

## ส่วนที่ 5 ผลการศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาและเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสังคมและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ

หลังจากดำเนินการทบทวนนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมไทย ทำให้ทราบถึงแนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมไทยปัจจุบัน เพื่อมุ่งไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทย

ดังนั้น จึงต้องดำเนินการศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาและเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสังคมและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสามารถสรุปจากการวิเคราะห์มีรายละเอียด ดังนี้

### 1. การทบทวนองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาและเครื่องมือภายในประเทศ

#### 1.1 หลักเศรษฐกิจพอเพียง

##### 1) ที่มาของหลักเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่ชี้แนะทางการดำรงชีวิตที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระราชดำรัสแก่ชาวไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา และกล่าวถึงอย่างชัดเจนในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์ และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และได้รื้อนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน

##### 2) การดำเนินงานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้นำมาปรับประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตที่ประกอบด้วย "3 ห่วง 2 เงื่อนไข" ประกอบด้วย "พอประมาณ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกัน" บนเงื่อนไข "ความรู้" และ "คุณธรรม" ซึ่งการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับใช้ในชีวิตประจำวัน มีดังนี้

ระดับครอบครัว เป็นการปลูกฝังนิสัยประหยัด สร้างนิสัยรักการออมและมีทักษะในการจัดการทางการเงินได้เป็นอย่างดี โดยเริ่มจากครอบครัวจะต้องมีการจัดทำบัญชีครัวเรือนเพื่อทราบสถานะการใช้จ่ายในครอบครัวว่าอะไรคือสิ่งจำเป็น อะไรคือสิ่งฟุ่มเฟือย และภาวะหนี้สินของครอบครัว เพื่อประมาณการ ใช้จ่ายในครอบครัว และลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง เพื่อให้เกิดการออมเงินในภาคครัวเรือน

ระดับชุมชน/องค์กร เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของคนในชุมชนอันมีที่มาจากการใช้จ่ายเกินตัว ใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์และไม่ทำให้เกิดรายได้ ดังนั้นคนในชุมชนต้องมาเรียนรู้ร่วมกันโดยเริ่มจากการสำรวจฐานะการเงินของตนเองและครอบครัวด้วยการทำบัญชีรายรับรายจ่ายหรือบัญชีครัวเรือน เพื่อจะรู้ว่าอะไรเป็นรายจ่ายที่จำเป็นและอะไรเป็นรายจ่ายที่ไม่จำเป็น จากนั้น

ระดับประเทศ เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ในประเทศ เช่น บริษัทขนาดใหญ่ ธนาคาร สถาบันวิจัย เป็นต้น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการสืบทอดภูมิปัญญา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เทคโนโลยี และบทเรียนจากการพัฒนาหรือร่วมมือกันพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

### 3) ความสำเร็จของการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ พบว่า บุคคลมีชีวิต สมดุล ครอบครัวสมดุล ชุมชนสมดุล ประเทศชาติสมดุล พร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และรุนแรงในทุกด้านได้เป็นอย่างดี การจัดการปัญหาความยากจนและลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของคนจน เป็นพื้นฐานของการสร้างพลังอำนาจและพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ ยกกระดับความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจด้วยการสร้างข้อปฏิบัติในการทำธุรกิจที่เน้นผลกำไรระยะยาว ในบริบทที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ และประเทศได้อย่างเหมาะสมและสามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อสถานการณ์ความเสี่ยงที่เข้ามากระทบโดยฉับพลัน

### 4) ปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

ปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย ปัจจัยด้านผู้นำชุมชน ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และปัจจัยด้านการนำองค์ความรู้ไปสู่การปฏิบัติ

#### 1.2 แผนชุมชน

##### 1) ที่มาการจัดทำแผนชุมชน

แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ประมาณปี พ.ศ. 2542 ซึ่งในช่วงแรกเกิดจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการพัฒนาเกษตรกรรม เป้าหมายที่สำคัญ คือ การกระตุ้นให้เกษตรกรมีการจัดทำแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง ในช่วงนั้นได้รับความร่วมมือจากมูลนิธิหมู่บ้านและเครือข่ายภูมิปัญญาไทจัดทำแผนแม่บทชุมชนเพื่อการพัฒนาชีวิตและพัฒนาโดยสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ชุมชนไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัด

แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเริ่มมีการขยายแนวคิดและรูปธรรมอย่างกว้างขวาง ในช่วงปี พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ใช้รูปแบบของชุมชนไม่เรียงเป็นต้นแบบในการดำเนินการเพราะมีการจัดแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน ในช่วงปี พ.ศ. 2546 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้มีแนวทางในการหนุนเสริมและขยายผลแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองสู่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งได้มีการหารือและร่วมกันกำหนดแนวทาง การพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสังคมเพื่อลดความยากจน

## 2) การดำเนินการจัดทำแผนชุมชน

แนวทางการดำเนินการจัดทำแผนชุมชนและกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ ก็คือ แกนนำ และเครือข่ายต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาชุมชนโดยชุมชนเพื่อชุมชนเอง โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งแผนชุมชนจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนบนพื้นฐานข้อมูลของชุมชนที่นำมาใช้เป็นฐานในการทบทวนปรับปรุงแผนชุมชน (กรณีที่ชุมชนมีแผนเดิมอยู่แล้ว) หรือนำมาจัดทำเป็นแผนชุมชน (กรณีที่ชุมชนยัง ไม่มีแผน) โดยกำหนดเป็นแผนงาน/กิจกรรมพัฒนา ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพาจากหน่วยงานภายนอก เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชุมชน คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนได้ ซึ่งกิจกรรมพัฒนาตามแผนชุมชนอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ชุมชนทำได้เองทันทีด้วยความสามารถและศักยภาพของชุมชน หรือ อาจเสนอขอความร่วมมือจากหน่วยงานสนับสนุนภายนอกในการดำเนินการร่วมกัน หรือ อาจให้เป็นของหน่วยงานภายนอกชุมชนเป็นผู้ดำเนินการในแผนงาน/กิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของชุมชน รวมทั้งให้เกิดการบูรณาการ แผนชุมชนเป็นแผนชุมชนบูรณาการระดับตำบลที่เสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แผนพัฒนาท้องถิ่น) เสนอต่ออำเภอ (แผนพัฒนาอำเภอ) เสนอต่อจังหวัด (แผนจังหวัด) ตลอดจนหน่วยงานภาคีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การใช้งบประมาณของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด รวมทั้งสามารถนำไปใช้ในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่น จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 3) ความสำเร็จของการดำเนินการจัดทำแผนชุมชน

ในความสำเร็จของการจัดทำแผนชุมชน ก็คือ การที่ชุมชนมีแผนการพัฒนาชุมชนของตนเองและสามารถใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเชื่อมโยงบูรณาการแผนชุมชนไปสู่หน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับจังหวัดเพื่อการแก้ไขปัญหาสังคมตั้งแต่ในระดับพื้นที่ไปจนถึงระดับจังหวัดและประเทศต่อไป

