

(2) *โครงการประกันสังคม* ซึ่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2533 พรบ.ประกันสังคม 2533 การประกันมี 7 ประเภท คือ (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) คลอดบุตร (3) ทูพพลภาพ (4) ตาย (5) สงเคราะห์บุตร (6) ชราภาพ (7)ว่างงาน แต่ดำเนินการไปแล้วมี 6 ประเภท คือ จาก 1-6 อีกหนึ่งประเภทคือ 7 ยังไม่มีการดำเนินการ และทั้ง 7 ประเภทขณะนี้ได้ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

นอกจากกองทุนประกันสังคมตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม 2533 แล้ว ยังมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กองทุนเงินทดแทนนี้ตามกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคม เพราะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จึงได้กำหนดให้กองทุนเงินทดแทน สังกัดสำนักงานประกันสังคม และบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ กิจการโรงเรียนราษฎร์ กิจการเพาะปลูกหรือประมง และขณะนี้ได้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนแล้ว

กองทุนเงินทดแทนมีความเติบโตมาตามลำดับ และนับได้ว่าเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้บริการแก่ลูกจ้างจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่านายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีกองทุนเงินทดแทน แม้จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับอันตรายและเจ็บไข้ได้ป่วยจากการทำงาน แต่หลักประกันที่ดีกว่าคือ การสร้างมาตรการป้องกันการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน การป้องกันน่าจะมีต้นทุนน้อยกว่า และมีผลให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากกว่า มีหลักประกันทางสุขภาพสูงกว่า โครงการเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของลูกจ้างในด้านนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง

(3) *โครงการบริการทางสังคม* การบริการสังคมประกอบด้วย การศึกษา การสาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ และการบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน โครงการบางส่วนอาจจะคาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน เช่น การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นต้น

ด้านการศึกษาในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังเร่งรัดบริการการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกระดับมากขึ้น ส่วนด้านการสาธารณสุข โครงการต่างๆเป็นของกระทรวงสาธารณสุข

ซึ่งด้านหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการสร้างโรงพยาบาล สาธารณสุข ขนาด 10-150 เตียง ให้ครอบคลุมทุกอำเภอ และระดับต่ำกว่าอำเภอมีโครงสร้างสถานีนี อนามัยให้ครบทุกตำบล โดยในสถานีนีอนามัยจะมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ให้บริการเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพ

สำหรับประชากรที่ด้อยโอกาส ตั้งแต่ปี 2524 ได้กำหนดว่าสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาท/เดือน และคนโสดที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาท/เดือน ให้มีสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี ปัจจุบันนี้ มีโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคเข้ามาแทนที่เพื่อสร้างระบบสาธารณสุขถ้วนหน้า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของสวัสดิการสังคมด้านนี้ก็คือ จำนวนแพทย์และพยาบาลไม่เพียงพอความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท เช่น ในเขตเมืองของต่าง จังหวัด มีอัตราส่วนแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 6,237 คน ถ้าในชนบทห่างไกล แพทย์ 1 คนต่อ ประชากร 10,000 กว่าคน ในขณะที่กรุงเทพฯ แพทย์ 1 คน ต่อประชากร 720 คน เป็นต้น (สถิติ สาธารณสุข พ.ศ.2534: 191) นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหามองโหลจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ยิ่งทำ ให้ภาครัฐขาดแคลนแพทย์และพยาบาลที่จะบริการประชาชนในชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย

การบริการสังคมด้านอื่นๆคือ การเคหะสงเคราะห์ มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงานที่ทำหน้าที่เด่นชัด คือ การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติมีภารกิจด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสร้างบ้านหรืออาคารชุดราคาถูกขายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งขณะนี้ถือโครงการบ้านเอื้ออาทร ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยบริการประชาชนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับบริการ เนื่องจากว่าการบริการด้านนี้ยังต้องอาศัยความสามารถในการหารายได้ของผู้รับบริการ ถ้าผู้รับบริการมีความสามารถน้อยหรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อภาระหนี้สิน ก็ไม่สามารถได้รับบริการ อีกด้านหนึ่ง สองหน่วยงานต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไร ไม่สามารถให้บริการในลักษณะที่จะทำให้หน่วยงานขาดทุน จึงไม่อาจจะบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีความจำเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยแต่มีรายได้น้อย

ส่วนทางด้านการบริการจัดหางาน หน่วยงานที่ให้บริการด้านนี้คือ กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน หน่วยงานนี้พยายามเป็นสื่อกลางที่จะจัดให้ผู้ต้องการงานทำและผู้ที่ต้องการแรงงานได้พบกัน โดยการจัดงานวันนัดพบแรงงานในหลายๆแห่ง ปีละหลายครั้ง รวมทั้งการบริการข่าวสารข้อมูล

ตลาดแรงงานให้ผู้ที่ต้องการหางานได้ทราบ ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ปัญหาของการจัดหางานก็คือ ยังขาดแคลนข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน งานการสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานจึงเป็นสิ่งเร่งด่วน ความเป็นจริงก็คือว่า นอกจากวันนัดพบแรงงานแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่ได้ติดต่อขอรับบริการจากกรมจัดหางานเลย สำนักงานจัดหางานของเอกชนจึงยังคงมีบทบาทเป็นด้านหลักในเรื่องนี้ ทั้งๆที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อยๆว่า สำนักงานจัดหางานของเอกชนบางแห่งมีการล่อลวงและเอาเปรียบแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านการส่งคนงานไปทำงานในตลาดต่างประเทศ เพราะทางกระทรวงแรงงานได้มีความพยายามที่จะติดต่อกับรัฐบาลที่ต้องการแรงงานไทย และได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไทย ทำให้ลดการเอาเปรียบแรงงานลงไปได้บ้าง บริษัทนายหน้าจัดหางานก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อตกลงมากขึ้น ต่างประเทศก็พอใจที่จะติดต่อผ่านทางรัฐบาลมากขึ้น แทนที่จะติดต่อผ่านบริษัทนายหน้าทั้งหมดเหมือนยุคก่อนๆ แต่โดยรวมแล้วปัญหาต่างๆที่ยังแก้ไขไม่ได้ยังมีอีกมาก

กล่าวโดยสรุป ความรู้ความเข้าใจในด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือ Social Safety Net ในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กรอบความคิด (paradigm) และนโยบายด้านนี้ขยายกว้างขึ้น ไม่ได้คิดแคๆเหมือนยุคก่อนๆว่า สวัสดิการสังคมคือการช่วยเหลือประชาชนหรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น แต่รวมถึงประกันสังคมและบริการสังคมด้วย และทั้งสามด้านนี้ก็มีโครงการและการปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว แต่ความรู้ความเข้าใจในบางด้าน รวมทั้งประสิทธิภาพของการทำงาน และความครอบคลุมยังคงต้องมีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานทั้งสามด้านนี้ภาคเอกชนก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดการอยู่ด้วยจำนวนมาก เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมก็เป็นจักรกลอีกหนึ่งในการบริการสวัสดิการขั้นต่ำหรือ Social Safety Net ในสังคมไทย และเป็นส่วนที่ยังขาดการศึกษาวิจัยระดับลึกและระดับกว้างอีกมาก

ความจริงงานศึกษาวิจัยทางด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และประกันสังคม รวมไปถึงการช่วยเหลือกันเองของประชาชน ก็มีมากมายหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่การศึกษาวิจัยเหล่านี้เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน ไม่มีการศึกษาที่จะเชื่อมต่อ ถักทอ ให้งานเหล่านี้เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือไม่มีการทำให้องค์ประกอบเหล่านี้เชื่อมต่อเป็น “เรื้อนร่าง” เดียวกัน คือ การบูรณาการให้องค์ความรู้ด้านต่างๆเหล่านี้เชื่อมต่อประสานกันเป็นโครงข่ายหรือให้เป็นร่างเดียวกัน การบูรณาการนี้อุปมาเหมือนกับการสร้างมนุษย์ให้มีชีวิตอยู่ได้และทำงานเลี้ยงชีพได้ สร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้

ในการสร้างมนุษย์นี้ ใช้การศึกษาสร้างศรัทธาและมั่นคงมอง ใช้การสาธารณสุขสร้างร่างกาย และอวัยวะ เมื่อเป็นมนุษย์ มีชีวิตและทำงานได้แล้ว ก็ใช้การประกันสังคมทำให้มนุษย์มีชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย แต่ถ้ามนุษย์นี้สร้างขึ้นมาแล้วโชคร้ายกลายเป็นคนด้อยโอกาส ประสบปัญหาชีวิตช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ก็ใช้การสังคมสงเคราะห์เข้าไปโอบอุ้มดูแล

การบูรณาการกิจกรรมองค์ประกอบต่างๆให้เป็นโครงข่ายหรือเป็นเรือนร่างเดียวกันจึงต้องยึดหลักการให้ “คน” เป็นศูนย์กลาง องค์ประกอบที่จัดนามาก็เพื่อนำมาสร้างสรรค์ประกอบให้เป็น “คน” ที่สมบูรณ์ มีคุณภาพและประสิทธิภาพ คนที่สมบูรณ์จึงต้องการเป็นคนที่มีสติปัญญา พลานามัย สมบูรณ์ จิตใจดีงาม การศึกษา การสาธารณสุข การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์ คือองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง จึงต้องทำให้แต่ละส่วนมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เมื่อนำมาเชื่อมต่อเป็นเรือนร่างเดียวกันแล้วก็ทำได้ “คนที่สมบูรณ์”

ดังนั้นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาอันเกิดจากความยากจน เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะทำให้คนจนคนด้อยโอกาสดำรงอาชีพอยู่ได้และสามารถร่วมกัน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปได้

1.2.3 งานวิจัยด้านสวัสดิการสังคม

ในด้านของงานวิจัย ยังขาดแคลนการศึกษาด้าน “สวัสดิการสังคม” ที่มองสวัสดิการสังคมเป็นเชิงนโยบายทางสังคม (Social Welfare Policy) อย่างเป็นองค์รวม ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ มองสวัสดิการสังคมเป็นกลไกป้องกัน-บรรเทาปัญหาและพัฒนาคนจนคนด้อยโอกาสพร้อมๆกันทุกมิติ นั่นก็หมายความว่า ถ้าพิจารณา “คนเป็นศูนย์กลาง” ก็ต้องพิจารณาว่า “คนจนคนด้อยโอกาสคนหนึ่งๆ” จะต้องมีสวัสดิการสังคมอะไรและอย่างไร จึงจะสามารถป้องกันบรรเทาปัญหาและพัฒนาคนจนคนด้อยโอกาสคนนั้นได้ และสวัสดิการสังคมนั้นจะจัดขึ้นโดยภาครัฐหรือนอกภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วในสังคมไทยมิได้ขาดแคลนงานวิจัยด้านสวัสดิการสังคม แต่งานวิจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเฉพาะด้าน เฉพาะส่วน เฉพาะประเด็น เช่น ด้านที่เกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ ด้านที่เกี่ยวกับประกันสังคม ด้านที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา ชื่องานวิจัยในแต่ละด้านนี้ดูได้จาก ณรงค์ และคณะ (2542: ภาคผนวก) หรือดูตัวอย่างจาก ยุพาและคณะ (2541)

ในงานทั้งหมดนี้อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือหนึ่ง ศึกษากลุ่มคนเป้าหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น เด็ก คนพิการ คนงาน เป็นต้น โดยศึกษากลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ว่ามีปัญหาอะไร ควรได้รับการช่วยเหลืออย่างไร และสอง ศึกษาประเภทของสวัสดิการ เช่น การประกันสังคม สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น ว่าควรจะให้ใคร จัดอย่างไร

จากงานวิจัยที่มีรายชื่ออยู่ในภาคผนวกของ ณรงค์ และคณะ (2542) พบว่า งานวิจัยนโยบายเชิงบูรณาการด้านสวัสดิการสังคมไม่มีเลย เช่น ไม่มีงานวิจัยที่จะวิเคราะห์ว่า สวัสดิการสังคมควรจะเป็นสวัสดิการเพื่อทุกคนในลักษณะเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) หรือว่าเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับคนจนคนด้อยโอกาส ตามแนว social safety net สวัสดิการสังคมควรมีกี่ด้าน ก็ประเภท คนในสังคมกลุ่มใดบ้างควรได้รับสวัสดิการ เหตุใดจึงควรได้รับ จะทำอะไรจึงจะทำให้สวัสดิการครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระบบสวัสดิการ ทั้งหมดนี้เรียกว่า เป็นการศึกษาเพื่อสร้างนโยบายเชิงบูรณาการ คือพิจารณาทั้งประเภทของคน ประเภทของสวัสดิการ และกลยุทธ์ของการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล หรืออีกนัยหนึ่ง คือการวิจัยเพื่อ “กำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม” ให้เห็นขั้นตอนเบื้องต้นของการแก้ปัญหาความยากจน

การศึกษาสวัสดิการตามแนวคำถามดังกล่าวเป็นการศึกษาเพื่อให้เห็นองค์รวมทั้งหมดของสวัสดิการ ที่เชื่อมโยงกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม “นโยบายสวัสดิการสังคม” เป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของสามระบบดังกล่าว เมื่อการศึกษาในเชิงบูรณาการเช่นนี้ยังไม่มีใครทำมาก่อน งานวิจัยโครงการ “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ของ ณรงค์ และคณะ จึงเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่พยายามนำเสนอภาพของสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมทั้งสามด้านก็พอมีอยู่ เช่น งานวิจัยเรื่อง ทรัพยากรมนุษย์กับสวัสดิการสังคม โดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2538) ศึกษาถึงภาพรวมของสวัสดิการสังคม แต่ก็ไม่ได้ศึกษาว่าสวัสดิการสังคมควรจัดอย่างไร ให้แก่ใคร เหตุใดจึงต้องทำเช่นนั้น งานวิจัยเรื่อง การสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญ ต่อสังคม ของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ของ ณรงค์ และคณะ ก็ให้ภาพรวมของแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการสังคม แต่ก็ไม่ได้ศึกษาเชิงนโยบายว่าควรจะทำอะไร อย่างไร ให้กับใคร เพราะเหตุใด ทำเพียงการสำรวจสถานการณ์ภาพขององค์ความรู้ทั่วไปเรื่องสวัสดิการ ซึ่งได้กลายเป็นพื้นฐานของการทำวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย”

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่เสนอภาพรวมของระบบสวัสดิการคือ เรื่อง social safety net ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2543) แต่ก็เช่นเดียวกัน งานนี้ก็ไม่ได้ศึกษาว่าสังคมไทยควรมีระบบสวัสดิการอะไร อย่างไร เพื่อใคร เพราะอะไร

ส่วนงานวิจัยส่วนอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีงานวิจัยที่วาดด้วยภาพรวมของนโยบายสวัสดิการสังคมว่าควรครอบคลุมด้านใดบ้าง อย่างไร และเพื่อใคร ดังนั้น งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย จึงเป็นงานวิจัยโครงการแรกที่พยายามจะตอบปัญหาเหล่านี้ในลักษณะให้รู้กลุ่มคน รู้ปัญหาของกลุ่มคน รู้ประเภทของสวัสดิการที่จะจัดให้มีขึ้น และรู้วิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.3 ความยากจน: นิยาม ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี

การหยิบยกเอาประเด็น “คนจน” (the poor) และความยากจน (poverty) ขึ้นมาเป็นปัญหาทางสังคมและการเมืองคงมีมานานแล้วในทางประวัติศาสตร์ แต่กรณีนี้ที่มักจะหยิบยกขึ้นมาอ้างกันบ่อยๆ ในหมู่นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมก็คือ กรณีของกฎหมายเกี่ยวกับคนจน (Poor Law) ยุคพระนางเจ้าเอลิซาเบธแห่งอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ.1598 เรียกกฎหมายนี้ว่า Elizabethan Poor Law (ดู Gordon & Spicker, 1999: 101)

กฎหมายฉบับนี้ได้จำแนกคนจนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้ ก็ให้สมาชิกครอบครัวช่วยกันดูแลรับผิดชอบ ส่วนประเภทที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนป่วย คนพิการ คนสูงอายุ ฯลฯ ก็ให้รัฐดูแลสงเคราะห์ (ดูรายละเอียดใน กิตติพัฒน์, 2545: 1-2)

Elizabethan Poor Law ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี 1834 ซึ่งเป็นยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรมเต็มที่ การแก้ไขก็เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอุตสาหกรรม หลักการทั่วไปคือ การรวมศูนย์การบริหารจัดการเรื่องสวัสดิการสังคมให้อยู่ในระบบเดียวกัน และกำหนดแนวทางให้แก่ท้องถิ่นปฏิบัติ ทั้งได้วางหลักการว่า คนจนกลุ่มใดที่ควรได้รับความช่วยเหลือและควรช่วยเหลืออย่างไร หน่วยงานใดควรรับผิดชอบ การปรับปรุงกฎหมายครั้งนี้ได้นำไปสู่การกำหนดสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการ (rights to welfare) (ดู Alcock, 2000: 13)

แรงกดดันที่นำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย Elizabethan Poor Law 1598 คือสภาพของคนงานอังกฤษในขณะนั้น ซึ่งตามรายงาน Poor Law Report 1932 ระบุว่า แรงงานอิสระหรือชนชั้นอิสระ (independent class) ถูกกดขี่ ค่าจ้างต่ำและถดถอย ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน กล่าวคือ ไม่แนใจว่าจะถูกปลดเมื่อไร ไม่มีความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ไม่มีสวัสดิการ สุขภาพทรุดโทรม ใน

รายงานฉบับนี้จัดชนชั้นของคนเหล่านี้ว่าเป็น “ชนชั้นของผู้ทุกข์ยาก” (class of paupers) (ที่เดียวกัน) ซึ่งแรงกดดันจากความทุกข์ยากของคนงานนำไปสู่การก่อจลาจลของคนงานใน Hampshire มีการทำลายเครื่องจักรเครื่องมือ ทำลายโรงงาน (ดู Hobsbawm and Rude, 1969: 119-120) สภาพการเช่นนี้จึงทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องบรรเทาผ่านคลายความทุกข์ยากของคนงานด้วยการปรับปรุงกฎหมาย Elizabethan Poor Law เพื่อให้แรงงานอุตสาหกรรมได้รับการดูแลด้านสวัสดิการมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เริ่มยุคอุตสาหกรรมเบ่งบาน สังคมอังกฤษกลายเป็นอุตสาหกรรมเต็มที คนส่วนใหญ่ของสังคมคือ “คนงาน” และคนงานอังกฤษมีประวัติแห่งความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัส ต้องต่อสู้ด้วยเลือดเนื้อและชีวิตกว่าจะพัฒนามาสู่ยุคพรรคแรงงาน (Labour Party) จนกระทั่งได้สถาปนารัฐสวัสดิการ (Welfare State) ชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานอังกฤษจึงสามารถลืมตาอ้าปากได้ สถานการณ์เช่นนี้เองที่เป็นแรงบันดาลใจให้ Karl Marx ต้องประกาศการต่อสู้ทางชนชั้น ด้วยการเขียน Communist Manifesto และที่สำคัญ สถานการณ์ความทุกข์ยากของคนงานอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ได้กลายเป็นแหล่งวัตถุดิบที่ทำให้ Marx เขียนงานวิชาการสะท้อนโลก ชื่อว่า Das Kapital และได้กลายเป็นคัมภีร์ของลัทธิคอมมิวนิสต์มาจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาสภาพความยากจนของคนงานได้มีการเน้นย้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 B.S. Rowntree ได้ทำการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานในเมือง York และพบว่า ครอบครัวของคนงานเหล่านี้ล้วนแต่ขาดแคลนอาหาร มีโภชนาการต่ำระดับ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ขาดแคลนการรักษาพยาบาลและสาธารณสุข ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่ม หรือกล่าวโดยสรุป พวกเขาล้วนแต่ขาดแคลนปัจจัยสี่ Rowntree จึงได้นำเอาการศึกษาของเขาามาพิมพ์เผยแพร่ในปี 1901 ในชื่อ “Poverty: A Study of Town Life” และแนวความคิดเรื่องความยากจนโดยพิจารณาจากความขาดแคลนปัจจัยสี่ก็ได้มีอิทธิพลเป็นที่ยอมรับทางวิชาการมาตั้งแต่นั้น

ความพยายามที่จะสร้างมาตรวัดความยากจนได้ทำกันอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี 1965 Mollies Orchansky ได้พยายามคำนวณหาค่าระดับความยากจนจากภาวะโภชนาการ โดยมีแนวคิดว่า คนเราจะมีชีวิตอยู่ได้จะต้องกินอาหารต่อวันปริมาณเท่าไร? ปริมาณเท่าไรนั้นคิดเป็นเงินเท่าไร? รายได้เพื่อการบริโภคที่พอเพียงให้มีชีวิตอยู่ได้นี้จึงถูกกำหนดให้เป็นฐานของการคำนวณเส้นความยากจน (Poverty line) โดยถือว่า มูลค่าของอาหารที่พอทำให้มีชีวิตรอดนี้จะมีค่าเฉลี่ยทั่วไปเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น ถ้าสมมติว่า ในหนึ่งวันร่างกายต้องการอาหารคิดเป็นมูลค่า 10 บาท รายได้ทั้งหมดก็คือ 30 บาท (10 บาท คือ 1 ใน 3 ของ 30 บาท) และรายได้ 30 บาทต่อวัน จึงกลายเป็นรายได้ที่เท่ากับเส้นความยากจน ถ้ารายได้ต่ำกว่านี้ก็ถือว่ายากจน

จากที่กล่าวมา ถ้าจะถามว่า ใครคือคนจน ทุกคนอาจตอบเหมือนกันว่า คนจนคือคนที่มี “ความยากจน” ถ้าจะถามต่อ แล้วอะไรคือความยากจน เป็นเรื่องไม่ง่ายที่จะตอบ เพราะความยากจน (poverty) มีได้หลายความหมาย ซึ่งพอจะรวบรวมให้เห็นได้ดังนี้

