

Strengthening Social Welfare Policies: Plural Perspectives for Reducing Social Inequality among Impoverished Communities¹

Krisanachot Bualar²

Abstract

Social welfare policies are a key for reducing social inequality. However, Thai society still contains inequality, especially among impoverished communities. This article aims to analyze policy formulation types and limitations of current social welfare policies for impoverished communities in Thailand and synthesize suitable recommendations. The findings can be categorized into 5 topics as follows: 1) a top-down approach; 2) limitations on budgetary and tax measure limitations; 3) database and registration system inefficiency;

¹ Academic Article

² Lecturer at School of Human Ecology, Sukhothai Thammathirat Open University, E-mail: krisanachot@gmail.com

* **Corresponding author:** Krisanachot Bualar, School of Human Ecology, Sukhothai Thammathirat Open University, E-mail: krisanachot@gmail.com

4) lack of integration with other disciplines; and 5) legal restrictions. The results from research synthesis suggests that a pluralism model should be used to improve social welfare policies based on the following components according to mainstream welfare with: 1) policies designed following a multidisciplinary approach; 2) decentralized local governmental and individual sector processes; 3) much-needed legal and budgetary reform; 4) focused and improved database systems and relevant technologies. For alternative social welfare policies, community-based welfare should be promoted by means of community empowerment.

Keywords: Social welfare policy, Inequality, Pluralism, Impoverished communities

การเสริมสร้างความเข้มแข็ง นโยบายสวัสดิการสังคม: มุมมองแบบพหุลักษณะ ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน¹

กฤษณะโชติ บัวหล้า²

บทคัดย่อ

นโยบายสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในสังคมไทยยังคงปรากฏความเหลื่อมล้ำขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนจน บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์รูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสหลักและเพื่อสังเคราะห์แนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่เข้มแข็งสำหรับคนจน ข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมนั้น ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการกำหนดนโยบายแบบ “บนลงสู่ล่าง” ทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมมีรัฐเป็น

¹ บทความวิชาการ

² อาจารย์ประจำ สาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อีเมล: krisanachot@gmail.com

* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: กฤษณะโชติ บัวหล้า สาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อีเมล: krisanachot@gmail.com

เจ้าของ 2) มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและมาตรการระบบภาษี 3) ฐานข้อมูลและระบบการลงทะเบียนยังไม่มีประสิทธิภาพ 4) นโยบายสวัสดิการสังคมยังขาดการบูรณาการความรู้และการวิจัย และ 5) มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินนโยบาย จากการสังเคราะห์งานวิจัย พบว่า มีข้อเสนอให้เสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมรูปแบบพหุลักษณะที่เข้มแข็ง ซึ่งควรประกอบด้วย การดำเนินนโยบายที่คู่ขนานกันทั้งในส่วนของนโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักประกอบด้วย 1) ผู้กำหนดนโยบายควรออกแบบนโยบายสังคมอย่างบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) กระจายอำนาจการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน 3) ปฏิรูปกฎหมายและงบประมาณ และ 4) พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ร่วมกับการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนด้วยหลักการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน

คำสำคัญ: นโยบายสวัสดิการสังคม, ความเหลื่อมล้ำทางสังคม, พหุลักษณะ, คนจน

บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญา สมองไม่เหมือนกัน...เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความอยุติธรรมเสียแล้วเช่นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะขจัดปัดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้เหลือน้อยลงที่สุด” (ปวย อึ้งภากรณ์, 2512) ถ้อยคำดังกล่าวจุดประกายให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในยามกำเนิด แต่สามารถหลุดพ้นได้ด้วยสวัสดิการอันเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) (Neuhaus, 1979) นักวิชาการจำนวนมากจึงพยายามผลักดัน “นโยบายสวัสดิการสังคม” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สังคมหลุดพ้นจากความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคม (Social Well-Being) (วันทนี วาสิกะสิน และคณะ, 2553; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2560; กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง, 2563) โดยเฉพาะกับสังคมไทยที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำฝังรากลึก รื้อรังและเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงเสมอมา ผลจากความเหลื่อมล้ำทำให้เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยลำดับชั้นทางสังคม เกิดความแตกต่างด้านรายได้ โอกาสการเข้าถึงบริการและทรัพยากรของภาครัฐ อันนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลไทยเริ่มมีกรอบความคิดในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมโดยใช้นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองทางสังคมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากประชาคมโลก (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564) โดยเฉพาะการเพิ่มการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นแต่ก็เป็นเพียงกลไกมิติเดียวเท่านั้นที่ช่วยสร้างหลักประกันสุขภาพแก่คนในสังคมได้ระดับหนึ่ง แต่เมื่อมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการใช้ชีวิตของคนในสังคม นั้นทำให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านอื่น ๆ กลับชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางรายได้และทางโอกาส (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) เกี่ยวกับประเด็นนี้ Robert Morris (1979) ได้กล่าวว่านโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่รัฐบาล

จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้น ปรับปรุงสภาพปัญหาและความทุกข์ยากของผู้ด้อยโอกาสและช่วยเหลือผู้ด้อยอำนาจในสังคม อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมจะได้รับการสนับสนุนและขับเคลื่อนมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับระบบวิถีคิดการให้คุณค่า อุดมการณ์ต่อสวัสดิการสังคมของรัฐว่าอยู่ในลักษณะใด สังคมที่พัฒนาแล้วย่อมให้คุณค่าแก่ชีวิตของประชาชนมากกว่าสังคมด้อยพัฒนา (สมเกียรติ วันทะนะ, 2536 อ้างถึงใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2544)

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นไม่ใช่เงื่อนไขที่จะแก้ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีพัฒนาการในเรื่องของนโยบายสวัสดิการสังคมก้าวหน้าตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ยังเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของ ที่ยังคงเน้นระบบการจัดบริการโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ทำให้รูปแบบนโยบายสวัสดิการสังคมมักมุ่งเน้นแก้ปัญหาแก้ปัญหาระยะสั้นหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตในแต่ละครั้งคราว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) รายงานว่า ในปี 2563 ยังมีคนจนเร่ร่อนอย่างน้อย 6.8 ล้านคน เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรทั้งหมดคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 ที่ยังติดอยู่กับดักความยากจนมาเป็นเวลานาน คนเหล่านี้ขาดโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดศักดิ์ศรี อีกทั้งยังถูกเบียดบังและไม่ได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการเท่าที่ควร หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นคนจนในทุกมิติ และส่งต่อความยากจนไปสู่ลูกหลาน เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทำให้ “ชนชั้นคนจนข้ามรุ่น” เป็นโครงสร้างที่กดทับให้คนเหล่านี้ไม่สามารถขยับหรือเลื่อนสถานะได้ ดังนั้นคนจนจึงเป็นภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนและมักได้รับผลกระทบมากที่สุดเมื่อเกิดความเสียหายทางสังคม โดยคนจนเหล่านี้กระจายอยู่ในกลุ่มเปราะบางที่สังคมต้องให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ นอกจากนี้สถานะความยากจนยังมีหลายระดับ คนจนบางกลุ่มอาจเป็นคนจนในมิติเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันคนจนบางกลุ่มไร้สิทธิ์ ไร้โอกาส ทำให้เกิดสถานะเหลื่อมล้ำที่ต้องจนทั้งเงินจนอำนาจ จนโอกาสและศักดิ์ศรี เกิดความไม่ยุติธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีในชีวิต (อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2546)

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งจัดปัดเป่าปัญหาและสร้างสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งและเหมาะสมกับคนจน เพราะหากสังคมใดมีระบบสวัสดิการอ่อนแอจะกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความยากจนและด้อยโอกาสไม่รู้จบ (ณรงค์เพ็ชรประเสริฐ, 2546) อีกทั้งระบบสวัสดิการที่อ่อนแอมีส่วนในการซ้ำเติมคนจนตัดสิทธิด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยและโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอดแต่ในทางตรงกันข้ามหากสังคมใดมีระบบสวัสดิการที่เข้มแข็งจะพอช่วยประคับประคองให้คนจนมีชีวิตอยู่รอดได้ ผู้เขียนบทความนี้จึงให้ความสนใจไปที่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของนโยบายสวัสดิการสังคม: มุมมองแบบพหุลักษณะในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน โดยต้องการหาแสงสว่างคำตอบที่ว่าในเมื่อ “นโยบายสวัสดิการสังคม” คือเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมต่อชีวิตและเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการพัฒนาสังคมแล้ว เหตุใดความเหลื่อมล้ำยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทย รูปแบบนโยบายสวัสดิการที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างไร และนโยบายสวัสดิการสังคมควรเป็นแบบใดจึงจะสามารถเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำของคนจนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

การศึกษาทางวิชาการครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์รูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสหลัก และเพื่อสังเคราะห์แนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่เข้มแข็งสำหรับคนจน

