



มูลนิธิส่งเสริม
การพัฒนาประชาธิปไตย
สำหรับชนกลุ่มน้อยและคนพลัดถิ่นในประเทศไทย



บทสังเคราะห์

**ระบบกฎหมายไทย :
เกื้อกูล หรือ กีดกัน
การเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน ?**

ไพสิฐ พาณิชยกุล



ภายใต้การสนับสนุนของ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ระบบกฎหมายไทย : เกื้อกูล หรือ กีดกัน การเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน ?

ไพสิฐ พาณิชย์กุล

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ

การทำความเข้าใจระบบกฎหมายในระดับของการสังเคราะห์สามารถที่จะทำได้หลายมิติ อาทิเช่น ในระดับปรัชญาของกฎหมาย ในระดับวิธีคิดหรือวิธีวิธีในระดับกลไกและสถาบันของระบบกฎหมาย ฯลฯ แต่ในวงการกฎหมายไทยก็ไม่นิยมที่จะกล่าวถึงการวิจัยหรือการสังเคราะห์ระบบกฎหมาย ทั้งนี้เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากระบบการศึกษาของประเทศ ระบบการแสวงหาแนวทางการแก้ปัญหา กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วเป็นเรื่องของระบบการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตาม การมองแต่เฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจแต่เพียงกรอบเดียวก็ไม่สามารถที่จะหาทางออกได้ทั้งหมดเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงในมนุษย์ ซึ่งระบบสวัสดิการคนจนเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องความมั่นคงในมนุษย์

อันที่จริงแล้ว การสังเคราะห์เป็นการตั้งคำถามกับสิ่งที่มีอยู่ หรือปรากฏออกมาให้เห็น และสามารถที่จะนำไปสู่การเกิดคำถามหรือประเด็นที่จะนำไปสู่วิธีการทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ดีขึ้น หรืออาจจะทำให้สามารถที่จะขยายความเข้าใจที่มีมาแต่เดิมให้สามารถที่จะเข้าใจได้กว้างขวางยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งสามารถที่จะกลับไปหรือหรือเปลี่ยนความคิดที่มีมาแต่เดิมๆและถูกรอบจำกัดทางความคิดจนทำให้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆยังคงยึดถือกันปฏิบัติเป็นแนวทางอันศักดิ์สิทธิ์ หรือการสังเคราะห์อาจจะนำไปสู่การสร้างระบบใหม่ขึ้นมาก็ได้ ฯลฯ

ถ้าการสังเคราะห์สามารถที่จะทำให้เกิดอะไรต่างๆได้อย่างมากมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สังคมไทยจึงไม่รับเอาเรื่องที่เป็นประโยชน์เช่นนี้เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน ยึดติดกับนโยบายการทำห่วยที่ผิดกฎหมายให้มาเป็นห่วยที่ชอบด้วยกฎหมายโดยปราศจากคำถาม



ใดๆที่เกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจในระบบกฎหมายที่ชัดเจนว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย หรือถูกกฎหมาย และทำไมในวงการกฎหมายไทยซึ่งก็เห็นอยู่ว่ามีปัญหาต่างๆอยู่มากมาย แต่กลับ มีคำตอบต่อปัญหามากมายเหล่านั้นแบบเป็นสูตรสำเร็จคือ ต้องไปแก้กฎหมาย ปัญหาอยู่ที่คน ปัญหาอยู่ที่ไม่มีงบประมาณเพียงพอ ปัญหาเพราะมีงานที่ต้องทำหลายอย่าง ดังนั้น เรื่องไหนที่เป็น ขาวดังๆ ผู้บังคับบัญชาสนใจก็จะได้รับการเข้าไปดูแล แต่พอขาวเจียบหายไป เปลี่ยนเจ้านายคน ใหม่ ก็ต้องเปลี่ยนไปทำเรื่องอื่นอีก ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว สะท้อนสภาพของระบบกลไกในทางกฎหมายที่ตกยุค และไม่สามารถที่จะบูรณาการการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่วิกฤติของคนในระดับล่างได้ สภาพของระบบที่เป็นอยู่เช่นนี้เป็น สภาพที่ไปกันไม่ได้เลยกับสังคมแห่งการเรียนรู้ที่ต้องอาศัยการวิเคราะห์ การสังเคราะห์ การประเมิน ผล เพื่อให้การแก้ปัญหาแบบตั้งรับไปสู่การแก้ปัญหาแบบเชิงรุก

การศึกษาเพื่อพัฒนา “ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ของ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ มีความเชื่อว่าถ้าคนจนตามความหมายที่ได้ ศึกษาสามารถที่จะมีระบบสวัสดิการของตนเองซึ่งหมายถึงมีอำนาจในการบริหารจัดการได้เอง และในส่วนของที่ยังคงต้องอาศัยระบบสวัสดิการที่ภาครัฐจัดให้ก็สามารถที่จะเข้าถึงได้อย่างเป็น ธรรมแล้ว ระบบสวัสดิการในแนวทางแบบนี้ น่าจะเป็นทางออกทางหนึ่งในทางเลือกหลายๆทางใน การแก้ปัญหาของคนจนที่ไม่ได้มีเฉพาะเรื่องความจนในทางด้านการเงินเท่านั้น ความเชื่อมั่นและ แนวทางในการแก้ปัญหาเช่นนี้ จะมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใดในทาง กฎหมาย? ระบบกฎหมายจะมีคำตอบให้หรือไม่ เป็นข้อสงสัยที่ยังไม่สามารถที่จะตอบได้ในทันที และในระยะเวลาอันใกล้นี้ เพราะในระบบกฎหมายไทยมีความสลับซับซ้อนจนไม่อาจที่จะคาด การณ์ได้ ไม่สามารถที่จะใช้เหตุผลเชิงตรรก ไม่สามารถที่จะใช้ความเป็นศาสตร์ (ถ้ายังมี) ทำความ เข้าใจตัวเอง (ระบบกฎหมาย) ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีคำถามจากนอกระบบมากระแทกโดย เฉพาะในแง่ของสำนึกความเป็นธรรมและจริยธรรม

แต่ถ้าหากจะลองตั้งคำถามเพื่อท้าทายวงการกฎหมายไทยหรือวงการนิติศาสตร์ไทยเกี่ยว กับระบบการพัฒนาคำถามความรู้ทางนิติศาสตร์ที่เป็นไฉว่า สถานะภาพขององค์ความรู้ทางกฎหมาย เป็นอย่างไร การวิจัยทางกฎหมายเพื่อตอบคำถามที่เกี่ยวกับสังคมไทย ทศนะของวิชาความรู้ที่ เคารพรากเหง้าสังคมที่หลากหลายชาติพันธุ์ เพื่อไปให้พ้นจากมายาคติความเป็นชาตินิยมที่นิยม ความรุนแรง และธรรมาภิบาลเป็นเป้าหมายในการประกอบอาชีพ ความรู้ทางนิติศาสตร์หรือทาง กฎหมายที่มีและถ่ายทอดกันเป็นล่ำเป็นสันในเวลานี้ จะกลายเป็นอาวุธเป็นศาสตร์ (ศาสตร์) ที่หัน

คมเข้าหาเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยไม่มีจริยธรรมกำกับ จะไปในทิศทางไหน จะฝากไว้กับตัวบุคคล แต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอต่อไป ระบบที่ดีของกระบวนการเรียนการสอนและการพัฒนาองค์ความรู้นิติศาสตร์ไทย คงจะต้องอิงกับความจริงของสังคมมากขึ้น

การตั้งคำถามต่อวงการกฎหมายไทยและต่อวงวิชาการนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้เป็นการตั้งคำถามครั้งแรก แต่ด้วยความที่อยากจะเห็นการพัฒนากระบวนการพัฒนาระบบกฎหมายด้วยวิธีการใช้ความรู้ นำ มากกว่าที่ทำกันในอดีตที่ใช้อำนาจเป็นฐานในการพัฒนาระบบกฎหมาย ระบบกฎหมายไทยจึงถูกตั้งคำถามเรื่อยมาหลายครั้ง แต่การตั้งคำถามดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นคำถามที่ ผิดยุค ผิดสมัย ผิดภาษา¹ ไม่มีใครในวงการกฎหมายสนใจอย่างจริงจังที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับรื้อ สภาพเช่นนี้ทำให้นักไปถึงสภาพที่รัชกาลที่ 5 ทรงวิจารณ์ระบบกฎหมายไทยก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบกฎหมายว่า มีสภาพเหมือนกับเรือที่ปะทุมาแล้วทั้งลำ ไม่สามารถที่จะแล่นผ่านพายุแห่งการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนโครงเรือหรือกระดุกใหม่ทั้งลำ² สภาพเช่นนี้เมื่อหันกลับมามองปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในกรณีของกฎหมายกับระบบสวัสดิการคนจนแล้ว เท่าที่ผ่านมาพอจะมองเห็นแนวทางในแง่ที่ว่า คงจะเป็นไปได้ยากที่จะให้คนจนมีที่ยืนในเรือลำใหญ่อย่างมี

¹ อาทิเช่น ดังที่ปรากฏในพระราชดำรัสที่พระราชทานให้แก่ นักกฎหมายเนื่องในวันสำคัญทางกฎหมาย ดังที่มักจะได้ยินอยู่เสมอว่า "คนบุกรุกกฎหมายหรือกฎหมายบุกรุกคน" และในพระบรมราโชวาทที่ได้พระราชทานแก่นักกฎหมายในโอกาสต่างๆ ก็ล้วนแล้วแต่เป็นคำถามที่สะท้อนสภาพของระบบกฎหมายที่จะต้องปรับปรุง แต่ก็ได้รับการตอบสนองมากเท่าที่ควร ท่านที่สนใจโปรดศึกษาเพิ่มเติมใน ไพสิฐ พาณิชย์กุล "พลวัตการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย : กฎหมายกับประเพณีท้องถิ่น" (541) สกว. และนอกจากนั้น ท่านที่สนใจสามารถที่จะศึกษาเพิ่มเติมได้จาก เอกสารดังต่อไปนี้

1. บทความเรื่อง "นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ" อมร จันทรมบูรณ์ วารสาร "ตราฐ" คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตุลาคม 2517)
2. บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง "แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา 'ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง' ของไทย" ตุลาคม พ.ศ.2530
3. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษต่อ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผู้บริหารของสภาพัฒน์ เรื่อง "สภาพปัญหากฎหมายและนักกฎหมายไทยกับการวางแผนเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" โดย ดร.อัคราทร จุฬารัตน เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2542 ณ ห้องประชุม เดช สนธิวงศ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ

² โปรดดูรายละเอียดใน "เอกสารการเมือง- การปกครองไทย พ.ศ.2417- พ.ศ. 2479 "สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่สอง, หน้า 86.

