนท้องถนน และกลายเป็นศัตรูของ ‘ผู้ใหญ่’ ในที่สุด ปราบฎการณ์ลักษณะนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกและจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจและปรับแก้อย่างเร่งด่วน โดยไม่ตัดรอนศักยภาพในการพัฒนาตัวเองและการสร้างอนาคตของเด็ก

การมีส่วนร่วมทางการเมืองและขับเคลื่อนสังคมของเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบ และกลไกที่เหมาะสม เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่า เด็กเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง (vulnerability) มากกว่าผู้ใหญ่ กิจกรรมใดๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้มีส่วนสำคัญในการกำหนด (shape) ช่วงชีวิตที่เหลืออย่างมีนัยสำคัญ⁴⁰ โดยในระดับโลก ตัวอย่างของการสร้างนวัตกรรมการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของเด็กที่น่าสนใจ มีดังนี้

ออกกฎหมายรับรองสิทธิเด็กในฐานะพลเมือง แม้องค์การสหประชาชาติจะมีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กตั้งแต่ปี 1989 และเป็นข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองมากที่สุดในโลกถึง 196 ประเทศ แต่มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ออกกฎหมายรับประกันสิทธิและปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ อย่างครบถ้วน ยังคงมีเด็กและเยาวชนหลายล้านคนทั่วโลกที่ตกหล่น ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่ต้องพูดถึงว่า เด็กและเยาวชนเป็นจำนวนมากยังไม่ได้รับโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของพวกเขาโดยตรงหรืออนาคตของสังคมที่เขาจะต้องเติบโตขึ้นมาใช้ชีวิตอยู่ในนั้น อย่างน้อยที่สุด ‘เสียง’ ของพวกเขาควรถูกรับฟัง

ในปี 2016 สวีเดน ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีนโยบายด้านเด็กและครอบครัวก้าวหน้ามากที่สุดในโลก ได้ออกกฎหมายรับประกันสิทธิเด็กในฐานะพลเมือง ซึ่งครอบคลุมทุกมิติของสิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิที่จะมีส่วนร่วม เช่น การแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี หรือการเข้ามามีบทบาทในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเอง

สนับสนุนให้เด็กได้ขับเคลื่อนสังคมผ่านภาคประชาสังคม รัฐจะต้องส่งเสริมความหลากหลายของภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็กมีทางเลือกในการขับเคลื่อนสังคมตามความถนัดและความสนใจของตนเอง การสนับสนุนให้เด็กได้ขับเคลื่อนสังคมผ่านภาคประชาสังคมจะเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกทักษะทางการเมืองและความเป็นพลเมือง ซึ่งจะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเด็กในภาพใหญ่ด้วย

ยกระดับความชอบธรรมขององค์กรตัวแทนเด็กให้เป็นปากเสียงของเด็กอย่างแท้จริง โดยจะต้องออกแบบองค์กรตัวแทนเด็ก เช่น สภาเด็กและเยาวชน ให้มีความเป็นประชาธิปไตยทั้งในแง่ที่มาของสมาชิก กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กร ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องให้งบประมาณและทรัพยากรอย่างเพียงพอ และต้องให้ความเป็นอิสระ ไม่พยายามแทรกแซง หรือมีอิทธิพลเหนือองค์กร

5. ช่องว่างนโยบายเด็กและครอบครัวของไทย

แม้นโยบายเด็กและครอบครัวของไทยจะมีการขับเคลื่อนบางประเด็นนโยบายไปในทิศทางเดียวกับโลกแล้ว เช่น โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (0-6 ปี) การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กของภาครัฐ การให้สิทธิลาคลอดกับแม่ ฯลฯ แต่หากเทียบกับเสาหลักของนโยบายทั้งสาม รวมถึงแนวโน้มของนโยบายในโลกใหม่ พบว่า กระบวนการนโยบายของไทยยังมีช่องว่างให้เติมเต็มอีกมาก ไทยยังลงทุนกับเด็กเล็กไม่เพียงพอ บริการสาธารณะที่ส่งผลต่อการพัฒนาเด็กยังมีคุณภาพไม่เสมอกัน สิทธิเด็กยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และพื้นที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของเด็กยังน้อยเกินไป เช่นนี้แล้ว โจทย์สำคัญคือการขยายพื้นที่ปฏิรูปเพื่อลดช่องว่างด้านนโยบายเด็กและครอบครัว ทั้งนี้ก็เพื่อพัฒนาเด็กแต่ละคนให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่พวกเขาได้เลือกเอง ตัวอย่างช่องว่างนโยบายที่สำคัญ และจำเป็นต้องได้รับการเติมเต็ม ได้แก่

5.1 เงินอุดหนุนเด็กเล็กไม่ถ้วนหน้า: เด็กยากจน ‘ตกหล่น’ จำนวนมาก

สวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กในประเทศไทยเป็นนโยบายการให้แบบเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย โดยจ่ายให้เฉพาะกับเด็กอายุ 0-6 ปีที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า 100,000 บาทต่อปี และจ่ายให้ครัวเรือนละ 600 บาทต่อเดือน ต่อเด็ก 1 คน ปัจจุบันครอบคลุมเด็กเป็นจำนวนกว่า 2 ล้านคน⁴¹ ในขณะนี้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายสำคัญระดับชาติที่ถูกบรรจุในแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต มีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักคือ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินอุดหนุน จัดทำฐานข้อมูล ติดตามและประเมินผลนโยบาย และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ร่วมอำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนรับสิทธิของครัวเรือน รวมทั้งมีสถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่สนับสนุนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของนโยบาย⁴²

แม้นโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กในประเทศไทยจะถูกขับเคลื่อนและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการขยายเพดานอายุเด็กจาก 0-3 ปี เป็น 0-6 ปี และการขยายฐานรายได้ครัวเรือนผู้มีสิทธิรับเงินจากเดิม 36,000 บาทต่อปี เป็น 100,000 บาทต่อปี อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนเด็กเล็กในปัจจุบันยังมีช่องว่างหลายประการ ดังนี้

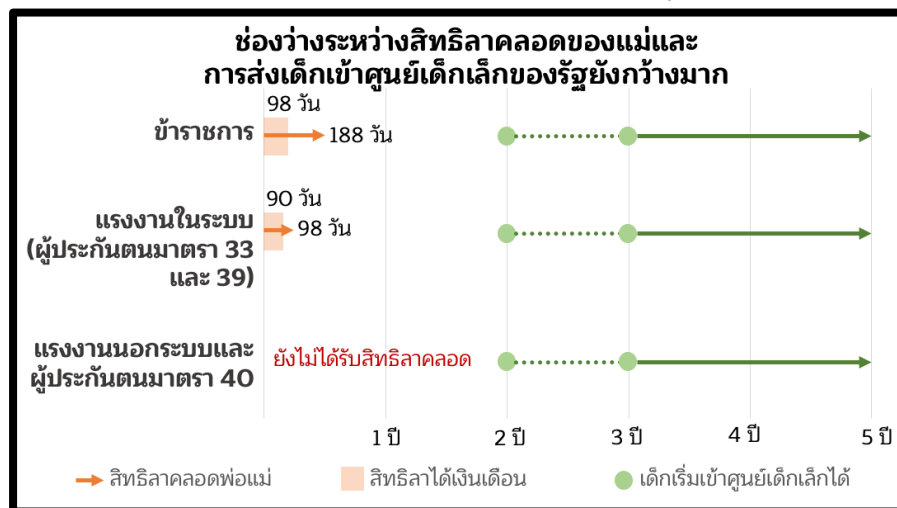
ประการแรก การให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะเจาะจงทำให้มีเด็กยากจนราวร้อยละ 30 ตกหล่นไปจากระบบ โดยมีสาเหตุหลักจากกระบวนการพิสูจน์ความยากจนที่มีขั้นตอนซับซ้อน ลำช้า และฐานข้อมูลของรัฐที่ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ นอกจากปัญหาการตกหล่นแล้ว แม้ในกลุ่มผู้เข้าถึงก็ยังคงเจอกับปัญหาการพิสูจน์สิทธิ์ทำให้ครัวเรือนจำนวนหนึ่งต้องรอเป็นเวลาร่วมปีกว่าจะได้รับเงินอุดหนุนย้อนหลัง หรือบางรายแม้จะผ่านการพิสูจน์สิทธิ์แต่ก็ไม่เคยเข้าถึงสวัสดิการได้เลย⁴³ การวางระบบฐานข้อมูลให้ครอบคลุมในระยะยาว การนำระบบจัดสรรสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า เพื่อลดปัญหาการตกหล่นในช่วงปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูล รวมถึงการเปิดช่องให้ครัวเรือนได้รับเงินอุดหนุนได้ จึงเป็นแนวทางที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อใช้อุดช่องว่างนี้

ประการที่สอง แม้เงินจำนวนเงิน 600 บาทจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตเด็กในครัวเรือนเปราะบางได้อย่างมีนัยสำคัญ อาทิ การช่วยให้เด็กได้รับนมและสารอาหารมากขึ้น การช่วยให้เด็กไปพบแพทย์ตามนัดได้มากขึ้น⁴⁴ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูเด็กวัยแรกเกิดได้อย่างมีคุณภาพมากนัก โดยเฉพาะการจัดหาสิ่งของเพื่อเสริมพัฒนาการเด็กอย่างของเล่นหรือหนังสือสำหรับเด็กได้ นโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กจึงควรได้รับการผลักดันให้ขยายวงเงินสูงขึ้น ไม่ใช่เพื่อสงเคราะห์คนจน แต่เพื่อยืนยันหลักสวัสดิการพื้นฐาน ให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสอย่างเสมอหน้าและพร้อมเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ

5.2 สิทธิลาคลอดของไทยยังไม่เพียงพอ แรงงานจำนวนมากยังไม่ได้รับสิทธิ

หากวางเป้าหมายของนโยบายการลาคลอดให้ผู้ปกครองสามารถดูแลเด็กเล็กแบบไร้รอยต่อ สิทธิลาคลอดในประเทศไทยยังถือว่าไม่เพียงพอและไม่เอื้อให้พ่อแม่สามารถเลี้ยงดูเด็กเล็กได้อย่างเต็มที่ในช่วงแรกเกิด สิทธิลาคลอดของแรงงานไทยยังมีช่องโหว่อยู่มากด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องช่องว่างระหว่างสิทธิลาคลอดกับการส่งเด็กเข้าศูนย์เด็กเล็กของรัฐที่ยังกว้างมาก แม้ว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการลาคลอดจะผลักดันให้มีการปรับเพิ่มสิทธิวันลาของแรงงานหญิงในระบบประกันสังคม (ผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 39) ที่ระบุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จาก 90 วัน เป็น 98 วันได้สำเร็จ⁴⁵

ภาพที่ 16: ช่องว่างระหว่างสิทธิลาคลอดและการส่งเด็กเข้าศูนย์เด็กเล็กของไทย



ที่มา: การคุ้มครองแรงงาน. (2564). กระทรวงแรงงาน; กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

(2563). คู่มือสิทธิหน้าที่ ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน นายจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน นายจ้างและลูกจ้างในงาน

เกษตรกรรม.

กระนั้น จำนวนวันดังกล่าวก็ยังถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ เช่น เดนมาร์กที่ให้วันลาโดยได้รับค่าจ้าง 10.7 เดือน เยอรมนีให้สิทธิลา 14 เดือน หรือบัลแกเรียที่ให้ลาคลอดนานถึง 1 ปี (ดูภาพที่ 14) รวมถึงเมื่อพิจารณาร่วมกับเกณฑ์อายุของเด็กที่ศูนย์เด็กเล็กในไทยส่วนใหญ่จะรับเข้าดูแลซึ่งอยู่ที่ 3 ปี (บาง

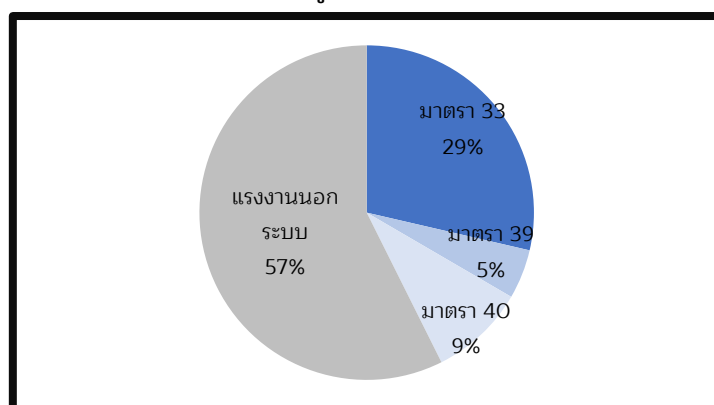
แห่งกำหนดไว้ที่อายุ 2 ปี) พบว่าช่องว่างระหว่างสิทธิลาคลอดและการส่งเด็กเข้าศูนย์เด็กเล็กของไทยนั้นกินเวลาถึง 2 ปี 9 เดือน นับเป็นช่วงเวลาอันยาวนานที่พ่อแม่ต้องรับภาระในการดูแลเด็กเอง ในหลายครอบครัวสมาชิกคนหนึ่งต้องยอมลาออกจากงานเพื่อเลี้ยงดูลูก หรือต้องส่งลูกไปให้ญาติผู้ใหญ่ที่ต่างจังหวัดเป็นผู้เลี้ยงนำมาซึ่งปัญหาครัวเรือนแห่งกลาง และเด็กอาจไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม⁴⁶

ในระดับโลก ประเด็นเรื่องสิทธิลาคลอดของแม่ในประเทศต่างๆ ได้ลงหลักปักฐานอย่างแข็งแกร่งมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 จนประเด็นซับซ้อนเชิงนโยบายขยับไปสู่การขยายสิทธิให้กับพ่อ หรือการพัฒนาสิทธิรูปแบบใหม่ให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานในโลกสมัยใหม่มากขึ้น แต่การถกเถียงเรื่องสิทธิลาคลอดของไทยยังคงหยุดนิ่งอยู่ที่ 30 ปีก่อน โดยจำกัดสิทธิให้แก่ผู้เป็นแม่เท่านั้น สำหรับแรงงานในระบบประกันสังคมมีเฉพาะแม่เท่านั้นที่ลาคลอดได้ ส่วนในระบบราชการให้สิทธิลาคลอดแก่ผู้เป็นพ่อจำนวน 15 วัน ซึ่งก็ยังห่างไกลจากระดับที่เหมาะสม

ยิ่งกว่านั้น แรงงานนอกระบบและผู้ประกันตนมาตรา 40 ซึ่งมีจำนวนกว่าร้อยละ 66 ของกำลังแรงงานทั้งหมด หรือประมาณ 25.6 ล้านคน⁴⁷ ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิแรงงาน รวมถึงสิทธิลาคลอดได้ ยกเว้นบางกลุ่ม เช่น แรงงานนอกระบบเกษตรกรรมในภาคเกษตรกรรม ที่สามารถลาคลอดได้เป็นเวลา 90 วัน⁴⁸ นั้นหมายความว่าแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานส่วนใหญ่ในสังคมจะต้องรับภาระการเลี้ยงดูเด็กด้วยตนเอง ยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านบริการสาธารณสุขที่ปัจจุบันแรงงานนอกระบบราวครึ่งเดียวเท่านั้น (ร้อยละ 53.7) ที่ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในขณะที่อีกร้อยละ 30 ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด⁴⁹

ท้ายที่สุด ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากสิทธิลาคลอดที่ไม่ทั่วถึงก็คือ ‘เด็กเล็ก’ ซึ่งอาจไม่ได้รับการดูแลอย่างเต็มที่ในช่วงเวลาที่สำคัญที่สุด สิทธิลาคลอดที่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบจึงเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายที่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะของไทยควรตั้งเป้าไปให้ถึง เพื่อช่วยให้เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีพ่อแม่เป็นแรงงานนอกระบบได้มีช่วงวัยแรกเกิดที่มีคุณภาพเสมอกันกับเด็กกลุ่มอื่นๆ

ภาพที่ 17: สัดส่วนแรงงานแต่ละประเภทของไทย จากกำลังแรงงาน 38.75 ล้านคน (ข้อมูลไตรมาสที่ 1 ปี 2564)



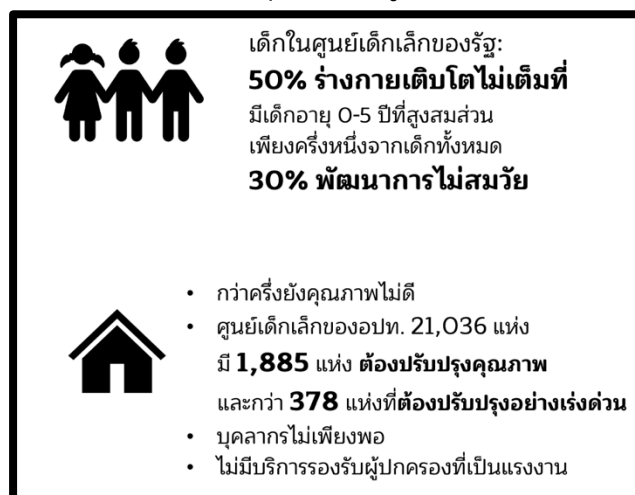
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564); สำนักงานประกันสังคม. (2564).

