

บทที่ 2

ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม

คำว่า “สวัสดิการสังคม” ดูเหมือนเป็นที่นิยมและนำมาพูดถึงกันมากในกระแสสังคมไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีโครงการด้านสวัสดิการสังคมในรูปแบบโครงการเอื้ออาทรเกิดขึ้นหลายโครงการ และมีโครงการสวัสดิการขนาดใหญ่ เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) โครงการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ โครงการบ้านเอื้ออาทร การขยายขอบข่ายการประกันทางสังคมไปสู่การประกันว่างงาน โครงการเรื่องทุนการศึกษา รวมทั้ง การจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นกระทรวงหลักในการดูแลสวัสดิการสังคมในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว ขณะเดียวกัน เรื่องสวัสดิการสังคมก็ได้รับความสนใจ โดยถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ เพราะเป็นงานที่ลงถึงประชาชนอย่างเห็นได้ชัด (อ้างโดย กองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546)

1.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” มีนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อธิบายไว้ ดังนี้

“สวัสดิการ” หมายถึง การเอื้ออำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และสะดวกสบาย

“สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึง

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชน ต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ

“สวัสดิการสังคม” หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่ม และชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ (Paraprofessional)

“สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่างๆ ให้กับคนทุกคนในสังคม โดยเน้นสิทธิ ความเท่าเทียมกันที่จะได้รับบริการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม การพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบความมั่นคงทางสังคมของคนทุกคนในสังคม

สรุปได้ว่า ความหมายของสวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไข และพัฒนาสังคม โดยการจัดบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเป็นธรรมในสังคม โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคม

1.2 หลักการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคม

หลักการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม มีนักวิชาการได้นำเสนอไว้ว่ามีความสอดคล้องกับความเป็นสากลโลกในเรื่องต่างๆดังนี้

1.2.1 สิทธิมนุษยชน (Human Right) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล สิทธิเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ ที่เน้นให้การพิทักษ์ปกป้องคุ้มครอง สิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรได้รับ เช่น บริการด้านการศึกษาระดับ 12 ปี บริการการประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

1.2.2 ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองมีปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการขั้นพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการขั้นต่ำสุด ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

1.2.3 ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่จะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม เป็นบริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สติปัญญา ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งเป็นหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

1.2.4 การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation) บริการสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดถึงตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากน้อยเพียงใด

1.2.5 ความโปร่งใส (Transparency) หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้องความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

1.3 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศใด ขึ้นอยู่กับแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่นำมาใช้ เช่น หากนำแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก ก็จะเป็นเพียงการช่วยเหลือแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าเป็นการเอาจริงเอาจังในการตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหามองในภาพกว้าง หากนำแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมาใช้ก็จะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะรัฐในการจัดการกับปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคมในภาพกว้างซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกส่วนที่ต้องมาช่วยกันแนวคิดสวัสดิการสังคมประชาธิปไตย เชื่อว่ากลไกการตลาดทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในสังคม แต่รัฐยังจำเป็นต้องแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนที่ขาดโอกาสในสังคม เนื่องจากสังคมจะมีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ความไม่เป็นธรรมและการเอารัดเอาเปรียบในสังคม รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคมที่จัดสวัสดิการสังคมเสรีนิยมใหม่ เน้นความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นหลัก คนที่มีความสามารถรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ในการดูแลและจัดสวัสดิการให้กับคนจนควรให้คนจนช่วยเหลือตนเองโดยหางานทำ บริการสวัสดิการสังคมจัดสวัสดิการไม่ใช่เป็นสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับจากรัฐ เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทรัพยากรมีอยู่จำกัด รัฐ

จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด หามาตรการจูงใจให้คนในสังคมทำงาน รวมทั้งสร้างระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม และปรับเปลี่ยนวิธีการลงทุนในแบบต่างๆ

โดยทั่วไปรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐหรือองค์กรเอกชน มี 3 รูปแบบได้แก่

- 1) การจัดสวัสดิการในรูปแบบสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เช่น การศึกษา ขั้นพื้นฐาน
- 2) การจัดสวัสดิการในรูปแบบการตรวจสอบเพื่อช่วยเหลือตามความจำเป็น เช่น การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ การสงเคราะห์เด็กในครอบครัวยากจน
- 3) การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การประกันสังคม การประกันสุขภาพ และการประกันภัยเอื้ออาทร เป็นต้น

1.4 ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีและมีคุณภาพชีวิต 7 ด้าน ดังนี้

1.4.1 การมีสุขภาพอนามัยที่ดี หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บการรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยประชาชนไทย ไม่ว่าเพศใด อายุวัยใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด อยู่ในภูมิภาคใด หรือวัฒนธรรมใด มีความสนใจในทางการเมือง มีแบบแผนการดำรงชีวิตเช่นใดหรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมในระดับชั้นใดก็ตาม พึงได้รับบริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคล และประชาชน

1.4.2 การมีการศึกษาที่ดี หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับบริการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ถูกต้อง และคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไปและแม้ว่าประชาชนจะมีข้อบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม หรือด้อยโอกาสทางการศึกษา ก็จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้น ทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อยที่สุด คือการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน ความพิการ ความบกพร่องด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม การเป็นประชาชนผู้ด้อยโอกาส หรือแม้แต่เพศ วัย พิพพรรณ ต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใดขาดโอกาสทางการศึกษาหรือได้รับบริการทางการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่า ไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไป

1.4.3 การมีที่อยู่อาศัย หมายความว่า การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ ช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีในตนเองเดียวกัน ประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัยตามแต่กำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มา อย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย ความมั่นคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรมแออัด แวดล้อมด้วยมลพิษหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เสี่ยงต่อความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม

1.4.4 การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน หมายความว่า ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มีรายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพ งานที่ทำมีสวัสดิการที่ดีหรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด งานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุและอุบัติเหตุต่างๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย ประชาชนมีความภาคภูมิใจในงานที่ทำ และมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานนั้นๆ ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและยุติธรรม ประชาชนสามารถรวมกลุ่มรวมตัวปกป้องผลประโยชน์ของตนในรูปของสหภาพแรงงาน เมื่อมีการเลือกปฏิบัติหรือประชาชนทราบว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องรายได้ สภาพการทำงาน การจ้างงานและสวัสดิการแรงงาน ประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถ รองรับปัญหา และความต้องการของประชาชนด้านนี้ได้

1.4.5 การมีความมั่นคงทางรายได้ หมายความว่า ประชาชนทุกคนที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนเองและครอบครัว ในรูปของการประกันสังคมซึ่งครอบคลุมเรื่องผลประโยชน์จากการประกันสุขภาพ การสงเคราะห์บุตร การชดเชยการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย พิการทุพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงาน การประกันสังคมเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคมโดยเฉพาะกับประชาชนที่มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเมื่อมีเหตุให้สูญเสียรายได้ทั้งหมด บางส่วนหรือไม่พอเพียงกับการยังชีพ

1.4.6 นันทนาการ หมายความว่า ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิง และการพักผ่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยกิจกรรมนันทนาการนั้นๆ ไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมาย ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบ กดขี่ข่มเหงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มนั้นๆ

1.4.7 การบริการสังคมทั่วไป หมายความว่า การให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่สภาพ

2. นโยบายรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการคนจนและผู้ยากไร้

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ผลักดันให้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ได้ให้หมายความของสวัสดิการสังคมไว้ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

แม้ว่าคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ที่ผ่านมาทั้ง 9 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) นโยบายขจัดความยากจน
- 2) นโยบายพัฒนาคนสังคมที่มีคุณภาพ
- 3) นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
- 4) นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) นโยบายการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 6) นโยบายพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 7) นโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
- 8) นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 9) นโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ถึงจะไม่มีคำว่าสวัสดิการสังคมก็ตาม แต่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงก้าวหน้าในการพัฒนาสังคมเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชนชาวไทยทุกคน เป้าหมายของการพัฒนาคือการทำให้คนมีความสุข ซึ่งจะต้องประกอบด้วยการมีสุขภาพแข็งแรง มีครอบครัวที่อบอุ่น มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสังคมที่สันติและเอื้ออาทร รวมทั้งจะดูแลคุณภาพคนไทยตั้งแต่แรกเกิดจนสูงอายุ

รัฐบาลจึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ รวมถึงอนุรักษ์ส่งเสริมทุนทางสังคมที่เข้มแข็งของประเทศไทยซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจมีความ

มั่นคงและยั่งยืนได้ ในที่นี้สามารถแยกนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมตามสาขาต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ได้ดังนี้

2.1 สวัสดิการด้านการศึกษา

เยาวชนไทยทุกคนจะได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างน้อย 12 ปี รัฐบาลจะจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (Income Contingency Loans: ICL) สนับสนุนการศึกษาของเยาวชนตั้งแต่ ปวส. ถึงอุดมศึกษาโดยรัฐจะให้โอกาสในการศึกษาก่อนและผ่อนชำระเมื่อมีรายได้

2.2 สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย

เพิ่มคุณภาพของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท

2.3 สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

จะสนับสนุนให้ประชาชนมีความมั่นคงในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ทั้งในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยราคาถูกจากโครงการของรัฐ และในกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางที่ต้องการซื้อที่อยู่อาศัยโดยผ่อนชำระ แต่ยังขาดระบบเงินกู้ระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมอย่างพอเพียง และโดยมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแล้ว รัฐบาลจะพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชนให้น่าอยู่ เช่น การมีส่วนร่วมสุขภาพในชุมชน เป็นต้น

2.4 สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้

รัฐบาลจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและพอเพียงจะขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานในภาคเกษตรส่งเสริมการออมของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชีวิตประชาชน

2.5 สวัสดิการด้านนันทนาการ

รัฐบาลจะส่งเสริมกีฬาเพื่อสร้างโอกาสให้เยาวชนได้พัฒนาทักษะทางด้านกีฬาสู่ความเป็นเลิศที่จะนำชื่อเสียงมาสู่ประเทศชาติ สร้างนิสัยรักการกีฬาและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เพื่อหลีกเลี่ยงการหมกมุ่นและมั่วสุมกับสิ่งอบายมุขและยาเสพติด รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสออกกำลังกายโดยการเล่นกีฬาเพื่อสร้างเสริมสุขภาพและพลานามัยที่ดี พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยจะเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและเชิงสุขภาพ

2.6 สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม

รัฐบาลจะปรับปรุงระบบอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคเป็นธรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วถึงและรวดเร็ว

นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้กฎหมายในชีวิตประจำวัน สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการรักษาสันติภาพ และเสรีภาพพื้นฐานของตน

2.7 สวัสดิการด้านบริการทางสังคมทั่วไป

2.7.1 สวัสดิการเด็ก สร้างความเข้าใจให้แก่พ่อแม่ถึงวิธีการดูแลบุตรที่ถูกต้องตามระดับการพัฒนาของสมองด้วยหน่วยบริการเคลื่อนที่เข้าถึงตัวซึ่งเรียกว่า “การวางแผนเสริมสร้างเด็ก”

2.7.2 สวัสดิการเยาวชน ผลักดันกฎหมายและมาตรการเพื่อให้อบายมุข ยาเสพติด และสิ่งชั่วร้ายทางเพศอยู่ห่างไกลจากเยาวชน ส่งเสริมให้วัยรุ่นไทยมีคุณธรรมเอื้ออาทรต่อผู้อื่น

2.7.3 สวัสดิการคนชรา จะยึดหลักการให้ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดี ทั้งร่างกายและจิตใจ โดยสร้างหลักประกันด้านรายได้และระบบการออมในช่วงวัยทำงานที่เพียงพอสำหรับช่วงวัยชรา สร้างพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสมกับช่วงวัย สนับสนุนครอบครัวให้เข้มแข็งสามารถดูแลสมาชิกได้อย่างมีคุณภาพ ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับผู้มีอายุเกิน 65 ปี และส่งเสริมการใช้ประสบการณ์ของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาประเทศโดยระบบคลังสมอง

2.7.4 สวัสดิการผู้ยากไร้ จัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ปัญหาความยากจนที่เรียกว่า “การวางแผนแก้จน” เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะต่างๆ ให้คนยากจนสามารถเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อมระดับมหภาคไปถึงคนจนในชุมชน รัฐบาลเห็นว่าความเข้มแข็งของชุมชนเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ความยากจน ดังนั้น รัฐบาลจะได้จัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากร (Small Medium Large: SML) ให้ครบทุกหมู่บ้านและชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาของตนเอง

2.8 สวัสดิการผู้พิการหรือทุพพลภาพ

ศูนย์บำบัดและพัฒนาศักยภาพของบุคคลออทิสติกและผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ

2.9 สวัสดิการผู้ด้อยโอกาส

พัฒนากฎหมายโดยเน้นการขยายโอกาสให้คนจน และคนด้อยโอกาส

2.10 สวัสดิการผู้ถูกละเมิดทางเพศ

รัฐบาลจะสร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็กและสตรี โดยจะขจัดขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป ขจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็กและสตรีในทุกรูปแบบและอย่างเด็ดขาด รวมทั้งส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรีสามารถพึ่งพาตนเองได้

2.11 สวัสดิการกลุ่มบุคคลอื่น ๆ

ส่งเสริมและยกระดับสิทธิมนุษยชนให้ทัดเทียมระดับสากล และจัดตั้งศูนย์ติดตามคนหายและระบบพิสูจน์ศพนิรนามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมไทย ให้มีมาตรการป้องกันและเตือนภัยจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและดำเนินมาตรการลดผลกระทบและความเดือดร้อนของประชาชน การจัดตั้งศูนย์เตือนภัยระดับชาติและการบริหารวิกฤตการณ์ การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองอย่างฉับไวต่อวิกฤตการณ์และการบริหารจัดการเพื่อการบรรเทาและฟื้นฟูสาธารณภัยโดยเร็ว

รัฐบาลจะดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งการนำมาตรการภาษีการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมาใช้กระตุ้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลให้ ลด ละ และเลิก พฤติกรรมสุ่มเสี่ยงต่อสุขภาพ และนำรายได้จากภาษีดังกล่าวมาส่งเสริมกิจกรรมสุขภาพและสังคม

มุ่งส่งเสริมและขยายสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ ทางด้านสังคมโดยจะอาศัยการต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมนโยบายการพัฒนาสังคมของรัฐบาล

จะยึดมั่นต่อพันธกรณีของไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีสมาชิก และข้อผูกพันระหว่างประเทศของไทย รวมทั้งจะมุ่งสานต่อการเพิ่มบทบาทของไทยภายใต้กรอบสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ องค์การระดับภูมิภาค และเครือข่ายระหว่างประเทศ ในการส่งเสริมและสนับสนุนสันติภาพ ความมั่นคง และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และความมั่นคงของมนุษย์ การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมโดยเฉพาะการฟื้นฟูบูรณะภายหลังความขัดแย้ง และการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการประชุมระหว่างประเทศ

จะสนับสนุนให้คนไทยมีบทบาทสำคัญในเวทีสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้ประเทศไทยมีบทบาทนำ มีส่วนร่วมกำหนด และสร้างกฎกติการะหว่างประเทศที่สำคัญและในกระบวนการปฏิรูปสหประชาชาติรวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้ามชาติที่ประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญร่วมกัน โดยเฉพาะ ภัยพิบัติ รวมทั้งการจัดความยากจนและการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมในภารกิจด้านการต่างประเทศ รวมทั้งจะมุ่งส่งเสริม รักษาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทยและคนไทยในต่างประเทศ

กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเอง และสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ และส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนที่สร้างสรรค์และ กระบวนการประชาสังคม ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

3. แนวความคิดหรือฐานคิดเกี่ยวกับผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส

กระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ในสังคมไทย เกิดจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศด้วยทฤษฎีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ สำหรับการจัดการ ความยากจนจึงใช้ “เส้นความยากจน” โดยกำหนดว่าประชากรใดที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความ ยากจนถือว่าเป็น “คนจน” และใช้เกณฑ์นี้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

แนวคิดการพัฒนาประเทศมีความสัมพันธ์กับฐานคิดเกี่ยวกับความยากจน การทำความเข้าใจปัญหาเรื่องคนจน รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุ ที่มาของความยากจน ตลอดจนการแสวงหา ทางออกด้านนโยบายสำหรับรัฐ การพัฒนาโดยนัยยะคือการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเน้นวิธีคิด หรือทฤษฎีที่มีอิทธิพลมากที่สุดตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ทฤษฎีการสร้างความจำเป็นทาง เศรษฐกิจที่อยู่ภายในกรอบใหญ่ของทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมาใน บริบทหรือในเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่โลกแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว โดยขั้วที่หนึ่งมีมหาอำนาจคือ สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ที่ รัฐบาลไทยเลือกใช้ตัวแบบการพัฒนา คือ การสร้างสังคมอุตสาหกรรม และการสร้างความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบสังคมตะวันตก ปัญหาความยากจนคือ ปัญหาของการพัฒนา สังคมที่ ยากจนคือ สังคมด้อยพัฒนา

การมองเหตุแห่งความยากจนก็คือ การขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี การจัดการ เงินทุน จิตสำนึกแบบผู้ประกอบการ การมีค่านิยมที่ขัดขวางการพัฒนา ฯลฯ การก้าวพ้นจากสังคมที่ด้อย พัฒนา สังคมที่ยากจนคือ การพัฒนาตามแบบตะวันตก การใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างความเติบโต ทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่สังคมอุปโภค เป็นสังคมที่มีการบริโภคกันอย่างเต็มที่

สำหรับสังคมไทย วิธีการคิดในเรื่องการพัฒนาเช่นนี้เป็นแนวคิดกระแสหลักที่กำหนด นโยบายการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ สหประชาชาติ องค์กรการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก เข้ามาผลักดันและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนโดย ต้องมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ และดำเนินการตามแบบแผนของประเทศพัฒนาแล้ว

ความยากจนจึงกลายเป็นเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาที่มีรัฐเป็นผู้วางแผนการพัฒนา และน่านโยบายพัฒนาไปปฏิบัติโดยระบบราชการ นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนที่เน้น รูปธรรมคือ การสังคมสงเคราะห์ การให้สวัสดิการสังคมแก่คนจนผู้ด้อยโอกาส คนจนจึงเป็นเพียง

วัฒนธรรมของนโยบายการพัฒนาโดยรัฐ ดังจะเห็นว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การนิยามคนจนก็คือ คนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน อันเป็นรายได้ที่ไม่พอเพียงต่อการบริโภคเพื่อให้ได้สารอาหารที่จำเป็นแก่ร่างกาย การแก้ไขปัญหาคความยากจนก็คือ การสร้างรายได้ ความมั่งคั่งทางสังคมเพื่อให้กระจายไปสู่คนจน อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน ดังนั้น ความยากจนถูกมองเป็นส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความสัมพันธ์ทางสังคมหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดสรรทรัพยากร ความมั่งคั่งทางสังคม

ฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ให้การนิยามความยากจนโดยใช้เกณฑ์ “เส้นความยากจน” และต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ขยายไปถึง “พื้นที่ความยากจน” ซึ่งเป็นการศึกษาคนจน ความยากจน ที่ครอบคลุมสังคมไทยตลอดมา เกณฑ์เส้นความยากจนตั้งแต่อยู่บนฐานคิดของทฤษฎีการสร้างความทันสมัย ซึ่งมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เกณฑ์การชี้วัดความยากจนได้ถูกสร้างขึ้นและพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ เดิม) ใช้เกณฑ์เส้นความยากจนโดยอาศัยฐานการอธิบายว่าคนจนคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยพอเพียงจะซื้ออาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆ ได้อาศัยปัจจัยด้านรายได้และวัตถุทางกายภาพเป็นเกณฑ์แบ่งประเภทความยากจน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ศึกษาการกระจายรายได้ทางด้านการเกษตรโดยสรุปปัญหาความยากจนจากฐานคิดดังกล่าว เช่น ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม การขาดความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากร ปัญหาการกระจายสินเชื่อ หรือทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ปัญหาราคาและการตลาด

การนิยามความยากจนดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้เศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มองปัญหาความยากจนว่า อยู่อยู่ที่การขาดความรู้ เทคโนโลยี ทุน การเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาโดยการปรับโครงสร้างการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การให้สินเชื่อ และการควบคุมประชากร การแก้ไขปัญหาคความยากจนตามแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการมองความยากจนเสมือนหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ที่ระบบทุนนิยมหรือกลไกตลาดยังเข้าไปควบคุมไม่ถึง จึงต้องเร่งการสร้างโครงการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนสภาพความด้อยพัฒนา ซึ่งความจนตามทัศนคตินี้คือ คนที่ขาดการศึกษา ขาดความกระตือรือร้น ไม่มีจิตวิญญาณของผู้ประกอบการที่มุ่งแสวงหารายได้และสร้างกำไรเพื่อความมั่งคั่ง (อ้างโดย ประภาส ปันตกแต่ง, สุภา ยี่เมือง และบัญชา แก้วส่อง, 2546)

ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กรมพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความยากจนขึ้น (กชช.2ค.) ตั้งแต่ปี 2525 ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน โดยมีตัวชี้วัด 6 กลุ่ม 37 ตัว คือ

- 1) กลุ่มสภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ์ ไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย เป็นต้น
- 2) กลุ่มผลิต รายได้ และการมีงานทำ เช่น อัตราค่าจ้าง การมีงานทำ ผลิตจากไร่นา
- 3) กลุ่มสาธารณสุขและการอนามัย เช่น การบริการสาธารณสุข สารอาหารเด็กแรกเกิด
- 4) กลุ่มแหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น
- 5) กลุ่มความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม เช่น ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
- 6) กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่า

จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานและโครงการพัฒนาของรัฐเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรภายใต้โครงการการฝึกอบรมให้ความรู้จากภายนอก การเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ ปัจจัยการผลิตที่ผูกพันกับระบบกลไกตลาด และมีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดดังกล่าว งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพความเป็นอยู่ ทักษะ ความพึงพอใจของเกษตรกร การรับความรู้ เทคโนโลยีของเกษตรกร ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาสภาพของคนจนด้านรายได้ สุขภาพอนามัย มีการตั้งโจทย์ในแนวพฤติกรรม ความพึงพอใจ และการประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน เพื่อปรับปรุงโครงการที่จะพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมก้าวหน้า (กฤษฎา บุญชัย, 2541)

“เส้นความยากจน” และ “พื้นที่ความยากจน” บนฐานทฤษฎีการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเพียงแนวคิดที่ใช้เพื่อว่า “คนจน” คือ ใคร อยู่ที่ใด เพื่อที่รัฐจะได้กำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหความยากจน ซึ่งมีจุดหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าการแก้ไขปัญหความยากจนหรือการหลุดพ้นจากวงจรความยากจนก็คือ การสร้างการผลิตที่มีประสิทธิภาพ สร้างรายได้ประชาชาติสูงสุด ลดการค้ำระหว่างประเทศ ปริมาณการส่งออกสินค้า ฯลฯ โดยหวังว่า ผลรวมของการเติบโตจะไหลรินลงไปสู่คนข้างล่างหรือคนจนโดยอัตโนมัติ ดังจะเห็นได้จากกรณีของสังคมไทยที่มีแผนการพัฒนา และหน่วยงาน องค์กรการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ เช่น การเกิดขึ้นของ ธกส. ที่ต้องการให้เกษตรกรมีสถาบันด้านเงินกู้ยืม ส่งเสริมการเกษตรฯ กรมวิชาการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม การปรับปรุงระบบการผลิต ฯลฯ

ฐานคิดในการอธิบายความยากจนที่สอดคล้องกับทิศทางการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็คือ แนวคิดเรื่อง “แนวคิดวัฒนธรรมความยากจน” ที่มองว่า สาเหตุของความยากจนเกิดจากวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มคนจน ที่มีกระบวนการกล่อมเกลางานสังคมผ่านระบบครอบครัวและชุมชนคนจน จนเกิดเป็นวัฒนธรรมย่อยของคนจน เช่น ความคิดที่ว่าคนสลัม คนผิวดำ ฯลฯ มีความเชื่อกันนิยมในการดำรงชีวิตที่แตกต่างไปจากคนชั้นกลาง เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่และถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งตั้งแต่วัยเด็ก

บนฐานคิดที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้มีการเชื่อมโยงปัญหา สาเหตุความยากจนเข้ากับปัญหาด้านวัฒนธรรม เช่น การอธิบายบนฐานค่านิยมที่ถูกกำกับโดยศาสนาพุทธว่า คนไทยเชื่อเรื่องบุญกรรม รักความสันโดษ การอธิบายว่า คนจนมีค่านิยมฟุ่มเฟือย กินเหล้า เล่นการพนัน ไม่ประหยัด ไม่รู้จักเก็บออมหรือนำเงินไปลงทุนเพื่อการผลิต ค่านิยมในเรื่องการมีลูกมาก ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัจจัยทางวัฒนธรรมย่อยของคนจนที่มีผลต่อปัจเจกหรือตัวคนจน กลายเป็นค่านิยมส่วนบุคคลที่ฝังแน่น ดังการอธิบายปัญหาความยากจนด้วยวงจรความยากจน “โง่ จน เจ็บ”

เห็นได้จากชุดนโยบายของรัฐบาลภายใต้ฐานคิดนี้คือ มุ่งไปที่การแก้ปัญหาการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคล เช่น นโยบายการควบคุมประชากร และการวางแผนครอบครัว ตามคำขวัญที่ว่า “มีลูกมากจะยากจน” (ดู ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542) การให้การศึกษาขั้นพื้นฐานแก่คนจนด้วยโครงการหมู่บ้านปลอดผู้ไม่รู้หนังสือ หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง หรือโครงการทำนองเดียวกันที่มุ่งอบรมค่านิยมคนจน ให้รู้จักประหยัด ฯลฯ

ในมิติทางวัฒนธรรม มีงานวิจัยจำนวนมากของนักมานุษยวิทยา ที่หันกลับไปดูพื้นฐานของสังคมไทย และพบว่า มีวัฒนธรรมย่อยของชุมชนที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้ชีวิตของชาวบ้านพบว่า คนจนไม่ใช่คนขี้เกียจ ไม่ใช่คนงอมืองอเท้า แต่ต่อสู้ตลอดเวลา เช่น การศึกษาเรื่อง “ผีเจ้านาย” (ดู ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527) ที่ให้ภาพความเข้าใจคนจนชาวนาว่า ผู้คนในชนบทมีมิติในเรื่องของความคิดหรือมิติเรื่องอุดมการณ์ ที่ไม่ได้ถูกกำกับด้วยพุทธศาสนาเท่านั้น แต่คนไทยมีวิถีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนมาก และวิถีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนเรื่องหนึ่งคือ ความคิดในเรื่องของผี อำนาจที่เหนือธรรมชาติ รวมถึงภูมิปัญญาชาวบ้านในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ยังมีการใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมเข้ามาให้การเยียวยาหรือนำบัดความทุกข์ยากของคนจน รวมทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ ที่พบว่า ภูมิปัญญาชาวบ้านเข้ามามีส่วนสำคัญกับการทำธุรกิจการค้า

ในช่วงต่อมา มีงานศึกษาองค์กรชาวบ้านดั้งเดิม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผลสรุปของโครงการวิจัยเหล่านี้ ตอบได้กับแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน โดยชี้ให้เห็นว่า คนจนไม่ใช่คนขี้เกียจ ชาวบ้านไม่ใช่คนงอมืองอเท้า ชาวบ้านต่อสู้แสวงหาทางออกอยู่ตลอดเวลา มีความสามารถในการรวมตัวกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ พบว่า องค์กรชาวบ้านมีมาก่อนที่รัฐจะเข้าไปตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือมีองค์กรเมืองฝาย ที่มีประวัติศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำมาเป็นเวลายาวนานมาก (ดูงานศึกษาเกี่ยวกับระบบเหมืองฝายของชัชวาล ทองดีเลิศ และอุไรวรรณ ดันกิมหยง ฯลฯ) การค้นพบประเพณีการแลกเปลี่ยนแรงงานซึ่งมีความสำคัญมากต่อความยากจน การลดความยากจน หรือการเป็นหลักประกันไม่ให้ความจนเข้ามามีผลกระทบมากเกินไป การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่ญาติพี่น้องและเพื่อนบ้านในชุมชน (ดูงานของ ฉลาดชาย รมิตานนท์ และอนันต์ กาญจนพันธุ์)

ในระยะหลังทฤษฎีการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวไปสู่แนวคิดเรื่อง การสร้างความเจริญเติบโตควบคู่กับการกระจาย (Redistribution with Growth) แนวคิดเรื่อง “ความ จำเป็นพื้นฐาน” (Basic Needs) แต่โดยนัยของแนวคิดเหล่านี้ยังมุ่งการสร้างการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด และมีลักษณะเป็นเพียงสวัสดิการทางสังคมเท่านั้น

ฐานคิดทั้งหมดนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ข้ออ่อนของทฤษฎีการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการใช้เกณฑ์เส้นความยากจนก็คือ เป็นการอาศัยหลักความจำเป็นพื้นฐานที่ ลดทอนโอกาสในการผลิต การดำรงชีพของคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มิอาชีพเกษตรกรรมหรือ ชุมชนเกษตรกรรม และไม่สนใจบริบททางเศรษฐกิจ – การเมืองในช่วงต่างๆที่เป็นเหตุแห่งความ ยากจนในเชิงโครงสร้าง ลดทอนปัญหาความยากจนว่า เป็นปัญหาความล้มเหลวส่วนบุคคลของคน จนส่วนแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน เป็นเพียงการวิเคราะห์สาเหตุความยากจนในมิติแบบ อนุรักษนิยม โดยมองว่าความยากจนนั้นเป็นความล้มเหลว ความอ่อนแอ เป็นความขี้เกียจ เป็นความ ผิดพลาดของปัจเจกแต่ละคน

4. แนวทางการแก้ไขความยากจนและการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

ในความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม การแก้ปัญหความยากจนผ่านกลไกตลาดก็คือ การทำให้เศรษฐกิจเติบโต คือทำให้ GDP เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการกระจายรายได้ผ่านกลไก ตลาดความยากจนก็จะค่อยๆลดลง กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจเติบโตสูง หรือ GDP เพิ่มขึ้น ย่อม หมายความว่าจะมีการลงทุนมาก การลงทุนทำให้เกิดการจ้างงาน ทำให้คนมีงานทำ เมื่อคนมีงานทำ คนก็จะมีรายได้ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจจะลดลง (อ้างโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546)

การลงทุนในที่นี้หมายถึง investment ของภาคธุรกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนของ ภาครัฐหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งการลงทุนมากย่อมหมายถึงธุรกิจต่างๆ ขยายตัว การขยายตัว ของธุรกิจไปสู่การใช้วัตถุดิบและปัจจัยต่างๆ ทำให้เกิดการลงทุนต่อเนื่อง และเมื่อภาคธุรกิจจ้างคน มากๆ ลูกจ้างต่างๆ ก็มีความต้องการอาหารจากตลาดมากขึ้น การขยายตัวของตลาดอาหารทำให้ สินค้าเกษตรขายได้มากขึ้น ดังดูได้จากภาคเกษตรเพิ่มขึ้นด้วย กระบวนการนี้เรียกว่า trickle down effect หรือการกระจายรายได้จากการลงทุนสู่คนงาน ผู้เกษตรและประชาชนสาขาต่างๆ นี่คือการแก้ไขปัญหาความยากจนผ่านกลไกตลาดตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า อัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ไทยนับตั้งแต่ 2504-2540 ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความเติบโตภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็น ภาคที่มีการลงทุนสูง มีความเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8-10 ต่อปี ได้ลากิจให้เกิดความ

เจริญเติบโตรวม เพราะก่อให้เกิดการจ้างงานนอกภาคเกษตร และมีสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกมากมาย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยนักเศรษฐศาสตร์ก็สรุปว่าได้ทำให้ความยากจน (สัมบูรณ์) ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงตามลำดับ แล้วแสดงตัวเลขให้เห็นว่า เมื่อปี 2505 มีคนยากจนอยู่ประมาณร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด จนถึงปี 2539 ก่อนเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งหมด แล้วขยับเพิ่มขึ้นอีกเมื่อไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น มาตรการแก้ความยากจนตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคือ การปรับโครงสร้างการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาเทคโนโลยี เพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดทั้งหมดเพื่อเพิ่ม GDP ของประเทศ เมื่อเพิ่ม GDP ได้แล้ว ก็ควบคุมจำนวนประชากร ทำให้ตัวหารน้อยลง รายได้เฉลี่ยต่อหัวจะได้สูงขึ้น

จากตัวเลขดังกล่าว “คนจน” หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งในปี 2539 ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 737 ถือว่ายากจน ถ้าสูงกว่านี้ถือว่าไม่ยากจน หากพิจารณาจากเกณฑ์วัดดังกล่าว ก็ต้องยอมรับความยากจนได้ลดลงจริง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความยากจนสัมบูรณ์ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงจริง แต่ถ้าจะถามว่า ความยากจนสัมบูรณ์ลดลงแล้วคุณภาพชีวิตคนดีขึ้นหรือไม่ คงตอบได้ยาก เพราะคุณภาพชีวิตหมายถึงภาวะความอยู่ดีมีสุข (well being) ทั้งระดับร่างกายและจิตใจ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยในช่วงที่ผ่านมาก็ได้ให้ความสนใจต่อภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชนแล้วพยายามกำหนดนโยบาย กำหนดตัวชี้วัด ภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน ซึ่งตัวชี้วัดนี้จะแตกต่างไปจากเส้นวัดความยากจน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ว่า คนเราจะอยู่ดีมีสุขได้จำเป็นต้องได้มีสิ่งใดบ้าง แล้วก็สร้างตัวชี้วัดหรือสร้างเกณฑ์ (Criteria) ขึ้นมากำหนด

ในช่วงปี 2525 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ตามแผนนี้ได้วางเป้าหมายไว้ที่การแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ยากจน และได้พิจารณาภาวะความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ยากจนด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย จึงได้สร้างเกณฑ์วัดความอยู่ดีมีสุขขึ้นมา เรียกตัวชี้วัดนี้ว่า กชช2ค จนถึงปี 2539 ตัวชี้วัดนี้ได้พัฒนามาเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัว ชีวัดโดย 6 กลุ่มที่วันนี้ประกอบด้วย

- 1) สภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย ฯลฯ
- 2) ผลผลิต รายได้ การมีงานทำ ค่าจ้าง ผลผลิตจากไร่นา
- 3) สาธารณสุขและอนามัย เช่น บริการสาธารณสุข สารอาหารเด็กแรกเกิด
- 4) แหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ เพื่อการเกษตร ฯลฯ

5) ความรู้ การศึกษา วัฒนธรรม ระดับการศึกษา อัตราการเรียนรู้ต่อ

6) ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า

ใน 6 กลุ่ม ถ้าพื้นที่ใดมีสิ่งเหล่านี้พอเพียงก็ถือว่าเข้าเกณฑ์อยู่ดีมีสุข ถ้าไม่พอเพียงก็ถือว่าขาดแคลน ขาดทุน จะต้องแก้ไขพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ได้พูดถึงภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยพิจารณาจาก 7 ด้าน คือ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 รัฐบาลได้ประกาศการแก้ปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ ฟังดูเหมือนจะครอบคลุมปัญหาคนจนทุกประเภท แต่เมื่อพิจารณาโครงการแล้ว ได้จำกัดขอบเขตไว้ที่การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร แก้ปัญหาคนเร่ร่อน แก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย เช่น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา แรงงานเถื่อน สินค้าหนีภาษี ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นปัญหาสังคม แต่ไม่เกี่ยวกับปัญหาคนจนโดยตรงทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีอีกสองประเด็นในโครงการคือ หวายเป็นดินและการทำให้นักเรียนมีรายได้ที่เหมาะสม