ศักดิ์ศรีในฐานะเจ้าของเรือ จำเป็นที่คนจนจะต้องมีเรือของคนจนเองและต้องมีหลายลำที่ต้องคอยช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางเศรษฐกิจที่เดินทางไปกับเรือใหญ่³

แต่กระนั้นก็ตาม ถ้าหากสังเกตจาก footnote ที่ 1 ซึ่งพยายามที่จะอ้างอิงให้เห็นถึงการตั้งใจที่จะตั้งคำถามต่อระบบกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อนักกฎหมาย ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจในทางนโยบาย หรือแม้กระทั่งต่อสถาบันการศึกษา และถ้าหากพิจารณาให้ละเอียดแล้วในแง่ของระยะเวลาที่เรียงลำดับมาจะเห็นได้ว่าการตั้งคำถามดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมา และถ้าหากพิจารณาจากที่มาของคำถามก็จะเห็นถึงตำแหน่งที่น่าจะมีพลังมากเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายได้ แต่กลับไม่เป็นไปตามที่คาดคิด ในทางตรงกันข้าม กลับมีสถานการณ์ที่เป็นด้านลบในทางกฎหมายเกิดขึ้นอย่างมากมาย สภาพในทางกฎหมายเช่นนี้น่าจะเป็นจุดหนึ่งที่สามารถสะท้อนปัญหาของระบบกฎหมายได้เป็นอย่างดีถึงความผิดปกติที่เสี่ยงสะท้อนที่เกิดจากการสังเคราะห์ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญได้ โดยเฉพาะต่อคนจน (ซึ่งจะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่จะเป็นการส่งเสริมทางด้านการค้าการลงทุนและทางด้านเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกระตือรือร้น อย่างลัดชั้นตอน)

และเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2546 และเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2546 ก็มีคำถามที่เป็นการท้าทายต่อระบบกฎหมายโดยผู้นำรัฐบาล และเป็นการท้าทายผ่านทางกระบวนการวิจัยและภารกิจของสถาบันในทางกฎหมายในระดับที่น่าจะเรียกได้ว่า รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่ง เพราะเป็นการสังเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยและเป็นผลจากระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ โดยเฉพาะจางที่จะถามถึงรากฐานปรัชญากฎหมายของบรรดาเหล่าสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมาย และมีการตั้งคำถามถึงบทบาทของนักกฎหมายต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการแก้ปัญหาความยากจนและการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม⁴

³ โปรดดูรายละเอียดใน “จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ ” จักรทิพย์ นาดสุภา จัดพิมพ์เนื่องในวาระครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์จักรทิพย์ นาดสุภา, สถาบันราชภัฏสุรินทร์, พ.ศ.2544

⁴ ท่านที่สนใจโปรดศึกษาอย่างละเอียดในคำกล่าวเปิดงานและปาฐกถาของส่วนราชการในการสัมมนา “แนวทางการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางกฎหมายสำหรับคนจน” วันที่ 2 กรกฎาคม 2546 ที่ เนติบัณฑิตยสภา และการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 เรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด” วันที่ 17 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์ประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

ด้วยเหตุดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการสังเคราะห์ในทางกฎหมายในบทความนี้ อาจจะมีสถานะเป็นเพียงกิจกรรมทางปัญญาที่ไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใดๆในทางกฎหมาย เว้นแต่เจ้าของอำนาจอันเป็นที่มาของกฎหมายจะทวงอำนาจดังกล่าวคืน และเชื่อมั่นว่าการลุกขึ้นมาใช้สิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบสวัสดิการของตนเองขึ้นมา เพื่อไปยังคนจนและคนด้อยโอกาสอื่นๆดังที่มีตัวอย่างที่บุกเบิกให้เห็นเป็นเครือข่ายในงานวิจัยชุดก่อนหน้านี้⁵ ทางนี้เท่านั้นที่จะทำให้สิทธิในทางสังคมที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้นเป็นจริงขึ้นมา

ข้อสรุปโดยย่อจากการวิจัย เพื่อสังเคราะห์ผลไปสู่การจัดทำนโยบาย

ภาพรวมที่ได้จากการสังเคราะห์ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้ข้อสรุปหลักๆดังนี้

ประการแรก ความหมายที่ชัดเจนของ คำว่า “สวัสดิการ” มีความหมายอย่างไร

ประเด็นเรื่องคำนิยาม/ความหมาย เป็นประเด็นที่พลวัตร มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตความหมายตลอดมา ขึ้นอยู่กับวิธีการในการมอง ตั้งอยู่บนฐานคิดที่แตกต่าง เป็นผลผลิตที่สะท้อนภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในแต่ละยุค ความเข้าใจที่มีพลวัตรนี้มีได้เป็นสภาพที่เกิดขึ้นในเมืองไทยเท่านั้น ในระดับประเทศของประเทศต่างๆทั่วโลกก็เป็นปัญหาเช่นกัน ในเวทีสากลระหว่างประเทศก็มีข้อถกเถียงกัน

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเทศไทยจากการศึกษาก็พอที่จะวางกรอบให้เห็นการก่อตัวของความหมายได้ว่า ระบบสวัสดิการ ที่กล่าวถึงนั้น เป็นระบบสวัสดิการสังคม (social/public welfare) ซึ่งในยุคแรกๆจะเป็นลักษณะของการช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการทำตามคติความเชื่อตามรากฐานทางศาสนา ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 และต้องการที่จะพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้เป็นแบบตะวันตก ต้องการที่จะให้ความเป็นอยู่ของบ้านเมืองและประชาชนมีความทันสมัยและ “ศิวิไลซ์” การวางระบบต่างๆทั้งในระบบราชการเอง และในการ

สุนทรพจน์ทั้งสองเป็นการสังเคราะห์ความสำคัญของระบบกฎหมายที่ตามการเปลี่ยนแปลงไม่ทัน และในฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและได้รับการร้องเรียนปัญหาต่างๆที่เกิดจากระบบกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมแต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เพราะไม่สามารถที่จะสั่งการได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลชนิดต่างๆ

⁵ “การศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ในการจัดระบบสวัสดิการโดยภาคชุมชน” ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พัฒนาเมือง รวมถึงผู้คนในประเทศก็มีหน่วยงานใหม่ๆเกิดขึ้นคอยให้บริการ แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ไม่ได้เน้นที่การให้สวัสดิการแก่ประชาชนทั่วไป เป็นการเน้นที่การปรับโครงสร้างให้มีระบบราชการตามรูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่จะมาทำหน้าที่เป็นหลัก

หลังจากรัชกาลที่ 5 ความหมายของคำว่าระบบสวัสดิการสังคมเริ่มที่จะมีการสร้างความหมายใหม่ผ่านการปฏิบัติการของรัฐอีกครั้งในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะราษฎรกล่าวคือ คำว่าสวัสดิการสังคม มีความหมายที่เป็นการขยายหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดบริการทางสังคม จัดการสังคมสงเคราะห์และการประกันสังคม แต่ในที่สุดด้วยเหตุผลทางการเมืองก็ทำให้ขอบเขตของคำว่าสวัสดิการสังคมก็หดแคบลงเหลือแต่เพียงการทำหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์เท่านั้น และดำเนินการตามแนวนี้นี้เรื่อยมาจนกระทั่งมีความคิดที่จะหาองค์กรที่รับผิดชอบในระดับนโยบายเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม จึงทำให้เกิดการทบทวนขอบเขตความหมายของคำว่าระบบสวัสดิการสังคมอีกครั้ง ในปี พ.ศ.2534 ทำให้ขอบเขตความหมายขยายออกไป ไม่ทำแต่การสังคมสงเคราะห์แต่เพียงอย่างเดียว โดยมีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นผู้มีบทบาททำให้เกิดการขยายความหมายดังกล่าวออกไปในลักษณะที่ครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม จนกระทั่งในปัจจุบันมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และมีการกำหนดคำนิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” ขึ้นเป็นครั้งแรกในทางกฎหมายและเป็นครั้งแรกที่สถานะภาพอย่างน้อยๆในแง่ของความชัดเจนในเรื่องขอบเขตสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้มีความครอบคลุมสิ่งที่รัฐดำเนินการมาแล้วยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ใครคือคนจน และจะใช้หลักเกณฑ์ในการแยกแยะอย่างไร

ในงานวิจัยดังกล่าว พยายามที่จะสร้างเครื่องมือหรือหลักเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นมาจากสภาพทั่วไปจากข้อเท็จจริงที่ได้จากเก็บข้อมูลในระดับสนามจากตัวอย่างรูปแบบความยากจนในลักษณะต่างๆและนำมาสร้างเป็นกฎเกณฑ์เพื่อบ่งชี้ให้ได้ว่าใครคือผู้เหมาะสมที่จะได้รับสวัสดิการ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมที่คนจนเหล่านั้นพึงจะได้รับ นอกจากจะอาศัยเส้นความยากจนหรือเกณฑ์รายได้แต่เพียงประการเดียวที่ยึดถือจากการครองจำจากหน่วยงานที่ชี้ว่าใครตกอยู่ในความยากจน

หลักเกณฑ์ที่ได้จากการวิจัยที่จะใช้เป็นตัวชี้วัดว่าใครบ้างที่เป็นคนจนหรือคนด้อยโอกาส ประกอบด้วย ความยากจนหรือด้อยโอกาสในด้านทรัพย์สิน ด้านโอกาส ด้านอำนาจ ด้านศักดิ์ศรี เกณฑ์ดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้การระบุถึงตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถที่จะทำได้ และน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐกล้าที่จะให้ความช่วยเหลือได้เร็วขึ้น

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาสามารถที่จะสร้างเป็นระบบ double check ให้แก่ระบบสวัสดิการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อให้ระบบสวัสดิการสามารถกระจายไปได้ทั่วถึง

และจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค ก็สามารถที่จะมองเห็นทางออกของปัญหาที่หลากหลายได้ สามารถพัฒนาเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาความยากจนได้ ว่าควรจะเริ่มที่จุดใดก่อน ควรจะให้ความสำคัญในเรื่องอะไรเป็นประเด็นหลัก และอะไรเป็นประเด็นรอง

ประการที่สาม ระบบสวัสดิการที่จัดการโดยหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่มีปัญหอะไรบ้าง

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาพบว่า ระบบสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐมีปัญหาในแง่สิทธิในการเข้าถึงและความไม่ทั่วถึงของระบบสวัสดิการ ลักษณะของระบบสวัสดิการมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ ซึ่งส่งผลให้ไม่เป็นการพัฒนาศักยภาพแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาสในระยะยาว และนอกจากนั้นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือยังค่อนข้างที่จะจำกัดรูปแบบของให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนั้น จุดเน้นของระบบสวัสดิการที่ดำเนินการอยู่ยังเน้นที่ตัวปัจเจกบุคคลเป็นหลัก แต่การช่วยเหลือในลักษณะที่เน้นตัวบุคคลเป็นหลักดังกล่าวไม่สามารถที่จะสร้างพลังในลักษณะที่เป็นเครือข่ายเพื่อยกสถานะภาพของตัวบุคคลที่ตกอยู่ในฐานะของคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสได้ และการไม่สามารถที่จะพัฒนาเครือข่ายได้ก็ทำให้ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงที่ทำให้คนจนคนด้อยโอกาสมีเกราะกำบังที่จะช่วยป้องกันหรือประคับประคองการดำเนินชีวิตท่ามกลางการแข่งขันในโลกทุนนิยมที่ถูกกระตุ้นโดยกระแสเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม

