

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ งานรับใช้ เนื่องจากรายได้ที่ตกต่ำของครอบครัว ผู้หญิงจำนวนหนึ่งต้องถูกผลักเข้าไปใน "อุตสาหกรรมค้าบริการ" บางครั้งในต่างประเทศ ปี 1998 ในหน้าหนังสือพิมพ์ ผู้อ่านจะเห็นข่าวข้าราชการ พนักงานบริษัทหญิงที่ถูกเลิกจ้าง หรือสามี/สมาชิกในครอบครัวถูกเลิกจ้างเข้าไปทำงานในสถานบริการเพื่อหารายได้เพิ่มเติม ภาพเช่นนี้มีให้เห็นไม่บ่อยนักก่อนหน้านี้

สำหรับแรงงานเด็กและแรงงานอพยพ ซึ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยเหตุผลของผู้ประกอบการในการลดต้นทุนก็ประสบปัญหาเช่นกัน แม้ตัวเลขจากการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงว่า จำนวนแรงงานเด็กหรือประชากรวัยเด็กที่ไม่ได้เรียนในโรงเรียนและต้องทำงานในสถานประกอบการหรือกิจการของครอบครัว ได้ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมานับแต่ปี 1992 แต่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในปี 1998 และ 1999 แนวโน้มดังกล่าวได้เริ่มกลับทิศทางไป กล่าวคือ แม้จำนวนแรงงานเด็กจะไม่เพิ่มขึ้นในทันทีทันใด แต่ก็ไม่ได้ลดต่ำลงเรื่อย ๆ อย่างเคยที่เป็นมาในปีก่อน ๆ นอกจากนี้ งานศึกษาสภาวะการณ์ทางสังคมในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นหนึ่งยังชี้ให้เห็นว่า ในปี 1998 จำนวนประชากรอายุ 13-17 ปีที่แจ้งว่ากำลังหางานทำได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจหมายความว่า จำนวนตัวเลขแรงงานเด็กที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นนั้น ไม่ได้เป็นเพราะเด็กไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่เป็นเพราะเด็กกลุ่มดังกล่าวยังหางานทำไม่ได้ จึงยังไม่ถูกนับรวมเป็นแรงงานเด็ก (UNICEF & Others 2000) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับข้อมูลอื่น ๆ ที่แสดงว่านักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ส่วนใหญ่เป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่า (UNICEF & Others 2000 และ TDRI อ้างใน บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ 2543 ก)

ในส่วน of แรงงานอพยพชาวต่างด้าว จำนวนแรงงานกลุ่มนี้ยังเป็นข้อมูลอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มีปรากฏแน่ชัด ขณะที่ตัวเลขของทางราชการระบุว่า ในปี 1996 มีแรงงานอพยพผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยราว 742,000 คน แต่องค์กรเอกชนประมาณว่าน่าจะมีถึง 1 ล้านคน และมีการประมาณว่านายจ้างไทยสามารถประหยัดเงินได้ถึงปีละ 12,940 ล้านบาท จากการจ้างแรงงานอพยพราคาถูก ที่ผ่านมา จึงเกิดการรวมตัวกันของนายทุนเพื่อกดดันให้รัฐบาลรับแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย (เบลโล วอลเดน และคณะ 2542) ซึ่งได้รับการตอบสนองที่ดีพอควรจากรัฐ ในรูปของการกำหนดเขตและประเภทอุตสาหกรรมที่ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวได้ และในส่วน of แรงงานที่ไม่ได้รับการผ่อนผันนั้น กล่าวกันว่าเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนสามารถหาประโยชน์ได้จากการมองข้ามและปล่อยให้แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานให้นายจ้างคนไทยได้โดยไม่ถูกรบกวน

แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยก็ได้เปลี่ยนนโยบายต่อแรงงานต่างด้าว มีการเร่งกวาดล้าง จับกุม และผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับประเทศ ตั้งแต่ปี 1998 กระทรวงแรงงานฯ ออกมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยจะผลักดันออกไปประมาณ 300,000 คน และจะหาแรงงานไทยจำนวนเท่ากันเข้ามาทดแทน เพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงานให้คนไทย ซึ่งบัณฑิตย ธนชัย-เศรษฐวุฒิ (2543 ข) ได้วิจารณ์ว่าเป็นการ "คิดอย่างตื้นง่าย" และเป็น "มาตรการที่ประสบความสำเร็จต่ำที่สุด" เพราะสามารถชักจูงแรงงานไทยให้เข้าไปทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ถูกกวาดล้างไปได้เพียงร้อยละ 37 ของจำนวนแรงงาน 300,000 คนตามที่ตั้งเป้าไว้สำหรับปี 1999 และในหลายกรณี พฤติกรรมการกวาดล้างจับกุมของเจ้าหน้าที่ยังส่อไปในทางที่จะละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวยังต้องเผชิญกับปัญหาอื่น ๆ เช่น สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่แรงงานทั่วไปพึงรับได้ การถูกนายจ้างกดขี่หรือโกงค่าแรงโดยไม่สามารถแสวงหาความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ และปัญหาอคติของคนไทยต่อแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏชัดเจนขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นผู้มาแย่งงานและแย่งใช้ทรัพยากรของคนไทยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจด้วย

ผลกระทบของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่ได้จำกัดเฉพาะการจ้างงานในภาคธุรกิจเอกชน หรือการประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แม้แต่ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนก็ได้รับผลดังกล่าวด้วย นอกจากระเบียบการจัดระเบียบการทำงาน การปรับองค์กร และการปรับลดรายจ่ายของข้าราชการจะทยอยออกมาเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ ซึ่งควบคุมการเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลอย่างเข้มงวด การยกเลิกการขยายเงินทุนค่าเล่าเรียนบุตรข้าราชการแล้ว สำนักงาน กพ. ได้เสนอกฎ กพ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อันเป็นช่องทางลดค่าใช้จ่ายของรัฐ แม้ในทางปฏิบัติจะทำได้ไม่ง่าย แต่สำนักงาน กพ. ก็มีวิธีการอื่น เช่น ผลักดันคนให้เกษียณราชการก่อนอายุ เป็นต้น ซึ่งข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ยังสามารถทำประโยชน์ได้ตัดสินใจหรือถูกผลักดันออกจากราชการ

ภาวะการณ์ด้านการศึกษา สาธารณสุข และแรงงานที่เป็นอยู่ในวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หากพิจารณาในแง่สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม จะเห็นภาพการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างรุนแรงโดยรัฐ หากมองว่าการมีสุขภาพดี

การได้รับการศึกษาตามความต้องการและความถนัด และการมีงานทำหาเลี้ยงชีวิต เป็นพื้นฐานสำคัญของคุณภาพชีวิตของบุคคล สภาพที่เกี่ยวกับสภาพวิชาการ ระดับสติปัญญา และทักษะ วิธีการดำเนินชีวิตและทางเลือกของแต่ละบุคคล ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของปัจเจก หากเกี่ยวข้องกับปัจจัยกับโครงสร้างและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่ ดังนั้น จึงถือได้ว่าสิทธิด้านการศึกษา สุขภาพ และการมีงานทำ เป็นแกนสำคัญของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม โดยที่สิทธิทั้งสามด้านมีความเกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยเสริมซึ่งกันและกัน และยังเป็นสิทธิพื้นฐานที่จะเชื้อให้บุคคลเข้าถึงสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมืองได้ดีขึ้น

การเข้าใจความรุนแรงของปัญหาสิทธิทางการศึกษา การได้รับบริการสาธารณสุข และสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมถึงการทำงานในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันและเหมาะสมกับสภาพงานในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องทำความเข้าใจสถานการณ์สิทธิสามด้านดังกล่าวในภาวะปกติก่อนว่า โดยทั่วไปสิทธิทั้งสามด้านได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม หรือถูกละเมิดอย่างไร

สถิติการศึกษาระดับประเทศ แสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการศึกษาของไทยค่อย ๆ มีพัฒนาการดีขึ้นในเรื่องการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมีแนวโน้มจำนวนผู้ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย ตัวอย่างเช่น ยอดรวมจำนวนผู้เรียนในสถานบันการศึกษาทุกระดับ เพิ่มขึ้นจาก 11.7 ล้านคนในปี 1992 เป็น 14.6 ล้านคนในปี 1997 หรือเพิ่มขึ้น 2.9 ล้านคน (ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ [สกศ.]) แม้ว่าตัวเลขจำนวนผู้เรียนจะแสดงแนวโน้มที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีประชากรวัยเรียนของไทยจำนวนมากที่ขาดโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะในวัยประถมศึกษาซึ่งถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ยังมีเด็กในวัย 6-11 ปี ที่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนถึงประมาณ 4 แสนคน (เจ็จจันทร์ จงสถิตอยู่ 2541) ขณะที่ตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปี 1992 แสดงว่า มีคนวัย 12-15 ปี เพียงครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.6) ที่ได้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมีคนอายุ 15-17 ปี เพียงร้อยละ 27 ที่ได้เรียนชั้นมัธยมปลาย และสถาบันอุดมศึกษาประเภทจำกัดรับในปีเดียวกันนั้น สามารถรองรับคนวัย 18-21 ปี ได้เพียงร้อยละ 12.4 (ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สกศ.)

เมื่อเทียบกับต่างประเทศ ย้อนกลับไปที่เมื่อ ปี 1990 ระดับการศึกษาของประชากรไทย และสิงคโปร์มีระดับต่ำใกล้เคียงกัน คือประชากรอายุ 25 ปีขึ้นไปของไทย มีจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 3.8 ปี และประชากรวัยเดียวกันของสิงคโปร์ได้รับการศึกษาเฉลี่ย 3.9 ปี แต่เมื่อเวลาผ่านไปสิบปี สิงคโปร์สามารถยกระดับการศึกษาเฉลี่ยของประชากรวัยผู้ใหญ่ให้สูงขึ้นถึง 9.1 ปี ขณะที่ไทยมีพัฒนาการที่เชื่องช้ากว่ามากในช่วงเวลาเท่ากัน และในปัจจุบัน จำนวนปีเฉลี่ยที่คนไทยวัยผู้ใหญ่ได้เรียนหนังสือคือ 5.3 ปี หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ ทุกวันนี้ คนไทยที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป มีระดับการศึกษาเฉลี่ยไม่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตัวเลขดังกล่าวแสดงถึงความสามารถที่แตกต่างกันของประเทศไทยและสิงคโปร์ ในการใช้ประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่พลเมืองของตน (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ 2541 ; สำนักงานโครงการพิเศษเงินกู้/ยืมเพื่อพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม 2540)

ในด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา ก็ยังปรากฏช่องว่างอย่างมากมายในหลายด้าน ในจำนวนเด็กวัย 6-11 ปี ราว 4 แสนคนที่ต้องตกหล่นไปจากระบบการศึกษาภาคบังคับนั้น ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล เด็กยากจนในเมือง และเด็กพิการ และแม้จะมีความพยายามเพิ่มโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้เด็กที่จบประถมมีโอกาสเรียนต่อมัธยมมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เมื่อสำรวจอัตราการเรียนต่อของนักเรียนเป็นรายจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีอัตราการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่ำ ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ 2541)

ภาพความเหลื่อมล้ำของโอกาสยังปรากฏชัดเมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกับการศึกษาระดับต่าง ๆ ในเรื่องนี้ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2541: 29) ได้ชี้ให้เห็นว่า

“ผู้ที่สอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ ซึ่งรัฐจัดสรรงบประมาณในด้านค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สูงมากนั้น ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะ เศรษฐกิจ-สังคมสูง ...ผู้มาจากครอบครัวเกษตรกร เข้าศึกษาได้เพียงร้อยละ 11 ในขณะที่เกือบร้อยละ 50 มาจากครอบครัวที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ทั้ง ๆ ที่ประชากรจากกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 9 ของประชากรทั้งหมดของประเทศเนื่องจากว่ากลุ่มผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยดังกล่าวได้ ได้เปรียบกว่า เพราะได้มีโอกาสเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่าในเขตเมือง”

วิทยากร เชียงกูล ชี้ว่าความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองตกอยู่ในมือของผู้กุมอำนาจ ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย การกระจายทรัพยากรสินระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้ลูกคนจนมีโอกาสได้เรียนหนังสือน้อยกว่า และแม้เมื่อมีโอกาสเรียน ก็มักได้เรียนในโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพ เพราะบริการการศึกษาที่มีคุณภาพยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ รวมทั้งครูอาจารย์ที่มีคุณวุฒิและคุณภาพ ก็นิยมสอนในโรงเรียนใหญ่ในเขตที่มีความเจริญมากกว่า (วิทยากร เชียงกูล 2541)

ในเรื่องการกระจายงบประมาณให้แก่การศึกษาระดับต่าง ๆ สิริลักษณ์ คอมนันท์ ดำรวจพบว่า งบประมาณระดับอุดมศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาของไทยมีสัดส่วนเป็น 6:1 หรืออุดมศึกษาได้รับจัดสรรมากเป็น 6 เท่าของมัธยมศึกษา ซึ่งถือว่ามีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณสูงมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนเดียวกันของมาเลเซียที่เท่ากับ 2.5:1 และประเทศพัฒนาแล้ว (สมาชิกรวม OECD) ที่มีสัดส่วนอยู่ระหว่าง 1.72 ถึง 2.32 : 1 เท่านั้น (ศูนย์พัฒนานโยบายการกู้เงินเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2542) และเมื่อเทียบสัดส่วนการสนับสนุนจากรัฐและภาระรับผิดชอบของผู้เรียน ปรากฏว่าผู้ศึกษาในมหาวิทยาลัยปิดเสียค่าเล่าเรียนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.6 ของต้นทุนต่อหัวสำหรับการผลิตบัณฑิต 1 คน เท่ากับว่ารัฐให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ที่สอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยปิดทุกคน เป็นสัดส่วนเฉลี่ยถึงร้อยละ 97.4 ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง นักศึกษามหาวิทยาลัยปิดของรัฐจึงเสียค่าเล่าเรียนถูกกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนถึงเกือบ 10 เท่า ทั้ง ๆ ที่ระบบสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐเอื้อให้คนรวยและคนชั้นกลางสอบเข้าได้มากกว่าอย่างที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น (วิทยากร เชียงกูล 2541) ในทางหนึ่งจึงกล่าวได้ว่าการอุดมศึกษาที่จัดโดยรัฐในปัจจุบัน ได้กลายเป็นสถาบันที่ตอกย้ำและผลิตซ้ำความแตกต่างเหลื่อมล้ำในสังคมให้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การที่การศึกษาในระบบของไทยที่ผ่านมายังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งในเรื่องการบริหารและการจัดการการศึกษา ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างและเนื้อหาของหลักสูตร ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งในการบริหารและการสร้างหลักสูตร เป็นการศึกษที่เน้นผู้สอนซึ่งจัดสรรโดยรัฐเป็นศูนย์กลาง ผู้สอนเป็นผู้กำหนดเนื้อหาการเรียนโดยยึดหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก โดยที่หลักสูตรดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักสูตรกลางที่ไม่ได้คำนึงถึง

ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่น ทำให้การศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตและความต้องการของชุมชนส่วนใหญ่ ผู้ที่เข้ารับการศึกษาระบบดังกล่าว บางส่วนเกิดความแปลกแยกกับเนื้อหาและวิธีการเรียนการสอน ทำให้ไม่มีความสุขและไม่ประสบความสำเร็จในการเรียน ขณะที่ผู้เรียนอีกส่วนหนึ่งได้ถูกทำให้แปลกแยกจากวิถีชีวิตในชุมชนท้องถิ่นของตน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวที่จะปฏิรูปการศึกษาขึ้นในช่วง 6-7 ปีที่ผ่านมา ซึ่งผลเบื้องต้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ได้มีการบรรจุมาตราต่าง ๆ เพื่อรองรับสิทธิทางการศึกษาไว้หลายมาตรา และที่สำคัญ ได้มีการผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกรอบของการปฏิรูปการศึกษาและเป็นความหวังสำหรับการประกันสิทธิทางการศึกษาด้านต่าง ๆ ของประชาชน

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อปี 1997 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอยู่หลายมาตรา จนถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติด้านการศึกษาที่ละเอียดและครอบคลุมที่สุด

บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่

มาตรา 40 กำหนดให้จัดสรรทรัพยากรคลื่อนการสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ (นับเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการศึกษาตามอัยยาศัย)

มาตรา 42 ประกันเสรีภาพทางวิชาการ

มาตรา 43 ประกันสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

มาตรา 43 วรรค 2 และมาตรา 289 ให้สิทธิองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

มาตรา 53 คุ้มครองสิทธิด้านการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนที่ขาดผู้ดูแล คนพิการ คนชรายากไร้ และผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น

มาตรา 69 พูดยถึงการปกป้องวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 81 กำหนดเรื่องแนวทางการจัดการศึกษา และให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ

และเนื้อหาที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญ ก็ได้นำไปสู่การร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเปิดสังคมไทยออกสู่สิทธิทางการศึกษาใหม่ ๆ หลายประการ อาทิ การประกันสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างทั่ว

ถึงและมีคุณภาพตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ การประกันสิทธิที่จะได้รับการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการ เด็กที่ขาดผู้ดูแล ผู้ด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ การให้สิทธิบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ จากเดิมที่เคยผูกขาดให้อยู่ในความดูแลและการจัดการของรัฐ การยอมรับให้การศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการศึกษารูปแบบหนึ่ง ซึ่งสามารถเทียบโอนหน่วยกิตได้ และการกำหนดให้มีมาตรการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางการศึกษาที่ประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่มาก

การได้มาซึ่งสิทธิในการศึกษาตามกฎหมายและตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่าสิทธิดังกล่าวนั้นจะได้รับการคุ้มครองและสนับสนุน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม 1997 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความสามารถของรัฐในการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เท่าเทียม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมซึ่งมีปัญหาอยู่แล้วลดลงอย่างฉับพลัน แม้ในที่สุด พ.ร.บ. ปฏิรูปการศึกษา จะได้รับการประกาศใช้ แต่สภาพข้อเท็จจริงก็คือ การที่เด็กจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการศึกษาสูงขึ้น สื่อเพื่อการศึกษาไม่ได้รับการส่งเสริม เนื่องจากต้องมุ่งไปที่ธุรกิจมากขึ้น

