



รายงานฉบับสมบูรณ์

การวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เสนอต่อ

โครงการวิเคราะห์เนื้อหาเศรษฐกิจพอเพียงในนโยบายแห่งรัฐ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม

โดย

ผศ. ดร. จิตติพร ศิริพันธ์ พันธเสน

พฤษภาคม 2550

คำนำ

รายงานการวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐบาลได้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม (สกว.) เพื่อใช้เป็นเอกสารทางวิชาการประกอบการนำเสนอในเวทีเสวนา “นโยบายการเมืองและสังคมกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง” เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เวทีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมวิชาการ และนิทรรศการเศรษฐกิจพอเพียง: ร่วมเรียนรู้ สานค่า ขยายผล ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อันดับแรกผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ ศ. ดร. อภิชัย พันธเสน หัวหน้าโครงการวิเคราะห์เนื้อหาเศรษฐกิจพอเพียงในแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เปิดพื้นที่ทางความคิด และวิชาการให้ผู้วิจัยในช่วงเวลาที่สังคมไทยกำลังต้องการการระดมพลังความคิดต่อประเด็นเศรษฐกิจพอเพียงด้วยพลังความรู้ที่เป็นสหวิทยาการ ผู้วิจัยหวังว่ากระบวนการสำรวจทบทวนนโยบายแนววิพากษ์ครั้งนี้จะเป็นแรงผลักดันอีกแรงหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนากรอบแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะเครื่องมือในการวิเคราะห์และประเมินนโยบาย (Policy Analysis Framework) ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นรูปธรรม สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริงในการ การขับเคลื่อนนโยบายสังคม

รายงานฉบับนี้จะเสร็จสมบูรณ์ไม่ได้หากผู้วิจัยไม่ได้รับกำลังใจและการสนับสนุนทางความคิดอย่างแข็งขันจากผู้ช่วยวิจัย ว่าที่ ดร. จารุภา พานิชภักดิ์ ประสบการณ์การทำวิจัยครั้งนี้เป็นเครื่องย้ำเตือนให้ผู้วิจัยไม่ลืมว่า ผลลัพธ์ของงานวิจัยในแง่ข้อค้นพบ มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า เงื่อนไขปัจจัยที่ห่อหุ้มล้อมกระบวนการผลิตความรู้ ผลอันเกิดจากการได้มีโอกาสร่วมสนทนา ไตร่ตรอง พินิจวิพากษ์ สังคม และการสำรวจตำแหน่งแห่งที่ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ตนเอง (ในฐานะผู้ผลิตความรู้) มีต่อโลกและสังคม จึงเป็นประสบการณ์ที่ประเมินค่าไม่ได้ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบคุณ คุณจารุภา ไว้อีกครั้ง ณ โอกาสนี้ ประโยชน์ใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากรายงานฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้ครูและเพื่อนนักวิชาการผู้เป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างสรรค์ผลงานวิชาการให้เกิดประโยชน์โดยตรงกับการปลูกสำนึกการเปลี่ยนแปลงสังคมระดับรากฐาน ความไม่สมบูรณ์หรือข้อบกพร่องใด ๆ ที่อาจปรากฏอยู่บ้างในรายงานฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตพร ศิริพันธ์ พันธเสน

ผู้วิจัย

8 พฤษภาคม 2550

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การทบทวนและวิเคราะห์-วิพากษ์นโยบายสังคมอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาความจริงว่า นโยบายทางสังคมของรัฐในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา สะท้อนหลักการ เป้าหมาย และกระบวนการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงบ้างหรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่อง ความเชื่อมโยงหรือความขัดแย้งกันระหว่างนโยบายสังคมของรัฐกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้วยการสำรวจและศึกษา-วิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐที่มีบทบาทเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ที่ดำเนินมาในช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-10 โดยครอบคลุมนโยบายสังคมสามด้าน กล่าวคือ 1. นโยบายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Policy) สำรวจผ่านบทวิเคราะห์พัฒนาการการประกันสังคมในประเทศไทย ตลอดจนประเด็นการเริ่มขยายสิทธิประโยชน์การประกันสังคมไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ และแรงงานในภาคการเกษตร ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนโยบายสวัสดิการสังคมประชานิยม (Populist Welfare Policy) ที่เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 (2544-2548) และดำเนินมาจนถึงรัฐบาลทักษิณ 2 (2548- เดือนกันยายน 2549) 2. นโยบายสุขภาพ (Health Care Policy) ด้วยการสำรวจความเคลื่อนไหวทางสังคมที่นำไปสู่การพัฒนานโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Coverage) และในปีพ.ศ. 2544 รัฐบาลทักษิณประกาศเป็นนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคในที่สุด เปรียบเทียบกับนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (พ.ศ. 2547-2551) (Thailand: Centre of Excellent Health Care of Asia) ภายใต้บริบทการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ 3. นโยบายการศึกษา (Education Policy) ศึกษา-วิเคราะห์นโยบายการปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Policy) มาตรการของรัฐในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษานับตั้งแต่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวทางการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาด้วยโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายแบบผสมผสานระหว่างรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแบบประเพณีนิยม กับรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแนววิพากษ์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจความหมายที่พบในนโยบายสังคมประเภทต่าง ๆ ตลอดจนพลวัตทางการเมืองที่ห่อหุ้มกระบวนการกำหนดนโยบายในวาระต่าง ๆ คำถามเริ่มต้นที่ว่า นโยบายสังคมที่ได้เลือกศึกษานั้นมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหรือไม่

อย่างไร เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาได้พัฒนารอบทฤษฎีในการประเมินความสอดคล้องของนโยบายสังคม กับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างผสมผสานกับแนวคิดทางสังคมอื่น ๆ และส่งผลให้ผู้วิจัยพัฒนาการ กรอบวิเคราะห์นโยบายสังคมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยแบบแผนการวิเคราะห์นโยบาย สังคมสันติธรรม

ผู้วิจัยได้เสนอผลการวิเคราะห์นโยบายสังคม โดยแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

นโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคม บทวิเคราะห์นโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคมเริ่มต้น ด้วยการอธิบายพัฒนาการของนโยบายด้านนี้ในฐานะวาระทางสังคมมายาวนาน ตัวอย่างคือนโยบายด้านการประกันสังคมในประเทศไทย ซึ่งถึงแม้จะเป็นการปฏิบัติการทางนโยบายโดยรัฐ (Policy intervention) หากประสบความสำเร็จได้ด้วยแรงผลักดันและขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคม ด้วยเป้าประสงค์การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากเห็นความ จำเป็นในการสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่ขาดระบบการป้องกันจากปัญหาความ ขาดทุน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคมมีความเด่นชัดขึ้นเนื่องมาจากการ สรุปรูปเขียนประสบการณ์การพัฒนาก่อนหน้านั้นว่า การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมมิใช่เรื่อง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสแต่เป็นเรื่องของการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตของประชาชนทุก คนในมิติต่าง ๆ อย่างถ้วนหน้า ด้วยหลักแห่งประโยชน์สุขร่วมกันและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของ ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Collective interest) การดำเนินนโยบายด้านนี้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป นับตั้งแต่การประกาศ พระราชบัญญัติประกันสังคมในปี พ.ศ. 2533 พัฒนาการของนโยบายการ คุ้มครองทางสังคมในรอบ 10 ปีเกี่ยวข้องกับการขยายสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการแรงงานเป็นหลัก

เป้าประสงค์ด้านการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพ ปรากฏชัดในนโยบาย หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ด้วยปรัชญาและเป้าประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับเศรษฐกิจพอเพียงใน ระดับหนึ่ง เนื่องจากนโยบายมุ่งสร้างหลักประกันทางสุขภาพให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม นอกจากนั้นการกำหนดนโยบาย โดยใช้ประโยชน์จากฐานความรู้ และเป็นไปตามลำดับขั้น ด้วยหลักการบริหารความเสี่ยงด้านสุขภาพ ร่วมกันของคนในสังคม หากแต่ในมิติของการบริหารนโยบายและงบประมาณในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขหรือมีการเตรียมความพร้อม อาทิ การเร่งสร้างระบบการประเมินการะ ทางการคลังก่อนการประกาศใช้นโยบาย ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณชน การ สนับสนุนส่งเสริมให้ภาคสวัสดิการทางการแพทย์ไทยแปรรูปไปเป็นอุตสาหกรรมบริการ (Service industry) และบูรณาการตัวเองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health tourism) ภายใต้กรอบนโยบายการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ของเอเชีย แม้จะดำเนินการโดย

ภาคเอกชนและด้วยแรงจูงใจด้านการสร้างรายได้ให้ประเทศเป็นหลัก แต่ถ้าหากไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบแล้วก็จะเท่ากับเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อสัมฤทธิ์ผลของสวัสดิการด้านสุขภาพของคนไทย และทำให้สังคมไทยต้องยอมจำนนกับทวิมาตรฐานด้านการแพทย์และสุขภาพต่อไป บทวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าถึงแม้นโยบายสาธารณะสองนโยบายนี้เกี่ยวข้องกับการจัดบริการทางการแพทย์เหมือนกัน แต่กรอบอุดมการณ์ที่กำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายกลับมีความแตกต่างกันเป็นสองขั้ว กล่าวคือในขณะที่นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดำเนินไปภายใต้เป้าประสงค์สวัสดิการ (Welfare orientation) ด้วยอุดมการณ์ทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับประโยชน์สุขของคนหมู่มาก (Collective goods) และยึดมั่นในหลักการแห่งความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับบริการด้านสุขภาพ นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียมีเป้าประสงค์เชิงพาณิชย์ หนุนโดยอุดมการณ์เสรีนิยม การบริการทางสุขภาพจึงผันแปรเป็นสินค้าที่ซื้อ-ขายได้ (Health as a commodity) คำถามสำคัญที่ละเลยไม่ได้คือนโยบายสุขภาพสองนโยบายที่มีหลักการระดับรากฐานแตกเป็นขั้วตรงกันข้าม กล่าวคือ “Welfare Orientation กับ Trade Orientation” นั้น ควรดำเนินต่อไปเช่นใด มีกระบวนการเชิงนโยบายใดที่สามารถประสานประโยชน์จากภายใต้ความแตกต่างดังกล่าว

บทวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมภายใต้ยุทธศาสตร์เอื้ออาทร มุ่งฉายภาพ “การสร้างความสุขมวลรวม” ของรัฐบาลทักษิณให้เกิดกับรูปแบบการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย (Policy intervention) ด้วยการผลิตนโยบายสวัสดิการสังคมแบบตลาดนำ (Market-led social welfare policy) ด้วยกลยุทธ์การตลาดและการสร้างยี่ห้อ (Branding) ผสานกับการจัดบริการทางสังคมซึ่งดึงภาคธุรกิจเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการบริหารการบริการ ผู้วิจัยกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายสวัสดิการประชานิยม เมื่อองค์กรภาครัฐจำเป็นต้องหวนกลับไปปรับบทบาทผู้จัดบริการทางสวัสดิการสังคม (State welfare service-provider) ปฏิบัติการดังกล่าวทาบกับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social protection policy) ที่ยึดหลักการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและในระยะยาวสามารถจัดสมดุลทางสังคมให้เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นถึงภัยของนโยบายสวัสดิการประชานิยมที่อาจมีต่อการพัฒนาด้วยหลักแห่งการเพิ่มพลังและการพึ่งตนเอง (People Empowerment Model) การออกแบบและประกาศใช้นโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมเพื่อการแก้ปัญหาสำคัญของชาติ อาทิ ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหา ความยากจน ด้วยการใช้นโยบายการแก้ปัญหาด้วย มาตรการทางสังคม นั้นดำเนินไปโดยอ้างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับแต่เพียงผิวเผิน ด้วยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่ผสมผสานสิทธิประโยชน์สวัสดิการสังคมให้กลืนเข้ากับผลประโยชน์ภาคธุรกิจ-เอกชนอย่างแนบเนียนลงตัว ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงนโยบายตามมาเป็นลูกโซ่

บทวิเคราะห์นโยบายการบูรณาการปฏิรูปการศึกษาด้วยโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน เริ่มต้นด้วยการพิจารณาขบวนการปฏิรูประบบการศึกษาไทยในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอันเป็นช่วงรอยต่อระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2536-2539) และ ฉบับที่ 8 (2540-2544) โดยมีแนวร่วมจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ชาวบ้าน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน กระแสความคิดที่ว่า สังคมไทยจำเป็นต้องแสวงหาทางเดินของการศึกษาที่สอดคล้องกับความเป็นจริง การปฏิรูปการศึกษา หรือการยกเครื่องทางปัญญาระดับสังคมจึงกลายเป็นทางออกในเชิงยุทธศาสตร์ที่กลุ่มนักคิดชั้นนำในสังคมไทยเชื่อว่าสามารถนำพาสังคมไทยออกจากวิกฤตการณ์ทางสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจฐานเกษตรกรรมสู่เศรษฐกิจฐานอุตสาหกรรมด้วยความหวังที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country-NIC) ในระยะเวลาอันรวดเร็ว โครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” เป็นมาตรการของรัฐในการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในสมัยรัฐบาลทักษิณด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดให้การปฏิรูปการศึกษามีความเป็นรูปธรรมขึ้น หลังจากการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษาในรัฐบาลที่ผ่านมาถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและขาดทิศทางที่ชัดเจน บทวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานของโครงการนี้ชี้ให้เห็นว่าความพยายามในการสร้างการศึกษาต้นแบบตามปรัชญาและบทวิเคราะห์ของชนชั้นนำ ไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้ให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาเพื่อการยกเครื่องทางปัญญาของสังคมได้

ถึงแม้ว่าโครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” นั้น มีความสอดคล้องกับเศรษฐกิจพอเพียงในระดับหลักการ เนื่องจากคำนึงถึงประเด็นความเสมอภาคและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของคนทุกคน หากแต่กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายไม่เป็นไปตามลำดับขั้น และการบริหารนโยบายยังคงมีลักษณะแบบบนลงล่าง พันธกิจการปฏิรูปการศึกษาไม่ควรถูกจัดให้เป็นประเด็นการพัฒนาการศึกษาในฐานะเครื่องมือในการเลื่อนสถานะทางชนชั้นแต่แรกจะเป็นการศึกษาเพื่อเสริมสร้างและกู้คืนศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ และควรพิจารณาอุดมคติ คุณค่า ความต้องการ ทางการศึกษาจากผู้คนทุกกลุ่ม เนื่องจาก สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความหลากหลายเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมที่มีฐานการผลิตหลายแบบซ้อนกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นสังคมฐานเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานอุตสาหกรรม-แข่งขัน สังคมฐานคุณภาพ สังคมฐานด้อยโอกาสซึ่งเป็นผลพวงจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล พันธกิจการปฏิรูปการศึกษาไม่ควรถูกจัดให้เป็นประเด็นการพัฒนาการศึกษาในฐานะเครื่องมือในการเลื่อนสถานะทางชนชั้นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ควรพิจารณาอุดมคติ คุณค่า ความต้องการ ทางการศึกษาจากผู้คนทุกกลุ่ม การมุ่งขยายโมเดลการปฏิรูปที่สะท้อน

การศึกษาแบบ “ไต่บันไดคารา” จึงเป็นหนทางการปฏิรูปการศึกษาที่คืบแคบ และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม

บทวิเคราะห์นโยบายสังคมยุคเศรษฐกิจพอเพียง เกี่ยวข้องกับความสำคัญของการเคลื่อนไหว “ถอดรหัส” นโยบายสังคมภายใต้ระบอบทักษิณอันถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ด้วยเครื่องมือทางความคิดและขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงโดยกลุ่มชนชั้นนำ และกลุ่มปัญญาชนบางกลุ่ม ด้วยเป้าหมายร่วมคือการคานพลังอำนาจและอุดมการณ์ทุนนิยม ไม่ให้มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตคนไทยมากจนถึงขั้นที่อาจ “เป็นภัยคุกคามอธิปไตย” ของประเทศ รายงานส่วนสุดท้ายนำเสนอบทวิเคราะห์ภารกิจ “ถอดรหัสประชานิยม” ของรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเห็นได้จากการเร่งทบทวน ติดตาม และรื้อสร้าง นโยบาย/โครงการที่มีลักษณะประชานิยมในภาคนโยบายสาธารณะ การใช้กลยุทธ์การตั้งชื่อใหม่ การปรับเปลี่ยนรูปแบบ หลักการ วิธีการดำเนินงานใหม่ให้ปรากฏต่อสาธารณะเพื่อไม่ให้นโยบายสังคมคงลักษณะ “สินค้า” เด่นชัดเช่นในสมัยรัฐบาลทักษิณคือการรื้อสร้างอุดมการณ์เดิมในระบอบทักษิณ สู่ยุคการปฏิรูปสังคมด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวได้ว่าปฏิบัติการเชิงนโยบายด้วยการบรรจุ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ควบคู่ไปกับการวางแผนขับเคลื่อนทางสังคมที่ดำเนินมาก่อนการปฏิวัติ 19 กันยายน 2549 นั้นได้กลายมาเป็น “กรอบการสร้างความหมายใหม่” (a new frame of reference) ให้กับสังคมไทยเกือบสมบูรณ์แบบ ประเด็นที่น่าติดตามและศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไปคือวิวัฒนาการและประสบการณ์ การถอดรหัสวิถีทุนนิยม/บริโภคนิยมภาคประชาชน ที่นอกจากจะไม่ยึดติดรูปแบบหรือกรอบการวิเคราะห์ “สามห่วง สองเงื่อนไข” และความเหมือนกันในรูปแบบ (conformity) แล้ว ยังสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างมิติด้านคุณค่า และปรัชญาชีวิตที่เป็นนามธรรม กับภาคปฏิบัติของเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency praxis) อย่างกลมกลืน

Executive Summary

This policy research titled “Policy Analysis of the Thai State under Philosophical Framework of Sufficiency Economy” aims at systematically reviewing and critically analyzing selected social policies of the state. The analysis of selected social policies was conducted in order to investigate the extent to which such policies are congruent with and/or in conflict with principles of sustainable development, guided by sufficiency economy philosophy. The researcher used a mixed methodology approach, combining steps known in logical /sequential model of policy analysis with critical policy analysis framework, reflecting the influence of discourse analysis as a policy analysis method. In contemplating mixed methods in policy analysis in conjunction with an inquiry question stated above, the researcher was thematically led into developing **a social justice model for policy analysis** under sufficiency economy philosophical framework. In an attempt to achieve such purpose, the researcher purposively examined a set of social policies within human security domain, formulated and implemented during the period of the implementation of the 8th - the 10th National Economic and Social Development Plans. Policies under investigation in this research fall into three major areas: **1. Social protection policy**, with specific focus to the development of social insurance policy toward a comprehensive coverage and a continuing effort to extend the benefits to cover a marginalized informal and agricultural sectors. The researcher contrasted findings of this part with an analysis of populist welfare policies with a social safety net approach constructed under Thaksin Administration’s first and partially second terms. **2. Universal health care policy.** In this area, the researcher explores universal health care policy which was born out of a strong civil society movement in the 1990s, leading to modern day health system reform. The discussion in this part sheds light on policy formulation dynamics that turns the civil society sector’s universal health care agenda into the populist policy used in the 2001 election campaign by the Thai Rak Thai Party known by as “the 30 bath- for- every -illness policy.” **3. Education reform policy.** The third area of policy analysis centers on modern education reform policy in Thailand which has begun over a decade and a half ago and resulted in the 1999 Education Legislation.

Policy measures implemented by the Thaksin Administration in the attempt to integrate and accelerate reform activities through the One Amphur, One Dream School Program was analyzed, both in light of its theoretical premises, and in terms of the criteria constructed” and used as a means to evaluate the performance of participating schools in order to receive the Dream School status.

The results of policy analysis are divided into four themes:

The first theme centers around Thailand’s **social protection policy**, i.e. the **social insurance program** long evolved for over 30 years with support from various sectors, reflects state and civil society commitment to the goal of human security, providing a relatively solid social immunity for Thai workers. Policy attempts to extend benefits to cover marginalized segments of the population is indicative of a still strong socialistic/egalitarian value framework, amidst attempts by the Thaksin government to delegitimize and downplay existing social protection scheme by heavily promoting a shorter term welfare service-oriented policies using a social safety net approach. The researcher observes that the hidden neo-liberal agenda of Thaksinomics had found channels through the creation of populist welfare service schemes such from state subsidized low cost housing to motorcycles and computers” to provide opportunity for the disadvantage and to fight poverty.” The blending social benefits of the welfare recipients with commercial profits designed to boost the economy was deemed by many as a risky and unethical decision—a policy decision that is corruption that is equivalent to policy corruption.

The second theme provides a discussion on the political nature of policy formulation that turns the civil society sector’s **universal health care agenda** into the populist policy used in the 2001 election campaign platform by the Thai Rak Thai Party known by as “the 30 bath-for-every-illness policy.” Despite all sorts of obstacles faced by hospitals countrywide during the period of transition in implementing this universal health care policy, “**Thailand: Center for Excellent Health Care of Asia**” (more popularly known as Medical Hub policy) emerged as a new kind of policy blend, combining Thailand’s existing competency and expertise in tertiary care services, with the opportunity for income generation via medical/health tourism. Under the administration of the Ministry of Public Health, both policies with contrasting goals—

welfare orientation and trade orientation--have ignited continuing debates with grave concerns expressed by those who feel the Medical Hub policy might jeopardize health equity of the Thai people in the long run.

The third theme focuses on education reform efforts to integrate and accelerate reform activities through the launching of the nationwide Dream School Project. The One School One Dream School Project aims at transforming schools across the nation to achieve quality and standard held by schools in the urban centers and Bangkok. The analysis points to the fact that while this integration of reforms initiative via The Dream School Project places equalizing education as its top priorities, the equalizing act was conceived with middle and urban based policy making elite's biases. While the goal of educational equality remains vital in any society and fits well with the social justice framework, the means toward materializing such goal must be conducted based on sound analysis of the country's socio-cultural and economic landscapes. The biases reflected in problem analysis used to legitimize the program not only reflect a simplistic and over-deterministic analysis of educational challenges of Thailand, but also clearly reveal the lack of depth in knowledge about various socio economic bases of the country whereby various intersecting political-cultural-economic bases shape differing dreams, goals, livelihood and realities. Reform initiatives should not one-sidedly lean on getting students into the track of competition and by natural order then be placed in hierarchical structure of the economic sphere. This orientation explicit in the Dream School Project should be responsive to different kinds of livelihood so as to enhance education that is meaningful and culturally relevant to peoples from all walks of life.

The forth theme on social policy in the era of sufficiency economy philosophy emerged in light of another major political transition in the social history of Thailand. With an overt attempt to usher in a new period of reform following the September 19, 2007 Coup d'état, the Surayuth Administration officially announced the adoption of His Majesty's sufficiency economy as a philosophical framework to guide national development. What does the present government do to make social policy in line with sufficiency economy framework? Here, the researcher modestly offers some state-of-the-art observations on "the decoding act" the new government on populist social policies and program of the previous government. The decoding act aims at dismantling the

rational, frames of reference, specific implementation processes of policies formulated and operated during Thaksin Administration. Concrete steps taken by the new government to tackle populist policies were discussed. Interestingly, policy deconstruction involves the use of language—the reinvention of words to delegitimize such policies—following by, in some instance, the alterations of scope, the adjustment of implementation plans, and in some instance, a total abolishment of programs or policies. Amidst national campaign to mobilize sufficiency economy philosophy orchestrated from the top, one of the areas which deserves further investigation lies in the people’s acts of decoding life experience under capitalistic-consumerist mode of livelihood which may not fit the official scheme of analysis “the three principles and two factors” formula being publicized widely at the present time in the Thai society. Often, such deconstructive act reflects the harmonious blending of practical knowledge of sufficiency economy or **“sufficiency praxis”** with the value dimension and philosophical knowledge firmly grounded from within.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(2)
บทสรุปผู้บริหาร	(3)
Executive Summary	(8)
สารบัญภาพประกอบ	(13)
1. บทนำ	1
2. ขอบเขตและวิธีวิทยา	7
2.1 การวิเคราะห์นโยบายแนววิพากษ์	8
2.2 ขั้นตอน การวิเคราะห์นโยบาย	9
3. กรอบแนวคิดและทฤษฎี	10
3.1 เศรษฐกิจพอเพียง: บริบทและประวัติศาสตร์ความคิด	10
3.2 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับมโนทัศน์การพัฒนาที่ยั่งยืน	13
3.3 การสังเคราะห์แนวความคิดการพัฒนาสังคมร่วมสมัยบนฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	16
4. แบบแผนในการวิเคราะห์นโยบายสังคม	17
5. บทวิเคราะห์นโยบายทางสังคม	19
5.1 การสร้างภูมิคุ้มกันระยะยาวด้วย ระบบการคุ้มครองทางสังคม	19
5.2 นโยบายประกันสังคม	20
5.3 การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า: องค์ประกอบสำคัญวิวัฒนาการ รัฐสวัสดิการไทย	27
5.4 นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย	30
5.5 นโยบายสวัสดิการประชานิยม: “ดาข่ายนิรภัยทางสังคม” แห่งระบอบทักษิณ	35
5.6 โครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการเอื้ออาทรเพื่อขยายโอกาสในการการบริโภคสินค้า	41
5.7 นโยบายการปฏิรูปการศึกษาในฐานะมรรควิถีลดช่องว่างทางสังคม	45
5.8 นโยบายสังคมยุคเศรษฐกิจพอเพียง	59
6. บทสรุป	63
เอกสารอ้างอิง	68

สารบัญภาพประกอบ

รูปที่	หน้า
1 แบบแผนการพัฒนาสังคมเพื่อความมั่นคงของมนุษย์	16
2 แบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม	18
3 การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ	32
4 ความสัมพันธ์ระหว่าง “มาตรฐานการศึกษา” “โรงเรียน” และ “ช่องว่างทางสังคม”	48
5 บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพ-มาตรฐานของการศึกษา กับวงจรความยากจน- วงจรความร่ำรวย	50

รายงานการวิจัยเรื่อง

การวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ผศ. ดร. จิตติพร ศิริพันธ์ พันธเสน

1. บทนำ

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไทย เห็นได้จากสาระของแผนแม่บทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนด้วยและด้วยเป้าประสงค์หลัก คือ การมีสังคมที่ถึงพร้อมด้วยความมั่นคงและสันติสุข การคำนึงถึงประโยชน์สุขของคนถ้วนหน้า โดยมุ่งรักษาความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทุนกับการธำรงรักษาระบบนิเวศที่เป็นปัจจัยหล่อเลี้ยงสังคมมนุษย์ กล่าวได้ว่าความพยายามในการจัดสมดุลระหว่างเป้าประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยความรอบคอบโดยคำนึงและการตระหนักถึงสมรรถนะของนโยบายสาธารณะทั้งสองด้านในการนำพาสังคมสู่จุดหมายแห่งการพัฒนาที่พึงประสงค์นั้นก็ถือการปฏิบัติการเชิงนโยบาย (Policy Intervention) และการปฏิบัติการโดยรัฐในนัยนี้ไม่อาจปฏิเสธบทบาทของคุณค่าร่วม (shared value premises) บางประการที่แต่ละสังคมสร้างขึ้นและยึดถือร่วมกันในฐานะหลักการเพื่อการสร้างสังคมตามอุดมคติ ในที่นี้ได้แก่สังคมซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมนั้นสามารถพัฒนาตนเองสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้อย่างเท่าเทียมกัน

การที่สังคมไทยโน้มนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นหลักในการวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีความพยายามแสวงหาวิธีการในประยุกต์ใช้ในระดับต่าง ๆ ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นประจักษ์ในระดับหนึ่งว่าพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะปรัชญาที่เป็นนามธรรม และในฐานะทฤษฎีใหม่ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีแห่งการปฏิบัติการ (action theory) ในการพัฒนาสังคมในขณะนี้มีความเหมาะสมสอดคล้องเป็นอย่างยิ่งต่อบริบทการพัฒนาสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการย้อนกลับมายึดหลักแห่งความพอประมาณ (moderation) ในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือการนำหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในชีวิต นอกจากนี้การตระหนักถึงความเล็งและคำนึงของสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองและการเห็นความจำเป็นในการสร้างระบบภูมิคุ้มกันที่ดี

เพื่อให้สังคมสามารถต้านรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกมิติของการดำรงชีวิตได้นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งवाद ยิ่งไปกว่านั้นหลักการพัฒนาดังกล่าวเป็นค่อยไปตามลำดับขั้น โดยยึดหลักประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ด้วยการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา การให้ความสำคัญต่อผู้ด้อยโอกาสในสถานะที่ยากลำบากโดยโครงสร้างทางสังคม การคำนึงถึงการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน ล้วนแล้วแต่เป็นเป้าหมาย/เป้าประสงค์ที่ต้องอาศัยการสร้างและใช้ความรู้ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง กำกับด้วยพลังคุณธรรมและความตั้งใจมั่นของคนในสังคมที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมที่สุขและสงบ หลักและแนวทางในการพัฒนาดังกล่าวล้วนเป็นทฤษฎีใหม่ของการพัฒนาสังคมไทยที่สอดคล้องเป็นอย่างยิ่งกับหลักการพัฒนาระดับสากลที่ว่า การพัฒนาที่สมดุลคือการพัฒนาที่เป็นธรรม

เป็นที่น่าสนใจยิ่งว่าในห้วงเวลาเดียวกันนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงในปี พ.ศ. 2517 นั้น มีปรากฏการณ์ที่อาจเรียกว่าเป็นความเคลื่อนไหวทางปัญญาทั้งในสังคมไทยและสังคมโลกที่มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องสาระ ด้วยบทวิเคราะห์ที่ว่าด้วยความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกับวิธีการผลิตของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เชื่อมั่นและศรัทธาต่อการขยายตัวของผลกำไร (Profit Maximization) อย่างไม่หยุดยั้ง กับปัญหาความเสื่อมถอยที่เกิดขึ้นกับความเป็นมนุษย์และการพังทลายลงของระบบนิเวศที่หล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์ อันเนื่องมาจากการอิทธิพลการพัฒนาแบบอุตสาหกรรมนิยมที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ทุกขณะ ข้อจำกัดของการพัฒนาสังคมด้วยเป้าหมายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความยากไร้ยากลำบากกับมนุษย์ในแทบทุกมุมโลกเริ่มเป็นที่ตระหนักชัดขึ้น วิธีคิดและความเชื่อมั่นว่าความมั่งคั่งและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเกิดจากกิจกรรมของคนจำนวนไม่มากนักที่มั่งคั่งระดับบน จะค่อย ๆ ส่งผลให้คนกลุ่มใหญ่ที่ยากจนได้รับประโยชน์ “ที่ไหลซึมจากข้างบนลงสู่ล่างโดยธรรมชาติ” หรือที่เรียกกันว่า Trickle-down development จึงตกเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์วิจารณ์และถูกตั้งคำถามในแง่ความถูกต้องชอบธรรม การสรุปบทเรียนจากการพัฒนาที่ผิดพลาดส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบ นโยบายและแผนแม่บทต่าง ๆ ในการพัฒนาสังคมทั้งในระดับประเทศไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับโลก ย่อมหมายถึงการหันกลับมาไตร่ตรองเป้าประสงค์ของการพัฒนาสังคมที่ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ในทุกมิติ รวมถึงการคำนึงถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศธรรมชาติที่หล่อเลี้ยงมนุษย์ในขณะเดียวกัน ดังนั้นหากจะกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีบ่อเกิดมาจากการปรับ-เปลี่ยนในระดับกระบวนทัศน์การพัฒนา (development paradigm shift) ก็คงไม่ผิดนัก

ความเคลื่อนไหวและการตื่นตัวทางสังคมในระหว่างทศวรรษ 1960s-1970s ในหลายสังคมทั้งในซีกโลกด้านเหนือและด้านใต้คือจุดเริ่มต้นแห่งแรงบันดาลใจให้เกิดชุมชนทางเลือกหลาย

รูปแบบ ภายใต้อุดมการณ์ที่หลากหลาย¹ แต่ด้วยสำนึกร่วมแห่งระบบโลก การเลือกที่จะดำรงอยู่แบบทวนกระแสโดยตั้งคำถามต่อการปฏิบัติแบบเดิม ๆ ของมนุษย์ที่ยอมจำนนต่อความเคยชินด้วยความเชื่อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตที่มีความหมายนั้นจำเป็นต้องเริ่มต้นอย่างเล็ก ๆ และเรียบง่ายเสมอ การเรียกร้องให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงวิถีแห่งการผลิต ที่ทำร้ายหรือบ่อนทำลายขีดความสามารถของระบบนิเวศในการแบกภาระการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนมลภาวะที่เพิ่มมากขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ จึงเป็นความเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New social movement) ที่ปรากฏชัดขึ้นทุกขณะ หากจะเปรียบกระแสพระราชดำรัสว่าด้วยเรื่องการผลิตที่ไม่เบียดเบียนตนและธรรมชาติประหนึ่ง**หมายเหตุสำคัญ** ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแสดงเพื่อปลูกสำนึกความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศธรรมชาติซึ่งเป็นทั้งระบบที่หล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์และเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่งก็คงไม่ผิด ประชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงมีความสอดคล้องสัมพันธ์เชิงมโนทัศน์กับกระแสความคิดทางเลือกหลายสายไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาแนวนิเวศหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) อันเป็นความเคลื่อนไหวทางปัญญาที่เกิดขึ้นในประชาคมโลกตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เพื่อการแสวงหาทางออกจากวิกฤตการณ์ที่เกิดจากการพัฒนา (development crises) ตามกระแสทุนนิยม อันส่งผลต่อการสูญสิ้นและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

ในอีกแง่มุมหนึ่งพัฒนาการทางความคิดด้านการพัฒนาสังคมของไทยที่ปรับสู่ทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังกล่าวข้างต้น น่าจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงและการปรับกระบวนการคิดของกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นนักวางแผนทางสังคม (social planners/technocrats) เช่นกัน และดูเหมือนว่าจะ ส่งผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-10 มีความโดดเด่นในปรัชญาและหลักการด้านการพัฒนามนุษย์และสังคมแบบมนุษย์นิยม สารสำคัญของแผนฯ สามฉบับดังกล่าวประกาศความมุ่งมั่นที่จะพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างเป็นองค์รวม ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้วยหลักแห่งดุลยภาพ ยิ่งไปกว่านั้น เป้าประสงค์ของแผนฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวยังถูกจัดวางให้มีความต่อเนื่องและความสัมพันธ์กันระหว่างแนวคิดการพัฒนาโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับการคำนึงถึงหลักประโยชน์สุขของคนถ้วนหน้า และจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาสังคม

¹ ขบวนการसरवोदय (Sarvodaya movement) ในประเทศศรีลังกา ชุมชนแนวนิเวศ (Eco-Village movement) ในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือและแอฟริกา ชุทชนอโคในประเทศไทย คือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างวิถีชีวิตทางเลือก (Alternative livelihood movement) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในสามทศวรรษที่ผ่านมา โปรดดู บทบรรยายวิทัศน์ โดย Titiporn Siriphant Puntasen เรื่อง “Beyond Schumacher: Alternative Approaches to Economics and Sustainability Perspectives for the 21st Century, December 12-13, 2006.