#### 4) ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการจัดทำแผนชุมชน

ในการดำเนินการจัดทำแผนชุมชนจะประสบความสำเร็จหรือสามารถบรรลุเป้าหมายได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อหนุนเสริมการดำเนินการจัดทำแผนชุมชน กล่าวคือ 1) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการร่วมกันคิด วิเคราะห์ชุมชน และกำหนดแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาชุมชน รวมทั้งการ ลงมือดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกัน 2) กระบวนการเรียนรู้จะช่วยเสริมสร้างให้คนในชุมชนได้รู้จักตัวตนของตนเองและชุมชนของตนเองอีกทั้งยังเป็นการช่วยเสริมสร้างพลังความสามัคคีทำให้ชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาชุมชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ 3) การมีระบบบริหารจัดการที่ดีจะช่วยทำให้เกิดการขับเคลื่อนแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

### 1.3 การจัดการทรัพยากรที่ดิน

#### 1) ที่มาการจัดการทรัพยากรที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 นับได้ว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนภายหลังกำหนดเขตการใช้ประโยชน์มากที่สุด แต่โดยที่พื้นที่เขตการใช้ที่ดินแบบมีปัญหานั้น ที่ดินทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้นการดำเนินจึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาใช้ได้ทั้งหมดอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอยู่ ซึ่งต้องให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเมื่อการจัดรูปที่ดินดำเนินการแล้วควรกำหนดให้ประชาชนได้รับเพียงสิทธิทำกินในที่ดินในจำนวนพื้นที่ ที่เหมาะสมกับความสามารถในการทำกินและไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอน เว้นแต่การตกทอดทางมรดกเท่านั้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดโฉนดชุมชนเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนซึ่งชุมชนมี

## 2) การดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ที่ผ่านมาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการออกโฉนดชุมชนมีเป้าหมายเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งที่ดินทำกินสามารถ ลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มรายได้แก่ประชาชน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการออกโฉนดชุมชน แม้จะมีเป้าหมายที่เหมือนกันแต่มีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน คือ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินงานโดยการจัดซื้อที่ดินอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน แต่การออกโฉนดชุมชนจะเป็นการอนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการและรวมกลุ่มกันเพื่อขอใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ

## 3) ความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ผลสำเร็จที่ได้จากการดำเนินงานเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้แก่เกษตรกรตามการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมา พบว่า เกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ และสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปค้าประกันเงินกู้หรือจำนองได้ ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีหรือคุณภาพชีวิตดีขึ้น ส่วนการออกโฉนดชุมชนที่ผ่านมา พบว่า รัฐได้จัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรให้กับเกษตรกร โดยมีเงื่อนไขบังคับ ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกันของชุมชนที่มีการรวมตัวกันขึ้น โดยมีการควบคุมดูแลกันเองภายในชุมชนและมีการกำหนดหน้าที่ในการที่ชุมชนต้องช่วยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น และควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนสิทธิการถือครองแก่ผู้อื่นแต่สามารถเป็นมรดกตกทอดกับทายาทได้ซึ่งสามารถจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้มีฐานะยากจนได้ใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ และมีรายได้

## 4) ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมแรงใจ บูรณาการจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้แก่ชุมชน เกษตรกร หรือประชาชนผู้รับผลประโยชน์ และความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับการดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้กับชุมชน เกษตรกร หรือประชาชนผู้รับผลประโยชน์ เพื่อเป็นจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดความถูกต้องและมีความชัดเจน

### 1.4 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

#### 1) ที่มาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

ที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนแออัด ชุมชนผู้มีรายได้น้อย และชุมชนผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ไฟไหม้ ภัยพิบัติ ไล่ที่ น้ำท่วม หนี้สิน หลุดจ่านอง รวมทั้งชุมชนบุกรุกให้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงถาวรและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยได้มีการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มาจนถึงปัจจุบัน

## 2) การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการบ้านมั่นคงมีแนวทางการดำเนินงาน ที่สำคัญ ก็คือ การมุ่งเน้นให้สมาชิกในชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของโครงการ โดยชุมชนมีการรวมกลุ่มจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและบริหารจัดการโครงการและงบประมาณ และการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในด้านต่าง ๆ บนพื้นฐานความต้องการของคนในชุมชนร่วมกันตั้งแต่การสำรวจข้อมูล เลือกชุมชนนำร่อง เลือกวิธีปรับปรุงชุมชน จัดหาที่ดิน การออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย ออกแบบบ้าน ออกแบบชุมชน ก่อสร้าง เป็นต้น ไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐและภาคีพัฒนาต่าง ๆ ในรูปของ “คณะกรรมการเมือง” เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบครอบคลุมในแต่ละพื้นที่อย่างบูรณาการ โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างรอบด้านของชุมชนทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และการจัดระบบสวัสดิการของชุมชนให้คนจน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดระบบการดูแลคนจนที่จนที่สุด ผู้สูงอายุ เด็กที่ไม่มีผู้ดูแล คนเร่ร่อนโดยชุมชนเอง

## 3) ความสำเร็จของการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

ความสำเร็จของการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ที่ผ่านมา พบว่า ชุมชนผู้มีรายได้น้อยและชุมชนผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ มีความมั่นคงในทุกด้านทั้งด้านที่ดิน ที่อยู่อาศัย ด้านสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ด้านโครงสร้างทางสังคมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ด้านหลักประกัน ความมั่นคงในชีวิต มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ มีการจัดระบบสวัสดิการชุมชนให้กับ คนทุกกลุ่มในชุมชน นอกจากนี้โครงการบ้านมั่นคงยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนอีกด้วย

## 4) ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านมั่นคง พบว่ามีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ กล่าวคือ 1) การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนในทุกกิจกรรมการพัฒนาโดยชุมชนเพื่อชุมชน 2) ความร่วมมือ และ

## 1.5 การจัดระบบสวัสดิการชุมชน

### 1) ที่มาการจัดระบบสวัสดิการชุมชน

ระบบสวัสดิการของสังคมไทยในอดีตที่มีลักษณะเป็นชุมชนสวัสดิการ บ้าน และ วัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลเรื่องสวัสดิการครอบคลุมปัจจัยสี่ของชุมชน ต่อมารัฐบาลกลางมีบทบาทในการจัดสวัสดิการซึ่งช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาในการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการประกันสังคม ทำให้แรงงานในระบบสามารถได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต ภาคเอกชนได้มีบทบาทในการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ มากขึ้น

จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาชนชาวบ้าน แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทบทวนสรุปบทเรียนเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในสังคมไทยก็พบว่า ความเป็นเครือญาติ ทุนทางสังคมในด้านต่าง ๆ ในชุมชน สามารถช่วยรองรับการแก้ปัญหาจากภายนอกได้เป็นอย่างดี ทำให้มีการรวมตัวกันฟื้นฟูระบบคุณค่าทุนทางสังคมที่มีอยู่มาช่วยเหลือเกื้อกูลกันในลักษณะของการจัดสวัสดิการชุมชนจากฐานทุนด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ของชุมชน เช่น การจัดสวัสดิการจากฐานกลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงิน วิสาหกิจชุมชน กิจกรรมทางศาสนาการจัดการทรัพยากร เป็นต้น เมื่อได้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันในช่วงปี พ.ศ. 2547 ทำให้เกิดแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชน ที่มีการคิดค้นร่วมกันมากขึ้น นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลที่เน้นให้มีการสมทบงบประมาณจากสามฝ่าย คือ ทุนที่มาจาก การออมของสมาชิกในชุมชนทั้งในรูปแบบออมทรัพย์เดิม หรือสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท การสมทบจากรัฐ โดยผ่านช่องทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และการสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างกว้างขวางขึ้น

### 2) การดำเนินงานการจัดระบบสวัสดิการชุมชน

ในการดำเนินงานการจัดระบบสวัสดิการชุมชนผลที่เกิดขึ้นที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ 1) เป็นระบบสวัสดิการที่เกิดจากการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบโดยคนในชุมชน เน้นการสร้าง ความเข้มแข็ง ของระบบ สามารถตรวจสอบได้ โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก และสามารถดูแลคนในชุมชนได้ทุกเพศทุกวัย ทุกประเภทอย่างครบวงจรตั้งแต่เกิดจนตาย 2) ระบบ สวัสดิการชาวบ้านไม่ได้คิดเพียงการสร้าง “กองทุน” ที่จำเพาะเพียงตัวเงินเท่านั้น แต่ยังบูรณาการทุน ทุกประเภทที่มีอยู่ในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ทั้งทุนทรัพยากรและทุนทางสังคม เพื่อก่อให้เกิดระบบ สวัสดิการที่เข้มแข็ง เอื้อให้คนในชุมชนมีความมั่นคงและอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร 3) ระบบสวัสดิการ ชาวบ้านมีความจำเป็นที่จะต้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในทุกระดับทั้งระดับตำบลและระดับประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างระบบท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยมีกลไกระดับจังหวัดและระดับประเทศทำ หน้าที่เชื่อมโยงสนับสนุนอย่างสอดคล้องกัน 4) ระบบสวัสดิการชุมชนมีความหลากหลายในการบริหาร จัดการ โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เหตุผล ความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนมีเทคนิคและการเริ่มต้นที่ ไม่เหมือนกัน เช่น บางแห่งใช้ระบบการออมของสมาชิก บางแห่งแบ่ง เงินปันผลจากกลุ่มออมทรัพย์ เข้ามาสมทบ เป็นต้น และ 5) ระบบสวัสดิการชุมชน สามารถเชื่อมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้มาทำงานร่วมกันได้อย่างกว้างขวาง เช่น กองทุนระดับตำบลมีการประสานกับองค์การ บริหารส่วนตำบล ระดับจังหวัดมีการเชื่อมโยงกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของ จังหวัด และสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เป็นต้น ทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีความเข้าใจทิศทางของ ระบบสวัสดิการชุมชนได้ดียิ่งขึ้น

### 3) ความสำเร็จการดำเนินงานการจัดระบบสวัสดิการชุมชน

ความสำเร็จการดำเนินงานการจัดสวัสดิการชุมชน สิ่งที่สะท้อนความสำเร็จ พบว่า ระบบสวัสดิการชุมชนเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับคนในชุมชนมีความเป็นอยู่และคุณภาพ ชีวิตที่ดีสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งอยู่ในรูปของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ระบบ สวัสดิการชุมชนสร้างให้คนในชุมชนรู้จักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน “ให้อย่างมีคุณค่า รับ อย่างมีศักดิ์ศรี” การจัดสวัสดิการตั้งอยู่ บนพื้นฐานของการเคารพและอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับคน คน กับธรรมชาติ อย่างเห็นคุณค่าอยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วม ร่วมในทุกระดับ

### 4) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน

ในการดำเนินงานการจัดระบบสวัสดิการชุมชนมีปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จใน การจัดระบบสวัสดิการชุมชน กล่าวคือ 1) สมาชิกภายในชุมชนทุกคนควรมีความสามัคคี เสียสละ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ 2) การมีผู้นำที่เข้มแข็งและเสียสละในการพัฒนาชุมชนให้ มีความเข้มแข็ง และพึ่งพาตนเองได้ 3) การมีกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้สามารถสนับสนุน กิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนได้เป็นอย่างดี 4) การมีกองทุนสวัสดิการชุมชนที่สามารถช่วยเหลือคน

## 1.6 การพัฒนากองทุนภายในชุมชน

### 1) ที่มาการพัฒนากองทุนภายในชุมชน

การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลที่จะต้องทำทั้งในระดับชาติ หรือระดับมหภาค และในระดับชุมชน ครอบครัวและบุคคลหรือระดับจุลภาคจึงจะทำให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้และการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไปทั้งหมดคงทำได้ยาก เพราะแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นก็ยังมีคนยากจนอยู่ สิ่งที่รัฐต้องกระทำคือทำให้อัตราส่วนและจำนวนคนยากจนในประเทศลดลง ทำให้คนจนมีรายได้สูงกว่าเส้นยากจน (Poverty Line) มีรายได้เพียงพอกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนแนวหนึ่งที่รัฐบาลได้เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ คือ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ที่นำมาสู่การพัฒนากองทุนภายในชุมชน

### 2) การดำเนินงานการพัฒนากองทุนภายในชุมชน

การพัฒนากองทุนภายในชุมชนสำหรับประเทศนั้นมีเป้าหมายเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และลดรายจ่าย เป็นการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนสำหรับประชาชน เป็นแหล่งรับฝากเงินจากสมาชิก หรือจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เป็นแหล่งกักเก็บเงินให้กับประชาชนในชุมชน และเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของชุมชนให้เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันภายในชุมชนเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และส่งเสริมและกระตุ้นให้คนในชุมชนพัฒนาศักยภาพของตนเองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเองได้ ดังนั้นการพัฒนากองทุนชุมชนเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่ม/องค์กรของคนภายในชุมชนที่มีแนวคิด และวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนหรือช่วยเหลือสมาชิกของกองทุน ในการพัฒนากองทุนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยใช้การบริหารจัดการด้านเงินทุน วัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพย์สินที่เกิดจากการออมของคนในชุมชน หรืออาจเกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน ซึ่งทุนที่ใช้ในการดำเนินงานนั้น อาจเป็นไปในรูปของตัวเงิน