ขอบเขตเนื้อหา

เนื้อหาในบทความนี้ นำเสนอประเด็นการศึกษานโยบายสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะในการลดความเหลื่อมล้ำของคนจน โดยเน้นไปถึงประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำในช่วงโควิด-19 และข้อจำกัดของนโยบายสังคมกระแสหลักที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการเสริมสร้างสวัสดิการสังคมทางเลือกที่ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ

คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์เฉพาะ

1. นโยบายสวัสดิการสังคม เป็นแนวทางการบริหาร กระบวนการวางแผน และการกำหนดโครงการครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเอง ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีและสวัสดิภาพของประชาชน

2. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ เป็นรูปแบบสวัสดิการที่เน้นให้ภาครัฐการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการรับผิดชอบสวัสดิการสังคมของประชาชนในประเทศการใช้ความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาคส่วนต่าง ๆ ในการควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของแต่ละบริบทเชิงพื้นที่ เน้นความเป็นธรรมทางสังคมและความเสมอภาค ความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการ และความยั่งยืนของสวัสดิการ

3. คนจน หมายถึง กลุ่มคนที่ขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิการถือครองทรัพย์สิน และปัจจัยการผลิต ซึ่งส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของสังคม ทั้งการประกอบอาชีพที่มั่นคง การเข้าถึงบริการพื้นฐาน การมีอำนาจต่อรองทางการเมือง การมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

พัฒนาการนโยบายสวัสดิการสังคมไทย: รูปแบบและการขับเคลื่อน

พัฒนาการสวัสดิการสังคมของไทย สวัสดิการสังคมของไไทยนั้นเกิดขึ้นมาก่อนที่คณะราษฎรจะวางนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม เช่น สภาอุณาโลมแดง เป็นต้น เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากนัก ภายหลังคณะราษฎรได้พยายามวางแผนเศรษฐกิจเพื่อปฏิรูปที่ดินและรัฐสวัสดิการแก่ประชาชน หรือที่รู้จักกันในนาม “สมุดปกเหลือง” ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างระบบสวัสดิการที่ทั่วถึงแก่ประชาชน แต่ทว่าการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ปรากฏอย่างเด่นชัดนั้นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2516 จากแนวคิด “จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน” (From womb to tomb) ของ ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่สะท้อนความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ตั้งแต่เกิดจนตาย จนแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหมุดหมายที่นำไปสู่การถกเถียงในวงกว้างว่ารัฐควรมีบทบาทในการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างไร ก่อนหน้านั้นนโยบายสวัสดิการสังคมที่ผ่านมามักทำให้เข้าใจว่าเป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐเป็นหลัก จนละเลยการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาคอื่น ๆ ที่เป็นส่วนร่วมสำคัญทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนมาร่วมกำหนด และร่วมตัดสินใจกำหนดแนวทางเลือกของบริการสังคมด้วยตนเอง เป็นหลักประกันของการผลักดันให้นโยบายสวัสดิการสังคมทั่วถึง เป็นธรรม เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการแท้จริงของ สำหรับประเทศไทยในระยะแรกนโยบายที่มีอยู่ถือว่าเป็นการให้สวัสดิการสังคมในลักษณะแคบที่ให้คุณค่าว่า สวัสดิการสังคมเป็นกิจกรรมที่เกื้อบคหนุน บรณาทุกข์ ช่วยเฉพาคนจน (Residual model of welfare) การดำเนินนโยบายและการจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงอยู่ในฐานคิดเชิงสงเคราะห์ด้วยการบรรเทาทุกข์แบบชั่วคราว ผู้รับการสงเคราะห์ต้องผ่านการทดสอบคุณสมบัติความจน (Means-test) (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2563)

ในปี พ.ศ. 2546 พัฒนาการของสวัสดิการสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญซึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ที่ได้ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีความชัดเจนมากขึ้นจากการบังคับใช้ โดยในหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้ส่งเสริมและสนับสนุนในการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกับภาครัฐ มีฐานคิดระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากแนวคิดซ้ายใหม่ (The new left) ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism welfare) ปรากฏเห็นชัดมากขึ้นในปัจจุบัน สืบเนื่องจากการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงมีข้อเสนอหลักในการปฏิรูประบบราชการและความสัมพันธ์ใหม่ที่น่าเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) จากกลุ่มทางสังคม (Giddens, 2000) สอดคล้องกับแนวทางที่ อีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ชนะภัย (2538 อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ที่ได้เสนอว่าหลักการจัดสวัสดิการสังคมโดยใช้ภาคประชาชนเป็นฐาน ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) การจัดสวัสดิการให้ตรงตามความต้องการของประชาชน 2) ควรให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ 3) ต้องจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน 4) ต้องมีความสม่ำเสมอในการกระจายซ้ำในสวัสดิการสังคม และ 5) สวัสดิการที่ประชาชนได้รับนั้นจะต้องไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

สาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ คือ ต้องมีโครงการคุ้มครองทางสังคม เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนและคนด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคง (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ระบบสวัสดิการสังคมนี้ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย เน้นหุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตย มีเป้าประสงค์ในการขยายโอกาสให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีและการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชน รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและไม่กระทบกระเทือนกับผู้เสียภาษี (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) ระบบสวัสดิการพหุลักษณะยังมีความเชื่อในเรื่องการเสริมสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม ชุมชน และภาคประชาสังคม ควบคู่ไปกับการลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เน้นไปที่การกระจายอำนาจและปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของแต่ละบริบทเชิงพื้นที่ที่สำคัญ ซึ่งหลักการเหล่านี้สะท้อนอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

การขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

มีการเริ่มต้นถกเถียงในยุคเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากสังคมทุนนิยมได้แพร่ขยายอย่างรวดเร็วทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในวงกว้าง เกิดปัญหาการกระจายทรัพยากรที่ขาดสมดุลนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในเชิงโครงสร้าง มักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่พลเมืองก้าวหน้าไม่ทันกับระบบเศรษฐกิจ จึงเกิดข้อเสนอการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ในลักษณะสังคมประชาธิปไตย (social

democracy) เช่น ระบบรัฐสวัสดิการ ระบบสวัสดิการพหุลักษณะ ต่อมาเมื่อข้อเสนอใหม่ว่าด้วยการจัดระบบสวัสดิการที่เน้นผลิตภาพนิยมหรือระบบสวัสดิการเชิงรุกที่เน้นผลิตภาพเชิงเศรษฐกิจ (Productive Welfare) เน้นการพัฒนาศักยภาพและการสร้างแรงจูงใจประชาชน (คนจน) ในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Workfare) แทนนโยบายการให้แบบสงเคราะห์ของรัฐ เน้นการนำทรัพยากรมาจัดสรรและกระจายใหม่ ซึ่งในขณะนี้ระบบการจัดสวัสดิการแบบเน้นผลิตภาพนิยมเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก (Hwang, 2011; Kim, 2016 อ้างถึงใน กฤษฎา ศุภกิจไพศาล, 2563)

ในขณะที่รูปแบบการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมของต่างประเทศมีพลวัตอย่างต่อเนื่อง มองย้อนกลับมาที่ประเทศไทย หลังจากวิกฤตต้มยำกุ้ง ในปี 2540 รูปแบบสวัสดิการสังคมมีการขับเคลื่อนไปในลักษณะ การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Nontapattamadol, 2014) เน้นการช่วยเหลือจากรัฐและหุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ “30 บาทรักษาทุกโรค” เป็นจุดเริ่มต้นและพลิกโฉมการจัดสวัสดิการสังคมที่ชัดเจนสามารถทำให้ประชาชนทุกคนการเข้าถึงบริการสุขภาพอย่างทั่วถึงและราคาถูก (Gough, 2007) ผลของนโยบายนี้ทำให้เกิดการตื่นตัวเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า จนกระทั่งรัฐบาลได้มีวาระแห่งชาติโดยกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายใน ปี พ.ศ. 2560 โดยเน้นความสำคัญกับการคุ้มครองทางสังคม 4 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบบริการสังคม (Social services) ที่เน้นให้เกิดการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (Universal coverage) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา บริการสังคม ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและรายได้ และนันทนาการ 2) ระบบประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของคนทำงาน โดยเพิ่มข้อเสนอที่น่าสนใจที่เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคชุมชน 3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) การกระจายอำนาจและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัด

บริการช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และ 4) การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social support partnership promotion) เน้นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบทางสังคมของผู้ประกอบการทางสังคม ภาคประชาสังคม ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยไปสู่สังคมสวัสดิการ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557)

การขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมของไทยในภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีความก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะในช่วงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่สร้างผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้างในทุกมิติ แต่ก็มียุทธศาสตร์หลายนโยบาย โครงการที่สามารถบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนให้ผ่านพ้นวิกฤตดังกล่าวไปได้ โดยได้รวบรวมและวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสะท้อนให้เห็นถึง การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าว

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย

นโยบาย	คุณประโยชน์ที่ได้รับ	ข้อจำกัด
นโยบายประกันสังคม (เริ่มปี พ.ศ. 2533)	ผู้ประกันตน ทั้ง 3 มาตรา คือ มาตรา 33 39 และ 40 (ส่วนมากใช้มาตรา 33 คือ ได้รับความคุ้มครอง 7 กรณี ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างาน)	มาตรการเหล่านี้พอจะช่วยบรรเทาปัญหาได้ระยะสั้น เพราะวิกฤตดังกล่าวครอบคลุมเวลามากกว่า 2 ปี และแรงงานอิสระ 20.4 ล้านคน เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม 10 ล้านคน (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2564)
นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เริ่มปี พ.ศ. 2536 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันแบบค่อยเป็นค่อยไป)	เป็นเงินช่วยเหลือที่ภาครัฐจัดสรรไว้ให้กับผู้สูงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนโดยรัฐจ่ายเงินตรงเข้าบัญชีให้แก่ผู้มีสิทธิ	ผู้สูงอายุจำนวน 10.03 ล้านคน ได้รับเบี้ยยังชีพ 600-1,000 บาท ต่ำกว่าเส้นความยากจนประมาณ 3 เท่า ทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และไม่มีการปรับเพิ่มนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554

นโยบาย	คุณประโยชน์ที่ได้รับ	ข้อจำกัด
นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (เริ่มปี พ.ศ. 2545)	เป็นนโยบายสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ นโยบายสวัสดิการนี้ได้รับการครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage) มีผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจำนวน 66.4 ล้านคน ครอบคลุมร้อยละ 99.39 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)	เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณที่สูงมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยการจัดสรรงบประมาณให้โรงพยาบาลต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับจำนวนหัวของประชากร ทำให้โรงพยาบาลรัฐแบกรับภาระ บุคลากรทางการแพทย์ไม่เพียงพอกับสัดส่วนของผู้รับบริการ
นโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กถ้วนหน้า ช่วงอายุ 0-6 ปี (เริ่มปี พ.ศ. 2558)	เป็นนโยบายลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตที่มุ่งเน้นให้เด็กแรกเกิดได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพและมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย เพื่อเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพในอนาคต รวมทั้งเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิด้านการอยู่รอด และการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมีเงื่อนไข (means testing) ผู้มีสิทธิ์เลี้ยงดูต้องมียาได้ไม่เกิน 100,000 บาท/คน/ปี โดยได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 600 บาทต่อเดือน	นโยบายนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการ โดยพบว่า มีคนจำนวน 2.8 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิเพราะความยุ่งยากในการลงทะเบียนกับเกณฑ์การพิสูจน์ตัวเอง ในขณะเดียวกันก็พบว่าคนที่ได้รับสวัสดิการก็ยังใช้เงินไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบาย ปัจจุบันมีหลายฝ่ายพยายามผลักดันนโยบายให้เป็นแบบถ้วนหน้า แต่ภาครัฐยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณจากสถานการณ์โควิด-19 นโยบายแบบถ้วนหน้าจึงอาจจะใช้ระยะเวลา 2-3 ปี เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

นโยบาย	คุณประโยชน์ที่ได้รับ	ข้อจำกัด
นโยบาย “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” บัตรคนจน (เริ่มปี พ.ศ. 2560)	เป็นมาตรการในการแก้ไขความยากจนเรื้อรัง (Chronic Poverty) โดยการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างเจาะจง (Targeting) ให้แก่กลุ่มผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท/ปี ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน มีที่ดินในการอยู่อาศัยและทำกิน อย่างจำกัด ครอบคลุมจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด 20 ล้านคน	มีช่องโหว่และจุดบกพร่องที่ต้องแก้ไขอย่างมากโดยเฉพาะในเรื่องฐานข้อมูลที่ คนจนที่สุดมักจะไม่มีโอกาสในการเข้าถึงการลงทะเบียน และถูกละเลย ในขณะที่บางคนอาจจะไม่ใช่คนจนแต่มีสิทธิจากช่องว่างข้อมูล (สมชัย จิตสุชน, 2560)

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีการพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ที่นโยบายประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้ จากนั้นได้ปรากฏนโยบายสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ อีกมากมาย จากตัวอย่างนโยบายสวัสดิการสังคมในตารางที่ 1 สะท้อนให้เห็นว่านโยบายสวัสดิการสังคมยังมีข้อจำกัดในตัวเอง แม้แต่นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่จะสร้างคุณูปการในการมีหลักประกันสุขภาพของคนไทยแต่ก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในค่าใช้จ่ายระบบสุขภาพที่มีความแตกต่างกันระหว่างสิทธิประกันสุขภาพ สิทธิข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และสิทธิประกันสังคม เช่นเดียวกันกับนโยบายอื่น ๆ เช่น ระบบประกันสังคม สวัสดิการเด็กเล็ก เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และบัตรคนจน ยังคงต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงระบบการบริการสังคมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ทั่วถึงกับกลุ่มเป้าหมาย เพราะยังมีประชาชนที่เป็นคนจนจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงการบริการและได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ มิเช่นนั้นนโยบายที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำอาจจะกลายเป็นเครื่องมือที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำแก่คนจนเสียเอง

ความยากจน คนจน: การให้นิยามและความหมาย

“ความยากจน” (poverty) และ “คนจน” (the poor) นั้นมีความหมายกว้าง และในหลากหลายมุมมอง ในทางสังคมศาสตร์นักวิชาการเช่น ฌ็องค็อง เฟอร์ประเสริฐ

(2546) ได้เปรียบเปรยอย่างเห็นภาพไว้ว่า “คนจน” ก็เหมือน “อาการของสังคม” และที่สังคมเปรียบเทียบกับได้กับ “ชีวิตคน ๆ หนึ่ง” อาการของสังคมก็คืออาการที่เกิดจากอุบัติเหตุของคนหนึ่ง ๆ ในการจะรักษาคน ๆ นี้จะต้องเร่งห้ามเลือดและให้เลือดเสียก่อน เมื่อมีเลือดเพียงพอแล้วจึงจะทำการรักษาผ่าตัดต่อไป เช่นเดียวกับอาการความยากจนในสังคม สิ่งแรกที่ต้องกระทำคือ การให้สวัสดิการแก่คนจนเพื่อโอกาสในการมีชีวิตรอด จากนั้นจึงรักษาอาการยากจนด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งการให้นิยามและความหมายความยากจนนั้นสามารถพิจารณาได้จากหลายเงื่อนไข เช่น ความยากจนที่พิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic needs)¹ ความยากจนที่พิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (Standard of living)² และความยากจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty line)³ ซึ่งเส้นความยากจนของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 3,214 บาทต่อเดือน ดังนั้นหากพิจารณาเกณฑ์ความยากจนตามเส้นความยากจนนี้แล้วคนไทยผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 3,214 บาท จึงถือว่าเป็นคนจน (สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2562) ทั้งนี้เส้นความยากจนในสังคมหนึ่ง ๆ อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง การวัดความยากจนของบุคคลจากเส้นความยากจนจึงเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้กันแพร่หลายโดยเฉพาะกับภาครัฐ เพื่อแบ่งแยกว่าคนในสังคมมีคนจนมากน้อยเพียงใด ดังนั้นคนจนในความหมายแบบนี้จึงทำให้สังคมไทยมีคนจนอยู่มากถึง 6.8 ล้านคนที่รัฐมีพื้นฐานข้อมูล (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ

¹ เป็นความยากจนในแง่ของการขาดแคลนปัจจัยสี่ คือ ขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย และขาดยารักษาโรค บุคคลใดที่ขาดปัจจัยเหล่านี้นับได้ว่าเป็นคนจน (Rowntree, 1901) นอกจากจะขาดแคลนปัจจัยสี่แล้วยังต้องรวมถึงสิ่งจำเป็นอื่นๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางสังคมด้วย เช่น การขาดข่าวสาร ขาดเทคโนโลยี และการศึกษานับว่าขาดสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบัน (George, 1988)

² เป็นการขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่งๆ (Ashton, 1984) มาตรฐานที่ใช้วัดจึงเป็นพลวัตที่สังคมนั้น ๆ ยึดถือซึ่งเป็นภาวะที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimal standard) ของการครองชีพ (World Bank, 1990)

³ เป็นความยากจนที่อิงกับระดับรายได้ที่เป็นตัวเงินของบุคคลที่ไม่เพียงพอต่อการนำไปบริโภคปัจจัยสี่อย่างเพียงพอ เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน (Gordon & Spicker, 1998)