โดยเริ่มที่การแก้ปัญหาคาใจอันเป็นปัญหาระดับรากฐานของสังคม พร้อมทั้งอัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ

ถึงแม้ว่าการอัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศในแผนฯ 9 และแผนฯ 10 ด้วยเจตนารมย์ที่เด่นชัดของภาครัฐต่อการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน จะส่งผลให้รัฐไทยถูกจัดวางในกลุ่มประเทศก้าวหน้าด้านนโยบายการพัฒนา ด้วยน้อยประเทศนักจะระบุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยแนวความคิดทวนกระแสเช่นเศรษฐกิจพอเพียง (เสรี พงศ์พิศ, 2549) การตั้งข้อสังเกตเรื่องการเปลี่ยนแปลงระดับกระบวนทัศน์ดังปรากฏในแผนแม่บทที่กล่าวมาข้างต้นอาจไม่เพียงพอที่จะด่วนสรุปว่าสังคมไทยโดยรวมเข้าใจเรื่องราวแห่งการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ที่ว่านี้ต้องตรงกัน เนื่องจากคำถามที่สะท้อนความขัดแย้งระดับลึก (fundamental contradiction) ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะดำรงอยู่ร่วมกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้อย่างไร? อุดมการณ์เศรษฐกิจพอเพียงกับอุดมการณ์ทุนนิยมไปด้วยกันได้จริงหรือไม่? ในขณะที่ความชัดเจนในระดับปรัชญาต่อเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงมีอยู่อย่างจำกัด การตีความเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงอย่างไม่สนใจบริบทที่หุ้มห่อกระแสความคิดทางสังคมและการติดกับดักการตีความตามตัวอักษรด้วย “สามห่วง สองเงื่อนไข”² ผ่านกลไกการสื่อสารมวลชนทำให้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเผชิญภาวะเสี่ยงต่อการดำรงสถานะสถิตย์ (static) อย่างน่าห่วงเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงผ่านการสื่อสารมวลชนโดยนำเสนอภาพตัวแทนเศรษฐกิจพอเพียงด้วยวิถีชีวิตทางการเกษตรในชนบทหรือถึงชนบทเป็นหลักยังก่อให้เกิดข้อสังเกตที่ว่าผู้ที่ขับเคลื่อน/ผู้ส่งสารซึ่งเป็นชนชั้นนำ ในเมือง เสนอความหมายเฉพาะของเศรษฐกิจพอเพียงแบบที่เขาอยากให้เป็นนั้น เป็นการขับเคลื่อนทางสังคมแบบบนลงล่าง (top-down social planning) ภายใต้อุดมคติการพัฒนาที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่รู้และไม่เข้าใจเศรษฐกิจพอเพียงดีพอ หากใช้กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ “ระเบิดจากข้างใน” โดยภาคประชาชน รายงานฉบับนี้เปลี่ยนพื้นที่การวิเคราะห์หลักเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสังคม (social transformation) ด้วยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่ปริณิทัศน์แห่งนโยบายสาธารณะอันเป็นพื้นที่การขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ของชนชั้นนำ ซึ่งเชื่อว่าเป็นได้ทั้งเหตุของ “ความล้มเหลวอันเกิดจากความบิดเบี้ยวของการพัฒนา” และเป็นได้ปัจจัยส่งเสริมผลักดันให้สังคมมีความ “ความสมดุล พอเพียง” หากแต่พื้นที่การเปลี่ยนแปลง (ผู้สมดุล) นี้อาจเผชิญเงื่อนไขปัจจัย

² “สามห่วง สองเงื่อนไข” ในที่นี้คือวลีที่ใช้อธิบายหลักการสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย ความพอประมาณ ความมีเหตุผลและ การมีภูมิคุ้มกันในตัว และเงื่อนไขสองประการคือ คือความรู้และคุณธรรม

ที่สลับซับซ้อนยิ่งกว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มประชาชนดังที่หลายฝ่ายคุ้นเคย ทั้งนี้เป็นเพราะ การคาดหวังการเปลี่ยนแปลงในนโยบายสาธารณะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยสิ้นเชิงนั้น เทียบเท่ากับการคาดหวังความเป็นเอกภาพในระดับอุดมการณ์ (ideological unity) ที่อยู่เบื้องหลังนโยบายสาธารณะ อันเป็นปรากฏการณ์มักเกิดขึ้นในบริบทการปฏิวัติสังคมและระบบเศรษฐกิจแบบถอนรากถอนโคน (Social Revolution) เป็นหลัก

เมื่อพิจารณาถึงพลวัตในการกำหนดและดำเนินนโยบายสังคมในทศวรรษที่ผ่านมาในสังคมไทย พบว่ามีข้อคำถามต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่ลงรอยและการแข่งขันกันในเรื่องอุดมการณ์และเป้าหมายของนโยบายด้านสังคมเพื่อเร่งสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน กับนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ยังคงผูกติดกับตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจอันย่อมนำมาซึ่งการสานต่อการประดิษฐ์ความต้องการของมนุษย์ (manufacturing needs) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการผลิตสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ ๆ ไปอย่างไม่รู้ขีดจำกัด รวมไปถึงแบบแผนการตัดสินใจเชิงนโยบายแบบองค์กรธุรกิจโดยคณะรัฐบาลเสียงข้างมาก ที่นำไปสู่การสร้างนโยบายสังคมแบบประชานิยมเพื่อสร้างคะแนนนิยมให้พรรครัฐบาล จนต้องเผชิญกับคำถามเรื่องธรรมาภิบาลก็ตามที่

กระแสความสนใจในการเมืองว่าด้วยเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะเข้มข้นมากขึ้นเมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของอดีตนายกฯ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการสู่ระบบการบริหารราชการแนวใหม่ ด้วยเหตุผลหลักคือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ส่งผลให้มีการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารรัฐกิจตามรูปแบบองค์กรภาคธุรกิจด้วยการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์การบริหารงานแนวใหม่ (New Management Paradigm) ซึ่งให้ความสำคัญกับการตัดสินใจที่รวดเร็วและเด็ดขาดของผู้บริหารในองค์กรราชการ ที่มีสถานะเทียบเท่ากับ ประธานกรรมการที่เป็นผู้บริหารสูงสุด หรือ CEO (chief executive officer)³ ด้วยความเชื่อมั่นว่ารูปแบบดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐได้จริงและสามารถลบล้างภาพเดิม ๆ ที่ประชาชนทั่วไปมีต่อการปฏิบัติงานในระบบราชการได้ แต่เมื่อได้มีการดำเนินการใช้รูปแบบการบริหารงานภาครัฐด้วยแนวทางดังกล่าวไประยะหนึ่งก็พบว่าข้อควรพึงระวังของแนวทางการบริหารนโยบายสาธารณะแนวนี้ไม่ได้อยู่ที่ประเด็นการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการและการปรับระบบการบริการประชาชนอย่างเป็นมิตรและทั่วถึง แต่กลับกลายเป็นประเด็นคุณธรรม-จริยธรรม การใช้ความรู้ความสามารถและอำนาจในทาง

³ ไพโรจน์ เจริญ คัมภีร์ภาพ, “ร่าง พรบ.เขตเศรษฐกิจพิเศษกับรัฐประหารเจียบ,”

http://www.ftawatch.org/autopage1/print.php?t=16&s_id=1&d_id=1&page=1

มิชอบของผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่มีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจเชิงนโยบาย แม้จะอ้างว่าเป็นการบริหารด้วยกระบวนการบริหารงานแนวใหม่ แต่่นโยบายสังคมหลายนโยบายที่ถูกเร่งผลิตและประกาศใช้ภายใต้ภาวะผู้นำที่ไม่หนักแน่นด้านคุณธรรม จริยธรรม ทำให้สังคมมีคำถามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการทุจริตเชิงนโยบาย การขาดธรรมาภิบาลในองค์กร รวมถึงคำถามต่อเนื่องเรื่องผลกระทบของโครงการทางสังคมต่าง ๆ ที่มีต่อสถานะภาพสมรรถนะในการพึ่งตนเองและบูรณาภาพของชุมชนและสังคมไทย

ข้อสังเกตและข้อวิพากษ์เชิงนโยบายเหล่านี้อาจไม่ใช่เรื่องใหม่เสียเลยทีเดียว หากแต่เมื่อเกิดกระแสความเชื่อมั่นศรัทธาของสังคมไทยต่อปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะแนวคิดและแนวทางที่อาจมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาสำคัญของชาติได้ ทั้งในระดับรูปธรรมเพื่อการประยุกต์ใช้ในกิจการต่าง ๆ และในระดับนามธรรมในฐานะปรัชญาและกรอบหลักการในการดำเนินชีวิตและการพัฒนาสังคม การทำความเข้าใจตำแหน่งแห่งที่ของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในภาคนโยบายสาธารณะ(public policy sector) ด้วยการทบทวนไตร่ตรองและวิเคราะห์วิพากษ์นโยบายสังคมอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาความจริงว่านโยบายทางสังคมของรัฐในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา สะท้อนหลักการ เป้าหมายและกระบวนการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงบ้างหรือไม่อย่างไรนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากเหตุและปัจจัยทางการเมืองหลังจากที่มีการทำรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และเมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ. นายกรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เข้ามาบริหารประเทศ และประกาศดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศด้วยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้วยแล้ว คงไม่มีเวลาใดที่เหมาะสมไปกว่านี้อีกแล้วในการการผลิบทวิเคราะห์นโยบายสังคมภายใต้กรอบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

วัตถุประสงค์หลักของรายงานการวิจัยเรื่องนี้คือการนำเสนอบทวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐที่มีบทบาทเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และที่ดำเนินมาในช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-10 โดยครอบคลุมนโยบายสังคมสามด้าน กล่าวคือ นโยบายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Policy) นโยบายสุขภาพ (Health Care Policy) และ นโยบายด้านการศึกษา (Education Policy) โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและแนวความคิดการพัฒนาสังคมร่วมสมัยบนฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะกรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว

2. ขอบเขตและวิธีวิทยา

ในการสำรวจ-วิพากษ์ นโยบายสังคมสามด้าน ผู้วิจัยมุ่งพิเคราะห์ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่อง ความเชื่อมประสานหรือความขัดแย้งที่อาจปรากฏอยู่ทั้งในระดับหลักการพื้นฐาน กระบวนการ กำหนดนโยบายสังคม ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายสังคมของรัฐบาลกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 และช่วงรอยต่อระหว่าง แผนฯ 9 กับแผนฯ 10 อันเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านการเมือง ผู้วิจัยเลือกนโยบายในการศึกษาแบบเจาะจง (purposive selection of policies) ด้วยหลักการดังนี้ 1) เป็นนโยบายหลักที่รัฐดำเนินอย่างต่อเนื่องและสะท้อนถึงปรัชญา แนวคิดหรือหลักการ ความเป็นธรรมทางสังคมและหลักแห่งความเท่าเทียมของโอกาส (Social Justice & Equity Principles) สิทธิทางสังคม และสิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน (Social Rights and Rights to Development) อันเป็นหัวใจของการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) เป็นนโยบายที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในแง่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางกายภาพและทางสังคม-วัฒนธรรม โดยมีขอบเขตในการศึกษาดังนี้

1. นโยบายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Policy) สำรวจผ่านบทวิเคราะห์ พัฒนาการการประกันสังคมในประเทศไทย ตลอดจนประเด็นการริเริ่มขยายสิทธิประโยชน์การประกันสังคมไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ และแรงงานในภาคการเกษตร ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับนโยบายสวัสดิการสังคมประชานิยม (Populist Welfare Policy) ที่เริ่มก่อตัวขึ้น ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 (2544-2548) และดำเนินมาจนถึงรัฐบาลทักษิณ 2 (2548-เดือนกันยายน 2549) ภายใต้ยุทธศาสตร์เอื้ออาทร โดยผู้วิจัยเลือกอภิปรายบางมาตรการ อาทิ โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการเอื้ออาทรเพื่อการบริโภคสินค้า และ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2. นโยบายสุขภาพ (Health Care Policy) ด้วยการสำรวจความเคลื่อนไหวทางสังคมที่นำไปสู่การพัฒนานโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Coverage) และในปีพ.ศ. 2544 รัฐบาลทักษิณประกาศเป็นนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคในที่สุด พร้อมทั้งทำความเข้าใจข้อถกเถียงและคำถามในประเด็นความเท่าเทียมของคุณภาพการให้บริการสุขภาพระหว่างผู้รับบริการที่เป็นคนไทย และผู้รับบริการต่างชาติ เมื่อมีการประกาศนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (พ.ศ. 2547-2551) (Thailand: Centre of Excellent Health Care of Asia) ภายใต้บริบทการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ

3. นโยบายการศึกษา (Education Policy) ศึกษา-วิเคราะห์นโยบายการปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Policy) มาตรการของรัฐในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษานับตั้งแต่มี

ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวทางการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาด้วยโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน

2.1 การวิเคราะห์นโยบายแนววิพากษ์

โดยทั่วไป นักวิเคราะห์นโยบายนิยมใช้รูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแบบ Logical and Sequential Model โดยมีกระบวนการวิเคราะห์ที่เป็นไปอย่างเป็นลำดับขั้น เริ่มต้นที่การวิเคราะห์ปัญหา และเป้าประสงค์ของนโยบาย ลำดับต่อมา คือการประเมินและคัดสรรทางเลือกต่าง ๆ ด้วยการตอบคำถามว่าอะไรคือมาตรฐานที่ใช้ในการกำกับและกำหนดทางเลือก ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องพิจารณาระบบคุณค่าในสังคม) เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม การตัดสินใจดำเนินนโยบายด้วยการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นและจบลงด้วยการประเมินทางเลือกหรือการตัดสินใจสนับสนุนการเกิดขึ้นของนโยบายนั้น ๆ (Policy Choice) ดูเหมือนว่ารูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแบบนี้ให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจและค้นหาทางเลือกเชิงนโยบายที่เป็นเลิศ (Best policy choice) ด้วยโมเดลทางคณิตศาสตร์และทดลองจนหวังผลบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและการคาดการณ์ถึงผลกระทบของนโยบายเป็นหลัก การทำความเข้าใจข้อจำกัดและอิทธิพลของสำนักเหตุผลนิยม (Rationalism) ต่อการผลิตบทวิเคราะห์เชิงนโยบายสังคมก่อให้เกิดกระแสความสนใจวิเคราะห์นโยบายที่ให้ความสำคัญกับบริบทและกระบวนการทางการเมืองตลอดจนการเมืองเรื่องความรู้ บทบาทของภาษาที่มีพลังอำนาจในการสถาปนาความชอบธรรมในระดับอุดมการณ์ให้นโยบายสังคม เป็นที่มาของความตื่นตัวและความสนใจในการผลิตบทวิเคราะห์เชิงนโยบายภายใต้กระบวนการทัศน์นิรนัยนิยม (Constructivism) และทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) มีการพินิจวิเคราะห์และตั้งคำถามต่อข้อมูล (data) และความจริงเชิงนโยบาย (truth claims) ต่างจากเดิมที่มักทึกทักกันว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ผ่านเข้ามาในแวดวงของผู้กำหนดนโยบายเป็นข้อมูลที่มีความเป็นกลางในตัวเอง

นักวิชาการด้านนโยบายเช่น Frank Fischer and John Forester (1993) Deborah Stone (1997) และ Emery Roe (1994) ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาษา หรือ “เรื่องเล่า” ในการอธิบายสถานการณ์นโยบาย กระแส “จุดเปลี่ยนแห่งภาษา” (Linguistic Turn) ทำให้นักวิจัยนโยบายมีเครื่องมือในการวิเคราะห์โครงสร้างการดำรงอยู่ของอำนาจ และการผลิตซ้ำระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเข้าใจหรือความรู้เรื่องวาทกรรม (discourse) จึงเปิดพื้นที่ในการศึกษากระบวนการทางนโยบายในฐานะกระบวนการระดมสรรพกำลัง หรือการขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงสังคมโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายคือกิจกรรมทางสังคมและการเมืองที่ไม่อาจหลุดพ้นจากระบบคุณค่า อุดมการณ์ของมนุษย์และสังคมได้ ดังนั้นในประชาคมนักวิเคราะห์นโยบาย การให้ความสนใจกับวิธีการด้านภาษาจึงไม่เพียงแต่หมายถึงการ

มีวิถีทางใหม่ในการเข้าใจกิจการและโลกของนโยบายสาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนถึงการให้ความหมายใหม่ต่อการวิเคราะห์นโยบายด้วย ว่าเป็น “การกระทำการเพื่อเปลี่ยนแปลงโลกและสังคมซึ่งเขาเองเป็นส่วนหนึ่งด้วยในเวลาเดียวกัน” จะเห็นได้ว่าวิถีวิทยาแนวนี้ไม่ยึดหลักการที่ว่า นักวิเคราะห์นโยบายต้องดำรงสถานะปลอดระบบคุณค่า (value-free) ขณะปฏิบัติงานวิชาการ อีกทั้งยังไม่ปฏิเสธท่าทีและจุดยืนเชิงคุณค่า (value orientation) ของนักวิเคราะห์แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดของรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแบบประเพณีนิยม (Conventional Model of Policy Analysis) โดยมีฐานคติของทฤษฎีความรู้แห่งสำนักปฏิฐานนิยม (Positivist Epistemological Assumption) พบว่ารูปแบบดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการใช้ความรู้เชิงประจักษ์ ตลอดจนการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลและการสร้างและใช้เครื่องมือเชิงปริมาณ จนถึงขั้นทำให้การวิเคราะห์นโยบายไม่มีความเป็นการเมืองและไร้บริบท หรือแม้กระทั่งการเชื่อในภาวะที่เป็นอิสระของผู้วิเคราะห์/ผู้ศึกษาจากระบบคุณค่าหรืออุดมการณ์ทางสังคม (a value-free analyst) ความไม่พึงใจของนักวิเคราะห์นโยบาย ต่อการวิเคราะห์นโยบายแบบประเพณีนิยมนี้เอง เป็นเหตุให้มีการแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ในการวิเคราะห์นโยบาย อาทิ การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ภาษา เนื่องจากตระหนักว่านโยบายสาธารณะประกอบขึ้นด้วยภาษา (Majone 1989; Hajer, 2002) ภาษาแห่งนโยบายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การอ้างถึงหลักฐานเชิงประจักษ์ และการใช้ตรรกะแบบเหตุผลนิยม หากแต่เต็มไปด้วยการใช้ภาษาเพื่อถกเถียงโน้มน้าวให้เห็นคล้อยตาม ในการวิเคราะห์นโยบายสังคมสามด้านดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงใช้วิถีวิทยาที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแบบประเพณีนิยมกับรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายแนววิพากษ์ เนื่องจากจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจความหมายที่พบในนโยบายสังคมประเภทต่าง ๆ ตลอดจนพลวัตทางการเมืองที่ห้อมล้อมกระบวนการ การกำหนดนโยบายในวาระต่าง ๆ

2.2 ขั้นตอน การวิเคราะห์นโยบาย

ในลำดับแรกผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูล ตามประเภทของนโยบายสังคม 3 ด้านดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ภาพรวมของนโยบายเหล่านั้นด้วยคำถามหลัก อาทิ ปรัชญา แนวคิด หรือหลักการเบื้องหลังการกำหนดนโยบายเป็นเช่นใด นโยบายมุ่งตอบสนองประโยชน์สุขของใคร กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นเช่นใด เมื่อนโยบายถูกแปลงสู่การปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดผลลัพธ์ และผลกระทบเช่นใดบ้าง จากนั้นจึงวิเคราะห์นโยบายด้วยกรอบปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและแบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม ซึ่งเป็นของผลของการสังเคราะห์แนวความคิดทางสังคมร่วมสมัยบนฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยผู้วิจัย (โปรดดู แผนภูมิ หน้า 18)

3. กรอบแนวคิดและทฤษฎี

3.1 เศรษฐกิจพอเพียง: บริบทและประวัติศาสตร์ความคิด

การตื่นตัวของสังคมไทยต่อปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ณ เวลานี้ เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงในหลายปริมณฑลในสังคมไทย และในความเปลี่ยนแปลงนั้นก็มีความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญด้วยเช่นกัน หากย้อนมองประวัติศาสตร์การพัฒนาชนบทและสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ก็จะพบว่าความเคลื่อนไหวทางปัญญาแนวทวนกระแส (การพัฒนาแบบใช้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลาง) นั้นได้เติบโตและเบ่งบานในหลายพื้นที่วัฒนธรรม และหลายรูปลักษณะ ตั้งแต่การที่ชุมชนชนบทหันมาสนใจการผลิตด้วยวิถีชีวิตเกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรกรรมผสมผสาน ฯลฯ ก่อเกิดเป็นเครือข่ายเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ระหว่างกัน สู่การสร้างพันธมิตรระหว่างองค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิชาการและสถาบันวิจัย ที่หันมาสนใจวิจัยร่วมกับ “ชาวบ้าน” อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เหล่านี้ก่อให้เกิดการผลิบทวิเคราะห์ทางสังคมที่มีพลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญ ๆ มากมาย

จำต้องกล่าวในที่นี้ว่าในหนังสือ “สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับ เศรษฐกิจพอเพียง” ของปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ (2549) นั้นคณะผู้วิจัยได้เสนอกรอบทางทฤษฎีระดับบน (Meta-Theory) เพื่อการทำความเข้าใจเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้บริบทขบวนการเคลื่อนไหวทางปัญญาในสังคมไทยและสังคมโลก โดยสำรวจความสัมพันธ์ระดับมโนทัศน์ของเศรษฐกิจพอเพียงกับทฤษฎีการพัฒนาสังคม อาทิ การพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาแนวนิเวศน์ เศรษฐศาสตร์ศีลธรรม และเศรษฐศาสตร์ทางเลือก เพื่อย้ำให้เห็นว่าการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจริงในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยนั้น อาจเป็นกิจกรรมที่ไร้ผลถ้าหากว่าผู้มีส่วนสำคัญในการวางแผนขับเคลื่อนไม่มีความเข้าใจอย่างละเอียดลึกซึ้งเพียงพอว่า สาระสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นอาจมิได้มีความแปลกแตกต่างอย่างสุดโต่ง หรือมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวเสียเลยทีเดียว หากแต่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับระบบคุณค่าร่วมสำคัญ ๆ หลายระบบ ทั้งที่ปรากฏชัดในขบวนการสร้างเศรษฐกิจใหม่ที่ “มีขนาดเล็ก เบาสบาย พอเพียง เป็นธรรม”⁴ ภายใต้หลักการการไม่เอารัดเอาเปรียบหรือเบียดเบียนกัน หรือขบวนการสร้างชุมชนเชิงอุดมการณ์ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อยืนยันและเป็นตัวอย่างของการดำเนินชีวิตที่แตกต่างจากสังคมกระแสหลัก ที่เชยชาต่อการตั้งคำถามต่อปัจจัย

⁴ วุฒิพร ศิริพันธ์ พันธเสน “คิดอย่างมีทางเลือกกับเศรษฐกิจพอเพียง” เอกสารอัดสำเนานำเสนอในเวทีสมัชชาสังคมไทย วันที่ 21 ตุลาคม 2549 โปรดดูรายละเอียดการนำเสนอบางส่วนได้ที่

http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=40&s_id=6&d_id=6

เชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่ก่อให้เกิดภาวะความยากลำบากและความไม่เป็นธรรมในการดำเนินชีวิต (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2549, น. 68-89)

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ความพยายามของนักคิด นักวิชาการในสังคมไทยในการทำความเข้าใจเศรษฐกิจพอเพียงอยู่ภายใต้เงื่อนไขการวิเคราะห์ตีความพระราชดำรัสตามภูมิหลังทางทฤษฎีอุดมการณ์และกรอบความคิดที่ตนคุ้นเคย ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มของนักเศรษฐศาสตร์และในหมู่นักคิด นักพัฒนาสังคมหลายกลุ่ม อาทิ นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มอธิบายว่า เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดเหนือแนวคิดเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ เป็นแนวคิดซึ่งสะท้อนภูมิปัญญาไทย เน้นย้ำการลดความอยากของมนุษย์สู่ความพอดีหรือคุณภาพ แตกต่างจากการนิยามความต้องการของมนุษย์ในวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่าเศรษฐกิจพอเพียงอยู่ในระดับเดียวกับวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยจะจงอธิบายหลักแห่งความพอประมาณและความมีเหตุผลของเศรษฐกิจพอเพียงว่ามีความสอดคล้องกับทฤษฎีการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด (Optimization) หรือการอธิบายหลักการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวว่าไม่แตกต่างจากแนวคิดการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) แต่อย่างใด ในขณะที่นักคิดในกลุ่มวัฒนธรรมชุมชนนิยมกล่าวถึงเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะวัฒนธรรมทวนกระแส (Counter-Cultural Force) ที่สะท้อนความพยายามของสังคมในการแสวงหาทางรอดจากการรุกรานอย่างรวดเร็วของวิถีชีวิตที่ครอบงำด้วยอุดมการณ์ของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ในแง่นี้เศรษฐกิจพอเพียงจึงถูกจัดวางในระนาบเดียวกันกับแนวคิดการพัฒนาสังคมทางเลือกกลุ่มอื่น ๆ อาทิ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน แนวคิดและวิถีพุทธเกษตร เนื่องจากมีความคล้ายคลึงกันในด้านคุณธรรม และจิตวิญญาณที่กำกับการผลิต การบริโภค และการกระจายทรัพยากรอย่างสมดุลและเป็นธรรม

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดวางเศรษฐกิจพอเพียงท่ามกลางแนวคิดการพัฒนาสังคมแบบทางเลือกหรือในบริบทการเคลื่อนไหวทางปัญญาแบบทวนกระแส (Counter-Mainstream Development) ที่ผ่านมา เป็นสิ่งจำเป็น เพราะนั่นหมายถึงการเปิดประตูแห่งโอกาสในการค้นหาพันธมิตรระดับโลก (Global Alliance) ขณะที่วิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมกำลังแสดงตนให้ประชาคมโลกตระหนักชัดขึ้นทุกขณะว่า เราไม่สามารถดำรงอยู่และมีวิถีการผลิตที่เกินกำลัง มากกว่าที่ระบบธรรมชาติจะรองรับได้ต่อไปอีก ด้วยเหตุนี้เองการเคลื่อนสถานะจากเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะทฤษฎีทางเลือกในการพัฒนาสู่ “เศรษฐกิจทางเลือก” ที่อาจต้องปฏิเสธหลักการวิถีทางแนวปฏิบัติ นานับประการของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่หลายฝ่ายรื้อที่จะตั้งคำถาม คือความจำเป็นยิ่งยวด ณ เวลานี้

เป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าในช่วงเวลาที่สังคมไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2539-2540 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานความคิดเห็นเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงอีกวาระ

หนึ่ง ความในพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความกังวลในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม เนื่องจากยังไม่เข้าใจความหมายของ เศรษฐกิจพอเพียงอย่างถ่องแท้ และมีการตีความว่า เศรษฐกิจพอเพียง คือ เศรษฐกิจแบบ Autarky หรือ เศรษฐกิจแบบปิด กล่าวคือ เป็นเศรษฐกิจที่ไม่ทำการค้ากับโลกภายนอกซึ่งหาได้ยากมากในยุค ปัจจุบัน⁵ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีการประชุมทางวิชาการเพื่อทำความเข้าใจเศรษฐกิจพอเพียงของนัก เศรษฐศาสตร์หลายครั้ง และพบว่านักเศรษฐศาสตร์มีทัศนะเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงที่แตกต่างกัน ไป สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่อธิบายว่า เศรษฐกิจพอเพียงเป็นความคิดที่เหนือ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ กลุ่มที่มีเห็นว่าหลักการสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงมีความเชื่อมโยงกับ แนวคิดเรื่องความพอดี ความเสี่ยง และการพึ่งตนเอง หรือการมีดุลยภาพในวิชาเศรษฐศาสตร์ และ กลุ่มที่อธิบายว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดย พิจารณาในมิติของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ หรือรายได้ ด้วยการบริหารและกระจายความเสี่ยงอย่างสมดุล (โปรดดู อภิษฐ์ พันธเสน, 2542)

ในภาคนโยบายสาธารณะมีการอันเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญาและ หลักการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึง 3 ฉบับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ที่ได้มีการประกาศพันธกิจในการพัฒนาประเทศสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการแปลง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสู่แผนระดับกระทรวง การประยุกต์กรอบปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินงาน (framework) เกณฑ์ (criteria) และตัวชี้วัด (index) เพื่อการออกแบบ กำกับและการประเมินนโยบายสาธารณะ มาตรการและโครงการต่าง ๆ ที่ ดำเนินการอยู่เพื่อให้มีความสมดุลและสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้นยังคงต้องได้รับการพัฒนาอย่าง ต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมต่อไป (จุติพร ศิริพันธ์ พันธเสน, 2549)

