

## บทที่ 1

### โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

#### การสงเคราะห์ในเชิงรุก

#### ความเป็นมา

ในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคมหรือช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวของทุกปีทุกภาคของประเทศจะประสบกับปัญหาสาธารณสุขอย่างรุนแรง เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อประชากรผู้ยากไร้ ทำให้ผลผลิตและทรัพย์สินของประชาชนเสียหาย ประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ ความจนความยากไร้แผ่กระจายไปทั่วประเทศ จึงเป็นเหตุหนึ่งทำให้มีการอพยพแรงงานจากเขตพื้นที่เกษตรกรเข้าสู่เขตเมือง มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากไม่มีงานทำและจะต้องรอจนถึงฤดูการเพาะปลูกใหม่

พ.ศ. 2537 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้พิจารณาและคาดว่าในปีนี้สถานการณ์ ความแห้งแล้ง มีความรุนแรงเนื่องจากฝนทิ้งช่วง จะมีการอพยพแรงงานเข้าสู่เขตเมืองอย่างน้อย 162,000 คน ดังนั้นสิ่งที่ตามมาก็คือ ปัญหาสังคม อันได้แก่ ครอบครัวแตกแยก การใช้แรงงานเด็ก ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมือง เด็กเร่ร่อน ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ อันเป็นภาระอันหนักที่รัฐบาลจะต้องหาแนวทางป้องกัน ก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากลำบากในการจะแก้ไข

มติคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2536 จึงได้อนุมัติงบประมาณให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินงานตามโครงการ โดยให้กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบตามแผนงานการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส มีโครงการและกิจกรรมสำคัญ 5 ประการ คือ

1. โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวชนบท
2. โครงการสงเคราะห์คนชรา คนพิการ และทุพพลภาพ
3. โครงการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย
4. โครงการสงเคราะห์เด็กในครอบครัว
5. โครงการศูนย์แรงงานและสวัสดิการสังคมประจำหมู่บ้าน

ในปีต่อมา สถานการณ์ของภัยธรรมชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงนอกจากจะเกิดภัยแล้งก็ตามด้วยการเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงต่อเนื่องมาทุกปี ทุกภูมิภาคของประเทศ ประชากรกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวต้องประสบกับภัยอย่างซ้ำแล้วซ้ำเล่า เกิดความเดือดร้อนยากไร้เป็นทวีคูณ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท เพื่อฟื้นฟูกลุ่มประชากรผู้ยากไร้หลังน้ำลด โดยให้กำหนดเน้นหนักพื้นที่ที่ประสบภัยอย่างรุนแรง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาช่วยเหลือให้มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องอพยพแรงงานเข้าสู่เขตเมือง พอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อความมั่นคงของครอบครัว ซึ่งเป็นการพัฒนาชีวิตครอบครัวให้อยู่ได้ในระดับหนึ่ง โครงการดังกล่าวจึงได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

#### หลักการและเหตุผล

การพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม อาจก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูง แต่หากพิจารณาถึงการกระจายรายได้ในพื้นที่และประชากรในกลุ่มต่าง ๆ แล้วจะพบว่ามีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมระหว่างภาคเมืองและชนบท สภาพดังกล่าวส่งผลให้ชนบทประสบปัญหาความยากจน แร้นแค้นมากกว่าเดิม คนชนบทจำนวนมากต้องอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม การบริการในเขตเมืองก่อให้เกิดปัญหาการปรับตัว ความเครียด ความมั่นคงภายในครอบครัวอ่อนแอลง ความสัมพันธ์ในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมทั้งในครอบครัวใหม่ในชุมชนเมืองและครอบครัวเดิมในชนบท เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เน้นการบริโภคนิยม ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมทางด้านจิตใจ ความหย่อนยานทางศีลธรรม การเอาเปรียบระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ

สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือ ผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่เลี้ยงตนเองได้ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคชนบทเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม ขาดความรู้เข้าไม่ถึงแหล่งทรัพยากรบริการทางสังคม ซึ่งนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น และหากบริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ไม่สามารถป้องกันแก้ไขปัญหากลุ่มดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา และทวีความรุนแรงมากขึ้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนาประเทศโดยรวม

กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานหลักทางด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มีหน้าที่ในการสงเคราะห์ คุ้มครอง พิทักษ์ และพัฒนาผู้ประสบปัญหาทางสังคม เดิมมีลักษณะการทำงานเป็นแบบการตั้งรับแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสที่ได้ในปริมาณที่น้อยและเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่สามารถช่วยให้พวกเขาพึ่งพาตนเองและครอบครัวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ในระยะยาว ทั้งนี้มีสาเหตุสืบเนื่องจากงบประมาณมีค่อนข้างจำกัด บุคลากรโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรที่พัฒนาไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม ตลอดจนสังคมส่วนรวมยังไม่มี ความเข้าใจ และยอมรับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เท่าที่ควร

ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ได้ตระหนักถึงมาตรการเชิงรุกที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนากลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพในการพัฒนาพึ่งพาตนเองอยู่ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างปกติสุข จึงได้กำหนดโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ครอบครัวในชนบท เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนด้อยโอกาสให้ดีขึ้น เสริมสร้างความมั่นคงของหมู่บ้าน โดยให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน องค์กรประชาชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงานซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนและสังคมต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาการดำเนินงานของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท
2. ศึกษาการนำวิธีการสังคมสงเคราะห์เชิงรุกเข้าไปปฏิบัติงานในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท
3. ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท โดยทั่วไปและกรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช

### ขอบเขตการศึกษา

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และผลกระทบอันเกิดจากโครงการ

---

## บทที่ 2

### แนวความคิดและวรรณกรรมเกี่ยวข้อง

#### 1. ความหมาย แนวคิด และขอบเขตงานสวัสดิการสังคม

##### ความหมาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการหมายถึง “สิ่งอำนวยความสะดวกให้คนมีชีวิตและการทำงานที่ดี และสะดวกสบาย”

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคมโดยสรุปหมายถึง “กิจกรรมที่รัฐและเอกชนจัดขึ้นอย่างมีระบบ ระเบียบ เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคม หรือเพื่อปรับปรุงและประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา”

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2523 - 2539)

สวัสดิการสังคม หมายถึง “ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ หรือไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบของสังคมและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ ทั้งนี้ โดยที่บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐานเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน”

##### แนวคิดพื้นฐานในงานสวัสดิการสังคม

1. สวัสดิการสังคมเป็นมาตรการหลักที่จะป้องกันแก้ไขและพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นการทำงานต้นทางถือเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนา และป้องกันปัญหาหากว่าการลงทุนแก้ไขปัญหาลายทาง ซึ่งสิ้นเปลืองและได้ผลไม่คุ้มค่า นอกจากนั้นงานสวัสดิการสังคมยังถือเป็นมาตรการหนึ่งของการกระจายโอกาส กระจายความเจริญและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

2. เป็นสวัสดิการสังคมโดยสังคม โดยถือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง และให้ความสำคัญแก่กลุ่มด้อยโอกาสที่จะต้องช่วยให้พ้นสภาพวิกฤตและพึ่งตนเองได้ในที่สุด

3. เป็นระบบที่ต้องพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี ของแต่ละชุมชนท้องถิ่นและประเทศ

4. เป็นระบบที่ต้องมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในสังคมให้เหมาะสมประสานสอดคล้องรองรับกันให้เป็นพลังสังคมส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ (ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนพ้อง นายจ้าง องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา รัฐ)

#### ขอบเขต

จากความหมายและแนวคิดพื้นฐานของงานสวัสดิการสังคมจะเห็นได้ว่า มีขอบเขตที่กว้างขวางในทางปฏิบัติจึงได้มีการจัดแบ่งงานสวัสดิการสังคมออกเป็นประเภทบริการสวัสดิการและลักษณะของการให้บริการทางสวัสดิการสังคม สามารถแบ่งได้ 7 สาขา ดังนี้

1. การศึกษา (Education)
2. สุขอนามัย (Health)
3. ที่อยู่อาศัย (Housing)
4. การประกันรายได้ (Income Maintenance)
5. สวัสดิการแรงงาน (Employment)
6. สันทนาการ (Recreation)
7. บริการสังคมทั่วไป (General Service)

ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทบริการสวัสดิการและลักษณะการให้บริการ

ประเภทบริการสวัสดิการ สังคม/ลักษณะการให้บริการ	ผ่านการตรวจสอบ	มีส่วนร่วมในการ บริการ	สิทธิที่พึงได้รับ
การศึกษา (Education)	- ทู่นการศึกษา - วัสดุอุปกรณ์ทาง การศึกษาอาหาร กลางวัน อาหาร เสริม โรงเรียน ศึกษาสงเคราะห์	- การประกันสังคม (การสงเคราะห์ บุตร) - เงินกู้ยืมเพื่อการ ศึกษา	- การศึกษาภาคบังคับ - นมฟรีให้แก่นักเรียน
สุขภาพอนามัย (Health)	- งานสังคมสงเคราะห์ ในโรงพยาบาล - บัตรสงเคราะห์ผู้มี รายได้น้อย	- การประกันสุขภาพ การประกันสังคม (ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย)	- บัตรประจำตัวผู้สูง อายุ
ที่อยู่อาศัย (Housing)	- สถานสงเคราะห์ ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย	- การเคหะสงเคราะห์ - การจัดสหกรณ์และ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย - การปรับปรุงชุมชน แออัด	-
การประกันรายได้ (Income Maintenance)	- เบี้ยยังชีพ - โครงการพัฒนา คุณภาพชีวิต - นิคมสร้างตนเอง - การปฏิรูปที่ดิน	- การประกันสังคม (เงินชดเชยการขาด รายได้กรณีต่าง ๆ เช่น เจ็บป่วย พิกัด ทุพพลภาพ ชราภาพ ว่างงาน)	-
สวัสดิการแรงงาน (Employment)	- การช่วยเหลือคนงาน ที่ประสบปัญหา	- การประกันสังคม - กองทุนบำนาญ - กองทุนสำรองเลี้ยง ชีพ	- การคุ้มครองแรงงาน - การจัดหางาน
นันทนาการ (Recreation)	- การจัดกิจกรรม นันทนาการให้การ สงเคราะห์หรือ ผู้มีรายได้น้อย	- สวนสัตว์	- สวนสาธารณะ - สนามกีฬา ศูนย์กีฬา
บริการทางสังคมทั่วไป (General Social Service)	- การช่วยเหลือผู้ด้อย โอกาสและผู้ถูก ละเลยทางสังคม ประเภทต่าง ๆ เช่น เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ชนกลุ่ม น้อย ผู้ต้องขัง ฯลฯ	- การประกันสังคม (การประกันตนเอง การสงเคราะห์เด็ก และชราภาพ)	- การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย - ผู้ได้รับผลกระทบ จากสิ่งแวดล้อม

### รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

1. Institutional Model เป็นรูปแบบสวัสดิการที่รัฐจัดบริการทางสังคมในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นประชากรของประเทศให้ได้รับอย่างเทียมกัน

2. Residual Model เป็นรูปแบบสวัสดิการสังคมประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในด้านค่าใช้จ่ายจากการขอรับบริการ การจัดบริการสังคมในลักษณะให้เปล่า จะจัดให้กับกลุ่มประชาชนที่มีความจำเป็นไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตามรูปแบบสวัสดิการสังคมยังสามารถแบ่งตามขั้นการให้บริการใน 3 ลักษณะ

1. การให้บริการในลักษณะที่ต้องผ่านการตรวจสอบ กล่าวคือ ผู้รับบริการจะได้รับบริการก็ต่อเมื่อได้มีการตรวจสอบแล้วว่ายากจนจริง หรือประสบปัญหาความเดือดร้อนจริง

2. การให้บริการในลักษณะการมีส่วนร่วม ได้แก่ บริการที่ผู้รับบริการจะได้รับก็ต่อเมื่อมีส่วนออกค่าใช้จ่ายสมทบทั้งหมด หรือบางส่วน

3. การให้บริการในลักษณะที่เป็นสิทธิที่พึงได้รับ ได้แก่ บริการที่ประชาชนมีสิทธิพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

### 2. ความหมายและแนวคิดสวัสดิการสังคมเชิงรุก

#### ความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคมเชิงรุก

สวัสดิการสังคมเชิงรุก หมายถึง การทำงานที่เน้นการป้องกันการแก้ไข ปัญหา โดยมุ่งหวังผลในระยะยาวเป็นหลัก และต้องคำนึงถึงประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก รวมทั้งให้มีการระดมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปฏิบัติงานโดยใช้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้จะดำเนินการโดยวิธีการสังคมสงเคราะห์แบบผสมผสานที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทยและภูมิปัญญาของประชาชน



### เหตุผลความจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก

1. การเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมจากเกษตรสู่อุตสาหกรรม กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด และก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาประเทศโดยรวม
2. ความไม่พอเพียงของบริการสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์สามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ 16 ของประชากรเป้าหมายที่ประสบปัญหาเท่านั้น
3. ปัญหาด้านคุณภาพ ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่สามารถช่วยเหลือในระยะยาว หรือผู้รับบริการยังไม่สามารถพึ่งพิงตนเองได้
4. งบประมาณประจำปีของหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ ทั้ง ๆ ที่สภาพการณ์ของปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มทวีมากขึ้น
5. สังคมส่วนรวมยังไม่มี ความเข้าใจและยอมรับใน ความสำคัญของงานสวัสดิการสังคม และงานสังคมสงเคราะห์เท่าที่ควร

### องค์ประกอบของการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

1. การจัดทำแผน โดยใช้ปัญหาเป็นหลักและชุมชนเป็นฐานในการทำงาน ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของสังคมที่เป็นปัญหาและความต้องการบริการสวัสดิการสังคมแบบองค์การรวมให้บริการเบ็ดเสร็จผสมผสาน มุ่งพัฒนาบริการเพื่อแก้ปัญหาสังคม ใช้แผนงานเป็นเครื่องมือ โดยแผนต้องมีความต่อเนื่องมีการจัดลำดับความสำคัญและมีนโยบายที่ชัดเจน
2. การจัดระบบข้อมูลข่าวสารข้อมูลนั้นจะต้องพร้อมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการป้องกันและพัฒนา ต้องนำมาเผยแพร่ รณรงค์ ให้ชุมชนมีส่วนร่วม ประชาชนได้รับทราบปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ไขป้องกันปัญหา
3. การจัดบริการในกลุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาและผู้มีแนวโน้มที่จะต้องสร้างปัญหา เช่น ผู้มีรายได้น้อย มีพฤติกรรมเสี่ยง มีการศึกษาค่ำ เด็กถูกทอดทิ้ง ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ฯลฯ

4. งานสวัสดิการโดยประชาชน มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาหระคมทรัพย์ากรจากชุมชนมาสนับสนุนการให้บริการ มีการประสานงานให้ชาวบ้านเรียนรู้การแก้ไขปัญหาโดยใช้องค์กร หรือกลไกตามธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในชุมชนเป็นการเพิ่มพลังของครอบครัวและประชาชนให้ทำงานได้จริง ๆ เป็นการเปิดเวทีชาวบ้านเพื่อสนับสนุนให้ทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ได้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

5. การวิจัยและพัฒนาระบบบริการ ให้ระบบการทำงานสวัสดิการสังคมได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการวิเคราะห์สถานการณ์ของปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหา หรือทดสอบรูปแบบการจัดบริการเพื่อแก้ปัญหา

#### กลยุทธ์ในการปฏิบัติงานเชิงรุก

1. การให้บริการควรรุกเข้าถึงพื้นที่โดยดำเนินงาน ณ หน่วยงาน และนอกหน่วยงาน รวมทั้งการดำเนินงานสู่ชุมชนของผู้มีปัญหา
2. การให้บริการเชิงรุกที่ครอบคลุมแก่ผู้ประสบปัญหาสังคม คือ กลุ่มเป้าหมายทั้งที่ประสบปัญหาแล้วและยังไม่ประสบปัญหา
3. การรุกโดยบริการที่ให้นั้นสามารถแก้ไขที่ต้นเหตุแห่งปัญหาของผู้รับบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ขอรับบริการสามารถพัฒนาศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของเขาได้
4. ลักษณะของบริการเชิงรุกที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมคือ
  - 4.1 เป็นบริการแบบผสมผสานและครบวงจร คือ ใช้วิธีการทางสังคมสงเคราะห์ทั้ง 5 วิธี และผสมผสานประชากรกลุ่มเป้าหมายโดยไม่แยกส่วน ช่วยเหลือคนทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม
  - 4.2 เน้นการป้องกัน พัฒนา ควบคู่ไปกับการแก้ไขและฟื้นฟูบำบัด
  - 4.3 ให้ความสำคัญกับบริการที่เป็นการสร้างเสริมความมั่นคงในสถาบันครอบครัว เครือญาติ ชุมชน

