

สวัสดิการการทำงาน: คำตอบสำหรับประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน Workfare: The Answer for Thailand in the Transition Era

นวลปราง อรุณจิต¹
Nualprang Aroonjit²

Abstract

This academic article offers “workfare” is a useful concept to be applied as an important guideline for social welfare in dealing with poverty in Thailand during the transitional period of overcoming the middle-income trap and the upcoming election. This article reviews the workfare concept and is used as a conceptual framework for analyzing the social welfare system under the National Council for Peace and Order (NCPO) led by Prime Minister Prayuth Chan-ocha. The problems are; 1. The poverty eradication policy has resulted in extensive debates as unsuitable, having targeting problems and exclusion errors 2. Providing social assistance by granting financial aids alone cannot help poverty. 3. In addition to income inequality, social welfare disparities also have been found. As the problems mentioned above, inequality and poverty still could not be solved.

This article argues that problems mentioned above, inequality and poverty still could not be solved, thus, workfare is the answer to the Thai social welfare system development. The author, therefore, proposes welfare development by applying appropriate workfare concepts. 1. The government must create social assistance measures such as labor market interventions, specific welfare programs, promoting a system or work project in exchange for welfare benefits. 2. Establish true cooperation of the government, local organizations, private and public sectors in social welfare based on the concept of social roles and responsibilities. 3. Promoting workfare and professional development programs.

Keywords: Workfare, Transition, Social Policy

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เสนอว่า “Workfare” เป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นแนวทางสำคัญของสวัสดิการสังคมในการจัดการกับความยากจนในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านของการก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) และระยะเปลี่ยนผ่านในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเดินหน้าสู่การเลือกตั้ง บทความชิ้นนี้ ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการการทำงานและใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการสังคม ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ปัญหาที่พบคือ 1) นโยบายการแก้ปัญหาความยากจน ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงความไม่เหมาะสม ปัญหาการคัดเลือก และเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย 2) การช่วยเหลือทางสังคม โดยการให้เงินสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ 3) นอกจากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม

¹ นักศึกษาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² Ph.D. student on Social Policy, Faculty of Social Administration, Thammasat University, Thailand

E-mail: iq5555@hotmail.com

บทความชิ้นนี้ได้แย้งว่าการแก้ปัญหาข้างต้นยังไม่สามารถแก้ความเหลื่อมล้ำและความยากจนได้ ดังนั้น Workfare เป็นคำตอบของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย ผู้เขียนจึงเสนอการพัฒนาสวัสดิการโดยปรับใช้แนวคิด workfare ให้เหมาะสมได้แก่ 1) รัฐต้องสร้างมาตรการเพื่อการช่วยเหลือสังคม เช่น การแทรกแซงตลาดแรงงาน จัดสวัสดิการอย่างจำเพาะเจาะจง ผลักดันให้เกิดระบบหรือโครงการการทำงานแลกสวัสดิการ 2) สร้างบทบาทความร่วมมือที่แท้จริงของภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน ประชาชน ในการจัดสวัสดิการสังคม บนฐานคิดเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบทางสังคม 3) ผลักดันการจัดสวัสดิการการทำงาน สวัสดิการอาชีพ และส่งเสริมศักยภาพการทำงาน

คำสำคัญ: สวัสดิการการทำงาน, การเปลี่ยนผ่าน, นโยบายสังคม

บทนำ

การศึกษาเรื่อง “สวัสดิการการทำงาน: คำตอบสำหรับประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน” ผู้เขียนต้องการนำเสนอการโต้เถียงทางวิชาการ ต่อการปัญหาของการจัดสวัสดิการสังคม ภายใต้การดำเนินการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และเสนอว่าแนวคิด Workfare จะเป็นคำตอบสำหรับประเทศไทยในระยะการเปลี่ยนผ่าน นำมาสู่แนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการการทำงานในประเทศไทย

“ระยะการเปลี่ยนผ่าน” (the Transition Era) ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงการก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศรายได้สูง และระยะการเปลี่ยนผ่านในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังเดินทางสู่การเลือกตั้ง ทั้งนี้ประเด็นที่กำลังได้รับความสนใจในวงกว้าง คือการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมไทย ที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนภายใต้การดำเนินการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยนายกรัฐมนตรียุทธ จันทร์โอชา ได้แก่ “นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ” อันเป็นที่รู้จักกันในเรื่องของ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ-บัตรคนจน” และ “นโยบายประชารัฐ” ซึ่งปัจจุบันเป็นนโยบายที่ประกอบด้วยกิจกรรมโครงการมากมาย และประชารัฐยังกระจายไปยังส่วนต่างๆ ทั่วประเทศ ทั้งในรูปของ “ร้านค้าประชารัฐ” “ตลาดประชารัฐ” และการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ภายใต้ชื่อนี้

อย่างไรก็ตาม ด้วยการนำเนินนโยบายข้างต้น ส่งผลให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงโต้แย้งถึงความไม่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคม ตัวอย่างเช่น นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ ที่มีการจัดทำบัญชีรายชื่อคนจนโดยการลงทะเบียนและให้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อจัดสวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือสวัสดิการช่วยเหลือคนจน ในลักษณะการให้เงินสงเคราะห์ และนโยบายประชารัฐ ที่นโยบายเน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ทว่ากลับมีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นนโยบายสะท้อนนัยทางการเมืองอันส่งผลต่อคะแนนเสียงและการเปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2562

เนื่องจากประเทศไทยกำลังกำลังเผชิญช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านนี้ โดยยังมีประเด็นข้อถกเถียงในนโยบายและการจัดสวัสดิการสังคม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนนโยบายสำคัญอย่างนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ภายใต้การดำเนินการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อย่างนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ และนโยบายประชารัฐ เพื่อพิจารณาปัญหาและช่องว่างของนโยบายและการนำไปปฏิบัติ และเพื่อชี้ให้เห็นว่าหากนำแนวคิด Workfare มาปรับใช้เป็นกรอบการพัฒนาการจัดสวัสดิการแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาและช่องว่างดังกล่าวและเป็นคำตอบในการจัดสวัสดิการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างไรการศึกษาครั้งนี้ จึงต้องชี้ให้เห็นรากฐานแนวคิดของ Workfare เพื่อจะเว้นขยายหรือเป็นเครื่องมือมองเพื่อปรับปรุงสวัสดิการตามกรอบแนวคิดและวิธีการที่แท้จริงของ Workfare

ในประเทศไทยพบข้อเสนอการปรับใช้ Workfare ในระบบสวัสดิการสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน (ร่างแผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทยฉบับที่ 2, 2555; ระพีพรธณ คำหอม, 2557) การพัฒนาแรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (อมรเทพ จาวะลา, 2555) รวมถึงการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทยเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งในฐานคิดและปฏิบัติการของสวัสดิการสังคม (นวลปราง อรุณจิต, 2561) โดยความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้ในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามความคาดหมายคือการขับเคลื่อนแนวคิดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน

บทความวิชาการชิ้นนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นว่า Workfare เป็นคำตอบในการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทยในระยะการเปลี่ยนผ่าน การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงใช้กรอบแนวคิดของ Workfare และแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม ในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการ และใช้วิธีการวิเคราะห์วิพากษ์ในนโยบายสังคมเพื่อให้เห็นประเด็นปัญหาโดยการคลี่ประเด็นพิจารณาทีละชั้น (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2550) โดยมีขอบเขตการศึกษา ด้านเนื้อหา ได้แก่ การพิจารณานโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ และประชารัฐ ทั้งในตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบ เพื่อสะท้อนปัญหาและช่องว่างของนโยบาย และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการโดยใช้แนวคิด Workfare เป็นทางเลือกในการปรับปรุงพัฒนา

เนื้อหาในบทความวิชาการชิ้นนี้จึงประกอบไปด้วย การทบทวนวรรณกรรมว่าด้วย “พัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับสวัสดิการการทำงานในประเทศไทย” เพื่อสะท้อนพัฒนาการแนวคิดในอดีตจวบจนปัจจุบัน และนำมาสู่การเสนอกรอบวิเคราะห์ว่าด้วย “ความหมาย แนวคิด ปฏิบัติการของ Workfare” อันเป็นเครื่องมือในการพิจารณาสวัสดิการในประเทศไทยในการศึกษาและอภิปรายผล จึงประกอบด้วย “การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมไทย” ว่าสวัสดิการสังคมไทยว่ามีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และ “พิจารณาแก้ปัญหาและช่องว่างของนโยบาย และนำเสนอการปรับใช้แนวคิดและวิธีการของ Workfare ว่านโยบายการแก้ปัญหาความยากจนมีปัญหาและช่องว่างอย่างไร โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการโดยใช้แนว workfare

ในท้ายที่สุด จากการศึกษาเพื่อนำมาสู่การเกิดองค์ความรู้ใหม่จากการปรับใช้แนวคิด Workfare อย่างเหมาะสมกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย เพื่อเป็นทางเลือกสวัสดิการรูปแบบต่างๆ หรือมีมุมมองต่อการช่วยเหลือทางสังคมแบบใหม่ สามารถใช้กับการแก้ปัญหาความยากจนอย่างได้ผล ทั้งนี้ Workfare เป็นคำตอบหนึ่งสำหรับประเทศไทยในระยะการเปลี่ยนผ่าน และรวมทั้งการพัฒนาระบบสวัสดิการในอนาคตต่อไป

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและนโยบายในปัจจุบัน ควรมีการทำความเข้าใจในเชิงประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันของแนวคิด ปราบกฏการณ์การเปลี่ยนแปลง และการปรากฏขึ้นของ Workfare ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของประเทศไทยในอดีตจวบจนปัจจุบัน

พัฒนาการแนวคิด

เกี่ยวกับสวัสดิการการทำงานในประเทศไทย

การดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศและการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย มีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงในเชิงประวัติศาสตร์เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์การสถานการณ์ความเป็นไปของโลก โดยประเทศไทยได้รับอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่หนึ่ง ในปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยรับนโยบายการพัฒนาประเทศจากองค์การสหประชาชาติ รวมทั้งกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนที่ยึดถือตามแนวทางของธนาคารโลก (World Bank) โดยธนาคารโลกเป็นผู้ประกาศจุดยืนการต่อสู้กับความยากจนโดยการให้เงินกู้สนับสนุนการพัฒนาแก่ประเทศโลกที่สามเพื่อพัฒนาประเทศ เช่นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2544; อรุณี งามวิทย์, 2546)

แนวทางหลักในการแก้ปัญหาความยากจนของธนาคารโลก มาจากแนวคิดเรื่องการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้เสนอไว้ กระทั่งมีการมาปรับเปลี่ยนแนวคิดเพื่อมุ่งให้ประเทศโลกที่สามหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนาโดยเน้นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2559) ซึ่งต่อมาธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศนี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการหนุนนำให้ Washington Consensus หรือฉันทามติวอชิงตันอุบัติขึ้น สืบเนื่องมาจากการได้รับชัยชนะของพรรคอนุรักษนิยมในสหราชอาณาจักรปี 1979 และต่อด้วยชัยชนะพรรครีพับลิกันได้รับประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 1980 ถือเป็น

อวสานของแนวคิดเศรษฐกิจอย่าง Keynesian Consensus และเป็นจุดเปลี่ยนอันนำมาสู่ Washington Consensus (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548) (ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2542)

จากเหตุการณ์นี้ มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อแนวทางนโยบายเศรษฐกิจโลกโดยได้รับอิทธิพลจากเมนูนโยบายเศรษฐกิจโลก (Global Economic Policy Menu) นำเสนอโดยจอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) และได้รับการยืนยันเห็นชอบจากสถาบันความคิด (Think Tanks) ให้ปฏิรูประบบเศรษฐกิจและเกิดการเปลี่ยนแปลง อาทิ การมีวินัยทางการคลัง บทบาทรัฐบาลว่าด้วยการลดกฎระเบียบการควบคุม (Deregulation) และถ่ายโอนการผลิตจากรัฐบาลไปสู่เอกชน (Privatization) การส่งเสริมการแข่งขันและการค้าเสรี ทั้งนี้แนวคิดนโยบายได้เสริมอำนาจแนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) และมีอิทธิพลในทุกมิตินับตั้งแต่นั้นมา (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548)