สังคมแห่งชาติ, 2563) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นที่ทราบกันดีว่ายังมีคนจนแฝง และคนจนเมืองอีกจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงและจัดเก็บข้อมูลเพื่อมา ประมวลให้ครบถ้วนได้

อย่างไรก็ตามการศึกษานี้เห็นด้วยกับ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ที่เสนอว่า ความยากจนควรศึกษาทั้งมิติเศรษฐกิจและมิติสังคมไปพร้อมกัน (ความยากจนสัมบูรณ์และความยากจนเชิงสัมพัทธ์) ด้วยมุมมองที่กว้างและครอบคลุมมากกว่าการพิจารณาความจนที่อิงจากเส้นความยากจนเท่านั้น คนจนที่ถูกกล่าวถึงในการศึกษารุ่นนี้จึงหมายถึง คนทุกกลุ่มทั้งในสังคมที่ไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคม มีอำนาจการต่อรองทางการเมืองและสังคมต่ำ ไม่มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับบริการพื้นฐาน ไม่ได้ประกอบอาชีพที่มั่นคงและมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น อันนำมาซึ่งการจนทรัพย์ จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนจน: สวัสดิการชุมชนและการเสริมพลังอำนาจชุมชน

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นแนวปฏิบัติที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557; สมชัย จิตสุชน, 2558) โดยธนาคารโลกและองค์การแรงงานโลก (ILO) เสนอให้การคุ้มครองทางสังคมซึ่งประกอบด้วยกลุ่มของมาตรการ ที่มุ่งให้ความช่วยเหลือบุคคล คราวเรือน และชุมชนในการจัดการกับความเสี่ยง อันจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงด้านต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความต่อเนื่องของการบริโภค สนับสนุนความเท่าเทียม และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วม (Holzmann & Jørgensen, 2000; World Bank, 2001 อ้างถึงใน นฤมล นิราทร, 2563)

สวัสดิการชุมชน (community welfare) สวัสดิการชุมชนเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเติมเต็มให้การคุ้มครองทางสังคมของไทยเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และเป็นแนวคิดที่เสนอทางออกเชิงปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงพื้นที่ซึ่งมีความ

สลับซับซ้อนมากเกินไปที่รัฐส่วนกลางจะเข้าใจ ดังนั้นสวัสดิการชุมชนจึงมักจะถูกนำเสนอว่าเป็นทางออกที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำสำหรับคนยากจน (กิตติพัฒน์ นนทบุรีมະคຸລຸຍ, 2550; อาแว มะแสะ, 2555) สวัสดิการชุมชน เป็นการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการภายใต้การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมทุกภาคส่วน โดยถือเป็นสวัสดิการทางเลือกที่หนุนเสริมศักยภาพและบทบาทของพลังชุมชน และมีหลักการดังนี้คือ 1) ทำจากสิ่งที่เป็นจริง 2) เริ่มจากเล็กไปใหญ่ 3) เงินเป็นเพียงเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมาย 4) ระบบสวัสดิการที่ดีต้องช่วยเหลือแบบไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในชุมชน และ 5) เป็นองค์รวมที่ทุกอย่างเชื่อมโยงเข้าหากัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552)

ยุทธศาสตร์การเสริมพลังอำนาจชุมชน (Community Empowerment)⁵

เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางจึงเป็นสิ่งที่จะเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการปลดปล่อยความเหลื่อมล้ำในสังคมและส่งเสริมให้เกิดสังคมสวัสดิการที่พึงปรารถนา (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ในขณะที่สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2564) ได้เสนอแนวคิดการเสริมพลังชุมชนของ Glenn Laverack⁶ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนในการปฏิบัติโครงการต่าง ๆ โดยมีฐานคิดว่าชุมชนที่มีการเสริมพลังจะกลายเป็นชุมชนเข้มแข็ง มีความสามารถในการจัดการตนเอง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ดำเนินการได้เองโดยอาศัยความร่วมมือของสมาชิกภายในชุมชนเป็นหลัก ซึ่งการเสริมพลังชุมชนต้องคำนึงถึง 9 องค์ประกอบหลัก (Key Domains) ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม

⁵ เป็นการเปลี่ยนบุคคลจากสภาวะผู้ไร้อำนาจให้กลายเป็นผู้มีอำนาจที่สามารถตัดสินใจและกระทำการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชีวิตของตนเองได้ การเสริมพลังจะสามารถเกิดขึ้นเมื่อผู้ไร้อำนาจได้เปลี่ยนวิธีการประเมินตัวเองใหม่จากคนที่อ่อนแอไร้ความสามารถ ช่วยตัวเองได้จำกัด และพึ่งพิงผู้อื่นให้กลายเป็นคนที่มีความเข้มแข็ง เชื่อมมั่นในความรู้ความสามารถที่ตัวเองมีอยู่ มั่นใจในตัวเอง และเชื่อว่าตนสามารถกระทำการเปลี่ยนแปลงชีวิตของตนเพื่อให้บรรลุในสิ่งที่ตนปรารถนาได้

⁶ เป็นนักคิดทางด้าน “การเสริมพลังชุมชน” (Community Empowerment) ชำนาญในปัจจุบัน และเป็นศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ที่ University of Southern, Denmark

2) ภาวะผู้นำท้องถิ่น 3) โครงสร้างองค์การ 4) การประเมินปัญหา 5) การถามว่า “ทำไม” 6) การระดมทรัพยากร 7) เชื่อมโยงกับเครือข่าย 8) บทบาทของภายนอก และ 9) การจัดการโครงการ (Laverack, 2007) นอกจากนี้ข้อเสนอของ Laverack ยังมีความน่าสนใจในประเด็นทางออกของความขัดแย้งระหว่าง การออกแบบ โครงการด้วยวิธีการ “จากบนลงสู่ล่าง” ที่มักเป็นโครงการที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด กับวิธีการ “จากล่างขึ้นสู่บน” ซึ่งเป็นโครงการที่ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ (ตารางที่ 2) โดยต้องใช้หลักการ “ทางคู่ขนาน” (Parallel Track)⁷ ในการนำเอา หลักการ “ทางคู่ขนาน” มาใช้เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการจัดสวัสดิการชุมชน โดยเฉพาะสังคมที่มีสวัสดิการแบบพหุลักษณะนั้น กระบวนการการออกแบบโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ และการนำโครงการไปปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของทั้งสองฝ่าย มีการเสริมพลังชุมชนอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการประเมินผลการดำเนินงานด้านการเสริมพลังชุมชนนั้นโดยภาครัฐ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐและองค์การภายนอกจะต้องไม่ครอบงำ โดยการใช้ “อำนาจที่เหนือกว่า” (Power-over)⁸ แต่ควรทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้เกิด “อำนาจจากภายใน” (Power from within)⁹ เพื่อนำไปสู่ “อำนาจร่วม” (Power-with)¹⁰ ในการสร้างสรรค์สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมแก่ชุมชน

⁷ วิธีการดำเนินการโครงการ “จากบนลงสู่ล่าง” พร้อม ๆ กับ “จากล่างขึ้นสู่บน” ในขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมของชุมชนบนเส้นทาง “จากล่างขึ้นสู่บน” ก็จะต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องและเข้ากันได้กับการดำเนินงาน “จากบนลงสู่ล่าง” (Laverack, 2007)

⁸ มักเกิดขึ้นท่ามกลางการปฏิสังสรรค์ระหว่างบุคคล เป็นอำนาจที่ทำให้กดทับฝ่ายตรงข้ามให้อยู่ในสถานะไร้อำนาจ

⁹ เป็นอำนาจส่วนบุคคล (Personal Power) หรืออำนาจทางจิตวิทยา (Psychological Power) ที่เกิดขึ้นภายในตัวของบุคคลเกิด มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิด “กระบวนการเสริมพลัง”

¹⁰ การใช้อำนาจร่วมกันระหว่างภาคีต่าง ๆ อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง “โครงการจากบนลงสู่ล่าง” และ “โครงการจากล่างขึ้นสู่บน”