1.3.1 ความยากจนที่พิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Needs)

นิยามและความหมายของความยากจนในแง่นี้คือ ความขาดแคลนปัจจัยสี่ ได้แก่ ขาดแคลนอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ดังนั้นใครที่ขาดแคลนสิ่งจำเป็นพื้นฐานนี้เรียกว่ายากจนหรือเป็นคนจน ความหมายนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป Rowntree (1901) ใช้นิยามและความหมายนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1901

อย่างไรก็ตาม ในยุคต่อมาได้มีการพิจารณาเรื่องสิ่งจำเป็นของชีวิต (needs) ในระดับที่มากกว่าสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) เช่น อธิบายว่า ความจนคือการขาดแคลนปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางสังคม (George, 1988: 208) ดังนั้น การขาดข่าวสารและการศึกษาก็นับว่าขาดสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบัน หรือบางคนอธิบายว่า ความยากจนคือภาวะที่ขาดแคลนสิ่งที่จะทำให้กินดีอยู่ดี (well-being) ทั้งด้านกายภาพและด้านจิตใจ (Baratz and Grigsby, 1971: 120) ซึ่งมีความหมายกว้างขึ้นไปอีก การขยายขอบเขตของสิ่งจำเป็น (needs) ออกไป นำไปสู่นิยามและความหมายใหม่คือ

1.3.2 การให้นิยามและความหมายโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living)

ในการพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า คนจนคือคนที่พอจะมีสิ่งจำเป็นพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างอดัดอดเพียงลำพังคนเดียว แต่ผู้ใดขาดแคลนปัจจัยยังชีพตามมาตรฐานของสังคมนั้นๆเรียกว่า คนจนมาก (Booth, 1971: 55) บางคนก็บอกว่า ความยากจนตามนัยนี้หมายถึงการขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่งๆ (Ashton, 1984: 97) ความจนในความหมายนี้อาจสรุปว่าเป็นความจนอันเกิดจากการมีรายได้ที่จำกัด แต่มีได้หมายความว่าขาดแคลนสิ่งจำเป็นที่จะสนองความต้องการทางกายภาพ

การพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ เป็นการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบจากภาวะทั่วไปของสังคมหนึ่งๆ เพราะมาตรฐานการครองชีพของสังคมหนึ่งอาจจะต่างไปจากอีกสังคมหนึ่ง การ

เปรียบเทียบจึงเปรียบเทียบจากเกณฑ์เฉลี่ยหรือภาวะทั่วไปของสังคมนั้นๆ ตัวอย่างเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความหมายความยากจนโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพว่า

“ปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวใดๆ ที่ควรพิจารณาว่ายากจน ถ้าการครองชีพของเขาเหล่านั้นในด้านรายได้หรือในด้านการบริโภคต่ำกว่าระดับมาตรฐานหนึ่งที่ควรจะเป็น (particular standard)” (ILO, 1995: 6)

คำว่า มาตรฐานหนึ่งๆ (particular) ก็คือระดับมาตรฐานของสังคมใดสังคมหนึ่ง เช่น ในสังคมเมืองหนาวก็ควรจะมีเสื้อกันหนาว เครื่องทำความร้อน เพื่อให้ความอบอุ่น (heater) แต่ในสังคมเมืองร้อนไม่จำเป็นต้องมีสิ่งเหล่านี้ เป็นต้น

ธนาคารโลกก็ให้ความหมายความยากจนโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพว่า หมายถึง

“ภาวะที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ (minimal standard) ของการครองชีพ” (World Bank, 1990: 26)

การนิยามและให้ความหมายในแง่นี้ก็มักจะมีข้อถกเถียงในเรื่อง “มาตรฐาน” เพราะเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป มาตรฐานก็เปลี่ยนไป ยิ่งกว่านั้น ในภาวะของ globalization ขาวสารถึงกันทุกหนที่ การเอาอย่าง การเลียนแบบแผนการดำเนินชีวิตของแต่ละสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มาตรฐานของสังคมหนึ่งก็พยายามไล่ตามมาตรฐานของอีกสังคมหนึ่งตลอดเวลา มาตรฐานของแต่ละสังคมจึงไม่คงที่ ไม่ง่ายที่จะกำหนดให้เป็นมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ ตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยปัจจุบัน การมีโทรทัศน์และตู้เย็นกลายเป็นปัจจัยวัดมาตรฐานการครองชีพของคนไทยไปแล้ว เช่นเดียวกับสังคมตะวันตก

1.3.3 การพิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty Line) และความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty)

การให้นิยามและความหมาย “ความยากจน” โดยพิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานและมาตรฐานการครองชีพ นำไปสู่วิธีการวัด “มาตรฐาน” และวัด “ความจำเป็น” ของแต่ละสังคม เนื่องจากมูลค่าหรือราคาของปัจจัยสี่ หรือมูลค่าของการครองชีพของแต่ละสังคม ไม่เท่ากัน อาหารประเภทเดียวกัน ในอังกฤษแพงกว่าในเมืองไทยมาก ดังนั้น การได้อาหารในปริมาณที่เท่ากันและเหมือนกัน ในอังกฤษต้องจ่ายเงินมากกว่าในเมืองไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบรรลุ “มาตรฐาน

การครองชีพ" ในระดับเดียวกัน ที่อังกฤษต้องใช้รายได้มากกว่าในเมืองไทยหลายเท่า พิจารณาในแง่นี้ คนจนในอังกฤษต้องมีรายได้ที่คิดเป็นตัวเงินมากกว่าคนจนในเมืองไทยถึงจะมีชีวิตอยู่ได้

ดังนั้น ถ้าเส้นความยากจนหมายถึง ระดับรายได้เป็นตัวเงินของบุคคลที่ทำให้เขาเป็นคนจน หรือเป็นระดับรายได้ที่ทำให้เขาขาดแคลนปัจจัยสี่ เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน (Gordon & Spicker, 1998: 105) พิจารณาในแง่นี้ เส้นความยากจนของคนในอังกฤษก็ย่อมสูงกว่าเส้นความยากจนของคนในสังคมไทย

ตัวอย่างเช่น เส้นความยากจนในสังคมไทยเท่ากับเดือนละ 911 บาท หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ถือเป็นผู้ที่มีความยากจน ถ้าเป็นในอังกฤษ รายได้เพียงเท่านี้จะให้ประทังชีวิตสัก 2-3 วัน ก็แทบจะไม่ไหวแล้ว เพราะค่าครองชีพสูงกว่ากันมาก คนที่มีรายได้เพียงเท่านี้คือคนที่จะต้องอดตาย ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ "ด้วยความยากจน" ความยากจนที่วัดด้วยเกณฑ์เส้นความยากจนนี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ ถูกพัฒนาขึ้นมาโดย Mollies Orchansky ดังที่กล่าวมาแล้ว

เกณฑ์การวัดความยากจนสัมบูรณ์อิงอยู่กับความต้องการที่จำเป็นทางกายภาพของปัจเจกบุคคลในแต่ละสังคม หมายความว่า ปริมาณความต้องการสิ่งจำเป็น (ปัจจัยสี่) ของแต่ละคนในแต่ละสังคมอาจเท่ากันได้ แต่มูลค่าของสิ่งจำเป็นนั้นในแต่ละสังคมไม่เท่ากัน เส้นความยากจนที่คิดเป็นตัวเงินจึงไม่เท่ากัน และเส้นความยากจนที่ระบุความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้คำนึงถึงมิติทางสังคมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในมิติทางสากลยุคปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะขยายคำจำกัดความความยากจนสัมบูรณ์เสียใหม่ โดยให้รวมเอามิติทางสังคมเข้าไปด้วย ดังนั้น ในการประชุมว่าด้วยการพัฒนาสังคมของโลก (World Summit for Social Development) ที่โคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ.1995 สมาชิกที่ประชุม 117 ประเทศเห็นด้วยกับนิยามใหม่ว่าด้วย ความยากจนสัมบูรณ์ ดังนี้

"ภาวะความยากจนสัมบูรณ์เป็นภาวะที่คนถูกสถานการณ์กดดันให้เกิดความทุกข์ยาก (deprivation) ด้านปัจจัยสี่ คือ อาหาร น้ำดื่มสะอาด ที่อยู่อาศัย สุขภาพ และสุขอนามัย ด้านการศึกษาและข้อมูลข่าวสาร ความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้อิงอยู่เฉพาะเกณฑ์ระดับรายได้ แต่รวมถึงการเข้าถึงบริการสังคมต่างๆด้วย" (UN, 1995)

Amartya Sen ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์ว่า

"มันมีปรากฏการณ์ที่กล่าวได้ว่า ในความคิดเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์นั้น องค์ประกอบหลักของความยากจนเป็นสิ่งที่คงที่ ลดทอนไม่ได้ ไม่ว่าสภาพโดย

เปรียบเทียบจะเป็นเช่นไรก็ตาม หากองค์ประกอบหลักยังคงอยู่ ความยากจนก็ยังคงอยู่ องค์ประกอบหลักที่ว่าคือ ความต้องการอาหารที่พอเพียงกับร่างกาย การรักษาโรค การมีที่อยู่อาศัย การมีเสื้อผ้าสวมใส่ การคมนาคมที่สะดวก การได้รับการศึกษา และการมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี (ดู Gordon & Spicker, 1999: 7)

ความหมายของ Sen ก็คือ ความยากจนสัมบูรณ์ที่พิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) นั้น แม้ว่าวันหนึ่งรายได้สูงขึ้นเกินเส้นความยากจนที่เคยกำหนดไว้ โดยเปรียบเทียบแล้วภาวะความยากจนก็ควรจะลดลง แต่ถ้าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นก็อาจจะไม่ช่วยบรรเทาความยากจนสัมบูรณ์ลงได้ เพราะค่าอาหารอาจจะแพงขึ้น ค่ายารักษาโรคแพงขึ้น ค่าที่อยู่อาศัยแพงขึ้น ในที่สุดแม้รายได้จะสูงขึ้นก็ยังไม่พอเพียงกับค่าอาหารและค่าปัจจัยอื่นๆ ก็ต้องกลับไปจนเหมือนเดิม

ซึ่งเรื่องนี้ P. Townsend ก็ได้สนองตอบต่อความเห็นของ Sen ว่า โดยทั่วไปความยากจนสัมบูรณ์ของแต่ละสังคมก็มีลักษณะเป็นความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ระหว่างสังคมอยู่แล้ว โดย Townsend บอกว่า ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพของแต่ละสังคมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศนั้นๆ ดังนั้น ระดับรายได้ที่เป็นระดับยากจนของสังคมหนึ่ง ระดับรายได้เดียวกันนั้นอาจไม่เป็นรายได้ระดับยากจนของอีกสังคมหนึ่ง (ดู ที่เดียวกัน)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความยากจนโดยอิงเส้นความยากจนเป็นหลัก ขณะนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าไม่เพียงพอที่จะอธิบายสภาพความยากจนของคนยุคปัจจุบัน และไม่อาจใช้เพียงมาตรการด้านรายได้เพียงอย่างเดียวมาแก้ปัญหาความยากจน จึงจำเป็นต้องพิจารณาความยากจนและคนจนในมิติทางสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม เส้นความยากจนเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้กันแพร่หลายในการใช้วัดว่า ใครจนหรือไม่จน โดยกำหนดว่า ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนจน (poor) แต่เส้นความยากจนของสังคมหนึ่งๆอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง

ธนาคารโลกพยายามที่จะกำหนดเส้นความยากจนสำหรับสังคมของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจนต่างๆ โดยคำนวณจากราคาส่งหรืออำนาจซื้อของสังคมต่างๆ โดยพิจารณาว่า คนในสังคมหนึ่งในประเทศด้อยพัฒนาจะต้องซื้อหาปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นในการครองชีพ มาบำบัดความจำเป็นของชีวิตในแต่ละวัน จะต้องใช้เงินเท่าไร ก็พบว่า อย่างน้อยที่สุดต้องใช้เงินวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ หมายความว่า ถ้าใครมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ถือว่ายากจน (ดู

World Bank, 2001: 17) และธนาคารโลกยังกำหนดต่อไปว่า ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ไม่เกินวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ยังถือว่ายากจน แต่ยากจนน้อยกว่า สำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่เกินวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ ธนาคารโลกเรียกว่า upper poverty line ส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เรียกว่า lowest poverty line (ที่เดียวกัน)

ด้วยการใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นคนจนดังที่กล่าวมา ธนาคารโลกจึงพบว่า ในปี ค.ศ.2000 ในจำนวนประชากรโลกประมาณ 6,000 ล้านคน มีอยู่ประมาณ 2,800 ล้านคน เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ และมีอยู่ถึง 1,200 ล้านคน ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 44 อาศัยอยู่ในอาฟริกาตอนใต้ (World Bank, 2001: 3)

ดูจากตัวเลขดังกล่าวก็จะพบว่า เส้นความยากจนที่นักเศรษฐศาสตร์ไทยใช้วัดความยากจนของคนไทยต่ำกว่าเส้นความยากจนที่สุด (lowest poverty line) ของธนาคารโลกเสียอีก เพราะ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เทียบเป็นเงินไทยเท่ากับประมาณ 40-45 บาท คิดเป็นเดือนก็ประมาณเดือนละ 1,200-1,350 บาท สูงกว่าเส้นความยากจนของไทย (911 บาทต่อเดือน) ดังนั้น ถ้าถือตามมาตรฐานของธนาคารโลก คนจนไทย (พิจารณาจากเส้นความยากจน) ไม่ใช่มีจำนวนประมาณ 10 ล้านคน แต่อาจจะเป็น 15-20 ล้านคน

1.3.4 การพิจารณาจากมิติทางสังคม

แม้ว่าธนาคารโลกจะใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดว่าใครคือคนจน แต่ปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่าความยากจนมีหลายมิติ “ความเป็นคนจน” ถูกกำหนดจากหลายปัจจัย เช่น ด้อยการศึกษา ไม่ได้รับการดูแลสุขภาพ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีอำนาจ เป็นต้น (World Bank, 2001: 15)

รายงานของธนาคารโลกยอมรับว่า ความยากจนในมิติที่ไม่ใช่รายได้ ในหลายๆประเทศอยู่ในภาวะที่รุนแรง ความยากจนประเภทนี้เกิดจากความ “เสี่ยง” และ “ความด้อยโอกาส” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอาฟริกา ที่ระบบป้องกันโรคและระบบสาธารณสุขไม่ดี ประชากรจึงติดเชื้อ HIV มาก เช่น ในบอตสวานา (Botswana) และ ซิมบับเว (Zimbabwe) ประชากรวัยเจริญพันธุ์ทุกๆ 1 ใน 4 คน จะติดเชื้อ HIV (เล่มเดียวกัน: 4) คนเหล่านี้แม้บางส่วนมีรายได้เป็นตัวเงินเกินเส้นความยากจน (มากกว่าวันละ 1 เหรียญ) แต่การที่มีรายได้ไม่พอกำหนดดูแลสุขภาพ นั่นคือ ภาวะความยากจนที่เกิดจากภาวะ “เสี่ยง” และไม่มีโอกาสที่จะได้รับการดูแลสุขภาพ

ในทางตรงกันข้าม ประเทศอินเดีย ในรัฐเคราลา (Kerala) ประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (1 ดอลลาร์สหรัฐฯ) มีจำนวนมาก แต่ในรัฐนี้ประชากร “มีโอกาส” เข้าถึงสวัสดิการทั้งโดยรัฐและโดยชุมชน การดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างดี จึงทำให้ประชากรมีอายุนาน อายุโดยเฉลี่ยของประชากรในรัฐเคราลาสูงกว่าอายุของประชากรในกรุงวอชิงตันเสียอีก (ที่เดียวกัน)

นี่ย่อมชี้ให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนไม่เพียงแต่ต้องพึงรายได้เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่การที่ “มีโอกาส” ได้รับสวัสดิการ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อชีวิต ก็ทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นได้ ความจนโอกาสจึงเป็นมิติหนึ่งของความยากจน และมีคนจำนวนมากในโลกนี้ที่ไม่ถึงกับจนรายได้แต่ต้องประสบปัญหา “จนโอกาส”

นอกจากการจนโอกาสแล้ว การจนสิทธิก็ถือว่าเป็นความจนอีกมิติหนึ่ง การขาดแคลนทรัพยากรหรือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรทางสังคมเป็นการขาดแคลนสิทธิ ไม่ใช่ขาดแคลนทรัพยากรโดยตรง (Gordon & Spicker, 1999: 153)

การขาดโอกาสและขาดสิทธินำไปสู่การขาดความมั่นคงในชีวิต ทำให้ชีวิตตกอยู่ในภาวะเสี่ยงทางสังคม ชีวิตมีความผันแปรไม่แน่นอน (vulnerability) การขาดความมั่นคงในชีวิตย่อมนับว่าเป็นการขาดแคลนสิ่งจำเป็น (Duffy, 1995: 36)

กลุ่มคนด้อยโอกาสและด้อยสิทธิ บางกลุ่มกลายเป็นพวกที่ Tiemann (1993) เรียกว่า กลุ่มถูกกีดกันออกจากสังคม (social exclusion) เป็นพวกที่มีความเสี่ยงทางสังคมสูงมาก ได้แก่ คนไร้ที่อาศัย กลุ่มคนที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ คนที่ว่างงานยาวนาน คนที่ตกอยู่ในภาวะยากจนตกดานชั่วลูกชั่วหลาน

เสียงจากคนจนเองมักจะมองสภาพความยากจนของตนในลักษณะของการอยู่ดีมีสุข (well-being) และอยู่อย่างย่ำแย่มีแต่ทุกข์ (ill-being) อยู่ดีมีสุข ในทัศนะของคนจนคือ มีกินมีใช้ สุขสบาย ไร้กังวล ส่วนอยู่อย่างย่ำแย่มีแต่ทุกข์คือ ขาดแคลนวัตถุปัจจัย มีความรู้สึกว่าตัวเองย่ำแย่ ไม่ปลอดภัย วิตกกังวลตลอดเวลา วัวเหว ไร้ที่พึ่ง (World Bank, 2001: 16)

นอกจากนั้น ในปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่า ความไร้อำนาจ (powerlessness) ก็เป็นมิติหนึ่งของความยากจน คนที่ไร้สิทธิไร้เสียง (voiceless) จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ความต้องการของคนไร้สิทธิไร้เสียงจะไม่ถูกนำไปสู่นโยบาย ไม่มีใครได้ยินเสียงเรียกร้องของคนเหล่านี้ พวกเขาจึงไม่ได้รับการสนองตอบในสิ่งที่พวกเขาควรจะได้

1.3.5 ความยากจนในแนวคิดของสหประชาชาติ

ในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า

“ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือด้านวัตถุเท่านั้น แต่มันมีมิติความซับซ้อนหลายด้าน และมีเหตุแห่งความยากจนหลายสาเหตุ ดังนั้น นโยบายและมาตรการแก้ไขความยากจนจึงต้องมีหลายมาตรการ มิใช่มีเฉพาะมาตรการทางรายได้เท่าได้” (Huber, 2000: 2)

ในการประชุมครั้งนี้ยังเสนอว่า การพิจารณาความยากจนไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะทัศนจากนักวิชาการหรือหน่วยงานภายนอกเท่านั้น แต่ต้องคำนึงว่า คนที่ผู้อื่นเรียกว่า “คนจน” นั้น มองสถานะภาพของตนเองอย่างไร และต้องการอะไร

องค์กรภายใต้สหประชาชาติที่ศึกษาเรื่องความยากจนคือ UNDP (United Nation for Development Programs) เห็นว่า ความยากจนของมนุษยชาตินั้นมีทั้งมิติส่วนบุคคล มิติทางสังคม มิติทางการเมือง และมิติของสิ่งแวดล้อม (UNDP, 1998: 15) ในมิติทางการเมือง UNDP เห็นว่า ในบางประเทศเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตแต่ประชาชนก็ยังยากจน ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองการปกครองไม่โปร่งใส เป็นระบบที่เอารัดเอาเปรียบประชาชน (UNDP, 2000: 38) นอกจากนี้ UNDP ยังเห็นว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศก็มีผลกระทบที่ก่อให้เกิดความยากจนได้ ถ้าประเทศด้อยพัฒนาไม่ได้รับความยุติธรรมทางการค้า เช่น ถูกกีดกันด้วยระบบ NTB (Non-tariff barrier) หรือระบบกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ระบบภาษี UNDP ยืนยันว่า ถ้าจะทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนา ก็จะต้องเปลี่ยนกลไกและวิธีการค้าให้มีความยุติธรรมต่อประเทศด้อยพัฒนาให้มากกว่านี้ (UNDP, 2000: 49)

ในรายงานเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Report) เมื่อปี 1992 UNDP พบว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าที่ไม่เสมอภาคมีผลให้ประเทศด้อยพัฒนาถูกกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ถึงประมาณปีละ 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ประชาชาติของประเทศด้อยพัฒนา (UNDP, 1992: 67) นี่เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนามีมิติของความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศด้วยอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

Yourssef Sayegh นักเศรษฐศาสตร์ชาวอาหรับเห็นว่า พวกนายทุนและจักรวรรดินิยม

ตะวันตกเป็นตัวอย่างสำคัญในการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่นำไปสู่ความล้มเหลวและความยากจนในประเทศด้อยพัฒนานิคม (Sayegh, 1992: 30-31) แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์รางวัล Nobel อย่าง Joseph Stiglitz ก็ยังยอมรับว่า มหาอำนาจสหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง IMF คอยบงการให้ IMF กดดันประเทศลูกหนี้ต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม IMF ในทิศทางที่เป็นประโยชน์กับสหรัฐอเมริกา ความเห็นดังกล่าวของ Stiglitz ปรากฏอยู่ในบทความของเขา เรื่อง The IMF and the East Asian Crisis ในหนังสือ The Insider (17 March 2000) ซึ่ง George Kossaiifi ได้สรุปความบางส่วนมาเขียนไว้ในรายงานของเขา (Kossaiifi, 2000: 8)