ในขณะเดียวกันนั้น Workfare ปรากฏขึ้นในช่วงรอยต่อการเปลี่ยนแปลงแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองภายใต้แนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ กล่าวคือ หลังจากมีการประกาศ Workfare เป็นนโยบายการช่วยเหลือในปี 1970 ในเวลาต่อมา เกิดการเปลี่ยนแปลงวิชาการเมืองของประเทศทรงอิทธิพลอย่างในสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดฉันทามติวอชิงตันและเป็นก้าวสำคัญของโลกโดยการนำของสองประเทศอำนาจภายใต้แนวคิดลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Peck, 2001; Stewart & Grover, 2002) โดยต่อมาแนวคิด Workfare แพร่สะพัดไปทั่วโลกโดยเข้าสู่สหภาพยุโรปในทศวรรษที่ 1990 และต่อมาเริ่มมีการนำมาใช้ในประเศภูมิภาคเอเชียในศตวรรษที่ 21 (Peck, 2003; Chan, 2008)

ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ Workfare เป็นที่รู้จักและแนวคิดถูกนำไปใช้ทั่วโลกนั้น เกิดจากวิกฤตการณ์การเงินจากเอเชียในปี 1997 ซึ่งตรงกับปี พ.ศ.2540 ที่รู้จักกันในนาม “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั่วโลก หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งนี้ ทำให้ต้องมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาการว่างงานโดยบรรดาประเทศรัฐสวัสดิการ (Welfare State) รัฐบาลต้องจ่ายเงินประกันสังคมชดเชยการว่างงานด้วยงบประมาณมหาศาล ด้วยเหตุนี้เอง Workfare จึงเริ่มมีบทบาทสำคัญโดยเป็นมาตรการช่วยเหลือและมาตรการการแทรกแซงตลาดเพื่อให้คนกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Madsen, 2001) กล่าวได้ว่า Workfare ถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาหลังวิกฤตการณ์ ในช่วงรอยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคตะวันตกในช่วงทศวรรษที่ 1990 กระทั่งต่อมา กระแสโลกาภิวัตน์พัฒนาแนวคิด Workfare มายังภูมิภาคตะวันออกและเริ่มมีการนำแนวคิดมาปรับใช้ในนโยบายเศรษฐกิจและสังคมในเอเชีย (Chan & Ngok, 2011)

ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตต่อการจัดการในภูมิภาคเอเชียว่า หลังวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ภูมิภาคเอเชียให้ความสำคัญในการเพิ่มผลิตภาพ ปรากฏการณ์โอนบริการภาครัฐสู่เอกชน (Privatization) ส่งเสริมพึ่งพาตนเองและครอบครัว สนับสนุนการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ควบคู่การพัฒนาและการแข่งขันของวัยแรงงานและการส่งเสริม Workfare (Clarke, 2000 refer to Chan, 2008. p.304) โดยในภูมิภาคเอเชียนั้น รัฐบาลเป็นผู้วางแผนโดยเน้นภาคเอกชนให้บริการสังคม (Holliday, 2000) Workfare ถูกนำมาใช้ภายใต้การพัฒนาแข่งขันและมุ่งเน้นความมั่งคั่งด้านเศรษฐกิจและอยู่ในฐานะสวัสดิการที่สร้างผลิตภาพในเอเชีย (เกษรา ชัยเหลือองอุไร, 2557) (Clarke, 2000)

ในประเทศไทย มีสถานการณ์เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและได้รับอิทธิพลแนวคิดด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแนวทางการแก้ปัญหาความยากจน โดยมองย้อนไปก่อนวิกฤตการณ์ทางการเงินหรือวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ในประเทศไทยปรากฏการนำเอาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาจากรายงานธนาคารโลก ฉบับ พ.ศ.2521 ชื่อเรื่อง Thailand: Toward a Strategy of Full Participation มาใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทย ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2544)

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (ปีพ.ศ.2525-2529) เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจน โดยเน้นการพัฒนาพื้นที่ชนบท เช่น มีการจัดโครงการสร้างงานในชนบท หรือ กสช. เพื่อจ้างงานคนในชุมชนให้มีการสร้างงานสาธารณสมบัติในชนบท ได้แก่ การสร้างระบบสาธารณูปโภค ถนน สระกักเก็บน้ำ เพื่อพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นทุรกันดารและเป็นการแก้ปัญหาความยากจนโดยกระจายรายได้สู่ชนบท ซึ่งจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5-8 นี้ เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตกับกระแสหลักการพัฒนาในระบบทุนนิยมที่เข้ามาในสู่ประเทศไทยด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ (อรศรี งามวิทย์พงศ์, 2546. น.176) (สุพัตรา จุณณะปิยะ, 2535)

ในประเทศไทยมีพัฒนาการที่สำคัญเกิดขึ้นอีกประการโดยในปี พ.ศ.2497 เริ่มมีร่างกฎหมายประกันสังคม กระทั่งในปี พ.ศ.2533 ประเทศไทยมีกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นการสมทบเงินกองทุนจากนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลร่วมกันเพื่อสร้างความมั่นคงหรือหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองและได้รับค่าทดแทนในกรณีต่างๆ ณ ช่วงเวลานี้ ตรงกับช่วงเวลา Workfare กำลังตั้งรกรากและเติบโตในบรรดารัฐสวัสดิการ โดยในภูมิภาคยุโรปนำ Workfare ไปใช้ในการจ่ายเงินและสมทบในระบบประกันสังคม

กลับมาที่สถานการณ์สำคัญอีกช่วงหนึ่งในประเทศไทยในวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียหรือ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้รับผลกระทบที่ร้ายแรงจากการลอยตัวค่าเงินบาทและสถานะฟองสบู่ ทั้งนี้รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขโดยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกครั้ง ทว่าในทางกลับกันแนวคิดสำคัญได้ปรากฏขึ้นโดยสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช หรือในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงเน้นย้ำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่เคยมีพระราชดำรัสเพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังเช่นใจความส่วนหนึ่งที่กล่าว “การจะเป็นเช่นนั้นไม่สำคัญ สำคัญที่เราพออยู่พอกิน และมีเศรษฐกิจเป็นการอยู่แบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกิน หมายความว่า อุ่มชูตัวเองได้ ให้มีกำลังพอเพียงกับตัวเอง” ซึ่งต่อมาได้รับการกล่าวขานว่าเป็น ‘Bangkok consensus’ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548)

“วิกฤตต้มยำกุ้ง” เกิดขึ้นในช่วงของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ปีพ.ศ. 2540-2544) ผลจากวิกฤตการณ์ทำให้ประเทศต้องพึ่งพาสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) และธนาคารโลก ยังเข้ามามีบทบาทต่อการแก้ปัญหาโดยเสนอ “ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทไทยหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามแผนพัฒนา เรื่องการเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางการพัฒนา (อรศรี งามวิทย์พงศ์, 2546) ทั้งนี้เป็นไปได้อาจต้องแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า โดยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 หลังการลาออกของ “รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ” นั้น มีการดำเนินงานของรัฐบาล 2 ชุดได้แก่ “รัฐบาลชวน หลีกภัย” ที่เป็นด่านหน้าในการรับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว มีการนำแนวทาง “รัดเข็มขัด” ประหยัดงบประมาณทุกด้าน และในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับนี้ เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่ “รัฐบาลทักษิณ” ซึ่งพยายามแก้ปัญหาโดยนำเสนอการ “คิดใหม่ทำใหม่” ใช้แนวทางเสรีนิยมเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน เช่น โครงการหมู่บ้านละล้าน คาราวานแก้จน และแนวทางประชานิยมโดยแจกจ่ายรายได้ส่งตรงลงชุมชน ซึ่งก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว ทว่าส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ (สำนักข่าวบีบีซี, 2560; อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน, 2550)

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ “ประเทศไทยเป็นหนี้ IMF” ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อบรรเทาและแก้ปัญหาวิกฤตการณ์นั้นให้หมดไปโดยเร็วที่สุด ในช่วงเวลาดังกล่าว “รัฐบาลทักษิณ” ใช้แนวทางเสรีนิยมและประชานิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและประสบความสำเร็จในการชำระหนี้ของประเทศครั้งนั้น ประกอบกับแนวทางประชานิยมที่ประกาศกลุ่มเป้าหมายชัดเจน มุ่งเน้นฐานเสียง และจากความสำเร็จในการคลี่คลายวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ได้รับความนิยมสูงสุดช่วงหนึ่งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แม้มีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นนโยบายประชานิยม แต่ประชาชนได้ประโยชน์จากบริการอย่างถ้วนหน้าด้านสุขภาพและสาธารณสุขอย่าง “30 บาทรักษาทุกโรค” ซึ่งถือว่ามีความสำเร็จในการปฏิรูปสวัสดิการ หลังวิกฤตการณ์ในประเทศไทย (อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน, 2550; ปกป้อง จันวิทย์ และสมคิด พุทธศรี, 2561) จะเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยในทุกยุคสมัยมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ โดยมีนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในปฏิบัติการดังกล่าว

ในเวลาต่อมา ประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) การดำเนินการบริหารประเทศโดย “รัฐบาลอภิสิทธิ์” จัดให้มีโครงการไทยเข้มแข็ง ในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อยกระดับรายได้และสร้างโอกาสการทำงานในชนบทซึ่งในระยะที่ 2 เกิดโครงการจ้างงานระยะสั้นเพื่อผลักดันภาคเอกชนให้มีการจ้างงาน สะท้อนให้เห็นความพยายามทำให้เกิดสวัสดิการอย่างรอบด้าน ได้แก่ โครงการสาธารณสุข บริการสาธารณะ การศึกษา การท่องเที่ยว เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และการลงทุนและการจ้างงาน โดยมีจำนวนมากกว่า 6,000 โครงการกระจายไปยังส่วนภูมิภาคทั่วประเทศเพื่อสร้างโอกาสการทำงาน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายโดยใช้แนวทางแข่งขันในตลาดแรงงาน กระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงานไปพร้อมกัน รวมถึงพยายามใช้โครงการพัฒนาความเป็นอยู่รอบด้านอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศและจัดสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา ไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควรเป็น โดยสามารถพิจารณาจากสาเหตุปัจจัยได้ อันได้แก่ สถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับโลกจากปัญหาตลาดสินเชื่อหรือ “วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์” ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลก และปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในประเทศเนื่องจากประชาชนขาดความเห็นพ้องต้องกัน ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องก่อนนำไปสู่สถานการณ์ทางการเมืองครั้งใหม่ ด้วยปัจจัยเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาว การนำเอาแนวคิด Workfare มาใช้จึงปรากฏอยู่ในรูปของโครงการรัฐ การจัดสวัสดิการเพื่อจ้างงานเป็นต้น

อิทธิพลแนวคิดของ Workfare เริ่มเข้าสู่ประเทศไทย ปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายใน ร่างแผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2555-2559) ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ในหัวข้อเรื่องการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในชนบท มีข้อเสนอของการนำ Workfare มาใช้แก้ปัญหาความยากจนรวมทั้งช่วยเหลือผู้ว่างงานและผู้ที่ยื่นออกตลาดแรงงานด้วยการสร้างโอกาสและสร้างงานให้บุคคลที่ไม่มีอาชีพ (ร่างแผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทยฉบับที่ 2 อ้างถึงใน อมรเทพ จาวะลา, 2555) ทั้งนี้ มีการศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับการปรับใช้แนวคิด Workfare และยังมีการคาดการณ์ว่าในอนาคตประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะนำ Workfare มาใช้ในระบบสวัสดิการและเป็นกำลังแรงงาน (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) (อมรเทพ จาวะลา, 2555) รวมทั้งจัดเป็นสวัสดิการทางเลือกเพื่อการช่วยเหลือทางสังคม และใช้บทบาทความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคม (นวลปราง อรรถจิต, 2561)

อย่างไรก็ตาม แม้การเปลี่ยนแปลงดำเนินมาอย่างต่อเนื่องภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และ 11 แต่ประเทศไทยก็ยังไม่มีการ Workfare เกิดขึ้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือสถานการณ์ความไม่สงบ ขาดความเห็นพ้องต้องกันที่ก่อเป็นความขัดแย้งและเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง

วิกฤตการณ์การเมืองไทย ที่เกิดจากการสังคมนิปี พ.ศ.2548-2553 และพร้อมปะทุในปี พ.ศ.2556-2557 ก่อเกิดความขัดแย้งทางความคิดเห็นทางการเมือง โดยเป็นที่รู้จักกันในนาม “การเมืองเสื้อเหลือง-เสื้อแดง” เป็นความขัดแย้งครั้งใหญ่และดำเนินมาในช่วงเวลาที่ยาวนาน และความรุนแรงในสถานการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมา ส่งผลต่ออารมณ์ความรู้สึกของทุกฝ่ายที่มีทั้งความคับแค้น ความเสียใจและต่างรู้สึกถึงความพ่ายแพ้ ซึ่งนับเป็นวิกฤตการณ์ซึ่งมีความเสียหายครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองประเทศไทย กระทั่งในปี พ.ศ.2557 มีการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ “รัฐบาล คสช.” ประกาศกฤษฎีกายกเลิกและมีอำนาจบริหารประเทศนับจากนั้นเป็นต้นมา ด้วยสถานการณ์นี้จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าเป็นอีกครั้งที่วิกฤตการณ์การเมืองไทยเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสังคม

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่12 (ปีพ.ศ.2560-2564) โดยการนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้หวังปฏิรูปประเทศไทยบนวิสัยทัศน์การพัฒนาสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปีเพื่อหลุดพ้นจากกับดักความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ให้สนับสนุนการเติบโตของประเทศ เพื่อเปลี่ยนจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561)

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ ประกอบกับยุทธศาสตร์ประชารัฐ ซึ่งเป็นนโยบายที่ขึ้นภายใต้แนวคิดหลักการจัดสวัสดิการสังคมอย่างถ้วนหน้าและการสร้างความมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลเอกชนและประชาชน เพื่อขจัดความยากจนให้หมดไปและการพัฒนาที่ยั่งยืน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) อย่างไรก็ตาม นโยบายและยุทธศาสตร์การลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนนี้ได้ดำเนินมาในช่วงระยะหนึ่งแล้ว และสะท้อนปฏิบัติการนโยบายที่มีความแตกต่างเปลี่ยนแปลงและมีความชัดเจนในการมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการคนจน ดังนั้น การพิจารณานโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน จึงต้องมี กรอบการศึกษาและแนวคิดทฤษฎีเป็น “แว่นขยาย” ในการมองนโยบายและวิเคราะห์ทบทวนนโยบายดังกล่าวซึ่งกำลังจะกล่าวถึงนี้

กรอบการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎีที่ การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

กรอบการศึกษานี้ มีแนวคิด Workfare เป็นฐานการพิจารณาระบบสวัสดิการการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทยโดยพิจารณาจากรากฐานแนวคิด (Ideology foundation) ของ workfare อันประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญได้แก่

1. แนวคิดการจัดสวัสดิการเพื่อการช่วยเหลือทางสังคม โดย Workfare เป็นมาตรการหรือโครงการที่มีการจัดระบบสวัสดิการ (Programs or Schemes) เพื่อการช่วยเหลือทางสังคม ในรูปแบบการจัดสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข คือ การทำงานแลกสวัสดิการ (Lødemel, 2001) ผู้รับสวัสดิการจะต้องลงทะเบียนเพื่อเข้ารับสวัสดิการการช่วยเหลือ การทำงานหรือรับการฝึกอบรมงาน เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุน (Wage Subsidy) เป็นค่าตอบแทนหรือการได้รับเงินประกันสังคม รวมถึงการกำหนดให้เข้ารับบริการสังคม ได้แก่ บริการจัดหางาน การศึกษาและฝึกอาชีพ ซึ่งเป็นไปตามการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล (Human Development Plan)

2. แนวคิดบทบาทความร่วมมือในการจัดสวัสดิการ: Workfare เกิดขึ้นภายใต้บทบาทความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกันระหว่างรัฐ ท้องถิ่น เอกชนและบุคคลอันเป็นพันธผูกพันซึ่งกันและกัน (Mutual Obligation) ใช้การจัดสวัสดิการสังคม เพื่อส่งผลให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งในประเด็นการแก้ไขปัญหาความยากจน Workfare เป็นการพยายามให้บุคคลทำงาน ได้รับสวัสดิการกระทั่งสามารถพึ่งพาตนเอง ได้ (Peck, 2001, Peck, 2003)

3. แนวคิดการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจน: เนื่องจาก Workfare เป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการสังคม ได้รับการพัฒนากระทั่งบุคคลสามารถพึ่งพาตนเองได้ (Smith, 1987; Peck & Theodore, 2001) ดังนั้นจึงมีการนำเสนอ Workfare เพื่อเป็นสวัสดิการที่จูงใจให้เกิดการทำงาน โดยจัดระบบการช่วยเหลือทางสังคมเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก (Lødemel, 2001) รวมทั้งเป็นระบบการช่วยเหลือทางสังคมขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต (Chan, & Kinglun, 2011) อย่างไรก็ตาม Workfare มีความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขบางประการ

โดยมีเงื่อนไขความเหมาะสมในแนวคิด Workfare คือ ผู้รับสวัสดิการ จึงเป็นผู้ที่มีสภาพสามารถทำงานได้หรือวัยแรงงาน ดังเช่น ในสหรัฐอเมริกา Workfare เป็นโครงการของรัฐบาลที่กำหนดสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนที่สามารถทำงานได้จะต้องได้ทำงาน กลุ่มเป้าหมาย จึงหมายถึง กลุ่มผู้ใหญ่-วัยทำงาน (Capable adults) ซึ่งเป็นบุคคลปกติที่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้ ส่วนใหญ่กลุ่มเป้าหมายในลักษณะนี้ได้แก่ แรงงานวัยฉกรรจ์ กลุ่มคนวัยทำงาน ผู้ที่สามารถทำงานได้

กลุ่มเป้าหมายของ Workfare จึงมีใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มผู้เปราะบาง (Vulnerable) อย่างเช่น กลุ่มผู้พิการ (Disabled) ผู้ป่วยทุพพลภาพ เด็ก และผู้สูงอายุ ซึ่งมีความเหมาะสมในการจัดสวัสดิการการช่วยเหลือเพื่อสร้างความเท่าเทียมที่กลุ่มเปราะบางพึงได้รับ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มเป้าหมายในสวัสดิการ Workfare คือผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและประสบปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการว่างงาน และการขาดโอกาสการทำงานและการมีรายได้ ให้เข้าสู่ระบบสวัสดิการการช่วยเหลือ

แนวทางภายใต้วิถีคิดของ Workfare คือ การทำงานแลกสวัสดิการ Workfare จัดเป็นสวัสดิการทางเลือกที่มักถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาสังคมอย่างเฉพาะเจาะจง เช่น การแก้ปัญหาด้านสิทธิความเสมอภาคของพลเมืองในสหรัฐอเมริกา แก้ปัญหาการว่างงานของบรรดาระัฐสวัสดิการในทวีปยุโรป และแก้ปัญหาค่าความยากจนในเอเชีย อันขึ้นอยู่กับบริบทความเหมาะสมและการนำแนวคิดมาปรับใช้กับนโยบายของประเทศเหล่านั้น (Peck, 2003; Lødemel, 2001; Chan, 2008)

อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการโดย Workfare ยังคงเป็นประเด็นข้อถกเถียงกันในเรื่องความเหมาะสมของ Workfare ว่ารูปแบบใดที่จะนำมาสู่การแก้ปัญหาได้ดี โดยเฉพาะตัวอย่างประเทศในภูมิภาคตะวันตก มีการใช้ Workfare ทั้งในลักษณะการจัดบริการแบบถ้วนหน้า (Universal) และการจัดสวัสดิการที่เฉพาะเจาะจง (Targeted) สำหรับผู้รับสวัสดิการเฉพาะกลุ่มที่มีความจำเป็นเท่านั้น มีทั้งรูปแบบการเข้ารับสวัสดิการแบบสมัครใจ (Volunteer) และรูปแบบการบังคับใช้กับกลุ่มเป้าหมายที่อยู่เกณฑ์ทั้งหมด (Hinton, 2010; Henning, 2009; Lødemel, 2001) ด้วยเหตุนี้ การนำ Workfare มาใช้ในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความเหมาะสมในการปรับใช้ ดังที่จะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

ผลการศึกษา

การอภิปรายผลและข้อเสนอจากการศึกษา

1. การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคม ภายใต้นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

1.1 นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ: สวัสดิการที่มีมูลค่า และการพัฒนาของระบบการช่วยเหลือ เมื่อกล่าวถึงนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการรักษาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว นโยบายซึ่งกำลังเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ได้แก่ นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนโยบายที่เปิดให้มีการ จดทะเบียนคนจน เพื่อเข้ารับสิทธิทางสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ซึ่งในระยะแรกมีการลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน เพื่อเป็นวงเงินในการแลกซื้อสิ่งของเครื่องใช้จำเป็นในการดำเนินชีวิตเป็นการช่วยเหลือทางสังคม

นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนโยบายการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย มีการประกาศ “ลงทะเบียนคนจน” ให้ผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนมาลงทะเบียนเพื่อพิจารณาคุณสมบัติและรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อแลกกับสินค้าและบริการจากภาครัฐ เช่น บริการขนส่งมวลชนสาธารณะ ค่าโดยสารรถเมล์ รถไฟ รถไฟฟ้า รถยนต์โดยสารบริษัทขนส่งมวลชนจำกัด ใช้แลกส่วนลดก๊าซหุงต้มจากกระทรวงพลังงาน แลกกับสินค้าจากร้านค้าประชารัฐ เป็นการช่วยเหลือเพื่อเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และเป็นการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพแก่คนจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ดังจะเห็นได้จากนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน เดิมมีการจำกัดการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มบุคคลผู้ประสบปัญหาด้านต่างๆ จากเดิมที่ใช้เกณฑ์ กลุ่มอายุ การศึกษา กลุ่มอาชีพ และพื้นที่ กระทั่ง นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เปลี่ยนมาเป็นการขยายความช่วยเหลือในวงกว้างและอย่างครอบคลุมทุกกลุ่ม ภายใต้นโยบายการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือนโยบายคนจนซึ่งเกณฑ์ด้านรายได้และปัจจัยความมั่งคั่งของบุคคลแทนการกำหนดเกณฑ์การช่วยเหลือที่ผ่านมาในประเทศไทย (สมชัย จิตสุชน, 2561)

จากวิธีการของนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า นโยบายนี้เป็นกลวิธีในการกระตุ้นการผลิตทางเศรษฐกิจและการหมุนเวียนของสินค้าและเงินทุน ซึ่งเกิดจากการที่รัฐให้สวัสดิการผ่านบัตรคนจนโดยให้วงเงิน เพื่อนำไปแลกซื้อสินค้าและบริการ รูปแบบดังกล่าวนี้สะท้อนสวัสดิการที่อยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสะท้อนวิถีคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ดังนั้นจึงมองว่าไม่สามารถจัดสวัสดิการให้เปล่าหรือแจกจ่ายฟรี เพราะ “สวัสดิการเป็นสิ่งที่ต้องมีมูลค่า”

การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในเรื่องการจัดสวัสดิการเพื่อการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ที่ผ่านมามีโครงการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบทางสังคมในคนยากจนและด้อยโอกาสโดยให้เงินช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินและกระตุ้นองค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สงเคราะห์ช่วยเหลือคนยากจน (ชินชัย ชีเจริญ, 2557) ซึ่งเป็นการให้เงินสงเคราะห์ในลักษณะสวัสดิการแบบให้เปล่า (Unconditional) ในทางกลับกัน นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ปัญหาความยากจนในระดับประเทศ ซึ่งผู้ต้องการรับสวัสดิการส่วนเพิ่มจะต้องเข้าสู่เงื่อนไข (Conditional) โดยการทำงานและเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาตนเอง

พัฒนาการนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ ในระยะที่สองมีการเปลี่ยนแปลงสะท้อนให้เห็น ‘การจัดสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข’ มีการเปิดรับสมัครการจดทะเบียนคนจนเพิ่มเติมและสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐโดยมูลค่าวงเงินในบัตรเพิ่มขึ้นแต่มีเงื่อนไขในการรับสวัสดิการนั่นก็คือ ผู้รับสวัสดิการจะต้องเลือกเข้าร่วมโครงการรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตใน 4 มิติ ทั้งหมด 34 โครงการ ได้แก่ การเข้าร่วมโครงการเพื่อมีงานทำ มีทั้งหมด 5 โครงการ การฝึกอบรมและการศึกษามีทั้งหมด 10 โครงการ การเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการศึกษา เคหะ และการประกอบอาชีพ มีทั้งหมด 11 โครงการ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน มีทั้งหมด 8 โครงการ (ประชาชาติธุรกิจ, 2561; กระทรวงการคลัง, 2561)