4.4 เน้นความสำคัญขององค์กรประชาชนระดับหมู่บ้านที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเอง เห็นได้จากรูปแบบของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

5. การพิจารณาและตัดสินใจดำเนินงานจะต้องอาศัยข้อมูลและการให้บริการอย่างเป็นระบบ

6. การดำเนินงานเชิงรุกโดยมีแผนงานเป็นหลัก

7. รุกโดยต้องมีระบบการติดตาม นิเทศงาน ที่ปรึกษา เน้นแนวประเมินผล

8. รุกโดยสร้างข่ายงานและระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมาย วิธีการชัดเจนเป็นแนวร่วมกันทั้งระบบ คือ ประสานกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคธุรกิจ

9. รุกโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยเจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปหาชาวบ้าน เรียนรู้งานหรือปัญหาร่วมกับชาวบ้าน ร่วมวางแผนแก้ไขปัญหาและนำปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านมาดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

10. รุกโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะหน่วยงานราชการควรต้องปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

11. รุกโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กร ชุมชน ได้เป็นผู้คิดทำ และประเมินในระดับต่าง ๆ ไม่ใช่วิธีการสั่งการ รวมทั้งควรให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสังคมด้วย

12. รุกโดยการระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์มากที่สุด เช่น ชาวบ้าน กองทุนในชุมชน

13. รุกโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบสื่อสาร 2 ทาง จะทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนในการพัฒนา ป้องกัน แก้ไข ปัญหาของตนเอง

14. รุกโดยการปรับทิศทางการพัฒนาให้เน้นหนักในการพัฒนาคน สังคม สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตให้มากขึ้น
15. รุกโดยการปรับระบบการเมือง การปกครอง ระบบราชการ ให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน
16. รุกโดยมีกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่องานสวัสดิการสังคม เช่น มีความยืดหยุ่นสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว สามารถตรวจสอบได้

#### แนวทางการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

1. แนวคิดพื้นฐานในการปฏิบัติงานจะต้องประกอบด้วย
  - 1.1 เชื่อในคุณค่าของมนุษย์และเชื่อว่ามนุษย์พัฒนาได้
  - 1.2 เชื่อในคุณค่าของกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่ม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีคุณค่าที่สุดของมนุษย์ในการจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข
  - 1.3 ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย
  - 1.4 มีความรับผิดชอบในวิชาชีพอย่างพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้
2. แนวคิดในการดำเนินงาน ควรคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญโดยสรุปดังนี้
  - 2.1 การยึดหลักการและข้อมูลความเป็นจริง
    - หลักการเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับหลักวิชาการ ทฤษฎีที่ถูกต้อง เป็นมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือ คือ การกระทำโดยคำนึงถึงเหตุและผลที่สอดคล้องรับกันในทุกระดับงาน
    - ข้อมูลความเป็นจริง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นปัญหาการบริหารงาน ความเคลื่อนไหวของข้อมูลหรือข้อเท็จจริง ต้องมีการรวบรวมวิเคราะห์ตรวจสอบอย่างใกล้ชิด

2.2 การคำนึงถึงรูปแบบวิธีการ ต้องหาวิธีการทำงานที่สามารถ  
ประสานปัจจัยแต่ละประเภทให้สามารถใช้งานได้เต็มที่ โดยคำนึงถึงรูปแบบ ระบบ  
ขั้นตอนกระบวนการเป็นสำคัญ

2.3 ผลงานสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ คือ ปัญหาและความต้องการ  
ของประชาชน ในความต้องการขั้นพื้นฐานต้องได้รับการแก้ไข

### 3. ความหมายและแนวคิดทางสังคมสงเคราะห์

#### ความหมาย

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า สังคมสงเคราะห์ไว้มากมายหลากหลาย  
ดังนี้

สังคมสงเคราะห์ คือ การช่วยบุคคล ครอบครัว กลุ่ม หรือชุมชนซึ่ง  
ประสบปัญหาความเดือดร้อนทางกาย หรือทางใจให้สามารถแก้ปัญหา เพื่อให้พ้นจาก  
ความเดือดร้อน และช่วยตนเองให้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความมั่นคง ผาสุก

สังคมสงเคราะห์ คือ ศาสตร์ชนิดหนึ่งในการแก้ปัญหาความทุกข์ยาก  
เดือดร้อนของประชาชน โดยพยายามกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตนเอง จนสามารถช่วย  
ตนเองและพึ่งพาตนเองได้ โดยใช้ศิลปในการแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งภายในตัว  
บุคคลนั้น และทรัพยากรชุมชน

สังคมสงเคราะห์ เป็นศิลปการนำเอาทรัพยากร ตลอดจนความคิดมา  
พิจารณาใช้ช่วยบรรเทาความต้องการของบุคคล กลุ่ม และชุมชนโดยวิธีการตามหลัก  
วิทยาศาสตร์เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลช่วยตัวเองพึ่งตนเองได้