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วนในสังคมไทยด้วยเหตุผลที่ แตกต่างกันไป บ่อยครั้งความพยายามในการประยุกต์ใช้สะท้อนให้เห็นการคิดเรื่องเศรษฐกิจ พอเพียงในกรอบของความรู้เชิงเทคนิคเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว อาทิ การ ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้ข้อจำกัดของรายได้ การกระจายความเสี่ยงอย่างสมดุล และการ แลกเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ อย่างไรก็ตามหากเข้าใจว่าเศรษฐกิจพอเพียงคือปรัชญาว่า

⁵ Autarky มีรากศัพท์ภาษากรีกมาจากคำว่า “การพึ่งตนเอง” อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของเศรษฐกิจแบบนี้ในขณะนี้ คือ ระบบ เศรษฐกิจของประเทศเกาหลีเหนือ ภายใต้อุดมการณ์ JUCHE หรือ Self-Reliance แม้กระนั้นประเทศเกาหลีเหนือเองก็ยัง ต้องทำการค้าในขนาดเล็กกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศญี่ปุ่น, โปรดดู <http://en.wikipedia.org/wiki/Autarky>

ด้วยวิถีชีวิต (Livelihood Philosophy) ก็ย่อมต้องทำความเข้าใจต่อไปว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ครอบคลุมความรู้หลายมิติ ตั้งแต่ความรู้ระดับเทคนิคเพื่อการดำเนินชีวิต ความรู้ระดับอภิปรัชญา หรือความรู้เชิงจิตวิญญาณ-จริยศาสตร์ ซึ่งกำกับท่าที-กระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ในการเลือก วิถีทางในการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม ความรู้เศรษฐกิจพอเพียงที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยยังสะท้อนให้เห็นถึงความเป็น **สหวิทยาการ** (ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ และคณะ, 2549, น. 192-193) และมี คุณูปการในแง่ของการชี้ให้เห็นถึงความรู้ที่ก้าวพ้นมิติเศรษฐกิจสู่มิติอื่น ๆ ในชีวิตมนุษย์ ความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างระบบต่าง ๆ ของสังคมมนุษย์

3.2 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับมโนทัศน์การพัฒนาที่ยั่งยืน

คำถามที่ว่านโยบายสังคมที่ได้เลือกศึกษาวิเคราะห์มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงหรือไม่อย่างไรนั้น เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบทฤษฎีในการ ประเมินความสอดคล้องของนโยบายสังคมกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อย่างผสมผสานกับ แนวคิดทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่มุมของการพัฒนาที่ยั่งยืนดังปรากฏในระเบียบวาระ แห่งโลก (Agenda 21)⁶ ตลอดจนการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และประสบการณ์ข้ามวัฒนธรรมใน สายการพัฒนาทวนกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยม (Counter-Consumerism) อย่างพินิจพิเคราะห์ เนื่องจากพบว่ากระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างชีวิตเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่โตก็ดี หรือการรื้อฟื้นการดำเนินชีวิตและการประกอบกิจกรรมการผลิตที่ไม่เบียดเบียนทุนประเภทต่าง ๆ ในระบบนิเวศของมนุษย์และธรรมชาติก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นอุบัติการณ์ที่น่าสนใจยิ่งในสังคมโลก ขณะนี้ การจัดวางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะทฤษฎีการพัฒนาทางเลือกคือการมองหา และสร้างเครือข่ายพันธมิตร (networking & alliance building) ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ด้วยการเชื่อมต่อสายความคิด/ทฤษฎีร่วม (common theoretical thread) ที่รู้จักกันดีว่าการพัฒนา อย่างยั่งยืนนั่นเอง

หากจะทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนก็จำต้องย้อนกลับไปมองพระราชกรณียกิจด้านการพัฒนาชนบทของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่พระองค์เสด็จขึ้นทรงครองราชย์จวบจนปัจจุบัน อันเป็นช่วงเวลาประเทศไทย เผชิญความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายหลายรูปลักษณะ นับตั้งแต่การถูกผลักดันเข้าสู่ กระบวนการทำให้ประเทศให้ทันสมัย (Modernization) ในช่วงสงครามเย็นตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาจนถึงสิ้นสุดสงครามเวียดนาม โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวจักรสำคัญที่นำการเปลี่ยนแปลง

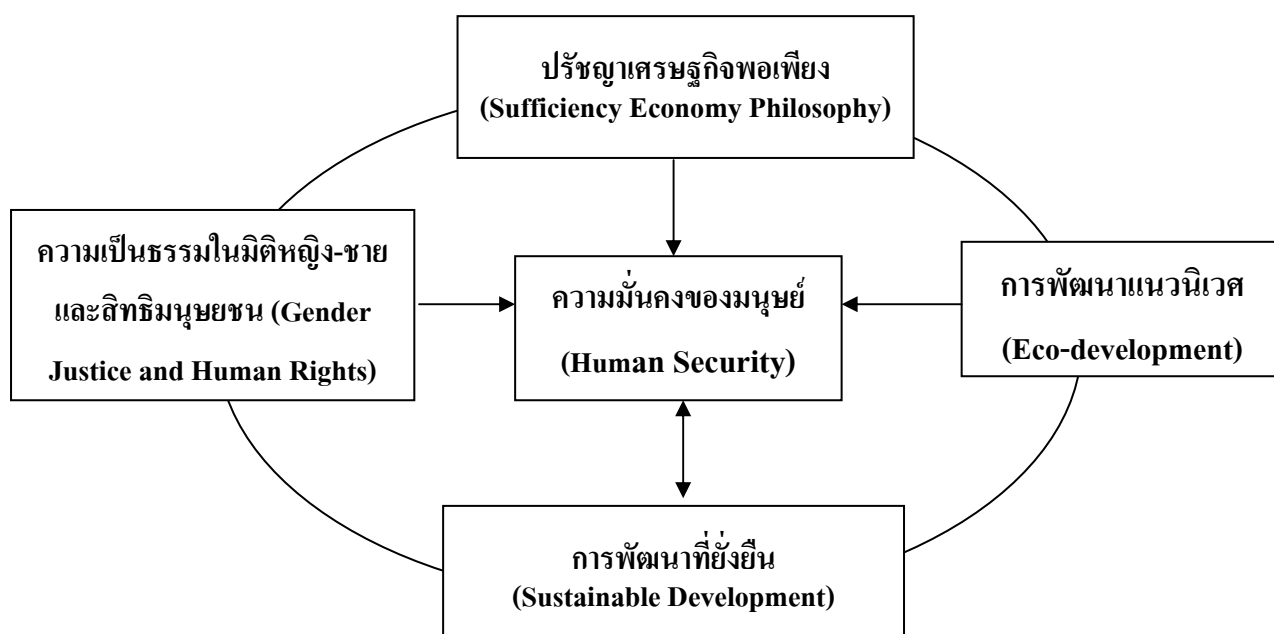
⁶ Agenda 21 เป็นแผนปฏิบัติการการพัฒนาระดับสากลที่เป็นผลมาจากการประชุม Earth-Summit ณ เมือง Rio de Janeiro ในปีค.ศ. 1992 โดยมาจากข้อเสนอในรายงาน Brundtland Report 5 ปีก่อนหน้านั้น

รวมถึงการร่วมในกระบวนการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ที่ทำให้ไทยต้องเร่งผลิตสินค้าเกษตรกรรมออกสู่ตลาดโลกอันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่ไม่เป็นมิตรกับระบบนิเวศธรรมชาติอย่างต่อเนื่องจนถึงยุคการพัฒนาประเทศเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries) ในราวพุทธทศวรรษที่ 2520 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงตระหนักตั้งแต่ต้นว่าแบบแผนการพัฒนาด้วยการเร่งพัฒนาเมืองสู่ความมั่งคั่ง แต่กลับละเลยภาคชนบท ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับกว้าง และก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในภาคชนบทโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอย่างยิ่ง กล่าวได้ว่าพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ด้านการพัฒนาชนบทคือบทนำสู่ทฤษฎีการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับผู้ยากไร้เป็นลำดับแรก (pro-poor development) เนื่องจากทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้วยการสาธิตแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างจากรัฐบาลในเวลานั้นด้วยการศึกษา-วิเคราะห์อย่างรอบคอบ สภาพภูมิประเทศ สังคม วัฒนธรรมในท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง ก่อนที่จะทรงเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาให้ประชาชน การแก้ปัญหาความยากจนอันเป็นปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยผ่านโครงการในพระราชดำรินับโครงการกว่า 50 ปี ย่อมบ่งบอกถึงพระอัจฉริยภาพและพระวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาของพระองค์ฯ หลักการสำคัญของพระองค์คือ คือ การช่วยให้ประชาชนในชนบทสามารถผลิตเพื่อพึ่งตนเองและ สร้างความมั่นคงในชีวิตในระดับพื้นฐานให้เกิดขึ้นให้ได้เสียก่อน

การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานเกษตรทฤษฎีใหม่ให้แก่เกษตรกรไทย และต่อมาพัฒนาสู่ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยแนวความคิดเรื่องการผลิตที่พอประมาณ ยึดหลักความพอดี ไม่โลภ การผลิตที่ไม่เบียดเบียนทั้งตนเองผู้อื่น และธรรมชาติ อันถือเป็นทุนในการผลิตที่สำคัญนั้นย่อมหมายถึงการปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่ล้ำยุคในระยะแรก และในเวลาต่อมาแนวทางการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็นกรอบความคิดที่ นำสมัยและในที่สุดเข้ากับยุคสมัยเป็นที่สุดในบริบทการพัฒนาสังคมโลกระดับสากล เห็นได้ว่า สาระหรือหลักการสำคัญหลายหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนดังปรากฏในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration, 1992) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาปรากฏชัดในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และในพระราชดำรัสเรื่องการพัฒนาประเทศในวาระต่าง ๆ การที่พระองค์ทรงตั้งข้อสังเกตว่า การพัฒนาประเทศที่ไม่เป็นไปตามลำดับขั้น ด้วยความปรารถนาที่จะเป็นประเทศที่มีความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจ ด้วยการเร่งขยายตัวในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงเรื่องการจัดงาน และอาจเป็นเหตุให้เกิดความยุ่งยากตกต่ำทางเศรษฐกิจได้นั้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงการพัฒนาอย่างสมดุลและรอบด้านในการกำหนดและดำเนินนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปอย่างชำนาน

เมื่อพิจารณาวาระ 21 (Agenda 21) อันเป็นผลมาจากการประชุม Earth-Summit ณ เมืองริโอ เดอ จาโร ใน ค.ศ. 1992 ที่เรียกร้องให้ประชาคมโลกหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดต่อระบบนิเวศของโลก และนำไปสู่วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่กลับมาเป็นภัยต่อมนุษย์เองนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญของวาระ 21 คือ การยืนยันถึงความสำคัญของมนุษย์ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน และความจำเป็นที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุข ภาวะ มีผลิตภาพ และอย่างสอดคล้องประสานกลมกลืน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ มาตรการของรัฐในการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติจำต้องมีความควบคู่กับการวางแผนการพัฒนาประเทศ ที่มุ่งเสริมสร้างการพัฒนาที่เป็นธรรม (Just Development) การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเชื่อมโยงและสมดุล ไม่ประสงค์ให้กระบวนการพัฒนาในด้านหนึ่งด้านใดส่งผลกระทบจนเกิดเป็นปัญหาหรือความท้าทายจนถึงขั้นวิกฤต ดังนั้นหากสังคมไทยทำความเข้าใจกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในมิติการพัฒนาที่ยั่งยืนและรองรับด้วยบทวิเคราะห์ข้อท้าทายของโลกาภิวัตน์ควบคู่กันไป ผู้วิจัยเชื่อว่าการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงจะเป็นไปด้วยการรับรู้และด้วยความรู้ร่วมกันว่า สายธารแนวคิดทางสังคม (Alternative Stream of Social Thoughts) ในกลุ่มทวนกระแสสายต่าง ๆ และต้นแบบวิถีชีวิตทางเลือกที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกขณะนี้ ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการสร้างสำนึก (ใหม่) เพื่อการกู้คืนและดูแลระบบใหญ่ที่หล่อเลี้ยงมนุษย์ ตลอดจนการเรียกคืนพลังหรือความคิดสร้างสรรค์ในการออกแบบเศรษฐกิจที่ยึดถือความสุข และประโยชน์สุขของมนุษย์และความสมบูรณ์ยั่งยืนของธรรมชาติเป็นสำคัญนั่นเอง

3.3 การสังเคราะห์แนวความคิดการพัฒนาสังคมร่วมสมัยบนฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง



รูปที่ 1: แบบแผนการพัฒนาสังคมเพื่อความมั่นคงของมนุษย์

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนแท้ที่จริงแล้ว คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของระบบนิเวศธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นระบบที่หล่อเลี้ยงชีวิตและสรรพสิ่งบนโลก ในมิติของความมั่นคงของมนุษย์ นอกเหนือจากการคำนึงถึงการถึงพร้อมด้วยปัจจัยในการดำรงชีวิตแล้ว มิติที่เกี่ยวข้องกับการเคารพและเห็นความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่คุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่มนุษย์ ไม่ว่าจะเป็น ดำรงอยู่ในสถานภาพหรืออัตลักษณ์ใด แบบแผนการพัฒนาที่ทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่สังคมที่มีฐานการผลิตเชิงอุตสาหกรรม และบริการอย่างรวดเร็วในลักษณะที่ก่อให้เกิดการซ้อนทับกับฐานทรัพยากรที่ใช้การผลิตในภาคเกษตรกรรมที่ยังดำรงอยู่ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงใหม่ ๆ ไม่เฉพาะที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศธรรมชาติ หากแต่เกิดกับแบบแผนชีวิตของผู้คน ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่จากชนบทสู่เมือง ความเปราะบางต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ ของผู้คนที่อพยพย้ายถิ่นเพื่อขายแรงงานในเขตอุตสาหกรรม ส่งผลต่อภาวะความไม่มั่นคงในชีวิตเป็นอย่างยิ่ง

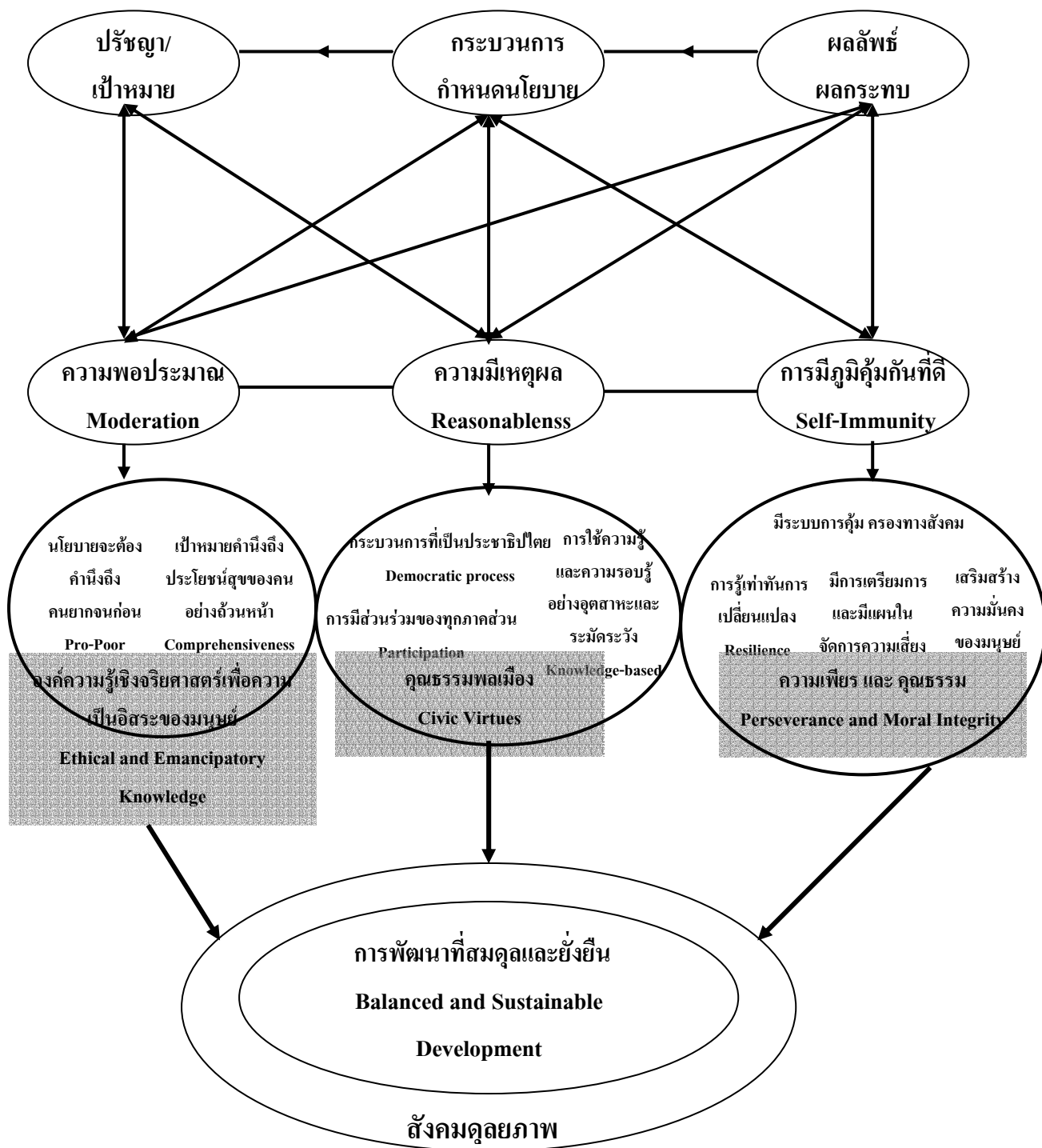
นอกจากนั้น สังคมไทยยังประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนานับประการอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ปัญหามลภาวะและขยะอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตคนที่อยู่รายล้อมเขตโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ผลจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีขีดจำกัด ส่งผลอย่างต่อเนื่องต่อการเสื่อมสภาพลงของทรัพยากรป่าไม้ จำนวนพื้นที่ป่าที่ลดลง การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ แนวคิดการพัฒนาที่เป็นธรรมแนวนิเวศให้ความสำคัญต่อการมีความรู้และความเข้าใจเชิงวิพากษ์ เรื่องพลังอำนาจของเศรษฐกิจระดับโลกและผลกระทบทั้งในเชิงลบและบวกที่ประเทศไทยกำลังเผชิญเนื่องจากการเข้าสู่สนามการแข่งขันอันรุนแรง ย่อมเป็นอีกหนึ่งแนวทางสำคัญที่สังคมไทยจะต้องนำมาผนึกเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกรอบการพัฒนาสังคม

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นอีกหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากให้ความสำคัญกับหลักการดำรงชีวิตโดยยึดหลักทางสายกลางหรือความพอประมาณในทุกมิติของชีวิตไม่เฉพาะด้านเศรษฐกิจ ด้วยทฤษฎีความรู้ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของความรู้หลายระดับในสังคมมนุษย์ ตั้งแต่ความรู้ระดับเทคนิคซึ่งเป็นกิจกรรมการผลิตระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และสังคมที่ถูกกำกับด้วยความรู้เชิงจริยธรรม ไปจนถึงความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรมที่มีพลังและสามารถกำกับวิธีการผลิตในสังคม สามารถส่งผลให้สังคมนั้นมีความเป็นธรรม สมดุล และเท่าเทียม (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2549)

4. แบบแผนในการวิเคราะห์นโยบายสังคม

แบบแผนในการวิเคราะห์นโยบายสังคม (รูปที่ 2) เป็นผลจากการสังเคราะห์แนวความคิดทางสังคมร่วมสมัยบนฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นเพื่อทดลองใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสังคมในรายงานฉบับนี้

แบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม : การสังเคราะห์แนวความคิดทางสังคม
ร่วมสมัยบนฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง



รูปที่ 2: แบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม

5. บทวิเคราะห์นโยบายทางสังคม

รายงานส่วนนี้คือบทวิเคราะห์นโยบายทางสังคมที่มีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ เริ่มด้วยการสำรวจนโยบายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Policy) ผ่านบทวิเคราะห์พัฒนาการด้านการประกันสังคมในประเทศไทย นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Policy) นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (Thailand: Centre of Excellent Health Care of Asia) บทวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการคุ้มครองทางสังคม กับนโยบายสวัสดิการสังคมประชานิยม (Populist Welfare Policy) ที่เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 (2544-2548) และจบลงด้วยการบทวิเคราะห์นโยบายปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Policy) มาตรการของรัฐในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาและแนวทางการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษา ด้วยโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน นับตั้งแต่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยวิเคราะห์นโยบายตามแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแนววิพากษ์ (Critical policy analysis) ด้วยแบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสันติธรรม (Social Justice Policy Analysis Model) โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การสร้างภูมิคุ้มกันระยะยาวด้วย ระบบการคุ้มครองทางสังคม

คณะกรรมการด้านความมั่นคงของมนุษย์ ของสหประชาชาตินำเสนอโมทัศน์เกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนในหนังสือ “Human Security Now” (2003) ว่าการคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นไม่ควรมุ่งเน้นเพียงแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์โดยเกื้อหนุนคนยากไร้ (pro-poor) เป็นภาระกิจที่ต้องเร่งกระทำแต่ควรจะทำให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนและการจัดให้มีบริการทางสังคมที่เพียงพอที่จะทำให้ดำรงชีวิตอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี ลินนิง และ แอริ (Leaning and Arie , 2000, p. 4) พัฒนาหมวดหมู่เจ็ดประการของความมั่นคงมนุษย์ อันได้แก่ ด้านสุขภาพ อาหาร เศรษฐกิจ ส่วนบุคคล ชุมชน การเมือง และสิ่งแวดล้อม เพื่อแสดงให้เห็นว่ามโนทัศน์ที่นำเสนอขึ้นต้องครอบคลุมทุกหมวดหมู่และมุ่งไปสู่การพัฒนาให้มนุษย์รอดพ้นจากความต้องการและปราศจากความกลัว (freedom from want and freedom from fear)”

สังคมไทยดั้งเดิมรู้จักสวัสดิการสังคมทั้งที่จัดให้โดยรัฐ และสวัสดิการซึ่งดำเนินการโดยสถาบันครอบครัว และชุมชน ซึ่งหนุนเสริมโดยระบบอุปถัมภ์ และถึงแม้ว่าจะเริ่มเปิดประเทศด้วยการทำการค้ามาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 และเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจระบบทุนนิยมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960s ทำให้ต้องเผชิญความเสี่ยงแบบใหม่อันเกิดจากระบบตลาด แต่การคิดเรื่องความคุ้มครองทางสังคมด้วยการมีโครงการประกันความมั่นคงให้กับประชาชนนั้น นับว่ายังเป็นเรื่องใหม่ต่อสังคมไทยด้วยประวัติศาสตร์ที่ไม่ยาวนานนัก นโยบายการคุ้มครองทางสังคมเริ่มมีความชัดเจนขึ้น

เมื่อประเทศไทยประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคมเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2533 ยังประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก กฎหมายฉบับนี้จึงนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการสร้างความตระหนักว่า การมีระบบป้องกันตนเองให้พ้นจากความเสี่ยงในฐานะผู้ใช้แรงงานนั้นเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นสะพานเชื่อมให้สังคมคิดถึงการมีระบบคุ้มครองตนเองตั้งแต่เกิดจนตายในประชาชนทุกหมู่เหล่าไม่เฉพาะผู้ใช้แรงงาน ถึงแม้ว่าประชาชนในบางกลุ่ม เช่น ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นกลุ่มซึ่งมีประสบการณ์ในการได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐมาอย่างยาวนาน

การคุ้มครองทางสังคมคือการสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นในชีวิตมนุษย์ซึ่งในหลายสังคมดำเนินการโดยระบบรัฐสวัสดิการ และโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 4 วิธี ได้แก่ การประกันสังคม (Social Insurance) การประชาสงเคราะห์ (Public/Social Assistance) ซึ่งเป็นโครงการบริการสังคมและให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประสบภาวะยากลำบากทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคนชายขอบในมิติต่าง ๆ โดยลักษณะการช่วยเหลือมักจะเป็นในรูปของการจัดสรรเงินงบประมาณความช่วยเหลือ หรือเงินที่ได้รับจากองค์กรการกุศล นอกจากนั้นยังหมายรวมถึง โครงการบริการสังคมที่รัฐและ/หรือองค์กรสาธารณะกุศลจัดให้แก่ประชาชนในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและภัยธรรมชาติ อันส่งผลให้คนอยู่ในภาวะยากลำบากโดยไม่มีเวลาเตรียมการป้องกัน โครงการในลักษณะนี้รู้จักกันว่า ตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net) ในสังคมไทยมีระบบสวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นมาตรการสาธารณะแบบหนึ่งในการให้ความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ชีวิต การประกันความมั่นคงด้วยการซื้อบริการจากภาคเอกชนในรูปของการประกันภัย การประกันชีวิต (Private Insurance) ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้มีอำนาจในการซื้อในสังคมทุนนิยมเช่นประเทศไทย นอกจากนั้นเป็นที่น่าสนใจยิ่งว่าระบบสวัสดิการที่จัดโดยชุมชน (Community Welfare System) ยังคงเป็นระบบที่ดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ อย่างไรก็ตามระบบการคุ้มครองทางสังคมก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมือง และระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนกัน

5.2 นโยบายประกันสังคม

นโยบายการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนมีพัฒนาการที่ยาวนานนับตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปีพ.ศ. 2495 มีการก่อตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์และดำเนินงานสงเคราะห์ประชาชน จวบจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกันสังคมขึ้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 และต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นมาในสังกัดกระทรวงการคลังเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว อย่างไรก็ตามภายในปีเดียวกันจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สั่งระงับใช้กฎหมายฉบับนี้เนื่องจากการได้รับการ

คัดค้านจากบริษัทประกันภัย องค์การและรัฐวิสาหกิจตลอดจนประชาชนที่ไม่เข้าใจ แต่ความคิดในการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยับยั้งจากอธิบดีและรองอธิบดีกรมประมงสงเคราะห์ในขณะนั้น โดยชี้แจงความจำเป็นในการขอให้มีการรักษาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ไว้ก่อน และลดฐานะของกรมประกันสังคมเป็นกองความมั่นคงทางสังคม สังกัดกรมประมงสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (นิคม จันทรวาทูร, 2537) ในปีพ.ศ. 2507 กระทรวงมหาดไทยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม และเสนอร่างพ.ร.บ. ฉบับใหม่นี้ต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติทำการศึกษาข้อเท็จจริงและเสนอแนะความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในที่สุดรัฐบาลได้เลือกข้อเสนอข้อที่ 1 นั่นคือ การคงใช้กฎหมายประกันสังคมตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508

นับจากนั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาโดยรัฐบาลหลายยุคสมัย และประสบกับปัญหาข้อขัดแย้งเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 ที่ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง และได้รับมติรับรองยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ทำให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2537 และนำมาใช้จนถึงปีพ.ศ. 2542 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์บางประการให้สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายรัฐ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) โดยมีสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าใจหลักการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” และการยอมรับในหลักการจัดการทางสังคมด้วยระบบภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับผู้ใช้งาน การประกันสังคมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการที่สังคมไทยเปลี่ยนผ่านสู่สังคมอุตสาหกรรม (Modern and Industrializing Nation) อันเหตุให้ผู้คนต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายรูปแบบ สถาบันครอบครัวในฐานะที่เป็นหลักประกันทางสังคมและเศรษฐกิจดั้งเดิมที่เคยมีศักยภาพในการรองรับแรงกระแทกจากความไม่แน่นอนของชีวิตไม่สามารถทำหน้าที่ได้ดังที่เคยเป็น ทั้งนี้เนื่องมาจากสถาบันครอบครัวเองก็ถูกทำให้อ่อนแอลงโดยนโยบายมหากาตทางเศรษฐกิจของรัฐ ชีวิตทางสังคมอีกแบบหนึ่งที่ตั้งอยู่บนอุดมการณ์การร่วมแบ่งปันและรับผิดชอบต่อกันและกันจึงเกิดขึ้น ทำให้สังคมไทยเริ่มก้าวพ้นจากการคิดถึงประเด็นสวัสดิการสังคมภายใต้กรอบการเป็นผู้ให้และผู้รับการอุปถัมภ์จาก “ผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจมากกว่า (Patron-client)” สู่การติดต่อ

เรื่องสวัสดิการสังคมภายใต้กรอบสิทธิทางสังคม (social rights) (T.H. Marshall, ed, Ress, 1985) และการมีพันธะสัญญาหรือข้อผูกพันร่วมกันในสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับชีวิตเพื่อนร่วมสังคม

ถึงแม้ว่าความพยายามการออกกฎหมายประกันสังคมประสบกับความยากลำบาก เจื้อนไขสำคัญที่ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2533 ได้ ก็คือ สภาพเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตอย่างเต็มที่ โดยมีการปรับให้อัตราเงินสมทบค่อนข้างต่ำ (1.5 % ของค่าจ้าง) กลุ่มแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแรงงาน และกลุ่มปัญญาชน อาทิ นิสิตนักศึกษา และ ประชาชนให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มต้นด้วยการประณามก่อตั้งเฉพาะประกันสังคมในกรณีการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ หรือประสบอันตรายจากนอกพื้นที่การทำงาน ส่วนกรณีชราภาพ และการประกันการว่างงานก็ให้ออกพระราชกฤษฎีกาภายหลัง เหตุผลเหล่านี้ทำให้รัฐสภายอมผ่านกฎหมายประกันสังคมในปีพ.ศ. 2533 จากนั้นสำนักงานประกันสังคมดำเนินการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม เป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ปัจจุบันได้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการขนาด 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 โดยให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน และส่งเงินสมทบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดที่อยู่ในระบบ 7 กรณี ประกอบด้วย กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน ทั้งในกรณีการถูกเลิกจ้าง และการลาออกจากงาน

นโยบายประกันสังคมไทยเป็นนโยบายที่กำเนิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการต่อรองทางการเมืองหลายยุคสมัยนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมในปีพ.ศ. 2533 มีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และต้องอาศัยความเข้าใจและความเห็นที่สอดคล้องกันของหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเมืองภาคประชาชน และกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และถึงแม้ว่าการผลักดันกฎหมายประกันสังคมจากกลุ่มดังกล่าวจนประสบความสำเร็จในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรีท่านนี้ก็มีได้ใช้ผลจากความสำเร็จในส่วนนี้เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมให้ตนเองแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ส่งผลให้ สวัสดิภาพและสวัสดิการคุณภาพชีวิต ของผู้ใช้แรงงานโดยรวมดีขึ้นนั้น เป็นเครื่องยืนยันถึงความมุ่งมั่นและอุดมการณ์ Collectivism ของระบบสังคมนิยมในสังคมไทยซึ่งเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วสู่สังคมทุนนิยม ที่มีคุณลักษณะแห่งความเป็นปัจเจกชนนิยมสูงขึ้น

วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้สังคมเริ่มตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของการมีระบบประกันสังคมและการช่วยเหลือทางสังคมด้วยโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมรูปแบบต่างๆ เพื่อลดแรงกระแทกจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ การออกกฎหมายขยายการคุ้มครองกรณี

ชราภาพและสงเคราะห์บุตรเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2541 ซึ่งอยู่ในช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น เป็นความก้าวหน้าด้านนโยบายประกันสังคมประการเดียวที่ปรากฏชัด ข้อผูกพันต่อการดำเนินการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่สู้จะมีความชัดเจนในแผนฯ 8 และการชลอการพิจารณาการขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมแรงงานในระบบเศรษฐกิจนอกภาคทางการส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะความไม่ลงตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นกระทรวงใหม่ในเวลานั้น⁷ อันเป็นช่วงซึ่งประเทศไทยกำลังประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 ซึ่งบริหารประเทศภายใต้การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีมติรับร่างกฎหมายเรื่องการประกันการว่างงาน เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546⁸ อันเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันให้กับคนไทยทุกคน มีการกำหนดยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมที่เน้นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ และการพัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเสี่ยง และคนยากจนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ภาวดี ทองอุไทย, 2546, น. 5-4)

หากจะประเมินความสอดคล้องของนโยบายประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความริเริ่มของกระทรวงแรงงานในการขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมประชาชนที่ยังขาดการคุ้มครองทางสังคมดังกล่าวมาแล้ว กับหลักการเศรษฐกิจพอเพียง อาจกล่าวได้ว่าความสอดคล้องนั้นปรากฏชัดในทั้งในแง่หลักการและเหตุผลในการเร่งสร้างหลักประกันความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับทุกคนในสังคม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พัฒนาการของการประกันสังคมสังคมดำเนินมาด้วยความตระหนักถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ และความเชื่อในพลังของนโยบายนี้ต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ทั้งที่เป็นแรงงานในระบบ หรือนอกระบบ และไม่ว่าสัญญาในการจ้างงานจะมีลักษณะแตกต่างกันเช่นใด ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบภูมิคุ้มกันแบบใดแบบหนึ่ง การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมคือโจทย์ที่ทุกคนในสังคมต้องร่วมคิด ร่วมทำความเข้าใจและเร่งหาคำตอบ ไม่ควรเป็นกระบวนการที่ปล่อยให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือปล่อยให้เป็นการกิจของปัจเจกชน กลุ่มหรือชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว

⁷ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 โดยมีภารกิจหน้าที่ครอบคลุมทั้งด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นระยะเวลาเพียง 4 ปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

⁸ นิพนธ์ พัวพงศกร, “โลกาภิวัตน์ ความเสี่ยงในตลาดแรงงานกับระบบประกันสังคมของไทย.” เอกสารการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของไทย: ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, น.