การเข้าร่วมโครงการสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตนี้ เปิดให้เข้าร่วมตามความสมัครใจ (Voluntary) โดยมีทางเลือกในการเพิ่มรายได้และการมีงานทำ อาทิ บริการจัดหางานในประเทศและต่างประเทศ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพของผู้มีรายได้น้อยโดยธนาคารเพื่อการสงเคราะห์และธนาคารออมสิน การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เช่น สินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์และกระทรวงการคลัง การออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบโดยกองทุนการออมแห่งชาติ และการจัดเตรียมการทำงานร่วมกันกับภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อสร้างโอกาสอย่างรอบด้านเพิ่มรายได้ ผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในวัยแรงงาน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561; กระทรวงแรงงาน, 2560) กล่าวได้ว่าการจัดสวัสดิการมุ่งเน้นเรื่องการสร้างโอกาส (Opportunity) และทางเลือกของสวัสดิการสังคม

พร้อมกันนี้ นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐได้จัดให้มีการทำแผนพัฒนารายบุคคลหรือ “Personalized plan” จากการสำรวจ สอบถามความต้องการ วิเคราะห์และให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล โดยจัดให้มีผู้ดูแลบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO) เป็นผู้ดูแลผู้รับสวัสดิการ เข้าถึงบุคคล ให้คำแนะนำและจัดทำแผนการช่วยเหลือร่วมกันเพื่อเข้าสู่โครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ (กระทรวงการคลัง, 2561)

ตัวอย่างการจัดเตรียมบริการเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคคล การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การฝึกอบรมอาชีพและการศึกษา เช่น โครงการฝึกอาชีพเร่งด่วนนอกประสงค์หรือช่างชุมชนซึ่งดูแลรับผิดชอบโดยกระทรวงแรงงาน โครงการเพิ่มทักษะอาชีพแก่เกษตรกรผู้ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงการคลัง, 2561) กระทรวงการคลังได้ประกาศอย่างภาคภูมิใจว่า นี่เป็นครั้งแรกที่มีการดำเนินนโยบายโดยการบูรณาการการทำงานของกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐร่วมกัน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561)

อย่างไรก็ตาม นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐไม่ได้เป็นนโยบายที่มีระบบที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง แต่มีการเชื่อมโยงกับนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายและความเหลื่อมล้ำ นอกจากความร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ภาคเอกชนได้ก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญร่วมดำเนินการตามนโยบายในรัฐบาลยุคนี้ ดังที่พอจะทราบกันดีในชื่อ “ประชารัฐ”

1.2 ยุทธศาสตร์ประชารัฐ: การถ่ายโอนบทบาทภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ยุทธศาสตร์ประชารัฐ เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ว่าด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยรวมเอาพลังทุกภาคส่วนมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูป และกลไกในการพัฒนาในทุกมิติ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560) หากมองย้อนกลับไป ในอดีต มีการหยิบยกยุทธศาสตร์ประชารัฐขึ้นมาครั้งแรกเพื่อขับเคลื่อนนโยบายประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) (ธันภัทร โคตรสิงห์, 2560) แต่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 ไม่ได้มีการกล่าวถึงประชารัฐแต่อย่างใดมีเพียงแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนเอกชน กระทั่งยุทธศาสตร์ประชารัฐปรากฏขึ้นอีกครั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (ปีพ.ศ.2560-2564) ซึ่งมี

การนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

รัฐบาลเปิดตัวยุทธศาสตร์ประชารัฐ ในฐานะกลไกการบริหารจัดการของรัฐเพื่อใช้สร้างความเข้าใจระหว่างภาครัฐและเอกชน สร้างความสงบเรียบร้อย ความสามัคคี การบริหารและพัฒนาประเทศ โดยอธิบายว่า ประชารัฐหมายถึงความร่วมมือของรัฐบาลผสมผสานกับประชาชน รัฐบาลมีหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือเปิดช่องทางให้เอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ประกอบกับส่งเสริมการทำงานร่วมกันของประชาชนร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจะจัดสรรงบประมาณเพื่อเกิดความคุ้มค่าในการพัฒนาประเทศทุกด้าน (ประชารัฐรักสามัคคี, 2560)

ยุทธศาสตร์ประชารัฐ สะท้อนให้เห็นความพยายามจัดระบบสวัสดิการการช่วยเหลือรอบด้าน ดังจะเห็นได้จากโครงการประชารัฐต่างๆ เช่น การดูแลด้านสุขภาพอนามัย (Health) โดยโครงการหมอประชารัฐ การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (Housing) และความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เช่น ให้สินเชื่อบ้านประชารัฐและเคหะประชารัฐ นันทนาการ (Recreation) เช่นมหรรรวมวัฒนธรรม ตลาดประชารัฐร่วมใจของดีบ้านฉัน ประกอบกับโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต 4 มิติที่มีโครงการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน การช่วยเหลือเพื่อมีงานทำ มีรายได้ (Employment and Income Maintenance) การศึกษาอบรม (Education) บริการสังคม (Social Services) และจัดหางานและพัฒนาอาชีพ

หากพิจารณาตามองค์ประกอบแล้ว อาจกล่าวได้ว่านโยบายประชารัฐเป็นความพยายามจัดสวัสดิการและระบบการช่วยเหลือให้ครอบคลุม ดังที่ได้มีการอธิบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและครอบคลุมทั้ง 7 ด้าน (อภิญา เวชชัยและคณะ, 2548) ซึ่งแนวคิดนี้ สนับสนุนการศึกษาและอธิบายที่ว่าด้วยการนำ Workfare มาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมและเป็นสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าในกลุ่มแรงงาน (Farnham, 2013)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับประชารัฐ คือ หลักการเรื่องการสร้างบทบาทความร่วมมือ เนื่องจาก Workfare มีแนวคิดว่าการสร้างบทบาทความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคม การสร้างสวัสดิการสังคมที่เป็นพันธะผูกพันซึ่งกันและกัน (Mutual obligation) ของรัฐ องค์กรภาคธุรกิจและประชาชน เพื่อจัดสวัสดิการสังคมด้วยความรับผิดชอบกัน (Peck, 2003)

แต่เนื่องจากสิ่งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมภายใต้ประชารัฐ เช่น การจดทะเบียนบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ทำให้ประชารัฐได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทการทำงานที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการวิพากษ์ว่าประชารัฐคือรัฐบาลเอื้อผลประโยชน์แก่นายทุน ผู้เสียประโยชน์คือประชาชน คนจนอยู่ใน “วงล้อมประชารัฐ” (มติชนรายวัน, 2560)

ทั้งนี้เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประชารัฐเป็นไปตามหลักการที่วางไว้ในเรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณา บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ว่ามีบทบาทหน้าที่อย่างไร มีใครได้ใครเสียประโยชน์ และจะทำการอย่างไรให้นำมาซึ่งประโยชน์ร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยพิจารณาได้จากส่วนประกอบที่อาศัยบทบาทความร่วมมือของภาครัฐ เอกชน และประชาชน คือ การจัดบริการสังคม ระบบประกันสังคม และระบบภาษี

ดังที่ได้กล่าวถึงรูปแบบกระบวนการของบริการสังคมไปแล้วข้างต้น ในข้อนี้จึงกล่าวถึงในส่วนบทบาท หน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดบริการสังคม เนื่องจาก การจัดบริการสังคมเป็นหน้าที่บทบาทของภาครัฐ อยู่ภายใต้หน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม โดยการบริการสังคมเป็นการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชนซึ่งโดยทั่วไปโดยไม่แบ่งแยกสถานภาพและรายได้ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ซึ่งเดิมที ภาครัฐประสบปัญหาคุณภาพมาตรฐาน เช่น บริการพัฒนาอาชีพและการจัดการงาน ที่ไม่ตรงตามความต้องการและขาดการติดตามประเมินผล (กระทรวงแรงงาน 2560) กระทั่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการการช่วยเหลือคนจนโดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการจัดสวัสดิการ เอกชนจะได้รับการลดหย่อนภาษี ในกรณีที่บริการการฝึกทักษะอาชีพและพิจารณารับทำงาน ซึ่งเป็นลักษณะของการลดกฎเกณฑ์และการโอนบทบาทภาครัฐไปยังเอกชน (Privatization)

แต่เนื่องจากบริการสังคมถือเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ควรมีประสิทธิภาพและประชาชนพึงได้รับ ดังนั้นรัฐต้องไม่ปล่อยให้เอกชนทำหน้าที่เพียงสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ต้องคอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์ต่อผู้รับสวัสดิการ และจะต้องมีมาตรการทางภาษีที่เหมาะสม

ระบบการจัดเก็บภาษี (The tax system) เป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ภาษีเป็นเครื่องมือการกระจายซ้ำ (Redistribution) เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Alcock, & Payne & Sullivan, 2000) และเนื่องจาก Workfare เป็นสวัสดิการสังคมที่ใช้งบประมาณที่มาจากภาษี รัฐจึงต้องมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน (Madsen, P.K., 2001) ดังนั้น เงื่อนไขที่สำคัญในการเกิด Workfare คือจะต้องมีระบบภาษีเพื่อเป็นงบประมาณนำมาสู่มาตรการการกระจายซ้ำ โดยการจัดสวัสดิการในรูปแบบ Workfare (Peck, 2003)

ดังจะเห็นได้จากประเทศรัฐสวัสดิการ (Welfare State) มีการใช้ Workfare อย่างแพร่หลาย เช่น ประเทศกลุ่มนอร์ดิก ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (Universal Coverage) ทั้งนี้กลุ่มประเทศดังกล่าวนี้มีวิธีจัดการและจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกเพื่อจัดสวัสดิการสังคม ประกอบกับการที่ประชาชนร่วมกันจ่ายภาษีเนื่องจากมีความเชื่อมั่นในรัฐว่าจะจัดสวัสดิการสังคมที่ดีให้กับประชาชน (Madsen, 2001; Lødemel, 2001)

การปรับปรุงระบบภาษีระบบการจัดเก็บภาษีในประเทศไทย จึงเป็นกลไกสำคัญและรายได้หลักในการบริหารประเทศและการจัดสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะการเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกอัตราก้าวหน้า ซึ่งเป็นที่มาของงบประมาณในการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (เมธา มาสขาว, 2552) แต่ด้วยปัญหาข้อยกเว้นด้านภาษีในประเทศไทย มีผู้ที่ได้ประโยชน์จากเงื่อนไขการลดหย่อนकरจุกตัวอยู่ที่ผู้มีรายได้สูงหรือคนรวย ประกอบกับปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งอาจส่งผลทำให้ไม่สามารถเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกอัตราก้าวหน้าได้อย่างแท้จริง (อิทธิพร มูทิตาเจริญ, 2552)

ดังนั้น แนวทางการมี Workfare ในประเทศไทย จึงต้องใช้มาตรการด้านภาษีและการคลังมาประกอบการจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะต้องมีมาตรการการเก็บภาษีจากประชาชนซึ่งหมายรวมถึงเอกชน ประกอบกับภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกอัตราก้าวหน้าในประเทศไทย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและเพื่อนำมาสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการสังคมต่อไป

บทบาทหน้าที่สำคัญของ รัฐ เอกชน ประชาชน มีความสัมพันธ์ร่วมกัน อีกประการหนึ่งคือ คือระบบประกันสังคม ตัวอย่างในสาธารณรัฐเกาหลี-เกาหลีใต้ Workfare จัดเป็นการคุ้มครองแรงงานในสถานทำงานที่มีลูกจ้างมากกว่าสามสิบคน (Chan & Ngok, 2011) หรือตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และเดนมาร์ก Workfare จะเป็นเงื่อนไขชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับการสมทบเงินประกันสังคม โดยผู้รับสวัสดิการจะได้รับค่าตอบแทน ตั้งแต่ขั้นตอนการฝึกอบรม การทำงาน โดยนายจ้างจ่ายและรัฐเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (Madsen, 2001; Lødemel, 2001)

ในประเทศไทยหากปรับใช้ Workfare และเชื่อมโยงกับระบบประกันสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์มาก เนื่องจากในประเทศไทย คนจนซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประชากรที่ทำงานทั้งหมดถึงร้อยละ 55.6 คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองเนื่องจากไม่อยู่ในระบบประกันสังคม ดังนั้นการคุ้มครองทางสังคมยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มแรงงานในระบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น.1-12) แม้จะมีการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ แต่ผู้ที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมยังมีจำนวนน้อย ประกอบความไม่เท่าเทียมกันของระบบประกันสังคม ดังจะเห็นได้จาก กลุ่มแรงงานในระบบหรือผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จะได้รับสิทธิการคุ้มครอง 7 กรณี ในขณะที่แรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 จะได้รับสิทธิการคุ้มครอง 3-4 กรณี ทั้งนี้ยังมีแรงงานนอกระบบอีกจำนวนมาก ถึง 21 ล้านคนที่ไม่ได้สมัครเป็นผู้ประกันตนและไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม (กระทรวงแรงงาน 2560; สำนักงานประกันสังคม 2545, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ 2550) โดยแผนระยะยาวรัฐบาลตั้งเป้าหมายให้แรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันสังคมครอบคลุมทั้งหมด 21 ล้านคนเข้าสู่ระบบ

ประกันสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (กระทรวงแรงงาน 2560)

ดังนั้น ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรมีมาตรการให้เอกชนสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นมาตรการในการให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมและได้รับความคุ้มครองทางสังคม แต่ด้วยประเด็นความเหลื่อมล้ำในระบบประกันสังคม ก็จะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประกันสังคมเพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมที่มีอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ดังตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐสวัสดิการเป็นตัวอย่างในการจัดการได้ดีเรื่องการพัฒนาความเติบโตด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน ดังจะเห็นได้จากประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นกลุ่มที่ยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรีในการร่วมกันของภูมิภาคยุโรปและโลก เป็นตัวบ่งชี้การนำ Workfare ไปใช้เพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน และเนื่องจากผู้ว่างงานส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นผู้ยากจน (เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2552) จึงมีการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตไปพร้อมกัน โดยเฉพาะในกลุ่มรัฐสวัสดิการ รัฐมีการจัดการกับระบบเศรษฐกิจและการจัดสรรสวัสดิการ โดยมีงบประมาณทางสังคมจากระบบภาษีอย่างน้อยร้อยละ 30 (ไม่รวมด้านการศึกษา) โดยนำมาใช้จัดสวัสดิการถ้วนหน้า โดยประชาชนเต็มใจในการจ่ายภาษีเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการที่ดีในการดำเนินชีวิต (กิตติพัฒน์ นนทพิทมะตุลย์, 2550; เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2552)

ภาพรวมของนโยบายและความเปลี่ยนแปลงเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนที่ได้กล่าวมานี้ มีข้อสังเกตบางประการ ด้วยการเปลี่ยนแปลงของวิธีการให้การช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงของนโยบายและสวัสดิการสังคมที่ตกอยู่ในกระบวนการทำให้กลายเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ (Economization) ตามวิสัยคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ดังจะเห็นได้จากผลสะท้อนบางประการ เช่น การสร้างมูลค่าให้สวัสดิการซึ่งไม่สามารถให้เปล่าเท่านั้น แต่มีเงื่อนไขการช่วยเหลือเพื่อเพิ่มวงเงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การแลกเปลี่ยนสินค้าบริการในรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้บุคคลได้รับสินค้าและบริการเป็นสวัสดิการ ในขณะเดียวกันเป็นการกระตุ้นการผลิตและการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ การจดทะเบียนบริษัทวิสาหกิจสังคม เป็นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) การให้สิทธิพิเศษกับภาคเอกชนเช่นการลดหย่อนภาษีและให้มีหน้าที่สร้างความมั่งคั่งและการพัฒนาด้านรายได้ให้กับประเทศ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีผลสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมปรากฏอยู่ในนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ดังนั้น หาก Workfare เป็นผลจากการปรับตัวของสวัสดิการสังคมจากอิทธิพลแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทย สะท้อนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันแล้ว จึงอนุมานได้ว่า ปฏิบัติการนโยบายแก้ปัญหาความยากจนภายใต้การดำเนินงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สะท้อนการเปลี่ยนแปลงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวทาง Workfare

แม้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศ “สวัสดิการโดยรัฐ” (State welfare) แต่ในเชิงหลักการแนวคิดของงานสวัสดิการสังคม ยังปรากฏค่านิยมในการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ในลักษณะ เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศรัฐสวัสดิการ (Welfare state) (วสันต์ ปัญญาแก้ว และคณะ, 2559) ดังจะเห็นได้จากมีการพยายามขับเคลื่อนและผลักดัน ให้มีการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานอย่างรอบด้านทั้ง 7 มิติ เพื่อให้มีบริการสังคมที่มีคุณภาพและเพื่อการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและครอบคลุม (อภิญา เวชชัย และคณะ, 2548) ดังนั้นในทางปฏิบัติ หากรัฐมีการจัดการได้ดี ก็จะส่งผลให้ทุกฝ่ายพากันเผชิญความเปลี่ยนแปลงร่วมสร้างสวัสดิการจึงจะได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาและช่องว่างของนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ และนโยบายประชารัฐว่า ระบบการจัดสวัสดิการอาจเกิดปัญหากระทั่งเป็นอุปสรรคต่อการรับสิทธิด้านสวัสดิการแก่กลุ่มผู้รับ

สวัสดิการ ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจึงขอเสนอประเด็นพิจารณาและนำเสนอเงื่อนไขที่จะเติมเต็มระบบการช่วยเหลือทางสังคม โดยเสนอแนวคิดและวิธีการของ Workfare เพื่อปรับใช้ในหัวข้อต่อไป

2. ปัญหาช่องว่างของนโยบายและข้อเสนอการปรับใช้แนวคิด Workfare

จากการศึกษานโยบายการแก้ปัญหาความยากจน การจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงปัจจัย องค์ประกอบ และเงื่อนไขตามบริบทของประเทศไทย ผู้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายเอให้เห็นประเด็นปัญหาพร้อมทั้งเสนอการนำแนวคิดและวิธีการของ Workfare มาเป็นแนวทางการปรับใช้พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยดังนี้

2.1 การพัฒนาระบบสวัสดิการการช่วยเหลือทางสังคม(Social assistance): “สวัสดิการแห่งรัฐ” การเปลี่ยนวิธีคิดและพัฒนาระบบการจัดการแบบ Workfare เพื่อการช่วยเหลือทางสังคม

“Workfare เป็นแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นช่องทางการให้ความช่วยเหลือทางสังคม”

(Hinton, 2010)

เมื่อพิจารณา Workfare ในฐานะแนวคิดสวัสดิการชุดหนึ่งซึ่งเป็นช่องทางในการจัดสวัสดิการแก่กลุ่มเป้าหมาย ในรูปแบบกระบวนการนั้น Workfare มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งจัดให้มีการลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบสวัสดิการเพื่อรับการช่วยเหลือทางสังคม (Peck & Theodore, 2001) ซึ่งการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยเปิดให้มีการลงทะเบียนนี้ มีลักษณะเบื้องต้นเช่นเดียวกับนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐคือ การลงทะเบียนคนจน

ในประเทศไทย การหาคนจนให้เจอเพื่อจัดสวัสดิการอย่างเจาะจง (Targeted) โดยเฉพาะวิธีการตรวจสอบ (Means-test) เพื่อคัดแยก-แบ่งชั้นคนจน ยังเป็นประเด็นข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ที่ผ่านมา การช่วยเหลือคนจนทำได้เพียงการสงเคราะห์เฉพาะหน้ากรณีฉุกเฉิน (ชินชัย ชี้อริยา, 2556) กระทั่งมีการประกาศนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐในปี พ.ศ.2560 ว่าเป็นนโยบายช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนให้เข้ามา “ลงทะเบียนคนจน” เพื่อรับการพิจารณาและเข้าสู่ระบบการช่วยเหลือทางสังคมภายใต้นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

ความสอดคล้องของการลงทะเบียนคนจนกับ Workfare คือ เปิดให้มีการจดทะเบียนของผู้รับสวัสดิการเป็นกลยุทธ์ในการค้นหากลุ่มเป้าหมายเพื่อหาว่าคนจนอยู่ที่ไหน โดยเปิดให้มีการลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้มีความประสงค์ที่จะรับสวัสดิการตามความสมัครใจ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี มีการกำหนดเกณฑ์ เช่น เกณฑ์ด้านอายุ ที่อยู่อาศัย เกณฑ์ด้านรายได้ เพื่อหากกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมกับการทำงานแลกสวัสดิการใน Workfareซึ่งใช้วิธีการเข้าสู่ระบบการช่วยเหลือโดยสมัครใจเช่นเดียวกันและมีการอธิบายแนวคิดนี้ว่าเป็นการให้ผลตอบแทนจากความตั้งใจที่จะทำงาน (Willing to work) (Lødemel, 2001)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นหนึ่งในการลงทะเบียนคนจน คือ คนจนไม่จริงมาจดทะเบียนและคนจนตัวจริงไม่ได้จดทะเบียน ดังที่สมชัย จิตสุชน (2561) ได้ยกประเด็นสำคัญนี้โดยเรียกว่า “กลุ่มคนอยากจน” และ “คนจนตกหล่น” การจดทะเบียนคนจน โดยในกลุ่มแรกยังพอมีกระบวนการตรวจสอบรายชื่อร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การตรวจสอบด้านภาษีที่ดิน เงินออมและค้ำกรองผู้มีฐานะออกจากกลุ่มคนจน (สมชัย จิตสุชน, 2561) แต่ทว่าในกลุ่มคนจนตกหล่น ยังเป็นที่น่ากังวลว่าต้องคนจนก็ยังต้องเสียสิทธิ์อย่างต่อเนื่องเพราะการไม่ได้ลงทะเบียน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบจำนวนรายชื่อคนจนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนเป็นผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย มีสถิติที่แตกต่างกันมาก โดยล่าสุดคาดว่าคนจนตกหล่นมีจำนวนสูงถึง 7 ถึง 8 แสนคน (สมชัย จิตสุชน, 2560) ซึ่งก็แปลว่ากลุ่มที่ควรได้รับสวัสดิการที่เป็นคนอยากจนไม่สามารถได้รับการช่วยเหลือและเข้าสู่ระบบสวัสดิการนี้ได้เลย

ทั้งนี้ หากภาครัฐยึดเพียงฐานข้อมูลการลงทะเบียนคนจนเพียงอย่างเดียวในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือและแก้ปัญหาความยากจน กลุ่มคนจนในประเทศไทยอีกจำนวนมากก็ยังคงไม่ได้รับการช่วยเหลือและไม่สามารถแก้ปัญหาความ

ยากจน เพราะอยู่นอกขอบข่ายและเสียสิทธิ์ในการรับสวัสดิการ ในทำนองเดียวกันนี้ ได้มีการศึกษาโดยกล่าวว่า Workfare อาจเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อการกีดกันผู้คนที่ออกจากการทำงานได้รับความช่วยเหลือทางสังคม เช่นกลุ่มแรงงาน ที่มีความต้องการเข้าสู่ Workfare เช่นกัน (Schmidt & Hersh, 2006)

อย่างไรก็ตาม วิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของ Workfare ในต่างประเทศ ยังมีรูปแบบอื่นที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร ใช้เกณฑ์กำหนดกลุ่มเป้าหมายและบังคับใช้กับผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ทุกคน และตัวอย่างในนอร์เวย์ใช้การประเมินกลุ่มคนที่ควรได้รับความช่วยเหลือโดยเทศบาลท้องถิ่น (Lødemel, 2001) ด้วยแนวทางตัวอย่างนี้ ประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้โดยการรวบรวมบัญชีรายชื่อข้อมูลคนจนทั่วประเทศที่อยู่ในกระทรวง หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้คนจนที่มีสิทธิ์เข้ารับสวัสดิการตามนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อการช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือด้านรายได้

อีกประเด็นหนึ่งคือการพิจารณาการช่วยเหลือด้านรายได้ นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐได้จัดการช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจนซึ่งผ่านการลงทะเบียนแล้วโดยให้เงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยผู้มีรายได้ระหว่าง 30,000-100,000 ต่อปีได้รับเงินช่วยเหลือ 200 บาทต่อเดือนและผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปีได้รับเงินช่วยเหลือ 300 บาทต่อเดือน และในระยะที่สองจะได้รับวงเงินเพิ่มขึ้นอีกเป็น 300 และ 500 บาทตามลำดับ หากผู้รับสวัสดิการเข้าร่วมโครงการรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (กระทรวงการคลัง. 2561)

โครงการรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นโครงการที่รัฐบาลร่วมกับเอกชนจัดบริการแก่ผู้รับสวัสดิการ ซึ่งต่างเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย (Stakeholder) (ประเด็นนี้จะเชื่อมโยง/อธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป) รัฐบาลได้ประโยชน์จากการลดบทบาทและลดงบประมาณในการจัดบริการโดยมอบหน้าที่ให้เอกชน เอกชนได้รับการลดหย่อนภาษีซึ่งมีเงื่อนไขชัดเจนจากการหักรายได้ในกำไร แต่ในทางกลับกัน ประชาชนผู้รับสวัสดิการยังไม่ได้รับความชัดเจนเรื่องค่าจ้างและการคุ้มครองจกนายจ้างนอกเหนือจากการได้รับเงินแบบเหมาจ่ายสวัสดิการในก้อนแรกไม่เกิน 500 บาท