## วิธีการสังคมสงเคราะห์

ในการทำงานสังคมสงเคราะห์ได้แบ่งงานสังคมสงเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับ

1. สังคมสงเคราะห์จุลภาค (Micro Social Work) เป็นวิธีการให้บริการสังคมสงเคราะห์โดยตรง (Direct Services) แก่บุคคล กลุ่ม หรือชุมชนที่มีปัญหา หรือความต้องการโดยใช้วิธีการสังคมสงเคราะห์แบบผสมผสาน (Integrated Social Work Method) ระหว่าง 3 วิธีการใหญ่ ๆ มี

1.1 การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Casework) เป็นการให้บริการกับบุคคลที่มีปัญหาแต่ละราย ทั้งปัญหาทางจิตใจ อารมณ์ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้ปัญหานั้นบรรเทาเบาบางลงหรือหมดไป โดยมุ่งพัฒนาความสามารถทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด ร่างกาย สังคม บุคลิกภาพของบุคคลแต่ละคน จนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เกิดการเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเองและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพต่อไปในอนาคต

1.2 การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน (Social Group Work) เป็นการให้บริการกับกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาล้ายคลึงกันหรือเหมือนกันโดยมุ่งใช้อิทธิพลและกิจกรรมกลุ่มเข้าแก้ปัญหาส่วนตัวของสมาชิกในกลุ่ม เช่น ปัญหาอารมณ์ จิตใจ ความประพฤติ บุคลิกภาพ ตลอดจนการจัดกลุ่มเพื่อแสวงหาความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหา ป้องกันปัญหา และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

1.3 การจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนาชุมชน (Community Organization and Community Development) เป็นวิธีการที่ใช้แก้ปัญหาหรือความเดือดร้อนที่มีต่อประชาชนส่วนรวม รวมถึงการพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การอยู่ดีกินดี คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

2. การสังคมสงเคราะห์มหภาค (Macro Social Work) เป็นวิธีการให้บริการสังคมสงเคราะห์โดยอ้อม (indirect services) ได้แก่ บริการหารงานสังคมสงเคราะห์ และวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ เพื่อข้อมูลในการร่างหรือกำหนดหรือพัฒนานโยบายทางสังคม ทำการวิเคราะห์นโยบายและการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ โดยมุ่งเน้นเพื่อแก้ปัญหาสังคมในระดับกว้าง เพื่อสวัสดิภาพของสังคม เพื่อให้บุคคล กลุ่ม และชุมชนดำรงอยู่อย่างมีคุณภาพ มีศักดิ์ศรี มีอิสระเสรี มั่นคงปลอดภัย

ไม่ว่าจะเป็นงานสังคมสงเคราะห์ในระดับใด ต่างก็มีเป้าหมายอยู่ที่การแก้ไขและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนพัฒนาและฟื้นฟูศักยภาพของบุคคล กลุ่ม และชุมชนให้สามารถช่วยเหลือตนเอง พึ่งตนเอง และดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ มีอิสระ มั่นคงปลอดภัย

#### 4. ปัญหาของสังคมในปัจจุบัน

การพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาที่มุ่งเน้น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมไทย และวิถีการดำรงชีวิตของคนในสังคม ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาแก่คนในประเด็นข้างต้นหลายประการ ได้แก่

##### 4.1 ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้

จากตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า ประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนในปี พ.ศ.2531 มีจำนวนทั้งสิ้น ร้อยละ 23.7 หรือประมาณ 12.7 ล้านคน และจะลดให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 หรือประมาณ 12.2 ล้านคน ในปี พ.ศ.2539 นั้น ความแตกต่างของรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ของคนทั่วประเทศเพิ่มขึ้น ขณะที่กลุ่มผู้ที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 หลัง มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ของคนทั่วประเทศลดลงจากร้อยละ 3.25 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 3.10 ในปี พ.ศ. 2533 หรือกล่าวได้ว่ากลุ่มคน

รายได้สูงสุด (ร้อยละ 20) ของประเทศมีรายได้มากกว่ากลุ่มคนรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ 20 หลัง) ถึง 15.89 เท่าในปี พ.ศ. 2531 และ 17.05 เท่าในปี พ.ศ. 2533

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้นี้ ทำให้กลุ่มเกษตรกรกลายเป็นกลุ่มผู้ขาดโอกาสทางสังคม ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การอพยพย้ายถิ่น ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือ ปัญหาแรงงานราคาถูก ปัญหาการใช้แรงงานเด็กและสตรี ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหาชุมชนแออัด และการทอดทิ้งเด็กและผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังในชนบทโดยไม่ได้รับการเหลียวแล ฯลฯ

#### 4.2 ปัญหาการอพยพแรงงาน

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชนบทเริ่มเสื่อมโทรมและมีลดน้อยลง ทำให้ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมในชนบทมีน้อยลง เกษตรกรกลายเป็นผู้มีรายได้ต่ำที่สุด คนชนบทจำนวนมากทั้งชายหญิงและเด็ก จึงต้องอพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในเขตเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มักมีการศึกษาในระดับต่ำ ทำให้ขาดโอกาสที่จะมีงานทำและรายได้ที่เหมาะสม งานที่ทำส่วนใหญ่เป็นงานไร้ฝีมือ ซ้ำซาก ไม่มีโอกาสพัฒนาทักษะฝีมือ นอกจากนี้มีโอกาประสบอุบัติเหตุจากการทำงานสูง ที่อยู่อาศัยอยู่ในสภาพแออัดขาดบริการสาธารณสุขูปโภค และเข้าไม่ถึงบริการต่าง ๆ ทำให้กลุ่มผู้อพยพเข้าเมืองเหล่านี้มักประสบปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย ทั้งต่อตนเองและครอบครัว เช่น ความเครียด ปัญหาการปรับตัว เป็นต้น