นอกจากนั้นในระยะยาว อาจต้องเทียบเคียงเพื่อพัฒนามาตรฐานด้านสิทธิประโยชน์ของระบบการประกันทางสังคม รูปแบบต่าง ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2548 อธิบดีรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ได้ประกาศนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสิทธิประโยชน์เบิกค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตร และทำฟัน โดยสำนักงานประกันสังคม ได้เปลี่ยนแปลงระบบเหมาจ่ายจากเดิมซึ่งเหมาจ่ายให้ผู้ประกันตนที่คลอดบุตรรายละ 6,000 บาท และทำฟันปีละ 400 บาท ไปเป็นระบบโอนค่าเหมาจ่ายไว้ที่สถานพยาบาล การเปลี่ยนแปลงที่รีบเร่งเช่นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา และยังทำให้สำนักงานประกันสังคมสูญเสียเงินเพิ่มขึ้นอีกก้อนใหญ่ การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ก่อให้เกิดข้อคำถามในเรื่องความไม่โปร่งใสของการดำเนินงานของคณะกรรมการประกันสังคม เนื่องจากในระยะหลังมีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหม่ คือ เจ้าของโรงพยาบาลเอกชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการบางชุดในสำนักงานประกันสังคม ก่อให้เกิดวิกฤตความเชื่อมั่นต่อสปส. เป็นอย่างยิ่ง⁹ ถึงแม้ว่าภายหลังสปส. ตัดสินใจหันกลับมาใช้ระบบการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์แบบเดิม จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ที่การบริหารจัดการที่ผิดพลาด ขาดความรอบคอบระมัดระวัง และมีข้อคำถามใจเชิงจริยธรรมของผู้บริหารที่ยอมให้ธุรกิจการแพทย์เข้ามามีอิทธิพลในการตัดสินใจเชิงนโยบายโดยขาดการระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบก่อนการตัดสินใจ กล่าวโดยสรุป ก็คือ การเปิดโอกาสให้ระบบเศรษฐกิจ-การเมืองแบบทักษิณเข้ามาแทรกซึมในปริมณฑลสวัสดิการสังคม ขอบหมายถึง การเปิดประตูต่อภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชีวิตผู้ใช้แรงงาน ครอบครัว และผู้เกี่ยวข้อง ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ คือ ต้องมีการเฝ้าระวังด้วยกรอบการบริหารนโยบายสาธารณะด้วยหลักการเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้อำนาจในการต่อรองมีอย่างสมดุลจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายแรงงาน หรือฝ่ายประชาชน

กระแสดูแลเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในระดับสากล ส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนานโยบายด้านการประกันสังคมเป็นอันมาก และทำให้สังคมเริ่มเห็นความจริงที่ว่า ระบบประกันสังคมที่มีอยู่ในประเทศไทย ณ ขณะนั้น มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพและสวัสดิการเฉพาะแต่ผู้ใช้แรงงานในภาคทางการ (formal sector) ได้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ขนาดกลางขึ้นไป ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้รับการคุ้มครองจากระบบสวัสดิการของรัฐ ประชากรกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะเกษตรกร และแรงงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการ (informal sector) รวมถึง

⁹ ภาสกร จำลองราช, “สปส. ดำดิ่งสู่วิกฤตศรัทธา,” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549, น. 10

แรงงานต่างด้าว ยังไม่อยู่ในข่ายการคุ้มครองด้วยระบบประกันสังคมสมัยใหม่¹⁰ ถึงแม้ว่าประชากรกลุ่มนี้บางส่วนจะได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพจากโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่สามารถแบ่งเบาภาระทางการเงินเมื่อเกิดการเจ็บป่วยได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นการได้รับการคุ้มครองในประเด็นสุขภาพเพียงกรณีเดียวจากทั้งหมด 7 กรณีที่ได้รับการคุ้มครองผ่านการประกันสังคม ซึ่งประกอบด้วย กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน ทั้งในกรณีการถูกเลิกจ้าง และการลาออกจากงาน

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 สำนักงานประกันสังคม (สปส.) กระทรวงแรงงาน ประกาศนโยบายขยายสิทธิประโยชน์ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานนอกระบบ และแรงงานในภาคการเกษตร และมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมกลุ่มอาชีพอิสระ แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และ แรงงานในภาคการเกษตร หากพิจารณาจากปริมาณของการศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ การศึกษา “ทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ” ของสมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548) โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548) ทำการศึกษาเรื่อง “ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ” “การศึกษาความเสี่ยงต่อความยากจนและการรับมือกับความเสี่ยงในสังคมไทย: การวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลการสำรวจบุคคลและครัวเรือน” โดย อานิล บี. ดีโอลาลิการ์ (2548) จะเห็นได้ว่ากระทรวงแรงงานได้เริ่มเตรียมการอย่างรอบคอบ หากการดำเนินการขยายสิทธิประโยชน์เป็นไปดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ สังคมไทยก็จะได้เห็นการคุ้มครองทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ แต่เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 การริเริ่มดังกล่าวจึงต้องหยุดชะงักไปชั่วคราว

ถึงแม้ความริเริ่มที่จะขยายการคุ้มครองทางสังคมสู่กลุ่มแรงงานชายขอบเช่นแรงงานนอกภาคทางการ แรงงานในภาคการเกษตร หรือกระแสวิพากษ์วิจารณ์กลุ่มแรงงานต่างด้าว จะต้องหยุดชะงักลงชั่วคราว แต่พัฒนาการของนโยบายสวัสดิการแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้ชีวิตของผู้ใช้แรงงานในภาคทางการยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการที่คณะกรรมการสำนักงานประกันสังคมในรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายประกันสังคมใหม่เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยมีสาระสำคัญการแก้ไขกฎหมายประกันสังคมซึ่งประกอบด้วย

¹⁰ เฟื่องอ้าง, น. 1-1

1) การขยายความคุ้มครองผู้ถูกจ้างรายวัน ลูกจ้างรายชั่วโมงของส่วนราชการ คนรับใช้ ลูกจ้างร้านอาหาร แรงงานรับเหมา

2) การยกเว้นการนำส่งเงินสมทบกรณีการว่างงานของผู้ประกันตนที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป แต่ยังคงทำงานอยู่ ก็ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม หากแต่ยังได้รับสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมได้ทุกประการ

3) การแก้ไขกฎหมายขยายระยะเวลาการยื่นขอรับสิทธิประโยชน์คุ้มครองชราภาพจากเดิม 1 ปีเป็น 5 ปี และผู้ประกันตนสามารถระดมเงินบำนาญให้แก่ทายาทได้ (จากเดิมหากไม่มาขึ้นขอใช้สิทธิภายในเวลา 1 ปีก็จะตัดสิทธิ)

4) การปรับแก้ไขระยะเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีลูกจ้างถึงแก่ความตาย หรือสูญหายจากการทำงาน จากเดิมกำหนดระยะเวลาการจ่าย 8 ปี แก้ไขเป็น 12 ปี

5) เสนอออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ที่ขาดส่งเงินสมทบเกิน 3 เดือน และให้ผู้ประกันตนที่ขาดส่งเงินสมทบกลับเข้าสู่ระบบการประกันสังคมใหม่ตามมาตรา 33 (กรณีที่เป็นลูกจ้างและมีนายจ้างโดยไม่คิดเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคม)¹¹

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าในระยะเริ่มต้นของยุคการพัฒนา การประกันสังคมจะได้รับการต่อต้านในฐานะที่เป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้น แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวไปมากแล้ว พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการต่อรองทางการเมืองจากฝ่ายแรงงาน นักวิชาการ และด้วยความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมประกอบกัน การประกันสังคมจึงไม่ใช่โครงการประชานิยมที่รัฐบาลกำหนดเพื่อหวังคะแนนนิยมแต่อย่างใด ในยุครัฐบาลทักษิณ เกิดแนวโน้มที่ธุรกิจเอกชนจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม แต่ก็ต้องพ่ายต่อกระบวนการเฝ้าระวังเชิงนโยบายและการคัดค้านจากฝ่ายแรงงาน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศไทยได้หลักเศรษฐกิจพอเพียงของรัฐบาลปัจจุบันส่งผลให้พัฒนาการของนโยบายการคุ้มครองทางสังคมได้รับการสานต่อในระดับหนึ่ง หากแต่ในระยะยาว พัฒนาการของระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สามารถรองรับและคุ้มครองประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญยิ่ง นั่นคือความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานไทยและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และภาคการเมืองที่ก้าวหน้า ในการผลักดัน ติดตาม ตรวจสอบความเคลื่อนไหวในนโยบายสังคมที่จะส่งผลต่อระบบความมั่นคงทางสังคมของประชาชน นโยบายสำคัญของการแก้ไขกฎหมายประกันสังคมครั้งล่าสุดเมื่อเดือนมกราคม 2550 ที่ผ่านมา ย่อมมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่การได้รับรู้ถึงความแข็งแกร่งและความก้าวหน้าของอุดมการณ์สิทธิสวัสดิการในสังคมไทย

¹¹ “รัฐชงแก้ กม.ประกันสังคมช่วยผู้ใช้แรงงาน” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 14 มกราคม 2550, น. B3.

ที่ยังมีพลังพอที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างนโยบายเพื่อสร้างความก้าวหน้าให้เกิดขึ้นได้ หากแต่ ความสำเร็จแม้เพียงบางส่วนนี้ น่าจะเป็นแรงบันดาลใจสำคัญในการปลุกกระแสดความคิดทางสังคมให้เห็นความสำคัญต่อการสร้างความสมานฉันท์ (solidarity via social inclusion) ด้วยปฏิบัติการเชิงนโยบายสังคม ที่ยึดหลักการเคารพในศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ และสิทธิของประชาชนตลอดจนของผู้ใช้แรงงานทุกกลุ่ม มิเฉพาะแรงงานในภาคทางการเท่านั้น ด้วยหลักการที่ว่าพัฒนาให้สังคมไทยเป็นสังคมซึ่งผู้คนทุกกลุ่มมีชีวิตที่ผาสุก มั่นคงและได้รับการคุ้มครองทางสังคมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งนั่นเองคือการสร้างสรรค์สังคมที่มีสันติภาพและ เป็นธรรม

5.3 การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า: องค์ประกอบสำคัญวิวัฒนาการรัฐสวัสดิการไทย¹²

นโยบายสาธารณะ คือ การปฏิบัติการตรงจากรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้เกิดความผาสุกและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน พัฒนาการของนโยบายสวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุขในประเทศไทยมีความเป็นพลวัตลักษณะและสะท้อนการแข่งขัน ปะทะประสานระหว่างอุดมการณ์ทางสังคมหลายสายความคิด ทั้งที่เป็น อนุรักษนิยม สังคมนิยม ขวาใหม่ เสรีนิยม (ใหม่) และล่าสุด กลุ่มแนวทางที่สาม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม และการกำหนดบทบาท (ที่ควรจะเป็น) ของรัฐต่อชีวิตของประชาชนและสังคม ตลอดจนความคาดหวังต่อพันธกิจ อำนาจและหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการทางสังคมเพื่อสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

วิวัฒนาการของนโยบายด้านการแพทย์ของไทยเริ่มจากการจัดบริการทางการแพทย์แบบรายโครงการ (program-based) แก่คนกลุ่มต่าง ๆ อาทิข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการคุ้มครองจากโครงการ สวัสดิการด้านสุขภาพที่รัฐจัดให้ การประกันสุขภาพจัดโดยนายจ้างให้ลูกจ้างอันเป็นสิทธิที่ได้พร้อม ๆ กับการเป็นลูกจ้างบริษัทนั้น ๆ (employment-based fringe benefits) การประกันสังคมสำหรับผู้ใช้แรงงาน โครงการบัตรประกันสุขภาพและโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย (สปน.) ที่ต่อมาได้รับการขยายเป็นโครงการบัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) ของกระทรวงสาธารณสุข จวบจนกระทั่งการมีนโยบายประกันสุขภาพ

¹² สารสำคัญของรายงานส่วนนี้พัฒนามาจากเนื้อหาในรายงานเรื่อง “การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการสร้างสมดุลระหว่าง นโยบายสาธารณะด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากับนโยบายศูนย์กลางบริการสุขภาพ” (ฐิติพร สิริพันธ์ พันธเสน, 2549) ซึ่งผู้วิจัยเรียบเรียงเสนอต่อ และได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) เพื่อใช้เป็นเอกสารวิชาการประกอบการการนำเสนอในเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ปี 2549 (27-29 ตุลาคม พ.ศ. 2549)

ถ่วงน้ำหนักเพื่อขยายโอกาสในการได้รับการคุ้มครองและเข้าถึงบริการด้านการแพทย์และสุขภาพ ยังประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่ไม่เคยได้รับการคุ้มครองจากโครงการอื่น ๆ รายงานส่วนนี้มุ่งนำเสนอบทวิเคราะห์ที่เปรียบเทียบนโยบายหลักประกันสุขภาพถ่วงน้ำหนักกับนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย ท่ามกลางกระแสการปฏิรูประบบสุขภาพโดยยึดกลไกตลาดเป็นกรอบความคิดหลัก (market-oriented health system reforms) ที่เกิดขึ้นทุกมุมโลก (โปรดดู Whitehead, Dahlgren and Evans, 2001)¹³

เป็นที่ทราบกันดีว่าการเกิดขึ้นของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ่วงน้ำหนักในประเทศไทยนั้นไม่ได้เป็นผลผลิตของการตัดสินใจโดยพรรคการเมืองเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นหากแต่เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่อยู่บนฐานของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่สูกอมและมีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มคนด้อยโอกาสจำนวนมากที่ประสบภาวะยากลำบากทางเศรษฐกิจขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมทางสังคมและมักเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายทั้งโรคที่เรื้อรังและโรคภัยร้ายแรง (catastrophic illnesses) ภาระค่าใช้จ่ายทางการแพทย์อาจทำให้กลายสภาพเป็นคนยากจนได้ หากพิจารณาในมิติของนโยบายสวัสดิการสังคม นโยบายหลักประกันสุขภาพถ่วงน้ำหนักจัดเป็นองค์ประกอบสำคัญของการคุ้มครองทางสังคม (social protection) และเป็นนโยบายที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบรรเทาปัญหาความยากจน จากการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบของโครงการ 30 บาทยุทธศาสตร์หลักประกันสุขภาพถ่วงน้ำหนักที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชน” โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549) พบว่านับตั้งแต่มีการขยายหลักประกันสุขภาพในภาคการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ โดยโครงการสปร.และโครงการหลักประกันสุขภาพถ่วงน้ำหนักในเวลาต่อมานั้น จำนวนครัวเรือนที่จนเพราะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลลดลง การศึกษานี้ใช้วิธีเปรียบเทียบสัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแล้วมีรายได้สุทธิต่ำกว่าเส้นความยากจน งานวิจัยเรื่องกล่าวชี้ให้เห็นว่าการมีหลักประกันสุขภาพที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มเจ็บป่วยในฐานะผู้ป่วยนอกมีความสำคัญสำหรับครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้น้อยและครัวเรือนกลุ่มเสี่ยงเนื่องจากเป็นครัวเรือนที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่อยู่ในวัยทำงาน¹⁴

การปฏิรูประบบสุขภาพโดยการปฏิบัติการโดยภาคประชาสังคมไทยภายใต้แนวความคิดสิทธิทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคม เพื่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสุขภาพและเพื่อจัดการปัญหาความไม่เท่าเทียมในด้านรายจ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนนั้นในที่สุดนำมาซึ่ง

¹³ โปรดดูบทความเรื่อง “Equity and Health Sector Reforms: Can Low Income Countries Escape the Medical Poverty Trap?”, The Lancet, Volume 358, 8 September 2001, pp. 833-836.

¹⁴ โปรดดูรายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับที่ 41 เดือนธันวาคม 2549, น. 5-9

นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปรากฏการณ์นี้ สะท้อนความก้าวหน้าในกระบวนการทางนโยบายที่ควรค่าแก่การใส่ใจยิ่งในฐานะต้นแบบของการวางแผนเชิงนโยบายที่เป็นไปในทิศทางของการวางแผนทางสังคมแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning) แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นความพร้อมและศักยภาพของรัฐด้านการคลังในการดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก่อนการประกาศเป็นนโยบายอยู่บ้างในขณะนั้นก็ตามที เป็นที่น่าสนใจว่ากระบวนการและการเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบสุขภาพที่ดำเนินมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543¹⁵ นั้นได้กระตุ้นให้เกิดงานวิจัยจำนวนมากในประเด็นนี้ และมีการตั้งข้อสังเกตว่า การริเริ่มโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นเกิดขึ้นภายใต้การพิจารณาข้อค้นพบจากงานวิจัยเกี่ยวกับระบบสุขภาพโดยตรงอันเป็นการใช้องค์ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based research) ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และ คณะ, 2547, 1003) ในขณะที่การใช้ความรู้จากการวิจัยประเมินผลการดำเนินนโยบายทั้งระบบตั้งแต่ระบบบุคลากรทางการแพทย์ การเงินสาธารณสุข ระบบการให้บริการสุขภาพ การติดตามและประเมินผล และ การดำเนินการของระบบ เพื่อการพัฒนาความมีประสิทธิภาพของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในนโยบายสาธารณสุขครั้งนี้ ทำให้เกิดข้อถกเถียงและนำไปสู่การค้นหาคำตอบด้วยการวิจัยจำนวนมากและจากหลายภาคส่วน ทั้งจากองค์กรในกระทรวงสาธารณสุขเอง ไปจนถึงองค์กรวิจัยนโยบายสาธารณะ และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ประเด็นปัญหาที่เด่นชัดและเป็นที่ยอมรับ คือ ความไม่เพียงพอของงบประมาณของโครงการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ในถิ่นทุรกันดาร ปัญหาคุณภาพของการให้บริการ ปัญหาการฟ้องร้องระหว่างคนไข้กับแพทย์ตามมาต่อเนื่อง

ในรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ปี พ.ศ. 2546 อัมมาร สยามวาลา ชี้ให้เห็นว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผลมาจากการบริหารจัดการและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากการจำกัดวงเงินสนับสนุนสำหรับโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (อัมมาร สยามวาลา, 2546, น. 5) นอกจากนั้นพบว่ายังมีปัญหาอื่น ๆ

¹⁵ โดยรัฐบาลในขณะนั้นมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอการปฏิรูประบบสุขภาพที่นำเสนอโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ที่นำเสนอโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและกระทรวงสาธารณสุข ที่ได้มีการเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูปและมีการตั้งสำนักงานเลขานุการขึ้น คือ สำนักงานการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) อันเป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินการ ได้อย่างคล่องตัวเป็นอิสระจากเงื่อนไขของระบบราชการ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การยกย่องพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการสร้างและปรับเปลี่ยนกลไกโครงสร้างและระบบสุขภาพใหม่

ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความต้องการบริการ ที่มีมากเกินศักยภาพของระบบที่จะรองรับได้ ประเด็นความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานการให้บริการสุขภาพระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท และระหว่างโครงการประกันสุขภาพรูปแบบอื่น ๆ ที่มีอยู่ กล่าวคือ ประกันสังคม สวัสดิการข้าราชการพลเรือน/รัฐวิสาหกิจ และการประกันสุขภาพของเอกชน ประการสุดท้าย คือ ภาวะสมองไหลของหมอจากภาครัฐสู่สถาบันดูแลสุขภาพของเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลร้ายต่อระบบให้บริการสุขภาพของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นข้อท้าทายและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

ถึงแม้ว่าปรัชญาและเป้าประสงค์ที่หนุนนำการเกิดขึ้นของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีความสอดคล้องกับเศรษฐกิจพอเพียงเนื่องจากนโยบายมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพ ด้วยการสร้างหลักประกันทางสุขภาพของประชาชนอย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม นอกจากนั้นการกำหนดนโยบายโดยใช้ประโยชน์จากฐานความรู้ และเป็นไปตามลำดับขั้น ด้วยหลักการบริหารความเสี่ยงด้านสุขภาพร่วมกันของคนในสังคม หากแต่ในมิติของการบริหารนโยบายและงบประมาณในการบริหารจัดการจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขหรือมีการเตรียมความพร้อมอาทิการเร่งสร้างระบบการประเมินภาระทางการคลังก่อนการประกาศใช้นโยบาย ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณชน¹⁶ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าควรได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง ก่อนที่สังคมไทยจะก้าวไปสู่การขยายโอกาสในภาคอุตสาหกรรมบริการระบบสุขภาพของเอกชน ภายใต้นโยบายการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ของเอเชียซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป การเปิดโอกาสให้ภาคสวัสดิการทางการแพทย์ไทยถึง (แม้จะดำเนินการโดยภาคเอกชนและด้วยแรงจูงใจด้านการสร้างรายได้เป็นหลัก) แปลรูปไปเป็นอุตสาหกรรมบริการ (Service Industry) และบูรณาการตัวเองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) โดยมิได้มีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบนั้นเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อสัมฤทธิ์ผลของสวัสดิการด้านสุขภาพของคนไทย และทำให้สังคมไทยต้องยอมจำนนกับทวิมาตรฐานด้านสวัสดิการสังคมต่อไป

5.4 นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย

นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (พ.ศ. 2547-2551) (Thailand: Centre of Excellent Health Care of Asia) ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่รับผิดชอบโดยกระทรวงสาธารณสุขแต่ด้วย

¹⁶ “ทีดีอาร์ไอเร่งรัฐปิดทางฟื้นประชานิยม” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 7 มีนาคม 2550, น. A19

เป้าประสงค์เชิงพาณิชย์ โดยกำหนดให้มีบริการและผลิตภัณฑ์สุขภาพหลักที่เป็นรายได้เข้าประเทศ 3 ผลผลิต คือ ธุรกิจบริการรักษาพยาบาล ธุรกิจส่งเสริมสุขภาพและธุรกิจผลิตภัณฑ์สุขภาพและสมุนไพรไทย อย่างไรก็ตามนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียเป็นที่มาของการถกเถียงและการวิพากษ์วิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญในแวดวงสาธารณสุข การวิเคราะห์เชิงคาดการณ์ภาพรวมด้านการให้บริการทางการแพทย์ชี้ให้เห็นว่าธุรกิจการบริการรักษาพยาบาลภายใต้นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียนั้น อาจก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างโรงพยาบาลเอกชนเพื่อรับรองผู้ป่วยต่างชาติ ทำให้เกิดการซื้อตัวบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความสามารถสูงจากภาครัฐและโรงเรียนแพทย์ ในขณะที่ปัจจุบันนี้อัตราค่าล้างของบุคลากรทางการแพทย์ของประเทศไทยเองยังขาดแคลน¹⁷

ความไม่ลงรอยกันของนโยบาย หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและนโยบายศูนย์กลางทางการแพทย์ของรัฐบาลไทยเป็นหัวใจของบทความเรื่อง “Dual Track Health Policies: Incoherence between the Policies on Universal Health Insurance and Promotion of International trade in Health Service in Thailand (Pachanee and Wibulpolprasert, 2004) บทความนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มของความต้องการบริการทางการแพทย์ภาคเอกชนของผู้ป่วยชาวต่างประเทศและผู้ป่วยชาวไทยที่เพิ่มขึ้นหลังจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นตามมาคือการกระจายทรัพยากรมนุษย์ในระบบสุขภาพไทยอาจอยู่ในสถานะต่อแหลมมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเองยังคงประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ และยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาสู่ เป้าประสงค์ของการให้ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดีอย่างถ้วนหน้าอันเป็นเป้าประสงค์ที่สอดคล้องกับนโยบายด้านสุขภาพของสังคมโลก อย่างไรก็ตามความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันของนโยบายสาธารณะสองนโยบายนี้ หลายฝ่ายมีความเห็นว่าเป็นเรื่องของการคาดการณ์หรือคาดคะเนโดยยังไม่ได้ใช้องค์ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์ จึงจำเป็นต้องมีงานวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับระบบบริการสุขภาพไทยหากนโยบายการเป็นศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียจะดำเนินต่อไป

¹⁷ อติศร ภัทราคูณย์, “แนวคิด ความสัมฤทธิ์ผลและผลกระทบ นโยบายประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ของภูมิภาค,” เอกสารประกอบการประชุมพัฒนาข้อเสนอการประยุกต์แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างสมดุลของนโยบายสาธารณะด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (universal health care) กับศูนย์กลางบริการสุขภาพของเอเชีย (Medical Hub of Asia), กันยายน 2549

นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Policy)	นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย Thailand: Centre of Excellent Health Care of Asia)
♣ ประเพณีนโยบาย : นโยบายสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพ ♣ ฐานคุณค่า : ขับเคลื่อนด้วยสิทธิทางสังคม (Social Rights) และความเป็นธรรมในระบบ บริการสุขภาพ ♣ เป้าประสงค์ : ความเท่าเทียมในการเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพ ♣ กระบวนการทางนโยบาย: ภาครัฐระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ♣ ผลลัพธ์ (Policy Outcome): ร้อยละ 95 ของประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ กลุ่มชนชั้นกลางและคนจนคือกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้ ภาระค่าใช้จ่ายต่อครัวเรือนลดลง	♣ ประเพณีนโยบาย : นโยบายการค้า ♣ ฐานคุณค่า : ขับเคลื่อนด้วยการแข่งขัน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Trade Liberalization)และการแปรรูปบริการสังคมให้เป็นการดำเนินการแบบเอกชน ♣ เป้าประสงค์ : การสร้างรายได้ให้ประเทศและสร้างงานด้วยการค้าบริการสังคมด้านสุขภาพ ♣ กระบวนการทางนโยบาย: ไม่ชัดเจน รวบรวมอาจได้รับการเสนอแนะจากกลุ่มธุรกิจ-สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล ♣ ผลลัพธ์ (Policy Outcome): รายได้เชิงประมาณการของผลผลิตสามด้าน (บริการรักษาพยาบาล บริการส่งเสริมสุขภาพ และพัฒนาผลิตภัณฑ์สุขภาพและสมุนไพร)
♣ ผลกระทบที่มีร่วมกัน	

รูปที่ 3: การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ

การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กับนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย นั้นจะต้องกระทำภายใต้ความเข้าใจว่า นโยบายสาธารณะสองนโยบายนี้ถึงแม้จะเกี่ยวข้องกับการจัดบริการทางการแพทย์เหมือนกัน แต่กรอบอุดมการณ์ที่กำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายกลับมีความแตกต่างกันเป็นสองขั้ว (โปรดดู รูปที่ 3) ในขณะที่นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดำเนินไปภายใต้เป้าประสงค์สวัสดิการ (Welfare Orientation) ด้วยอุดมการณ์ทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับประโยชน์สุขของคนหมู่มาก (Collective goods) และในกรณีนี้ยึดมั่นในหลักการแห่งความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับบริการด้านสุขภาพ ดังปรากฏในผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายโดยมุ่งเน้นต่อการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนส่วนใหญ่ (สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, 2549) นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียมีเป้าประสงค์เชิงพาณิชย์ หนุนโดยอุดมการณ์เสรีนิยม การบริการทางสุขภาพจึงผันแปรเป็น

สินค้าที่ซื้อ-ขายได้ (health as a commodity) ตราบเท่าที่ผู้ประกอบการมีความพร้อมและมีแรงจูงใจพอที่จะประกอบธุรกิจและ ความต้องการ บริการด้านนี้ (Service demand) ยังคงเป็นไปในระดับที่ก่อให้เกิดผลกำไรต่อกลุ่มผู้ประกอบการ¹⁸ ในแง่มุมนี้การขายบริการทางสุขภาพเป็นจึงกลายเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการสร้างรายได้ให้ประเทศ แต่เมื่อมีการพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลและผลกระทบที่สองนโยบายมีต่อกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นทรัพยากรทางการแพทย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดในสังคมไทย การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงเดียวกันแต่มีฐานอุดมการณ์คนละชุดจึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเชื่อว่าคำถามในการวิเคราะห์นโยบายที่สะท้อนหลักการของ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จำเป็นคำถามหนึ่ง คือ การสร้างความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยด้วยหลักประกันของระบบสุขภาพจะเป็นจริงได้หรือไม่ หากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากับนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย ยังดำเนินไปแบบคนละลู่อื่นที่เป็นอยู่ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง มีความเกี่ยวข้องกันเนื่องจากฟังก์ชันการทางการแพทย์กลุ่มเดียวกัน (interdependent tracks)

การเสนอให้มีการการศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายศูนย์กลางทางการแพทย์ของเอเชียต่อระบบสาธารณสุขของ ออสเตรเลีย ภัทราคุณ¹⁹ อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนางานวิจัยด้านนโยบายสุขภาพด้วยการสังเคราะห์งานวิจัยประเภทผลกระทบอาทิผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างของบุคลากรทางด้านสาธารณสุขของประเทศ ผลกระทบต่อการบริการผู้ป่วยในโรงพยาบาลภาครัฐ เนื่องจากการลาออกของบุคลากรด้านสาธารณสุข ผลกระทบต่อการผลิตนิสิต นักศึกษาแพทย์ และแพทย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางในโรงเรียนแพทย์ ผลกระทบต่อค่าตอบแทนแพทย์และค่าบริการทางการแพทย์ ผลกระทบในการนำเข้าแพทย์ที่มาจากต่างประเทศ ซึ่งน่าก่อให้เกิดประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณสุขมากขึ้น นอกจากนั้นในแง่ของการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างสองนโยบายดังกล่าวอาจกระทำได้ด้วยการสำรวจและศึกษา ประเด็นที่เคยมีผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะในวาระต่าง ๆ เช่น การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างโรงพยาบาลภาครัฐและเอกชน (Public & Private Mix) การจัดการปัญหาไตรมาสฐานด้านการให้บริการสุขภาพระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติต่างประเทศเข้ามารับบริการด้านการแพทย์และสุขภาพในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนไข้ที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง หรือกลุ่มผู้ประกันตนที่รับสวัสดิการจากนายจ้าง นอกจากนั้นการรู้เท่าทันปรากฏการณ์ Outsourcing บริการทางการแพทย์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทยอันเนื่องมาจากความพยายามในการกำกับ

¹⁸ โปรตุเกส แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (พ.ศ. 2547-2551), กระทรวงสาธารณสุข

¹⁹ เพิ่งอ้าง

ต้นทุนในการดูแลสุขภาพให้อยู่ในระดับต่ำในประเทศต้นทาง สถานะความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการสำรวจ ทบทวนและสังเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อให้การริเริ่มการสร้างสมดุลระหว่างนโยบายสาธารณะสองนโยบาย คำถามสำคัญที่ละเลยไม่ได้ ณ เวลานี้คือนโยบายสุขภาพที่มีหลักการและแนวคิดพื้นฐานสองแนวทางกล่าวคือ “Welfare Orientation กับ Trade Orientation” ควรมีการจัดการให้ดำเนินต่อไปเช่นใด และสามารถเดินสู่หนทางแห่งการประสานประโยชน์ได้จริงหรือไม่เพียงใด

การขับเคลื่อนนโยบายสังคม ด้วยอุดมการณ์ของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ และการเปิดเสรีทางการค้าและบริการในภูมิภาคจำเป็นต้องกระทำโดยพิจารณาความเป็นไปได้และผลกระทบของนโยบายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบสุขภาพไทย และอาจต้องเร่งระดมความคิดเพื่อการเตรียมการล่วงหน้าอย่างรอบคอบ แทนที่จะเร่งผลักดันนโยบายโดยขาดความพร้อม และในขณะที่สถานการณ์ทางสุขภาพของประชาชนในสังคมไทยยังอยู่ในระยะกำลังพัฒนา หากจะวิเคราะห์ปรากฏการณ์เชิงนโยบาย ความไม่ลงรอยกันของ นโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย กับนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน บ่อเกิดของความไม่ลงรอยกันของนโยบายเกิด น่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นซึ่งไปอย่างรวบรัด และไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบถึงผลกระทบที่อาจมีต่อระบบสุขภาพไทยโดยรวม การเร่งพัฒนานโยบายศูนย์กลางทางการแพทย์ของเอเชียอาจสร้างผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางการแพทย์ เนื่องจากความแตกต่างของผลตอบแทนของบุคลากรทางการแพทย์ในภาคราชการและภาคเอกชนมีมาก ภาวะการไหลออกของบุคลากรทางการแพทย์ในภาคราชการสู่ภาคเอกชนอย่างรวดเร็วอาจเกิดขึ้นอีกวาระหนึ่งหากไม่มีมาตรการดึงดูดหรือการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีพอให้กับระบบบริการสุขภาพของรัฐ

นอกจากนั้นความไม่แน่นอนในสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศขณะนี้เรียกร้องให้การดำเนินการใด ๆ เชิงนโยบายเป็นไปด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และควรหลีกเลี่ยง การก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านการคลังของประเทศดังที่เคยเกิดมาแล้วในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ทำให้ธุรกิจการบริการทางการแพทย์ภาคเอกชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและประสบกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่เนื่องมาจากการทุ่มลงทุนจนมากเกินไป (Over investment) นั่นเอง²⁰ การประยุกต์หลักแห่งความพอประมาณในสถานการณ์เช่นนี้จึงต้องกระทำควบคู่กับการมีความรู้ที่รอบด้านด้วยบทวิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ

²⁰ โปรดดูบทความเรื่อง Health Impacts of Rapid economic Changes in Thailand โดย วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียรและคณะ Social Science & Medicine, 51 (2000), pp. 789-807.

การเมืองอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งประเมินความยั่งยืนของโครงการในระยะยาวร่วมกับภาคการท้องถิ่น เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบายนี้คือกลุ่มคนไข้ที่เข้าประเทศไทยจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญอาจไม่ได้อยู่ที่การได้คำตอบว่าควรดำเนินการพัฒนานโยบายศูนย์กลางการบริการด้านสุขภาพนี้ต่อไปหรือไม่ หากแต่อาจอยู่ที่ความชัดเจนในบทบาทและพันธสัญญาของทุกภาคส่วนต่อการพัฒนาระบบสุขภาพไทยให้เป็นที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานสากล และการจัดลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ของเป้าประสงค์การพัฒนาสังคมกับเป้าประสงค์การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยความรอบคอบ โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นเป้าหมายหลัก การยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างจริงจังในกรณีนี้ ย่อมหมายถึงการทำให้นโยบายหลักประกันสุขภาพมีคุณภาพ และเป็นธรรม และสามารถคุ้มครองประชาชนอย่างทั่วถึงถ้วนหน้าเสียก่อน แล้วจึงนำประเทศไทยเข้าสู่เวทีการแข่งขันบริการสุขภาพในระดับสากลด้วยนโยบายสาธารณะจากกระทรวงสาธารณสุข

5.5 นโยบายสวัสดิการประชานิยม: “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” แห่งระบอบทักษิณ

รายงานส่วนนี้เสนอบทวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมภายใต้ยุทธศาสตร์เอื้ออาทร ที่รัฐบาลนำโดยพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สร้างขึ้นหลังชนะการเลือกตั้งเมื่อเข้าบริหารประเทศในปีพ.ศ. 2544 โดยบูรณาการชุดของสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นด้วย ตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net)²¹ บทวิเคราะห์มุ่งฉายภาพการสร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลทักษิณให้เกิดกับรูปแบบการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย (Policy Interventions) ด้วยการผลิตนโยบายสวัสดิการสังคมแบบตลาดนำ (Market-Led Social Welfare Policy) ด้วยกลยุทธ์การตลาดการสร้างยี่ห้อ (branding) ผสานกับการจัดบริการทางสังคมซึ่งดึงภาคธุรกิจเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการบริหารการบริการ และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายสวัสดิการประชานิยม เมื่อองค์กรภาครัฐจำต้องหวนกลับไปปรับบทบาทผู้จัดบริการทางสวัสดิการสังคม (state welfare service provider) ปฏิบัติการดังกล่าวทาบทับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม (social protection

²¹ มโนทัศน์ตาข่ายนิรภัยทางสังคม หรือ Social Safety Net เป็นแนวคิดที่สนับสนุนโดยธนาคารโลก (World Bank) ในฐานะวาระการพัฒนา โดยธนาคารโลกนิยามตาข่ายนิรภัยทางสังคมว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดหาหลักประกันทางด้านรายได้ให้แก่ประชาชนเพื่อบรรเทาความตึงเครียดและภัยพิบัติระยะสั้น ต่อมาภายหลังมีการใช้คำว่าตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net) สลับกันไปกับคำว่าคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ที่มีความหมายกว้างกว่าและครอบคลุมการจัดระบบการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับชีวิตมนุษย์ โดยแต่ละสังคมอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วมักมีลักษณะที่ผสมผสานการจัดการและความรับผิดชอบระหว่างสถาบันหลักอันได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรประชาสังคม องค์กรเอกชน

policy) ที่ยึดหลักการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและในระยะยาวสามารถจัดสมดุลทางสังคมให้เกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นนโยบายสวัสดิการประชานิยมอาจเป็นภัยต่อการพัฒนาด้วยหลักแห่งการเพิ่มพลังและการพึ่งตนเอง (People Empowerment Model)

เมื่ออดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ สังคมไทยได้ทำความรู้จักปรากฏการณ์เชิงนโยบายในรูปแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นั่นคือการประกาศนโยบายสังคมหลายนโยบายแบบเร่งด่วนฉับพลัน จะเป็นการบังเอิญหรือไม่ก็ตามนโยบายฉับพลันและเบ็ดเสร็จเหล่านั้นมี เนื้อหาสาระตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่มีคุณลักษณะประชานิยมอย่างชัดแจ้ง ทำให้สามารถก้าวข้ามขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ที่ได้เริ่มกระทำกันมาแล้วบ้างในรัฐบาลชุดก่อน ๆ ได้อย่างน่าประหลาด การประกาศใช้นโยบายสวัสดิการสังคมและสร้างโครงการทางสังคมมากมาย ได้แก่ นโยบายด้านที่อยู่อาศัย (โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง) นโยบายจัดการความยากจนด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่นมาตรการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มาตรการพักชำระหนี้ มาตรการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มาตรการธนาคารประชาชน และโครงการเอื้ออาทรเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าประเภทต่าง ๆ (อาทิ คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร ประกันภัยเอื้ออาทร แท็กซี่เอื้ออาทร ฯลฯ) ควบคู่ไปกับการทำให้ปัญหาความยากจนกลับมาเป็นศูนย์กลางของพันธกิจคณะรัฐบาลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ความตื่นตื้นตันยินดีและมีความหวัง (Euphoria) บทบาทรัฐในฐานะผู้จัดบริการทางสังคม (ผู้อุปถัมภ์) กลับเด่นชัดขึ้นทาบทับการพัฒนาสังคมแบบประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาด้วยหลักแห่งการเพิ่มพลังและการพึ่งตนเอง (People Empowerment Model) ซึ่งถึงแม้จะไม่ปฏิเสธการสนับสนุนจากรัฐเสียเลยทีเดียวแต่ก็ไม่พึ่งพารัฐจนสูญเสียหลักการของการพัฒนาด้วยตนเอง

ในความเป็นจริงรัฐบาลแทบทุกสมัยได้มีการดำเนินนโยบายเพื่อ การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างที่สลับซับซ้อนและมีมายาวนาน คณะรัฐบาลบางชุดให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาระยะยาวด้วยการปรับโครงสร้างสวัสดิการสู่รูปแบบการประกันความมั่นคงทางสังคม (Social Security) และมุ่งเน้นความก้าวหน้า หรือความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการทางสังคมเป็นหลัก มีการขยาย การจัดบริการขั้นพื้นฐานเช่นสวัสดิการด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน หรือหากย้อนรอยถอยหลังกลับไปในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ (พ.ศ. 2518-2519) เป็นนายกรัฐมนตรีก็พบการใช้นโยบายประชานิยมด้วยโครงการเงินผันสู่ชนบทอยู่บ้าง หากแต่ในยุคนี้รัฐไทยยังคงถูกรอบงำโดยชนชั้นนำที่เป็นกลุ่มขุนนางเก่า ร่วมกับนักธุรกิจที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นกลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคการเมือง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายประชานิยมในยุคนี้คงจำกัดอยู่ในแง่การสืบทอดอำนาจทาง

การเมืองหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจสำหรับบางกลุ่ม ในขณะที่ปรากฏการณ์ความเชื่อมโยงหลอมรวมของภาคธุรกิจกับภาคการเมืองดังที่เกิดขึ้นในรัฐทุนนิยม (State Capitalism) เช่นที่รัฐไทยเป็นอยู่เวลานี้ทำให้เส้นแบ่งหรือพรมแดนระหว่างภาคการเมืองกับภาคธุรกิจนั้นมีลักษณะเลือนลาง (blurred) ส่งผลให้สังคมค่อย ๆ ขอมรับความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างภาคการเมืองและภาคธุรกิจ และทำให้อาชีพ “นักธุรกิจการเมือง” เป็นที่ยอมรับในสังคม การทุจริตหรือการประพฤติมิชอบของข้าราชการหรือนักการเมืองจึงไม่ใช่พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงระดับปัจเจกบุคคลดังแต่ก่อน หากแต่ได้วิวัฒนาการไปเป็นเครือข่ายของการได้รับผลประโยชน์ร่วมระหว่างพรรคพวกเพื่อนพ้องด้วยขนาดและระดับ (magnitude) ที่บ่อยครั้งสลับซับซ้อนเกินกว่าประชาชนธรรมดาจะรู้เท่าทัน การตัดสินใจเชิงนโยบายในรัฐทุนนิยมจึงหมิ่นเหม่เป็นอย่างยิ่งต่อการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายที่บั่นทอนการพัฒนาทางสังคมและการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

หากจะกล่าวถึงความสำเร็จของระบอบทักษิณในแง่คะแนนนิยมแม้เพียงระดับสัญลักษณ์ก็อาจต้องกล่าวถึงโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงตลอดจนการประดิษฐ์ภาพลักษณ์ของนโยบายพรรคไทยรักไทยนับตั้งแต่การประกาศ “วาระแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2543²² กล่าวคือหลังจากได้รับการเลือกตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และประกาศนโยบายเร่งด่วนหลายนโยบาย หนึ่งในนั้น คือนโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาทที่มีประชาชนในภาคชนบทเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ในเอกสาร “คำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔” ระบุถึงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้นโยบายเร่งด่วน ข้อที่ (๒) ว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ ๑ ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงิน หมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริม และสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน พร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชน ได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการ เพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศด้วยระบบร้านค้าเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต รูปแบบการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นแหล่งเงิน หมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและวิสาหกิจขนาดเล็กนี้ เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับโครงการในลักษณะตาข่ายนิรภัยทางสังคม (social safety net) นิยามโดยซันบาราโอ และคณะ (Subbarao et al, 1997, อ้างถึงใน Gentilini 2005, p. 16) ว่าเป็นโครงการในระบบสวัสดิการ ที่ป้องกันบุคคลหรือครัวเรือนให้พ้นจากผลกระทบทาง

²² นิชาภา ศิริวัฒน์, Branding ไทยรักไทย, กรุงเทพฯ: บริษัท เฮลท์แคร์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2546, น. 063

เศรษฐกิจ ผลกระทบที่อาจเป็นเหตุมาจาก ความไม่สามารถทำงานหรือหาเลี้ยงชีพได้อย่างถาวร หรือการอยู่ในภาวะความยากจนเรื้อรัง (Chronic Poverty) หรือโดยมีสาเหตุมาจากการลดลงของความสามารถในการดำรงชีพ เนื่องจากความจำกัดของทุนหรือการประสบกับภาวะความยากจนชั่วคราว (Transient Poverty) นั้นเอง²³

ในแง่การบริหารนโยบายประชานิยม รัฐบาลทักษิณ 1 ทำให้นโยบายนี้เป็นความจริงในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็วด้วยการ โดยการยืมเงินจำนวน 75,000 ล้านบาท จากธนาคารออมสินเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบาย งบประมาณจำนวนดังกล่าวไม่มีปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน การตัดสินใจเชิงนโยบายจึงไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และเป็นเพียงกติกาทงการคลัง (โปรดดู อัมมาร สยามวาลา, “นอกกรอบประชานิยม” เดือนมกราคม พ.ศ. 2548)²⁴ เห็นได้ว่าการตัดสินใจด้านงบประมาณลักษณะนี้นอกจากจะมีความเสี่ยงในแง่การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินแบบเกินตัวแล้ว ประชาชนโดยทั่วไปแทบไม่มีโอกาสรับรู้ถึงภาระความเสี่ยงด้านการคลังที่ตามมา กระบวนการทางนโยบายจึงสวนทางกับหลักการเศรษฐกิจพอเพียง และหากวิเคราะห์ด้วย **แบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม** กระบวนการเชิงนโยบายย่อมต้องเป็นไปด้วยหลักแห่งคุณธรรมพลเมือง และกระบวนการประชาธิปไตย มีการใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารนโยบายด้วยความรอบคอบ มีความโปร่งใสสามารถเปิดเผยให้สาธารณะชนตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาไม่นานนโยบายนี้ก็เผชิญกระแสความไม่ไว้วางใจจากสังคมอย่างกว้างขวาง และต่อเนื่อง มีการตั้งคำถามถึงการใช้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างผิดวัตถุประสงค์ กล่าวคือแทนที่ประชาชนผู้มีสิทธิจะนำเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปใช้ในการพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้และเพื่อให้ตนหลุดพ้นจากภาวะหนี้สิน แต่พบว่าโครงการไม่ได้ดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนมากมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นจากการกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากพฤติกรรมกู้เงินจากกองทุนหนึ่งไปใช้หนี้กองทุนหนึ่งหมุนเวียนกันไปทั้งหนี้ในระบบ และหนี้ในระบบ หรือที่เรียกว่า “การเช่าเงิน” ดังนั้นเมื่อพิจารณาตัวเลขการใช้หนี้สินกองทุนหมู่บ้านฯ ที่รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ประกาศว่าผู้เข้าร่วมโครงการสามารถใช้เงินคืนกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ถึงร้อยละ 80-90 นั้นเป็นไปได้เนื่องจากการกู้ยืมแบบหมุนเวียนจากหลายกองทุน และในหลายกรณีผู้กู้ยืมต้องขายทรัพย์สินเพื่อนำเงินไปหมุนหนี้เป็นทอด ๆ หลังจากการปฏิวัติ 19 กันยา 2549 ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่าปัญหา

²³ Adato et al. “Africa: Linking Safety Nets, Social Protection, and Poverty Reduction – Directions for Africa.” www.ifpri.org/pubs/il/ib28.pdf

²⁴ เอกสารถอดความจากปาฐกถาเรื่อง “นอกกรอบประชานิยม” ณ สมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547

สำคัญของโครงการกองทุนหมู่บ้าน คือ ภาระงบประมาณแผ่นดินที่มากกว่า 1 แสนล้านบาท ปัญหาการมีหนี้ค้างชำระ และเงินขาดบัญชี โดยกองทุนบางแห่งประสบกับภาวะวิกฤตขาดการดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี และไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีของกองทุน²⁵ ดังนั้นในความเป็นจริงถึงแม้ว่ารัฐบาลจะรู้ว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ได้ดำเนินการไปในแนวทางที่ประกาศไว้ และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ผลลัพธ์ด้านคะแนนนิยมมีมากมายเกินกว่า การส่งสัญญาณให้ปรับแก้ เมื่อเผชิญปัญหาในการดำเนินการ ทั้งที่ประจักษ์แจ้งอยู่แล้วว่านโยบายไม่ได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดังที่ประกาศไว้กับสาธารณะ ท้ายที่สุดเมื่อองค์กรอิสระไม่มีสมรรถภาพกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐตามที่เคยคาดหวัง นโยบายสังคมที่ผิดพลาดจึงดำเนินต่อไปอย่างไม่มีใครยับยั้งได้ในเวลานั้น

ในสนามการแข่งขันทางการเมือง พรรคไทยรักไทยการใช้กลยุทธ์ประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อถึง กลุ่มเป้าหมายของโครงการว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้นำพรรค มีความเชื่อมั่นต่อศักยภาพของคนจนในการตัดสินใจในการบริหารจัดการงบประมาณที่จัดสรร²⁶ เมื่อวาระแห่ง การติดตาม กำกับ หรือประเมินผลการดำเนินนโยบายมาถึง ผู้ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านหรือการวิพากษ์วิจารณ์โครงการไปในทางลบจึงต้องกลายเป็นปฏิปักษ์กับประชาชนฐานรากในบัดดล กลยุทธ์ดังกล่าวประสบความสำเร็จในการทำให้ “ชนชั้นกลางที่มีการศึกษา” หรือนักวิชาการที่ “กอดตำราในห้องแอร์” มีตัวตนที่เด่นชัดขึ้น ความเป็นกลุ่มก้อนในสายตาคนจน ตลอดจนมีเอกภาพทางความคิดและมีอคติต่อ “คนจน” อย่างถ้วนหน้า กลยุทธ์นี้นับว่ามีบทบาทสำคัญในการสร้างสงครามชนชั้นขึ้นมาใหม่ด้วยเกมส์แห่งภาษาเพียงลำพัง อีกทั้งสามารถปลุกสำนึกความแปลกแยกชนชั้นจากหมู่คนจนได้อย่างแยบยล ทั้งที่ในความเป็นจริงความหลากหลายทางความคิดในหมู่ชนชั้นกลางนั้นเหลือคณานับ ยกที่มีภาพตัวแทนที่เป็นธรรมได้ ในเวทีทางการเมืองและสนามการปราศรัยชัยชนะของ ไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อยู่ที่ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองกลายเป็นศัตรูใน

²⁵ กนกวรรณ บุญประเสริฐ, “วิกฤตกองทุนหมู่บ้าน: หายนะการเงินระดับรากแก้ว” หนังสือพิมพ์ โพสต์ทูเดย์, วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550, น. A13 ในบทความนี้ผู้เขียนกล่าวถึงการที่นายสันติ อุทัยพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ออกมาตอบโต้การใช้ข้อมูลของ สดง. ว่า เป็นข้อมูลที่มาจากการสุ่มตรวจเพียง 451 กองทุน จากทั้งหมดกว่า 7.8 หมื่นหมู่บ้านทั่วประเทศ ดังนั้นข้อมูลที่ได้อาจไม่สามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานของกองทุนได้ทั้งหมด

²⁶ สำหรับการบริหารจัดการกองทุนนั้น ได้ดำเนินการตามกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และระเบียบคณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ในปัจจุบันได้มีสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน เป็นผู้ดำเนินการหลักในเรื่องนี้

สายตาคนจนและการทำให้คนจนเชื่อว่าชนชั้นกลางไม่มีศรัทธาในคนจน หรือไม่เชื่อว่าคนจนมีความสามารถในการตัดสินใจ หรือ กำหนดแนวทางชีวิตของตนได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลทักษิณ 1 จึงอยู่ในสถานะที่ปลอดภัยจากการถูกตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เมื่อนโยบายไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์หรือในบางกรณีเมื่อโครงการประสบกับความล้มเหลว

ในแง่มุมนี้เองที่ทำให้นักวิชาการบางกลุ่มเริ่มตั้งข้อสังเกตเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเชิงชนชั้น กล่าวคือ มีการวิเคราะห์ว่ารัฐบาลทักษิณ 1 จงใจใช้ประโยชน์จากสัมพันธภาพเชิงชนชั้นที่ยังเปราะบาง²⁷ ในสังคมไทยด้วยการปลุกจิตสำนึกชนชั้น (class consciousness) เน้นย้ำสถานภาพความยากลำบากของการเป็นคนจน พร้อม ๆ กับการสร้างภาพลักษณ์แห่งการเป็นผู้มาช่วยกู้ศักดิ์ศรีของความเป็นคนจนขึ้นมาให้ หากแต่ถ้าพิจารณานโยบายสวัสดิการประชานิยมในบริบทของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งผูกติดหรือพึ่งพิงกับระบบทุนนิยมโลกและเป็นบ่อเกิดของความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในโครงสร้างใหญ่ การดำเนินนโยบาย “เอาใจคนจน” ด้วยการออกแบบและดำเนินชุดโครงการทางสังคมในลักษณะนี้ อาจมองได้ว่าเป็นมาตรการที่หล่อเลี้ยงคนจนให้อยู่กับ “ทุนนิยม” ได้อย่างไม่ขัดขึ้น ไม่แข็งขึ้น” (เก่งกิจ กิติเรียงลา, 2544)²⁸

หากพิจารณาโดยรวม โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องลงรอยกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเกือบทั้งกระบวนการ ถึงแม้ว่าการให้ความสำคัญกับคนจนในฐานะหลักการเบื้องต้นจะทำให้ชนชั้นนี้มีความสมเหตุสมผลก็ตามที่ ประเด็นขัดแย้งที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นการตัดสินใจดำเนินนโยบายโดยไม่ได้ผ่านการศึกษาผลกระทบ และการคำนึงถึงการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ทั้ง ๆ ที่เป็นอีกหนึ่งโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และยังสามารถส่งผลกระทบในลักษณะที่บั่นทอนกระบวนการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนและการสะสมทุนทางสังคมที่ดำเนินมายาวนาน และมีความชัดเจนในหลักการพึ่งตนเองที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจพอเพียง ประเด็นสำคัญที่ทำให้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สวนทางกับนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงและขัดกับ

²⁷ ข้อสังเกตสำคัญอีกประการหนึ่งคือ คือผู้ร่วมก่อตั้งและร่างนโยบายพรรคไทยรักไทยหลายคน เคยเป็นแนวร่วมสำคัญของการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์ไทยในอดีต บทวิเคราะห์ชนชั้นในยุคสมัยดังกล่าวเป็นตัวอย่างความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ความขัดแย้งและเงื่อนไขเชิงชนชั้นดังกล่าวดูเหมือนจะได้รับการแก้ไขเยียวยาไปในระดับหนึ่งแล้วด้วยกฎหมายมาตรา 66/2523 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ของชนชั้นฐานรากจะดำเนินต่อมา ผ่านกระบวนการประชาสังคม เห็นได้จากกรรมาธิการร่วมตัวกันเป็นสมัยชาคนจนที่ประกาศตัวต่อสังคมไทยในช่วง พ. ศ. 2538

²⁸ เก่งกิจ กิติเรียงลา, “ประชานิยมไทยรักไทย: (ตอนที่ 2) วิกฤตทุนนิยม รัฐ และการต่อสู้ทางชนชั้น,

<http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999958.html>

หลักการพัฒนาสังคมแนวสันติธรรมอีกประการหนึ่งก็คือความอ่อนแอในเชิงคุณธรรมของผู้กำหนดนโยบาย ที่หนุนให้มีการสร้างและประกาศใช้นโยบายลักษณะนี้ขึ้นอย่างฉับพลันเพื่อประโยชน์ด้านคะแนนนิยมเป็นสำคัญโดยมิได้คำนึงถึงผลเสียอื่น ๆ ที่ได้ตามมาในระยะเวลาไม่นาน

5.6 โครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการเอื้ออาทรเพื่อขยายโอกาสในการการบริโภคสินค้า

โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นโครงการทางสังคมภายใต้นโยบายสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยกำหนดโดยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในสมัยที่ 1 ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นภายในปี พ.ศ. 2551 ในนัยหนึ่งการให้ความสำคัญกับประเด็นสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมนั้นมิได้เป็นสิ่งใหม่ เนื่องจากรัฐบาลแทบทุกยุคสมัยล้วนแล้วแต่มีการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง ความโดดเด่นของนโยบายที่อยู่อาศัยบ้านเอื้ออาทร-บ้านมั่นคง อยู่ที่การประชาสัมพันธ์เชิงรุก และการออกแบบนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนอย่างเร่งด่วน และจัดวางให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจนภายใต้สโลแกน “ประกาศสงครามกับความยากจน” ผลการดำเนินงานในช่วงแรก อันได้แก่ การสำรวจคุณสมบัติและการให้สิทธิประโยชน์ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว โดยการเคหะแห่งชาติทำการส่งมอบบ้านเอื้ออาทรให้แก่ผู้ได้รับสิทธิในโครงการในระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 3 รวมทั้งสิ้นจำนวน 4,666 หน่วย²⁹ ในทางกลับกันการดำเนินนโยบายแบบเร่งด่วนและมีขนาดใหญ่ด้วยการระบุเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน เช่นการกำหนดเป้าหมายว่าต้องสร้างบ้านจำนวน 600,000 หน่วยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 5 ปี (2546-2550) ก่อให้เกิดคำถามเชิงจริยธรรมของการดำเนินนโยบายนับตั้งแต่การใช้กลยุทธการประชาสัมพันธ์ที่เกินความจริง การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ บ้านไม่ได้มาตรฐาน กรณีการประมูลที่ดินเพื่อการก่อสร้าง เหล่านี้จัดได้ว่าเป็นการกระตุ้นการไหลเวียนของเม็ดเงินจำนวนมหาศาลภายในกลุ่มพรรคพวก และเครือข่ายของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล³⁰

ดูเหมือนว่าการออกแบบโครงการ (ประชานิยม) เอื้ออาทรของรัฐบาลทักษิณก้าวข้ามปริมาณสวัสดิการสังคมแบบที่เข้าใจกัน ไปสู่การใช้หลักการกระตุ้นเศรษฐกิจและกระตุ้นการใช้จ่ายด้วยการเพิ่มกำลังในการซื้อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วยหลักการอุดหนุนการซื้อสินค้าในราคาถูกลงสืบโครงการ อาทิ โครงการคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร (สินสมุทร-สุดสาคร) ภายใต้ชื่อโครงการ “คอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย” โดยการดำเนินงานของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) โครงการแท็กซี่เอื้ออาทร โครงการนี้เป็นโครงการที่กระทำ

²⁹ จากโครงการบ้านเอื้ออาทร ในกรุงเทพมหานคร ปริมาณ และภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 8,236 หน่วย ตามข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ใน “รายงานประจำปี 2548: “คุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนเอื้ออาทร” ของ การเคหะแห่งชาติ น. 26

³⁰ “ผม.รื้อบ้านเอื้ออาทร สักดงบเน้นคุณภาพ” หนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก วันที่ 19 ต.ค., น. 1

ร่วมกับแหล่งทุนสำคัญ 2 ธนาคาร กล่าวคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (เอสเอ็มอีแบงก์) และธนาคารกรุงไทย ที่ให้สินเชื่อให้กับคนที่ต้องการสร้างอาชีพในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมีการปล่อยกู้ให้เต็มวงเงินตามราคาจริง ไม่มีเงินคาวน มีระยะเวลาการเช่าซื้อสูงสุดไม่เกิน 2 ปี โดยคิดดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 5.7 ต่อเดือน คิดเป็นค่าผ่อนรถเฉลี่ยประมาณ 400-500 บาทต่อวัน³¹ โครงการประกันภัยเอื้ออาทรมีเป้าประสงค์เพื่อต้องการให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันมากที่สุดโดยเฉพาะคนยากคนจนให้มีหลักในชีวิตและครอบครัวมากขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนที่ 10 ล้านกรมธรรม์ โดยคาดว่าจะมีเงินเข้าสู่ธุรกิจประกันสูงถึงปีละเกือบ 4,000 ล้านบาท มีการวางกรอบระเบียบให้ผู้เอาประกันเสียเบี้ยประกันเพียงวันละ 1 บาทหรือปีละ 365 บาท หากเสียชีวิตหรือทุพพลภาพจะได้รับความคุ้มครองเป็นเงิน 400,000 บาท ยกเว้นการฆ่าตัวตาย เสพยาเสพติดเกินขนาด สำหรับเงื่อนไขของประกันภัยเอื้ออาทร คือ จ่ายทุนประกัน 300,000 บาท สำหรับการเสียชีวิต และหากผู้เอาประกันภัยเป็นคู่สมรสตามกฎหมายและเสียชีวิตหรือเป็นบุคคลทุพพลภาพในอุบัติเหตุเดียวกันก็จะจ่ายค่าทดแทนให้เป็นพิเศษอีกจำนวน 100,000 บาท จากทุนประกันเดิม 300,000 บาท เป็น 400,000 บาทและให้ค่าบำเหน็จกับกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนขายประกันภัยที่ร้อยละ 16 หรือได้ค่าบำเหน็จ 56.48 บาทสำหรับเบี้ยประกัน 365 บาทต่อปี โครงการอินเทอร์เน็ตเอื้ออาทร โครงการจักรยานเอื้ออาทร³² โครงการน้ำดื่มเอื้ออาทร³³ โครงการ

³¹ กนกวรรณ บุญประเสริฐ, “ถึงเวลา ‘ลด ละ เลิก’ โครงการ ‘ทักษิณนิยม’ หนังสือพิมพ์ โพสต์ทูเดย์, วันที่ 5 มกราคม 2550, น. A18และมีการตั้งเป้าหมายของโครงการนี้ไว้ที่จำนวน 1 หมื่นคน ณ ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมโครงการกว่า 3 พันคน จากจำนวนผู้ที่ยื่นขอสินเชื่อกว่า 1 หมื่นคน โดยเอสเอ็มอีแบงก์ได้อนุมัติเงินกู้รวมประมาณ 2 พันล้านบาท จากทั้งหมด 4.5 พันล้านบาท

³² คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติจักรยานเอื้ออาทร กว่า 3 แสนคัน ให้นักเรียนที่มีฐานะยากจนทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ระดับประถมศึกษาปีที่ 4 - 6 สามารถยืมใช้เป็นพาหนะในการเดินทางไปโรงเรียน สำหรับผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการพิจารณาจากเกณฑ์รายได้ของครอบครัวโดยมีรายได้รวมกันแล้วไม่เกิน 3 หมื่นบาท/ปี หรือมีบ้านพักห่างจากโรงเรียนเกิน 3 กิโลเมตร โครงการดังกล่าวแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ปี คือปีงบประมาณ 2546 จำนวน 300,000 คัน ให้นักเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) และปีงบประมาณ 2547 อีกจำนวน 75,900 คัน รวมทั้งรัฐได้สนับสนุนค่าพาหนะกับนักเรียนที่มีฐานะยากจนและบ้านอยู่ห่างไกลโรงเรียนเกิน 3 กิโลเมตรขึ้นไป เฉลี่ยวันละ 6 บาทต่อคน หรือ 1,200 บาทต่อคนต่อปี

³³ เป็นโครงการที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มอบหมายให้นายประชา มาลินินท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นดำเนินการโดยประสานกับบริษัทในเครือของการประปาส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการโครงการดังกล่าว เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าการขาดน้ำดื่มที่สะอาดยังเป็นปัญหาในชุมชนต่างๆ ที่มีประชาชนหนาแน่น ทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด อีกทั้งเห็นว่าการชื้อน้ำดื่มเป็นขวด ในราคาขวดละ 5-10 บาท เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมากสำหรับประชาชน รัฐบาลจึงให้ดำเนินการจัดหาน้ำดื่มให้ชุมชนต่างๆ มีไว้บริโภคอย่างเพียงพอ โดยบริษัทโกลบอล วอเตอร์ ซิสเต็มส์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งบริษัทในเครือของการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้ผลิตตู้จำหน่ายน้ำดื่มหยอดเหรียญเพื่อชุมชน จำนวน 1,000

มอเตอร์ไซค์เอื้ออาทร โครงการมือถือเอื้ออาทร โครงการโซล่าเซลล์เอื้ออาทร/โครงการไฟฟ้าเอื้ออาทร เป็นต้น การออกแบบและกำหนดนโยบายเอื้ออาทรเพื่อขยายโอกาสในการบริโภคสินค้าให้กับบุคคลที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อยเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในราคาที่เหมาะสมตามบรรทัดฐานการบริโภคสินค้าแบบเน้นปริมาณเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนในกลุ่มด้อยโอกาสได้รับโอกาสที่ทัดเทียมกับคนส่วนใหญ่ในสังคม จึงเป็นการออกแบบนโยบายและโครงการประชานิยมในรูปแบบที่รัฐร่วมมือกับตลาดสร้างเศรษฐกิจแบบผสม เพื่อชดเชย ทดแทน หรือแก้ความล้มเหลวผิดพลาดของตลาดและรัฐ นอกจากนั้นการออกแบบนโยบายสังคมเพื่อกระตุ้นการไหลเวียนของเศรษฐกิจภายในประเทศในเวลาเดียวกันก็สามารถเปิดช่องทางในการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจในเครือข่ายนักการเมืองอีกชั้นหนึ่ง หากประเมินจากกระแสการตอบรับจากประชาชน อาจกล่าวได้ว่าโครงการเอื้ออาทรลักษณะนี้สร้างความตื่นตัวใจให้เกิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างดี ดังปรากฏการณ์ประชาชนทะลักไปขอสินเชื่อหรือเข้าคิวจองสิทธิไว้ก่อน เป็นต้น

การสร้างความปลอดภัยในการกำหนดนโยบายสังคมที่บูรณาการมาตรการตลาดและการพาณิชย์ด้วยกระบวนการทางการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ของพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจน (social policies as a commodities) รัฐบาลทักษิณให้กำเนิดนโยบายสวัสดิการสังคมประชานิยมที่ผสมผสานความคิดเรื่องตาข่ายนิรภัยทางสังคมเข้ากับหลักการขายบริการทางสังคม โดยดึงภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นการปล่อยสินเชื่อโดยใช้กลยุทธ์การตลาดผสมผสานกับการบริหารงานแบบธุรกิจ การตั้งขึ้นนโยบายสวัสดิการสังคมและนโยบายเศรษฐกิจแฝงรูปด้วยการกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ โดยใช้คำว่า “เอื้ออาทร” เป็นยี่ห้อ ในอีกนัยหนึ่งก็คือการเล่นเกมแห่งภาษาด้วยโดยจงใจใช้ศัพท์ที่เราความรู้สึกร่วมแห่งความเป็นไทย ดอกยี่อาคูณค่าที่ว่าสังคมไทย คือ สังคมแห่งความเอื้ออาทร การสร้างภาพลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ที่เป็นนโยบาย (policy as a commodity) จึงเทียบเท่ากับการที่รัฐทำหน้าที่ “ขายนโยบายสวัสดิการสังคม” นั่นเอง

นโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของการประยุกต์ความรู้ด้านการตลาดและกระบวนการสื่อสารทางการตลาดแบบครบวงจรมาใช้ในการสร้างตราสินค้า (branding) ผลิตโดยพรรคการเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์

การเมืองไทย³⁴ การวิเคราะห์นโยบายแนววิเคราะห์ภาษาเพื่อทำความเข้าใจการสร้างความตราตรึงรูปแบบใหม่เช่นพรรคการเมืองหรือนโยบายสังคมนั้นถึงแม้จะเป็นเรื่องใหม่ในแวดวงนักวิเคราะห์นโยบาย แต่ก็นับว่าเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญยิ่งในฐานะเครื่องมือการเฝ้าระวัง นโยบายมิติใหม่ที่ต้องการทักษะการ “อ่าน” นโยบายอย่างรู้เท่าทัน เนื่องจากประชาชนในยุคสังคมข่าวสารนั้นมักถูกรุมเร้าด้วยประดิษฐ์กรรมทางภาษาผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ มากมายจนทำให้การเข้าถึงและค้นหาความจริงเป็นเรื่องยากขึ้นมากทุกขณะ ในเชิงอุดมคติ ความเมตตาเอื้ออาทร (Altruism) น่าจะเป็นคุณค่าที่ดำรงอยู่แล้วในแทบทุกสังคมและมักปรากฏควบคู่ไปกับคุณค่าแห่งพลเมือง (Civic virtue) จากการผสมผสานระหว่างอุดมการณ์ศาสนาและอุดมการณ์ทางสังคมเป็นเหตุและปัจจัยสำคัญของการก่อกำเนิดขึ้นภาคที่สาม (the third sector) หรือ ภาคประชาสังคม (civil society sector) ในฐานะพื้นที่ทางสังคมที่ดำเนินกิจการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยแรงบันดาลใจคือ มโนสำนึกแห่งการเกิดมาร่วมสังคมเดียวกัน การร่วมทุกข์ร่วมสุขและการช่วยเหลือเกื้อกูล คุณค่าร่วมในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างรับผิดชอบต่อกันและกันโดยไม่ได้มีการบังคับเป็นมรดกที่มนุษย์ส่งต่อผ่านกันมารุ่นแล้วรุ่นเล่า

พึงต้องตระหนักว่ารัฐบาลทักษิณ ไม่ใช้รัฐบาลแรกในโลกที่ดำเนินนโยบายสวัสดิการแบบประชานิยมเพื่อการแก้ ปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและปัญหาความยากจน หากแต่การออกแบบโครงการทางสังคมต่าง ๆ ด้วยรูปแบบตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net Model) เป็นแนวทางหลักควบคู่ไปกับการใช้การรณรงค์ (Campaign strategy) นั้น เป็นกลยุทธ์ที่รัฐบาลทักษิณใช้ในการดำเนินนโยบายแบบบูรณาการอย่างชาญฉลาดในการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก การวางแผนใช้จ่ายงบประมาณทางสังคมอย่างเป็นวงจรคือการจงใจออกแบบ “ผลิตภัณฑ์นโยบายยี่ห้อทักษิณ” ซึ่งในที่สุดคนนอกจากผลกำไรจากการจับจ่ายงบประมาณภาคสังคมยังหมุนวนกลับสู่ภาคธุรกิจซึ่งคนในพรรครัฐบาลเองได้รับประโยชน์อย่างถ้วนหน้าแล้วประโยชน์ในแง่คะแนนนิยมนั้น ประมาณค่ามิได้ นับเป็นคณะรัฐบาลที่มีความเด่นชัดที่สุดรัฐบาลหนึ่งใน “ความเอื้ออาทรให้ตนเองและพวกพ้อง” การสร้างนโยบายประชานิยมสำหรับชนชั้นล่างด้วยการการจัดบริการสังคมแบบ (ขาย)ตรง (direct sale of social services) และดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมแบบรัฐจัดให้ด้วยเหตุผลเพื่อ “ยกระดับคุณภาพชีวิตคนจนและผู้มีรายได้น้อย” อย่างเร่งด่วนเช่นนี้ ย่อมทำให้รัฐบาลทักษิณตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์จากปัญญาชนและชนชั้นกลางที่ตั้งคำถามต่อความชอบธรรมและผลกระทบของนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ไม่ว่าจะเป็น

³⁴ ไพโรจน์ บวรบรรณาทิการ, Branding Thairaktai: กรณีศึกษาสร้างแบรนด์พรรคไทยรักไทย, กรุงเทพฯ: เฮลท์แคร์ พลัส บลิซซิ่ง จำกัด, 2546

เป็นการวิจารณ์รูปแบบการบริการสังคมที่ถอยหลังกลับไปเป็นรัฐอุปถัมภ์ การใช้งบประมาณอย่างขาดธรรมาภิบาล ขาดการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส การหวังผลทางการเมืองจนขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน การออกแบบและกำหนดนโยบายทำไปอย่างเร่งรัดและละเลยหลักการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในภาพรวมนโยบายสวัสดิการประชานิยมจึงขัดกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแทบทุกแง่มุม

การคิดคำนึงของสังคมต่อประเด็นความรับผิดชอบร่วมกันในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมในฐานะเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม (redistributive justice) ด้วยเป้าหมายการสร้างความสุขของคนอย่างถ้วนทั่วยังคงมีความสำคัญ การพัฒนาสวัสดิการสังคมภายใต้แนวคิดสิทธิสวัสดิการและความเป็นธรรมอันเกิดจากการจัดการกระจายรายได้และการกระจายทรัพยากร ช่วยให้สังคมไทยมีความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองการปกครองแบบอุปถัมภ์ กับการเมืองแนวสังคมประชาธิปไตย การสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อไม่ให้นโยบายประชานิยมฟื้นตัว จึงไม่ได้หยุดอยู่แค่การสร้างกระบวนการติดตาม-เฝ้าระวังการดำเนินนโยบายภายใต้หลักการธรรมาภิบาลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังหมายถึงความจำเป็นในการสร้างภูมิคุ้มกันทางความคิดและพัฒนาความสามารถในวิเคราะห์นโยบายอย่างรู้เท่าทัน

5.7 นโยบายการปฏิรูปการศึกษาในฐานะมรรควิธีลดช่องว่างทางสังคม

เช่นเดียวกับสวัสดิการสังคมด้านอื่น การวิเคราะห์นโยบายด้านการศึกษาในรอบสิบปีที่ผ่านมาจำเป็นต้องพิจารณาขบวนการปฏิรูประบบการศึกษาไทยในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอันเป็นช่วงรอยต่อระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2536-2539) และ ฉบับที่ 8 (2540-2544) โดยมีแนวร่วมจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ชาวบ้าน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน กระแสความคิดที่ว่าสังคมไทยจำเป็นต้องแสวงหาทางเดินของการศึกษาที่สอดคล้องกับความเป็นจริง การปฏิรูปการศึกษา หรือการยกเครื่องทางปัญญาจึงกลายเป็นทางออกในเชิงยุทธศาสตร์ที่กลุ่มนักคิดชั้นนำในสังคมไทยเชื่อว่าสามารถนำพาสังคมไทยออกจากวิกฤตการณ์ทางสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมไทย ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจฐานเกษตรกรรมสู่เศรษฐกิจฐานอุตสาหกรรมด้วยความหวังที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country-NIC) ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยหยิบยกพัฒนาการบางแง่มุมของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 8 และต่อเนื่องมาจนกระทั่งแผนฯ 9 มาเป็นประเด็นอภิปราย³⁵ โดยให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่นำประเทศไทยเข้าสู่วงจรการค้าเสรี ในฐานะบริบทเชิงนโยบายซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อภาคสวัสดิการสังคมอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จะเห็นได้ว่าช่วงเวลาประเทศไทยตัดสินใจเปิดเสรีทางการค้าและบริการเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ประเทศไทยต้องขบคิดและผนึกพลังเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในประเด็นทางสังคมมากมายหลายประเด็น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสุขภาพ การปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งการปฏิรูประบบการเมือง เป็นเพียงตัวอย่างที่พอนำมากล่าวให้เห็นได้อย่างชัดเจน ประเด็นเหล่านี้สะท้อนถึงการมีที่ประเทศไทยมีวาระแห่งการปฏิรูปสังคมครั้งใหญ่ด้วยความมุ่งมั่นและตั้งใจที่จะเห็นความเป็นธรรม และความเท่าเทียมเกิดขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจัง

ในช่วงเวลาของการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรกในปี พ.ศ. 2544 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีประกาศให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า

“...รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ใ้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษาสร้างชาติสร้างคน และสร้างงาน...”

หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ เพื่อพัฒนาคุณภาพและคุณลักษณะของนักเรียนให้ได้มาตรฐานในทุกระดับเป็นที่ยอมรับของสังคม ในขณะที่การดำเนินการในการปฏิรูปการศึกษาประกอบด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1. การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา (2) การปฏิรูปการเรียนรู้

³⁵ ผู้วิจัยจำเป็นต้องเลือกมาตรการโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝันของรัฐในฐานะปรากฏการณ์เชิงนโยบายที่สะท้อนเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และทางเลือก ที่รัฐเชื่อมั่นว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากนโยบายปฏิรูปการศึกษามีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย และในช่วงสิบปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายหลายด้าน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดในเชิงขอบเขตและเวลาทำให้ไม่สามารถผลิตบทวิเคราะห์เรื่องนโยบายการศึกษาได้อย่างละเอียดครบถ้วน

- (3) การปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา (4) การปฏิรูปคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา
(5) การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

โครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” เป็นโครงการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษา³⁶ ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในสมัยรัฐบาลทักษิณด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดให้การปฏิรูปการศึกษามีความเป็นรูปธรรมขึ้น หลังจากการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษาในรัฐบาลที่ผ่านมามีนักวิพากษ์วิจารณ์ว่าดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและขาดทิศทางที่ชัดเจน จากนั้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบในหลักการของนโยบาย “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” หรือ Lab School ด้วยเป้าประสงค์สำคัญ คือ “กระจายโรงเรียนที่มีคุณภาพมาตรฐานให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ ให้มีพื้นฐานการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้สอดคล้องและรองรับการปฏิรูปการศึกษาและนโยบายรัฐบาล”³⁷ ด้วยความคาดหวังว่าในที่สุดจะมีโรงเรียนต้นแบบในทุกอำเภอ ทุกตำบล ด้วยเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน โดยเป็นโรงเรียนต้นแบบของ “การบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาหลักสูตร ให้มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับบริบท และศักยภาพของนักเรียนและชุมชน”³⁸ โดยกระทรวงศึกษาได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องพร้อมกันทั่วทั้งประเทศในวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ด้วยการคัดเลือกโรงเรียนให้เข้าร่วมโครงการจำนวนทั้งสิ้น 921 โรงเรียนทั่วประเทศ³⁹ ประกอบด้วย โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาเดิม จำนวน 660 โรงเรียน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดคณะกรรมการการ

³⁶ ในช่วงที่ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินนโยบายด้านการปฏิรูปการศึกษา ด้วยการออกแบบโครงการนำร่องโรงเรียนรูปแบบใหม่ เพื่อให้เป็นผู้นำในการการปฏิรูปการศึกษา อาทิ **โรงเรียนวิถีพุทธ** ให้เป็นผู้นำรูปแบบและวิธีการสอนที่มุ่งเน้นคุณธรรม จริยธรรมตามแนวพระพุทธศาสนา **โรงเรียนผู้นำการปฏิรูปการเรียนรู้** เป็นผู้นำรูปแบบการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและการทำวิจัยเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอน รวมถึง **โรงเรียนในฝัน** ให้เป็นผู้นำด้านการยกระดับโรงเรียนเป็นนิติบุคคล, โปรดดู รายงานการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้, 2549, น. 66

³⁷ เอกสารมติคณะรัฐมนตรี โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน

http://db.onec.go.th/cabinet/index1.php?opinion_id=192

³⁸ เอกสาร “แผนหลักโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน” จากเว็บไซต์ <http://www.labschools.net>

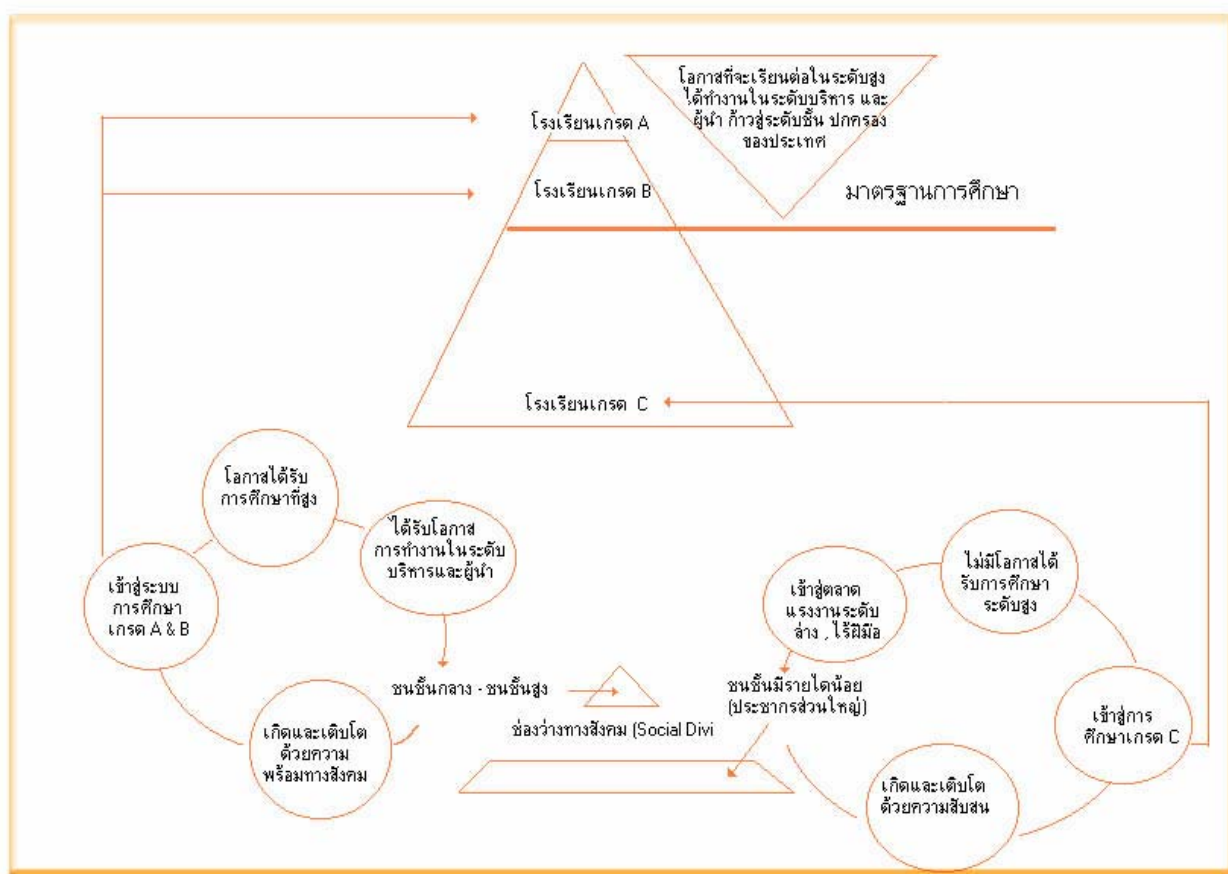
³⁹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาได้ร่วมกันกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก

โรงเรียน เพื่อให้แต่ละอำเภอใช้เป็นแนวทางการคัดเลือกโรงเรียนขนาดกลางที่มีความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภค ทำเลที่ตั้งเหมาะสม ผู้บริหารและครูมีศักยภาพเพียงพอ และที่สำคัญที่สุดคือได้รับการคัดเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น โดยจะประเมินสภาพจริงของแต่ละโรงเรียนก่อนการพัฒนา โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 921 โรงเรียนใน 795 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ และ 45 เขตในกรุงเทพมหานคร โปรดดู http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/executive_summary.htm

ประถมศึกษา จำนวน 261 โรงเรียน ด้วยจำนวนครูสามหมื่นกว่าคน และนักเรียนแปดแสนกว่าคน เมื่อแรกเริ่มโครงการ⁴⁰

บทวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานของโครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน

จากการสำรวจ-วิเคราะห์เอกสาร “แผนหลักโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน” พบว่าแนวคิดพื้นฐานและหลักการสำคัญของโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน คือ ความเชื่อที่ว่า “การศึกษาสามารถพัฒนาบุคคลให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ สามารถลดช่องว่างบุคคลในสังคมได้” และเชื่อว่ามาตรการพัฒนาโรงเรียนที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานเทียบเคียงโรงเรียนชั้นนำทั่วประเทศ โดยเริ่มพัฒนาโรงเรียนในระดับอำเภอ แล้วขยายเครือข่ายครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านในระยะยาว จะช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้



รูปที่ 4: ความสัมพันธ์ระหว่าง “มาตรฐานการศึกษา” “โรงเรียน” และ “ช่องว่างทางสังคม”⁴¹

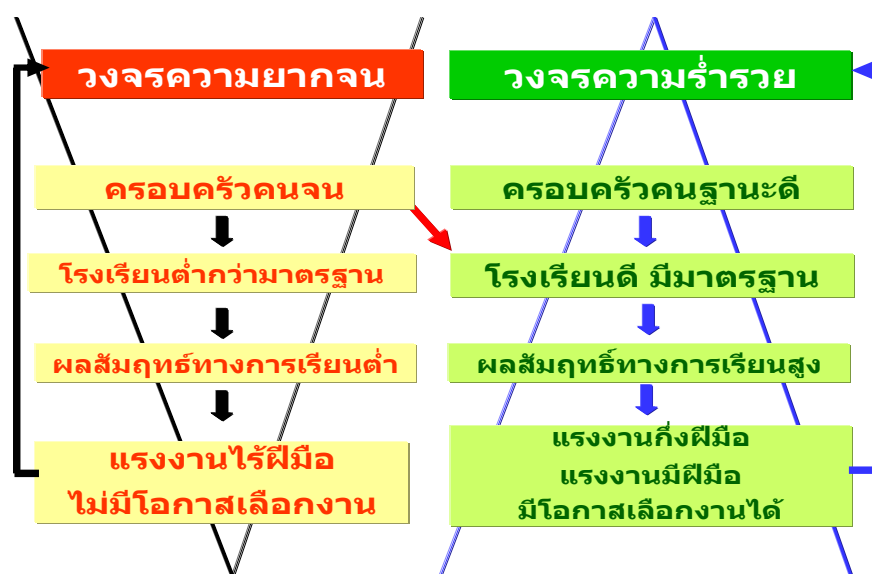
⁴⁰ นิวัตร นาคะเวช, การดำเนินงานของโรงเรียนต้นแบบในโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน, รายงานการวิจัย, 2549.

⁴¹ ที่มา: http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/web_page1.htm

การวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานของโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน สามารถกระทำได้โดยการสำรวจ-วิพากษ์กรอบความคิดของคณะกรรมการนโยบายหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน กรอบความคิดดังกล่าว มุ่งอธิบาย “ความสัมพันธ์ระหว่าง “มาตรฐานการศึกษา” “โรงเรียน” และ “ช่องว่างทางสังคม”⁴² และมีศูนย์กลางของบทวิเคราะห์ปัญหาการศึกษาที่ปรากฏการณ์ “ช่องว่างทางสังคม” ซึ่งเป็นตัวกำหนด “ความพร้อมหรือไม่พร้อมทางสังคม หรือสภาพแวดล้อมทางสังคม” และส่งผลให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนต่อไปของชีวิตซึ่งได้แก่ การเข้าสู่ระบบการศึกษา “เกรด A และ B สำหรับผู้ที่มีความพร้อมทางสังคม” และ การเข้าสู่ระบบการศึกษาเกรด C สำหรับผู้ที่ “เกิดและเติบโตด้วยความสับสน” (โปรดดู รูปที่ 4 หน้า 48)

กรอบความคิดข้างต้นสะท้อนความเชื่อพื้นฐานของผู้ออกแบบต่อบทบาทและหน้าที่ของการศึกษาในฐานะเครื่องมือยกระดับ หรือเลื่อนสถานะทางสังคม โดยยอมรับสังคมที่มีช่วงชั้น ด้วยการแบ่งกลุ่มคนออกเป็น ชั้นชั้นที่มีรายได้น้อย ชั้นชั้นกลาง และชั้นชั้นสูง การแบ่งเกรดการศึกษา-โรงเรียนเป็นเกรด A, B หรือ C เป็นการแบ่งแบบไม่ได้บอกต้นเหตุที่มาที่ไปของความ เป็นเกรด A, B หรือ C รวมถึงความไม่ชัดเจนว่าโรงเรียนเกรด A, B หรือ C มีคุณลักษณะเฉพาะหรือไม่ อย่างไร โดยละไว้ในฐานที่เข้าใจว่าเมื่อนักเรียน “เกิดและเติบโตด้วยความสับสน” แล้วเข้าสู่การศึกษาเกรด C แล้วไซ้ นักเรียนกลุ่มดังกล่าวแทบหมดโอกาสเข้ารับ “การศึกษาระดับสูง” อีกทั้งยังเป็นปัจจัยผลักดันให้นักเรียนกลุ่มดังกล่าวเข้าสู่ “ตลาดแรงงานระดับล่าง, ไร้ฝีมือ” และในที่สุดนำไปสู่การอธิบายการดำรงสถานะชนชั้นมีรายได้น้อยที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ถึงแม้ว่าผู้ออกแบบกรอบความคิดจะไม่ได้ระบุว่า การศึกษาเกรด A B หรือ C คืออะไร แต่ก็คาดเดาได้ว่าโรงเรียนหรือการศึกษาเกรด C คือ การศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐาน และ การศึกษาเกรด A หรือ B คือ การศึกษาที่ได้มาตรฐาน

⁴² ปรากฏในเอกสาร “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝันคืออะไร?” ที่มา: <http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/>



รูปที่ 5 บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพ-มาตรฐานของการศึกษา กับวงจรรความยากจน-วงจรรความร่ำรวย⁴³

เมื่อพิจารณากรอบความคิดที่สองที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกัน (causal relationship) ระหว่าง “วงจรรความยากจน” และ “การศึกษา” โดยอ้างประโยชน์ของการศึกษาว่าสามารถช่วยให้คนด้อยโอกาส/ชนชั้นที่มีรายได้น้อย “หลุดจากความยากจน” ได้ การหลุดจากความยากจนตามแผนภูมิดังกล่าวคือการเดินเข้าสู่การเป็นลูกจ้างในลักษณะต่าง ๆ (ผู้รับเงินเดือน- wage earners) ทั้งที่ในความเป็นจริงมีผู้คนจำนวนมาก โดยเฉพาะเกษตรกร และผู้ประกอบการขนาดเล็ก ผู้เป็นเจ้าของการผลิตอุตสาหกรรมขนาดเล็ก/ครัวเรือนที่มีวิถีชีวิต/ชีวิตทางเศรษฐกิจที่มีได้พึ่งพิงเงินเดือน กล่าวได้ว่า “มิติการสร้างงาน” ด้วยตนเองจึงหลุดจาก/ถูกละเลยโดยคำอธิบายตามแผนภูมิดังกล่าว โดยเชื่อว่าที่บุคคลต้องยากจน เนื่องมาจากการขาดโอกาสในการได้รับการศึกษา และไม่สามารถเป็นผู้สร้างรายได้ด้วย “เงินเดือน” ประจํา นั้น คือ บทวิเคราะห์ที่รวบรัดและตื้นเขิน (over-deterministic/simplistic) มิได้สะท้อนถึงการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาในระดับโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคมที่มีความสลับซับซ้อน นอกจากนั้นการให้ความหมายแบบทำให้ “คนจนเงิน” หมดศักดิ์ศรีไปในทันใดนั้น เป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการพิจารณาถึงมิติศักยภาพของมนุษย์ในการใช้ทรัพยากรรอบตัวมาเป็นปัจจัยในการผลิตเพื่อ

⁴³ ที่มา: “จะไปไหน? เมื่อมีโรงเรียนคืออยู่ใกล้บ้าน” บทความเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, <http://www.labschools.net/> ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันอังคารที่ 16 มกราคม 2550, หน้า 32.

เลี้ยงตนเองอย่างตระหนักรู้ข้อจำกัดของธรรมชาติ หากได้รับเสรีภาพ อำนาจและสิทธิในการเข้าถึง คุณแลรักษาและ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การมีอำนาจและพลังในการจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ของประชาชนเป็นอีกมรรควิธีหนึ่งที่มีการอภิปราย ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่าเป็น หนทางสำคัญหนทางหนึ่ง ที่สามารถนำไปสู่การป้องกัน/บรรเทาปัญหาความยากจนได้

หากวิเคราะห์ภาษาที่สะท้อนความเชื่อพื้นฐานของโครงการว่า การศึกษาสามารถพัฒนา บุคลากรให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ และสามารถลดช่องว่างทางสังคมลงได้นั้น ก็พบว่าอคติทางชน ชั้นถูกสะท้อนผ่านการให้คุณค่าจากทรรศณะและประสบการณ์จากชนชั้นนำ หรือชนชั้นสูงเป็น หลัก กล่าวคือ การให้ความสำคัญต่อโอกาสพัฒนาตนเองสู่การเป็น “ชนชั้นนำ และมีบทบาท เกี่ยวข้องกับการปกครองของประเทศ” การมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ทัดเทียมกันในระบบ การศึกษาไทยคงไม่ใช่สิ่งที่ผิด หากแต่ถ้าปรัชญาและแนวคิดเบื้องหลังการปฏิรูปการศึกษายังไม่ สามารถก้าวพ้น หรือวิพากษ์ค่านิยม “ปริญญานิยม หรือ ประกาศนียบัตรนิยม (Credentialism)” ใน สังคมไทยแล้ว แนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่จำต้องดำเนินไปภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ก็อาจ ถือได้ว่าขัดแย้งกับความเป็นจริงที่ว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความหลากหลายเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมที่มีฐานการผลิตหลายแบบซ้อนกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นสังคม ฐานเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานอุตสาหกรรม-แข่งขัน สังคมฐานคุณภาพ สังคมฐานด้อยโอกาสซึ่ง เป็นผลพวงจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล พันธกิจการปฏิรูปการศึกษาไม่ควรถูกจัดให้เป็นประเด็นการ พัฒนาการศึกษามุ่งเน้นเครื่องมือในการเลื่อนสถานะทางชนชั้นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ควร พิจารณาอุดมคติ คุณค่า ความต้องการ ทางการศึกษาจากผู้คนทุกกลุ่ม การมุ่งขยายโมเดลการปฏิรูป ที่สะท้อนการศึกษาแบบ “ไต่บันไดคารา” จึงเป็นหนทางการปฏิรูปการศึกษาที่คับแคบ และไม่ สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม

นอกจากนั้นการใช้อัตราการรับเข้า (Admission rates) ในการเข้ามหาวิทยาลัย⁴⁴ และจำนวน นักเรียนที่เพิ่มขึ้นใน โรงเรียนต้นแบบมาเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโครงการเป็นสำคัญ ยังคง สะท้อนให้เห็นถึงอคติของสังคมเมืองและค่านิยมปริญญานิยมซึ่งเป็นการศึกษาในลู่อของการแข่งขัน (Competitive track) โดยมีเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์เป็นกระแสดันสำคัญ ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ ว่าการศึกษาตามแบบฉบับโรงเรียนในฝันจะจัดการกับประเด็นความเสมอภาคทางการศึกษา (Education for All) ได้จริง ทั้งนี้เนื่องจากคงปฏิเสธไม่ได้ว่าตั้งแต่หลักและกระบวนการในการ คัดเลือกโรงเรียนเข้าสู่โครงการก็เต็มไปด้วยใช้ทิศทางหรือแนวทางที่กำหนดมาแล้วโดยรัฐ “มิใช่ เป็นการ “ร่วมสร้างฝัน” หรือ “ฝันจากฐานราก” (นภาพรณี หะวานนท์, 2549) และเนื่องจาก

⁴⁴ เพิ่งอ้าง.