และยังพบว่า ระบบสวัสดิการที่จัดโดยรัฐในระบบที่เป็นอยู่ไม่สามารถที่จะตัดวงจรของความยากจนหรือการทำให้ตกอยู่ในภาวะของการด้อยโอกาสได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหภายในของระบบราชการเอง ที่มุ่งการบังคับตามระบบกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และนำไปสู่การผลักให้คนอีกจำนวนมากตกอยู่ในวงจรของความยากจนหรือความด้อยโอกาส โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนที่ต้องพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ หรือกลุ่มที่ประกอบอาชีพพิเศษ หรืออาชีพที่เป็นความผิดตามนโยบายของหน่วยงาน

การสังเคราะห์เชิงระบบจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เห็นปัญหาและสามารถหาทางออกที่เป็นทางเลือกที่หลากหลายได้

ประการที่สี่ ระบบสวัสดิการที่บริหารจัดการโดยชุมชนที่กำลังทำอยู่จะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างไร

คำถามที่เป็นหัวใจของโจทย์วิจัยนี้และรวมถึงจะเป็นข้อเสนอด้วยก็คือ ถ้าจะแก้ปัญหาคนยากจนคนด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถที่จะรองรับได้ (เพราะวิธีการที่ใช้ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ตรงจุดได้) จะต้องเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสสามารถที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการที่ตอบสนองต่อความต้องการของตนขึ้นมา และใช้ระบบสวัสดิการเป็นทั้งเครื่องมือและวิธีในการสร้างศักยภาพในการดูแลตัวเองของชุมชน การแก้ปัญหาคนจนและคนด้อยโอกาสด้วยวิธีการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยมีความเชื่อว่าการมองระบบสวัสดิการแบบนี้อย่างน้อยๆก็จะช่วยให้คนจนคนด้อยโอกาสที่ระบบสวัสดิการของรัฐยังไม่ถึงหรือยังกีดกันอยู่ให้สามารถที่จะดึงตัวเองให้หลุดจากวงจรความยากจนได้ อีกทั้งระบบสวัสดิการที่ชุมชนดำเนินการอยู่ในเวลานี้จริงๆแล้วก็ เป็นระบบสวัสดิการที่เป็นรากฐานเดิมที่มีมาตั้งแต่อดีต ดังนั้นรากฐานเดิมที่มีมาเช่นนี้น่าจะเป็นทุนทางสังคมเดิมที่ดีที่สามารถพัฒนาต่อยอดได้

อย่างไรก็ตาม รูปแบบต่างๆของระบบสวัสดิการที่ก่อตั้งและบริหารจัดการโดยองค์กรภาครัฐ ซึ่งจากการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดระบบสวัสดิการโดยชุมชน⁶ พบว่า องค์กรภาครัฐมีศักยภาพพอเพียงพอที่จะทำหน้าที่ดูแลระบบสวัสดิการของตนได้ และจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นถ้าหากภาครัฐเข้ามาเสริม โดยยังคงให้อำนาจในการบริหารจัดการอยู่ที่ชุมชนหรือกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง

ข้อสรุปจากการวิจัย ไปสู่ นโยบาย และกรอบในทางกฎหมาย

1. กระบวนการในการทำให้ข้อเสนอเป็นนโยบาย : ประเด็นที่ควรพิจารณา

นโยบายของภาครัฐสามารถที่จะนำไปสู่การดำเนินการในด้านต่างๆมากมาย เป็นต้นว่า เป็นการชี้ให้เห็นจุดยืนทางการเมืองของพรรคที่เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล นำไปสู่การตรากฎหมาย นำไปสู่การมีคำสั่งของฝ่ายบริหารในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งไปถึงคำสั่งทางปกครอง หรือแม้กระทั่งมีผลต่อการมีคำพิพากษาของศาลในลักษณะต่างๆ แต่นโยบายที่ดีนั้นจะ

⁶โปรดดูรายละเอียดใน “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมของภาคเอกชนและเครือข่ายวัฒนธรรม” กนกศักดิ์ แก้วเทพ และปราณี ขัตติยศ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ใน www.welfareforall.org)

ต้องสามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ด้วย และในฐานะฝ่ายบริหารแม้จะมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะให้ความเห็นชอบกับนโยบาย แต่ก็มีความเสี่ยงอย่างมากที่อาจจะไม่สามารถทำให้นโยบายดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติได้

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจคำว่า “นโยบาย” เสียใหม่ โดยคำถามที่จะต้องตอบให้ได้ในเบื้องต้นก็คือ ที่มาของ “นโยบาย” มาจากที่ใดและมาจากใคร และนโยบายเป็นของใคร

ในทางตำราที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ตำราทางการเมืองการปกครอง และแม้กระทั่งตำราในทางกฎหมาย อธิบายคำถามที่ถามข้างต้นโดยให้น้ำหนักไปอยู่ที่องค์กรภาครัฐ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และที่ทางความเป็นจริงในทางปฏิบัติ การที่รัฐบาลจะสร้างนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาเป็นการเฉพาะนั้น มันมีกระบวนการในทางการเมืองในระดับต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องของนโยบายขึ้น และยิ่งในปัจจุบัน อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศก็เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้นเป็นลำดับ กระบวนการเช่นนี้ทำให้ได้นโยบายที่เป็นของรัฐ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรที่จะให้นโยบายเป็นของประชาชนโดยตรงได้บ้าง

ข้อเสนอเบื้องต้น ณ เวลานี้ที่จะทำให้ นโยบายเป็นของประชาชน ก็ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ดังนั้น การที่จะดำเนินการ sp อันเป็นกระบวนการในการวางแผน นับตั้งแต่ การทำ platform policy planning project program นั้น

เพื่อต้องการที่จะสื่อสารสร้างเครือข่ายในวงกว้างร่วมกับเครือข่ายพันธมิตรในระดับอื่นๆ ที่ไม่ตกอยู่ในฐานะที่เป็นคนจนหรือผู้ด้อยโอกาส มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการในการจัดทำนโยบาย โดยก่อนที่จะไปสู่รายละเอียดที่เป็น planning project program นั้น จำเป็นที่จะต้องมาเริ่มต้นตั้งแต่ การทำให้ประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการคนจนและผู้ด้อยโอกาส กลายเป็นประเด็นสาธารณะ (Public Issues) และจะต้องนำไปสู่การรับรู้ร่วมกันที่ถึงระดับที่ทำให้ประเด็นสาธารณะดังกล่าวเป็น วาระสาธารณะ (Public Agenda) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า จินตนาของนักจัดทำนโยบาย (policy maker) เห็นว่าเงื่อนไขที่จะทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายสามารถที่จะผลักดันไปสู่การปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้นั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญในเชิงกระบวนการในระดับรายละเอียดดังนี้⁷

⁷ โปรดดูรายละเอียดใน “The Power of Public Ideas” Edited by Robert B. Reich, Harvard University Press, USA (1990) ในบทที่ 6 Policy Making in a Democracy, หน้า 123 -156

(1) การกำหนดปัญหาหรือการทำ platform ที่ทำให้สังคมรับรู้ โดยรู้ว่าปัญหาเป็นของใคร สาเหตุมาจากอะไร และที่สำคัญที่จะต้องไปให้ถึงคือ การที่จะต้องทำการกำหนดปัญหาดังกล่าวมี ผลต่อการรับรู้ของสาธารณะ ซึ่งในที่นี้มีความจำเป็นที่จะต้องแยกโดยแบ่งเป็นกลุ่มที่ลักษณะของ ปัญหาที่ใกล้เคียงกันให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน หรือการใช้หน่วยครอบครัวหรือหน่วยชุมชนเป็นฐานของ ปัญหาที่ทำให้สามารถที่จะดึงปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องมาเชื่อมโยงให้เห็นในเชิงความสัมพันธ์ของ ปัญหาได้ การทำให้ปัญหาได้รับการใส่ใจคุณค่าโดยสาธารณะได้นั้น ในอีกด้านหนึ่งสามารถที่จะทำ ให้เห็นเครือข่ายพันธมิตรที่จะเชื่อมต่อไปการแก้ปัญหาในระดับต่อไป นอกจากนั้น ในกระบวนการ ในการกำหนดปัญหาอาจจำเป็นที่จะต้อง งบประมาณความคิดเดิมๆที่ครอบงำปัญหาดังกล่าวอยู่ เช่น การ de-code การระบุปัญหาจากการที่มองว่าประชาชนเป็นผู้ถูกรูปล่า ไปสู่ภาพจริงของปัญหาว่า จริงๆแล้วเป็นเรื่องกฎหมายของรัฐไปถูกรูปล่า เป็นต้น ซึ่งในกระบวนการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมาสู่การทำเรื่องราวที่แท้จริง (truth story) ที่สามารถสะท้อนให้เห็นความ ไม่เป็นธรรมให้ปรากฏเป็นสื่อสาธารณะ เป็นแบบเรียน หรือ เรื่องเล่าของท้องถิ่น บทเพลง ฯลฯ

(2) การมีเครือข่ายและความเป็นหุ้นส่วนของปัญหา (network หรือ partner) จะทำให้เป็น ช่องทางที่จะทำให้ความรับรู้สาธารณะสามารถที่จะยกระดับไปสู่ประเด็นสาธารณะได้เร็วขึ้น และ สามารถที่จะแบ่งปันทรัพยากร และที่สำคัญก็คือ ถ้าหากเครือข่ายหรือหุ้นส่วนของปัญหาดังกล่าว เป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาอยู่แล้ว ก็สามารถที่จะทำให้เกิดการปรับบทบาท ของภาครัฐในระดับปฏิบัติ เนื่องจากที่ได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นซึ่ง กันและกัน

(3) การมีรูปธรรมที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

หลายๆกรณีที่มีการเรียกร้องในเชิงนโยบายเป็นเพียงการบอกให้ทราบปัญหาและไม่นำไปสู่ การปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ต้องทำตามกฎหมายและ ต้องรับผิดชอบในผล ดังนั้นเมื่อระบบการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเป็นเช่น นี้ จึงทำให้แนวโน้มในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมในการยึดกฎระเบียบอย่าง เคร่งครัดจนมองข้ามมนุษยธรรม และความเป็นธรรม

ในระดับนโยบายก็เช่นเดียวกัน ที่กระบวนการในการตัดสินใจมักจะอิงอยู่กับผลตอบแทน ทางการเมือง และกระบวนการในการตัดสินใจที่อิงอยู่กับการคิดแบบผลตอบแทนและความคุ้มค่า ทางเศรษฐกิจ ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ล่าเอียง