ประเด็น	โครงการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down)	โครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up)
1. ความหมาย	โครงการที่ตัดสินใจ/ดำเนินการจากส่วนกลาง (คนจน ชุมชนเป็นเพียงผู้รับบริการ)	ชุมชนมีส่วนร่วมระบุปัญหาและร่วมดำเนินการ (โดยข้างบนสนับสนุน)
2. การกำหนดกรอบเวลาของโครงการ	กำหนดกรอบเวลาตามงบประมาณ (1-3 ปี) ที่ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณประจำปีขององค์กรที่สนับสนุนเงินทุน	การดำเนินงานเพื่อเสริมพลังชุมชนจะบรรลุผลต้องใช้เวลาานาน (5-7 ปี) แต่การขยายเวลาก็มักถูกองค์การเงินทุนมองว่าโครงการล้มเหลว
ประเด็น	โครงการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down)	โครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up)
3. การระบุปัญหาที่จะนำมาแก้ไข	ระบุปัญหาโดยใช้ระเบียบวิธีปฏิฐานนิยมและให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญ	ระบุปัญหาโดยชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาที่ประสบบ่อย ๆ โดยอาจไม่ตรงกับผู้เชี่ยวชาญก็ได้
4. การควบคุมเกี่ยวกับการจัดการโครงการ	การจัดการโครงการโดยเจ้าหน้าที่จากภายนอกที่เน้นประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ คาดว่าชุมชนจะทำตาม	เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ โดยกระจายความรับผิดชอบให้สมาชิกช่วยดำเนินการด้านต่าง ๆ
5. การประเมินผลโครงการ	ประเมินผลโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการบรรลุเป้าประสงค์ และผลลัพธ์หรือประเมินประสิทธิภาพของโครงการ	ประเมินผลโดยการมีส่วนร่วมเน้นประเมินกระบวนการ และการพัฒนาขีดความสามารถของสมาชิกในการเข้าร่วม
6. จุดแข็ง	ทำให้เกิดประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์สูง	ประชาชนได้พัฒนาความรู้และทักษะตอบสนองความต้องการชีวิตและสร้างเสริมพลังชุมชน

ที่มา: สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2564)

ภาวะความเหลื่อมล้ำ รูปแบบนโยบายและข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการสังคม

นโยบายสวัสดิการสังคมที่ยังไม่ครอบคลุมความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย อาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ประชาชนประสบ ในส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์ประเด็นที่เห็นว่าโจทย์สำคัญที่ควรต้องพิจารณาประการแรก ๆ มีรายละเอียดดังนี้

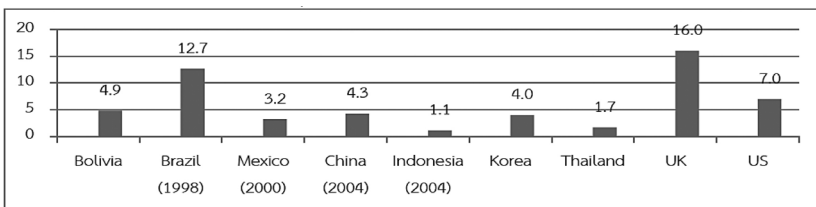
1) รูปแบบโครงสร้างการบริหาร “บนลงสู่ล่าง” ระบอบการเมืองและการบริหาร มีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งคุณค่าของสวัสดิการในแต่ละสังคมจะอยู่ในลักษณะใด (กว้างหรือแคบ) นั้นเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่รัฐยึดถือด้วย แต่ปัญหาสำหรับสังคมไทยการกำหนดและออกแบบนโยบายสังคมยังอยู่ในลักษณะจากบนลงสู่ล่าง (Top-down planning) ชนชั้นนำ (Policy Maker) ยังมองสวัสดิการสังคมในกรอบคิดลักษณะที่แคบ ทำให้นโยบายสวัสดิการของประเทศส่วนใหญ่ยังอยู่ในลักษณะของโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมโดยมีรัฐเป็นเจ้าของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเพียงปัจจัยพื้นฐานขั้นต่ำชั่วคราวสำหรับคนจน เช่น โครงการเราชนะ คนละครึ่ง เราไม่ทิ้งกัน ดังที่ได้เห็นในช่วงที่ผ่านมา ฯลฯ ซึ่งนโยบายเหล่านี้เน้นเพียงการแก้ไขปัญหาสังคมได้ในระยะสั้นและปลายเหตุ แล้วยังสร้างความลักลั่นในการบริการแก่ประชาชน อันสะท้อนถึงการให้เงินว่ายังไม่สามารถแสดงถึงคุณค่าสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้างที่มุ่งความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมได้อย่างชัดเจน

การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมด้วยโครงสร้างบริหารการพัฒนาจากบนลงสู่ล่าง (มักจะกำหนดนโยบายด้วยตัวแบบชนชั้นนำ) โดยจะให้ความสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนจน ไว้ในตอนท้าย ๆ ของนโยบายหลัก (อภิญา เวชยชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2546) มีการรวมศูนย์อำนาจในเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติตามมาตรการ และ

โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม แม้จะสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีแต่ก็จะมีปัญหาในเรื่องการมีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใสของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องจากการกระจายผลที่ไม่ทั่วถึง ทำให้มีคนบางกลุ่มถูกทิ้งไว้ข้างหลัง การดำเนินการจึงอาจไม่ตอบสนองที่แท้จริงได้ ในขณะเดียวกันการคิณนโยบายเป็นไปในลักษณะที่สำเร็จรูป ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาแบบปูพรม จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการและบริบทเชิงพื้นที่ และไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและตรงจุด

2) งบประมาณและมาตรการระบบภาษี เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นก่อนหน้านี้รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะ ทำให้การพิจารณางบประมาณใช้หน่วยการวิเคราะห์เป็นรายบุคคล (Individual Cost) โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนสังคม (Social Cost) ส่งผลทำให้รัฐบาลไทยยังใช้จ่ายในเรื่องการคุ้มครองทางสังคม (ไม่รวมเรื่องสุขภาพ) อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่นมากพอสมควร (ภาพประกอบที่ 1) เมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคลาตินอเมริกาที่ต้นทุนของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง รัฐบาลไทยยังใช้งบประมาณน้อยกว่า 2 ถึง 7 เท่าตัว และเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่น จีนและเกาหลีใต้ งบประมาณของประเทศไทยยังน้อยกว่า ประมาณ 2.5 เท่า ในขณะที่หากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษของประเทศไทยยังตามหลังอยู่ไกลมาก

ภาพประกอบที่ 1 รายจ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาลไทย
กับต่างประเทศ (ร้อยละของ GDP ปี 2005)



ที่มา: International Labor Organization (ILO) (2005 อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน, 2558)

ภาพดังกล่าวอาจสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการของรัฐบาลไทยที่เน้นการเป็นสินค้า (commodification) และเน้นไปที่โครงการการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งทำให้การใช้งบประมาณในเรื่องของสวัสดิการสังคมของรัฐอยู่ในระดับประคับประคองและใช้ไปในลักษณะระยะสั้นเพื่อการสงเคราะห์บรรเทาทุกข์ชั่วคราวเสียมาก ดังจะเห็นได้จาก โครงการต่าง ๆ ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่รัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอเพราะไม่ได้สำรองไว้เพื่อใช้ในการคุ้มครองสังคม ขณะที่แผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมด้านอื่น ๆ ยังมีข้อจำกัด แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จกับการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ตาม แต่ก็ยังต้องปฏิรูประบบคุ้มครองทางสังคมอีกหลายด้านที่ยังต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ เช่น การประกันรายได้ เงินอุดหนุนเด็กเล็ก เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ฯลฯ

สำหรับมาตรการทางด้านระบบภาษี สังคมไทยยังมีช่องว่างอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากที่สมชัย จิตสุชน (2558) เสนอไว้ว่านโยบายที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำได้มากที่สุดคือการใช้จ่ายของรัฐด้านสวัสดิการสังคมและนโยบายภาษี ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลไทยทุกยุคสมัยยังมิได้ใช้นโยบายทั้งสองด้านนี้ในการลดความเหลื่อมล้ำมากเท่าที่ควรโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไป แม้ว่าในปัจจุบันรัฐมีการจัดรูปแบบการเก็บภาษีจากประชาชนในอัตราพอสมควร แต่ยังไม่มีการปฏิรูประบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและภาษีที่ดินที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความชอบธรรมระหว่างคนรวยกับคนจน “ตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” ซึ่งการจะทำให้ดินนี้รัฐต้องมีหลัก “ธรรมาภิบาล” เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ แล้วเกิดความไว้วางใจจากประชาชน หลักการนี้จะผลักดันให้เกิดการกระจายทรัพยากรซ้ำ (Redistribution of resources) อันเป็นกลไกสำคัญของสวัสดิการที่เน้นการคุ้มครองสังคม (กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2563) สำหรับสังคมไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มากเพราะทุกคนยังคงจ่ายภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บจากการบริโภคสินค้าในประเทศในอัตราที่เท่ากัน และความก้าวหน้าในเรื่องของภาษีอัตราก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและภาษีที่ดินยังเป็นสิ่งที่ต้องผลักดันอีกมาก

3) ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียน ฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐยังมีความล้าสมัย ไม่เสถียร ขาดการบูรณาการข้อมูลและยังคงต้องพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง ในการจัดทำฐานข้อมูลคนจนซึ่งการระบุความยากจนดังที่เสนอไปแล้วว่าไม่ควรมีแค่มิติของ “รายได้” เท่านั้น แต่ทว่าการดำเนินการที่ผ่านมา เช่น โครงการเราชนะ ที่ให้ประชาชนลงทะเบียนกับรัฐโดยตรงจะพบว่าคนจนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงบริการนี้ได้ เพราะข้อจำกัดในการลงทะเบียนโดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และคนจนที่เป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีความรู้ทางเทคโนโลยีและเครื่องมืออุปกรณ์ อีกทั้งยังมีผลต่อการเข้าถึงการประกันสังคม และความช่วยเหลือทางสังคมรูปแบบอื่น ๆ ดังเช่นในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่รัฐได้ดำเนินการจัดสวัสดิการและมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ด้วยโครงการเราชนะ เราไม่ทิ้งกัน คนละครึ่งผ่านสมาร์ตโฟนหรืออินเทอร์เน็ต แม้จะเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการ แต่ก็สร้างความเหลื่อมล้ำทางโอกาสให้กับคนจนจำนวนไม่น้อย เพราะการไม่มีสมาร์ตโฟนเพื่อใช้งานแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” ดังสะท้อนจากการศึกษาของบุญเลิศ วิเศษปรีชา และคณะ (2563) ที่พบว่า การเข้าถึงสวัสดิการหรือมาตรการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐยังมีความเหลื่อมล้ำสูง เนื่องจากไม่ครอบคลุมคนที่มีโทรศัพท์แต่ไม่มีความสามารถเข้าถึงสิทธิเพราะขาดความรู้ทักษะทางเทคโนโลยีในการลงทะเบียน เงื่อนไขที่ยุ่งยากของระบบ รวมไปถึงความผิดพลาดของระบบคัดกรองข้อมูลผู้ลงทะเบียน อาทิ ระบบแจ้งว่าหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนไม่ตรงกับฐานข้อมูล เป็นต้น ทำให้คนจนหลายคนไม่สามารถได้รับบริการทางสังคมเหล่านี้ได้ สิ่งจำเป็นเร่งด่วนจึงต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มาตรฐานบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่สามารถระบุคนจนเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน ป้องกันความซ้ำซ้อน และมีความแม่นยำที่จะบ่งบอกได้ว่า “ใครคือคนจนที่แท้จริง” เพื่อประโยชน์ในแง่ของการตัดสินใจและมาตรการช่วยเหลือแบบมุ่งเป้า

4) ขาดการบูรณาการความรู้และการวิจัย

การกำหนดนโยบายสังคมหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านสังคม ซึ่งปัญหาที่มี

ความซับซ้อน ผู้กำหนดนโยบายยังขาดฐานคิดของนโยบายที่มาจากการศึกษาวิจัย เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายสังคม และผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการพัฒนาต่าง ๆ มักอาศัยองค์ความรู้ในศาสตร์ที่ตนเชี่ยวชาญ คิดจากประสบการณ์ของตน หรือคิดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวก (ระบบอุปถัมภ์) เป็นสำคัญ ไม่ใช่เพื่อประชาชนโดยรวม จึงไม่ได้ใช้องค์ความรู้จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้นโยบายและทิศทางการแก้ปัญหาขาดการประเมินความต้องการของผู้รับบริการที่แตกต่างกัน รวมไปถึงการมองปัญหาหรือความเสี่ยงทางสังคมที่เน้นในมิติใดมิติหนึ่งเป็นส่วนมาก นโยบายสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมจึงปรากฏออกมาในลักษณะแยกส่วน ข้ำซ้อนและยังขาดการบูรณาการ ออกแบบเป็นชิ้นส่วนไม่รอบด้าน สวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นจึงอาจไม่ตอบเป้าประสงค์ที่แท้จริงได้ ดังที่ อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมเดช (2546) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นโยบายสังคมบางโครงการจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการจากส่วนกลางและไม่ได้เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้ อีกทั้งการวางแผนและสั่งการเป็นลักษณะจากบนลงล่าง ทำให้การบริหารเป็นไปภายใต้โครงการที่สลับซับซ้อน การดำเนินการล่าช้ามากและไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ทันการ

5) ข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินนโยบาย

นโยบายการพัฒนาสังคมของประเทศไทยที่ผ่านมา แม้จะให้ความสำคัญกับ “คนจน” ที่เริ่มปรากฏชัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 ที่เน้นพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง แต่จนถึงปัจจุบันนี้ในแผนฯ ฉบับที่ 12 ยังสะท้อนว่าสาระสำคัญที่ต้องดำเนินการด้านสวัสดิการยังไม่ถูกให้ความสำคัญ และไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ ตลอดจนดำเนินการอย่างจริงจัง ดังที่ ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2557) ได้กล่าวไว้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนค่อนข้างมีความยุ่งยาก มีมาตราและอนุบัญญัติปลีกย่อยมากมาย กฎหมายเน้นเพียงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษ

หากไม่ปฏิบัติตาม ทำให้สัดส่วนประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการน้อยและไม่มีอำนาจการบริหารจัดการที่แท้จริง และการบริหารจัดการขาดความคล่องตัว ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังจากคนในท้องถิ่นและตัวแทนเอกชน ไม่สอดคล้องกับปัญหาเชิงพื้นที่ ละเลยการเสริมพลังชุมชนและจำกัดอำนาจของท้องถิ่น ทำให้องค์กรภาครัฐต้องดำเนินการช่วยเหลือประชาชนตามคำสั่ง ยึดกับกฎระเบียบของราชการส่วนกลางเสียมาก หลายนโยบายขาดความต่อเนื่องและความชัดเจนในการปฏิบัติ ดังเช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง เป็นต้น (มรุสิทธิ์ โยคี และประพนธ์ สหพัฒน์, 2564)

ข้อเสนอเพื่อการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง: สวัสดิการสังคมกระแสหลักและทางเลือก

นโยบายสวัสดิการสังคมของไทยควรมีลักษณะผสมแบบลักษณะพหุลักษณะ (Pluralism welfare mix) กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการดำเนินงาน “จากบนลงล่าง” เพราะต้องรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการ การบริหารโครงการ และการกำกับติดตามเพื่อให้โครงการดำเนินไปสู่เป้าประสงค์ ในขณะที่เดียวกันมีการผนวกให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในลักษณะ “ล่างขึ้นสู่บน” เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีความหลากหลายในปัญหาและความต้องการได้มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอรูปแบบสวัสดิการที่พึงประสงค์ จะเกิดประโยชน์ในการเสริมพลังชุมชนและจะทำให้ชุมชน ท้องถิ่นเข้มแข็ง การศึกษานี้จึงไม่อาจจะพิจารณานโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสใดกระแสหนึ่งเท่านั้น เมื่อแนวทางการแนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมของประเทศอยู่ภายใต้ความเป็นพหุลักษณะ ผู้เขียนได้สังเคราะห์ข้อมูลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ผ่านมา มีข้อเสนอจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อเป็นกลไกให้เกิดสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งสำหรับคนจนทั้งสองด้านควบคู่กัน ดังนี้

1. นโยบายสวัสดิการสังคมสังคมกระแสหลัก

สังคมไทยยังคงต้องยกระดับการจัดสวัสดิการภาคบังคับของรัฐที่จัดให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและการกระจายอย่างทั่วถึง เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคมในลักษณะกว้าง ซึ่งครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงบริการสังคม อันจะนำไปสู่สังคมสวัสดิการที่พึงปรารถนา ด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การออกแบบนโยบายสังคมแบบบูรณาการศาสตร์

นโยบายสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ที่ถูกกำหนดขึ้นมามักจะเป็นลักษณะการวิ่งตามปัญหาชั่วคราว ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลจากนโยบายไม่มีความยั่งยืนและไม่สามารถตอบโจทย์สังคมในระยะยาว ดังที่ได้เสนอมาก่อนหน้านี้ว่าการกำหนดนโยบายสังคมจากผู้มีอำนาจมักจะเป็นการกำหนดขึ้นจากกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มีมองปัญหาจากบนลงล่าง ไม่ได้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและกลุ่มคนที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างจากคนที่กำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ผู้กำหนดนโยบายจึงไม่อาจจะเข้าใจในวิถีชีวิตและความต้องการที่แท้จริงได้เป็นผลให้มีข้อจำกัดในการคิดและกำหนดนโยบายที่ครอบคลุม ลุ่มลึกและรอบด้าน ด้วยเหตุนี้เพื่อตอบโจทย์ของการแก้ปัญหาที่แท้จริงของสังคม นโยบายสวัสดิการสังคมจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีจากหลายภาคส่วน และตั้งอยู่บนหลักวิชาการมากกว่าการเมือง อีกทั้งยังควรปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเสียใหม่ การกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันในการมีคุณภาพชีวิตของคนจนหรือกลุ่มเปราะบางเฉพาะนั้นจึงต้องอาศัยความเอาใจใส่ของรัฐและการบูรณาการความรู้เพื่อแก้ปัญหา แต่การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ของผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารจากภาครัฐอาจจะมีเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการเข้าใจคนแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบาย ภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำความเข้าใจในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง การรับความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการที่มีความหลากหลาย และสามารถมีช่องทางในการให้