เนื่องจากแท้จริงแล้ว Workfare เป็นมาตรการการแทรกแซงรายได้ขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือคนว่างงาน (Lødemel, 2001; Madsen, 2001) เช่นตัวอย่างประเทศนอร์เวย์ มีมาตรการช่วยเหลือโดยการแทรกแซงด้านรายได้ และตัวอย่างประเทศฝรั่งเศสมีการใช้มาตรการแทรกแซงรายได้ขั้นต่ำ (Lødemel, 2001) ดังนั้น สวัสดิการการช่วยเหลือนั้นต้องพิจารณาสวัสดิการแรงงานควบคู่กัน ดังที่จะยกตัวอย่างเรื่องอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากสวัสดิการ

มีการศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการการทำงานในประเทศไทย ได้นำเสนอว่า ค่าตอบแทนของสวัสดิการจากการทำงานควรน้อยกว่ามาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำเพื่อป้องกันกลุ่มแรงงานในระบบมาแย่งงานและเข้ารับสวัสดิการสังคมแทนกลุ่มเป้าหมาย (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550) ในทางกลับกัน ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐบาลสามารถกำหนดและคัดกรอง “คนอยากจน” ออกจาก “คนยากจน” เพื่อป้องกันมิให้แย่งงานคนจนที่ควรได้รับสวัสดิการนี้ได้ด้วยระบบการตรวจสอบและการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีการประสานข้อมูลถึงกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ได้ให้เครดิตการทำงานไปแล้วส่วนหนึ่งในตอนต้น (ลงทะเบียนคนจน)

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องค่าตอบแทนของสวัสดิการจากการทำงาน หากใช้แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมแล้ว (Social Justice) คนจนซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม มีต้นทุนชีวิตและต้นทุนทางสังคม ขาดแคลนทรัพยากรสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิต และมีความไม่เท่าเทียมในชีวิต ดังนั้นสามารถนำวิธีคิดเรื่องการกระจายซ้ำ (Redistribution) เพิ่มค่าตอบแทนให้คนจน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำรายได้ โดย ผู้ศึกษาเสนอว่า เนื่องจาก Workfare จัดเป็นสวัสดิการคนจน ดังนั้นสามารถให้ค่าตอบแทนที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าค่าแรงขั้นต่ำ โดยพิจารณาองค์ประกอบของงาน และปัจจัยต่างๆ ร่วมด้วยโดยยึดหลักการสำคัญในการจัดสวัสดิการหรือให้ค่าตอบแทนเพื่อตอบสนองความเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) ที่เพียงพอ

ข้อเสนอในหัวข้อแรกสำหรับการพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในประเทศไทย คือการที่รัฐสร้างสร้างมาตรการช่วยเหลืออย่างจำเพาะเจาะจง โดยจัดสวัสดิการการช่วยเหลือทางสังคมในกรณีพิเศษ เช่น เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ต่างๆ ดังตัวอย่างที่ผ่านมา เช่นในวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ประเทศไทยไม่ได้มีการแทรกแซงช่วยเหลือด้านมีงานทำและรายได้ในลักษณะการจ้างงานโดยตรง เนื่องจากไม่มีงบประมาณโดยตรงและรัฐต้องใช้งบประมาณการคลังจำนวนมากเพื่อจ้างงานและจัดระบบการช่วยเหลือทางสังคม แม้ปัจจุบันจะมี “นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ” แต่ในประเทศไทยก็ยังไม่สามารถจัดสวัสดิการที่เป็นเงินช่วยเหลือถ้วนหน้า (Universal Basic Income) เนื่องจากนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการจัดสวัสดิการแก่กลุ่มคนจน (Targeting) โดยให้เป็นวงเงินเพื่อแลกล้างอุปโภคบริโภคและการคมนาคมเงินของรัฐได้วางไว้ และแม้จะมีแนวโน้มการเพิ่มวงเงินในสวัสดิการแลกล้างการฝึกอาชีพซึ่งมีโอกาสดูรับสวัสดิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทย รัฐยังไม่มีมาตรการโดยตรงเพื่อแทรกแซงตลาดแรงงานจัดสร้างและจ้างงานเพื่อเป็นสวัสดิการการช่วยเหลือด้านการมีงานทำและรายได้

2.1 การจัดสวัสดิการเพื่อสร้างบทบาทความร่วมมือที่แท้จริง : “ประชารัฐ” และการจัดสวัสดิการสังคมบนฐานคิดเรื่องสิทธิและบทบาทหน้าที่

เนื่องจากงานเป็นปฏิบัติการสำคัญของ Workfare ในการจัดสวัสดิการโดยประสงค์ให้บุคคลทำงานเพื่อรับการช่วยเหลือทางสังคม โดย Workfare เป็นโครงการหรือแผนการที่ต้องการให้คนทำงานเพื่อแลกกับการช่วยเหลือทางสังคม³ (Lødemel, 2001) มีลักษณะเป็นโครงการจ้างงานระยะสั้นหรือการจ้างงานต่อเนื่องโดยใช้มาตรการแทรกแซงระบบแรงงานและเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการสร้างงาน โดยมีเป้าหมายคือการจ้างงานสมบูรณ์ (Full-employment) (Vis, 2006; Peck, 2003)

ปฏิบัติการของ Workfare รัฐจะมีบทบาทในการสร้างงานโดยตรง ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานรัฐบาลมีบทบาทสร้างงาน เพื่อการช่วยเหลือเฉพาะกรณีพิเศษ เช่น กลุ่มที่ถูกกีดกันนอกแรงงาน (Peck, & Theodore, 2001) และตัวอย่างในเขตบริหารพิเศษฮ่องกง รัฐจัดตั้งศูนย์การจ้างงานใหม่ (Re-employment) เพื่อจัดสวัสดิการให้กลุ่มคนว่างงานสามารถกลับมาทำงานอีกครั้ง ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาล (Chan, 2008)

ในประเทศไทย มีการจ้างงานในรูปแบบของโครงการรัฐ ตัวอย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท หรือ กสช. ซึ่งเป็นโครงการสร้างงานสาธารณสมบัติในชนบท (Rural public work program)⁴ เพื่อสร้างงานให้แก่คนในชุมชนและท้องถิ่นในพื้นที่ห่างไกลภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ปี พ.ศ.2525-2529 (สุพัตรา จุณณะปิยะ, 2535) และการโครงการจ้างงานระยะสั้น ภายใต้โครงการไทยเข้มแข็งในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 2 (พ.ศ.2552-2555) ซึ่งผลักดันให้เกิดการจ้างงาน เพื่อยกระดับรายได้และสร้างโอกาสการทำงานในชนบท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554) ซึ่งเป็นบทบาทความร่วมมือของรัฐบาลกับท้องถิ่นและบทบาทรัฐร่วมกับเอกชน

เมื่อพิจารณาแนวคิด Workfare และการดำเนินงานตามนโยบายประชารัฐ แล้วหัวใจสำคัญของแนวคิดมาจากเรื่องบทบาทความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกัน ทว่าจากการนำนโยบายสู่ปฏิบัติการ “ประชารัฐ” กลับถูกวิพากษ์ว่าไม่สามารถตอบโจทย์ตามแนวคิดเรื่องบทบาทความร่วมมือ โดยกลุ่มที่คัดค้านนโยบาย พยายามช่วงชิงความหมายของคำว่า “ประชารัฐ” โดยกล่าวว่าแท้จริงแล้ว “ประชารัฐ” หมายถึง ประชาชนรวมกันก่อเกิดเป็นรัฐชาติ ประเทศเป็นของประชาชน อันหมายถึงประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมในการดำเนินการใดใดในประเทศ ดังนั้น นโยบายและการดำเนินการต่างๆ ต้องมี

³ Understood as programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits

⁴ องค์การสหประชาชาติ ได้นิยามโครงการสร้างงานสาธารณสมบัติในชนบท (Rural public work program) ว่าเป็นแผนงานของรัฐบาล ดำเนินการโดยใช้แรงงานชนบทเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อสร้างโอกาสการทำงานสำหรับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย เพื่อสร้างสิ่งสาธารณสมบัติสำหรับชุมชน เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศ

ที่มาจากความเห็นพ้องของประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2547 อ้างถึงโดย สมชาย ศรีสันต์, 2560) ในกลุ่มนี้จึงปฏิเสธคัดค้านปฏิบัติการของประชารัฐ ที่มาจากนโยบายและอำนาจการปกครองที่ถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐบาลทหาร” รวมทั้งมีการตั้งข้อสังเกตต่อปฏิบัติการของนโยบายประชารัฐว่าไม่ต่างจากนโยบายประชานิยม เพียงเปลี่ยนชื่อและประทับตราประชารัฐตัวอย่างเช่น “ร้านธงฟ้า” เปลี่ยนเป็น “ร้านประชารัฐ” “โครงการบ้านเอื้ออาทร” เปลี่ยนเป็น “โครงการบ้านประชารัฐ” เป็นต้น (สมชาย ศรีสันต์, 2560)

อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ให้การยืนยันว่า นโยบายประชารัฐ ไม่ใช่ประชานิยม เพราะประชานิยมเป็นเรื่องที่ต้องการให้ประชาชนมีความนิยมต่อภาครัฐ หรือความนิยมหรือคะแนนเสียง แต่ต้องการให้ยุทธศาสตร์ประชารัฐ เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) เมื่อพิจารณาในเชิงหลักการประชานิยมมักเป็นนโยบายระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรงโดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง (อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน, 2550) แต่ในทางกลับกันประชารัฐกลับสะท้อนบทบาทภาคเอกชนสูงมาก

โครงการประชารัฐโดยรัฐบาลชุดนี้ มีการริเริ่มสร้างเครือข่ายประชารัฐเพื่อเชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เกิดเครือข่ายภาคีประชารัฐ กระทั่งปรากฏ บริษัท ประชากรัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจเอกชน ที่ไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพราะคนในท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนและมีการจดทะเบียนเป็นบริษัททั้ง 76 จังหวัดแล้ว (ปริญญา ชูเลขา และฐายิกา จันทร์เทพ, 2560) ในกรณีนี้ ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยประเด็นหนึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง คือ การลดบทบาทภาครัฐและบทบาทที่เพิ่มขึ้นของภาคเอกชน ซึ่งกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เรียกได้ว่าเป็นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ภายใต้ยุทธศาสตร์ประชารัฐ ยังมีโครงการที่จัดตั้งขึ้นเป็นสวัสดิการการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อย ตัวอย่างเช่น โครงการบ้านเคหะประชารัฐ ตลาดประชารัฐ หมอประชารัฐสุขใจ โดยให้การช่วยเหลือด้านต่างๆ ลงสู่ชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

ดังนั้นข้อเสนอวิธีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเพื่อสร้างบทบาทความร่วมมือที่แท้จริงด้วยแนวคิด Workfare คือการจัดสวัสดิการการทำงาน โดยรัฐบาลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างงานในพื้นที่ชุมชน ซึ่งการช่วยเหลือทางสังคมลักษณะนี้ มีปรากฏอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องงานสาธารณะ (Public work) โดยองค์การการปกครองส่วนกลางจัดสรรงบประมาณไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างงานด้านสาธารณูปโภค ทั้งนี้ในอดีต มีการจัดตั้ง โครงการสร้างงานในชนบท หรือ (กสช.)⁵ แต่ในทางปฏิบัติโครงการนี้มีการบริหารจากบนลงล่าง (Top-down) โดยรัฐต้องการจัดสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ทุรกันดารเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ (อรศรี งามวิทย์พงศ์, 2546; สุพัตรา จุณณะปิยะ, 2535) การสร้างสาธารณูปโภคในชุมชน ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในฐานะสมาชิกของชุมชนและสังคม ประชาชนเป็นผู้กระทำการโดยใช้การร่วมมือการของรัฐและประชาชนตามความหมายที่แท้จริงของประชารัฐ ตัวอย่างเช่นส่งเสริมให้เกิดนโยบายจากล่างสู่บน (Bottom up)

2.2 การจัดสวัสดิการพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: “การพัฒนาระบบสวัสดิการ” สิทธิโอกาส และการเข้าถึงสวัสดิการสังคม การส่งเสริมศักยภาพ การทำงานและอาชีพ

อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือด้านรายได้ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาในกลุ่มคนจนเรื้อรัง จากสถิติสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยปี พ.ศ.2559 กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดในประเทศไทย⁶ จำนวนร้อยละ 67.9 เป็นแรงงานนอกระบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

⁵ โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5

⁶ ความยากจนภายในกลุ่ม Bottom 40 ซึ่งหมายถึง ประชากรในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด อยู่ภายใต้เส้นความยากจน (Poverty line) สถิติจากเส้นแบ่งความยากจนจากร้อยละ 40 ลงมา