#### 4.3 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและวัฒนธรรม

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อสถาบันทางสังคมที่สำคัญ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา ประกอบกับค่านิยมตะวันตก ได้เข้ามาอิทธิพลต่อสังคมไทยมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบสังคม เช่น การเน้นให้ผู้คนแข่งขันสู่ความสำเร็จ โดยไม่สนใจว่าจะใช้วิธีการแบบใด ทำให้มีการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากหญิงและเด็ก การนำเอาทรัพย์สินสาธารณะมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัว สิ่งเหล่านี้เป็นผลมาจากค่านิยมในการเชิดชูสัมฤทธิ์ผลโดยไม่คำนึงถึงบรรทัดฐานที่กำหนดความดีความชั่ว สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนและสั่นคลอนต่อความมั่นคงของสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว



#### 4.4 ปัญหาทางสังคมอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาหลังข้างต้น หรืออาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเอง ได้แก่

- ปัญหาครอบครัว สิ่งชี้วัดความอ่อนตัวลงของสถาบันครอบครัว คือ อัตราการหย่าร้างที่เพิ่มสูงขึ้น จาก 24,922 ราย ในปี พ.ศ. 2533 เพิ่มเป็น 40,875 ราย ในปี พ.ศ. 2534 ปัญหาเด็กเร่ร่อนและเด็กถูกทอดทิ้ง ทั้งที่ทิ้งโดยเจตนา เช่น ทิ้งไว้ตามโรงพยาบาลที่ฝากเลี้ยงเด็กหรือสาธารณะ และที่ถูกทอดทิ้งโดยไม่ตั้งใจ เช่น เด็กที่ไม่ได้รับบริการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัวตามสมควร ทั้งนี้จะเห็นได้จากสถิติเด็กถูกทอดทิ้งที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะในปี 2535 มีจำนวนถึง 423 คน เมื่อรวมจำนวนเด็กที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์มีจำนวนทั้งสิ้น 7,300 คน

- ปัญหาการค้าประเวณีทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ทั้งที่ดำเนินการโดยตรงและแอบแฝงทั้งที่กระทำโดยถูกบังคับ ล่อลวง และสมัครใจ โดยเฉพาะปัญหาการค้าประเวณีเด็ก การบังคับล่อลวงค้าประเวณี รวมทั้งการขยายตัวของสิ่งเร้าใจต่าง ๆ ในรูปสถานเริงรมย์ และสื่อประเภทต่าง ๆ

- ปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงสูงขึ้น หลากหลายรูปแบบมากขึ้น และได้แพร่ระบาดสู่กลุ่มเด็กและเยาวชน ทั้งในและนอกสถานศึกษาและกระจายไปทั้งในเมืองและชนบทของทุกภาค

- ปัญหาสวัสดิการผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอายุของประชากรมีแนวโน้มว่าจะมีผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นคาดประมาณว่า ในปี พ.ศ. 2543 จะมีประชากรสูงอายุร้อยละ 7.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งจำเป็นต้องจัดสวัสดิการให้เพียงพอและเหมาะสม

- ปัญหาผู้พิการทุพพลภาพ จากการสำมะโนประชากรปี 2533 มีคนพิการประมาณ 1,057,000 คน ที่รัฐจะต้องเร่งทำการจดทะเบียนและจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

- ปัญหาบุคคลเร่ร่อนขอทาน ทั้งที่เร่ร่อนถาวรและเร่ร่อนจากสาเหตุอื่น เช่น การเร่ร่อนตามฤดูกาล โดยเฉพาะกระบวนการใช้ขอทานเป็นเครื่องมือของกลุ่มมิชชันนารีจะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

- ปัญหาด้านสาธารณสุข นับว่ามีจำนวนมากขึ้นในปี 2535 มีภัยพิบัติต่าง ๆ เกิดขึ้น 7,405 ครั้ง จำนวนผู้ประสบภัยทั้งสิ้น 628,143 คน

- ปัญหาด้านอุบัติเหตุ ในแต่ละปีจะมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นทั้งในโรงงานอุตสาหกรรมและการคมนาคมขนส่ง ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต พิการ ทุพพลภาพ ประมาณ 2,000,000 ราย ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 5,000 ราย ในปี 2536 เฉพาะจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานในข่ายการคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน มีจำนวนทั้งสิ้น 156,548 ราย

สภาพดังกล่าวที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมที่ระบบสวัสดิการสังคมจะต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไข

-----

## บทที่ 3

### แนวการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

#### 1. เหตุผลและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานโครงการ

ในหมู่บ้านชนบทจะมีผู้ยากไร้อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่มีสภาพความเป็นอยู่แร้นแค้นมาก นับตั้งแต่มีสภาพที่อยู่อาศัยทรุดโทรมไม่เหมาะต่อการอยู่อาศัย ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่มพนักาย ขาดแคลนอาหารสำหรับยังชีพในแต่ละวัน และมีสุขภาพอนามัยที่ไม่สมบูรณ์ ผู้ยากไร้บางรายเป็นเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา และคนพิการ ก็ยิ่งทำให้อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้เลย คุณภาพชีวิตจะต่ำกว่าผู้มีฐานะยากจนในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก เพราะความยากจนอาจจะมองแค่สภาพทางเศรษฐกิจหรือเรื่องของรายได้เท่านั้น

