

สวัสดิการสังคมไทยในกระบวนการพัฒนา*

THAILAND'S SOCIAL WELFARE IN THE DEVELOPMENTAL PROCESS

สุธิดา แจ่มประจักษ์

Suthida Changprachak

มหาวิทยาลัยบูรพา

Burapha University

E-mail: ch.suthida@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอที่มาและสถานะของการจัดสวัสดิการสังคมไทยในกระบวนการพัฒนาโดยใช้กรอบความคิดแบบวาทกรรม พบว่า เดิมสวัสดิการสังคมไทยเกิดโดยธรรมชาติภายใต้ระบบเกื้อกูลกันของสังคมที่บุคคลภายในครอบครัวและชุมชนดูแลช่วยเหลือกันเองโดยไม่มีรูปแบบตายตัว เรียกว่า สวัสดิการโดยชุมชน หลังจากนั้นไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดเรื่องการบริหารงานราชการและสิทธิมนุษยชนจึงทำให้รัฐมีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ชุมชนจึงถูกเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้รองรับการพัฒนาจากรัฐ แต่หลังจากที่มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นชุมชนจึงได้กลับมามีบทบาทอีกครั้ง ทั้งนี้การจัดสวัสดิการโดยรัฐประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่ การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม และการบริการสังคม ส่วนสถานะของสวัสดิการสังคมในกระบวนการพัฒนามีหลากหลาย ได้แก่ เครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตัวชี้วัดในการพัฒนา เงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายประชานิยม ถ้าการจัดสวัสดิการสังคมนั้นมีวาระซ่อนเร้นย้อมส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้นในการจัดสวัสดิการในอนาคตจึงควรทบทวนแนวคิดการจัดสวัสดิการจากเดิมที่เคยเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวมาเป็นการแสวงหาภาคีร่วมทั้งเอกชน ประชาสังคมในการจัดสวัสดิการ รวมทั้งรื้อฟื้นและส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการโดยชุมชนเพื่อเสริมสร้างในระบบสวัสดิการไทยมีความเข้มแข็ง

คำสำคัญ: สวัสดิการ; สังคมไทย; กระบวนการพัฒนา

Abstract

This article aimed to present history and situations of Thailand's social welfare management in the developmental process under the discourse framework. The study revealed that Thai social welfares were naturally emerged by the so-called patronage system, in which members of

* Received March 16, 2020; Revised April 5, 2020; Accepted April 14, 2020

a family or community cared or fostered one another without any rigid patterns. It was coined as community welfares. Then, Thailand was influenced by the concept of nation state and human rights. Thai government accordingly took the role of a provider of welfares, while the communities turned into welfare receivers. After the administrative power was decentralized, communities and the localities were taking some roles in managing the welfares again. The governmental social welfare management is included in 3 main patterns: social insurance, public assistance, and social services. The status of social welfare in the developmental process was treated as a tool to develop people's quality of life, conditions in international trade protectionism, and populism policy. If the management of social welfare contained any hidden agenda, the people would never be fully benefitted. In the future, the concept believing that the government is the only agent responsible for providing welfares for its people should be revised. Seeking for collaboration from private and public institutes, and also civil society should be included in the management. In addition, Community welfares should be resurrected to allow the community to take care of its members, and strengthen Thai social welfare management.

Keywords: Social Welfares; Thai Society; Developmental Process

บทนำ

แนวทางในการบริหารประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากตะวันตกเห็นได้จากการพยายามทำให้เกิดภาวะทันสมัย (Modernization) ที่มีตัวชี้วัดคือความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การรู้หนังสือ การมีสุขภาวะที่ดี ทั้งนี้ต่างประเทศได้แพร่ขยายแนวคิดนี้ผ่านการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิธีการและงบประมาณจากองค์กรระหว่างประเทศ ดังเช่นธนาคารโลกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์สภาพสังคมไทยและสนับสนุนให้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้เข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ส่งผลให้ไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดต่อการสร้างระบบการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นมาเพื่อใช้พัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการอยู่ดี กินดี (Quality of Life or Well – being) ให้แก่ประชาชนในประเทศ

อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare) มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่บางครั้งก็มีสถานะเป็นเครื่องมือให้รัฐใช้แก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มคนเฉพาะในสังคม หรือถูกใช้เพื่อกระจายทรัพยากรให้กับประชาชนให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม แม้กระทั่งเพื่อการรักษาโครงสร้างทางสังคมโดยการคานอำนาจระหว่างรัฐ นายทุน และประชาชนในสังคม ดังนั้นรูปแบบของการจัดสวัสดิการจึงมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการระดมทรัพยากรจากประชาชนเองโดยรัฐให้การสนับสนุนบางส่วน เช่น การเก็บภาษีเพื่อสร้างเป็นรัฐสวัสดิการ หรือประชาชนต้องแสวงหาสวัสดิการต่าง ๆ ด้วยตนเอง เป็นต้น ในประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดในการจัดสวัสดิการสังคมจากต่างประเทศจึงทำให้แต่ละรัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายและพัฒนารูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย ดังนั้นเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงการจัดสวัสดิการในประเทศไทยในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาจึงจำเป็นต้องศึกษาความเป็นมาและสถานะของสวัสดิการสังคมไทยในกระบวนการพัฒนา

บทความนี้ผู้เขียนจึงมุ่งเสนอ “การจัดสวัสดิการสังคม” ในฐานะวาทกรรมที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก โดยอภิปรายถึงสาระสำคัญของแนวคิดสวัสดิการสังคม พัฒนาการของสวัสดิการสังคมไทย และความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตตามแนวทางการวิเคราะห์วาทกรรมที่ไฮร์ตัน เจริญสินโอฬาร (2554) ได้กล่าวว่า เป็นการพยายามศึกษา และสืบค้นถึงขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์ รายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการสร้างเอกลักษณ์และความหมายให้สรรพสิ่งที่ห่อหุ้มเราอยู่ในสังคมในรูปของวาทกรรม และภาคปฏิบัติของวาทกรรมว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนำ (hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงความสำคัญของสวัสดิการสังคมต่อกระบวนการพัฒนาของสังคมไทย

แนวคิดสวัสดิการสังคม

ความหมายของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ระบุว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นั้นหนการ กระบวนการยุติธรรม

และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ดังนั้นสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับเกี่ยวข้องกับกลไกของนโยบายภาครัฐ กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งทั่วโลกเลือกทำเฉพาะด้านหลักที่น่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม (Midgley et al., 2009) เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านที่อยู่อาศัย การจัดสวัสดิการ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบทุกด้านให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอยู่ตลอดเวลา (ระพีพรรณ คำหอม, 2554) ทั้งนี้ผู้มีส่วนในจัดสวัสดิการ หรือบริการสังคมนั้น อาจจะเป็นสถาบันตามโครงสร้างทางสังคม เช่น รัฐ ครอบครัว ชุมชน หรือใช้กลไกทางการตลาด เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2546) ได้กล่าวถึงเป้าหมายในการจัดสวัสดิการสังคมว่าสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะกว้างๆ ได้แก่ 1. มุ่งแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา ทดแทนฟื้นฟู (Remedial, Supplemental, Substitute or Rehabilitative Social Welfare) 2. มุ่งป้องกันปัญหา (Preventive Social Welfare) เช่น การฝึกอาชีพเยาวชน บริการสาธารณสุขมูลฐาน 3. มุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ ทักษะประชาชน (Developmental Social Welfare) เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาความเป็นผู้นำการพิทักษ์สิทธิพื้นฐานของประชาชนการพัฒนาชุมชนเป็นต้น