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจและสร้างความกล้าหาญให้แก่ผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิดัวอย่างของรูปธรรมใหม่ๆของระบบสวัสดิการที่ดำเนินแล้วสำเร็จหรือไม่สำเร็จ แต่ก็มีความเป็นไปได้ถ้าหากภาครัฐเข้าหนุนช่วย ดังนั้น การแข่งขันในทางนโยบาย การมีรูปธรรมที่ได้ทดลองทำและสามารถที่จะสรุปเป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรมได้ จะมีโอกาสที่จะเป็นไปได้มากกว่าการมีเพียงข้อเสนอแต่เพียงอย่างเดียว

(4) จังหวะทางการเมือง ด้วยเหตุที่มองว่า

ข้อเสนอทางนโยบายจะต้องเสนอต่อรัฐบาลหรือพรรคการเมือง ความคิดดังกล่าวเป็นความคิดที่มองการเมืองแบบอุดมคติ ดังนั้นข้อเสนอทางนโยบายจึงขึ้นอยู่กับจังหวะทางการเมือง และกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว จังหวะทางการเมืองในการหยิบเอาข้อเสนอไปเป็นนโยบาย เป็นกลไกทางการเมืองที่ผูกติดอยู่กับปัญหา ดังนั้น ถ้าปัญหายังมีอยู่ การเมืองก็ยังมีบทบาทด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดทำนโยบายในเชิงกระบวนการดังที่ได้กล่าวมา ถ้าเครือข่ายพันธมิตรเป็นหน่วยงานภาครัฐ ก็อาจจะทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายสามารถที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการในการตัดสินใจทางการเมืองได้ แต่ถ้าเครือข่ายพันธมิตรเป็นภาคประชาชน ก็จะทำให้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งในทางกฎหมายแม้ข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นความต้องการส่วนใหญ่ของสังคม ความต้องการดังกล่าวกลับไม่ผูกมัดรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใดในทางกฎหมายที่จะต้องทำตาม ดังนั้น ผลของข้อเสนอจากการวิจัยไปสู่นโยบายอาจจะไม่มีความหมายอย่างใดๆเลยในกรณีที่พรรคการเมืองในระบอบการเมืองที่ผู้แทนยังมีบทบาทโดยไม่ต้องคำนึงถึงความคิดหรือข้อเสนออย่างใดๆที่ได้จากระบบการวิจัย ประกอบกับการที่การเมืองไทยมีพัฒนาการจนกระทั่งทำให้มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้ และในส่วนของแนวทางและวิธีการในการแก้ปัญหาความยากจนก็มีข้อเสนอภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่มีพลังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปัญหาอย่างมีนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมทางการเมืองเช่นนี้ทำให้กระบวนการในการกำหนดนโยบายจึงถูกผูกขาดโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมาก

ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองเช่นนี้ จึงทำให้การผลักดันให้ผลจากการวิจัยไปสู่นโยบายที่เป็นทางเลือกในลักษณะแข่งขันจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น ในการนำข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่ นโยบายจึงจำเป็นที่จะต้องไปผลักดันต่อองค์กรที่สามารถสร้างหรือมีนโยบายของตนเอง ซึ่งในที่นี้ก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความพร้อมทั้งในแง่ของโครงสร้างพื้นฐานในทางกฎหมายที่จะนำเอาข้อเสนอดังกล่าวไปดำเนินการแทบจะเรียกได้ว่าอย่างทันที ถ้าหากผู้บริหารท้องถิ่นและสภา

องค์กรปกครองท้องถิ่นเห็นด้วย ปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันอยู่ที่ยังไม่มีต้นแบบของการบริหารจัดการระบบสวัสดิการอย่างบูรณาการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะนำไปเป็นแบบอย่างได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นยังถูกครอบงำและมีกลไกในการบริหารงานบุคคล กลไกของงบประมาณ และการตกอยู่ภายใต้การอ้างอิงระเบียบของภายในที่จะจัดการระบบสวัสดิการในท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นอิสระ แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลง ระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการน่าจะเป็นโอกาสที่ดีสำหรับบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงจะทำให้ข้อเสนอดังกล่าวมีสถานะในทางการเมืองและมีโอกาสที่จะนำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายในทางกฎหมายได้ที่จะรับภาระกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการตั้ง คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ขึ้นในระดับชาติและในระดับจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ข้อค้นพบจากการวิจัยดังกล่าว นอกจากจะสามารถที่จะเสนอต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วก็ยังสามารถที่จะเสนอต่อคณะกรรมการฯ ทั้งในระดับชาติและในระดับจังหวัดก็ได้

และนอกจากนั้นยังมีองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องสิทธิที่สามารถที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวไปสู่สังคมหรือเป็นการทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นประเด็นสาธารณะ และสร้างโอกาสให้นโยบายนั้นมีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับร่วมในสังคม ทั้งนี้รวมไปถึงองค์กรใหม่ๆ ที่ตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน เช่น สสส. เป็นต้น

แต่ในขณะเดียวกัน ในข้อค้นพบหลายๆ ประการที่ได้จากการวิจัย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการที่ดำเนินการอยู่แล้วโดยองค์กรภาครัฐแต่มีความไม่ครอบคลุมหรือมีข้อบกพร่องในกรณีเหล่านี้สามารถที่จะเสนอเลือกข้อเสนอในบางประเด็นผลักดันไปสู่การเป็นแผนปฏิบัติการ (action plan) ให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องทำอยู่แล้ว ภายใต้ต้นนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่น่าจะถือได้ว่าเป็นจังหวัดทางเมืองที่มีช่องทางในทางนโยบายเปิดอยู่หลายๆ ช่องทาง

ดังนั้น ในที่สุดแล้ว การที่จะทำให้นโยบายเป็น public policy และสร้างโอกาสให้เกิด public agenda นั้น จำเป็นที่จะต้องทำให้ทุกคนเห็นว่า ระบบสวัสดิการ ไม่ว่าจะจัดโดยภาครัฐ (ที่ต้องมีการปรับปรุง) หรือระบบสวัสดิการตามความหมายที่งานวิจัยนี้ได้ค้นพบและชี้ให้เห็น เป็นสิ่งสำคัญที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจน และไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว คนจนและผู้ด้อยโอกาสเองก็สามารถที่จะเข้าร่วมกลุ่มและจัดการบริหารระบบสวัสดิการของตนเองได้

2. มิติทางกฎหมาย : ประเด็นที่ควรพิจารณาในเรื่องการพัฒนาระบบสวัสดิการคนจน และผู้ด้อยโอกาส

2.1 ระบบสวัสดิการในสายตาของกฎหมายไทย

ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบสวัสดิการในทางกฎหมาย (ไทย) เมื่อตรวจสอบจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ยังเป็นความเข้าใจที่กระจัดกระจาย ยังไม่สามารถที่จะให้ภาพสรุปที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบได้เท่าที่ควร การที่สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตและความรับรู้ของกฎหมายเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่มีอยู่ จะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยในการสังเคราะห์ระบบว่าเป็นอุปสรรคหรือมีประสิทธิภาพ ช่วยให้สามารถเห็นพัฒนาการและข้อจำกัด ฯลฯ

ดังนั้น ในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นภาพรวมถึงสิ่งที่อาจจะตีความได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่ระบบกฎหมายไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "สวัสดิการ" ในทางกฎหมาย นักกฎหมายมีความเข้าใจในเรื่องที่หลากหลายมาก ตั้งแต่ที่ไม่รู้เรื่องเลยว่ามันคืออะไร ไปจนถึงกระทั่งที่มีความเข้าใจอย่างรู้เท่าทัน ความแตกต่างที่หลากหลายเช่นนี้ทำให้เกิดคำถามที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า อะไรที่ทำให้ให้นักกฎหมายมองต่างกันมากมายขนาดนี้ อันที่จริงสถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะนักกฎหมายไทยเท่านั้น นักกฎหมายในประเทศที่ระบบสวัสดิการได้รับการยอมรับในทางกฎหมายมากกว่าประเทศไทยก็ยังมีปัญหาในการมองเรื่องระบบสวัสดิการเช่นเดียวกัน^๑ เหตุที่เป็นเช่นนั้น เท่าที่ได้สำรวจความคิดเห็นทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยแล้ว สามารถที่จะแบ่งทัศนคติในการมองเรื่องสวัสดิการที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 มองประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่องการเยียวยาทดแทนความเสียหาย (Remedy)

ในกลุ่มที่ 1 นั้น เป็นพัฒนาการของระบบกฎหมายและของนักกฎหมายที่ได้รับการปลูกฝังผ่านทางระบบกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องของการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเป็นเหตุให้ต้องเสียหาย ความเสียหายเช่นนี้ กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลที่จะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดความเสียหายได้ ประเด็นที่เกิดปัญหาคือ ความคิดในเรื่องการเยียวยาความเสียหายอันจะนำไปสู่การชดเชยนั้น จะมองว่าเป็นการเยียวยา (remedy) หรือจะเป็น

^๑ ดูรายละเอียดใน Ronald Dworkin "Law's Empire" The Belknap Press of Harvard University Press, USA (2001) ในบทที่ 1 What is law ?, หน้า 6-11

กรณีกลับคืนสู่สถานะเดิม (recover) ซึ่งนักกฎหมายมองต่างกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วนักกฎหมาย โดยเฉพาะศาล มองว่าเป็นลักษณะของการเยียวยาความเสียหาย ทั้งนี้โดยระบบกฎหมายก็เชื่อที่จะทำให้ศาลต้องมองเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเมื่อได้รับความเสียหาย มักจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ในลักษณะที่เป็นการเยียวยาความเสียหาย และนอกจากนั้น โดยระบบของการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายก็ยังคงใช้กระบวนการยุติธรรมปกติที่เน้นเทคนิคทางคดี มีความล่าช้า และมีค่าใช้จ่ายสูง⁹ ในขณะที่หลักการของการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายจะต้องประกอบด้วยหลักของการกลับสู่สภาวะภาพเดิม (recover) อย่างทันที (prompt) และเพียงพอ (adequate) ดังนั้น ถ้าตามระบบแล้วศาลไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายให้ได้แล้วก็ถือเป็นคราวเคราะห์หรือบาปเคราะห์ของผู้เสียหายเอง

นอกจากนั้น ในกรณีของระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน การเยียวยาความเสียหาย ระเบียบการเบิกจ่ายที่หยาบหยาบ และถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน ซึ่งมักจะมุ่งรักษาระเบียบและรักษาเงินให้จ่ายออกไปให้ช้าที่สุดและน้อยที่สุด จึงมักจะถูกตีความไปในทางที่ผิดความรู้สึกอยู่เสมอๆ จนอดสงสัยไม่ได้ว่าการตีความดังกล่าวเกิดจากสำนึกความเป็นมนุษยธรรมหรือไม่ อาทิเช่น งบประมาณราชการที่เป็นเงินสำหรับการจ่ายสำหรับความเสียหายจากน้ำท่วม ไม่สามารถที่จะนำเงินดังกล่าวมาใช้ในการป้องกันน้ำท่วมได้ ดังนั้นจึงต้องปล่อยให้เกิดน้ำท่วมและจะต้องเกิดความเสียหายขึ้นก่อนจึงจะสามารถที่จะนำเงินดังกล่าวออกมาใช้ได้ แต่ก็ไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างมากมายมหาศาล ทั้งๆที่ถ้าหากสามารถนำเงินงบประมาณดังกล่าวมาใช้ในการป้องกันได้ก็จะต้องทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในวงกว้าง¹⁰