### 3) ความสำเร็จของการดำเนินการพัฒนากองทุนภายในชุมชน

ในความสำเร็จของการดำเนินการพัฒนากองทุนภายในชุมชนที่เกิดขึ้นนั้นต้องอาศัยการดำเนินงานความร่วมมือที่เกิดจากภายในชุมชนเป็นหลักที่สำคัญ โดยต้องเกิดจากการปฏิบัติที่มีความเชื่อมโยงกัน ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ชุมชนควรมีจิตสำนึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของกองทุนชุมชน 2) สมาชิกทุกคนในชุมชนมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติการ่วมกัน เพื่อยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน 3) มีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้เกิดการเรียนรู้ ร่วมคิด วางแผน ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน และรับผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส 4) มีคณะกรรมการในการบริหารกองทุนที่มีความรู้ ประสบการณ์ มีความเสียสละ และรับผิดชอบ 5) มีการประสานความร่วมมือในด้านการเรียนรู้ และดำเนินงานต่าง ๆ ในชุมชนร่วมกัน และ 6) มีความรัก สามัคคี เอื้ออาทรต่อกัน และช่วยเหลือเกื้อกูลแก่ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน

### 4) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการพัฒนากองทุนภายในชุมชน

ในการดำเนินการพัฒนากองทุนภายในชุมชนที่จะประสบความสำเร็จสามารถบรรลุเป้าหมายได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ 1) ทูทางสังคม 2) การพัฒนาที่มาจากภายนอกชุมชน 3) การนำ ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาบริหารจัดการ 4) เครือข่ายความร่วมมือภายในชุมชน และ 5) การจัดทำแผนชุมชน

## 2. การทบทวนองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาและเครื่องมือจากต่างประเทศ

### 2.1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดเรื่องสวัสดิการทางสังคมในอเมริกาเกิดจากความต้องการป้องกันการแพร่ขยายลัทธิ สังคมนิยม และเพื่อการแก้ปัญหาจากระบบการขยายภาคอุตสาหกรรมที่เสียสมดุล ก่อให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อต้องการเพิ่มกำลังซื้อ (effective demand) จึงได้มีรัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social security act 1935) เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาทางสังคม (Heilbroner, 1968) โดยใน ช่วงแรก ๆ เน้นไปที่สวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของประเทศ

ระบบโครงสร้างทางสังคมของสหรัฐอเมริกาในอดีตมุ่งช่วยเหลือครอบครัวที่ยากลำบากโดย มีแนวความคิดช่วยเหลือจากรัฐต้องได้มาด้วยการทำงานแลกเปลี่ยน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีโครงการช่วยเหลือผู้ยากจนเป็นจำนวนมากที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่เป็นไปเพื่อลดการพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐบาล เช่น โครงการช่วยเหลือระยะสั้นแก่ครอบครัวที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance to Needy Family : TANF) โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้น้อยแต่มีบุตรต้องเลี้ยงดู ซึ่งจุดเด่นของโครงการนี้คือ มีการกำหนดระยะเวลาของการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเกิดการเคยชินกับการพึ่งพารัฐโดยไม่จำเป็น (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553) สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ (Welfare State) เช่น โครงการด้านครอบครัวยากจนแล้ว รัฐบาลยังมีโครงการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานที่โดดเด่น เช่น โครงการด้านที่อยู่อาศัย (Public Housing) โดยรัฐจะจัดหาบ้านเช่าให้ผู้ยากไร้ และโครงการ Housing Choice Voucher ซึ่งเป็นการอุดหนุนเงินค่าเช่าให้แก่ผู้ยากไร้ด้วย การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับ ลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับคนจนบางกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้เรียกว่า โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือ Social Safety Net โดยการแปรรูปสวัสดิการต่างๆ ให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการ มาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาสเพื่อ ก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (ฌ็องส์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546: 22-24)

นอกจากนี้ ระบบความช่วยเหลือด้านสังคม (social assistance) ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แปรสภาพจากการช่วยเหลือครอบครัวที่มีภาระหรือความยากลำบากเป็นลักษณะที่ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือมีความรับผิดชอบต้องทำงานเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน โดยความช่วยเหลือที่ช่วยบรรเทาความยากจนนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะได้มาด้วยฐานะการเป็นพลเมืองของรัฐแต่กลับเป็นเสมือนหน้าที่ที่แต่ละบุคคลต้องช่วยเหลือตนเองโดยการแลกเปลี่ยนเงินช่วยเหลือกับการทำงาน (Gueron, 1990) จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดสวัสดิการสังคม โดยการออกกฎหมายและนโยบายที่ต้องการเชื่อมโยงการทำงานเพื่อแลกกับเงินช่วยเหลือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงจากระบบ welfare ไปสู่ workfare โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้สะท้อนบทเรียนด้าน workfare ไว้เป็นอย่างดี สำหรับการปรับเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือทางสังคม แก่คนยากจนโดยมีมาตรการจูงใจให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินช่วยเหลือที่ รัฐจัดให้ อีกทั้งมีการลงโทษด้วยการลดเงินช่วยเหลือสำหรับคนที่ไม่ต้องการทำงานแลกเปลี่ยน ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันในการดำเนินนโยบายโดยระบบสวัสดิการของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า โครงการที่ช่วยลดความยากจนทั้งสิ้น 6 โครงการดังนี้

1) โครงการให้เงินช่วยเหลือคืนจากภาษี (Earned Income Tax Credit - EITC) ซึ่งช่วยเหลือด้านรายได้แก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่มีบุตรต้องเลี้ยงดู

2) โครงการช่วยเหลือระยะสั้นแก่ครอบครัวที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance to Needy Family - TANF) เป็นเงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่มีบุตรต้องเลี้ยงดูโดยจำนวนเงินช่วยเหลือนี้ขึ้นอยู่กับขนาดครัวเรือน สถานที่อยู่อาศัย และรายได้ของครัวเรือนนั้น ๆ โดยต้องมีการทำงานเป็นการ แลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือดังกล่าว

3) โครงการแสตมป์อาหาร (Food Stamps)

4) โครงการช่วยเหลือทั่วไป (General Assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่คนที่ไม่เข้าข่ายได้รับเงินจาก TANF และเงินประกันรายได้ (Supplement Income Security - SSI)

5) โครงการเงินประกันรายได้ (SSI) เป็นเงินช่วยเหลือแก่คนสูงอายุ คนตาบอด และคนพิการ

6) โครงการช่วยเหลือด้านสุขภาพแก่คนจน (Medicaid)

นอกจากนี้ จะพบว่า โครงการทั้ง 6 โครงการข้างต้นมีลักษณะพิเศษที่แสดงให้เห็นถึงระบบความช่วยเหลือทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาในหลายประเด็นซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ไม่มีการตรวจสอบวัดรายได้ (means-test) จากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความช่วยเหลือทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) เนื่องจากผู้ที่ว่างงานมีสิทธิได้รับเงินประกันการว่างงานระยะหนึ่งซึ่งหากเงินนี้ไม่มากพอคนกลุ่มนี้อาจได้รับ Food Stamps หรือ TANF ด้วยก็ได้