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม

การจัดสวัสดิการสังคมมีรูปแบบที่หลากหลายทั้งด้านการสงเคราะห์เบื้องต้น เช่น การช่วยเหลือคนยากจน การคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงาน หรือการตั้งองค์กรการกุศลเพื่อให้บริการแก่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดในการแบ่งองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา (วันทนี วาสิกสิน และคณะ, 2541)

ทั้งนี้ระพีพรรณ คำหอม (2554) ได้กล่าวว่างค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมมี 3 ประเภท ได้แก่

1. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ให้ประโยชน์ทดแทน กรณีเจ็บป่วย การประกันในกรณีชราภาพ อันมิใช่เนื่องมาจากทำงาน โดยรัฐได้ประกาศใช้กฎหมายให้ความคุ้มครอง
2. การช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) เป็นการบริการที่จัดขึ้นสำหรับที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ด้อยโอกาสทางสังคมและไร้ที่พึ่งพิง ถือว่าเป็นการสงเคราะห์

แบบให้เปล่าและ เป็นระบบการให้สวัสดิการสังคมภายใต้แนวความคิดแบบบรรเทาปัญหา (Residual Model of Social Welfare)

3. การบริการสังคม (Social Services) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยใช้แนวคิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน เน้นการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (Universal Coverage) ในลักษณะครอบคลุมทั่วถึง เท่าเทียมกัน และมีมาตรฐานในการให้บริการ ประกอบด้วยบริการด้านต่างๆ 6 ด้าน คือ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ด้านบริการสังคมทั่วไป และด้านนันทนาการ

องค์ประกอบของสวัสดิการทั้ง 3 ประเภทจะปรากฏในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและ รัฐให้การสนับสนุน แต่จะมุ่งเน้นไปในทิศทางที่แตกต่างกัน แต่พบว่าสวัสดิการแบบการประกันสังคมนั้นเป็นวาทกรรมที่กำลังได้รับความสนใจในประเทศกำลังพัฒนาหรือแม้กระทั่งในประเทศไทยเนื่องจากบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่อุตสาหกรรมที่มีแรงงานเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐ นายจ้าง และแรงงานจึงได้ตระหนักถึงการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ตนเองหลังการจ้างงาน นอกจากนี้แล้วแนวการจัดสวัสดิการจะมีแนวคิดส่วนที่เก็บบก (Residual Concept) ที่สถาบันสวัสดิการสังคมจะเข้ามามีบทบาทต่อการจัดสวัสดิการสังคมเมื่อโครงสร้างอุปทาน (Supply) ของครอบครัวและของตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสวัสดิการได้ รัฐจึงจะเข้ามาทำหน้าที่จัดสวัสดิการอย่างจำกัด โดยประเมินปัญหาและความต้องการของผู้ที่เดือดร้อน (Means-Test) เป็นการจัดสวัสดิการแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน (ระพีพรรณ คำหอม, 2554) ดังนั้นรูปแบบจึงเน้นการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือบำบัดรักษา ทดแทนฟื้นฟู มากกว่าการป้องกันปัญหา หรือส่งเสริมศักยภาพในประเทศไทยนั้น “การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ” เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 พบว่า มีการกำหนดขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมต้องมุ่งเน้นการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีในด้านต่างๆ ให้ครอบคลุม 7 มิติ คือ

1. สวัสดิการด้านการศึกษา หมายถึง ประชาชนถึงได้รับบริการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไป ทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุด คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย หมายถึง ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม

อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน พึงได้รับการบริการสวัสดิการสังคม ด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ ปัญหาของบุคคลกลุ่มบุคคลและประชาชน

3. สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย หมายถึง การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่ อัตราช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย ความมั่นคง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรมแออัด หรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เสี่ยงต่อ ความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม

4. การมีรายได้หมายถึง ประชาชนมีงานทำที่มีรายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การ ดำรงชีพ และมีสวัสดิการที่ดีหรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด งานที่ทำงานต้องไม่เสี่ยงต่อ การเจ็บป่วยอุบัติเหตุ และอุบัติเหตุต่างๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม หรือผิดกฎหมาย ประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมในเรื่อง รายได้จากหน่วยงานหรือองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและกลไกด้าน แรงงานสัมพันธ์ ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านนี้ได้