สรุปได้ว่าการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการที่ประกาศเมื่อ 1 ตุลาคม 2546 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจนบางกลุ่ม และแก้ปัญหาในบางด้าน บางสาเหตุ ไม่ครอบคลุมทุกมิติของความยากจน ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มปัจจัยของสาเหตุ แต่ก็นับว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหความยากจนของรัฐบาลนี้

การประกาศให้ “ผู้ที่ประสบปัญหาความยากจน” ขึ้นทะเบียนร้องเรียนเพื่อให้รัฐบาลรับทราบปัญหาต่างๆ และจะได้หาหนทางช่วยเหลือได้ถูกต้อง นับเป็นสิ่งที่ดีและน่าจะทำให้ได้รับทราบมิติต่างๆ ของความยากจนในสังคมไทย เหมือนกับที่โครงการวิจัยนี้ได้พบเห็นมาในลักษณะต่างๆ กัน การรับรู้จากการร้องเรียนอาจมีประเด็นหลากหลายกว่า อย่งไรก็ตาม แม้การเห็นด้วยตาและการเสวนาพูดคุยอาจได้ประเด็นน้อยกว่า แต่ลุ่มลึกและชัดเจนในประเด็นที่ได้สัมผัสมากกว่า

ข้อมูลสนามจากการวิจัยนี้ทำให้เกิดความคิดว่า การพิจารณาความทุกข์ยากของคนจนนั้นมิอาจพิจารณาเฉพาะคนจนทรัพย์สินหรือคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น หากแต่คนจนคนด้อยโอกาสบางกลุ่มได้รับความทุกข์ยากที่เกิดจากภาวะด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส ภาวะถูกเหยียดหยาม และสภาพการณ์ถูกแบ่งแยกแตกต่าง (Discrimination) อีกด้วย

รูปธรรมของความยากจนเชิงเปรียบเทียบคือ ความแตกต่างทางรายได้ที่กลุ่มคนรวยสุด (20% แรกของประเทศ) มีรายได้เป็นประมาณ 12 เท่าของกลุ่มคนจนสุด (20% สุดท้ายของประเทศ) ก็มีจำนวนประมาณ 12 ล้านคน เทียบกับจำนวนคนจนสัมบูรณ์หรือคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจำนวน 8.2 ล้านคน (เมื่อปี 2544)

ประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาเชิงทฤษฎีคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ยิ่งสังคมพัฒนาไปสู่ทุนนิยมเข้มข้นขึ้น จำนวนคนที่เป็นลูกจ้างก็ยิ่งมากขึ้น ในสังคมไทยก็มีถึง 12 ล้านคน (ไม่รวมสมาชิกครอบครัวที่อยู่นอกกำลังแรงงาน) คนที่เป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างเอกชนจะถูกกำหนดภาระการทำงานโดย “กฎเกณฑ์ของสถานประกอบการ” ไม่อาจทำงานตามใจชอบเหมือนเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ภายใต้อาณัติการแข่งขันและการเร่งรัดเพิ่มผลผลิตภาพ (productivity) จะกดดันให้ทุกคนทำงานอย่างเต็มที่ การทำงานอย่างเต็มที่เพื่อความอยู่รอดและความเติบโตของผู้ประกอบการยุคทุนนิยมแข่งขันจะเพิ่มความเครียดให้แก่ผู้ทำงานทุกระดับ ความเครียดของสังคมการผลิตและสังคมการค้าจะต้องถูกชดเชยด้วย “การพักผ่อนหย่อนใจ” เพื่อความบันเทิงสนุกสนานผ่อนคลาย เพื่อฟื้นฟูพลังงานให้สามารถทำงานใหม่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพอีกครั้ง เราเรียกกระบวนการนี้ว่า “พักผ่อนเพื่อฟื้นฟู” (rest and recreation)

ในสังคมอุตสาหกรรมจึงเกิดอุตสาหกรรมบันเทิงขนาดใหญ่ขึ้นมารองรับ กระบวนการพักผ่อนและเพิ่มพูนใหม่ ในรูปแบบของภาพยนตร์ ละคร เพลง คอนเสิร์ต สถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ พวกวาร์ คาราโอเกะ เหล่านี้เป็นต้น และได้รับการยอมรับกันไปแล้วว่า สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นของสังคมอุตสาหกรรม กระบวนการ “พักผ่อนเมื่อตอนทำงาน” ตามแบบของสังคมเกษตรกรรมยุคก่อนได้หดหายไปหมด

ประเพณีเกษตรกรรมยุคก่อน ระบบการลงแขก ยังเป็นสิ่งจูงใจให้คนทำงานวัยหนุ่มสาวมาทำงานร่วมกัน เกี่ยวพาราตี หยอกล้อกันไป ทำงานร่วมกัน เล่าเรื่องสนทนาสนุกสนานกันไป เป็นการผ่อนคลายความเครียดความเหนื่อยไปในตัว แต่ในสังคมโรงงาน กระบวนการเช่นนี้เกิดขึ้นไม่ได้ 8 ชั่วโมง 10 ชั่วโมง ต้องทำงานเต็มที่ แม้การพูดคุยกันจะถูกห้าม โดยเฉพาะการทำงานระบบสายพานต่อเนื่อง ที่ขั้นตอนที่สองต้องอาศัยงานจากคนทำงานในขั้นตอนที่หนึ่ง และขั้นตอนที่สามต้องอาศัยงานจากขั้นตอนที่สอง แล้วก็เป็นอย่างนี้ตื้อๆกันไป แต่ละคนจะถูกเร่งงานและเพิ่มความเครียดตามการไหลของงาน ถ้านายจ้างต้องการเร่งงานเพื่อเพิ่มผลผลิต งานแต่ละขั้นตอนก็จะต้องแม่นยำ รอช้าไม่ได้ ความเครียดก็ยิ่งมากขึ้น

การพักผ่อนหย่อนใจเพื่อบรรเทาความเครียดจึงมีความจำเป็นต่อคนเหล่านี้ และนี่คือที่มาของกระบวนการที่เรียกว่า เสรีงานต้อง “หาโอกาสเฮฮา หาเหล่าดื่ม” หรือดูหนัง ดูละคร เล่นนอนหลับ ตัดโอกาสของการศึกษาหาความรู้เพื่อการพัฒนาตนเอง

ค่าใช้จ่ายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในสังคมปัจจุบันจึงค่อนข้างสูง นี่ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้รายได้ไม่พอเพียง และยังทำให้เกิดภาวะ “ความขาดแคลน” เปรียบเทียบรุนแรง

ดังนั้น ภายใต้อาณัติทุนนิยมอุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนาไป ได้สร้างผลที่ตามมาหลายประการ ดังที่กล่าวมานั้น อุตสาหกรรมบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นของระบบ

อุตสาหกรรม ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จึงไม่ใช่ค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยอีกต่อไป ความบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจนี้แหละที่ยากจะมีเส้นแบ่งว่า ระดับใดฟุ่มเฟือยหรือไม่ฟุ่มเฟือย ต่อไป นิยามความจนจะไปจำกัดอยู่เพียงว่า “เป็นภาวะเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ”

ถ้ายังจะถือเกณฑ์ตัวเลข ถือเกณฑ์รายได้กันอยู่ต่อไป ก็คงต้องพิจารณามองหามาตรการกันใหม่ เช่น คงต้องอิง “รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรว่า ถ้าใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเท่านั้นเท่านั้นเปอรฺ์เซ็นต์ถือว่าเป็นรายได้ระดับยากจน เป็นต้น เพราะรายได้เฉลี่ยเป็นการนำเอารายได้ของคนทั้งประเทศ (GDP) หารด้วยจำนวนประชากร เป็นค่าเฉลี่ยต่อหัว ถ้าเศรษฐกิจของสังคมนั้นเติบโตดีมีค่าเฉลี่ยก็จะสูง ทุกคนก็ควรจะได้รับส่วนแบ่งกันไปให้ใกล้เคียงค่าเฉลี่ยให้มากที่สุด ดังนั้นใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมากๆ ก็ถือว่ายากจน

ความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันนี้สังคมไทยมีเศรษฐกิจระดับอันดับโลกไปแล้ว จะมาคิดเส้นความยากจนอยู่เพียงวันละ 1 ดอลลาร์ หรือต่ำกว่า 1 ดอลลาร์ เหมือนประเทศยากจนแถบแอฟริกาจึงไม่น่าจะถูกต้อง เพราะเป็นการยอมรับให้มีภาวะความแตกต่างทางรายได้มากเกินไป ต้องไม่ลืมว่า คนกลุ่มหนึ่งในสังคมร่ำรวยขึ้นมาได้ก็ด้วยการอาศัยคนส่วนใหญ่ในสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงควรจะทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมมากกว่านี้

แม้ว่าเส้นความยากจนจะสะท้อนให้เห็นภาวะขาดแคลนเชิงวัตถุ และความขาดแคลนทางอาหารและวัตถุนำไปสู่ปัญหาการดำรงชีพของคนจน แต่มิได้หมายความว่าผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนทุกคนจะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่าหรือสบายกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเสมอไป เพราะสภาพทุกข์ยากของชีวิตมันไม่ได้มาจากด้านรายได้แต่เพียงอย่างเดียว ความขาดแคลนในด้านสิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี (ของความเป็นมนุษย์) ก็เป็นสาเหตุให้เกิดความทุกข์ยากได้เช่นเดียวกัน คนยากจนทรัพย์สินถ้าไม่จนสิทธิและโอกาส เขาอาจจะพินตัวได้ หรือถ้ามีอำนาจต่อรองสูงขึ้นมาเขาก็จะดีขึ้น ตัวอย่างรูปธรรมคือ บรรดาคนงานที่เคยได้รับค่าจ้างต่ำมากไม่พอกิน ต่อมามีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ต่อรองให้นายจ้างปรับค่าจ้างให้สูงขึ้น รายได้ของพวกเขา/เธอก็สูงขึ้นทันที

คนเคยติดคุก คนเป็นเอดส์ คนขายบริการทางเพศ (โดยเฉพาะวัยสูงอายุ) เป็นคนที่สังคมตีตรา “ขาดศักดิ์ศรีของความเป็นคน” ไม่ค่อยได้รับการต้อนรับจากสังคม ทำให้พวกเขาไม่ค่อยมีโอกาสในการร่วมสังคม หางานทำยาก เลี้ยงตัวเองลำบาก แล้วก็กลายเป็นคนยากจนในที่สุด

5. สวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ระบบสวัสดิการเป็นระบบที่ช่วยบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจากความยากจน เป็นเสมือนการห้ามเลือดและให้เลือด เพื่อให้ร่างกายมีพลังชีวิตที่จะต่อสู้ดิ้นรนและแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามอาการและสาเหตุต่อไป ระบบสวัสดิการสังคมในที่นี้ความหมายคล้ายคลึง

กับสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งในมาตรา 3 ระบุว่า

“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคง เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการทุกระดับ”

ในงานวิจัยนี้จึงได้แบ่งสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ด้าน คือ

1) บริการสังคม (Social service) ประกอบด้วย การบริการด้านการศึกษา สาธารณะสุข ที่อยู่อาศัย บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (เช่น ไฟฟ้า ประปา) บริการจัดหางานทำ และการได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม

2) การประกันสังคม (Social insurance) ประกอบด้วย การประกันเจ็บป่วยและประสบอันตราย ประกันการทุพพลภาพ การประกันการว่างงาน

3) การสงเคราะห์สังคม หรือการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในภาวะช่วยเหลือตนเองไม่ค่อยได้ หรือคนที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือเด็ก คนชรา คนพิการ คนเร่ร่อน เป็นต้น หรือผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติต่างๆ เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ผู้ลี้ภัยสงคราม เป็นต้น

น่าสังเกตว่า การจัดสวัสดิการสังคมด้านการสงเคราะห์สังคมคล้ายคลึงกับผู้บริการสวัสดิการสังคม ตาม พรบ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 ที่ว่า

“ผู้รับบริการสังคม หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด”

5.1 สวัสดิการสังคมสำหรับเกษตรกร

จากปัญหาเชิงสวัสดิการ สวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมเกษตรกรต้องการคือ

1) ทุนการศึกษาสำหรับบุตรหลาน หน่วยงานรัฐและเอกชน ชุมชน ควรเร่งรัดระดมทุนเพื่อจัดทุนการศึกษาให้พอเพียงแก่เด็กๆที่อยู่ในวัยเล่าเรียนและประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการศึกษา จดหมายเด็กยากจน 4300,000 คน ที่เขียนจดหมายขอทุนการศึกษาจากรัฐบาล ยังสะท้อนให้เห็นว่าเด็กยากจน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเกษตรกร ขาดแคลนทุนการศึกษามาก ถ้าไม่ได้รับทุนพวกเขาอาจต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน

2) คนชราในชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ลูกๆวัยแรงงานมักจะแยกย้ายกันไปทำงานในเมือง ตามยุคสมัยของการพัฒนาอุตสาหกรรม และทอดทิ้งภาคเกษตร คนชราจึงถูกโคດเคี้ยวมากขึ้น สวัสดิการสำหรับคนชราในชนบทคือ เงินสงเคราะห์ การช่วยเหลือปัจจัย 4 และการรักษาพยาบาลที่สะดวกรวดเร็ว แต่สิ่งที่คนชราปรารถนามากคือ โอกาสที่จะมีอาชีพพอสมวัย เพื่อจะได้มีรายได้ของตัวเองพอเลี้ยงชีพ ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงพัฒนาสังคมฯ จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และคนชราเป็นกลุ่มคนเป้าหมายที่ควรจะได้รับบริการสวัสดิการสังคม แต่ก็ต้องประสานกับกระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุขเพื่อช่วยเหลือคนชราเหล่านี้

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ โดยเฉพาะไฟฟ้าและประปา จะต้องร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะทำให้คนชนบทมีไฟฟ้าและประปา โดยเฉพาะเรื่องน้ำ ยังจะต้องเกี่ยวข้องกับกรมชลประทาน กระทรวงเกษตร และกรมทรัพยากรธรณีวิทยา กระทรวงพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะต้องจัดหาน้ำกินน้ำใช้พอเพียง เพราะจากโครงการวิจัยนี้พบว่า คนยากจนถึงร้อยละ 29.7 เสี่ยงต่อสถานการณ์ขาดน้ำกินน้ำใช้

4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรม ควรจะต้องปรับปรุงกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับสิทธิของคนจนในทรัพยากรธรรมชาติด้านดิน ป่า น้ำ และชายฝั่ง เพื่อให้กฎหมายนั้นเอื้ออำนวยต่อสิทธิของคนจนในอันที่จะดิ้นรนให้มีปัจจัยเลี้ยงชีพได้พอเพียง ไม่ต้องมีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและกับกลุ่มคนที่มีอำนาจเหนือกว่าและโอกาสดีกว่าในสังคม กระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาลิทธิของคนจนนับเป็นเรื่องเร่งด่วนของการพัฒนาระบบบริการสังคมเพื่อความยุติธรรมในสังคม

5) ควรจะมีการขยายระบบประกันสังคมบางด้านให้ครอบคลุมเกษตรกร เช่น ประกันอุบัติเหตุ ประกันการตาย ประกันทุพพลภาพ และการสงเคราะห์บุตร ซึ่งการประกันเหล่านี้อาจจัดโครงการผ่านกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งเป็นองค์กรกลางของชุมชนอยู่แล้ว และให้กลุ่มออมทรัพย์ทำงานร่วมกับบริษัทประกันชีวิตที่อยู่ในโครงการของรัฐ โดยรัฐอาจจะมีเงินสมทบบางส่วนผ่านกองทุนหมู่บ้าน โครงการสังคมบางด้านสำหรับเกษตรกรก็น่าจะเกิดขึ้นได้ และควรจะทำให้เกิดขึ้น และควรจะทำให้เกิดขึ้น เพราะชีวิตของคนชนบทขาดความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น ในขณะที่ระบบทุนนิยมพัฒนาไปอย่างเร่งสุด

6) ควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนในทุกหมู่บ้าน หรืออย่างน้อยตำบลละหนึ่งศูนย์ ศูนย์นี้จะทำหน้าที่เชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครอบครัวและชุมชน ศูนย์จะรับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้คำปรึกษาแนะนำ ติดต่อประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นศูนย์ที่คอยดูแลและให้ความช่วยเหลือเด็กเยาวชนและคนชรา รวมทั้งช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจาก NGOs ศูนย์นี้ควรเป็น

องค์กรจัดการโดยชุมชน ที่สามารถติดต่อประสานงานกับทุกฝ่ายได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

ถ้าพิจารณาเป็นไปได้ว่า ศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนควรมีสถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนเพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนาชีวิตที่ดี ไม่ควรให้ถูกทอดทิ้ง เติบโตขึ้นมาตามบุญตามกรรม เพราะถูกแยกห่างจากพ่อแม่ที่ต้องไปทำงานอื่นไกล ขณะที่คุณตาคุณยายก็ไม่มีกำลังจะเลี้ยงดู การมีสถานเลี้ยงเด็กอ่อนผสมผสานกับการให้คนวัยชราช่วยเป็นอาสาสมัครดูแลดีขึ้น แก้ปัญหาได้ง่ายขึ้น ประการต่อมา คนแก่คนชราที่พอจะมีงานทำ มีรายได้บ้าง ประการสุดท้าย สายใยชุมชนยังคงอยู่ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างวัยไม่ขาดหาย ซึ่งส่วนนี้นับเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในชุมชนของสังคมไทย

5.2 สวัสดิการสำหรับผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

กลุ่มนอกกำลังแรงงานที่จำเป็นต้องได้รับสวัสดิการสังคมคือ กลุ่มเด็ก คนชรา และคนพิการ เพราะคนเหล่านี้เป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานได้เหมือนคนในกำลังแรงงาน ต้องอาศัยพึ่งพาผู้อื่น

5.2.1 กลุ่มเด็กยากจน

1) การจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก มีส่วนประกอบสำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านสวัสดิการที่เป็นบริการสังคม คือด้านสิทธิ และอีกด้านหนึ่งคือ การสงเคราะห์

เด็กในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และยังไม่สมรส

2) สวัสดิการสำหรับเด็กยากจน ที่จำเป็นมากขึ้นขณะนี้คือ ทุนการศึกษา ซึ่งรัฐบาลต้องจัดหาให้เพียงพอ

3) จัดตั้งกองทุนสร้างเด็กอัจฉริยะ ด้วยโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งอัจฉริยะ โดยการให้ชุมชนช่วยกันสอดส่อง มองหา เด็กที่มีความรู้หรือทักษะด้านใดด้านหนึ่งเป็นเลิศ จะเป็นทักษะตามยุคสมัย เช่น ดนตรี กีฬา การเรียน หรือทักษะท้องถิ่น เช่น การปลูกพืช การจับสัตว์ หรือการรู้จักหาประโยชน์จากธรรมชาติและอนุรักษ์ธรรมชาติ เด็กเหล่านี้ควรมีทุนให้เรียนฟรีจนจบมหาวิทยาลัย ขณะเรียนตั้งแต่ระดับประถม มัธยม มหาวิทยาลัย ก็ส่งเสริมให้ฝึกฝนความรู้และทักษะนั้นให้แก่กล้าขึ้นตามลำดับ ซึ่งในที่สุดพวกเขาก็จะกลายเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าของหมู่บ้าน ของชุมชนและของประเทศชาติ มีความรู้และทักษะที่จะสร้างสรรค์สิ่งที่ดีนับล้านมาตั้งแต่ด้วยเยาว์ให้เป็นประโยชน์กับประเทศชาติและแข่งขันกับคนในสังคมอื่นๆได้

การสร้างกองทุนหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งอัจฉริยะ ในระยะยาวจะทำให้สังคมไทยไม่ขาดแคลน “คนมีฝีมือ” ด้านต่างๆตัวอย่างรูปธรรม โครงการศิลปาชีพบางไทร สามารถสร้างคนชนบทให้มีฝีมือทางด้านศิลป์ และการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมได้อย่างยอดเยี่ยม ดังนั้น ถ้าได้มีการ

บ่มเพาะกันมาตั้งแต่เยาว์ก็จะได้ทักษะด้านต่างๆที่มีฝีมือ ความคิด และการประดิษฐ์ ที่หลากหลาย และมีคุณภาพ

โครงการสร้างนี้จะมีผลให้เด็กยากจนจำนวนหนึ่งมีโอกาสก้าวสู่ความเป็นผู้มีทักษะของสังคมได้ และในความเป็นจริง มีเด็กยากจนบางคนในหมู่บ้านในชุมชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นอิสระได้ ถ้าพวกเขามีโอกาส มีทุนสนับสนุน ให้พวกเขาได้ศึกษาความรู้พื้นฐานและได้มีโอกาสอบรมฝึกฝนอย่างเป็นระบบ

4) การจัดหาอาชีพหรือการจัดหางานให้เด็กยากจนทำตามความเหมาะสมของวัย และเวลาที่จะทำงานได้ และควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงาน เพื่อให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้ตัวเองและครอบครัวได้บ้าง

5) สำหรับเด็กที่มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ และจบการศึกษาชั้นมัธยม 3 แล้ว แต่ไม่สามารถศึกษาต่อได้ รัฐบาลควรจัดบริการฝึกอาชีพ ฝึกทักษะ ให้ฟรี โดยมีช่วงระยะเวลาฝึกฝนประมาณ 3-6 เดือน เพื่อให้เด็กสามารถที่จะหางานทำได้ง่ายขึ้น

6) สถานสงเคราะห์เด็กทุกประเภทจะต้องปรับปรุงการบริหารงาน จากลักษณะควบคุมและจำกัด มาเป็นระบบส่งเสริมและพัฒนา โดยเน้นให้เด็กเติบโตเข้มแข็งพอที่จะดำรงชีพอย่างปกติสุขในสังคมได้ และสถานสงเคราะห์แต่ละแห่งควรให้ความยืดหยุ่นตามสภาพของเด็ก แทนที่จะใช้มาตรการเดียวกันทั้งหมด

7) เด็กต่างด้าวและเด็กจากครอบครัวชนกลุ่มน้อยควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับเด็กไทย โดยไม่มีการแบ่งแยกแตกต่าง (Discrimination)

8) เร่งรัด จัดตั้ง หรือส่งเสริม ให้มีการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กอ่อน ทั้งในเมืองและชนบท ให้พอเพียงกับความจำเป็นขณะนี้ ซึ่งพ่อแม่ยากจนทั้งหลายไม่มีเวลาพอที่จะดูแลเด็กอ่อนด้วยตัวเอง

5.2.2 กลุ่มคนยากจน

คนชราที่อายุมากๆโดยทั่วไปก็มักจะช่วยเหลือตัวเองไม่ค่อยได้ ถ้าเป็นคนที่พอจะมีฐานะก็พอจะมีลูกหลานหรือจ้างคนมาดูแลได้ แต่ถ้าเป็นคนชราครอบครัวยากจนก็มักจะมีปัญหาทุกข์ยากมากขึ้นกว่าแต่ก่อน (วัยหนุ่มสาว) เพราะประการแรก ขาดแคลนรายได้ ขาดแคลนอาชีพ และประการที่สอง การที่สังคมเติบโตเป็นสังคมอุตสาหกรรม ลูกหลานมักจะแยกย้ายกันไปทำงาน ที่อื่นทิ้งให้พ่อแม่เฒ่าเผชิญชะตากรรมยามชรา

ในฐานะที่คนชราเคยเป็นกำลังผลิตของสังคมมาก่อน รัฐและสังคมควรเอื้ออาทรให้คนชรา มีสวัสดิภาพและสวัสดิการที่ดีขึ้น

ขณะนี้ได้มีการจัดร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ผู้วิจัยเห็นว่า พ.ร.บ. เมื่อประกาศใช้ และนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงก็คงช่วยให้สวัสดิภาพและสวัสดิการของผู้สูงอายุดีขึ้น กล่าวคือ

ในมาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ต่างๆดังนี้

- 1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยทำให้ความสะดวก และรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- 2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- 3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- 4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มใน ลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- 5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่นๆ
- 6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- 7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- 8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
- 9) การให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางแก้ไข ปัญหาครอบครัว
- 10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- 11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- 13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในมาตรา 17 ก็มีมาตรการช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุ กล่าวคือ

“ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการี ซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิลดหย่อนภาษี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร”

และเพื่อให้มาตราสวัสดิการเป็นจริงตาม พ.ร.บ. นี้ในมาตรา 13 ให้มีการจัดตั้ง กองทุนเรียกว่า “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

5.2.3 กลุ่มคนพิการ

แม้ว่าในสังคมไทยมีพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 และในพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า คนพิการซึ่งได้จดทะเบียนแล้วมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ดังนี้

- 1) ด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูทางการแพทย์ประเภทต่างๆ
- 2) ด้านการศึกษาที่เหมาะสม
- 3) ด้านอาชีพและการฝึกอาชีพ
- 4) ด้านการมีส่วนร่วมในสังคม

และมีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

5.2.4 กลุ่มผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์

สวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนกลุ่มนี้คือ

- 1) สถานที่บำบัดรักษาที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “สถานปลายทาง” ที่จะเป็นที่ “ทอดร่าง” ในวาระสุดท้ายของผู้ป่วย
- 2) การจัดให้คนกลุ่มนี้มีพื้นที่ในสังคม ในอันที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติร่วมกับคนทั่วไป ในขณะที่อาการของโรคยังไม่เข้าขั้นรุนแรง
- 3) ค่าดูแลสุขภาพ ค่ารักษาพยาบาล ค่ายา ราคาคูหา เพราะคนกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นคนจนที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่ายาและค่ารักษาพยาบาล
- 4) การช่วยเหลือให้คนกลุ่มเหล่านี้มีกลุ่ม มีเครือข่าย เพื่อจะได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตให้ปกติสุขในสังคม หรืออย่างน้อยทำให้เกิดสังคมย่อยที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองได้
- 5) ควรมีการจัดตั้งโรงงานเพื่อรับบริจาคอาหาร เสื้อผ้า และแจกจ่ายอาหารและเสื้อผ้าเหล่านั้นให้แก่ขอทาน
- 6) ขอทานที่มีลักษณะเป็นวณิพก ซึ่งสามารถให้บางสิ่งบางอย่างเพื่อแลกเงิน งบประมาณสังคมและสวัสดิการ และมูลนิธิการกุศลควรพัฒนาทักษะให้พวกเขาได้ใช้ทักษะแลกเงิน เช่น การแสดงการเล่นดนตรี เป็นต้น
- 7) กรณีของวณิพก ควรเปิดโอกาสให้พวกเขาได้ทำงานแลกเศษเงินในที่ที่เหมาะสม ต่อหน้าสาธารณชน
- 8) กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ จะต้องแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมได้สะดวก โดยไม่ต้องอิงหลักฐานมาตรฐาน (เช่น ทะเบียนบ้าน

บัตรประชาชน) แต่ใครก็ตามที่ต้องการสวัสดิการก็ต้องขึ้นทะเบียนไว้ แล้วใช้เป็นหลักฐานในการรับสวัสดิการได้เลยเพราะขามเจ็บไข้ได้ป่วย พวกเขาต้องการหมอ พยาบาล เหมือนคนทั่วไป

6. การจัดสวัสดิการโดยชุมชนในสังคมไทยที่ผ่านมา

การจัดระบบสวัสดิการภาคชุมชนมีการจัดใน 3 รูปแบบ คือ การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร การจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรม และการจัดสวัสดิการฐานงานพัฒนา (อ้างโดย ประภาส ปิ่นตอกแต่ง, สุภา ใยเมือง และบัญชา แก้วส่อง, 2546)

6.1 การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร

เป็นระบบสวัสดิการความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ที่ชุมชนจัดให้แก่คนทั่วไป รวมไปถึงคนจนในชุมชนด้วย ระบบสวัสดิการดังกล่าวได้แก่

6.1.1 การใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ ชุมชนเกษตรในชนบทที่มีพื้นที่อยู่ใกล้ป่าสงวนส่วนใหญ่ได้อาศัยป่าเป็นสวัสดิการความมั่นคงทางด้านอาหาร ปัจจุบัน 4 อื่นๆ และบางแห่งสามารถเสริมสร้างรายได้แก่คนในชุมชนด้วย ในด้านความมั่นคงทางอาหารนั้นพบว่าพื้นที่ป่าสาธารณะ เช่น ป่าโคก ป่าบุง ป่าทามในภาคอีสาน ป่าหน้าหมูในชุมชนปกาสัย ป่าชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ป่าพรุในพื้นที่ภาคใต้ แม้กระทั่งพื้นที่อุทยาน พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอื่นๆ เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของคนในชุมชน โดยเฉพาะคนจนได้อาศัยหาเห็ด หาปลา หาหน่อไม้ หาพืชผักเพื่อการบริโภค ในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่ป่าหน้าหาดจังหวัดเพชรบูรณ์สามารถใช้เป็นแหล่งรายได้สำหรับคนจนจากการหาหน่อไม้มาขาย หรือพื้นที่ป่าภูลังกา จังหวัดนครพนมเป็นแหล่งรายได้ของคนจนจากการขายเห็ดที่ได้จากป่า

นอกจากเป็นแหล่งอาหารแล้ว ป่ายังเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญของคนจนที่จะนำวัตถุดิบมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น ใช้ไม้ไผ่จากป่าทำเครื่องจักรสาน หรือใช้วัตถุดิบจากป่าทำไม้กวาด เป็นต้น ช่วยให้คนจนในภาคเกษตรสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จากการสร้างรายได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้

นอกจากนี้ในบางพื้นที่ยังใช้พื้นที่ป่าเหล่านี้เป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์ เช่น การใช้พื้นที่ป่าทามของจังหวัดสุรินทร์ การใช้พื้นที่ป่าพรุของจังหวัดปัตตานี การใช้ป่าชุมชนของคนภาคเหนือ เป็นต้น

ฐานทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญของชีวิตเกษตรกรในชนบทที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการอื่นๆของรัฐ

6.1.2 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนบุคคล ในชุมชนเกษตรชนบทการพึ่งพาอาศัยกันจากการใช้ทรัพยากรร่วมกับคนอื่นยังมีอีกหลายอย่าง เช่น เกษตรกรที่สามารถไปจับ

ปลาในพื้นที่นาของคนอื่นได้ ในกรณีที่ไม่ใช่ปลาเลี้ยง หรือสามารถหาผักหาของกินจากที่ไร่ หรือที่นาของคนอื่นได้ การใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ช่วยให้คนจนมีความมั่นคงทางด้านอาหารเพิ่มขึ้น

6.1.3 การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ แหล่งน้ำเป็นแหล่งสำคัญของคนจนที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและรายได้ ในด้านความมั่นคงทางอาหารพบว่า แหล่งน้ำธรรมชาติช่วยให้คนจนดำรงชีวิตอยู่ได้จากการอาศัยการหาปลาเพื่อการเลี้ยงชีพ เช่น ชุมชนตามแนวลำน้ำมูล เป็นต้น นอกจากนี้ในบางชุมชนยังใช้แหล่งน้ำเป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะนำไปจัดการผลิตมาผลิตสินค้า เช่น ชุมชนในจังหวัดชลบุรีใช้กระดุกจากแหล่งน้ำมาทอเสื่อใช้และขาย เป็นต้น

6.1.4 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรทางทะเลเป็นสวัสดิการความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ของชุมชนประมง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรทะเลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวพันกับความอยู่รอดของชุมชนประมงพื้นบ้านที่ไม่มีปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย

6.2 สวัสดิการฐานวัฒนธรรม

สวัสดิการฐานวัฒนธรรมที่พบจากการวิจัยที่สำคัญได้แก่สวัสดิการครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ สวัสดิการระบบฐานศาสนา

6.2.1 การเกื้อกูลของครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ เป็นสวัสดิการพื้นฐานที่ชุมชนเกษตรสร้างขึ้นมาเพื่อเกื้อหนุนต่อกันในครอบครัว เช่น การส่งข้าวปลาให้แก่ลูกหลานที่ไปทำงานรับจ้างหรืออาชีพอื่นๆ ในเมือง การขายผลผลิตทางการเกษตรเพื่อช่วยค่ารถค่าเรือลูกหลานกลับไปทำงาน เป็นต้น นั่นคือ ครอบครัวจะเป็นแหล่งสวัสดิการด้านอาหารของคนในครอบครัว ตลอดจนแหล่งรายได้เพื่อการทำงานด้านอื่นๆต่อไป เช่น กลุ่มคนที่ต้องไปรับจ้างแรงงานต่างประเทศ เป็นต้น

6.2.2 การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์ ในชนบทแทบทุกแห่งจะมีระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ เช่น ระบบการทำนาแบ่งกัน ระบบการเลี้ยงสัตว์แบ่งกัน ระบบการทำงานแลกกับปัจจัยการดำรงชีวิต เป็นต้น แม้ว่าในด้านหนึ่งระบบอุปถัมภ์จะนำมาซึ่งการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน แต่ในชนบทไทยระบบเหล่านี้เป็นรากเหง้าหนึ่งของสังคมชนบทที่ทำให้สังคมอยู่ได้ โดยเฉพาะคนจนได้อาศัยระบบเหล่านี้ในการดำรงชีวิต เช่น คนจนที่ไร้ที่ดินทำกิน ได้อาศัยที่ของคนในชุมชนหรือนอกชุมชนมาทำนาแล้วแบ่งผลผลิต เช่น อาจจะแบ่งครึ่ง หรืออาจจะแบ่งเป็นสามส่วนโดยคนทำได้สองส่วนเจ้าของที่ดินได้ส่วนหนึ่ง เป็นต้น หรือในกรณีพื้นที่ชนบทที่มีแหล่งทำเลเลี้ยงสัตว์ก็จะมีกรเลี้ยงสัตว์แบ่งลูกครึ่งต่อครึ่ง อย่างไรก็ตาม ระบบอุปถัมภ์ในบางพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับคนจนนั้นเป็นมากกว่าเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงส่วนตัวอีกด้วย เช่น บางคนอาจไปช่วยผู้อุปถัมภ์ทำงานตามแต่จะเรียกใช้แล้วก็ได้อาหารหรือเครื่องใช้กลับมา เวลา

มีการแต่งงานของลูกผู้อุปถัมภ์อาจรับเป็นเจ้าภาพจัดงานให้ เป็นต้น การอุปถัมภ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงความมั่นคงเท่านั้นแต่ยังเป็นความผูกพันทางใจระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์อีกด้วย

6.2.3 การจัดการของศาสนาสถาน ในชนบทที่ศาสนายังมีบทบาทสำคัญ ศาสนาเป็นระบบสวัสดิการที่สำคัญ เช่น ในชุมชนชาวพุทธ วัดเป็นบริการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสในชุมชนที่จะใช้วัดเป็นที่บวชเรียนของลูกหลาน ในชุมชนชาวมุสลิม จะใช้มัสยิดเป็นที่อบรมของลูกเล็ก และใช้ปอเนาะ เป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กโต โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียน เปิดโอกาสให้คนจนได้เข้าถึงการศึกษา

ชาวกัด ในชุมชนมุสลิมวัฒนธรรมการเกื้อหนุนของคนที่สำคัญคือ ชาวกัด เป็นระบบการช่วยเหลือคนตามหลักการของศาสนาอิสลามที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของชาวมุสลิมทุกคนผู้มีรายได้ต้องสงเคราะห์ให้กับผู้ด้อยโอกาสปีละร้อยละ 2.5 ของรายได้ โดยผู้ที่ควรได้รับชาวกัดตามหลักการของศาสนา 8 ประเภท โดยมีกลุ่มคนจนรวมอยู่ในจำนวนนี้ด้วยได้แก่ ผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินและเครื่องมือในการดำรงชีพ ผู้ที่ไม่มีเครื่องมือในการดำรงชีพเพียงพอต่อความต้องการมาตรฐาน ผู้ที่ต้องการปลดปล่อยตนเองออกจากความเป็นทาสหรือผู้ที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือด้านการศึกษาต่อหรือเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีพของตน ผู้ที่มีหนี้สิน และผู้ที่เผชิญปัญหาระหว่างเดินทาง เป็นต้น