2) ระบบความช่วยเหลือทางสังคมของสหรัฐอเมริกาเป็นการเกี่ยวโยงกันระหว่างรัฐบาล ระดับสหพันธรัฐ (Federal) มลรัฐ (State) และท้องถิ่น (Local) เช่น การช่วยเหลือทางด้าน Food Stamps, SSI และ EITC นั้น แม้ว่าเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศตามที่ Federal กำหนด แต่บางรัฐอาจเพิ่มการสนับสนุนด้าน SSI และ EITC อีกทั้งผู้ได้รับความช่วยเหลือด้าน Food Stamps อาจได้รับเงินสนับสนุนจาก Federal แต่ว่า State จะเป็นผู้คำนวณเงินช่วยเหลือ และคัดสรรบุคคลที่สมควรได้รับความช่วยเหลือแต่ละรัฐรับผิดชอบในการคัดสรรบุคคลที่สมควรได้รับเงินช่วยเหลือและคำนวณเงินที่จะให้แก่ผู้ได้รับความช่วยเหลือด้าน TANF

3) ลักษณะครัวเรือนมีบทบาทต่อเงินช่วยเหลือ โดย TANF จะช่วยเหลือครอบครัวที่มีบุตรสำหรับครอบครัวที่ไม่มีบุตรหรือคนโสดอายุน้อยที่อยู่คนเดียวมักจะไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านสังคมประเภทนี้

4) ความช่วยเหลือแก่คนยากจนประเภท TANF มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ

## 2.2 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นเจ้าตำรับของนโยบายสวัสดิการสังคม และระบบความมั่นคง ทางสังคมประเทศแรกที่จัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบและทันสมัย อีกทั้งยังเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีการประกันสังคมโดยเริ่มจากการประกันสุขภาพ ในปี ค.ศ.1883 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก

สวัสดิการสังคม (Social welfare) ที่ใช้กันอยู่ในเยอรมันมีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลังแรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ ชรา หรือช่วยเหลือคนสูญเสียโอกาส สูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพและมีโอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตได้ (Productivity labour force) ต่อไป รวมไปถึงการบริการการศึกษา การดูแลสุขภาพ และที่อยู่อาศัย จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1961 รัฐบาลเยอรมันตะวันตกได้ออกกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแห่งรัฐ (Federal Social Assistance Act) โดยกฎหมายกำหนดว่าผู้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐต้องทำงานแลกเปลี่ยนหากรัฐมีงานเสนอให้กฎหมายดังกล่าวช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐได้มากในช่วงที่ประเทศมีปัญหาด้านการว่างงานที่สูงซึ่งสวัสดิการด้านการทำงานในเยอรมันเรียกว่า “Help Towards Work: HTW” (Voges, et al., 2000) ซึ่งเป็นลักษณะการทำงานทั้งในส่วนงานที่มีสัญญาว่าจ้างและได้รับความคุ้มครองด้านการประกันสังคม และงานที่ไม่ได้ระบุสัญญาว่าจ้าง อีกทั้งไม่ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในเยอรมันนั้นได้ใช้คำว่า social welfare ก่อนคำว่า social security ซึ่งเพิ่งจะนำมาใช้ทีหลัง หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้มีรัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม ค.ศ. 1935 ซึ่งระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นจริงขึ้นมาได้นั้น เกิดจากรัฐบาลมีวิธีการจัดการรายได้และงบประมาณมาใช้ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยงบประมาณของรัฐที่ใช้เพื่อความมั่นคงทางสังคมเรียกว่า “งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม” (Social welfare budget)

หากศึกษาในด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นเฉพาะการช่วยเหลือคนจน คนยากไร้ คนขอทาน พบว่า อังกฤษได้ริเริ่มมาก่อน กล่าวคือ ช่วงประมาณ ค.ศ. 1598-1601 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติ Elizabethan Poor Law แต่ในประเทศเยอรมันเรียกนโยบายการแก้ไขปัญหาล่าช้าว่า นโยบายสวัสดิการสังคม (social welfare policy) ซึ่งปรากฏอยู่ใน Social Policy Laws of the Federal Republic หรือกฎหมายว่าด้วยนโยบายสวัสดิการสังคมแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันซึ่งครอบคลุมด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งรัฐบาลได้จัดงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรมนักเรียน นักศึกษาเพื่อให้เป็นกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และรวมถึงการศึกษา และการฝึกอบรมกำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ในสาขาการผลิตต่าง ๆ ด้วย

2) การส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งรัฐบาลได้ออกเป็นรัฐบัญญัติการส่งเสริมแรงงาน (Labour Promotion Act 1969) เพื่อประกันให้ทุกคนมีงานทำหรือรักษาภาวะการมีงานทำให้สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจัดการหางาน สร้างงาน ส่งเสริมธุรกิจที่เพิ่มการจ้างงาน

3) การคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงานเพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน คุ้มครองมิให้มีการกดขี่เด็กและสตรี คุ้มครองแรงงานที่ทำงานในครัวเรือน รวมถึงคุ้มครองอาชีพพิเศษบางอาชีพ เช่น หญิงบริการ เป็นต้น

4) การประกันสังคมซึ่งครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน

โครงการทั้ง 4 ด้านที่กล่าวมาข้างต้นนี้ รวมกันเรียกว่า โครงการ “ความมั่นคงทางสังคม (Social Security Scheme) นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมในเยอรมัน หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม มีดังนี้

1) บริการสังคม (Social Services) ได้แก่ บริการการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน เป็นต้น

2) สังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) เป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ซึ่งประเทศเยอรมันมีรัฐบัญญัติการสนับสนุนช่วยเหลือสังคม (Federal Social Support Act) ว่าด้วยข้อกำหนดด้านการช่วยเหลือบุคคลที่จำเป็นจะต้องช่วยเหลือ (Support for Needy)

3) ประกันสังคม (Social Insurance) เริ่มจากการประกันสุขภาพ เมื่อปี ค.ศ. 1883 และพัฒนามาตามลำดับ ขยายไปสู่การประกันด้านอื่น ๆ คือการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ การตาย และการว่างงาน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546: 1-6.)

ระบบสวัสดิการสังคมแบบ Workfare ในประเทศเยอรมันมีลักษณะพิเศษ 4 ประการดังนี้

1) เป็นระบบที่แบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ทั้งโครงการที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และจัดการโดยรัฐบาลกลาง

2) มีลักษณะเน้นไปทางการให้ความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งเป็นลักษณะการรักษาระดับรายได้ของผู้ว่างงานในระยะสั้น

3) มีการพึ่งพิงระบบประกันทางสังคมซึ่งไม่ได้เป็นระบบความช่วยเหลือที่ให้สิทธิกับการเป็นพลเมืองของประเทศ หากแต่เป็นเพราะการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของระบบที่จ่ายเงินสมทบเข้าระบบประกัน

4) มีความเชื่อมโยงกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในตลาดแรงงาน

สวัสดิการทางสังคมในประเทศเยอรมันขึ้นอยู่กับหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1) หลักการด้านการประกันสังคม (Social Security Principle) ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่สมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยตอบแทนด้วยเงินทดแทนการว่างงาน