5.3 ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของไทย

ปัญหาเรื่องศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในประเทศไทยเป็นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพมากกว่าเรื่องการเข้าถึงบริการ จากสถิติการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปี 2560 พบว่า ร้อยละ 91 ของประชากรเด็กอายุ 3 ปี ในเขตเมืองและต่างจังหวัด สามารถเข้าถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนได้ ยิ่งกว่านั้น ในกลุ่มเด็กอายุ 4-5 ปี อัตราการเข้าถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสูงถึงร้อยละ 100 เลยทีเดียว⁵⁰ แต่หากพิจารณาในแง่การยกระดับคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของไทย ปัจจุบันคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กของรัฐส่วนใหญ่ยังอยู่เพียงระดับพอใช้ จากศูนย์เด็กเล็กทั้งหมด 21,036 แห่ง มี 1,885 แห่งที่อยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุง และกว่า 378 แห่งที่ต้องปรับปรุงอย่างเร่งด่วน⁵¹ สะท้อนว่ายังมีช่องว่างอีกมากที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้ศูนย์เด็กเล็กทุกพื้นที่สามารถดูแล บ่มเพาะ และพัฒนาทักษะการเรียนรู้ของเด็กในวัยนี้ได้ อย่างแท้จริง

ปัจจุบันการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กที่เป็นของรัฐถูกขับเคลื่อนภายใต้กลไกระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบายที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 โดยระบุเป้าหมายการพัฒนาเด็กเล็กในภาพรวม ตลอดจนกลไกการนำนโยบายมาปฏิบัติ โดยอาศัยความร่วมมือจาก 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งการจัดทำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ที่เป็นมาตรฐานกลางในการประเมินและยกระดับคุณภาพศูนย์เด็กเล็กทั่วประเทศ และสุดท้ายคือกลไกระดับท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็กของท้องถิ่นโดยตรง และมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางและโครงสร้างของศูนย์เด็กเล็กโดยเฉพาะในแง่คุณภาพในการดูแลเด็ก

ภาพที่ 18: ปัญหาด้านคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไทย



ที่มา: จงจิตต์ ฤทธิรงค์ และคณะ. (2559). *โครงการการให้บริการของศูนย์การศึกษาก่อนวัยเรียน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล*; Hfocus. <https://www.hfocus.org/content/2019/08/17607>.

ศูนย์เด็กเล็กไทยในหลายพื้นที่ยังมีปัญหาคุณภาพทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงโครงสร้าง สำหรับเชิงกระบวนการนั้นพบว่า วิธีการและความรู้ในการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กนั้นยังไม่มีคุณภาพมากพอ พัฒนาการของเด็กเล็กในศูนย์ของรัฐยังบกพร่องทั้งในด้านสุขภาพร่างกาย เด็กกว่าครึ่งมีร่างกายเติบโตไม่เต็มที่ สัดส่วนของเด็กอายุ 0-5 ปีที่สูงสมส่วนมีเพียงร้อยละ 50 เท่านั้น และในด้านการเรียนรู้ เด็กกว่าร้อยละ 30 ยังมีพัฒนาการไม่สมวัย⁵²

ส่วนปัญหาคุณภาพเชิงโครงสร้าง พบว่า ศูนย์เด็กเล็กของไทยยังขาดความพร้อมในหลายด้าน ทั้งสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดูแลและพัฒนาเด็ก อุปกรณ์การเรียนรู้ในศูนย์เด็กเล็กบางแห่งมีไม่เพียงพอต่อจำนวนเด็ก และประการสำคัญคือการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากขาดระบบพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงข้อจำกัดด้านความก้าวหน้าทางอาชีพในท้องถิ่นทำให้เกิดการย้ายงานของบุคลากรอยู่บ่อยครั้ง จนขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาและดูแลเด็กไปด้วย⁵³

ช่องว่างด้านมาตรฐานคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กที่ยังไม่ถูกเติมเต็มนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐยังลงทุนในเด็กเล็กไม่มากพอ จากเป้าหมายการลงทุนที่องค์การระหว่างประเทศแนะนำไว้ที่ร้อยละ 1 ของ GDP ปัจจุบันไทยลงทุนไปเพียงร้อยละ 0.25 ซึ่งถือว่าน้อยมากหากเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของไทยอย่างเวียดนามที่ลงทุนไปถึง ร้อยละ 0.8 และกำลังเข้าใกล้เป้าหมายการลงทุนที่ร้อยละ 1 ของการสร้างศูนย์เด็กเล็กที่มีคุณภาพ⁵⁴ (ดูภาพที่ 15)

5.4 เด็กไทยขาดแคลนพื้นที่การเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยเฉพาะในต่างจังหวัด

ระบบนิเวศการเรียนรู้ของไทยยังไม่หลากหลาย ซ้ำยังกระจุกตัวอยู่ในโรงเรียนหรือตัวเมืองที่มีเพียงเด็กฐานะดีเท่านั้นที่เข้าถึงได้ ในขณะที่องค์ความรู้ของโลกใหม่พัฒนาไปไกลกว่าตำราเรียนไทยมากแล้ว กระนั้นระบบนิเวศการเรียนรู้ของไทยก็ยังคงกระจุกอยู่ในห้องเรียนและพื้นที่การเรียนรู้แบบทางการเท่านั้น ยังขาดแคลนพื้นที่การเรียนรู้ที่ช่วยเปิดประสบการณ์และสร้างเสริมทักษะใหม่ให้กับเด็ก โดยการพัฒนาพื้นที่การเรียนรู้นอกระบบการศึกษาของไทยยังเป็นไปอย่างกระจัดกระจายภายใต้การขับเคลื่อนของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ เช่น องค์การมหาชนอย่าง อุทยานการเรียนรู้ TK Park ในสังกัดสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (สปร.) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (อพวช.) หน่วยงานของรัฐ เช่น พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และ สสส. ตลอดจนเครือข่ายเอกชนที่ทำงานด้านการเรียนรู้ เช่น พื้นที่นี้ดีจัง เล่นเปลี่ยนโลก และมูลนิธิสื่อชาวบ้าน (มะขามป้อม) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งจะเข้ามามีบทบาทผลักดันการสร้างพื้นที่ความรู้ใหม่ๆ แต่การขาดแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ก็ทำให้พื้นที่การเรียนรู้ของเด็กไทยในหลายพื้นที่ยังคงจำกัดอยู่ในห้องเรียนและขาดความหลากหลายอยู่มาก ดังจะเห็นจากตารางข้อมูลว่าปัจจุบันทั่วประเทศมีโรงเรียน 48,878 แห่งทั่วประเทศ มากกว่าจำนวนศูนย์การเรียนรู้ประเภทอื่นๆ อย่างห้องสมุดและพิพิธภัณฑสถานรวมกันถึง 60 เท่า ยังไม่รวมถึงการกระจายตัวของศูนย์เรียนรู้ที่ไม่ใช่โรงเรียนในพื้นที่ทั่วประเทศ ศูนย์การเรียนรู้นอกห้องเรียนที่ค่อนข้างมีคุณภาพและมีเนื้อหาที่หลากหลาย เช่น

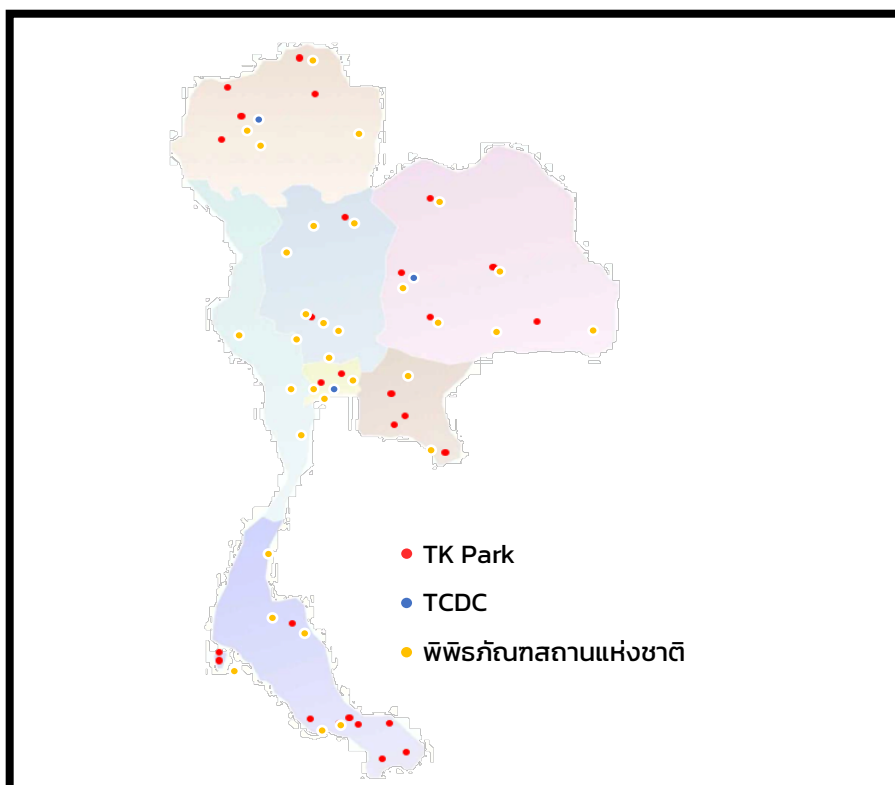
อุทยานการเรียนรู้ TK Park ศูนย์สร้างสรรค์การออกแบบ (TCDC) และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ ยังคงจำกัดอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมถึงเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น (ดูภาพที่ 19)

ตารางที่ 5: จำนวนพื้นที่การเรียนรู้แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

รูปแบบการเรียนรู้	จำนวนสถานที่ (แห่ง)
โรงเรียนในระบบ	37,981
โรงเรียนนอกระบบ	10,897
พิพิธภัณฑ์ของรัฐ	743
TK Park	28
TCDC	3

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563); TK Park. (2564); TCDC. (2564).

ภาพที่ 19: การกระจายตัวของพื้นที่การเรียนรู้นอกห้องเรียนในประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563); TK Park. (2564); TCDC. (2564).

เด็กไทยส่วนใหญ่ใช้เวลาทั้งวันไปกับโลกสี่เหลี่ยมอันคับแคบในห้องเรียน ขณะที่หลักฐานชี้ชัดว่า ความรู้แบบเดิมไม่เพียงพอต่อการเอาตัวรอดในโลกอันผันผวนนี้อีกต่อไปแล้ว หลักสูตรการศึกษาที่ตายตัว มองข้ามตัวตนและความถนัดที่หลากหลายของเด็ก อีกทั้งขาดการเติมเต็มประสบการณ์การปฏิบัติและลงมือ ทำจริง กำลังทำให้เด็กไทยไม่สามารถก้าวทันความท้าทายได้ พ้นไปถึงเวลาเลิกเรียน เด็กไทยก็ไม่มีสถานที่เล่น และเรียนรู้ตามความสนใจของตัวเองมากนัก จากงานวิจัยของกูเบิร์ตและคณะ (2563) พบว่า สถานที่ที่เด็กใช้เวลาในการทำกิจกรรมมากที่สุดคือ ห้างสรรพสินค้า, ตลาดนัด, บ้านเพื่อนและญาติ, สนามกีฬาและสนามเด็ก เล่น และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ตามลำดับ⁵⁵ สะท้อนว่าประเทศไทยยังขาดแคลนพื้นที่สาธารณะที่ช่วยสร้าง เสริมประสบการณ์หรือทักษะนอกห้องเรียนให้แก่เด็กอยู่อีกมาก

5.5 เด็กไทยยังไม่ได้รับหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน ถูกจำกัดพื้นที่แสดงออกทางความคิด และยังมี เด็กไร้สัญชาติที่ไร้สิทธิอีกจำนวนมาก

นโยบายเด็กและครอบครัวทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญอย่างมากกับการส่งเสริมสิทธิเด็กและผลักดันให้ เด็กเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย เมื่อเด็กและเยาวชนคือตัวแทนของความหวังและอนาคต หลาย ประเทศต่างผลักดันให้พวกเขาได้ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมและเปลี่ยนแปลงโลกในแบบที่ พวกเขาต้องการ ทั้งการยืนยันในสิทธิพื้นฐานของเด็ก อย่างการบรรจุสิทธิเด็กในฐานะพลเมืองในกฎหมาย ดังเช่นกรณีของสวีเดน ซึ่งสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่าผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญและมองว่าเด็กทุกคนเป็น พลเมืองที่มีศักยภาพและมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการกำหนดชีวิตตนเอง พร้อมร่วมออกแบบสังคมที่พวกเขาอยู่ อย่างไรก็ดี ทิศทางนโยบายส่วนนี้ของไทยกลับกำลังเดินสวนทางกับโลก เพราะเด็กไทยยังไม่มีสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐาน ขาดพื้นที่แสดงพลัง ซ้ำยังถูกคุกคามจากการแสดงออกทางความคิดในประเด็นการเมืองและสังคม

การใช้ความรุนแรงกับเด็กและเยาวชนทั้งในครอบครัวและสถานศึกษายังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ปรากฏ อยู่ในสังคมไทย แม้จะมีหลายฝ่ายพยายามหาทางออกและป้องกันการเกิดคดีความรุนแรงต่อเด็กมาเป็น เวลานาน โดยในปี 2563 พบว่าเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงที่กระทำต่อเด็กมากถึง 1,400 คดี⁵⁶ ซึ่งดูเหมือนว่า มาตรการลือคดาวันอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ทำให้สมาชิกครอบครัวต้องใช้ชีวิตอยู่ ร่วมกันในบ้านมากขึ้นจะส่งผลให้สถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

ส่วนในประเด็นเสรีภาพการแสดงออกของเด็ก พบว่า พื้นที่ที่ควรเปิดให้เด็กได้มีส่วนร่วมขับเคลื่อนการ เปลี่ยนแปลงในสังคมอย่างเป็นรูปธรรมอย่าง ‘สภาเด็กและเยาวชน’ นั้นก็ยังมีปัญหาในเชิงโครงสร้างและ กระบวนการทำงาน รวมถึงอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินงานที่มีอยู่อย่างจำกัด จนยากที่เด็กและเยาวชน จะสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เห็นผลได้ ปัจจุบันสภาเด็กและเยาวชนที่มีอยู่ 8,780 แห่งทั่วประเทศ ได้รับ งบประมาณสนับสนุนเฉลี่ยเพียงแห่งละ 18,355 บาทต่อปี ซึ่งแน่นอนว่าจำนวนเงินดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการ ทำกิจกรรมที่เด็กต้องการได้เลย อีกทั้งกระบวนการคัดเลือก ‘เด็ก’ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนรุ่นเดียวกัน ในสภาเด็กฯ ก็ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากพอ ในหลายพื้นที่ใช้วิธีการให้ครูเป็นผู้สรรหาเด็กในโรงเรียน มาทำหน้าที่คณะกรรมการ โดยไม่ได้ผ่านการลงคะแนนเสียงจากกลุ่มเด็กด้วยตัวเอง ซึ่งส่งผลสืบเนื่องให้

กระบวนการทำงานและประเด็นที่สภาเด็กฯ นำเสนอนั้นไม่สามารถสะท้อนความต้องการของเด็กได้อย่างแท้จริง หรืออาจไม่ได้รับความสนใจจากเด็กคนอื่นๆ ด้วยซ้ำ

พื้นที่ในการแสดงออกทางความคิดของเด็กยิ่งจำกัดขึ้นอีก เมื่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิเสรีภาพของเด็กที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปีที่ผ่านมาทวีความรุนแรงและกว้างขวางมากขึ้น แม้สิ่งที่เด็กเหล่านี้เรียกร้องจะเป็นหลักการและคุณค่าพื้นฐานที่ทุกสังคมควรส่งมอบให้กับพวกเขาโดยปราศจากข้อสงสัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักประชาธิปไตย การเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง ระบบการศึกษาที่เท่าเทียมและมีคุณภาพ และกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม แต่นอกจากจะไม่ได้รับการตอบสนองแล้ว เด็กเหล่านี้ยังถูกปิดกั้นหนทางการแสดงความคิดเห็น ถูกดำเนินคดี และมีการใช้ความรุนแรงเพื่อสลายการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่การชุมนุมในปี 2563 จนถึงขณะนี้ มีเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีจากการแสดงออกและชุมนุมทางการเมืองมากถึง 270 คน โดยเด็กอายุต่ำที่สุดที่ถูกดำเนินคดีมีอายุเพียง 12 ปีเท่านั้น⁵⁷ จำนวนเด็กที่ถูกดำเนินคดียังพุ่งสูงขึ้นเป็นเท่าตัวในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน 2564 ที่เกิดการปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ชุมนุมที่เป็นเยาวชนถี่ขึ้น ส่งผลให้มีเด็กและเยาวชนบาดเจ็บในพื้นที่ชุมนุมกว่า 50 คน ยังไม่รวมถึงการคุกคามในช่องทางออนไลน์ อย่างการรวบรวมรายชื่อเด็กที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองและส่งให้โรงเรียนตรวจสอบซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิเด็กอย่างรุนแรง⁵⁸ หากสังคมไทยยังเลือกใช้ความรุนแรงเพื่อกดปราบความคิดของเด็กและไม่เปิดพื้นที่ให้เด็กเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ก็เป็นที่น่ากังวลว่าความขัดแย้งในสังคมจะยิ่งบานปลายไม่จบสิ้น พร้อมกับการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของเยาวชนมากขึ้นเรื่อยๆ

ภาพที่ 20: เด็กไทยยังไม่ได้รับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว. (2563). สถิติเหตุการณ์ความรุนแรงที่กระทำต่อเด็ก; ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2565). สถิติเยาวชนถูกดำเนินคดีจากการแสดงออกและการชุมนุม ปี 2563-2565.