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาเรื่องความยากจนในปัจจุบันนี้อาจจำกัดอยู่เพียงเรื่องความยากจนในมิติทางรายได้เท่านั้น แต่ความยากจนยังเกิดจากมิติทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม "คนจน" จึงมิได้มีความหมายเพียงเป็นคนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความถึงคนที่ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ ไร้สิทธิ ไร้เสียง และคนที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ ของชีวิต โดยไม่มีหลักประกันใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการเสี่ยงจากโรคภัยไข้เจ็บ ความเสี่ยงจากสงคราม และความเสี่ยงจากการไม่มีที่ดินฐานที่แน่นอน เช่น คนที่เป็นเอดส์ คนหนีภัยสงคราม และคนอพยพที่ซุกซ่อนอยู่ในสังคมต่างๆ

ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องความยากจนจึงต้องมองจากหลายมิติ และแต่ละมิติมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เหลื่อมซ้อนกัน แนวคิดเรื่องความยากจนจึงจำเป็นต้องเป็นแนวคิดผสมผสานหรือแนวคิดส่วนประกอบ (composite concept) (Alcock, 1997: 4)

เราจึงอาจสรุปว่ามิติความยากจนอาจแบ่งได้เป็น 4 มิติ คือ

1. จนทรัพย์สิน เป็นความจนตามความหมายเดิม คือมีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบจำเป็น
2. จนโอกาส คือไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณสุข ไม่มีโอกาสและไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา ข่าวดสารและสื่อสาร และการคมนาคม ไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรของสังคม (เช่น ดิน น้ำ ป่า) จนโอกาสเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนในมิติอื่นๆ

3. จนอำนาจ คือไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการตัดสินใจ มักจะได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรืออำนาจทุน "จนอำนาจ" เป็นมิติความจนเชิงการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคม หรือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนตั้งแต่ระดับโลก (ตามรายงานของ UNDP) มาจนถึงระดับประเทศ ระดับชุมชน และระดับครัวเรือน

4. จนศักดิ์ศรี คือการที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ถูกเบียดขับ ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ส่วนใหญ่ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนอื่นๆ ในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ และเหยียดอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

ปัจจัยที่กำหนดความยากจนมีทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม ทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแก้ปัญหาความยากจนจึงไม่อาจใช้เพียงมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องแก้พร้อมๆ กันทุกมิติ และไม่อาจให้ประเทศใดประเทศหนึ่งแก้ปัญหาความยากจนโดยลำพัง แต่จะต้องร่วมมือกันระดับระหว่างประเทศ หรือจะต้องแก้ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับภายในและระดับระหว่างประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป ความยากจน ถ้าหมายความอย่างแคบคือ ภาวะขาดแคลนปัจจัยยังชีพ หมายความว่ากว้างคือ ภาวะทุกข์ยาก อึดอัดขัดข้องต่างๆ (deprivation)

1.4 แนวความคิดเรื่องคนจนในสังคมไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2541: 97) กล่าวด้วยความไม่แน่ใจว่า ดูเหมือนว่ายังไม่เคยมีประวัติศาสตร์นิพนธ์ “คนจน” ในสังคมไทยแต่อย่างใด ทำให้ไม่พบแน่ชัดว่า คนจนถือกำเนิดขึ้นมาในสังคมไทยตั้งแต่เมื่อไร อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อว่าคงไม่มีใครปฏิเสธว่าสังคมไทยเคยผ่านยุคมีทาส ยุคมีไพร่ มาแล้ว ทาสคือกลุ่มคนที่ไร้สมบัติ ไร้สิทธิ ไร้เสียง ไร้อำนาจอย่างสิ้นเชิง ก็คงเรียกตามภาษาสมัยใหม่ได้เลยว่า นี่คือ “กลุ่มคนจน คนยากไร้” ยุคศักดินา พวกไพร่พอจะมีสมบัติติดตัวบ้างตามที่เจ้านายอนุญาต แต่ก็ยังเป็นพวกไร้สิทธิ ไร้เสียง และขาดแคลนสมบัติเช่นเดียวกัน ก็น่าจะเรียกตามภาษาสมัยใหม่ว่า “คนจน” ได้เช่นเดียวกัน

ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ (เพิ่มเติม) ซึ่งตราไว้ตั้งแต่สมัยพระเจ้าอยู่หัว รามาธิบดีที่ 1 (พ.ศ.1903) พระมหากษัตริย์ได้อนุญาตให้ข้าแผ่นดินกลุ่มต่างๆ สามารถทำกินได้บนพื้นดินขนาดต่างๆ กันตามฐานะทางสังคมในขณะนั้น สำหรับประชาชนทั่วไปที่มีฐานะเป็นไพร่ ได้อนุญาตให้ทำกินบนที่ดินตามขนาดต่อไปนี้

ประเภทของไพร่	ขนาดที่ดินทำกิน (ไร่)
ไพร่หัวงาน	25
ไพร่มีครว (มีครอบครัว อพยพในควบคุม)	20
ไพร่ราบ (ไพร่ธรรมดา)	15
ไพร่เลว (ไพร่ชั้นต่ำ)	10
ยากจก (ยากจน)	5
วนิพก (ขอทาน)	5
ทาสและลูกทาส	5

ที่มา : จิตร ภูมิศักดิ์ (2522: 150)

จากพระอัยการเบ็ดเสร็จ ยุคอยุธยาตอนต้น ก็แสดงให้เห็นแล้วว่า พวกที่ต่ำต้อยและยากไร้กว่าไพร่ทั่วไป (หรือประชาชนทั่วไป) ก็คือ ยากจก วนิพก ทาสและลูกทาส สมัยนั้นบรรดาผู้ยากไร้กว่าคนทั่วไปมักจะเรียกกันว่า ยากจก หรือ กระยากจก และถ้ายังชีพด้วยการขอทานก็เรียกว่า วนิพก ซึ่งตรงกับภาษาสมัยใหม่ว่า คนจน หรือ คนยากจน

ส่วนทาสและระบบทาส จิตร ภูมิศักดิ์ ให้ข้อวิเคราะห์ว่า ได้ดำรงอยู่ในชุมชนชนชาติไทมาแล้วอย่างน้อย 400 ปีก่อนยุคสุโขทัย (เล่มเดียวกัน: 114) แม้ในยุคศักดินาก็ยังมีทาสอยู่ โดยเฉพาะทาสที่เกิดจากมูลหนี้ คือเป็นหนี้แล้วไม่มีเงินใช้ ต้องกลายเป็นทาส ทำงานใช้นั้นนายทาสหรือเจ้านี้ และทาสในเรือนเบี้ยหรือลูกทาสที่เกิดมาในภาวะที่พ่อแม่ยังเป็นทาส ลูกก็เลยกลายเป็นทาสไปด้วย

ดังนั้น จะว่าไม่เคยมีประวัติดิพนธ์เรื่อง “คนจน” เสียทีเดียวก็อาจจะไม่ถูกต้องนัก เป็นแต่เพียงว่า ยุคนั้นเขาไม่เรียกว่า คนจน เขาเรียกว่า กระยากจก วนิพก และทาส ซึ่งเป็นกลุ่มคนไร้สมบัติชั้นล่างสุดของสังคมยุคศักดินา คนทั้งสามกลุ่มนี้มีลักษณะทั่วไปสามประการคือ ไร้สมบัติและเข้าถึงปัจจัยการผลิตน้อยกว่าคนทั่วไป ฐานะทางสังคมต่ำกว่าคนทั่วไป (ต่ำกว่าไพร่เลว) และสุดท้ายไร้สิทธิไร้เสียงยิ่งกว่าไพร่กลุ่มอื่นๆ ถ้าพูดตามภาษาสมัยใหม่ก็ต้องเรียกว่า จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี มีอาการแห่งความจนครบถ้วนทั้ง 4 มิติ นี่คือคนจนไทยยุคศักดินา ดังที่จิตร ภูมิศักดิ์ กล่าวว่า

“สำหรับพวกสามัญชนที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย พอทำมาหากินกลุ่มๆ ดอนๆไปได้ จะถูกเหยียดหยามเป็นพวกไพร่ราบ เป็นพวกมิจฉาภิภูริ ต้องทนรับใช้กรรม เป็นคนชั้นต่ำที่ผู้เป็นเจ้าและเทวดาไม่โปรด” (เล่มเดียวกัน: 54)

นี้ขนาด “ไพร่ราบ” ยังมีฐานะต่ำต้อยด้อยศักดิ์ศรีขนาดนี้ แล้วยาก วนิพก และทาส ซึ่งด้อยกว่าไพร่ราบ จะต่ำต้อยด้อยศักดิ์ศรีขนาดไหน?

เมื่อสิ้นสุดยุคศักดินา หรือหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่มีไพร่ราบ ไม่มีไพร่ เลว มีแต่ผู้ “แร้นแค้น” ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้พูดถึงความแร้นแค้นของราษฎรสยามว่า

“เมื่อเห็นสภาพชาวนาในชนบทก็ดี เห็นคนยากจนอนาถาในพระนครก็ดี ก็จะมีปรากฏความสมเพชเวทนาขึ้นมาทันใด... แม้วันนี้มีอาหารรับประทาน พงุ่นนี้และวันต่อไปจะยังคงมีหรือจะขาดแคลนก็ทราบไม่ได้” (ณรงค์ บก., 2542: 208)

แนวคิดเกี่ยวกับคนจนและความยากจนของ ดร.ปรีดี ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มแร้นแค้นยากจน แต่รวมไปถึงคนกลุ่มอื่นๆ คือ

“คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วยกันทุกรูปทุกนาม... คนมั่งมีในสมัยหนึ่งต้องกลับเป็นคนยากจนในอีกสมัยหนึ่ง... ถ้าท่านป่วยหรือพิการอย่างใดขึ้น... ท่านลองนึกดูว่าถ้าท่านตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นท่านจะรู้สึกอย่างไร”

สรุปก็คือ ดร.ปรีดีเห็นว่า คนกลุ่มต่างๆ เสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจนคนทุกข์ยากได้ทั้งสิ้น ถ้าสังคมไม่มีหลักประกันแห่งชีวิต ดังนั้น ดร.ปรีดี จึงเสนอว่า ราษฎรทุกคนควรได้รับประกันจากรัฐบาล ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งสิ้นชีวิต (เล่มเดียวกัน: 209)

แนวความคิดเรื่อง “คนจนไทย” ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เน้นไปที่ภาวะไร้สมบัติหรือขาดแคลนปัจจัยสี่ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของพวกนักเศรษฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์ด้านอื่นๆ ให้ความหมาย “คนจน” ว่า คือผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้ออาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้องได้พอเพียงตามหลักโภชนาการ (ดู อัมมาร์, 2540: 67) แต่ที่เชื่อกันอย่างเป็นระบบก็คือ แนวคิดที่ว่า “คนจน” คือคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) แนวคิดนี้จะเห็นได้จากงานหลายๆ ชิ้นของ เมธี ครองแก้ว (2518, 2528, 2536, 2540)

แม้ว่าต่อมาได้เกิดแนวคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกระทรวงมหาดไทย และแนวคิดการอยู่ดีมีสุข (well-being) ของธนาคารโลก และของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ตาม แต่เมื่อพูดถึงความยากจน สังคมวิชาการยังติดอยู่กับแนวคิด “เส้นความยากจน” อยู่ดี

ด้วยเหตุดังกล่าว ณรงค์ และคณะ จึงได้ตั้งคำถามว่า ใครก็ตามที่พอจะมีอาหารกิน ไม่อดตาย ก็ไม่ใช่คนจน (อย่างนั้นหรือ?) ไม่เป็นการตีความความจนแคบเกินไปหรือ (ณรงค์ และศิริพร,

2541: 200) เหตุก็เพราะว่า คำว่า ความยากจน หมายถึง “บุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ เนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ” (สศช., 2541: 6) ความหมายเช่นนี้ก็ทำให้สรุปได้ว่า ขอบทาน ที่ขออาหารเขากินได้ 3 มื้อทุกวัน ก็ไม่น่าจะเป็นคนมีความยากจน (ใช่ไหม?)

จากแนวคิดเส้นความยากจน และคำจำกัดความของ สศช. จะเห็นแต่ความยากจนด้าน “ทุโภชนาการ” ด้านเศรษฐกิจ แต่ไม่มีมิติทางสังคมเลย และได้พิจารณา “ความยากจน” ในมิติของชาวบ้านหรือมิติของคนที่ถูกเรียกว่าคนจนเลย แม้ทาง สศช. จะพูดถึง การอยู่ดีมีสุข ที่มีองค์ประกอบของการอยู่ดีมีสุขมากกว่าองค์ประกอบของเส้นความยากจน แต่ก็ได้แยกภาวะการอยู่ดีมีสุขออกไปจากภาวะความยากจน และภาวะการอยู่ดีมีสุขก็มักจะมีตัวชี้วัดที่คล้ายๆ กับ จปฐ. คือมิได้วัดเฉพาะตัวรายได้ กล่าวคือ มีองค์ประกอบ 7 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดี (วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ม.ค.-ก.พ. 2545: 12) ซึ่งจากองค์ประกอบนี้มีความหมายว่า ถ้ามีสมบรูณ์ก็แปลว่า “ไม่ยากจน” เพราะอยู่ดีมีสุข แต่ถ้าถามว่า มีบ้างไม่มีบ้าง บางอย่างมีบางอย่างไม่มี จะเรียกว่า ยากจนหรือเปล่า คำถามนี้ยังไม่มีใครตอบ เพราะถ้าใครจะถามเรื่องความยากจน คนที่จะตอบก็มักจะกลับไปยึดแนวคิดเส้นความยากจนทันที

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541: 34) ก็ได้คำนึงถึงความจนในมิติทางสังคมเช่นเดียวกัน จึงได้วางกรอบความคิดไว้ว่า ความจนมีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ

- เงิน
- จรรยาบรรณชาติและสิ่งแวดล้อม
- จิตสังคม เช่น ขาดความรักความเอาใจใส่ เกิดความล้มเหลวของครอบครัวและชุมชน
- จิตการเมือง ด้อยอำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง
- จิตการศึกษา
- จิตทางวัฒนธรรม
- จิตทางจิตวิญญาณ ไร้สิ่งยึดมั่นทางจิตใจ ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

งานวิจัยชิ้นเล็กๆ เรื่อง “คนจนท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจร่วมสมัย” ของ ณรงค์ และคณะ (2541) ภายใต้งานสนับสนุนของ สกว. ได้จุดประเด็นให้มีการถกเถียงเรื่อง ความยากจนและเส้นความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นช่วงที่ ADB, World Bank และ IMF กำลังพูดถึง Social

Safety Net หรือสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะคนจนคนด้อยโอกาสที่กำลังประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ จึงทำให้วงวิชาการหันมาสนใจเรื่อง Social Safety Net และความยากจน และได้เปิดพื้นที่ให้วิชาการสายสังคมศาสตร์ได้เข้าร่วมถกเถียงในประเด็น “ความยากจน” และ Social Safety Net กันมากขึ้น และก็เป็นที่มาของการที่ ฌ็องค์ และคณะ (2542) ได้ทำการสำรวจองค์ความรู้ด้าน Social Safety Net

ในขณะเดียวกัน ในกระแสสากล ไม่ว่าจะเป็น ADB, WB และ UNDP ต่างก็ได้พิจารณาถกเถียงประเด็นความยากจนในมิติทางสังคมมากขึ้น มีผลให้การพิจารณาเรื่องความยากจนขยายมุมมองออกไปครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

งานของ วิทยากร เชียงกุล, นภาพรณ์ หะวานนท์ และรินฤทัย กาญจนะจิตรา (2545) เรื่อง “การพัฒนาตัวแบบชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง” เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นการมองความยากจนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วิทยากร เชียงกุล (2545: 2.7-2.8) ให้ความหมายของความจนว่า

1. ไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต
2. มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคม
3. มีสถานภาพทางการเมืองและสังคมต่ำ อำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคมต่ำ
4. ไม่มีสิทธิ ไม่มีโอกาส ที่จะได้รับบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา สาธารณสุข
5. ไม่ได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น

งานของ Srawooth Paitoonpong (สราวุธ ไพฑูรย์พงศ์) ที่ทำวิจัย เรื่อง “Consultation with the Poor, National Synthesis Report: Thailand” ภายใต้การสนับสนุนเงินทุนของ World Bank ก็ได้มองความยากจนและคนจนที่ข้ามพ้นเรื่องเส้นความยากจน Srawooth บอกว่า

“สภาพความยากจน (poor condition) หมายถึงรวมถึง การไม่มีความสุข ว่างงาน
 อับจนหนทางในการแก้ปัญหา เป็นหนี้ ไม่มีทุนเลี้ยงดูบุตร และรายได้ต่ำ”
 (Srawooth, 2000: Executive Summary p.2)

พิจารณาจากสิ่งที่ Srawooth สรุป ก็อาจกล่าวได้ว่า ความยากจนที่รวมเอาทุกมิติเข้าด้วยกัน น่าจะเรียกรวมๆกันว่า เป็นภาวะ “อับจน” ของชีวิต หรือภาวะ “ร่อแร่” ของชีวิตนั่นเอง ภาวะ “อับจน” และอาการ “ร่อแร่” นั้น มิได้จำกัดอยู่ในมิติทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการไม่มีความสุขและอับจนหนทางในการแก้ปัญหา ทั้งมิติทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ไทยส่วนใหญ่มองความยากจนในมิติทาง “วัตถุ” หรือปัจจัยยังชีพ นักสังคมศาสตร์อื่นๆพิจารณา รวมไปถึงความจนในมิติทางสังคม สมชัย จิตสุชน (2544: 11) พยายามที่จะให้ความหมายความจนไปในทาง “จนความสุข” หรือ “จนความพอใจ” ความหมายแนวนี้นี้เกิดจากการที่สมชัยเห็นว่า “การจนเงิน” มิได้หมายความว่าจนความสุขไปด้วย สมชัยยกตัวอย่างว่า คนชนบทที่ใช้ชีวิตอยู่กับธรรมชาติแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ สามารถที่จะใช้ชีวิตอย่างเป็นสุขแม้จะจนเงิน

ความหมายทำนองนี้ใกล้เคียงไปทางการตีความ “ความสุข” ในเชิงพุทธศาสนา ที่สอนให้คน “พอใจ” หรือมีความสุขกับสิ่งที่มีอยู่ ความสุขและความพอใจเช่นนี้ขึ้นอยู่กับมิติทางจิตใจล้วนๆ การแก้ความจนตามนิยามนี้ไม่ต้องใช้มิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ใช้มิติของ “จิตใจ” ของปัจเจกบุคคล ให้รู้จักพอใจและมีสุขกับสิ่งที่มีอยู่ (แม้จะขาดแคลนในสายตาคนอื่น ๆ)

การใช้แนวคิด “ความพอใจ” (satisfaction) เป็นเกณฑ์บอกความจนด้วยบริบทที่ว่า “แม้จนเงิน” ก็มีความสุขได้ อาจจะขัดกับหลักปรัชญาของเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม ที่เห็นว่าความพอใจเกิดจากการได้บริโภคมากและหลากหลาย ได้กำไรมากๆ ได้ค่าตอบแทนมากๆ

แม้แต่พระพุทธเจ้าเองก็ยอมรับว่า มนุษย์ธรรมดาสามัญมีความโลภเป็นปกติ มนุษย์พอใจที่จะสนองตัณหาของตนเอง จึงได้กล่าวว่า

“นตถิ ตณฺหา สมานํทํ ไม่มีแม่น้ำสายใดที่จะกว้างใหญ่ไปกว่าความโลภของมนุษย์”

ดังนั้น ถ้ามนุษย์ทุกคนลดความโลภ ไม่แสวงหาความสุขจากความอยากและความโลภ โลกนี้ก็คงจะไม่มี “คนจน” ประเภทจนทรัพย์สินเงินทอง เพราะโลกนี้มีทรัพยากรมากมายที่จะแบ่งปันให้แก่ทุกคนมีกินมีใช้อย่างทั่วถึง แต่เพราะมนุษย์สามัญมีความโลภเป็นธรรมดา มีตัณหาอยู่ในใจ จึงมีการแย่งชิง แข่งขันสะสมวัตถุ แล้วก็พอใจกับการสะสมได้มาก และก็มีผลให้คนอื่น ๆ สะสมได้น้อย ดังนั้น ถ้าคนได้น้อยก็มีความสุขกับการได้น้อย ขณะที่คนได้มากก็มีความสุขกับการได้มาก ก็หมายความว่า สังคมนี้มี “ความสุข” อยู่กับความไม่เท่าเทียมในสังคม ดูจะเป็นทฤษฎีที่จะสอนให้คนยอมจำนน ไม่ดิ้นรนต่อสู้เพื่อลดความแตกต่าง

อย่างไรก็ดี มิติทางจิตใจที่ทำให้คนรู้จักความพอประมาณ ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป (มตตญฺญตา) เป็นสิ่งที่ทำให้คนสามารถลด “ความทุกข์” อันเกิดจากความอยากแล้วไม่สมอยากได้ มีความสุขจากการรู้ประมาณได้ ไม่เลยไหลไปตามความ “อยาก” ของจิตใจ

ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาความจนนั้นเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับโลก ชีวิต ระบบ และปัจเจกบุคคล คนอยู่ในระบบ ระบบกดดันคน หล่อหลอมชีวิตและจิตใจของคน แต่คนก็สามารถเปลี่ยนแปลง

ระบบได้ ความจนและคนจนเป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของระบบกับปัจเจกบุคคล การพิจารณาความจนจึงไม่อาจพิจารณาในมิติใดมิติหนึ่งและละเลยอีกมิติหนึ่งได้ ความรู้สึกทางจิตใจก็เป็นผลผลิตของระบบ และระบบก็เป็นผลผลิตของความต้องการหรือเจตจำนงของมนุษย์ที่ค่อยๆ สะสมและขับเคลื่อนตามความรู้สึกของจิตใจของมนุษย์