2) หลักการรักษารายได้ (Maintenance Principle) ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทั่วไปโดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบ งบประมาณที่ใช้มาจากเงินภาษีโดยจะช่วยเหลือคนบางกลุ่มที่ทำประโยชน์ให้กับสังคม เช่น ทหารผ่านศึก หรือคนยากจนที่มีภาระบุตรพึ่งพิง เป็นต้น

3) หลักการด้านรัฐสวัสดิการ (Public Welfare Principle) ได้แก่ การช่วยเหลือทางสังคมโดยอาศัยภาษีท้องถิ่นที่มอบให้แก่คนจนให้รักษาระดับมาตรฐานการครองชีพ เป็นต้น

ระบบสวัสดิการทำงานแบบ Help Towards Work : HTW มีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนว่างงานให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานเนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านเงินทดแทนการว่างงานเพิ่มขึ้นสูง แม้มีการลดเงินทดแทนดังกล่าวลงหลายครั้ง ประเทศเยอรมันยังคงมีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายภาครัฐ อีกทั้งการปรับตัวทางเศรษฐกิจ ที่อาศัยแรงงานไร้ฝีมือน้อยลงได้ส่งผลให้การว่างงานสูงขึ้น ดังนั้น HTW จึงมีการให้การอบรมและฝึกทักษะแก่คนทำงานควบคู่ไปกับการหางานให้แก่คนเหล่านั้น รัฐบาลได้จัดงานสวัสดิการแบบ HTW ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) งานทั่วไปได้รับเงินอุดหนุนโดยรัฐให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างในการจ้างงานคนงานในระบบ HTW โดยงานกำหนดอายุการทำงาน โดยมากมักมีสัญญาว่าจ้าง 12 เดือน

2) งานช่วยเหลือสาธารณะ หน่วยงานท้องถิ่นอาจให้เงินสนับสนุนโครงการสร้างงาน โดยให้ค่าจ้างที่ต่ำโดยมากคนงานมักเป็นผู้ที่มีปัญหาในการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั่วไป เช่น ไร้ฝีมือ หรือมีปัญหาด้านทักษะการเขียนและอ่าน เป็นต้น ทั้งนี้คนงานจะได้ทั้งค่าจ้างและเงินช่วยเหลือทางสังคมควบคู่กัน

3) งานพิเศษที่จัดหาให้คนที่มีความยากลำบากในการทำงานมาก ๆ เช่น คนที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้เลยหรือมีปัญหาทางสุขภาพจิตเป็นเหตุให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น

ส่วนระบบสวัสดิการสำหรับคนทำงาน (Workfare) ของประเทศเยอรมัน มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งคือการทำที่หน่วยงานท้องถิ่นให้การศึกษาหรือการฝึกฝนทักษะแก่คนว่างงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการทำงาน การเพิ่มทักษะ หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) แก่คนว่างงานนับเป็นแนวทางที่จะทำให้คนกลุ่มนี้มีการปรับตัวและเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ง่ายขึ้น ในส่วนของคนที่ไม่เข้าร่วมโครงการจัดหางานจะถูกลงโทษ เช่น การลดเงินช่วยเหลือด้านสังคม เป็นต้น

### 2.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้ริเริ่มนโยบายสวัสดิการสังคมที่เน้นเฉพาะการช่วยเหลือคนจน คนยากไร้ คนขอทาน ช่วงประมาณปี ค.ศ. 1598-1601 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติ และประกาศใช้พระราชบัญญัติ Elizabethan Poor Law และต่อมาในปี ค.ศ. 1937 (ปี พ.ศ. 2480) ประเทศอังกฤษ

นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศอังกฤษก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่างแบบถัวหน้าไม่สมทบเงิน กับแบบสมทบเงิน (ตามแบบเยอรมัน) ในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 มีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นว่าแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมควรเป็นอย่างไร ในที่สุดสรุปว่า รัฐและประชาชนต้องร่วมกันรับผิดชอบสวัสดิการสังคม โดยรัฐช่วยจัดการให้มีสวัสดิการขั้นต่ำ อัตราเดียว ประชาชนร่วมกันลงขันแบบอัตราเดียว ถ้าใครต้องการมีกินมีใช้มากกว่าขั้นต่ำก็ต้องช่วยตัวเอง อย่างมาหวังเอาจากรัฐ แต่ถ้าเป็นคนจน รัฐก็ช่วยเหลือเพิ่มเติมแบบให้เปล่า ปรากฏว่า รัฐบาลซึ่งมาจากพรรคอนุรักษนิยมล้มลง ในที่สุดก็ประกาศว่าจะยังไม่ดำเนินการตามแนวทางนี้ซึ่งจากการสำรวจความเห็นของประชาชนพบว่า มีประชาชนร้อยละ 47 ไม่พอใจกับท่าทีล้มเหลวของรัฐบาลมาก จนกระทั่งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1945 พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งหมด 8 ฉบับ มีการให้สวัสดิการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และนำประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการตามแบบฉบับของอังกฤษ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553) ความเป็นรัฐสวัสดิการในยุคนี้จึงมีลักษณะสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right)

## 2.4 กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย

กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ได้แก่ กลุ่มประเทศสวีเดน นอร์เวย์ และฟินแลนด์ เป็นที่รู้จักกันในนามกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มีแนวคิดที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมบริการประชาชนในทุกกลุ่มคน ทุกชุมชนในทุกๆด้านทั้งด้านรายได้ การศึกษา สาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัย เสรีภาพ การกินดี อยู่ดี ฯลฯ ซึ่งระบบดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ที่ดีที่สุดกลุ่มหนึ่งซึ่งทำให้ประชาชนมีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีเสรีภาพสูงสุดซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน ศาสนา สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร ทำให้การกระจายทรัพยากรเป็นธรรม ทำให้การสลายความแตกต่างระหว่างชนชั้นอย่างสันติวิธี (AIC, 1981)

ความเป็นรัฐสวัสดิการจึงมีลักษณะสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) สวัสดิการทางสังคมควรเป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อไม่เป็นการขัดขวางพลังการผลิต และประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐไม่ต้องใช้เงินเพื่อสวัสดิการมาก โดยกลุ่มนี้เห็นว่า ความยากจนและความทุกข์ยากเป็นปัญหาของบุคคลที่เกิดขึ้นเพราะความล้มเหลวหรือความด้อยศักยภาพของคน ๆ นั้น ไม่ใช่ปัญหาของระบบหรือโครงสร้าง ระบบตลาด

การสร้างสวัสดิการของกลุ่มสแกนดิเนเวีย นับเป็นแนวทางในการคลายความแตกต่างทางชนชั้นอย่างสันติ ผ่านขบวนการเคลื่อนไหวแรงงานสหกรณ์ กลุ่มศาสนา และกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้สังคมมีการจัดสรรปันส่วนปัจจัยการผลิตและผลประโยชน์อื่น ๆ ทางสังคมอย่างยุติธรรมและเสมอภาค โดยการสถาปนารัฐสวัสดิการ (Welfare State) ขึ้นมาจัดการ แนวคิดเช่นนี้ในสวีเดนเรียกกันว่า “การปฏิบัติทางชนชั้นอย่างสันติ” ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการให้บริการสวัสดิการผู้สูงอายุ เอกชนก็ได้รับการชักจูงผลักดันให้มีส่วนรับผิดชอบในสวัสดิการผู้สูงอายุ การพัฒนาบุคลากร ผู้ให้บริการสวัสดิการผู้สูงอายุ (เพ็ญณี แนนธ, ม.ป.ป.)