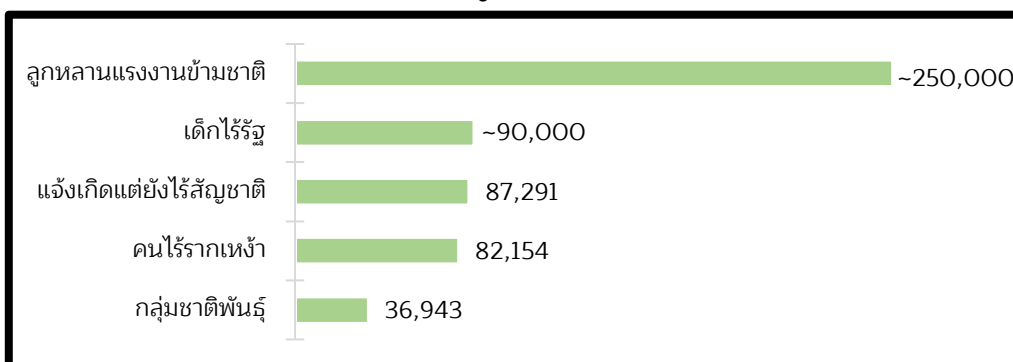
ประเด็นสิทธิและการมีส่วนร่วมทางของเด็กไทยในเวลานี้ นับเป็นประเด็นนโยบายสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยในปัจจุบัน กองคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่หลักในการเฝ้าระวัง ให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหากลุ่มเด็กที่อยู่ในภาวะเสี่ยง เผชิญความรุนแรงในครอบครัว หรือถูกทอดทิ้ง รวมถึงเป็นองค์กรผู้สนับสนุนการทำงานของสภาเด็กและเยาวชนที่ควรเป็นช่องทางให้เด็กรุ่นใหม่มีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นในประเด็นที่กระทบกับพวกเขา ส่วนประเด็นเด็กถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการแสดงออกทางการเมืองก็ควรอยู่ในการดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีคณะทำงานเพื่อตรวจสอบกรณีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การถูกละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ ของเด็กไทยในเวลานี้กลับรุนแรงขึ้นและเป็นไปอย่างกว้างขวาง สะท้อนว่าการทำหน้าที่คุ้มครองและรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญในด้านสิทธิพื้นฐานของเด็ก คือ นโยบายเด็กและครอบครัวแทบทั้งหมดยังไม่ไปถึงเด็กไร้สัญชาติกว่า 500,000 คนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ในจำนวนนี้ยังรวมถึงลูกหลานแรงงานข้ามชาติ เด็กไร้รัฐ และกลุ่มชาติพันธุ์อีกจำนวนมาก

การไม่ได้รับสิทธิพื้นฐานใดๆ ย่อมหมายถึงการไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานด้วย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สุขภาพ และความคุ้มครองทางสังคม การเข้าไม่ถึงสิทธิและไม่ได้รับการคุ้มครองทำให้เด็กเหล่านี้ตกอยู่ในความเสี่ยงหลายประการ ทั้งการไม่ได้รับการยอมรับในอัตลักษณ์ ถูกเลือกปฏิบัติ สูญเสียโอกาสในชีวิต และอาจถูกบังคับให้กลายเป็นแรงงานเด็กอีกด้วย

หากรัฐบาลมีนโยบายที่ดีและการบริหารจัดการที่ดี เด็กกลุ่มนี้มีศักยภาพที่จะเป็นกำลังหลักให้กับประเทศได้ท่ามกลางวิกฤตการณ์ขาดแคลนแรงงาน มิควรถูกมองเป็นปัญหาทางสังคมเหมือนเป็นสิ่งปนเปื้อนสังคมไทย จนถูกผลักออกจากสังคมไปอย่างน่าเสียดายโอกาส

ภาพที่ 21: จำนวนเด็กไร้สัญชาติประเภทต่างๆ ในประเทศไทย



ที่มา: UNICEF. (2564). *ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น: 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย.*

6. ข้อเสนอแนะในการขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคตของเด็กไทย

ในประเทศที่ได้รับการยกย่องว่าเด็กทุกคนสามารถเติบโตใหญ่เต็มศักยภาพอย่างมีคุณภาพ หัวใจสำคัญของกระบวนการนโยบายด้านเด็กและครอบครัวล้วนมุ่งไปยังการสร้างโอกาสแห่งการเติบโตอย่างมีคุณภาพที่เสมอหน้าสำหรับเด็กทุกคน ไม่ว่าจะเป็นมิติของการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจ การได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมจากพ่อแม่ บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การศึกษาเรียนรู้ที่มีคุณภาพทั้งในและนอกห้องเรียน การเคารพสิทธิเด็ก ตลอดจนการเปิดพื้นที่ให้เด็กได้มีกิจกรรมและส่วนร่วมในการขับเคลื่อนสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบนิเวศการพัฒนาเด็กที่มีคุณภาพเท่านั้น นโยบายเด็กและครอบครัวของรัฐมีความสำคัญในการปรับระบบนิเวศการพัฒนาเด็ก ทั้งครอบครัว โรงเรียน แหล่งเรียนรู้ รัฐ ชุมชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ให้ทำงานประสานกันอย่างเหมาะสม โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อการพัฒนาเด็กให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่แต่ละคนได้เลือกเอง

ที่ผ่านมา นโยบายเด็กและครอบครัวของประเทศไทยยังมีช่องว่างตามหลังแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากลอยู่มากบนเส้นทางนโยบายในโลกใหม่ อีกทั้งยังไม่อาจสร้างผลลัพธ์ที่ดีพอ การดำเนินนโยบายยังขาดพร่องทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรให้เพียงพอ ความทั่วถึงและเป็นธรรม และกระบวนการให้เด็กมีส่วนร่วมตัดสินใจ นอกจากนี้ การประเมินผลการดำเนินงานด้านเด็กและครอบครัวยังทำได้ยาก เพราะขาดฐานข้อมูลที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เมื่อต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายในโลกใหม่ เด็กจึงอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะสูญเสียโอกาสที่พึงได้รับ และไม่สามารถเติบโตและพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพของตัวเอง

คำถามคือ ในโลกใหม่ ภายใต้ความท้าทายใหม่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในแวดวงนโยบายสาธารณะด้านเด็กและครอบครัวต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ เกี่ยวกับนโยบายเด็กและครอบครัวอย่างไร เรื่องนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะนโยบายเด็กและครอบครัวคือการสร้างอนาคตของเด็กทั้งชีวิต คือการเตรียมเด็กให้พร้อมเผชิญหน้าและรับมือกับความท้าทายในโลกใหม่ และเมื่อเด็กเป็นผู้สร้างและกำหนดชะตาอนาคตของสังคม นโยบายเด็กและครอบครัวก็คือนโยบายลงทุนสร้างอนาคตของสังคมด้วยนั่นเอง

6.1 กำหนดพื้นที่ปฏิรูปนโยบายด้วยหลัก triple-A

ในปฏิบัติการลดช่องว่างเชิงนโยบายระหว่างสิ่งที่เป็นอย่างจริงกับสิ่งที่ตั้งเป้าหมาย ต้องเริ่มด้วยการหาพื้นที่แห่งการเปลี่ยนแปลง (change space) หรือพื้นที่ปฏิรูปนโยบาย (policy reform space) สำหรับนโยบายแต่ละเรื่องที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น

หลัก triple-A เป็นส่วนหนึ่งของแนวทาง PDIA (Problem Driven Iterative Adaptation) ซึ่งนำเสนอโดยศูนย์วิจัย Building State Capability (BSC), Center for International Development (CID), Harvard University⁵⁹ แนวทาง PDIA เป็นกระบวนการระดมทีมเพื่อแก้ปัญหาซับซ้อนอย่างเป็นพลวัต โดยแตกปัญหาให้ถึงรากเหง้าของสาเหตุ กำหนดจุดตั้งต้นของการแก้ปัญหา ค้นหาคำตอบหลากหลายที่เป็นไปได้ ลงมือทำ สะท้อนบทเรียนจากปฏิบัติการด้วยหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ ปรับเปลี่ยนอย่างมีพลวัตและทันการ

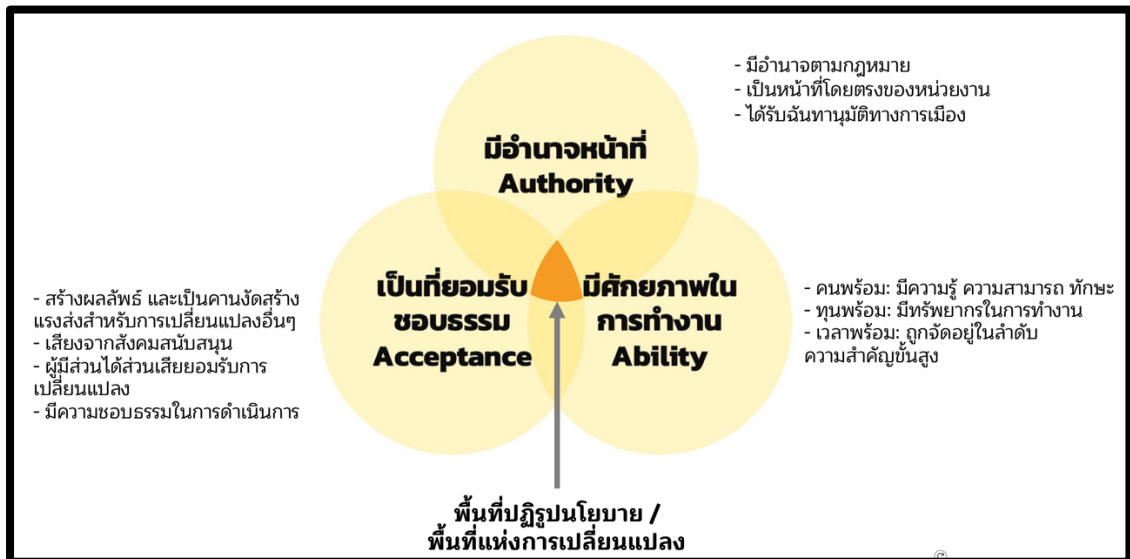
และลงมือทำใหม่ พร้อมกับขยายความร่วมมือ เพื่อให้การปฏิรูปสำเร็จได้ เป็นที่ยอมรับ และมีความหมาย เมื่อการปฏิรูปสำเร็จก็หาวิธีการขยายผลให้กว้างขวางต่อไป

หลัก triple-A เป็นหลักคิดสำคัญในการกำหนดจุดตั้งต้นของการแก้ปัญหา เพื่อแสวงหาพื้นที่แห่งการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปให้ดีขึ้น โดยคำนึงถึงปัจจัย 3 ประการ (3As) คือ Acceptance (การเป็นที่ยอมรับ/ความชอบธรรม), Authority (อำนาจหน้าที่) และ Ability (ศักยภาพในการทำงาน) ทั้งนี้ พื้นที่แห่งการเปลี่ยนแปลงหรือพื้นที่ปฏิรูปนโยบายคือ จุดนัดพบที่ triple-A มาเจอกัน หรือพื้นที่ที่วงกลมทั้งสามวงซ้อนทับกันนั่นเอง

ในปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาลดช่องว่างเชิงนโยบายนั้น หากเป็นนโยบายที่หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่พร้อม (มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน ได้รับฉันทานุมัติทางการเมือง) ได้รับการยอมรับ (เสี่ยงจากสังคมสนับสนุน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับการเปลี่ยนแปลง มีความชอบธรรมในการดำเนินการ) และมีศักยภาพในการจัดการ (คนพร้อม-มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ, ทุนพร้อม-มีทรัพยากรในการทำงาน, เวลาพร้อม) ย่อมมีพื้นที่ในการปฏิรูปเชิงนโยบายสูง โอกาสสำเร็จก็จะมีมาก

หลัก triple-A เสนอว่า ถ้าต้องการขยายพื้นที่ปฏิรูป จำเป็นต้องขยายความยอมรับและความชอบธรรมในสังคม ขยายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จำเป็น และขยายศักยภาพในการดำเนินการ ทั้งความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทรัพยากรต่างๆ ทั้งเงิน คน และเวลา

ภาพที่ 22: หลัก triple-A



ที่มา: Building State Capability at Harvard. (2018). *PDI Toolkit: A DIY Approach to Solving Complex Problems*. Center for International Development, Harvard University.

สำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สสส. (ต่อไปจะเรียก สำนักฯ) ควรดำเนินการแสวงหาพื้นที่ปฏิรูปเชิงนโยบายต่างๆ ที่เห็นว่าเป็นจุดตั้งต้นหรือจุดคานงัดสำคัญของการแก้ปัญหาด้านเด็กและเยาวชน โดยพิจารณาหลัก triple-A

Authority: การพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการถือเป็นเรื่องหลักอันดับแรกของหน่วยงานภาครัฐว่าจะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามระเบียบขององค์กรในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ได้อย่างไร หรือในเป้าหมายที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานอื่นร่วมด้วย จะแสวงหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างไร คำถามสำคัญคือ บทบาทที่ควรจะเป็นของสำนักฯ ในการขับเคลื่อนนโยบายแต่ละชุดควรจัดวางตัวเองอยู่ตรงไหน และทำงานร่วมกับใคร อย่างไร

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ถือเป็นกฎหมายที่ให้ความยืดหยุ่นด้านประเด็นการดำเนินงานค่อนข้างมาก เช่น การนิยาม “การสร้างเสริมสุขภาพ” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของ สสส. ให้สามารถครอบคลุมทั้งสุขภาวะทางกาย สุขภาวะทางจิต และสุขภาวะทางสังคม ทางสำนักฯ และ สสส. จึงสามารถตั้งโจทย์การทำงานได้ครอบคลุมกว้างขวาง และยืดหยุ่นตามสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของไทยและโลกได้ ส่วนการทำงานจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ Ability หรือศักยภาพในการทำงานขององค์กร โดยเฉพาะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ สสส. ประเด็นนี้ผูกโยงกับระบบบริหารจัดการและการกำกับดูแล (governance) ขององค์กรอย่างสำคัญ และอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนและการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ กลไกการทำงานและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เป็นต้น รวมทั้งการปฏิรูปโครงสร้าง รูปแบบ และกฎกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กรอีกด้วย

ในโลกยุคใหม่ที่ปัญหาที่มีความท้าทายและซับซ้อน เป็นการยากที่ สสส. และสำนักฯ จะสามารถแก้ปัญหาด้านเด็กและครอบครัวที่สำคัญได้สำเร็จเพียงลำพัง ด้วยเหตุนี้ สสส. และสำนักฯ ควรต่อยอดจุดแข็งในการทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือให้กว้างขวางและมีทิศทางร่วมกันยิ่งขึ้น โดยอาจขยายภาคีสุขภาพให้ไปถึงบริษัทเอกชน ซึ่งมีส่วนเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่สำคัญต่อพัฒนาการเด็กและเยาวชนในทางตรงและทางอ้อม อาทิ บริษัทด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของเด็กเยาวชน และบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีส่วนช่วยพัฒนาพื้นที่เล่นและเรียนรู้ นอกจากนี้ บริษัทขนาดใหญ่ของไทยหลายแห่งยังมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม หรือ CSR ที่ยังไม่ได้ประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ หรือยังไม่เชื่อมต่อเป็นการขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ ทาง สสส. และสำนักฯ สามารถเสนอตัวเข้าร่วมเป็นผู้วางทิศทาง หรือร่วมทุนในโครงการของเอกชนที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนเป็นแพลตฟอร์มทางเลือกสำหรับการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่สอดประสานกันขององค์กรต่างๆ และเชื่อมต่อกับทิศทางของ สสส. เองด้วย ในแนวทางนี้อาจต้องมีการปรับปรุงกฎหมายบางประการเพื่อให้ดำเนินงานได้คล่องตัว เช่น สามารถรับเงินบริจาค หรือมีกลไกที่ช่วยให้ดำเนินโครงการลงทุนสำคัญๆ ได้ เป็นต้น

สำนักฯ ไม่ควรยึดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ในองค์กรอย่างตายตัวราวกับเป็นคัมภีร์ศักดิ์สิทธิ์ที่มีอาจเปลี่ยนแปลงได้ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายของโลกใหม่ การทบทวนและตั้งคำถามถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักฯ รวมถึง สสส. เอง ทั้งอำนาจหน้าที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและ

ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสิ่งที่สมควรต้องทำเป็นระยะๆ หากพบว่ากฎหมาย ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติใดไม่สามารถตอบโจทย์การทำงานในโลกใหม่ได้ การขับเคลื่อนเพื่อปรับเปลี่ยนกฎกติกาและวิธีปฏิบัติเหล่านั้นก็เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขปรับปรุง

Acceptance: นโยบายที่ดีจะต้องสร้างผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงต่อปัญหาที่เด็กและครอบครัวเผชิญอยู่ โดยเฉพาะนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้ ควรเป็นนโยบายที่เมื่อดำเนินการแล้ว จะสร้างแรงส่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตามมา

ในกระบวนการนโยบายที่สำนึกๆ มีส่วนร่วมควรคำนึงถึงการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะการประเมินว่าสังคมยอมรับแนวทางของนโยบายหรือไม่ องค์กรมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายต่างๆ หรือไม่ เพียงใด ในอีกด้านหนึ่ง สำนึกๆ จะสร้างการยอมรับและแสวงหาแรงสนับสนุนจากสังคมในการออกแบบและผลักดันนโยบายต่างๆ อย่างไร ในแง่นี้ การสื่อสารกับสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ การทำงานร่วมกับผู้มีอำนาจในภาครัฐ เช่น ผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เพียงเท่านั้นยากที่จะขยายพื้นที่ปฏิรูปได้สำเร็จ

ที่ผ่านมา สสส. มุ่งเน้นดำเนินงานเรื่องปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพกายเป็นหลัก เช่น การรณรงค์ให้เลิกบริโภคสุราและบุหรี่ โดยใช้การโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางจนเป็นภาพจำขององค์กร และถือเป็นแผนงานหลักในเชิงประเด็นที่ได้รับงบประมาณสูงมากเทียบกับประเด็นอื่น⁶⁰ แต่ในโลกยุคใหม่ที่ความท้าทายต่อสังคมไทยมีโฉมหน้าเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ 20 ปีที่แล้วอย่างมาก สสส. ควรต้องให้ความสำคัญกับการ ‘คิดใหม่’ เพื่อปรับทิศทางการดำเนินงานและการเปลี่ยนน้ำหนักรายงานสำคัญในเชิงประเด็นใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทใหม่มากยิ่งขึ้น

ในด้านการสื่อสารสาธารณะ สสส. ควรพิจารณาทบทวนแนวทางการดำเนินงานในลักษณะรณรงค์ป้องปราม เปลี่ยนเป็นแนวทางการสร้างความรู้พื้นฐานทางสุขภาพ (Health Literacy) เพื่อช่วยยกระดับการตัดสินใจของประชาชนในโลกที่เต็มไปด้วยข่าวลวง (fake news) และข้อมูลบิดเบือน (disinformation) จำนวนมาก ตามแนวโน้มการดำเนินงานด้านสุขภาพของโลก ตัวอย่างหนึ่งที่ต้องทบทวนคือแนวทางการสื่อสารด้วยท่าทีตัดสินพิพากษาแบบขาว-ดำ (เช่น ตัวอย่างการรณรงค์หรือการให้สัมภาษณ์เรื่องแอลกอฮอล์หรือบุหรี่ในหลายวาระ หรือทำที่เรื่องเด็กติดเกมในปัจจุบัน) หรือระมัดระวังเรื่องการลดรูปความซับซ้อนทางสังคมจนกลายเป็นแคมเปญที่ทำให้หลายฝ่ายวิจารณ์ได้ว่าตื้นเขิน (เช่น จน-เครียด-กินเหล้า) ซึ่งแนวทางและท่าทีในอดีตส่งผลลบในการสร้างการยอมรับในสังคมวงกว้างและการขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพในด้านอื่นที่สำคัญในบริบทปัจจุบันและอนาคต โดย สสส. ควรหันมาเน้นการเสนอข้อมูลที่หลากหลายและทันสมัยเพื่อยกระดับความรู้ สร้างความเข้าใจ และให้ประชาชนตัดสินใจภายใต้บริบทและเงื่อนไขของตนเอง รวมถึงการสร้างพื้นที่การรวมกลุ่มทางสังคมอื่นๆ อย่างกว้างขวาง เข้าถึงได้สะดวก เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มภาคีเครือข่ายและประชาชนทั่วไป

Ability: สำนึกๆ ต้องมุ่งพัฒนาศักยภาพของตนเองและเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สสส. ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและติดตามการดำเนินโครงการ ควรมีการติดตามความรู้ด้านนโยบายเด็กและเยาวชนในระดับแนวหน้าของไทยและโลกอยู่เสมอ ควรมีความสามารถในการบริหาร

จัดการความสัมพันธ์ในระดับสูง และอาจต้องมีบุคลากรที่มีพื้นฐานทางสถิติที่ดี เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและติดตาม ประเมินงานได้แม่นยำยิ่งขึ้น

ภาคีเครือข่ายที่ทำงานร่วมกับสำนักฯ หรือ สสส. ถือเป็นทรัพยากรที่ขยายศักยภาพในการดำเนินงาน ของ สสส. ด้วย การขยายแนวร่วมความร่วมมือทั้งในมิติพื้นที่ ประเด็น หรือกระทั่งไปสู่ภาคธุรกิจเอกชนที่ยัง ทำงานร่วมกันไม่มาก จะช่วยเติมเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้สามารถหยิบใช้ได้ตรงต่อสภาพปัญหามากยิ่งขึ้น

ในภาพรวม การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจะต้องมีฐานความยอมรับจากประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่สถานการณ์ทางการเมืองไทยทวีความแหลมคมขึ้นทุกขณะ องค์กรที่ทำงานด้าน เด็กที่จะได้รับความยอมรับในอนาคตจึงไม่ใช่องค์กรที่ทำงานเชิงรับรอให้เด็กเป็นผู้เข้าหา แต่ควรเพิ่ม กระบวนการเชิงรุก ผ่านการสื่อสารกับเด็กโดยตรง ลงพื้นที่ไปทำความเข้าใจ รับฟังเสียงเรียกร้อง และทำงาน กับพวกเขาให้มากขึ้น โดยต้องเปิดใจกว้างและร่วมทำงานกับภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย

การที่องค์กรมีความชอบธรรมและได้รับการยอมรับจากสังคมยังจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงปัจจัยด้าน Authority หรืออำนาจหน้าที่ขององค์กร เพราะเมื่อสังคมเห็นถึงความสำคัญของ สสส. ในบทบาทใหม่ที่ สอดคล้องกับสภาพปัญหาสังคม ก็จะเป็นแรงสนับสนุน สสส. และสำนักฯ ให้สามารถเดินหน้าผลักดันนโยบาย ต่างๆ ได้ นอกจากนี้ การดำเนินงานในมิติใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องขยายภาคีเครือข่ายให้กว้างขวางและ หลากหลาย ก็จะส่งผลช่วยยกระดับด้าน Ability ในการทำงานของสำนักฯ และ สสส. อีกทางหนึ่ง

6.2 สำนักฯ กับการขับเคลื่อนขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่ออนาคตของเด็กไทย

คณะทำงานเสนอว่า สำนักฯ สามารถขยายพื้นที่ปฏิรูปสำหรับการพัฒนานโยบายและโครงการเพื่อ เด็กและครอบครัวในประเทศไทยได้อีกมาก โดยสำนักฯ ควรมีเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อ “เติมเต็มระบบ นิเวศการพัฒนาเด็ก ให้เด็กได้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพ เท่าทันโลกศตวรรษที่ 21” โดยขับเคลื่อนนโยบายใน 3 เสาหลัก และ 1 ฐานราก กล่าวคือ

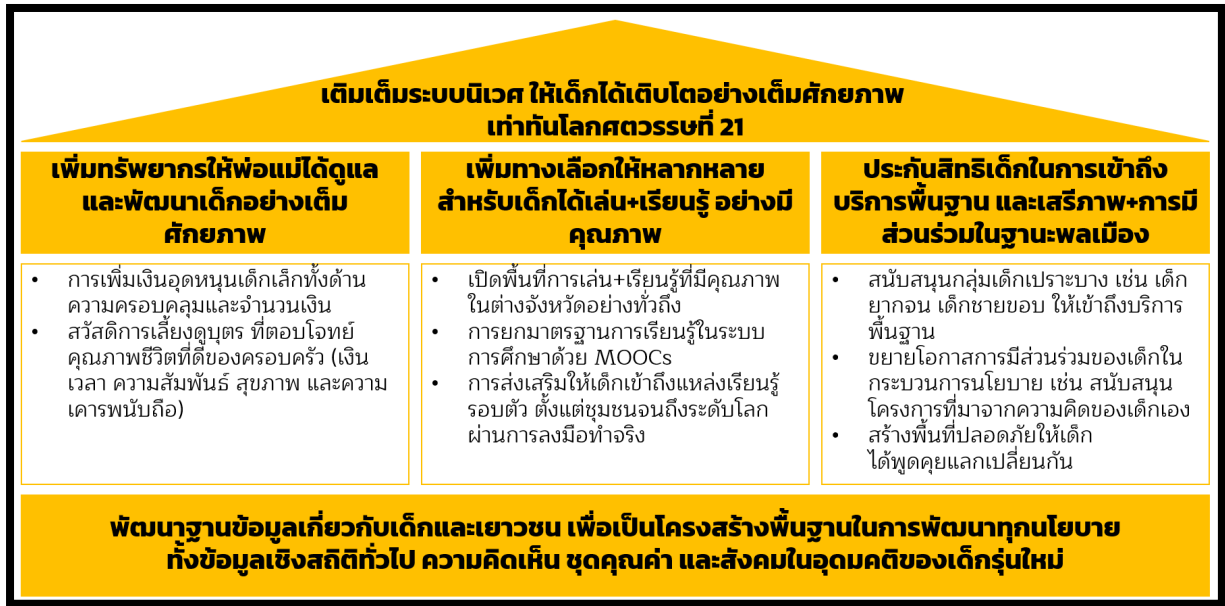
เสาหลักที่ 1: การเพิ่มทรัพยากรให้พ่อแม่ได้ดูแลและพัฒนาเด็กอย่างเต็มศักยภาพ

เสาหลักที่ 2: เพิ่มทางเลือกให้หลากหลาย สำหรับเด็กได้เล่นและเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ

เสาหลักที่ 3: ประกันสิทธิเด็กในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง

ฐานราก: การพัฒนาฐานข้อมูลและฐานความรู้เกี่ยวกับเด็กและครอบครัว เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ในการพัฒนา

ภาพที่ 23: พื้นที่ปฏิรูป (reform space) ของนโยบายเด็กและครอบครัวเพื่ออนาคต



ที่มา: การประเมินของคณะทำงาน

ที่ผ่านมา สำนักฯ มีแนวคิดหรือได้ดำเนินโครงการเกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้อยู่แล้วไม่น้อย แต่มีความต้องการขับเคลื่อนเพื่อสร้างผลลัพธ์ในวงกว้างยิ่งขึ้น คณะทำงานจึงได้นำแนวคิดระดับขั้นความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย⁶¹ มาใช้ประเมินการดำเนินโครงการของสำนักฯ (ดูภาพที่ 24) เพื่อระบุแนวทางการขับเคลื่อนที่เหมาะสมในแต่ละระดับ

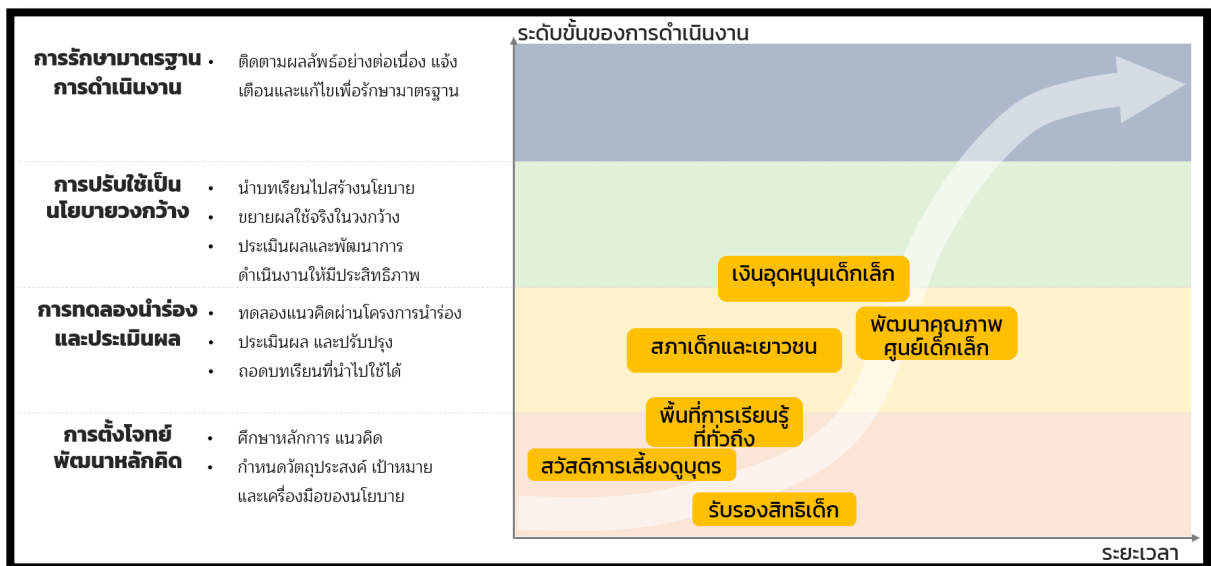
แนวคิดระดับขั้นความสำเร็จนี้ริเริ่มมาจากการนำนวัตกรรมใหม่เข้าไปดำเนินงานในธุรกิจ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติเดิมไปสู่วิธีการทำงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจะต้องมีการทดสอบและขยายผลเพื่อแก้ปัญหาข้อผิดพลาดของระบบใหม่และแรงต้านจากผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินงานของ สสส. โดยรวม การดำเนินนโยบายประกอบด้วย 4 ชั้น ดังนี้