⁹ อาทิเช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องวางค่าฤชาธรรมเนียมศาล ทั้งๆที่เป็นผู้ที่ยากจนและได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ทำให้ไม่อยู่ในสภาวะที่ประกอบอาชีพได้ เช่นในกรณี การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และกรณีอื่นๆอีกมากมาย ที่ผู้เสียหายไม่อาจดำเนินคดีได้แม้จะได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่มีค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้อง ซึ่งสะท้อนภาพให้เห็นสิทธิของการที่จะได้รับการเยียวยาของคนจนและผู้ด้อยโอกาสที่มักจะถูกกีดกันในฐานะที่ถูกทำให้ตกอยู่ในสภาวะที่เสี่ยงกับความยากจน และโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ยาก ทั้งๆที่ในกระบวนการยุติธรรมเองก็มักจะมีคดีที่มักจะอ้างกันไถ่หลายคำ เช่น ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม

¹⁰ คำอภิปรายของนายดิเรก ถึงฝั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ เรื่อง "ผู้ว่าซีอีโอ ประชาชนได้อะไร" ใน การสัมมนารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติครั้งที่ 4 วันที่ 1-2 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ ศูนย์ประชุมไบเทค บางนา กรุงเทพฯ

กลุ่มที่ 2 มองประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่อง สิทธิขั้นต่ำตามที่กฎหมายรับรองไว้ (Basic Rights)

ในกลุ่มที่ 2 มองเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่อง สิทธิขั้นพื้นฐาน ในกลุ่มนี้จะเริ่มต้นด้วยคำถามที่ว่า มีกฎหมายอะไรบัญญัติรับรองให้เป็นสิทธิบ้าง และเป็นสิทธิของใคร ขอบเขตของสิทธิครอบคลุมในเรื่องอะไรบ้าง

ทัศนะในการมองเรื่องสวัสดิการในแนวทางนี้ ส่วนใหญ่ผูกติดอยู่กับสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลัก ซึ่งก็มีความจำเป็นในระดับหนึ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองที่มีหลักประกันที่แน่นอนตามที่กฎหมายกำหนด และในกฎหมายบางฉบับกำหนดละเอียดถึงขั้นที่ตีค่าชัดเจนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน อาทิเช่น ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุในการทำงาน จนต้องเสียอวัยวะก็จะมีกำหนดจำนวนเงินไว้เช่นจะต้องจ่ายกี่เท่าของเงินเดือน เสียอวัยวะจะมีการเยียวยากันเป็นตามรายการ เช่น เสียแขนข้างซ้ายจะต้องจ่ายเท่าไร เสียนิ้วโป่งข้อจะต้องจ่ายไปเท่าไร ฯลฯ

แต่แม้จะมีกฎหมายรับรองไว้ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วก็ตาม เวลาปฏิบัติตามกฎหมายจริงๆกลับไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากทัศนะในการบังคับใช้กฎหมายผู้บังคับใช้กฎหมาย และโดยระบบกฎหมาย¹¹ ยังใช้แนวความคิดและวิธีการในการมองปัญหาแบบเดิม จึงทำให้สิ่งที่กฎหมายบัญญัติในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานไม่สามารถที่จะช่วยทำให้ระบบสวัสดิการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสได้ ซึ่งก็เป็นปัญหาลักษณะทำนองเดียวกับสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งแม้จะมีหลักการใหญ่ในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือแม้กระทั่งในกรณีที่กฎหมายในระดับรายละเอียดบัญญัติกำหนดรับรองไว้แล้วก็ตาม แต่ระบบกฎหมายในระดับโครงสร้างใหญ่และในแนวทางปฏิบัติระดับตัวบุคคลยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนตามให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว **ปัญหาอุปสรรคใหญ่ๆนี้ไม่มีทางอื่นที่จะช่วยให้เข้าใจสาเหตุที่มาของอุปสรรคได้โดยนอกจากชี้ได้ว่า เป็นปัญหาของระบบการพัฒนาทางความคิดในทางกฎหมาย ที่ปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอย่างรู้เท่าทัน**

¹¹ นอกจากนั้นยังมีปัญหาภายในระบบอื่นๆอีกมากมาย เช่น ปัญหาในการทุจริตภายในหน่วยงานที่ทำให้ระบบการให้ความช่วยเหลือไม่เป็นไปตามสิ่งที่ควรจะเป็น ปัญหาในความบิดเบือนของเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีมักจะมุ่งหาทางออกเชิงคดีมากกว่าความเป็นธรรมที่เป็นการวางบรรทัดฐาน หรือในกรณีปัญหาการของการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลคดีแรงงานตามที่เป็นข่าวในสื่อมวลชน

แม้แนวโน้มของกฎหมายในลักษณะนี้จะมีมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังมีความอยู่อีกหลายประการ อาทิเช่น ความเพียงพอของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับเพียงพอกับการดำรงชีวิตหรือไม่ มีปัญหาในแง่ของกระบวนการในการใช้สิทธิ และขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็ไม่มีผลครอบคลุมประชาชนอีกจำนวนมาก ที่ยังไม่มีบัญญัติกฎหมายรับรองให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการประกาศใช้กฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นเพียงกำหนดให้ผู้รับผิดชอบในการดูแลเรื่องระบบสวัสดิการ แต่ยังไม่ถึงขั้นที่เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของคนจนและผู้ด้อยโอกาสอีกหลายกลุ่ม การปรับองค์กรดังกล่าวที่ทำให้เกิดระบบใหม่ในการจัดการระบบสวัสดิการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ซึ่งสามารถที่เห็นความเชื่อมโยงได้กับนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ก็น่าที่จะเป็นผลดีต่อการปรับลักษณะของการให้ความช่วยเหลือหรือระบบสวัสดิการได้ แต่อย่างไรก็ดี ตามแนวทางดังกล่าวนี้จะทำอย่างไรที่จะทำให้ระบบดังกล่าวที่มีการวางระบบขึ้นมาใหม่นั้นไม่นำไปสู่การทำให้การวางระบบสวัสดิการใหม่ตามเจตนารมณ์กฎหมายทำหน้าที่เป็นเพียง การสงเคราะห์เหมือนที่ผ่านๆมา

กลุ่มที่ 3 มองประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่อง ความเป็นธรรม/มนุษยธรรม

ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับในกลุ่มนี้ได้แก่ วิธีการมองปัญหา ที่ไม่ได้เริ่มต้นมองจากบทบัญญัติกฎหมาย หรือมองว่าควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่จำนวนเท่าใด หากแต่มองจากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆและระบบที่มีอยู่ในสังคมไม่สามารถที่จะเข้าไปรองรับ/บรรเทาหรือแก้ไขปัญหานั้นได้ การมองที่เริ่มต้นจากปัญหาเป็นตัวตั้งทำให้สามารถเห็นความเชื่อมโยงระหว่างสาเหตุต่างๆของปัญหาและผลกระทบที่ตามมา และที่สำคัญคือ ทำให้มองเห็นว่ามีใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เห็นถึงหน่วยของปัญหาที่มีได้เป็นปัจเจกบุคคล แต่มีลักษณะที่หลากหลาย

จริงแล้วรากฐานที่สำคัญของกลุ่มนี้เติบโตมาจากสำนักความคิดกฎหมายธรรมชาติที่มองสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ดังนั้น การที่ประชาชนซึ่งอยู่ในการปกครองของอำนาจรัฐอยู่ในฐานะยากจนหรืออยู่ในฐานะผู้ด้อยโอกาส ไม่ว่าจะโดยสาเหตุที่เกิดจากรัฐไม่ทำหน้าที่หรือเกิดจากการที่รัฐอ้างว่าทำหน้าที่ภายใต้คำว่า "การพัฒนา" แล้วเกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบ หรือการที่รัฐเลือกปฏิบัติให้ต้องแบกรับภาระในนามของสังคมส่วนรวม ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดูแล แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายบังคับให้รัฐต้องทำก็ตาม ดังนั้น การที่รัฐมีระบบสวัสดิการรองรับสำหรับ

บางกลุ่ม อาทิเช่น แรงงานในระบบข้าราชการ พนักงานของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ แต่คนที่อยู่นอกระบบถ้าหากเข้ามาอยู่ในอำนาจรัฐไม่ว่ากรณีใดๆด้วยเหตุที่บุคคลคนนั้นเป็นมนุษย์ รัฐและการใช้อำนาจรัฐจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ความเป็นมนุษย์ที่ดี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ดี มีความเป็นสากล และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปกป้องมันเอาไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในกลุ่มนี้ เมื่อกล่าวถึงระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาส จะเน้นที่บทบาทภาครัฐว่ามีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ

จากทัศนะทั้งสามกลุ่มสามารถที่จะสะท้อนภาพความคิดของกฎหมายต่อระบบสวัสดิการได้ดังนี้

ในประการแรก อาจจะสามารถกล่าวได้ในเบื้องต้นว่า แม้จะมีกฎหมายหลายๆฉบับที่กล่าวถึงระบบสวัสดิการ แต่โดยส่วนใหญ่และเท่าที่ผ่านมาในอดีต ระบบสวัสดิการส่วนใหญ่รัฐบาลบริหารจัดการในลักษณะที่เป็นการเยียวยาความเสียหายในผลกระทบในด้านต่างๆ การเยียวยาในทางกฎหมายดังกล่าวอาจจะมีความใกล้เคียงกับการทำงานในลักษณะการประชาสงเคราะห์ ซึ่งในยุคต้นๆของรัฐไทยนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้น แต่ในปัจจุบันบทบาทของรัฐก็ปรับเปลี่ยน สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม กิดขึ้น มีการเปลี่ยนแปลง รัฐ/หน่วยงานของรัฐจะอยู่แต่แบบเดิมไม่ได้ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาท และแม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่มีการประกันในแง่ระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่ค่อยที่จะปรับตัวมากเท่าใดนั้นนัก ส่วนใหญ่ของกฎหมายก็ยังคงตกอยู่ในอิทธิพลทางความคิดที่มองระบบสวัสดิการแบบการช่วยเหลือสงเคราะห์เท่านั้น ยังไม่มองไปถึงไกลถึงว่าเป็นระบบการบริการสังคมหรือระบบประกันสังคม