ในด้านสุขภาพ บทบัญญัติเกี่ยวกับสุขภาพและบริการสาธารณสุขในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปรากฏอยู่ในมาตรา 52 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) โดยมีจุดเน้น 4 ประการ คือ หนึ่ง บริการสาธารณสุขต้องได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และทั่วถึง สอง ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนควรมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น และสี่ รัฐมีหน้าที่ป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ และจุดเน้นประการที่หนึ่งนั้นได้รับการตอกย้ำอีกครั้งในมาตรา 82 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ ภาคนิติบัญญัติยังได้มีการทยอยออกกฎหมายและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะสุขภาพทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น กฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบและคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ กฎหมายอาชีวอนามัยและการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายความปลอดภัยจากการใช้ถนน ตลอดจนกฎหมายประกันสังคมที่ครอบคลุมการประกันสุขภาพลูกจ้าง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในทางสถิติจะพบว่า ภาวะสุขภาพพื้นฐานของคนไทยในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ มีพัฒนาการดีขึ้นในภาพรวม เห็นได้จากตัวชี้วัดสุขภาพพื้นฐานต่าง ๆ เช่น อายุเฉลี่ยของประชากรที่ยืนยาวขึ้น จากปี 1985 ที่ชายและหญิงมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดที่ 63.8 ปี และ 68.9 ปีตามลำดับ เมื่อถึงปี 2000 ประมาณว่าชายและหญิงจะมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 67.4 ปี และ 71.7 ปี หรือมีอายุยืนขึ้นเฉลี่ย 3.6 ปีในผู้ชาย และ 2.8 ปีในผู้หญิง ขณะที่อัตราการตายทารกและอัตราการตายของมารดาที่เกิดจากการตั้งครรภ์และคลอดบุตรก็ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการตายทารกลดลงจาก 12.4 ต่อการเกิดมีชีพหนึ่งพันคนเมื่อปี 1982 เหลือ 5.8 ในปี 1997 และอัตราการเสียชีวิตของมารดาจากการตั้งครรภ์และคลอดบุตร ลดลงจาก 69.6 ต่อการเกิดมีชีพหนึ่งแสนคนเมื่อ 1982 เหลือ 10.6 ในปี 1997 (กระทรวงสาธารณสุข 2539 และ 2540) และจนถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 จำนวนเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารได้ลดจำนวนลงอย่างช้า ๆ และเด็กได้รับวัคซีนต่าง ๆ ทั้งถึงมากขึ้น (Nitayarumphong 2000)

การที่ภาวะสุขภาพพื้นฐานของคนไทยพัฒนาไปในเชิงบวก มีปัจจัยประกอบหลายด้าน ทั้งความก้าวหน้าของวิทยาการทางการแพทย์ การเร่งผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น การกระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายสุขภาพระดับสากลที่มีองค์การอนามัยโลกเป็นหัวหอกสำคัญ ซึ่งได้ส่งผลต่อแนวทางการจัดบริการสาธารณสุขของประเทศไทยด้วย ซึ่งหมายถึงว่า ในเชิงปริมาณ ผลพลอยได้ประการหนึ่งของนโยบายการพัฒนาแบบเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ คือการขยายโครงสร้างพื้นฐานของบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขแผนใหม่ไปยังส่วนภูมิภาค

ตามตัวเลขจำนวนสถานพยาบาลของปี 1995 มีโรงพยาบาลของรัฐทั้งประเภททั่วไปและเฉพาะทางในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขอยู่ 835 แห่ง ครอบคลุมทุกจังหวัดและเกือบครบทุกอำเภอ ปัจจุบัน โรงพยาบาลเหล่านี้ให้บริการทั้งการรักษาโรค ป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพ และฟื้นฟูสภาพผู้ป่วย นอกจากนี้ยังมีสถานอนามัยตำบล 8,699 แห่ง ครอบคลุมกว่าร้อยละ 99 ของตำบลทั่วประเทศ สถานบริการสาธารณสุขชุมชนในพื้นที่ทุรกันดารและเสี่ยงภัย 523 แห่ง มีโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงอื่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระอื่นอีก 89 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร 59 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 132 แห่ง มีโรงพยาบาลเอกชนให้บริการ

ทั่วประเทศ 344 แห่ง คลินิกแพทย์ 6,164 แห่ง สถานพยาบาลเอกชนแผนโบราณอีก 509 แห่ง ทั้งนี้ยังไม่นับรวมร้านขายยาทั้งแผนปัจจุบันและแผนโบราณรวมกันอีกกว่าหนึ่งหมื่นร้าน (ชูชัย ศุภวงศ์ 2538)

ในด้านบุคลากร ที่ผ่านมารัฐเป็นผู้รับภาระหลักในการผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขแผนใหม่ ในปี 1997 มีแพทย์ปฏิบัติงานอยู่จำนวน 16,571 คน ทันตแพทย์ 3,415 คน เภสัชกร 5,944 คน พยาบาลวิชาชีพ 56,385 คน พยาบาลเทคนิค 29,880 คน โดยมีสัดส่วนจำนวนบุคลากรต่อหัวประชากร เปรียบเทียบระหว่างปี 1993-1997 ดังนี้

ตารางแสดง สัดส่วนจำนวนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขต่อหัวประชากร 1993-1997

บุคลากร	1993	1994	1995	1996	1997
แพทย์	4,259	4,165	4,180	3,691	3,593
ทันตแพทย์	20,841	19,677	20,300	17,518	17,433
เภสัชกร	12,299	10,532	10,104	10,605	10,016
พยาบาลวิชาชีพ	1,244	1,150	1,092	1,104	1,056

ที่มา : website กระทรวงสาธารณสุข ณ วันที่ 18 มกราคม 2544

ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น คือบุคลากรแต่ละคนรับภาระในการดูแล กลุ่มประชากรที่เล็กลงเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 1993 กับ 1997

เมื่อย้อนกลับมาสำรวจคุณภาพบริการสาธารณสุขของไทย จะพบว่า แม้นโยบายสาธารณสุขในระยะหลังจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีการคำนึงถึงมิติเชิงบวกในเรื่องสุขภาพ เช่น การดูแลส่งเสริมสุขภาพ และการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายยังไม่ใช่หลักประกันว่าพฤติกรรมทั้งของผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการจะเปลี่ยนแปลงอย่างสอดคล้องกัน

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในอันที่จะบรรลุถึงสิทธิด้านสุขภาพอย่างแท้จริงของคนไทย คือปัญหาความไม่เท่าเทียมในโอกาสการเข้าถึงบริการของคนในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล แม้ตัวเลขจำนวนสถานบริการและบุคลากรจะเพิ่มมากขึ้นในภาพรวมดังที่นำเสนอข้างต้น แต่ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการยังปรากฏชัดในจำนวนเตียงพยาบาลและบุคลากรทางการแพทย์ต่อหัว

ประชากรของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดที่มีความแตกต่างอย่างมาก ขณะที่อัตราเตียงต่อประชากรในกรุงเทพฯ เป็น 1:219 จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือมีอัตราเตียงต่อประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 1:637 หรือมีจำนวนประชากรในต่างจังหวัดที่ต้องแย่งกันใช้เตียงในโรงพยาบาลเป็นสัดส่วนที่สูงกว่ากรุงเทพฯ ถึง 3 เท่าตัว ในส่วนของบุคลากรก็มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนเช่นกัน ตัวเลขของปี 1994 ในกรุงเทพฯ มีอัตราแพทย์ต่อประชากรเป็น 1:940 คน ขณะที่ภาคอื่น ๆ มีอัตราแพทย์ต่อประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 1:5,000 คนขึ้นไป โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราแพทย์ต่อประชากรสูงถึง 1:10,885 คน ขณะที่อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขอื่น ๆ ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ตารางแสดง จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข 1 คน
เปรียบเทียบกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ 1994

ประเภทบุคลากร	เฉลี่ยทั้งประเทศ	กรุงเทพฯ	จังหวัดอื่น ๆ
แพทย์	4,165	40	6,510
ทันตแพทย์	19,677	4,561	30,174
เภสัชกร	10,532	2,320	16,763
พยาบาลวิชาชีพ	1,150	365	1,501

ที่มา : ส่วนข้อมูลข่าวสารสาธารณสุข สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข, 2538

นอกจากความไม่เท่าเทียมในเชิงปริมาณแล้ว ความไม่เท่าเทียมในคุณภาพบริการเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ และมักหยิบยกขึ้นเป็นหัวข้อวิจารณ์ในเวทีสาธารณะต่าง ๆ อาทิ เวทีประชาพิจารณ์แผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนรายภาค ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงกรกฎาคม 2000 และเวทีวาระประชาชนเพื่อความเป็นไทย เมื่อวันที่ 15-16 ธันวาคม 2000 ที่กรุงเทพฯ ดังปรากฏในคำประกาศวาระประชาชนว่าด้วยความมั่นคงด้านสุขภาพ ตอนหนึ่ง ระบุว่า “(คนจน) เมื่อเจ็บป่วยก็ประสบกับปัญหาการบริการทางการแพทย์ที่ไม่มีคุณภาพดีพอ มีการเลือกปฏิบัติ การขาดจริยธรรมของบุคลากร มีการนำการแพทย์มาหากำไรเชิงการค้า” (คณะทำงานวาระประชาชนฯ มปป.)

ยิ่งไปกว่านั้น ระบบประกันที่รัฐจัดให้แก่คนบางกลุ่มในเวลานี้ ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก ทั้งด้านจำนวนงบประมาณสนับสนุนและคุณภาพการบริการ ในด้านงบประมาณ รัฐจ่ายเงินอุดหนุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการให้โรงพยาบาลเป็นจำนวนประมาณ 2,106 บาท/คน/ปี

ขณะที่จ่ายเงินอุดหนุนสำหรับผู้ยากไร้ซึ่งเป็นผู้รับบริการกลุ่มใหญ่ที่สุด (28 ล้านคน) เพียงประมาณ 363 บาท/คน/ปี แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐอย่างไม่เท่าเทียม ขณะเดียวกัน ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการให้บริการ ดังที่กลุ่มองค์กรภาคเอกชนได้สะท้อนไว้ใน คำประกาศวาระประชาชนว่าด้วยความมั่นคงด้านสุขภาพ ในการประชุมวาระประชาชนฯ ปี 2000 ว่า "ปัญหาด้านความยุ่งยากในการรับการสงเคราะห์.....มีการสะท้อนให้เห็นจากการระดมปัญหาสุขภาพคนจนทุกเวที เช่น ความซ้ำซ้อนของประเภทบัตร ขั้นตอนการใช้บัตรที่ยุ่งยาก การถูกปฏิเสธสิทธิตามบัตร การบริการที่จัดให้ไม่มีคุณภาพและมีการแบ่งชนชั้น การกระจายบัตรไม่เป็นธรรม" (คณะทำงานวาระประชาชนฯ มปป.) ขณะที่กระทรวงสาธารณสุขเองก็ยอมรับว่ายังมีปัญหาการบริหารงาน โดยระบุว่า "กรณีนโยบายการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าสำหรับผู้ด้อยโอกาส บางหน่วยงานก็สนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล แต่บางหน่วยงานก็ไม่ได้รับเอานโยบายนี้เป็นนโยบายที่หน่วยงานต้องปฏิบัติด้วย" (ข้อมูลจาก websiteของกระทรวงสาธารณสุข)

และที่น่าเป็นห่วงคือ ปัญหาใหม่ด้านสุขภาพที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสังคมไทยปัจจุบันที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ เป็นสาเหตุโน้มนำให้เกิดความเจ็บไข้ประเภทใหม่ ๆ ขึ้นในสังคม จนมีการพูดกันว่าสถานการณ์สุขภาพและสาธารณสุขของคนไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยสาเหตุหลักของปัญหาสุขภาพของคนไทยได้เปลี่ยนจากโรคติดต่อมาสู่โรคที่เกิดจากพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อม (ปณิธาน หล่อเลิศวิทย์ 2541) ไม่ว่าจะเป็นโรคที่เกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจ โรคของความเสื่อมโทรมและโรคเรื้อรังในคนชรา โรคหรือการบาดเจ็บจากการทำงาน ปัญหาสุขภาพเชิงพฤติกรรม โรคที่เกิดจากพยาธิสภาพทางสังคม และโรคที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

อุบัติเหตุและอันตรายจากสิ่งแวดล้อมก็ได้กลายเป็นภัยคุกคามต่อสุขภาพของคนไทยอย่างสำคัญด้วย ทั้งที่เป็นอุบัติเหตุร้ายแรง เช่น กรณีไฟไหม้โกดังเก็บสารพิษที่ทำเรือคลองเตยเมื่อปี 1997 กรณีอุบัติเหตุในโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการรั่วไหลและแพร่กระจายของสารพิษในย่านอุตสาหกรรมต่าง ๆ กรณีโรงงานลำไยอบแห้งระเบิดที่เชียงใหม่ในปี 1999 ซึ่งทั้งหมดได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ขณะเดียวกัน อัตราผู้ป่วยจากการประกอบอาชีพก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ที่สำคัญได้แก่ โรคจากพิษสารเคมีเกษตร พิษสารตะกั่ว พิษโลหะหนัก นอกจากนี้ ยังมีกรณีการเจ็บป่วยของประชาชนทั่วไปเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อม

ไทม์ลง เห็นได้จากผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ซึ่งเป็นโรคหนึ่งที่เป็นผลจากสภาพแวดล้อม โดยในปี 1993 มีผู้ป่วยนอกเข้ารับบริการในสถานพยาบาลด้วยอาการของโรคทางเดินหายใจสูงถึง 232.8 รายต่อประชากรพันคน ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดเทียบกับอาการเจ็บป่วยอื่น ๆ ของผู้มารับบริการในกลุ่มเดียวกัน

ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมขยายไปค่อนข้างกว้างขวาง แต่กลุ่มคนที่ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวมากที่สุดน่าจะเป็นแรงงาน ประเทศไทยเริ่มมีการรายงานข่าวผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมรายแรกเมื่อปี 1964 โดยมีรายงานว่าคนงานโรงงานผลิตถ่านไฟฉายจำนวนถึง 41 ราย ได้ล้มป่วยด้วยโรคจากพิษแมงกานีส บางรายถึงขั้นเกิดภาวะพิการ และหลังจากที่ล้มป่วยคนงานกลุ่มนี้ต้องถูกปลดออกจากงานและเผชิญชะตากรรมด้วยตัวเองโดยไม่ได้รับการชดเชยหรือช่วยเหลือใด ๆ จากนายจ้างเลย (จะเด็จ เชาวน์วิไล 2542) จนถึงปัจจุบัน สถานการณ์ของแรงงานไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานก็ไม่ได้ดีขึ้นไปกว่าเดิมมากนัก แม้รัฐจะได้มีมาตรการและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม จะเด็จ เชาวน์วิไล ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ปัญหาดังกล่าวของคนงานยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นเท่าที่ควรว่า นอกจากจะเป็นเพราะปัญหาเชิงโครงสร้างเรื่องการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมในระบบทุนนิยมโลกแล้ว ยังเกิดจากความอ่อนด้อยของกฎหมายไทย และความย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ตรวจตราดูแลสถานประกอบการ จึงเป็นการเปิดช่องให้นักลงทุนอุตสาหกรรมสามารถฉวยโอกาสแสวงหากำไรสูงสุดโดยการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานและชุมชนได้โดยไม่ถูกควบคุมและลงโทษอย่างจริงจัง ผลที่ตามมาคือ มีโรงงานจำนวนมากที่มีสภาพแวดล้อมการทำงานไม่ได้มาตรฐานและอาจก่อให้เกิดอันตรายกับสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานซึ่งยังเปิดดำเนินการอยู่เป็นปกติ (จะเด็จ เชาวน์วิไล 2542)

จะเด็จ บรรยายว่า สภาพความไม่ปลอดภัยในโรงงานเหล่านี้พบได้หลายรูปแบบ ทั้งสภาพอาคารโรงงานที่ปิดทึบขาดการระบายอากาศ ปัญหาฝุ่นฝ้ายในโรงงานปั่นด้ายและทอผ้า ปัญหาเสียงเครื่องจักร โดยเฉพาะเครื่องจักรเก่าที่ดัดแปลงตามมาตรฐานความปลอดภัย การใช้สารเคมีอันตรายในขั้นตอนการผลิตโดยไม่ให้ความรู้และการป้องกันที่ดีพอแก่คนงาน การเกิดอุบัติเหตุจากเครื่องจักรและอุบัติเหตุเพลิงไหม้ เป็นต้น (จะเด็จ เชาวน์วิไล 2542)

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ได้นำเสนอและวิเคราะห์สถิติจำนวนสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรฐานความปลอดภัย และกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ (อ้างใน จะเด็จ เชาวนิโล 2542)

ตารางแสดง จำนวนสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรฐานความปลอดภัย
และกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ 1992-1996

ปี	สถานประกอบการที่ถูกตรวจ	สถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง	การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ คือสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง (ร้อยละของวิธีดำเนินการ)			
			แนะนำ	ออกคำเตือน	ออกคำสั่ง	ดำเนินคดี
1992	5,087	3,082 (100%)	2,630 (85.39%)	282 (9.16%)	166 (5.39%)	4 (0.13%)
1994	12,908	7,616 (100%)	6,197 (81.37%)	458 (6.01%)	933 (12.25%)	28 (0.37%)
1996	12,325	7,015 (100%)	4,929 (70.26%)	503 (7.17%)	1,477 (11.98%)	106 (0.86%)

บัณฑิตชี้ให้เห็นว่า ในกรณีที่ตรวจพบสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจัดการมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้วิธีการ "ให้คำแนะนำ" เป็นส่วนใหญ่ โดยที่ผ่านมามีการดำเนินคดีไม่ถึงร้อยละ 1 ของผู้ทำผิดกฎหมายที่ตรวจพบ หรือเมื่อมีการดำเนินคดี ทางราชการก็ไม่ได้รายงานผลให้สาธารณชนรับทราบ และแม้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมาจะมีลูกจ้างเจ็บป่วย ได้รับอันตราย และเสียชีวิตด้วยเหตุจากการทำงานเป็นจำนวนไม่น้อย แต่ไม่เคยมีนายจ้างคนใดถูกลงโทษจำคุกตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานเลย ทั้งนี้เพราะทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มองว่านักลงทุนทั้งหลายเป็นผู้ที่ทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติ และไม่มีเจตนาจะทำให้ลูกจ้างบาดเจ็บหรือเสียชีวิต จึงมักไม่ค่อยมีการดำเนินการอย่างจริงจังและเข้มงวดเท่าที่ควร

เหตุการณ์สองเหตุการณ์ซึ่งเป็นที่จดจำและเป็นภาพสะท้อนความรุนแรงของปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานได้เป็นอย่างดี ได้แก่ กรณีคนงานและลูกคนงานที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน 14 คนเสียชีวิตในเวลาไล่เลี่ยกันโดยไม่มีกระบวนการเหตุที่แน่ชัด และกรณีไฟไหม้โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ที่อำเภอสามพราน นครปฐม (ดูรายละเอียดใน จะเด็จ เชาวนิโล 2542 ข) ซึ่งแม้ในกรณีของโรงงานเคเดอร์ กลุ่มเคลื่อนไหวแรงงานจะประสบความสำเร็จในเรื่องค่าชดเชย และการรณรงค์เรื่อง

ความปลอดภัยในการทำงานระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทางกฎหมายเอาผิดกับนายจ้าง

ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมส่งออกเป็นช่องทางหลักในการนำเข้าเงินตราต่างประเทศสู่ระบบเศรษฐกิจไทย ผู้หญิงได้กลายเป็นกำลังแรงงานหลักของอุตสาหกรรมส่งออกที่ทำรายได้สูงเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าและรองเท้า มีผู้หญิงเป็นแรงงานอยู่ร้อยละ 78.8 ทอผ้า ร้อยละ 95 เครื่องหนัง ร้อยละ 100 เครื่องประดับ ร้อยละ 52.2 และอาหาร ร้อยละ 51.1 นอกจากนี้ผู้หญิงยังมีบทบาทในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น การท่องเที่ยว บันเทิง หรือแม้แต่ธุรกิจทางเพศ กล่าวโดยสรุป อุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานหญิงมีสัดส่วนถึงเกือบร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของไทย (จะเด็จ เชาวน์วิไล 2542) แม้จะมีแรงงานหญิงเป็นสัดส่วนสูงในอุตสาหกรรมส่งออกชั้นนำและในเศรษฐกิจภาคบริการ แต่เนื่องจากแรงงานหญิงส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในระดับที่ถูกเรียกว่า "แรงงานไร้ฝีมือ" และมักไม่ค่อยได้รับโอกาสในการฝึกอบรมทักษะและฝีมือแรงงาน หรือการเลื่อนขั้นเท่าแรงงานชาย และถึงแม้จะมีกฎหมายประกันค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายในลักษณะงานเดียวกัน แต่เนื่องจากผู้หญิงมักถูกกำหนดให้ทำงานที่ได้ค่าตอบแทนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยระหว่างหญิงและชายของประเทศไทยแล้ว พบว่าผู้หญิงยังคงมีรายได้เฉลี่ยเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ยของผู้ชาย และเมื่อมีการลดจำนวนคนงาน ผู้หญิงก็มักจะเป็นฝ่ายที่ถูกให้ออกก่อน

นอกจากแรงงานหญิง (และเด็ก) แล้ว ยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่มีหลักประกันใด ๆ ทั้งสิ้น คือ แรงงานนอกระบบ การจ้างแรงงานนอกระบบหรือการจ้างงานแบบเหมาช่วงให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านกำลังขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกับภาวะวิกฤต ระบบการจ้างงานแบบนี้เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของกิจการหลายประการ ประการแรก การจ้างแรงงานนอกระบบหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ระบบการผลิตและการจ้างงาน เนื่องจากแรงงานไม่ขึ้นกับโรงงาน ผู้ผลิตจึงสามารถเพิ่มหรือลดกำลังผลิตและการจ้างงานได้ตามความต้องการสั่งซื้อ เป็นการตัดปัญหาการจัดการแรงงาน นอกจากนี้ เจ้าของกิจการยังสามารถตัดลดต้นทุนในการก่อสร้างอาคารโรงงานและสวัสดิการอื่น ๆ เช่น รถรับส่ง โรงอาหาร หอพักคนงาน ตลอดจนการพัฒนาทักษะแรงงานด้วย

ประการต่อมา แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะยอมรับความสำคัญของแรงงานในกลุ่มนี้ และกระทรวงแรงงานฯ ก็ได้แสดงท่าทีในเชิงที่เห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบ แต่กฎหมายแรงงานปัจจุบัน รวมถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่เพิ่งประกาศใช้เมื่อปี 1998 ก็ยังไม่ มีข้อบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานกลุ่มนี้แต่อย่างใด (ชอุทธิ์ มีสิทธิ์ 2542) ซึ่งเป็นช่องโหว่ให้นายทุนสามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานนอกระบบได้อย่างเต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสวัสดิการ ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงานใด ๆ อีกทั้งยังไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับไว้ ผู้ลงทุนจึงสามารถกำหนดราคาค่าจ้างให้ต่ำที่สุด โดยคนงานซึ่งอยู่กระจัดกระจายตามท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่มีโอกาสในการรวมตัวเพื่อเรียกร้องหรือต่อรองใด ๆ ทั้งนี้ยังไม่นับปัญหาที่มีคนกลางรับเหมางานหลายทอด ทำให้ต้องหักค่านายหน้าหลายต่อ จนมีจำนวนเงินค่าแรงที่เหลือถึงคนงานจริงเพียงน้อยนิดเท่านั้น

จากข้อได้เปรียบและช่องโหว่ทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้ในปัจจุบันมีนายจ้างหันมาจ้างแรงงานนอกระบบมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ได้มีนายจ้างจำนวนหนึ่งที่ฉวยโอกาสอ้างเหตุดังกล่าวในการปรับลดแรงงานประจำ และหันมาใช้ประโยชน์จากแรงงานนอกระบบแทน ทำให้มีจำนวนผู้ทำงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมิได้มีผลกระทบเพียงสิทธิของแรงงานในภาคการผลิต (อุตสาหกรรม+บริการ) เท่านั้น โครงสร้างและทางเลือกด้านอาชีพและการมีงานทำของคนไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือ ทางเลือกอาชีพด้านการเกษตรได้ถูกบีบแคบลงจากนโยบายของรัฐที่มุ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยการชูใช้ฐานทรัพยากรที่เคยเป็นของภาคเกษตร ภายในภาคการเกษตรเอง รัฐก็หันมาสนับสนุนการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ในปริมาณมากเพื่อการส่งออก (ชอุทธิ์ มีสิทธิ์ 2542) ในกระแสการพัฒนาเช่นนี้ การที่เกษตรกรจะคงสภาพการผลิตเพื่อยังชีพจึงเป็นเรื่องยาก เกษตรกรจำนวนมากจึงหันเหจากวิถีการผลิตเดิมมาสู่วิถีการผลิตตามนโยบายรัฐ แต่การเกษตรแผนใหม่ดังกล่าวได้นำพาเกษตรกรเข้าสู่ระบบตลาดโลก ที่ตัวเกษตรกรเองหรือแม้แต่รัฐไทยในระยะหลังก็ไร้อำนาจควบคุม ทั้งเรื่องราคาวัตถุดิบ ราคาสินค้า ระบบโควตาและข้อกำหนดมาตรฐานสินค้าที่จะขายออกสู่ตลาด ผลที่ตามมาคือเกษตรกรจำนวนมากต้องตกอยู่ในวังวนของการขาดทุนและภาระหนี้สิน เกษตรกรจำนวนมากสูญเสียที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ ขณะที่การหวนกลับไปหาวิถีการผลิตเพื่อยังชีพแบบเดิมกลับกลายเป็นเรื่อง

ยาก เพราะระบบนิเวศน์ที่เสื่อมโทรมไป และความเคยชินกับวิถีชีวิตแบบที่ต้องพึ่งพิงเงินตรา สภาพเช่นนี้เห็นได้ชัดจากกรณีศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นในบทที่ 4

ขณะเดียวกัน การขยายตัวของการศึกษาภาคบังคับไปสู่ชนบท โดยที่มีการกระจายโอกาส ความเป็นธรรม และคุณภาพการศึกษาแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ อย่างที่ได้ชี้ให้เห็นในส่วนสิทธิทางการศึกษา ได้ทำให้การศึกษากลับกลายเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการแปลงแรงงานภาคเกษตรให้กลายเป็นแรงงานราคาถูกจากภาคชนบท ที่พร้อมจะถูกดึงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโต ในระดับบุคคล การขยายตัวของอุตสาหกรรมอาจถูกมองว่า เป็นการเพิ่มทางเลือกอาชีพแก่คนไทยนอกเหนือจากงานในภาคเกษตร แต่ในระดับโครงสร้าง เมื่อพิจารณานโยบายรัฐที่เน้นการพัฒนาและให้การสนับสนุนแก่ภาคอุตสาหกรรมและละเลยภาคเกษตรกรรม จนเกิดเป็นความเสื่อมถอยอ่อนแอของภาคการเกษตร (เบลโล วอลเดน และคณะ 2542 ; Phongpaichit & Baker 1995) จึงอาจพูดได้ว่า ปรากฏการณ์ที่แรงงานจากภาคเกษตรหลังไหลเข้ามาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนั้น เป็น "ทางเลือกที่เลือก" เนื่องจากทางเลือกอาชีพด้านการเกษตรที่เคยเป็นฐานของการยังชีพในชนบทได้ถูกบีบให้หดแคบลงจนแทบไม่อาจเป็นทางเลือกได้อีกต่อไป และเมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ดังกล่าวจากมุมมองเรื่องสิทธิในการทำงานหาเลี้ยงชีพโดยอิสระ จะพบว่า ในด้านหนึ่งกระแสการพัฒนาที่ไม่สมดุลได้เปิดตัวเลือกด้านอาชีพเพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แต่ขณะเดียวกัน ก็ปิดกั้นสิทธิในการประกอบอาชีพของเกษตรกรไปในเวลาเดียวกัน

ปัญหาการละเมิดสิทธิผู้ใช้แรงงานมิได้เพิ่งเกิดขึ้น หากแต่มีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ตามสถานการณ์การพัฒนาที่ไม่สมดุลในประวัติศาสตร์แรงงานของประเทศไทย ผู้ใช้แรงงานในระบบเศรษฐกิจแบบใหม่มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรจดทะเบียนมาตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 1932 แต่กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับแรกของไทยเพิ่งจะมีการประกาศใช้เมื่อปี 1956 ทั้งนี้เป็นผลจากการต่อสู้เรียกร้องของผู้ใช้แรงงานเอง ที่ผ่านมา ขบวนการแรงงานไทยต้องเผชิญภาวะลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขึ้นกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากขบวนการแรงงานไทยเป็นกลุ่มพลังที่มีบทบาทในการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยหลายยุคหลายสมัย จึงมักเป็นเป้าในการแทรกแซงสลายกำลังของฝ่ายรัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อม จนไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่นได้จนปัจจุบัน (เบลโล วอลเดน และคณะ 2542 ; Phongpaichit & Baker 1995) ประกอบกับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเน้นการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่อาศัยเงินลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีแรงงานราคาถูกเป็นจุดขายสำคัญ ทำให้แรงงานไทยต้องตกอยู่ในภาวะที่เป็นทั้งผู้ผลิตและเป็นสินค้า

หลักของประเทศไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งสถานะความเป็นสินค้าแรงงานนี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขทำให้แรงงานไทยถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างเป็นระบบ

จะเห็นได้ว่า แม้ในสถานการณ์ปกติ หรือในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไทยกำลังเฟื่องฟู สิทธิด้านการศึกษา การได้รับบริการสาธารณสุข และสิทธิด้านแรงงาน ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะมีงานทำ เลี้ยงชีพ และสิทธิของผู้มีงานทำหรือสิทธิแรงงาน ซึ่งครอบคลุมสิทธิที่จะได้รับหลักประกันสังคมอย่างเหมาะสม สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อการต่อรองของแรงงาน และสิทธิที่จะมีงานทำโดยมีหลักประกันและมั่นคงของคนไทยก็ถูกลิดรอนอยู่แล้ว ในท่ามกลางภาวะวิกฤต และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สถานการณ์สิทธิดังกล่าวจะรุนแรงมากขึ้น โดยตัวผู้ถูกกระทำเองก็ต้องอยู่ในภาวะจำยอมที่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานถูกละเมิด ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่อาจปกป้องสิทธิของตนเองได้ ในขณะที่รัฐเองก็ไม่มีกลไกที่จะสร้างหลักประกันที่เหมาะสมได้

ข้อเท็จจริงทางสังคมข้างต้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลไทย และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ตระหนักดีว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ในภาวะวิกฤตและในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการประชุมประจำปีของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย นายบองซู ลี รองประธานธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย กล่าวว่า “สำหรับไทย เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ยังมีสิ่งเลวร้ายที่สุดรออยู่ ในปีนี้อัตราการว่างงานในประเทศเหล่านี้จะขยายตัวมากขึ้น หลายสิ่งหลายอย่างจะเลวร้ายลงอีกก่อนที่มันจะดีขึ้น” (มติชนรายวัน วันที่ 1 พฤษภาคม 2541) Mark Brown รองประธานฝ่ายต่างประเทศของธนาคารโลก กล่าวว่า “ผลกระทบทางสังคม (ของวิกฤตเศรษฐกิจ) เพิ่งจะเริ่มต้น มันจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งหากเรามุ่งแก้เพียงปัญหาการเงินของวิกฤตการณ์ ในเมื่อปัญหาที่ยิ่งใหญ่และสำคัญที่สุดทางสังคมจะเกิดขึ้นภายหลัง ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจะถูกผลักดันให้ปรับเปลี่ยนสถาบันทางสังคมเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน” (Bangkok Post 15 March 1998)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลไทยก็เช่นกัน ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 จึงระบุว่า รัฐบาลจะต้องพยายามบรรเทาผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย พร้อมทั้งเสนอมาตรการช่วยเหลือ เช่น ดูแลมิให้มีการปรับราคาสินค้าแบบฉวยโอกาส ดูแลมิให้มีการตัดงบประมาณรายจ่ายกระทบงบประมาณการศึกษาและสาธารณสุข จัดโครงการฝึกอบรมแรงงานที่ต้องออกจากงาน

เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขยายการศึกษาขั้นมัธยมศึกษาและวิชาชีพ ฯลฯ แต่รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ เมื่อมีการตัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินในด้านสังคม รวมทั้งการศึกษาและการสาธารณสุขถึงร้อยละ 28 ของการตัดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และเมื่อเวลาผ่านไปก็เริ่มเห็นว่า การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ “รัฐบาลจึงมุ่งเน้นที่จะเร่งการลดผลกระทบด้านสังคม ทั้งนี้คาดว่า ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียจะให้การสนับสนุนโครงการช่วยเหลือสังคมได้ภายในต้นปี 1998 นอกจากนี้ ด้วยความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ทางกรมจะสามารถขยายการให้บริการทางสังคมได้เพิ่มขึ้น โดยคาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ภายในปีที่สองของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ” (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2/2540) ใน หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3 และฉบับต่อ ๆ มา จึงปรากฏแผนรองรับด้านสังคม เรียกว่า โครงการความช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อสังคมและเพิ่มโอกาสทางการศึกษา โดยการสนับสนุนด้านการเงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และ กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวัน

โครงการความช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อสังคมและเพิ่มโอกาสทางการศึกษา

โครงการความช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อสังคมและเพิ่มโอกาสทางการศึกษามีขอบเขตครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือใน 4 ส่วน คือ

1. การจ่ายชดเชยการเลิกจ้างงาน ให้นายจ้างภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และรัฐบาล จ่ายชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่เกิน 6 เดือน
2. การบรรเทาความยากจนภายใต้โครงการการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project - SIP) ของธนาคารโลก จำนวน 15 พันล้านบาท ในช่วงระยะเวลา 3 ปี
3. โครงการให้ความช่วยเหลือทางสังคมภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาสังคม จากธนาคารพัฒนาเอเชีย จำนวน 15-25 พันล้านบาท ในช่วงเวลา 3 ปี
4. มาตรการทางด้านราคาเพื่อรองรับผลกระทบของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยการคงไว้ซึ่งราคาค่าโดยสารรถประจำทางและรถไฟ โดยได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งจะใช้งบประมาณปีละ 3 พันล้านบาท

สำหรับโครงการที่ 1 ซึ่งเป็นการชดเชยการเลิกจ้าง ถือเป็นเงื่อนไขปกติที่ผู้จ้างไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าชดเชยตามสัดส่วนของระยะเวลาปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้บัญญัติให้ขยายการจ่ายค่าชดเชยการ

เลิกจ้าง จาก 6 เดือน เป็น 10 เดือน สำหรับผู้ถูกเลิกจ้างที่ทำงานนานกว่า 10 ปีขึ้นไป และจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้างจากกิจการที่ล้มละลายให้ได้รับเงินช่วยเหลือ นอกจากนี้ ยังได้ขยายสิทธิประโยชน์การประกันสังคมแก่ผู้ถูกเลิกจ้างจาก 6 เดือน เป็น 12 เดือน กับทั้งจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่ไม่ได้รับเงินชดเชยการถูกเลิกจ้างภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ฉบับ พ.ศ. 2541 ภายในสิ้นปี (1998) โดยใช้รายได้จากค่าปรับที่ได้จากการลงโทษผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน

โครงการนี้อาจมีส่วนช่วยเหลือแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจากสถานประกอบการที่จดทะเบียนและมีสัญญาจ้าง แต่มีแรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว และไม่สามารถฟ้องร้องได้ เช่น แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว แรงงานเด็กที่ทำงานอย่างผิดกฎหมาย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ นายจ้างจำนวนมากอาจพอใจที่จะจ่ายค่าปรับตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ซึ่งเมื่อเทียบกับค่าชดเชยที่จะต้องจ่ายให้ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างแล้วต่ำกว่ามาก ส่วนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างก็ไม่อยู่ในสถานะหรือมีความสามารถที่จะฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้ประกอบการได้

ส่วนโครงการที่ 4 ซึ่งเป็นมาตรการด้านราคาเพื่อรองรับผลกระทบของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยการคงราคาค่าโดยสารรถประจำทางและรถไฟโดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ ในทางปฏิบัติได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้กว้างขวางนัก เพราะผู้โดยสารรถประจำทาง เช่น รถโดยสารเล็กเอกชนตามต่างจังหวัดสามารถขึ้นค่าโดยสารได้โดยรัฐไม่อาจควบคุมได้ กรณีของเด็กนักเรียน อ. ชุพันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นตัวอย่างอันดี ส่วนรถไฟ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่ต้องเดินทางแต่ละวันและความจำกัดของเส้นทางรถไฟ ผู้ที่ใช้บริการรถไฟมีน้อยมาก ดังนั้น กลุ่มคนที่จะได้รับประโยชน์จากงบประมาณปีละ 3 พันล้านบาทของรัฐบาลจึงมีอยู่อย่างจำกัด

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการนี้เป็นเพียงมาตรการที่ไร้ผล และขัดแย้งกับมาตรการทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 นั่นคือ การปรับราคาค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุน ทันทีที่รัฐบาลลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 ราคาน้ำมันเบนซินและดีเซลปรับขึ้นลิตรละ 1 บาท ซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าและค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้นทันที ทั้งนี้ยังไม่กล่าวถึงค่าไฟฟ้า ประปา ค่าคมนาคมขนส่งประเภทอื่น ๆ ซึ่งปรับขึ้นไปเพื่อ “ให้สอดคล้องกับต้นทุน” ตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน ขณะที่ราคาน้ำมันลอยตัวตามราคาตลาดโลก ราคาน้ำมันเบนซินและดีเซลสูงขึ้นแต่ละลิตรละกว่า 13-16 บาท ในขณะที่ปี 1997

ลิตรละประมาณ 8-11 บาท ทั้งนี้ไม่นับรวมการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 3 ซึ่งทำให้ภาคสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นอีก โดยที่รายรับของผู้ทำงานไม่ได้เพิ่มขึ้น

โครงการที่ควรนำมาพิจารณาให้ละเอียดมากขึ้น คือ โครงการที่ 3 และที่ 4 โครงการการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project – SIP) และโครงการช่วยเหลือทางสังคม*