6.2.4 การจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้โดยชุมชน ในกรณีพื้นที่ลำพูนพบว่าชุมชนได้รวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องสิทธิในที่ดินสาธารณะที่ถูกนายทุนยึดครอง และนำมาจัดสรรกันเอง ซึ่งสามารถจัดระบบการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนได้อย่างดี โดยมีกฎเกณฑ์ที่ชุมชนเห็นชอบร่วมกัน ทำให้สมาชิกของชุมชนที่เกี่ยวข้องได้รับที่ดินอย่างทั่วถึงกัน

6.3 สวัสดิการฐานงานพัฒนา

จากกระบวนการพัฒนาที่มีกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ ลงไปในชุมชน พบว่า ชุมชนได้รับเอารูปแบบการจัดสวัสดิการจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชน หลายอย่าง โดยกิจกรรมบางอย่างเป็นกิจกรรมที่ทำกันเอง หรือเริ่มต้นกันเองในชุมชน แต่บางกิจกรรมก็ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งเบื้องต้นจากองค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น

6.3.1 การจัดกลุ่มฅาปนกิจ ในแทบทุกชุมชนจะมีการจัดกลุ่มฅาปนกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการดำเนินการกันเอง และบางส่วนได้รับการสนับสนุนการริเริ่มจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น และบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน แต่การดำเนินการและกฎเกณฑ์ทั้งหมดจะมาจากชุมชน จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดการฅาปนกิจ เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกหรือคนในชุมชนเมื่อถึงแก่กรรม โดยเรียกเก็บเงินจากสมาชิกไปช่วยเหลือครอบครัวผู้ถึงแก่กรรม

6.3.2 การจัดกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารท้องถิ่น กลุ่มออมทรัพย์เช่นเดียวกับการ ฌาปนกิจ คือ มีทั้งที่ชุมชนเริ่มขึ้นเอง และร่วมริเริ่มกับกลุ่มองค์กรภายนอก ส่วนใหญ่พยายาม จัดการในรูปแบบของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ นั่นคือ การออมทรัพย์อย่างต่อเนื่องทุกเดือน โดยที่ไม่ จำเป็นต้องต้องออมมากแต่จะต้องตั้งสัจจะว่าจะออมมากน้อยเท่าใด และต้องทำตามความตั้งใจนั้น แต่ในหลายพื้นที่ที่เป็นเพียงกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไปที่ดึงขึ้นมาเพื่อรองรับการสนับสนุนจากภายนอก การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจะมีเพียงเรียกเก็บเงินออมตามสัดส่วนที่แหล่งสนับสนุนภายนอก กำหนดเท่านั้น อย่างไรก็ตามกิจกรรมการออมทรัพย์ได้แพร่ขยายไปมาก ถึงขั้นที่บางพื้นที่ได้ ริเริ่มจัดตั้งธนาคารท้องถิ่นขึ้นมา บางแห่งใช้ชื่อว่า ธนาคารไทบ้าน เป็นต้น กลุ่มลักษณะนี้เป็น ระบบสวัสดิการที่สำคัญที่จะช่วยเหลือสมาชิกที่มีปัญหาได้มีโอกาสในการกู้ยืมเงินจากออมทรัพย์ เพื่อแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน เช่น กู้เพื่อส่งเป็นค่าเล่าเรียนลูก กู้เพื่อไปใช้เวลาเจ็บป่วย หรือ แม้กระทั่งกู้เพื่อใช้หนี้ หรือใช้สอยในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

6.3.3 การจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ กลุ่มกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพส่วนใหญ่ จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน นั่นคือ ในบางพื้นที่เมื่อกลุ่มออมทรัพย์มี การออมได้ระดับหนึ่งได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน จึงมักจะให้กลุ่ม อาชีพในชุมชนได้รวมกลุ่มกันขึ้นมาเพื่อประกอบอาชีพ โดยการยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์มาจัดตั้ง เป็นกองทุนอาชีพ และใช้คืนตามกำหนดเวลา ซึ่งเป็นระบบบริการสังคมที่ช่วยสร้างทางเลือกอาชีพ ให้แก่คนในชุมชนได้อย่างดี

6.3.4 การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน ธุรกิจชุมชนที่ชุมชนดำเนินการนั้นมีทั้งการ รวมกลุ่มทำผลิตภัณฑ์ของชุมชน การรวมกลุ่มและเครือข่ายเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตนเอง เพื่อ ขยายตลาดรายได้ของเกษตรกร และรายได้ของกลุ่มนำมาแบ่งปันให้กับสังคมโดยรวมบ้าง นำมาเป็น สวัสดิการของสมาชิกกลุ่มบ้าง แล้วแต่การตกลงของสมาชิก โดยมีระเบียบกลุ่มกำหนดไว้

7. พัฒนาการในการจัดสวัสดิการโดยชุมชน

7.1 สวัสดิการชุมชนในช่วงที่ผ่านมา

พัฒนาการของระบบสวัสดิการของสังคมไทยตั้งแต่อดีตที่มีลักษณะเป็นชุมชนสวัสดิการ ฐานปัจจัยสี่ บ้านและวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลเรื่องสวัสดิการของชุมชน มาสู่ยุคที่รัฐบาล กลางมีบทบาทในการจัดสวัสดิการ ซึ่งช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการ สงเคราะห์ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ตัดสินใจ สู่การจัด สวัสดิการโดยรัฐที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น เช่น พ.ร.บ. การประกันสังคม ทำให้แรงงาน ในระบบสามารถได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง ฯลฯ ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต บริษัทเอกชนได้มี

บทบาทในการประกันด้านต่าง ๆ มากขึ้น มีระบบการประกันรูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ที่สามารถเข้าถึงก็เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง – รายได้สูง จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หันมาทบทวนเรื่องระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในสังคมไทยก็พบว่ามีความเป็นเครือข่าย ชุมชนทุนทางสังคมในด้านต่าง ๆ สามารถช่วยรองรับแรงกระแทกจากภายนอกได้เป็นอย่างดี การจัดสวัสดิการโดยชุมชนที่มีฐานจากกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น องค์กรการเงิน วิสาหกิจชุมชนหลักการทางศาสนา การจัดการทรัพยากร ฯลฯ เป็นทางเลือกสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชุมชนฐานราก ให้สามารถดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถยืนหยัดเป็นตัวของตัวเอง ลดการพึ่งพาภายนอก (อ้างโดย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2549)

จากการที่กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ได้สนับสนุนการจัดสวัสดิการเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบากในช่วงปี 2542 – 2543 ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชนที่มาร่วมกันจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก โดยที่ชุมชนเป็นผู้ร่วมกันกำหนดความความหมายว่า ใครคือผู้ยากลำบาก มีการจัดทำข้อมูลกลั่นกรองพิจารณาการให้ความช่วยเหลือโดยชุมชน ทำให้เกิดเครือข่ายในการจัดสวัสดิการประมาณ 500 เครือข่าย สามารถดูแลกลุ่มเป้าหมายผู้ยากลำบากในรอบแรกได้ 538,414 ราย ทั้งในส่วนของผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ เด็ก ผู้ยากไร้ ฯลฯ ใช้งบประมาณ 2,017 ล้านบาท ซึ่งใช้ทั้งเป็นงบสงเคราะห์ช่วยเหลือแบบให้เปล่า จัดเป็นกองทุนหมุนเวียน และกองทุนสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่เดิม หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีเงินทุนที่ยังคงหมุนเวียนอยู่ในชุมชนประมาณ 700 ล้านบาท

ในช่วงต่อมา ชุมชนจึงเกิดการตื่นตัวในการจัดสวัสดิการชุมชนอย่างกว้างขวาง ได้มีการไปฟื้นฟูแนวทางการจัดสวัสดิการบนฐานทุนด้านต่าง ๆ ของชุมชน ได้แก่

1) การใช้องค์กรการเงินกลุ่มออมทรัพย์เป็นฐาน ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์บางประเภท เช่นกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสวัสดิการโดยเฉพาะ นำผลกำไรขององค์กรการเงินมาจัดสวัสดิการ การสร้างวินัยในการออมเพื่อให้ได้สวัสดิการ การเชื่อมโยงบูรณาภายในชุมชนนำดอกผลมาเป็นกองทุนสวัสดิการ มีองค์กรการเงินที่กิจกรรมการกองทุนสวัสดิการแล้วประมาณ 20,000 องค์กร จากการใช้ผลกำไรของกลุ่มมาจัดเป็นสวัสดิการ ได้นำไปสู่การออมเพื่อสวัสดิการหรือการออมเพื่อให้ กรณีตัวอย่างรูปธรรมที่กลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานในการจัดสวัสดิการมีค่อนข้างหลากหลาย เช่น เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ จังหวัดสงขลา (คลองเป๊ะ นาหว่า น้ำขาว คูเต่า ฯลฯ) เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดจันทบุรี ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านขาม จังหวัดชัยภูมิ ฯลฯ

2) **วิสาหกิจชุมชน** การผลิตเพื่อลดการพึ่งพาภายนอกเพิ่มมูลค่าผลผลิต ใช้ผลกำไรและการลดรายจ่ายมาเป็นสวัสดิการตัวอย่างเช่นในพื้นที่ ตำบลเขาคราม จังหวัดกระบี่ ฯลฯ

3) **การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ** ชุมชนเป็นผู้จัดการป่า ชายฝั่งแหล่งน้ำพื้นฟูทรัพยากรให้อุดมสมบูรณ์ ทำให้มีความมั่นคงด้านอาหาร เช่น พื้นที่ทุ่งยาว จ.ลำพูน ฯลฯ

4) **การจัดสวัสดิการฐานศาสนา** การใช้หลักคำสอนทางศาสนาและผู้นำศาสนาทั้งพุทธ คริสต์ อิสลาม เป็นฐานด้านการจัดสวัสดิการทั้งทางกายและจิตวิญญาณ เช่น การใช้หลักชากาต ให้การดูแลคน 8 ประเภท

ในช่วงปี 2543 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ได้รับงบประมาณ 80 ล้านบาท จากโครงการแก้ไขปัญหาดนจนในเมืองในภาวะวิกฤต ซึ่งได้นำมาจัดเป็นกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ จังหวัดละ 1 ล้านบาทกองทุนดังกล่าวได้ทำให้เครือข่ายผู้สูงอายุในจังหวัดต่าง ๆ ได้มีการประสานเชื่อมโยงคิดค้นรูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างหลากหลาย ได้แก่ การจัดเป็นกองทุนหมุนเวียนให้ผู้สูงอายุหรือลูกหลานกู้ยืมไปลงทุนไปลงทุนนำดอกผลมาจัดเป็นสวัสดิการผู้สูงอายุ การเปลี่ยนจากกองทุนเป็นสินทรัพย์โดยนำเงินกองทุนไปซื้อสวนยาง สวนปาล์ม ลงทุนทำหอพัก ร้านค้า ทำให้สามารถนำรายได้/ผลกำไรมาจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืน และพื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นศูนย์กลางที่ทำให้ผู้สูงอายุ เยาวชน และกลุ่มวัยต่าง ๆ ไม่มาทำกิจกรรมร่วมกัน เกิดการถ่ายทอดภูมิปัญญาจากผู้สูงอายุสู่ลูกหลานรวมทั้งนำบางส่วนมาเป็นเงินให้เปล่าสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ ฯลฯ ซึ่งผลการจัดกองทุนผู้สูงอายุใน 71 จังหวัด ได้ทำให้มีผู้สูงอายุได้รับประโยชน์โดยตรง 28,667 ราย และรับประโยชน์โดยอ้อมในฐานะสมาชิกเครือข่าย 104,495 คน ประโยชน์ที่ได้รับได้แก่ เบี้ยยังชีพ เงินกู้ยืมเพื่อการลงทุน การจัดกิจกรรมผู้สูงอายุรูปแบบต่างๆ ซึ่งจากการดำเนินการกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้สะท้อนให้เห็นว่าการสนับสนุนงบประมาณที่เป็นกองทุนแบบยืดหยุ่น ได้ทำให้เกิดการเชื่อมโยงกลุ่มคนมาร่วมกันคิดรูปแบบการจัดสวัสดิการได้อย่างหลากหลาย เกิดการทำงานร่วมกันทั้งในส่วนของผู้สูงอายุและลูกหลาน

หลังจากนั้น เครือข่ายองค์กรชุมชนได้มาหารือร่วมกันว่า ในส่วนของการพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักนั้น ผู้นำเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญและการกีดกัน แต่ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับสวัสดิการด้านต่างๆ ที่จำเป็น จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชนขึ้นมาเป็นกองกลางระดับชาติ โดย พอช. สนับสนุนงบประมาณ 2 ล้านบาท จากนั้นในพื้นที่ต่าง ๆ ก็ได้ไปจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้นำขึ้นในระดับจังหวัด เพื่อดูแลผู้นำกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก โดยใช้ฐานการออมวันละบาทเป็นส่วนใหญ่ โดย พอช. ได้กระจายกองทุนสมทบไปที่ระดับภาคดำเนินการไปได้ประมาณ 1 ปี มีผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการผู้นำ 1,501 คน ซึ่งในหลายพื้นที่ก็มีคำถามว่าทำไมจัดสวัสดิการเฉพาะผู้นำ ทำให้มีการขยายการจัดสวัสดิการสู่สมาชิกขึ้น จึงต้องแยกโครงสร้าง

การบริหารจัดการและเงินกองทุนไว้ที่ระดับตำบลเป็นหลัก (303 บาท/ราย) ระดับจังหวัดมีการประสานเชื่อมโยง(12 บาท/ราย) และระดับชาติสนับสนุนกรณีเจ็บป่วยร้ายแรง และเสียชีวิต (50 บาท)ในส่วนของผู้นำก็จะสมทบเพิ่มจากสมาชิกและได้สวัสดิการจากกองทุนระดับชาติสูงกว่า แต่ระบบที่วางดังกล่าวทำให้มีภาระในการจัดการสูงและเป็นระบบที่รวมศูนย์ จึงได้ยกเลิกไป เน้นการส่งเสริมให้เกิดกองทุนสวัสดิการในระดับพื้นที่เป็นหลัก โดยไม่ต้องตัดเงินมาสู่ส่วนกลาง ให้มีการเชื่อมโยงกันเฉพาะเรื่องการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การร่วมกันส่งเสริมให้เกิดกองทุนสวัสดิการในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยแกนนำได้มาร่วมวางหลักการสำคัญ ในเรื่องการจัดสวัสดิการชุมชนไว้ดังนี้

- 1) เริ่มทำจากสิ่งที่เป็นจริง ไม่ใช่ลอกแบบมาทั้งหมด
- 2) เริ่มจากเล็กไปใหญ่
- 3) เงินเป็นเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมาย ใช้เงินสร้างเงื่อนไขให้เกิดการพัฒนา
- 4) เป็นการช่วยเหลือแบบที่ไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในชุมชน
- 5) เป็นองค์กรร่วมที่เชื่อมโยงทุกอย่างเข้าหากัน อาจเริ่มจากฐานการพัฒนาด้านใด ๆ ด้าน

หนึ่ง แล้วขยายไปสู่ด้านอื่น ๆ

- 6) เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ
- 7) ทำด้วยความรัก และความอดทน

7.2 ภาพรวมการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนในช่วงปี 2548 – 2549

จากรูปแบบการจัดสวัสดิการโดยฐานทุนด้านต่าง ๆ ของชุมชนการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และการจัดสวัสดิการผู้นำแล้ว ในปี 2547 เครือข่ายชุมชนด้านสวัสดิการ ได้มีการสัมมนา

“สวัสดิการชุมชนแก่นอย่างยั่งยืน” มีการให้ความหมายของสวัสดิการชุมชน คือ การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิต ตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชน คือการพึ่งตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน **“ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี”** การจัดสวัสดิการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพและอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติอย่างเห็นคุณค่า อยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญาวัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

ผลของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การเกิดความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความรู้สึกมั่นคง ปลอดภัย อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความสุขทั้งทางกาย และทางจิตใจ

ซึ่งต่อเนื่องจากการสัมมนาดังกล่าวทำให้ชุมชนได้มีสรุปแนวทางการขับเคลื่อนขบวนการ

สวัสดิการชุมชน โดยมุ่งให้เกิด “กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล” ที่แหล่งทุนมาจากการสมทบของ 3 ฝ่าย คือ จากชุมชน รัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปสาระสำคัญฐานคิด แนวทางการขับเคลื่อนและข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปสาระสำคัญของสวัสดิการชุมชน

ฐานคิด	แนวการขับเคลื่อน	ข้อเสนอเชิงนโยบาย
สร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคง เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนในชุมชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย ทั้ง สิ่งของ เงิน น้ำใจ หัวใจสำคัญ คือ การพึ่งตนเอง และการเกื้อกูล ลักษณะ “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี”	มุ่งเน้นให้เกิดชุมชนสวัสดิการหนึ่งตำบลหนึ่งหมู่บ้าน ตำบลให้ทุนหมู่บ้าน โดยเฉพาะ “องค์กรการเงิน” เป็นตัวเชื่อมโยงสวัสดิการและบูรณาการ+ขยายผล “ออมวันละบาท” จัดการประชาสัมพันธ์ความรู้สร้างต้นแบบ และเผยแพร่ใช้กระบวนการแผนชุมชนเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงสวัสดิการกับแผนท้องถิ่น	รัฐกำหนดเรื่อง “สวัสดิการชุมชนเป็นวาระแห่งชาติ” โดยรัฐสนับสนุนงบสวัสดิการชุมชน โดยตรงสู่องค์กรชุมชน เช่น งบกองทุนผู้สูงอายุ อำเภอละหนึ่งล้านบาท/สมทบให้ชุมชนในอัตรา 1:1 ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการที่มีอยู่ตามกฎหมาย องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ

หลังจากที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ได้อนุมัติงบประมาณสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนจำนวน 32.5 ล้านบาท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ออกข้อบังคับสถาบัน ว่าด้วย โครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน มีคณะกรรมการโครงการจากตัวแทนชุมชนในแต่ละภาค ผู้แทนหน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมวางกรอบแนวทางการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน ให้การสนับสนุนงบประมาณกองทุนสวัสดิการชาวบ้านระดับตำบล โดยมีเงื่อนไขเรื่องการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามข้อเสนอจากการสมทบสนับสนุนสัมมนาของขบวนการสวัสดิการชุมชน ด้วยเห็นว่าตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รัฐบาลกลางได้กระจายภารกิจด้านการจัดสวัสดิการไปสู่ อปท.ซึ่งถ้าหากเกิดการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับ อปท. แล้วจะทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนต่อเนื่องต่อไปโดยในช่วงต้น ได้มีการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการในส่วนในพื้นที่ครู 14 พื้นที่ จากฐานทุนประเภทต่าง ๆ ทั้งจากฐานองค์กรการเงิน (คลองเปื้ะ, ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้านพะเยา, สัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดจันทบุรี) ออมสัจจะวันละบาท (ลำปาง, น้ำขาว, นครชุม) บูรณาการกองทุน (บ้านขาม, หนองสาหร่าย) แผนชุมชน (ประดู่ยืน, ตำบลเปือย) ศาสนาอิสลาม (ป่าคอก) การเงินและสินเชื่อ (ฮักเมืองน่าน) จากนั้น

ได้กระจายการสนับสนุนสู่กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในพื้นที่ต่างๆ ตามความพร้อม เนื่องจาก การจัดสวัสดิการในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการจัดในระดับหมู่บ้านจากแนวทางการสนับสนุนที่ มุ่งเน้นให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับ อปท. ทำให้เกิดเป็นกองทุนระดับตำบลขึ้นมา ซึ่ง ผู้เข้าร่วมในช่วงต้นอาจมาจาก 2 - 3 หมู่บ้าน แต่วางแผนเป้าหมายการขยายให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านมากขึ้น

ผลจากการขับเคลื่อนขบวนการสวัสดิการชุมชนในช่วงปี 2548-2549 ได้มีกองทุน สวัสดิการชุมชนท้องถิ่นที่ พอช. สนับสนุนงบประมาณสมทบแล้ว 191 ตำบล และพื้นที่ที่เกิด กองทุนสวัสดิการชุมชนโดยที่ พอช. ไม่ได้สมทบงบประมาณ 395 ตำบล/เมือง ภาพรวมข้อมูลผลที่ เกิดขึ้นเป็นดังนี้

7.3 รูปแบบการขยายผลการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชน

จากการขับเคลื่อนกองทุนสวัสดิการชุมชนในช่วง 2 ปี ที่ผ่านมา พบว่า ได้มีรูปแบบการ ขยายผลที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รูปแบบการขยายผลกองทุนสวัสดิการชุมชนมีหลากหลายทั้ง ในส่วนของการขยายฐานสมาชิกกองทุนสวัสดิการตำบล และการขยายผลสู่พื้นที่ตำบลอื่น ดังนี้คือ

7.3.1 การขยายเพิ่มสมาชิกกองทุน ในพื้นที่ตำบลให้ครอบคลุมกว้างขึ้น

จากจุดเริ่มต้นของกองทุนสวัสดิการตำบลให้หลายพื้นที่เริ่มจาก 1 - 2 หมู่บ้านหรือบางพื้นที่เริ่มจาก ทุกหมู่บ้าน แต่สมาชิกที่เข้าร่วมมีเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรและครัวเรือนทั้งหมด โดยเฉพาะพื้นที่ที่เริ่มกองทุนสวัสดิการใหม่ โดยใช้การออมวันละบาท ซึ่งถ้าหากสมาชิกมีจำนวน น้อยส่งผลต่อจำนวนเงินทุนที่จะนำมาใช้จัดสวัสดิการ และการสนับสนุนขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น การขยายสมาชิกให้ครอบคลุมสัดส่วนประชากรส่วนใหญ่จึงถือเป็นเรื่องจำเป็น การขยาย สมาชิกกองทุนมีวิธีการหลายอย่าง เช่น

1) แคนนำขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนไปให้ข้อมูลสร้างความเข้าใจในเวที ประชุมของหมู่บ้าน/ตำบล การประชุมสัญจร

2) การไปมอบสวัสดิการฌาปนกิจในงานศพ โดยแกนนำนำกองทุนไปร่วม มอบหรือให้บุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือ เช่น นายอำเภอ นายยก อบต. เป็นผู้มอบ พร้อมทั้งแนะนำ ให้ข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชน

3) การตั้งเป้าหมายการณรงค์ หรือวางกติกาให้ทุกคนในครอบครัวเข้าเป็น สมาชิก อย่างเช่นกรณีของสังขะวันละบาทจังหวัดสงขลา ซึ่งนอกจากจะทำให้สมาชิกเพิ่มขึ้น จะทำ ให้เรื่องการลดรายจ่ายเพื่อสวัสดิการกลายเป็นกิจกรรมร่วมของครอบครัว การออมของเด็ก และ สมาชิกกองทุนสวัสดิการกระจายทุกช่วงวัย กระจายความเสี่ยงในการจ่ายสวัสดิการ

4) การประชุมใหญ่สมาชิกโดยเชิญแกนนำหมู่บ้านต่าง ๆ อบต. และหน่วยงานในพื้นที่มาร่วมด้วย ทำพิธีมอบสวัสดิการแต่ละด้านให้สมาชิก รวมทั้งการจ่ายสวัสดิการผู้ยากลำบากที่ไม่ได้เป็นสมาชิก เช่น ที่ ตำบลบ้านขาม จังหวัดชัยภูมิ ได้มอบอุปถัมภ์จ่ายสวัสดิการตลอดชีวิต ให้คนพิการที่ยากลำบาก 2 คน (นำอุปถัมภ์ไปเบิกเงินสวัสดิการที่กองทุน) จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จ่ายสวัสดิการที่เป็นสาธารณประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งทำให้ผู้เข้าร่วมเห็นผลที่เกิดขึ้นชัดเจน สมัครเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นและอบต. เห็นความสำคัญในการให้การสนับสนุน

5) การเชื่อมโยงกองทุนสวัสดิการระดับตำบลที่ก่อตั้งใหม่ กับฐานกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน สร้างความเข้าใจเรื่องสวัสดิการผ่านกองทุนที่มีอยู่เดิม ทำให้เกิดการเชื่อมโยงบูรณาการกองทุน นำผลกำไรจากแต่ละกองทุน มาร่วมจัดสวัสดิการทำให้สมาชิกกองทุนต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการระดับตำบลไปโดยอัตโนมัติ ซึ่งหลายพื้นที่ที่มีการนำผลกำไรจากกลุ่มออมทรัพย์/กองทุนหมู่บ้าน มาจ่ายสวัสดิการวันละบาทให้สมาชิกกองทุน โดยมีการออมวันละบาทจากสมาชิกเพิ่มเข้ามาด้วย

7.3.2 การขยายผลสู่การจัดกองทุนสวัสดิการในตำบล/เมืองอื่น

1) การใช้พื้นที่ครู/พื้นที่ต้นแบบในการขยายผล จากพื้นที่ที่มีพื้นที่ ซึ่งมีการจัดสวัสดิการมาต่อเนื่องยาวนาน มีการพัฒนาเป็นศูนย์เรียนรู้ทำให้ชุมชน และหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ ได้มาดูงาน แล้วกลับไปจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งพื้นที่ครูทั้ง 14 พื้นที่ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่างก็ได้ร่วมทำให้เกิดการขยายการเรียนรู้เรื่องสวัสดิการชุมชนสู่พื้นที่ใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก (แต่ไม่ค่อยได้มีการประมวลภาพรวมจากพื้นที่ต้นแบบว่าได้ทำให้ชุมชนที่มาดูงานได้นำกลับไปขยายเป็นจำนวนเท่าไร)

2) การขยายผลโดยแกนนำชุมชน ที่มีความมุ่งมั่น ตั้งใจที่จะทำให้การจัดสวัสดิการชุมชนอย่างกว้างขวาง ไปเป็นวิทยากรนำเสนอเรื่องสวัสดิการชุมชนในเวทีประชุมสัมมนาต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการสัมมนาของเครือข่ายชุมชน และการสัมมนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ ซึ่งเมื่อแกนนำซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้โดยตรง เป็นผู้ที่ไปสร้างความรู้ความเข้าใจ ก็จะให้เห็นรูปธรรมเกิดความเชื่อมั่นว่าเกิดประโยชน์ และชุมชนสามารถทำได้โดยง่าย

3) การขยายผลผ่านกระบวนการจัดการความรู้ การใช้การจัดการความรู้ เป็นเครื่องมือทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เรื่องการจัดสวัสดิการชุมชนอย่างต่อเนื่อง นำตัวอย่างรูปธรรม วิธีการดี ๆ จากพื้นที่หนึ่งไปสู่พื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีความต่อเนื่องลึกซึ้งเป็นระบบกว่าการไปดูงานหรือแกนนำไปสร้างความเข้าใจเพียงอย่างเดียว ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยจัดการความรู้องค์กรการเงินชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สนับสนุน ได้มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการความรู้สวัสดิการชุมชน และทำให้เกิดการขยายผลภายในพื้นที่

และระหว่างพื้นที่ในหลายแห่งที่เห็นรูปธรรมชัดเจน เช่น จังหวัดสงขลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ฯลฯ

4) การขยายผลผ่านเครือข่าย/ชมรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในพื้นที่ ที่ อปท. มีการตื่นตัวในการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน รวมทั้งงานพัฒนาโดยชุมชนในประเด็นต่าง ๆ ทำให้เกิดการรวมตัวเชื่อมโยงการทำงานกัน อย่างเช่น ชมรม อบต. ภาคประชาชน ในภาคอีสาน ซึ่งได้มีประชุมแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการทำงานสนับสนุนชุมชนอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของวิธีการทำงานของ อบต. กรอบระเบียบ ข้อบัญญัติ ให้เอื้อต่อการสนับสนุนชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการกระจายภารกิจของ อบต. ไปสู่ชุมชนโดยการทำงานร่วมกับชุมชน ทำให้ อปท. ที่มาเชื่อมโยงกัน หรือ อปท. อื่นที่รับข้อมูลข่าวสาร ช่วยทำให้เกิดการขยายผลการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนสู่ อปท. ต่าง ๆ มากขึ้น

5) การขยายผลผ่านช่องทางหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในช่วงที่ผ่านมามีบางพื้นที่ที่พัฒนาสังคมจังหวัด (พมจ.) ได้ร่วมทำงานสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยชุมชนจนเกิดผลงานด้านการจัดสวัสดิการร่วมกัน เช่นพื้นที่ จังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้แกนนำชุมชน หรือ พมจ. สามารถนำเรื่องราววิธีการทำงาน และผลที่เกิดขึ้น ไปสื่อสารสร้างความเข้าใจในเวทีประชุมสัมมนาหน่วยงานของกระทรวง ก็มีผลช่วยทำให้เกิดความเข้าใจ ความเชื่อมั่นในแนวทางนี้ และนำไปสู่การหาวิธีการทำงาน การวางแผนร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ (นายไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม) ได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน การทำงานโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง และประชาชนมีบทบาทสำคัญ ได้ทำให้หลายพื้นที่ที่มีการเคลื่อนตัวเข้าหากันระหว่างหน่วยงานในกระทรวงกับเครือข่ายด้านสวัสดิการชุมชน ในบางพื้นที่ได้เริ่มมีการวางแผนการขยายการขับเคลื่อนเรื่องนี้ไปด้วยกัน

6) การขยายผลโดยการตั้งเป้าหมาย วางจังหวะก้าวที่นำไปสู่เป้าหมาย(Roadmap) ที่ชัดเจน แล้วร่วมกันขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายนั้น เช่น เครือข่ายสัจจะวันละบาทจังหวัดสงขลา ได้มีการตั้งเป้าหมายการขับเคลื่อนกองทุนสวัสดิการปี 2550 ให้ครอบคลุมทุกตำบล และแต่ละตำบลให้มีผู้เข้าร่วมถึงร้อยละ 50 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งในการดำเนินการก็ได้มีการณรงค์ให้สมัครเป็นสมาชิกครบทุกคนในครอบครัว เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์จังหวัดจันทบุรี ได้วางเป้าหมายไว้ว่าจากการสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนไปเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ปีแรก 20พื้นที่ ก็จะนำเงินไปสมทบกองทุนสวัสดิการปล่อยกู้ให้สมาชิก ปีที่สอง กลุ่มแรกจะคืนกองทุนพร้อมค่าบำรุงครั้งหนึ่งไปสู่เครือข่าย ซึ่งสามารถสนับสนุนกลุ่มใหม่ได้อีก 22 กลุ่ม ในปีที่ 2 และ 24 กลุ่มในปีที่ 3 รวมทั้งหมด 66 กลุ่ม จังหวัดชัยภูมิมีกองทุนสวัสดิการที่ได้รับการสมทบงบประมาณแล้ว 4 ตำบล

มีพื้นที่ที่มีกองทุนสวัสดิการ โดยไม่ได้สมทบ 5 ตำบล ตั้งเป้าการขยายผลร่วมหน่วยงานในพื้นที่อีก 17 ตำบล ในปี 2550 และจะให้ครอบคลุมทุกตำบลในปี 2552

7) การขยายผลโดยผ่านเครือข่ายผู้สูงอายุ ในหลายพื้นที่ที่มีเครือข่ายผู้สูงอายุ ซึ่งมีประสบการณ์การจัดสวัสดิการร่วมกันมาก่อน เช่น กองทุนผู้สูงอายุจังหวัดละ 1 ล้านบาท หรือ การจัดสวัสดิการเฉพาะด้านของเครือข่ายผู้สูงอายุ (สวัสดิการฌาปนกิจ) ฯลฯ ได้มีการขยายการจัดสวัสดิการไปสู่การจัดกองทุนสวัสดิการระดับตำบล ที่มีสมาชิกหลายวัย และประเภทสวัสดิการหลากหลายขึ้น โดยผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกเครือข่ายใหญ่ นำแนวคิดเรื่องสวัสดิการไปขยายในพื้นที่ตำบลของตนเอง พื้นที่ภาคกลางบน เช่น สิงห์บุรี ชัยนาท สระบุรี ฯลฯ เป็นพื้นที่ที่มีการขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการระดับตำบล จากฐานเครือข่ายผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ได้มีแกนนำสวัสดิการชุมชนได้ไปสร้างความเข้าใจเรื่องสวัสดิการชุมชน กับผู้สูงอายุที่บ้านบางแค (ร่วมกับหน่วยงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ) ซึ่งได้จัดกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชนด้วยนอกจากการเกิดกองทุนสวัสดิการ เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุแล้ว ผู้สูงอายุได้นำเรื่องสวัสดิการไปขยายในชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ต่อไป

8) การขยายผลผ่านโครงการบ้านมั่นคง ในการจัดทำโครงการบ้านมั่นคงซึ่งจะต้องมีการออมทรัพย์ มีการจัดการทุนของตนเอง การจัดสวัสดิการจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป เมื่อมีการขยายโครงการบ้านมั่นคงเพิ่มขึ้น ทำให้มีการจัดสวัสดิการในพื้นที่ที่ทำโครงการบ้านมั่นคงเกือบทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงที่เทศบาลบางเทศบาลได้มีการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เห็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เช่น เทศบาลเมืองชุมแพ ฯลฯ ยิ่งทำให้ชุมชนตื่นตัวเรื่องสวัสดิการและไปกระตุ้นให้นายกเทศมนตรีในแต่ละเมืองสนับสนุนกองทุนสวัสดิการไปด้วย

8. สวัสดิการชุมชนในรูปแบบของสวัสดิการชาวบ้าน

วิถีชีวิตของสังคมไทยในอดีตเป็นการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนที่อยู่กันอย่างพื่อช่วยกันช่วยเหลือเกื้อกูล มีน้ำใจ และการแลกเปลี่ยนดังกล่าวที่ว่า “พริกบ้านเหนือ เกลือบ้านใต้” การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างบ้านใกล้เรือนเคียง ญาติพี่น้องหรือแม้กระทั่งระหว่างคนกับธรรมชาติ “ธรรมชาติคือบ้านที่สำคัญของการทำมาหากิน คนในชุมชนได้รับสวัสดิการจากธรรมชาติทั้งด้านอาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และการประกอบอาชีพอื่น ๆ อย่างมากมาย” โดยมีประเพณีวัฒนธรรมเป็นตัวเชื่อมร้อยคนในชุมชนคนกับธรรมชาติ ทำให้เกิดการดูแลซึ่งกันและกัน ตั้งแต่เกิดจนตาย สร้างความผูกพันและการช่วยเหลือกันทำให้คนในหมู่บ้านได้รับรู้ถึงความสุข ความทุกข์ของกันและกัน และมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลจากคนในหมู่บ้านเมื่อมีเรื่องเดือดร้อน อันจะทำให้เกิด

ความรู้สึกอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อครอบครัวต้องเผชิญกับความทุกข์หรือความเดือดร้อน

สังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการพัฒนาการทำมาหากินเปลี่ยนไป ผู้คนแสวงหาประโยชน์จากธรรมชาติจนถึงขั้นทำลายที่ทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ของคนกับธรรมชาติ การดูแลเกื้อกูลกันดังเช่นในอดีตเริ่มลดน้อยลงทุกวัน ชีวิตของผู้คนต่างอยู่ ต่างทำมาหากินเพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว บทบาทการช่วยเหลือหรือการดูแล แก้ไขปัญหา รูปแบบการจัดสวัสดิการที่รัฐจัดให้ประชาชนจะเน้นการช่วยเหลือในรูปแบบของเงินและสิ่งของ นอกนั้นก็เป็นการจัดสวัสดิการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา การจัดสวัสดิการที่รัฐจัดให้ยังไม่สามารถที่จะดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง

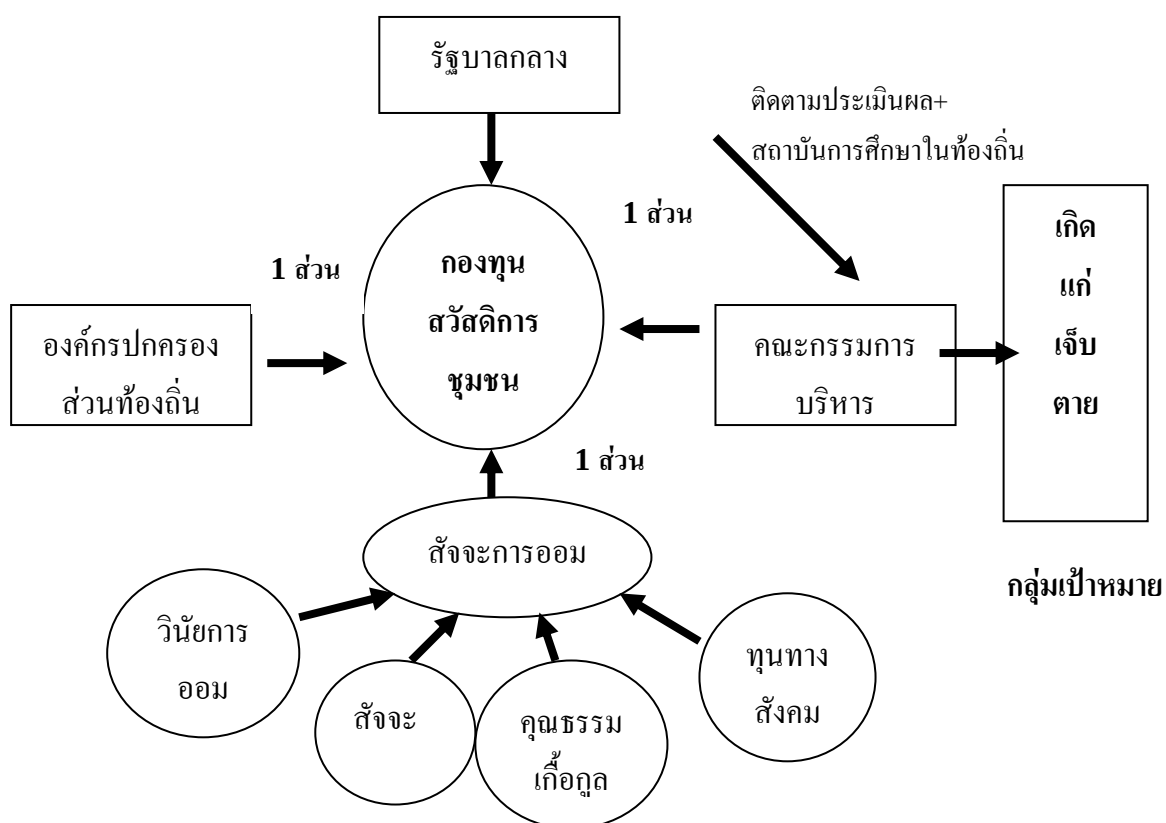
ดังนั้นเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูล และการดูแลซึ่งกันและกัน ของชาวบ้าน จึงได้มีการจัดสัมมนา “สวัสดิการชุมชนแก้จนอย่างยั่งยืน” ในระหว่างวันที่ 2-4 กันยายน 2547 ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของขบวนการชุมชนที่จะเป็นแกนหลักในการจัดสวัสดิการชุมชน เสนอแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนต่อระดับนโยบาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสัมมนาครั้งนี้ได้มีเจ้าภาพร่วมจัดประกอบด้วย เครือข่ายสวัสดิการชุมชน 4 ภาค ศูนย์ประสานสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) และหน่วยงานภาคต่างๆ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ในการสัมมนาดังกล่าวได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับแนวทางการฟื้นฟูระบบการช่วยเหลือดูแลกันของคนในชุมชน โดยอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่ในแต่ละหมู่บ้านมาเป็นฐานในการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุม ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย บนฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลและสร้างพลังในการพึ่งตนเอง และการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้เกิดการจัดสวัสดิการได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้เกิดการจัดสวัสดิการ “ให้อย่างมีคุณค่า และรับอย่างมีศักดิ์ศรี” และทำให้เกิดรูปธรรมของการเป็น “มือบนมากกว่ามือล่าง” หมายถึงการเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และขยายขอบเขตของการช่วยเหลือจากพื้นที่จากระดับหมู่บ้านออกเป็นระดับท้องถิ่น จึงเกิดแนวคิดและร่วมกันสร้างรูปธรรมของ “สวัสดิการชาวบ้าน”

“สวัสดิการชาวบ้าน” คือ การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของชาวบ้าน เป็นระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันของคนในท้องถิ่น มีรูปแบบและมีวิธีการที่หลากหลาย ซึ่งหมายถึงทุกอย่าง

ที่ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงิน ทุน น้ำใจ การฟื้นฟูธรรมชาติเพื่อให้เกื้อหนุนคนในหมู่บ้านได้พึ่งพาระหว่างคนกับธรรมชาติ การช่วยเหลือเกื้อกูลที่เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย และผลของการจัดสวัสดิการจะก่อให้เกิดรายได้และลดรายจ่าย และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน

จากการสัมมนามีข้อเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการชาวบ้าน คือ การสร้างกองทุนสวัสดิการชาวบ้านให้เกิดในระดับตำบล โดยการต่อยอดหรือเชื่อมโยงมาจากการทำกิจกรรมที่ชุมชน ใช้ทุนในชุมชนโดยเฉพาะ “องค์กรการเงิน” และการออมวันละบาทเพื่อสมทบกองทุน นอกจากนี้ยังต้องมีการประชาสัมพันธ์ขยายแนวความคิด สร้างพื้นที่ต้นแบบเพื่อการขยายผล โดยมีการสร้างความร่วมมือระหว่างชาวบ้านรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการสมทบงบประมาณเพื่อให้เกิดกองทุนสวัสดิการชาวบ้านระดับตำบล และให้สมาชิกร่วมกันออมเงิน เพื่อสร้างวินัยและสัจจะการออม และเกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (ตามแผนภาพ)



แผนภาพที่ 1 แสดงกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล : สมทบสามฝ่าย

เพื่อให้เกิดรูปธรรมของการจัดสวัสดิการชาวบ้าน เครือข่ายองค์กรชุมชน ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์กรมหาชน) จึงได้

ร่วมกันส่งเสริมและพัฒนาระบบสวัสดิการชาวบ้าน มีแนวทางคือการประสานและสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดสวัสดิการชาวบ้าน โดยการจัดตั้งและพัฒนากองทุนสวัสดิการชาวบ้านระดับตำบล ที่เกิดความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการตระหนักและเห็นความสำคัญของการจัดสวัสดิการมีรากฐานมาจากหลายส่วน เช่น องค์กรการเงิน การจัดสวัสดิการผู้นำ สวัสดิการชุมชนเมือง สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการจากด้านศาสนา สวัสดิการจากฐานวิสาหกิจชุมชน โดยการจัดสรรเงินจากผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานมาจัดเป็นกองทุนสวัสดิการระดับตำบล โดยอาศัยทุนเดิมของท้องถิ่นมาเป็นฐานที่สำคัญที่ทำให้เกิดการจัดสวัสดิการช่วยเหลือคนในตำบลอย่างทั่วถึงและครอบคลุม



แผนภาพที่ 2 แสดงแนวทางการเชื่อมโยงเครือข่ายสวัสดิการระดับตำบล

การจัดสวัสดิการชาวบ้านไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย เรามีทุนทางสังคมที่หลากหลายและมีรูปแบบของการจัดสวัสดิการโดยชาวบ้านมีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งการก่อเกิดของสวัสดิการสามารถจัดได้อย่างหลากหลายรูปแบบของการจัดสวัสดิการมีเทคนิคและวิธีการที่แตกต่างกันตามสภาพและประสบการณ์ของแต่ละพื้นที่ เช่น การจัดสวัสดิการจากฐานการออมทรัพย์ หรือองค์กรการเงิน การจัดสวัสดิการชาวบ้านจากฐานธุรกิจชุมชน การจัดสวัสดิการชาวบ้านจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการชุมชนจากฐานอุดมการณ์และศาสนา การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ มีรูปแบบตัวอย่างดังที่กล่าวต่อไปนี้

8.1 การก่อเกิดกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน

สังคมไทยเรา มีวัฒนธรรมการอยู่แบบช่วยเหลือเกื้อกูล มีน้ำใจกัน ในอดีตเราเคยได้รับสวัสดิการจากธรรมชาติ หาดเห็ด หาน้ำดื่มจากป่าไผ่บ้าน หาน้ำ ปลา ในแม่น้ำลำคลอง ยามเจ็บป่วยได้ยาจากสมุนไพร เพื่อนบ้านมาเฝ้าไข้ให้กำลังใจ มีปัญหาชีวิตมีศาสนาเป็นที่พึ่ง ฯลฯ นี่คืสวัสดิการที่ธรรมชาติและผู้คนมีใจให้กัน บนพื้นฐานของความเกื้อกูล มีน้ำใจ และเคารพซึ่งกันและกันระหว่างคนกับคนกับธรรมชาติ

ปัจจุบันถึงแม้ว่าภาครัฐจะจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในรูปของตัวเงิน และสิ่งของช่วยเหลือแต่ชุมชนในรูปของตัวเงิน และสิ่งของช่วยเหลือแต่ชุมชนหลายแห่งก็ยังคงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อจัดสวัสดิการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ครอบคลุมทุนทางสังคมที่มากกว่า “เงินตรา” แต่ก็ยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการเชื่อมโยง และขาดการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ

เครือข่ายองค์กรชุมชนจึงตระหนักถึงความจำเป็นต้องส่งเสริมพัฒนาระบบสวัสดิการคุ้มครองทางสังคม ด้วยการฟื้นฟูสวัสดิการให้สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันของคนในชุมชนตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นการจัดสวัสดิการของชาวบ้าน โดยชาวบ้าน เพื่อชาวบ้าน เป็นการให้อย่างมีคุณค่ารับอย่างมีศักดิ์ศรี การอยู่ร่วมกันของคนชุมชน และธรรมชาติอย่างเคารพซึ่งกันและกัน มีกระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น ใช้หลักศาสนา และการมีส่วนร่วมของคนอย่างกว้างขวาง

การพัฒนาสวัสดิการชาวบ้านให้เข้มแข็งยั่งยืน สามารถอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางต่อเนื่องนั้น จะต้องมีการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายสวัสดิการชาวบ้านที่มีอยู่แล้วให้สามารถจัดการตนเองได้อย่างมีระบบ มีการเชื่อมโยงการเรียนรู้และขยายผลไปสู่ชุมชนต่างๆ อย่างเป็นขบวนการ มีการประสานเชื่อมโยงระบบสวัสดิการชาวบ้านกับระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานพัฒนาต่างๆ อย่างเข้าใจและเกื้อกูลต่อกัน

8.2 กลุ่มเป้าหมายของกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน

กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน เป็นกองทุนที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่หนึ่งๆ เช่น ในระดับภูมิเวศน์ วิถีวัฒนธรรม ฯลฯ ที่ประสงค์จะดูแลซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานของความเอื้ออาทรต่อกัน โดยการสมัครเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ

8.3 เงินกองทุนมาจากไหน

กองทุนสวัสดิการชาวบ้านเกิดขึ้นจากการที่ชาวชุมชนมาร่วมกันคิด ร่วมกันสร้างระบบ ร่วมกันบริหารจัดการและร่วมกันรับผลประโยชน์ จึงเป็นกองทุนที่ “ทุกคนร่วมกันเป็นเจ้าของ” ดังนั้นเงินกองทุนจึงได้มาจากการร่วมสมทบของสมาชิกในรูปแบบที่กองทุนแต่ละแห่งกำหนดขึ้นมา เช่น การออมวันละบาท การนำรายได้หรือผลกำไรจากกลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกองทุนต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนเข้ามาสมทบเพื่อก่อเป็นกองทุนสวัสดิการ

นอกจากนี้เงินกองทุนอาจมาจาก แหล่งอื่นๆ เช่น การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่างประเทศ ตลอดจนดอกผลหรือรายได้จากการดำเนินงานของกองทุน

8.4 บริหารกองทุนอย่างไร

กองทุนสวัสดิการชาวบ้านมี 2 ระดับ คือ

8.4.1 กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน เพื่อให้เกิดระบบที่สมาชิกจะร่วมกันบริหารจัดการได้เต็มความสามารถ และทั่วถึง จึงกำหนดเป็น กองทุนสวัสดิการระดับตำบล ภูมิเวศน์หรือตามพื้นที่วัฒนธรรม ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยที่ผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกก็คือ ชาวบ้านในหมู่บ้าน ตำบลหรือพื้นที่นั้นๆ “กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน” เน้นความยืดหยุ่นคล่องตัว แต่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเปิดเผยโปร่งใส มีแผนงานที่ตรวจสอบได้โดยมี “คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน” (ที่สมาชิกเลือกขึ้นมา) เป็นผู้บริหาร วางหลักเกณฑ์กติกา เพื่อจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก ตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น ค่าคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์ยามชรา ค่าทำศพ ฯลฯ หรือการนำเงินกองทุนไปบริหารจัดการเพื่อให้เกิดดอกผลในลักษณะต่างๆ ตามที่เห็นร่วมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ของแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันออกไป

เพื่อให้กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ในแต่ละจังหวัดอาจมีกลไกเพื่อการเชื่อมโยงสนับสนุนการเรียนรู้ในระดับจังหวัดขึ้น จากนั้นในแต่ละจังหวัดก็เชื่อมโยงไปสู่ระดับภาค โดยมี “คณะอนุกรรมการประสานงานสนับสนุนพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน” ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของแต่ละระดับในการเชื่อมโยงสนับสนุนการ

แลกเปลี่ยนเรียนรู้การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนสวัสดิการชาวบ้านในพื้นที่ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่น

8.4.2 โครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน เป็นกลไกกลางที่สนับสนุนการดำเนินงานแก่กองทุนสวัสดิการชาวบ้านในระดับพื้นที่ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน้าที่ดังนี้คือ

1) เป็นกลไกประสานสนับสนุนการจัดสวัสดิการชาวบ้าน ให้เป็นโครงสร้างระบบสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่นที่ชุมชนเป็นเจ้าของการพัฒนา ขยายผลให้กว้างขวางและพัฒนาเป็นนโยบายของประเทศ

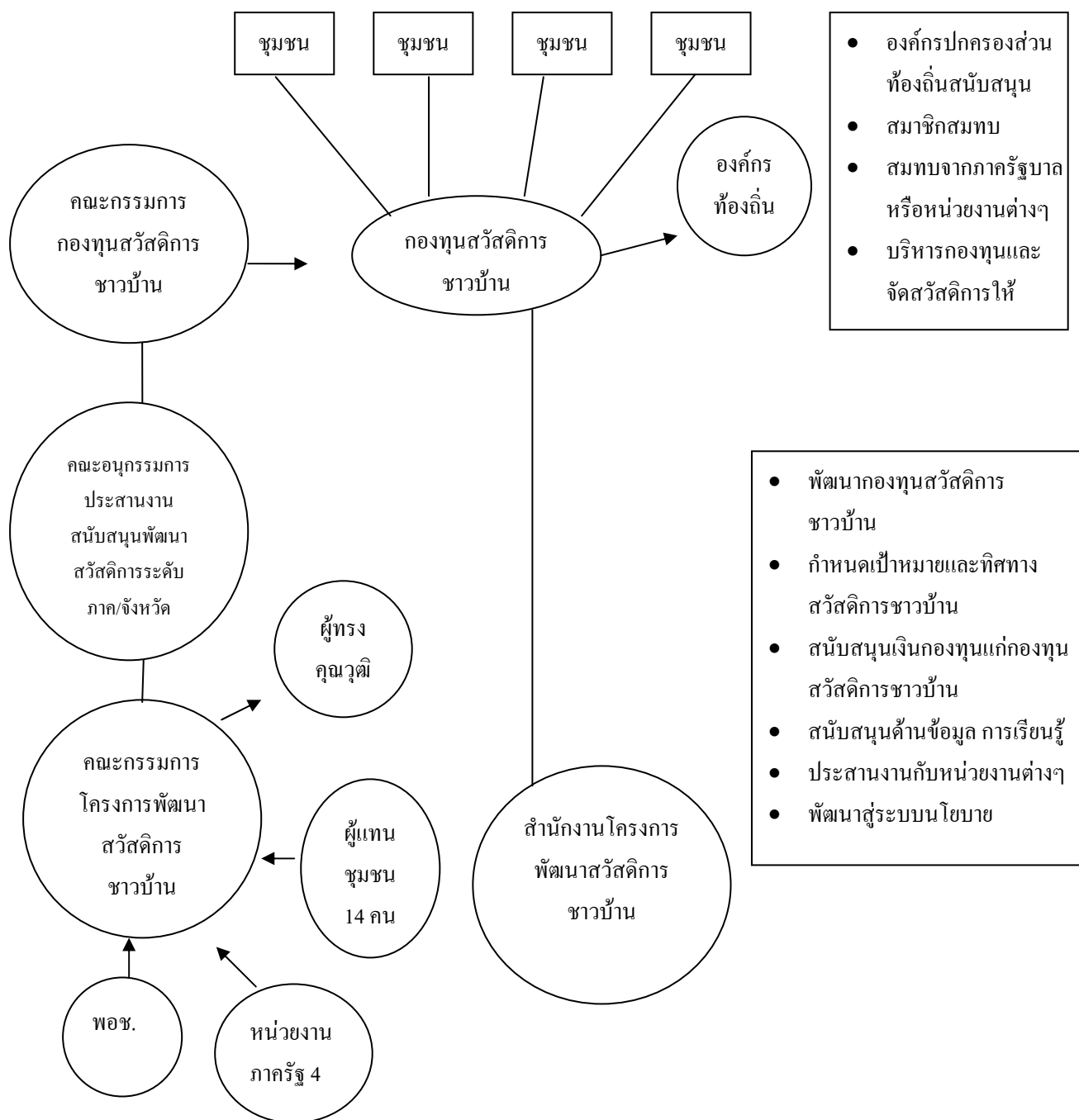
2) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากองทุนสวัสดิการ ที่ชาวบ้านและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ โดยชาวบ้านมีบทบาทสำคัญ และเชื่อมโยงกับระบบของหน่วยงานต่างๆ

3) ผนวกเผยแพร่การสร้างความสำนึกของชาวบ้านในการตระหนักรู้และพึ่งตนเองผ่านกระบวนการสวัสดิการชาวบ้าน

4) ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการแก่กองทุนสวัสดิการชาวบ้านในส่วนที่เกินความสามารถของกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน

5) สนับสนุนการเรียนรู้ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชาวบ้านที่เชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการของภาครัฐและอื่นๆ

“โครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน” นี้จะมี “คณะกรรมการโครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน” เป็นกลไกบริหารจัดการ โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานดังนี้



แผนภาพที่ 3 แสดงผังกลไกการจัดการพัฒนาระบบสวัสดิการ

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ของระบบสวัสดิการชาวบ้าน

ระดับการ จัดการ	ภารกิจ	เงินกองทุน	ลักษณะการให้สวัสดิการ
1. กองทุน สวัสดิการ ชาวบ้าน	• บริหารกองทุนระดับพื้นที่ • จัดสวัสดิการให้กับสมาชิก • ส่งเสริมความร่วมมือของชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการ	• สมาชิกสมทบ • หน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนสมทบ • องค์กรท้องถิ่นสมทบรายได้อื่นๆ เช่น กำไรจากการจัดงาน ฯลฯ	• เป็นสวัสดิการพื้นฐาน ตั้งแต่เกิดจนตาย ได้แก่ ค่าคลอด/บุตรทุนการศึกษา/ที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล เงินบำนาญผู้สูงอายุ เงินฌาปนกิจ ค่าทำศพ เงินยืมไม่คิดดอกเบี้ย (ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละกองทุน)
2. โครงการ พัฒนา สวัสดิการ ชาวบ้าน	• พัฒนากองทุนสวัสดิการชาวบ้าน • กำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน • สนับสนุนเงินกองทุนแก่กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน • สนับสนุนด้านข้อมูล, การเรียนรู้ • ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ • พัฒนาระดับนโยบาย	• หน่วยงานภาครัฐ • งบบริจาค • หน่วยงานอื่นๆ สมทบ • รายได้อื่นๆ	• เงินชดเชยให้กับสมาชิกในกรณีเสียชีวิต หรือทุพพลภาพ

8.5. เป้าหมายการดำเนินงานของโครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน

“สวัสดิการชาวบ้าน” นับเป็นสวัสดิการพื้นฐานซึ่งจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ปัจจุบันโครงการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้าน ได้รับการสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งและงบประมาณเบื้องต้นจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและศูนย์ประสานงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) ซึ่งในอนาคตจะขยายฐานการสนับสนุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นภาคีความร่วมมือสามฝ่าย คือ ภาคชุมชน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (นโยบาย) และภาคหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อทำงานร่วมกันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายการพัฒนาสวัสดิการชาวบ้านที่ชุมชนเป็นหลัก

8.6 จะเข้าร่วมกองทุนได้อย่างไร

8.6.1 ต้องมีกลุ่มก่อการดีขึ้นในท้องถิ่นเพื่อเป็นแกนนำในการก่อตั้งกองทุน โดยอาจประสานงานหรือหารือร่วมกันระหว่างผู้นำจากกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ร่วมกัน วางกฎเกณฑ์กติการ่วมกันพร้อมระดมเงินสมทบจากสมาชิก หรืออาจเป็นเงินสมทบในลักษณะอื่น ซึ่งในระยะก่อตั้ง อาจไม่ครบทุกหมู่บ้านก็ได้ แล้วค่อยๆ พัฒนาขบวนออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น พร้อมประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นให้มาทำงานร่วมกัน ซึ่ง “กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน” นั้นควรจะมี

- 1) มีโครงสร้างและการบริหารที่เป็นระบบ
- 2) มีการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ที่ชัดเจน
- 3) มีฐานสมาชิกที่กว้างพอ
- 4) มีการประสานกับองค์กรท้องถิ่น ให้มาทำงาน หรือสมทบเงินเข้ากองทุน
- 5) มีการบริหารงานที่มีส่วนร่วมของสมาชิกและมีความโปร่งใส

8.6.2 ส่วนการเข้าร่วมเป็นสมาชิกนั้นชาวชุมชนจะต้องเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เพียงเขียนใบสมัครไว้ ณ กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน พร้อมสมทบเงินเข้ากองทุนตามวิธีการที่กองทุนกำหนด พอครบหนึ่งเดือนก็นำมาจ่ายให้กองทุน หรือกลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มวิสาหกิจ ฯลฯ อาจจัดสรรผลกำไรของกลุ่มมาจ่ายเป็นเงินสมทบแทนสมาชิกก็ได้ รวมทั้งสมาชิกต้องเข้าร่วมกิจกรรมกับกองทุนอย่างสม่ำเสมอ ก็จะได้รับสวัสดิการตามระเบียบของกองทุน

8.7 สิ่งที่ได้มากกว่าสวัสดิการคืออะไร

การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวบ้านไม่เพียงทำให้ขบวนการองค์กรชุมชนเป็นเจ้าของสวัสดิการร่วมกันเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดมิติใหม่ๆ ของการจัดสวัสดิการชุมชนที่ทุกคนร่วมกันสร้างหลายประการด้วยกัน

- 1) ก่อให้เกิดกองทุนสวัสดิการในการดูแลช่วยเหลือบนพื้นฐานของความผูกพัน เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน สมาชิกเป็นทั้งผู้ให้อย่างมีคุณค่าและผู้รับอย่างมีศักดิ์ศรี
- 2) เป็นการสนับสนุนการจัดระบบสวัสดิการของขบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันทุกระดับ โดยมีองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการ และมีส่วนร่วมจากภาคีพัฒนา
- 3) สร้างบทเรียน/องค์ความรู้ กระตุ้นให้เกิดกองทุนและกลไกความร่วมมือช่วยเหลือกันเองในทุกระดับ ขยายไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ และพัฒนาเป็นนโยบายการจัดสวัสดิการชาวบ้านต่อไป

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9.1 งานวิจัยของ วิทยากร เชียงกุล ในเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย (วิทยากร เชียงกุล : 2546) ได้เสนอภาพปัญหาของกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาสไว้ดังต่อไปนี้

9.1.1 ปัญหาคนจนอาชีพอิสระรายย่อย เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเชิงโครงสร้างของการพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมผูกขาดและด้อยโอกาส

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยเกิดขึ้นทั้งจาก ปัจจัยผลักดัน จากคนที่อพยพจากชนบทเพิ่มขึ้นเพราะไม่สามารถทำมาหากินในภาคเกษตรได้ และคนงานในภาคอุตสาหกรรมการค้าหรือบริการที่ตกงาน เปลี่ยนงาน สามารถหางาน ที่มีผลตอบแทนหรือสภาพการทำงานที่เหมาะสมได้ และ ปัจจัยดึงดูดจากการเติบโตของเศรษฐกิจภาคในเมืองที่ต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในทุกด้าน รวมทั้งในภาคการค้าและภาคบริการที่สังคมเมืองต้องการแรงงานผลิตสินค้าและบริการราคาต่ำ เหตุที่แรงงานไทยในภาคการค้าและบริการได้ค่าตอบแทนต่ำเพราะเป็นอาชีพที่ไม่ต้องการทักษะ ไม่ต้องลงทุนอะไรมาก เข้าง่ายออกง่าย มีคนต้องการทำจำนวนมาก เพราะเห็นว่าเป็นอาชีพที่ช่วยให้คนพอยังชีพได้ และมีความรู้สึกเป็นอิสระมากกว่าการเป็นลูกจ้างประจำถึงรายได้จะน้อยหรือไม่แน่นอนก็ตาม

ตราบนานเท่าที่นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนผูกขาดและด้วยพัฒนานาน ยังทำให้เกษตรกรล้มละลาย อพยพเข้ามาหางานในเมือง และนิยมภาคอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันแบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก ยังมีการเลิกจ้างงานคนอยู่เรื่อยๆ ก็จะมีแรงงานล้นเกินจากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมออกมาแย่งงานในสาขาอาชีพอิสระรายย่อยเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ รวมทั้งนโยบายรัฐบาลที่สนับสนุนต่างชาติ บริษัทและร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ให้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้อาชีพอิสระรายย่อยเป็นอาชีพที่มีการแข่งขันและความไม่มั่นคง มีงาน และรายได้ไม่แน่นอนสูง

ดังนั้น การจะแก้ปัญหา หรือจัดประกันสังคม และสวัสดิการสังคมให้คนจนกลุ่มอาชีพอิสระได้อย่างพอเพียง รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มอาชีพนี้ทัดเทียมแรงงานสาขาอุตสาหกรรมการค้าและการบริการในกิจการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง โดยมองในทางบวกว่า กลุ่มอาชีพอิสระรายย่อยเป็นงานที่มีประโยชน์ช่วยสร้างสรรค์เศรษฐกิจ แก้ปัญหาการจ้างงาน และปัญหาอื่นได้มาก หากมีการส่งเสริมจัดระเบียบให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ในระยะยาว รัฐบาลต้องหาทางแก้ปัญหาเชิงโครงการทางเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นระบบองค์รวมด้วย จึงจะแก้ไขปัญหาคนจนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งกลุ่มอาชีพอิสระรายย่อยได้อย่างยั่งยืน เพราะคนเหล่านี้ถูกนโยบายรัฐให้จมนลงด้วยไม่ใช่ว่าเขาไม่ขยันหรือไม่มีความสามารถ ต้องแก้ไขปัญหาคอนจนในภาพรวมให้ได้ด้วยจึงจะแก้ปัญหาในแต่ละกลุ่มอาชีพได้

นโยบายการพัฒนาและการดำเนินงานของรัฐบาลที่ยังพัฒนาประเทศให้เป็นแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมบนฐานของการพึ่งพุนขนาดใหญ่มากเท่าไร ก็ยิ่งสร้างการแข่งขันแบบผูกขาดและเอาเปรียบ แสวงหากำไรสูงสุดของเอกชนส่วนน้อยเพิ่มขึ้น สร้างเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยยิ่งเพิ่มขึ้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปีละ 8-10 % ก่อนปี 2540 เป็นการเจริญเติบโตที่ช่วยให้คนรวย คนชั้นกลางในเมืองส่วนหนึ่งรวยขึ้น ขณะที่คนส่วนใหญ่ทั้งในชนบท ชุมชนแออัดและชุมชนที่มีรายได้น้อยในเมืองกลับจนลง ทั้งในเชิงสัมบูรณ์ คือ มีฐานะความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่าระดับพอยังชีพ และในเชิงเปรียบเทียบ คือ จนและแออัดขัดสนขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับคนส่วนน้อยที่ร่ำรวยเพิ่มมากขึ้นชนคดีมีช่องว่างที่ห่างกันเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ซึ่งเป็นทุนผูกขาดที่ด้อยพัฒนา ยังทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สภาพความแวดล้อมอย่างฉาวยุทธทำให้คนในชนบทหาอาหารกินเองได้น้อยลง บีบบังคับให้คนในชนบทหลายสิบล้านคนต้องอพยพโยกย้ายไปหางานในเมืองเพื่อความอยู่รอด ทำให้สมาชิกอยู่แยกกัน สถาบันครอบครัวอ่อนแอ เกษตรกรที่เคยพึ่งตนเองได้ มีข้าวพอกิน หาบปลา หาอาหารจากป่าได้เป็นสัดส่วนสูง เมื่อ 40 ปีที่แล้ว (โดยเฉพาะในภาคอื่นนอกจากภาคกลาง) ต้องเปลี่ยนเป็นปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย หรือทำงานนอกภาคเกษตรต้องใช้เงินซื้อหาอาหารเองเป็นสัดส่วนสูงขึ้น เพราะป่าที่เคยมี 53% ของพื้นที่ทั้งประเทศ และภายในช่วง 40 ปี ถูกทำลายไปกว่าครึ่งหนึ่งหรือราว 90 ล้านไร่ จนเหลือพื้นที่ป่าปัจจุบัน 20-25 % ของพื้นที่ทั้งประเทศ ทั้งป่าชายเลน แหล่งประมงใกล้ฝั่ง ประมงน้ำจืด ฯลฯ ก็ถูกทำลายไปมาก การทำมาหากินฝืดเคืองและประชาชนต้องหาเงินซื้ออาหารเพิ่มขึ้นจากสมัยก่อน

ในช่วงระยะ 40 ปี นับตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ปัจจุบัน เกษตรกรที่ล้มละลายต้องอพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนที่มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และเมืองใหญ่ต่างๆ เพิ่มขึ้นจากราว 1 ล้านคนเป็น 5 ล้านคน

ปัญหาสำคัญที่ทำให้คนจนเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลงคือ ความมั่งคั่งไปกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนส่วนน้อย การกระจายทรัพย์สินและรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ไม่เป็นธรรมสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20% แรกของประเทศ (ซึ่งเป็นเพียงราว 12 ล้านคน) ที่เคยมีส่วนในรายได้ 49 % ของคนทั้งประเทศ ในปี 2518 นั้น ในอีก 22 ปีต่อมา คนรวยที่สุด 20% แรกกลุ่มนี้มีสัดส่วนในรายได้ของประเทศเพิ่มเป็น 58.5% ในปี 2542 ขณะที่คนส่วนใหญ่ 80% (ซึ่งเป็นจำนวนคน 49 ล้านคน) มีสัดส่วนในรายได้ของประเทศลดลงในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ถ้าคิดเฉพาะคน 40 % ที่มีรายได้ต่ำสุด มีสัดส่วนรายได้ในปี 2542 เพียง 10.9% ของคนทั้งประเทศ

คนกลุ่ม 40% ที่มีรายได้ต่ำสุด (ราว 24.5 ล้านคน) นี้ น่าจะถูกจัดเป็นคนจนโดยเปรียบเทียบ โดยที่คนจนที่สุด 20% สุดท้าย ทั้งจนโดยเปรียบเทียบและจนโดยสัมบูรณ์ คือ มี

ความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานจำเป็น คนอีก 40% ที่มีรายได้ปานกลางถดถอยไปจากกลุ่มคนจน 40% สุดท้ายก็ยังอาจถูกจัดว่าค่อนข้างจนโดยเปรียบเทียบได้ เพราะพวกเขาก็ยังมีสัดส่วนในรายได้ต่ำกว่าคนที่รวยที่สุด 20 % แรกสูง แม้รายได้เป็นตัวเงินของคนระดับกลางจะสูงขึ้นกว่าเมื่อ 40 ปีที่แล้ว แต่เมื่อเทียบกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงมากในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา (คือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 5-6%) รายได้ของคนระดับกลางๆ ในปัจจุบันที่จะซื้อสินค้าและบริการยังชีพได้จริงๆ ก็ยังจัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

หากเปรียบเทียบการกระจายความมั่งคั่งระหว่างภูมิภาคก็จะเห็นความยากจนโดยเปรียบเทียบได้ชัด กรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีประชากรเพียง 13.1% ของประชากรทั้งประเทศ มีผลิตภัณฑ์มวลรวม 50.6 % ของทั้งประเทศ มีเงินฝากธนาคาร 75.1% ของเงินฝากธนาคารทั้งประเทศ มีรถยนต์ส่วนบุคคล 66.4 ของรถยนต์ส่วนบุคคลทั้งประเทศ มีแพทย์ 53.0% ของแพทย์ทั้งประเทศ ขณะที่ภาคอีสานมีประชากร 34.7% ของคนทั้งประเทศ แต่มีเงินฝากธนาคารเพียง 4.8% ของเงินฝากธนาคารทั้งประเทศ และมีแพทย์เพียง 12.7% ของแพทย์ทั้งประเทศ สถิตินี้ยืนยันได้ว่า ประเทศไทยมีช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนค่อนข้างมาก ความจริงถ้าจะเปรียบเทียบทรัพย์สินและรายได้ของคนในเขตเทศบาลและคนในชนบทก็จะเห็นความเหลื่อมล้ำต่ำสูงได้ชัดเจนยิ่งไปกว่านี้อีก เช่น แพทย์ที่มีน้อยอยู่แล้วในภาคอีสานก็กระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตเทศบาลเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น ปัญหาความยากจนโดยเปรียบเทียบจึงเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย

คนจนส่วนใหญ่คือแรงงานรับจ้างทั่วไป ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็ก เกษตรกรผู้เช่า และเกษตรกรขนาดเล็ก ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น คนเก็บของเก่าขาย พ่อค้าแม่ค้าย่อย คนขี่สามล้อ มอเตอร์ไซด์ รับจ้าง คนทำความสะอาด ช่าง ฯลฯ คนจนมีมากที่สุดในภาคอีสานซึ่งเป็นภาคที่มีประชากรถึง 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ รองลงมาคือ ภาคเหนือ ในภาคกลางและภาคใต้ก็มีหมู่บ้านและกลุ่มคนยากจนแทรกอยู่ด้วยเช่นกัน

ในภาคกลาง จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยต่ำสุดในภาคกลาง คือ ชัยนาท นครนายก และสระแก้ว ขณะที่ตากมีสัดส่วนคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนราว 22% ต่อประชากรทั้งจังหวัด ส่วนภาคใต้จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส และพัทลุง ขณะที่ปัตตานีมีสัดส่วนคนจน ตามนิยามของทางการ 25.45% ต่อประชากรทั้งจังหวัด

นอกจากคนจนจะอยู่ในภาคชนบทเป็นสัดส่วนสูงแล้ว เมืองใหญ่ในทุกภาคล้วนแต่มีคนจนในชุมชนแออัดอยู่ราว 20-30% ของประชากรในเขตเทศบาลของจังหวัดนั้น แต่การวัดคนจนโดยดูจากรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมักมีสถิติว่ามีคนจนในเมืองน้อย เนื่องจากคนในเมือง

มีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าคนในชนบท แต่พวกเขามีค่าครองชีพสูงกว่าในชนบทมาก และเส้นความยากจนที่คำนวณไว้ที่ 916 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2544 เป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าสภาพที่เป็นจริงมาก

9.1.2 ปัญหาความยากจนจากการไม่ได้เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต การขาดความรู้ ขาดอำนาจต่อรอง

ธนาคารโลกและนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักอธิบายว่า ความยากจนเกิดจากการที่ประชาชนยังไม่ได้เข้าสู่การพัฒนาแบบตลาด หรือการผลิตเพื่อขายในระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว หรือยังขาดความรู้ความสามารถที่แข่งขันในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนในกรอบคิดของพวกเขา คือ รัฐจะต้องลงทุนด้านถนนหนทาง การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมทุนนิยมแบบสมัยใหม่ การให้สินเชื่อให้คนจนกู้เงินไปลงทุนมากขึ้น เพิ่มผลผลิต เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมากขึ้น

คำอธิบายเช่นนี้เป็นการมองด้านเทคนิคด้านการจัดการด้านเดียวที่เป็นความจริงบางส่วน คือ เฉพาะคนบางคนที่มีปัจจัยบางอย่างเกื้อหนุนและแข่งขันได้เก่งอาจมีโอกาสก้าวพ้นความยากจนขึ้นมาเป็นคนชั้นกลางได้บ้าง แต่เป็นคนส่วนน้อย ไม่ใช่คนส่วนใหญ่ที่การผลิตเพื่อขายอาจทำให้เกษตรกรที่หันมาปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายมีรายได้เป็นตัวแทนสูงขึ้นจริง แต่ในระบบทุนนิยมผูกขาดที่คนจนต้องซื้อแพงขายถูก ทำให้พวกเขากลับมีรายจ่ายทั้งในด้านการผลิตและบริโภคเพิ่มสูงกว่ารายได้ และยังเป็นหนี้เป็นจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ โดยกลายเป็นหนี้ที่เรียกว่า หนี้อมตะ คือ ไม่มีทางจะใช้ได้หมด ต้องใช้วิธีกู้หนี้ใหม่มาใช้หนี้เก่าอย่างต่อเนื่องทุกปีหรือทุกฤดูกาลผลิต ส่วนใหญ่คือคนจนต้องกู้ยืมระบบธนาคารที่เสียดอกเบี้ยสูงมาส่งธนาคารเพื่อปิดบัญชีหนี้เก่า ก่อนที่ธนาคารจะให้เงินกู้ก้อนใหม่แล้วเอากลับไปให้นายทุนเงินกู้ ทำให้คนจนต้องเสียดอกเบี้ยสูงและอย่างซ้ำซ้อน

เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องขายผลผลิตในราคาต่ำแบบถูกมัดมือชกให้กับเจ้าหนี้ถาวรของพวกเขา เปรียบเสมือนไพร่สมัยใหม่ที่ทำงานหรือบ้านของตนเองแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของ ผู้ควบคุมการผลิต และการขายสินค้า หรือแรงงานของตนอีกต่อไป

คนไม่ได้จนเฉพาะในเชิงมีรายได้ต่ำเท่านั้น แต่จนในแง่การที่พวกเขาไม่ได้เป็นเจ้าของ ผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต และการจัดจำหน่าย (ที่ดิน ทุน เครื่องจักร อุปกรณ์การผลิตและการจัดจำหน่าย) และมีอำนาจการต่อรองต่ำ รายจ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นหนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้วคนยังจนเพราะมีความรู้และมีสถานะทางการเมืองและสังคมต่ำ มีสิทธิและโอกาสได้รับการบริการทางการศึกษา สาธารณสุข บริการอื่นๆ ต่ำอีกด้วย การที่ไม่ได้เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต ทรัพย์สินต่างๆ เป็นเรื่องสำคัญ เพราะปัจจัยเหล่านี้เป็นแหล่งที่มาของรายได้

ซึ่งจะใช้ลงทุนต่อ ลงทุนเพื่อการศึกษา รวมทั้งการบริโภคที่จำเป็นที่ทำให้สุขภาพดีและสมองเด็กได้รับการพัฒนาที่ดี เมื่อลูกคนจนได้สารอาหารไม่สมบูรณ์ก็ทำให้สมองพัฒนาน้อย

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหของรัฐบาลที่เน้นเฉพาะการกระจายรายได้ โดยเฉพาะการกระจายสินเชื่อไปสู่คนที่มียาได้น้อย โดยไม่ได้กระจายทรัพย์สิน ปัจจัยการผลิต เช่น การปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูประบบสหกรณ์ ระบบการคลัง ฯลฯ อย่างจริงจัง จึงแก้ปัญหาคนจนไม่ได้อย่างแท้จริงเพราะมุ่งแก้ไขเฉพาะตัวรายได้ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิต รายจ่ายหนี้ และปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงบางคนจะมีรายได้สูงแต่ถ้าเป็นหนี้ ต้องมีรายจ่ายสูง รายได้สุทธิ (รายได้ที่จะใช้ซื้อสินค้าได้จริง) ของพวกเขาก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำอยู่นั่นเอง

คนไทยในสมัยก่อนที่อยู่ภาคเกษตรแบบเคยอยู่แบบพออยู่พอกิน อาจจะจนในแง่รายได้ที่เป็นตัวเงิน แต่ไม่จนในแง่การขาดแคลนอาหารการกิน หรือปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น (ที่อยู่ ยา เสื้อผ้า) นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่กระตุ้นเกษตรกรให้เน้นการผลิตเพื่อขายได้เงินไปซื้อสินค้าอื่น ทำให้เกษตรกรและชุมชนชนบทเลิกผลิตแบบผสมผสานเพื่อกินเพื่อใช้ หันไปปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย ในการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายช่วงแรกๆ ดินยังดี ต้นทุนการผลิตยังต่ำ พวกเขาจึงมีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น แต่ต่อมาพวกเขาต้องซื้อ ปุ๋ย ยา น้ำมัน จ้างแรงงาน เช่าแทรกเตอร์ ซื้ออาหารการกิน และเครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ กลไกตลาดแบบผูกขาดพ่อค้าได้เปรียบทำให้เกษตรกรขายพืชผลได้ราคาต่ำและมีรายจ่ายเพิ่มสูงกว่ารายได้ตามลำดับ

เกษตรกรจึงถูกทำให้ยากจนลงเนื่องจากเศรษฐกิจทุนนิยมไทยเป็นทุนนิยมผูกขาด และค่อยพัฒนา ระบบตลาดไม่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อย เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายต่อไปทั้งที่ขาดทุนเพราะพวกเขาไม่ค่อยมีทางเลือกอื่นต้องทำมาหาเลี้ยงครอบครัวไปวันๆ เกิดหนี้เรื้อรัง (คือหนี้ใหม่ไปใช้หนี้เก่าไปเรื่อยๆ) และยากจนลงในเรื่องการกินอยู่เมื่อเทียบกับในอดีต ซึ่งยังเป็นสังคมเกษตรแบบพอกินพออยู่หรือเศรษฐกิจพอเพียงที่เกษตรกรหาหรือผลิตอาหารได้เองและยังใช้เงินเป็นสัดส่วนต่ำ

ความยากจนของคนส่วนใหญ่ในยุคปัจจุบันจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมบริวารที่ผูกขาดและมีความไม่เป็นธรรมสูง และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกอบโกยล้างผลาญเพื่อหากำไรของทุนเอกชน แบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา เป็นสาเหตุหลัก ส่วนปัญหาทางเทคนิคการจัดการทางเศรษฐกิจสังคม เช่น คนจนเพราะการศึกษาต่ำ ผลิตต่ำ มีวัฒนธรรมที่เกียจคร้าน สุรุ่ยสุร่าย เป็นเพียงสาเหตุรองลงมารวมทั้งเป็นผลลัพธ์มาจากสาเหตุหลักด้วย แต่รัฐบาลและชนชั้นนำไทยมักมองจากทฤษฎีของคนรวยและมองปัญหาแบบแยกส่วนจึงเห็นแต่ปัญหาความยากจนในแง่ปัญหาทางเทคนิคการจัดการ และคิดทางแก้ไขปัญหาด้านเชิงเทคนิคการจัดการ คือ ลงทุนการศึกษาและการเพิ่มผลผลิต ลงทุนสร้างถนนและ

โครงสร้างพื้นฐานขยายสินเชื่อ ขยายระบบตลาด พัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการ ฯลฯ แต่ไม่ได้ผ่านตัดระบบโครงสร้างและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นธรรมชาติ การแก้ปัญหาในแง่เทคนิคการจัดการอย่างเดียว มักจะแก้ปัญหาเฉพาะด้านเงินทุนได้เพียงบางส่วนหรือแก้ได้ในระยะสั้นไม่ยั่งยืน

การที่รัฐบาลภายใต้กรอบการพัฒนาประเทศแบบตะวันตก พยายามแก้ปัญหาความยากจนด้วยการให้คนจนกู้ได้มากขึ้นเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะด้านเงินทุนเพียงอย่างเดียวแต่ไม่ได้แก้ไขให้คนจนมีความรู้ ความสามารถ มีอำนาจต่อรองอย่างเป็นระบบองค์กรอย่างครบวงจร ดังนั้น โครงการแก้ปัญหาคคนจนโดยเน้นการให้กู้เงินจึงมักช่วยได้เฉพาะคนส่วนน้อยที่ชนะการแข่งขันแต่คนส่วนใหญ่จะแพ้ เพราะโครงสร้างทุนนิยมผูกขาดแบบปลาใหญ่กินปลาเล็กจะทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กและคนจนเป็นฝ่ายเสียเปรียบคนที่ร่ำรวยกว่า มีอำนาจมากกว่าในแทบทุกเรื่อง ทุกสถานการณ์ แม้แต่คนจนที่สุดในชุมชนแออัดก็ยังคงถูกคนที่ร่ำรวยกว่าในชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงหาประโยชน์จากพวกเขาเป็นประจำ

การที่คนรวย คนที่ฉลาดกว่า ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยเอาเปรียบคนจน คนรู้น้อยกว่า ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ กันเป็นทอดๆ ทำให้เกิดผลระดับประเทศ คือ แรงงานและการจัดการทรัพยากรของไทยมีประสิทธิภาพต่ำแข่งขันสู้ต่างประเทศไม่ค่อยได้ การที่รัฐบาลพยายามจะทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มผลผลิต (ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลแบบนี้) ก็ทำได้จำกัด เพราะโครงการช่วยเหลือต่างๆ มักจะหมดไปกับเงินเดือนและค่าใช้จ่ายของข้าราชการ รองลงมาก็คือ ผู้รับเหมาและธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนบ้างก็มักจะได้แก่ประชาชนกลุ่มที่ใกล้ชิด เส้นสายอำนาจ ข้อมูลข่าวสาร พอมีความรู้ทักษะอยู่บ้าง แต่ไม่ใช่กลุ่มคนที่จนที่สุด

การพัฒนาในระบบทุนนิยมผูกขาดที่เน้นการบริโภค การหากำไรเอกชนมากหมายความว่า เมื่อมีคนชนะก็ต้องมีคนแพ้ คนชนะจะมีจำนวนน้อยและกอบโกยสะสมโภคทรัพย์ได้มาก คนแพ้จะมีจำนวนมากกว่า ซึ่งหมายความว่า คนส่วนใหญ่จนลงโดยเปรียบเทียบเพราะคนส่วนหนึ่งรวยขึ้นในอัตราที่สูงเกินไป หากำไรและเอาเปรียบผู้อื่นมากเกินไปโดยที่รัฐบาลเองไม่ได้เก็บภาษีคนรวยในอัตราก้าวหน้าเพื่อนำมาใช้ในโครงการสวัสดิการเพื่อคนจน การพัฒนาในลักษณะที่ไม่สมดุลเช่นนี้มีลักษณะทำลายล้างโดยตัวมันเอง (Self Defeating) ยิ่งคนจนที่สุด ยิ่งมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา การฝึกอบรม การพัฒนาอาชีพ ฯลฯ น้อยที่สุด คนจนปานกลางที่มีโอกาสได้รับการศึกษาหรือแม้แต่ต้องกู้ยืมมาเพื่อการศึกษา บางส่วนเขยิบฐานะได้แต่อีกหลายส่วนก็ยังจนอยู่แม้พวกเขาจะได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบแล้วก็ตาม แต่พวกเขายังเสียเปรียบและจนอยู่เพราะไม่ได้เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต ขาดอำนาจต่อรองและเส้นสาย การศึกษาที่ได้รับก็ไม่มีคุณภาพมากพอที่จะไปช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองให้พ้นจากความยากจนได้

9.1.3 ปัญหาความยากจนจากทำที่ต่อชีวิตของคนที่ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนไม่เป็น และบริโภคฟุ่มเฟือย

คนไทยระหว่าง 20-40% ของประชากรมีปัญหาความยากจนจริงในเชิงสัมบูรณ์ คือ ทั้งขาดปัจจัยการผลิต ทรัพยากร ความรู้ มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานและเสียเปรียบด้านสิทธิและโอกาส คนที่อดคัดค้านและอยู่ในฐานะเสียเปรียบแทบทุกทางถึงขั้นอย่างไร ส่วนใหญ่ก็ยังจนเรื้อรัง รัฐจำเป็นต้องแก้ไขให้ความช่วยเหลือคนจนเหล่านี้ในเชิงปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม

แต่คนอีกส่วนหนึ่งที่เรียกได้ว่าค่อนข้างจน หรือจนโดยเปรียบเทียบกับคนอื่นที่รายได้สูงกว่า ยังจนเพราะถูกรอบงำทางความคิดของแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมผ่านวิทยุโทรทัศน์และนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล ให้มีทำที่ต่อชีวิตที่อยากร่ำรวย อยากบริโภค อยากเสพสุขมากขึ้น ทำให้พวกเขาแข่งขันในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น เกินฐานะ บางส่วนก็กินเหล้าเมายา เล่นการพนัน ฯลฯ และเป็นหนี้สินมากขึ้น โดยเป็นหนี้เพื่อการบริโภคหรือการหมุนเงินใช้ไปเรื่อยๆ มากกว่ากู้มาเพื่อลงทุนทำการผลิตที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าพอที่จะสามารถปลดหนี้ได้ คนจนโดยเปรียบที่บริโภคมากเกินฐานะเหล่านี้เท่ากับซ้ำเติมให้ตนเองซึ่งค่อนข้างยากจนอยู่แล้วยิ่งยากจนดักดานเพิ่มขึ้น

แต่ปัญหานี้เป็นปัญหากับดักของการพัฒนาที่คนจนเป็นฝ่ายถูกระทำอย่างไม่มีทางเลือกมากนัก เช่น เขาต้องดูโทรทัศน์ที่เน้นการโฆษณาให้คนอยากบริโภคมากเพราะโทรทัศน์เป็นความบันเทิงราคาถูกที่เขาพอหาได้ ความเครียดจากการทำงานหนัก รายได้ไม่แน่นอน ความยากจนจนผลักดันให้พวกเขาต้องกินเหล้า ดินยาเสพติด ติดการพนัน ฯลฯ

ในสภาพที่นโยบายการพัฒนาแบบเน้นทุนนิยมการบริโภค สร้างให้คนจนนิยมการบริโภคฟุ่มเฟือยและวางแผนการใช้จ่ายเงินลงทุนไม่ค่อยเป็น นโยบายของรัฐที่เน้นให้ประชาชนกู้เงินได้มากขึ้นผลิตเพื่อขายมีรายได้และรายจ่ายเพิ่ม กลายเป็นดาบสองคมที่จะแก้ปัญหาก็ได้บางส่วน แต่เพิ่มปัญหาอื่นตามมา กล่าวคือ คนที่มีอาชีพการงานพอมีรายได้และรู้จักการลงทุน รู้จักการบริหารการเงินที่ดีซึ่งเป็นส่วนน้อยพอประคับประคองตนเองได้หรือยกฐานะได้บ้าง ส่วนคนส่วนใหญ่ที่มีอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนและลงทุนไม่เป็น บริหารการเงินของตนไม่ดีกลับยังมีภาระหนี้สูงเพราะพวกเขามักจะมีแนวโน้มที่จะอยากกู้ทุกเมื่อที่มีโอกาสมากกว่า เพราะมีแผนลงทุนบ่อยครั้งที่พวกเขาเข้าไปเก็บไว้ก่อนหรือใช้บริโภคไปพลางๆ ต้องยอมเสียดอกเบี้ยเอกชนสูงเพื่อหมุนเงินมาใช้หนี้ธนาคารหรือกองทุนของรัฐทำให้เป็นหนี้พอกพูนจนหลายคนต้องล้มละลายสูญเสียที่ดินหรือขายสิทธิทำกิน เช่น แพงลอยให้คนอื่นเช่า

พร้อมกันนั้น วิทยากร เชิงกุล ได้เสนอแนะนโยบายต่อการแก้ปัญหาความยากจนไว้ดังนี้

9.1.4 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านบริการสังคมและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย

ก. ข้อเสนอแนะทั่วไปของคนจนผู้ประกอบการอาชีพอิสระทุกกลุ่มอาชีพ

1) รัฐบาลควรยอมรับว่า อาชีพผู้ประกอบการอาชีพอิสระเป็นอาชีพที่ซื่อสัตย์สุจริต และช่วยเหลือให้ประชาชนได้รับบริการราคาต่ำ รัฐบาลควรช่วยพัฒนาอาชีพเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและสามารถอยู่ร่วมกับอาชีพอื่นๆ ในสังคมได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลไม่ควรกวาดล้างกีดกันหรือทำให้อาชีพเหล่านี้แข่งขันสู้กับธุรกิจขนาดใหญ่ไม่ได้ เพราะการทำเช่นนั้นยังจะทำให้ประชาชนต้องตกงานและเดือดร้อนเพิ่มขึ้น

2) อยากให้รัฐบาลปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยให้ผู้อยู่อาศัยได้อยู่อย่างมั่นคง ถ้าที่ใดออกเอกสารสิทธิให้ได้ก็ดีบางแห่ง เช่น ที่ดินรถไฟจะเก็บค่าเช่าในอัตราที่เหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้เพราะทำเลที่อยู่ปัจจุบันสัมพันธ์กับการทำมาหากินในสถานที่ใกล้เคียงกัน โครงการบ้านสำหรับคนจน ซึ่งมุ่งจะโยกย้ายชาวชุมชนแออัดไปสร้างแฟลตให้อยู่ไกลๆ ออกไปจะทำให้พวกเขามีปัญหาเรื่องทำมาหากินซึ่งเป็นปัญหาใหญ่กว่าเรื่องที่อยู่อาศัย

3) อยากให้รัฐช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายประกอบการศึกษา เช่น เครื่องแต่งกาย หนังสือ สมุด สำหรับบุตรหลานในรูปการช่วยเหลือทั้งหมด หรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพราะปัจจุบันเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับคนจนส่วนใหญ่ที่มีภาระเลี้ยงดูบุตรหลานมากและอยากให้ลูกหลานได้เรียนหนังสือ เพราะมีความหวังว่าจะเป็นหนทางแก้ไขความยากจนได้

4) โครงการบัตรรักษาพยาบาล 30 บาท ควรให้ประชาชนเลือกขึ้นทะเบียน ณ โรงพยาบาลศูนย์ที่ใกล้เคียงกับที่อยู่ปัจจุบันได้ ไม่ว่าจะมียะเบียนบ้านอยู่ ณ ที่นั้นหรือไม่ก็ตาม

5) น่าจะมีการจัดระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยด้วย โดยอาจจะเริ่มจากบางกรณี เช่น ประสบอันตรายทุพพลภาพ ชราภาพ ฌาปนกิจ และมีหลักเกณฑ์ที่ให้ผู้ประกันตนจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำหน่อย เนื่องจากพวกเขาไม่มีรายได้ที่แน่นอนเหมือนคนงานที่มีเงินเดือนประจำ

ข. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับกลุ่มช่างหัตถกรรมและรับจ้างทั่วไป

1) เรื่องพลอยอัญมณี

ในระดับนโยบายภาครัฐควรส่งเสริมอุตสาหกรรมอัญมณีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ต้องติดตามข่าวสารและรู้เท่าทันต่างชาติ ช่วยประชาสัมพันธ์ในข้อได้เปรียบของแรงงานและพลอยไทย

ในระดับปฏิบัติการ ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มหรือตั้งชมรม เพื่อที่จะได้มีอำนาจต่อรอง ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการจากรัฐหรือท้องถิ่น

2) เรื่องช่างทอผ้า และช่างฝีมืออื่นๆ

รัฐควรส่งเสริมในเรื่องการฝึกอบรม พัฒนาฝีมือ การหาวัตถุดิบ การพัฒนาการรวมกลุ่ม และระบบตลาดให้สามารถขายได้ แข่งขันกับคนอื่นโดยมีรายได้ตอบแทนที่เหมาะสม มีโครงการกองทุนสนับสนุนด้านอาชีพ รวมทั้งการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับช่างฝีมือและแรงงานทั่วไปที่ยากจน

ค. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับกลุ่มประมงพื้นบ้านและผู้เลี้ยงสัตว์รายย่อย

1) กลุ่มประมงน้ำจืด (กรณีลุ่มน้ำอิง จังหวัดเชียงราย)

- จัดตั้งกลุ่มประมงน้ำจืด
- จัดหาเงินทุนประกอบอาชีพและปลดหนี้ของกลุ่มอาชีพประมงน้ำจืด
- จัดหาอาชีพเสริมให้กับครอบครัว
- จัดระบบข้อมูลข่าวสารกรณีพิเศษในด้านการพัฒนาอาชีพประมงน้ำจืด
- จัดระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง เช่น ประกันการว่างงาน ประกัน

การศึกษา ประกันสุขภาพ ฯลฯ

2) กลุ่มประมงพื้นบ้านภาคใต้

- รัฐต้องปรับนโยบายการจัดการทรัพยากรทางทะเลให้มีความยั่งยืน เพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศน์ ทำให้สัตว์น้ำสามารถขยายพันธุ์อย่างต่อเนื่อง เช่น การยกเลิกเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำบางชนิด เช่น เรืออวนรุน การห้ามทำการประมงในบริเวณวางไข่ของสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ เป็นต้น

- มีการควบคุมให้เกิดการทำประมงที่ยุติธรรม โดยการแยกระหว่างเขตประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบจากเครื่องมือประมงคนละประเภท แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายห้ามเรือประมงประเภทอวนลาก อวนรุน เข้ามาทำประมงในเขต 3,000 เมตร จากชายฝั่ง แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีการลักลอบเข้ามาของเรือประมง

ดังกล่าวตลอดเวลาเพราะการควบคุมเป็นไปได้ยาก อีกทั้งบริเวณทำการประมงของประมงพื้นบ้านก็ขยายเขตออกไปจาก 3,000 เมตรมาแล้ว จึงควรมีการขยายแนวเขตให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

- รัฐควรสนับสนุนกองทุนกู้ยืม เพื่อให้ชาวประมงปลดหนี้ที่เป็นกับเจ้าแก็โดยอาจจะเป็นเงินกู้ระยะยาวที่มีดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้ชาวประมงสามารถนำสัตว์น้ำที่จับได้ไปขายในตลาดที่ได้ราคาสูงขึ้น ไม่ถูกผูกขาดให้ต้องขายให้เจ้าแก็ที่เป็นเจ้าหนี้

- ควรส่งเสริมระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ชุมชนทำอยู่แล้ว เช่น การทำซากาต การจัดงานเลี้ยงเพื่อหาทุนสนับสนุน การเรียนศาสนา กลุ่มออมทรัพย์

- การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการเข้าถึงบริการของรัฐ เพื่อให้คนจนเข้าถึงบริการเหล่านั้นโดยไม่มีอุปสรรคจากระเบียบและขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีที่เป็นจริงของชุมชน จนทำให้คนจนเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ

3) กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรรายย่อย (จังหวัดสงขลา)

- การไร้สิทธิในที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดนั้น ภาครัฐควรทบทวนบทบาทในเรื่องการปรับโครงสร้างของการใช้ทรัพยากรให้มีความเป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรที่ดินทำกินที่ถือเป็นปัจจัยการผลิตหลักของกลุ่มอาชีพผู้เลี้ยงสุกร

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รัฐควรจัดระบบรองรับและให้โอกาสในการเข้าถึงการใช้บริการอย่างเท่าเทียม เช่น การจัดสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า ถนนและน้ำประปา

- การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย ภาครัฐควรให้ความสนใจและเข้ามาดูแลในเรื่องบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง เช่น การดูแลสุขอนามัยของเด็กในชุมชน

- การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้ถูกสุขลักษณะ โดยให้มีกระบายน้ำที่ไม่ทำให้น้ำขังและเป็นที่เพาะแหล่งเชื้อโรค

- การปรับภูมิทัศน์ของชุมชนให้น่าอยู่ เช่น การมีพื้นที่สาธารณะเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และทำกิจกรรมร่วมกันของคนในชุมชน

- การจัดอาชีพเสริมที่สอดคล้องกับฐานการผลิต และศักยภาพของชุมชน เช่น การแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารจากเนื้อสุกรเพื่อเป็นรายได้เสริมหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานปศุสัตว์ ควรให้คำปรึกษาด้านวิชาการแก่ผู้เลี้ยงสุกร

9.2 ณรงค์ เพชรประเสริฐ ได้เสนอรายงานวิจัยในบทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย โดยได้นำเสนอประเด็นการแก้ปัญหาความยากจน และการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส ไว้ดังต่อไปนี้ (ณรงค์ เพชรประเสริฐ : 2546)

9.2.1 การแก้ปัญหาคอนจันบนฐานของสาเหตุ

ดังกล่าวแล้วว่า โครงการนี้สรุปว่า เหตุความยากจนมาจากกลุ่มปัจจัย 4 กลุ่ม คือ ทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองและในสังคม และระบบสวัสดิการ

ก. การแก้ปัญหาคอนจันต่อชีวิต

ทำที่ต่อชีวิต คือ การมองตนเองและการมองโลก ว่า รู้จักตน รู้จักโลก ด้านหนึ่งรู้จักปรับตัวตนให้เข้ากับโลก อีกด้านหนึ่งรู้จักฝึกตนเองให้เอาชนะปัญหาที่เกิดขึ้น หรือว่าจะปล่อยตัวปล่อยใจยอมแพ้กับสิ่งที่เกิดขึ้น โดยไม่พยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หลักการฝึกตน นอกจากความพยายามที่จะฝึกใจตนเอง ใช้ศักยภาพของตนเองตามหลักศาสนาธรรมแล้ว สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการฝึกตนก็นับเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตของคน จากงานของโครงการวิจัยนี้พบว่า กลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิตที่ตำบลน้ำขาว ภายใต้การนำของครูชบ ยอดแก้ว และกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรของชีวิต ภายใต้การนำของ พระสุบิน ปณีโต และกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์อีกหลายๆแห่ง เป็นแบบอย่างที่ดีของการสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมให้คนปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิต เช่น จากการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่รู้จักเก็บออม ก็เปลี่ยนมารู้จักเก็บออม เมื่อเป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ก็ถูกกระบวนการแทรกแซงทางสังคมจากสมาชิก (Social sanction) ให้ลดละอบายมุขลงบ้าง เพราะถ้าหลงใหลอบายมุข เหล้า การพนัน ก็จะไม่มีการออม หรือกู้เงินจากกลุ่มไปแล้วก็ไม่มีปัญหาใช้กิน จะพลอยทำให้กลุ่มมีปัญหาและสมาชิกคนอื่นๆพลอยเดือดร้อนไปด้วย

กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ที่ประสบความสำเร็จไม่เพียงแต่จะช่วยปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตของสมาชิกเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์กรที่ช่วยพัฒนากองทุน พัฒนาอาชีพ และพัฒนาสวัสดิการให้แก่สมาชิกด้วย

ดังนั้น ในการแก้ปัญหาคอนจันต่อชีวิตจึงควรดำเนินการดังนี้

- 1) ให้มีการจัดตั้งกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ให้ทั่วทุกหมู่บ้านหรือชุมชน
- 2) ให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ที่ก้าวหน้า ประสบความสำเร็จ กับกลุ่มที่ยังอ่อนแอ
- 3) ใช้หลักสัจจะและคุณธรรมตามแนวของครูชบ ยอดแก้ว และพระสุบิน ปณีโต เป็นหลักกล่อมเกลาคอนจันต่อชีวิตของสมาชิก
- 4) ส่งเสริมและพัฒนากลยุทธ์ “การแทรกแซงโดยกลุ่ม” เพื่อสร้างเงื่อนไขให้สมาชิกปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง เช่น ในชุมชนมุสลิมบางแห่งถ้าใครเสพยาเสพติด ผู้นำทางศาสนาจะไม่ไปทำพิธีศาสนาให้

5) ให้กลุ่มออมทรัพย์มีกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาทุนทางสังคม หรือพัฒนา “เครื่องร้อยรัด” ทางสังคม เพื่อให้เกิดความเหนียวแน่นและเกิดพลังร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆของสมาชิก

6) การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านควรจะประสานสอดคล้องและส่งเสริมระบบสัจจะออมทรัพย์ เช่น ถ้าหมู่บ้านใดมีกองทุนสัจจะอยู่แล้ว กองทุนหมู่บ้านก็ควรทำงานผ่านกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ถ้ายังไม่มีก็ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขขึ้นมา ต้องให้มีกลุ่มสัจจะเสียก่อนกองทุนจึงจะเข้าไปเพราะกลุ่มสัจจะมีหลักการให้มีวินัยการออม และการจะใช้ประโยชน์จากกองทุนจะต้องมีวินัยในการดำรงชีพ ซึ่งจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตได้ ไม่นานก็น้อย ขณะที่กองทุนหมู่บ้านไม่ได้เน้นการแก้ปัญหาท่าทีต่อชีวิตของผู้กู้เงินจากกองทุนไปใช้และไม่ได้เน้นให้เกิดวินัยการออม

ข. การแก้ปัญหาปัจจัยการผลิต

1) ที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ในประเด็นภาคเกษตร ทุกคนเข้าใจว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ แต่นอกภาคเกษตรที่ดินก็เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากพอๆกัน เพราะที่ดินเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการ แม้แต่หาบเร่ แผงลอย ก็ต้องการที่ดินหรือพื้นที่เพื่อการท่ามาหากินของตน คนขับรถรับจ้าง คนถือสามล้อ ก็ยังต้องการพื้นที่หรือที่ดินสำหรับจอดรถและสุดท้ายเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เป็นปัจจัยดำรงการผลิต ดังนั้น การพิจารณาปัจจัยที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตจะพิจารณาเฉพาะด้านเกษตรกรรมคงไม่ครอบคลุม

(1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในด้านที่ดินเพื่อการเกษตร ข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชนปี 2546 พบว่า มีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง 432,054 ครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีที่ดินของตนเองแต่ต้องเช่าเพิ่มเติมอีก 888,707 ครัวเรือน

มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อปี 2542 ตัวเลขจากสำนักงานประมาณระบุว่า เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกินมีทั้งหมด 546,942 ครัวเรือน มีที่ดินเองบางส่วนเช่าเพิ่มบางส่วน 969,355 ครัวเรือน และเมื่อปี 2544/45 ตัวเลขของสำนักงานปฏิรูปที่ดินระบุว่า เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินมีทั้งหมด 811,871 ครัวเรือน

สรุปแล้วก็ไม่ว่าสรุปให้แน่ชัดได้ว่า เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมีอยู่ที่ครัวเรือน นี่ก็เป็นปัญหาทั่วไปของตัวเลขสถิติในสังคมไทย ที่ต่างหน่วยงานก็ต่างตัวเลข อย่างไรก็ตาม สรุปได้แน่ชัดว่าเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมีอยู่จริงในทุกภาคของประเทศไทย

แนวทางแก้ไขปัญหาระดับต้นคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการบริหารจัดการเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อประชาชน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ จากนั้นจะมีการกำหนด

หลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิจดทะเบียนผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และมอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบ
ดำเนินการสำรวจ เพื่อหามาตรการช่วยเหลือต่อไป แต่ยังไม่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไร

ในทัศนะของผู้วิจัย ขอเสนอความคิดในการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร
ดังนี้

- สานต่อโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป เพื่อแบ่งปันให้เกษตรกรไร้ที่ดิน
ทำกินได้มีที่ดินทำกินของตัวเอง

- มีที่ดินจำนวนร้อยละ 70 ของประเทศ ที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์เพียง
ประมาณไม่ถึงครึ่งหนึ่งของที่ควรใช้ จึงควรให้มีกฎหมายกำหนดว่า ที่ดินแปลงใดทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า
รัฐบาลสามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินแปลงนั้นต้องยินยอมให้เกษตรกรไร้ที่ทำกินเข้าทำกินในที่ดิน
แปลงนั้นโดยไม่ต้องจ่ายค่าเช่า 5 ปีติดต่อกัน

- กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน คือ ให้ชุมชนเป็นผู้ครองกรรมสิทธิ์ร่วมกัน หรือ
มีสิทธิทำกินร่วมกัน เพื่อให้มีการแบ่งปัน โอกาสในการทำกิน

- ใช้ระบบภาษีก้าวหน้าสำหรับผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากและสำหรับที่ดินราคาแพง
กล่าวคือ ถ้าถือครองที่ดินเกินจำนวนกำหนด อัตราภาษีจะยิ่งสูงขึ้น และที่ดินที่ยังมีราคาแพงอัตราภาษีก็
ยิ่งสูง ทั้งนี้เพื่อกดดันให้มีการโอนและการกระจายกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น

- เปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ ป่า ทะเล ในลักษณะใช้
ประโยชน์พร้อมๆ การอนุรักษ์ เป็นลักษณะป่าชุมชนหรือชายฝั่งชุมชน

- ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอแนะของมูลนิธิสถาบันที่ดินที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การถือครอง
และใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่รัฐควรนำไปใช้เป็นนโยบาย โดยเฉพาะเรื่อง
ภาษีก้าวหน้า เรื่องกรรมสิทธิ์ชุมชน และการจัดการที่ดิน

(2) ที่ดินเพื่อคนจนในเขตเมือง

ในด้านที่ดินนอกภาคเกษตรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนคือ ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย
และที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพของคนจนเมือง

เรื่องที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย รัฐบาล โดยการเคหะแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการบ้านเอื้อ
อาทรเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้อยู่อาศัย แต่เมื่อโครงการเริ่มขึ้นก็พบว่า ประการแรก คนยากจนจริงๆ ที่มี
รายได้เดือนละ 2,000-3,000 บาท ก็ไม่สามารถจะไปผ่อนได้ ประการต่อมา ท่าเลที่ตั้งห่างไกลจาก
โอกาสในการทำมาหากิน

โดยปกติผู้ที่มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยก็คือ คนจนเมือง ที่ต้องอาศัยความเป็น “เมือง” ทำ
มาหากิน เช่น ขายของ รับจ้าง เป็นต้น การที่ต้องอาศัยในท่าเลที่มีความเป็นเมืองน้อย ย่อมหมายถึง
โอกาสในการทำมาหากินที่น้อยลงไปด้วย

ดังนั้น สำหรับคนจนเมืองที่มีรายได้น้อยจริงๆ ความจำเป็นอาจไม่ใช่การเป็นเจ้าของ แต่เป็นเรื่องของการได้มีที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ไม่ต้องเร่รอน บ้านเช่าหรือห้องพักราคาถูกประมาณเดือนละ 500-1,000 บาท คือสิ่งที่เหมาะสม จากที่ผู้วิจัยได้สำรวจที่อยู่อาศัยของพนักงานทำความสะอาดที่มีรายได้ประมาณเดือนละ 4,000-5,000 บาท พบว่า พวกเขาจะเช่าบ้านราคาไม่เกิน 1,000 บาทต่อเดือน เป็นที่อยู่อาศัย ขนาดพื้นที่โดยทั่วไปประมาณ 10-12 ตารางเมตรเท่านั้น

ลำดับต่อมาสำหรับคนจนเมืองคือ พื้นที่สำหรับประกอบอาชีพ เช่น การได้เข้าถึงกองขยะ การได้มีพื้นที่สำหรับขายของเล็กๆน้อยๆ ที่กรุงเทพฯ หรือเทศบาลเมืองใหญ่ๆจึงควรจัดระบบเอื้ออาทรเพื่อการยังชีพแก่คนจนเมืองเหล่านี้

การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาหนี้สอดคล้องกับขั้นตอนตามที่รัฐบาลนี้กำลังทำอยู่แล้ว คือ

- ขึ้นทะเบียนคนจนเมืองที่ต้องการที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบอาชีพ
- จัดลำดับโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นสองลักษณะคือ ประเภทให้เช่าซื้อสำหรับคนจนที่พอจะมีกำลังซื้อ และประเภทให้เช่าไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท สำหรับคนจนอีกกลุ่มหนึ่ง
- แหล่งที่อาศัยของคนจนไม่ควรห่างไกลจากเมืองมากนัก เพราะคนจนเมืองต้องอาศัย “เมือง” เพื่อดำรงชีพ

- รัฐบาลต้องเลือกนโยบายที่ชัดเจนระหว่าง การแก้ปัญหาคาความยากจน กับ ปัญหาความสะอาดเรียบร้อยของเมือง เพราะการแก้ปัญหาคาความยากจน โดยให้พยายามพึ่งตนเองมากที่สุด วิธีหนึ่งก็คือการให้พวกเขามีโอกาสประกอบอาชีพอิสระประเภท หาบเร่ แผงลอย ขายหนังสือพิมพ์ ขายพวงมาลัย เก็บของเก่าขาย รับจ้างเร่ร่อน ซึ่งมักจะต้องอาศัย “พื้นที่สาธารณะ” ในการทำมาหากิน

2) เงินทุน

นับได้ว่า รัฐบาลนี้มีความพยายามที่จะทำให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยทำไปแล้วหลายโครงการ ทั้งโครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคาร และโครงการสินเชื่อของ ธกส.