ประการที่สอง ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบสวัสดิการส่วนใหญ่แม้จะมีการรับรองว่าเป็น "สิทธิ" แต่สิทธิดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักการ การที่จะได้สิทธิดังกล่าวหรือไม่นั้นจะต้องแสดงออกถึงการใช้สิทธิ เช่น มาเรียกร้อง มาติดตามทวงถาม หรือมาฟ้องร้องบังคับคดี ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะทำให้คนจนหรือคนด้อยโอกาสสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆน้อยลง

ประการที่สาม หน่วยในทางกฎหมายที่กฎหมายมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือ ยังมองว่ามีแต่เพียงปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ผู้ที่ความได้รับการช่วยเหลือจากรัฐส่วนใหญ่ในกรณีคนจนและคนด้อยโอกาสมักจะอยู่ในลักษณะกลุ่มมากกว่า แต่ในทางกฎหมายยังไม่สามารถที่จะขยายหรือสร้างระบบการให้การช่วยเหลือในลักษณะกลุ่มได้

ประการที่สี่ ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม เป็นระบบกฎหมายที่ขาดการประเมินระบบ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะส่งข้อมูลที่เป็นการประเมินระบบการทำงานว่าจะต้องมีการ

ปรับตัวเพื่อรองรับปัญหาในอนาคตได้อย่างไร

ประการที่ห้า ระบบการสวัสดิการตามที่มีกฎหมายรับรองไว้นั้น ยังไม่มีการบูรณาการในเชิงกระบวนการในการทำงาน ซึ่งในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ผู้ด้อยโอกาส จำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยการจัดองค์กรมีประสิทธิภาพที่สามารถดูแลปัญหาทั้งหมดอย่างครบวงจร

2.2 สิ่งที่เราควรจะทำต่อไปในทางกฎหมาย เพื่อเป็นการเสริมให้ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสเป็นทางออกของการแก้ปัญหาความยากจน

มาตรการที่ถูกเสนอมาเพื่อที่จะแก้ปัญหาความยากจนมีอยู่หลายมาตรการ และดำเนินการอยู่ในหลายเรื่อง โดยมีเป้าหมายที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน มาตรการต่างๆ เหล่านั้น แม้จะสามารถที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนได้ก็ตาม แต่ก็ติดต่อกับด้วยว่ามาตรการที่นำมาใช้ดังกล่าวนั้นเป็นมาตรการหรือมีวิธีการที่ถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือว่า เป็นมาตรการหรือวิธีการที่สร้างความมั่นคงให้กับกับคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสหรือไม่ มีความยั่งยืนในการแก้ปัญหาหรือไม่

และดังนั้น เมื่อกล่าวถึงบทบาทของภาครัฐที่ใช้อำนาจรัฐในการแก้ปัญหา วิธีการในการแก้ปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องถูกตรวจสอบอยู่เสมอว่าเป็นวิธีการที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่

ถ้าเอาคนจนและผู้ด้อยโอกาสเป็นตัวตั้ง และหวังว่าคนจนและผู้ด้อยโอกาสจะสามารถที่จะหลุดพ้นจากความยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้ ควรที่จะต้องดำเนินการในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

ประการแรก ในเรื่องทำที่ต่อชีวิต

ทำที่ต่อชีวิตเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจว่าจะสู้หรือจะหลบหรือจะถอย ระบบกฎหมายของไทยมักที่จะให้ความสำคัญกับการลงโทษทางอาญาและการข่มขู่ว่าจะต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น¹² และมีตัวอย่างรูปธรรมให้เห็นมานักต่อนักแล้วว่า คนจนเสียเปรียบอย่างแน่นอนไม่ต้องสงสัยภายใต้กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน¹³ ระบบและกระบวนการแบบนี้ทำให้เกิดความกลัวทั่วไปในหมู่ประชาชน ทั้งที่จนและไม่จน แต่ขาดความรู้

¹² โปรดอ่านรายละเอียดใน " บทนำ: คนจนภายใต้ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย " ไพสิฐ พาณิชย์กุล บทความเผยแพร่ใน www.geocities.com/midnightuniv ภายใต้ชื่อเรื่อง "กฎหมายกับการเบียดเบียนคนจน"

¹³ โปรดดูคำให้การยืนยันของนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในคำกล่าวเปิดงานและปาฐกถาของส่วนราชการในการสัมมนา "แนวทางการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางกฎหมายสำหรับคนจน" วันที่ 2 กรกฎาคม 2546 ที่ เนติบัณฑิตยสภา

ดังนั้น การทำให้หลุดพ้นจากความกลัวอันเนื่องมาจากระบบกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ และทำให้ตกอยู่ในฐานะที่ยากจนหรือด้อยโอกาส คือ "ความกลัว" ความกลัวที่ถูกสร้างขึ้นจากความไม่รู้ ไม่ว่าจะสร้างขึ้นมาจากไหน เช่น ดังจะเห็นจากความคิดที่ "กลัวไปก่อนว่า..." หรือที่เกิดจากระบบราชการ เป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้อาจจะตกอยู่ในฐานะยากจนหรือด้อยโอกาส

การทำให้หลุดพ้นจากความกลัวนี้ได้จำเป็นต้องอาศัยมาตรการหลายๆ ด้านในการที่จะเสริมทำต่อชีวิตในทางด้านบวก (empowerment) อันประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การมีพี่เลี้ยงที่คอยให้การช่วยเหลือในด้านต่างๆ แต่ที่สำคัญคือ การให้กำลังใจที่จะลุกขึ้นมาสู้กับชีวิต รวมถึงแบบอย่างรูปธรรมที่ประสบความสำเร็จในการลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องในทางกฎหมาย

(2) การมีแหล่งข้อมูล แหล่งความรู้ที่ถูกต้อง ที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านกฎหมาย รวมถึงการมีห้องเรียนในสถานะการจริงเพื่อจะได้ทดลองในการใช้สิทธิ

(3) การมีสื่อที่คอยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางบอกความต้องการ และทำหน้าที่สื่อให้เห็นถึงความถูกต้องชอบธรรม และประเด็นที่จะเรียกร้องต่อระบบ

และการปรับให้มีทำต่อชีวิตใหม่ดังกล่าวนี้อาจจะสามารถที่จะนำไปสู่การทำให้ตนเองพ้นจากภาวะจนสิทธิได้

ประการที่สอง การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจ

มาตรการทั้งสองดังกล่าว แม้จะไม่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนและความด้อยโอกาสโดยตรงเสียทีเดียว แต่มาตรการทั้งสองดังกล่าวเป็นจังหวะในทางการเมือง และเป็นการสร้างโอกาส หลายๆ ครั้งที่จะทำให้ข้อเสนอหรือแนวทางในการสร้างระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสมีโอกาสมากขึ้น รวมถึงการได้เสนอต้นแบบที่เกี่ยวกับระบบสวัสดิการคนจนที่ได้ทำมาจนประสบความสำเร็จแล้วให้ส่วนราชการนำไปเป็นต้นแบบที่จะไปใช้ในพื้นที่อื่นๆ ได้

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ในกรณีนี้จะเป็นทางออกของปัญหาที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนที่จะสามารถแก้ปัญหาในเบื้องต้นของกลุ่มปัญหาเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน และกลุ่มผู้พิการ คนชรา หญิงหม้าย และเด็กด้อยโอกาส ในทางด้านการศึกษา เรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องสาธารณสุข รวมถึงโอกาสและช่องทางในการประกอบอาชีพ ซึ่งทั้งหมดดังที่กล่าวมานี้เป็นอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามาร่วมกับท้องถิ่นในการแก้ปัญหาต่างๆเหล่านั้น¹⁴

ประการที่สาม การสร้างเครือข่ายนักกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและภาวะการด้อยโอกาส

ปัญหาใหญ่ที่สำคัญอีกประการในทางกฎหมายคือ กระบวนการในการผลิตนักกฎหมาย อาจจะกล่าวได้ว่า มีสถาบันการศึกษาทางกฎหมายไม่กี่แห่งในประเทศไทยที่ทำการศึกษากฎหมายกับความยากจน ดังนั้น องค์ความรู้ในทางกฎหมายที่จะช่วยคนจนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงไม่ได้รับการพัฒนา เมื่อถึงคราวที่จำเป็นจะต้องใช้องค์ความรู้นั้นก็เหมือนตามอดค้ำข้าง

ในขณะเดียวกัน ในระบบการศึกษากฎหมายในปัจจุบัน อย่างน้อยๆก็พอที่จะมีลูกหลานคนจนเข้ามาศึกษากฎหมายอยู่ไม่น้อย และในเวลาเดียวกัน นักศึกษากฎหมายที่สนใจในปัญหาสังคมก็มีอยู่หลายกลุ่ม ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการที่จะให้นักศึกษาใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์และเตรียมการที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน และผู้ประกอบการก็สามารถที่จะได้ประโยชน์ จึงมีนโยบายที่จะให้นักศึกษาฝึกงานในภาคฤดูร้อน นโยบายเช่นนี้สามารถที่จะปรับมาใช้กับกรณีการสร้างสำนึกให้กับนักศึกษา รวมถึงสถาบันการศึกษา ในการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับปัญหารากฐานของสังคมไทย โดยน่าจะต้องพัฒนาเป็นเครือข่ายของนักศึกษากฎหมาย (หรือในสาขาวิชาอื่นๆ) และสถาบันการศึกษาที่จะทำการรวบรวมข้อมูลในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคนจน และเข้าไปหนุนให้คนจนเกิดศักยภาพที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยที่นักศึกษาและสถาบันการศึกษาเข้าไปเรียนรู้ และสนับสนุน

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

บทสรุป

ระบบกฎหมายไทย : เกื้อกูล หรือ กีดกัน การเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน ?