5. สวัสดิการด้านนันทนาการ หมายถึง ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการ บันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยกิจกรรมนันทนาการ

6. สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการ ค้ำครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ และ ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

7. สวัสดิการด้านการบริการสังคมทั่วไป หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเปราะบางพิเศษ เพื่อช่วยเสริมการมี คุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็น สุข ตามควรแก่อัตรา

ทั้งนี้รัฐจะเลือกจัดสวัสดิการในขอบเขตสาขาการจัดสวัสดิการสังคมจาก 7 สาขา ในลักษณะของโครงการเฉพาะ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนใน สถานการณ์ที่จำเป็น โดยทั่วไปจะขึ้นกับนโยบายทางสังคมที่รัฐบาลสนใจ เน้นการสร้าง ระบบความมั่นคงทางสังคม การลงทุนในโครงการที่เอื้อสิทธิประโยชน์กับประชาชนส่วน ใหญ่ (วันทนี วาสิกะสินและคณะ, 2541)

จากข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าสวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดบริการสังคมเพื่อมุ่ง แก่ไขความเดือดร้อน ป้องกันปัญหา และพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ ดีทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป ทั้งนี้สวัสดิการสังคม 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การประกันสังคม (Social Insurance) การช่วยเหลือทางสังคม

(Public Assistance) และการบริการสังคม (Social Services) ซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะมีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการสังคม ดังเช่นในประเทศไทยที่ได้ที่มีการจัดสวัสดิการโดยที่ครอบคลุม 6 มิติ คือ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ด้านบริการสังคมทั่วไป และด้านนันทนาการ

การจัดสวัสดิการสังคมไทยในกระบวนการพัฒนา

พัฒนาการของสวัสดิการสังคมไทย

ในอดีตการพัฒนาประเทศไทยถูกบริหารประเทศภายใต้ระบบระบบศักดินาโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีข้าราชการทำหน้าที่แทนในการดูแลและรักษาผลประโยชน์ด้วยระบบศักดินานี้ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายกับบ่าว จึงเป็นการช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนสิ่งของกับแรงงาน และมีความสัมพันธ์ในเชิงการอนุเคราะห์ คຸ້ມครองกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ที่นายและบ่าวมีความสัมพันธ์ทางใจ ถือเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเรียกรูปแบบการช่วยเหลือ การพึ่งพาอาศัยของคนในสังคมนี้ว่า “ระบบการเกื้อกูลกันของสังคม” ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2547) ได้กล่าวว่าสวัสดิการในสังคมไทยในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น มีรูปแบบ การดำรงอยู่ของชุมชนที่เหนียวแน่น มีการแบ่งปันทรัพยากรให้สมาชิกในสังคม อีกทั้งวิธีการผลิตในอดีตต้องอาศัยแรงงานเข้มข้นทั้งจากคนและสัตว์ ดังนั้นชาวบ้านจึงมีการพึ่งพาตนเองและความพอเพียงสูง ความสัมพันธ์ชุมชนในอดีตจะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับวิถีการผลิต เช่น การลงแขกเกี่ยวข้าว การทำหัตถกรรม หรืองานบุญ งานศพ งานเทศกาล เป็นต้น ดังนั้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีจึงเกิดขึ้นจากการดูแลซึ่งกันและกันภายใต้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ และศาสนา

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดในการบริหารระบบราชการจากต่างประเทศทำให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารราชการประเทศ ส่งผลให้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศโดยการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในประเทศ ส่วนถ้าประชาชนมีปัญหาหากเช่น การว่างงาน การมีขอทาน การมีเด็กกำพร้า สถาบันพระมหากษัตริย์ก็จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ดังเช่น การก่อตั้งสถานสงเคราะห์ ดังนั้นการจัดสวัสดิการสังคมจึงปรากฏอยู่ในสังคมไทยในแง่มุมของการสงเคราะห์เป็นหลัก

ภายหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่พยายามสร้างความเสมอภาคในสังคมและส่งเสริมสิทธิความเป็นพลเมืองจึงมุ่งสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เห็นได้จาก

เค้าโครงการเศรษฐกิจหรือสมุดปกเหลืองที่ระบุว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” (ปรีดี พนมยงค์, 2552) เป็นต้น ซึ่งในปีนั้นเองรัฐได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 เพื่อหางานให้แก่คนว่างงาน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแสดงบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน และเป็นช่วงเริ่มแรกของวาทกรรม “การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ” ที่มุ่งเน้นให้รัฐจัดบริการเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงได้รับ แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงนั้นทำให้แนวคิดของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนไม่ได้ถูกนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้ง กรมประชาสงเคราะห์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2483 เพื่อดำเนินกิจการในการช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาในสังคมโดยมีบทบัญญัติที่เป็นกฎหมาย เช่น การตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมาย Elizabethan Poor Law ของอังกฤษ ที่เน้นการช่วยเหลือคนยากจน และผู้ที่ไม่มียานพาหนะในลักษณะของการสงเคราะห์ด้วยการช่วยเหลือจากองค์กรทางศาสนา ถือว่าเป็นรูปแบบการสังคมสงเคราะห์ให้แก่กลุ่มคนที่ประสบปัญหาในการดำเนินชีวิต อีกทั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้เริ่มส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความรู้ทั้งด้านการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ จนในที่สุดไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2489 และได้ลงนามในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเพื่อรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ใช้เป็นพื้นฐานอย่างหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคม ถือว่าปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สวัสดิการสังคมถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เห็นได้จากการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ และการจัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2497 เพื่อจัดการสอนเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างและพัฒนาคู่มือความรู้ด้านนี้ของไทย

ต่อมาประเทศไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยได้สนับสนุนความรู้จากคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกในการวิเคราะห์สถานการณ์ในสังคมไทยพบว่าประชาชนมีฐานะยากจนทำให้ต้องพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นอิทธิพลให้เป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-3 ได้

มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จึงเห็นว่ารัฐได้มีการจัดบริการสังคม เช่น น้ำ ไฟฟ้า ถนนเพื่อเตรียมรองรับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม แต่หลังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 ได้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมทางสังคมอันเกิดมาจากเร่งพัฒนาเศรษฐกิจจนทำให้มีนโยบายที่จะกระจายบริการสังคมไปสู่ประชากรมากขึ้น มีการสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ การให้การศึกษา ทำให้มีการกำหนดขอบเขตของสวัสดิการสังคมที่กว้างขึ้นกว่าจัดการปัญหาสังคม แต่เป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมมาใช้ คือ แนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำดัชนีความจำเป็นขั้นพื้นฐานมาใช้ในการวิเคราะห์ระดับบุคคล ครอบครัว ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดเป้าหมายด้านสังคม เน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนให้เป็นไปตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้มีความชัดเจนในการจัดสวัสดิการสังคมยิ่งขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534) เพื่อชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ต่อมาได้มีการปรับชื่อเป็นแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) งานด้านสวัสดิการสังคมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาประเทศที่ขาดสมดุลนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามแนวทางหลักในการจัดสวัสดิการสังคมยังคงเป็นการการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistant) และมีได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการแบบดั้งเดิมที่ใช้ชุมชนเป็นฐานในการจัดสวัสดิการจึงทำให้ครอบครัว ชุมชนถูกลดบทบาทในการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือดูแลตนเอง แต่กลายเป็นผู้รองรับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการ

จุดเปลี่ยนของของประเทศไทยอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ เช่น สิทธิเด็กและเยาวชน สิทธิผู้สูงอายุ สิทธิการรวมตัวของประชาชน สิทธิชุมชน สิทธิการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน หรือสิทธิคนพิการที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือจากรัฐ เป็นต้น จึงทำให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและสิทธิต่าง ๆ ตามมา เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นแม่บทที่กำหนดบทบาทหน้าที่ให้รัฐต้องจัดบริการและสวัสดิการสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศทำให้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมจากการช่วยเหลือทางสังคม มาเป็นการประกันสังคมและการบริการสังคมมากขึ้น

เช่น การรักษาพยาบาลตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การให้ค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน การประกันสังคมสำหรับแรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ในบทบัญญัติ หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึง ส่งผลให้ชุมชนมีอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการดำเนินการของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนที่เคยมีการจัดสรรผลประโยชน์ในการดำเนินการมาเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกจึงได้รับการรับรองทางกฎหมายทำให้มีการขยายความคิดไปยังชุมชนอื่น ๆ มากขึ้น อาทิ การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีข้อตกลงร่วมกัน ผ่านช่องทางของวัฒนธรรมให้กับคนในชุมชนเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากฐานคิดด้านประเพณี ด้านวัฒนธรรมเฉพาะถิ่น ด้านภูมิปัญญาชาวบ้าน ด้านศาสนา ด้านจิตวิญญาณ เพื่อสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายรวมถึงทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น โดยใช้แนวคิดในการทำงานตามหลักการมีส่วนร่วม เน้นกระบวนการกลุ่ม และนำเอาทุนทางสังคมมาใช้ขับเคลื่อนในการจัดสวัสดิการ การดำเนินการเช่นนี้ถือว่าเป็นการรื้อฟื้นระบบเกื้อกูลทางสังคมที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทย ที่ครอบคลุม ชุมชนหรือสถาบันทางศาสนาที่มีบทบาทในการดูแลและสมาชิกของตนเอง โดยลดการพึ่งพิงจากรัฐ ทั้งนี้กลุ่มนักวิชาการต่าง ๆ เช่น อภิญา เวชชัยและคณะ (2547) ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2552) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน พบว่า ชุมชนสามารถจัดสวัสดิการได้ด้วยตนเองโดยใช้ทุนทางสังคมทั้งที่เป็นทุนทางวัฒนธรรม ทุนมนุษย์ และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สร้างเป็นระบบสวัสดิการในการดูแลกันเองภายในชุมชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งรัฐควรมีการขยายผลการดำเนินการไปยังพื้นที่อื่นๆ

สถานะของสวัสดิการสังคมไทยกับการพัฒนา

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า สวัสดิการสังคมถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการได้รับอิทธิพลจากแนวคิดภาวะทันสมัยของตะวันตกที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ มีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนอยู่ดีกินดี แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่าหลักการดังกล่าวนั้นถูกใช้เครื่องมือในการกีดกันทางการค้า หรือการร่วมทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้ เช่น กรณีการกีดกันสินค้าทางทะเล

จากไทย เนื่องจากพบว่ามีการใช้แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย อันผิดหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น สอดคล้องกับศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยาภรณ์ หวังมหาพร (2552) ว่าสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO-World Trade Organization) กำหนดกฎระเบียบการค้าเสรี มาตรฐานสินค้าซึ่งส่งผลทำให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องนำกฎระเบียบเหล่านั้นมาพิจารณา และกำหนดนโยบายให้เป็นทิศทางเดียวกันกับอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ เช่นเดียวกับที่ประเทศต่าง ๆ ต้องจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนเนื่องจากเป็นเครื่องชี้วัดความเจริญและคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศ ส่งผลให้ไทยต้องพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดที่เป็นสากล

