



แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม
Social Safety Net: SSN)

โดย ดร.อโศก พลบำรุง

แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net: SSN)

แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือที่มักจะเรียกแบบย่อว่า SSN ถูกสร้างขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองคนจนและกลุ่มคนเปราะบางจากแรงกระแทก (shocks) รวมถึงการนำมาใช้เพื่อลดความยากจนและเป็นยุทธศาสตร์สร้างความเจริญเติบโตของประเทศ เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศถูกคุกคามด้วยภาวะวิกฤติต่าง ๆ ทั้งวิกฤติทางอาหาร พลังงาน(น้ำมัน) วิกฤติทางการเงิน รวมถึงกรณีล่าสุดการระบาดของโควิด-19 ซึ่งเป็นแรงกระแทกที่ส่งผลกระทบต่อประชากรทั่วโลกเข้าสู่ภาวะความยากจน

แนวคิด SSN มุ่งเน้นการดูแลทั้งระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน เพื่อปกป้องให้กลุ่มคนจนและกลุ่มคนเปราะบางสามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้ด้วยการสร้างระบบให้ความช่วยเหลือ การสร้างสวัสดิการในรูปแบบเงิน (In cash) และไม่ใช่ตัวเงิน (In kind) เช่น อาหาร ยา ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และการศึกษา เป็นต้น เพื่อไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้หลุดจากระบบสวัสดิการต่าง ๆ ทั่วไปที่รัฐจัดเตรียมให้

World Bank (1992) ระบุว่า แนวคิด SSN เป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดความยากจน โดยเฉพาะความยากจนแบบดักดาน (Chronic poverty) และลดความไม่เท่าเทียม (Inequality) ช่วยให้คนจนเกิดการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ และยังระบุถึงหน้าที่สำคัญของแนวคิด SSN ว่าได้แก่ 1) ช่วยลดความจนแบบดักดานและความไม่เท่าเทียม 2) พัฒนาทุนมนุษย์ให้กับคนเรื้อนยากจน เพื่อให้เขาสามารถออกจากความยากจนได้ (to exist poverty) 3) ทำให้คนจนสามารถจัดการความเสี่ยงจากแรงกระแทกทั้งระดับปัจเจกบุคคล (Individual shock) และแรงกระแทกเชิงระบบ (Systematic shock) ซึ่ง World Bank มักจะใช้แนวคิด SSN ช่วยเหลือคนในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ด้วยการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเยียวยา เช่น การสูญเสียชีวิตของหัวหน้าครัวเรือน การมีภาระฟุ้งเฟ้อของผู้สูงอายุ เป็นต้น รวมถึงการสนับสนุนเงินกู้ให้กับรัฐเพื่อให้เกิดการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ทักษะ (Unskilled workers) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนจน เป็นการรักษารายได้และป้องกันคนยากจนและเปราะบางจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ และมักจะเป็นจุดหักเหสำคัญที่เกิดขึ้นในครอบครัว

Goodman (2007) ได้ชี้ว่าแนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เป็นแนวคิดของเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) กล่าวคือ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (Welfare for all) ได้ถูกขยายไปในหลายประเทศ ทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐสูงมาก เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หลายประเทศจึงหันมาลดสวัสดิการสังคมลง เป็นการลดสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงแบบสวัสดิการขั้นต่ำ หรือ social safety net กล่าวคือ เป็นสวัสดิการสังคมในระดับที่พอให้คนจนอยู่ได้ และเน้นการช่วยเหลือเฉพาะคนหรือกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ จำเป็นต้องช่วยเหลือ และให้ภาคเอกชน ชุมชน จัดความช่วยเหลือกันก่อนที่จะมาขอความช่วยเหลือจากรัฐ

นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่าง ณรงค์ เพชรประเสริฐ และ คณะ (2542) มองว่าวิกฤติทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มคนจนที่สุดไม่สามารถปรับตัวได้ จำเป็นต้องสร้างสวัสดิการรองรับ ซึ่งการไม่มีสวัสดิการ