1. **การตั้งโจทย์และพัฒนาหลักคิด:** ศึกษาหลักการ แนวคิด รวมทั้งกำหนดเป้าหมาย และเครื่องมือที่จะนำมาใช้ดำเนินนโยบาย
2. **การทดลองนำร่องและประเมินผล:** นำแนวคิดที่ศึกษามาทดลองผ่านโครงการนำร่อง ประเมินผล และถอดบทเรียนจากการนำร่องเพื่อปรับปรุงนโยบาย
3. **การปรับใช้เป็นนโยบายวงกว้าง:** สร้างนโยบายและขยายผลใช้จริง ประเมินผลและพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน
4. **การรักษามาตรฐานการดำเนินงาน:** ติดตามผลลัพธ์ของนโยบายอย่างต่อเนื่อง และปรับปรุงส่วนที่มีปัญหาเพื่อรักษามาตรฐานของการดำเนินงาน

แม้ว่าสำนักฯ ได้ดำเนินโครงการเพื่อตอบโจทย์ 3 เสาหลักนี้แล้ว แต่เมื่อพิจารณาตามขั้นของการดำเนินนโยบายแล้ว จะพบว่าการทำงานส่วนใหญ่ยังเป็นขั้นตอนของการทดสอบแนวคิด การทำโครงการ

นำร่องและการประเมินผล เช่น โครงการสภาเด็กและเยาวชนต้นแบบระดับตำบล ที่เกิดโครงการนำร่องแล้วในหลายพื้นที่ แต่ยังมีข้อจำกัดทั้งเชิงโครงสร้างและงบประมาณการดำเนินงานอยู่ ทำให้ยังไม่สามารถขยายผลเป็นนโยบายที่ใช้จริงได้ หรือโครงการเงินอุดหนุนเด็กเล็ก ที่มีความพร้อมในเกือบทุกด้านทั้งองค์ความรู้ของผู้ปฏิบัติใช้นโยบาย ทรัพยากร และประสบการณ์ในการขับเคลื่อนมาเป็นระยะเวลานาน แต่ยังคงขาดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและแรงสนับสนุนจากสังคมมากพอที่จะทำให้การผลักดันยกระดับนโยบายเป็นจริงได้ ในมุมมองระดับขั้นความสำเร็จของนโยบาย โครงการเหล่านี้ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบาย ก่อนเกิดการปรับใช้ในวงกว้าง (broad deployment) และการรักษามาตรฐานการดำเนินงาน การดำเนินนโยบายลักษณะแทรกแซง (แม้ว่าจะไม่ได้ลงมือทำด้วยตนเอง) ที่ดียังควรสร้างผลลัพธ์ที่ต้องการได้และมีความยั่งยืนมากพอที่ตัวนโยบายนั้นหมดความจำเป็นลงในที่สุด

ภาพที่ 24: ระดับขั้นความสำเร็จของการดำเนินนโยบายของสำนักฯ



ที่มา: การประเมินของคณะทำงาน ต่อยอดจากแนวคิด Deployment Wave โดย Six Sigma Global Institute

เสาหลักที่ 1: การเพิ่มทรัพยากรให้พ่อแม่ได้ดูแลและพัฒนาเด็กอย่างเต็มศักยภาพ

(1) พื้นที่ปฏิรูปนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด

การเพิ่มทรัพยากรเพื่อการเลี้ยงดูเด็กเป็นเงื่อนไขจำเป็น เพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูและพัฒนาอย่างเต็มที่ตั้งแต่แรกเกิด เด็กส่วนใหญ่ของไทยเกิดในครอบครัวที่มีฐานะทางการเงินที่ไม่มั่นคง ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายด้านตามมา เช่น พ่อแม่ต้องรีบกลับไปทำงาน ลูกไม่ได้กินนมแม่และไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างเต็มที่ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพด้อยกว่า การต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อช่วยครอบครัวหารายได้ เป็นต้น นโยบายที่เพิ่มทรัพยากรให้พ่อแม่ ทั้งเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดและสวัสดิการเลี้ยงดูบุตรที่ตอบโจทย์คุณภาพชีวิตที่ดีของครอบครัว จึงเป็นเรื่องที่สำนักฯ ควรผลักดันต่อจากโครงการที่เคยริเริ่มไว้

ที่ผ่านมา สำนักฯ ได้ดำเนินการประเมินโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ร่วมกับ UNICEF และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) พบว่าเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนนั้นมีพัฒนาการที่ดีกว่าจริง หากแต่ยังมีเด็กในครัวเรือนด้อยโอกาสจำนวนมากถึงร้อยละ 30 ที่ยังตกหล่น และเงินช่วยเหลือจำนวน 600 บาทต่อเดือน ยังเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเส้นความยากจนของไทยยังอยู่ที่ 2,762 บาท/คน/เดือน ในปี พ.ศ. 2564 ดังนั้น นโยบายขยายความครอบคลุมและการเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนให้เพียงพอควรได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่อง ผ่านการทำความเข้าใจกับสังคมให้เกิดการผลักดันวาระในเชิงการเมืองต่อไป

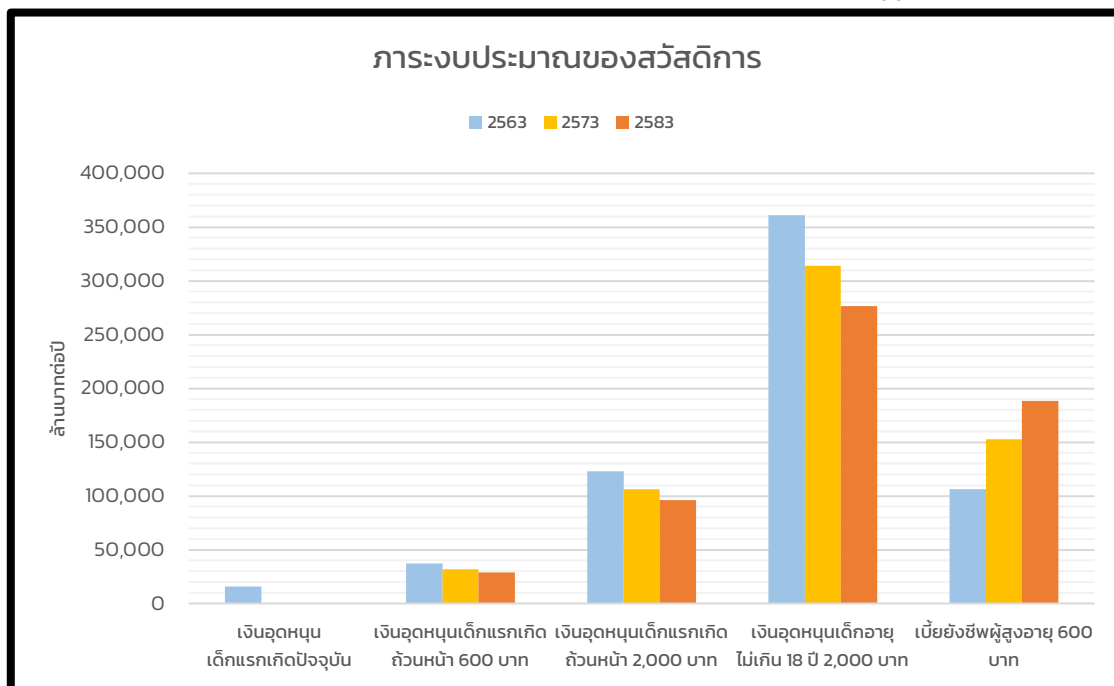
การประเมินผลของสำนักฯ เป็นฐานความรู้สำคัญเพื่อสร้างความเข้าใจต่อข้อเสนอนโยบายสำหรับคนหลากหลายกลุ่ม เพื่อตอบโจทย์ข้อกังวลต่าง ๆ เช่น การดำเนินนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในรูปแบบเฉพาะเจาะจงจะทำให้เด็กในครอบครัวด้อยโอกาสตกหล่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าจะมีการกำหนดเกณฑ์ที่ดีเพียงใดก็ตาม เนื่องจากยังขาดฐานข้อมูลรายได้ครัวเรือนที่ครอบคลุมคนจำนวนมาก นโยบายดังกล่าวควรต้องปรับเปลี่ยนเป็นนโยบายแบบถ้วนหน้า เพื่อให้การช่วยเหลือเด็กยากจนไม่ตกหล่น

ชุดข้อมูลการประเมินของสำนักฯ สามารถสร้างการยอมรับ (Acceptance) ในสังคมสำหรับนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดได้ในระดับหนึ่ง ผ่านการนำเสนอข้อมูลทางวิชาการและการสร้างเครือข่ายผลักดัน ทั้งภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และภาคสื่อสารมวลชน ในแง่ศักยภาพในการทำงาน (Ability) ก็อยู่ในระดับสูง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักฯ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดี และมีการใช้ทรัพยากรในการขับเคลื่อนผลักดันทั้งงบประมาณ กำลังคน และเวลา ส่วนที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนานโยบายนี้เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ (Authority) เพราะสำนักฯ หรือ สสส. ไม่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายในการดำเนินนโยบายนี้ ด้วยตัวเอง ความสำเร็จในการขยายพื้นที่ปฏิรูปนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดขึ้นอยู่กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ตลอดจนคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของ สสส. ในอนาคต สำนักฯ ต้องหายุทธศาสตร์การทำงานร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อไป หรือรอจังหวะการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อยู่ในการควบคุมของสำนักฯ คือการเตรียมทำงานวิชาการเพื่อรองรับข้อเสนอใหม่ที่ก้าวหน้าขึ้น และแสวงหาแรงสนับสนุนจากสังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกดดันหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบโดยตรงอีกต่อหนึ่ง

ตัวอย่างของการผลักดันนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในระยะต่อไป คือ สำนักฯ สามารถสร้างความเข้าใจในด้านภาระทางการคลังและความคุ้มค่าของการลงทุนเพื่อทำความเข้าใจทางเลือกเชิงนโยบายทั้งหมดอย่างครบถ้วน อาทิ การลงทุนกับเด็กยิ่งเร็วก็ก็น่าจะได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น โดยการลงทุน 1 บาทในเด็กแรกเกิดนั้นสามารถให้ผลตอบแทนกลับมาได้สูงถึง 7-12 บาท⁶² จึงถือเป็นการใช้งบประมาณที่คุ้มค่า แต่เมื่อพิจารณาเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในปัจจุบัน พบว่ายังใช้งบประมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับนโยบายสวัสดิการอื่น โดยในปัจจุบันมีการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่เด็กแรกเกิดราว 16,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเพียง 1 ใน 7 ของงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในอนาคต ภาระงบประมาณของเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดยังมีแนวโน้มลดลงตามจำนวนเด็กเกิดใหม่ลดน้อยลงอย่างมาก สวนทางกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงอาจพิจารณาเพิ่มเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้มากขึ้นอีกได้ ทั้งในแง่ของการขยายความครอบคลุมเพื่อแก้ปัญหาเด็กยากจนตกหล่นและการเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวให้ได้สัดส่วนกับต้นทุนค่าเลี้ยงดูมากยิ่งขึ้น ถ้าหากมีพื้นที่ทางการคลังเพิ่มมาก

ขึ้นก็อาจขยายความช่วยเหลือให้แก่เด็กอายุมากขึ้น จนอาจถึงอายุ 18 ปี เพื่อให้เด็กได้เรียนจบการศึกษาภาคบังคับโดยไม่ต้องออกกลางคันจากปัญหาทางการเงิน ทั้งนี้หากมองจากมิติภาระงบประมาณจะเห็นว่านโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดยังมีพื้นที่ปฏิรูปนโยบายอยู่อีกมาก ทั้งในแง่การออกแบบและการดำเนินนโยบาย (ดูภาพที่ 25)

ภาพที่ 25: งบประมาณที่ใช้สำหรับการอุดหนุนเด็ก เทียบกับเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ



ที่มา: จำนวนโดยคณะกรรมการ ประเมินการจากการคาดการณ์ประชากรของ UN. (2019). *World Population Prospects 2019 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics.

(2) พื้นที่ปฏิรูปนโยบายการลาคลอดและเลี้ยงดูบุตร

ทรัพยากรในการดูแลและพัฒนาเด็กอีกด้านที่สำคัญคือเวลาที่พ่อแม่ได้ใช้ร่วมกับเด็ก โดยเฉพาะเด็กแรกเกิด ที่ผ่านมาสวัสดิการการลาคลอดเพื่อเลี้ยงดูบุตรของไทยยังมีจำนวนวันน้อย ไม่เชื่อมกับระบบการดูแลเด็กอื่นๆ และยังขาดความยืดหยุ่นในการลา ที่สำคัญแรงงานกว่าร้อยละ 60 ยังอยู่นอกระบบ ซึ่งไม่ได้รับสิทธิในการลาคลอด สิทธิลาคลอดที่ก้าวหน้าขึ้นจึงเป็นอีกพื้นที่ปฏิรูปสำคัญที่สำนักฯ สามารถขับเคลื่อนได้

การดำเนินนโยบายดังกล่าวสามารถทำได้หลายแนวทาง แนวทางหนึ่งคือการสร้างต้นแบบที่ดีให้กับสังคมเหมือนโครงการ Happy Workplace ที่ได้ดำเนินการร่วมกับบริษัทที่มีความพร้อมในการพัฒนาสวัสดิการเลี้ยงดูบุตร สำนักฯ อาจมีส่วนร่วมผลักดันเรื่องการขยายระยะเวลาการลาคลอดให้นานขึ้น ขยายสิทธิไปสู่พ่อหรือผู้ช่วยเลี้ยงดูบุตร ปรับใช้การลาแบบยืดหยุ่น และส่งเสริมการทำศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน เป็นต้น การดำเนินงานเช่นนี้มีข้อดีหลายประการ ทั้งการทำให้สังคมเห็นถึงความเป็นไปได้ โอกาสในการประเมินผลกระทบต่อตัวเด็ก พ่อแม่ และสถานประกอบการ อีกทั้งการดำเนินงานในลักษณะโครงการนำร่องยังอยู่ในอำนาจการดำเนินงานและทรัพยากรที่ สำนักฯ บริหารจัดการได้

อย่างไรก็ตาม โครงการนำร่องดังกล่าวไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะบริษัทที่มีความพร้อมในการดำเนินการสูงเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น เพราะบริษัทโดยทั่วไปอาจมองว่าเป็นกรณีพิเศษที่ไม่สามารถทำตามได้ สสส. จึงควรแสวงหาบริษัทที่มีระดับความพร้อมหลากหลายเข้ามาร่วมโครงการให้มากขึ้น เพื่อถอดบทเรียนการดำเนินงาน และสร้างคู่มือสำหรับ Happy Workplace ที่เหมาะสม ซึ่งบริษัททั่วไปสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นโครงการทดลองใหม่ที่มีความทะเยอทะยานสูง อาจมีบริษัทที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทั้งหมด ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ในการดำเนินนโยบาย การประเมินผลของบริษัทที่มีความพร้อมเทียบกับกลุ่มที่ไม่มีความพร้อม จะช่วยให้สำนักฯ เข้าใจถึงข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจหรือการสร้างมาตรการจูงใจของภาครัฐต่อไป

ในระยะสั้น สำนักฯ ยังสามารถลงทุนด้านความรู้และผลักดันการขับเคลื่อนเชิงสังคม เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสวัสดิการเลี้ยงดูบุตรได้ แม้นโยบายสวัสดิการลาคลอดและเลี้ยงดูบุตรจะเป็นที่พูดถึงอยู่บ้างในแง่สิทธิเสรีภาพที่ทุกคนพึงได้ แต่ยังขาดการเชื่อมโยงในมิติอื่นๆ ของสังคม สำนักฯ สามารถทำงานสื่อสารกับสังคมให้มากขึ้นผ่านการนำเสนอประโยชน์ของสวัสดิการลาคลอดและเลี้ยงดูบุตรในแง่มุมอื่นๆ เช่น ประโยชน์สำหรับสถานประกอบการ สังคม และการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งช่วยแก้ปัญหาการยอมรับจากสังคม เพื่อสร้างแนวร่วมสนับสนุน และทำให้สวัสดิการลาคลอดที่ถูกริเริ่มในภาคเอกชนกลายเป็นประเด็นร่วมของสังคม และเคลื่อนไปสู่การผลักดันให้เป็นนโยบายระดับชาติต่อไป นอกจากนี้สำนักฯ ยังสามารถสร้างความเข้าใจในกระบวนการออกแบบนโยบายกับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่า สวัสดิการเลี้ยงดูบุตรที่ดีควรเชื่อมโยงกับนโยบายของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง และผลักดันกฎหมายเพื่อขยายสิทธิในสวัสดิการเลี้ยงดูบุตรให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบด้วย