หากจะพิจารณาถึงประเทศที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องสวัสดิการสังคมอย่างเด่นชัด กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียที่ตั้งอยู่ในยุโรปตอนเหนือถือได้ว่าเป็นความโดดเด่นมากในเรื่องความเป็น “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ซึ่งสาระสำคัญของความเป็นรัฐสวัสดิการโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย คือ การเน้นเรื่องการกระจายสิทธิและผลประโยชน์ที่รัฐพึงมีหน้าที่จะต้องจัดสรรให้แก่พลเมืองในประเทศอย่างทั่วถึง

## 2.5 ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนเริ่มต้นมีสวัสดิการสังคมประเภทช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1847 และปี ค.ศ. 1853 สวีเดนได้ออกกฎหมายบรรเทาความยากจน (Poor relief laws) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น ก้าวแรกที้นำไปสู่รัฐสวัสดิการในปัจจุบัน กระแสสังคมนิยมกับการเกิดพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1889 ทำให้ค่อยๆเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมประชาชนมากขึ้น (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553) รัฐบาลพรรคเสรีนิยมในสวีเดนจึงได้ออกกฎหมาย National Pension Act ในปี ค.ศ. 1913 เพื่อประกันผู้สูงอายุ และในปี

ในปี ค.ศ. 1930 มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมครั้งใหญ่ในประเทศสวีเดนได้มีการถกเถียงกันเป็นเวลานานถึง 10 ปี ว่าจะปฏิรูปไปเป็นแบบใดซึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันมี 2 เรื่องใหญ่ คือ 1) จะเป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้าไม่ว่าจนหรือรวยได้รับสวัสดิการเหมือนกัน หรือเป็นแบบให้เฉพาะคนจนโดยต้องพิสูจน์ว่าจนถึงจะได้ และ 2) รัฐจะหาเงินมาจากไหนเพื่อมาใช้จ่ายเรื่องสวัสดิการสังคม จะมาจากรายได้ภาษีอากร หรือมาจากการสมทบเงินของผู้ได้ประโยชน์ ในที่สุด ปี ค.ศ. 1945 ก็ได้มีการสำรวจประชามติจากประชาชนซึ่งพบว่า คนส่วนใหญ่ต้องการสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า และในปี ค.ศ. 1946 เป็นจุดเปลี่ยนของประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการแบบที่คนได้รับสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าอย่างดี เท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องสมทบเงินเพราะรัฐใช้รายได้จากภาษีอากรซึ่งเก็บในอัตราที่สูง พรรคสังคมนิยมได้ครองความเป็นรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 ถึง ค.ศ. 1976 โดยไม่มีพรรคอื่นมาขึ้นกลาง

รัฐสวัสดิการแห่งสวีเดนดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นที่รู้จักกันว่า “บ้านของประชาชน” (Peoples Home) ไม่เพียงแต่จะมีความเป็นพิเศษ แต่ยังเป็นระบบสวัสดิการที่แข็งแกร่งและเน้นการให้บริการมากที่สุดในโลก “บ้านของประชาชน” มีพื้นฐานมาจากปรัชญาที่ว่าผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความต้องการและกระจายโดยทั่วถึงแก่ประชากร

## 2.6 ประเทศปานามา

ประเทศปานามาได้ขึ้นชื่อว่า ไม่ทอดทิ้ง เร่งแก้ไขความยากจน (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงซันติอาโก, ม.ป.ป.) โดยปัญหาเกิดจากความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นปัญหาที่หลายประเทศในโลกต่างประสบชะตากรรมเดียวกัน โดยเฉพาะในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสวนทางกับการพัฒนาคนและสังคม ก่อให้เกิดปัญหาความรวยกระจุก จนกระจาย รัฐบาลปานามา ร่วมกับคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (ECLAC หรือ CEPAL) ได้ทำการสำรวจอัตราความยากจนในประเทศปานามา และพบว่า ความยากจนในประเทศลดลงจากร้อยละ 33.4 เมื่อปี พ.ศ. 2552 เหลือร้อยละ 29.8 เมื่อปี พ.ศ. 2553 หรือเท่ากับลดลงร้อยละ 3.6 การลดลงของอัตราความยากจนดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากความสำเร็จของการดำเนินโครงการของรัฐบาลปานามาเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจนภายในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 อาทิ โครงการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงวัย 70 ปีขึ้นไปที่ไม่ได้รับบำนาญประเภทอื่น จำนวน 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อเดือน โครงการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ยากจน

จากผลการศึกษาพบว่า ความยากจนในพื้นที่ชนบทในปานามาลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่กระจายตัวไปในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศอย่างทั่วถึง และเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 8.48 เมื่อเทียบกับเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 โดยระบุว่า อัตราการขยายตัวดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวด้านการลงทุน การทำเหมืองแร่ และค่าใช้จ่ายในการบริโภคในประเทศ

รัฐบาลปานามาระบุว่า ระหว่างเดือนมกราคม-กันยายน พ.ศ. 2554 เศรษฐกิจปานามาขยายตัวแล้วร้อยละ 9.13 เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2553 โดยภาคเศรษฐกิจที่มีพลวัตสูงที่สุด นับแต่ต้นปีที่ผ่านมา ได้แก่ การก่อสร้าง การขนส่ง ธุรกิจการคลังสินค้า การสื่อสาร การค้าปลีก โรงแรมและร้านอาหาร การขุดเจาะเหมืองแร่ บริการอสังหาริมทรัพย์และการบริการทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ภาคการประมงของประเทศกลับหดตัวลงทำให้การส่งออกสินค้าประมงของประเทศลดลงด้วย ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลปานามาคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของประเทศอาจจะขยายตัวได้ถึงร้อยละ 10 ขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2555 เศรษฐกิจปานามาจะขยายตัวร้อยละ 8.5