อาจพิจารณาได้ว่า งานวิจัยเกี่ยวกับความยากจนในมิติทางสังคมในอดีตขาดแคลน แต่จากนี้ไปจะมีมากขึ้น เหตุก็เพราะว่าสถาบันหลักๆ ที่ศึกษาเรื่องความยากจนยอมรับกันแล้วว่า การพิจารณาความยากจนในมุมจำกัด โดยอิงแนวคิด “เส้นความยากจน” นั้น ไม่พอที่จะแก้ปัญหาความยากจนที่มาจากสาเหตุทางสังคมและการเมืองได้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาความยากจนในมิติการเมืองและสังคมด้วย แม้ว่าในทางเศรษฐศาสตร์มักจะอ้างว่า ตัวแปรทางสังคมและการเมืองวัดไม่ได้หรือวัดได้ยาก แต่ถ้ามันเป็นสิ่งที่มีอยู่จริง เกิดจริง ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องศึกษาและพัฒนาแก้ไข

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความยากจนโดยอิงแนวคิดเส้นความยากจนในบริบทของสังคมทุนนิยมก็พอจะนำไปขยายความได้ว่า ภายใต้ระบบทุนนิยมที่ทุกอย่างเป็นไปตามกลไกตลาดทุกอย่างเป็นสินค้า การมีเงินหรือรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็จะเป็นสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นจนอำนาจ จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี

เรื่องก็วนกลับไปสู่ปัญหาโลกแตกว่า ระหว่าง ไก่กับไข่ อะไรมาก่อน จนโอกาส จนอำนาจ นำไปสู่ความจนรายได้ หรือความจนรายได้นำไปสู่ความจนอำนาจและจนโอกาส ดังนั้น ทางที่ดีที่สุดเราควรศึกษาไปพร้อมๆ กัน มองความยากจน ด้วยมุมมองที่กว้างและครอบคลุม เพื่อจะได้มีมาตรการต่างๆ ครอบงำและแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุม

1.5 กลุ่มคนจนและสาเหตุความยากจน

1.5.1 กลุ่มคนจนในสังคมไทย

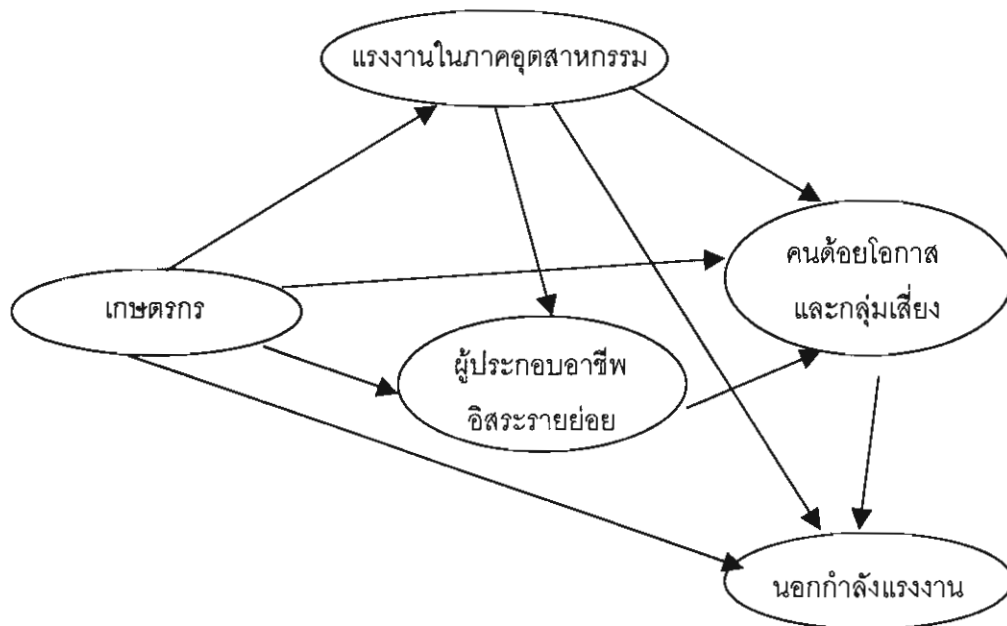
จากการที่ผู้วิจัยยอมรับว่า คนจนและความยากจนมีหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ผู้วิจัยจึงได้จัดกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสออกเป็น 4 ประเภท คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

คนจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ความถดถอยของภาคเกษตร รายได้ไม่พอเพียงของครัวเรือนเกษตรกร เป็นแรงผลักดันให้สมาชิกครัวเรือนเกษตรกรต้องไปหางานทำนอกภาคเกษตร ขณะเดียวกัน การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการค้าได้รับการ

สนับสนุนจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของการจ้างงาน จึงเป็นแรงดึงดูดให้คนออกจากชนบทมาสู่อาชีพขายแรงงาน กลายเป็นคนจนเมือง

คนที่มาจากชนบทนั้น บางส่วนไปประกอบอาชีพอิสระอยู่ในชุมชนแออัด เป็นหาบเร่ แผงลอย เก็บขยะ คนขับรถรับจ้าง ถีบสามล้อ ขับมอเตอร์ไซด์ และอาชีพขายบริการ กลายเป็นกลุ่มเสี่ยงทางสังคม คือเสี่ยงต่อการเป็นโรคเอดส์และแพร่เชื้อโรคเอดส์

บุตรหลานของคนจนเหล่านี้ บางส่วนกลายเป็นเด็กเร่ร่อน จรจัด บุคคลสูงอายุถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนและผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มคนนอกวัยทำงาน เหล่านี้คือ คนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

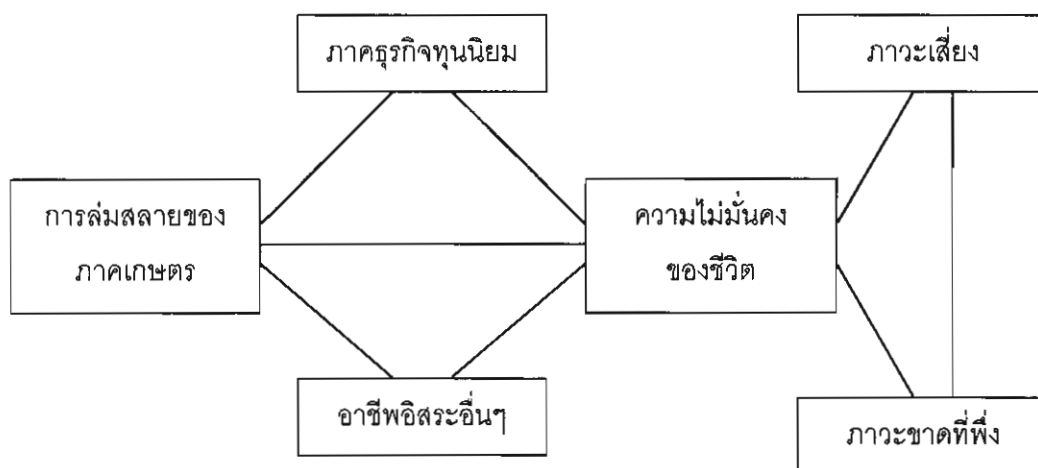


จากภาพ จะเห็นได้ว่า เกษตรกรนั้นมีโอกาสจะกลายเป็นคนจนในกลุ่มอาชีพต่างๆ ทั้ง 5 กลุ่ม คือ เกษตรกร แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คนด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม และผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

กรรมกร ก็มีโอกาสนเลื่อนไหลไปสู่อาชีพอื่นๆ เช่น ตกงานก็ไปทำอาชีพหาบเร่ แผงลอย หรือถ้าเป็นผู้หญิง บางคนอาจไปขายบริการทางเพศ แก่ชราก็เป็นคนนอกวัยทำงานที่ไม่มีผู้ดูแล เป็นต้น

ผู้ทำงานอิสระ ก็พบว่าส่วนหนึ่งอาจจะเลื่อนไหลไปสู่อาชีพเสี่ยง เช่น ขายบริการทางเพศ ขยายยาเสพติด เป็นต้น

กระบวนการที่ทำให้คนชนบทกลายเป็นคนจนกลุ่มต่างๆก็เพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นด้วยภาพข้างล่างนี้



ปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนตัวของคนจนชนบทคือ การล่มสลายของภาคเกษตร แรงงานจึงเข้าสู่ภาคธุรกิจทุนนิยมและอาชีพอิสระอื่นๆ บางส่วนถูกปลดจากงาน บางส่วนเข้าๆ ออกๆ จากงานตามเงื่อนไขการจ้าง บางส่วนกลายเป็นแรงงานรับเหมาช่วง (subcontracted) บางส่วนยังดิ้นรนต่อสู้อยู่ในชนบท แต่เมื่อประสบภาวะไม่มั่นคงของชีวิต แรงกดดันจะทำให้บางส่วนหันไปต่อสู้ชีวิตด้วยภาวะเสี่ยง เช่น ขายบริการทางเพศ ค้ายาบ้า ฯลฯ บางส่วนภาวะทางกายและทางจิตใจไม่สามารถต่อสู้ด้วยตนเองได้ ก็จะกลายเป็นคนจนที่ต้องพึ่งพิงคนอื่น ๆ เช่น คนแก่ คนพิการ คนเป็นเอดส์ และคนติดยา เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาคนจนตามลักษณะการยังชีพหรือวิถียังชีพ (mode of living) แบบต่างๆ คือ เกษตรกร ลูกจ้าง ผู้ทำอาชีพอิสระ กลุ่มยังชีพด้วยความเสี่ยงทางสังคม และกลุ่มนอกวัยทำงาน ซึ่งจะแสดงให้เห็นการกระจายตัวของกลุ่มคนจนและกระบวนการที่นำไปสู่ความเป็นคนจนในกลุ่มอาชีพต่างๆ

1.5.2 เหตุแห่งความยากจน

แม้ว่าในการประชุมระดับโลกหลายๆครั้งเริ่มยอมรับความยากจนในหลากหลายมิติ เปิดมุมมองกว้างไกลกว่าแต่ก่อน แต่ก็มักจะไม่มีคำตอบชัดเจนในประเด็นของสาเหตุแห่งความยากจน นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองไปที่ประเด็นของความขาดแคลนเทคโนโลยี ผลผลิตต่ำ รายได้ต่ำ เงิน

ออมต่ำ การลงทุนต่ำ แล้วก็วกกลับไปสู่ผลผลิตต่ำต่อไปอีก การมองสาเหตุความยากจนดังกล่าวนี้ มักจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ถ้าจะแก้ปัญหาความยากจน ขั้นแรกที่ต้องทำคือ การเพิ่มความเติบโต (growth) โดยการเพิ่มศักยภาพในการผลิต (productivity) แม้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจนเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ก็ยังยืนยันว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนคือสาระสำคัญของการทำให้ลดความยากจน

ดูเหมือนว่า ในการประชุมทุกครั้งขององค์กรระดับโลก ที่ประชุมมีความพยายามที่จะแสวงหามาตรการที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพทางการผลิต มาตรการเปิดโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่มักจะไม่มีการใช้ความพยายามอย่างจริงจังในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจน

งานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ได้พยายามสรุปข้อมูลจากการวิจัยว่า กลุ่มปัจจัยที่นำคนไทยไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาสนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม และสุดท้ายคือ ระบบสวัสดิการ

1. ทำที่ต่อชีวิต

เป็นกลุ่มปัจจัยที่วางน้ำหนักไว้ที่ตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นทำที่ทัศนคติของการมองโลกมองชีวิตของแต่ละคน คนที่เห็นว่าอุปสรรคและปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าใช้ความพยายามต่อสู้ ฝ่าฟัน ไม่ท้อถอย ตามหลักการผู้ล่งทุกข์ได้ด้วยความเพียร บุคคลผู้นั้นก็มีโอกาสที่จะบรรเทาความยากจนต่างๆได้ดีกว่าผู้ที่ท้อถอย เหนื่อยหน่าย พ่ายแพ้ ไม่แก้ไข ลอยไหลชีวิตไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ คนประเภทนี้เองที่เป็นที่มาของคำว่า พวก ใ้ง่ จน เจ็บ แม้ว่าปัญหาความยากจนโดยแท้จริงอาจจะเกิดจากสภาพสังคมโดยรวม แต่ผู้ที่มีอัตวิสัยและอัตวินัยสูง คือมีเป้าหมายในชีวิตและความพยายามที่จะฝ่าฟันสภาพสังคม ก็จะมีชีวิตรอดได้ดีกว่าการปล่อยให้ชีวิตลอยไหลไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ

2. ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม

การไม่มีที่ทำกิน การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ หรือรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งผู้ที่เคยยังชีพด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำหนดย ป่าไม้สิ้นสูญ ก็ยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น

3. ความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

ในความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคนี้ คนได้เปรียบคือคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีทั้งอำนาจเศรษฐกิจและการเมือง โดยสามารถควบคุมได้ทั้ง “ทุน” และอำนาจทางการเมือง เป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้กลไกตลาดและกลไกอำนาจทางการเมือง เพื่อดูดึงผลประโยชน์สู่ตน ทำให้คนส่วนใหญ่เสียเปรียบ เป็นที่มาของความจนและความด้อยโอกาสของคนจำนวนมาก เช่น ดูดซับรายได้ส่วนใหญ่ของสังคม ความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไปกระจุกตัวอยู่ที่คนเหล่านี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก คนส่วนน้อยของสังคมเหล่านี้ดูดึงปัจจัยการผลิตต่างๆ ทรัพยากรต่างๆ ของสังคมไปไว้ที่กลุ่มตนเอง ขณะที่คนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรเหล่านี้ ที่เคยเข้าถึงก็ถูกแย่งชิงเอาไปเสียอีก เช่นน้ำ ก็ถูกระบบเขื่อนไฟฟ้าแย่งชิงไปให้ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ทำให้คนชนบทที่เคยใช้ประโยชน์ได้ประโยชน์น้อยลง เป็นต้น

นโยบายเน้นอุตสาหกรรมก็เป็นการทอดทิ้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริม ได้รับการเอาใจ แต่เกษตรกรรมถูกละเลยทิ้ง ถูกปล่อยให้ราคาคาผลผลิตตกต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมกลับได้รับการส่งเสริมด้านต่างๆ ตลอดเวลา

ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่ไม่เสมอภาค ทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยอยู่ในสังคมที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เหนือกว่าจะดูดึงความมั่งคั่งร่ำรวยเข้าสู่กลุ่มของตน ขณะที่คนด้อยอำนาจ ด้อยโอกาส จะกลายเป็นคนที่จนซ้ำซาก ไม่มีที่สิ้นสุด

การศึกษาของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอเมริกัน (American Development Bank) ได้ศึกษาความแตกต่างทางรายได้ของประเทศในละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา พบว่ากลุ่มคนร่ำรวยสุดที่มีจำนวน 10% ของประชากรทั้งหมดของบราซิล ครอบครองรายได้ถึงกว่า 50% ของรายได้ประชาชาติ ในประเทศชิลี กลุ่มคนรวย 10% ก็ครอบครองรายได้ถึงประมาณ 48% ของรายได้ประชาชาติ ส่วนในประเทศไทย กลุ่มคนรวยสุด 10% ครอบครองรายได้ได้ถึงประมาณ 38% ของรายได้ประชาชาติ สูงกว่าในประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ที่คนรวยส่วนน้อยนี้ครอบครองรายได้ไว้ประมาณ 32% และ 25% ตามลำดับ (Watkins, 1998: 25)

เทียบกับกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่สุด ที่มีจำนวน 10% ของประชากร มีรายได้เพียงน้อยนิดเช่น ในกรณีของประเทศบราซิล คนจนคนด้อยโอกาสมียาได้รวมกันเพียงประมาณ 0.75% ของรายได้ประชาชาติ ในชิลีก็เพียงประมาณ 1.3% ส่วนในประเทศไทยมีประมาณ 2.5% เทียบกับ 3.8% และ 2.7% ในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ตามลำดับ (ที่เดียวกัน)

ความแตกต่างทางรายได้นำไปสู่ภาวะความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ซึ่งมักจะนำไปสู่ภาวะอดอยากอดขัดข้องและความขัดแย้งทางสังคม ภาวะเช่นนี้เกิดจาก การผิดความคาดหวัง การมองเห็นคนร่วมสังคมกลุ่มหนึ่งว่ารวยจนโอกาสได้ทุกอย่าง ขณะที่ตนเองทำไม่ได้ เพราะด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ และถูกกระทำ จึงรู้สึกผิดหวังต่อระบบ ไม่พอใจสังคมโดยส่วนรวม คาดหวังสิ่งใดก็มักจะไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ขณะที่คนกลุ่มน้อยจะหวังสิ่งใดก็มักจะได้ตามที่คาดหวัง ความจนเช่นนี้จึงเป็นความจนรุนแรง เพราะเป็นทั้งความจนโดยพื้นฐานที่ขาดแคลนวัตถุปัจจัย (absolute poverty) ข้ำเติมโดยความจนเปรียบเทียบ (relative poverty) นำไปสู่ความอดอยากอดขัดข้องและความไม่สมหวังต่างๆเมื่อเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นๆ (relative deprivation) ในประเทศที่มีคนจนอย่างนี้ มากๆมักจะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่นๆที่ซับซ้อนกว่าความยากจนโดยปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศก็สร้างปัญหาทับถมให้แก่คนยาก คนจนเพิ่มขึ้นไปอีก ประเทศอุตสาหกรรมและองค์การการค้าโลกพยายามกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้า ลดภาษีนำเข้า ลดการสนับสนุนสินค้าส่งออก แต่ประเทศอุตสาหกรรมกลับไม่ทำตามที่ตนเองรณรงค์ให้ประเทศด้อยพัฒนาทำ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กนำเข้า 30% ออกพระราชบัญญัติสนับสนุนสินค้าเกษตร (Farm Act) โดยให้เงินสนับสนุนสินค้าเกษตรถึง 190,000 ดอลลาร์ เป็นต้น ขณะที่สหรัฐอเมริกาอ้างข้อตกลงของนาฟต้า (North America Free Trade Area - NAFTA) กดดันให้ประเทศเม็กซิโกลดภาษีนำเข้าข้าวโพดจากสหรัฐอเมริกา ทั้งให้เม็กซิโกลดการสนับสนุนสินค้าเกษตรของเม็กซิโก ซึ่งข้อตกลงนี้มีผลให้เกษตรกรเม็กซิโกต้องยกเลิกอาชีพเกษตรกรรมถึง 2.4 ล้านราย (Lequesne, 1996: 17) เกษตรกรเหล่านี้กลายเป็นคนจนที่ต้องเร่ร่อนไปหางานทำในเมือง กลายเป็นคนจนเมืองที่เร่ร่อนจรจัดไร้ที่อยู่อาศัย

นอกจากการมีทวิมาตรฐาน (double standard) เรื่องภาษีแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมยังหันไปใช้สิ่งกีดขวางอื่นๆที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barrier = NTB) เช่น งดการนำเข้าสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนา ด้วยข้ออ้างว่า ไม่ปลอดภัย ใช้แรงงานเด็ก ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่บริโภคน้ำมันมากที่สุด และสร้างก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศของโลกมากที่สุด แต่เมื่อนานาประเทศต้องการให้สหรัฐอเมริกาลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการควบคุมก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศ สหรัฐอเมริกกลับไม่ยอมลงนาม ด้วยเหตุผลว่า จะมีผลกระทบต่อบรรยากาศอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ ที่ประเทศมหาอำนาจได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ประเทศที่ยากจนให้ทำตามที่ตน

ปรารถนา ขณะเดียวกันก็ปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอย่างเต็มที่ การที่ประเทศยากจนถูกเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ และสุดท้ายภาระความเสียหายก็มักจะถูกผลักไปยังคนยากคนจนมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศจึงเป็นเหตุแห่งความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนาที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับระหว่างประเทศและในประเทศดังกล่าว ในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาปากท้องของคนจนในประเทศด้อยพัฒนา เพราะทำให้ผลิตภัณฑ์ของคนจนราคาตกต่ำ รายได้ไม่พอแก่การยังชีพ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และสร้างผลกระทบทั่วด้านต่อคนจนทั่วโลก

4. ระบบสวัสดิการ

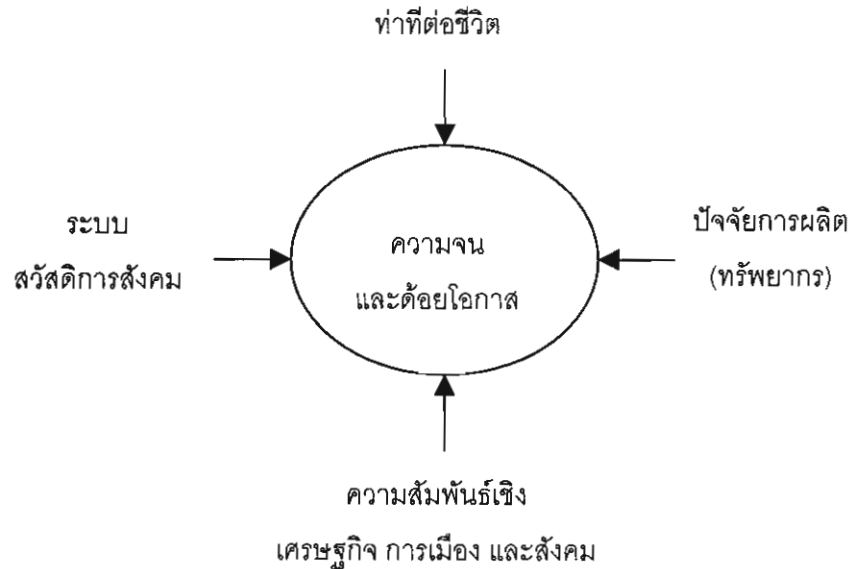
แม้ว่ากลุ่มปัจจัยสามกลุ่มที่กล่าวมาจะกดดันทับถมให้เกิดความยากจน แต่ถ้าสังคมใดมีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งก็จะช่วยพยุงให้คนจนพอจะมีชีวิตอยู่ได้