ดังนั้น ในความคิดเห็นของผู้วิจัย เห็นว่า รัฐบาลทักษิณได้ทำให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่ายุคก่อนๆ แต่สิ่งที่ควรทำเป็นการต่อยอดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็คือ ยุทธศาสตร์การทำให้ประชาชนสามารถใช้เงินทุนนั้นไปพัฒนาการผลิต พัฒนาอาชีพ เป็นเงินทุนเพื่อเพิ่มรายได้

แม้ว่าโครงการนี้จะมีได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องกองทุนหมู่บ้าน แต่การเก็บข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่พาตึงไปถึงกองทุนหมู่บ้าน และผู้ที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านก็พอจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งที่กู้เงินกองทุนไปแล้วมิได้นำไปใช้ให้เกิดดอกออกผลตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ขณะเดียวกันก็มีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่สมารถนำเงินไปใช้ให้เกิดดอก

ออกผล แต่เนื่องจากโครงการนี้มิได้มีการสำรวจเชิงปริมาณในด้านรายได้ จึงไม่อาจแยกสัดส่วนที่แน่นอนได้ แต่ในปัจจุบันมีตัวเลขที่แน่ชัดว่าครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินท่วมรายได้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม มีการสำรวจของสำนักงานสถิติเมื่อวันที่ 18-30 มิถุนายน 2546 สรุปว่า ร้อยละ 63.1 ของผู้กู้ นำเงินไปลงทุนในอาชีพเดิม ขณะที่ร้อยละ 18.8 นำไปลงทุนในอาชีพเสริม ที่เหลือนำไปลงทุนในอาชีพใหม่ร้อยละ 6.1 ใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นร้อยละ 5.7 บรรเทาเหตุฉุกเฉินในครอบครัวร้อยละ 4.8 และลงทุนร่วมกับผู้อื่นและใช้เรื่องอื่น ๆ รวมกันร้อยละ 1.5

แต่สถิตินี้คำนวณจากตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลเพียง 5,900 คนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่กล่าวว่าลงทุนในอาชีพเดิมก็ไม่ได้บอกว่าทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ และที่น่าสังเกตก็คือ ไม่มีรายการใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือน เช่น ซื้อปัจจัยยังชีพและเครื่องใช้ไม่สอยต่างๆ อาจเป็นได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลตอบรวมๆ กันไปว่า ลงทุนในอาชีพเดิม ซึ่งหมายถึง กิน ใช้ และทำการผลิต ในประเด็นนี้เองที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อ 1 ของกองทุนหมู่บ้านที่ว่า

“แหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน”

3) เทคโนโลยี ความรู้ และภูมิปัญญา

ในภาคเกษตร ผู้วิจัยเสนอให้ใช้เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา ที่มีผลต่อการลดต้นทุนโดยตรง เช่น การใช้ปุ๋ยชีวภาพที่ผลิตเอง การใช้วัวควายไถนาในที่ดินแปลงเล็ก (ประมาณ 5 ไร่) การใช้แรงงานเข้มข้นในไร่นา โดยการดูแลไร่นาทุกวัน ทำลายวัชพืชด้วยแรงคน ขจัดศัตรูพืชด้วยแรงงาน ซึ่งพบว่าไร่นาที่ใช้แรงงาน แม้จะช้ากว่า ผลผลิตอาจจะต่ำกว่า แต่ต้นทุนต่ำกว่ากันมาก ผลได้สุทธิกลับดีกว่า แต่การจะทำเช่นนี้ได้เกษตรกรจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการผลิตและการใช้แรงงาน คือไม่ปล่อยให้แรงงานว่าง เพราะในการทำไร่นาตามฤดูกาล ในเวลา 365 วัน เกษตรกรใช้เวลาทำงานในไร่นาจริงๆ ไม่ถึง 1 ใน 3 นอกนั้นก็ในช่วงของการว่างงานตามฤดูกาล

เพื่อที่ ทำให้มีการพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ ทางด้านนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลความรู้และภูมิปัญญาระดับตำบลจังหวัด โดยศูนย์รวบรวมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากประสบการณ์ จากการบอกเล่า จากวิถีชีวิตที่ทำอยู่และเกิดขึ้นจริง จัดเป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกในการค้นคว้าและนำไปใช้ เจ้าภาพเรื่องนี้ควรเป็นกระทรวงมหาดไทยโดยผู้ว่า CEO

(2) จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ถ่ายทอดเทคนิคและภูมิปัญญาระหว่างชุมชน เพราะเทคนิคและภูมิปัญญาชาวบ้านเป็นเทคนิคและภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดได้ง่าย กระจายได้ง่าย ราคาถูกต่างกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ราคาแพง และเทคโนโลยีบางอย่างที่ทางราชการนำเสนอก็ปฏิบัติยากกระจายยาก แต่ก็มีศักยภาพจะทำ เพราะมีแรงจูงใจในเชิงธุรกิจให้ทำ งานด้านนี้ควรมีความร่วมมือกันระหว่างราชการ นักวิชาการ NGOs และชุมชน

(3) จัดให้มีการวิจัยและพัฒนาต่อยอดความรู้และภูมิปัญญาเดิม เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่ได้จากภูมิปัญญาเดิมของชาวบ้าน เรื่องนี้ผู้รับผิดชอบก็ควรเป็นสถาบันวิจัยต่างๆที่มีอยู่หลายสถาบันในปัจจุบัน

(4) เทคโนโลยีใหม่ๆจากต่างประเทศควรผ่านการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และประยุกต์ ให้เป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสม ใช้ง่าย กระจายง่าย และราคาถูก

ที่กล่าวมานั้นเป็นข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับการพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา ในสังคมชนบท แต่สำหรับสังคมเมือง มีปัญหาเฉพาะลงไปว่า คนส่วนใหญ่มีฐานะเป็นลูกจ้าง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา จะต้องเป็นไปในทิศทางที่เป็นที่ต้องการของตลาด หรือที่แท้ก็คือความต้องการของนายจ้าง ดังนั้น ประเด็นหลักจึงเป็นเรื่องมาตรฐานการศึกษา ระดับการศึกษา และทักษะเฉพาะอาชีพ ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะแรงงาน โดยให้แรงงานสามารถนำไปใช้ศึกษาเล่าเรียน ฝึกฝนทักษะเฉพาะด้านของตนเอง เป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระดับเดียวกับกองทุนหมู่บ้าน เงินกองทุนเริ่มต้นอาจจะมาจากรัฐบาลหรือมาจากโครงการธนาคารประชาชนของรัฐ

(2) จูงใจให้ธุรกิจบริจาคเงินเข้ากองทุนด้วยมาตรการทางภาษี คือ เงินที่บริจาคเข้ากองทุนเป็นจำนวนเงินที่สามารถนำไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินภาษี

(3) ให้นายจ้างส่งเสริมการพัฒนาฝีมือและการพัฒนาความรู้ของแรงงาน โดยอนุญาตให้ลูกจ้างลางานเพื่อการศึกษาและพัฒนาได้ไม่ต่ำกว่าสัปดาห์ละ 5 ชั่วโมง แต่ไม่เกินวันละ 1 ชั่วโมง และให้นายจ้างคำนวณค่าเสียโอกาสทางการผลิตอันเกิดจากการลาของลูกจ้างนั้น โดยคำนวณเป็นตัวเงินเพื่อนำไปหักออกจากรายได้พึงประเมินภาษี

สามมาตรการดังกล่าวน่าจะกระตุ้นให้มีการพัฒนาทักษะและความรู้ของผู้ใช้แรงงานให้สูงขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านพัฒนาฝีมือแรงงานก็จะต้องเพิ่มบทบาทและเพิ่มประสิทธิภาพในด้านนี้ให้มากขึ้น

ค. การแก้ปัญหาความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในสังคม มีผลให้ผู้เสียเปรียบขาดสิทธิ ขาดโอกาส ขาดอำนาจต่อรอง และผู้เสียเปรียบบางกลุ่มถูกเบียดขับจนกลายเป็นผู้ด้อยศักดิ์ศรี

1) การลดช่องว่างด้วยสิทธิทางสังคม

ช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคหลายๆส่วนอาจลดลงได้ด้วยการมี กฎหมาย สังคม (Social law) ที่เข้มแข็ง ในประเทศที่ต้องการลดช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค โดยเฉพาะในช่วงที่พรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (มีฐานจากคนชั้นกลางและคนชั้นล่าง)ปกครองประเทศ กฎหมายสังคมจะถูกนำมาใช้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ให้คนชั้นล่างมีฐานะและศักดิ์ศรีทางสังคมสูงขึ้น ลดความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและการเมืองลง คนชั้นล่างมีส่วนร่วมในกระบวนการเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและการปกครองมากขึ้น

สมัยที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) ของเยอรมันมีอำนาจเด็ดขาดในสภาเมื่อ ปี ค.ศ. 1975 พรรคนี้ได้ออกกฎหมายสังคม ซึ่งมีหลักว่า ให้สังคมตระหนักถึง ความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ความมั่นคงทางสังคม (social security) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในสังคม (social dignity) และการที่จะทำให้สังคมบรรลุถึง 3 ด้านนี้ได้ ทุกคนในสังคมจะต้องมีพื้นฐานทางสังคม (social basic right) หมายถึง สิทธิที่ทุกคนในสังคมจะต้องมีและเข้าถึง

เหตุที่กล่าวว่า การมีสิทธิพื้นฐานทางสังคมจะทำให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมในสังคม มีความมั่นคงทางสังคม และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็เพราะว่า สิทธิพื้นฐานทางสังคมเหล่านี้มีด้วยกันถึง 15 ประการคือ

- สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมการศึกษา
- สิทธิที่จะได้รับการแนะนำในอันที่จะเลือกการศึกษาและอาชีพ
- สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาทักษะด้านอาชีพให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น
- สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือให้มีงานทำและอยู่ในตำแหน่งงานนั้นได้
- สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจในกรณีที่ต้องตกงานและถูกปลดออกจากงาน
- สิทธิที่จะได้เข้าถึงโครงการประกันสังคม
- สิทธิที่จะได้รับการประกันสุขภาพ ป้องกัน รักษา ดูแล และฟื้นฟู สุขภาพและสมรรถภาพของการทำงาน
- สิทธิที่จะได้รับการประกันสังคม เพื่อประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และชราภาพ
- สิทธิของบุตรและภรรยาที่จะได้รับการประกันสังคมเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

-สิทธิที่จะได้รับการชดเชยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน

-สิทธิที่จะได้รับที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงในราคาถูก หรือได้รับการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย

-สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร

-สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน

-สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนหรือได้รับการช่วยเหลือด้านปัจจัยยังชีพ ในกรณีที่ต้องประสบภาวะวิกฤติต่างๆ

-สิทธิของคนพิการที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือให้พวกเขาสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ทำงานได้ และร่วมสังคมกับผู้อื่นได้ เชิงคนทั่วไป

สิทธิพื้นฐาน 15 ประการนี้ ย่อมทำให้แต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมีศักดิ์ศรี ไม่ต่างกันมากนัก หรือกล่าวโดยรวม สิทธิ 15 ประการ สามารถลดช่องว่างความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้างของระบบทุนนิยมลงได้หลายส่วน

แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวคิด การกำหนด สิทธิพื้นฐานทางสังคมไว้ใน “กฎหมายสังคม” เกิดขึ้นได้ในยุคสมัยที่พรรคการเมืองแนวมวลชนที่มีคนชั้นล่างและคนชั้นกลางร่วมกันกุมอำนาจรัฐหรือน้อยคนกลุ่มนี้ยังสามารถที่จะสร้างพลังต่อรองทางเศรษฐกิจการเมืองได้มาก ทั้งโดยผ่านกลไกการเมือง การปกครอง และผ่านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

แต่ในสังคมที่คนชั้นบนกุมอำนาจรัฐและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอ่อนแอ ก็ยังไม่เคยปรากฏว่าสังคมใดที่สามารถออกกฎหมายสังคมให้มีสิทธิทางสังคมได้ครอบคลุมกว้างขวางเช่นนี้

ดังนั้น ข้อเสนอเบื้องต้นของผู้วิจัยในเรื่องนี้ก็คือ ถ้าผู้มีอำนาจรัฐต้องการลดช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคมไทย ก็ควรจะต้องมีกฎหมายสังคมที่กำหนดสิทธิพื้นฐานทางสังคมให้ใกล้เคียงสิทธิ 15 ประการดังกล่าวแล้ว

นอกจากการกำหนดสิทธิพื้นฐานแล้ว การปรับความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคจะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนมีสิทธิและโอกาสตามกฎหมาย และสามารถใช่กระบวนการยุติธรรมเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองได้มากขึ้น

ดังนั้น การปรับรื้อกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ปรับรื้อระบบการยุติธรรม แก้ไขกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้คนจนได้รับความยุติธรรมในสังคม ก็เป็นปัญหาเร่งด่วน ในบางประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการ “ถือหลักกฎหมายต้องเป็นกฎหมาย” ในปัญหาเฉพาะกรณีก็ถือเป็นเรื่องที่ดี แต่เมื่อคิดในเชิงบูรณาการ บางเรื่องการคิดเช่นนั้นอาจจะส่งผลกระทบไปยังสังคมส่วนรวมในเชิงสร้าง

ปัญหาใหม่ขึ้นมา และผู้มารับภาระปัญหาคือคนยากคนจน เช่น กรณีการสร้างเขื่อน การประกาศเขตอุทยาน การทำผิดกฎหมายไม่รุนแรงของคนจน การที่กระบวนการยุติธรรมบางส่วนสร้างภาระให้แก่คนจน และถือโอกาสใช้ความไม่รู้ของคนจนหาประโยชน์และทำให้คนจนเสียเปรียบในการต่อสู้เพื่อความยุติธรรม ดังที่แพทย์หญิง คุณหญิง พรทิพย์ โรจนสุนันท์ กล่าวไว้ว่า “...ทุกวันนี้คนที่ยากไร้และไม่รู้ถึงความยุติธรรมได้ยากเต็มที่..”

เหล่านี้มีตัวอย่างที่เกิดขึ้นมานาน ทั้งที่เป็นข่าวและไม่เป็นข่าว ดังนั้น การที่รัฐบาลนี้ได้ลงมือศึกษาเพื่อรื้อปรับกระบวนการยุติธรรมและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้คนจนได้รับความยุติธรรมมากขึ้น นับว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป การให้มีสิทธิพื้นฐานทางสังคม และการปรับรื้อกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คนจนมากขึ้น จะสามารถลดช่องว่างของความสัมพันธไมตรีในสังคมได้มาก ขณะเดียวกัน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ต้องขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประสิทธิภาพพื้นฐานนี้เกิดขึ้นและปฏิบัติให้เป็นจริงในสังคมไทย

ง. สวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส

ดังกล่าวแล้วว่า ระบบสวัสดิการเป็นระบบที่ช่วยบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจากความยากจน เป็นเสมือนการห้ามเลือดและให้เลือด เพื่อให้ร่างกายมีพลังชีวิตที่จะต่อสู้ดิ้นรนและแก้ไข ปัญหาต่างๆ ตามอาการและสาเหตุต่อไป ระบบสวัสดิการสังคมในที่นี้ความหมายคล้ายคลึงกับ สวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งในมาตรา 3 ระบุว่า

“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคง เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการทุกระดับ”

9.3 ประกาศ ปันตบแต่ง และคณะ ได้ทำการวิจัย การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนยากจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร ได้เสนอภาพของระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐแลชุมชนไว้ดังต่อไปนี้ (ประกาศ ปันตบแต่งและคณะ : 2546) ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม หรือปัญหาคนจนในกลุ่มเกษตรกร ที่ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนในปัจจัย 4 ขาดแคลนสิทธิในทรัพยากร ขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร ข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา หรือได้รับการดูแลสุขภาพอย่างได้มาตรฐาน รวมถึงทัศนคติ และความรู้ที่ต่ำกว่าตนเองต่ำด้อย ไร่

ศักดิ์ศรีนั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากโครงสร้างทางสังคม และกรอบวิธีคิดในการพัฒนาประเทศ รวมถึงปัจจัยจากกระแสโลกที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

9.3.1 กรอบวิธีคิดในการพัฒนาประเทศ

กรอบคิดในการพัฒนา มุ่งเน้นความมั่งคั่งของประเทศ ซึ่งหมายถึงการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เติบโตบนความเสมอภาคของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และการขุดรีดแรงงานมนุษย์ให้กลายเป็นต้นทุนราคาถูกของระบบทุนนิยม การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับชาติ การเร่งขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยให้บทบาทการลงทุนในภาคเอกชนเป็นหลัก และสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมมากกว่าฐานรากในภาคการเกษตร การปรับเปลี่ยนประเทศเช่นนี้ย่อมหมายความว่าประเทศไทยจะต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศค่อนข้างมาก รวมทั้งความรู้หลายประการที่มีการเปลี่ยนแปลงมานานหลายทศวรรษด้วยอิทธิพลของกรอบความคิดตะวันตก ซึ่งมีความแตกต่างกับวัฒนธรรมความคิดแบบตะวันออก และความรู้ความคิดเหล่านี้ได้ส่งผลต่อความอ่อนแอในภาคเกษตรกรรมได้แปรเปลี่ยนเจตจำนงทางการผลิตของเกษตรกรจากการยังชีพ พึ่งตนเองมาสู่การผลิตเพื่อป้อนตลาดเป็นด้านหลัก โครงสร้างการผลิตในภาคเกษตรต้องเปลี่ยนแปลง ระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมที่เป็นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของครัวเรือนและชุมชน ทั้งสร้างการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนให้เกิดเป็นระบบเศรษฐกิจของชุมชน ที่ชุมชนควบคุมกลไกการแลกเปลี่ยนในลักษณะเช่นนี้ได้ นั่นได้ถูกทำลายไปจนเกือบหมด

ฐานการพึ่งตนเองในชนบทโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่ ถูกทำลายไปมากไม่ว่าจะเป็นฐานทรัพยากร ฐานทางวัฒนธรรม และนำไปให้เกษตรกรหันไปพึ่งพิงปัจจัยภายนอกเป็นด้านหลัก และอยู่ภายใต้โครงกรอบของการผูกขาดทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจใหญ่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การพึ่งพิงทรัพยากรการผลิตจากภายนอกของระบบเกษตรกรรมแผนใหม่ที่ส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น การใช้ปุ๋ย ยา สารเคมีต่างๆ รวมทั้งเครื่องจักรทางการเกษตรที่เกษตรกรใช้อยู่ นั่นล้วนแล้วแต่เป็นผลผลิตจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งมีราคาต่อหน่วยสูง และเมื่อเกษตรกรใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ ก็ต้องใช้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิตในไร่นา มิเช่นนั้นเกษตรกรจะอยู่ไม่ได้ ในการปลูกข้าว 1 ไร่ นั้น ควรจะได้ข้าวมากกว่า 80 ถัง จึงจะทำให้เกษตรกรสามารถอยู่รอดได้ แต่ในความเป็นจริงก็คือ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของการใช้ปุ๋ยเคมีต่อปีในการปลูกข้าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิต ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2544 รายได้จากผลผลิตพืชเกษตรสำคัญเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ขณะเดียวกันปริมาณสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเป็นต้นทุนหลักของเกษตรกรแผนใหม่เพิ่มขึ้นด้วยอัตราเร็วว่ามาก จำนวนการนำเข้า

สารเคมีเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 3 เท่าตัว และหากคิดเป็นมูลค่าสูงกว่ารายได้จากการส่งออกเกือบ 4 เท่าตัว (วิลาส เทชะไพฑูรย์, 2543)

ฐานทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งบนบกและทะเล ถูกกอบโกยดักตวงไปใช้ประโยชน์อันต่อเนื่องจากกรอบแนวคิดของการพยายามสร้างรายได้และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทะเล ทำให้ทรัพยากรในทะเลลดความอุดมสมบูรณ์ กระทั่งเกือบหาอาหารไม่ได้ ชาวประมงพื้นบ้านยากจนลง มีหนี้สิน และต้องอพยพแรงงาน ไม่แตกต่างไปจากเกษตรกรรายย่อยอื่นๆ ทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่า เสื่อมโทรมจากนโยบายป่าไม้ และการเกษตรที่ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมปนเปื้อนไปด้วยสารเคมี กระทั่งแม้แต่เกษตรกรที่อยู่ในชนบทยังต้องซื้อน้ำกิน

ด้วยฐานการพึ่งตนเองไม่ได้ของเกษตรกร และการผลิตในรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นนี้เป็นการผลิตที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อตลาดที่เกษตรกรควบคุมไม่ได้และทำให้มูลค่าส่วนเกินไปตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อย การพัฒนาประเทศในลักษณะเช่นนี้ ได้ก่อผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ระหว่างคนมั่งมีหรือคนรวยที่มีอยู่ไม่มาก กับคนจนที่เป็นฐานส่วนใหญ่ของประเทศ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้ส่งผลต่อช่องว่างของมนุษย์ คุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันอย่างมาก และมีได้เป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ความเหลื่อมล้ำนี้ได้ส่งผลต่อการเกิดช่องว่างทางความคิด หรือวิถีคิดของคนในสังคมควบคู่กันไป

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า การดำรงอยู่ของภาคเกษตรกรรมนั้นในด้านหนึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากกรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น แต่การปรับตัวของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ห่างไกลจากอิทธิพลเมือง หรือเกษตรกรที่ได้พบทวนประสบการณ์ในชีวิต ได้พยายามที่จะดำรงความเป็นชุมชน และพัฒนารูปแบบของตนเองโดยการสร้างอัตลักษณ์ของตนเองขึ้น ทำให้ก่อเกิดระบบเศรษฐกิจของชุมชนในหลากหลายรูปแบบ และระบบเศรษฐกิจของชุมชนนี้ก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำรงตนอยู่ได้ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจในชาติและเศรษฐกิจโลก จะเห็นได้จากกรณีศึกษาชุมชนบ้านแม่ทองซ้าย ซึ่งห่างไกลจากเมือง แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลจากเมืองอยู่บ้าง และมีปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมในทางนโยบาย แต่ในด้านการสร้างฐานอาหารและปัจจัย 4 ชุมชนเช่นนี้มีศักยภาพอย่างสำคัญที่จะเลี้ยงดูตนเองได้ หรือกรณีการพยายามรวมกลุ่มต่อสู้กับปัญหาทางเศรษฐกิจ และความไม่ชอบธรรมที่กระทำต่อเกษตรกรรายย่อย เป็นสิ่งที่ชุมชนพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง

9.3.2. กระแสโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย

โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความคิด การพัฒนาแบบทุนนิยม และเปิดเสรี ทำให้เกิดการผูกขาดทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ภาวะเศรษฐกิจแบบพึ่งพิงเช่นนี้ ทำให้เกิดคนจนเพิ่มมากขึ้น การเปิดเสรีทางการเงินก่อให้เกิดวิกฤตของประเทศในปี พ.ศ. 2540 การเปิด

เสรีทางการค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตร ซึ่งกำหนดให้ไทยต้องยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก และอุดหนุนภายใน รวมทั้งเปิดการนำเข้าสินค้าเกษตร ส่งผลให้ไทยต้องลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการ รวม 740 รายการ และต้องปรับเปลี่ยนมาตรการทางภาษีกับสินค้าเกษตร 23 รายการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดภาวะราคาสินค้าตกต่ำในผลผลิตทางการเกษตร รัฐไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากการปกป้องคุ้มครองการผลิตภายในประเทศมาสู่การเปิดประตูทางการค้า เร่งสร้างตลาดส่งออก และส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการตลาดทั้งในระดับท้องถิ่นและการส่งออก ได้รับการหนุนเสริมจากภาครัฐให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างต่อเนื่อง ด้วยมาตรการต่างๆ ของกลุ่มทุนได้ผลักดันให้เกษตรกรถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการเป็นผู้ผลิตสินค้าตามนโยบายรัฐเท่านั้น และยังทำให้เกษตรกรยากจนอำนาจในการต่อรองกับทุนขนาดใหญ่ ทุนข้ามชาติที่เกี่ยวข้องอยู่ในธุรกิจการเกษตร

นโยบายของรัฐในการสนับสนุนและช่วยเหลือเกษตรกรก็เน้นผ่านกลุ่มธุรกิจมากกว่าการสนับสนุนโดยตรงกับเกษตรกร เห็นได้จากมาตรการแทรกแซงตลาดเมื่อราคาผลผลิตตกต่ำ รัฐเน้นการแทรกแซงผ่านพ่อค้าคนกลางมากกว่าการประกันราคา หรือจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรสามารถได้ประโยชน์จากการอุดหนุนประเภทนี้มากกว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการแทรกแซงเมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำจึงประสบปัญหาว่าเงินไม่ถึงมือเกษตรกร และด้วยขั้นตอนที่ซับซ้อนของกลไกการรับซื้อหรือแทรกแซงราคา ทำให้การเข้าถึงบริการของรัฐในด้านนี้ของเกษตรกรเป็นไปได้ยากและเป็นไปไม่ได้เลย การแก้ปัญหาผลผลิตตกต่ำ โดยการปรับเปลี่ยนนโยบายการผลิต การตลาดมาเป็นการกำจัดเขตพื้นที่ในการผลิต ดังเช่น กรณีหอมหัวใหญ่ รัฐกลับมีนโยบายร่วมมือกับบริษัทธุรกิจด้านอาหารครบวงจร ในรูปแบบการผลิตแบบพันธะสัญญา (Contract Farm) เกษตรกรจึงมีสถานะเป็นคล้ายกับลูกจ้างบริษัท ซึ่งมีลักษณะที่ผูกขาดยิ่งขึ้น

นอกจากข้อตกลงทางทางเกษตรที่ทำให้เกษตรกรไทยต้องผูกพันแนบแน่นกับตลาดโลกมากยิ่งขึ้นในอดีต ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา เป็นอีกข้อตกลงหนึ่งที่ส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรชีวภาพของไทย การเอื้อมือเข้ามาด้วยข้อตกลงภายใต้ระบบทุนนิยมผูกขาด ได้ส่งผลให้ฐานทรัพยากรในการเลี้ยงชีพของประชาชนไทยได้รับผลสะท้อนไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นฐานอาหารและยาที่มีอยู่ในประเทศไทยได้ถูกดึงลากเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก บริษัทข้ามชาติเข้ามามีบทบาทในการใช้ฐานทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์ในทางการค้าของตน และยังจดสิทธิบัตรเพื่อผูกขาดพันธุกรรมพืชเหล่านั้น สิทธิบัตรยาที่ได้ทำให้ยาโรกเอดส์แพงขึ้น สิทธิบัตรพันธุ์พืชนำไปสู่การผูกขาดทางด้านอาหารในอนาคต ผ่นวกกับการใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมในการตัดต่อยีน ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วมีศักยภาพในการพัฒนา

เทคโนโลยีเหล่านี้ มาเป็นเครื่องมือในการผูกขาดและควบคุมระบบเกษตรของประเทศไทย โดยไม่สนใจว่าพืชตัดต่อยีนนั้นจะทำลายฐานพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องการส่งออกสินค้าเกษตร และต้องการยกระดับความทันสมัยในทางเทคโนโลยีให้ทัดเทียมอารยประเทศ

กระบวนการโลกาภิวัตน์ในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มทุนข้ามชาติในธุรกิจการเกษตรไม่กับบริษัท แม้ว่าการเปิดเสรีสินค้าเกษตร อาจจะทำให้ประเทศไทยสามารถขายสินค้าได้บ้าง แต่ด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรมากกว่าตกกับเกษตรกรรายย่อย หรือจะนำไปสู่การแก้ปัญหาคนจนในภาคการเกษตร ทั้งยังสร้างคนจนให้เพิ่มมากขึ้นด้วยกระบวนการผูกขาดทางการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร แนวโน้มทางนโยบายมุ่งเน้นสู่การทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่มีเจตจำนงเพื่อการส่งออกเป็นหลัก พื้นที่สำหรับเกษตรกรที่ทำการเกษตรพึ่งตนเองที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อชุมชน และความพอมีพอกินของครอบครัวเกษตรกรมีแนวโน้มลดน้อยลง นโยบายรัฐไม่ได้มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของเกษตรกรรายย่อยในการผลิต และสร้างอำนาจต่อรองกับทุนผูกขาดเหล่านี้ ในขณะที่กลุ่มทุนมีบทบาทมากขึ้นในสังคมไทย ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ กระบวนการผูกขาดเหล่านี้มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อฐานอาหารและยาของประเทศ

9.3.3 นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม

ภายใต้โครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน กรอบทางนโยบายและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบคนยากจน การรวมศูนย์การพัฒนาในทุกด้านมาอยู่ที่ภาครัฐ และการสร้างระบบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการให้ หรือรับรองสิทธิของชุมชน ทำให้ชุมชนอยู่ในสถานะเสียเปรียบ และพึ่งตนเองไม่ได้ ดังกรณีการถูกรุกจากนโยบายในพื้นที่ป่าหรือโครงการพัฒนาของรัฐ ทำให้เกิดคนจนเกิดขึ้นมากมาย นโยบายรัฐไม่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตนเอง และชุมชน ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับจ้าง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ยากจนในภาคเกษตร ระบบกฎหมายที่มีเอื้อต่อคนรวยที่จะครอบครองปัจจัยการผลิต และทรัพยากรการผลิตได้ง่ายกว่าคนจน

การปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งกลไกต่างๆ ในระบบราชการเป็นสิ่งจำเป็น แต่การปฏิรูปนั้นควรมีเป้าหมายเพื่อให้คนจนในกลุ่มเกษตรกรได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของชุมชนมีความเป็นจริงได้และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

9.3.4 วัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมและชุมชน

กระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย ที่ดำเนินไปภายใต้การเปลี่ยนแปลงในระดับโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรมการบริโภคซึ่งทำให้คนจนในภาคการเกษตร มีภาระในการใช้จ่ายมากขึ้น และมีส่วนสำคัญในการกำหนดวิถีการผลิตของภาคเกษตรกรรมไทย การปลูกพืชโดยส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป พืชหรือผักพื้นบ้านไม่เป็นที่นิยม คนส่วนใหญ่ในเมืองและชนบทบางส่วนในปัจจุบันกินผักไม่กี่ชนิด กินเหมือนกันหมดตั้งแต่ภาคเหนือถึงภาคใต้ เป็น Monoculture ทำให้การผลิตต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับตลาด ผักพื้นบ้านไม่เป็นที่รู้จักของคนรุ่นหลัง การเปลี่ยนแปลงวิถีการบริโภคนี้รุกเข้าถึงหมู่บ้าน โดยผ่านร้านค้าในชุมชน ซึ่งบริโภคอาหารเข้าที่ซื้อจากข้างนอกหรือขนมเค้กที่ไม่ใช่ขนมพื้นบ้าน แต่มาจากโรงงาน การเปลี่ยนวิถีการบริโภคในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายของเกษตรกรรายย่อยเพิ่มมากขึ้นตามกระแสบริโภคนิยมที่มีอิทธิพลมากขึ้นทุกขณะในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมส่วนหนึ่ง นอกจากการได้ปะทะสังสรรค์กับกลุ่มคนในภาคเมือง หรือข้ามวัฒนธรรมกัน โดยผ่านการเดินทางของคนจนที่ต้องออกไปรับจ้างตามที่ต่างๆ แล้ว การศึกษามีส่วนอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยเฉพาะในทศวรรษหลังมานี้ เกษตรกรที่พอมีเงินหรือหยิบยืมเงิน กู้เงินได้ เช่น กลุ่มที่มีที่ดิน มักส่งลูกเรียนหนังสือสูงขึ้น และเมื่อจบแล้วโดยส่วนใหญ่ไม่กลับบ้าน เกษตรกรกำลังอยู่กับการปะทะทางวัฒนธรรม 2 วัฒนธรรม ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนออกมาในกรณีศึกษาชุมชนแม่คองซ้าย ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามีมากถึง 30% แม้ว่าจะเป็นชุมชนที่ห่างไกลจากเมืองมาก และการคมนาคมไม่สะดวก ด้วยความหวังว่าอยากให้ลูกมีวิชาความรู้ทัดเทียมกับผู้อื่น เท่าทันโลกภายนอก ทั้งยังหวังว่าลูกหลานจะเป็นกำลังสำคัญในการแก้ไขปัญหของชุมชน เพราะอ่านออกเขียนได้ ก็จะสามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลภายนอก มิให้ชาวบ้านถูกกดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบดังเช่นที่ผ่านมา แต่อีกด้านหนึ่งชาวบ้านก็กลัวว่าเมื่อลูกหลานได้เรียนสูงๆ ก็จะทำไร่ทำนาไม่เป็น ละทิ้งถิ่นกำเนิด หลงลืมคำสั่งสอนของบรรพบุรุษ ไม่รักษาวินัยวัฒนธรรมประเพณีและอาจจะกลับมาดูหมิ่น แกล่นความเป็นปกาเกอญอของตนเอง ความกังวลของเกษตรกรเป็นการสะท้อนปัญหาของหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น วิชาความรู้สอนในโรงเรียนทำให้เด็กนำไปประกอบวิชาชีพในเมือง แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของเด็กที่ต้องการใช้ชีวิตในชุมชน ดังเช่น ปกาเกอญอป่าคำ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ กล่าวว่า “ระบบการศึกษาที่เป็นอยู่สอนให้เด็กมีการศึกษาอยู่ในกรอบเล็กๆ ทั้งๆ ที่ชีวิตจริงมีความรู้มากกว่านั้น แม้แต่การไปหาพื้น เลี้ยงควาย คัดหนุ่ คำข้าว ลงนา ฯลฯ ทุกอย่างนี้เป็นความรู้ พ่อแม่เดี๋ยวนี้อยากให้ลูกเรียนหนังสือไทย กลัวลูก

ไม่ฉลาดเหมือนคนไทยเพราะตัวเองไม่เคยเรียน แต่เราต้องมาคุยว่าความรู้คืออะไร? อะไรที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในชีวิต ชีวิตจริงของเด็กต้องทำมาหากินเป็น ครูสอนไม่ได้ พ่อแม่ต้องสอน”

การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมในชนบทไทยปัจจุบัน กำลังทำให้การแก้ไขปัญหาคนจน มีความซับซ้อนและต้องการมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตแล้ว วิถีคิดต่อตนเองก็เปลี่ยนแปลง คนรุ่นพ่อแม่ อาจพึงพอใจกับความ เป็นอยู่ที่พอมีพอกิน แต่รุ่นลูกกลับรู้สึก ว่า สภาพเช่นนี้เป็นความยากจน เมื่อโดยเปรียบเทียบกับ เพื่อนในโรงเรียนหรือกับชุมชนอื่นๆ ซึ่งมีความสะดวกสบายในทางวัดมากกว่า