โครงการลงทุนเพื่อสังคม

เป้าหมายของโครงการลงทุนเพื่อสังคมตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 คือ 1) เพื่อให้เกิดการจ้างงานโดยเร่งด่วน โดยสนับสนุนโครงการที่ใช้แรงงานเป็นหลัก และมีความสำคัญสูง 2) จัดให้มีการอบรมผู้ว่างงาน 3) สนับสนุนโครงการทางสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการลดงบประมาณ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โครงการลงทุนเพื่อสังคม หรือ SIP มีระยะเวลาดำเนินการ 3 ปีครึ่ง และมีเงินประมาณ 21.6 พันล้านบาท เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ คือ

- ธนาคารโลก 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
 - กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล 127.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
 - เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก UNDP 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
- และ AusAid
- เงินสมทบโครงการจากหน่วยงานไทย 52.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(Counterpart Fund) หรือประมาณ 2,351.5 ล้านบาท

รวมเงินทั้งสิ้น 482 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 21,689 ล้านบาท

ภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคมนี้ จะมีโครงการย่อย คือ

1. การจ้างงาน เพื่อสนับสนุนโครงการสร้างงานที่รัฐบาลทำอยู่ โดยเน้นที่
 - การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว โบราณสถาน แหล่งศิลปวัฒนธรรม (ททท.)
 - การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน ฝายน้ำล้น ที่กักเก็บน้ำ (ก.มหาดไทย)
 - การซ่อมแซมอาคารโรงเรียนและการก่อสร้างทางเดินเท้า (กทม.)
 - การปรับปรุงและซ่อมแซมฝาย (กรมชลประทาน)
 ใช้งบประมาณ 10,000 ล้านบาท ในระยะเวลา 2 ปีครึ่ง

* หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4

2. การฝึกอบรม

- ขยายโครงการฝึกอบรมด้านอาชีพและช่างเทคนิคเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน (กระทรวงแรงงานฯ)

ใช้งบประมาณ 1,500 ล้านบาท ในระยะเวลา 2 ปีครึ่ง

3. การสาธารณสุข

- ปรับปรุงขยายขอบเขตการช่วยเหลือด้านการประกันสุขภาพผู้มีรายได้น้อย (กระทรวงสาธารณสุข)

ใช้งบประมาณ 1,250 ล้านบาท ในระยะเวลา 2 ปีครึ่ง

- สนับสนุนด้านการเงินเพิ่มเติมโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์โดยชุมชน (NGOs)

ใช้งบประมาณ 90 ล้านบาท

4. การพัฒนาชนบท

- ขยายโครงการสำหรับการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมในชนบท (กระทรวงอุตสาหกรรม)

ใช้งบประมาณ 310 ล้านบาท ในระยะเวลา 2 ปีครึ่ง

5. ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในชนบท โดยการจัดตั้ง

กองทุน 2 กองทุน เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและเพิ่มการจ้างงานใหม่

- กองทุนการลงทุนเพื่อสังคม ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแบบให้เปล่าแก่โครงการชุมชนในชนบท
- กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ให้เงินกู้แก่เทศบาลเพื่อขยายโครงการลงทุนพื้นฐาน

ใช้งบประมาณ 7,800 ล้านบาท ในระยะเวลา 2 ปีครึ่ง

ยอดรวมงบประมาณโครงการลงทุนเพื่อสังคม 20,950 ล้านบาท

โครงการให้ความช่วยเหลือทางสังคมภายใต้โครงการเงินกู้พัฒนาสังคมจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

งบประมาณจำนวน 20,000 บาท ในระยะแรก 2 ปี เพื่อดำเนินการในเรื่อง

- ตลาดแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรม ให้คำปรึกษาและบริการจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน ขยายระยะเวลาการได้รับบริการประกันสังคมแก่ผู้เลิกจ้างอย่างน้อย 6 เดือน
- การศึกษาและสาธารณสุข
 - เพิ่มทุนการศึกษาและเงินกู้เพื่อการศึกษา
 - คงงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมครู และการจัดหาอุปกรณ์ประกอบการสอนวิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาต่างประเทศ
 - ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้โครงการสาธารณสุขสำหรับผู้มีรายได้น้อย
 - คงโครงการสาธารณสุขสำหรับมารดา เด็ก และผู้ติดเชื้อ/ผู้ป่วย HIV/AIDS

โครงการบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่ขยายกว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ ตามความรุนแรงของปัญหา เมื่อปี 1998 และ 1999 เศรษฐกิจยังหดตัวอย่างรุนแรง ดังนั้น ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 จึงได้วางแผนรองรับผลกระทบทางสังคม โดยใช้งบประมาณมากขึ้น สำหรับแผนงานหลักและแผนงานรอง

- แผนงานหลัก คือ
 - การขยายวงเงินกู้เพื่อการศึกษา ให้นักเรียนนักศึกษาเพิ่มอีก 1 แสนคน โดยใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นจาก 18,350 พันล้านบาท เป็น 20,000 ล้านบาท
 - คงโครงการของรัฐที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน
 - ขยายการช่วยเหลือรักษาพยาบาลฟรีให้ครอบคลุมผู้รับบริการมากขึ้น
 - ขยายโครงการสินเชื่อรายย่อย (10,000 บาท/ราย) ให้แก่ผู้ว่างงาน ซึ่งใช้งบเพิ่มอีก 300 ล้านบาท
- แผนงานรอง สนับสนุนแผนงานหลัก คือ
 - ปรับปรุงและขยายโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยขยายวงเงินเพิ่มอีก 50,000 ล้านบาท
 - ขยายเวลาสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร ให้แก่คนว่างงานที่ประกันตนในกองทุนประกันสังคมจาก 6 เดือน เป็น 12 เดือน นับแต่วันถูกเลิกจ้าง โดยมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น 1,000 ล้านบาท
 - ประกาศ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน (ใช้ตั้งแต่ 19 สิงหาคม 1998)

- เร่งการเบิกจ่ายโครงการลงทุนด้านสังคม วงเงินกู้ 26,000 ล้านบาท จากธนาคารโลกและกองทุนความร่วมมือโพ้นทะเล (คือโครงการ SIP) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (โครงการ Social Sector Loan)

โดยคาดว่าจะ ภายในปีงบประมาณ 1998/1999 จะสามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ประมาณ

12,000 ล้านบาท

เงินกู้อีกส่วนหนึ่งที่ถูกนำเข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจ และมีส่วนหนึ่งนำไปใช้ในโครงการลดผลกระทบทางสังคมคือเงินกู้มียาชาว่า* จำนวน 1,850 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 53,000 ล้านบาท เงินกู้ดังกล่าวนี้มาจาก

1. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งญี่ปุ่นและธนาคารโลก 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
2. เงินกู้จากกองทุนความร่วมมือโพ้นทะเล (OECF) 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
เงินกู้ทั้ง 2 ส่วนนี้ใช้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการเงินและเศรษฐกิจ
3. เงินกู้จากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งญี่ปุ่น ผ่านบริษัทเงินทุนแห่งประเทศไทยและธนาคารกรุงไทย เพื่อสนับสนุนสินเชื่ออุตสาหกรรมการผลิตอีก 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
4. เงินกู้จากกองทุนความร่วมมือโพ้นทะเล และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตรกรรม 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

เงินกู้เหล่านี้จะเป็นเงินกู้ประเภท Program Loan หรือ Fast Disbursing Loan คือกระทรวงการคลังจะเบิกจ่ายจากแหล่งเงินกู้ทั้งหมด และแลกเปลี่ยนเงินบาท แล้วให้ส่วนราชการต่าง ๆ เบิกเงินตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณโดยอนุโลม

* เงินกู้มียาชาว่าเป็นกองทุนที่ญี่ปุ่นริเริ่มขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย หรือแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเสนอจัดภาระเงินจำนวน 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐไว้

ภายใต้เงินกู้มีयाซาว่า แม้จะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนหนึ่งซึ่งจำนวนไม่น้อย (จากตาราง) ที่จะถูกนำไปใช้ในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมภายใต้การลงทุนและการสร้างงาน เพื่อลดผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจและในการพัฒนาคุณภาพชีวิต วิธีใช้เงินดังกล่าว คือ แต่ละกระทรวงเสนอโครงการเพื่อใช้เงินกู้ (ตามตาราง) ซึ่งกระทรวงที่ขอใช้มากที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตั้งเป้าหมายว่าจัดสรรเงินกู้ไปสู่หมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศที่มีกว่า 6.8 หมื่นหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 แสนบาท และอบต.อีกกว่า 7,000 แห่ง อีกกว่า 74,000 ล้านบาท (มติชนรายวัน วันที่ 14 มีนาคม 2542)

การกู้เงินจำนวนมหาศาลเพื่อนำมาบรรเทาผลกระทบทางสังคม แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (ซึ่งภาพที่เสนอในรายงานฉบับนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น) และเป็นสิ่งที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ ตระหนักดี แต่จะสังเกตเห็นว่า เงินกู้ด้านสังคมไม่ได้มาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หากแต่มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ 2 แง่ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่สนใจเรื่องสังคม แต่สนใจเฉพาะภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ประเทศลูกหนี้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ในขณะที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ มีนโยบายที่มีลักษณะเป็นมิตรกับสิทธิของคนมากกว่า หรือในอีกแง่หนึ่ง ก็คือเป็นการแบ่งงานกันทำ (division of labour) คือ ในขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับการดำเนินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศลูกหนี้ สถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ จะต้องรับภาระในการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น

นับแต่ปี 1993 ในการประชุมระดับโลกเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่เวียนนา ประเทศออสเตรเลีย ที่ประชุมได้เรียกร้องให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รวมถึงสถาบันพัฒนาทั้งหลายทบทวนนโยบายและโปรแกรมความช่วยเหลือในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยหวังว่าการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของความช่วยเหลือต่าง ๆ จะเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินเหล่านั้นผนวกเอามิติเรื่องสิทธิมนุษยชนในการทำงานด้วย ในกรณีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สถาบันแห่งนี้ไม่เคยกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในนโยบายของสถาบัน และถึงกับปฏิเสธผลการศึกษาและข้อสรุปของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่ว่า โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีผลกระทบถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศลูกหนี้ และได้ว่า ผลกระทบทางลบของโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่อสิทธิมนุษยชนเกิดจากผลการปฏิบัติ/

ผลการดำเนินงานที่ต้องทำให้มีการปรับโครงสร้างฯ ขึ้น และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องทำให้เกิดความยากจนเพิ่มขึ้นเสมอไป และไม่ใช่ว่าการลงทุนทางสังคมลดลงแล้วจะทำให้มาตรฐานทางสังคมลดลงไปด้วย หากมีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ (Tomasevski อ้างใน Eide, Krause & Rosas 1995: 404)

ความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเงินกู้ รวมถึงปัญหาความสามารถของประเทศลูกหนี้ในการประกันความอยู่รอดของประชาชน นำไปสู่การมีโครงการพิเศษเพื่อช่วยจัดหรือแบ่งเบาภาระของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น เราจึงเห็นความขัดแย้งของลำดับความช่วยเหลือที่เข้ามา คือเริ่มต้นจากการที่ความช่วยเหลือจะถูกออกแบบขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่เน้นเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งทำให้กลุ่มคนที่จนที่สุดอยู่แล้วยากจนมากขึ้น หลังจากนั้นก็มีความช่วยเหลืออีกส่วนหนึ่งตามมา และเป็นความช่วยเหลือที่ถูกออกแบบเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากความช่วยเหลือส่วนแรก เป้าหมายของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ คือการจัดโครงการที่ไม่มีผลทางเศรษฐกิจและขาดประสิทธิภาพ โครงการที่ถูกตัดไปคือโครงการด้านสังคม ซึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็คือโครงการด้านการศึกษาและสาธารณสุข ผลกระทบทางลบของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่อความเป็นอยู่ของผู้คนทำให้การพัฒนาการถอยหลังมากกว่าเกิดการพัฒนา

กรณีของประเทศไทย ไม่ได้เป็นเพียงประเทศเดียวที่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีตามคำแนะนำของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และความพยายามเดินตามประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก จนกระทั่งประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและต้องเข้าสู่การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมอย่างที่เราเห็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีประสบการณ์คล้ายคลึงกันในประเทศอื่น ๆ และในทวีปอื่น ๆ ซึ่งมีผลการศึกษาชี้ชัดในหลายประเทศ แต่ไม่ได้ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศนำประสบการณ์ดังกล่าวไปปรับเปลี่ยนนโยบายมากนัก

บทที่ 7

เศรษฐกิจเสรี สถาบันการเงินระหว่างประเทศ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อเท็จจริงทางสังคมกับสถานะของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ได้ชี้ให้เห็นในบทที่ 6 เป็นเพียงหนึ่งในผลการศึกษาที่เกิดขึ้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีตัวอย่างในประเทศอื่น ๆ ยืนยันว่า ผลของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม ล้วนไปในทางลบทั้งสิ้น และความพยายามเรียกร้องให้สถาบันดังกล่าวปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าที ดูจะไม่เป็นผลมากนัก โดยเฉพาะกองทุนการเงินระหว่างประเทศ บทวิเคราะห์ที่น่าสนใจคือ งานการศึกษาของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ผลกระทบในทางลบเกิดขึ้นได้อย่างไร

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม : ข้อเท็จจริงในระดับสากล

ในภาพรวม หากพิจารณาผลของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ชี้ให้เห็นแล้ว ดูจะเป็นผลในทางลบมากกว่าทางบวก และล้มเหลวมากกว่าประสบความสำเร็จ แต่ผลดังกล่าวมิได้ทำให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงนโยบายมากนัก แม้ว่าจะมีการเรียกร้องในการประชุมสิทธิมนุษยชนโลกที่เวียนนา ในปี 1993 ให้ “สถาบันการเงินและการพัฒนาระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคประเมินผลกระทบของนโยบายและโครงการความช่วยเหลือที่มีต่อสิทธิมนุษยชน” (UN. Doc. A/CONF. 157/23, part II, para 2.) และแม้ผลการประเมินจะชี้ว่า ผลการปรับโครงสร้างฯ ทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่อาจประกันความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในประเทศได้ ผลดังกล่าวกลับเพียงนำไปสู่การริเริ่มโครงการใหม่อีกโครงการหนึ่ง หมายความว่า ความช่วยเหลือประเภทแรก เช่น การปรับโครงสร้างฯ ซึ่งมีเป้าหมายในทางการเงินและทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบถึงคนยากจนอย่างสูง เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลักคือ “การจัดโครงการที่ไม่ส่งผลทางเศรษฐกิจ ไม่มีประสิทธิภาพ และสิ้นเปลือง” (World Bank 1987: 31) สถาบันก็มีโครงการพิเศษขึ้นอีกโครงการหนึ่ง เช่น โครงการลงทุนทางสังคม (Social Investment Program) หรือโครงการขจัดปัญหาความยากจน (Poverty Eradication) เพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากโครงการประเภทแรก เป็นต้น จริง ๆ แล้วเงินกู้ในสาขาสังคมของธนาคารโลกไม่เคยเกินร้อยละ 6 แม้ธนาคารเองจะยอมรับว่า ผลได้ของการลงทุนทางสังคมใน

ระยะยาวจะมีสูงกว่า แต่ธนาคารก็คือธนาคาร ธนาคารโลกยินดีที่จะลงทุนในที่ที่มีผลตอบแทนสูงกว่าในระยะสั้นที่สุดเท่าที่จะสั้นได้ (Tomasevski อ้างใน Eide, Krause & Rosas 1995: 408)

การเรียกร้องที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในแอฟริกา รวมถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNICEF, UNDP, UNCTAD และ ILO กับคำเตือนที่ว่า สภาพความเป็นอยู่ของคนยากจนกำลังเสื่อมทรามลงจนถึงระดับที่ไม่อาจรับได้ โดยบ่อยครั้งก็เป็นผลจากการปรับโครงสร้างฯ เอง สภาวะทุพโภชนาการที่สูงขึ้น อัตราการเข้าโรงเรียนที่ลดต่ำลง และการเพิ่มขึ้นของการว่างงาน ล้วนแล้วแต่เป็นภัยคุกคามในประเทศที่รับโครงการการปรับโครงสร้างฯ ไปใช้ทั้งสิ้น (Cornia 1987 ; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire 1993) และเมื่อมาตรฐานชีวิตเสื่อมลง ความไม่สงบทางสังคมก็เพิ่มขึ้น รายงานของ Danilo Turk ผู้เชี่ยวชาญพิเศษของอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ผลการศึกษาชี้ว่า โครงการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจขัดขวางสิทธิในการมีงานทำ ในการมีอาหารเพียงพอ ในการมีที่พักอาศัย การมีสุขภาพที่ดี การศึกษา และการพัฒนา (Turk 1991)

ในหลายประเทศที่ปัจจุบันเสี่ยงต่อความไม่สงบและความขัดแย้งภายใน การปรับโครงสร้างฯ เป็นตัวนำมาซึ่งความไม่สงบทางสังคม อันเป็นแรงผลักดันให้มีความขัดแย้งทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ลัทธิศาสนา และกลุ่มชาตินิยม ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางอาวุธ Chossudovsky ในหนังสือ *The Globalisation of Poverty : Impacts of IMF and World Bank Reforms* ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงผลดังกล่าว ในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ทั้งในแอฟริกา ละตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลการศึกษาดังกล่าวได้ประเมินนโยบายการปรับโครงสร้างฯ ที่โดยหลักการถูกออกแบบขึ้นเพื่อการกระจายทรัพยากรไปสู่คนยากจน แต่ในขณะที่มีการเพิ่มขึ้นของราคาอาหาร การตัดรายจ่ายของภาครัฐ และการจ้างงานที่จะต้องเกิดขึ้นตามแผน การเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุได้ ผลของนโยบายปรับโครงสร้างแบบดั้งเดิมเห็นชัดเจนในหลายส่วนด้วยกัน (Chossudovsky 1997)

1. การเพิ่มขึ้นของการว่างงาน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกในข้อ 23 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 6 และ 7 ระบุว่า ทุกคนมี

สิทธิในการทำงานและมีงานทำ ในการเลือกงาน มีสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและเหมาะสม และได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน อนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 122 ในเรื่องนโยบายการจ้างงาน ยิ่งสนับสนุนการส่งเสริมการทำงานเต็มที่ ที่ก่อให้เกิดผลและเสรีภาพในการเลือกงานทำให้เป็นเป้าหมายหลักของนโยบาย แต่ดูเหมือนสิทธิดังกล่าวจะถูกละเมิดหรือคุกคามในประเทศกำลังพัฒนา