ระบบสวัสดิการสังคมหมายถึง การบริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองสิทธิ และการดูแลความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการด้านที่สองคือ ประกันสังคม คือสร้างระบบหลักประกันชีวิตให้แก่ลูกจ้างหรือคนทำงานกินเงินเดือน เช่น การประกันการเจ็บป่วย อุพพลภาพ แก่ชรา การตาย การคลอดบุตร เป็นต้น และสุดท้ายคือ สวัสดิการสำหรับคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนแก่ เด็กเร่ร่อน ผู้ประสพภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ระบบสวัสดิการเหล่านี้อาจจัดโดยรัฐ ธุรกิจเอกชน ครอบครัวยุ และชุมชน ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนไม้ท่อนเล็กๆ ที่จะช่วยให้คนที่กำลังจะจมน้ำเกาะพยุงให้พอมีลมหายใจและตะเกียกตะกายเข้าฝั่งได้ ถ้าไม่มีระบบสวัสดิการคอยพยุง คนจนจำนวนมากจะมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ได้ และจำนวนมากก็จะดิ้นรนต่อสู้และหาทางออกอื่นๆที่เป็นอันตรายต่อสังคมได้

ดังนั้นในสังคมที่ระบบสวัสดิการอ่อนแอ ก็เป็นการซ้ำเติมคนจน ตัดโอกาสคนจนด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด

กลุ่มปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาส



1.5.3 แนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจน

1. แนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนประการแรกก็คือ การปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิต จากทำที่ที่ไม่ถูกต้องไปสู่ทำที่ถูกต้อง ทำที่ที่ถูกต้องตามแนวพุทธคือ ทำที่ตามแนวทางของอริยมรรค หรือกล่าวโดยสรุปคือ มีศีล สมาธิ และปัญญา มีความพยายาม ไม่ท้อถอย ต้องมีอดวิสัยและวินัยสูงที่จะเอาชนะสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมให้ได้ กลไกทางสังคม เช่นครอบครัว และชุมชน ต้องช่วยกันปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตให้เข้มแข็ง ต่อสู้ และมีความหวัง

2. การทำให้คนจนมีปัจจัยการผลิต นอกจากทำให้พวกเขามีที่ทำกิน มีผืนดินอยู่อาศัย มีเงินทุนให้ทำการผลิตแล้ว การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง น้ำ ดิน ป่า เป็นทรัพยากรที่เคยเกื้อกูลประชาชนในชนบทตลอดมา การตัดโอกาสมิให้พวกเขาเข้าถึงสิ่งเหล่านี้ทำให้โอกาสในการดำรงชีพของพวกเขาฝืดเคืองลง ยากจนลง

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงต้องควบคู่กับการอนุรักษ์และพัฒนา เพราะถ้าไม่อนุรักษ์และพัฒนา มีแต่เข้าไปใช้สอย ไม่นานทรัพยากรก็จะหมดไป ความยากจนก็จะกลับมาอีก ดังนั้น การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนจึงต้องเป็นการเข้าถึงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อทำให้การแก้ไขความยากจนโดยสิ่งเหล่านี้เป็นไปอย่างยั่งยืน คือมีความยั่งยืนด้านทรัพยากรและความยั่งยืนด้านคุณภาพชีวิตที่จะไม่กลับไปสู่ความขาดแคลนปัจจัยการผลิตอีก

3. การเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ส่วนนี้คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบมิให้คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอำนาจด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมเหนือคนกลุ่มอื่นๆ มากเกินไป เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มากและทำได้ยากมาก ใช้เวลานานมาก ในหลายๆประเทศความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างผู้เสียเปรียบกับผู้ได้เปรียบ ถ้าผู้ที่เสียเปรียบในความสัมพันธ์กลายเป็นฝ่ายชนะก็จะมีกรรไกรสร้างระบบใหม่ดังที่เคยเกิดขึ้นในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม

แต่ถ้าเป็นการต่อสู้ที่ไม่รุนแรงแต่ยืดเยื้อยาวนาน โดยผ่านขั้นตอนการต่อสู้ทางความคิด ความรู้ การต่อรอง และเสียงในรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตยเลือกตั้ง ความสำเร็จของการต่อสู้และปรับเปลี่ยนก็จะออกมาในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของกลุ่มคนที่เคยเสียเปรียบกลับดีขึ้น มีสถานภาพสูงขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น เช่นที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย อังกฤษ ออสเตรเลีย และเยอรมัน ฯลฯ

การต่อสู้ตามแนวทางแรกและแนวทางที่สองล้วนขัดต่อแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ที่อาศัยกลไกตลาดและความสามารถของ “ทุนเอกชน” ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ (ในระบบรัฐสวัสดิการและรัฐสังคมนิยม) ลัทธิเสรีนิยมใหม่กำลังเป็นลัทธิที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกขณะนี้ รวมทั้งในประเทศไทย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านี้จึงเป็นเรื่องใหญ่ ยาก และยาวนาน เพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น ลดช่องว่างทางรายได้ลง ก็เป็นเรื่องใหญ่ ยาก และมากแล้ว ถึงแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนบันไดขั้นแรกให้สังคมก้าวไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง แต่ดูเหมือนว่าย้วยอีกยาวไกลกว่าที่คนจนคนด้อยโอกาสจะสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างให้เกิดผลอย่างมีนัยสำคัญ

ในประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์นี้ จะไปสู่จุดหมายปลายทางช้าหรือเร็วเพียงไร ขึ้นอยู่ความสามารถในการต่อสู้ของประชาชน คนจน คนด้อยโอกาส เป็นปัจจัยหลัก

4. การพัฒนาระบบสวัสดิการ แท้จริงระบบสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้แก่คนจนนั้นเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดแรงกดดันทางสังคมมากเกินไป เป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาอื่นๆอันเนื่องมาจากความจน เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด หรือระดับรุนแรงสุดคือการปะทุทางสังคมโดยการลุกขึ้นสู้ของคนจน สวัสดิการจึงเป็นกลไกป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงทางสังคม

สวัสดิการสังคมจะมีระดับมากน้อยสูงต่ำเพียงไร มีความสัมพันธ์อย่างสูงกับระบบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นคนจนคนด้อยโอกาสมี

สัดส่วนในอำนาจสูง ระบบสวัสดิการต่างๆจะถูกจัดขึ้นมาอย่างทั่วถึงและเกิดประสิทธิผล แต่ในระบบการเมืองการปกครองที่ครอบงำโดยชนชั้นอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ระบบสวัสดิการจะถูกจัดขึ้นมาในวงแคบ ปริมาณน้อย ไม่ทั่วถึง ข้าราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ เงินสวัสดิการโดยรัฐที่ไหลผ่านกลไกของรัฐมักจะหายหกตกหล่นระหว่างทาง ไม่ค่อยถึงมือกลุ่มเป้าหมายหรือถึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

จากประวัติศาสตร์ของประเทศต่างๆ การจัดระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มักจะเกิดขึ้นหลังจากได้มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมแล้ว

ดังนั้นเองที่การประชุมเรื่อง นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 จึงให้ความสำคัญกับระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบสวัสดิการสังคมสามด้านดังที่กล่าวมา ว่า เป็นเรื่องจำเป็นเบื้องต้นของยุทธศาสตร์การลดความยากจน (poverty reduction strategy) ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย ดังนั้น งานวิจัยเพื่อบรรเทาความยากจนของผู้วิจัยและคณะจึงเริ่มที่ การพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความยากจนอันเกิดจากสาเหตุอื่นๆต่อไป

จากแนวทางการแก้ไขความยากจนและการจัดสวัสดิการเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสตามที่กล่าวมา ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยกำลังเริ่มนับหนึ่งแล้ว โดยการยอมรับการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้น มีความพยายามที่จะเพิ่มปัจจัยการผลิตให้แก่ประชาชนมากขึ้น (ดังเช่นโครงการ 1หมู่บ้าน 1 ล้านบาท)

การปรับเปลี่ยนเรื่องการเพิ่มปัจจัยการผลิตด้านเงินทุน และการเพิ่มสวัสดิการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นสิ่งที่สามารถจะทำได้โดยมีความขัดแย้งทางสังคมน้อย อุปสรรคจึงมีไม่มากนัก แต่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ในตลาด และความสัมพันธ์เชิงสถานภาพทางสังคม เป็นเรื่องที่น่าไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้ง่าย รัฐบาลนี้ (และรัฐบาลก่อนๆ) จึงยังมีติดจะแก้ไข ส่วนที่เกิดขึ้นแล้วบ้างนั้นเป็นผลจากการต่อสู้ของประชาชนเอง เหตุเพราะว่าผู้ที่เคยได้เปรียบในความสัมพันธ์ยอมไม่ยอมสูญเสียความได้เปรียบของตนเอง นี่คือสัญชาตญาณของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวในสังคมทุนนิยม

1.6 เหตุใดคนจนจึงควรได้รับสวัสดิการ

1.6.1 สวัสดิการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม

ถ้าเราพิจารณาความจนและกลุ่มคนจนคือ “อาการของสังคม” และสังคมเปรียบเทียบได้กับ “ชีวิตของคนๆหนึ่ง” ความจนที่เป็นอาการของสังคมก็เหมือนอาการเสียเลือดของคนๆหนึ่ง การเสียเลือดนี้อาจเกิดจากอุบัติเหตุ เกิดจากการทำร้ายตนเอง หรือเกิดจากการที่ถูกผู้อื่นทำร้าย ในการที่จะรักษาคนๆนี้ สิ่งแรกที่ต้องทำคือการห้ามเลือดและให้เลือด เมื่อมีเลือดเพียงพอแล้วจึงจะทำการรักษาผ่าตัดบาดแผลและรักษาอาการอื่นๆต่อไป เช่นเดียวกันกับอาการ “ความยากจน” ในสังคม สิ่งแรกที่ต้องทำคือการให้สวัสดิการแก่คนจน จะเป็นสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐหรือโดยเอกชน โดยชุมชนก็ได้ เพื่อให้คนจนมีปัจจัย มีโอกาสที่จะมีชีวิตรอด จากนั้นจึงทำการรักษา “อาการความจน” ด้วยมาตรการต่างๆต่อไป

ตัวอย่างเช่น การประกันการว่างงาน เป็นสวัสดิการสังคมชนิดหนึ่งที่เกิดจากความร่วมมือของสามฝ่าย คือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง คนที่ตกงาน คนที่ถูกปลดออกจากงาน จะได้เบี่ยงประกันการว่างงานประท้วงชีวิตในยามที่ไม่มีรายได้ใดๆ เบี่ยงประกันว่างงานนี้พอที่จะทำให้คนงานไม่อดตาย มีโอกาสที่จะค้นหานางานทำต่อไปได้ แต่เบี่ยงประกันว่างงานนี้ไม่ใช่สิ่งที่จะมาทดแทนการมีงานทำ หรือทดแทนหน้าที่การงานที่เสียไป เบี่ยงประกันว่างงานเป็นเพียงเครื่องมือสร้างโอกาสให้คนงานพอประทังชีพค้นหานางานทำต่อไปได้เท่านั้น

ในแง่ “สวัสดิการ” คือปัจจัยของการสร้างโอกาส ให้สวัสดิการคือการ “ให้โอกาส” ในทัศนะของ Amartya Sen การสร้างโอกาสให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นเป็นสิ่งจำเป็น และควรทำให้ทุกคนมีโอกาส (actual opportunities) เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด สังคมจึงควรจัดสรรทรัพยากรหรือความมั่งคั่งของสังคมให้แก่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องมีความมั่นคงหรือต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อให้พวกเขาได้เข้าถึงโอกาสและแสดงความสามารถในสังคม (Royal Swedish Academy of Sciences in Memory, 1998) ดังนั้น การจัดสวัสดิการให้แก่คนจนจึงหมายถึงการทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์และทรัพยากรของสังคมไปสู่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องได้รับการตอบสนอง เพื่อให้ทรัพยากรนั้นสร้างโอกาสที่จะนำคนจนไปสู่กิจกรรมต่างๆทางการผลิตและทางสังคม และกิจกรรมเหล่านั้นจะก่อให้เกิดโอกาสและช่องทางที่จะทำให้พวกเขาประสบความสำเร็จในที่สุด

ในทางกลับกัน หากสังคมไม่มีระบบสวัสดิการสังคมก็จะเป็นการทำลายโอกาส ทำลายเงื่อนไขเบื้องต้น ทำให้การแก้ไขปัญหาสังคมเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น นัก

เรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเพราะครอบครัวไม่มีรายได้พอที่จะส่งเสีย โอกาสและความหวังต่างๆของนักเรียนนั้นจะถูกทำลายลง เงื่อนไขเบื้องต้นที่ทุกคนควรมีคือการศึกษาในระดับพื้นฐาน จึงไม่เป็นความจริง ปัญหาสังคมจะเกิดขึ้นติดตามมา ทั้งระดับครอบครัวและระดับชาติโดยส่วนรวม

1.6.2 สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right)

แนวความคิดนี้เห็นว่า พลเมืองทุกคน โดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกด้วยความคิดและจิตวิญญาณว่ามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, 1972: 65) ดังนั้นจึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคมที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย (รวมเรียกว่า “บริการสังคม”) สำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างกันเกินไปจากผู้มีรายได้ปกติ ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติถือว่ารัฐนั้นไม่ใช้ตัวแทนของคนในสังคมนั้น

ในประเทศที่เห็นด้วยกับระบบ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการไว้ดังนี้

- ส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (โดยทำให้คนมีการศึกษาดีและมีสุขภาพดีถ้วนหน้า)
- ลดความยากจน (เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย)
- ส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม (โดยเฉพาะความเท่าเทียมในโอกาส)
- ส่งเสริมให้ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ให้ได้รับการยอมรับจากสังคม มีศักดิ์ศรี ไม่ถูก

ปฏิเสธจากสังคม

- ส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม ความมีเสถียรภาพของสังคม
- ส่งเสริมความเป็นอิสระและสิทธิเสรีภาพ (Goodin, et.al., 1999: 22)

พรรคแรงงานของอังกฤษ ซึ่งเป็นพรรคที่ชูธงนโยบายรัฐสวัสดิการ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า

- ป้องกันความยากจนให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ และบรรเทาปัญหาต่างๆของชีวิตตามความจำเป็น
- ปกป้องมิให้ประชาชนตกอยู่ในความเสี่ยงในวิถีดำรงชีพในตลาดแรงงานและในภาวะที่ครอบครัวประสบกับภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
- กระจายรายได้และทรัพยากรจากคนที่ร่ำรวยสู่คนที่ยากจนในสังคม
- สนับสนุนให้คนมีอิสระและเสรีภาพและพึ่งตนเองได้

- ส่งเสริมความมีสมานฉันท์ในสังคม (Commission on Social Justice, 1994: 8)

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองแนวมวลชนจะชูนโยบายรัฐสวัสดิการ และต้องการให้ “สวัสดิการสังคม” เป็นเครื่องมือลดความยากจนหรือบรรเทาความทุกข์ยากอันเกิดจากความยากจน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยนี้ที่ต้องการจัดการให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือเบื้องต้น หรือสิ่งที่ต้องทำก่อนเพื่อบรรเทาปัญหาของคนยากจน

1.6.3 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างโอกาสให้คนจนบางกลุ่ม

แม้พวกเชิดชูลัทธิเสรีนิยมจะเห็นว่ารัฐไม่ควรมีสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนจน โดยปล่อยให้ทุกคนปรับตัวเองไปตามกลไกตลาด นั่นก็หมายความว่า ถ้าคนไม่มีงานทำก็ต้องไม่มีรายได้ และพร้อมที่จะรับค่าจ้างต่ำๆ ถ้าคนว่างงานมีมาก คนยากจนก็ต้องพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพทางตลาด (market capacity) เพื่อจะได้มีงานทำดีๆ มีรายได้ดี อย่างไรก็ตาม ในลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ยอมรับว่า จำเป็นต้องช่วยเหลือแก่คนจนบางกลุ่ม เพื่อสร้างโอกาสให้พวกเขาได้ช่วยตัวเองต่อไป การสร้างโอกาสให้แก่คนเหล่านี้ก็เท่ากับเป็นการนำเอาทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่นั่นเอง แต่การช่วยเหลือจะมีขอบเขตจำกัด ทั้งประเภทและระดับสวัสดิการ ตลอดจนจำนวนคน ซึ่งเรียกสวัสดิการแบบนี้ว่า social safety net การให้สวัสดิการแบบนี้เป็นเหมือนการซ่อมแซมเครื่องจักร เพื่อให้เครื่องจักรนั้นทำงานสร้างผลผลิตได้ต่อไป และยังปรารถนาที่จะให้การจัด social safety net เป็นภาระของเอกชนและชุมชนให้มากที่สุด โดยลดภาระของรัฐให้เหลือน้อยที่สุด

1.6.4 สวัสดิการสังคมเพื่อชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาด

ผู้ที่เชื่อในระบบตลาดเสรี “คนจน” คือผู้ไม่มีศักยภาพทางตลาด สมควรที่จะมีรายได้ต่ำ หรือได้รับผลประโยชน์จากสังคมในระดับต่ำ แต่แท้จริงแล้วในโลกทุนนิยม ผู้ที่มีศักยภาพในการผลิตก็อาจจนได้ ถ้าขาดโอกาส ขาดอำนาจ ขาดข้อมูล ส่วนผู้ที่มีศักยภาพทางการผลิตต่ำ แต่มีโอกาส มีอำนาจ เข้าถึงข่าวสารข้อมูล ก็อาจมีรายได้ มีฐานะ มีศักดิ์ศรี ในระบบการผลิตการค้าก็มีการผูกขาด รวมหัว ไม่มีการแข่งขันเสรีที่แท้จริง ภาวะเช่นนี้เรียกว่า เกิดภาวะล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด (market failure)

Kenneth Arrow (1963: 947) จึงยืนยันว่า “เมื่อเกิดความล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด สังคมควรจะต้องตระหนักว่ามันได้เกิดช่องว่างของกลไกตลาดขึ้นมาแล้ว และจำเป็นต้องใช้สถาบันที่ไม่ใช่สถาบันของระบบตลาด (non-market institution) เข้ามาปิดช่องว่างนี้”

นั่นก็หมายความว่า ไม่อาจปล่อยให้ “คนจนทุกคน” ต้องดิ้นรนไปตาม “กลไกตลาด” แต่รัฐควรเข้ามาเกื้อหนุน ลงทุนเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่ทำให้ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์อันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ เช่น การลงทุนในสินค้าสาธารณะ (public goods) ประเภท การศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะต่างๆ ในราคาถูก หรือบริการฟรี เพื่อให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ เพื่อสร้างโอกาสให้คนจนพัฒนาตนเอง และพัฒนาศักยภาพและผลิตภาพให้แก่สังคมโดยรวม (ดู Glennerster, 1997: 15-24)

นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมีความเห็นว่า ประเทศทุนนิยมจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสวัสดิการสังคมโดยรัฐ เพราะเป็นเครื่องมือช่วยพยุงกำลังซื้อ ชลอความล้มเหลวของระบบตลาด มิฉะนั้นแล้วระบบทุนนิยมอาจจะล้มละลายได้ O' Conner (1973) ให้ความเห็นว่า การลงทุนของรัฐด้านการพักผ่อน กีฬา สวนสาธารณะ การช่วยเหลือเด็กเร่ร่อน ช่วยเหลือคนชรา เป็นค่าใช้จ่ายทางสังคมที่จำเป็น เพื่อลดแรงกดดันทางสังคมและการเมือง ทำให้มีความชอบธรรมในการรักษาอำนาจรัฐ (เล่มเดียวกัน: 26)

1.6.5 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความสันติสุข

ความจริงในกรอบความคิดที่ว่า ช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสเพื่อป้องกันปัญหาทางสังคมนี้ หลักทางศาสนาของทุกศาสนามักจะมีกำหนดไว้ แต่ใช้กรอบความคิดของการทำบุญหรือทำตามความเชื่อทางศาสนา ไม่ได้ทำไปตามเหตุผลของทางโลก เช่น ในหลักของพุทธศาสนา ทรัพย์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมนุษย์ก็คือ “อริยทรัพย์” อันหมายถึง ทรัพย์ของผู้เจริญด้วยธรรมและสติปัญญา ประกอบด้วย (1) การเชื่อในสิ่งที่ควรเชื่อ (2) รักษากาย วาจา ให้เรียบร้อย (3) มีความละเอียดรอบาปทุกชนิด (4) มีความตื่นกลัวต่อความชั่วทั้งหลาย (5) ศึกษาหาความรู้ให้มาก (6) สละ แบ่งปันสิ่งของแก่คนที่ควรได้รับการแบ่งปัน (จาคะ) (7) รอบรู้ในสิ่งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์

“จาคะ” แปลว่า การแบ่งปันให้แก่บุคคลที่ควรได้รับการแบ่งปัน และบุคคลในสังคมที่ควรได้รับการแบ่งปันเป็นอย่างยิ่งก็คือ คนจนผู้ด้อยโอกาส นั่นเอง เพราะถ้าหากคนเหล่านี้ไม่ได้รับการแบ่งปัน อาจจะช่วยให้ส่วนหนึ่งของพวกเขาก็ดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือถ้าต้องการดิ้นรนต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอดก็อาจจะสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือพฤติกรรมผิดๆ เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนต่อผู้อื่นและสังคมโดยรวม ดังนั้น หลักพุทธธรรมจึงกำหนดให้บุคคลที่จะได้รับการยกย่องว่าเป็น “เศรษฐี” หรือผู้รู้จักสะสมทรัพย์ และรู้จักใช้ทรัพย์ให้สอดคล้องกับทางธรรม จะต้อง มี “ฆราวาสธรรม” อันประกอบด้วย สัจจะ คือข้อสัตย์สุจริต ทมะ คือการรู้จักข่มใจ จาคะ คือการสละแบ่งปัน และขันติ

คือความอดทน ดังนั้น “เศรษฐี” ตามคตินิยมในทางพุทธจึงมักจะมี “โรงทาน” เพื่อนำเอาโภคทรัพย์ที่ตนหามาได้โดยสุจริต ตามหลักของ “หัวใจเศรษฐี” มาแจกจ่ายให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส เพื่อส่งสมบุญบารมีให้มีความเป็นเศรษฐียิ่งขึ้นไป ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า