9.3.5 แนวทางการแก้ปัญหา ประภาส ปิ่นตบแต่ง ได้เสนอแนวทางในการ แก้ปัญหาความยากจนและแนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นไว้ในงานวิจัยด้วย คือ

ก. แนวทางการแก้ปัญหความยากจน

ปัญหาความยากจนของเกษตรกรเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมิติ ทั้งในเชิงกรอบคิด และโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นแนวทางการแก้ไข ปัญหาความยากจน จึงควรพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การปรับเปลี่ยนวิถีคิดที่มีต่อคนจนและการสร้างกรอบแนวคิดใหม่ จากการมอง เพียงปัญหาในเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือการมองปัญหาคนจนเป็นปัญหาเฉพาะตัวบุคคล มิได้เกี่ยวพัน กับปัญหาเชิงโครงสร้าง แต่จากการวิจัยพบว่า สาเหตุแห่งความยากจนในภาคการเกษตรนั้นมิได้มี ปัจจัยจากตัวคนของบุคคลเป็นด้านหลัก แต่จำนวนตัวเลขของคนจนในภาคการเกษตรที่มีเป็น จำนวนมาก และการล่มสลายในภาคเกษตรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นสิ่งบ่งบอกว่า ปัจจัยสำคัญที่ ก่อให้เกิดคนจนในภาคเกษตรเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เป็นปัญหาในระดับนโยบาย และมีความ ซับซ้อนของปัญหาที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่นำไปสู่ความด้อย อำนาจและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวทางในการแก้ปัญหานี้จึงควรครอบคลุมหลายมิติ มิใช่มิติทางเศรษฐศาสตร์ โดยการกระตุ้นให้เกิดรายได้เป็นด้านหลัก แต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิดที่มีต่อคนจนดังกล่าว ข้างต้นให้คนจนในภาคเกษตรสามารถสร้างพื้นที่ของตนเอง ทำให้เกษตรกรรวมไทยแข็งแรง บน ฐานการพึ่งตนเองและสร้างอำนาจให้เกษตรกรรายย่อยยากจนเหล่านี้ เพื่อให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ ดีขึ้นและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคม กรอบความคิดในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ความยากจนจึงไม่ใช่กรอบในเชิงการมองชนบทเป็นแหล่งผลิตที่ทำรายได้และความมั่งคั่งให้กับ

ประเทศดังเช่นที่ผ่านมา แต่เป็นแนวคิดที่จะสร้างความมั่นคงของสังคมชนบท และภาคเกษตรกรรม ไทยให้มีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอที่จะหล่อเลี้ยงเกษตรกรไทยและประชาชนทั้งประเทศได้อย่างมีคุณภาพ

2) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม การลดช่องว่างในสังคมระหว่างคนรวย คนจน ที่เกิดจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีการ จัดโครงสร้างให้เกิดการกระจายรายได้ด้วยระบบกฎหมาย ระบบภาษี ฯลฯ มุ่งเน้นการสร้าง เศรษฐกิจที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ต้องปรับปรุงระบบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อ การกระจายรายได้ และพัฒนากฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย เพื่อให้คนจน สามารถสร้างอำนาจการต่อรองของตนเองได้มากขึ้น

3) มุ่งเน้นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแก้ปัญหาความยากจน โดยการ ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ สิทธิขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยสิทธิในการมีอาหารพอเพียง ซึ่งเป็น การกิจที่รัฐต้องดำเนินการ เพื่อปกป้องและสร้างให้เกิดการมีอาหารกินอย่างพอเพียงและมีคุณภาพ เท่าเทียมกับกลุ่มประชาชน สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ซึ่งหมายรวมถึงดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรชีวภาพ เมล็ดพันธุ์ เทคโนโลยี สินเชื่อ และปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งรัฐ ต้องให้สิทธิและรับรองสิทธิของเกษตรกรและชุมชนในฐานะทรัพยากร และปัจจัยการผลิตดังกล่าว เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงและพัฒนาการผลิตของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมี คุณภาพเพียงพอ สิทธิในการรับบริการจากรัฐ เช่น บริการด้านข่าวสารข้อมูล, การได้รับการ สนับสนุนการผลิตทางการเกษตร บริการด้านการศึกษา บริการด้านสุขภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นบริการ พื้นฐานที่คนจนควรได้รับเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สิทธิของชนเผ่าต่างๆ ในสังคมไทย รัฐต้อง รับรองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นกลุ่มชนดั้งเดิมและยังไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นคนไทย หรือ ต้องเผชิญปัญหาในเรื่องการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากิน รวมถึงการเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ทั้งที่ ชนเผ่าเหล่านี้มีความชอบธรรมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่นั้น รวมทั้งมีความชอบธรรมที่จะได้รับ บริการต่างๆ หรือมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ที่ต้องได้รับการยอมรับ อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคมไทย สิทธิของแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร รัฐต้องสร้าง หลักประกันแก่แรงงานรับจ้าง ในการมีอาหารเพียงพอในการทำงาน หรือการสร้างประกันสังคม ให้กับแรงงานรับจ้างเหล่านี้ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการคุ้มครองใดๆ

4) การสร้างอำนาจให้เกษตรกรยากจน นอกจากสิทธิต่างๆ ดังกล่าวแล้ว การ กระจายอำนาจหรือการทำให้องค์กรเกษตรกรมีความเข้มแข็งในการสร้างการพึ่งตนเองและมีส่วน ร่วมในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และสนับสนุนการปฏิบัติการของ

เกษตรกรรายย่อยร่วมกับภาคประชาสังคมต่างๆ ให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและเชื่อมโยงเครือข่ายของประชาชนในการสร้างความร่วมมือในสังคม เพื่อให้ปัญหาของคนจนในภาคเกษตรได้รับการแก้ไข และถือเป็นการกิจร่วมกันของประชาชนในสังคม

5) การสนับสนุนฐานวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ความรู้ของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการยอมรับในความรู้ท้องถิ่น การสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาที่มีรากฐานเดิมของชนบทไทย ซึ่งเชื่อมโยงกับการดำรงชีวิต วิถีเกษตรที่ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ผลิตที่ต่ำต้อย แต่มีความภาคภูมิใจในฐานะที่เป็นเกษตรกรที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณภาพทั้งทางกายและใจ มีวัฒนธรรมของตนเองที่สร้างอัตลักษณ์ของกลุ่มคนและชุมชนที่หลากหลาย เลี้ยงชีพด้วยอาชีพเกษตรที่พึ่งตนเองได้ และให้มีการถ่ายทอดความรู้สู่ลูกหลาน ได้อย่างมีศักดิ์ศรี เจกเช่นเดียวกับความรู้ชุดอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับอยู่ในสถาบันการศึกษาของไทยในปัจจุบัน

9.4 อภิญา เวชชัย และ กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ ได้ทำการวิจัย การพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนงานและคนด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

(อภิญา เวชชัย และคณะ ;2546) ได้สรุปผลการศึกษาด้านะชีวิตของกลุ่มคนงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไว้ดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาด้านะชีวิตของกลุ่มคนงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคมกลุ่มต่างๆที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ไม่เพียงแต่จะทำให้เข้าใจสถานะชีวิต สภาพการดำเนินชีวิต ความพยายามในการยังชีวิตให้อยู่รอดด้วยวิถีต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยที่ตั้งไว้ หากแต่ผลจากการศึกษาที่ผ่านมายังทำให้ผู้วิจัยได้เรียนรู้ถึง ผลการศึกษาในเชิงนามธรรมบางด้านที่มีคุณค่าต่อการศึกษาและเข้าใจ “ชีวิต” ของคนจนในด้านที่เราอาจมองข้ามไป จนทำให้เกิดภาวะที่เห็นคนจนคือ ผู้ด้อย หรือผู้คอยรับผลแห่งความช่วยเหลือตลอดไป ผลการศึกษาดังกล่าวนั้นพอสรุปได้ดังนี้

9.4.1 การเห็น “พลังชีวิต” ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม

การเห็นพลังในการยังชีวิตให้อยู่รอดของบุคคลผู้ด้อยโอกาสหลายกลุ่ม ที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มที่ถูก “ตีตรา” หรือ “ประทับตรา” จากสังคม เห็นสภาวะที่พวกเขาต่างดิ้นรนเอาชีวิตรอดในวิถีทางที่หลากหลาย ทั้งเพื่อตนเองและเพื่อลูก สามิ ภรรยา หรือพ่อแม่ แม้ทางเลือกนั้นจะเป็นหนทางที่ทำให้พวกเขาไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม หรือถูกรังเกียจ เบียดขับจากสังคมด้วยซ้ำ แต่พวกเขาก็ยังคงอดทนสู้ สู้กับการถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม แม้ในหลายพื้นที่ พวกเขาอาจจะถูกรังเกียจถูกการกระทำเลือกปฏิบัติ เช่น หญิงที่ทำงานให้บริการทางเพศ หรือกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด กลุ่มผู้ต้องขัง กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ คนเหล่านี้ถูกปฏิบัติราวกับเป็นพลเมืองชั้นสองของสังคม แต่พวกเขาส่วนใหญ่ก็ยังชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งตนเอง พึ่งกันและกัน โดยไม่รบกวนใคร ไม่สร้างภาระให้แก่ใคร แม้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ พวกเขาก็ไม่มีโอกาสเข้าถึงอย่างเปิดเผย

หลายฝ่ายเลือกจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวโดยลำพัง จำกัดวงปฏิสัมพันธ์ของสังคมชีวิตกับสังคม อยู่ในมุมมืดของสังคม ใช้ชีวิตอยู่ในกลุ่มเล็กๆ ของตน ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในบริการใดๆ ได้ เพราะต่างตระหนักและรู้แก่ใจว่า สังคมไม่ได้ต้อนรับพวกเขา การยังชีวิตในสภาพดังกล่าวสามารถสะท้อนภาพใน 2 ด้าน คือ ด้านที่พวกเขาไร้พลังอำนาจ (Powerless) อับจนทางเลือกแห่งชีวิต อ่อนแอ และ ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาใดๆ ได้ ภาพสะท้อน ภาพนี้คือภาพสะท้อนที่เรามักจะมีบทสรุปเดิมอยู่แล้วในการตีความพฤติกรรม หรืออธิบายคนจนและพฤติกรรมความจนของพวกเขา สำหรับอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้ศึกษาได้พบจากการศึกษาสภาพชีวิตและความทุกข์ของพวกเขา คือ การดิ้นรนในสถานะ “อับจน” อยู่อย่างไร้ศักดิ์ศรี อยู่อย่างอึดอัดทนต่อความละอายต่อคำนิทา คำหิ ต่อสายตารังเกียจดูแคลนของผู้คนที่ไม่เข้าใจ ในหลายกรณี กลับเป็นภาวะของการพึ่งตนเอง ดิ้นรนต่อชีวิตด้วยกำลังที่เหลือน้อยด้วยตนเอง โดยไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน เช่น แม่อุ้ยขอทานข้าว ที่จำต้องยังชีวิตด้วยการเป็น “ขอทาน” เพื่อขอทานอาหารมาเลี้ยงสามีพิการลูกที่ป่วยเรื้อรัง แม่อุ้ยไม่เคยทิ้งภาระในการรับผิดชอบที่มีต่อลูกตัว ในวันที่รับรู้ว่ายังมีชีวิตที่ต้องดิ้นรนต่อไป แม่ตัวแม่อุ้ยเองจะมีอายุถึง 70 ใกล้ 80 แล้วด้วยซ้ำ วนิพกตาบอดจำนวนมากที่ออกหาเงินทุกวัน เพื่อมาเลี้ยงลูกที่กำลังเรียน และเพื่อเลี้ยงตัวเองไม่ให้เป็นการะของลูก ผู้หญิงทำงานให้บริการทางเพศ ที่ทนรับรู้และเข้าใจสภาพการงานของตนเอง ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เธอยังชีวิตรอดและสามารถส่งเงินเป็นค่าเล่าเรียน หรืออุปกรณ์การเรียนที่ลูกต้องการ ทำให้ลูกของเธอได้เรียนเท่าเด็กคนอื่น ความภาคภูมิใจของหญิงที่เป็น “แม่” เมื่อรู้ว่าลูกจะยิ้มออกเมื่อมีเงินซื้อรองเท้าที่มีไฟแวบๆ ที่ลูกต้องการให้ลูกได้ เหล่านี้คือการเห็น “พลังชีวิต” ของพวกเขา (เธอ) ได้เห็นด้านในของชีวิตมนุษย์กลุ่มที่ถูกสังคมหยามศักดิ์ศรีมาตลอด และตระหนักว่า ความจริงแล้ว พวกเขา (เธอ) เหล่านี้กลับเปี่ยมด้วยพลังชีวิตอย่างล้นเหลือ

9.4.2 การเรียนรู้นิยามความหมาย “คนจน” ในมิติใหม่

การที่มนุษย์จำนวนหนึ่งทนต่อภาวะการถูกเบียดขับ การถูกกระทำ ถูกมองอย่างไร้ค่าจากสายตาที่มีมาตรฐานแบบบรรทัดฐานและศีลธรรมทางสังคม การอยู่รอดให้ได้โดยไม่ร้องขอพึ่งพิงใครแม้หลายคนอาจประณามว่าชีวิตที่พวกเขา (เธอ) เลือกไร้ศักดิ์ศรี แต่เมื่อได้เข้าใจการดำเนินชีวิตและสาเหตุที่ทำให้พวกเขา (เธอ) ต้องเลือกชีวิตเช่นนี้ เรากลับได้พบอีกด้านของพลังชีวิตที่แฝงเร้นอยู่ ความจริงแล้วพวกเขา “คนจน” ที่เคยถูกให้คำนิยามอันน่าหดหู่ ไร้พลัง กลับมีอีกด้านที่มีพลังอำนาจ มีความเข้มแข็งในตัวคนทั้งร่างกายและจิตวิญญาณ มีความรักและรับผิดชอบในผู้อื่นที่เขาแบกรับภาระอยู่ ทำหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ท้อถอยหรือถอดใจง่าย แม้ในสถานะที่ไม่เคยเกื้อกูลพวกเขา (เธอ) มาก่อน เราได้ตระหนักว่าคนจนผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากมี

“ศักดิ์ศรี” ในการดำรงชีวิต และไม่ใช่ศักดิ์ศรีในนิยามความหมายเดิม ที่เน้นอำนาจ บารมี ยศศักดิ์ แต่เป็น “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ที่หลายคนมองข้ามนิยามในมิตินี้ไปแล้ว

การได้นิยามความหมายใหม่เกี่ยวกับ คนจน ทำให้ผู้วิจัยเห็นความยากจนในมิติที่ลึกซึ้งกว่ามิติทางเศรษฐกิจ เพราะกลุ่มคนจนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่เผชิญความจนในเชิงโอกาส จนอำนาจจนทางเลือกแห่งชีวิต วิถีชีวิตของพวกเขาบางกลุ่มสะท้อนถึงการทำให้ถูกจนศักดิ์ศรี จนปัญหาที่จะคิด แก้ปัญหาในวิถีทางอื่นๆ ความจนในที่นี้ยังหมายถึง “ความอับจน” อันเนื่องมาจาก “การถูกเบียดขับหรือการกีดกันทางสังคม” (Social Exclusion) ทั้งนี้เพราะคนจนกลุ่มนี้กล่าวไว้ว่า “ถูกตีตราประทับตรา” มากที่สุดในบรรดากลุ่มคนจนกลุ่มต่างๆ

9.4.3 สาเหตุแห่งความจนมีหลายปัจจัย

กลุ่มคนจนที่ เป็นผู้ด้อยโอกาสและประสบปัญหาทางสังคม ต่างถูกกระทำให้กลายมาเป็น “คนจน” จากหลายเหตุปัจจัยพื้นฐาน ได้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของฐานการผลิตที่มีอยู่เดิมจากผลกระทบของการพัฒนาที่มุ่งสู่ระบบทุนและบริโภคนิยม การถูกละเลยความสนับสนุนในฐานทรัพยากร และฐานภูมิปัญญาของรัฐ ทำให้คนจำนวนมากตกอยู่ในสภาพของความขัดสน จนโอกาส ไร้อำนาจและขาดศักดิ์ศรีในตัวตนของตนเองในที่สุด ความยากจนที่เกิดขึ้นมีมิติของความเชื่อมโยงจากความจนแบบหนึ่งไปยังอีกแบบหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตลอดช่วงชีวิตของคนจนแต่ละกลุ่ม มีจุดเปลี่ยนหรือจุดหักเหในชีวิตแตกต่างกัน ทั้งจากภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างคาดไม่ถึง จากวิถีคิดหรือความเชื่อในวัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยม ระบบชายเป็นใหญ่ ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมหรือท่าทีแห่งชีวิตที่ผิดพลาด ประกอบกับการขาดปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนทางสังคมที่จะต่อยอดชีวิตของตนเอง อีกทั้งจะขาดโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคมจากรัฐ ปัจจัยเหล่านี้มีความซับซ้อนหลากหลายมิติที่กระทำซ้ำ ตอกย้ำให้คนจนมีโอกาสดกทุกข์ ซ้ำซากหนักหน่วงมากขึ้นในมิติต่างๆ หากตระหนักในความเป็นจริงที่ซับซ้อน แตกต่างเช่นนี้ จะพบว่า การแก้ปัญหาความจนไม่สามารถจะแก้ที่มิติทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว หากแต่ต้องพิจารณาแก้ไขในแง่มุมหลากหลายมิติ ทั้งในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมด้วย

9.4.4 แนวคิดสำคัญที่กระทำซ้ำต่อคนจนให้อับจนเพิ่มขึ้น

การศึกษาสถานะ คนจนด้อยโอกาส มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดความเชื่อบางด้านที่เป็นปัจจัยกระทำซ้ำให้พวกเขา (เธอ) ยากลำบากมากขึ้นแนวคิดดังกล่าวได้แก่แนวคิดเชิงอำนาจที่เชื่อมั่นในภาวะชายเป็นใหญ่ แนวคิดความเชื่อในระบบพรหมจรรย์ซึ่งเป็นจุดหักเหในชีวิตที่ส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนมากตัดสินใจทำงานให้บริการทางเพศ แนวคิดชาติใหญ่ที่ทำให้เกิดอคติและเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือคนพลัดถิ่น แนวคิดระบบทุนนิยมที่เห็นทุกอย่างเป็นสินค้า ไม่ว่าจะเป็นคน (ผู้หญิง) ความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ การขายรสนิยมการแต่งกาย

แต่งหน้าตาของหญิงทำงานในบาร์ญี่ปุ่นให้เป็นทีปังใจของชายผู้เที่ยว และแนวคิดสำคัญที่พื้นถิ่นหรือแก้ไขให้ยากที่สุดคือ การมองตนเองต่ำต้อย ไม่เห็นคุณค่า ศักดิ์ศรีของตน ซ้ำกลัวยอมรับการตีตราและความเชื่อของสังคมมากดทับคุณค่าของตน ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตแบบจำกัดวง ความสำคัญยอมรับการถูกเบียดขับ และมีชีวิตเหมือนไร้พลังอำนาจ ฯลฯ

แนวคิดต่างๆ เหล่านี้เป็น โครงสร้างวัฒนธรรมที่กระทำซ้ำ และผลิตซ้ำความคิด ความเชื่อของคนจำนวนมากในสังคมที่มีต่อคนจน และผลิตซ้ำความคิด ความเชื่อของคนจนที่มีต่อตนเองแนวคิดดังกล่าวเป็นปัจจัยทอนพลังของคนจนในสังคม ที่ทำให้พวกเขาติดอยู่ในกับดักแนวคิดที่ลงทัณฑ์ตนเอง และพื้นถิ่นได้ยาก

9.4.5 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม: ไม่ทั่วถึงและยากต่อการเข้าถึง

เมื่อพิจารณาถึงระบบสวัสดิการของสังคมในการดูแลให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรกลุ่มนี้พบว่า กลุ่มประชากรผู้นี้ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐได้จัดให้ รวมทั้งยังไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงระบบสวัสดิการที่จัดขึ้นภายในชุมชนเองในหลายพื้นที่ ทั้งนี้เพราะแนวทางการให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ยังมีขอบเขตความจำกัดในเชิงงบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ ข้อจำกัดของบุคลากรให้บริการ ความสามารถในการเข้าถึงผู้ประสบปัญหาอย่างแท้จริงและกลไกเชิง กฎหมายและมาตรการบางด้านที่ยังคงเป็นข้อขัดข้องอยู่

9.4.6 ปัญหาและข้อจำกัดของสวัสดิการภาครัฐ

แนวทางการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ในส่วนการดำเนินงานภาครัฐ กล่าวได้ว่ามีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

- 1) บริการเชิงการสงเคราะห์ (Public Assistance)
- 2) การประกันสังคม (Social insurance)
- 3) บริการสังคมทั่วไป (Social Services)

9.4.7 แนวทางการจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม

พร้อมกันนั้น อภิญา ยังได้กล่าวถึง แนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคมรวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ดังต่อไปนี้

ก. แนวทางการจัดบริการสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยองค์กรชุมชน

ปัจจุบันกล่าวได้ว่า ความสามารถในการช่วยเหลือกันและกันเองของชุมชนมีสูงมากขึ้นหลายชุมชนมีความสำนึก ตระหนักต่อปัญหาและความพยายามแสวง หาแนวทางความ

ร่วมมือในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้กันและกันในรูปแบบต่างๆ ผลของการตื่นตัวและความพยายามในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้นเกิดจากการทำงานพัฒนาขององค์กรภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก ที่เข้าไปเคลื่อนไหว ศึกษาเรียนรู้และกระตุ้นให้เกิดการแก้ปัญหาในชุมชน ด้วยรูปแบบของการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มการผลิต กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มหัตถกรรม กลุ่มภูมิปัญญาหรือกลุ่มกิจกรรมผ่านกลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ ร่วมกับการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นปัญหาของพื้นที่ท้องถิ่น จนก่อให้เกิดการรวมตัวที่เข้มแข็งขององค์กรชุมชนเอง

แม้จะมีการรวมตัวของกลุ่มชุมชนต่างๆ ในการทำกิจกรรมแก้ปัญหาในชุมชน แต่กล่าวได้ว่ากลุ่มองค์กรส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น เป็นการรวมตัวด้านการส่งเสริมทางอาชีพ เพื่อรายได้เสริมเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ เป็นกลุ่มการออมเงินที่เน้นประโยชน์ในการออม และกู้ยืมเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของกันและกันภายในชุมชน พัฒนาการในระยะต่อมา มีการคิดเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มคนที่ยากจน ไร้ที่พึ่ง กลุ่มที่เผชิญปัญหาต่างๆ ในสังคม เช่น กลุ่มครอบครัวของผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์เด็กกำพร้า ยาจน ผู้ไร้ที่พึ่งที่ต้องยังชีพด้วยการขอทาน หรือผู้สูงอายุที่ไร้ญาติขาดมิตร เป็นต้น

การรวมตัวกันในฐานะเป็นกลุ่มสวัสดิการ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่นัก เพราะขาดทรัพยากรที่จะมาหนุนช่วยอย่างสม่ำเสมอ ทรัพยากรที่จะนำมาใช้การจัดสวัสดิการมักเป็นการกำหนดจากเงินกองทุน หรือยอดเงินสะสมที่ได้จากเงินออม ประมาณ ร้อยละ 10 ที่จะนำไปใช้ด้านสวัสดิการ ซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนัก และยังไม่สามารถขยายวงเงินออกไปมากกว่านี้ได้ เพราะเงินสวัสดิการเป็นเงินที่ใช้ในการสงเคราะห์แบบให้เปล่าแก่ผู้ที่จำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นจึงเป็นการใช้จ่ายเงินให้แก่ผู้ยากไร้ ด้อยโอกาส ตามสถานการณ์ที่เป็นจริง เป็นการจ่ายในลักษณะครั้งเดียว ขณะที่สมาชิกหลายคนในหมู่บ้านต่างเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม กองทุนต่างๆ มากมาย เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารรูปแบบต่างๆ แต่กลุ่มผู้ยากไร้ด้อยโอกาสในชุมชนไม่สามารถมีรายได้เข้าไปร่วมสะสมทุนได้ ดังนั้นเมื่อไม่มีเงินออมก็ไม่ได้เป็นสมาชิก ไม่มีสิทธิ์ที่จะกู้เงินเช่นสมาชิกอื่น กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ จึงเป็นสวัสดิการที่เอื้อต่อชาวบ้านที่ยังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ แต่ยังสามารถยอมรับกลุ่มคนจนยากไร้ ที่ไม่มีทุน ปัจจัยการผลิตอื่นๆ หรือบางครั้งแม้จะมีแรงงานบ้างก็เป็นแรงงานที่ไม่มีใครต้องการ เช่น ผู้เสพยาเสพติด ผู้ป่วยหรือผู้ติดเชื้อเอดส์ คนทำงานให้บริการทางเพศ ซึ่งมักจะถูกปฏิเสธ ไม่ข้องเกี่ยวกับคนในชุมชน

ปัจจุบันแต่ละชุมชนเริ่มมีความพยายามคิดค้นรูปแบบต่างๆ ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนมากขึ้น เช่น

1. การสร้างงาน การนำเงินสวัสดิการที่ได้มาทำสวน ปลูกผลผลิตต่างๆเพื่อเป็นแหล่งงาน แหล่งเงิน แก่คนยากจนที่ไม่มีปัจจัยการผลิตของตน เช่นสวนยางที่ จังหวัดสตูล และสวนปาล์ม ที่จังหวัดกระบี่ ซึ่งเกิดขึ้นจากเงินสวัสดิการกองทุนผู้สูงอายุจังหวัดละด้านบาท เพื่อที่จะได้นำทรัพยากรมาใช้อย่างยั่งยืน มิใช่การจัดสรรแบ่งตามรายอำเภอกันไปอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา อันเป็นการแบ่งสรรเงินอย่างกระจุกกระจาย ไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร

2. การเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับพวกเขามากขึ้น เพราะที่ผ่านมากลุ่มคนด้อยโอกาสในชุมชนถูกจัดพื้นที่ให้เพียงเป็นผู้รอรับผลของการพัฒนา ที่จะมีผู้นำตัดยอดเงินบางส่วนให้ แต่การให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้พวกเขาเป็นผู้ตัดสินใจเองมีน้อยมาก เพราะผู้นำบางส่วนเกรงว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่มีความรู้ความสามารถในการจัดการกองทุนด้วยตนเอง จึงยังไม่มีเปิดโอกาสให้พวกเขาอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ซึ่งในระยะยาวควรมีการจัดการและเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสได้เข้าถึงโอกาสเหล่านี้ด้วย อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาความคิด ความรู้หลายๆด้าน และทักษะการจัดการไปในคราวเดียวกัน และจะเป็นกระบวนการเสริมความมั่นใจ ความกล้าตัดสินใจ ที่จะทำให้พวกเขาได้ตระหนักในพลังอำนาจตนเองและเติบโตอย่างยั่งยืน

ข. การทบทวนแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคมในสังคมไทย

1) การทบทวนแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคมในสังคมไทยที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยรัฐ ที่มุ่งเน้นการให้บริการใน 3 ลักษณะ คือ

- (1) ลักษณะเชิงสงเคราะห์ (Public Assistance)
- (2) การประกันสังคม (Social Insurance)
- (3) การบริการสังคม (Social Services)

ความจริงแล้วต้องยอมรับว่าศักยภาพปัจจุบันรัฐยังไม่สามารถจัดบริการได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง จนพอที่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสได้อย่างเหมาะสมทั้งที่ความจริงแล้วรัฐเองได้ใช้รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบ Residual Welfare Model คือให้บริการแก่เฉพาะคนที่ไม่สามารถพึ่งตนเอง หรือพึ่งพาช่องทางอื่นในสังคมได้ เช่นครอบครัวเรื้อรัง กลุ่มสังคมที่สนับสนุนเขา สถาบันสังคม เช่น วัด มูลนิธิ องค์กรกุศลต่างๆ ซึ่งเท่ากับรัฐได้กลั่นกรองเอาคนที่เผชิญปัญหามากที่สุดแล้วมารับความช่วยเหลือ แต่จากเงื่อนไข กฎระเบียบกลไกการปฏิบัติงานที่เป็นผู้รับมอบหน้าที่จากรัฐไปให้บริการแก่ประชาชนผู้ทุกข์ยาก ก็พบว่า รัฐ

เองได้สร้างข้อจำกัดมากมายที่เป็นปราการกั้นการเข้าถึงบริการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ซึ่งรวมถึงครอบครัวด้อยโอกาส ครอบครัวชายขอบที่ยากลำบากต่างๆด้วย

ความเห็นของ **ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ** ได้ยืนยันว่า

“..สวัสดิการสังคมในสังคมไทย โดยความเป็นจริงเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำ และครอบคลุมไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ.. สวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่เป็นสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่ม... ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส ยังทำได้ในขอบเขตที่จำกัดยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ที่ได้รับการช่วยเหลือ” (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542:24 และ 25)

เงื่อนไขของการจัดสวัสดิการไม่ครอบคลุมแก่กลุ่มครอบครัวด้อยโอกาสนั้น ไม่น่าจะเป็นเงื่อนไข ข้อจำกัดในด้านงบประมาณเป็นหลักเพียงประการเดียว ข้อเสนอนี้อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริการสวัสดิการทำได้ไม่ทั่วถึง หากแต่ประเด็นที่ควรต้องทบทวน คือ ลักษณะการบริการที่เน้นการสงเคราะห์รายบุคคล แบบตั้งรับหรือ หากจะเรียกว่าเป็นการรักษา ก็เป็นการรักษาหรือการช่วยเหลือตามอาการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ย่อมตามไม่ทันต่อปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป และหากจะกล่าวถึงจำนวนเงินหรือทรัพยากรที่ต้องลงทุนไป ก็เป็นการลงทุนที่ไม่มีผลตอบแทนกลับมาน่าพอใจไม่ว่าจะในระยะสั้นหรือยาว

การจัดสวัสดิการแก่กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและประสบปัญหาทางสังคม จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบจากสวัสดิการแบบปัจเจก ไปสู่สวัสดิการลักษณะกลุ่ม ชุมชนมากขึ้น โดยเน้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างแท้จริง โดยให้ชุมชนซึ่งควรมีองค์ประกอบที่หลากหลายของ เพศ วัย อาชีพ ผู้อาวุโสผู้เป็นปราชญ์ชาวบ้าน หรือเป็นที่ยอมรับในเชิงคุณธรรม เป็นผู้ร่วมกำหนดแนวทางสวัสดิการ หรือทิศทางในการให้ความช่วยเหลือ โดยชาวบ้านในชุมชนมีส่วนร่วม ไม่ใช่ให้ภาระหน้าที่นี้ตกเป็นของฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

2) สำหรับบริการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและผู้มีปัญหาทางสังคมซึ่งหลายคนเข้าใจว่าพวกเขาเป็นกลุ่มผู้ยากไร้ อับจนในเชิงโอกาส จนอำนาจ ไร้ศักดิ์ศรี ที่เป็นกรณีศึกษา ในกลุ่มนี้นั้น พวกเขายังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในเชิงกายภาพ ยังมีความสามารถอดและอดทนที่จะดำเนินชีวิตที่อยู่นอกการยอมรับทางสังคมด้วยการพึ่งตนเอง คนเหล่านี้ไม่ได้ต้องการสวัสดิการในเชิงสงเคราะห์เฉพาะหน้า หรือในเชิงสถาบัน พวกเขายังสามารถมีชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้ มีครอบครัวที่เขาต้องดูแลรับผิดชอบ และมีศักดิ์ศรีและพลังอำนาจอยู่ในตัวตน การจัดระบบสวัสดิการสังคมสำหรับพวกเขาจึงต้องคำนึงถึงบริการหลายรูปแบบ หลากหลายและมีหลายระดับเพื่อช่วยเขาให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติตามอัธยาศัย

กลุ่มคนนี้ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน การจัดสวัสดิการจึงไม่ใช่การดึงเขาออกจากครอบครัว ชุมชน แยกไปกักเก็บอย่างโดดเดี่ยว หรือปล่อยเขาให้ดิ้นรนเองตามยถากรรมราวกับพวกเขาเป็น “คนอื่น” ที่ไม่ใช่มนุษย์เหมือนเรา

3) แนวทางความช่วยเหลือที่ให้แก่วัยด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาทางสังคมจึงต้องควรอยู่บนหลักการสำคัญดังนี้คือ

(1) เป็นความช่วยเหลือที่ยังคงเป็นความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อกัน ไม่ใช่การช่วยเหลือโดยการโดดเดี่ยว เบียดขับ ละเลย เพิกเฉย และทำให้เขารู้สึกละอายหรือสูญเสียศักดิ์ศรีแห่งตน

(2) ดำรงและเพิ่มการมีส่วนร่วม โดยให้พวกเขามีส่วนร่วมเสนอความทุกข์ยาก ปัญหาและความต้องการโดยตนเอง มิใช่การคิดและกำหนดจากฝ่ายผู้ให้บริการฝ่ายเดียว

(3) สนับสนุนการส่งเสริมให้พวกเขามีส่วนร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของตนเอง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้รูปแบบที่เรียนจากการทำงานเป็นกลุ่มร่วมกัน

(4) ร่วมผลักดันให้เกิดกิจกรรมการทำงาน การประสานงานในรูปแบบเครือข่าย กลุ่มต่างๆ ไม่ใช่เพียงกิจกรรมการเสริมรายได้เท่านั้น หากควรเป็นกิจกรรมเชิงสังคม กิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อปลูกจิตสำนึกเชิงสวัสดิการ หรือจิตสำนึกสาธารณะให้เกิดขึ้น เช่น การร่วมกันจัดกิจกรรมแบ่งปันความช่วยเหลือไปให้ผู้ยากลำบากอื่นๆ ที่ทุกข์ยากมากกว่า เพื่อเป็นการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนพลัง ความเข้มแข็งจากกันสู่กัน

(5) การศึกษาระบบสวัสดิการที่จะจัดให้แก่คนจนด้อยโอกาสนั้น ไม่ใช่สวัสดิการในรูปแบบของการให้วัตถุ การสงเคราะห์สิ่งของ เงินทองแก่คนจนในระดับปัจเจกเท่านั้น จำเป็นต้องเป็นสวัสดิการที่เข้าถึงและทำงานคู่ไปกับชุมชน ไม่แยกส่วน รัฐต้องให้ความสนใจกับการส่งเสริมสวัสดิการในชุมชน มองชุมชนอย่างเป็นจริง ไม่ใช่มองข้ามลักษณะ Heterogeneous ของชุมชนและใช้รูปแบบสวัสดิการสังคมที่เป็นการพัฒนาสังคมและการสร้างความมั่นคงให้แก่มนุษย์ทุกคนในชุมชน สวัสดิการชุมชนจะต้องเป็นกระบวนการพัฒนาความคิดและจิตสำนึกของคนในชุมชน พร้อมๆ กับการพัฒนาชุมชนในเชิงกายภาพ

(6) การพัฒนาโอกาสของคนจนในการเข้าถึงทรัพยากรหรือสวัสดิการชุมชน ทรัพยากรทางวัฒนธรรมและจริยทรัพย์ เป็นเรื่องสำคัญในการสร้างสวัสดิการสังคม ในความหมายของการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในชุมชน ควรส่งเสริมให้เกิดการกระจายสวัสดิการในระดับชุมชน ที่เปิดโอกาสให้คนจน “ที่สุด” ของชุมชนสามารถเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ได้ ด้วยการกระจายทรัพยากรอย่างมีสมดุล

(7) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชน มิได้เป็นไปเพื่อรักษาความเข้มแข็งของกองทุนสวัสดิการ รักษาเม็ดเงินและรายได้ของกองทุนเป็นหลัก หากแต่คำนึงถึงการเอื้ออาทรและการให้การดูแลคนยากจนระดับล่างที่สุด หรือคนที่สังคมมองข้าม ประทับตราจนพวกเขาแทบไม่มีที่ยืนทางสังคม