ระหว่างปี 1978–1995 ประเทศต่าง ๆ 31 ในจำนวน 43 ประเทศ ที่ ILO สามารถรวบรวมสถิติและจัดพิมพ์ไว้ ต้องประสบปัญหาการว่างงานในช่วงระยะเวลาที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในทำนองเดียวกัน ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งอเมริกา (Inter-American Development Bank) รายงานว่า ครึ่งหนึ่งของ 20 ประเทศละตินอเมริกา ที่ธนาคารมีข้อมูลที่เป็นทางการอยู่ ประสบปัญหาการว่างงานในทศวรรษที่ 1980 และ 1990 อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศเหล่านี้ได้รับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างมาก (Hellinger 1998) การเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างฯ เท่าที่ควรเท่านั้น แม้แต่ในประเทศที่ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศยกย่องว่ามีการเจริญเติบโตอย่างสูงและเป็น “ตัวอย่างของประเทศที่ปรับโครงสร้าง” อย่าง ชิลี อุกันดา และกานา ล้วนแต่มี “การเจริญเติบโตของการว่างงาน” ทั้งสิ้น

World Employment Report ประจำปี 1998–1999 ชี้ว่า การว่างงานในละตินอเมริกาเพิ่มขึ้น ระหว่างปี 1991 – 1996 แต่ระดับร้อยละ 7.4 ในปี 1997 (ILO 1998) แต่ตัวเลขดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นการประเมินความรุนแรงของปัญหาต่ำไป ในเอเชีย วิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นในปี 1997 ส่งผลให้มีคนว่างงานถึง 10 ล้านคนในทันที เฉพาะในอินโดนีเซีย ประมาณว่าการว่างงานในปี 1998 อยู่ในระดับร้อยละ 9–12 ของจำนวนกำลังแรงงานในประเทศ เมื่อเทียบกับร้อยละ 4 ในปี 1996 ในประเทศไทยแรงงานกว่า 2 ล้านคน ต้องตกอยู่ในภาวะไร้งานทำหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สถานการณ์ในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ละตินอเมริกา และรัสเซีย อาจรุนแรงขึ้น เนื่องจากตลาดที่กำลังเกิดขึ้นในทั้ง 3 ภูมิภาค ต่างประสบปัญหาการถอนตัวของนักลงทุน ซึ่งจะผลักดันให้การว่างงานและการจ้างงานไม่เต็มที่เพิ่มขึ้นอย่างสูง

2. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความยากจน

แม้จะเป็นการยากที่จะได้ข้อมูลสถิติที่สมบูรณ์ แต่รายงานการพัฒนามนุษย์ของ UNDP และรายงานของกรรมาธิการเศรษฐกิจของสหประชาชาติในหลายภูมิภาค ต่างก็ให้ข้อมูลที่ตรงกันในเรื่องของความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าหลายประเทศอยู่ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างฯ มากกว่า 10 ปีก็ตาม ดังที่ได้ชี้ให้เห็นไปบ้างแล้วตอนต้น ในจำนวนประชากร 4.4

พันล้านคนในประเทศกำลังพัฒนา 3/5 ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เกือบ 1/3 ไม่มีน้ำดื่มที่สะอาด 1/4 ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม 1/5 อาศัยอยู่ในที่ที่การบริการสาธารณสุขที่ทันสมัยเข้าไม่ถึง 1/5 ของเด็กไม่สามารถเรียนต่อจนถึงเกรด 5 และ 1/5 ขาดสารอาหาร (UNDP 1998) รายงานการพัฒนามนุษย์ปี 2000 รายงานว่า ความยากจน (ทางรายได้) ยังคงมีอยู่ และหากใช้อัตรา 1 เหรียญสหรัฐเป็นเกณฑ์ ประชากร 1.2 พันล้านคนในประเทศกำลังพัฒนามีรายได้ไม่ถึงมาตรฐานดังกล่าว เกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในเอเชียใต้ ตัวเลขยิ่งน่าตกใจเมื่อพบว่า ร้อยละ 20 ของกลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดมีส่วนใน GDP ถึงร้อยละ 86 และร้อยละ 20 ของคนยากจนที่สุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 1 ของ GDP ในขณะที่ร้อยละ 60 ตรงกลางมีส่วนใน GDP ร้อยละ 13 (UNDP - HDR 1999 ; 2000)

ความยากจนในชนบท ซึ่งเป็นภาพชีวิตของทุกภูมิภาคทั่วโลกมีผลกระทบต่อชีวิตของผู้คนเกือบ 1 พันล้านคน ในขณะที่ความยากจนในเมืองเพิ่มขึ้น แต่ความยากจนในชนบทยังมีสูงถึงร้อยละ 80 ของจำนวนคนยากจนในกว่า 110 ประเทศทั่วโลก สัดส่วนของประชากรในชนบทที่รายได้และการบริโภคลดลงต่ำกว่าเส้นความยากจนระดับชาติ มีถึงประมาณร้อยละ 31 ในเอเชีย (ร้อยละ 46 ถ้าไม่รวมจีนและอินเดีย) ร้อยละ 60 ในแอฟริกา (Sub-sahara) ร้อยละ 61 ในละตินอเมริกาและแคริบเบียน และร้อยละ 26 ในแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาเหนือ ในประเทศที่ยากจนที่สุด 42 ประเทศ ร้อยละ 69 ของประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทมีชีวิตอย่างยากจน (IFAD 1992) ใน 2 ภูมิภาค ซึ่งปัญหาความยากจนรุนแรงยิ่งคือ แอฟริกา (Sub-sahara) และเอเชียใต้ นั้น ความยากจนมีเพิ่มขึ้น (UNDP- HDR 1997) ที่น่าสังเกตก็คือว่า ประเทศส่วนใหญ่ใน 2 ภูมิภาคนี้ อยู่ภายใต้การดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก

3. ค่าจ้างที่ตกต่ำ

สถานะของความยากจนรุนแรงขึ้นด้วยแรงกดดันในการลดค่าแรงให้ต่ำลง และการสูญเสียพลังการซื้อของคนจน ในความพยายามในการจำกัดเงินเพื่อ โครงการปรับโครงสร้างฯ แนะนำให้จำกัดค่าแรงด้วย ปัญหารุนแรงขึ้นเมื่อมีการตัดสินใจคงค่าแรงให้ต่ำ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ จากรายงานของ ILO อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในประเทศแอฟริกาเกือบทั้งหมดลดลงร้อยละ 50-60 ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ในสหพันธรัฐรัสเซีย ปัญหาเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นทำให้ค่าจ้างลดลงเช่นเดียวกัน อย่างน้อยร้อยละ 60 ของระดับค่าจ้างในปี 1989 (ILO 1998: 31) รายงานของ ILO กล่าวต่อไปว่า งานใหม่ ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งจ้างแรงงานประมาณ 500 ล้านคน แต่โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมธุรกิจนอกระบบดังกล่าว ไม่มีความพยายามที่จะหันไปมองความตื่นตัวของ

เศรษฐกิจนอกระบบ และยังไม่เปลี่ยนทิศทางของความช่วยเหลือ (เงินกู้) เพื่อการปรับโครงสร้างฯ ไปช่วยเจ้าของธุรกิจเหล่านั้น เพื่อช่วยยกระดับฝีมือ เทคโนโลยี หรือช่วยให้มีหนทางเข้าถึงทุนที่จำเป็นต่อการขยายตัว

4. การลดการจัดสรรงบประมาณให้กับบริการสังคม

เนื่องจากประเทศลูกหนี้จะต้องใช้คืนเงินกู้ให้กับเจ้าหนี้ เพื่อจะได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อไป ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงถูกบังคับให้หันเหทรัพยากรส่วนใหญ่จากการลงทุนในภาคสังคม (และภาคการผลิตบางส่วน) การตัดค่าใช้จ่ายที่โครงการปรับโครงสร้างฯ กำหนด โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนา และต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง ความรุนแรงของวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่านในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมีผลต่อชีวิตในเรื่องการศึกษาและสาธารณสุขลดลง (Ellman 1994: 329-355) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำโครงการปรับโครงสร้างฯ ไปใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นมีผลกระทบต่อสิทธิทางสังคมต่อไปนี้

สิทธิที่จะมีอาหารเพียงพอ มีหลักฐานชัดเจนว่า ในบรรดากลุ่มคนที่ยากจนมีระดับโภชนาการลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการยกเลิกเงินอุดหนุนด้านอาหาร การว่างงานที่เพิ่มขึ้นส่งผลในทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนนโยบายการเกษตร จากการผลิตอาหารเพื่อการบริโภคภายในไปเป็นการผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก เช่น กาแฟ ยาสูบ หรือฝ้าย เพื่อเพิ่มเงินตราต่างประเทศ มีผลถึงการตกต่ำของการผลิตอาหารและลดระดับโภชนาการ และทำให้มีปัญหาทุพโภชนาการสูงขึ้น

สิทธิในการศึกษา ข้อ 26 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รับรองสิทธิในการศึกษาของทุกคน ในขณะที่มาตรา 13 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ต่างก็บัญญัติถึงสิทธิในการพัฒนาและสิทธิในการศึกษาที่เด็กทุกคนต้องได้รับ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 หลายหน่วยงานพยายามทำให้สิทธิดังกล่าวของเด็กเป็นความจริง เปอร์เซ็นต์ของเด็กในประเทศกำลังพัฒนาที่จบ 4 ปี ในระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 หรือมากกว่านั้น แต่นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 หนี้สินที่เพิ่มขึ้น และผลของการนำโครงการปรับโครงสร้างฯ มาปฏิบัติ ทำให้หลายรัฐบาลต้องคงหรือลดค่าใช้จ่ายในการศึกษา UNESCO ชี้ว่า ผลกระทบมีมากที่สุดในการศึกษาระดับประถม ใน Sub-sahara ออฟริกา สัดส่วนของเด็กอายุ 6-11 ปี ที่เข้าโรงเรียนลดลง จากที่เคยสูงถึงร้อยละ 55 ในปี 1979 เป็นร้อยละ 45 ในปี 1995 (UNESCO 1996) สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ โอกาสที่เท่าเทียมกันของเด็กผู้หญิงและ

ชาย ในขณะที่อัตราส่วนของเด็กผู้หญิงที่เข้าโรงเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36 ในปี 1960 เป็นร้อยละ 63 ในปี 1980 ตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง เมื่อค่าธรรมเนียมในการศึกษาสูงขึ้น และครอบครัวมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจเก็บเด็กผู้หญิงไว้ที่บ้านเมื่อจะต้องเลือกที่จะให้ลูก ๆ ได้รับการศึกษา เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการของเด็กกับระดับการศึกษาของแม่ จะเห็นอย่างชัดเจนว่า สถานการณ์นี้จะมีผลต่อสุขภาพของเด็กทารกและเด็กในระยะยาว

สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย เมื่อค่าจ้างต่ำหรือลดลง หรือเมื่อผู้มีค่าจ้างว่างงาน เนื่องจากโครงการปรับโครงสร้างฯ แรงงานก็ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนองความต้องการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่อาศัย นอกจากนั้น อัตราดอกเบี้ยที่สูงก็ทำลายความฝันที่จะมีบ้านของตนเอง และเมื่อการลดค่าเงินทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น รวมถึงการที่รัฐไม่ให้ความช่วยเหลือ หรืออุดหนุนเงินทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน กับการยกเลิกการควบคุมตลาดเช่าที่อยู่อาศัย ล้วนทำให้คนยากจนต้องเดือดร้อนทั้งสิ้น ว่ากันว่า ครึ่งหนึ่งของเงินเดือนอันน้อยนิดที่มีอยู่ของแรงงานที่ยากจนต้องใช้ในการเช่าที่อยู่อาศัย กรณีการถูกขับไล่บังคับให้รื้อถอนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้น เนื่องจากแรงกดดันให้สร้างอาคารราคาแพงให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้สูง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่รุ่งเรืองขึ้นก็มีส่วนทำให้ราคาของวัสดุพื้นฐานในการก่อสร้าง เช่น อิฐ ซีเมนต์ เป็นต้น สูงขึ้น

สิทธิในสุขภาพอนามัย ข้อ 25 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ มาตรา 11-12 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม รับรองและมุ่งส่งเสริมสิทธิในมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสุขภาพอนามัย เป้าหมายของ "อนามัยถ้วนหน้าในปี 2000" ที่ตกลงกันในปฏิญญา Almaty (Almaty Declaration) ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการตัดงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐด้านสาธารณสุขและอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายทางสังคมและการพัฒนา ความล้มเหลวของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกในการคำนึงถึงงบประมาณด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ และการศึกษา ในนโยบายรัดเข็มขัดงบประมาณทั่วไปในการออกแบบโครงการปรับโครงสร้างฯ ถือเป็นความผิดพลาด ผลจากงานวิจัยชิ้นหนึ่งชี้ว่า การค้าในภาคเกษตรกรรมในเปรู โคลัมเบีย และโบลิเวีย มีความเชื่อมโยงอย่างสูงกับสถานการณ์ทางสังคมในประเทศเหล่านั้น และสถานการณ์นี้ก็เกิดจากวิกฤตหนี้สิน และมาตรการอื่น ๆ ที่มากับนโยบายปรับโครงสร้าง (George 1992: 34-62)

5. การกดขี่แรงงาน สภาวะตกต่ำของแรงงาน

มาตรฐานแรงงานซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ และเป็นที่ยอมรับทั่วโลกว่าเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานครอบคลุมสิทธิหลายประการ ได้แก่ การจัดการขูดรีดแรงงานเด็ก ห้ามการบังคับใช้แรงงาน เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองร่วมกัน และการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน แต่แม้ว่าจะมีการยอมรับกันว่า สิทธิของแรงงานหลายประการเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ก็ยังมีกรณีต่าง ๆ นับไม่ถ้วนที่แสดงว่า สิทธิดังกล่าวถูกละเมิดในหลายส่วนของโลก การขูดรีดแรงงานเด็กเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด และยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรง (ILO 1998)

ด้วยเหตุที่ประเทศลูกหนี้ต่างก็แข่งขันกันในการเสนอแรงงานราคาถูกเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำให้มาตรฐานแรงงานของคนเหล่านั้นต่ำลง รัฐบาลหลายประเทศถึงกับแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายแรงงานและสังคมใหม่ เพื่อจัดตั้งเขตการผลิตเพื่อการส่งออก (export processing zone) ตัวเชื่อมที่เชื่อมประเทศกำลังพัฒนาเข้ากับกระบวนการเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์คือ นโยบายการปรับโครงสร้างฯ ซึ่งเน้นที่การเปิดเสรีและการค้าเสรี เขตการค้าเสรีซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตที่มีการผลิตของต่างประเทศเกิดขึ้น กลายเป็นสวรรค์ของการลงทุนจากต่างชาติ โดยใช้ไฟฟ้าที่ได้รับการอุดหนุนและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ จากรัฐ เขตการผลิตเพื่อการส่งออก หรือเขตการค้าเสรี หมายถึง เสรีภาพมากขึ้นสำหรับธุรกิจ แต่เป็นเสรีภาพน้อยลงสำหรับแรงงาน การจ้างงานเด็กและสตรีในเขตผลิตเพื่อการส่งออกเข้มข้นจนเกือบจะใกล้เคียงกับสภาพของ “ทาส” (Testimony of Harry Kamberis 1 June 1996)

ในฟิลิปปินส์และมาเลเซีย การขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศมากระดับที่น่าเป็นห่วง หลังกำแพงที่ล้อมด้วยลวดหนาม เขตเศรษฐกิจจำเพาะกลายเป็นแคมป์ขนาดใหญ่ของแรงงาน ที่การจัดตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน และเสรีภาพในการเดินทางถูกจำกัด หรือไม่ก็ถูกห้าม โดยมีกำลังตำรวจพิเศษคอยตรวจตราการเข้าออกของผู้คนและพาหนะ (Maskus 1997) และเมื่อพิจารณาว่าบริษัทข้ามชาติเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศเพื่อลดรายจ่ายแรงงาน ลูกจ้างของบริษัทเหล่านี้จึงได้รับค่าจ้างเพียงประมาณ 3 เหรียญสหรัฐต่อวัน คนงานส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในหอพักที่เบียดเสียดหนาแน่น และทำงานในสภาพที่อันตราย ภายใต้การคุกคามที่จะให้ออกจากงาน

จากรายงาน World Employment Report ของ ILO ปี 1998 เขตการผลิตเพื่อการส่งออกที่สร้างขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนไปยังประเทศกำลังพัฒนาได้สร้างงานให้กับสตรีหลายล้าน

คน แต่บ่อยครั้งที่สภาพการทำงานไม่เหมาะสมและค่าจ้างต่ำมาก และเศรษฐกิจท้องถิ่นก็ได้รับประโยชน์น้อยมากจากเขตฯ ดังกล่าว รายงานระบุว่า ในจำนวนคนงานประมาณ 27 ล้านคน ร้อยละ 90 เป็นสตรี และทำงานในเขตการผลิตเพื่อการส่งออกกว่า 850 แห่งทั่วโลก และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน และเนื่องจากค่าจ้างแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญในค่าใช้จ่ายทั้งหมด บริษัทจึงเห็นว่าแรงงานเป็นค่าใช้จ่ายที่จะต้องควบคุมมากกว่าเป็นทรัพยากรที่จะต้องพัฒนา (ILO 1998: D31) ผลก็คือสิทธิที่จะรวมตัวกัน และร่วมกันต่อรองถูกขัดขวางโดยอัตโนมัติ

6. ความแตกต่าง (ช่องว่าง) ทางรายได้ที่กว้างขึ้น

นโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดโดยทั่วไปมักจะให้ประโยชน์กับกลุ่มคนที่ร่ำรวยอยู่แล้ว และคนเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ดี ทั้งในแง่ของทรัพย์สินที่มีอยู่ การศึกษา สถานทางสังคม รวมถึงอำนาจทางการเมืองที่จะสามารถมีทุนได้อย่างรวดเร็ว กับโอกาสที่นโยบายแบบตลาดเปิดให้ มีตัวอย่างในหลายประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมของรายได้ในประเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในขณะที่สัดส่วนของคนยากจนเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า ในหลายประเทศที่นำโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาใช้ ส่วนแบ่งรายได้ของประเทศที่อยู่ในมือของคนรวยที่สุดกลุ่มเล็ก ๆ กลับเพิ่มขึ้นอย่างสูงในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ตัวอย่างของกาน่า ประเทศที่ถือเป็นความสำเร็จของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในแอฟริกา ผลประโยชน์จากการปฏิรูปภาคการเกษตรถูกแบ่งปันอย่างไม่เท่าเทียม และตกไปอยู่ในมือของกลุ่มเกษตรกรที่ปลูกโกโก้ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 18 ของเกษตรกรทั้งหมดในประเทศกาน่า และกระจุกตัวอยู่เฉพาะในภาคใต้ของประเทศเท่านั้น ผลการศึกษาของ Overseas Development Institute มหาวิทยาลัยกาน่ายืนยันว่า ร้อยละ 32 ของเกษตรกรผู้ปลูกโกโก้ในภาค Ashanti ได้รับรายได้ประมาณร้อยละ 94 ของรายได้การส่งออกโกโก้ของประเทศ ในขณะที่ร้อยละ 68 ของเกษตรกรได้รับเพียงร้อยละ 6 (Commonder 1989: 109) ตัวอย่างของกาน่าเป็นเพียงหนึ่งในตัวอย่างที่นับไม่ถ้วนของช่องว่างทางรายได้ ระหว่างคนกลุ่มเล็กและคนกลุ่มใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาแต่ละประเทศ