ผู้รับบริการสามารถเสนอแนวทางที่ผู้รับบริการต้องการผ่านกระบวนการต่าง ๆ ก่อนที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นนโยบายสังคม

1.2 กระจายอำนาจการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน เป็นการนำหลักการในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาปฏิบัติควบคู่ไปกับการยกระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐและท้องถิ่นอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพสามารถปกครองตนเองได้ มีอิสระทั้งทางการบริหารและการพัฒนาการเมือง รวมถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในเชิงพื้นที่ และยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมุ่งหวังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของท้องถิ่นและสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว (อภิญญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2546; ฐาตุร จิตตานุรักษ์, 2559) นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังจะเอื้อให้เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในเชิงพื้นที่ พร้อมกับมีการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารการเงินการคลังที่สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลส่วนกลาง กระบวนการเช่นนี้จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และสามารถจัดสรรทรัพยากรของตนเอง และพึ่งพาตนเองโดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นการกระจายอำนาจย่อมทำให้โครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ มีลักษณะจากล่างขึ้นสู่บนมากขึ้น

1.3 ปฏิรูปกฎหมาย และงบประมาณ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น (มาตี ลิมสกุล, 2558) โดยที่ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับระบบภาษี ซึ่งควรเริ่มการพิจารณากฎหมายที่เพิ่มด้านรายได้และการกระจายการถือครองทรัพย์สินของผู้ที่มีรายได้สูง ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น เพื่อเพิ่มงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคม (ดวงมณี เลหากุล, 2561 อ้างถึงใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง, 2563) อีกทั้งยังควรจัดให้ตราพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมการจัดกองทุนบำนาญภาคประชาชนที่ขยายผลไปสู่

กองทุนสวัสดิการชุมชน (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) สำหรับการพิจารณางบประมาณนโยบายสวัสดิการสังคมนั้น ควรคำนวณถึงต้นทุนทางสังคม สำหรับกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม อาจคำนวณงบประมาณโดยใช้ครัวเรือน (Household unit) เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ เพราะสำหรับคนบางกลุ่มการคำนวณงบประมาณแบบรายหัวอาจจะไม่ตอบโจทย์ เนื่องจากเพราะต้องมีค่าใช้จ่ายแฝงที่เกิดจากสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน แบบมุ่งเป้า เช่น กลุ่มคนจนที่เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว คนจนคนสูงอายุที่พิการ คนจนสูงอายุที่ต้องเลี้ยงหลาน คนพิการที่อยู่ร่วมกันในครัวเรือน เป็นต้น ซึ่งการพิจารณางบประมาณด้วยหน่วยครัวเรือนจะช่วยให้คนกลุ่มนี้สามารถพอดำรงชีวิตอยู่ได้ในขณะที่การกระจายอำนาจการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะทำให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดบุคคลเป้าหมายและพื้นที่ จึงจะสามารถเข้าใจสภาพปัญหาและบริบทได้ดี

1.4 พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มการใช้เทคโนโลยีในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พยายามนำระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) มาบูรณาการกับข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (TPMAP) (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564) ซึ่งจะช่วยสร้างความแม่นยำในการระบุคนจนที่แท้จริงได้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการเพิ่มช่องทางการใช้เทคโนโลยี และข้อมูลสารสนเทศเพื่อลดช่องว่างทางดิจิทัลในประเทศไทย และขยายโอกาสให้กลุ่มคนจน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนจนอย่างต่อเนื่อง แต่หากประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะคนจนยังไม่มีความสามารถทางเทคโนโลยี ความสามารถในการเข้าถึงฐานข้อมูลและการลงทะเบียนที่ไม่เท่าเทียมกันก็อาจจะเป็นช่องทาง

ที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ดังนั้น การเพิ่มทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อลดช่องว่างทางดิจิทัลของคนจนให้มากที่สุด

2. นโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือก

การสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตของคนในชุมชนอย่าง ครอบคลุมวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายที่เหมาะสมกับคนจน จะต้องเริ่มจากการ เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดสวัสดิการสังคม โดยเน้นให้คนจนเข้ามา มีส่วนร่วม และรัฐเป็นเพียงผู้ส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น (อภิญา เวชชัย และ กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2546; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553; ระพีพรรณ คำหอม, 2560; อาไพรัตน์ อักษรพรหม และฤกษ์ไชติ บัวหล้า, 2560) การพัฒนารูปแบบสวัสดิการชุมชนได้เริ่มต้นอย่างเป็นระบบ ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมักจะเริ่มจากกองทุนสวัสดิการชุมชน (กลุ่มสัจจะออมทรัพย์) ที่มุ่งให้เป็น ฐานรากของการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน บนพื้นฐาน “ให้อย่าง มีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” เป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายสวัสดิการชุมชน เพื่อ ค้นหาแนวทางการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ คนในชุมชนสำรวจ วิเคราะห์ปัญหา สร้างการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคม เพื่อกำหนดรูปแบบสวัสดิการอันพึงประสงค์ของชุมชน อย่างไรก็ตามการจะทำให้ นโยบายสวัสดิการสังคมในทางเลือกเช่นนี้มีความยั่งยืนได้นั้น จำเป็นจะต้อง พิจารณาหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเข้มแข็ง ที่ผ่านมามีความพยายาม ผลักดันให้สวัสดิการชุมชนเป็นวาระแห่งชาติ เพราะสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ คนจนเข้าถึงได้ง่ายและยั่งยืนกว่าสวัสดิการสังคมที่มาจากของรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดสวัสดิการชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มเป้าหมาย (คนจน) ในพื้นที่ ๆ หนึ่ง ด้วยความสมัครใจ เช่น การรวมตัวกันในระดับตำบล ระดับชุมชน และระดับหมู่บ้าน ฯลฯ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการดูแลซึ่งกัน และกันตั้งแต่เกิดจนตาย หรืออาจจะเรียกว่า “ตลอดวงจรชีวิต” บนพื้นฐานของ ความเอื้ออาทรต่อกันของสมาชิกในชุมชน (ระพีพรรณ คำหอม, 2551) โครงการ

ที่ชุมชนเป็นเจ้าของนั้นมักจะสร้างสวัสดิการชุมชนที่มีพลังเข้มแข็ง เพราะมีลักษณะโครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up) จะช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการรวมกลุ่มและเชื่อมเป็นเครือข่ายที่เหนียวแน่น พร้อมช่วยหนุนเสริมซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกและภาคี

2.2 เสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน เป็นแนวทางสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องนำมาใช้ในโครงการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และสุพรรณิไชยอำพร, 2560) โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งแก่คนจนอย่างยั่งยืนได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการให้ความรู้ พัฒนาทักษะขีดความสามารถชุมชน เปิดโอกาสและพื้นที่เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือ “ท่าทีต่อชีวิต” อันช่วยให้เกิดอำนาจจากภายในและนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีร่วมกันในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ผลักดันให้ท้องถิ่นเห็นคุณค่าและศักยภาพของชุมชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนรูปแบบต่าง ๆ โดยชุมชนเป็นผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ร่วมกันสร้างระบบหลักประกันที่ตอบสนองและสอดคล้องกับบริบท วิถีชีวิตและวัฒนธรรม การศึกษาแนวคิดการเสริมพลังชุมชนของ Glenn Laverack (2007) นั้นไม่ได้ให้ความสำคัญไปที่ชุมชนมากเกินไป หากแต่เน้นการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนักพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรท้องถิ่นกับสมาชิกชุมชน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยทั่วไปแล้วนักพัฒนามักจะมีอำนาจเหนือกว่าคนในชุมชนอย่างเด่นชัดเนื่องจากครอบครองทรัพยากรเชิงอำนาจที่สูงกว่า หากใช้อำนาจในด้านลบก็ไม่อาจจะเป็นการเสริมพลังชุมชนที่ดีได้ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) ดังนั้นการเสริมพลังชุมชนที่จะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อนักพัฒนาใช้อำนาจที่เหนือกว่าด้านบวก (Positive Manner of power-over) ควบคู่ไปกับการสร้างอำนาจจากภายใน (Power from-within) ให้แก่ชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ “อำนาจร่วม” (Power with) ในที่สุด

