

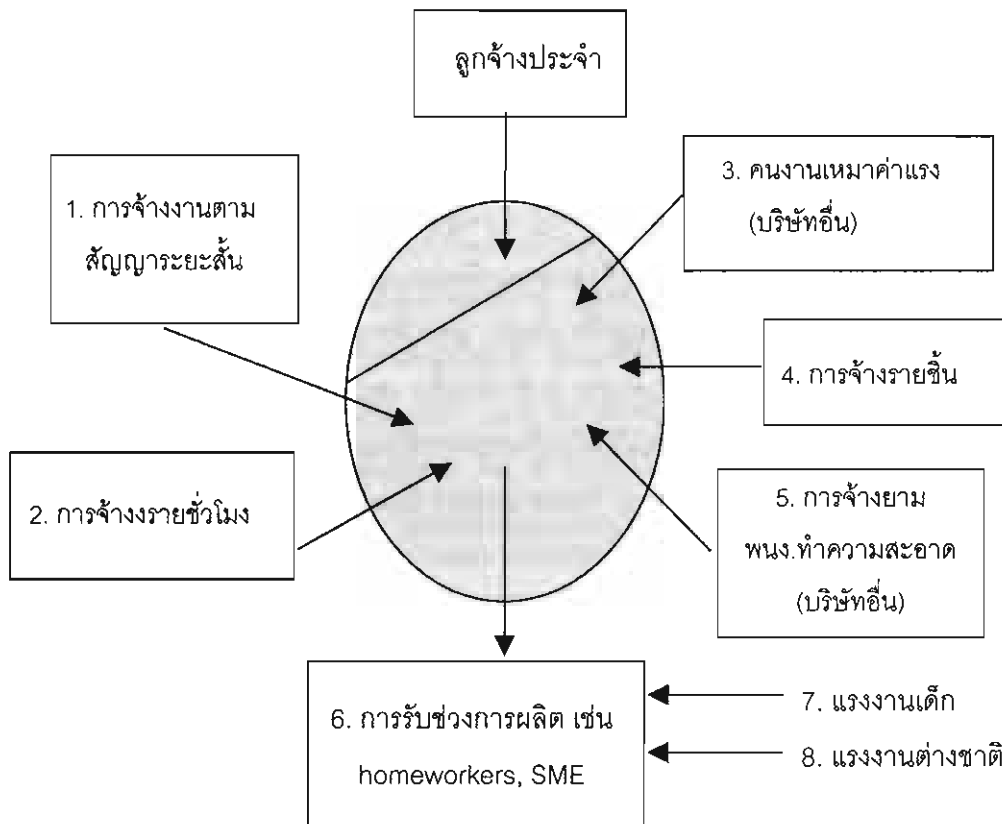
แรงงานหนาแน่น ที่มาจากกลุ่มประเทศนิคส์ โดยเฉพาะฮ่องกงและไต้หวัน ซึ่งเป็นการลงทุนที่มุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ เพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่กำลังซื้อสูง และอีกส่วนหนึ่งคือ การเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของแรงงานหญิงที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทโดยเฉพาะช่วงเร่งรัดการส่งออก แรงงานหญิงกลายเป็นแรงงานรับจ้างในสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (wage labour)

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว แต่การพัฒนาและขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยการเติบโตและความมั่นคง (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยงออกไปให้สังคมในวงกว้างด้วย ทำให้สังคมไทยกลายเป็น "สังคมเสี่ยงภัย" (risk society) นั่นคือ ความเสี่ยงที่คนทำงานจะตกงานและขาดรายได้ และความเสี่ยงทางชีวิต สุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน ดังนั้นการจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชน (การอาศัยเงินบริจาคเพื่อนำมาสงเคราะห์) มาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ คือ การคุ้มครองทางสังคม (social protection) เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น ในปี พ.ศ.2517 เพื่อคุ้มครองลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการ และการประกันสังคม ในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในทางด้านอุตสาหกรรม ในปัจจุบันรัฐเป็นผู้เก็บเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง (โดยรัฐออกส่วนหนึ่ง) เข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการในระบบ (formal sector) เช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ในปี 2541 ได้ขยายมาสู่การสงเคราะห์กรณีชราภาพ ส่วนการประกันการว่างงานจะบังคับใช้ในปี 2547

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเสรี ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2541 นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมกลายมาเป็น "ค่าใช้จ่าย" ของผู้ประกอบการ (cost) เป็นภาระต่อต้านทุนการผลิต ซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำไว้ ดังนั้น ภาครัฐจึงพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิต โดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน (employment flexibility) เป้าหมายของบริษัทคือ การลดคนงานลง (downsizing) และหันมาใช้องานที่มีลักษณะชั่วคราวมากขึ้น เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น (2) การจ้างงานแบบรายชั่วโมง (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วง หรือเหมาค่าแรง (4) การจ้างงานแบบรายชิ้น (5) การให้บริษัทเอกชนเข้ามารับช่วงการจัดบริการบาง

อย่างในบริษัท เช่น การรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาด ฯลฯ (6) การใช้ระบบรับช่วงเพื่อผลิตสินค้าให้โรงงาน (outsourcing) และ (7) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ ขณะเดียวกัน รัฐได้ตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจในการนำเอาแรงงานราคาถูกเข้ามาใช้ผ่านการปรับโครงสร้างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับคณะกรรมการส่วนภูมิภาค (wage flexibility) ดังนั้น การปรับตัวของทุนนิยมเพื่อฟื้นตัวออกจากวิกฤตจึงเป็น ต้นทุนทางสังคม ซึ่งถูกผลักดันให้เป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงานและชนชั้นล่างในสังคมไทย ให้เป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้ง

โครงสร้างการจ้างงานใหม่ในสถานประกอบการ



คนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการจัดสนทนากลุ่มของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (การผลิต) คนงานจะนิยามตัวเองว่าคนจน โดยหลายคนเห็นว่า “คนจนคือ คนที่ทำงานในโรงงาน” หรือ “ไม่มีทางเลือกอื่น”

คนงานเหล่านี้มีลักษณะร่วมกันคือ เป็นแรงงานที่หลุดออกมาจากภาคเกษตร มีครอบครัวขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่แล้วมีฐานะยากจนเพราะขาดปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดิน หรือมีที่ดินขนาดเล็ก ไม่พอทำกิน ต้องเช่าเขาทำ มีภาระหนี้สิน ขาดรายได้และการเข้าถึงปัจจัยยังชีพ จึงต้องหารายได้เสริมจากภาคเกษตรด้วยการออกไปรับจ้างทั่วไป ซึ่งก็ไม่แน่นอน จึงต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมือง ตอนแรกๆก็เป็นแรงงานไปกลับ คือ เป็นแรงงานตามฤดูกาล แต่พออยู่ในเมืองนานเข้าก็จะกลายเป็นแรงงานอพยพอยู่ถาวรขึ้น การยึดอาชีพกรรมกรในโรงงานเพราะการศึกษาต่ำ ไม่มีทางเลือกอื่น คนจนที่เป็นคนงานเหล่านี้ เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงานก็จะมีรายได้ประจำและสามารถเข้าถึงสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ต้องหา OT (ทำล่วงเวลา) เพื่อหารายได้เสริมเพื่อความอยู่รอดของตัวเองและภาระที่จะต้องส่งเงินกลับให้กับครอบครัวในชนบท คนงานที่ถูกเลิกจ้างเป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรม เป็นแรงงานที่กินค่าแรงต่ำ มีชั่วโมงการทำงานสูง จึงมักจะเผชิญกับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานที่เป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง

คนจนที่มีสาเหตุมาจากการปรับโครงสร้างภายหลังวิกฤติคือ คนจนใหม่ (New Poors) โดยเฉพาะในปัจจุบันที่นายจ้างนำเอาระบบจ้างงานแบบยืดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างบางคนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ โดยเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างระยะสั้น ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายชิ้น และแรงงานนอกระบบ ลูกจ้างชั่วคราวมักจะประสบกับปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการ หลายคนขาดข้อมูลความรู้ในเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงาน จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ สามารถถูกเลิกจ้างได้ง่ายเพราะขาดการรวมกลุ่มหรือความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงาน จึงขาดอำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้จึงขาดความมั่นคงในงานสูง ทำงานไปวันๆแบบเลื่อนลอย ไม่มีอนาคต ถ้าไม่มีงานทำก็ต้องออก แล้วหางานไปเรื่อยๆ

คนงานกลุ่มที่ 3 ที่กลายเป็น “คนชายขอบ” หรือ “คนจนถาวร” ในสังคม (the Unemployed) คือ คนงานที่ถูกปลดออก เพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อตกงานแล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในโรงงานได้ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนงานเหล่านี้ เมื่อถูกปลดออกจากรางานจะไม่สามารถกลับคืนถิ่น (ชนบท) เพราะได้อพยพย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองนาน หลายคนต้องพยายามดิ้นรนเพื่อเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ และเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย คนงานเหล่านี้กลายเป็น “คนจนถาวร” เพราะขาดรายได้ ขาดประกันสังคม เพราะไม่

สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขาดการเข้าถึงกองทุนชุมชน ขณะเดียวกัน คนตกงานหญิงบางคนยังคงต้องแบกภาระเลี้ยงดูครอบครัว การส่งลูกเข้าโรงเรียน และบางคนก็ได้กลายเป็นหัวหน้าครอบครัว เพราะสามีทิ้ง

กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคมอีกกลุ่มหนึ่งคือ คนงานที่ถูกปลดออกจากการงานก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะคนงานที่ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน คนป่วยเหล่านี้เป็นแรงงานหญิงที่มีอายุและมีภาระทางครอบครัว เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพก็就会被ปลดออก ครอบครัวยากจนลงเพราะขาดรายได้ ขณะที่มีการะทางครอบครัวและค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง แม้จะมีกองทุนทดแทนรองรับเพื่อคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการงาน แต่ในเชิงปฏิบัติ คนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการงาน หลายคนจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของผู้ป่วย แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยาก เป็นปัญหาอีกระดับหนึ่ง เพราะกระบวนการต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ซึ่งความจนนั้นไม่สามารถรอเวลาได้

แรงงานต่างชาติหรือคนข้ามชาติในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวได้ว่าเป็น “คนจน” อีกประเภทหนึ่ง แม้ว่าการออกไปหางานทำในต่างประเทศจะทำให้พวกเขามีรายได้สูงกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นแรงจูงใจของการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มักจะมีฐานะด้านสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมือง (citizenship) แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มักจะทำงานในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน (งานที่แรงงานท้องถิ่นไม่ทำ) คือ ค่าจ้างต่ำแล้วยังเป็นงานประเภท 3 ส คือ สุดลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายก็จะขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบัน รูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายขึ้น และการเคลื่อนย้ายไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรมแดนของประเทศอีกต่อไป ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆจึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนอง

ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดยการสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้แก่คนงานในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้งแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดย

2.1 กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพได้ (Living Wage) ซึ่งครอบคลุมครอบคลุมครัวเรือนงานตามมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้ว

2.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสามฝ่าย

2.3 ปรับปรุงระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงาน

3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเน้นนโยบายการป้องกันมากกว่าการแก้ปัญหา เน้นการแก้ปัญหาโดยให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้คนป่วยเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการเยียวยา และการเข้าไปฟื้นฟูทางจิตใจและอาชีพเพื่อทำให้ผู้ป่วยสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ในระยะกลาง ควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงเพื่อช่วยเหลือการต่อสู้ทางคดีสิ่งแวดล้อม และในระยะการปฏิรูประบบสุขภาพความปลอดภัย โดยคนงานและคนป่วยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา รวมทั้งการสร้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัย

4. การประกันการว่างงาน ควรมีการประกาศใช้อย่างเร่งด่วนเพื่อบรรเทาการขาดรายได้ของคนงานเมื่อถูกเลิกจ้าง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน เช่น การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางานและมีโอกาสมากขึ้น และโดยเฉพาะการจัดให้มีการบริการแบบ One – stop service สำหรับคนที่แสวงหางานทำ เช่นเดียวกัน สำหรับคนที่ตกงานระยะยาว จะต้องมียุทธศาสตร์ช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) เป็นเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ตกงานเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากภาษี

5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา ลูกจ้างรายเหมาขึ้น และลูกจ้างชั่วคราวควรได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ควรได้รับสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้ หรือเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท

6. ขยายการคุ้มครองทางสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม การส่งเสริมอาชีพนับตั้งแต่การระดมเงินทุน การพัฒนาอาชีพ การตลาด และทักษะการจัดการ รวมทั้งการขยายพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบทุกสาขาอาชีพ

7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ โดยการพัฒนามาตรการต่างๆเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน นับตั้งแต่การให้ข้อมูล การตรวจสอบบริษัทเอกชนที่ส่งแรงงานออก รวมทั้งการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบริษัทหรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ การขยายการจัดตั้งสำนักงานแรงงานไทยเพื่อช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา และการสร้างโครงการแรงงานคืนถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อช่วยการคืนถิ่นของแรงงานไทย (reintegration) โดยการส่งเสริมแหล่งเงินทุน และการพัฒนาอาชีพที่ต่อยอดกับทักษะที่แรงงานได้มา

8. การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การจัดอบรมแรงงานต่างด้าวให้ได้รับรู้ในเรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน ส่งเสริมแรงงานต่างด้าวในแง่การศึกษาหรือพัฒนาฝีมือแรงงานและการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการวางระบบเพื่อแก้ปัญหาระยะยาว โดยนำเป็นประเด็นปรึกษากันในเวทีภูมิภาค

9. การสนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มลูกจ้าง ดังเห็นได้ว่า อาจมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันและจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ซึ่งในส่วนนี้ บทบาทของรัฐคือ การทำหน้าที่ส่งเสริมศักยภาพของลูกจ้างในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว โดยการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น (share budgeting) มีรูปแบบสวัสดิการสังคมดังกล่าวคือ สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงานและการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตกงาน

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย”

อ.วิทยากร เชียงกุล

สถานการณ์และปัญหาคนจนกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย

คนจนกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจสาขาการค้า บริการ และอื่นๆ ส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เช่น ค้าขายเล็กๆน้อยๆ การให้บริการ (แม่บ้าน ทำความสะอาด ฯลฯ) ขับรถรับจ้าง เก็บของเก่าจากขยะไปขาย ทำอาหาร ทำเครื่องใช้ไม้สอย รับจ้างทั่วไป ฯลฯ

กลุ่มอาชีพอิสระรายย่อยเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นในช่วงระยะ 40 ปี ที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมอย่างขนานใหญ่ ทั้งการผลักดันของการล้มละลายในชนบท และแรงดึงดูดของภาคในเมืองซึ่งต้องการจ้างแรงงานคนเพิ่ม อาชีพอิสระรายย่อย เช่น การค้าขายอาหารราคาต่ำ การเก็บของเก่าขาย การรับจ้างทั่วไป เป็นงานที่ช่วยเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมมีต้นทุนต่ำ เพราะแรงงานในเมืองสามารถกินอยู่ในราคาที่ต่ำลง

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย ส่วนใหญ่จะอยู่ในเมือง ชานเมือง หรือเขตชนบทใกล้เมือง ในหลายกรณีคนที่เคยอยู่ภาคเกษตรมักจะต้องดิ้นรนทำงานหลายอย่างควบคู่กันไป หรือทำงานหลายอย่างสลับไปสลับมา เช่น เป็นเกษตรกร รับจ้างทั่วไป หรือประกอบอาชีพอิสระประเภทต่างๆด้วยในบางฤดูกาล หรือบางช่วงของชีวิต

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยมักต้องอยู่ในชุมชนแออัดหรือบ้านเช่าราคาถูก เพราะที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ซึ่งเศรษฐกิจเจริญเติบโตขยายตัวมาก มีราคาสูงเกินกว่าที่พวกเขาจะหาบ้านที่ถูกสุขลักษณะในเกณฑ์ค่อนข้างดีอยู่ได้ ทำให้คนจนเหล่านี้ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ หรือต้องเช่าซื้อค่าบริการบางอย่าง เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ในราคาที่สูงกว่าราคาปกติถึง 2-3 เท่า หรือมากกว่านั้น ทั้งยังต้องอยู่อาศัยและทำงานในสภาพ

แวดล้อมที่มีมลภาวะ ไม่ถูกสุขลักษณะ หรือมีความเสี่ยง มีโอกาสเจ็บป่วยได้ง่ายกว่าในชนบท ทั้งยังไม่อาจหาหรือผลิตอาหารได้เองเหมือนคนในชนบท ต้องใช้เงินซื้อส่วนใหญ่ คนจนในเมืองเป็นหนี้กันมาก ส่วนใหญ่เป็นหนี้รายทุนเงินกู้เอกชนที่ต้องเสียดอกเบี้ยอัตราสูง มีปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาเสเพลติด ปัญหาการใช้ชีวิตแบบล้าสมัย เล่นการพนัน ทะเลาะเบาะแว้ง เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีและความตึงเครียดในชีวิตประจำวัน อาชีพเหล่านี้ ปริมาณสนองตอบของแรงงานมักจะมากกว่าความต้องการ และเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการการฝึกฝนทางทักษะมาก ส่วนใหญ่จะมีอำนาจต่อรองต่ำ ได้รับผลตอบแทนต่ำ และ/หรือมีรายได้ไม่แน่นอน ขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้

คนจนในเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยมีราว 5 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 25 ของประชากรในเขตเทศบาลทั่วประเทศ หากเราให้คำนิยามคนจนในความหมายที่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย และหรืออยู่อย่างยากลำบาก เราจะพบว่า ยิ่งประเทศพัฒนาแบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนามาก คนจนโดยเปรียบเทียบยิ่งมีมากขึ้น ซึ่งต่างจากการให้คำนิยามของทางการที่วัดจากเส้นความยากจน (ที่ 916 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2544) ที่มองว่าการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมทำให้คนมีรายได้เพิ่มและคนจนลดลง

วิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2540 ยิ่งส่งผลให้คนจนในเมืองต้องเผชิญกับความยากลำบากเพิ่มขึ้นอีก จากปัญหาคนถูกให้ออกจากงาน (ช่วงปี พ.ศ.2541-2544 มีลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างเท่าที่กระทรวงแรงงานได้รับรายงานปีละ 1.2-1.7 แสนคนทุกปี) ถูกลดเงินเดือน การจ้างงานทั่วไปลดลง รายได้ของครอบครัวลดลง รายจ่ายและภาระหนี้สินของครอบครัวเพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาบุตรหลานไม่มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนต่อเพราะพ่อแม่ไม่มีเงินส่ง หรือต้องให้บุตรหลานออกจากโรงเรียนมาช่วยหางานทำเพิ่มขึ้นอีกแรง เพื่อให้ครอบครัวยังชีพอยู่ได้ แม้เศรษฐกิจโดยรวมจะกระเตื้องขึ้นบ้างตั้งแต่ปี 2544 มา แต่ก็ไม่ได้กระจายสู่คนจนมากนัก นอกจากเรื่องสินเชื่อ

สภาพและสาเหตุของความยากจน ของผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยกลุ่มต่าง ๆ

ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยอาจจำแนกตามลักษณะกลุ่มอาชีพย่อยที่สำคัญได้รวม 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มหาบเร่แผงลอย/ผู้ค้าขายรายย่อย
2. กลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย

3. กลุ่มซีสามล้อ มอเตอร์ไซด์ และขับรถรับจ้าง
4. กลุ่มช่างหัตถกรรม และรับจ้างทั่วไป
5. กลุ่มทำประมง เลี้ยงสัตว์

1. กลุ่มหาบเร่แผงลอย/ผู้ค้าขายรายย่อย

ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการตนเอง มีบางส่วนที่ค้าขายแบบรับช่วงมาจากนายทุนใหญ่หรือบริษัทอีกต่อหนึ่ง สินค้าที่ขายมักเป็นพวกอาหาร พืชผัก ผลไม้ เครื่องดื่ม ดอกไม้ พวงมาลัย ล้อเตี๊ยะ ของใช้ในชีวิตประจำวัน เครื่องประดับ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ

อาชีพค้าขายรายย่อยขยายตัวมากกว่าอาชีพอื่นๆ ส่วนหนึ่งเพราะสังคมเมืองขยายตัว มีความต้องการสินค้า อาหาร และของใช้ในชีวิตประจำวันมา และเป็นอาชีพที่ไม่ต้องการความรู้ ทักษะ หรือทุนมากนัก รวมทั้งยังเป็นอาชีพที่ผู้ทำรู้สึกมีอิสระ ไม่ต้องเป็นลูกจ้างใคร แต่ก็เป็นอาชีพที่มีการเข้าออกสูง เพราะบางสถานการณ์มีรายได้ไม่แน่นอน รายได้สุทธิอยู่ระหว่างวันละ 100-300 บาท ซึ่งหลายรายก็ช่วยกันขายทั้งสามีภรรยา และต้องทำงานวันละมากกว่า 10 ชั่วโมง คนที่ค้าขายแล้วขาดทุนต้องไปทำงานรับจ้างหรือทำงานอื่นๆก็มี คนจนจำนวนมากต้องดิ้นรนเปลี่ยนอาชีพการงานไปอยู่เรื่อยๆ หรือบางคนอาจจะทำงานเป็นผู้ค้าขายรายย่อยเป็นบางเวลา เช่น เจพาะหน้าแล้ง ซึ่งไม่มีงานการเกษตรให้ทำ

ผู้ค้าขายรายย่อยส่วนใหญ่จะมีค่าใช้จ่ายดูแลครอบครัวสูง และรายได้อยู่ในระดับพอหากินหาใช้ไปวันๆ อาจต้องเป็นหนี้ด้วย เนื่องจากนอกจากจะมีจำนวนผู้ขายมากแล้ว กิจการใดที่ขายดีก็มักจะมีนายทุนที่ใหญ่กว่าฉลาดกว่าเข้ามาแย่งชิงกำไร บางคนล้มเหลวก็ต้องหันไปประกอบอาชีพอื่น เช่น เก็บของเก่าจากกองขยะขาย หรือรับจ้างเบ็ดเตล็ด อาชีพค้าขายอิสระรายย่อยมักจะต้องทำงานยาวนาน บางคนทำติดตื้นถึงเช้า สภาพแวดล้อมการทำงานไม่ดี เช่น เด็กผู้หญิงชาวเขาที่เดินขายดอกไม้แถวสถานบริการในเชียงใหม่ มีโอกาสที่จะถูกชักจูงไปสู่อาชีพให้บริการทางเพศได้ง่ายเมื่อเริ่มโตเป็นสาว

2. กลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย

อาชีพคนเก็บของเก่าจากขยะขายและอาชีพที่เกี่ยวข้องกับขยะอื่นๆในกรุงเทพฯและเมืองใหญ่ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น และเพราะการที่มีคนตกงาน คนจนเพิ่มขึ้น ทำให้พวกเขาต้องดิ้นรนหางานเท่าที่พอจะมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว แม้จะเป็นงานที่สกปรกหนัก และเสี่ยงต่อสุขภาพก็ตาม (เฉพาะกองขยะอ่อนนุช ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวม คัดแยก และกำจัด

ขยะ ที่สำคัญที่สุด มีประชากรอยู่ในชุมชนแออัดรอบๆอยู่ถึง 5,000 คน)

อาชีพการเก็บของเก่าขายเป็นการช่วยลดการทำลายสิ่งแวดล้อม แบ่งเบาภาระในการกำจัดขยะของภาครัฐ ซึ่งตกราวต้นละ 800 บาท (มีขยะทั่วประเทศราว 14 ล้านตันต่อปี ในปี 2541) และช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ ในปัจจุบันอาชีพนี้เริ่มได้รับผลกระทบ เนื่องจากแนวโน้มที่เมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯจะมีพัฒนาการจัดการเก็บและทำลายขยะเป็นแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ใช้เครื่องมือแบบทันสมัยหรือให้บริษัทรับสัมปทานเข้ามาจัดการแบบครบวงจรมากขึ้น ทำให้อาชีพเก็บของเก่าแบบอิสระลดลง แต่เปลี่ยนเป็นอาชีพเกี่ยวข้องกับการเป็นลูกจ้างขนย้าย การคัดแยกขยะ หรือเป็นผู้อยู่ใต้สัญญาผูกมัดต้องเสียค่าธรรมเนียมการเข้าไปคัดในโรงงานขนถ่ายขยะของเทศบาลเพิ่มขึ้น การพัฒนาแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ทำให้ผู้มีอำนาจและทุนสามารถหาผลประโยชน์จากกระบวนการขนถ่าย คัดแยก และกำจัดขยะ ได้มากขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง แม้ในหมู่ผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับขยะด้วยกัน โดยคนที่จนที่สุดมีอำนาจต่อรองน้อยที่สุดกลายเป็นคนที่มีฐานะและรายได้ลดลงจากเดิม เมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อ 10-20 ปีที่แล้ว กลุ่มคนเก็บของเก่ากลุ่มที่ยากจนที่สุดในเชียงใหม่ คือ พวกเดินเก็บมีรายได้เพียงวันละ 50-60 บาท คนที่เอารถมาใช้นั้นจะมีรายได้วันละกว่า 100 บาท กล่าวโดยทั่วไป คนเก็บของเก่ามีรายได้ต่ำกว่าพ่อค้าแม่ค้ารายย่อยและมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่แย่กว่าด้วย