กลุ่มคนที่มีสภาพความอ่อนแอในทุกด้านเหล่านี้ เมื่อชุมชนได้รับผลกระทบในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ภาวะความแห้งแล้ง ไม่มีการจ้างงานในหมู่บ้าน ฯลฯ จะได้รับผลกระทบเชิงลบอย่างรุนแรงที่สุด เนื่องจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวที่อ่อนแออยู่แล้ว ผู้ยากไร้เหล่านี้แทบจะไม่มีเวลาที่จะช่วยเหลือพัฒนาส่วนรวมได้เลย เพราะมุ่งแต่ที่จะมีชีวิตรอดไปเพียงวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกรมประชาสงเคราะห์ที่จะต้องยกระดับกลุ่มผู้ยากไร้เหล่านี้ในทุก ๆ ด้าน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมอย่างน้อยก็ควรเท่าเทียมกับผู้มีฐานะยากจน

ในปีงบประมาณ 2536 สถานการณ์ของประเทศไทยในทั่วทุกภาคประสบกับภัยแล้งอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนทั่วทุกภาค ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ความยากจนเดือดร้อนแผ่กระจายไปทั่วทั้งประเทศ ก่อให้เกิดการอพยพแรงงานเป็นจำนวนมากเข้าสู่เมืองใหญ่และกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะแสวงหางานทำเพื่อให้มีรายได้ในการครองชีพ และก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

คณะรัฐมนตรี จึงมีนโยบายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินงานช่วยเหลือแก้ไขปัญหาภัยแล้งดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ ให้มี

รายได้อย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นของตนเอง ไม่ต้องอพยพเข้าสู่เมือง เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว เพื่อมุ่งหวังยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ยากไร้ โดยถือหลักเกณฑ์ให้ผู้ยากไร้ได้เรียนรู้การพึ่งพาตนเอง

ดังนั้น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท จึงได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมา

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้อย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นของตน โดยไม่ต้องอพยพเคลื่อนย้ายมาสู่เมืองและอาจทำงานที่ไม่เหมาะสม
2. เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัวในชนบท โดยเฉพาะครอบครัวที่ยากไร้ไม่ต้องละทิ้งถิ่นเพื่อขายแรงงานในเมือง
3. พัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ยากไร้ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย แหล่งน้ำบริโภคใช้สอย และอื่น ๆ ตลอดจนเพื่อให้ผู้ยากไร้ได้ตระหนักในคุณค่าของตนเอง สามารถใช้แรงงานทำกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น การพัฒนาปรับปรุงสาธารณสมบัติ และสิ่งแวดล้อม

## 3. เป้าหมาย

จ้างแรงงานประชาชนผู้ยากไร้ในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ

## 4. งบประมาณ

ค่าจ้างแรงงานตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

## 5. วิธีการดำเนินงาน

1. กรมประชาสงเคราะห์ แจกวงเงินงบประมาณค่าจ้างแรงงานให้จังหวัดได้รับทราบแล้วจังหวัดกำหนดพื้นที่ดำเนินการ โดยเน้นพื้นที่ที่มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

2. คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป้าหมาย สํารวจประชาชนผู้ยากไร้แล้วจัดทำโครงการ โดยกำหนดกิจกรรมการจ้างแรงงานให้เหมาะสมกับสภาพของผู้ยากไร้แล้วเสนอขอความเห็นชอบผ่านคณะกรรมการระดับอำเภอ และคณะกรรมการระดับจังหวัดตามลำดับ และส่งโครงการไปให้กรมประชาสงเคราะห์

3. กรมประชาสงเคราะห์จัดสรรเงินมาให้จังหวัดดำเนินงานตามโครงการอัตราค่าจ้างแรงงานกำหนดไว้ไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

4. จังหวัดดำเนินการโครงการ รายงานผล ติดตามผล และประเมินผลโครงการ

#### 6. ความเป็นไปได้ในการดำเนินงานโครงการ

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท มุ่งหวังที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ยากไร้ โดยถือหลักการให้ผู้ยากไร้ได้เรียนรู้การพึ่งพาตนเอง โดยการใช้แรงงานของตนเองให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือ แม้จะยากไร้คือโอกาสก็มีคุณค่าในการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ไม่ใช่มุ่งแต่จะรอรับแจกสิ่งของหรือเงินเท่านั้น

โครงการนี้จะสามารถดำเนินการได้ในทุกจังหวัดทุกหมู่บ้านอย่างมีจุดมุ่งหมายและมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนประสบผลสำเร็จต่อการยกระดับของผู้ยากไร้ทุกสภาพปัญหา เนื่องจาก

1. การดำเนินงานโครงการฯ จะมีระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท พ.ศ. 2536 ฉบับลงวันที่ 28 กันยายน 2536 ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงใหม่และได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้ว

2. กิจกรรมการจ้างแรงงานผู้ยากไร้ตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ จะเป็นกิจกรรมที่ง่าย ๆ ผู้ยากไร้ที่เป็นคนแก่ คนพิการ ที่พอจะเคลื่อนไหวได้ก็สามารถเข้ามา

รับจ้างได้ เช่น การทำความสะอาดลานวัด หรือหมู่บ้าน ห่อสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซ่อมแซมบ้านตนเอง เป็นต้น

3. การจ่ายค่าจ้างจะกำหนดให้จ่ายเป็นรายวัน ผู้ยากไร้จะมีรายได้ทุกวันอย่างต่อเนื่องนำไปซึ่งปัจจัยสี่ดำรงชีพในแต่ละวัน คุณภาพชีวิตก็จะดีขึ้นกว่าเดิม