หัวใจเศรษฐีประกอบด้วย (1) การถึงพร้อมด้วยความหมั่นเพียรพยายามในการประกอบหน้าที่การงานเพื่อให้ได้โภคทรัพย์มา (2) เมื่อได้มาแล้วก็ต้องรู้จักดูแลรักษาให้โภคทรัพย์นั้นคงอยู่และงอกเงย ไม่สุรุ่ยสุร่าย ไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ (3) มีมิตรสหายเพื่อนฝูงและบริวารที่เป็นคนดี ไม่พอกกลอก ปลิ้นปล้อน ผลาญทรัพย์สินโภคทรัพย์ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ และ (4) อาชีพการงานที่ทำนั้นจะต้องสุจริต ไม่ผิดศีลธรรม

ผู้ที่มีทรัพย์สินโภคทรัพย์มากมายโดยการสร้างและสะสมขึ้นมาตามหลักการดังกล่าวเท่านั้นถึงจะเรียกได้ว่าเป็น “เศรษฐี” ตามคตินิยมทางพุทธ แต่กระนั้นก็จะยังไม่เป็นเศรษฐีโดยสมบูรณ์ถ้าไม่มีโรงทานเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมี

เศรษฐีในยุคพุทธกาลเป็นเศรษฐีที่ได้รับพระราชทานคำว่า “เศรษฐี” จากพระราชา เศรษฐีประเภทนี้เรียกว่าเป็น คนบดีแก้ว ซึ่งเป็น 1 ใน 7 ของแก้ว 7 ประการ ที่พระมหากษัตริย์จะต้องมี คือ จักรแก้ว ช้างแก้ว ม้าแก้ว แก้วมณี นางแก้ว คนบดีแก้ว และปริณายกแก้ว (ธัมมปัทมสูตร, 2508) เศรษฐีหรือคนบดีแก้วจึงเป็นคนร่ำรวยที่ต้องใจบุญสุนทาน เป็นคู่บุญของพระมหากษัตริย์ ถ้าพระมหากษัตริย์แคว้นใดไม่มีคนบดีแก้วหรือเศรษฐีก็อาจจำเป็นต้องไปขอจากพระมหากษัตริย์แคว้นอื่นที่มีเศรษฐีหลายคนให้ช่วยแบ่งปันไปให้ เช่น ในพุทธชาดกเล่าว่า พระเจ้าปเสนทิเสด็จไปขอมหาเศรษฐีจากพระเจ้าพิมพิสาร ซึ่งทรงมีมหาเศรษฐีอยู่ในแคว้น 5 คน พระเจ้าพิมพิสารจึงส่งธัญชัยเศรษฐี บุตรชายของเมณฑกเศรษฐีไปให้ (ที่ มหา. 10/28/15) เศรษฐีทั้งสองคนนี้เป็นผู้มีชื่อเสียงในเรื่องการให้ทานเพื่อช่วยเหลือคนยากจน เรียกว่า เป็นสวัสดิการโดยภาคประชาชนยุคโบราณ

ในภาครัฐยุคพุทธกาล ก็มีการกล่าวไว้ใน “จกกวตติสูตร” ว่า “ให้ผู้ปกครองใช้ธรรมในการปกครอง ด้วยการปันทรัพย์เฉลี่ยแก่ผู้ยากไร้ มิให้มีคนขัดสน ยากไร้ ในแผ่นดิน ถ้าไม่ทำเช่นนั้นจะเกิดความเสื่อมทางจิตใจของประชาชน และจะเป็นความเสื่อมและความเดือดร้อนในที่สุด (ที่ ปาฏิก 11/80/59) นี่แสดงให้เห็นว่า สวัสดิการโดยรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อความผาสุกของประชาชนในแคว้น

ไม่เพียงแต่มีสวัสดิการให้แก่ผู้ยากไร้เท่านั้น “รัฐ” หรือพระราชายังต้องมีหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ เพื่อให้ทุกคนดำรงชีพอยู่ได้ สร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจได้ และผลผลิตนั้น

ก็จะกลับคืนสู่ “รัฐ” ในรูปของภาษี ในกฎพันธุสูตร ได้กล่าวถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่พระราชกฤษฎีกาให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆว่า

1. ขอให้พระองค์พระราชทานพันธุ์พืชและอาหารให้แก่พลเมืองผู้ชะมักเขม้นในการกลิ้งกรรรมและปลูสดัวในบ้านเมืองของพระองค์
2. ขอให้พระองค์พระราชทานทุนให้แก่พลเมืองผู้ชะมักเขม้นในการพาณิชย์กรรมในบ้านเมืองของพระองค์
3. ขอให้พระองค์พระราชทานอาหารและเงินทองให้แก่ข้าราชการบริพารที่ขยันขันแข็งในบ้านเมืองของพระองค์ (ที.สี. 9/338/131)

พระพุทธองค์ทรงเล็งเห็นว่า การให้ทาน การสร้างสวัสดิการ คือการบำบัดทุกข์บำรุงสุขทางโลกแก่ปวงชน ดังนั้น ในอินสูตร พระพุทธองค์จึงตรัสว่า “ความยากจนและการเป็นหนี้ เรียกว่าเป็นทุกข์ในโลก” (อัง.ปัญจก.ฉก. 22/45/509) การให้ทานแก่คนจนคือการทำให้คนจนคลายทุกข์

ดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะโดยทฤษฎีทางโลกและทางศาสนา ก็ล้วนเห็นว่าเพื่อความสงบและสันติของสังคม จำเป็นจะต้องจัดสรรแบ่งปันรายได้และทรัพยากรให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส ในรูปของสวัสดิการสังคม ทั้งเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมีตามคตินิยมทางศาสนา และเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมตามคตินิยมของทางโลก



บทที่ 2

ระเบียบวิธีวิจัย

2.1 ความสำคัญของเรื่อง

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานของรัฐบาลได้มีการประกาศให้เป็นที่ทราบทั่วไปว่า จำนวนคนจนได้ลดลงเป็นลำดับ แต่ความหมายของคำว่า "คนจน" ตามความหมายของทางราชการมักจะหมายถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน (Poverty line) เท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ในสังคมไทยมีคนอีกจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่เป็นผู้ประสบภาวะทุกข์ยากในการดำรงชีวิต เช่น ว่างาน หรือมีงานทำไม่ถาวร ขาดการศึกษา ขาดสถานภาพทางสังคม เป็นผู้ด้อยสิทธิทางสังคม โรคภัยคุกคาม ถูกทอดทิ้งไร้คนเหลียวแล เข้าไม่ถึงบริการสวัสดิการของรัฐ บางกลุ่มมีชีวิตอยู่ในสังคมแต่ไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้เสมอเหมือนคนกลุ่มอื่นๆ เช่น ผู้ป่วย ผู้หญิงบริการทางเพศ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ฯลฯ คนเหล่านี้หากวัดกันที่ระดับเส้นความยากจนอาจจะไม่จัดอยู่ในกลุ่ม "คนจน" ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ แต่น่าจะจัดได้ว่าเป็นคนจนหรือคนด้อยโอกาสในความหมายทางสังคม ซึ่งอาจจะเรียกคนกลุ่มต่างๆเหล่านี้รวมๆกันว่า "กลุ่มเสี่ยงทางสังคม" (Vulnerable groups) อันเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กลุ่มเสี่ยงที่ใหญ่ที่สุดคือกลุ่มคนยากไร้ทางวัตถุ เพราะความยากไร้ทางวัตถุเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความเสี่ยงด้านอื่นๆ ถ้าในสังคมที่ไม่มีระบบจัดการและการบรรเทาที่เพียงพอ กลุ่มคนเหล่านี้จะพัฒนาไปสู่กลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น กลุ่มติดยาเสพติด กลุ่มเอดส์ และหญิงบริการทางเพศ ฯลฯ เป็นต้น อีกนัยหนึ่งการพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาให้กว้างกว่าความจนหรือความยากไร้ในทรัพย์สิน แต่ต้องคำนึงถึงความจนในด้านอื่นๆด้วย อาทิ ความจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความจนทางสังคม เช่น ขาดความรักความเอาใจใส่ ความล้มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน ไร้ศักดิ์ศรี ไม่มีคนยอมรับ ความจนทางการเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วม

ทางการเมือง/การปกครอง ความจนทางการศึกษา ความจนทางวัฒนธรรม ความจนทางจิตวิญญาณ เช่น ผู้คนที่ขาดสิ่งยึดเหนี่ยว โดดเดี่ยว และว้าเหว่

ท่ามกลางกระแสของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) หรือลัทธิที่ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด ลดการแทรกแซงจากรัฐ ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินโดยเอกชนอย่างเสรี ลดระดับสวัสดิการโดยรัฐที่เคยจัดให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นมาสู่สวัสดิการเท่าที่จำเป็นให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม ที่เรียกว่า "โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม" (social safety net) และให้ภาคเอกชนรับภาระในการจัดการด้านนี้ควบคู่ไปกับภาครัฐ ทำให้เกิดคำถามทั่วไปว่า การประกอบการของภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การค้า การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ ล้วนแต่มุ่งหวังผลกำไรตอบแทน การบริหารจัดการและการช่วยเหลือบุคคล "กลุ่มเสี่ยงทางสังคม" เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้อง "ให้" มากกว่า "รับ" ภาคเอกชนจะรับภาระเหล่านี้ได้หรือไม่ อย่างไร ภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทย ถ้าไม่นับรวมสถานประกอบการต่างๆ ที่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างตามปกติ ก็จะมีหน่วยงานพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organization - NGO) และชุมชนในชนบทบางแห่ง ที่มีระบบการจัดการของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของ NGO และองค์กรชุมชนคือ NGO ในสังคมไทย ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ด้านงบประมาณ และเกือบทั้งหมดต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ ส่วนองค์กรชุมชนที่ได้สร้างสถาบันการเงินและธุรกิจชุมชนของตนเองขึ้นมา และสามารถใช้สถาบันนี้สร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้ชุมชน ยังมีจำนวนจำกัดและครอบคลุมกลุ่มคนจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับบุคคลกลุ่มเสี่ยงลักษณะต่างๆ ในสังคม ดังนั้น การดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือคนจนและบุคคลกลุ่มเสี่ยงทางสังคมคงต้องเป็นภาระของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ภายใต้ภาวะที่งบประมาณจำกัด รัฐจำเป็นต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด ปัจจุบันโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในสังคมไทยยังมีไม่พอเพียง กล่าวคือ แม้สวัสดิการขั้นต่ำที่กลุ่มเสี่ยงทางสังคมจำเป็นต้องได้รับก็ยังไม่อาจจัดให้พอเพียงและครอบคลุม ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มโครงการช่วยเหลือต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนว่า ใครคือคนจน ใครคือบุคคลที่เป็น "กลุ่มเสี่ยงทางสังคม" สถานภาพของคนเหล่านี้ในสังคมไทยเป็นอย่างไร มีปัญหาและความเดือดร้อนทุกข์ยากด้านใด อย่างไร พวกเขาดำรงอยู่อย่างไร แนวทางในการแก้ปัญหาคนจนควรเป็นอย่างไร มีใครหรือองค์กรใดให้ความช่วยเหลือดูแลบ้าง ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรของรัฐบ้างหรือไม่ อย่างไร เพียงพอหรือไม่ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร กลุ่มคนที่ควรจะได้รับช่วยเหลือก่อนหลังเป็นใคร

เพราะอะไร เหล่านี้คือประเด็นคำถามที่จะต้องหาคำตอบจากงานวิจัย

2.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสต่างๆด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง
2. เพื่อศึกษาสถานการณ์ชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาส รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาของคนเหล่านั้น
3. เพื่อศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคเอกชนอื่นๆ
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
5. เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส

2.3 คำถาม/โจทย์ในการวิจัย

โจทย์วิจัยของโครงการนี้คือ “จะจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร?”

จากโจทย์ดังกล่าว งานวิจัยจึงประกอบด้วยสองส่วนหรือสองภาค ภาคแรกเป็นการวิจัยเพื่อสำรวจสภาพชีวิตของคนจนคนด้อยโอกาสว่าเป็นคนกลุ่มใดบ้าง? มีสภาพชีวิตอย่างไร? มีปัญหาชีวิตที่เสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างไร? และควรได้รับการช่วยเหลือแก้ไขด้านใดบ้าง? ในภาคนี้จะพยายามทำความเข้าใจคนจนด้วยนิยาม ความหมาย และแนวคิด ที่แตกต่างออกไปจากนักเศรษฐศาสตร์ และภาคที่สองเป็นการวิจัย วิเคราะห์ ค้นหา รูปแบบการแก้ไข ปัญหาเชิงสวัสดิการและระดับสวัสดิการว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยทั้งโดยภาครัฐและเอกชน (ชุมชน) ควรมีลักษณะอย่างไร? สวัสดิการระดับใดจึงจะพอเพียง? และที่สำคัญอย่างยิ่ง รูปแบบความช่วยเหลือกันเองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพควรจะเป็นอย่างไร?

2.4 ประเด็นและแนวทางการวิจัย

จากโจทย์และวัตถุประสงค์ตามข้อ 4 ประเด็นหลักที่ต้องสำรวจวิจัยคือ

1. การสำรวจสภาพชีวิต วิธีการดำรงชีพ (mode of living) ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส ปัญหาของคนกลุ่มเหล่านี้ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แนวทางการวิจัยประเด็นนี้ต้องเริ่มจากการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในความหมาย แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับคนจน ทิศนะในการมองคนจนต้องข้ามพ้นจากวิธีการมองที่ว่า คนจนเป็นภาระทางเศรษฐกิจและสังคม มองให้เห็นอีกด้านหนึ่งว่า คนจนคนด้อยโอกาสเป็นกลุ่มคนที่มีประโยชน์ มีศักยภาพในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจและสังคม สวัสดิการเพื่อคนเหล่านี้เป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางสังคม เพื่อสร้างโอกาสและความสามารถให้พวกเขายังประโยชน์ให้เกิดแก่ตนเองและผู้อื่นได้ การลงทุนในมนุษย์ให้ผลคุ้มค่ากว่าการลงทุนในวัตถุปัจจัยอื่นๆทางเศรษฐกิจและสังคม

2. การศึกษาโอกาสและปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือของรัฐ แนวทางการวิจัยประเด็นนี้ต้องเริ่มจากการสำรวจความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคนจนคนด้อยโอกาสของหน่วยงานของรัฐ นโยบายและวิธีการของรัฐในการแก้ปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาส จากนั้นจึงสำรวจโอกาสและการเข้าถึงบริการของรัฐว่าคนจนคนด้อยโอกาสที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ (ตามข้อ 1) ได้รับความช่วยเหลืออย่างไร หรือไม่ พอเพียงหรือไม่

3. การศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาหรือการคิดค้นยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง (coping strategies) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ความสำคัญกับรูปแบบและกระบวนการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส หรือมากขึ้นก็ศึกษาวิจัยรูปแบบที่เหมาะสมของโครงการสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชนด้วย แนวทางการศึกษาเรื่องนี้จึงประกอบด้วย การศึกษากรณีตัวอย่างต่างๆที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือกันเอง การศึกษากรณีตัวอย่างนี้มีทั้งตัวอย่างในประเทศและต่างประเทศ โครงการสวัสดิการโดยภาครัฐและภาคเอกชนก็เช่นเดียวกัน จะศึกษาเปรียบเทียบระบบต่างๆที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ระบบและรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทย นำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขระบบที่เป็นอยู่ในสังคมไทย (ตามข้อ 2)

4. การศึกษาเพื่อรองรับการพัฒนากระบวนการบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนที่มีประสิทธิภาพ โดยครอบคลุมประเด็น แนวทาง เกณฑ์กำหนด ว่าคนกลุ่มใดควรได้รับความช่วยเหลือด้านใด ในระดับใด องค์ประกอบและปริมาณของความช่วยเหลือ กลไกการพัฒนาและตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

ร่วมของชุมชน รูปแบบและช่องทาง (channels) ในการจัดบริการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส ตลอดจนความพร้อมและความเหมาะสมในการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์เป็นคู่สัญญากับรัฐในการจัดบริการให้แก่คนจนและคนด้อยโอกาส

แนวทางการวิจัยประเด็นนี้เริ่มจาก กำหนดกลุ่มคนเป้าหมายที่จะได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งต้องใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนร่วมกันสร้างเกณฑ์และกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายด้านประเภทและระดับสวัสดิการที่บุคคลเหล่านั้นควรจะได้รับ จากนั้นจึงศึกษาวิจัยรูปแบบขององค์กรที่จะรับผิดชอบการบริหารและจัดการโครงการ (scheme) ที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล องค์กรที่จะเป็นกลไกและช่องทางในการทำงานบริการนี้มีทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐและของเอกชน จากนั้นจึงศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือที่เหมาะสมขององค์กรสองประเภทดังกล่าว องค์กรเหล่านี้จัดตั้งขึ้น (หรือปรับปรุงองค์กรที่มีอยู่แล้ว) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบและรูปแบบตามข้อ 3

5. การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในระดับท้องถิ่น ที่จะช่วยในการวางแผนและบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้โดยครอบคลุมถึงการเสนอแนะรายการข้อมูลที่พึงจัดเก็บ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและความคุ้มค่าในการจัดเก็บ การศึกษาเพื่อประเมินว่าองค์กรใดเป็นหน่วยงานที่ควรจัดเก็บ และวางระบบการเชื่อมต่อกับข้อมูลระดับชาติ

แนวทางการวิจัยประเด็นเหล่านี้คือ การรวบรวมข้อมูลจากข้อ 1-4 รวมกับข้อมูลที่เคยมีอยู่แล้ว มาจัดลำดับความสำคัญ และจัดเก็บข้อมูลที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น เกณฑ์ความสำคัญจะถูกกำหนดจากความจำเป็นและความถี่ของการใช้ จากนั้นจึงพิจารณาหน่วยงานที่จัดเก็บและบริการ และวิธีการเชื่อมต่อกับข้อมูลระดับชาติ

แนวทางการวิจัยดังกล่าวจะเป็นกรอบของการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย

2.5 ขอบเขตของการวิจัย

1. กลุ่มเป้าหมาย ครอบคลุมกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสประเภทต่างๆในขอบเขตทั่วประเทศ ซึ่งอาจจำแนกคนจนตามวิถียังชีพ (mode of living) หรือสถานะของการทำงาน (employment status) เช่น เป็นลูกจ้าง เป็นเกษตรกร หรืออาชีพอิสระอื่นๆ รวมไปถึงกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางการทำงานที่แน่นอน เช่นคนชราที่ถูกทอดทิ้ง คนพิการ เด็กเร่ร่อนจรจัด เป็นต้น ในแต่ละกลุ่มคนจนเหล่านี้ยังจำแนกตามเขตพื้นที่ เช่น กลุ่มลูกจ้างเขตเมือง กลุ่มลูกจ้างเขตชนบท เป็นต้น

2. ด้านของสวัสดิการ จะครอบคลุมตามด้าน ได้แก่

- (1) บริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และบริการที่อยู่อาศัย
- (2) ประกันสังคม พิจารณาการประกันสังคมทั้ง 8 ประเภท คือ ประกันการเจ็บป่วย ประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน ประกันการคลอดบุตร ประกันทุพพลภาพ ประกันชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัว ประกันการเสียชีวิต และประกันการว่างงาน โดยจะพิจารณาให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกคน รวมถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ครอบคลุมผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ด้วย
- (3) สังคมสงเคราะห์ เช่น การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ เด็กเร่ร่อน ขาดงาน และแรงงานอพยพ เป็นต้น

3. การศึกษาองค์กรที่จะให้ความช่วยเหลือ ครอบคลุมทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรของชุมชนต่างๆ การช่วยเหลือที่เหมาะสมอาจเป็นด้านใดด้านหนึ่งหรือทุกๆ ด้าน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นตามสภาพชีวิตของคนจนคนด้อยโอกาส และขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละองค์กร การให้ความช่วยเหลือในสามด้านดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือในกรอบของ Social Safety Net หมายความว่า กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่กำลังประสบปัญหาชีวิตและเสี่ยงต่อการทำให้เกิดปัญหาสังคมมากที่สุดจะต้องได้รับความช่วยเหลือก่อน คนที่พอช่วยเหลือตัวเองได้และปัญหาน้อยกว่าจะได้รับความช่วยเหลือในลำดับถัดไป

4. การช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาส นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือด้านวัตถุปัจจัยแล้ว ยังมีการช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น การช่วยเหลือด้านกฎหมาย คดีความ ข้อมูลข่าวสาร การติดต่อประสานงาน และการจัดการด้านการให้สินเชื่อจุลกิจ (micro credit) หมายถึง การจัดหาสินเชื่อให้ หรือช่วยเหลือจัดการให้เกิดระบบการออมทรัพย์และสินเชื่อจุลกิจ