3. กลุ่มชีสามล้อ มอเตอร์ไซด์ และขับรถรับจ้าง

อาชีพชีสามล้อ เป็นอาชีพเก่าแก่ของกลุ่มคนจนที่มีแต่แรงงานกายเป็นด้านหลัก เพราะทำได้ง่าย ไม่ต้องฝึก ไม่ต้องลงทุนสูง เคยมีรายได้พอสมควรในยุค 20-30 ปีที่แล้ว ที่บ้านเมืองยังไม่พัฒนาทางด้านการขนส่งมาก ยังไม่มีรถมอเตอร์ไซด์ รถตุ๊กๆ รถเมล์ ฯลฯ มากเหมือนในปัจจุบัน ปัจจุบันคนชีสามล้อถูกเบียดขับออกไปจากกรุงเทพฯ ไปอยู่เฉพาะตามหัวเมือง และกลายเป็นอาชีพที่ทำรายได้ลดลงมาก คนเลิกพากันไปเหลืออยู่เพียงน้อยคน คนที่ยังทำอยู่ส่วนใหญ่เป็นคนวัยกลางและวัยสูงอายุที่ไม่มีทางเลือกอื่นและที่ยังพอมีลูกค้าอยู่บ้าง เพราะได้อาศัยพวกแม่ค้าหรือคนซื้อของในตลาด เพราะสามารถใช้บรรทุกของได้จำนวนหนึ่ง ลูกค้าก็มักจะเป็นคนที่มีอายุที่เคยชินหรือพอใจกับการนั่งรถที่แล่นช้าและดูปลอดภัยกว่าการนั่งซ้อนรถมอเตอร์ไซด์ บางแห่งที่เป็นเมืองท่องเที่ยวอาจจะได้ลูกค้านักท่องเที่ยวบ้าง แต่ก็ได้เป็นส่วนน้อย อาชีพที่ก้าวขึ้นมาแทนอาชีพคนชีสามล้อและมีจำนวนมากคือ คนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ซึ่งมีโอกาสหารายได้ดีกว่าคนชีสามล้อ แต่มีต้นทุนสูง ทั้งค่าผ่อนส่งรถ ค่าเช่าที่ หรือที่นิยมเรียกว่าค่าเลี้ยว ซึ่งต้องจ่ายให้กับเจ้าพ่อท้องถิ่นในอัตราคงที่ที่ค่อนข้างสูง ขณะที่คนขับเองมีรายได้ไม่แน่นอน

นอกจากนี้ก็จะมีผู้ประกอบการอาชีพซบเซาประเภทอื่นๆอีก เช่น รถตุ๊กๆ รถสองแถว รถแท็กซี่ รถตู้ ฯลฯ เฉพาะที่โครงการวิจัยของเรามีกรณีศึกษาคือ อาชีพเข็นรถผักผลไม้ที่นครศรีธรรมราช และอาชีพคนขับรถบรรทุก ซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ คนเหล่านี้มีปัญหาค่อนข้างคล้ายกันคือ เป็นอาชีพที่ต้องทำงานยาวนาน เสี่ยงภัย สภาพแวดล้อมไม่ดี และรายได้ไม่แน่นอน ส่วนใหญ่รายได้ลดลงจาก 10 ปีที่แล้ว อันเป็นผลมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ ปี 2540

4. ผู้ประกอบอาชีพอิสระกลุ่มช่างหัตถกรรมและรับจ้างทั่วไป

เช่น คนทอผ้าท้องถิ่น คนเดินพลอย (นายหน้าซื้อขายพลอยรายย่อย) คนรับจ้างทั่วไปในพื้นที่ป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ฯลฯ เคยเป็นกลุ่มอาชีพผู้ประกอบการอิสระรายย่อยที่ใหญ่กลุ่มหนึ่ง แต่ความเป็นอาชีพอิสระของคนกลุ่มนี้เริ่มลดน้อยลง ตามการขยายตัวของการผลิตแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ที่เปลี่ยนแปลงช่างและแรงงานรับจ้างให้กลายเป็นลูกจ้าง หรือทำงานตามสัญญาแบบรับไปทำงานที่บ้าน หรือทำงานได้ผลตอบแทนเป็นชิ้นมากขึ้น รายได้ของพวกเขานอกจากจะไม่แน่นอนและต่ำลงจากเมื่อก่อน เนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ทำให้พวกเขามีโอกาสหรืออำนาจต่อรองลดลง ไม่มีการรวมกลุ่ม ไม่มีการช่วยเหลือด้านพัฒนาฝีมือจากภาครัฐ พวกเขาส่วนใหญ่ยังไม่มีประกันสังคม สวัสดิการสังคม เหมือนคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งพวกที่รับงานไปทำที่บ้าน ยังเป็นงานแบบตามสัญญาผูกมัด ถูกลดความเป็นอิสระ ความภาคภูมิใจในผลการทำงานของตน ที่เคยมีสมัยเป็นช่างอิสระลงด้วย

5. ผู้ประกอบอาชีพอิสระกลุ่มทำประมง เลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหาร

โดยทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพนี้มักจะถูกจัดอยู่ในภาคเกษตรเหมือนกับเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ชาวสวน แต่ถ้าจะมองในแง่ว่าเขาเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยที่ไม่ได้ทำงานรับจ้างให้นายทุน นักธุรกิจก็มองได้เช่นกัน รวมทั้งปัญหาของพวกเขาก็มีลักษณะบางอย่างต่างจากพวกเกษตรกรที่ปลูกพืช ปัญหาคนกลุ่มนี้คือ การพัฒนาแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทำให้กลุ่มทุนใหญ่และทุนขนาดกลางเบียดขับประมงพื้นบ้านขนาดเล็กและประมงน้ำจืดท้องถิ่นออกไปอยู่ชายขอบ ซึ่งไม่ได้เพียงแต่มีผลทำให้ชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวบ้านทั่วไปพึ่งพาตัวเองได้ลดลง มีรายได้ลดลง เท่านั้น แต่ยังทำให้ทรัพยากรสภาพแวดล้อมถูกทำลายในอัตราที่รวดเร็วขึ้นด้วย

ด้านการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหาร เช่น สุกร เป็ด ไก่ ซึ่งน่าจะมีศักยภาพขยายตัวได้ดีกว่าการประมงพื้นฐาน แต่สภาพผู้เลี้ยงขนาดเล็กที่ค่อนข้างจนก็มักจะแข่งขันสู้ผู้เลี้ยงขนาดใหญ่ขนาดกลางไม่ค่อยได้อยู่ดี ผู้เลี้ยงสัตว์ เช่น ผู้เลี้ยงสุกรที่ขนาดใหญ่ ยังมีแหล่งทำมาหากินเลี้ยงตัวเองได้บ้าง

ก็เพราะอาศัยต้นทุนอาหารที่ได้มาจากอาหารเหลือจากร้านขายอาหารในเมืองใหญ่ ที่ต่ำกว่าการซื้ออาหารสำเร็จรูป และการทำงานหนักโดยใช้แรงงานตนเอง แม้ว่าจะมีรายได้เป็นตัวเงินพอสมควร แต่ก็มีรายจ่ายสูง และต้องทำงานหนักในสภาพแวดล้อมที่สกปรกมีกลิ่นเหม็น

การให้บริการประกันสังคมและสวัสดิการทางสังคม

แก่กลุ่มอาชีพอิสระรายย่อย

ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมของภาครัฐจนถึงเดือนกันยายน 2545 มีทั้งหมด 6.87 ล้านคน หรือราวร้อยละ 18 ของกำลังแรงงานทุกสาขา การประกันสังคมภาครัฐจึงครอบคลุมเฉพาะบางส่วนของแรงงานสาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการ แต่ไม่รวมถึงแรงงานสาขาเกษตรและผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น หาบเร่แผงลอย ผู้ค้าขายรายย่อย คนขับซีอีอาร์จ้าง รถบรรทุก คนเก็บของเก่าขาย ช่าง แรงงานรับจ้างทั่วไป ชาวประมงพื้นบ้าน ผู้เลี้ยงสัตว์รายย่อย ฯลฯ ส่วนการประกันสังคมภาคเอกชนหรือการประกันกันเอง เช่น การรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ ฯลฯ ในหมู่ผู้ประกอบการรายย่อยก็มีจำกัดเมื่อเทียบกับกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มคนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในชุมชนมานาน มีระบบเครือข่ายที่เคยช่วยเหลือกันได้ เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพรายย่อยส่วนใหญ่คือ คนที่ถูกสภาวะทางด้านเศรษฐกิจบีบบังคับให้ต้องอพยพจากท้องถิ่นเดิมไปอยู่ในชุมชนแออัดในเมืองแบบต่างคนต่างมา ต่างคนต่างทำมาหากิน ไม่มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย ไม่ได้ทำงานร่วมกัน ความสัมพันธ์ในชุมชนจึงค่อนข้างหลวมๆ การที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระจะรวมกลุ่มกันในทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังต่อเนื่อง ทำได้ค่อนข้างยากกว่ากลุ่มอาชีพเกษตรกรที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน หรือคนงานในโรงงานเดียวกัน จะมีบ้างก็เฉพาะในบางชุมชนที่ตั้งมานาน มีคนในชุมชนมีวัฒนธรรมแบบเดียวกัน และหรือมีผู้นำที่เข้มแข็ง

กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยแต่ละกลุ่มอาชีพ ในแต่ละท้องที่ที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงการฝึกอบรมอาชีพ สวัสดิการเด็ก เงินสงเคราะห์คนชรา เงินกู้ ฯลฯ ในระดับที่แตกต่างกันไป คนที่อพยพไปทำงานเฉพาะตัวและให้ครอบครัวยังอยู่ในชนบท ครอบครัวจะได้รับสวัสดิการด้านการศึกษา สาธารณสุข สงเคราะห์คนชรา (เดือนละ 300 บาท) และอื่นๆ เท่าที่รัฐพอจัดให้ได้อยู่บ้าง แต่สวัสดิการเหล่านี้ก็มักจะไม่ทั่วถึงและมักจะได้แก่คนที่ใกล้ชิดผู้นำท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่กลุ่มที่จนที่สุด มากกว่า ในหลายกรณีก็มีการทุจริตฉ้อฉลด้วย

คนที่อพยพโยกย้ายไปอยู่ชุมชนแออัด ในที่ที่ไม่มั่นคง ไม่เป็นที่ยอมรับให้มีทะเบียนบ้านได้ จะมีปัญหาไม่สามารถได้รับสวัสดิการจากรัฐได้ เพราะระเบียบราชการจะให้สวัสดิการตามทะเบียน

บ้าน แม้แต่สวัสดิการใหม่ที่รัฐพยายามให้บริการอย่างกว้างขวาง เช่น รักษาโรค 30 บาท รัฐก็จะออกบัตรให้ตามทะเบียนบ้านเดิม ซึ่งผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ย้ายไปทำงานในเมืองอื่น ไม่สะดวกหรือไม่คุ้มค่าที่จะเดินทางไปเพื่อใช้บริการ นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยต้องทำงานเพื่อหารายได้วันต่อวัน ถ้าต้องหยุดทำงานไปเข้าคิวรอแพทย์ที่โรงพยาบาลก็จะขาดรายได้ รวมทั้งไม่ค่อยเชื่อว่าจะได้รับบริการที่ดี พวกเขาจึงมักจะนิยมซื้อยากินเอง หรือถ้าจำเป็นก็ไปหาแพทย์ที่คลินิกช่วงที่เขาไม่ต้องทำงานมากกว่า กล่าวโดยรวม การให้สวัสดิการของรัฐมักจะไปถึงคนกลุ่มประกอบอาชีพอิสระรายย่อยส่วนที่จนที่สุดน้อยกว่ากลุ่มที่จนปานกลาง เนื่องจากปัญหาหลายอย่าง ทั้งการศึกษาต่ำและความรู้สึกต่ำต้อย ไม่กล้าไม่ติดต่อกับ การขาดการรับรู้ข่าวสาร ขาดเส้นสาย คนรู้จัก

ส่วนโครงการช่วยเหลือด้านอื่นๆ รวมทั้งโครงการกู้ยืม เช่น กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ธนาคารประชาชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งมักจะเป็นคนจนที่สุดในชุมชน หรือมีรายได้ไม่แน่นอน มักจะมีเครดิตน้อย มีโอกาสกู้ได้น้อยที่สุด บางคนก็ไม่กล้าที่จะยื่นขอกู้ เพราะกลัวทางการและกลัวเงื่อนไขในการชำระคืนเพียงแค่ 1 ปี ว่าจะหาส่งคืนไม่ได้ ดังนั้น พวกเขาจึงนิยมกู้ยืมจากนายทุนเงินกู้เอกชน ซึ่งกู้ได้สะดวก ผู้ให้กู้เป็นกันเอง และมีความยืดหยุ่นมากกว่า ทั้งๆที่พวกเขาต้องเสียดอกเบี้ยอัตราสูงกว่าการกู้ยืมในระบบธนาคารหรือสหกรณ์มากก็ตาม สาเหตุหนึ่งพวกเขาอาจจะไม่เก่งในเรื่องการคำนวณดอกเบี้ยหรือการวางแผนการลงทุน แต่สาเหตุอื่นก็คือ กลุ่มคนที่ยากจนที่สุด มักจะมีความรู้สึกต่ำต้อยในสถานภาพของตน และไม่กล้าติดต่อกับหน่วยงานของรัฐมากที่สุด