สังคมแห่งชาติ, 2560) อันหมายรวมถึง ผู้ทำงานชั่วคราว (Non-Standard Employment) แรงงานรับจ้างทั่วไป และผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Informal Sector) โดยกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีรายต่ำที่สุดและประสบภาวะความยากจนมากที่สุด และหลุดพ้นจากความยากจนเรื้อรังได้ยาก (Chronic poverty) เนื่องจากสาเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น ขาดรายได้ ขาดการศึกษา แรงงานฝีมือต่ำ เพราะบุคคลไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

ความเหลื่อมล้ำ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจน แม้ความเหลื่อมล้ำและความยากจนมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่ความเหลื่อมล้ำและความยากจนก็มักมีการกล่าวถึงควบคู่กันและมีความสัมพันธ์อย่างเชื่อมโยง (นฤมล นิราทร, 2559) เมื่อความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในระดับที่สังคมยอมรับไม่ได้ เช่น มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อความจำเป็น (Need) ในการดำรงชีวิตในสังคม บุคคลเหล่านั้นจึงกลายเป็นคนยากจน ที่เป็นผลจากเศรษฐกิจ สังคม และการที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 135) ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำควบคู่กับการแก้ปัญหาความยากจน ดังที่รัฐบาลได้มีนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ และดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการสังคม และเนื่องจาก Workfare มักปรากฏในรูปแบบโครงการรัฐบาลที่กำหนดให้ผู้รับสวัสดิการรับการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพ⁷ (Smith, 1987; Peck & Theodore, 2001) ทั้งนี้โครงการรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สามารถนำไปสู่การปรับใช้ด้วยวิธีการของ Workfare ที่แท้จริง

ในกรณีนี้ ประเทศไทยจึงมีความต่างจากตัวอย่างข้างต้น เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายหรือมาตรการพิเศษในการแทรกแซง แต่ส่งเสริมการมีงานทำทางอ้อมหรือการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานร่วมกับท้องถิ่นหรือเอกชน (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 263-264) ทั้งนี้ด้วยแนวคิด Workfare จะต้องมีการจัดการในลักษณะการแทรกแซงตลาดแรงงาน (Active labor) และจัดการทรัพยากร (Peck, 2003) ตัวอย่างเช่น ในประเทศอินเดีย รัฐบาลกลางมีมาตรการแก้ปัญหาคนกลุ่มถูกกีดกันทางสังคม Workfare จึงเป็นมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่ประสบปัญหาในกรณีพิเศษ หรือในสถานะที่มีความยากลำบากและช่วยเหลือคนจนในพื้นที่ทุรกันดารโดยการจ้างงานจากรัฐบาลกลางโดยตรงและส่งไปยังส่วนท้องถิ่น (อมรเทพ จาวะลา, 2555) ในกรณีนี้ประเทศไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมาก แต่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นให้บริหารจัดการเพื่อจัดโครงการจ้างงานและส่งเสริมการอาชีพ ซึ่งนับเป็นจุดเด่นของประเทศไทยในการส่งเสริมศักยภาพอาชีพแขนงต่างๆ (กระทรวงแรงงาน, 2553)

อย่างไรก็ตามการประยุกต์ใช้ Workfare เป็นสวัสดิการทำงาน ควรมีความสอดคล้องกับบริบททางสังคม จึงจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาและความต้องการด้านแรงงานของประเทศ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการขาดอัตรากำลังแรงงานที่ตรงตามความต้องการในภาคอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้น (กระทรวงแรงงาน, 2560) ในช่วงที่ผ่านมา แม้ภาครัฐมีการจัดบริการสังคม เช่น การจัดหางานและการฝึกอาชีพทั้งในกลุ่มเยาวชนระดับอาชีวศึกษา กลุ่มผู้สนใจเข้ารับบริการภาครัฐเพื่อจัดหางานและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน คนยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้มีแรงงานทักษะต่ำ ทำให้ต้องมีการพัฒนาบริการสังคมจากภาครัฐมีคุณภาพมาตรฐาน เพื่อแก้ปัญหาตลาดแรงงาน ภาวะการว่างงาน และพัฒนาแรงงานให้มีทักษะฝีมือ (กระทรวงแรงงาน 2560, สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

ดังจะเห็นได้ว่ากระบวนการสำคัญในกรณีนี้คือการจัดหางานและการพัฒนาอาชีพ กระบวนการนี้มีความสำคัญมากในระบบการช่วยเหลือของ Workfare โดยเฉพาะในรัฐสวัสดิการ กลุ่ม ประเทศกลุ่มนอร์ดิก อย่าง ประเทศเดนมาร์กและนอร์เวย์ ซึ่งเน้นคุณภาพมาตรฐานและการเข้าถึงบริการ Workfare ในกลุ่มนี้จึงมีจุดเด่นเรื่องบริการสังคม เช่น จัดทำแผนพัฒนารายบุคคล (Human development plan) เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคคล (Madsen, 2001; Lødemel, 2001)

⁷ A Government Program Requiring Employable Recipients of Welfare to Register for Work or Work Training

ก่อนหน้านี้ระบบการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย ยังคงให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ แต่ขาดกระบวนการพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) ต่อมามีการพัฒนาระบบการช่วยเหลือภายใต้โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีการทำแผนพัฒนารายบุคคล (Personalized plan) ดังที่ได้กล่าวไว้ว่าตามนโยบายจะมีการดำเนินการโดยสำรวจ สอบถามความต้องการวิเคราะห์และให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล ซึ่งดูเหมือนจะมีแนวทางเช่นเดียวกับกับ Workfare ข้างต้น

แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตประกอบด้วยกิจกรรมโครงการที่จัดตั้งเอาไว้แล้ว 34 โครงการเพื่อให้คนจนเข้าสู่กระบวนการพัฒนา ดังนั้นแล้วรัฐบาลจึงจำเป็นต้องทำให้แน่ใจว่า Personalized Plan ไม่ได้เป็นการจับคนจนใส่โครงการ แต่การสำรวจที่ดำเนินการในตอนต้นจะต้องนำไปสู่การพัฒนาโครงการเพิ่มเติมและให้บุคคลนั้นๆ ได้รับบริการที่ตรงตามความต้องการเพื่อพัฒนาตนเอง

ในกรณีนี้ ขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาการแก้ปัญหาความยากจนแบบเจาะจงของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มีคนยากจนในชนบทจำนวนมาก ซึ่งนโยบายที่นำมาใช้คือให้มีการจับคู่คนจนกับคนในหน่วยงานรัฐอย่างน้อยคนละ 2 ครั้งหรือหรือนักวิจัยผู้ขอทุนจะต้องร่วมทำวิจัยพร้อมไปกับการแก้ความยากจนในระดับปฏิบัติการ ต้องลงพื้นที่ไปเยี่ยมครอบครัว ทำแผนการช่วยเหลือและทำโครงการอุดหนุนเงินสดและสิ่งของเป็นสวัสดิการเพื่อพัฒนาและสร้างอาชีพโดยต้องเขียนรายงานให้เห็นสภาพชีวิตจริงและปฏิบัติการในการแก้ปัญหาจริงจนกว่าคนจนเหล่านั้นจะพ้นความยากจนอย่างถาวรจึงจะได้คำตอบแทนและออกจากพื้นที่ (โพสตุเคย์, 2561)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐพรรคการเมืองเดียวและยังมีรูปแบบ “เผด็จการเบ็ดเสร็จ” จึงสามารถบังคับใช้นโยบายในลักษณะที่ตึงเข้มเช่นนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันแม้ประเทศไทยจะไม่นิยมการเผด็จการ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินและมีมาตรการที่พัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพในบริบทประเทศไทย เช่น ดังตัวอย่างการปฏิบัตินโยบายแก้ปัญหาความยากจนของสาธารณรัฐประชาชนจีน สะท้อนความสำคัญของผู้ปฏิบัติงาน ในฐานะการสังคมสงเคราะห์เชิงปฏิบัติการ ซึ่งควรเป็นผู้มีความรู้และทักษะวิชาชีพโดยตรง ดังนั้นอาจเป็นไปได้หรือไม่หากอนาคตจะมี Account Officer (AO) เป็นตำแหน่งของนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพโดยตรง ซึ่งก็จะต้องติดตามการดำเนินงานและการพัฒนาระบบกันไป

การประยุกต์ใช้ Workfare ในระบบการช่วยเหลือดังที่ได้กล่าวมา สะท้อนกระบวนการของ Workfare ตั้งแต่ การระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างเจาะจง การสร้างงาน การบริการสังคมซึ่งได้แก่การจัดหางานและการพัฒนาอาชีพ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามในการจัดสวัสดิการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือด้านรายได้ (บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) การลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (การสร้างโอกาส-การสร้างงาน) และการลดความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม (บริการจัดหางาน การพัฒนาอาชีพ)

ดังนั้นข้อเสนอในการนำแนวคิด Workfare มาใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คือการจัดสวัสดิการทำงานและอาชีพ โดยการมีส่วนร่วมของเอกชน และเศรษฐกิจภาคนอกทางการ ประการแรก การมีส่วนร่วมของเอกชน หรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ต้องการกำลังแรงงาน ให้เข้ามามีบทบาทในการร่วมจัดสวัสดิการสังคม ดังตัวอย่างการจัดโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตซึ่งมีการช่วยเหลือเพื่อการมีงานทำ ปัจจุบันรัฐบาลมีการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพ 4 มิติ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง การทำงานและการมีรายได้ รัฐบาลพยายามเปิดช่องทางให้เอกชนมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการเพื่อเป็นแหล่งงานทำ ประการที่สอง การจัดสวัสดิการทำงานและอาชีพแก่กลุ่มเศรษฐกิจภาคนอกทางการ เนื่องจากโครงสร้างของประเทศไทยมีกลุ่มเศรษฐกิจภาคนอกทางการ แรงงานนอกระบบ กลุ่มผู้มีรายได้ไม่แน่นอนและผู้มีรายได้น้อย จัดอยู่ในกลุ่มนี้เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมที่รัฐบาลจะส่งเสริมงานและการช่วยเหลือกลุ่มอาชีพแขนงต่างๆ และการประกอบอาชีพอิสระให้สามารถดำรงอยู่ และควรส่งเสริมศักยภาพอย่างรอบด้าน

จากการศึกษา ข้อเสนอแนะที่ได้นำเสนอมา แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดและวิธีการของ Workfare มาใช้พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย เมื่อพิจารณาข้อเสนอจะพบว่า การนำแนวคิด Workfare มาใช้เป็นการเสนอรูปแบบสวัสดิการทางเลือก เพื่อให้ตอบโจทย์กับความต้องการ แก้ปัญหาและช่องว่างในนโยบาย โดยผู้กระทำการในแต่ละข้อ นั้นมีความสำคัญได้แก่ การบริการราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เอกชนภาคธุรกิจ ซึ่งรวมถึงประชาชนที่อยู่ในเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจภาคนอกทางการ ในส่วนของข้อเสนอจากการศึกษานั้น บางส่วนเป็นสิ่งที่มียุ่อยู่แล้วในโครงสร้างนโยบายและการจัดสวัสดิการสังคม ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อกระจายรายได้และสร้างงานส่วนท้องถิ่น เพียงแต่จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุง รวมทั้งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น รวมถึงการนำเสนอส่วนที่ยังขาดหายไปเพื่อให้เห็นปัญหาและช่องว่างของนโยบาย เช่น รูปแบบที่หนึ่ง แม้ประเทศไทยจะไม่มี การจัดสวัสดิการเงินช่วยเหลือถ้วนหน้าและมาตรการแทรกแซงเพื่อจ้างงานโดยตรง แต่ทั้งนี้ วิธีการที่มีความเป็นไปได้รวมถึงเป็นจุดเด่นของการจัดสวัสดิการในประเทศไทยได้ คือ การจัดสวัสดิการส่งเสริมอาชีพและการทำงานในกลุ่มเศรษฐกิจภาคนอกทางการ ดังที่การศึกษาครั้งนี้ได้สรุปว่าจะมีความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการจัดเป็นสวัสดิการทำงานในประเทศไทย