สำนักฯ อาจลงทุนในการสร้างความรู้ใหม่ในการออกแบบสวัสดิการสำหรับคนทำงานในโลกหลังโควิด-19 ซึ่งรูปแบบการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างคนทำงานและสถานประกอบการจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น การไปทำงานที่บริษัทมีความจำเป็นน้อยลง และการต้องทำงานไปพร้อมกับการเลี้ยงดูบุตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระเลี้ยงดูเด็ก ปฏิสัมพันธ์ในครอบครัว ตลอดจนประสิทธิภาพของการทำงาน ดังนั้น สิทธิลาคลอดและสวัสดิการเลี้ยงดูบุตรควรต้องได้รับการออกแบบใหม่เพื่อตอบโจทย์ต่อสภาวะการทำงานที่เปลี่ยนไปด้วย

นอกจากนี้ ความรู้ในการเลี้ยงดูเด็กเป็นทรัพยากรที่สำคัญอีกมิติหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการหนุนเสริมอย่างมีส่วนร่วมของทั้งสังคม ที่ผ่านมา ผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและครอบครัวแสดงความกังวลต่อการเลี้ยงดูลูกอย่างผิดวิธีอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหลายเรื่องตั้งแต่ความปลอดภัยในชีวิต พัฒนาการทางร่างกาย ความสามารถในการบริหารจัดการ (Executive functions) ตลอดจนสภาวะจิตใจของเด็กที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเรียนรู้และการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพในระยะยาว ในอนาคตที่บริบทโลกมีความเปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างมาก และมีความไม่แน่นอนสูง ผลกระทบจากการเลี้ยงดูอย่างผิดวิธีจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการเชิงรุกเพิ่มขึ้น

แพลตฟอร์มความรู้ออนไลน์เกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กอย่างถูกวิธีเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ เข้าถึงคนได้กว้างขวางโดยใช้ต้นทุนต่ำ กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอให้เกิดการปรับวิถีปฏิบัติจริงได้ และมีพ่อแม่จำนวนไม่น้อยที่

ตกลงแล้วไม่ถึง โครงการนำร่องเพื่อการ ‘โค้ช’ พ่อแม่ถึงครัวเรือนของสำนักฯ อย่างเช่น โครงการพัฒนาจังหวัดต้นแบบเพื่อการสนับสนุนสุขภาพเด็ก เยาวชน และครอบครัวในชุมชน และโครงการพัฒนาศักยภาพแกนนำแม่วิญญูเพื่อสุขภาพเด็กปฐมวัยในครอบครัวเปราะบางในชุมชน มีประสิทธิผลในการปรับเปลี่ยนวิธีการเลี้ยงดูบุตรจริงของคนในชุมชน ดังนั้น สสส. รวมถึงหน่วยงานด้านสาธารณสุขควรพัฒนาต่อยอดโครงการลักษณะดังกล่าว เช่น สร้างอาสาสมัครระดับชุมชนกระจายอยู่ในทุกชุมชน เพื่อทำงานเชิงรุกถึงในบ้าน เพื่อให้ความรู้กับพ่อแม่ผ่านการลงมือทดลองปฏิบัติจริง และหาวิธีเชื่อมประสานแพลตฟอร์มความรู้ออนไลน์เข้ากับปฏิบัติการความรู้ในโลกออฟไลน์ที่ลงไปจนถึงระดับชุมชน

เสาหลักที่ 2: เพิ่มทางเลือกให้หลากหลาย สำหรับเด็กได้เล่นและเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ

แม้ว่าเสาหลักที่ 1 เป็นเงื่อนไขจำเป็น แต่การทำงานนโยบายเพียงด้านเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรับประกันให้เด็กได้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพ เพราะเด็กจำนวนมากอาศัยอยู่ในสังคมที่ขาดทางเลือกที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะมิติของการเรียนรู้ เด็กจำนวนมาก โดยเฉพาะตามเมืองเล็กและชนบท ไม่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนที่มีคุณภาพทัดเทียมกับหัวเมืองภูมิภาคหรือกรุงเทพมหานคร อีกทั้งระบบนิเวศการเรียนรู้ก็ยังขาดความพร้อม ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่สำหรับการเล่น พื้นที่เรียนรู้ หรือโอกาสการเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้คุณภาพสูงในโลกออนไลน์ เด็กและเยาวชนเหล่านี้ยังขาดโอกาสในการทำกิจกรรมที่ช่วยเปิดประสบการณ์ สร้างแรงบันดาลใจ และพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับโลกศตวรรษที่ 21

สำนักฯ ควรต่อยอดการดำเนินงานร่วมกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพให้สูงขึ้นและทัดเทียมกัน เพื่อให้เด็กทุกคนในทุกพื้นที่เข้าถึงได้จริง ที่ผ่านมานี้ สำนักฯ เคยดำเนินการพัฒนาต้นแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กปลอดภัยแล้ว จึงควรส่งเสริมการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่สมวัยทั้งด้านสุขภาพและการเรียนรู้ ผลักดันโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมต่อการเสริมสร้างพัฒนาการดูแลเด็กเล็ก ไม่ว่าจะเป็นอาหาร สื่อการเรียนรู้ เครื่องเล่นที่เหมาะสมกับวัยเด็ก มุมกิจกรรมที่หลากหลาย ตลอดจนการปรับสัดส่วนครูและผู้ดูแลต่อเด็กให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงขนาดของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ภายใต้หลักการที่งบประมาณลงทุนเพื่อเด็กเล็กควรสูงเพียงพอตามเกณฑ์ร้อยละ 1 ของ GDP

โครงการนำร่องยกระดับคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็กควรมีลักษณะครบถ้วนในทุกมิติ และมีการลงทุนด้านการประเมินผลโครงการอย่างเต็มที่ เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับใช้สร้างความเข้าใจต่อสาธารณะถึงความจำเป็นและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้งบประมาณดังกล่าว ทั้งผลประโยชน์ต่อตัวเด็กเอง ความสมดุลระหว่างการดำเนินงานและครอบครัวของผู้ปกครอง ตลอดจนมิติการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยในปัจจุบันสำนักฯ ยังขาดความยืดหยุ่นด้านเวลาและงบประมาณเพื่อประเมินผลหลังการดำเนินโครงการไปมากกว่า 1 ปี ในขณะที่พัฒนาการของเด็กเป็นเรื่องต่อเนื่องและใช้เวลา คณะทำงานจึงเห็นว่าการขยายกรอบเวลาและงบประมาณเพื่อการประเมินผลจะช่วยให้โครงการของสำนักฯ สร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในภาพรวมได้มากยิ่งขึ้น

หากสำนักฯ ถอดบทเรียนการพัฒนาได้ดี สามารถระบุเงื่อนไขความสำเร็จได้ชัดเจนในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จแต่ละแห่ง จะทำให้ประเทศไทยมีตัวแบบของการพัฒนาที่หลากหลาย สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริงตามเงื่อนไขบริบทในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้สำนักฯ จะผลักดันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบให้กระจายครอบคลุมในทุกพื้นที่แล้ว สำนักฯ ควรมีส่วนร่วมในการปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยองค์ความรู้ที่มีอยู่ด้วย โดยมีการจัดทำคู่มือการดำเนินงานที่มีรายละเอียดชัดเจนและเป็นรูปธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปฏิบัติตาม โดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็กที่เข้าถึงผู้เชี่ยวชาญด้านดังกล่าวได้ยาก

สำนักฯ รวมถึง สสส. ยังควรเพิ่มบทบาทช่วยพัฒนาพื้นที่สำหรับเล่นและเรียนรู้ที่มีคุณภาพโดยเฉพาะในต่างจังหวัดให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน ทั้งด้านการสร้างและออกแบบให้มีทางเลือกหลากหลาย และด้านงบประมาณเพื่อลงทุนในพื้นที่ที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ พื้นที่เหล่านี้ควรออกแบบโดยเอาเด็กเป็นตัวตั้ง (child-centric design) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาการทางด้านสุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ และการเรียนรู้ ซึ่งขยายขอบเขตความเป็นไปได้ให้กว้างกว่าที่พวกเขาได้พบเห็นในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะการเติมเต็มสภาพแวดล้อมเดิม อาทิ พื้นที่สำหรับกีฬาประเภทใหม่ พื้นที่แบบเปิดเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รวมตัวกันสำหรับการฝึกฝนและแสดงความสามารถและทักษะด้านต่างๆ เช่น ศิลปะ การแสดง พื้นที่สำหรับการเรียนรู้ร่วมกันสำหรับเด็กและเยาวชน (co-learning space) ตลอดจนพื้นที่จัดแสดงนิทรรศการและพื้นที่เรียนรู้เกี่ยวกับอาชีพแห่งอนาคต โดยอาจใช้อ็องค์ประกอบ “เมืองแห่งการเรียนรู้” ของ UNICEF เป็นแนวปฏิบัติที่ดีได้ ทั้งนี้ การออกแบบพื้นที่เล่นและเรียนรู้ที่ดีต้องระดมการนำวาระของผู้ใหญ่เข้าไปออกแบบ เช่น การจัดสร้างศูนย์การเรียนรู้ทางการเกษตรหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ในพื้นที่ที่ทำการเกษตรเป็นหลักอยู่แล้วและในรูปแบบที่มักทำอยู่โดยทั่วไป ซึ่งมีผลต่อพัฒนาการของเด็กน้อย และมีการใช้งานจริงไม่มาก

นอกจากนี้ พื้นที่การเรียนรู้ที่สำคัญในอนาคต คือ พื้นที่การเรียนรู้แบบออนไลน์ ซึ่งจะสามารถให้ความรู้ทั้งด้านสุขภาวะ ทักษะความรู้ และพัฒนาการที่เข้าถึงเด็กจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว และสามารถเติมเต็มความรู้ที่ยังขาดหายไปในการเรียนรู้ในโรงเรียน อาทิ การเรียนรู้เกี่ยวกับร่างกายตนเอง การระบุและจัดการกับโรคซึมเศร้า การรับมือการรังแกทางไซเบอร์ การเข้าสังคม การแสดง งานฝีมือ หรือการพาชมพิพิธภัณฑ์แบบเสมือนจริง เป็นต้น ที่ผ่านมา สำนักฯ และ สสส. มีโครงการในลักษณะนี้อยู่บ้างแล้ว ตลอดจนการขยายไปสู่ความรู้ในการเลี้ยงดูบุตรสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครอง สำนักฯ และ สสส. ควรต่อยอดฐานความสำเร็จเดิมด้วยการพัฒนาชุดความรู้ให้เป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบชุดความรู้ให้มีลักษณะเป็นหลักสูตรที่มีความครบถ้วนและมีเสน่ห์ดึงดูดน่าสนใจ ขยายความร่วมมือการผลิตความรู้ไปสู่ผู้ผลิตคอนเทนต์ที่เป็นที่นิยมของกลุ่มเด็กและเยาวชนมากขึ้น รวมถึงการสร้างพอร์ทัลความรู้ใหญ่ที่เป็นแหล่งรวบรวมผลงานจากทุกที่ เสมือนเป็นโรงเรียนออนไลน์ของสำนักฯ หรือ สสส. ที่สร้างการเรียนรู้นอกโรงเรียนสำหรับเด็กและพ่อแม่ผู้ปกครอง

ในเสาหลักด้านการเพิ่มทางเลือกและคุณภาพการเรียนรู้ยังมีพื้นที่ปฏิรูปอีกมากให้สำนักฯ ได้ทดลองริเริ่ม หรือรื้อฟื้นกิจกรรมที่เคยทำแล้วประสบความสำเร็จ สำนักฯ อาจเริ่มจากการทบทวนคลังข้อมูลและประสบการณ์ที่ผ่านมาซึ่งเป็นศักยภาพที่สำนักฯ มีเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยหนึ่งในโครงการที่คณะทำงานเห็นว่าสำนักฯ ควรสานต่อคือ โครงการแลกเปลี่ยนเด็กและเยาวชนระหว่างประเทศไทยและประเทศใกล้เคียงใน

ภูมิภาค ซึ่งเป็นโครงการฯ ที่สร้างทักษะและเสริมประสบการณ์ให้เด็ก ผ่านการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ วัฒนธรรม และความรู้อันนำไปสู่การสร้างเครือข่ายการทำกิจกรรมให้เด็กและเยาวชนชาติต่างๆ สามารถผลักดันประเด็นที่สนใจร่วมกันได้ ที่ผ่านมามีเด็กและเยาวชนหลายคนที่ได้ประโยชน์จากโครงการลักษณะนี้ และสามารถพัฒนาเป็นผู้สร้างความเปลี่ยนแปลงในแวดวงต่างๆ ได้อย่างน่าสนใจ

ในโอกาสนี้ สำนักฯ หรือกระทั่ง สสส. ควรเพิ่มความสำคัญในการทำงานร่วมกับเด็กที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองจนถูก ‘ผู้ใหญ่’ ในสังคมไทยตั้งคำถาม การเปิดพื้นที่ในการทำงานร่วมกับ ‘เด็กการเมือง’ จะทำให้ สำนักฯ เข้าใจความคิด ความเชื่อ และความฝันของเด็กกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการคลี่คลายปัญหาความไม่ลงรอยกันของคนต่างรุ่น และที่สำคัญคือเป็นการสร้างการยอมรับขององค์กรในหมู่เด็กและเยาวชนให้แข็งแกร่งขึ้น เมื่อเด็กและเยาวชนเห็นว่า สสส. เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับพวกเขา รับฟัง และพร้อมทำงานร่วมกับเด็กทุกรูปแบบแล้ว ความชอบธรรมนี้ก็จะเป็นฐานสำคัญให้ สสส. สามารถทำงานผลักดันในประเด็นอื่นๆ ได้ง่ายขึ้นต่อไปในอนาคต

เสาหลักที่ 3: ประกันสิทธิเด็กในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง

การที่เด็กและเยาวชนจะเติบโตอย่างเต็มศักยภาพและเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพได้นั้น เด็กและเยาวชนทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะพลเมือง ในขั้นพื้นฐาน เด็กทุกคนควรเข้าถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานตามสมควร ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สวัสดิการสุขภาพ และความคุ้มครองทางสังคม ที่ผ่านมามีสำนักฯ เคยดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเด็กชายขอบในประเทศไทยมาบ้างแล้วในพื้นที่ที่เครือข่ายมีความพร้อมในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะพัฒนาโครงการให้ดีขึ้นไปอีกขั้น สำนักฯ ควรขยายเครือข่ายภาคีผู้ดำเนินงานโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีเด็กชายขอบที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลืออยู่ เพื่อขยายข้อจำกัดด้านพื้นที่ให้เข้าถึงกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือจริง

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กและเยาวชนชายขอบ โดยเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติและลูกหลานของแรงงานข้ามชาติ มีศักยภาพในการแก้ปัญหาสังคมในภาพใหญ่ได้อีกด้วย เนื่องจากปัจจุบันมีเด็กเกิดใหม่น้อยมาก การช่วยให้เด็กเหล่านี้มีสัญชาติ เข้าถึงบริการและเติบโตอย่างเต็มศักยภาพ จะช่วยให้พวกเขามีความสามารถมากพอที่จะช่วยเหลือสังคม มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความรู้สึกยึดโยงกับประเทศ ทำให้เด็กเหล่านี้กลายเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนประเทศในอนาคต เหมือนกับกระบวนการเปิดรับกลุ่มคนจีนข้ามชาติเข้าเป็นคนไทยในอดีต

นอกจากนี้ สำนักฯ และ สสส. ยังสามารถมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาความไม่ลงรอยระหว่างคนต่างรุ่น โดยเฉพาะการสร้างความรู้ให้กับสังคมถึงความสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้เด็กและเยาวชนได้แสดงออกทางความคิดโดยเคารพสิทธิและเสรีภาพของเด็ก และผลักดันการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1992 แต่ยังมีพื้นที่สำหรับการพัฒนาอยู่มาก อาทิ การยืนยันว่าเด็กมีสิทธิที่จะกำหนดชีวิตตนเอง มีสิทธิในการตัดสินใจและแสดงออกตามความเชื่อของตน เป็นต้น สำนักฯ ยังสามารถผลักดันการสร้างพื้นที่ปลอดภัย

ที่เด็กสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี โดยที่ผู้ใหญ่ไม่ด่วนตัดสิน รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันด้วยเหตุผล