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยที่มีปัญหาร่วมกัน

1. ให้รัฐบาลปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยให้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้อยู่อย่างมั่นคง ถ้าที่ใดออกเอกสารสิทธิให้ได้ก็ดี บางแห่ง เช่น ที่ดินรถไฟ จะเก็บค่าเช่าในอัตราที่เหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้เพราะทำเลที่อยู่ปัจจุบันสัมพันธ์กับการทำมาหากินในสถานที่ใกล้เคียงกัน โครงการโยกย้ายชาวชุมชนแออัดไปสร้างแฟลตให้อยู่ไกลๆออกไปจะทำให้พวกเขามีปัญหาเรื่องทำมาหากิน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่กว่าเรื่องที่อยู่อาศัย (ชนชั้นนำไทย เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ มักไม่ค่อยเข้าใจปัญหานี้ และนิยมแก้ปัญหามุมชนแออัดโดยการโยกย้ายชุมชนออกไปไกลจากที่ทำมาหากิน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการทำมาหากินตามมา)

2. รัฐช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายประกอบการศึกษา เช่น เครื่องแต่งกาย หนังสือ สมุด สำหรับบุตรหลานในการช่วยทั้งหมดหรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับคนจน ซึ่งอยู่นอกเหนือจากการไม่เก็บค่าเล่าเรียนหรือเก็บต่ำสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน

3. โครงการบัตรรักษาพยาบาล 30 บาท ควรให้ประชาชนเลือกขึ้นทะเบียน ณ โรงพยาบาลศูนย์ที่อยู่ใกล้เคียงกับที่อยู่ปัจจุบันได้ ไม่ว่าจะมียะเบียนบ้านอยู่ ณ ที่นั้นหรือไม่ก็ตาม

4. จัดให้มีการจัดระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยด้วย โดยอาจจะเริ่มจากบางกรณี เช่น ประสบอันตราย อุพพลภาพ ชราภาพ ฌาปนกิจ และมีหลักเกณฑ์ที่ให้ผู้ประกันตนจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำน้อย เนื่องจากพวกเขาไม่มีรายได้ที่แน่นอนเหมือนคนงานที่มีเงินเดือนประจำ

5. โครงการให้ความช่วยเหลือคนจนถ้าจะให้ได้อย่างยั่งยืน รัฐควรใช้แนวทางการเข้าไปสนับสนุนและเรียนรู้ร่วมกันที่จะช่วยทำให้ประชาชน ครอบครัวยุ และชุมชน มีความเข้มแข็ง ทั้งทางเศรษฐกิจ การรวมพลังกัน การมีความรู้ จิตสำนึก เพื่อที่จะช่วยเหลือกันและกันในลักษณะรวมหมู่ มากกว่าการเน้นการส่งเสริมปัจเจกชนให้เข้าสู่ระบบทุนระบบตลาดเพิ่มขึ้น แนวทางพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งจะเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงประเด็น มีโอกาสแก้ไขหรือลดปัญหาความยากจนได้ดีกว่าแนวทางการปล่อยเงินกู้ให้ปัจเจกชน

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับ

กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยกลุ่มต่าง ๆ เป็นกรณี ๆ

1. กลุ่มหาบเร่แผงลอย อยากให้รัฐมีทุนให้กู้ พร้อมทั้งการช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาอาชีพและการพัฒนาด้านการตลาดด้วย ควรปรับปรุงเกณฑ์ให้สามารถยื่นขอกู้ได้ง่าย สะดวก รวดเร็วกว่านี้ เช่น การต้องหาคนค้ำประกันให้ได้ลำบาก เพราะอยู่ห่างจากเครือข่ายหรือมีเครือข่ายเพื่อนฝูงก็ต่างเป็นคนจนที่ต้องดิ้นรนด้วยกัน ไม่อยู่ในวิสัยที่จะค้ำประกันให้ได้

2. ผู้ขายของรายย่อย อยากให้รัฐจัดที่ขายของที่มีมั่นคง จัดสรรให้ผู้ขายเดิมอย่างยุติธรรม ไม่ต้องถูกเทศบาลคอยตามไล่ที่ หากมีการเก็บค่าเช่าควรเก็บในอัตราต่ำ และควรให้สิทธิการเช่าแผงลอยเฉพาะผู้ที่ขายอยู่จริงๆ ไม่ใช่ให้กับพ่อค้านายทุนที่มาหากำไรจากการให้เช่าแผงลอยต่อ ซึ่งทำให้ต้นทุนของพ่อค้ารายย่อยสูงเกินไป

3. ผู้เก็บของเก่าขาย อยากให้รัฐบาลและเทศบาลควรมีทัศนคติต่ออาชีพของพวกเขาในทางสร้างสรรค์ว่าเป็นการช่วยให้คนประกอบอาชีพที่ช่วยทำประโยชน์ ลดปริมาณขยะ และช่วยคัด

เลือกของเก่ากลับไปใช้ใหม่ แทนที่จะมองว่าเป็นพวกคนสกปรก ไม่น่าดู ที่เป็นภาระต่อสังคม หากมีการจัดระเบียบใดๆควรคำนึงในแง่ว่าทำอะไรจะช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้ ยังทำอาชีพนี้ต่อไปได้ โดยมีผลตอบแทนและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีพอสมควร เช่น การลงทะเบียน การจัดรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ การตรวจสุขภาพอนามัย รัฐควรส่งเสริมให้ผู้ทิ้งขยะต้องแยกประเภทของขยะ โดยเฉพาะขยะอันตรายและให้ความช่วยเหลือ เรื่องเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับกลุ่มคนเก็บของเก่าขายที่จนที่สุด เช่น รถเข็นขยะ ถุงมือ หน้ากากปิดปากปิดจมูก

4. ผู้เก็บของเก่าขาย มักถูกกดราคาจากผู้รับซื้อ และราคาที่ขายได้ขึ้นลงไม่แน่นอน ทำให้รายได้ไม่แน่นอน หากรัฐหรือเทศบาลตั้งหน่วยกลางรับซื้อในราคาที่เหมาะสม หรือส่งเสริมการแปรรูปของเก่ากลับไปใช้ใหม่ จะได้ทำให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น

5. คนขี่สามล้อ อยากให้รัฐมีสวัสดิการด้านที่พักอาศัย ให้ความช่วยเหลือในแง่ให้ผู้ขี่สามล้อที่ที่ยากจนที่ยังต้องเป็นผู้เช่าให้มีกรรมสิทธิ์ของตนเอง มีสวัสดิการด้านรักษาพยาบาล การประกันอุบัติเหตุ และสวัสดิการยามชราภาพ มีการให้ความช่วยเหลือในเรื่องเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ให้ความช่วยเหลือในเรื่องทุนการศึกษาของบุตรหลาน และจัดหาอาชีพใหม่ในกรณีที่อาชีพขี่สามล้อทึบ ในบางเมืองไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อีกต่อไป

6. คนขี่มอเตอร์ไซด์รับจ้าง อยากให้รัฐเข้ามาจัดระเบียบวินมอเตอร์ไซด์ให้เกิดวินัยและความเป็นธรรม เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ค่าซื้อ และค่าเช่าเสื้อวินมอเตอร์ไซด์ ในอัตราที่เหมาะสม ไม่ใช่การเรียกเก็บซ้ำซ้อน เอาเปรียบผู้ขี่มอเตอร์ไซด์จากผู้มีอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป หรือปล่อยให้จำนวนผู้ขี่มอเตอร์ไซด์มากเพียงหวังรายได้จากค่าเช่าเสื้อวินโดยไม่คำนึงว่าผู้ขี่ซึ่งจะมีรายได้ลดลง หรือปล่อยให้มอเตอร์ไซด์เถื่อนเข้ามาแข่งขันมากขึ้น อยากให้มีกองทุนให้กู้ยืมซื้อมอเตอร์ไซด์โดยเสียดอกเบี้ยต่ำ การผ่อนส่งที่อยู่อาศัยแบบอาคารสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการ เช่น การประกันอุบัติเหตุ สวัสดิการรักษาพยาบาล

7. คนขับรถบรรทุกสิบล้อ เรียกร้องว่าพวกเขาไม่ควรถูกมองว่ารับผิดชอบค่าส่วยที่ต้องจ่าย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตามด่านด้วยตัวเอง เพราะรายได้น้อยอยู่แล้ว ทางกรมจะดูแลตกลงกับทางบริษัทเจ้าของรถไม่ให้บรรทุกน้ำหนักเกินกำหนดหรือเกินได้แค่ไหน ต้องเสียภาษีค่าธรรมเนียมอย่างไร จะได้ไม่ต้องมีเรื่องเก็บส่วยได้โตะ ซึ่งเงินก็ไม่ได้เข้ารัฐบาล ถนนก็เสียหาย คนขับรถก็มีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น

รัฐน่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าแรงงานขั้นต่ำ การกำหนดวันเวลาทำงานไม่ให้คนขับรถบรรทุกหนักหรือเครียดเกินไป ให้มีวันหยุดพักผ่อน มีประกันอุบัติเหตุ และสวัสดิการอื่นๆ

เหมือนกับแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

แนวทางแก้ไขคนจนทั้งระบบ

การจะแก้ไขปัญหาคนจนกลุ่มผู้ประกอบด้วยอาชีพอิสระรายย่อยได้ เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาคอนจันทั้งระบบ ครอบคลุมทั้งนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนายังทำให้เกษตรกรล้มละลาย อพยพเข้ามาหางานในเมือง และภาคอุตสาหกรรมยังจ้างงานคนได้น้อย เพราะเน้นการลงทุนขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีสมัยใหม่มากกว่าแรงงาน ก็จะมีแรงงานล้นเกินจากสองสาขาการผลิตที่สำคัญนี้ออกมาแย่งงานในสาขาอาชีพอิสระรายย่อยเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ ทำให้อาชีพอิสระรายย่อยเป็นอาชีพที่มีการแข่งขันและมีความไม่มั่นคงสูง ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหานี้หรือจัดประกันสังคมและสวัสดิการสังคมให้คนจนกลุ่มอาชีพอิสระได้อย่างแท้จริง นอกจากรัฐบาลจะต้องยอมรับความสำคัญและให้ความช่วยเหลือกลุ่มอาชีพนี้ทัดเทียมแรงงานสาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการ ในกิจการขนาดใหญ่นขนาดกลางแล้ว รัฐบาลต้องหาทางแก้ปัญหาคอนจันทั้งประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมด้วย จึงจะแก้ไขปัญหาส่วนย่อยนี้ได้ เพราะเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกันอย่างสำคัญ

แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนจันของคนทั้งประเทศที่จะได้ผลอย่างยั่งยืนคือ ต้องเปลี่ยนกรอบคิดในการพัฒนาแนวใหม่ จากนโยบายการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ที่เน้นการแข่งขันกันเพิ่มผลผลิตและความร่ำรวยอย่างไม่มีขอบเขตของเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการเอาเปรียบทั้งคนและธรรมชาติ มาเป็นการพัฒนาทางเลือกใหม่ที่เน้น เศรษฐกิจพึ่งตนเอง และ สังคมประชาธิปไตยใหม่ ที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม เพื่อช่วยให้คนส่วนใหญ่มีปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในระดับพอกินพออยู่ได้ โดยมุ่งใช้แรงงานและทรัพยากรในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแนวทางเลือกใหม่ คือ ต้องมุ่งพัฒนาคนและชุมชนให้เข้มแข็ง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดสำนัก สร้างสังคมที่มีประชาธิปไตยทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีการกระจายทรัพย์สิน รายได้ และความรู้ อย่างเป็นธรรม คนส่วนใหญ่พออยู่พอกิน และอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติปรองดอง ลดสัดส่วนการพึ่งพาทุนและการค้ากับต่างประเทศลง เลือกผลิตเพื่อส่งออกแข่งขันกับต่างประเทศในส่วนที่เราพอแข่งขันได้ และผลิตสินค้าพื้นฐานที่จำเป็น (อาหาร ที่อยู่อาศัย ยา การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ) เพื่อคนภายในประเทศ ตลาดภายในประเทศ เพิ่มมากขึ้น ลดการใช้น้ำมัน การใช้ปุ๋ยเคมี

ยาปราบศัตรูพืช การบริโภคฟุ่มเฟือย หันมาใช้พลังงานทางเลือก (แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ฯลฯ) เกษตร
ทางเลือกที่ไม่ใช้สารเคมี สาธารณสุขทางเลือกที่ใช้สมุนไพร การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่ใช้แรงงาน
แรงสมอง และของในประเทศ เพิ่มมากขึ้น

แนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรขยายระบบประกันสังคมให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพ
อิสระรายย่อย โดยให้คนเหล่านี้ ผู้ประสงค์จะเข้าร่วมระบบประกันสังคมจ่ายเบี้ยประกันส่วนหนึ่ง
และรัฐจ่ายให้ส่วนหนึ่งในระยะ 5 ปีแรก และรัฐควรให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมผ่านองค์กร
สมาคมของผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยหรือองค์กรชุมชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากพวกเขามีลักษณะ
ปัญหาเฉพาะ ที่มักจะเข้าไม่ถึงการช่วยเหลือทางสังคมที่รัฐบาลจัดให้กับประชาชนทั่วไป อยู่บ้างแล้ว
โดยเฉพาะกลุ่มคนที่จนที่สุด คนย้ายถิ่นอยู่ในชุมชนแออัดโดยไม่มีหลักฐานทะเบียนบ้าน คนต้อง
ออกไปทำงานหาเช้ากินค่ำทุกวัน ติดต่อราชการไม่สะดวก ฯลฯ

นอกจากนี้ ทางรัฐควรดำเนินนโยบายในเชิงคำนึงถึงสภาพสังคมไทยที่เป็นจริง โดยให้
สถาบันครอบครัวและชุมชนเข้ามามีบทบาททางด้านการคุ้มครองทางสังคมโดยตรงเพิ่มขึ้น แทนที่
จะใช้วิธีจัดโดยหน่วยงานของรัฐในทุกเรื่อง เช่น สนับสนุนให้ลดภาษีสำหรับคนทำงานที่เลี้ยงดูพ่อ
แม่ ญาติ ที่เป็นคนชรา หรือส่งเสริมให้กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน ฯลฯ ขยายตัวและจัดสรร
กำไรส่วนหนึ่งเพื่อสวัสดิการชุมชนด้วย หรือรัฐให้เงินอุดหนุนให้กลุ่มเหล่านี้หรือองค์กรชุมชนอื่นๆ
เป็นผู้จัดสวัสดิการเพื่อชุมชนโดยตรง แทนที่จะจัดผ่านระบบราชการ เพราะการนำรูปแบบประกัน
สังคมและสวัสดิการสังคมจากประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมมาใช้โดยไม่ประยุกต์จะมีข้อจำกัด ทั้งใน
เรื่องงบประมาณและการขาดประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้เกิดปัญหาทุจริตฉ้อฉลและให้บริการ
ไม่ทั่วถึง การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและชุมชนจัดสวัสดิการกันเองด้วยความช่วยเหลือจากรัฐยัง
จะทำให้เกิดความเข้าใจความรัก ความสามัคคี ความอบอุ่น ความเข้มแข็งภายในชุมชนเพิ่มขึ้นด้วย
ซึ่งเป็นสิ่งที่มีค่าสูงกว่าตัวเงินหรือความช่วยเหลือทางวัตถุแบบที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้อย่าง
เดียว

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

ผศ.อภิญญา เวชยชัย
ผศ.ดร.กิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุลย์

รายงานการศึกษานี้ เป็นงานวิจัยส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยโครงการใหญ่ เรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ที่มีการศึกษาด้านภาพและวิถีชีวิตของคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

นิยามและขอบเขตความหมาย

เพื่อให้การศึกษานี้เห็นภาพรวมของความหมายของกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคมได้ชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาได้นิยามและกำหนดขอบเขตความหมายไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคม หมายถึง ผู้ที่อยู่ในสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ และถูกทำให้อ่อนแอในลักษณะต่างๆ หรือการที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ โดยไม่สามารถปรับตัวได้ในเวลาที่เหมาะสม ได้แก่

1.1) ผู้ที่เผชิญกับภาวะเจ็บป่วยรุนแรง ฉับพลัน เจ็บป่วยเรื้อรัง เช่น ผู้ติดเชื้อเอดส์หรือผู้ป่วยโรคเอดส์

1.2) ผู้ที่ไม่มีงานทำ หรือภาวะที่หัวหน้าครอบครัวหรือกำลังหลักของครอบครัวตกงาน หรืออยู่ในสถานการณ์ที่ต้องทำงานต่ำกว่าระดับความรู้ ความสามารถจริง ในเวลายาวนาน

1.3) ผู้ที่เผชิญกับสถานการณ์วิกฤติ (crisis) เช่น ภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ การหย่าร้าง การติดยาเสพติด หรือการประสบอุบัติเหตุร้ายแรงฉับพลัน การตกเป็นผู้พลัดถิ่นที่ไม่สามารถแสวง

หาความมั่นคงในชีวิต หรือการตกเป็นผู้กระทำความผิดถูกดำเนินคดีทางอาญา การถูกจับกุมคุมขัง ฯลฯ

1.4) ผู้ที่เผชิญกับสถานการณ์ที่ล้มเหลวตลอดเวลา เผชิญกับปัญหาที่ซ้ำซ้อน และไม่สามารถในการแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง

1.5) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ควบคุมไม่ได้

2. ผู้ที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ได้รับการเกื้อกูลดูแลจากเครือญาติ กลุ่มสังคม ชุมชน อย่างเหมาะสม ต้องแสวงหา ดิ้นรน เพื่อให้ชีวิตรอด ด้วยการยังชีพที่ทำให้ถูกสังคมรังเกียจ

3. ผู้ที่อยู่ในสถานะที่เข้าไม่ถึงบริการของรัฐ หรือเข้าไม่ถึงทรัพยากรทางสังคมอื่นๆ ทั้งโดยความรู้ จากการด้อยการศึกษาของตนเอง โดยข้อจำกัดของกรอบระเบียบ มาตรการความช่วยเหลือต่างๆ และโดยวัฒนธรรมความจนที่ซ้ำเติมให้พวกเขารู้สึกด้อย เกือบตัว ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิของตนเอง ไม่เชื่อมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนเอง ตกอยู่ในสภาวะไร้อำนาจ (Powerlessness) ทำให้กลายเป็นกลุ่มคนชายขอบที่หลุดรอดจากการดูแลของรัฐไป

4. ผู้ที่ดำเนินชีวิตหรือประกอบอาชีพในสถานะที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา ทั้งในทางส่วนตัวและปัญหาทางสังคม หรือเป็นการประกอบอาชีพที่ไม่ได้รับการยอมรับ ไม่ได้รับความเข้าใจ เห็นอกเห็นใจจากสังคม บางครั้งส่งผลให้กลุ่มประชากรกลุ่มนี้มีแนวโน้มแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยว (Isolation) ดำเนินชีวิตโดยลำพังตนเอง

5. ผู้ที่เผชิญกับปัญหาต่างๆเป็นเวลานาน ระยะเวลาของการเผชิญปัญหายืดเยื้อ ยาวนาน จนก่อให้เกิดความอ่อนแอ ไม่มั่นคงในระดับต่างๆ ปัญหาที่เผชิญอยู่นั้นอาจเป็นปัญหาแบบฉับพลัน ตั้งตัวไม่ติด ปรับตัวไม่ได้ หรือการเผชิญปัญหาแบบยืดเยื้อ เรื้อรัง ที่ทำให้ต้องอยู่ในสถานการณ์นั้นอย่างยาวนาน และส่งผลให้สูญเสียพลังในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวจนอ่อนแอ และก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือล่อแหลมต่อการหาทางออกที่ไม่เหมาะสมตามมา

ขอบเขตกลุ่มประชากร

การศึกษาสถานภาพและวิถีชีวิตของคนจนผู้ด้อยโอกาสที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคม เป็นการศึกษาในพื้นที่ 10 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ขอนแก่น สุรินทร์ ชลบุรี กรุงเทพมหานคร นครปฐม นครศรีธรรมราช สงขลา โดยแบ่งกลุ่มออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ประสบความทุกข์ในกระบวนการยุติธรรม

- กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้เสพยาเสพติด
- กลุ่มที่ 4 กลุ่มคนทำงานให้บริการทางเพศ หรือผู้เกี่ยวข้องในวงจรธุรกิจทางเพศ
- กลุ่มที่ 5 กลุ่มคนขอทาน
- กลุ่มที่ 6 กลุ่มผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว
- กลุ่มที่ 7 กลุ่มผู้ไร้สมรรถภาพที่เข้าไม่ถึงบริการของรัฐและเอกชน

ผลการศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

1. การเห็น “พลังชีวิต” ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม

การเห็นพลังในการยังชีพให้อยู่รอดของบุคคลผู้ด้อยโอกาสหลายกลุ่ม ที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มที่ถูก “ตีตรา” หรือ “ประทับตรา” จากสังคม เห็นสภาวะที่พวกเขาต่างดิ้นรนเอาชีวิตรอดในวิถีทางที่หลากหลาย ทั้งเพื่อตนเองและเพื่อลูก สามี ภรรยา หรือพ่อแม่ แม้ทางเลือกนั้นอาจจะเป็นหนทางที่ทำให้พวกเขาไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม หรือถูกรังเกียจเบียดขับจากสังคมด้วยซ้ำแต่พวกเขาก็ยังคงอดทนสู้ สู้กับการถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม แม้ในหลายพื้นที่ พวกเขาอาจจะถูกรังเกียจ ถูกการกระทำแบบเลือกปฏิบัติ เช่น หญิงที่ทำงานให้บริการทางเพศ หรือ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด กลุ่มผู้ต้องขัง กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ คนเหล่านี้ถูกปฏิบัติราวกับเป็นพลเมืองชั้นสองของสังคม แต่พวกเขาส่วนใหญ่ก็ยังชีพอยู่ด้วยการพึ่งตนเอง พึ่งกันและกัน โดยไม่รบกวนใคร ไม่สร้างภาระให้แก่ใคร แม้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ พวกเขาก็ไม่มีโอกาสเข้าถึงอย่างเปิดเผย

หลายฝ่ายเลือกที่จะอยู่อย่างโดดเดี่ยว โดยลำพัง จำกัดวงปฏิสัมพันธ์ของชีวิตกับสังคม อยู่ในมุมมืดของสังคม ใช้ชีวิตอยู่ในกลุ่มเล็กๆ ของตน ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในบริการใดๆ ได้ เพราะต่างตระหนักและรู้แก่ใจว่า สังคมไม่ได้ต้อนรับพวกเขา การยังชีพในสภาพดังกล่าวสามารถสะท้อนภาพใน 2 ด้าน คือ ด้านที่พวกเขาไร้พลังอำนาจ (powerless) อับจนทางเลือกแห่งชีวิต อ่อนแอ และไม่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาใดๆ ได้ ภาพสะท้อนด้านนี้คือภาพสะท้อนที่เรามักจะพบทสรุปเดิมๆ อยู่แล้วในการตีความพฤติกรรม หรืออธิบายคนจนและพฤติกรรมความจนของพวกเขา สำหรับอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้ศึกษาได้พบ จากการศึกษาสภาพชีวิตและความทุกข์ของพวกเขา คือ การดิ้นรนในสภาวะ “อับจน” อยู่อย่างไร้ศักดิ์ศรี อยู่อย่างอึด อดทนต่อความละอาย ต่อคำนิินทา ต่ำหนี่ ต่อสายตารังเกียจดูแคลนของผู้คนที่ไม่เข้าใจ ในหลายกรณีกลับเป็นภาวะของการพึ่งตนเอง ดิ้นรนต่อชีวิตด้วยกำลังที่เหลืออยู่ด้วยตนเอง โดยไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน เหล่านี้คือการเห็น

“พลังชีวิต” ของพวกเขา (เธอ) ได้เห็นด้านในของชีวิตมนุษย์กลุ่มที่ถูกสังคมยามศักดิ์ศรีมาตลอด และตระหนักว่า ความจริงแล้ว พวกเขา (เธอ) เหล่านั้นกลับเปี่ยมด้วยพลังชีวิตอย่างล้นเหลือ

2. การเรียนรู้นิยามความหมาย “คนจน” ในมิติใหม่

การที่มนุษย์จำนวนหนึ่งทนต่อภาวะการถูกเบียดขับ การถูกกระทำ ถูกมองอย่างไร้ค่าจากสายตาที่มีมาตรฐานแบบบรรทัดฐานและศีลธรรมของสังคม การอยู่รอดให้ได้โดยไม่ร้องขอ ฟังฟังใคร แม้หลายคนอาจจะประณามว่าชีวิตที่พวกเขา (เธอ) เลือก ไร้ศักดิ์ศรี แต่เมื่อได้เข้าใจการดำเนินชีวิตและสาเหตุที่ทำให้พวกเขา (เธอ) ต้องเลือกชีวิตเช่นนี้ เรากลับได้พบอีกด้านของพลังชีวิตที่แฝงเร้นอยู่ ความจริงแล้วพวกเขา “คนจน” ที่เคยถูกให้คำนิยามอันน่าหดหู่ ไร้พลัง กลับมีอีกด้านที่มีพลังอำนาจ มีความเข้มแข็งในตัวตน ทั้งร่างกายและจิตวิญญาณ มีความรักและรับผิดชอบในผู้อื่นที่เขา (เธอ) แบกรับภาระอยู่ ทำหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยไม่ทอดทิ้งหรือทอดใจง่าย แม้ในสถานะที่ไม่เคยเกื้อกูลพวกเขา (เธอ) มาก่อน เราได้ตระหนักว่าคนจนผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากมี “ศักดิ์ศรี” ในการดำรงชีวิต และไม่ใช่ว่าศักดิ์ศรีในนิยามความหมายเดิมที่เน้นอำนาจ บารมี ยศศักดิ์ แต่เป็น “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ที่หลายคนมองข้ามนิยามในมิตินี้ไปแล้ว