บทสรุป

“นโยบายสวัสดิการสังคม” คือเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ทุกคนและเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการพัฒนาสังคม รูปแบบนโยบายสวัสดิการของประเทศไทยมีการพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปบนข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้คนจนจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและทั่วถึง อาจจะเป็นเพราะการตกอยู่ในสภาวะไร้อำนาจ จนทรัพย์สิน จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี การนำนโยบายสังคมรูปแบบพหุลักษณะซึ่งมีมุมมองในการขยายโอกาสในการมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี การสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและไม่กระทบกระเทือนกับผู้เสียภาษี มากำหนดและไปปฏิบัตินั้นเป็นแนวทางที่จะช่วยให้คนจนได้รับหลักประกันในชีวิตที่เป็นธรรมมากขึ้น

องค์ความรู้ใหม่จากการวิเคราะห์เรียงเรียง

การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย ควรให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมกระแสหลักและทางเลือก สำหรับนโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลัก รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการ การบริหารโครงการ และการกำกับติดตาม เพื่อให้โครงการดำเนินไปสู่เป้าหมาย เพื่อให้ให้นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักมีประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำของคนจนจึงต้องมีการกำหนดนโยบายที่อย่างบูรณาการศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้รับสวัสดิการกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ปฏิรูปกฎหมายและงบประมาณที่เป็นข้อจำกัด และพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มการใช้เทคโนโลยีที่สามารถให้บริการคนจนแบบมุ่งเป้า ในขณะที่นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสทางเลือกนั้นจะต้องดำเนินควบคู่กันไปโดยเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพราะเป็นหลักประกันให้แก่คนจนสามารถ

ช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ตลอดช่วงชีวิต โดยต้องอาศัยหลักการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้โครงการของชุมชนหรือสวัสดิการชุมชนมีความยั่งยืน

แนวทางการนำไปใช้

บทความนี้ได้เสนอแนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมทั้งกระแสหลักและกระแสทางเลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม สามารถนำข้อเสนอไปประกอบการพิจารณาเพื่อให้นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนการจัดสวัสดิการชุมชนหรือโครงการของชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถนำหลักการ “ทางคู่ขนาน” มาใช้เพื่อเสริมพลังชุมชนควบคู่ไปกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสนอแนะต่อยอดองค์ความรู้จากบทความ

สวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แต่ปัจจุบันกระแสการจัดสวัสดิการสังคมแบบเชิงรุกที่เน้นผลิตภาพเชิงเศรษฐกิจ (Productive Welfare) ได้เริ่มเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก จึงควรมีการศึกษารูปแบบ ข้อจำกัด และความเหมาะสมในบริบทของสังคมไทยโดยต่อยอดข้อมูลองค์ความรู้จากการศึกษานี้

เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

ภาษาไทย

- กฤษฎา ศุภกิจไพศาล. (2563). การพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ. ในการประชุมวิชาการระดับชาติ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน”. 83-99. https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_research/research_Split/6.pdf
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมศุลย์. (2544). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 3). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2550). *สวัสดิการสังคมเพื่อคนด้อยโอกาส: นโยบายว่าด้วยการ
กินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2563). *สวัสดิการที่เน้นผลผลิตภาพและสวัสดิการที่เน้นการคุ้มครอง
กับการลดความเหลื่อมล้ำ*. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการ
สังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์. [https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/
Proceeding66year.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceeding66year.pdf)
- ฐากร จิตานุกรักษ์. (2559). *การกำกับดูแลและความเป็นอิสระองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.
ศูนย์บัณฑิตศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*.
<https://bit.ly/339LT2o>
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ชัดติยา กรรณสูตร, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช, จตุรงค์
บุญรัตนสุนทร, อภิญา เวชชัย. (2544). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัด
สวัสดิการโดยภาคชุมชน รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาระบบ
สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นฤมล นิราทร. (2563). *องค์กรของผู้ค้าแผงลอย: เส้นทางสู่การคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยน
รูป*. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความ
เหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://
socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceeding66year.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceeding66year.pdf)
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา และคณะ. (2563). *ผลกระทบโควิด-19 ต่อชีวิตของกลุ่มคนไร้บ้านและ
คนจนเมือง*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).
<https://www.tsri.or.th/dl/312/TSRI-Factsheet>
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2512). *สุนทรพจน์ของนายปวย อึ้งภากรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี 2512 ของสมาคมธนาคารไทย (ต้นฉบับ)*. หอสมุดแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/
item/dc:127366](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:127366)
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2550. (2550, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 100 ก.
หน้า 12-20.

ภูษงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2561). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 26(1), 146-164.

มธุลี โยคี และ ประพนธ์ สหพัฒนา. (2564). ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”. *วารสารชุมชนวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 15(4), 13-27.

มาตี ลิ้มสกุล. (2558). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 23(1), 28-54.

ระพีพรรณ คำหอม, เล็ก สมบัติ, วนิดา ตูรงค์ฤทธิชัย, อำไพรัตน์ อักษรพรหม, ภูษงค์ เสนานุช, สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์, ระริน สุรวุฒนันท์, กมลทิพย์ ชลัษฐรณเนียม, นพนัฐ จำปาเทศ, รัฐศิรินทร์ วงกานนท์, ฤชณา รุ่งโรจน์วนิชย์, และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2560). รายงานการวิจัยเพื่อท้องถิ่น โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2563). การพัฒนานวัตกรรมเพื่อผู้สูงอายุกับทางเลือกการลดความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุไทย. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_research/research_Split/4.pdf

ระพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันทนี วาสิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และกิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันทนี วาสิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และกิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอปป์า ฟรินตัง กรู๊ป จำกัด.

สมชัย จิตสุชน. (2558). รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2017/06/Synthesis-Report-Year-2-Inclusive-Growth.pdf>

- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และสุพรรณิ ไชยอำพร. (2560). สวัสดิการชุมชนกับการสร้างสังคม
เข้มแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารร่วมพหุภาษ่มหาวิทยาลัยเกริก*. 35(1). 139-161.
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruek/article/view/93533/73246>.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564). แนวคิดของเกเลนแลฟเวอแลคว่าด้วย "การเสริมพลังชุมชน".
วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 29(1), 1-30. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/view/252435>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2564). *โควิด-19 วิกฤติซ้อนวิกฤติสังคมไทย
เร่งเกิดสวัสดิการสังคมรองรับ. "20 ปี ภาควิชาสังคม: นวัตกรรมความสุขที่ยั่งยืน"*.
<https://www.bangkokbiznews.com/social/971627>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์
ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2563. กองพัฒนาข้อมูลและ
ตัวชี้วัดสังคม*.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). (ร่าง) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พลิกโฉมประเทศไทยสู่ เศรษฐกิจสร้างคุณค่า สังคม
เดินหน้าอย่างยั่งยืน*. [https://www.nesdc.go.th/download/document/
Yearend/2021/plan13.pdf](https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf)
- สำนักสารสนเทศและประเมินผลลัพธ์สุขภาพ กลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และการประเมินผล
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). *ผลการดำเนินงานการสร้างระบบ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2563 – 31 มีนาคม 2564) ปีงบประมาณ
2564. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ*. [https://www.nhso.go.th/storage/
downloads/operatin-gresult/48](https://www.nhso.go.th/storage/downloads/operatin-gresult/48)
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2562). *ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ
และสังคมของครัวเรือน. สำนักงานสถิติแห่งชาติ*. [https://social.nesdc.go.th/
SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yearly
pe=M&subcatid=59](https://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yearlype=M&subcatid=59)
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2564). 3 ทศวรรษ สวทช. กับการ
ขับเคลื่อนประเทศด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี: ดิจิทัล. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี :
บริษัท แพลน พรินท์ติ้ง จำกัด.
- อภิญา เวชยชัย และ กิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. (2546). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหา*

ทางสังคม ภายใต้ ชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อาแว มะแสะ. (2555). การจัดสวัสดิการชุมชนผ่านกลุ่มออมทรัพย์: ทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในชนบทไทย. *วารสารพัฒนาสังคม*, 14(2).

อำไพรัตน์ อักษรพรหม และกฤษณา รุ่งโรจน์วนิชย์. (2560). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น.

ภาษาอังกฤษ

Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Polity Press.

Gough, I. (2007). *Wellbeing and welfare regimes in four countries*. In: *WeD International Conference 2007 - Wellbeing in International Development*, 2007-06-28 - 2007-06-30, Bath, United Kingdom.

Laverack, G. (2007a). *Health Promotion Practice: Building Empowered Communities*. Open University Press.

Morris, R. (1985). *Social policy of the American welfare state: An Introduction to Policy Analysis*. Addison-Wesley Longman Limited.

Neuhaus, R. (1979). *Social Security, how it Works in the Federal Republic of Germany*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Nontapattamadol, K. (2014). Social work in Thailand: A struggle through various constructions of meanings. In C. Aspalter (Ed.), *Social Work in East Asia* (pp. 93-104). Ashgate Publishing.