ในช่วงที่ผ่านมา สำนักฯ ได้เริ่มทำงานร่วมกับสภาเด็กและเยาวชนในระดับตำบล แต่ยังสามารถขยายพื้นที่ปฏิรูปได้อีกมาก เพื่อให้สภาเด็กและเยาวชนสามารถสะท้อนความต้องการและส่งเสริมความคิดริเริ่มของเด็กได้จริง ในขั้นต่อไป สำนักฯ อาจมีส่วนในการพัฒนาข้อเสนอที่เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาเด็กและเยาวชนให้เข้มแข็งขึ้น ตั้งแต่การปรับกระบวนการสรรหาเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพิ่มอำนาจและงบประมาณให้เด็กได้ทำกิจกรรมที่ริเริ่มโดยเด็กและทำเพื่อเด็กด้วยตนเอง มากกว่าเป็นแค่พื้นที่สำหรับการจัดประชุม นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้สภาเด็กและเยาวชนเป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนเด็กและเยาวชนได้มีส่วนร่วมทางความคิด แสดงความเห็นและมีสิทธิร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อเด็กโดยตรงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

การขับเคลื่อนในระยะต่อไปของสำนักฯ ควรนำบทเรียนการดำเนินงานโครงการสภาพัฒนแบบมา ทบทวนบทบาทและโครงสร้างของสภาเด็กและเยาวชน เพื่อทดลองกระบวนการใหม่ สำนักฯ ยังสามารถสร้างแนวร่วมการทำงานกับองค์กรต่างๆ เพื่อเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนในสภาเด็กและเยาวชนได้เข้าไปนำเสนอและร่วมขับเคลื่อนประเด็นนโยบายที่พวกเขาสนใจ สุดท้าย สำนักฯ ควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์การทำงานของสภาเด็กและเยาวชนต้นแบบ เพื่อให้สังคมเห็นผลงานที่เป็นรูปธรรม และเชิญชวนเด็กและเยาวชนเข้ามาร่วมทำงานกับสภามากยิ่งขึ้น ซึ่งจะยิ่งส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบ สสส. อาจผลักดันการปรับแก้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ตลอดจนกฎหมายลูกอื่นๆ เพื่อกำหนดแบบแผนการดำเนินงานในเรื่องสำคัญเหล่านี้ให้เป็นมาตรฐานและชัดเจนยิ่งขึ้น

แน่นอนว่าการจะขับเคลื่อนประเด็นสิทธิและการมีส่วนร่วมของเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สสส. และสำนักฯ จำเป็นต้องสร้างการยอมรับในหมู่เด็กและเยาวชนให้ได้เสียก่อน บทบาทที่จะได้รับความยอมรับคือการทำงานร่วมกับเด็กอย่างให้เกียรติ ไม่ด่วนพิพากษาตัดสิน ในฐานะเพื่อนคนหนึ่งที่มีพร้อมรับฟังและทำความเข้าใจในชุดความคิดและค่านิยมที่เด็กรุ่นใหม่ให้ความสำคัญ

ในสถานการณ์ที่ความไม่ลงรอยระหว่างคนต่างรุ่นมีความรุนแรงมากขึ้น สสส. ควรมีบทบาทนำในการทำหน้าที่ประสานรอยร้าวนี้ด้วย โดยเริ่มจากการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของเด็กตามหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานของสังคม ให้การดูแลด้านสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อาจได้รับอันตรายจากการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวพูดคุยกับเด็กที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างแข็งขัน ริเริ่มโครงการที่เปิดพื้นที่ปลอดภัยในการสนทนาทำความเข้าใจกัน สำนักฯ หรือ สสส. ยังอาจดำเนินงานเชิงรุกมากขึ้นด้วยการเปิดเวทีวิชาการ เพื่อสร้างการถกเถียง แลกเปลี่ยน และสร้างความเข้าใจต่อสังคมในประเด็นที่เด็กกำลังเรียกร้อง ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่ สสส. เพื่อนำไปแก้ปัญหาและเสริมสร้างระบบนิเวศการพัฒนาเด็กให้เหมาะสมกับเด็กในยุคใหม่ได้ต่อไป ที่ท้ายที่สุด สสส. หรือสำนักฯ อาจกลายเป็นตัวกลางเจรจาและผลักดันข้อเสนอบางประการของเด็กไปสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ฐานราก: การพัฒนาฐานข้อมูลและฐานความรู้เกี่ยวกับเด็กและครอบครัว เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนา

กระบวนการนโยบายเด็กและครอบครัวเป็นเรื่องยากและมีความละเอียดอ่อนสูง แต่ที่ผ่านมา ประเทศไทยดำเนินนโยบายและโครงการต่างๆ สำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัวโดยขาดข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และครอบครัวในวงกว้าง ข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Administrative data) ที่เกี่ยวข้อง กับเด็กและเยาวชนมีอยู่จำนวนมาก ทั้งข้อมูลทะเบียนราษฎร ข้อมูลสุขภาพ และข้อมูลการศึกษา แต่ยังไม่มีการบูรณาการเพื่อติดตามการได้รับการเลี้ยงดูและการพัฒนาการของเด็กอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ การสำรวจ ข้อมูลเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และครอบครัวขนาดใหญ่โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติยังไม่ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยครั้งล่าสุดคือ พ.ศ. 2551 นอกจากนั้นเป็นการสำรวจเฉพาะสำหรับแต่ละโครงการโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ

การขาดข้อมูลที่ทันสมัยและต่อเนื่องทำให้การจัดทำนโยบายและการดำเนินโครงการพัฒนาเด็ก เยาวชน และครอบครัวมีข้อจำกัด ผู้ดำเนินนโยบายขาดความรู้ว่าด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลง จากการดำเนินนโยบายและโครงการ กลุ่มเป้าหมายและแนวทางให้ความช่วยเหลือ ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อ เป้าหมายของนโยบายเด็กและครอบครัวที่มีจุดหมายปลายทางเพื่อการพัฒนาเด็กให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพ ผ่านการจัดสรรทรัพยากร คุณภาพของบริการต่างๆ และการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชน

สำนักฯ จึงอาจมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานด้านข้อมูลหรือหน่วยงานวิจัย เพื่อสร้างฐานข้อมูลด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัวขึ้น จากข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในหลายมิติ อาทิ การเชื่อมโยงข้อมูลทางการศึกษาและข้อมูลทะเบียนราษฎร เช่น การระบุและเข้าช่วยเหลือเด็กที่กำพร้าผู้ปกครองจากสถานการณ์โควิด-19 ในเชิงรุก การเชื่อมโยงข้อมูลด้านพัฒนาการทางร่างกายของเด็กจากโรงเรียน เพื่อหาทางช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะทุพโภชนาการได้อย่างรวดเร็ว การทดลองในลักษณะ Sandbox สำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็น จุดเริ่มต้นที่ดีเพื่อให้เข้าใจถึงโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูล เทคโนโลยีเชื่อมต่อข้อมูลแบบใหม่ และการทำงาน เชื่อมต่อกับหน่วยงานรัฐหลายแห่งซึ่งเป็นผู้ถือข้อมูล ในระยะยาว การสร้างฐานข้อมูลเพื่อการบริหารเชิงรุกนี้ มี ศักยภาพที่จะทำสำเร็จและช่วยแก้ปัญหาในระดับประเทศได้

สำนักฯ และ สสส. ยังอาจพัฒนาดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของเด็ก ที่แยกย่อยลงไป ในระดับภูมิภาค เช่น การติดตามตัวชี้วัดหลักที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ดัชนีความก้าวหน้าของ สังคม (Social Progress Index) และดัชนีความก้าวหน้าของเด็กและเยาวชน (Youth Progress Index) ตลอดจนการใช้ข้อมูลสำรวจซ้ำกลุ่มครัวเรือนเดิมรายปีเพื่อติดตามปัญหาหลักด้านเด็กและครอบครัว เช่น ภาวะครอบครัวแห่งกลาง ความอบอุ่นของครอบครัว ปัญหาการท้องในวัยรุ่น ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจ ของเด็กเอง

นอกจากการพัฒนาชุดข้อมูลแล้ว สำนักฯ ควรสนับสนุนการพัฒนาฐานความรู้ใหม่ที่มีความสำคัญต่อ การพัฒนาเด็ก เยาวชน และครอบครัว เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงในการทำงานด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัวของ สำนักฯ สสส. ภาศึเครือข่าย ผู้กำหนดนโยบาย และผู้สนใจทั่วไป ฐานความรู้ใหม่นี้อาจอยู่ในรูปแบบเว็บไซต์ คลังความรู้ หนังสือ หรือตลาดวิชาออนไลน์ โดยเก็บรวบรวมความรู้ใหม่ที่เป็นประโยชน์ในการทำงานของ

สำนักฯ และภาคีเครือข่าย เช่น จิตวิทยาเด็ก การเลี้ยงดูเด็กในยุคดิจิทัล พฤติกรรมการเรียนรู้ สุขภาวะกาย และใจของเด็กและครอบครัว เป็นต้น

สำนักฯ สามารถใช้ประโยชน์จากนโยบายฐานรากนี้ในการขับเคลื่อนหลายประเด็น การมีข้อมูลที่เชื่อมโยงครบถ้วนกว่าหน่วยงานอื่น และมีการวิเคราะห์ทางวิชาการที่ดี จะช่วยให้สำนักฯ ตลอดจน สสส. โดยรวมสามารถนำเสนอทางเลือกนโยบายที่มีคุณภาพสูง ด้วยความรู้จริงและจะเป็นที่ยอมรับจากประชาชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น ซึ่งช่วยเพิ่มความสามารถในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ สำนักฯ ยังอาจใช้ฐานความรู้ใหม่นี้เป็นเงื่อนไขในการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย และการพัฒนาบุคลากร เช่น กำหนดให้ผู้รับทุนของสำนักฯ ต้องผ่านการเรียนคอร์สออนไลน์บางคอร์สในเว็บไซต์คลังความรู้ออนไลน์ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยปรับฐานความเข้าใจไปตามภาคีเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ความลงท้าย

ในโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความท้าทายใหม่ นโยบายเด็กและครอบครัวเป็น ‘ฐาน’ สำคัญสำหรับการสร้างสรรค์อนาคตของประเทศอย่างแท้จริง หัวใจสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายคือ การออกแบบระบบนิเวศรอบเด็กและเยาวชน อันได้แก่ ครอบครัว ระบบนิเวศการเรียนรู้ (โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็ก แหล่งเรียนรู้ต่างๆ) รัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชน เพื่อสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนเติบโตอย่างเต็มศักยภาพสูงสุดตามเส้นทางที่แต่ละคนได้เลือกเอง

เด็กไทยต้องเผชิญกับความท้าทายทั้งระดับโลกและความท้าทายเฉพาะในสังคมไทย 6 ด้านหลัก ได้แก่

(1) ความผันผวน-ซับซ้อน-ไม่แน่นอน-คลุมเครือของโลกใหม่ (VUCA World) ทำให้เด็กและเยาวชนต้องเผชิญกับสถานการณ์ใหม่หลายด้านที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคม

(2) ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่น่าพาสังคมสู่ยุคดิจิทัล ที่แม้มีศักยภาพมาก แต่ก็ทำให้ความรู้แบบเดิมมีประโยชน์และอายุการใช้งานสั้นลง และเสี่ยงต่อภาวะตลาดแรงงานสองชั่ว

(3) การก้าวข้ามสู่ความเป็นพลเมืองโลก ซึ่งเด็กและเยาวชนยอมรับชุดคุณค่าความเป็นพลเมืองโลก รวมถึงการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโลกมากกว่าในอดีตอย่างมาก

(4) ความไม่ลงรอยระหว่างเจเนอเรชัน ที่ปัจจุบันมีจนถึง 7 รุ่นอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม ต่างรุ่นก็ต่างมีชุดความเชื่อ คุณค่า พฤติกรรม ตลอดจนการรับข่าวสารที่ไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดจินตนาการร่วมหรือปฏิบัติการร่วมทางสังคมได้ยากขึ้น

(5) การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ซึ่งเด็กมีจำนวนน้อยลงอย่างมาก โครงสร้างครอบครัวมีความหลากหลายมากขึ้น และเมื่อโตขึ้นจะต้องเผชิญกับอัตราการพึ่งพิงสูง จึงยากต่อการรักษาคุณภาพชีวิตให้ดีเช่นในอดีต และ

(6) ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น ทั้งในมิติความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือน และยังมี ความเหลื่อมล้ำแนวระนาบตามกลุ่มเฉพาะ ซึ่งส่งผลต่อพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจ และการเรียนรู้

ทั้งหมดนี้ทำให้การเลี้ยงดูเด็กและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อพัฒนาการของเด็กต้องเปลี่ยนไป

หนึ่งในนโยบายเด็กและครอบครัวที่ได้รับการยกย่องว่า ‘ก้าวหน้า’ และ ‘คุณภาพสูง’ คือนโยบายเด็กและครอบครัวของสหภาพยุโรป ซึ่งมีจุดเด่นคือการตั้งเป้าพัฒนาให้เด็กเติบโตขึ้นมาเป็น ‘พลเมืองในโลกใหม่’ ได้อย่างเต็มศักยภาพ บนพื้นฐานของการสร้างสังคมเสมอหน้าให้เด็กสามารถเข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียม ทั้งนี้สหภาพยุโรปออกแบบนโยบายครอบครัวบน 3 เสาหลักประกอบด้วย (1) การจัดสรรทรัพยากรในการดูแลและพัฒนาเด็ก โดยเฉพาะเด็กเล็ก เช่น การออกแบบสวัสดิการลาคลอดภายใต้แนวคิดความยืดหยุ่นและเชื่อมโยงกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนเงินอุดหนุนเด็กเล็กให้ครัวเรือนอย่างทั่วถึง เพียงพอ และถึงมือคนทุกกลุ่มอย่างเสมอหน้า (2) การเพิ่มทางเลือกและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ทั้งการทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพเข้าถึงได้ง่ายสำหรับทุกคน และการเพิ่มคุณภาพศูนย์การเรียนรู้นอกห้องเรียนให้มีความหลากหลายในเชิงประเด็น และกระจายตัวในชุมชนมากขึ้น สุดท้ายคือ (3) การส่งเสริมสิทธิ

เด็กและเพิ่มนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของเด็ก ผ่านการให้หลักประกันด้านสิทธิเด็ก และสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้ขับเคลื่อนและออกแบบสังคมที่พวกเขาต้องการอยู่ผ่านกลไกองค์กรตัวแทนเด็กที่มีอิสระ

ประเทศไทยยังมีช่องว่างนโยบายด้านเด็กและครอบครัวอีกมากที่สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้ โดยหากเทียบกับ 3 เสาหลักของสหภาพยุโรปแล้วพบว่า

- ประเทศไทยยังลงทุนกับเด็กเล็กไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุม กล่าวคือ แม้จะให้เงินอุดหนุนเด็กเล็กกับครอบครัวยากจน แต่ยังมีเด็กจำนวนมากที่ร่วงหล่นจากการคัดกรอง และจำนวนเงินยังไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มที่ยากจนมาก
- สิทธิลาคลอดตามกฎหมายไทยยังไม่เพียงพอต่อการดูแลเด็กเล็ก เกิดเป็นรอยต่อในการดูแลเด็กกว่า 2 ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดต่อพัฒนาการเด็ก นอกจากนี้สิทธิลาคลอดก็ยังไม่ครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่นอกระบบ
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในแต่ละพื้นที่ยังมีมาตรฐานไม่เท่ากัน โดยศูนย์เด็กเล็กราวร้อยละ 10 อยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ส่วนหนึ่งมาจากการลงทุนสนับสนุนน้อยเกินไป
- ระบบนิเวศการเรียนรู้ยังกระจุกตัวในห้องเรียนที่เริ่มตามโลกไม่ทัน อีกทั้งพื้นที่เสริมการเรียนรู้นอกห้องเรียนที่มีคุณภาพก็จำกัดอยู่แค่เพียงในกรุงเทพฯ หรือเมืองใหญ่
- สิทธิเสรีภาพของเด็กไทยกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต เด็กไร้สัญชาติจำนวนมากยังไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน การใช้ความรุนแรงและการคุกคามเยาวชนปรากฏทั้งในระดับครอบครัว และมีการปิดกั้นช่องทางการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ส่งผลให้เยาวชนขาดพื้นที่แสดงพลังและทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมบานปลายโดยไม่จำเป็น