นอกจากนี้สวัสดิการโดยรัฐของไทยส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistant) ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม มากกว่าการบริการสังคม (Social Service) หรือการประกันสังคม (Social Insurance) ที่มุ่งสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน ดังนั้นการจัดสวัสดิการส่วนใหญ่จึงเป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า เช่น การให้เงินช่วยเหลือ หรือจัดหาที่พักให้ชั่วคราว เป็นต้น ไม่ใช่ว่าการประกันสังคมที่ต้องวางระบบในการจัดการและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานจึงจะเป็นผลเป็นรูปธรรม พรรคการเมืองจึงสามารถแนวคิดเรื่องการการจัดสวัสดิการนี้ไปกำหนดเป็นนโยบายในการหาเสียงเรียกว่า นโยบายประชานิยม ซึ่งปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในการเลือกตั้ง เช่น นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือนโยบายการจ้างงานของบัณฑิตจบใหม่ในปี 2540 ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น นโยบายสวัสดิการสังคมสามารถสร้างค่านิยมเพื่อให้ชนชั้นการเลือกตั้งได้ อีกทั้งเป็นการเอื้อประโยชน์กันระหว่างกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น เนื่องจากนโยบายสาธารณะถือเป็นผลผลิตของการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน เช่น ผู้ขาย กับผู้บริโภคที่จะมีรัฐบาลทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและคุ้มครองผู้บริโภค (ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยาภรณ์ หวังมหาพร, 2552) ดังนั้นสวัสดิการสังคมจึงมีสถานะเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย และยังเป็นช่องทางให้รัฐบาลสามารถสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้เช่นกัน ดังนั้นประชาชนจึงอาจไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการเหล่านั้นอย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้วประเทศไทยเคยมีสวัสดิการที่เป็นวิถีปฏิบัติในการดูแลซึ่งกันและกันของคนในครอบครัวและชุมชน แต่เมื่อไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากการถ่ายทอดองค์

ความรู้และเทคนิควิธีการจากผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศให้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนา สวัสดิการสังคมจึงกลายเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดบริการให้กับประชาชนในสังคมส่งผลให้เป็นสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่เดิมถูกนำมาใช้น้อยลง แต่หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิ และการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น สวัสดิการสังคมจึงปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการช่วยเหลือทางสังคมเป็นการประกันสังคมและบริการสังคม รวมทั้งชุมชนก็มีบทบาทในการจัดสวัสดิการมากขึ้น นอกจากนี้การจัดสวัสดิการสังคมไทยนั้นมิสถานะเป็นตัวชี้วัดความเจริญและคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ อีกทั้งยังถูกใช้เป็นวาระซ่อนเร้นในการสร้างค่านิยมให้แก่พรรคการเมือง ผ่านการกำหนดเป็นนโยบายประชานิยมที่มุ่งเน้นการสงเคราะห์เฉพาะหน้า แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ในระยะยาว อีกทั้งการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานความเป็นมนุษย์ยังถูกนำมาเป็นเงื่อนไขหรือข้อกีดกันทางด้านการค้าระหว่างประเทศได้เช่นกัน จึงสามารถกล่าวได้ว่าการขยายแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมนั้นไม่ใช่เพียงแค่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างช่องทางในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระดับโลกด้วย

การจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศในการกำหนดรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเร่งด่วนทำให้ยังไม่มีมีการวางระบบในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาจัดสรรในการสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงกลายเป็นภาระทางงบประมาณ ถ้าประเทศไทยยังไม่มีระบบการวางแผนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมก็อาจมีส่งผลในทางลบต่อการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนด้วย อีกทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมยังคงสามารถสร้างค่านิยมให้กับพรรคการเมืองจึงมีแนวโน้มว่าจะนำมากำหนดเป็นนโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุด สวัสดิการสังคมจึงยังคงไม่ได้ดำรงอยู่ในสถานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองได้

ดังนั้นการจัดสวัสดิการจึงไม่ควรเป็นบทบาทของรัฐฝ่ายเดียว ประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ควรสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับกลุ่มของตนเองเป็นระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ซึ่งอาจมีลักษณะของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่อาศัยจากการระดมทุนทางสังคมที่มีอยู่มาให้ (Hugman, 1998; Rosalie et al., 2001; Trubek et al., 2003) โดยกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก โดยใช้ความเห็นชอบประชาคมต่างๆ นอกจากนี้แล้วยังคงผลักดันให้น้ำชุดความรู้ “สวัสดิการชุมชน” (Zastrow, 2008)

มาเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดสวัสดิการในสังคมไทย โดยการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคชุมชน ภาคประชาชน ให้ร่วมทำกิจกรรมด้วยความสมัครใจร่วมกันตามความสนใจ

สรุป

ประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกเป็นไปตามสภาพสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ หรือเรียกว่าระบบเกื้อกูลทางสังคมจึงทำให้มีรูปแบบของการช่วยเหลือกันภายในครอบครัว และชุมชน แต่หลังจากที่องค์กรระหว่างประเทศได้เข้ามาอิทธิพลทางคิดอย่างมาก ทำให้ไทยรับเอาแนวคิดรัฐชาติและแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการพัฒนาประเทศ สวัสดิการสังคมจึงถูกกำหนดให้เครื่องมือหนึ่งของรัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน จึงทำให้เกิดการกดทับทางวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมที่เป็นระบบเกื้อกูลทางสังคมมาเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ แต่เมื่อมีแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแนวคิดสวัสดิการชุมชนจึงได้ถูกนำมาใช้เป็นทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอีกครั้ง ทั้งนี้ระบบสวัสดิการสังคมโดยรัฐถือเป็นภาระทางงบประมาณอย่างมาก ดังนั้นแนวทางที่จะนำไปสู่ความอยู่รอดคือการผลักดันแนวทางการจัดสวัสดิการอื่น ๆ มาเป็นทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคม พร้อมทั้งรื้อสร้างความคิดแบบดั้งเดิมที่ว่า การจัดสวัสดิการต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงผู้เดียวมาเป็นการแสวงหาภาคีร่วมในการทำงาน เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน ชุมชน ในการจัดสวัสดิการแบบพหุภาคีโดยนำศักยภาพของแต่ละภาคส่วนมาร่วมกันสร้างระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นคงทางสังคม พร้อมกันนั้นรัฐควรลดบทบาทและกระจายอำนาจการจัดการตนเองไปยังท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งคงไม่ใช่เรื่องยากเกินไปที่จะผลักดันการจัดสวัสดิการชุมชน หรือการจัดสวัสดิการแบบพหุภาคีให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งเนื่องจากในสังคมไทยยังมีทุนทางสังคมอยู่มาก ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรตระหนักความจริงชุดนี้และเปิดโอกาสให้ครอบครัวชุมชนที่เคยถูกเบียดขับให้เป็นผู้รับสวัสดิการจากรัฐได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบสวัสดิการสังคมที่สามารถสนองตอบความต้องการของตนเองจนเกิดเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งพร้อมรับมือกับทุกสถานการณ์

เอกสารอ้างอิง

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2547). *จากอาณานิคมสู่ทุนนิยม บันทึกการเยื่อนนิคาราก้าว และ คอสตาริกา*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2554). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์และความเป็นอื่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2552). *วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง “สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย”*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ปรีดี พนมยงค์. (2552). *เค้าโครงการเศรษฐกิจหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุขภาพใจ บริษัท ตาตา พับลิเคชั่น จำกัด.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2554). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- วันทนี วาสิกะสินและคณะ. (2541). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยาภรณ์ หวังหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- อภิญญา เวชยชัยและคณะ. (2547). *สวัสดิการสังคม ฉบับชาวบ้าน: แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Hugman R. (1998). *Social Welfare and Social Value: The Role of The Caring Professions*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Midgley et al. (2009). *The Handbook of Social Policy*. Los Angeles: SAGE.
- Rosalie, A. et al. (2001). *Social Work and Social Welfare: An Introduction*. Australia: Brooks/Cole.
- Trubek et al. (2003). *Governing work and Welfare in a new Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.
- Zastrow, C. (2008). *Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People*. Australia: Thomson Brooks/Cole.