## 2.7 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียถือเป็นประเทศที่จัดสวัสดิการเพื่อผู้ยากจนอย่างตรงจุดที่สุดในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนของตนมาก ดังนั้นจึงจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ แต่ละโครงการที่กำหนดขึ้นมาจะมีการกำหนดเกณฑ์รายได้ที่คนจนแต่ละคนจะได้รับ ทำให้งบประมาณถูกนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง โดยระบบการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการจะเป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Service) ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า “Centrelink” ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงบริการประชาชน (Department of Human Services) งบประมาณร้อยละ 90 จะจ่ายผ่าน Centrelink ซึ่งโครงการความช่วยเหลือ จะครอบคลุมตั้งแต่เด็ก แรงงาน ผู้สูงอายุ คนยากจน และคนพิการ โดยรูปแบบการรับเงินจะเป็นโบนัส รายสัปดาห์ต่อเนื่อง 26 สัปดาห์ผ่านพ่อแม่ อีกทั้งพ่อแม่ยังได้รับสวัสดิการสำหรับการเลี้ยงตามสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือหากว่าเด็ก/เยาวชนอยู่ระหว่างการฝึกงานหรือหางานทำก็จะได้เงินค่าใช้จ่า (Youth Allowance) นอกจากนี้ หากอยู่ระหว่างการว่างงานต้องรายงานผลการสมัครงานทุก 2 สัปดาห์ จึงจะมีงบประมาณสนับสนุนช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุก็จะมีเงินกองทุนผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 65 ปีขึ้นไป สำหรับผู้ชาย และผู้หญิงเมื่ออายุ 63 ปี 6 เดือน หากเงินบำนาญที่ได้รับประมาณ 25% ของรายได้เฉลี่ยก่อนเกษียณ ส่วนคนพิการทั้งผู้พิการและผู้ดูแลก็

ประเทศออสเตรเลียยังจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย โดยการสนับสนุนด้านค่าเช่าบ้านของเอกชนได้โดยไม่ต้องรอกองเคหะสงเคราะห์ของรัฐค่าเช่าส่วนหนึ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการสังคมแนวทางนี้อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่ประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีการจ่ายเงินอุดหนุนครอบครัว สร้างครอบครัวให้เข้มแข็งและสร้างกำลังคนของประเทศในอนาคตที่มีประสิทธิภาพ สร้างครอบครัวให้เข้มแข็งและสร้างกำลังคนของประเทศในอนาคตที่มีประสิทธิภาพ

## 2.8 ประเทศบังคลาเทศ

ธนาคารเพื่อคนจน (Banking for the Poor) เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยศาสตราจารย์ มูฮัมหมัด ยูนุส ซึ่งเรียนจบทางด้านเศรษฐศาสตร์จากประเทศสหรัฐอเมริกา และทำงานเป็นอาจารย์สอนวิชาด้านเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งของบังกลาเทศได้มีความเชื่อที่ว่า ทฤษฎีด้านวิชาการที่ได้ร่ำเรียนมานั้นไม่สามารถจะแก้ปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในสังคมบังคลาเทศได้อย่างแท้จริง ความยากจน ที่มีในสังคมหรือคนจนที่เกิดขึ้นในระบบนั้น ไม่ใช่เกิดจากชาติกำเนิด เพราะเชื่อเสมอว่ามนุษย์ทุกคนไม่มีใครเกิดมาจน แต่ด้วยระบบทางสังคมที่ซับซ้อนต่างหากที่จะเป็นตัวกำหนดให้คนเป็นคนจน ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ศาสตราจารย์มูฮัมหมัด ยูนุส สร้างนวัตกรรมทางการเงินแนวใหม่ในรูปแบบของกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) เพื่อช่วยเหลือคนยากจน โดยได้ก่อตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ที่แปลว่า ธนาคารหมู่บ้านนั่นเอง แต่สิ่งที่ทำให้ธนาคารเพื่อคนจน (Banking for the Poor) เป็นที่รู้จักไปทั่วโลก ก็เพราะศาสตราจารย์ มูฮัมหมัด ยูนุส และธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ที่เขาและทีมงานเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นได้รับรางวัลโนเบลในสาขาสันติภาพ เมื่อปี พ.ศ. 2549 หลังจากนั้นระบบการบริหารจัดการของธนาคารก็ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในหลายๆประเทศทั่วโลก และยังประสบผลสำเร็จในเรื่องของการ ลดความยากจนในประเทศบังคลาเทศอีกด้วย

ศาสตราจารย์มูฮัมหมัด ยูนุส ประสบความสำเร็จทำให้ชาวบังคลาเทศซึ่งได้ชื่อว่า

หลักการสำคัญของธนาคารกรามีนคือ การเคารพศักยภาพของคน จากสมมติฐานความเชื่อว่า คนทุกคนมีความสามารถถึตัวเองให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ถ้าได้รับโอกาส ศาสตราจารย์มูฮัมหมัด ยูนุส ค้นพบแนวความคิดง่าย ๆ แต่ยิ่งใหญ่เกี่ยวกับการ "ปฏิวัติ" ว่า คนยากจนก็เป็นผู้ที่มีความเชื่อถึได้พอ ๆ กับคนร่ำรวย เพียงแต่ต้องรื้อระบบหลักประกันความเสี่ยงแบบเดิมๆทิ้งไปและนำ "อานุภาพแห่งความไว้วางใจ" เข้ามาแทนที่ ศาสตราจารย์มูฮัมหมัด ยูนุส เชื่อว่า ความ

จุดเด่นของธนาคารเพื่อคนจนคือ การเป็นธนาคารที่เป็นเจ้าของโดยคนจนที่คนจน

นอกจากนี้ เมื่อผู้กู้ได้เงินจากธนาคารไปแล้ว ธนาคารจะมีหลักการหรือแนวปฏิบัติที่

- 1) ต้องอยู่ในระเบียบวินัย กล่าวหาญ ทำงานหนักและสามัคคี
- 2) ต้องนำความมั่งคั่งมาสู่ครอบครัว
- 3) ต้องไม่ยอมอาศัยบ้านที่ผู้พัง ต้องซ่อมแซมบ้านให้น่าอยู่
- 4) ต้องปลูกผักไว้ในบ้าน
- 5) ต้องปลูกพืชตามฤดูกาล
- 6) ต้องจำกัดปริมาณสมาชิกในครอบครัวให้เล็ก
- 7) ต้องให้การศึกษากับลูกหลาน
- 8) ต้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด
- 9) ต้องใช้ส้วมหลุม
- 10) ต้องดื่มน้ำก่อนดื่ม
- 11) ไม่ให้ลูกแต่งงานตั้งแต่ยังเล็ก
- 12) ต้องยินดีให้ความช่วยเหลือกับผู้อื่นเสมอ
- 13) ต้องช่วยกันรักษากฎระเบียบ
- 14) ต้องให้ความร่วมมือกับสังคม
- 15) เมื่อมีเงินมากต้องลงทุนมากขึ้น

16) ต้องไม่ลงโทษคนอื่นโดยไม่ยุติธรรม

หลักการหรือแนวปฏิบัติทั้ง 16 ข้อนี้ ส่วนมากจะเน้นไปที่เป็นเรื่องทางสังคม เรื่อง

นักวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์ทั่วโลกได้มีการสรุปถึงปัจจัยความสำเร็จของธนาคาร

1) ความยั่งยืน (Sustainable) ความยั่งยืน หมายถึง การเป็นสถาบันรับฝากเงินที่

2) ครอบคลุม (Outreach) สามารถเข้าถึงคนจนในประเทศได้อย่างทั่วถึง

3) การมีอิสระ (Independence) ธนาคารควรมีอิสระในการกำหนดนโยบาย

แนวคิดที่น่าสนใจของธนาคารเพื่อคนจนในบังคลาเทศ และยังเป็นแนวปฏิบัติที่