การได้นิยามความหมายใหม่เกี่ยวกับ คนจน ทำให้ผู้วิจัยเห็นความยากจนในมิติที่ลึกซึ้งกว่ามิติทางเศรษฐกิจ เพราะกลุ่มคนจนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่เผชิญความจนในเชิงโอกาส จนอำนาจ จนทางเลือกแห่งชีวิต วิถีชีวิตของพวกเขาบางกลุ่มสะท้อนถึงการถูกทำให้จนศักดิ์ศรี จนปัญหาที่จะคิด แก้ปัญหาในวิถีทางอื่นๆ ความจนในที่นี้ยังหมายถึง “ความอับจน” อันเนื่องมาจาก “การถูกเบียดขับหรือการกีดกันทางสังคม” (Social Exclusion) ทั้งนี้เพราะคนจนกลุ่มนี้กล่าวได้ว่า “ถูกตีตรา ประทับตรา” มากที่สุด ในบรรดากลุ่มคนจนกลุ่มต่างๆ

3. เหตุแห่งความจนมีหลายปัจจัย

กลุ่มคนจนที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและประสบปัญหาทางสังคม ต่างถูกกระทำให้กลายมาเป็น “คนจน” จากหลายเหตุปัจจัย ปัจจัยพื้นฐานได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของฐานการผลิตที่มีอยู่เดิม จากผลกระทบของการพัฒนาที่มุ่งสู่ระบบทุนและบริโภคนิยม การถูกละเลยความสนับสนุนในฐานทรัพยากรและฐานภูมิปัญญาของรัฐ ทำให้คนจำนวนมากตกอยู่ในสภาพของความขัดสน จนโอกาส ไร้อำนาจ และขาดศักดิ์ศรี ในตัวตนของตนเองในที่สุด ความยากจนที่เกิดขึ้นมีมิติของความเชื่อมโยงจากความจนแบบหนึ่งไปยังอีกแบบหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตลอดช่วงชีวิตของคนจนแต่ละกลุ่ม มีจุดเปลี่ยนหรือจุดหักเหในชีวิตแตกต่างกัน ทั้งจากภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างคาด

ไม่ถึง จากวิถีชีวิตหรือความเชื่อในวัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยม ระบบชายเป็นใหญ่ ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมหรือท่าทีแห่งชีวิตที่ผิดพลาด ประกอบกับการขาดปัจจัยการผลิตหรือทุนทางสังคมที่จะต่อยอดชีวิตของตนเอง อีกทั้งขาดโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคมจากรัฐ ปัจจัยเหล่านี้มีความซับซ้อนหลากหลายมิติ ที่กระทำซ้ำ ตอกย้ำ ให้คนจนมีโอกาสดกทุกข์ซ้ำซาก นักทฤษฎีมากขึ้นในมิติต่างๆ หากตระหนักในความเป็นจริงที่ซับซ้อน แตกต่าง เช่นนี้ จะพบว่า การแก้ปัญหาความจนไม่สามารถจะแก้ที่มิติทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว หากแต่ต้องพิจารณาแก่นในแง่มุมหลากหลายมิติ ทั้งในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมด้วย

4. แนวคิดสำคัญที่กระทำซ้ำต่อคนจนให้อับจนเพิ่มขึ้น

การศึกษาสถานะ คนจนด้วยโอกาส มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดความเชื่อบางด้าน ที่เป็นปัจจัยกระทำซ้ำให้พวกเขา (เธอ) ยากลำบากมากขึ้น แนวคิดดังกล่าวได้แก่ แนวคิดเชิงอำนาจที่เชื่อมั่นในภาวะชายเป็นใหญ่ แนวคิดความเชื่อในระบบพรหมจรรย์ ซึ่งเป็นจุดหักเหในชีวิตที่ส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนมากตัดสินใจทำงานให้บริการทางเพศ แนวคิดชาติใหญ่ที่ทำให้เกิดอคติและเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือคนพลัดถิ่น แนวคิดระบบทุนนิยมที่เห็นทุกอย่างเป็นสินค้า ไม่ว่าจะเป็น คน (ผู้หญิง) ความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ การขายรสนิยมการแต่งกาย แต่งหน้าตาของหญิงทำงานในบาร์ญี่ปุ่นให้เป็นที่พึงใจของชายผู้เพียว และแนวคิดสำคัญที่พื้นดินหรือแก้ไขได้ยากที่สุดคือ การมองตนเองต่ำต้อย ไม่เห็นคุณค่า ศักดิ์ศรีของตน ซักล้วยอมรับการตีตรา และความเชื่อของสังคม มากดทับคุณค่าของตน ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตแบบจำกดวงความสัมพันธ์ ยอมรับการถูกเบียดขับ และมีชีวิตที่เสมือนไร้พลังอำนาจ ฯลฯ

แนวคิดต่างๆ เหล่านี้เป็นโครงสร้างวัฒนธรรมที่กระทำซ้ำ และผลิตซ้ำความคิดความเชื่อของคนจำนวนมากในสังคมที่มีต่อคนจน และผลิตซ้ำความคิดความเชื่อของคนจนที่มีต่อตนเอง แนวคิดดังกล่าวเป็นปัจจัยทอนพลังของคนจนในสังคม ที่ทำให้พวกเขาคิดอยู่ใน กับดัก แนวคิดที่ลงโทษตนเอง และพื้นดินได้ยาก

5. ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม : ไม่ทั่วถึงและยากแก่การเข้าถึง

เมื่อพิจารณาถึงระบบสวัสดิการสังคมในการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรกลุ่มนี้พบว่า กลุ่มประชากรกลุ่มนี้ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐได้จัดให้ รวมทั้งยังไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงสวัสดิการที่จัดขึ้นภายในชุมชนเองในหลายพื้นที่ ทั้งนี้เพราะแนวทางการให้บริการ

แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ยังมีขอบเขตความจำกัดในเชิงงบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ ข้อจำกัดของบุคลากรให้บริการ ความสามารถในการเข้าถึงผู้ประสบปัญหาอย่างแท้จริง และกลไกเชิง กฎหมายและมาตรการบางด้านที่ยังคงเป็นข้อขัดข้องอยู่

ลักษณะการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เน้นการให้บริการแบบบรรเทาทุกข์ สงเคราะห์เชิงปัจเจก โดยให้บริการในระบบสถาบันเป็นหลัก มีการกำหนดเงื่อนไขของความช่วยเหลือที่เน้นระบบเอกสาร หลักฐาน อันทำให้คนยากจนที่ไม่มีความพร้อมในการแสดงตัวไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ ลักษณะบริการมีความกระจุกตัวมากกว่าการกระจายออกไปยังพื้นที่ห่างไกล การจัดการสงเคราะห์ที่กลุ่มเป้าหมายไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด ทำให้กลุ่มคนที่ยากจนไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเอง กลายเป็นผู้รับการสงเคราะห์และถูกทำให้กลายเป็นผู้อ่อนแอ

ลักษณะการจัดสวัสดิการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความสำคัญกับการทำงานในประเด็นสิทธิ ทั้งสิทธิรายบุคคล สิทธิกลุ่มและสิทธิชุมชน คำนึงถึงการทำงานทางความคิด การพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มคนจนที่ยากลำบาก มากกว่าการทำงานเฉพาะหน้าเชิงปัจเจก องค์กรพัฒนาเอกชนมีความสนใจในการเร่งพัฒนากลไกที่จะทำให้ชุมชนเรียนรู้และสามารถพึ่งตนเองได้ ทิศทางในการทำงานจะเป็นการเข้าร่วมกับชุมชนและองค์กรอื่นๆในชุมชน ขับเคลื่อนให้เกิดความสำนึกตระหนักของคนในสังคม และนำไปสู่การจัดระบบสวัสดิการสังคมในชุมชนโดยชุมชนของตนเอง กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดการฟื้นตัวของทุนเดิมในสังคมชนบทอีกครั้ง

ลักษณะการจัดสวัสดิการโดยองค์กรชุมชน โดยส่วนใหญ่เน้นการรวมตัวด้านการส่งเสริมงานอาชีพ เพื่อรายได้เสริมเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ปัจจุบันชุมชนเริ่มมีความพยายามคิดค้นรูปแบบต่างๆในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่นัก เพราะส่วนใหญ่ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับพวกเขามากขึ้น เพราะที่ผ่านมา กลุ่มคนด้อยโอกาสในชุมชนถูกจัดพื้นที่ให้เป็นผู้รับผลของการพัฒนา จึงยังไม่มีการสร้างโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนได้มีพื้นที่ทางสังคมและมีส่วนร่วมในชุมชนอย่างเหมาะสม

6. ข้อเสนอตอนนโยบายหลักในการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

6.1) การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับ "ความยากจน" และ "คนจน"

สถานการณ์ปัญหาของคนจนมีความซับซ้อน แตกต่าง และหลากหลายมากมาย จนไม่สามารถที่จะใช้ความรู้และข้อสรุปชุดเดียวไปตัดสินและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ "คนจนและ

ความยากจน" ของคนทุกกลุ่มได้ การปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ว่า ความยากจนไม่ใช่ปัญหาเชิงปัจเจกโดยลำพัง แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง และเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น จะทำให้การแก้ปัญหาความยากจนไม่เป็นการแก้โดยแยกส่วน และควรส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับ "คนจน" ด้วยฐานคิดและวิถีที่ละเอียดอ่อน เข้าถึงความเปราะบางของมนุษย์ของคนจน

6.2) การส่งเสริมและผลักดันให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ขยายพื้นที่ทางสังคม อันเป็นการเพิ่ม "พลังชีวิต" แห่งตัวตน และสามารถพึ่งตนเองในการแก้ปัญหาได้มากขึ้นในระยะยาว โดยขยายการมีส่วนร่วมของคนจนในกิจกรรมชุมชนและการตัดสินใจแก้ปัญหาของกลุ่มตน

6.3) การส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่ผู้ยากลำบากที่สุดในชุมชน โดยค้นคุณค่า ศักยภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเข้าถึงแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น การส่งเสริมและขยายโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการร่วมกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนนั้น เป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคม เปิดพื้นที่แห่งตัวตน ของพวกเขา ให้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ทั้งในงานของชุมชนและในปัญหาของพวกเขาเอง การได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมระดับต่างๆ จะสร้างความรู้สึภาคภูมิใจและสั่งสมความคิดเชิงคุณค่าให้แก่ตนเอง เป็นฐานการสร้างความตระหนักในเรื่องพลังชีวิตและความเป็นมนุษย์ของตนเอง นำไปสู่การสร้างศักยภาพในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

6.4) ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถค้นหาศักยภาพดั้งเดิม ด้วยการฟื้นฟูขนบธรรมเนียม ประเพณี ภูมิปัญญา หลักศาสนา วิถีชีวิตเดิมที่เป็นฐานความเชื่อและแบบแผนในการปฏิบัติ อันนำไปสู่กระบวนการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองที่ชุมชนมีอยู่แล้ว ฟื้นคุณค่าขึ้นมาทบทวนใหม่ เช่น การให้ "ทานทอด" ตามหลักศาสนาพุทธ หรือการให้ "ซากาต" และ ซารีกัตมาตี ที่กำหนดให้มีการดูแลช่วยเหลือผู้ยากไร้ในชุมชน เป็นข้อกำหนดตามหลักศาสนาอิสลาม

6.5) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดเกณฑ์กลั่นกรองผู้ประสบปัญหา ที่ควรได้รับผลประโยชน์จากชุมชน โดยผ่านเวทีชาวบ้าน ประชาคม มากกว่าการผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานของภาครัฐเป็นหลัก ทั้งนี้ควรมีการสนับสนุนให้ชุมชนร่วมกันคิดเกณฑ์ตัวชี้วัดของกลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหาและควรได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วน เรียงตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการดูแลกันและกันที่เป็นมาตรฐาน ก่อนที่ความช่วยเหลือของรัฐจะมาถึง การส่งเสริมให้ภาคชุมชนดูแลสวัสดิการเร่งด่วนให้แก่คนในชุมชนเองเป็นพื้นฐานของการสร้าง "จิตสำนึกสวัสดิการ" (Welfare Minded) ให้เกิดขึ้นเป็นฐานความเกื้อกูลหลักในชุมชน

6.6) ส่งเสริมให้มีกองทุนสวัสดิการในชุมชน เพื่อเป็นทุนต้นทางสำหรับชุมชน จะได้มี

กำลังและปัจจัยในการช่วยเหลือกันและกันเอง โดยอาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเงินทุนเบื้องต้นเป็นทุนสวัสดิการเบื้องต้นในชุมชน โดยมีองค์ประกอบจากคณะกรรมการ หลายส่วนปัจจัยมาเป็นผู้ดำเนินการ จัดสรร พิจารณา ผ่านการทำงานอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส

6.7) ผลักดันให้ประชาชนกลุ่มผู้ทุกข์ยากต่างๆที่มีความสามารถและศักยภาพ ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเงินทุนส่วนนี้ตามความเหมาะสม เช่น กลุ่มหญิงหม้าย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายตรงได้เรียนรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมในการ จัดการปัญหาของตนเอง และเป็นการเพาะปลูก “ความภาคภูมิใจ” ที่จะทำให้พวกเขามีความ ภาคภูมิใจและฟื้นฟูพลังในการจัดการปัญหาด้วยตนเองได้ตามศักยภาพที่มี

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต

อ.จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

รายงานการวิจัยเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและด้อยโอกาสในสังคมไทย ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมี รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ จากศึกษาศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้าโครงการ เพื่อให้การศึกษาเรื่องคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ชัดเจน จึงได้จำแนกกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาด้วยเกณฑ์อายุการทำงานตามกฎหมายแรงงาน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ กลุ่มผู้มีอายุในกำลังแรงงาน (อายุ 15-60 ปี) ซึ่งจะแบ่งเป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในภาคการทำงานต่างๆ คือ ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และอาชีพอิสระ ส่วนที่สอง ได้แก่ ผู้ที่อยู่นอกกำลังแรงงาน ประกอบไปด้วยกลุ่มเด็กที่ยังไม่เข้าสู่กำลังแรงงาน และกลุ่มผู้สูงอายุที่เลิกวัยทำงานไปแล้ว โดยรวมถึงกลุ่มที่สังคมไม่ได้คาดหวังการเป็นกำลังแรงงานด้วย อันได้แก่ คนพิการประเภทต่างๆ และผู้ดำรงชีวิตตามแบบสมณะเพศที่ไม่ประสงค์จะทำงานเพื่อสะสมทุนทางเศรษฐกิจ การศึกษากลุ่มนอกกำลังแรงงานนี้ถือเป็นงานหนึ่งในห้าส่วนที่จะช่วยเติมเต็มให้เห็นภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษานี้คือ เพื่อศึกษาสภาพความยากจนและสาเหตุแห่งปัญหาของกลุ่มคนนอกกำลังแรงงาน รูปแบบในการแก้ปัญหา ข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ เพื่อเสนอนโยบายและแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในกลุ่มนอกกำลังแรงงาน

ขอบเขตศึกษาวิจัยแยกเป็นด้านพื้นที่ ประชากรและเนื้อหา ด้านพื้นที่เช่นเดียวกับงานศึกษาวิจัยโครงการอื่นๆในชุด ครอบคลุมทั้ง 4 ภาค 12 จังหวัด ภาคเหนือคือ เชียงใหม่และเชียงราย

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ ขอนแก่น สุรินทร์ บุรีรัมย์ ภาคใต้คือ สงขลา นครศรีธรรมราช และพัทลุง ภาคกลางได้แก่ ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ และในเขตกรุงเทพมหานครเองด้านประเภทประชากรและเนื้อหา จัดทำเป็นกรณีศึกษา วิจัยในพื้นที่ และการประชุมกลุ่มเฉพาะ (focus group) ในพื้นที่ที่เลือกไว้

วิธีการศึกษา ใช้การสังเคราะห์เนื้อหาและข้อค้นพบจากกรณีศึกษาใน 4 กลุ่มเป้าหมายรวม 22 กรณี คือ กลุ่มเด็ก 8 เรื่อง กลุ่มคนพิการ 6 เรื่อง กลุ่มผู้สูงอายุ 3 เรื่อง และกลุ่มสมณะ 5 เรื่อง รวมทั้งการเก็บข้อมูลภาคสนามจากการจัดประชุมกลุ่มดังกล่าวขึ้น รวมทั้งสิ้น 17 ครั้ง มีผู้เข้าร่วม 248 คน โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม 51 คน ภาคใต้ 5 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม 76 คน ภาคกลาง 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม 30 คน ภาคเหนือ 6 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม 70 คน และกรุงเทพมหานคร 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม 21 คน นอกจากนั้นยังได้นำผลจากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์เพิ่มเติม

ผลการศึกษาและวิจัยพบว่า กลุ่มนอกกำลังแรงงานมีภูมิหลังคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่มีฐานะยากจน มีอาชีพที่ไม่มั่นคงแน่นอน เด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ครูสอนศาสนาที่ยังคงอยู่ในชนบท ส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร รับจ้างทั่วไป ค้าขายเล็กๆน้อยๆ ส่วนเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและเมือง ส่วนใหญ่ถูกผลักดันให้เข้าไปอยู่ในชุมชนแออัดหรืออยู่ในที่สาธารณะ เป็นบุคคลเร่ร่อนมีรายได้จากการรับจ้าง หรืออาชีพอิสระที่เสี่ยงภัยนานาและเสี่ยงต่อสุขภาพ

ในกรณีของเด็กเร่ร่อน รายได้ส่วนหนึ่งมาจากการขอเงินและขายของเล็กๆน้อยๆ ไปจนถึงขายบริการทางเพศ ท่าทีต่อชีวิตของเด็กกลุ่มนี้เป็นไปตามกระแสสังคมคือ มีความพยายามที่จะอยู่รอดด้วยการดิ้นรน ปากกัดตีนถีบหาเงินมาเพื่อประทังชีวิต จนทำให้บางครั้งต้องประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย เช่น ขายยาเสพติด ขายบริการทางเพศ เมื่อได้เงินมาก็จะใช้ให้หมดไปกับการซื้อความสุขแบบชั่วครั้งชั่วคราวมาชดเชยสิ่งที่ขาดและเยียวยาแผลชีวิต เช่น การซื้อยาบ้าหรือกาวมาเสพย์ การเล่นเกมสตามห้างสรรพสินค้า ซึ่งยิ่งทำให้บาดเจ็บลี้กลไปทุกที อันแตกต่างจากคนพิการที่พยายามต่อสู้เพื่อแสดงให้เห็นว่าตนเองมีศักยภาพที่จะทำงาน และมีสิทธิที่จะแสวงสุขด้วยวัตถุได้เช่นเดียวกับคนปกติ แต่มีคนพิการบางกรณีและบางประเภทที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ยังคงต้องอาศัยพึ่งพิงครอบครัว ได้แก่ คนพิการทางสมอง ซึ่งมักจะถูกกีดกันออกจากสังคม ไม่ว่าจะด้วยความหวงใยในความปลอดภัยหรือด้วยความอับอายของครอบครัวก็ตาม

สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนส่วนใหญ่พบว่า นอกจากจะต้องดิ้นรนหารายได้เลี้ยงชีวิตตนเองแล้วยังต้องต่อสู้ เพื่อแบกรับภาระเลี้ยงดูบุตรหลาน แม้ว่าจะเหนื่อยล้าแต่ก็ต้องบากบั่นอดทนเพื่อนำชีวิตของตนเองและผู้ที่อยู่ในอุปการะให้ไปถึงที่หมาย ส่วนสมณะที่ได้รับการยอมรับสูงจากสังคมแต่ในชีวิตจริงก็ต้องต่อสู้กับความยากลำบากเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสามเณรที่บวชเรียนเพราะหนีความยากจนและต้องการศึกษาเพื่อการเลื่อนชั้นทางสังคม รวมทั้งแม่ที่ที่ต้องการหนีความวุ่นวายทางโลกเข้าสู่เงาสงบของศาสนาแต่ต้องใช้เงินของตนเอง ในขณะที่ครูสอนศาสนาอิสลามก็มีชีวิตต้องดิ้นรนเช่นกัน เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนต่ำ แต่ศรัทธาในศาสนาและความตั้งใจจริงที่จะสืบทอดหลักธรรมและวิถีปฏิบัติตามแบบฉบับเป็นสิ่งจูงใจให้ทนสู้ชีวิตในโลกนี้ ด้วยหวังจะได้รับผลตอบแทนจากพระผู้เป็นเจ้าทั้งในโลกนี้และปรโลก

กลุ่มนอกกำลังแรงงานมีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตค่อนข้างจำกัด การประกอบอาชีพส่วนใหญ่เป็นไปตามเงื่อนไขของแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ คนยากจนที่อยู่ในชนบทยังคงต้องใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการประกอบอาชีพ ส่วนผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ต้องใช้เงินเพื่อการลงทุนเป็นหลัก ดังนั้นอาชีพที่กลุ่มนอกกำลังแรงงานในเมืองทำได้ส่วนใหญ่จึงเป็นอาชีพที่ไม่ต้องใช้ทุนหรือใช้น้อย แต่ใช้แรงงานและการเสี่ยงเป็นเดิมพัน แม้กระทั่งด้วยชีวิตและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เช่น รับจ้างก่อสร้าง ค้าขายเล็กๆน้อยๆ เช่น ขายพวงมาลัย สลากกินแบ่ง ไชโป้ง รับเลี้ยงเด็ก และเก็บขยะไปแยกขาย ฯลฯ ขาดความมั่นคงในงานและรายได้ รวมทั้งมีความยากลำบากและเสี่ยงอันตราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนอกกำลังแรงงานที่ด้อยความพร้อมด้านกายภาพ เช่น เด็กขายพวงมาลัยหรือเช็ดกระจกมีชีวิตที่เสี่ยงต่ออุบัติเหตุ ต้องสูดดมควันพิษและถูกข่มขู่รังแก ทั้งจากตำรวจและอันธพาล คนพิการทางสายตาที่มีอาชีพขายสลากกินแบ่งมีชีวิตที่เสี่ยงในขณะเดินทางและเสี่ยงต่อการถูกฉกชิงวิ่งราวโดยกลุ่มมิจฉาชีพ เด็กเร่ร่อนไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตใดๆจึงต้องใช้ร่างกายและแม้แต่ร่างกายของตนหารายได้ด้วยการรับจ้างทำงานหนักและงานเสี่ยงต่างๆ ไปจนถึงการขายบริการทางเพศ ซึ่งเสี่ยงต่อการเป็นโรคเพศสัมพันธ์และโรคเอดส์ รวมทั้งการเก็บขยะไปแยกขายซึ่งแม้จะเสี่ยงต่อสุขภาพและการชกชิงงาน แต่กลับเป็นงานยอดนิยมของกลุ่มนอกรายงาน ทั้งกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่ต้องลงทุน เพียงแต่ลงแรง เป็นอาชีพสุจริตและเลือกทำให้เหมาะกับกำลังร่างกายของแต่ละวัยได้

ในด้านความสัมพันธ์กับระบบหรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มเด็ก คนพิการ และผู้สูงอายุ ล้วนเป็นผู้ที่อยู่นอกสุดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี พวกเขามองตนเองว่าอยู่ในสถานภาพ "ต่ำต้อย" หรือ "ระดับล่าง" เป็นผู้ที่ต้องพึ่งพิง ทั้งที่คนเหล่านี้ทำงานหนักแต่มีรายได้

น้อย ไม่เพียงพอที่จะดำรงตนตามเกณฑ์คุณภาพชีวิตที่สังคมกำหนด กลุ่มเด็กและคนพิการตกเป็นเหยื่อของลัทธิบริโภคนิยม ในขณะที่กลุ่มสมณะคือ พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี ไม่สามารถทำการผลิตใดๆได้ ต้องอาศัยปัจจัยที่ได้รับการบริจาคตามศรัทธาเช่นเดียวกับครูสอนศาสนาอิสลาม

ส่วนความสัมพันธ์กับระบบหรือโครงสร้างทางการเมือง กลุ่มเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และสมณะ ถูกกีดกันออกจากระบบประชาธิปไตย ทั้งแบบตัวแทนและการเข้ามีส่วนร่วม เด็กและสมณะไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้พิการและผู้สูงอายุยากที่จะส่งตัวแทนของตนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งและในการมีส่วนร่วมในนโยบายใดๆ พวกเขาจึงขาดพลังอำนาจในการต่อรอง เนื่องจากขาดความสามารถที่จะรวมกลุ่ม เพื่อสร้างพลังร่วม มีผลให้เด็กเร่ร่อน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ อันเป็นกลุ่มสำคัญที่มักถูกอ้างถึงในนโยบายด้านสังคมของพรรคการเมือง แต่ในการปฏิบัติจริงกลับถูกกระทำซ้ำเติมจากกลไกรัฐ เช่น เด็กเร่ร่อน คนพิการ และคนชรา ที่ขอทานหาเลี้ยงตนเองโดยสุจริตถูกกวาดล้างจับกุมเนื่องจากพวกเขาถูกตีตราจากสังคมว่าเป็นเศษหรือเป็นภาระของสังคม รวมทั้งเป็นตัวทำลายภาพลักษณ์ของประเทศชาติ