มาตรฐานของโรงเรียนในฝันซึ่งรัฐต้องการให้เป็น “โรงเรียนขั้นดี” ที่เป็นต้นแบบของบูรณาการ การปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงหรือการสร้างห้องปฏิบัติการคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา ภาษา คอมพิวเตอร์ และห้องสมุด การพัฒนาสื่ออุปกรณ์การเรียนรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการ สื่อสาร (ICT) การพัฒนาการจัดการเรียนรู้ และ การจัดบรรยากาศภายในโรงเรียน เหล่านี้ควร เป็นไปอย่างสมดุล กล่าวคือ โรงเรียนต้นแบบต้องให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบ สำหรับ องค์ประกอบที่ขาดต่อการประเมินอย่างเป็นธรรม เห็นจะได้แก่ การประเมินด้านกระบวนการ จัด การศึกษาภายในโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการสร้างโอกาส และดูแลช่วยเหลือ นักเรียนในภาวะที่สังคมเผชิญกับวิกฤตการณ์นานัปประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความรุนแรงใน ครอบครัว การตกเป็นเหยื่อของระบบทุนนิยมผ่านการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งนำไปสู่ปัญหา ความรุนแรงทางเพศ หรือการกำกับติดตามการพิทักษ์สิทธิและโอกาสทางการศึกษาของเด็กพิเศษ เด็กที่อยู่ในชุมชนชายขอบที่กำลังเผชิญกับปัญหาการได้รับสัญชาติ เป็นต้น

ตัวชี้วัดการบูรณาการกระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนในฝัน⁴⁵ ให้ความสำคัญต่อการมี กิจกรรมที่สะท้อนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ เช่น โครงการธนาคารโรงเรียน บริษัทจำลอง (Mini-companies) ร้านค้า/สหกรณ์โรงเรียน โครงการธุรกิจการค้าเล็ก ๆ ผ่านอิเล็กทรอนิกส์ (Mini e-Commerce) ไปจนถึงการทำหนังสือพิมพ์เสมือน (หนังสือพิมพ์โรงเรียน) วารสารโรงเรียน กิจกรรมประชาสัมพันธ์โรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการบูรณาการการเรียนรู้ระดับเทคนิค แต่ ไม่ได้สะท้อนหลักการการปฏิรูปการเรียนรู้ ที่มุ่งเน้นสู่ “การยกเครื่องทางปัญญา” ด้วยแนวทางการ พัฒนามนุษย์แบบบูรณาการที่เชื่อมโยงพัฒนาการด้านพุทธิปัญญา อารมณ์ จิตใจ จิตวิญญาณ และ พันธกิจต่อสังคม ซึ่งเป็นการให้ความหมายต่อการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของการ เคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2530 ถ้าหากจะประยุกต์โรงเรียนภายใต้หลักการ เศรษฐกิจพอเพียง หรือแม้แต่การกลับไปทบทวน “วัตถุประสงค์ 3 ปฏิรูป 3” ของประเวศ วะสี⁴⁶

⁴⁵ โปรตุเกส เอกสาร “เครื่องมือและเกณฑ์การประเมินโรงเรียนในฝัน” ที่จัดทำโดยสำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, <http://www.labschools.net/>

⁴⁶ ในช่วงแรกของการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ประเวศ วะสี (2539, 74-78) กล่าวว่าไว้ว่าการปฏิรูปการศึกษา ประกอบไปด้วย “วัตถุประสงค์ 3 การปฏิรูป 3” ดังนี้ “วัตถุประสงค์ 3 ประกอบด้วย 1. เป็นการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education for all) 2. สังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) และ 3. เป็นการศึกษาที่ แก้ปัญหาทั้งมวล (Education for all problems). “ปฏิรูป 3” ได้แก่ 1. ปฏิรูประบบการศึกษา ให้มีความทั่วถึง ความ หลากหลาย ความยืดหยุ่น ความสอดคล้อง ความเชื่อมโยง และประสิทธิภาพ 2. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสร้างความ เข้มแข็งทางปัญญา และ 3. ปฏิรูปการจัดการการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการริเริ่มสร้างสรรค์ด้วยตนเองด้วยการกระจาย

ควบคู่ไปกับกรอบการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรมของผู้วิจัย (โปรดดู หน้า 18) ก็จะพบว่าในระดับหลักการ โครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” นั้น มีความสอดคล้องกับเศรษฐกิจพอเพียงในระดับหลักการ เนื่องจากคำนึงถึงประเด็นความเสมอภาคและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของคนทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ “คนชนบท คนด้อยโอกาส คนที่มีรายได้น้อย” หากแต่กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายไม่เป็นไปตามลำดับขั้น และการบริหารนโยบายยังคงมีลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down) ในขณะที่มีโน้ตชน “ระเบิดจากข้างใน” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม และจำต้องสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์เชิงวัฒนธรรม วิถีชีวิต ตลอดจนความต้องการของชุมชนเป็นสำคัญ ในกรณีนี้ถึงแม้ว่ารัฐมีความปรารถนาดีในการสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทยในที่สุด โครงการลักษณะดังกล่าวเสี่ยงต่อการมองข้ามหรือละเลยค่อนต่อสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละโรงเรียนต้นแบบ การดำเนินนโยบายเช่นนี้ไม่อาจเรียกได้ว่ายึดหลักการแห่งความพอประมาณและความมีเหตุผล อันเป็นหัวใจสำคัญของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การออกแบบนโยบายเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงระดับประเทศในพันธกิจการศึกษาด้วยการออกแบบนโยบายให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจระดับชุมชนควบคู่ไปกับระบบนิเวศวัฒนธรรมในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังเป็นชนบท และกิ่งเมืองกิ่งชนบท จึงเป็นทางออกที่เหมาะสมกว่า แทนที่จะกลับไปใช้รูปแบบ one size fits all เหมือนที่เป็นมา

การปฏิรูปการเรียนรู้ คือ “หัวใจ” ของการปฏิรูปการศึกษา?

แม้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยหรือจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาไทยจะเห็นพ้องกันว่า ประเด็นการปฏิรูปการเรียนรู้เป็นประเด็นที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดในการปฏิรูปการศึกษา และมีความต้องการเห็นการพัฒนาการเรียนการสอนในระบบโรงเรียนที่เสริมสร้างพัฒนาการด้านการคิดวิเคราะห์ การแสดงความคิดเห็น และการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ตลอดจนเสริมสร้างคุณลักษณะช่วงสงสัย และใฝ่หาคำตอบ หากแต่เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งว่าเมื่อได้สำรวจรายงานการวิจัยประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา และรายงานวิจัยเพื่อประเมินโครงการ โรงเรียนในฝันก็ไม่พบความเป็นเอกภาพในตัวชี้วัดด้านการปฏิรูปการเรียนรู้

ปัญหาตัววัด

รายงานการวิจัย เรื่อง “การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ” โดย สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย (2548) มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาโดยสังเคราะห์วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปการศึกษาหลัก 8 ประการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะผู้วิจัยพัฒนาตัวบ่งชี้ความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษาทั้งหมด 104 ตัวบ่งชี้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเลือกวิเคราะห์ 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปฏิรูปการเรียนรู้ อันได้แก่ การจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนไทย การปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นในการประเมิน กับตัวบ่งชี้ เนื่องจากความครอบคลุมหรือความครบถ้วนของตัวบ่งชี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ และความสามารถของผู้สร้างเครื่องมือตอบทวิเคราะห์ความจำเป็นและความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนปรัชญา และแนวคิดทฤษฎีที่หนุนนำการปฏิรูปการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวบ่งชี้ภายใต้สามประเด็นดังกล่าวไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับวิธีการและรูปแบบการเรียนการสอนที่ทุกคนปรารถนาจะเห็น นั่นคือการเรียนการสอนแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child-centered approach) ซึ่งมีครูเป็นจุดศูนย์กลางแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในขณะที่การเรียนการสอนในรูปแบบดังกล่าวมักถูกอ้างถึงในเอกสารการปฏิรูปการศึกษาอยู่ตลอดเวลา การขาดซึ่งตัวบ่งชี้ในเรื่องดังกล่าวในเอกสารการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน เนื่องจากคงที่ตกไม่ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการรับนวัตกรรมด้านการเรียนการสอนในรูปแบบที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลต่อคุณภาพของผู้เรียนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเพียงเพราะมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัยด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเพียงเพราะเชื่อว่ามีการจัดกิจกรรมที่บูรณาการเรียนรู้อยู่ การมีแหล่งเรียนรู้ เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดในเขตพื้นที่ คือ หนทางสู่การปฏิรูปการเรียนรู้โดยตัวเอง

หากพิจารณากลุ่มตัวบ่งชี้ด้านการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าน่าจะปรากฏประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะของครูในยุคปฏิรูปการศึกษาปะปนอยู่บ้างในกลุ่มตัวบ่งชี้ด้านนี้ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับโอกาสเพิ่มพูนความรู้เฉพาะด้าน เช่น กระบวนทัศน์และวิธีวิทยาที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการเรียนการสอนประเภทต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มความเข้าใจว่าเพราะเหตุใดครูในประเทศไทยทุกคนจะต้องเปลี่ยนวิธีการหรือรูปแบบการเรียนการสอนไปสู่ วิธีการแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ศาสตร์แห่งวิชาครูมีความลุ่มลึกและหลากหลายที่สะท้อนถึงปรัชญาการศึกษาจากสำนักต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่นักการศึกษาและครูผู้

ส่วนได้ส่วนเสียอย่างสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาต้องทำความเข้าใจอย่างละเอียดลึกซึ้งและด้วยความรอบคอบ หากแต่ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มตัวบ่งชี้ในด้านการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่ปรากฏในรายงานขึ้นดังกล่าวข้างต้นให้ความสำคัญต่อดัชนีด้านกฎหมายโดยวัดความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาด้วยการเปลี่ยนแปลงเชิงมาตรการทางกฎหมาย เช่น การมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือการออกกฎหมายการออกใบประกอบวิชาชีพครูฯ ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้ว่าการกำหนดตัวบ่งชี้ในเชิงปริมาณด้วยคำร้อยละในด้านต่าง ๆ อาทิ ร้อยละของคณะครูศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ที่มีหลักสูตร/มีแผนการดำเนินงานการผลิต/พัฒนาครูอาจารย์บุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน ร้อยละของสถานศึกษาที่มีแผนงาน/โครงการที่ส่งเสริมการผลิต พัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษา ร้อยละของครูอาจารย์บุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการอบรมพัฒนาต่อประชากรครูทั้งหมด หรือร้อยละของครูที่สำเร็จปริญญาตรีด้านการศึกษา ฯลฯ จะสอดคล้องกับหลักการที่ว่ารัฐพึงสนับสนุนส่งเสริมการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู ยกฐานะวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง มีการออกใบประกอบวิชาชีพครู ระบบการพัฒนาและฝึกอบรมครู ให้ผลตอบแทนและสร้างขวัญกำลังใจในการประกอบอาชีพครู ประเด็นที่เป็นปัญหาในทัศนะของผู้วิจัยคือตัวบ่งชี้เชิงปริมาณเหล่านี้ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จของการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่ความมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งยวด นั่นคือ การปฏิรูปการศึกษาให้เกิดขึ้นตามความหมายของการศึกษาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความว่า “การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลง ความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”

การปฏิรูปการเรียนรู้จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากผู้เรียนและผู้สอนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาไม่มีความเข้าใจถึงธรรมชาติของความรู้แบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ความรู้ที่ได้รับการยืนยันจากสถาบันทางสังคม เช่น ความรู้วิทยาศาสตร์ ความรู้ที่ดำรงอยู่ในวิถีชีวิต ความรู้ที่เกิดขึ้นและผันแปรตามพลวัตของสังคม ฯลฯ การทำให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบของความรู้หลากหลายประเภทเข้ามามีบทบาทสำคัญในเชิงสาระของหลักสูตรสถานศึกษา หรือแม้กระทั่งการบูรณาการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของความรู้ในวิชาแกนในรูปแบบกรณีศึกษาหรือในแง่โจทย์ในรายวิชา จึงน่าปรากฏอยู่ในกลุ่มตัวชี้วัดด้านการปฏิรูปการเรียนรู้ หากแต่พบว่าการสร้างตัวบ่งชี้ด้านการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม ถูกสร้างผ่านการตีความแบบแยกส่วนจากมิติการปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน โดยจัดบทบาทสถานศึกษาให้ทำหน้าที่

ส่งเสริมความรู้เฉพาะด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา และภูมิปัญญาไทย และทำให้กลายเป็นเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลภูมิปัญญาในแต่ละเขตพื้นที่อย่างน่าเสียดาย

เมื่อสำรวจเทียบเคียงตัวชี้วัดด้านการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ปรากฏอยู่ในเครื่องมือและเกณฑ์การประเมินโรงเรียนในฝันของคณะทำงานโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยรายการประเมินด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา พบว่า ตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้มากที่สุด คือ การบูรณาการกระบวนการเรียนรู้ มีตัวบ่งชี้ 3 รายการ ได้แก่ 1) การมีกิจกรรมที่สะท้อนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ เช่น โครงการธนาคารโรงเรียน บริษัทจำลอง (Mini-companies) ร้านค้า/สหกรณ์โรงเรียน โครงการธุรกิจการค้าเล็ก ๆ ผ่านอิเล็กทรอนิกส์ (Mini e-Commerce) 2) การทำหนังสือพิมพ์เสมือน (หนังสือพิมพ์โรงเรียน) วารสารโรงเรียน กิจกรรมประชาสัมพันธ์โรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ การเป็น web master ของโรงเรียน และ 3) มีการจัดทำหรือ ประกวดแข่งขันผลงานการเรียนรู้ เช่น การถ่ายทำวิดีโอ สร้างหุ่นยนต์ (Robot) ภาพเคลื่อนไหว (Animation) หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (e-book) และเว็บไซต์ เป็นต้น ปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องหยิบยกมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ คือ การสร้างเกณฑ์การวัดที่เน้นการนับจำนวนกิจกรรมที่กำหนดอย่างเคร่งครัด และการกำหนดตัวอย่างโครงการที่มีความโอนเอียงตามบริบทสังคมเมืองเป็นหลัก อาจทำให้เกิดความไม่แน่ใจในเกณฑ์การประเมินได้ อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การประเมินเหล่านี้สอดคล้องกับการทำให้เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจเมืองที่เน้นอุตสาหกรรมและบริการเป็นหลัก และสะท้อนวาระการพัฒนาที่แผ่เงาของรัฐบาลทักษิณ

สำหรับรายการประเมินด้านการเรียนรู้และการพัฒนาซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา พบตัวบ่งชี้ 2 รายการใหญ่ ได้แก่ ความเป็นมืออาชีพ และ E-school โดยมีตัวบ่งชี้ในรายการความเป็นมืออาชีพทั้งหมด 9 รายการ และในรายการ E-school ทั้งหมด 6 รายการ ความต้องการที่จะเห็นผู้บริหารสถานศึกษา และครูพัฒนาตนเองสู่ “ความเป็นมืออาชีพ” นั้นสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลขององค์ความรู้ที่มีมาจากการบริหารศาสตร์ด้วยต้นแบบองค์กรภาคธุรกิจ ซึ่งมาพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการแบบ CEO ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจว่า ตัวบ่งชี้ 2 รายการให้ความสำคัญกับ “ความเป็นมืออาชีพ” และการพัฒนาโดยใช้ ICT เป็นฐาน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปของบริบททางสังคมไทยที่ก้าวสู่เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ยิ่งไปกว่านั้น ตัวชี้วัดยังมีความโอนเอียงไปในด้านการประกอบธุรกิจ ไม่ครอบคลุมถึงวิถีแห่งการดำรงชีวิตที่แตกต่างออกไปในแต่ละท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่าเครื่องมือและเกณฑ์การประเมินโรงเรียนในฝันของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขาดความครบถ้วนและไม่อาจเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมิน “การบูรณาการกระบวนการเรียนรู้” ได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาจากเครื่องมือและเกณฑ์การประเมินการเป็นโรงเรียนในฝัน ที่แบ่งการประเมินออกเป็น 4 องค์ประกอบตามเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ ด้านคุณภาพนักเรียน ด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ด้านงบประมาณและทรัพยากร พบว่าเครื่องมือในการประเมินดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่มุ่งเน้นตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้ (quantification) เป็นหลัก หากแต่อาจมองข้ามภูมิทัศน์ด้านในของสมาชิกในสังคมเล็ก ๆ เช่น โรงเรียนที่ต้องการการดูแล ตกแต่งด้วยความละเอียด ประณีตไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าลักษณะเชิงกายภาพหรือภูมิทัศน์ด้านนอก ข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมก็คือ หากจะให้ความสำคัญกับการจัดบรรยากาศภายในโรงเรียนด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์ หรือสภาพแวดล้อม หรือแม้แต่การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในโรงเรียน ก็ควรจะกระทำควบคู่ไปกับการวางแผนจัดบรรยากาศทางสังคม วัฒนธรรมให้เอื้อต่อการพัฒนาการด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคมของสมาชิกทุกคน ภายใต้อำนาจการปกครองในหลากหลายของสมาชิกในโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นจากสถานะทางสังคม ชาติพันธุ์ เพศสภาพ ความท้าทายด้านการพัฒนาการทางร่างกาย การมีสัมพันธภาพที่เป็นมิตรต่อกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม ด้วยหลักการขั้นพื้นฐาน ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาเชิงกายภาพ เพราะองค์ประกอบทั้งหมดนำไปสู่สภาวะของมนุษย์นั่นเอง

การสร้างโรงเรียนในฝันอาจต้องเริ่มจากการตั้งคำถามว่า ต้องการสร้างให้เป็นโรงเรียนในฝันของใคร เนื่องจากโครงการโรงเรียนในฝันที่ดำรงอยู่ ดูเหมือนว่าเป็นโรงเรียนในฝันที่ถูกสร้างขึ้นตามแบบแผนอุดมการณ์ชนชั้นนำเป็นหลัก การยึดติดกับการเร่งทำให้โรงเรียน “มีคุณภาพ” หรือการเร่งให้โรงเรียนมี “มาตรฐาน” เดียวกันทั้งประเทศอย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่สิ่งที่ผิด หากแต่เมื่อพบว่าการดำเนินการให้บรรลุเป้าประสงค์ได้สร้างความตึงเครียดให้แก่ผู้เข้าร่วมสนามการแข่งขัน ก็อาจจำเป็นต้องหันกลับมาทบทวนเป้าประสงค์และแผนการดำเนินเสียใหม่นั้นเสียใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจำต้องตระหนักว่า การให้น้ำหนักการเปลี่ยนแปลงในระดับรูปธรรม อาทิ การมีโครงสร้างพื้นฐานที่ครบครัน การมีเทคโนโลยีการสื่อสาร นั้น ฯลฯ อาจไม่ได้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพของการศึกษาอย่างอัตโนมัติ เสมอเหมือนกันทุกกรณีไป หากความหมายของคำว่าคุณภาพของการศึกษานั้นรวมถึงการเรียนการสอนที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ต่าง ๆ ยังต้องกล่าวถึงประเด็นอื่น ๆ เช่น ชีวิตทางสังคมและประเด็นสุขภาพจิตของครู นักเรียนและบุคลากรในระบบโรงเรียนแล้ว มาตรฐานอื่น ๆ ที่อาจต้องการการวางแผนจากท้องถิ่นสู่การรับรู้ของส่วนกลาง อาจเป็นกลไกสำคัญสำหรับการสร้างการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่ต้องนำมาใช้ในกรณีนี้

ในทัศนะของผู้วิจัย สิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ณ เวลานี้คือ คือการสร้างหรือส่งเสริมให้เกิดโรงเรียนในฝันตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้โรงเรียนเป็นทั้งพื้นที่ (และกลไกแห่ง

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ในขณะเดียวกัน (site and instrument for social change) โรงเรียนในฝันตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง น่าจะเป็นโรงเรียนที่สามารถเสริมสร้างศักยภาพและเป็นแหล่งบ่มเพาะสำนักแห่งการพึ่งพาตนเองของผู้เรียนและชุมชน (self-reliance) ให้มีความรู้เท่าทันและป้องกันตนเองไม่ให้ตกอยู่ในสภาพผู้จำนนต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากจะมีการปรับแนวความคิดการสร้างโรงเรียนในฝัน ด้วยแรงบันดาลใจจากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ก็น่าที่จะเร่งพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เนื่องจากหลักการดังกล่าว สอดคล้องกับพระราชดำริของพระองค์เรื่องภูมิสังคมในกระบวนการพัฒนา โดยทรงย้ำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาสังคมตระหนักและเข้าใจตลอดจนเคารพในความหลากหลายของวัฒนธรรมพื้นถิ่น หากการสร้างการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเมืองหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ก็จำเป็นต้องมีความละเอียดอ่อนต่อบริบททางวัฒนธรรมและสังคมของพื้นที่ และใช้ประโยชน์จากบทวิเคราะห์ภูมิสังคมในการวางแผนและการดำเนินงานให้มากที่สุด โรงเรียนในฝันภายใต้กรอบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงน่าจะเป็นโครงการซึ่งท้องถิ่นมีบทบาท และส่วนร่วมอย่างสำคัญในการออกแบบ วางแผน และดำเนินกิจกรรมด้วยเป้าหมายสำคัญ คือ การดำเนินชีวิตท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างมีสติรู้เท่าทัน หลักสูตรท้องถิ่นนอกเหนือจากจะช่วยให้ผู้เรียนและผู้สอนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจัดการศึกษาเข้าใจโมทัศน์การพัฒนาแบบยั่งยืน นั่นคือ การดำเนินชีวิต หรือดำเนินกิจกรรมในการผลิต ตามหลักการความพอประมาณ คือ การผลิตที่ไม่เบียดเบียนตนเองและธรรมชาติ และระบบนิเวศที่หล่อเลี้ยงชีวิต ตลอดจนทำให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทสำคัญของตนเองในการพิทักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศธรรมชาติ อันได้แก่ ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ที่เรียกว่าภาวะวิกฤติแทบทุกพื้นที่ในประเทศไทย การอยู่อย่างพึ่งตนเอง และการพัฒนาความสามารถในการสร้างงานภายในท้องถิ่น หากทำได้จะเป็นการศึกษาที่ไม่ดูคนออกจากท้องถิ่น หรือการเดินเข้าสู่ถนนของการเป็นผู้ใช้แรงงานแต่เพียงทางเลือกเดียว แต่หากจำเป็นและเป็นทางเลือกของการออกจากถิ่น เพื่อแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพประเภทอื่น โรงเรียนในฝันก็จะเป็นพื้นที่ที่มีการเตรียมความพร้อม หรือสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีต่อภัยข้างหน้าที่ยังอาจมองไม่เห็น อาทิ ประเด็นการถูกละเมิดสิทธิในการเป็นผู้ใช้แรงงานในเขตเมือง ประเด็นแรงงานเด็ก ภัยคุกคามจากโรคภัยในการเป็นลูกจ้างอุตสาหกรรมในโรงงานประเภทต่าง ๆ การมีโอกาสนในการรับรู้สิทธิประโยชน์ในการเป็นผู้ใช้แรงงาน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้ใช้แรงงานโดยการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ประเด็นเหล่านี้จะมีการบรรจุไว้ในหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียนในฝันด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสร้างโรงเรียนในฝันตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ การสร้างผู้เรียนให้มีภูมิคุ้มกัน รู้เท่าทัน

ต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม มีความตื่นตัวทางการเมือง ผู้เรียนสามารถเป็นทั้งผู้เรียน ผู้รู้ ผู้สร้างความรู้ ผู้เชื่อมโยงความรู้ภายในโรงเรียน กับความรู้ท้องถิ่น กับความรู้ในสังคม ผู้เรียนมีความตระหนักถึงการพัฒนาภายในจิตใจผ่านประสบการณ์สัมผัสสภาพที่ตีระหว่างเพื่อน พัฒนาการด้านสังคม วัฒนธรรม ของกลุ่มสมาชิกภายในชุมชนโรงเรียน

5.8 นโยบายสังคมยุคเศรษฐกิจพอเพียง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเกิดจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นำมาสู่การบริหารงานของคณะรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเหตุผลสำคัญ คือ การบริหารงานที่ขาดความรับผิดชอบ การทุจริตคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ และการสร้างนโยบายประชานิยมเพื่อประโยชน์ในการสร้างฐานเสียงของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา รัฐบาลสุรยุทธ์จึงเข้าบริหารงานด้วยเป้าประสงค์สำคัญ คือ การทบทวนนโยบายของรัฐที่มีแนวโน้มเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน หรือเป็นนโยบายที่มุ่งหาเสียงให้พรรคเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า ภารกิจสำคัญของรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ภายใต้การประกาศยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงเป็นวาระแห่งชาติในการพัฒนาประเทศ คือ การแปลงโฉมปรับเปลี่ยนแก้ไขนโยบายสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นนโยบายประชานิยม โดยใช้กรอบเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง ปรับ หรือ ยกเลิก เป็นการประเมินนโยบาย (re-assessment) อย่างเร่งด่วน โดยมีหน่วยงานเข้าไปตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ สำนักงานปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน (ปปช.)

นโยบายประกันสังคมซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ และดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นนัยไป มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ เป็นช่วง ๆ ตามกำลัง และศักยภาพของกองทุน แต่ในช่วงที่รัฐบาลทักษิณเข้ามามีการบริหารประเทศ พบว่า แม้กระทั่งนโยบายสังคมที่เป็นนโยบายพื้นฐานเนื่องจากเกิดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพ สวัสดิการของประชาชน ก็ยังคงเป็นเป้าหมายของพรรคการเมืองในการหาเสียงสร้างคะแนนนิยม นับเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นจริยธรรมผู้บริหารเป็นอย่างยิ่ง รักษาการณ์เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม จุรินทร์ จิริวิสินธุ์เปิดเผยถึงนโยบายการบริหารงานว่า จะเลิกโครงการต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักของประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองด้านสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน 7 กรณี โครงการที่จะยกเลิกได้แก่ บ้านสปส. 1506 บัตรส่วนลดซื้อสินค้ากับร้านค้า 5-20% โครงการซื้อรถและจักรยานยนต์ และโทรศัพท์ราคาถูกที่ได้ร่วมกับดีลเลอร์และสถาบันการเงิน รวมถึงการลงทุนของสำนักงานประกันสังคมในด้านที่สำนักงานประกันสังคมไม่มีความชำนาญ เช่น การจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในส่วนของการพัฒนางานให้ก้าวหน้าต่อไปนั้น สำนักงานประกันสังคมได้เพิ่มสิทธิประโยชน์การคลอดบุตรซึ่งผู้ประกันตนมีสิทธิเบิกได้ 1.2 หมื่นต่อครั้ง การเพิ่มค่าบริการทันตกรรมจาก 400 บาท

เป็น 500 บาท/ปี และการเพิ่มค่ารักษาพยาบาลผู้ทุพพลภาพจากเดิมเบิกได้ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท เพิ่มเป็นโรงพยาบาลของรัฐมีสิทธิเบิกได้เท่าที่จ่ายตามความเป็นจริง ขยายความคุ้มครองกรณีการบำบัดสารเสพติด พัฒนาปรับปรุงสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพโดยศึกษาแนวทางการปรับเพิ่มบำนาญชราภาพ และศึกษาความเป็นไปได้ในการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้รับบำนาญ และให้ค่าทำศพแก่ผู้รับบำนาญ⁴⁷

นโยบายคลังแรงงานนอกระบบเข้าร่วมเป็นสมาชิกจ่ายเงินสมทบประกันสังคมที่ถูกละทิ้ง⁴⁸ ด้วยเหตุผลที่ว่าแรงงานนอกระบบได้รับบริการด้านสุขภาพจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นอาจจำเป็นต้องมีการทบทวนใหม่ในเชิงหลักการ ทั้งนี้เนื่องมาจากเมื่อกล่าวถึงการได้รับการคุ้มครองทางสังคม ผ่านโครงการประกันสังคมนั้น การประกันความเสี่ยงครอบคลุมทุกมิติ ตั้งแต่เกิดจนตายมิใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง รัฐบาลอาจต้องศึกษาความเป็นไปได้ในการออกแบบโครงการคุ้มครองทางสังคมด้วยหลักการการคุ้มครองแบบถ้วนหน้า (Universalism) โดยอาจศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การแยกเป็นแฟล็กเกจการจ่ายเงินสมทบตามสิทธิที่อยากได้ โดยมีเป้าหมายระยะยาวว่าในที่สุดบุคคลทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองเสมอเหมือนกันตามหลักการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยการคุ้มครองระบบชีวิตไม่ว่าจะเป็น การคุ้มครองให้มนุษย์ปราศจากความกลัว ปลอดภัยจากความรู้สึกไม่มั่นคงหรือเปราะบางอันเนื่องมาจากความยากจน หรือการช่วยให้มนุษย์ดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีนั่นเอง (Commission on Human Security, 2003)

นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่รู้จักกันในนาม “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” เป็นสโลแกนที่พรรคไทยรักไทยสร้างขึ้นในการหาเสียงและมีคุณลักษณะเข้าข่ายกลยุทธ์ประชานิยมถูก“รื้อสร้าง” (Deconstructed) อย่างเร่งด่วนโดยคณะรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ด้วยการเสนอเปลี่ยนชื่อโครงการดังกล่าวเป็น “30บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค” นอกจากนั้นสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้ประกาศยกเลิกการเก็บค่าบริการ 30 บาทจากโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค สำหรับผู้ที่ถือบัตรทอง หรือ บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า⁴⁹ รวมถึงการปรับเพิ่มอัตราเหมาจ่ายรายหัวจาก 1,659 บาท เป็น 1,899.7 บาทต่อหัวประชากร⁵⁰

⁴⁷ “เลิกใช้ประกันสังคมหาเสียง” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 3 มกราคม 2550, น. A3

⁴⁸ “ล้มแผนคลังแรงงานนอกระบบเข้าประกันสังคม ระบุได้ไม่คุ้มเสีย 30 บาทรักษาฟรีคุ้มครองแล้ว” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 5 มกราคม 2550, น. A3

⁴⁹ “เลิก 30 บาท ใครได้ ใครเสีย” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, วันที่ 13 พฤศจิกายน 2549, น. 2

⁵⁰ “ถึงเวลา ‘ลด ละ เลิก’ โครงการ ‘ทักษิณนิคม’” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 5 มกราคม 2550, น. A18

สำหรับโครงการประชานิยมที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ และถูกตรวจสอบมากที่สุดในประเด็นของความโปร่งใส และปัญหาคอร์รัปชัน คือโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยได้รับโครงการบ้านเอื้ออาทร และ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยคณะรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติทบทวนแนวทางการดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร 6 แสนยูนิตที่เป็นการริเริ่มจากรัฐบาลทักษิณ โดยระบุให้ดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี เพียงแค่ 6 หมื่นยูนิต ถึง 1 แสนยูนิต อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน⁵¹ และปรับแผนการพัฒนาโครงการบ้านเอื้ออาทรตามความต้องการของประชาชนและความสามารถในการเคหะแห่งชาติ แทนที่จะเป็นการกำหนดจำนวนหน่วยที่แน่นอนในระยะเวลาที่กำหนดดังที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้นยังได้มีการ “สั่งรื้อแผนสวัสดิการที่อยู่อาศัย” ของการเคหะแห่งชาติผ่านการจัดทำแผนแม่บทที่อยู่อาศัยเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระยะยาว ที่ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้ หากแต่เป็นแผนแม่บทที่อยู่อาศัยที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม อีกทั้งให้มีการดำเนินการในลักษณะที่มีกรรมกร่วมจากหลายฝ่ายโดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมเพื่อเป็นผู้กำหนดปริมาณ คุณภาพความพร้อมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต⁵²