จากทั้งหมดที่พยายามสะท้อนภาพให้เห็น จะเห็นได้ว่า ถ้ามองในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายแล้ว โครงสร้างในระดับที่เป็นกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันเปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับในอดีต ดังจะเห็นที่ล่าสุดมีการปรับโครงสร้างกลไกที่จะมาบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคม ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นพัฒนาการที่ก้าวไปอีกระดับที่มีการจัดองค์กรที่จะเข้ามาดูแลเรื่องระบบสวัสดิการสังคม แต่ก็ยังไม่มีกรกล่าวถึงเนื้อหาของกรแก้ปัญหาว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งต้องติดตามการทำงานของคณะกรรมการชุดต่างๆตามกฎหมายนี้ต่อไป

แต่ที่สำคัญกว่าโครงสร้างในระดับที่เป็นกลไกทางกฎหมาย ได้แก่ โครงสร้างความคิดของนักกฎหมาย อาจจะกล่าวได้ว่า โครงสร้างความคิดของนักกฎหมายถูกครอบงำด้วยมายาคติที่สมมติให้ทุกคนเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย การที่กฎหมายทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันในทางกฎหมายโดยการบัญญัติกฎหมาย และมีกระบวนการครอบงำผ่านระบบการศึกษาแบบอุปถัมภ์ ทำให้นักกฎหมายอยู่ในโลกของความฝันอุดมคติที่ไม่ได้ดูสภาพความเป็นจริง ด้วยมายาคติแบบนี้ จึงทำให้นักกฎหมายไม่สามารถที่จะสัมผัสกับคนจนได้ เพราะถูกทำให้เชื่อเสียแล้วตั้งแต่ต้นโดยไม่ต้องตั้งคำถามแต่อย่างใด เนื้อหาวิชาต่างๆที่เรียนก็ไม่เคยที่จะพูดถึงคนจน ความยากจน แต่กลับไปรู้จักคนจนในฐานะที่เป็นผู้กระทำความผิด เป็นจำเลย เป็นผู้ต้องหา เป็นลูกหนี้ รู้จักความยากจนภายใต้คำว่าเหตุจำเป็น หรือการเป็นผู้ฟ้องคดีหรือต่อสู้คดีอย่างคนอณาถ การที่ไม่สามารถสัมผัสได้เช่นนี้จึงทำให้นักกฎหมายและรวมถึงระบบกฎหมายด้วย ไม่เคยรู้จักความยากจนในทางกฎหมาย (ซึ่งในงานวิจัยพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า การจนสิทธิ ถือเป็นคนจนในทางกฎหมาย)

ดังนั้น ที่ทางของคนจนในทางกฎหมายจึงไม่มีที่ทางในลักษณะที่เป็นกรให้สิทธิเป็นพิเศษ กฎหมายก็ไม่เคยกีดกัน เพราะกฎหมายเป็นกลางตามที่นักกฎหมายชอบอ้าง แต่กฎหมายแต่งองค์กรเครื่องใหม่ให้กับคนจน โดยให้คนจนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีในโครงสร้างสังคม เพื่อทำให้ระบบกฎหมายสามารถที่แสดงอำนาจและอยู่ในโครงสร้างสังคมที่ยุติธรรมได้อย่างศักดิ์สิทธิ์

กำหนดการประชุม

**การแก้ปัญหาคนจนกับการพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย: จากวิจัยสู่นโยบาย**

วันที่ 17-18 ธันวาคม 2546

ณ ห้องราชเทวีแกรนด์บอลรูม โรงแรมเอเชีย กรุงเทพฯ โทรศัพท์ 0-2215-0808

จัดโดย โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2546

08.30-09.00 น.	ลงทะเบียน
09.00-09.15 น.	กล่าวเปิดประชุมและแนะนำโครงการ โดย ศ.นพ.จรัส สุวรรณเวลา
09.15-10.15 น.	ปาฐกถาพิเศษ โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี
10.15-10.30 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.30-12.00 น.	รายงาน “บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” นำเสนอโดย รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ พิธีกรและผู้ดำเนินรายการภาคเช้า คุณธนกร ศรีสุขใส
12.00-13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
13.00-16.00 น.	รายงานวิจัย “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร” นำเสนอโดย ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง คุณสุภา ไยเมือง และ ผศ.ดร.บุญชร แก้วสง รายงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม” นำเสนอโดย รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์

รายงานวิจัยเรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย"

นำเสนอโดย อ.วิทยากร เชียงกูล

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย ผศ.สุรัสวดี หุ่นพยนต์

วันพฤหัสบดีที่ 18 ธันวาคม 2546

09.00-12.00 น.

รายงานวิจัยเรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและ
กลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม"

นำเสนอโดย ผศ.อภิญญา เวชชัย

ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมดลย์

รายงานวิจัยเรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกร่างแรงงาน"

นำเสนอโดย รศ.ดร.ชัตติยา กรวรรณสุต

อ.จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

บทสังเคราะห์ "ระบบกฎหมายไทย :

เกื้อกูล หรือ กีดกัน การเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน?"

นำเสนอโดย อ.ไพสิฐ พาณิชยกุล

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า รศ.สุรัชย์ หวันแก้ว

12.00-13.00 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

13.00-16.00 น.

อภิปรายหัวข้อ "สิทธิกับการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน"

นำเสนอโดย ศ.เสน่ห์ จามริก

ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์

คุณทองใบ ทองเปาด์

คุณวีระศักดิ์ ไคว์สุรัตน์

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่ายและกล่าวสรุปปิดการประชุม

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส มีองค์ประกอบของรายงาน 5 ส่วน ส่วนแรก คือ งานศึกษาสวัสดิการโดยกลุ่มชุมชน ซึ่งมีรายงาน 11 กรณีศึกษา พิมพ์เผยแพร่ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ "กลุ่มออมทรัพย์" และ "กลุ่มผลิตภัณฑ" ส่วนที่สอง เป็นกรณีศึกษา 110 กรณี บางส่วนได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ "คนจนในมิติของสังคม (1)" และ "คนจนไทยในมิติสังคม (2)" ส่วนที่สาม คือ งานเชิงปริมาณที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม 10,099 ชุด ส่วนที่สี่ คือ งานวิจัยหลัก 5 รายงาน และส่วนที่ห้า คือ บทสังเคราะห์ภาพรวมของโครงการ

รายงานเหล่านี้เป็นงานวิจัยหลักหนึ่งในห้าส่วน ซึ่งประกอบด้วย รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ คือ

- กลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย
- กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม
- กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

งานวิจัยหลักแต่ละรายงาน ได้นำเสนอให้เห็นสภาพความยากจนของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม ที่มีเหตุและปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และระบบสวัสดิการ

ในส่วนสุดท้ายของแต่ละรายงาน มีข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งในโครงการเห็นว่า สวัสดิการสำหรับคนจนเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นหรือเงื่อนไขเฉพาะหน้าที่ต้องทำก่อน เพื่อบรรเทาปัญหาให้รุนแรงเพิ่มขึ้น และนำมาตรการอื่นๆมาแก้ไขต่อไป ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ต้องขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านของโครงการที่ช่วยให้งานของโครงการนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามเวลาที่กำหนด โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า นักวิจัยทุกท่านของโครงการนี้ได้ใช้ความอุตสาหะและความพยายามอย่างเต็มที่ในการวิเคราะห์วิจัย เรื่องคนจนในรูปแบบของ "สหวิทยาการ" ช่วยกันค้นหาคนจนที่อยู่ในหีบในซอก และนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้และ

เข้าใจ “วิถียังชีพ” ของคนเหล่านี้ ทำให้สังคมได้รู้กันมากขึ้นว่า คนจนนั้นมีมิติแห่งความยากจนที่ซับซ้อนหลายมิติ การแก้ปัญหาความยากจนมิอาจจะแก้ให้ลุล่วงไปได้เพียงการยกระดับรายได้เท่านั้น

และที่สำคัญคือ นักวิจัยของโครงการทุกท่านที่ได้ลงไปรู้เห็นและสัมผัสกับความยากจนในมิติต่างๆ ทำให้นักวิจัยเองมีความเข้าใจต่อปัญหาและเกิดมุมมองใหม่ๆเกี่ยวกับ “ความยากจนในสังคมไทย” แจ่มชัดยิ่งขึ้น เกิดความสำนึกที่จะช่วยกันผลักดัน ขับเคลื่อนสังคม ให้มีการแก้ปัญหาคนจนอย่างมุ่งมั่น นี่คือ “ทุนทางสังคมอันยิ่งใหญ่” ที่ได้จากโครงการนี้

สุดท้าย หวังว่าสังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ขององค์ความรู้ซึ่งทำให้เกิดวิสัยทัศน์เรื่องคนจน รวมทั้งเรื่องของแนวทางในการแก้ปัญหา และบางส่วนคงจะเป็นประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแล เร่งรัด จัดการ ให้ทุกอย่างบรรลุวัตถุประสงค์

ขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ ผู้ประสานงานจากส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูล และทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่โครงการ และขอแสดงความชื่นชมอันดีแก่คนจนทุกคน

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
สุภา ไยเมือง
ผศ.ดร.บุญชร แก้วส่อง

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง (2) เพื่อศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น (3) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตร ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ (4) เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (5) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร และข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้จากข้อมูล 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลจากกรณีศึกษาในพื้นที่ ภูมิภาคต่างๆ จำนวน 22 กรณี ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (focus groups) ส่วนที่สาม ข้อมูลการสำรวจเชิงปริมาณจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 2,000 ชุด ส่วนที่สี่ เป็นการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม พบว่า ถ้าประมาณการตามฐานคิดของทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจน ที่ค่า 892 บาท ในปี 2543 พบว่า เกษตรกร 5.1 ล้านคน เป็นคนจน โดยคิดเป็นร้อยละ 54.6 ของคน

จนทั้งหมด และมีคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 ของคนจนทั้งหมด ถ้าใช้การประมาณการขนาดประชากรยากจนตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยวิเคราะห์จากปัญหาการครอบครองที่ดิน พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอประมาณ 1.5 ล้านครอบครัว หรือ 6.75 ล้านคน และเกษตรกรที่ไม่มีคามั่นคงในที่ดินทำกินประมาณ 1.2 ล้านครอบครัว หรือ 5.5 ล้านคน หรือการวิเคราะห์จากปัญหาหนี้สินและทุนในการผลิต พบว่า เกษตรกรประมาณ 5 ล้านครอบครัว จากเกษตรกรทั้งหมด 5.6 ล้านครอบครัว เป็นหนี้ และถ้าใช้การประมาณการตามฐานกระแสคิดชุมชนนิยม ที่วัดความยากจนในมิติเชิงอำนาจ จะมีคนจนจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจนนัก

นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับคนจนในชุมชนภาคเกษตรกรรม พบว่า นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่างๆ ยังเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือที่ยังอยู่ในระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราวชั่วคราว ในขณะที่ปัญหาเชิงโครงสร้างยังดำรงอยู่ และเป็นการลดทอนการมองปัญหาเชิงโครงสร้างอีกด้วย ส่วนนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม แก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน พบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การเมืองในเรื่องนโยบายการจัดสรรงบประมาณระหว่างการสนับสนุนภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำจึงเป็นประเด็นสำคัญ ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองเป็นประเด็นที่สำคัญต่อเกษตรกร ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดิน เป็นนโยบายที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก แม้จะมีการผลักดันให้มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหากลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงไม่ได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง และถึงที่สุดแล้ว เป็นนโยบายที่ค่อนข้างไปทางสวัสดิการสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ชั่วคราว และผลักดันปัญหาของเกษตรกรออกไปจากปัญหาเชิงโครงสร้าง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ผลการศึกษาสภาพชีวิตและวิถีการผลิตของกลุ่มเกษตรกร พบว่า คนจนในกลุ่มเกษตรกรมี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินหรือฐานปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง แต่เป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยการดำรงชีพจากธรรมชาติเป็นด้านหลัก หรือกลุ่มที่มีฐานการผลิตสองฐานแต่ฐานหนึ่งถูกทำลาย กลุ่มที่ผลิตเชิงเดี่ยวที่ต้องลงทุนทางการผลิตสูง กลุ่มที่ผลิตแบบพันธะสัญญาที่ต้องขึ้นกับบริษัท และกลุ่มที่มีการปรับตัวมาทำการ