2.6 ระเบียบวิธีวิจัย

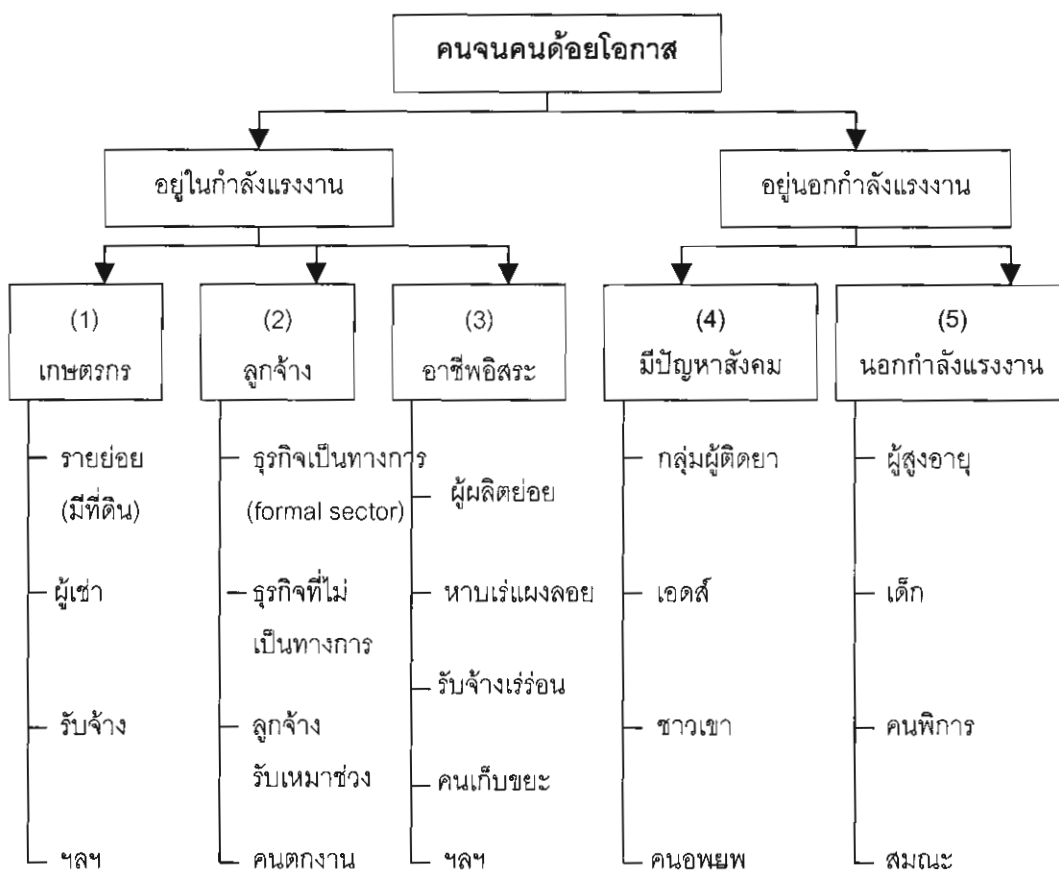
2.6.1 การจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสเพื่อกำหนดทิศทางการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้จะเริ่มจากการแบ่งกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือส่วนที่อยู่ในกำลังแรงงานหรือกลุ่มที่มีวิถียังชีพด้วยการประกอบกิจการเลี้ยงชีพ กับอีกส่วนหนึ่งไม่อยู่ในกำลังแรงงานหรือมีวิถียังชีพที่ไม่แน่นอน ต้องพึ่งพาผู้อื่นเป็นสำคัญ เช่น คนชราที่ไม่มีรายได้ของตน

เอง เด็กเร่ร่อน กลุ่มคนติดยาเสพติด คนขอทาน เป็นต้น

สำหรับส่วนแรกแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มเกษตรกร สำหรับส่วนที่สองมี 2 ประเภทคือ ประเภทที่กฎหมายแรงงานกำหนดว่าไม่อยู่ในวัยทำงาน เช่น คนชรา เด็ก คนพิการ เป็นต้น อีกประเภทหนึ่งคือ กลุ่มคนที่มีปัญหาสังคม เช่น ติดยาเสพติด เป็นเอดส์ ฯลฯ กลุ่มนี้รวมไปถึงผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ เช่น กลุ่มคนที่ไม่มีความรู้เป็นบุคคลตามกฎหมาย (ไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีบัตรประชาชน คนอพยพ) ซึ่งคนเหล่านี้จะมีความยากลำบากในการดำรงชีวิต

การจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการศึกษาสารภาพสรุปเป็นผังได้ดังนี้



จากผังข้างบนนี้ ได้แบ่งคนจนคนด้อยโอกาสเป็น 2 ส่วน 5 ประเภท ในแต่ละประเภทยังแบ่งซอยเป็นกลุ่มๆ การออกแบบการศึกษาวิจัยเช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้นักวิจัยต่างๆ ที่สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาสเฉพาะกลุ่มสามารถเข้าร่วมโครงการวิจัยได้ง่าย คนจนคนด้อยโอกาสบางกลุ่มอาจจะไม่ได้ระบุไว้ใน 5 ประเภทข้างบน แต่ถ้ามีผู้สนใจจะทำการวิจัยโดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนก็สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้

2.6.2 การจำแนกตามเขตพื้นที่

การศึกษาวิจัยทำในขอบเขตทั่วประเทศ หมายความว่า จะมีการเก็บข้อมูลทั้ง 5 ภาค คือเหนือ อีสาน กลาง ใต้ และกรุงเทพฯ ในแต่ละภาคจะมีการเก็บข้อมูลในเขตเมือง (เขตเทศบาล) ชานเมือง (นอกเขตเทศบาล) และในเขตชนบท ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษากลุ่มเป้าหมายในพื้นที่กำหนด ซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสทั้งประเทศ

พื้นที่กำหนดประกอบด้วย 9 จังหวัด ดังนี้

- ภาคเหนือ ประกอบด้วย เชียงใหม่ เชียงราย โดยรวมเอาลำพูนและพะเยาไว้ด้วย
- ภาคอีสาน ประกอบด้วย ขอนแก่น สุรินทร์ โดยรวมเอาบุรีรัมย์และอุบลราชธานีไว้ด้วย
- ภาคกลาง ประกอบด้วย ออยุธยา ชลบุรี โดยรวมเอาระยองไว้ด้วย
- ภาคใต้ ประกอบด้วย สงขลา นครศรีธรรมราช โดยรวมเอาพัทลุงและระนองไว้ด้วย
- กรุงเทพฯและปริมณฑล คือ กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร

หลักการเลือกพื้นที่จังหวัดที่จะทำการศึกษาใช้เกณฑ์ 2 อย่างควบคู่กัน คือ ศึกษาจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุดหรือเกือบท่ำสุดในแต่ละภูมิภาคควบคู่กับจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นและมีหลากหลายอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวแทนของจังหวัดที่ยากจนและจังหวัดที่มีกลุ่มคนร่อแร่ (vulnerable groups) ทุกประเภท ซึ่งการที่จะเลือกจังหวัดใดในแต่ละภาคจะทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ซึ่งลักษณะการเก็บข้อมูลในแต่ละจังหวัดอาจแสดงให้เห็นด้วยตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.1 การเก็บข้อมูลกลุ่มเป้าหมายในแต่ละจังหวัด

กลุ่มคนจน	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	เขตชนบท
ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	X	X	-
อาชีพอิสระ	X	X	X
เกษตรกร	-	X	X
นอกรั้วทำงาน	X	X	X
มีปัญหาสังคม	X	X	X

หมายเหตุ X หมายถึง มีบุคคลกลุ่มเป้าหมาย
- หมายถึง ไม่มีบุคคลกลุ่มเป้าหมาย

จากตารางข้างบน กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะทำการศึกษา นอกจากจะจำแนกลักษณะของวิถียังชีพแล้ว แต่ละกลุ่มยังจำแนกตามเขตพื้นที่ด้วย ในเขตพื้นที่สามลักษณะยังจำแนกตามรายภาค เพราะต้องการเก็บข้อมูลที่มีตัวแปรทางสภาพภูมิศาสตร์และทางวัฒนธรรมประกอบด้วย การเก็บข้อมูลตามลักษณะดังกล่าว กลุ่มบุคคลเป้าหมายบางกลุ่มอาจจะอยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่ เช่น เกษตรกร อาจจะไม่อยู่ในเขตเทศบาล ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอาจจะไม่อยู่ในเขตชนบท เป็นต้น คณะวิจัยพิจารณาเห็นว่า การจำแนกกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสตามลักษณะวิถียังชีพควบคู่กับการจำแนกตามเขตพื้นที่จะทำให้สามารถศึกษากลุ่มเป้าหมายได้ครอบคลุมและรอบด้านมากที่สุด

2.6.3 การเก็บข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์

จะใช้ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณก็เพื่อแสดงสถิติและจำนวน เช่นถ้าต้องการจะทราบว่าในเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษามีคนยากจนเข้าถึงบริการสาธารณะร้อยละเท่าไร เป็นหนี้ร้อยละเท่าไร มีรายได้ครัวเรือนละกี่บาท คำถามเช่นนี้ต้องได้คำตอบเชิงปริมาณ ซึ่งอาจได้จากสถิติที่เคยทำกันมาแล้ว และบางส่วนต้องหาเพิ่มเติมโดยการสำรวจสอบถามและคำนวณตัวเลขเชิงสถิติ ในโครงการวิจัยนี้จะใช้แบบสอบถามทั้งหมด 10,099 ชุด เป็นแบบสอบถามในเขตภูมิภาค 7,874 ชุด ในกรุงเทพฯและปริมณฑล 2,125 ชุด ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะให้รายละเอียดเชิงกระบวนการและสถานการณ์ เช่น อาจศึกษากระบวนการที่นำไปสู่การติดยา กระบวนการที่นำไปสู่ภาวะหนี้สินที่ดินหลุดมือ สถานการณ์ทุกข์ยากลำบากที่กำลังเผชิญอยู่ เหล่านี้ต้องการข้อมูลเชิงคุณภาพจึงจะได้รายละเอียดและเห็นรูปธรรม

การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบด้วย การสัมภาษณ์แนวลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม การปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research) การประชุมกลุ่มเฉพาะ (focus group) การประชุมกลุ่มทั่วไป ที่ประกอบด้วยหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย (panel discussion) และการใช้ข้อมูลเอกสารต่างๆ

ในการประชุมกลุ่มเฉพาะ ทางโครงการได้จัดประชุมทั้งสิ้น 75 กลุ่ม มีผู้เข้าร่วมประชุม 798 คน ส่วนการประชุมกลุ่มทั่วไปได้จัดขึ้นใน 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ (เชียงใหม่) ภาคอีสาน (สุรินทร์) ภาคใต้ (นครศรีธรรมราช) ภาคกลาง (ชลบุรี) และกรุงเทพฯ ในการจัดแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 200-300 คน

นอกจากนี้ ทางโครงการยังจัดให้มีเวทีวิจารณ์เพื่อให้นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะแลกเปลี่ยนข้อมูล และการวิจัย อีก 5 ครั้ง ใน 5 ภูมิภาค โดยจัดในจังหวัดที่ไม่เคยมีการลงนามของโครงการมาก่อน คือ ภาคเหนือที่ลำปาง ภาคกลางที่พิษณุโลก ภาคอีสานที่มหาสารคาม ภาคใต้ที่ปัตตานี และกรุงเทพฯที่นครปฐม

2.6.4 การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เชิงปริมาณ ได้มอบหมายให้ รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้าการสำรวจวิจัย ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนการเก็บข้อมูลดังนี้คือ

1. พื้นที่ที่กำหนด ประกอบด้วย 9 จังหวัด 33 พื้นที่ ดังนี้ จำนวนแบบสอบถามในจังหวัดต่างๆที่ทำการสำรวจมีดังนี้

ภาคเหนือ	เชียงใหม่	982	ชุด
	เชียงราย	958	ชุด
ภาคอีสาน	ขอนแก่น	1,038	ชุด
	สุรินทร์	997	ชุด
ภาคกลาง	ชลบุรี	981	ชุด
	อยุธยาและอ่างทอง	988	ชุด
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	1,073	ชุด
	สงขลา	957	ชุด

กรุงเทพฯและปริมณฑล	2,125	ชุด
รวม	10,099	ชุด

หลักการเลือกจังหวัดที่จะทำการศึกษาใช้เกณฑ์ 2 อย่างควบคู่กัน คือ ศึกษาจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุดหรือเกือบต่ำสุดในแต่ละภูมิภาคควบคู่กับจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นและมีหลากหลายอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวแทนของจังหวัดที่ยากจนและจังหวัดที่มีกลุ่มคนอ่อนแอและไม่มั่นคง (Vulnerable groups) ทุกประเภท ซึ่งการที่เลือกจังหวัดใดในแต่ละภาคจะทำการสำรวจเบื้องต้นในด้านปริมาณก่อนที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ทำการศึกษา

ในการสำรวจเชิงปริมาณได้พยายามครอบคลุมกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในพื้นที่ที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตามการที่แบบสำรวจจะตกอยู่ในกรอบดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดค่าความเป็นไปได้ (Probability) ค่าความคลาดเคลื่อน (error) และรูปแบบการกระจาย (Distribution) ของข้อมูลก่อน แต่เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลสำมะโน (census) ด้านคนจนและคนด้อยโอกาสที่จะอ้างอิงได้ การศึกษานี้จึงอาศัยการทดลอง (pilot sampling) ด้วยแบบสอบถามบุคคลที่อาจจะมีโอกาสเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส เพื่อทดสอบความพอใจเพียงของจำนวนตัวอย่างจากผลการสำรวจ หลังจากนั้นจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

2. การเลือกชุมชนเพื่อเป็นฐานของการสำรวจ

การลงพื้นที่สำรวจข้อมูลได้กำหนดแนวทางไว้กว้างๆ คือ จะลงสำรวจจังหวัดละ 50 ชุมชน โดยมีชุมชนที่เป็นตัวแทน ชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะทางภูมิเศรษฐกิจตลอดจนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โดยการวินิจฉัยของนักวิจัยภาคสนามแต่ละท่าน หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกชุมชนเพื่อสำรวจมีดังนี้

2.1 การเลือกชุมชนเมือง ในแต่ละจังหวัดจะเลือกอำเภอที่เทศบาลเมืองเป็นตัวแทนชุมชนเมือง โดยเลือกชุมชนเฉพาะที่อยู่ในเขตเทศบาลเท่านั้น

2.2 การเลือกชุมชนชนบท โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) แบ่งอำเภอออกเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้ข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค (ข้อมูลดังกล่าวมีเฉพาะข้อมูลหมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาล) เป็นแนวทางเลือกหมู่บ้านและครัวเรือนที่จะเก็บข้อมูล ดังนี้

- กลุ่มชุมชนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินน้อย (หมู่บ้านยากจน)
- กลุ่มชุมชนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินปานกลาง (หมู่บ้านยากจนปานกลาง)

- กลุ่มชุมชนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินมาก (หมู่บ้านยากจนน้อย)

โดยแต่ละกลุ่มเลือกกลุ่มละ 2 อำเภอ ดังนั้นในหนึ่งจังหวัดจะต้องสำรวจ 6 อำเภอ

(2) เมื่อได้อำเภอที่จะสำรวจแล้ว จะพิจารณาเลือกตำบลที่ต้องสำรวจในแต่ละอำเภอนั้น โดยเลือกอำเภอละ 3 ตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเช่นเดียวกับการเลือกอำเภอ เพราะฉะนั้นในหนึ่งจังหวัดต้องสำรวจทั้งสิ้น 18 ตำบล จาก 16 อำเภอ

(3) เมื่อได้ตำบลที่ต้องสำรวจแล้วการเลือกหมู่บ้านที่จะสำรวจให้พิจารณาจากข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช.2ค เช่นเดียวกับการเลือกอำเภอและตำบล โดยเลือกอย่างน้อย ตำบลละ 1-2 หมู่บ้าน ให้ครบจำนวน 30 หมู่บ้าน ซึ่งจะต้องเลือกหมู่บ้านโดยพิจารณาว่าจะต้องเป็นหมู่บ้านที่มีผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า อยู่ในหมู่บ้านด้อยนอกเหนือจากผู้มีรายได้น้อย โดยพิจารณาจากข้อมูลต่างๆดังกล่าว โดยเฉพาะข้อมูลกรมประชาสงเคราะห์, กช.คจ., จปฐ. และ กชช.2ค เป็นฐาน

อย่างไรก็ดี แนวทางการกำหนดชุมชน/ชนบท ชำต้นเป็นเพียงหลักกว้างๆเท่านั้น ในการปฏิบัติภาคสนามผู้วิจัยแต่ละท่านอาจจะมีการวินิจฉัยที่แตกต่างกันไป ในการเลือกชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างสำรวจข้อมูลที่ได้สามารถทดสอบ โดยขบวนการทางสถิติว่ามีความสมเหตุสมผลมากน้อยเพียงไร

และเพื่อให้การสำรวจแสดงภาพรวมรอบด้านและไม่บิดเบือน การศึกษานี้ได้ทำการสำรวจเพิ่มเติมสำหรับผู้นำชุมชนด้วย ดังนั้นแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจประกอบด้วยแบบสอบถาม 2 ส่วน คือ

- แบบสอบถามสำหรับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน (ไม่ได้นำผลมาเสนอในรายงานนี้)
- แบบสอบถามสำหรับผู้ที่จะเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส

แบบสอบถามผู้นำชุมชน เป็นแบบสอบถามเพื่อให้ได้ภาพรวมของชุมชนตัวอย่าง เหตุที่ต้องสอบถามผู้นำชุมชนเพราะว่าฐานข้อมูลที่มีความลึกระดับชุมชนยังไม่สมบูรณ์พอ ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูล จปฐ. ข้อมูลกรมประชาสงเคราะห์ หรือ กรมพัฒนาชุมชน ฯลฯ นอกจากนั้นการศึกษาวางแผนที่จะเชื่อมโยง “ความเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส” เข้ากับสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ-สังคม ของชุมชน เพื่อให้ได้ภาพรวมที่สมบูรณ์ที่สุด ในส่วนของแบบสอบถามสำหรับผู้ที่เป็นคนจนและคนด้อยโอกาส ทำการสุ่มตามชุมชนตามเกณฑ์ดังกล่าว โดยไม่ได้ให้น้ำหนักแก่ตัวอย่างใดๆเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความอิสระ (Randomness) ในการสุ่มตัวอย่างให้มากที่สุด

ในข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ไม่ทราบล่วงหน้าว่าชุมชนใดจะมีคนจนและคนด้อยโอกาสทางสังคมอยู่มากแค่ไหน แต่ก็เชื่อได้ว่าหากเลือกชุมชนเมืองที่เป็นชุมชนแออัดก็น่าจะมีโอกาสความเป็นไปได้ (Probability) ที่ตัวอย่างที่เก็บจะเป็นคนจนและคนด้อยโอกาสมากกว่าตัวอย่างที่เก็บได้จากชุมชนเมืองประเภทบ้านจัดสรร ในทำนองเดียวกันชุมชนชนบทในจังหวัดต่างๆ ที่อิงฐานข้อมูล กชช.2ค และ จปฐ. น่าจะพบสัดส่วนของคนจนและคนด้อยโอกาสสูง

ขอย้ำว่า การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามบุคคลครั้งนี้ต้องการเก็บจากกลุ่มคนที่คาดว่าจะเป็นคนจนคนด้อยโอกาส โดยมีจุดประสงค์หลักคือต้องการเข้าใจสภาพและสาเหตุของความจนและด้อยโอกาส รวมถึงความต้องการสวัสดิการของคนเหล่านี้

(3) แบบสอบถาม

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษานี้มีองค์ประกอบของตัวแปรต่างๆ ดังนี้

3.1 แบบสอบถามชนิดบุคคลทั่วไปที่มีโอกาสเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส

ส่วนที่ 1 สอบถามลักษณะรวมหน่วยประชากร ได้แก่ ตัวแปรด้าน เพศ อายุ ศาสนา การศึกษา อาชีพ จำนวนสมาชิกครอบครัว รายได้ การมีงานทำ สภาพความเป็นอยู่ การกู้ยืมและหนี้สิน เพื่อแสดงถึงสถานะภาพทางสังคม-เศรษฐกิจนอกจากนั้นได้เสริมภาพของการถือครองทรัพย์สินต่างๆ

ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามถึงการเข้าถึงการบริการของรัฐ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และสาธารณูปโภค ระบบสวัสดิการต่างๆ ที่ต้องการ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การบริการของหน่วยงานภาครัฐ

3.2 แบบสอบถามสำหรับผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะรวมหน่วย (ภาพรวม) ของประชากร โดยช่วงอายุในแบบสอบถาม ส่วนนี้เป็นการให้ผู้นำชุมชนประเมิน จำนวน (คน) ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ ได้แก่ ลูกจ้างอุตสาหกรรม อาชีพอิสระ คนอยู่นอกวัยทำงาน กลุ่มคนมีปัญหาทางสังคม การย้ายถิ่น สถานภาพทางรายได้ ฐานะ ระดับการศึกษา ความเจ็บไข้ได้ป่วย สาเหตุการเสียชีวิต สถานะรักษาพยาบาลที่ลูกบ้านพึงพา ตลอดจนการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ

ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามสถานภาพด้านการมีงานทำ การว่างงาน การใช้แรงงานต่างชาติ การประกอบอาชีพและสถานภาพเศรษฐกิจโดยรวม

ส่วนที่ 3 เป็นการสอบถามการเข้าถึง ระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนความพอเพียงด้านต่างๆ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข/อนามัย การร่วมกันวางแผนแก้ไขปัญหา

ส่วนที่ 4 เป็นการเน้นการประมาณการ โดยผู้นำชุมชนว่าชุมชนใดมีผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อาทิ เช่น เด็กเร่ร่อน ผู้ติดเชื่อ คนพิการ ผู้ที่ขาดความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต สิทธิเสรีของผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น แบบสอบถามผู้นำชุมชน เป็นการช่วยให้การประมวลผลมีนัยสำคัญทางสถิติ เพื่อเป็นการตรวจของหน่วยสำรวจ (บุคคล) และผู้นำชุมชนว่าขัดแย้งกันหรือไม่ การศึกษานี้จึงไม่ได้นำผลสำรวจผู้นำชุมชนเสนอ เพราะเป็นการสัมภาษณ์ในเชิงเจาะลึก และเพื่อช่วยในการประมวลผลเท่านั้น