7. การทำลายความสามารถในการผลิตของท้องถิ่น

การตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เห็นชัดเจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในแอฟริกา (Sub-sahara) คือ ในภาคการเกษตร ส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาประสบกับอัตราการเพิ่มของการผลิตอาหารต่อคน/ต่อปีลดลง ในช่วงปี 1979-1997 ภายใต้อาการปรับโครงสร้างฯ เกษตรกรก็ละทิ้งการผลิตพืชดั้งเดิมมากขึ้น เช่น ในประเทศมาลาวี ซึ่งเคยเป็นประเทศที่ส่งออกอาหารพบว่า

การผลิตข้าวโพดลดลงถึงร้อยละ 40 ในปี 1992 ในขณะที่ผลผลิตยาสูบเพิ่มขึ้น 2 เท่า ระหว่างปี 1986-1993 (Southern African Economist May 1993: 45-51) ด้วยแรงกดดันที่จะเพิ่มเงินตราต่างประเทศเพื่อการใช้หนี้ ทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจัดงบประมาณให้กับการบริการส่งเสริมการเกษตร การให้สินเชื่อ และการพัฒนาเทคโนโลยีที่มุ่งไปที่การสนับสนุนการเกษตรเพื่อการส่งออก ในขณะที่ความจำเป็นของเกษตรกรที่ผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะการประกันความมั่นคงทางอาหาร การอนุรักษ์ดิน และการปลูกป่าถูกละเลยอย่างสิ้นเชิง (Cheru อ้างใน World Development 1992: 497-512) นโยบายดังกล่าวนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อการผลิตทางการเกษตร ซึ่งเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับความไม่มั่นคงทางอาหารและทุพโภชนาการ รวมถึงการใช้ทรัพยากรแบบไม่ยั่งยืน เหมือนอย่างที่เกษตรกรยากจนเคยใช้ที่ดินเพื่อยังชีพ เป้าหมายระยะสั้นของนโยบายปรับโครงสร้างที่ออกแบบมาเพื่อปรับปรุงการส่งออกสินค้า เพื่อเพิ่มเงินตราต่างประเทศ จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาในระยะยาว ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดเสรีทางการค้าโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นการเปิดเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไปสู่การแข่งขันกับสินค้าเข้าที่ราคาถูกกว่า ก็มีผลถึงการล้มละลายของเกษตรกรรายย่อย และเกษตรกรขนาดกลางในหลายประเทศที่ใช้นโยบายปรับโครงสร้าง

8. ภาระหนี้สินที่เพิ่มมากขึ้น

จากตารางสถิติหนี้สินที่จัดทำโดยธนาคารโลก (World Bank Debt Table 1992: 212) ในระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ 1970-1980 หนี้ต่างประเทศระยะยาวของประเทศยากจน ได้เพิ่มขึ้นจาก 2.1 หมื่นล้านเหรียญ มาเป็น 1.1 แสนล้านเหรียญ

ตารางการของธนาคารโลกข้างได้นี้ แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของหนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศทั้งในละตินอเมริกา และ อัฟริกาได้ได้เพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

ตารางแสดง หนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา						
หน่วย ล้านเหรียญ U.S.						
1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
38,000	69,000	228,000	378,000	439,000	573,000	607,000

ในเวลาเพียง 16 ปี หนี้สินระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเพิ่มขึ้นเกือบ 20 เท่า

ตารางแสดง หนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้

1970	1980	1986	1988	1991	1993	1995	1996
7	84.3	140	166	196	200.4	226	235.4

ที่มา : World Bank debt Tables 1996 ; Global Development finance 1997, Vol. 1

ในกรณีของกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้ หนี้ก็ได้เพิ่มขึ้น 35 เท่าในเวลาเพียง 16 ปี และสูญเสียอิสรภาพทางเศรษฐกิจไปอย่างสิ้นเชิง

ในกรณีของประเทศเม็กซิโก ในระหว่างปี 1982-1995 มีหนี้ระหว่างประเทศ 95,000 ล้านดอลลาร์ และในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ได้จ่ายหนี้ทั้งต้นและดอกเบี้ยเป็นจำนวนถึง 102,000 ล้านดอลลาร์ คือมากกว่าเงินต้นเสียอีก แต่นักกลับเพิ่มขึ้นเป็น 197,000 ล้านดอลลาร์ในปี 1997

ตารางแสดง หนี้โดยรวมของประเทศโลกที่ 3

1961	1968	1971	1980	1986	1992	1995
21.5	47.5	70.0	567,000	1,086,000	1,419,000	1,940,000

ที่มา : World Bank debt Tables 1996

ในเวลา 34 ปีจากการพัฒนาตามแนวทางของลัทธิเสรีนิยมใหม่นั้น หนี้ของประเทศโลกที่ 3 ได้เพิ่มขึ้นจาก 21.5 ล้านดอลลาร์ มาเป็น 1940 ล้านดอลลาร์ หรือ 100 เท่า หรืออธิบายอีกอย่างหนึ่งว่า ประชาชนยากจนลง 100 เท่า

ในประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศที่ตกอยู่ภายใต้การดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ตั้งแต่การเริ่มต้นของวิกฤตหนี้สิน ประเทศโลกที่สามต้องพบปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้สิน และความช่วยเหลือในการปรับระยะเวลาใช้หนี้ หรือการลดหนี้ที่ประเทศตะวันตกอ้างว่าจะช่วยลดภาระหนี้สินแทบไม่มีความหมาย ผลการศึกษาของกลุ่มนโยบายทางเลือก (Development Group for Alternative Policies) ซึ่งทำการศึกษาใน 71 ประเทศ ที่นำโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปใช้ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนปีที่ประเทศนั้น ๆ ใช้โครงการปรับโครงสร้างฯ กับการเพิ่มขึ้นของหนี้สินในสัดส่วนของ GNP (Marek & Scully 1998) ตัวเลขของธนาคารโลกเองชี้ว่า 63 ประเทศ จากจำนวน 69 ประเทศ มีหนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นในขณะที่นโยบายปรับโครงสร้างไปปฏิบัติ แม้จะมีความริเริ่มปลดเปลื้องหนี้

สินด้วยความตกลงของ G-7 ในการประชุมสุดยอดทางเศรษฐกิจที่ Venice ในปี 1987 แต่ก็ไม่สามารถช่วยลดวิกฤตหนี้สินได้

9. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ยั่งยืนเนื่องจากหนี้สิน

แม้ว่าการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างวิกฤตหนี้สิน การปรับโครงสร้างฯ และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติจะทำได้ยาก แต่ก็สามารถเห็นได้ในหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการเน้นที่การสร้างควมหลากหลายให้กับการส่งออกเพื่อสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศจะมีผลอย่างรุนแรงต่อฐานทรัพยากร (ธรรมชาติ) ของประเทศยากจนจำนวนมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงไม้จากป่าเขตร้อนจากประเทศพัฒนาน้อยที่สุดทั้งหลายโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืน จากผลการศึกษาของ Norman Myers พบว่า 14 ประเทศลูกหนี้รายใหญ่ที่สุดของโลกเป็นประเทศเดียวกับประเทศที่มีอัตราการตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้นสูงสุดของโลกอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน (Myers 1989)

ความเชื่อมโยงยังมีให้เห็นในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน เศรษฐกิจเสรีขยายโอกาสให้บริษัทข้ามชาติย้ายโรงงานที่ก่อมลพิษไปตั้งในประเทศอื่น อันเป็นแนวทางปกติของบริษัทญี่ปุ่น ตัวอย่างคือ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นลดขนาดโรงงานหลอมอลูมิเนียมในประเทศ จาก 1.2 ล้านตัน เป็น 140,000 ตัน และกลายเป็นผู้นำเข้าอลูมิเนียมถึงร้อยละ 90 หนึ่งในโรงงานที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ลงทุนคือโรงงานหลอมทองแดง เพื่อผลิตเส้นลวดทองแดงส่งขายประเทศญี่ปุ่นในฟิลิปปินส์ ก๊าซและน้ำเสียถูกปล่อยจากโรงงาน ทั้งโบรอน สารหนู โลหะหนัก และกำมะถัน ในสัดส่วนที่สูงมาก มีผลให้น้ำใช้ในท้องถิ่นมีสารปนเปื้อนตกค้าง ซึ่งส่งผลถึงการผลิตข้าวและปลา ป่าไม้เสียหาย และมีผลกระทบต่อผู้คนอย่างรุนแรง (อภิชัย พันธเสน (แปล) 2542: 51)

10 ความขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นระหว่างรัฐและสังคม

รัฐบาลในประเทศโลกที่สามหลายประเทศดูเหมือนจะรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ภายนอก โดยเฉพาะกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมากกว่าพลเมืองของประเทศตนเองมากขึ้นทุกวัน รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกำลังถูกกดดันจากเบื้องบนโดยพลังที่มองไม่เห็นจากโลกาภิวัตน์ และจากเบื้องล่างโดยพลังทางสังคมซึ่งกำลังสูญเสียในกระบวนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศถูกปิดกั้นอย่างรุนแรง ความขัดแย้งระหว่างรัฐและสังคมเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในความเป็น

ไปได้ที่จะสร้างประชาธิปไตยขึ้นในหลายประเทศ และส่งผลถึงอนาคตในการสร้างความแข็งแกร่งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

ผลการวิจัยที่จัดทำไม่นานมานี้ ได้ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการปรับโครงสร้างฯ และกรณีความขัดแย้งและความไม่สงบในหลายประเทศ แม้ว่าวิกฤตการณ์ในโซมาเลียและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรวันดา ส่วนหนึ่งจะมาจากปัญหาเผ่าพันธุ์และลัทธิกลุ่ม (Clanism) ตามที่สื่อระหว่างประเทศได้เสนอ แต่ Michel Chossudovsky เห็นว่า ความผิดส่วนหนึ่งอยู่ที่นโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวดของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งยกเลิกเครือข่ายความปลอดภัยทางเศรษฐกิจทั้งหลายของรัฐ (economic safety nets) และปล่อยให้เศรษฐกิจของรวันดาตกอยู่ในความยุ่งเหยิง หลังการล่มสลายของตลาดกาแฟระหว่างประเทศในปลายทศวรรษที่ 1980 ด้วยการที่ราคากาแฟพุ่งดิ่งลง และเงินฟรังก์รวันดาถูกลดค่าซ้ำแล้วซ้ำอีก ประชาชนโดยทั่วไปก็ถูกทอดทิ้งอยู่ในความยากไร้และจนลง สิ่งนี้ Chossudovsky เห็นว่า ได้สร้างเงื่อนไขให้กับขุนนางที่หิวอำนาจ และผู้นำสามารถหว่านเมล็ดพันธุ์แห่งสงครามกลางเมืองและการฆ่าล้าง ความเกลียดชังที่ในสภาพของเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองอาจไม่ปรากฏให้เห็นก็กลายเป็นสิ่งที่มองเห็นทันทีพร้อม ๆ กับการสูญเสียลายของประชาสังคม (Chossudovsky 1996: บทที่ 5) ทั้งหมดนี้น่าจะเป็นที่ชัดเจนว่า บ่อยครั้งการขาดความยุติธรรมเป็นสาเหตุหลักของการไร้สันติภาพ การปฏิรูปเศรษฐกิจใด ๆ ที่ปฏิเสธศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเป็นธรรมก็มีความเป็นไปได้ที่จะถูกต่อต้านจากผู้ซึ่งกลายเป็นเหยื่อ และก็เป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความทุกข์ยากของผู้คน

เศรษฐกิจเสรี และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม : กระแสต้าน

ผลกระทบของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมกลายเป็นวาทกรรมที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเสนอผลกระทบของมาตรการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละส่วนโดยย่อนั้นอาจเป็นเพียงการมองจากด้านเดียว อย่างไรก็ตาม ในข้อถกเถียงซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยก็มีความเห็นพ้องกันว่า ในระบบเศรษฐกิจเสรี หรือการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข แต่ในความเห็นพ้องก็ดูเหมือนมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของลักษณะและขอบเขตความรุนแรงของปัญหา และแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม หากจะมองกันกว้าง ๆ ก็อาจจะแบ่งความเห็นที่แตกแยกกันนี้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปฏิรูป (Reformers) และกลุ่มเปลี่ยนแปลง (Transformers) กลุ่มเปลี่ยนแปลงได้ชี้ประเด็นที่เกี่ยวข้องของความเท่าเทียมกับรูป

แบบการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งได้รับการส่งเสริมโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ กลุ่มนี้เห็นว่า มีเพียงเหตุผลเดียวที่อาจรับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจได้ คือเพื่อหลีกเลี่ยงข้อแลกเปลี่ยนดั้งเดิมระหว่างการเจริญเติบโตและความเท่าเทียม ส่วนกลุ่มปฏิรูปก็เห็นว่า นโยบายเสรีนิยมใหม่ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศไม่อาจปฏิรูปได้ และไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในแง่ของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

กลุ่มปฏิรูปยอมรับนโยบายกว้าง ๆ ของการปรับโครงสร้างฯ แต่ต้องการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด เพียงเพื่อปรับช่องว่างระหว่างสิ่งเป็นไปได้ในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ ตัวอย่างของช่องว่างที่เกิดจากผลของนโยบายที่นำโดยอุดมการณ์ในเรื่องของเงินกู้เอกชนกับคนยากจน โดยทั่วไปคนยากจนไม่มีทางที่จะเข้าถึงเงินยืมจากภาคเอกชน เนื่องจากความขาดแคลนเงินลงทุนและความเสี่ยงที่จะไม่ใช้คืน อันเป็นเรื่องที่ผู้ให้กู้ไม่อาจแน่ใจได้หรือมีหลักประกันได้ เช่น สภาพอากาศ เป้าหมายสำคัญของภาคเอกชนคือการจำกัดความเสี่ยง คนยากจนจึงต้องพึ่งพาเงินทุนของรัฐ หรือสถาบันกองทุนพัฒนาที่รัฐให้การสนับสนุน กลุ่มปฏิรูปเรียกร้องให้ผ่อนคลายนโยบายการปรับโครงสร้างฯ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม ซึ่งในแง่นี้ก็หมายถึงการสนับสนุนให้มีสถาบันเงินทุนที่รัฐให้การสนับสนุนแบบดั้งเดิมได้

เสียงที่ทรงอิทธิพลของการปฏิรูปมาจาก UNICEF เมื่อองค์กรตีพิมพ์รายงานวิพากษ์วิจารณ์นโยบายปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการในปี 1987 ชื่อ Adjustment with a Human Face โดยมี Cornia, Jolly และ Stewart เป็นบรรณาธิการ รายงานฉบับนี้ได้ศึกษากรณีศึกษา 10 ประเทศ ได้ข้อสรุปว่า การปรับโครงสร้างในเศรษฐกิจโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงมีความจำเป็น แต่จะต้องออกแบบในลักษณะที่จะประกันได้ว่าคนยากจนจะไม่ต้องแบกรับภาระจากการปรับโครงสร้างฯ มากเกินไป ดังนั้น การปรับโครงสร้างฯ ที่มุ่งการเจริญเติบโตจะต้องเป็นกลยุทธ์ภายใต้ประกันการคุ้มครอง ปกป้องกลุ่มผู้อ่อนแอในสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

รายงานของ UNICEF ยังเรียกร้องให้ผสมผสานเรื่องของ “คน” เข้าไปในการเจรจาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างฯ และการปรับกระบวนการเจรจา เพื่อให้การปรับโครงสร้างฯ เป็นไปในแนวทางดังกล่าว คือมีมิติของมนุษย์อยู่ด้วย ตามปกติ บทบาทในการเจรจาจำกัดอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศเกี่ยวข้องกับผู้แทนจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ UNICEF เห็นว่า ความเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับภาคสังคมและจากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง น่าจะมีความสำคัญในการเจรจาเพื่อปรับโครงสร้าง

นับแต่การตีพิมพ์รายงานของ UNICEF ก็มีการศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างฯ ทั้งโดยองค์กร เช่น ธนาคารโลก และ OECD เอง และการศึกษาโดยนักวิชาการอิสระ เช่น Killick ได้ทบทวนวรรณกรรมของกลุ่มปฏิรูปที่มาจากตะวันตก และได้ข้อสรุปว่า แม้จะเป็นการยากที่จะให้ข้อสรุปแบบกว้าง ๆ เพราะประเด็นซับซ้อนและยังไม่มีข้อมูลเพียงพอ แต่ถึงอย่างไรก็มีเอกสารในระดับหนึ่งที่ชี้ว่า การปรับโครงสร้างฯ ทำให้คนยากจนตกอยู่ในความเสี่ยง การปรับโครงสร้างฯ อาจมีผลกระทบต่างกันไปกับกลุ่มคนที่แตกต่างกัน แต่ก็มีผลในทางลบกับคนยากจนในเมืองมากกว่าในชนบท ทั้งนี้เพราะคนยากจนในเมืองต้องพึ่งพาการอุดหนุนการบริการของรัฐ รวมถึงโอกาสในการทำงานที่รัฐหรือวิสาหกิจหยิบยื่นให้ เป็นต้น คนยากจนที่สุดเป็นกลุ่มคนขายขบอยู่แล้ว จึงอาจเสี่ยงน้อยกว่า (เพราะเสี่ยงอยู่แล้ว) และคนที่ไม่ยากจนนักอาจจะได้หรือเสียก็ได้ อย่างไรก็ตามอีกแง่หนึ่ง Killick เชื่อว่า ผลกระทบในทางลบของโครงการปรับโครงสร้างฯ ถูกเสนอออกมาในลักษณะเกินความเป็นจริง และความทุกข์ยากหลายส่วนที่หลายคนเห็นว่ามาจากการปรับโครงสร้างฯ แท้จริงแล้วเป็นผลของวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศที่มีอยู่ก่อนแล้ว ผลการสำรวจของ Killick ชี้ว่า การมุ่งการวิพากษ์วิจารณ์ไปที่การปรับโครงสร้างฯ เป็นการเบี่ยงเบนความสนใจไปจากสาเหตุหรือปัญหารากฐานของความยากจน ซึ่งอยู่ที่การกระจายทรัพย์สินและอำนาจทางการเมือง (Killick 1994)

กลุ่มเปลี่ยนแปลงวิพากษ์นโยบายปรับโครงสร้างของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยได้เสนอผลการศึกษานักวิชาการอิสระหลายคนด้วยกัน Walden Bello ซึ่งตีพิมพ์ Dark Victory (ชัยชนะสีดำ) เมื่อปี 1994 ได้ประณามแรงกระตุ้นของการปรับโครงสร้างฯ ทั้งหมด เช่นเดียวกับ Michel Chossudovsky ที่วิพากษ์สถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างรุนแรงว่า "การปรับโครงสร้างฯ จะนำไปสู่รูปแบบของการฆ่าล้าง (เผ่าพันธุ์) ทางเศรษฐกิจ (economic genocide) ซึ่งดำเนินการผ่านการชักใยของพลตลาด เมื่อเปรียบเทียบกับ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในหลายช่วงเวลาในประวัติศาสตร์อาณานิคมแล้ว ผลกระทบในการทำลายล้างมีความรุนแรงเช่นกัน การปรับโครงสร้างฯ มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตของผู้คนกว่า 4 พันล้านคน" (Chossudovsky 1997: 37)

ที่ปรึกษาพิเศษของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Danilo Turk ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของโครงการปรับโครงสร้างฯ และวิจารณ์อย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน เขาชี้ว่า รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพลเมืองเป็นจริงได้ แต่การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกอย่างแนบแน่น เป็นการขัดขวางและลดทอนความสามารถของรัฐในการปฏิบัติตามพันธกรณีดัง

กล่าว เขาชี้ว่า ความเสียหายเกิดขึ้นรุนแรงในเรื่องสิทธิในการทำงาน การมีอาหารเพียงพอ การมีที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย การศึกษาและการพัฒนา (Turk อ้างใน Khor 1996: 17-18) ข้อสรุปดังกล่าวเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงที่ได้เสนอให้เห็นแล้ว

ข้อโต้แย้งพื้นฐานของกลุ่มเปลี่ยนแปลงก็คือ นโยบายการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกแบบครอบจักรวาล โดยผ่านทางนโยบายตลาดเสรี ซึ่งมีการปรับโครงสร้างฯ เป็นส่วนสำคัญอยู่ด้วยนั้น ไม่อาจทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของคนส่วนใหญ่ของประเทศหรือของรัฐเกิดขึ้นได้ การเติบโตหรือความเจริญของเอกชน โดยไม่ได้คำนึงถึงภาคสาธารณะหรือคนโดยทั่วไป เป็นการทำลายสิทธิเหล่านี้โดยตรง ว่าที่จริง ข้อวิพากษ์วิจารณ์สะท้อนข้อเท็จจริงถึงผลของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และเน้นถึงความไม่เท่าเทียมในหลาย ๆ ส่วน ไม่ว่าจะเป็นรายได้ โอกาสการทำงาน ฯลฯ ความไม่เท่าเทียมนี้ สะท้อนให้เห็นอำนาจทางสังคมที่แตกต่างกัน และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของชนชั้น เพศ เชื้อชาติ/เผ่าพันธุ์ด้วย ความไม่เท่าเทียมที่เพิ่มขึ้นถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มเปลี่ยนแปลงว่า ไม่ได้เป็นเพียงผลที่อาจเกิดขึ้นได้ แต่เป็นผลที่ต้องเกิดขึ้นแน่นอนในความสัมพันธ์ทางสังคมในเศรษฐกิจทุนนิยมโลก

หากมองในระดับโครงสร้าง เสรีนิยมดั้งเดิมซึ่งเป็นแนวคิดขับเคลื่อนนโยบายของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 สนับสนุนภาคเอกชน และผลก็คือ การเน้นแนวคิดสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ซึ่งถูกนำเสนอเหมือนดังการขยายเสรีภาพของมนุษย์ โดยผ่านสถาบันที่มีการปกครองที่ดีกว่า สถาบันการเงินระหว่างประเทศจึงเริ่มให้ความสนใจในเงื่อนไขทางการเมือง การให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประชาธิปไตยแบบตะวันตก ให้ภาพของการเสริมสร้างอำนาจของประชาชน แต่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ภาพ (ลวง) ดังกล่าวก็ไม่อาจแปลเป็นสิ่งที่จับต้องได้

ในระดับกระบวนการ กลุ่มเปลี่ยนแปลงชี้ว่า สถาบันการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถทำตามข้อเสนอได้ เพราะว่าการปรับโครงสร้างฯ และการใช้หนี้ไม่ได้มีผลถึงการเคลื่อนย้ายทุน และเครดิตจากโลกที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการจากต่างประเทศ (Overseas development assistance) จาก OECD ลดลง ในปี 1996 มูลค่าของ ODA อยู่ที่ 59 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นตัวเลขต่ำสุดในระยะเวลา 23 ปี ในขณะที่เงินทุนจากภาคเอกชนมีความสำคัญมากกว่าเมื่อเทียบสัดส่วนกัน และในปี 1995 กว่า 2/3 ของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ไปถึงประเทศกำลังพัฒนาเข้าไปยัง 8 ประเทศเท่านั้น ในขณะที่กว่าครึ่งหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาได้รับเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้รับเลย (Brown 1996:

158) Brown ชี้ว่า ทุนของเอกชนไม่ได้ลงไปที่อัฟริกา (Sub-Sahara) ที่ซึ่งในปัจจุบันเด็กมีแนวโน้มที่จะก้าวไปสู่ความหิวโหยมากกว่าการไปโรงเรียน นอกจากนั้น การไหลเข้าของทุนเพียงอย่างเดียวก็ไม่อาจประกันการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมได้ กลุ่มเปลี่ยนแปลงมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมว่ามีความสำคัญต่อการให้สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมกับมนุษย์ ในขณะที่กลุ่มนี้ยอมรับว่า ข้อเสนออาจเป็นแบบกว้าง ๆ ไม่ชัดเจน แต่โดยทั่วไปกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง การเคารพธรรมชาติ ความหลากหลาย ชุมชนท้องถิ่น เทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจคือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศตอบโต้ข้อกล่าวหาของกลุ่มปฏิรูปและกลุ่มเปลี่ยนแปลงอย่างไร ปรากฏว่าสถาบันเหล่านี้ไม่สนใจการวิพากษ์ของกลุ่มเปลี่ยนแปลงเลย และตอบสนองเพียงข้อห่วงกังวลที่กลุ่มปฏิรูปยกขึ้นมา สถาบันการเงินระหว่างประเทศสนใจในการปฏิรูประบบที่เป็นอยู่เป็นส่วน ๆ แบบจำกัดมากกว่าการปรับโครงสร้างฯ ในเชิงลึกตามที่กลุ่มเปลี่ยนแปลงเสนอ และการตอบสนองก็ถูกวางกรอบในบริบทของกรอบเสรีนิยมใหม่ที่เป็นอยู่ อันเป็นการปรับที่สถาบันเหล่านี้ยังคงมองว่าเป็นทางออกมากกว่าจะเป็นปัญหาในความสมดุลระหว่างรัฐและตลาด สถาบันเหล่านี้ยังไม่ได้หันมาให้ความสำคัญกับรัฐ เนื่องจากนโยบายที่เสนอยังคงอยู่ที่การเจริญเติบโตที่มีที่มาจาก “การปล่อยให้กระทำ หรือ Laissez-faire แบบดั้งเดิม”

เศรษฐกิจเสรี (เข้มข้น) และอนาคตของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

แม้จะมีกระแสต้านและการวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเศรษฐกิจเสรี จากทั้งองค์กรภายใต้สหประชาชาติ การศึกษาของนักวิชาการอิสระ และจากภาคประชาสังคม แต่ดูเหมือนจะไม่เป็นผลมากนัก การขยายตัวของเศรษฐกิจเสรีดูเหมือนจะได้รับการพัฒนาไปอย่างเข้มข้น โดยอาศัยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยมีองค์กรทางการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือ

สถาบันการเงินระหว่างประเทศได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ทั่วโลก ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกอะไร หากพิจารณาเป้าหมายการก่อตั้งสถาบัน Bretton Woods ตั้งแต่ต้น มาตรา 2 ของธรรมนูญของธนาคารโลก กำหนดให้การส่งเสริมการลงทุนของเอกชนต่างประเทศเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของสถาบัน ตั้งแต่ปี 1956 ธนาคารโลกก็ได้จัดตั้งองค์กรในเครือ คือ บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation – IFC) เพื่อให้มีการลงทุนในภาคเอกชนมากกว่าในภาครัฐ ในปี 1988 องค์กรการประกันการลงทุนแบบพหุภาคี (Multilateral

Investment Guarantee Agency - MIGA) ก็ได้รับการก่อตั้งขึ้น เพื่อสนับสนุนการไหลของทุนจากต่างประเทศ โดยการให้การประกันกับการลงทุนของภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา (ODI 1996: 2) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 อุดมการณ์หลักของเสรีนิยมใหม่ก็แผ่ซ่านเข้าไปครอบงำในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การเน้นบทบาทของเอกชนในการพัฒนามากขึ้น ตัวอย่างของสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นล่าสุดคือ ธนาคารยุโรปเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา (European Bank for Reconstruction and Development) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 1991 ก็ถูกกำหนดให้มุ่งการสนับสนุนทุนกว่าร้อยละ 60 ของเงินทุนของธนาคารไปยังภาคเอกชน

เมื่อได้สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนได้แล้ว โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 สถาบันการเงินระหว่างประเทศก็จะค่อย ๆ ถอนตัว สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเมื่อเทียบกับของสถาบันฯ ที่เข้าไปในประเทศกำลังพัฒนามีเพิ่มขึ้น หลังจากทีลดลงอย่างชัดเจนในช่วงวิกฤตหนี้สินในปี 1982 การไหลของเงินทุนเอกชนก็ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึงปี 1994 เงินทุนจากภาคเอกชนก็ล้นหน้าเงินทุนจากแหล่งพหุภาคีและทวิภาคี กว่าร้อยละ 70 ของทรัพยากรที่ไหลไปสู่ประเทศกำลังพัฒนามาจากแหล่งเงินทุนเอกชน ร้อยละ 22 มาจากความช่วยเหลือทวิภาคี และเพียงร้อยละ 6 มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 1990 ประมาณ 4/5 ของเงินทุนเอกชนไหลไปยังเพียง 12 ประเทศที่กำลังพัฒนา ในขณะที่ส่วนใหญ่ของประเทศในโลกที่สามไม่มีทางเข้าถึงเงินทุนได้เลย (ODI 1996 b: 5)

ภาคเอกชนเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้น และส่งผลกระทบถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้นเช่นกัน สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งก็คือ ผู้มีอำนาจในภาคเอกชนก็คือผู้ถือหุ้น ซึ่งคือกลุ่มคนที่ภาคเอกชนต้องรับผิดชอบต่อ ตัวอย่างของบริษัทข้ามชาติจะชัดเจน ในขณะที่กิจกรรมของภาคเอกชนเหล่านี้มีผลถึงชีวิตของผู้คน ภาคเอกชนไม่มีความรับผิดชอบต่อความเป็นทางกับประชาชนเหมือนอย่างรัฐบาลมี และถึงแม้ภาคเอกชนจะรู้สึกว่าจะมีความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อ แต่ก็ไม่มีกลไกที่จะปฏิบัติ เช่น ไม่มีนโยบายสาธารณะที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน ความคิดที่ว่าในกลไกตลาดความต้องการพื้นฐานจะได้รับการสนองและสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมจะได้รับการคุ้มครอง โดยไม่จำเป็นต้องมีทรัพยากรและอำนาจจากรัฐเข้ามาจัดการเป็นเพียงสิ่งเพ้อฝัน

อำนาจของบริษัทข้ามชาติในการกำหนดวาระของโลก เห็นได้ชัดเจนในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลก (UNCED) ในเดือนมิถุนายน 1992 สิ่งที่เขาหายไป

จากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่ Rio ก็คือ แนวทางสำหรับ (ควบคุม) บริษัทข้ามชาติ ทั้งนี้ยังไม่ต้องพูดถึงนโยบายการจัดระเบียบ "โดยคำสั่งของสหรัฐอเมริกา ข้ออ้างอิงหรือข้อความที่เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติถูกตัดออกจาก Agenda ทั้ง ๆ ที่บริษัทข้ามชาติมีส่วน (รับผิดชอบ) ในการค้าโลกถึงร้อยละ 70 และทั้ง ๆ ที่กิจกรรมของบริษัทมีผลทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก" (Thomas 1998: 176-177) ก่อนการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ศูนย์ศึกษาบริษัทข้ามชาติแห่งสหประชาชาติก็ถูกยุบเลิก ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติของ Boutros Ghali ความจริง ศูนย์ดังกล่าวที่ตั้งขึ้นด้วยแรงผลักดันของประเทศสวีเดนและกลุ่ม 77 ได้พยายามผลักดันให้มีการวางแนวทางที่นานาชาติยอมรับที่จะทำให้บริษัทข้ามชาติเปิดและมีความรับผิดชอบต่อมากขึ้น ดังนั้น เมื่อไม่มีแนวทางหรือศูนย์ หนทางก็เปิดสำหรับบริษัทข้ามชาติ ที่จะเป็นหนายให้กับตัวเองในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเอง ซึ่งบริษัทข้ามชาติก็ประสบความสำเร็จ ปัญหาผลประโยชน์ที่ขัดกันในกรณีของบริษัทข้ามชาติก็คือ แรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์และความรับผิดชอบต่อหุ้นส่วน กับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งว่าที่จริงไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกัน

การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของเอกชนที่ระบบเศรษฐกิจเสรีสนับสนุนขยายตัวอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการตกลงกันในการเจรจา Uruguay หลาย ๆ เรื่องที่ไม่ได้รวมเข้าไปในกฎเกณฑ์เดิมของ GATT เช่น การค้าเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และมาตรการในการลงทุน อุตสาหกรรมประกันและการเงินที่มีฐานอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาก็ถูกนำเข้ามาอยู่ในความตกลง กฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ นี้ ยิ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเปิดให้กับบริษัทข้ามชาติ ซึ่งก็หมายถึง การเพิ่มอำนาจให้กับกลุ่มที่มีอำนาจอยู่แล้ว และยังทำให้อีกกลุ่มหนึ่งที่ด้อยโอกาสอ่อนแอลง

สิ่งที่น่ากังวลยิ่งในปัจจุบันคือ การเจรจาที่เกิดขึ้นใน OECD (อันเป็นองค์กรที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้มีส่วนร่วม) ในเรื่องข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุน (Multilateral Agreement on Investment - MAI) วัตถุประสงค์ของ MAI คือการเปิดเสรีมากขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการลงทุน การคุ้มครองการลงทุน และการระงับข้อพิพาท (dispute settlement)

ความจริง ประเด็นเกี่ยวกับการลงทุนถูกนำมาหารือกันในระหว่างการเจรจา Uruguay แต่ต้องล้มเลิกเนื่องจากถูกต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนา ในครั้งนั้น การเจรจาจำกัดอยู่ในเรื่องของการมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า ประเทศในสหภาพยุโรปและประเทศอื่น ๆ เช่น

สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ต่างก็สนับสนุนสิทธิของบริษัทต่างประเทศที่จะเข้าไปและก่อตั้งบริษัทในสาขาใดของเศรษฐกิจก็ได้ในประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก รวมถึงการได้รับการปฏิบัติเยี่ยง (บริษัท) ชาติ (National treatment) MAI จะยกเลิกเครื่องมือทางนโยบายทั้งหมดของรัฐในการจัดระเบียบกฎเกณฑ์การลงทุนจากต่างประเทศ และกิจกรรมของบริษัทข้ามชาติทั้งหมด นอกจากนั้น ยังประกันการเข้าไปอย่างเสรีและการจัดตั้งกิจการของนักลงทุนต่างชาติ รวมถึงการปฏิบัติเยี่ยง (บริษัท) ของชาติในการลงทุน กับการมีมาตรฐานที่สูงมากในการคุ้มครองการลงทุน (Brittan 1995)

แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถขีดขวางข้อเสนอของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งนำโดยสหภาพยุโรป ที่ให้เจรจาข้อตกลงว่าด้วยการลงทุนพหุภาคี (MAI) ได้ ในปี 1995 แต่ก็ไม่สามารถระงับการจัดตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการลงทุนขึ้นในองค์การการค้าโลกได้ ภาระของคณะทำงานดังกล่าวคือ การวางรากฐานในการเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงว่าด้วยการลงทุนพหุภาคีอย่างเป็นทางการในองค์การการค้าโลกในอนาคต เดือนมกราคม 1999 ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปก็เสนออย่างเป็นทางการให้เปิดการเจรจารอบสหัสวรรษ (Millennium negotiations) ของ WTO โดยรวมเอากฎระเบียบการลงทุนที่สมบูรณ์เข้าไปในการเจรจา และให้เสร็จสมบูรณ์ภายในปี 2003 ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากผู้เจรจาของประเทศสมาชิก OECD เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ กฎระเบียบการลงทุนที่ได้รับการเสนอเข้าสู่การเจรจานั้นคล้ายคลึงกับ MAI ใน WTO

Jayati Ghosh ชี้ว่า หากมองอย่างผิวเผินก็มีเหตุผลสนับสนุนให้มีข้อตกลงพหุภาคีที่จะดูแลพฤติกรรมการลงทุนระหว่างประเทศอยู่หลายประการ ในบริบทที่ทุกประเทศ รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนากำลังแข่งขันกันดึงดูดทุนจากต่างประเทศเข้ามา ข้อตกลงดังกล่าวน่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่อาจลดแรงกดดันที่จะทำให้กฎระเบียบของแต่ละประเทศสอดคล้องกันมากขึ้นได้ เพื่อเป็นสิ่งตอบแทนและแรงจูงใจแก่นักลงทุนต่างประเทศ การพัฒนากฎเกณฑ์พหุภาคีที่สมบูรณ์และสอดคล้องกัน อาจช่วยให้เกิดบรรยากาศที่โปร่งใสและมีเสถียรภาพสำหรับการดำเนินการของบริษัท และอาจทำให้เอกชนเหล่านั้นสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเองได้ นอกจากนั้น การมีข้อตกลงอาจนำมาซึ่งวินัยเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในบริบทที่รัฐบาลไม่สามารถกำกับวินัยดังกล่าว

การยอมรับกรอบพหุภาคีดังกล่าวอาจยังมีข้อดีอีก หากเทียบกับข้อตกลงทวิภาคี เนื่องจากข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มที่จะถูก

กระทบโดยอำนาจที่ไม่เท่าเทียม และความสามารถหรือพลังในการต่อรองของประเทศที่เกี่ยวข้อง ความเสี่ยงในส่วนนี้อาจลดลงในข้อตกลงพหุภาคี ในทำนองเดียวกัน ข้อตกลงพหุภาคีก็ช่วยให้มีกรอบของกฎระเบียบที่สอดคล้องกลมกลืนกันมากขึ้น ซึ่งทำให้กฎระเบียบนั้นเป็นสากลและคาดการณ์ได้ในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ อาจช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจมีขึ้นได้ระหว่างข้อตกลงการลงทุนทวิภาคีที่ลงนามโดยประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ประเด็นจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าควรมีกรอบพหุภาคีในการควบคุมการลงทุนระหว่างประเทศหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่ากรอบชนิดไหนควรจะได้รับการพัฒนาขึ้นมา และมันจะช่วยปกป้องสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างน้อยเท่า ๆ กับที่ให้เสรีภาพและสิทธิแก่นักลงทุน

และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ที่มีการปฏิเสธข้อเสนอให้มีการเจรจาหรือข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุนบนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เสนอในข้อตกลงพหุภาคีซึ่งเป็นกรอบที่ไม่อาจยอมรับได้ ได้แก่

- การเปิดเศรษฐกิจเกือบทุกสาขาและทรัพยากรธรรมชาติให้ต่างประเทศเป็นเจ้าของ
- ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมต่อบรรษัทต่างชาติ
- ยกเลิกข้อจำกัดการเคลื่อนย้ายของเงินทุน
- ยอมให้บรรษัทหนึ่ง ๆ ฟ้องร้องรัฐบาลต่างประเทศในเวทีไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ
- จ่ายค่าชดเชยที่เหมาะสมและเต็มที่เมื่อมีการยึดกิจการ (เป็นของรัฐ) (expropriation)

หากพิจารณาในมิติสิทธิมนุษยชน Ghosh พบว่า กฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศที่เสนอไม่ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ความจำเป็นในการพัฒนานโยบายการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อปกป้องผู้บริโภคจากอำนาจตลาดที่มีมากเกินไป เนื่องจากขนาดอันใหญ่โตและระดับการกระจุกตัวในหลายภาคของการผลิตที่มีเพิ่มขึ้น นั้นหมายถึงว่า จะต้องหาแนวทางสำหรับสิทธิผู้บริโภคและผู้ผลิตรายอื่น ๆ (ที่มีขนาดเล็กกว่า)
2. สิทธิของคนงานผู้ซึ่งได้รับผลกระทบ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการลงทุนจากต่างประเทศ เมื่อพูดถึงคนงานในที่นี้ มิได้หมายถึงคนงานที่ถูกจ้างโดยบริษัทข้ามชาติเพียงกลุ่มเดียว แต่หมายรวมถึงคนงานที่ทำงานร่วมกับกิจการที่รับช่วงจากบริษัทอื่น ๆ คนงานที่ได้

รับผลกระทบจากการลดขนาดของบริษัท เนื่องจากลักษณะของการแข่งขัน และการขายหรือควมรวมกิจการ คนงานที่ทำงานของตนเองหรือทำงานในวิสาหกิจขนาดเล็กที่มีการขายและการผลิตได้รับผลกระทบจากการแข่งขันของบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่

3. ความยั่งยืนและความสำนึกในเรื่องนิเวศน์ของการลงทุน ในส่วนนี้หมายถึงสิทธิของพลเมืองที่ถูกกระทบ ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการลงทุนจากต่างประเทศบางรูปแบบ ประเด็นสำคัญในข้อนี้อยู่ที่ “การส่งออกอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ” ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศกำลังพัฒนากำลังประสบอยู่ ปัญหาเรื่องนี้มันจะรุนแรงขึ้นเมื่อมีการย้ายทุนเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและพร้อมที่จะย้ายไปทั่วโลกเพื่อแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น ระบบการผลิตระหว่างประเทศที่พร้อมจะย้ายฐาน (Footloose international production system) กำลังพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ หากมีการตกลงกันในข้อตกลงการลงทุนพหุภาคีตามที่เสนอกันอยู่ในปัจจุบันยังมีอีกหลายประการ ในผลการศึกษาซึ่งจัดทำโดย Harvard Law School เมื่อปี 1998 ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุน กับเป้าหมายของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญทั้งหมดที่มีอยู่ ผลกระทบที่จะมีต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมก็คือ

1. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกทุกคน และกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองปัจเจกแต่ละคนจากผู้ละเมิดสิทธิ ทั้งที่เป็นรัฐและเอกชน ในทางตรงกันข้าม MAI รับรองสิทธิของนักลงทุน โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติ โดยไม่มีหน้าที่ควบคู่ไปกับสิทธิดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน ก็จำกัดความสามารถของรัฐในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของปัจเจกด้วย

2. ในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิของประชาชนที่จะเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรี และกำหนดให้รัฐบาลวางนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการเป็นเจ้าของทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน แต่ MAI จำกัดความสามารถของรัฐที่จะจัดทำนโยบายอย่างเป็นอิสระ และคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เขาเป็นเจ้าของร่วมกัน

3. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มองปัจเจกในฐานะผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และนโยบายที่มีผลกระทบถึงสิทธิมนุษยชนของเขา แต่ MAI ขัดขวางสิทธิของปัจเจกในการเข้าร่วมในการตัดสินใจที่มีผลต่อการปฏิบัติตามสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และยังกันปัจเจกชนออกจากการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุน

4. กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลัก ๆ สนับสนุนให้รัฐบาลให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ประชาชนในชนบทและกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อประกันความเท่าเทียมระหว่างปัจเจก อย่างไรก็ตาม MAI ไม่ได้บรรจุข้อกำหนดใดๆ ที่รับรู้ถึงความต้องการพิเศษของกลุ่มคนและภูมิภาคเหล่านั้น นอกจากนั้น มาตรการที่ป้องกันการดำเนินงานที่จำเป็น (ต่อสิทธิมนุษยชน) MAI ยังสามารถกั้นรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนดังกล่าว

5. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติเยี่ยงคน (บรรษัทของ) ชาติของ MAI เรียกร้องให้รัฐบาลให้สิทธิต่าง ๆ แก่นักลงทุนต่างชาติไม่น้อยกว่าที่ให้นักลงทุนท้องถิ่น ปราบปรามการฉ้อฉลนี้ขัดขวางรัฐจากการคุ้มครองและส่งเสริมวิสาหกิจท้องถิ่นและภาคเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่กฎหมายระหว่างประเทศย้าให้เห็นถึงความจำเป็นของบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของคนที่รัฐเป็นตัวแทน

6. ข้อกำหนดของ MAI ไปไกลกว่าการปฏิบัติเยี่ยงคน (บรรษัทของ) ชาติแก่นักลงทุนต่างชาติ เมื่อมีการห้ามการมีข้อจำกัดแก่การลงทุนจากต่างประเทศในสาขาที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาของประเทศนั้น บทบัญญัติของ MAI ไม่อนุญาตให้รัฐบาลกำหนดให้

- นักลงทุนต่างชาติจ้างบุคลากรในท้องถิ่นไม่ว่าระดับใด
- ประกันว่าการผลิตจะใช้องค์ประกอบที่มีอยู่ในท้องถิ่นระดับหนึ่ง
- แบ่งปันหรือถ่ายทอดเทคโนโลยี
- กำหนดเพดานของขนาดการผลิตและมูลค่าของการผลิต การจ้างคน ค่าใช้จ่าย การวิจัยและพัฒนา

รัฐบาลถูกห้ามแม้แต่จะกระตุ้นให้นักลงทุนยอมรับข้อกำหนดดังกล่าว ด้วยการให้การตอบแทนเป็นพิเศษในการลงทุน ข้อจำกัดอำนาจของรัฐในการควบคุม สร้างความเสียหายถึงความสามารถของรัฐในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อประชาชนของตน ด้วยการจำกัดโอกาสในการพัฒนาอย่างอิสระของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากข้อกำหนดดังกล่าวจะกันไม่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษแล้ว ยังจะกระทบถึงการได้รับความจำเป็นทางวัตถุ อนาคต และสิทธิทางเศรษฐกิจของประชาชนทั้งมวลของประเทศ

7. กฎหมายภายในของประเทศที่บัญญัติขึ้นเพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอาจถูกทำลายโดยนักลงทุนต่างชาติภายใต้ MAI เพราะ MAI เพิ่มทั้งสิทธิและอำนาจให้กับนักลงทุน และยังขัดขวางความสามารถของรัฐในการแทรกแซงเพื่อป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม หรือผลในทางลบอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในประเทศ ตัวอย่างก็คือ ข้อกำหนดดังกล่าวสามารถบังคับให้รัฐต้องยอมรับโครงการลงทุนชนิดที่สกปรกและไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ ความกังวลในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เป็นจริงอยู่แล้ว และมีการพูดกันอย่างเปิดเผย ในบทความเรื่อง มลพิษ

และคนจน (Pollution and the Poor) ที่ตีพิมพ์ใน The Economist ได้เปิดเผยบันทึกช่วยจำของ นาย Lawrence Summers นักเศรษฐศาสตร์ผู้ทรงอิทธิพลในธนาคารโลก ที่กล่าวว่า “หากประเทศ ร่ำรวยแล้วจะนำของเสียที่เป็นพิษไปทิ้งในประเทศที่ยากจนก็จะเกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ มากที่สุด เพราะคนจนมีวงจรชีวิตที่สั้นกว่า และมีศักยภาพในการหารายได้น้อยกว่าคนรวย (บันทึกช่วยจำของ นาย Lawrence Summers ตีพิมพ์ใน The Economist 8 กุมภาพันธ์ 1997 อ้าง ใน อภิชัย พันธเสน (แปล) 2542:118-119) หรือตัวอย่างของโรงงานผลิตลวดทองแดงของญี่ปุ่น ซึ่ง ไปลงทุนในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้กล่าวไปแล้ว เป็นประจักษ์พยานที่เป็นรูปธรรมของสิ่งที่บริษัท ข้ามชาติปฏิบัติอยู่แล้ว และจะทำได้มากขึ้นเมื่อรัฐหมดอำนาจคัดค้าน หากข้อตกลงของ MAI ถูก นำมาใช้

8. MAI มีบทบัญญัติถึง “การคุ้มครองจากความขัดแย้ง” ที่ประกันว่า รัฐบาล ต้องรับผิดชอบกับความเสียหายของการลงทุนที่เกิดจากความขัดแย้ง สงคราม ความไม่สงบใน ประเทศ หรือเหตุการณ์ทำนองเดียวกันอื่น ๆ ทั้งหมด หมายถึงว่า รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อ ความเสียหาย ทุกประการ และนักลงทุนก็รับแต่ผลประโยชน์ และนี่ก็เป็นการทำลายสิทธิของประชาชนที่ต้องจ่าย (ภาษี) เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยให้กับนักลงทุนต่างชาติ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาใน MAI ที่มีความ พยายามผลักดันให้มีการเจรจา และเป็นส่วนที่จะควบคุมและบังคับควบคุมรับผิดชอบต่อ บริษัท นั่นคือ นโยบายการแข่งขัน (Competition policy) ด้วยเหตุที่การลงทุนในปัจจุบันส่วน ใหญ่มาในรูปของการควบรวมและซื้อขายกิจการระหว่างชาติ ซึ่งไม่ได้เพิ่มทุนการผลิตในประเทศที่ มีการลงทุน แต่เปลี่ยนรูปแบบการเป็นเจ้าของ และบางครั้งการจัดการควบรวมและซื้อขายกิจการใน ช่วงที่ผ่านมา เป็นการขาย/ควบรวมกิจการของบริษัทข้ามชาติขนาดยักษ์ที่ครอบงำอุตสาหกรรม ระหว่างประเทศในสาขานั้นๆ เช่น ในสาขาปิโตรเลียม มีการขาย Amoco ให้กับ BP ด้วยมูลค่า 55 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้เกิดบริษัทปิโตรเลียมใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 3 ของโลก รองจาก Shell และ Exxon ในอุตสาหกรรมรถยนต์ก็เช่นเดียวกัน มีการซื้อกิจการของ Chrysler โดย Daimler-Benz ในราคา 444.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ

กับการกระจุกตัวที่ถูกกดดันมากขึ้น แม้แต่กับบริษัทข้ามชาติขนาดยักษ์ เป็นผล มาจากคลื่นการควบรวมกิจการ เนื่องจากการแข่งขันระหว่างประเทศในลักษณะของการผลิต ระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปอย่างมาก แรงกดดันจากการแข่งขันหมายถึงว่า ในระดับ โลกอาจมีเพียงบริษัทขนาดยักษ์ไม่กี่แห่งเกิดขึ้นได้ และจะควบคุมส่วนแบ่งขนาดใหญ่ในการผลิต ในสาขาที่เฉพาะเจาะจง เช่น ในภาคเภสัชกรรม รถยนต์ อากาศ การสื่อสาร และอุตสาหกรรมเงินทุน

UNCTAD ประเมินว่า จำนวนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมรถยนต์ขนาดใหญ่จะลดลงเหลือเพียง 5-10 บริษัท ภายในปี 2010 จากที่มีอยู่ในปัจจุบัน 15 แห่ง ในอุตสาหกรรมผลิตยา ตลาดหลายแห่งถูกผูกขาดโดยไม่กี่บริษัท โดย 7 บริษัท มียอดขายของแต่ละแห่งกว่า 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ $\frac{1}{4}$ ของตลาดการค้าขนาด 300 พันล้านเหรียญสหรัฐ (World Investment Report 1998: 21-22)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีผลอย่างมากสำหรับผู้บริโภคและแรงงาน สำหรับผู้บริโภค การก่อตัวของบริษัทข้ามชาติขนาดยักษ์ที่ควบคุมส่วนแบ่งการผลิตและตลาดขนาดใหญ่ ไม่ใช่เพียงใน 1 ประเทศ แต่ในระดับนานาชาติหมายถึงว่า อำนาจการผูกขาดของผู้ขายเพิ่มขึ้นสำหรับรัฐบาล ขนาดของบริษัทที่เพิ่งรวบรวมกิจการและอำนาจทางตลาดซึ่งใหญ่มากขึ้น ทำให้อำนาจการต่อรองซึ่งมีน้อยอยู่แล้วถูกจำกัดมากขึ้น และยิ่งยากที่จะควบคุมบริษัทเหล่านั้น เช่นเดียวกัน ในการรวบรวมกิจการ ผลประโยชน์ที่ได้รับจะสูงขึ้นแต่การจ้างงานยังคงที่หรือลดลง ผลตรงนี้ขยายไปถึงสาขาของบริษัทข้ามชาติด้วย นับแต่ปี 1984 เป็นต้นมา อัตราการเติบโตของการจ้างงานของสาขาในต่างประเทศของบริษัทข้ามชาติลดลงอย่างต่อเนื่อง และต่ำกว่าตัวชี้วัดสำคัญอื่น ๆ เช่น ทรัพย์สินและยอดขาย

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าในหลายประเทศ การขายกิจการผลิตไฟฟ้าและการจ่ายกระแสไฟฟ้ามักตามมาด้วยการยกเลิกการควบคุมราคาของบริการประเภทนี้ และผู้ได้รับประโยชน์ก็ไม่ใช่ผู้บริโภค แต่เป็นบริษัทข้ามชาติที่ซื้อกิจการดังกล่าว นี่เป็นเพียงแนวโน้มซึ่งมีเค้าว่าจะมีมากขึ้น และเป็นแนวโน้มที่อำนาจการต่อรองของประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าในฐานะคนงานหรือผู้บริโภคกำลังลดลงเมื่อเทียบกับบริษัทข้ามชาติ ในขณะที่อำนาจของบริษัทขนาดยักษ์ที่มีต่อประชาชนธรรมดา กำลังเพิ่มขึ้นในแทบทุกทาง

นักวิชาการบางคน เช่น Martin Khor แห่ง Third World Network ซึ่งติดตามความเคลื่อนไหวในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด แสดงความกังวลว่า MAI จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสามารถของรัฐและประชาชนในการใช้มาตรการควบคุมขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเอง กับยังจะมีผลกระทบต่อลักษณะรูปแบบการเป็นเจ้าของ ความอยู่รอดของวิสาหกิจท้องถิ่น โอกาสในการทำงาน และวิถีสังคมและวัฒนธรรม และจะมีผลโดยตรงต่อการบรรลุถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของรัฐบาลและของประชาชน (Khor 1996: 21)

ถึงแม้ว่าข้อตกลงว่าด้วยการลงทุนพหุภาคีจะยังไม่เป็นที่ตกลงกัน แต่กฎระเบียบระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มาก (เกิน) พอที่จะทำให้บรรษัทข้ามชาติมีมือที่เสรี (Free hand) ไม่ใช่มือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) และมีสิทธิเหนือรัฐอยู่แล้ว ข้อตกลงของ WTO หรือข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIPs) ให้สิทธิอย่างกว้างขวางกับนักลงทุน/นักธุรกิจต่างชาติ มาตรการบางอย่างเช่น การปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National treatment) ก็เป็นมาตรการที่นำไปสู่ “การเป็นหนึ่งเดียวโดยสมบูรณ์ของเศรษฐกิจโลก... จะบรรลุได้ด้วยการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ ทุน และแรงงาน และเมื่อรัฐบาลปฏิบัติต่อวิสาหกิจเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของวิสาหกิจเหล่านั้น” ตามที่ The Economist เขียนไว้เมื่อปี 1993 (อ้างใน อภิชัย พันธเสน (แปล) 2542: 161) นอกจากนั้น หากพิจารณาข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาก็เปิดประตูอย่างกว้างขวางให้กับนักลงทุน และถึงกับ “เพื่อจะดึงดูดบริษัทอย่างของคุณ..... เราได้ปรับพื้นที่ภูเขาให้ราบเรียบ โคนป่าจนเตียน ถมบึงน้ำจนเต็ม เคลื่อนย้ายแม่น้ำ ย้ายเมืองทั้งหมด เพื่อให้ง่ายสำหรับคุณและธุรกิจของคุณ เพื่อจะได้มาทำธุรกิจที่นี่” (อภิชัย พันธเสน (แปล) 2542: 209) นี่เป็นตัวอย่างคำโฆษณาของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ที่นอกจากจะเปิดประตูรับนักลงทุนแล้ว ยังพยายามอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนจนลืมความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิทธิของประชาชนในประเทศอีกด้วย

เราได้เห็นแล้วว่า ความสำเร็จของสถาบัน Bretton Woods คือ การทำให้ลัทธิเศรษฐกิจเสรี (ทุนนิยม) เป็นลัทธิที่ขยายไปทั่วโลกภายในเวลาไม่นาน และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ (ที่มาจาก GATT หนึ่งในสถาบัน Bretton Woods) ก็คือ ความตกลงในการเจรจาการค้ารอบ Uruguay เพื่อจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation – WTO) ซึ่งเป็นองค์การทางการที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและตุลาการ เมื่อความตกลงมารีไทร์การจัดตั้งองค์การการค้าโลก ข้อ 16 (บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด) ย่อหน้าที่ 4 ระบุว่า “สมาชิกแต่ละรายจะให้หลักประกัน ความสอดคล้องของกฎหมาย ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการทางการบริหารของตนกับพันธกรณีของตนที่ระบุไว้ในข้อตกลงภาคผนวก” (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2537: 20) ภาคผนวกนี้ประกอบด้วยความตกลงการค้าพหุภาคีว่าด้วยการขายสินค้า ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและภาคผนวก และความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้านัยของข้อความในข้อ 16 สะท้อนอำนาจในทางกฎหมายใน 2 ส่วน คือ

1. เมื่อเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก รัฐบาลของประเทศสมาชิกมีพันธกรณีทำให้ “กฎหมาย ข้อบังคับ และวิธีการทางการบริหารของประเทศ” สอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การการค้าโลกอย่างไม่มีทางเลี้ยว