บทส่งท้าย

คำตอบของประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน

ประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน การพัฒนาระบบสวัสดิการเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นทางสังคมที่ยังเป็นปัญหาช่องว่างรอการแก้ไขปรับปรุง โดยสิ่งที่จะมาเติมเต็มปัญหาช่องว่าง เป็นแนวคิดบางอย่างที่ปรากฏขึ้นในรอยต่อสำคัญทางประวัติศาสตร์ จากการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันความเป็นไปได้ในการนำแนวคิด Workfare มาใช้คือการปรากฏขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของ Workfare ในกระแสการเปลี่ยนผ่าน ทั้งยังเป็นแนวคิดที่นำมาสู่การแก้ปัญหาและวิกฤตการณ์ทางสังคมในช่วงรอยต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นด้วย ดังตัวอย่าง ระยะการเปลี่ยนผ่านหลังภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ The Great Depression ปรากฏแนวคิดการแก้ปัญหาอันเป็นที่มาของแนวคิดเรื่องการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) ดังที่ปรากฏในนโยบายมหภาคเคนเซียน (Keynesian Consensus) ตัวอย่างต่อมา Workfare ปรากฏขึ้นในช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านทางความคิดสู่ฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) และหลังจากนั้น Workfare ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในรัฐสวัสดิการ กระทั่งการนำแนวคิดมาสู่การพัฒนาพัฒนาระบบสวัสดิการในภูมิภาคเอเชียหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินปี พ.ศ.2540

อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยเดินไปสู่ระยะการเปลี่ยนผ่าน โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในระยะการเปลี่ยนผ่าน คือสถานการณ์ทางการเมืองที่กำลังดำเนินไปสู่การเลือกตั้ง รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านในมิติของการสร้างความกินดีอยู่ดีจากนโยบายรัฐที่มุ่งยกระดับรายได้คนจน เพื่อส่งผลให้ประเทศไทยก้าวข้ามกับดักความยากจนหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลางไปสู่รายได้สูง เมื่อพิจารณาหลักปรัชญาแนวคิดที่สำคัญ สังคมไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินตามหลักปรัชญาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง หรือเรียกว่าเป็น “Bangkok Consensus” ดังนั้นแล้ว ผู้ศึกษาจึงมั่นใจว่าจึงมีช่องทางความเป็นไปได้ในการนำแนวคิด Workfare มาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันในระยะเปลี่ยนผ่านของไทยและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำตอบของประเทศไทย แท้จริงไม่ได้เป็นสิ่งยากเกินกว่ารัฐบาลใดจะบริหารจัดการ เนื่องจากหัวใจสำคัญคือการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี บนสังคมที่มีสวัสดิการ ดังนั้นจะอย่างไรเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้ตอบโจทย์เหล่านี้ Workfare จึงเป็นแนวคิดและวิธีการที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมเพื่อจัดสวัสดิการความช่วยเหลือ เพื่อร่วมสร้างสวัสดิการบนฐานบทบาทความร่วมมือและพลังของประชาชน และที่สำคัญคือการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการพัฒนามนุษย์ไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการสังคม ด้วยเหตุนี้เอง Workfare จึงเป็นคำตอบอย่างหนึ่งในระยะการเปลี่ยนผ่านของประเทศไทย แนวคิด Workfare ที่นำมาปรับใช้เป็นสวัสดิการการทำงานสำหรับประเทศไทย

ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการการช่วยเหลือและสวัสดิการด้านการทำงานและรายได้ รวมไปถึงสวัสดิการแรงงานและอาชีพ ดังนั้นแล้ว หากจะมีการพัฒนาปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ช่วงเวลา ณ ปัจจุบันคือ จุดเริ่มต้นที่ดีและเป็นอีกก้าวหนึ่งในที่จะเดินไปในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของประเทศไทย

รายการอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง. (2561). มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3/2561 กลุ่มสารนิเทศการคลัง งานปลัดกระทรวงการคลัง, กระทรวงการคลัง. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2561, จาก https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2018/003.pdf.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). ร่างแผนยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555-2559. เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561, จาก https://www.m-society.go.th/article_attach/886/1519.doc
- กระทรวงแรงงาน (2553). รายงานประจำปี 2553 สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. กระทรวงแรงงาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2561, จาก <http://www.mol.go.th>
- กระทรวงแรงงาน (2560). กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561, จาก <http://www.mol.go.th/category/related-article/กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงาน>
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2559). การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2550). รัฐสวัสดิการ: เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม. เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2550). ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายสังคมและการวางแผนสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2554). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 5. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- เกษรา ชัยเหลืออยู่. (2557). การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ. กระทรวงการต่างประเทศ.
- กุลธิดา ศรีวิเชียร. (2559). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสังคมวิทยา: สวัสดิการสังคม. วนิดาการพิมพ์. ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชินชัย ชีเจริญ. (2557). การพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช. (2547). ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 3. สำนักนโยบายศึกษา.
- ธันภัทร โคตรสิงห์. (2560). ประชาธิปไตย: จากแนวคิดการบริหารสู่การปฏิบัติในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jsd/article/view/89838/77470>
- นฤมล นิราทร. (2557). รายงานนอกระบบ การคุ้มครองทางสังคมและนัยต่อการพัฒนา. เอกสารประกอบการสัมมนา “อภิวินัยการเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย”. สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน.
- นฤมล นิราทร. (2559). การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นวลปราง อรุณจิต. (2561). Workfare: การเปลี่ยนแปลงฐานคิดเรื่องสวัสดิการสังคม. รายงานสืบเนื่องการสัมมนาวิชาการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครบรอบ 64 ปี. หัวข้อ “นวัตกรรมสังคมในงานสังคม

- สงเคราะห์และสวัสดิการ สังคมเพื่อการเปลี่ยนแปลง”. วันศุกร์ที่ 26 มกราคม 2561. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543). คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ. กรุงเทพฯ: รวมบทความ. คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.
- ปกป้อง จันวิทย์ และสมคิด พุทธศรี. (2561). 15 ปี 30บาทรักษาทุกโรค เปลี่ยน ‘ประกันสุขภาพ’ ให้เป็น ‘หลักประกันสุขภาพ’. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561, จาก <https://www.the101.world/somsak-chunharas-interview>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). ครม.เห็นชอบมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเน้นสร้างโอกาสชีวิตรอบด้าน 4 มิติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2561, จาก <https://www.prachachat.net/finance/news-98388>.
- ประชารัฐรักสามัคคี. (2560). ประชารัฐรักสามัคคีวิสาหกิจเพื่อสังคม. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2561, จาก <http://prsthailand.com/th/aboutus>.
- ปริญญา ชูเลขา และธัญยิกา จันทร์เทพ. (2560). กว่าจะถึงวันนี้ ประชารัฐเปลี่ยนชีวิต, โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ วันที่ 21 พ.ค. 2560, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2561, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/495816>
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. (2542). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: Silkworm Books.
- พงษ์เทพ สันติกุล. (2556).สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัควดี วีระภาสพงษ์ เก่งกิจและคณะ. (2555). ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่. (งานแปลจาก David Harvey). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.
- เมธา มาสขาว. (2552). “เร่ร่อนภาชี้อตราแก้วหน้า สร้างสังคม-ประชาธิปไตยและรัฐสวัสดิการ”, 25 พฤษภาคม, 2561, <https://prachatai.com/journal/2009/02/20005>
- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2548). ฉันทามติวอชิงตัน. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- สถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). ทางเลือกสวัสดิการสำหรับคนไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561, จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb87.pdf>
- สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2550). ปฏิรูปประเทศไทยปฏิรูประบบสวัสดิการแบบ Workfare: บทเรียนจากต่างประเทศ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สมชัย จิตสุชน. (2560). “จนไม่เจด คนจกกลับไม่จน” ชองโหว่นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-63724>
- สมชาย ศรีสันต์. (2560). ประชารัฐคืออะไร เพื่อคนไทยหรือนายทุน. บันทึกสรุปรงานเสวนาเรื่องประชารัฐคืออะไร เพื่อคนไทยหรือนายทุน?. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.ispacethailand.org/การเมือง/14456.html>.
- สุพัตรา จุณณะปิยะ. (2535). ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบำรุงรักษาสระเก็บน้ำ อันเนื่องมาจากโครงการ กสข. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2561). โครงการให้ความช่วยเหลือระยะที่ 2 แก่ผู้ผ่านการตรวจสอบในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/9266>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมตามแผนยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2555-2559). กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 - 2564. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ. (2559). ประชาธิปไตย: จากแนวคิดการบริหารสู่แนวทางปฏิบัติในปัจจุบัน. งานประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561. จาก <http://www.moe.go.th>
- สุพัตรา จุณณะปิยะ. (2535). ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบำรุงรักษาสระเก็บน้ำอันเนื่องมาจากโครงการ กสข. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
- อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (2552). “ปฏิรูประบบภาษีไทย”. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.the101.world/tag/อธิภัทร-มุทิตาเจริญ/>
- อมรเทพ จาวะลา. (2555). ระบบสวัสดิการ Workfare ให้งานเป็นสวัสดิการ ประเด็นศึกษา ‘สวัสดิการสังคม’. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ.
- อรศรี งามวิทยาพงศ์. (2546). กระบวนทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8: พ.ศ. 2504-2544. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. (2550). แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ. เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 โดยมูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เอื้อมพร พิชัยสนิธ. (2552). นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Alcock, P and Payne and Sullivan. (2000). *Introducing Social Policy*, Prentice Hall, Harlow.
- Alcock, P. and Craig, G. (eds). (2009). *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Brown, Wendy. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. From: <https://revistas.ufpr.br/doi/spotontos/article/downloadSuppFile/48108/25893>
- Chan, W.K. (2008) *Deconstructing the Asian welfare model: social equality matters*, *Journal of Asian Public Policy*, 1:3, 302-312: p.308 – 309.
- Chan, W.K & Kinglun, Ngok (Eds). (2011). *Welfare reform in East Asia: Towards workfare?* New York: Routledge, 2011. and Aiqun Hu Arkansas, State University's review.
- Daniels, David. (2003). *Is our society addicted to welfare?*. From <https://thesystemsthinker.com/is-our-society-addicted-to-welfare/>
- Deeming, C. (2015). *Foundations of the Workfare State – Reflections on the Political Transformation of the Welfare State in Britain*. School of Geographical Sciences, University of Bristol, Bristol, UK
- Farnham, Daisy. (2013). *Workfare, neoliberalism and the welfare state*. degree of Bachelor of Arts (Honours), Political Economy, University of Sydney.
- Gamble, A, (2001). “Neoliberalism.” *Capital and class* 75:127-134
- Hall, Peter A, (2014). *Social Policy-Making for the Long Term*. Harvard University
- Hayato, (2015). *The Origin and Transformation of the Idea of Workfare: From Charles Evers to Richard Nixon*.

- Henning, C. (2009). Liberalism, Perfectionism and Workfare. *Journal of Philosophy and Social Theory*. p.159-180
- Hinton, E. LLB. (2010). The Social and Political Significance of Workfare in the United Kingdom A Normative Human Rights Critique. MA Understanding and Securing Human Rights at the Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London.
- Lødemel.I. (2001). 'Workfare' in Six European Nations: Findings from evaluations and recommendations for future development. Fafo Institute for Applied Social Science 2001, Prepared for the Conference Welfare to Work in Europe and the US Fafo, October 5. 2001.
- Madsen. P.K. (2001). Security and flexibility: friend or foes? some observations from the case of Denmark. (p. 49-61) ILO and by ISSA, cf. Madsen (1999, 2002a and 2002b).
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. New York: Guilford.
- Peck, J. & Theodore, N. (2001). Work first: workfare and the regulation of contingent labourmarkets. *Cambridge Journal of Economics* 24(1) 119-138
- Peck, J. (2003). The rise of the workfare state. *Kurswechsel* 3
- Schmidt, J. D, & Hersh, J. (2006). Neoliberal Globalization: Workfare Without Welfare. *Globalizations*, Vol. 3, No. 1, pp. 69–89.
- Spicker, P.(2008). *Policy Analysis for Practice: Applying Social Policy*. Bristol: Policy Press.
- Spicke, P.(2006). The politics of welfare. from site:<http://www.spicker.uk/social-policy/politics.htm>
- Smith, E.P. (1987). Work-related programs for welfare recipients. University of Illinois Library at Urbana-Champaign Stack.
- Stewart, J. & Grover, C. (2002). *The Work Connection: The Role of Social Security in British Economic Regulation*.
- Vis, B.. (2006), States of Welfare or States of Workfare? A Fuzzy-Set Ideal Type Analysis of Major Welfare State Restructuring in Sixteen Advanced Capitalist Democracies, 1985-2002, Compass Working Paper, No. 2006-42.
- Clarke, John, eds, (2000). *New managerialism new welfare?* London, Thousand Oaks, CA, and New Delhi: Sage and Open University, 1–26.
- Holliday, Ian. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9248.00279>.