ในด้านการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ กลุ่มนอกกำลังแรงงานยังเข้าถึงได้น้อยมาก เรียกได้ว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้หลักประกันกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ภาครัฐก็ยังคงให้ความสำคัญกับเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และสมณะน้อยเกินไป ทำให้การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมเพื่อกลุ่มดังกล่าวเป็นไปแบบผักชีโรยหน้า นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลมักมีการเลือกปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนหรือยากจนเฉพาะบางพื้นที่ เพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมืองในเขตพื้นที่ของตน โดยใช้งบประมาณแผ่นดินอันเป็นการกอบโกยประโยชน์เพื่อพวกพ้อง รวมทั้งมีการคอร์รัปชันทุกระดับ จนกว่าจะถึงมือผู้ยากไร้จริงๆก็แทบจะไม่เหลืออะไรเป็นชิ้นเป็นอันพอที่จะทำให้เขาลืมตาอ้าปากได้ โดยเฉพาะผู้ยากจนที่มีภาระรับผิดชอบต่อชีวิตผู้อื่นด้วย เช่น ผู้สูงอายุที่ต้องเลี้ยงดูลูกพิการ หรือหลานที่พ่อแม่ติดเชื้อเอดส์ ซึ่งได้รับเบี้ยยังชีพเล็กน้อยพออ้างได้ว่ารัฐมีสวัสดิการให้แล้ว เป็นต้น สำหรับสมณะเพศที่เป็นสามเณร แม่ชี และครูสอนศาสนา ก็ไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิสวัสดิการ โดยมีการเลือกปฏิบัติในการให้กับสมณะเพศที่เป็นนักบวช และครูสอนศาสนาในโรงเรียนที่จดทะเบียนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ความยากจนในกลุ่มนอกกำลังแรงงานมีหลากหลายมิติและมักจะเชื่อมโยงกัน ปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุของความยากจนอันเกิดจากพฤติกรรมหรือทำที่ต่อชีวิตที่ไม่ถูกต้อง เป็นปรากฏการณ์ปลายเหตุที่เกิดจากการถูกกระทำ โดยระบบหรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อันทำให้กลุ่มนอกกำลังแรงงานไม่สามารถแข่งขันได้ และมีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัย

การผลิตแหล่งทรัพยากรและสิทธิอันพึงมีพึงได้น้อยมาก จึงเป็นกลุ่มที่ถูกเบียดขับให้อยู่ขอบนอกสุดของระบบเศรษฐกิจ ในด้านการเมือง พวกเขาถูกกีดกันจากระบบประชาธิปไตย ทั้งแบบตัวแทนและแบบให้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อพวกเขา มีผลให้ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐยังไม่เอื้อต่อความต้องการและปัญหาที่เผชิญอยู่ เช่น กรณีเด็กยากจนชายแดนอยู่ห่างไกลแหล่งบริการ กรณีเด็กเร่ร่อนและผู้สูงอายุในชุมชนแออัดมีปัญหาเรื่องเอกสารหลักฐานที่ต้องมีในการใช้สิทธิ กรณีผู้พิการและผู้สูงอายุขาดข้อมูลข่าวสาร และมีข้อจำกัดในการไปขอรับสวัสดิการสำหรับตนเองและลูกหลาน กรณีสมณะสวัสดิการที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ เช่น มีเพียงโรงพยาบาลสำหรับสามเณรและภิกษุสงฆ์ แต่ไม่มีโรงพยาบาลหรือบริการพิเศษสำหรับแม่ชีและผู้สอนศาสนาอื่นๆ มีโรงเรียนปริยัติธรรมที่สอนศาสนาควบคู่กับการสอนสายสามัญสำหรับสามเณรและภิกษุสงฆ์ที่ต้องการศึกษาต่ออยู่เพียงบางจังหวัด ซึ่งไม่เพียงพอ กรณีของครูสอนศาสนาอิสลามรัฐยังไม่มีระบบสวัสดิการใดๆ ให้กับคนกลุ่มนี้ พวกเขาอยู่ได้ด้วยแรงศรัทธาและการจุนเจือของชุมชน

การถูกกระทำจากระบบดังกล่าวทำให้กลุ่มนอกรั้วทำงานเป็นกลุ่มที่จนทั้งทรัพย์สิน จนศักดิ์ศรี จนอำนาจ จนโอกาส อาการที่เชื่อมโยงกับความจนในหลายมิติเหล่านี้แสดงออกในหลายรูปแบบ กล่าวคือ การจนศักดิ์ศรีทำให้ไร้ญาติขาดมิตร ถูกดูถูกเหยียดหยาม ไม่ได้รับการยอมรับและความช่วยเหลือจากคนรอบข้าง ถูกประทับตราว่าเป็นเศษของสังคม จึงยอมทำอาชีพที่ผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม เพราะไม่จำเป็นต้องเคารพหรือรักษาศักดิ์ศรีของตน การจนอำนาจทำให้ขาดตัวแทนและขาดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน ไม่มีอำนาจในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ขาดอำนาจต่อรอง และขาดการพิทักษ์สิทธิของตนเองในทุกๆ ด้าน การจนทรัพย์สินทำให้ไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัว มีข้อจำกัดในการเลือกอาชีพ การจนโอกาสทำให้ขาดโอกาสที่จะร่วมกิจกรรมทางสังคม ขาดโอกาสทางการศึกษาและการฝึกทักษะอาชีพ ขาดโอกาสเข้าถึงบริการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งด้านสาธารณสุขที่อยู่อาศัยและการคุ้มครองทางอาชีพ

ข้อค้นพบจากการวิจัยกรณีศึกษาในพื้นที่ การประชุมกลุ่ม ประกอบกับการทบทวนเอกสารงานวิจัยต่างๆ สามารถสรุปสภาพและสาเหตุความยากจนเพื่อเสนอแนะเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้

1. ความยากจนและการถูกขกฉวยหรือถูกผลักไถ เบียดขับออกจากปัจจัยการผลิตและสิทธิพื้นฐานของครอบครัว นับเป็นสภาพแวดล้อมภายในที่มีผลกระทบต่อนักเยาวชน คนพิการ

ผู้สูงอายุ และสมณะ และเกิดความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อคนเหล่านี้ ซึ่งมีสภาพเสี่ยงอยู่แล้ว หลุดจากครอบครัว

2. การพัฒนาที่เน้นคุณค่าทางเศรษฐกิจและกระแสวัตถุนิยมที่เพิ่มขึ้น กลายเป็นแรงดึงดูดและสิ่งล่อลวง รวมทั้งความเบี่ยงเบนในบทบาทหน้าที่ของสถาบันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันชุมชน ทำให้ปัญหาของคนเหล่านี้เพิ่มความรุนแรงขึ้น

3. มีความขัดแย้งกันในสถานภาพ ศักดิ์ศรี หรือการยอมรับทางสังคม กับการรักษาสถานภาพหรือศักดิ์ศรีดังกล่าว โดยเฉพาะผู้สูงอายุยากจนที่ต้องเลี้ยงดูผู้อื่นด้วย มีการยอมรับในครอบครัวสูง แต่ขาดการสนับสนุนจากสังคม กลุ่มสมณะได้รับการยอมรับจากสังคมสูง แต่มีความจำกัดในเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อขัดแย้งนี้ โดยการสร้างเครือข่ายการสนับสนุนจากชุมชนและสังคม

สำหรับการศึกษารูปแบบนโยบายและมาตรการที่มีอยู่แต่กลุ่มนอกกำลังแรงงานเข้าถึงยากสรุปได้เป็น 5 มิติ คือ

1. มิติด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน

กลุ่มเด็กและเยาวชน คนพิการ และผู้สูงอายุ มีสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ ทั้งในระดับสากล คือ สิทธิมนุษยชน และระดับประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อันมีผลให้มีการกำหนดนโยบายและแผนระดับต่างๆอย่างสอดคล้อง แต่ยังขาดการบังคับใช้ การประสานงาน การสอดส่องดูแล และติดตามประเมินผล รวมทั้งมีช่องโหว่ในบางจุด ปัญหาร่วมสำหรับ 3 กลุ่มนี้ ก็คือ การขาดการประสานงานระดับหน่วยงานและระดับพื้นที่ การขาดบริการที่ต่อเนื่องและพอเพียง ขาดบุคลากรที่เข้าใจและเสียสละในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่หลุดจากครอบครัวของทั้ง 3 กลุ่มนี้ จะกลายเป็นเสมือนไร้ตัวตนและไม่มีพื้นที่ทางสังคม ทำให้เข้าไม่ถึงสิทธิแม้ในขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีพึงได้ ทำให้เสี่ยงต่อความทุกข์ยาก ความรุนแรง และการถูกแสวงหาผลประโยชน์ สถาบันครอบครัวนับเป็นด่านแรกที่เป็นเสมือนเกราะป้องกันภัยและพิทักษ์สิทธิให้แก่บุคคลเหล่านี้ ในขณะที่สถาบันสังคมเป็นด่านที่สองที่จะช่วยส่งเสริมฟื้นฟูหรือซ้ำเติมสภาพของผู้ยากจนทั้ง 3 กลุ่ม ไม่ว่าโดยทัศนคติหรือโดยการช่วยเหลือร่วมมือ เช่น โรงเรียน สถานพยาบาล และสถาบันชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ สำหรับกลุ่มสมณะนโยบายและแผนยังไม่ชัดเจน จึงอาศัยการตีความ โดยเฉพาะในเรื่องสถานภาพของแม่ชีและนักบวช อันมีผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสิทธิขั้นพื้นฐาน

2. มิติด้านความมั่นคงทางสังคม

นโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และสมณะ ยังไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มดังกล่าวได้ การขาดสิทธิขั้นพื้นฐานทำให้เด็ก เยาวชน คนพิการ และผู้สูงอายุ รวมทั้งการขาดสถานภาพนักบวชของสมณะบางประเภท เช่น แม่ชีและผู้สอนศาสนาอื่น ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ มีผลให้ขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ความไม่พร้อมของคนทั้ง 4 กลุ่ม อันเนื่องมาจากการขาดการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพในรูปแบบต่างๆ มีสาเหตุมาจากการไร้สิทธิ ความเชื่อ และทัศนคติสังคมที่คับแคบ ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การกำหนดนโยบายมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมของกลุ่มนี้จะต้องทำอย่างจริงจังและชัดเจน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3. มิติด้านศักดิ์ศรีทางสังคม

เด็ก เยาวชน คนพิการ และผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ความยากจนที่สืบทอดจากครอบครัว การขาดโอกาสในการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการเสื่อมคลายของวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีความเชื่ออาทรต่อผู้ยากไร้ และความกตัญญูต่อผู้สูงอายุ ทำให้มีการประเมินและให้ศักดิ์ศรีจากความสามารถในการผลิตด้านวัตถุเป็นสำคัญ มีผลให้กลุ่มเด็ก เยาวชน คนพิการ และผู้สูงอายุที่ยากจน กลายเป็นผู้ด้อยศักดิ์ศรี ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม ในขณะที่กลุ่มสมณะยังมีศักดิ์ศรีอยู่บ้าง แต่การรักษาศักดิ์ศรีก็เต็มไปด้วยความลำบาก เพราะความจำกัดทางเศรษฐกิจ การรณรงค์และให้การศึกษาแก่คนทั้งสังคมให้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะยากดีมีจนเป็นประเด็นที่ต้องรีบดำเนินการเพื่อให้เกิดความเชื่ออาทรต่อกันในสังคม

4. มิติด้านศักยภาพทางสังคม

สาเหตุเช่นเดียวกับข้อ 3 ทำให้ศักยภาพของทั้ง 4 กลุ่ม ถูกจำกัดลงไปด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ทั้ง 4 กลุ่ม ได้รับการฟื้นฟู พัฒนา โดยการลดข้อจำกัดทั้งด้านสิทธิ โอกาส และทัศนคติเชิงลบ ตลอดจนเพิ่มความเข้าใจ ความร่วมมือของครอบครัว ชุมชน และสถาบันสังคมทั้งหลาย อีกทั้งความมุ่งมั่นเสียสละของผู้ทำงานเกี่ยวข้อง และเจตนาารมณ์ของฝ่ายการเมืองต้องแน่วแน่ต่อเนื่อง ในการค้นหา ฟื้นฟู พัฒนา และนำศักยภาพที่มีอยู่ของคนทั้ง 4 กลุ่ม มาใช้ด้วยวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม

5. หุ้นส่วนทางสังคม

นโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องหุ้นส่วนทางสังคมยังไม่ชัดเจน ทำให้ความร่วมมือในการพัฒนาสังคมของภาคส่วนต่างๆยังไม่ปรากฏขึ้นในสังคมไทย การสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมทำให้ภาคส่วนต่างๆของสังคม สามารถกำหนดและปฏิบัติพันธกิจร่วมกันในการ

แก้ไขปัญหาของกลุ่มนอกล่าลังแรงงาน ซึ่งรวมทั้งกลุ่มเป้าหมายเองด้วย โดยเน้นจุดร่วมที่มีอยู่แล้ว แต่ดั้งเดิมในสังคมไทย คือ สถาบันศาสนา เพื่อสร้างโครงข่ายป้องกันมิให้กลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ต้อง "ตกหล่น" พร้อมๆกับการพิทักษ์สิทธิ สร้างความมั่นคง เพิ่มศักดิ์ศรี และเพิ่มศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายทั้ง 4 โดยการทำงานของพหุภาคีแบบบูรณาการ