สำหรับกลุ่มคนเหล่านี้จะยิ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจ เพราะเป็นคนที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ จากการมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมจะช่วยประคับประคองกลุ่มคนที่ยากไร้และเปราะบางให้พอจะลืมตาอ้าปากผ่านการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual help) โดยมีข้อเสนอในการจัดสวัสดิการแบบ 2 ขา คือ ขาหนึ่งเป็นการจัดสวัสดิการโดยรัฐ ส่วนอีกขาหนึ่งเป็นการจัดโดยกลไกเชิงสถาบันที่ไม่ใช่รัฐ ตั้งแต่ภาคธุรกิจเอกชน ชุมชน และครอบครัว เรียกว่าการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โดยใช้ทุนทางสังคม (Social capital) เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อน เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการใน 3 ด้าน คือ 1) การบริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น 2) การประกันสังคม เช่น ประกันเจ็บป่วยทุพพลภาพ ว่างาน เป็นต้น และ 3) สังคมสงเคราะห์ ที่เป็นการช่วยเหลือคนด้อยโอกาส ด้อยความสามารถที่จะช่วยเหลือตนเอง นอกจากนี้ยังระบุว่าสวัสดิการโดยรัฐข้างต้นเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อกระจายรายได้ และจัดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน และปัญหาทางสังคม ดังนั้น ทั้งรัฐและชุมชนต้องร่วมกันพัฒนาโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยรัฐต้องทำหน้าที่เสริมหนุนให้ชุมชนเป็นตัวตั้ง

แนวคิดข้างต้นสอดคล้องกับ บัณฑิต พรหมพิทักษ์ (2552) ที่เสนอว่าผู้ผลิตสวัสดิการประกอบด้วย ครัวเรือน ตลาด (ธุรกิจ) ชุมชน และรัฐ ซึ่งในที่นี้รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทฤษฎีทางตะวันตกจะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการผลิตสวัสดิการโดยชุมชน แต่ในกรณีของประเทศไทย ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เกิดความร่วมมือ เกิดกลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่ช่วยเหลือสมาชิก ทางเลือกระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงไม่ใช่เป็นแบบ “รัฐสวัสดิการ” หรือ “ชุมชนสวัสดิการ” แต่จะต้องเป็นการผสมเอา “ผู้ผลิตสวัสดิการ” ที่มีอยู่เข้ามาเพื่อให้เกิดระบบสวัสดิการที่เข้มแข็งเพื่อให้ประชากรที่มีความจำเป็นได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

จากแนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมจะเห็นได้ว่า คำว่า “สวัสดิการ” จากเดิมมักจะเข้าใจในความหมายที่คับแคบว่าเป็นเพียงเรื่องของ “การให้” และ “การรองรับ” เพื่อการสงเคราะห์หรือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินหรือสิ่งของเท่านั้นมาเป็นความหมายที่กว้างกว่านั้น กล่าวคือ เป็นการชี้ให้เห็นว่ามีแม้แต่ชุมชนเองก็สามารถที่จะสร้างสวัสดิการการขึ้นมาได้ ในรูปแบบที่นิยมเรียกกันว่า “สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น” ที่หลายฝ่ายเริ่มเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้สามารถสร้างสวัสดิการชุมชนให้เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนทุกกลุ่มในชุมชนได้ เพราะถึงแม้ว่าในส่วนของรัฐที่มีแนวโน้มและความพยายามที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการให้เป็นไปตามแนวทาง “รัฐสวัสดิการ” เพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม ทั้งที่เป็นการกั๊กของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานรัฐและการให้เปล่าแต่ก็มีคำถามว่าประชาชนทุกกลุ่มจะเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้จริงหรือ

เอกสารอ้างอิง

Goodman, K. (2007). Evaluating community-based welfare initiative. Welfare Peer Technical Assistance Network.

Independent Evaluation Group. (2011). Social safety net: An evaluation of World Bank support, 2000-2010. Washington, DC: the World Bank Group.

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ. (2552). การพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2542). โครงการสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net). (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.