(8) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบและกลไกทางสังคม มาตรการและระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น การรื้อปรับและทบทวนกฎเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่แข็ง ดายตัวจนเกินไปในการให้บริการแก่คนด้อยโอกาส ที่ต้องการความช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นเป็นพิเศษ

(9) ให้การศึกษาและทำความเข้าใจกับนิยามความหมายของคนจนด้อยโอกาสในมิติใหม่ที่ขยายภาพให้มองเห็นอำนาจ คุณค่า ศักดิ์ศรี ศักยภาพในตัวตนของคนจน เพื่อลดปลดปล่อยตรามลทินต่างๆ ที่เคยมีต่อพวกเขา และนำไปสู่การปรับกระบวนการคิดและสร้างสวัสดิการที่มาจากการมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง

(10) ส่งเสริมให้รัฐลดอำนาจในการจัดสวัสดิการในรูปแบบสถาบันลง และกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการไปยังภาค ประชาชน ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบประกันสังคมในรูปแบบใหม่ๆ แก่คนกลุ่มด้อยโอกาสอื่นๆ ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการ เช่น ความพยายามในการคิดระบบประกันสังคมเพื่อรองรับกลุ่มผู้หญิงที่ทำงานในบ้าน การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างผู้ยากลำบาก ชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ จัดตั้งกลุ่มกิจกรรมในการช่วยเหลือกันและกันเองในรูปแบบต่างๆ

(11) ในหลายสถานการณ์แก้ปัญหา ต้องใช้กระบวนการแก้ไขที่เน้นการเข้าถึงและทำความเข้าใจ “ความเป็นมนุษย์” ของพวกเขา เช่น กรณีนักศึกษาขายบริการทางเพศ หากใช้มาตรการทางลบอาจกลายเป็นการผลักดันให้นักศึกษาเข้าสู่วงจรค้าบริการทางเพศโดยฉาบและถลาลึกยิ่งขึ้น

(12) นโยบายระดับมหภาค จำเป็นต้องมีการกระจายปัจจัย ทรัพยากร หรือกลไกระดับมหภาค เช่น ที่ดินทำกินหรือเงินลงทุน ให้ประชาชนกลุ่มเล็กสามารถได้โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างหลากหลายบ้าง

(13) ส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา การศึกษา และวัฒนธรรมในชุมชน รวมทั้งบุคลากรที่ทรัพยากรของชุมชนได้มีส่วนร่วมคิดและออกแบบระบบสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย แต่มีความสอดคล้องกับคนต่างกลุ่มในชุมชน เพื่อให้สามารถรองรับความทุกข์และปัญหาหลากหลายได้

(14) การคิดค้นรูปแบบที่สร้างสรรค์ในการทำงานกับสถาบันครอบครัว การพลิกฟื้นบทบาทครอบครัว เพื่อรื้อสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมแบบใหม่ เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดแก่เด็ก เยาวชนในทิศทางพึงประสงค์ และสามารถต่อสู้รู้ทันเกี่ยวกับคุกคามใหม่ๆทางวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์ได้มากขึ้น

(15) ทำงานกับการลด ละ เปลี่ยน ปรับ ค่านิยมแบบวัตถุนิยมและบริโภคนิยมด้วยความร่วมมือกับสถาบันต่างๆเช่น สถานศึกษา สื่อมวลชน วงการบันเทิง เพื่อมีผลในการโน้มน้าวให้คนทบทวนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาที่แท้จริงของชีวิต มากกว่าความเป็นผู้บริโภครที่ไม่รู้อิ่มเพียงด้านเดียว

(16) ดำเนินถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องและพิทักษ์สิทธิแก่กลุ่มคนที่อ่อนแอในสังคม เช่น เด็ก ผู้พิการ คนขอทาน เป็นต้น

(17) ส่งเสริมให้เกิดมาตรการ Social safety Net ในรูปแบบต่างๆที่หลากหลายและไม่ควรเป็นมาตรการเฉพาะหน้า ฉาบฉวย ระยะสั้น แต่ควรมีระยะเวลาและมีมิติที่ลึกซึ้งมากขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาที่ซับซ้อนและรุนแรงขึ้น

(18) ทบทวน ปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมที่ผ่านมารัฐ ซึ่งเน้นระบบการให้บริการภายในสถาบันเป็นหลัก เป็นระบบสวัสดิการที่แยกตัวผู้รับบริการออกจากครอบครัว ชุมชนและสังคมแวดล้อมของเขา การมุ่งเน้นบริการที่ให้ฝ่ายรัฐเป็นเจ้าภาพ เป็นเจ้าของภารกิจหลัก โดยขาดกระบวนการแสวงหาและสร้างการมีส่วนร่วมจากครอบครัว ชุมชนของผู้ประสบปัญหา เช่น ผู้เสพยาเสพติดเป็นกระบวนการให้บริการที่แยกส่วน แยกผู้เสพยาออกจากฐานชีวิตจริงของเขา แยกครอบครัวออกจากความสำนึกตระหนักที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เป็นการให้บริการที่ทำให้ภารกิจมาตกหนักที่รัฐเป็นหลัก ขณะที่ศักยภาพของรัฐเองก็ยังไม่เพียงพอและไม่พร้อมพอที่จะดูแลผู้เสพยาในขอบเขตทั่วประเทศได้อย่างครบวงจร ระบบสวัสดิการสำหรับผู้เสพยาเสพติดจึงเป็นระบบที่แยกส่วน ไม่เชื่อมโยง ตรงกันข้ามกับไม่ได้ให้ออกาสกับผู้เสพยา ได้ฟื้นคืนคุณค่าแห่งชีวิตตนเองขึ้นมา เพราะระบบสวัสดิการส่วนมากที่ดำเนินการเป็นระบบ “ลงโทษโดยใช้มาตรการทางสังคม” เป็นกรอบในการลงโทษ มากกว่าการใช้แนวคิดเชิงเมตตาและการลดอคติทางสังคมที่มีต่อพวกเขา ระบบสวัสดิการที่เน้นบริการแยกส่วน ดึงคนออกจากครอบครัว ชุมชนเช่นนี้ เป็นระบบบริการที่เบียดขับและผลักพวกเขาเข้าไปอยู่ในที่ที่ทำให้เขาเป็น “คนบาป” ของสังคม มากกว่าจะเป็นระบบที่เอื้ออาทร ให้ออกาสและสร้างเงื่อนไขให้พวกเขาสามารถคืนกลับสู่สังคมได้อย่างไม่ถูกประณามหรือตั้งข้อรังเกียจ

(19) สำหรับกลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคมและถูกสังคมตีตรา มองข้าม ไม่สนใจเช่นกลุ่มผู้ประสบความทุกข์ในกระบวนการยุติธรรมจำนวนมาก ขาดโอกาสที่จะได้รับ

สวัสดิการอย่างเหมาะสม เพราะพวกเขาถูกจัดลำดับชั้นในฐานะคนที่กระทำผิด มีโทษทางสังคม พ้นจากการอยู่ ดังนั้นความเข้าใจของคนในสังคมทั่วไปจึงต่างมองข้ามเมินเฉย ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเอื้ออาทรกับคนกลุ่มนี้สักเท่าใด ประกอบกับระบบสวัสดิการสังคมที่มีต่อผู้กระทำความผิดก็ เป็นระบบที่ขาดการเหลียวแลอย่างจริงจังมาก่อน สวัสดิการสำหรับคนกลุ่มนี้จึงควรเป็นการทำงาน ในการสร้างสำนึกสาธารณะ หรือ จิตสวัสดิการให้แก่สาธารณะชนทั่วไป เพื่อความเข้าใจ ให้โอกาส และลดอคติทางสังคมที่เคยตีตราคนกลุ่มนี้อย่างไม่เปลี่ยนแปลง และเสริมกระบวนการยุติธรรม สมานฉันท์ที่มุ่งระดมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมให้ความช่วยเหลือ ตรวจสอบ กำหนดบทลงโทษบนฐานคิดทางเลือกใหม่ มากขึ้น

(20) การพิจารณาสวัสดิการและบริการที่จัดให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น มิใช่การพิจารณาในเชิงสงเคราะห์ให้แก่ผู้ประสบปัญหาารายกลุ่ม แต่ควรพิจารณาในระดับนโยบาย ที่มีต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส 2 กลุ่มนี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิตที่เป็นพวกเขาเอง และพิจารณาถึงระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและ ความต้องการอันหลากหลายให้ได้มากที่สุด การจัดบริการสวัสดิการแบบเดิมที่มีลักษณะ One Size Fits All ที่พิจารณามนุษย์เหมือนวัตถุที่เหมือนกันทั้งหมดย่อมใช้ไม่ได้เลย ในสังคมปัจจุบันที่เป็น สังคมพหุวัฒนธรรมทุกวันนี้

(21) การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาส จำเป็นต้องคำนึงถึง ความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ และการพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน มากกว่าการช่วยเหลือใน ลักษณะเฉพาะกิจ การพัฒนาความสามารถให้ครอบครัวด้อยโอกาสเหล่านี้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นที่การพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มพวกเขาอย่างจริงจัง แนวคิดดังกล่าวจะ นำไปสู่การปรับรูปแบบการให้บริการ ที่เน้นการทำงานในมิติใหม่อย่างแท้จริง คือ การกระจาย อำนาจกระจายโอกาสและกระจายทรัพยากร ลงไปยังชุมชน องค์กรภาคประชาชนในชุมชน และ ปรับกระบวนการตัดสินใจการทำงานของข้าราชการ หรือผู้ให้บริการ ให้เปลี่ยนบทบาทหน้าที่มาสู่การ สนับสนุนการกระตุ้นและจัดหาทรัพยากรให้เกิดการพัฒนาความเข้มแข็งทางความคิด การทำงาน กิจกรรมร่วมกัน การสร้างระบบตรวจสอบที่โปร่งใส อย่างเป็นจริง

ในบางครั้ง รัฐเองมีโครงสร้างที่ใหญ่และทะเยอทะยานไปในการดำเนินการ ให้บริการ รัฐควรคำนึงถึงทางเลือกในการมอบให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชน หรือองค์กรชุมชน รับ โครงการบางอย่างลงไปดำเนินการ โดยรัฐต้องทำให้โครงสร้างของตนเล็กลงให้ได้ ปรับบทบาท มาเป็นผู้สนับสนุนและร่วมตรวจสอบ ประเมินผลร่วมกับชุมชน เพราะลักษณะการทำงานของ ภาคเอกชนมีการเข้าถึง เกาะติดปัญหา และเป็นมิตรกับชาวบ้านได้ดีกว่าภาพของรัฐที่เน้นอำนาจ และความเป็นนายสั่งการ

(22) การปรับปรุงและพัฒนากลไกการดำเนินงานของรัฐอย่างจริงจัง เป็นการสร้างหลักประกันในการเปลี่ยนแปลงเชิงประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เพราะหลายครั้งที่พบว่านโยบายการดำเนินงานเปลี่ยน แต่ทำที่ การปฏิบัติจริงในหมู่ผู้ปฏิบัติงานกลับมิได้เปลี่ยน ยังคงเหมือนเดิม และไร้การตรวจสอบว่า กลไกการดำเนินงานได้เปลี่ยนแปลงหรือไม่ คุณภาพงานบริการเป็นอย่างไร

(23) รัฐต้องยอมรับความหลากหลายในแนวคิด ทางเลือกใหม่ๆ ให้มากกว่าเดิม เพราะคนงานที่ เป็นผู้ด้อยโอกาสมีหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน การกำหนดกรอบความช่วยเหลือที่เงินทุน จำนวนเท่ากัน ระยะเวลา จำนวนครั้งที่ จะให้ความช่วยเหลือและการกำหนดเงื่อนไข กฎระเบียบที่เน้นหลักการราชการ การหาผู้ค้าประกัน ฯลฯ จึงเป็นมาตรการที่ต้องเร่งทบทวน เพราะเป็นมาตรการที่สกัดกั้นการเข้าถึงบริการ และเป็นบริการที่ไม่ได้เอื้อให้เกิดความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ที่ยากลำบาก หรือ กลุ่มประชากรชายขอบโดยแท้จริง แต่กลับกลายเป็นการช่วยเหลือผู้ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง การยอมรับความหลากหลายในเชิงปัญหา ความแตกต่างจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และจะทำให้สวัสดิการนั้นเข้าถึงเนื้อหาของปัญหา “คนทุกซ์คนยาก” ที่แท้จริง

(24) รูปแบบการให้บริการเชิงสงเคราะห์ที่เป็นอยู่ และเป็นรูปแบบการให้บริการที่เป็นหลักควรนำไปสู่การทบทวนว่ารูปแบบไหนที่เป็นการให้บริการแล้วเพิ่มพลังให้แก่ผู้ประสบปัญหา แบบไหนมีลักษณะลดทอนพลังของกลุ่มพวกเขา นอกจากนี้ควรทบทวนเงื่อนไขของเงินทุนจำนวน ขั้นตอน การให้บริการ ลดความเย็นเย็นในการขอรับบริการ ให้ทันต่อสถานการณ์ เป็นต้น

(25) เน้นการประเมินผลเป็นระยะๆ การประเมินผลการจัดสวัสดิการสังคมควรมีการดำเนินการหลายๆ ขั้นตอน การประเมินผลการจัดบริการสวัสดิการสังคม ไม่ควรเป็นกรอบเดียวกันเหมือนกันทั่วประเทศ ควรปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน

การพิจารณาไม่ควรมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์เชิงปริมาณ แต่ควรพิจารณาถึงผลกระทบที่กลุ่มเป้าหมายได้รับอย่างแท้จริง และควรเปิดโอกาสให้เครือข่ายภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลด้วย เช่น การจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเสพติดยาเสพติด ควรดึงความมีส่วนร่วมจากครอบครัว เครือญาติ เพื่อน กลุ่มสังคมในชุมชน ที่ได้รับผลกระทบของปัญหา ให้สามารถเข้าร่วม แสดงความเห็น เสนอแนะและร่วมในกระบวนการประเมินผลและให้ความช่วยเหลือในเชิงกลยุธามิตรอย่างต่อเนื่องด้วย

(26) การจัดสวัสดิการสังคม ควรพัฒนารูปแบบจากการให้ความช่วยเหลือ มาสู่รูปแบบการให้การศึกษา การรณรงค์ประเด็นทางสังคมต่างๆ ให้แก่ชุมชนและสาธารณชนทั่วไป ได้รับทราบด้วย ไม่ควรมุ่งเน้นบริการรายบุคคล แต่ควรสร้างสรรค์บริการที่มีลักษณะเป็นส่วนรวม

และก่อผลสะท้อนต่อสังคม อันเป็นการจุดประกายความคิด หรือการสร้างประเด็นทางสังคมที่นำไปสู่การหาทางออกอย่างเหมาะสม

(27) การพิจารณาถึงทุนทางสังคมอื่นๆ อันได้แก่ ทรัพยากรทุกประเภทในชุมชน นั่นคือการพิจารณาถึงพลังความเกื้อกูลทางสังคม ความเข้มแข็งของบุคคลและชุมชน สถาบันท้องถิ่น วัด โรงเรียน สถานีนามัย โรงพยาบาลชุมชนต่างๆ อันจะเป็นทรัพยากรทางเลือกต่อการแก้ปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ เป็นต้น และควรกระจายทรัพยากรลงไปยังพื้นที่ที่มีปัญหาเร่งด่วน ทั้งงบประมาณทุนความรู้ความชำนาญพิเศษของบุคลากรในการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดต่อปัญหา

(28) การจัดทำศูนย์ข้อมูลในการรวบรวมปัญหาและติดตามความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมายต่างๆอย่างเป็นพลวัตมากขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจวางแผนการทำงาน อย่างเป็นจริง

(29) การศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนงานให้ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน อื่นๆเข้าไปจัดกิจกรรมเชิงรุกในรูปแบบต่างๆให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมากขึ้น เพื่อให้บริการเชิงรุกนั้นถูกจัดรูปเป็นกลุ่มเล็กๆ แต่สามารถกระจายออกไปให้เข้าถึงกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(30) การภาคีความร่วมมือในชุมชน ให้คนในชุมชนร่วมกันคิดและสร้างระบบสวัสดิการของชุมชนขึ้นมาเอง จากความพร้อมและกำลังใจของชุมชนเองในเบื้องต้น จะนำไปสู่กระบวนการในการร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหาในหมู่ของตนเอง และนำไปสู่การตรวจสอบกันและกันในการบริหารจัดการทรัพยากร น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ และจัดสรรงบประมาณบางส่วนเอื้อแก่กลุ่มคนชายขอบที่ด้อยโอกาสในชุมชนของตนเองมากขึ้น

ง. สรุป

แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มคนยากจนที่เป็ผู้ด้อยโอกาส เป็นกลุ่มที่เสี่ยงและประสบปัญหาทางสังคม ไม่ใช่การแก้ปัญหาด้วยมาตรการเชิงเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้ หรือการสงเคราะห์ทางวัตถุ สิ่งของเป็นด้านหลักแต่เพียงด้านเดียว เพราะความทุกข์ที่สำคัญของกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม คือ การจนโอกาส จนอำนาจ จนศักดิ์ศรี และไร้การเหลียวแลจากคนในสังคม ไร้ความเข้าใจ และมักถูกมองข้ามด้วยการละเลยเพิกเฉยของสังคม

การเห็นความทุกข์ในมิติที่หลากหลาย จำเป็นต้องพิจารณาถึงฐานสวัสดิการที่หลากหลายรอบด้าน และควรเป็นฐานที่ละเอียดอ่อน และอ่อนโยนพอจะเข้าถึงความเป็นมนุษย์ของกลุ่มคนยากจนกลุ่มนี้ สวัสดิการที่จัดให้แก่คนกลุ่มนี้จึงควรได้รับการทบทวนให้ตอบสนองความทุกข์และปัญหาของพวกเขาอย่างสอดคล้อง ไม่ควรเป็นสวัสดิการแบบสำเร็จรูป ที่เริ่มต้นจากหน่วยงานเป็นหลัก แต่ควรเป็นสวัสดิการที่มีความโอบอ้อมที่อบอุ่นของครอบครัว ชุมชน รวมทั้ง

กลไกของหน่วยงานที่ให้บริการ เพื่อเป็นฐานกำลังที่สำคัญในการเสริมพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้แก่ผู้คนที่ทุกข์ยากได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

จ. แนวนโยบายหลักในการจัดสวัสดิการสำหรับคนยากจน

พร้อมกันนั้นผู้วิจัยได้เสนอแนวนโยบายหลักในการจัดสวัสดิการสำหรับคนยากจนไว้ดังนี้ คือ

1) ข้อเสนอต่อนโยบายหลักในการจัดสวัสดิการสำหรับคนจน ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

(1) การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับ “ความยากจน” และ “คนจน”

นโยบายการแก้ปัญหาความยากจน และ คนจน ที่ผ่านมา เป็นนโยบายแก้ปัญหาที่มุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ด้วยนโยบายการพัฒนา ตามวิถีคิดของทุนนิยมเสรี ซึ่งมีผลให้เกิดการมองปัญหาความยากจน และคนจนที่มีความบกพร่องของปัจเจกบุคคล และก่อให้เกิดกระแสความเชื่อที่เป็นมายาคติตามมา เช่น “ไม่มีความยากจนในหมู่ชนที่ยั่งยืน” หรือ “คนจนเป็นเรื่องของบุญทำกรรมแต่ง” แนวทางดังกล่าวส่งผ่านความเชื่อจากคนรุ่นหนึ่งไปยังรุ่นต่อไป และส่งผลให้เกิดการมองปัญหา คนจน เป็นเรื่องของ “คนอื่น” ที่เกียจคร้าน ไม่ขยันเรียน ไม่ขยันทำงาน ที่ติดข้องในอบายมุขและไม่รู้จักการปรับตัว ภาพลักษณ์ของคนจนกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่มีคนอยากเข้าไปเกี่ยวข้อง แนวทางความช่วยเหลือจึงเป็นการเริ่มที่การ “การพัฒนา” ตัวเขาให้เป็นแบบคนที่เจริญแล้ว ได้รับการพัฒนาแล้ว โดยที่ขาดการศึกษาและทำความเข้าใจอย่างแท้จริงว่าแนวทางการพัฒนาดังกล่าวสอดคล้องแล้วเป็นสิ่งที่ต้องการของเขาจริงหรือไม่

การเปลี่ยนความคิด ความเชื่อที่ว่าความยากจนมิใช่ปัญหาเชิงปัจเจกโดยลำพัง หากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่ผูกพันและเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่น ๆ อย่างเลี่ยงไม่พ้น

การคิดต่อปัญหาความยากจน และคนจนบนฐานความคิดของคนนอก จึงทำให้การแก้ปัญหายังคงติดกับอยู่ในร่องรอยแบบเก่า ๆ เป็นการคิดแบบ “แผ่นเสียงดอกร่อง” ที่มองปัญหาความยากจนที่ปัจเจกของบุคคลและมุ่งแก้ปัญหาด้วยการ “ซ่อมคน – สร้างงาน - เสริมรายได้” และส่งคืนกลับไปสู่สังคมแวดล้อมเดิมอีก และใช้เกณฑ์ชีวิตที่เส้นวัดความยากจน เป็นเกณฑ์บ่งชี้ความสำเร็จของการแก้ปัญหาความจน ศ.น.พ.ประเวศ วะสี(2545:4-5) กล่าวถึงปัญหาความยากจนว่า

“ที่แล้วมามักคิดว่าความยากจนเกิดจาก “ปัญหาของคนจน” ดังที่พูดกันว่า “โง่ – จวน – เจ็บ”

เพราะโง่จึงจนและเจ็บ เพราะจนจึงโง่ และเจ็บและเพราะเจ็บจึงโง่และจน

เมื่อปัญหาอยู่ที่คนจน ก็มุ่งแก้ที่คนจน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะความจริงความยากจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง “โครงสร้างที่ทำให้แอ่น” ทำให้คนจนจนและไม่หายจน เช่น

โครงสร้างทางตรรกะเกี่ยวกับคนจน

โครงสร้างทางแนวทางการพัฒนา

โครงสร้างทางกฎหมาย

โครงสร้างทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเงิน

โครงสร้างทางการศึกษา

โครงสร้างทางการสื่อสาร

โครงสร้างทางอำนาจรัฐ

และโครงสร้างทางการเอาเปรียบจากต่างชาติ”

ดังนั้นการมองปัญหาความยากจนที่ “ตัวคนจน” และมีเศรษฐกิจเพียงมุมมองเดียวจึงเป็นการมองปัญหาผ่านกระบวนทัศน์เก่า คือ นิยามความยากจนที่เงินหรือรายได้ แล้วไปวัดเส้นแบ่งความยากจน (Poverty Line) ซึ่งเป็นมองแบบแยกส่วน ทำให้เข้าใจผิดและก่อความยุ่งยากและไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างตรงเป้า

การพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง ผลักดันและส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับความจนและคนจนในสังคมไทย ด้วยฐานคิดแบบวิธีวิจัยที่ละเอียดอ่อนและเข้าถึง “ความเป็นมนุษย์” ของคนจนอย่างแท้จริง ดังนี้ และ ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543: 30-31) ให้ความเห็นเรื่ององค์ความรู้เกี่ยวกับความจนและคนจนในสังคมไทยว่า

“การที่คนจนในสังคมไทยเข้าถึงได้ยาก (ที่แท้จริงแล้วคนจนในสังคมอื่นๆก็เข้าถึงได้ยากเหมือนกัน) ก็เพราะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความยากจนและคนจนของเรามีน้อยมาก เกือบจะกล่าวได้ว่างานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความจนและคนจนแทบไม่มีผู้ใดทำเลย และไม่เป็นที่สนใจสนับสนุนของทุนวิจัยต่างๆอีกด้วย.....ในที่สุดก็ต้องย้อนกลับมาสู่ความรู้เกี่ยวกับความจนและคนจน ซึ่งเป็นความรู้ “สาขาที่ขาดแคลน” อย่างหนัก แต่ไม่ได้รับความสนใจสนับสนุนให้ได้ศึกษาเรียนรู้กันอย่างจริงจัง ในขณะที่สังคมไทยมีความยากจนอยู่อย่างกว้างขวาง...”

การศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาทางสังคมครั้งนี้ ทำให้ยืนยันได้ว่า สถานการณ์ปัญหาของคนจนมีความซับซ้อน แตกต่างและหลากหลายมากมาย จนไม่สามารถที่จะใช้ความรู้และข้อสรุปชุดเดียวไปตัดสินและกำหนดนโยบาย

เกี่ยวกับ “คนจนและความยากจน” ของคนทุกกลุ่มได้ กรณีตัวอย่างของคนทำงานให้บริการทางเพศ ที่ศึกษาจาก 7 กลุ่ม กรณี พบว่ามีรายละเอียดของความทุกข์ยาก เหตุที่มาแห่งปัญหาและความ ต้องการการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันมาก จนไม่สามารถจะใช้แนวทางหรือนโยบายเดียวมาเป็น ข้อสรุปสุดท้าย เช่นกลุ่มคนทำงานให้บริการในบาร์ญี่ปุ่น อะโกโคโนบิ ชายขายบริการหรือสาวคา ราโอเกะ ต้องการให้สถานบริการที่เธอและเขาสังกัดอยู่ มีการปรับค่าตอบแทน รายได้พิเศษ และงด การตัดเงินลงโทษที่ไม่เป็นธรรมลง ต้องการการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม แต่หากไม่มีผู้ใด ประสงค์จะเข้าสู่ระบบการคุ้มครองแรงงานด้วยการจดทะเบียนโสเภณี เพราะต่างเกรงว่าจะนำไปสู่ การประจานซ้ำซ้อน ถ้าการจดทะเบียนดังกล่าวจะต้องทำให้เธอและเขาต้องเปิดเผยตนเอง ในขณะที่ ที่สังคมหรือแม้แต่ครอบครัวยังไม่สามารถยอมรับได้ ลึกไปกว่านั้นเธอและเขาไม่ต้องการให้ หน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในชีวิตและการงานด้วยซ้ำ ขณะที่หญิงทำงานให้บริการทางเพศ หน้าสถานีรถไฟในชุมชนแห่งหนึ่ง เป็นกลุ่มคนทำงานไร้สังกัด ไม่มีนายจ้างหรือสถานบริการดูแล คุ้มครอง พวกเขาต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐในการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพ สาธารณสุข หลายคนพยายามผันเปลี่ยนตนเองไปฝึกอาชีพกับหน่วยงานรัฐ แต่ก็ไม่สามารถจะนำเอา ความรู้ใหม่นั้นประกอบอาชีพได้ เพราะขาดแคลนเงินทุน ขาดพื้นที่ทำการค้าขาย และเมื่อคนใน ชุมชนรับรู้ภูมิหลังเกี่ยวกับตัวเธอก็ถูกปฏิเสธและเบียดขับออกจากชุมชน พวกเขาต้องการให้รัฐ ดูแลให้ความช่วยเหลือแบบต่อเนื่อง และรวมไปถึงการช่วยเหลือทุนการศึกษาให้แก่ลูกๆของเธอ ด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะต้องการความคุ้มครองจากรัฐในด้านที่กล่าวมาแล้ว เธอก็ไม่ประสงค์จะ ได้รับความคุ้มครองด้วยการจดทะเบียนหญิงบริการ ด้วยเหตุผลว่างานบริการนี้เป็นงานชั่วคราวที่ เธอจะต้องถอนตัวจากงานนี้ไปในอนาคต ดังนั้นจึงไม่ประสงค์จะเปิดเผยและผูกพันตนเองกับการ จดทะเบียนผู้ค้าประเวณีดังกล่าว

ไม่เพียงแต่ความต้องการต่อภาครัฐที่มีความแตกต่างกัน ในกลุ่มคนทำงาน ให้บริการทางเพศกลุ่มเดียวกัน พวกเขาเองก็มีความแตกต่างหลากหลายในอีกหลายมิติ เช่นมิติ ทางภูมิหลังที่มีความแตกต่างกันในด้านแนวคิด ความเชื่อ บทบาทและสถานภาพในการยังชีวิต มิติ ทางสังคมวัฒนธรรมมิติเรื่องเพศ ค่านิยมที่ยึดมั่นความเชื่อแบบชายเป็นใหญ่ และฐานะะคิดเชิง ศีลธรรม ฯลฯ ดังนั้นการเข้าถึง “ความจริงของความรู้” เกี่ยวกับความจนและคนจน จึงเป็นนโยบาย เร่งด่วนในการรื้อถอด รื้อปรับแนวคิดและความรู้พื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวกับความจน อีกทั้งยังเป็ นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ฐานคิดใหม่ ที่มีได้พึ่งคนจนเพียงมิติเดียวที่แยกส่วน หากแต่มองเห็น ศักยภาพและความเป็นมนุษย์ในตัวตนของเขาที่แตกต่างกัน หลากหลาย การเข้าถึง “พลังชีวิต” ของคน จนจะส่งผลให้การกำหนดนโยบาย การวางแผนจากส่วนกลางมิได้เป็นนโยบายสำเร็จรูปแบบ

แนวคิดอีกต่อไป แต่จะนำไปสู่การทำงานกับคนจนบนความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมที่เป็นธรรม และเท่าเทียมในที่สุด

(2) การส่งเสริมและผลักดันให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ขยายพื้นที่ทางสังคม อันเป็นการเพิ่ม “พลังชีวิต” แห่งตัวตน และสามารถพึ่งตนเองในการแก้ปัญหาได้มากขึ้นในระยะยาว

การส่งเสริมและขยายโอกาสการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน และการตัดสินใจ เพื่อจัดการปัญหาของกลุ่มตน

(2.1) สถานการณ์ปัญหาหลักของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหลายกลุ่ม เช่นกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์กลุ่มคนทำงานให้บริการทางเพศ กลุ่มชาติพันธุ์และผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับ ฯลฯ เผชิญปัญหาทางค่านิยมและวัฒนธรรมที่ซับซ้อน เช่น อคติทางสังคมและการถูกประทับตรา อันส่งผลให้เกิดพฤติกรรมกีดกันทางสังคม หรือการถูกกระทำให้นับเป็นวัตถุ เป็นสินค้าเพื่อการบริโภคหรือเป็นกลุ่มคนอื่นที่มีความแตกต่างจากคนทั่วไป สถานการณ์เช่นนี้ทำลายพลังศักยภาพและส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้ปลีกตัวออกจากสังคม อยู่อย่างไร้พลังอำนาจ โดดเดี่ยวออกจากชุมชนและอาจนำไปสู่การเป็นกลุ่มปัญหาอื่นๆของชุมชนในที่สุด

การส่งเสริมการขยายโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการร่วมกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนนั้น จึงเป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคม เปิดพื้นที่แห่งตัวตนของพวกเขาให้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจทั้งในงานของชุมชนและในปัญหาของพวกเขาเอง การได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมระดับต่างๆ จะสร้างความรู้สึกภาคภูมิใจและส่งเสริมความคิดเชิงคุณค่าให้กับตนเองเป็นฐานการสร้างตระหนักรู้ในเรื่องพลังชีวิตและความเป็นมนุษย์ของตนเอง นำไปสู่การสร้างศักยภาพในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

(2.2) แนวทางการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและขยายโอกาส การปิดพื้นที่ทางสังคมแห่งตัวตนของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่

- การเปิดโอกาสให้พวกเขามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนมอบหมายงานตั้งแต่องค์กรพื้นฐานทั่วไป การร่วมใช้แรงงานบางด้านของชุมชน การร่วมจัดดอกไม้ในงานวัด หรืองานทำบุญในชุมชน การร่วมเล่นกีฬาของกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ จนถึงงานที่ต้องการความสามารถและทักษะเฉพาะตนบางด้าน

- การพัฒนาความรู้ ทักษะ เทคนิคใหม่ๆ ในการทำงานอาชีพที่เป็นทางเลือกและช่องทางให้เกิดการค้นหาศักยภาพและความชอบในงานอื่นๆ อันเป็นโอกาสในการเลือกงานอาชีพใหม่ๆ ที่ทำให้ตนเองรู้สึกมีคุณค่ามากขึ้น ปัจจุบันการดำเนินงานในโครงการของรัฐและชุมชนบางด้าน เช่น หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จะเป็นช่องทางที่ดีประการหนึ่งในการฝึกทักษะฝีมือและร่วมกันค้นหางานอาชีพใหม่ๆ และนำตนเองเข้าสู่ชีวิตรวมหมู่ของชุมชน โอกาสและการ

เข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวจะส่งผลให้คนจนถูกมองข้าม หรือถูกประเมินว่าเป็นคนไร้ความสามารถ จะมีเวทีในการแสดงศักยภาพแห่งตนเอง ทั้งนี้หน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตมนุษย์ในหน่วยงานต่างๆ ควรมีการวางแผนดำเนินงานในเชิงบูรณาการต่อการพัฒนา ศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายนี้อย่างจริงจังและเอาใจใส่

(3) การส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่ผู้ที่ยากลำบากที่สุดในชุมชน โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนค้นหาคุณค่าและศักยภาพของชุมชน เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าถึงแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ

(3.1) ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถค้นหาศักยภาพดั้งเดิมด้วยการฟื้นฟูขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญา หลักศาสนา วิถีชีวิตเดิมที่เป็นฐานความเชื่อและแบบแผนในการปฏิบัติ อันนำไปสู่กระบวนการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองที่ชุมชนมีอยู่แล้ว ฟื้นฟูคุณค่าขึ้นมา ทบทวนใหม่ เช่น การให้ “ทานทอด” ตามหลักศาสนาพุทธ หรือการให้ “ซากาด” และ ชารีกัตมาติ ที่กำหนดให้มีการดูแลช่วยเหลือผู้ยากไร้ในชุมชนเป็นข้อกำหนดตามหลักศาสนาอิสลาม หรือเรื่องเกี่ยวกับการสงเคราะห์เด็กเล็กในโรงเรียนตาดีกา รวมทั้งการสงเคราะห์ด้านการศึกษาในโรงเรียน “ปอเนาะ” หรือ ข้อกำหนดให้หญิงหม้ายเป็นภาระร่วมกันของชุมชนปกากะญอ ที่ทุกคนในชุมชนต้องรับเป็นภาระช่วยเหลือเลี้ยงดู (คู่มือสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม(SIF) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม,2545:10)

(3.2) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดเกณฑ์กลั่นกรองผู้ประสบปัญหาที่ควรได้รับผลประโยชน์จากชุมชนโดยผ่านเวทีชาวบ้าน ประชาคมมากกว่าการผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานของภาครัฐเป็นหลัก ทั้งนี้ควรมีการสนับสนุนให้ชุมชนร่วมกันคิดเกณฑ์ตัวชี้วัดของกลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหาและควรได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วน เรียงตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการดูแลกันและกันที่เป็นมาตรฐานก่อนที่จะช่วยเหลือของรัฐจะมาถึง การส่งเสริมให้ภาคชุมชนดูแลสวัสดิการเร่งด่วนให้แก่คนในชุมชนเองเป็นพื้นฐานของการสร้าง “จิตสำนึกสวัสดิการ” (Welfare Minded) ให้เกิดขึ้นเป็นฐานความเกื้อกูลหลักในชุมชน

(3.3) ส่งเสริมให้มีกองทุนสวัสดิการในชุมชน เพื่อเป็นทุนต้นทางสำหรับชุมชน จะได้มีกำลังและปัจจัยในการช่วยเหลือกันและกันเอง โดยอาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเงินทุนเบื้องต้น เป็นทุนสวัสดิการเบื้องต้นในชุมชนโดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมการหลายส่วนปัจจัยมาเป็นผู้ดำเนินการ จัดสรร พิจารณา ผ่านการทำงานอย่างมีส่วนร่วม และโปร่งใส

(3.4) ผลักดันให้ประชาชนกลุ่มผู้ทุกข์ยากต่างๆ ที่มีความสามารถและศักยภาพได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเงินทุนส่วนนี้ตามความเหมาะสม เช่น กลุ่มหญิงหม้าย กลุ่ม

ผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายตรงได้เรียนรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของตนเอง และเป็นการเพาะปลูก “ความภาคภูมิใจ” ที่จะทำให้พวกเขามีความภาคภูมิใจและฟื้นฟูพลังในการจัดการปัญหาด้วยตนเองได้ตามศักยภาพที่มี