2.6.5 การเก็บข้อมูลสนามหรือการออกพื้นที่

รูปแบบการเก็บข้อมูลที่กำหนด คือ ให้นักวิจัยลงสนามพร้อมกันทั้งกลุ่ม (รวมทั้งผู้ทำวิทยานิพนธ์) หรือนักวิจัยแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องลงพื้นที่เดียวกัน เพราะโดยทั่วไปในแต่ละเขตพื้นที่จะมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายหลายกลุ่มที่ต้องการให้นักวิจัย (เฉพาะกลุ่ม) แต่ละคนเข้าไปศึกษา เช่น นักวิจัยที่ศึกษากลุ่มเกษตรกร อาจจะเข้าไปศึกษาเกษตรกรรายย่อย อีกคนหนึ่งเข้าไปศึกษาคนติดยา เป็นต้น จุดมุ่งหมายของการวิจัยต้องการให้นักวิจัยทุกคนเข้าใจภาพรวมของแต่ละเขตพื้นที่ จากนั้นจึงดึงภาพย่อยออกมาวิเคราะห์ในรายละเอียด เปรียบได้กับการทำกายวิภาคให้เข้าใจว่าระบบร่างกายของคนมีลักษณะรวมอย่างไร มีส่วนประกอบอะไรบ้าง จากนั้นให้แพทย์เฉพาะทางวิเคราะห์รักษาเฉพาะส่วน เช่น หู ตา ลำคอ ทรวงอก สมอ หัวใจ เป็นต้น การเก็บข้อมูลเช่นนี้ก็เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้ลึกและรอบด้าน จากนั้นก็สามารถนำมาสังเคราะห์ให้เห็นเป็นองค์รวมได้อย่างถูกต้อง เหมือนกับการสร้างภาพตัวต่อ (jig saw) ที่ผู้ออกแบบต้องสร้างภาพให้เห็นเป็นองค์รวม จากนั้นก็จะมีการตัดแต่งภาพนั้นออกเป็นชิ้นส่วนเล็กๆ มีรายละเอียดโค้งเว้าที่แตกต่างกัน เสร็จแล้วก็สามารถนำเอาชิ้นส่วนตัวต่อเหล่านั้นมาต่อกันให้เห็นเป็นภาพรวมทั้งภาพได้อีก และนักวิจัยที่จะทำหน้าที่เชื่อมตัวต่อให้เห็นภาพรวมคือนักวิจัยหลักที่รับผิดชอบงานวิจัยกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท

2.6.6 กระบวนการวิจัย

นักวิจัยหลัก 5 ประเภท จะศึกษาภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในแต่ละประเภท แต่การศึกษาภาพย่อยของกรณีศึกษาในแต่ละประเภทจะมีนักวิจัยเฉพาะกรณี ทำการศึกษาภายใต้การแนะนำและภายใต้กรอบที่นักวิจัยหลักร่วมกันกำหนด ตัวอย่างเช่น กรณีคนจนคนด้อยโอกาสในอาชีพอิสระ นักวิจัยหลักจะศึกษาภาพรวมของคนจนคนด้อยโอกาสในกลุ่มนี้ทั้งหมด ภาพรวมทั้ง

หมดนี้ต้องเพียงพอที่จะนำไปกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อบรรเทาปัญหาและช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มนี้ แต่ในการศึกษาภาพย่อยที่ลุ่มลึกเพื่อให้เห็นกระบวนการเกิดขึ้นของปัญหาและพัฒนากการ จำเป็นต้องมีกรณีศึกษาเพื่อให้เห็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เช่น ต้องมีกรณีศึกษาวิถีชีวิต การดำรงชีพ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของคนกลุ่มนี้ และวิธีการต่อสู้เพื่อดำรงอยู่ของพวกเขา กรณีศึกษามีการเลือกเอาครอบครัวบางครอบครัวของคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆในพื้นที่มาศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ของการทำกรณีศึกษาก็เพื่อให้เข้าใจและเห็นภาพที่แท้จริงของชีวิตคนจนและคนด้อยโอกาสแต่ละกลุ่ม

ส่วนการศึกษาของหัวหน้าโครงการคือ การนำเอาข้อมูลการศึกษาทั้งหมดมาบูรณาการให้เห็นภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย และนโยบายรวมของการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อคนเหล่านี้

สำหรับนักวิจัยกรณีศึกษา เน้นการใช้นักวิจัยรุ่นใหม่ในจังหวัดของพื้นที่ศึกษา เพราะมีความใกล้ชิดกับกรณี และไม่ยากที่จะเกาะติดกรณีเพื่อศึกษาและติดตามกระบวนการชีวิตของกลุ่มคนที่ทำการศึกษา

กรอบของการศึกษากรณีย่อยต่างๆอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ต้องเป็นกรณีศึกษาในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องระหว่างภาพรวมและภาพแยกย่อย
2. ต้องเป็นกรณีศึกษาคนจนและคนด้อยโอกาสในแต่ละประเภทที่กำหนดกรอบไว้ในโครงการ
3. ต้องเป็นกรณีศึกษาที่ใช้เป็นตัวแทนของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในกลุ่มนั้นๆได้เป็นอย่างดี
4. ต้องเป็นกรณีศึกษาที่นำเสนอภาพชีวิตจริงตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยแสดงให้เห็นการเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลง และการคงอยู่ของสภาพชีวิตของคนกลุ่มที่ศึกษาหรือครอบครัวตัวอย่างที่ศึกษา
5. นักวิจัยกรณีศึกษาต้องทำงานภายใต้การปรึกษาแนะนำของนักวิจัยหลักอย่างใกล้ชิด
6. นักวิจัยกรณีศึกษาต้องร่วมกระบวนการเก็บข้อมูล (โดยเฉพาะข้อมูลเชิงคุณภาพ) ในพื้นที่ทำการกรณีศึกษา

งานวิจัยกรณีศึกษา มีทั้งหมด 110 กรณีศึกษา คือ 5 กลุ่มๆละ 22 กรณีศึกษา

ในการวิจัยกรณีศึกษาเหล่านี้ ได้มีการนำเอางานวิจัยในแต่ละภาคมาจัดสัมมนาเพื่อรับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะ และให้นักวิจัยนำไปปรับปรุงแก้ไขงานวิจัยของตน

ภาคเหนือ จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 2 เมษายน 2545 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จ.เชียงใหม่
ภาคอีสาน จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 9 เมษายน 2545 ณ โรงแรมทองธารินทร์ จ.สุรินทร์
กรุงเทพฯและปริมณฑล จัดประชุมเมื่อวันเสาร์ที่ 20 เมษายน 2545 ณ ณ โรงแรมเอสดี
อเวนิว กทม.

ภาคตะวันออก จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 23 เมษายน 2545 ณ บางแสนบีชรีสอร์ท จ.ชลบุรี
ภาคใต้ จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 30 เมษายน 2545 ณ โรงแรมทวินโลตัส จ.นคร
ศรีธรรมราช

กรณีศึกษาบางกรณีได้จัดพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง 2 เล่ม คือ คนจน
ไทยในมิติทางสังคม (๑) เมื่อเดือนเมษายน 2545 และ คนจนไทยในมิติทางสังคม (๒) เมื่อเดือน
กรกฎาคม 2545

2.6.7 แหล่งข้อมูล

มีสามแหล่งใหญ่ แหล่งแรกคือ ข้อมูลเอกสาร ประเภทรายงานวิจัย รายงานสถิติราชการ
และเอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆที่เกี่ยวข้อง แหล่งที่สองเป็นข้อมูลจากสนามหรือข้อมูลจากพื้นที่ ที่รวบรวม
ทั้งจากแบบสอบถาม และจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและจากกรณีศึกษาต่างๆ

ข้อมูลสำคัญที่ได้จากกระบวนการเก็บข้อมูลตามวิธีการดังกล่าว คือ ข้อคิด ข้อเสนอแนะ
วิธีการมองปัญหา ความเข้าใจปัญหา เกณฑ์กำหนดความยากจนและความด้อยโอกาส ตาม
กระบวนการทัศน์ของผู้มีส่วนร่วมในพื้นที่ที่ทำการเก็บข้อมูล ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบที่
สำคัญยิ่งในการนำมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระบบสวัสดิการสังคมและการแก้
ปัญหาสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ
ในสังคมไทย

แหล่งที่สามคือ การศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศ โดยการเดินทางไปดูตัวอย่างวิธีการ
ดำเนินงานในโครงการช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสในบางประเทศ ทั้งโครงการที่ดำเนินงานโดย
รัฐและโครงการช่วยเหลือกันเองของชุมชน ในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า 3 ประเทศ และใน
ประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ ซึ่งได้กำหนดว่าเป็นประเทศในยุโรป หลังจากที่ได้ผ่านการค้นคว้า
ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในประเทศต่างๆเหล่านี้อย่างเพียงพอแล้ว

เหตุผลที่ต้องเดินทางไปเก็บข้อมูลต่างประเทศคือ

1. เพื่อสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการของการจัดสวัสดิการและสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ที่อยู่ในกระบวนการนั้นๆ
3. เพื่อสังเกตและประเมินผลการจัดสวัสดิการรูปแบบต่างๆทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

2.6.8 การสร้างเครือข่ายนักวิจัยและผู้สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาส

เนื่องจากกระบวนการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจะต้องเข้าไปในพื้นที่ 33 พื้นที่ ใน 5 ภาค จึงจำเป็นต้องอาศัยช่างงานการติดต่อนักวิจัยในพื้นที่และ NGOs ที่ทำงานอยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการศึกษา รวมไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรชุมชนในพื้นที่นั้นๆ การติดต่อประสานงานผ่านเครือข่ายต่างๆจะเสร็จสิ้นภายใน 6 เดือนแรกของโครงการ

การติดต่อเชิญชวนให้ชาวบ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะอาศัย NGOs องค์กรชุมชน และนักวิจัยในพื้นที่ โดย NGOs และองค์กรชุมชนจะติดต่อประสานงานกับชาวบ้าน ส่วนนักวิจัยในพื้นที่จะเป็นผู้ประสานงานให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่นักวิจัยหลักกำหนด

กล่าวโดยรวมแล้ว การศึกษาตามโครงการนี้ได้ขยายเครือข่ายนักวิจัยและผู้สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาสที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการของงานวิจัย ดังนี้

เครือข่ายกลุ่มแรก คือ นักวิจัยกรณีศึกษาหรือนักวิจัยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ใน 4 ภาค **เครือข่ายกลุ่มที่สอง** คือ NGOs และองค์กรชุมชน ที่ร่วมในกระบวนการเตรียมการและจัดหากลุ่มบุคคลเป้าหมายในพื้นที่ที่ทำการศึกษา **เครือข่ายกลุ่มที่สาม** ได้แก่ นักวิจัยที่ไม่ได้อยู่ในโครงการ แต่ศึกษาวิจัยเรื่องชุมชน คนจนคนด้อยโอกาส ที่ต้องการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดซึ่งกันและกัน **เครือข่ายกลุ่มที่สี่** คือ NGOs และผู้นำองค์กรชุมชน ที่ทำงานช่วยเหลือชุมชนและคนยากคนจนอยู่ในขอบเขตทั่วประเทศ ทั้งสี่ภาค คนเหล่านี้จะได้รับเชิญเข้าร่วมในการประชุมระดับจังหวัดและระดับภาค และจะพยายามให้เกิดเป็นองค์กรถาวรในลักษณะ “เครือข่ายวิชาการและข้อมูลเพื่อคนจน” โดยใช้สื่อสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ (เช่น เว็บไซต์ สิ่งพิมพ์ และรายงานวิทยุ) และกิจกรรมพิเศษ (ประชุม/อบรม) เป็นตัวเชื่อม การประชุมและหรือการอบรมพิเศษที่ควรจัดคือ เรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการเก็บข้อมูล การบันทึกข้อมูล และการใช้ข้อมูล ด้วยเทคนิคและวิธีการที่ไม่ซับซ้อน เพื่อให้ NGOs และผู้นำองค์กรชุมชนสามารถเก็บและรวบรวมข้อมูลไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นระบบ เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้การประชุมพิเศษจะจัดขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อนำเสนอกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพื่อให้กำลังใจและสร้างความมั่นใจให้แก่นักวิจัยกรณีศึกษาที่มีผลงานระดับที่ได้คุณภาพดี

2.7 แผนงานและขั้นตอนการดำเนินงาน

ภาคแรก ใช้เวลาในการศึกษา 2 ปี 3 เดือน เพื่อศึกษาสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส

เดือนที่ 1-3 จะทำการศึกษาโครงการเร่งด่วน เพื่อค้นหารูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนโดยชุมชน ศึกษารูปแบบการช่วยเหลือกันเองของชุมชนว่ารูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดและสามารถจะพัฒนาให้เป็นรูปแบบทั่วไปสำหรับชุมชนอื่นๆ โดยจะศึกษาจากกรณีตัวอย่าง 11 กรณี คือ กรณีกลุ่มออมทรัพย์ตำบลนาหว้าและตำบลน้ำขาวอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เปรียบเทียบกับ กลุ่มคลองเปรี๊ยะ (จ.สงขลา) กองทุนสวัสดิการผ้าป่าข้าว (จ.พะเยา) กลุ่มครูมุกดา (จ.พะเยา) กลุ่มศิระขอโคก (จ.ศรีสะเกษ) บ้านกุดชุม (จ.ยโสธร) กลุ่มแม่ญิง (จ.ขอนแก่น) กลุ่มพระสุบิน (จ.ตราด) กลุ่มย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ (จ.นครปฐม) และกลุ่มพัฒนาชุมชนร่มเกล้า (จ.กรุงเทพฯ) งานส่วนนี้เสร็จสิ้นแล้วและได้จัดพิมพ์เป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง 2 เล่ม คือ สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑): กลุ่มออมทรัพย์ และ สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๒): กลุ่มผลิตภัณฑ์ โดยเล่มแรกได้จัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2544 เล่มที่สองได้จัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนกรกฎาคม 2544

เดือนที่ 4-6 ทำการสำรวจพื้นที่ เพื่อกำหนดพื้นที่เก็บข้อมูลหรือพื้นที่ศึกษา พร้อมทั้งจัดเตรียมแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เริ่มเดือนที่ 4 นี้ ทั้งนักวิจัยหลักและนักวิจัยเฉพาะกลุ่มจะต้องทำงานร่วมกันภายใต้การประสานงานของนักวิจัยหลัก

เดือนที่ 7-12 เก็บข้อมูลเชิงปริมาณในพื้นที่กำหนด

เดือนที่ 10-24 เก็บข้อมูลภาคสนามเชิงคุณภาพ พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ข้อมูลสนามทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

เดือนที่ 22-24 จัดทำรายงานเบื้องต้นของภาคแรก

เดือนที่ 25-27 จัดประชุมวิจารณ์รายงานเบื้องต้น พร้อมกับจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ภาคแรก

ภาคสอง ใช้เวลา 1 ปี กล่าวคือ

เดือนที่ 28-33 ศึกษากระบวนการและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) สำหรับในประเทศไทย งานศึกษาในช่วง 3 เดือนแรกของโครงการจะเป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์ และจะศึกษาเพิ่มเติมโดยการเก็บข้อมูลจากชุมชนต่างๆที่มีการจัดระบบสวัสดิการเพื่อชุมชนด้วยตนเอง

ส่วนทางด้านต่างประเทศ ศึกษาจากเอกสารและกำหนดว่าควรจะไปศึกษาตัวอย่างจากประเทศใด จากประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศ และประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ

เดือนที่ 34-36 จัดทำรายงานเบื้องต้นของภาคสอง

เดือนที่ 37-39 จัดประชุมวิจารณ์รายงานและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ของภาคสอง

ทั้งนี้ ตั้งแต่เดือนที่ 4-39 มีการเผยแพร่ข้อมูลและรายงานการวิจัยเป็นระยะๆในเวปไซด์ สิ่งพิมพ์ และวิทยุ

2.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพชีวิตและวิถียังชีพ (mode of living) หรือวิถีการทำมาหากินของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ตลอดจนรูปแบบวิถีจัดการกับปัญหาของคนเหล่านี้
2. สภาพที่เป็นปัญหาในระบบการจัดการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส
3. แนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาส ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
4. แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อคนเหล่านี้อย่างแท้จริง
5. การสร้างและพัฒนานักวิจัยในท้องถิ่น โดยเฉพาะนักวิจัยรุ่นใหม่และ NGOs ที่ทำงานในชุมชน
6. เกิดเครือข่ายวิชาการและข้อมูลเพื่อคนจน เพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ข้อมูล ทั้งระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศ โครงการนี้จะมีนักวิจัยรวมกันแล้วประมาณ 120 คน เป็นหัวหน้าโครงการและนักวิจัยหลักรวม 10 คน นักวิจัยศึกษาเฉพาะกลุ่มหรือนักวิจัยกรณีศึกษาทั้งนักวิจัยที่มีประสบการณ์และนักวิจัยใหม่ๆที่กำลังทำวิทยานิพนธ์ หรืออาจเป็นนักวิจัยที่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน ประมาณ 102 คน เป็นผู้ช่วยนักวิจัย 8 คน โดยนักวิจัยหลัก 10 คน (รวมหัวหน้าโครงการ) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการวิจัยคนจนคนด้อยโอกาส 5 ประเภท และให้นักวิจัยหลักเลือกทีมงานทำการศึกษาวิจัยเฉพาะกลุ่ม ซึ่งบางส่วนอยู่ในกรุงเทพฯ บางส่วนอยู่ในต่างจังหวัด

2.9 ผลผลิตของงานวิจัย

1. รายงานภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ที่แสดงให้เห็นประเภทของกลุ่มคน สถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท ปัญหาที่เป็นอยู่ นโยบายและมาตรการในการบรรเทาและแก้ไขปัญหา รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาความยากจนและการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนจนแต่ละประเภท รายงานนี้เป็นรายงานบูรณาการที่สังเคราะห์จากข้อมูลการวิจัยทั้งหมดทุกกลุ่ม จำนวน 1 ฉบับ

2. รายงานวิเคราะห์และสังเคราะห์การศึกษาของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท ที่แสดงให้เห็นภาพรวมของกลุ่มคนแต่ละประเภทที่ได้ทำการศึกษาวิจัย มีรายละเอียดของกลุ่มคนแต่ละประเภทที่ลึกและรอบด้าน ทั้งสภาพชีวิต ปัญหา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางและมาตรการในการบรรเทาและแก้ไขปัญหา รายงานส่วนนี้มี 5 ฉบับ เขียนขึ้นจากข้อมูลเอกสารและข้อมูลสนาม รวมทั้งสังเคราะห์และบูรณาการจากกรณีศึกษากลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (เช่น เกษตรกรไร้ที่ทำกิน คนเก็บขยะ ฯลฯ)

3. รายงานกรณีศึกษาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของแต่ละประเภทคนจนคนด้อยโอกาส จำนวน 110 กรณีศึกษา (รวมวิทยานิพนธ์ด้วย) รายงานส่วนนี้จะสะท้อนภาพชีวิตของแต่ละกลุ่ม รายงานรายละเอียดเชิงคุณภาพของวิถีดำรงชีพ ปัญหาชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่ม และยังมีรายงานภาคพิเศษของกรณีศึกษาสวัสดิการโดยภาคชุมชนอีก 11 กรณีศึกษา

รวมเบ็ดเสร็จแล้ว ผลงานของโครงการนี้มีรายงานกรณีศึกษาต่างๆรวม 122 กรณีศึกษา (รวมภาคพิเศษ) รายงานวิจัยหลักอีก 5 ชิ้น รายงานวิจัยเชิงปริมาณ 1 ชิ้น บทสังเคราะห์รวมอีก 1 ชิ้น รวมทั้งหมดเป็น 129 ชิ้น

2.10 ผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย

1. สถาบันการศึกษาที่สอนวิชาสวัสดิการสังคม เศรษฐศาสตร์สวัสดิการสังคม และเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์

2. หน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พรรคการเมืองต่างๆที่ต้องการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(3) ชุมชนต่างๆ ที่ต้องการจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเอง กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานช่วยเหลือชุมชนและช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาส รวมทั้งนักวิจัย โดยเฉพาะนักวิจัยรุ่นใหม่ๆ ที่สนใจศึกษาเรื่องคนจนคนด้อยโอกาส

บทที่ 3

สภาพภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส

ในบทนี้จะนำเสนอให้เห็นคนจนและคนด้อยโอกาสประเภทต่างๆคือคนจนที่ขาดแคลนทรัพย์สิน ขาดแคลนโอกาส ไร้อำนาจ และด้อยศักดิ์ศรี "อาการของ" ความจนและความด้อยโอกาสของคนเหล่านี้ดำรงอยู่ให้เห็นในลักษณะที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงขอลำดับเรื่องที่น่าสนใจจากภาพรวมไปสู่ภาพย่อยของแต่ละกลุ่มคน โดยการสังเคราะห์จากข้อมูลเชิงปริมาณ ข้อมูลจากภาคสนามที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประชุมกลุ่ม สังเกตการณ์ และการศึกษาเฉพาะกรณีของนักวิจัยสมทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากงานวิจัยหลักอีก 5 กลุ่มงานวิจัย

3.1 ภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาส : ข้อค้นพบจากงานเชิงปริมาณ

3.1.1 ตัวชี้วัด

การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณของโครงการนี้มีเจตนาที่จะเจาะเข้าไปสอบถามกลุ่มคน "ที่น่าจะ" ถูกเรียกว่า เป็นคนจนและคนด้อยโอกาส ดังนั้นแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์จะถูกกระจายโดยเน้นเข้าไปหากลุ่มคนในชุมชนที่มีข้อมูลเบื้องต้นอยู่แล้วว่าเป็นชุมชนที่มีคนจนคนด้อยโอกาสหนาแน่น เพื่อที่จะทราบว่าคนจนคนด้อยโอกาสในชุมชนนั้นมีวิถีดำรงชีพอย่างไร อาการความจนและความด้อยโอกาสมีลักษณะอย่างไร?

ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงอาการของความจนและความด้อยโอกาสในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณคือ

- ความเป็นอยู่ขาดแคลน หมายถึงการขาดแคลนทรัพย์สินและวัตถุปัจจัยในการครองชีพ
- ขาดที่อยู่อาศัยของตนเอง หรือถ้ามีก็อาศัยในที่ดินของผู้อื่น