ในขณะที่โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กำลังเผชิญวิกฤตการณ์ภาวะหนี้เสีย การเบิกเงินกู้ของกองทุนฯ ไปใช้จ่ายผิดประเภท รวมทั้งปัญหาการยกระดับกองทุนฯ โดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล⁵³ กำลังถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะโครงการประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสุรยุทธ์ยังคงไม่ได้ข้อสรุปหรือท่าทีที่ชัดเจนต่อการปรับเปลี่ยนโครงการดังกล่าว เนื่องจากถูกด้านทนายกลับอย่างรุนแรงจากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

หากพิจารณาความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านการศึกษาในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ พบว่า กระทรวงศึกษาธิการ ได้ทบทวนแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่ การ

⁵¹ “ปลุก ‘บ้าน ขรก.’ ลงทุน 964 หลัง” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550, น. A20

⁵² “สั่งรื้อแผนสวัสดิการที่อยู่” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 19 ตุลาคม 2549, น. A3

⁵³ ตามที่พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2547 กำหนดให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2550 แต่จากการประชุมเชิงปฏิบัติการการขับเคลื่อนการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านฯ ทั่วประเทศ เมื่อเดือนมกราคม 2550 ที่ผ่านมา พบว่ามีกองทุนหมู่บ้านฯ 12% ทั่วประเทศที่กำลังประสบกับภาวะหนี้เสีย ทำให้ไม่ผ่านเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และอาจต้องถูกยุบไปตามกฎหมาย หรือนำไปรวมกับกองทุนของหมู่บ้านอื่น, “หนี้เสียทำกองทุนหมู่บ้านวิกฤต” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2550, น. A12

ปรับและแก้ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษาในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา การผลักดันกฎหมายที่ยังไม่ผ่านการพิจารณา เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 และ 2551 โดยประกาศว่างบประมาณในปี 2550 มุ่งเน้นการแก้ปัญหาและเยียวยาโครงการที่ประสบปัญหาในรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ส่วนงบประมาณปี 2551 มุ่งเน้น การศึกษาเพื่อการพัฒนาคน การพัฒนาความรู้ ส่งเสริมคุณภาพ อุดมปัญญา และอยู่เย็นเป็นสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10⁵⁴ โครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” ที่เกิดขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อบูรณาการการปฏิรูปการศึกษา ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และมีการถกเถียงอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่เป้าประสงค์ การดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการนำเสนอผลการประเมินโครงการของคณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2549)⁵⁵ รายงานผลการดำเนินงานโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน ในช่วงปีงบประมาณ 2547-2549⁵⁶ พบว่ามีโรงเรียนที่ผ่านการประเมินเพื่อรับรองให้เป็นต้นแบบของโรงเรียนในฝันแล้ว 836 โรงเรียน ที่เหลืออีก 85 โรงเรียนอยู่ในระหว่างการประเมิน คาดว่าจะสามารถประเมินได้เสร็จภายในเดือน ธันวาคม 2549 ผลจากการประเมินกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนในฝันที่ผ่านการประเมินแล้ว 809 โรงเรียน พบว่ามีการพัฒนาครูด้านไอซีทีมากที่สุดคิดเป็น ร้อยละ 97.30 และเมื่อสำรวจผลการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของโรงเรียนที่ผ่านการประเมินเป็นโรงเรียนในฝัน พบว่าในปีการศึกษา 2547 มีนักเรียนสอบเข้าได้ 9,256 คน ปีการศึกษา 2548 มีนักเรียนสอบเข้าได้ 15,821 คน นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังระบุว่า โรงเรียนที่ผ่านการประเมินเป็นโรงเรียนในฝัน มี

⁵⁴ “เสมา 1 เติมน้ำสาางปัญหาปฏิรูปการศึกษา” หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, วันที่ 16 พฤศจิกายน 2549,

http://www.moe.go.th/news_center/news16112549_5.htm

⁵⁵ หลังจากคณะผู้วิจัย นำเสนอบทสรุปผลการวิจัยการประเมินโครงการ “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” ต่อกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้สนับสนุนทุนวิจัย เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยระบุถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาภาระหนี้สินของโรงเรียนในโครงการจากการกู้ยืมเงินมาเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะห้องปฏิบัติการและการปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินเพื่อผ่านการรับรองเป็น “โรงเรียนในฝัน” ที่ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเพียง “การสร้างภาพลวงตา” มากกว่าจะเป็นการสร้างโรงเรียนในฝันที่แท้จริง การรายงานผลการวิจัยดังกล่าวทำให้เกิดข้อถกเถียงตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะจากประชาคมโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการโรงเรียนในฝัน อันนำไปสู่ข้อคำถามต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการเก็บข้อมูลการวิจัยว่าไม่ได้สะท้อนภาพที่แท้จริงของโครงการ ทางกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ขอให้คณะผู้วิจัยแก้ไขปรับปรุงบทสรุปสำหรับผู้บริหารเสียใหม่ เนื่องจากการนำเสนอข้อมูลในเชิงลบมากเกินไป

⁵⁶ โปรดดู “จะไปไหน? เมื่อมีโรงเรียนคืออยู่ใกล้บ้าน” บทความเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, <http://www.labschools.net/> ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันอังคารที่ 16 มกราคม 2550, น. 32.

จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ได้ผ่านการรื้อสร้างภาษา (ประชานิยม) อย่างน่าสนใจยิ่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ชี้ให้เห็นว่าการที่โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นเพราะการมีอุปกรณ์เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เกินกว่าที่สถานศึกษาจะรองรับได้ นั้นนับว่าสวนทางกับนโยบายรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณด้านดังกล่าว ส่งผลให้หลายโรงเรียนมีภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้น โรงเรียนในฝันจึงอาจเป็น “โรงเรียนฝันผวา”⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าโครงการนี้กำลังได้รับการตรวจสอบโดยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เช่นเดียวกับโครงการอื่นๆ อีกหลายโครงการ ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลชัดเจนพอที่จะกล่าวได้ว่าแนวทางในการดำเนินการของโครงการนี้ต้องถูกระงับหรือปรับเปลี่ยนไปอย่างไรและในแง่มุมใดบ้าง⁵⁸

6. บทสรุป

ในรายงานฉบับนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอบทวิเคราะห์นโยบายทางสังคมสามด้านหลักด้วยประเด็นอภิปรายสำคัญ ๆ สรุปเป็นสี่ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาพันธสัญญาของรัฐในการพัฒนานโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคมของรัฐมีความหนักแน่นและชัดเจนขึ้นโดยลำดับ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการมีโอกาสได้สรุปบทเรียนจากประสบการณ์การพัฒนาประเทศมาเป็นระยะ ๆ จนเกิดความตระหนักชัดว่า การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความแตกต่างจากมาตรการการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสเป็นครั้งคราว และโดยหลักการแล้วย่อมต้องขัดกับรูปแบบการช่วยเหลือคนจนเฉพาะหน้า ถึงแม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่า งานในลักษณะผ่อนหนักให้เป็นเบาหรือการบรรเทาทุกข์ระยะสั้นนั้นยังคงมีความจำเป็นในหลายโอกาส การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมเป็นเรื่องของการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตของประชาชนทุกคนในมิติต่าง ๆ อย่างถ่วงน้ำหนัก ด้วยหลักแห่งประโยชน์สุขร่วมกันและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ

⁵⁷ “ ‘วิจิตร’ บ่นกลายเป็น ร.ร.ฝันผวาเพราะติดหนี้ท่วม” หนังสือพิมพ์บ้านเมือง, วันที่ 16 พฤศจิกายน 2549, http://www.moe.go.th/news_center/news16112549_6.htm

⁵⁸ คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวไว้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ว่า การที่มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นในแต่ละโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการโรงเรียนในฝัน ทาง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ถือว่าเป็นความสำเร็จของโครงการนี้แล้ว และยืนยันว่าโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝันจะมีต่อไปแน่นอน เพราะเป็นนโยบายของ ศ.ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต่อไปจะไม่เน้นเฉพาะเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ โปรดดู “กษมา” ไม่เลิก ร.ร.ในฝัน แต่ลดอัตรากำลัง” หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, วันที่ 15 พฤศจิกายน 2549, http://www.moe.go.th/news_center/news15112549_8.htm

ในสังคม (Collective interest) และในที่สุดเป็นกลไกสำคัญที่จะแก้ปัญหาความยากจนได้ในระยะยาว การดำเนินนโยบายด้านนี้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปอย่างเห็นได้ชัด นับตั้งแต่การประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคมในปี พ.ศ. 2533 เรื่อยมาจนปัจจุบัน ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาพัฒนาการของนโยบายการคุ้มครองทางสังคมเกี่ยวข้องกับการขยายสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการแรงงานภายใต้โครงการที่ดำเนินอยู่ให้มีความครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรเป็นหลักถึงแม้ว่าการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่คาดหวังนั้นจะต้องเผชิญกับพลวัตทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระสำคัญ ๆ ทางสังคมต่าง ๆ ก็ตามที่ นโยบายด้านการประกันสังคมและนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นตัวอย่างของวิวัฒนาการของมาตรการทางสังคมในฐานะปฏิบัติการทางนโยบายโดยรัฐ (Policy Intervention) ด้วยแรงผลักดันและขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคมไทย ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม บริบททางการเมืองสำคัญที่เสริมหนุนพัฒนาการด้านการคุ้มครองทางสังคมคือขบวนการประชาธิปไตยหลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” (ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535) ตามมาด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ด้วยหลักการแห่งความเท่าเทียมและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองทางสังคม ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 86⁵⁹ ความท้าทายที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารนโยบายประกันสังคมสืบเนื่องมาจากการออกนโยบายเปลี่ยนแปลงรูปแบบสิทธิประโยชน์ แบบเร่งด่วน เฉียบพลัน เป็นกรณีตัวอย่างซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายสังคมที่ดำเนินมาและมีเสถียรภาพในระดับหนึ่งนั้นก็ยังอาจปลอดภัยจากแรงผลักดันและอำนาจทุนที่สามารถแทรกตัวด้วยช่องทางจากฝ่ายการเมือง พร้อมแสวงประโยชน์จากการดำเนินนโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคมได้ทุกเมื่อหากขาดการตื่นตัวและสร้างระบบเฝ้าระวัง

การเร่งทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการขยายบริการทางสุขภาพด้วยนโยบายศูนย์กลางสุขภาพของเอเชียเป็นอีกนโยบายหนึ่งที่สังคมต้องติดตาม เพราะหากพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลและผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นทรัพยากรทางการแพทย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดในสังคมไทยนั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือความล่อแหลมของสถานการณ์การกระจายทรัพยากรมนุษย์ในระบบสุขภาพไทย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเองยังคงประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ และยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาสู่เป้าหมายของการให้ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดีอย่างถ้วนหน้าอันเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับนโยบายด้านสุขภาพของสังคมโลก

⁵⁹ โดยระบุว่ารัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

ประเด็นที่สอง ในช่วงที่รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ มีการออกแบบนโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ อาทิ ปัญหาความยากจน ด้วยการใช้แนวทางการแก้ปัญหาแบบ **ตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Net Model)** ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในรัฐทุนนิยม (state capitalism) โครงการตาข่ายนิรภัยทางสังคมมักเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และกำหนดเกณฑ์ในการได้รับสิทธิประโยชน์ด้วยการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ ตัวอย่างเช่น การจดทะเบียนคนจนของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่เริ่มดำเนินการเมื่อปีพ.ศ. 2546 ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมแบบประชานิยมนั้นดำเนินไปโดยอ้างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอย่างแต่เพียงผิวเผิน หากแต่ด้วยอุดมการณ์แห่งระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่อยู่เบื้องหลัง สามารถผสานสิทธิประโยชน์สวัสดิการสังคมให้กลืนเข้ากับผลประโยชน์ภาคธุรกิจ-เอกชนอย่างแนบเนียนลงตัว ขัดแย้งกับอุดมการณ์แนวสังคมนิยม อันเป็นฐานคิดสำคัญของหลักการความเท่าเทียมและความเสมอภาคอย่างถ้วนหน้า (Egalitarianism) และเป็นหลักการสำคัญของนโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคม

ประเด็นที่สาม เช่นเดียวกับสวัสดิการสังคมด้านอื่น พัฒนาการด้านนโยบายของรัฐด้านการศึกษาสะท้อนถึงการขอมติค้อยู่ในกับดักนโยบายเศรษฐกิจทวิวิถี (dual track economics) ท่ามกลางบรรยากาศทางสังคมของระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีที่เปิดโอกาสให้ประชาคมโลกแข่งขันกันได้ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการทางสังคมต่าง ๆ ส่งผลให้บริการด้านการศึกษาเป็นสินค้าซึ่งผู้มีอำนาจในการซื้อสามารถจัดหาให้กับตนเองได้ การปะทะกันระหว่างอุดมการณ์รัฐสวัสดิการกับอุดมการณ์ระบบตลาดเสรีปรากฏชัดและเผยให้เห็นปมปัญหาเรื่องความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ สมดุล และเสริมสร้างความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ พลวัตในการดำเนินนโยบายด้านการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ผ่านมาจึงสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับสมดุลเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง หากแต่พบว่าความไม่แน่นอนของเป้าหมายและทิศทางการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นได้เสมอขึ้นอยู่กับอุดมการณ์และกรอบการให้ความหมายของการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนการตัดสินใจของชนชั้นนำผู้ขับเคลื่อนนโยบาย และหากมองพลวัตในการดำเนินนโยบายการปฏิรูปการศึกษาผ่านมาตรการการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาแล้ว ก็เห็นได้ชัดว่ามาตรการและโครงการหลายรูปแบบที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นยังคงประสบกับข้อท้าทายเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากไม่สามารถปฏิรูปตัวเองให้หลุดพ้นการเป็นเครื่องมือในการผลิตซ้ำโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมได้ โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝันคือตัวอย่างของการสร้างต้นแบบของการศึกษาด้วยปรัชญาการศึกษาของชนชั้นนำ ด้วยเชื่อมั่นว่าโอกาสทางการศึกษาคือเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม

ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาจึงวัดจากการเป็นผู้มีรายได้จากการเป็นลูกจ้างเท่านั้น การเชื่อว่าการปฏิรูปการศึกษากระทำได้ด้วยโครงการที่ต้องมีรูปแบบเหมือนกันทั่วประเทศตามแบบโครงการโรงเรียนในฝันเท่านั้นจึงน่าที่จะได้รับการทบทวน และอาจทำให้สังคมต้องย้อนกลับไปถามคำถามเดิมว่าปฏิรูปการศึกษาไปทำไม

ประเด็นสุดท้าย เกี่ยวข้องกับความสำคัญของการเคลื่อนไหว “ถอดรหัส” นโยบายสังคมภายใต้ระบอบทักษิณอันถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ด้วยเครื่องมือทางความคิด และด้วยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงโดยกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มปัญญาชนบางกลุ่ม ด้วยเป้าหมายร่วมคือการคานพลังอำนาจและอุดมการณ์ทุนนิยม ไม่ให้มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตคนไทยมากจนถึงขั้นที่อาจ “เป็นภัยคุกคามอธิปไตย” ของประเทศ การทำความเข้าใจเป้าประสงค์ในการสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นในนโยบายสาธารณะด้วยเครื่องมือทางความคิดเศรษฐกิจพอเพียง จึงต้องกระทำภายใต้การวิเคราะห์ว่าทฤษฎีซึ่งชี้ให้เห็นถึงการต่อสู้และขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ในเวทีแห่งการประลองความแข็งแกร่งและน่าเชื่อถือของอุดมการณ์แต่ละชุด กล่าวได้ว่าปฏิบัติการเชิงนโยบายด้วยการบรรจุ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ควบคู่ไปกับการวางแผนขับเคลื่อนทางสังคมที่ดำเนินมาก่อนการปฏิวัติ 19 กันยายน 2549 ได้กลายมาเป็น “กรอบใหม่ในการสร้างความหมาย” (a new frame of reference) ให้กับสังคมไทยเกือบสมบูรณ์แบบ **ภารกิจถอดรหัส** ในภาคนโยบายสาธารณะกลายเป็นภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เช่นกัน เห็นได้จาก การเร่งทบทวน ติดตาม และรื้อสร้าง นโยบาย/โครงการที่มีลักษณะประชานิยม ทั้งด้วยกลยุทธ์การตั้งชื่อใหม่ ตามมาด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบหลักการ วิธีการดำเนินงานใหม่ให้ปรากฏต่อสาธารณะ เพื่อไม่ให้นโยบายสังคมคงลักษณะ “สินค้า” เค้นซัดเช่นในสมัยรัฐบาลทักษิณ ประเด็นที่น่าติดตามและศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไปคือ วิวัฒนาการและประสบการณ์การถอดรหัสวิถีทุนนิยม/บริโภคนิยมภาคประชาชน ที่นอกจากจะไม่ยึดติดรูปแบบหรือกรอบการวิเคราะห์ “สามห่วง สองเงื่อนไข” และความเหมือนกันในรูปแบบ (conformity) แล้ว ยังสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างมิติด้านคุณค่า หรือปรัชญาชีวิตที่เป็นนามธรรมกับภาคปฏิบัติของเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency praxis) อย่างกลมกลืน

การวางแผนและการกำหนดนโยบายที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างเป้าประสงค์ของนโยบายสังคม และนโยบายเศรษฐกิจอย่างควบคู่กัน นับเป็นความท้าทายสำหรับรัฐบาลขณะนี้เป็นอย่างยิ่ง เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจาก เนื่องจากในปริบทชนนโยบายสาธารณะ ความแตกต่างระดับอุดมการณ์สังคมยังคงปรากฏชัด อุดมการณ์เหล่านี้ก็มีอิทธิพลในการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ เช่นนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อในเรื่องปัจเจกนิยมสุดขั้ว ความเชื่อในเรื่องตลาดเสรี ความเชื่อในเรื่องที่ว่ารัฐต้องเข้ามาแทรกแซงในโครงการทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรม ประเด็นเหล่านี้ย่อม

ต้องการการเสวนาแลกเปลี่ยน ถกเถียงในเวทีความคิดที่มีบรรยากาศที่เปิดกว้าง ยิ่งกว่านั้นสังคมรวมถึงผู้กำหนดนโยบายเอง จำเป็นต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงคุณลักษณะของปรัชญาและแนวคิด (Philosophical/Ideological Premises) ที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนานโยบายสาธารณะ พร้อมทั้งต้องสามารถตอบต่อตนเองได้ว่ามีความรู้สึก หรือทำที่เช่นใดต่อปรัชญา และอุดมการณ์ เหล่านั้น นอกจากนั้นแล้วยังต้องรู้เท่าทันต่อกระบวนการทางการเมืองที่มักส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่ประชาสังคมไทยได้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นหลักในการพัฒนาประเทศย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นว่าปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีพลังพอที่จะจัดสมดุลต่อ “ความขัดแย้ง หรือ ความไม่ลงรอย” ในเชิงนโยบายที่ดำรงและที่อาจก่อตัวขึ้นอีก

คำถามเริ่มต้นที่ว่านโยบายสังคมที่ได้เลือกศึกษานั้นมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหรือไม่อย่างไร เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาได้พัฒนากอบทฤษฎีในการประเมินความสอดคล้องของนโยบายสังคมกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างผสมผสานกับแนวคิดทางสังคมอื่น ๆ และส่งผลให้ผู้วิจัยพัฒนาการกรอบวิเคราะห์นโยบายสังคมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยแบบแผนการวิเคราะห์นโยบายสังคมสันติธรรม ซึ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมที่สมดุลและการพัฒนาที่ใช้ความรู้ ปัญญา คุณธรรมเป็นหลักการและแนวทางในการพัฒนา การมีโอกาสดทวนแนวคิด ทฤษฎี และประสบการณ์ข้ามวัฒนธรรมในสายการพัฒนา ทวนกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยม (Counter-Consumerism) ในการเรียบเรียงรายงานฉบับนี้ ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่า กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างชีวิตเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่โตก็ดี หรือการรื้อฟื้นการดำเนินชีวิตและการประกอบกิจกรรมการผลิตทุกระดับและทุกมิติ ไม่เว้นแม้การผลิตนโยบายที่ไม่เบียดเบียนทุนประเภทต่าง ๆ ในระบบนิเวศของมนุษย์และธรรมชาติก็ดี เป็นอุปสรรคที่ที่น่าสนใจยิ่ง การจัดวางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะทฤษฎีการพัฒนาทางเลือกมิเพียงแต่เป็นการมองหาและสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางความคิดในระดับประเทศและระดับโลก ด้วยสายใยทฤษฎีร่วมที่รู้จักกันดีว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนเท่านั้น แต่ย่อมต้องหมายถึงการความแน่วแนในพันธสัญญาเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในทุกวิถีทาง ทุกระดับและทุกมิติของสังคมมนุษย์

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2548: “คุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนแออัด”. 2548.
- เก่งกิจ กิติเรียงลา. “ประชานิยมไทยรักไทย (ตอนที่ 2): วิฤตทุนนิยม รัฐ และการต่อสู้ทางชนชั้น.” <<http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999958.html>>. 2544
- เจริญ กัมภีรภาพ. “ร่าง พรบ.เขตเศรษฐกิจพิเศษกับรัฐประหารเงียบ.” <http://www.ftawatch.org/autopage1/print.php?t=16&s_id=1&d_id=1&page=1>.
- โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. รายงานการศึกษาวิจัย ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ (ฉบับสมบูรณ์). เสนอ สำนักงานประกันสังคม, 2548.
- จิตติพร ศิริพันธ์ พันธเสน. “การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการสร้างสมดุลระหว่างนโยบายสาธารณะด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากับนโยบายศูนย์กลางบริการสุขภาพ.” รายงานการทบทวนองค์ความรู้ เสนอต่อ สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, พฤศจิกายน 2549.
- _____. “คิดอย่างมีทางเลือกกับเศรษฐกิจพอเพียง” นำเสนอในเวทีสมัชชาสังคมไทย 21 ตุลาคม 2549. (อัดสำเนา).
- นิคม จันทรวีฑูร. กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- นิชภา ศิริวัฒน์. Branding Thairakthai: กรณีศึกษาสร้างแบรนด์พรรคไทยรักไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท เฮลท์แคร์ พลัสบลิชซิ่ง จำกัด, 2546.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. “โลกาภิวัตน์ ความเสี่ยงในตลาดแรงงานกับระบบประกันสังคมของไทย.” ใน ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของไทย: ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, หน้า 1-1 – 1-72. รวบรวมและจัดพิมพ์โดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: บริษัทเฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด, 2546.
- นิวัตร นาคะเวช. “การดำเนินงานของโรงเรียนต้นแบบในโครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน.” รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549.
- ผดุง พรหมมูล. “บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary).” เว็บไซต์ หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน จัดทำโดย สำนักนโยบายและแผน สป. กระทรวงศึกษาธิการ. <http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/executive_summary.htm>.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ. สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับ เศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.

พระธรรมปิฎก และคณะ. “วัตถุประสงค์ ๓ ปฏิรูป ๓.” ใน ปฏิรูปการศึกษา การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา, หน้า 74-78. รวบรวมและจัดพิมพ์โดย พระธรรมปิฎก และคณะ. กรุงเทพฯ: บริษัทเฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด, 2546.

ภาสกร จำลองราช. “สปส. คำตั้งสู่วิกฤตศรัทธา.” มติชนรายวัน (20 พฤศจิกายน 2549):10.

วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ. “ปัจจัยในการตัดสินใจเชิงนโยบายและสิ่งท้าทายของนโยบายของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.” วารสารวิชาการสาธารณสุข 13 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2547): 1,003-1,011.

สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์. “ทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ.” รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดย การสนับสนุนของ กระทรวงแรงงาน กองทุน ASEM และ ธนาคารโลก, 2548.

สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์. “แนวคิด กระบวนการพัฒนา สัมฤทธิ์ผลและผลกระทบนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.” กระทรวงสาธารณสุข. (อัคราณา)

สุวิมล ว่องวาณิช และนงลักษณ์ วิรัชชัย. “การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ.” รายงานการวิจัย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548.

เสรี พงศ์พิศ. เศรษฐกิจพอเพียง :การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญวิทย์การพิมพ์, 2549.

นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สำนักนโยบายและแผน สป. “ความสัมพันธ์ระหว่าง ‘มาตรฐานการศึกษา’ ‘โรงเรียน’ และ ‘ช่องว่างทางสังคม’.” <http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/web_page1.htm>.

_____. “หนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝันคืออะไร?” <<http://www.moe.go.th/1Amp1Sch/>>.

สำนักงานประกันสังคม. ฐานที่มั่นคง. (สำนักงานประกันสังคม จัดพิมพ์ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์ทรงประกอบพิธีเปิดอาคารสำนักงานประกันสังคม วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2540).

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคม ฐานความรู้. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2549.

สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ. “เครื่องมือและเกณฑ์การประเมินโรงเรียนในฝัน.”

<<http://www.labschools.net/>>.

สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ. “จะไปไหน? เมื่อมีโรงเรียนคืออยู่ใกล้บ้าน.”

<<http://www.labschools.net/>>.

_____. “แผนหลักโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน.” <<http://www.labschools.net/>>.

อดิศร ภัทราคูลย์. “แนวคิด ความสัมฤทธิ์ผลและผลกระทบ นโยบายประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง
ทางการแพทย์ของภูมิภาค.” เอกสารประกอบการประชุมพัฒนาข้อเสนอการประยุกต์
แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างสมดุลของนโยบายสาธารณะด้านหลักประกัน
สุขภาพถ้วนหน้า กับศูนย์กลางบริการสุขภาพ (Medical Hub) (Medical Hub of Asia).
(อัคราเสนา)

อภิชาติ พันธเสน. เศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงกับการวิเคราะห์ความหมายของนักเศรษฐศาสตร์.

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2542 เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียง วันที่ 18-19
ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน ชลบุรี.

_____. และคณะ. จะประยุกต์พระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและ
ขนาดย่อมได้อย่างไร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

อัมมาร สยามวาลา. รายงานที่ดีอาร์ไอ: คนจน คนรวย กับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค. ฉบับที่
34, 2546.

_____. “นอกกรอบประชานิยม.” เอกสารลดความจากปาฐกถาเรื่อง “นอกกรอบประชา
นิยม” ณ สมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547,
2548. (อัคราเสนา)

เอกสาร “คำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อ
รัฐสภา วันจันทร์ที่ 3 กุมภาพันธ์ 2544”

เอกสาร “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549”

เอกสาร “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (พ.ศ. 2547-
2551).” กระทรวงสาธารณสุข

เอกสาร “มติคณะรัฐมนตรี โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน.”

<http://db.onec.go.th/cabinet/index1.php?opinion_id=192>.

บทความจากหนังสือพิมพ์

กนกวรรณ บุญประเสริฐ. “วิกฤตกองทุนหมู่บ้าน: หายนะการเงินระดับรากแก้ว.” โพสต์ทูเดย์ (19 กุมภาพันธ์ 2550):A13.

_____. “ถึงเวลา ‘ลด ละ เลิก’ โครงการ ‘ทักษิณนิยาม’.” โพสต์ทูเดย์ (5 มกราคม 2550):A18.

“กษมา” ไม่เลิก ร.ร.ในฝัน แต่ลดอสังการ” หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, วันที่ 15 พฤศจิกายน 2549,

<<http://www.moe.go.th/news center/ news15112549 8.htm>>

“ถึงเวลา ‘ลด ละ เลิก’ โครงการ ‘ทักษิณนิยาม’.” โพสต์ทูเดย์ (5 มกราคม 2550):A18.

“ทีดีอาร์ไอเร่งรัฐปิดทางฟืนประชานิยม.” โพสต์ทูเดย์ (7 มีนาคม 2550):A19.

นภาพร หะวานนท์ . “โรงเรียนในฝัน: มายาภาพหรือความจริง?.” บ้านเมือง (14 ตุลาคม

2549):13.

“ปลุก ‘บ้าน ชรก.’ ลงทุน 964 หลัง.” โพสต์ทูเดย์ (13 กุมภาพันธ์ 2550):A20.

“รัฐชงแก้ กม. ประกันสังคมช่วยผู้ไร้แรงงาน.” โพสต์ทูเดย์ (14 มกราคม 2550):B3.

“ล้มแผนดึงแรงงานนอกระบบเข้าประกันสังคม ระบุได้ไม่คุ้มเสีย 30 บาทรักษาฟรีคุ้มครองแล้ว.”

โพสต์ทูเดย์ (5 มกราคม 2550):A3.

“เลิกใช้ประกันสังคมหาเสียง.” โพสต์ทูเดย์ (3 มกราคม 2550):A3.

“เลิก 30 บาท ใครได้ ใครเสีย.” กรุงเทพธุรกิจ (13 พฤศจิกายน 2549):2.

“พม.รื้อบ้านเอื้ออาทร สั่งลดงบเน้นคุณภาพ.” คม ชัด ลึก (19 ตุลาคม 2549):1

ภาษาอังกฤษ

Adato et al. “Africa: Linking Safety Nets, Social Protection, and Poverty Reduction – Directions for Africa.” URL: <www.ifpri.org/pubs/il/ib28.pdf>.

Commission on Human Security. Human Security Now. New York, 2003.

Fischer, Frank., and Forester, John. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press: Durham, NC, 1993.

Gentilini, Ugo. “Mainstreaming Safety Nets in the Social Protection Policy Agenda: A New Vision or the Same Old Perspective?” Draft paper for Conference on Social Protection for Chronic Poverty: Risk, Needs, and Rights: Protecting What? How?, 2005. (Mimeographed.)

Hajer, Maarten. "Research, Symposium: Discourse Analysis & Political Science."

<<http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2002/research/hajer.html>>.

Leaning, Jennifer, and Arie, Sam. "Human Security: A Framework for Assessment In Conflict and Transition." USAID and Tulane University, 2000.

(Mimeographed.)

Majone, Giandomenico. Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process.

New Haven: Yale University Press, 1989.

Pachanee, Cha-aim., and Wibulpolprasert, Suwit. "Dual Track Health Policies: Incoherence between the Policy on Universal Coverage of Health Insurance and the Policy on Trade in Health Services in Thailand" Paper presented at Global Forum for Health Research Forum 8, Mexico City, November 2004.

(Mimeographed.)

Puntasen, Titiporn S. (Script Writer and Narrator). "Beyond Schumacher: Alternative Approaches to Economics and Sustainability Perspectives for the 21st

Century" (DVD). Ubonratchthani: Faculty of Management Sciences,

Ubonratchthani University, 2006.

Ress, A.M. T.H. Marshall's Social Policy in the Twentieth Century. 5th ed. London:

Hutchinson, 1985.

Roe, Emery. Narrative Policy Analysis: Theory and Practice. Duke University Press:

Durham, NC, 1994

Stone, Deborah. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. Harper

Collins: New York, 1997.

United Nations Environment Programme. "Rio Declaration on Environment and Development."

<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>>.

Whitehead, Margaret., Dahlgren, Göran., and Evans, Timothy. "Equity and Health Sector Reforms: Can Low-Income Countries Escape the Medical Poverty Trap." The Lancet 358 (September 2001):833-836.

Wikipedia. "Autarky." <<http://en.wikipedia.org/wiki/Autarky>>.