เกษตรระบบผสมผสาน กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถดำรงอาชีพด้วยฐานการผลิตเดียว เกษตรกรจะมีปัญหานี้เส้นทางออกของกลุ่มนี้จึงมักเป็นการรับจ้าง ลักษณะที่สอง ได้แก่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยต้องเช่าเพิ่มและเสียค่าเช่า ส่วนลักษณะที่สามเป็นกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง

สภาพความยากจนของเกษตรกรมีหลายมิติ มิติแรก เป็นความขาดแคลนในทรัพย์สินที่สะท้อนให้เห็นจากการขาดที่ดินและปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งพิงภายนอก และตกอยู่ในภาวะหนี้สิน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยอาชีพเกษตรเพียงอย่างเดียวหรือฐานอาชีพเดียว มิติที่สอง เป็นความขาดแคลนในโอกาสของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตัดสินใจการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยไม่มีข้อมูล ความรู้ที่เท่าทัน ทำให้เกิดความจนเจียนพลันจากการตัดสินใจที่ผิดพลาด มิติที่สาม เป็นความจนในอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจการต่อรองค่าแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร อำนาจในการต่อรองและเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนขาดอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ถูกระงับจากนโยบายจนต้องสูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานการผลิตของตนเอง และมิติที่สี่คือ ความไร้ศักดิ์ศรีของคนจนภาคเกษตร เพราะอาชีพเกษตรเป็นอาชีพที่คนดูถูกเหยียดหยาม ประกอบกับค่านิยมในสังคมไทยที่เห็นว่าการขายแรงงานเป็นคนที่ไร้เกียรติ ดังนั้นเกษตรกรที่ต้องขายแรงงานจึงไม่ภาคภูมิใจในอาชีพของตนเอง

สาเหตุสำคัญแห่งปัญหาความยากจน มาจากการรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้คนจนสูญเสียที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมถึงฐานทรัพยากรของชุมชน จากนโยบายที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและการใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากรของชุมชน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรชีวภาพ ในการดำรงชีพ สาเหตุสำคัญของความยากจนอีกประการคือ การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกรกับวิธีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน นอกจากนี้วิธีคิดเชิงเดี่ยวที่เน้นความรู้แบบเดียว ทำให้ฐานความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชนถูกเบียดขับ และทำให้ฐานการพึ่งตนเองลดลง ในขณะที่ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย หลั่งไหลเข้าสู่ชุมชน ประกอบกับเกษตรกรไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกันและความมั่นคงในชีวิต จึงมีผลต่อความยากจนของเกษตรกรในชุมชนชนบท

ผลการศึกษาระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจนภาคเกษตรกรรม นั้น พบว่า ในชุมชนภาคเกษตรมีระบบสวัสดิการ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ระบบสวัสดิการ

ภาคชุมชน ซึ่งมีการจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร ที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า แหล่งน้ำ และทรัพยากรทะเล เป็นแหล่งอาหาร รายได้ และปัจจัยการผลิต สวัสดิการฐานวัฒนธรรม เป็นระบบการเกื้อกูลของครอบครัวและเครือญาติ การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์แบบเดิม และการจัดระบบการเกื้อกูลตามหลักคิดของศาสนา นอกจากนี้ยังมีระบบสวัสดิการที่เกิดจากฐานการพัฒนา เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ หรือกองทุนพัฒนาอาชีพต่างๆ รูปแบบที่สอง เป็นระบบสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการจากรัฐส่วนกลาง เช่น การสนับสนุนกองทุนชุมชน ทั้งกองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุน กขคจ. กองทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ สวัสดิการสุขภาพ การสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการ และผู้ประสบภัย แต่ก็ยังมีระบบสวัสดิการจากระดับท้องถิ่น ทั้งระดับ อบต. และเทศบาลบางแห่ง ที่ให้ทุนการศึกษาและทุนอาชีพแก่ชุมชนชนบทด้วย รูปแบบที่สาม เป็นระบบสวัสดิการภาคเอกชน ที่จัดอยู่ในบางพื้นที่ เช่น สวัสดิการขององค์กรการกุศลและองค์กรทางศาสนา ซึ่งมักจะเป็นกิจกรรมการสงเคราะห์ ในขณะที่ระบบขององค์กรพัฒนาเอกชน เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาอาชีพ การสนับสนุนการศึกษา หรือการสงเคราะห์คนชราและคนพิการ ในบางพื้นที่ ส่วนระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน มักจะเกี่ยวพันกับความสะดวกสบายในการทำ ธุรกิจของกลุ่มธุรกิจ เป็นหลัก

ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการดูเหมือนจะมีหลายอย่าง แต่คนจนในภาคเกษตรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการเหล่านั้น สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐ การพัฒนาที่ทำลายฐานทรัพยากร ระบบการจัดการภาครัฐไปทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชน นโยบายการถือครองที่ดินเสรีกีดกันโอกาสคนจนจะได้ครอบครองที่ดิน การขาดนโยบายสวัสดิการของเกษตรกรรับจ้าง สวัสดิการการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของวิถีชุมชนเอง สาเหตุหลักอีกประการหนึ่งคือ สาเหตุที่มาจากกลไกการจัดการ ที่บางเรื่อง กลไกการจัดการสวัสดิการมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน การจัดการที่เอื้อผลประโยชน์กลุ่มพวกพ้อง กฎเกณฑ์สวัสดิการบางอย่างกีดกันคนจน บริการสวัสดิการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน ที่ไม่วิเคราะห์ตนเองหรือวิเคราะห์ตนเองไม่ออก ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่สูงพอ คำนิยมการบริโภคเปลี่ยนแปลง ความจำเป็นของวิถีชีวิต และความเกรงกลัวต่อความผูกพัน

ข้อเสนอต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

ประการแรก คือ การปรับเปลี่ยนวิถีคิดที่มีต่อคนจน และการสร้างกรอบแนวคิดใหม่ วิถีคิดต่อปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาเชิงปัจเจก จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน เนื่องจากปัญหาความยาก

จนเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และความเหลื่อมล้ำในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งกรอบแนวคิดใหม่ที่จะเห็นความสำคัญของภาคเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในชนบท

ประการที่สอง ต้องเน้นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ผ่านการปรับปรุงระบบกฎหมายและระบบภาษี

ประการที่สาม มุ่งเน้นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ที่เป็นที่ดิน ป่า แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรการเงินทุน และปัจจัยการผลิต สิทธิในการรับบริการจากรัฐ ทั้งด้านข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร การศึกษา และสุขภาพ สิทธิของชนเผ่าในการเป็นคนไทย และสิทธิของแรงงานรับจ้างภาคเกษตร

ประการที่สี่ การสร้างอำนาจให้เกษตรกรยากจน ให้มีความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง และการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยผ่านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ

ประการที่ห้า การสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาที่มีรากฐานเดิมของชนบทไทย เพื่อสร้างศักดิ์ศรีของเกษตรกร

ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน

ข้อเสนอต่อหลักการการพัฒนาระบบสวัสดิการ การพัฒนาระบบสวัสดิการภาคเกษตร ควรจะยึดหลักการของการพัฒนาที่ต้องวางอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม ฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเกษตรกรรม ฐานความมั่นคงของมนุษย์ โดยจัดระบบแบบบูรณาการและพหุลักษณะ ตามความหลากหลายของสังคมเกษตรกรรม

ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนเกษตรกรรม การพัฒนาระบบสวัสดิการ ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายประเภท เช่น ระบบสวัสดิการพื้นฐานทั่วไปของชุมชนทางด้านสุขภาพ การศึกษา และผู้สูงอายุ ซึ่งการพัฒนาสวัสดิการดังกล่าวต้องคำนึงถึงองค์ความรู้พื้นบ้านและทางเลือกของวิธีการที่หลากหลาย ส่วนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรนั้น ต้องพัฒนารัฐธรรมนูญเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชน เน้นการจัดระบบที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมสู่เกษตรกรรมยั่งยืน และมีสวัสดิการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้ในกลุ่มแรงงานรับจ้างนั้น ต้องมีการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมเกษตรตามสัญญา และการพัฒนาระบบบริการสุขภาพและระบบสวัสดิการด้านการศึกษา ให้แรงงานรับจ้าง

ภาคเกษตรเข้าถึงบริการ แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการดังกล่าวนี้ อาจจะพัฒนาผ่านฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฐานวัฒนธรรมที่มีรากฐานจากระบบความสัมพันธ์และความเชื่อพิธีกรรมทางศาสนา หรือฐานการพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงปัจจุบันได้ แต่กระบวนการสำคัญคือ การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมเพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ข้อเสนอตอนนโยบาย กฎหมาย และองค์กร ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิถีคิดต่อคนจนในภาคเกษตรกรรม และการพัฒนานโยบายสร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม การพัฒนานโยบายการสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีพลังในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์และวัฒนธรรมของชุมชน การสนับสนุนระบบการผลิตเกษตรกรรมยั่งยืนเพื่อความมั่นคงปลอดภัยทางอาหาร การพัฒนาระบบสวัสดิการที่ดินบนฐานสิทธิชุมชน การปรับระบบสวัสดิการพื้นฐานเพื่อให้คนจนมีโอกาสเข้าถึง และการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยมีองค์กรและกลไกการทำงานเชิงนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน

ข้อเสนอต่อการสนับสนุนองค์กรปฏิบัติการ รัฐควรให้การสนับสนุนองค์กรต่างๆ ได้มีศักยภาพในการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยเน้นการสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีบทบาทในการพัฒนาระบบสวัสดิการมากขึ้น โดยการสนับสนุนศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นในการวิเคราะห์ ศึกษา และพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ต้องสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการกุศล ได้พัฒนาระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่แนวทางการจัดสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทั้งหมดยังต้องการการเชื่อมโยงในเชิงวิชาการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์ความรู้ให้แข็งแกร่ง การสนับสนุนสถาบันวิชาการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีบทบาทมากขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ
ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม” ภายใต้โครงการวิจัยการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ใช้กรอบวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยการพิจารณาจากปัญหาความยากจนของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโครงสร้าง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจการเมืองไทย ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภายใต้ระบบทุนนิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน และปัญหาความยากจนของลูกจ้าง

วิธีการศึกษาประกอบด้วย 4 ส่วนใหญ่ คือ (1) การสังเคราะห์จากกรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งหมด 22 กรณี โดยได้ทำการศึกษาใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร อ่างทอง ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย สุรินทร์ บุรีรัมย์ สงขลา และนครศรีธรรมราช จังหวัดที่เลือกทำกรณีศึกษาอยู่ในพื้นที่ศึกษาของโครงการฯ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุด (2) การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) ในพื้นที่ภาคสนาม เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในบางประเด็น (3) การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน (4) การศึกษาจากข้อมูลเอกสารของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา จากการทดแทนการนำเข้ามุ่งสู่การผลิตเพื่อการส่งออก และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้