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ เด็กไทยจึงอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะสูญเสียโอกาสที่พึงได้รับ และไม่สามารถเติบโตและพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพของตัวเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยและองค์กรที่ทำงานด้านเด็กและครอบครัวจะต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ ในเรื่องนโยบายสาธารณะ

สำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สสส. ต้องมีพื้นที่ปฏิรูปนโยบายเพื่อผลักดันการแก้ปัญหาสถานการณ์ของเด็กไทย และเพื่อรับมือต่อความท้าทายของโลกใหม่ต่อการพัฒนาเด็ก ผ่านหลักคิด triple-A โดยคำนึงถึงความชอบธรรม อำนาจหน้าที่ และศักยภาพในการทำงานขององค์กรไปพร้อมๆ กัน ตัวอย่างประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ได้แก่

- การแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนและการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน ที่มา และอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ กลไกการทำงานและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เป็นต้น
- การปฏิรูปโครงสร้าง รูปแบบ และกฎกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กร

- การทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือที่กว้างขวางยิ่งขึ้นภายใต้รูปแบบความร่วมมือใหม่ๆ เช่น การร่วมวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการทำ CSR ของบริษัทเอกชนในทางที่สนับสนุนวาระการทำงานของ สสส. หรือให้การร่วมลงทุนในโครงการของเอกชนที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนการเป็นแพลตฟอร์มทางเลือกสำหรับการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม โดยประสานเชื่อมร้อยภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน
- การปรับเปลี่ยนแนวทางการสื่อสารสาธารณะที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้พื้นฐานทางสุขภาพ (Health Literacy) ลดการสื่อสารด้วยท่าทีตัดสินพิพากษาแบบขาว-ดำ และระมัดระวังเรื่องการลดรูปความซับซ้อนทางสังคม โดยปรับเปลี่ยนมามุ่งเน้นการเสนอข้อมูลที่หลากหลายและทันสมัย เพื่อยกระดับความรู้ สร้างความเข้าใจ และให้ประชาชนตัดสินใจภายใต้บริบทและเงื่อนไขของตนเอง รวมถึงการสร้างพื้นที่การรวมกลุ่มทางสังคมอื่นๆ อย่างกว้างขวาง เข้าถึงได้สะดวก เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มภาคีเครือข่ายและประชาชนทั่วไป
- การพัฒนาศักยภาพของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการ และเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง โดยติดตามความรู้ด้านนโยบายเด็กและเยาวชนในระดับแนวหน้าของไทยและโลกอยู่เสมอ พัฒนาความสามารถในด้านการบริหารจัดการเครือข่ายความสัมพันธ์ และพัฒนาทักษะที่จำเป็น เช่น สถิติ
- การเพิ่มความสำคัญกับนโยบายหรือโครงการด้านเด็กและเยาวชนที่ได้รับการยอมรับจากสังคม โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และมีการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างแข็งขันในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้ควรเพิ่มกระบวนการเชิงรุก ผ่านการสื่อสารกับเด็กโดยตรง ลงพื้นที่ไปทำความเข้าใจ รับฟังเสียงเรียกร้อง และทำงานกับกลุ่มเด็กและเยาวชนให้มากขึ้น โดยต้องเปิดใจกว้างและร่วมทำงานกับภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย

สำนักฯ ควรทำหน้าที่เติมเต็มระบบนิเวศการพัฒนาเด็กใน 3 เสาหลักและ 1 ฐานราก ได้แก่ *เสาหลักที่ 1* การเพิ่มทรัพยากรให้พ่อแม่สามารถดูแลเด็กได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งที่การสนับสนุนที่เป็นตัวเงิน เช่น สวัสดิการเด็กเล็กถ้วนหน้า และไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การยกระดับระบบการลาเลี้ยงดูบุตร ผ่านการรณรงค์ขับเคลื่อนความคิดของสังคมและแวดวงนโยบาย ตลอดจนโครงการนำร่องด้านสวัสดิการที่ผ่านการออกแบบที่ดี เพื่อสร้างต้นแบบ ผลการประเมิน และบทเรียนสู่การปฏิบัติจริง *เสาหลักที่ 2* สำนักฯ สามารถเพิ่มทางเลือกการเรียนรู้ให้มีคุณภาพและหลากหลาย โดยเฉพาะยกระดับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ชนบท ตลอดจนชุดความรู้ออนไลน์ที่เติมเต็มการเรียนรู้ในห้องเรียน *เสาหลักที่ 3* สำนักฯ สามารถขับเคลื่อนการให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและส่งเสริมให้เด็กมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง โดยใช้ทั้งการติดตามประเมินผล การพัฒนาสภาเด็กและเยาวชน ตลอดจนการทำงานร่วมกับเด็กที่เคลื่อนไหวในประเด็นสังคมอย่างใกล้ชิด และอีกหนึ่ง *ฐานราก* คือ การพัฒนาฐานข้อมูลความรู้เกี่ยวกับเด็กและครอบครัว ทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลของภาครัฐ การผลิตชุดข้อมูลใหม่ และการสร้างฐานความรู้วิชาการ นอกจากนี้ ในการตัดสินใจเลือกทำโครงการต่อไปในอนาคต

สำนักฯ ยังสามารถนำแนวคิดระดับขั้นความสำเร็จมาใช้ประเมินความสำเร็จของโครงการและกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะต่อไปได้

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วง 2-3 ปีนี้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กโดยตรง ความท้าทายที่เด็กไทยต้องเผชิญจะรุนแรงมากขึ้น ทั้งในแง่ความหนักหน่วง ความเร่ง และความยืดหยุ่นของผลกระทบ เมื่อผนวกวิกฤตสุขภาพเข้ากับวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตการเมือง โจทย์ในการพัฒนาเด็กยิ่งยาก และซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นทวี

โจทย์นโยบายเด็กและครอบครัวในสังคมยุคหลังโควิดจึงเต็มไปด้วยคำถาม และหนทางเดียวที่จะช่วยให้สังคมไทยออกจากวิกฤตและสามารถออกแบบอนาคตใหม่ในยุคหลังวิกฤตคือ การศึกษาวิจัยและการออกแบบนโยบายสาธารณะที่พร้อมตอบสนองต่อโลกใหม่ ภายใต้กระบวนการนโยบายที่ต้อง ‘คิดใหม่-ทำใหม่’ ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดวาระเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

อ้างอิง

- ¹ นิยามของนโยบายเด็กและครอบครัว ดัดแปลงจาก Daly, Mary and Mireia Borrell-Porta. (2015-2016). *The Oxford Family Policy Database: Conceptual Framework and Methodological Report*. Department of Social Policy and Intervention, University of Oxford.
- ² Center on the Developing Child. (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy*. www.developingchild.harvard.edu.
- ³ WEF. (2021). *The Global Risks Report 2021 - 16th Edition*.
- ⁴ Nikkei Asia. (2021). *COVID-19 Recovery Index*. 6 October 2021. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/COVID-19-Recovery-Index>.
- ⁵ German Watch. (2021). *Global Climate Risk Index*. <http://www.germanwatch.org/en/cri>
- ⁶ อนุทินยอมรับฐานข้อมูลคนใช้ถูกเจาะ สั่งยกระดับการป้องกันระบบคอมพิวเตอร์ สธ. (2564, 7 กันยายน). บีบีซีไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-58472276>.
- ⁷ WEF. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*.
- ⁸ WEF. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*.
- ⁹ OECD. (2017). *OECD Employment Outlook 2017*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/empl_outlook-2017-7-en/index.html?itemId=/content/component/empl_outlook-2017-7-en.
- ¹⁰ OECD. (2020). *A Framework to Guide an Education Response to the COVID-19 Pandemic of 2020*.
- ¹¹ WEF. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*.
- ¹² Jithitikulchai, T. (2020). Labour Skills, Economic Returns, and Automatability in Thailand. *Southeast Asian Journal of Economics*, 8(2): 51-90.
- ¹³ เนื้อแพร่ เล็กเพ็ญฟู และ วรประภา นาควัชร. (2562, มิถุนายน). *บทบาทของการค้าและเทคโนโลยีต่อการปรับเปลี่ยนของโครงสร้างตลาดแรงงานของไทย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ¹⁴ ยุกติ มุกตาวิจิตร. (2561, 21 กุมภาพันธ์). *อุษาคเนย์ในฐานะพลเมืองโลก*. The101world. <https://www.the101.world/cosmopolitanism-in-sea/>.
- ¹⁵ ภายได้โปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากลหรือ PISA ในปี 2018 ซึ่งประเมินสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลก เพื่อวัดความสามารถในการวิเคราะห์ประเด็นของโลกหรือวัฒนธรรมต่าง ๆ อย่างมีวิจารณญาณ และเตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถอยู่ในสังคมพหุวัฒนธรรมได้
- ¹⁶ ศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2563). *รายงานสรุป ผลการประเมินสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลก (Global Competence)*. <https://pisathailand.ipst.ac.th/pisa2018-global-competence-summary-result/>.
- ¹⁷ Gabriela Bernal. (2020, August 20). *The Milk Tea Alliance: How Thailand, Taiwan, and Hong Kong are supporting each other's fight for democracy*. FORSEA. <https://forsea.co/the-milk-tea-alliance-how-thailand-taiwan-and-hong-kong-are-supporting-each-others-fight-for-democracy/>.
- ¹⁸ ณิชชา เวชพานิช. (2563, 4 มกราคม). *ไทยรับมือวิกฤตโลกร้อนล่าช้า Climate Strike Thailand เตรียมเคลื่อนไหวครั้งหน้าวันเด็ก*. Green News. <https://greennews.agency/?p=19963>.
- ¹⁹ Pew Research Center. (2015). *The Whys and Hows of Generations Research*.
- ²⁰ UN. (2019). *World Population Prospects 2019*.
- ²¹ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2562). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุ ประจำปี 2562*.
- ²² WEF. (2020). *The Global Social Mobility Report 2020: Equality, Opportunity and a New Economic Imperative*.
- ²³ Credit Suisse. 2020. *Global Wealth Databook 2019*.
- ²⁴ คำนวณจากข้อมูลการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปี 2562.
- ²⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). *โครงการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562*. รายงานผลฉบับสมบูรณ์. สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย.

- ²⁶ ดัดแปลงจาก Janta, Barbara et al. (2019). *Recent trends in Child and Family Policy in EU: European Platform for Investing in Children - Annual Thematic Report*. European Union
- ²⁷ James J. Heckman. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Economic Inquiry*, 46(3): 289-324.
- ²⁸ WEF. (2020). *The Global Social Mobility Report 2020 Equality, Opportunity and a New Economic Imperative*.
- ²⁹ Janta, Barbara et al. (2019). *Recent trends in Child and Family Policy in EU: European Platform for Investing in Children - Annual Thematic Report*. European Union.
- ³⁰ Koslowski et al. (2021). Relationship between Leave and ECEC entitlements: April 2021. *17th International Review of Leave Policies and Related Research 2021*. DOI: 10.18445/20210817-144100-0. Available at: www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2021.
- ³¹ Michel Vandenbroeck. (2020). Early Childhood Care and Education Policies that Make a Difference. *The Palgrave Handbook of Family Policy*. (pp. 169-183). Palgrave Macmillan.
- ³² OECD. (2006). *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. OECD. (pp.158).
- ³³ Michel Vandenbroeck. (2020). *Early Childhood Care and Education Policies that Make a Difference*.
- ³⁴ UNICEF. (2008). *Benchmark for Early Childhood Services in OECD Countries*.
- ³⁵ OECD. (2019). *Providing Quality of Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018*.
- ³⁶ Brookings. (2018). *Education System Alignment For 21st Century Skills*.
- ³⁷ Kristiina Erkkila. (2020). The City of Espoo Develops As A Sustainable Learning City. *Studies in Adult Education and Learning*, 26(1), 85-96.
- ³⁸ UNESCO. (2015). Case study: Finland, Espoo. *Unlocking the Potential of Urban Communities: Case Studies of 16 Learning Cities*.
- ³⁹ The Explorer Lab. (2021). <https://theexplorerslab.com/>
- ⁴⁰ Marina Galstyan (2019). *Youth Political Participation. Literature review*. The European Union-Council of Europe youth partnership.
- ⁴¹ TDRI และ EPRI. (2562). รายงานการประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด.
- ⁴² TDRI และ EPRI. (2562). รายงานการประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด.
- ⁴³ วรณา วรลยางกูร. (2564). *ไม่ควรมีเด็กคนไหนควกรินนมข้นหวานใส่น้ำอุ่น: เงิน 600 บาทซื้ออะไรให้ลูกได้บ้าง*. The101world. <https://www.the101.world/photo-essay-child-support-grant-spotlight/>
- ⁴⁴ TDRI และ EPRI. (2562). รายงานการประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด.
- ⁴⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- ⁴⁶ ภัทพา เกิดเรือง. (2559). *ความอยู่ดีมีสุขและปัจจัยทางเศรษฐกิจของครัวเรือนข้ามรุ่นในไทย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ⁴⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *ข้อมูลสถิติส่วนแรงงานไตรมาสที่ 1 ปี 2564*.
- ⁴⁸ กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2563). *คู่มือสิทธิหน้าที่ ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน นายจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน นายจ้างและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม*.
- ⁴⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโครงการ. (2561). *โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ*.
- ⁵⁰ ข้อมูลประชากรจากกระทรวงมหาดไทย ปี 2560, สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี 2559-2560 (จำนวนนักเรียนในปีการศึกษา 2560) และข้อมูลนักเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กปี 2560 จากกระทรวงมหาดไทย.
- ⁵¹ *เร่งพัฒนาคุณภาพศูนย์เด็กเล็ก หลังพบเด็กไทยยังเหลื่อมล้ำ เข้าไม่ถึงโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดี*. (2562, 28 สิงหาคม). Hfocus. <https://www.hfocus.org/content/2019/08/17607>.
- ⁵² จงจิตต์ ฤทธิรงค์ และคณะ. (2559). *โครงการการให้บริการของศูนย์การศึกษาก่อนวัยเรียน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ⁵³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *แนวทางการขยายผลการจัดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยกรณีศึกษา: การพัฒนาคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

⁵⁴ OECD. (2017). *Public Spending on Early Childhood and Care*; UNESCO. (2018). *Strengthening Costing and Financing of SDG 4.2*.

⁵⁵ ภูเบศร์ และคณะ. (2563). *โลกที่ 3 ของซี-แอลฟา*. สถาบันวิจัยประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล.

⁵⁶ ศูนย์ปฏิบัติการสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว. (2563). *สถิติเหตุการณ์ความรุนแรงที่กระทำต่อเด็ก*.

⁵⁷ แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย. 29 มีนาคม 2565.

⁵⁸ แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย และสำนักข่าว The Reporters. (2564, 20 กันยายน). *เสวนาออนไลน์โครงการพูดเพื่อเด็ก*.

⁵⁹ Building State Capability at Harvard. (2018). *PDI Toolkit: A DIY Approach to Solving Complex Problems*. Center for International Development, Harvard University.

⁶⁰ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. (2563). *แผนการดำเนินงาน ประจำปี 2564*.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. (2565). *แผนการดำเนินงาน ประจำปี 2565*.

⁶¹ ดัดแปลงจาก Duarte, B., Montgomery, D., Fowler, J. and Konopka, J. (2012), "Deploying LSS in a global enterprise – project identification", *International Journal of Lean Six Sigma*, Vol. 3 No. 3.


⁶² Heckman, J. J. (2008). "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children." Mimeo University of Chicago. อ้างอิงถึงในโครงการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการศึกษาปฐมวัยที่มีคุณภาพ (ไรซ์ไทยแลนด์) เข้าถึงได้ที่ <http://riece.org/about/>





ศูนย์ความรู้นโยบายเด็กและครอบครัว (คิด for คิดส์)


ศูนย์วิจัยและสื่อสารความรู้เพื่อตอบโจทย์อนาคต มุ่งวิเคราะห์ ออกแบบ เผยแพร่ความรู้ และขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านเด็ก เยาวชน ครอบครัว และการเรียนรู้ เพื่อเป็นฐานสนับสนุนทางวิชาการให้กับสำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว สสส. และภาคีเครือข่าย

 www.kidforkids.org

 คิด for คิดส์

 @101_PUB

 @101_pub

 contact.101pub@gmail.com