4. การดำเนินงานในพื้นที่ จะมุ่งเน้นบทบาทขององค์กรชุมชน อันได้แก่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการการติดตามดูแลการทำงานและขยายผลในเรื่องคุณภาพของผู้ยากไร้

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. กลุ่มผู้ยากไร้ (กลุ่มซึ่งทุกข์ยากเดือดร้อนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เพราะเจ็บป่วย ชรา พิกัด ไร้ที่พึ่ง ไร้อาชีพ ประสบภัยพิบัติ และตกอยู่ในภาวะอื่นใดที่อันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือศีลธรรม) ได้มีรายได้อย่างต่อเนื่อง อันนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

2. ผู้ยากไร้และครอบครัว เห็นคุณค่าและศักยภาพของตนเองในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และนำประโยชน์ในส่วนรวม

3. สังคมในหมู่บ้านเกิดความยอมรับในคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้ยากไร้

4. ส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มั่นคง และป้องกันการละทิ้งถิ่นฐานไปทำงานในเมือง หรือทำงานที่สังคมไม่ยอมรับ

5. สนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐบาล

## 8. รายละเอียดการจัดทำโครงการ

ในการดำเนินงานที่ผ่านมารวมประชาสงเคราะห์ โดยกองการสังคมสงเคราะห์เอกชนได้พยายามปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง จึงมีการกำหนดลักษณะโครงการเป็น 4 แผนงาน คือ

1. แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตราษฎรยากจน เป็นโครงการสำหรับราษฎรยากจนที่มีสุขภาพสมบูรณ์ กิจกรรมมีลักษณะเป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น ปรับปรุงซ่อมแซมสาธารณสมบัติในชุมชน พัฒนาแหล่งน้ำ ปลูกป่า ทำโอ่ง ส้วม เป็นต้น

2. แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรีและเยาวชน เป็นโครงการสำหรับสตรีและเยาวชนที่ยากจนกิจกรรมมีลักษณะเป็นการฝึกอาชีพ หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เหมาะสม

3. แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา เป็นโครงการสำหรับคนชราที่ยากจนกิจกรรมมีลักษณะเป็นกิจกรรมง่าย ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของคนชรา เช่น พัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชน ทำความสะอาดวัด หรือสาธารณสมบัติ เพาะกล้าไม้ เป็นต้น

4. แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นโครงการสำหรับคนพิการที่ยากจน กิจกรรมมีลักษณะเป็นการฝึกอาชีพ หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของคนพิการ

---

## บทที่ 4

### ศึกษากรณี : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท จังหวัดนครศรีธรรมราช

#### 1. ความนำ

จากปัญหาสังคมที่ได้กล่าวมาแล้วในหมู่บ้านชนบททั่วไป จะมีผู้ด้อยโอกาสและยากไร้ ซึ่งเป็นผู้ที่มีสภาพความเป็นอยู่แร้นแค้นของระดับพื้นฐานของชีวิต คือ ตั้งแต่แก่สภาพที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะทรุดโทรม ไม่เหมาะสม ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่ม ขาดแคลนอาหารการกิน ไม่มีอาชีพ และรายได้ที่แน่นอนเพียงพอแก่การยังชีพประจำวัน สุขภาพอนามัยไม่แข็งแรงไม่สมบูรณ์ ผู้ประสบปัญหาเหล่านี้จะประกอบด้วย เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ ประเภทนี้ไม่สามารถช่วยตนเองได้ คุณภาพชีวิตจะต่ำกว่าผู้มีฐานะยากจนในหมู่บ้านเป็นกลุ่มที่อ่อนแอในสังคม

สังคมในปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และยังมีผลกระทบจากธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เช่น การเกิดภัยแล้ง อุทกภัย ภัยพิบัติ ไม่มีการจ้างงาน ผลผลิตตกต่ำ ซึ่งเป็นผลกระทบในเชิงลบอย่างรุนแรง ทำให้ผู้ด้อยโอกาส ยากไร้และอ่อนแอในชุมชนนั้นค่อนข้างจะประสบชะตากรรมมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกรมประชาสงเคราะห์จะต้องเข้าไปมีบทบาทในส่วนนี้เพื่อยกระดับให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และอยู่ได้ควรแก้สภาพในสังคมนั้น

#### 2. วัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

- 2.1 เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสและยากไร้มีรายได้อย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นของตน
- 2.2 เพื่อเป็นการสร้างงานขึ้นในชนบท ให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และยากไร้ได้มีงานทำ
- 2.3 เพื่อเป็นการพัฒนาฝีมือในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น



2.4 เพื่อไม่ต้องอพยพเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตัวเมืองและประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม

2.5 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ไม่ต้องละทิ้งไปขายแรงงานในตัวเมืองหรือต่างจังหวัด

2.6 พัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ของผู้ยากไร้ในชนบท ในการก่อให้เกิดวัตถุดิบขึ้นในหมู่บ้าน เช่น ที่อยู่อาศัย แหล่งน้ำบริโภคใช้สอย และอื่น ๆ ฯลฯ และทำให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวได้ตระหนักถึงคุณค่าของตนเอง สามารถใช้แรงงานทำกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมในด้านพัฒนาปรับปรุงสาธารณสมบัติและสิ่งแวดล้อม

### 3. กิจกรรมของโครงการที่เป็นสาธารณะประโยชน์

การดำเนินโครงการเน้นหนักให้เป็นความต้องการของชุมชนเอง แต่ต้องยึดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท พ.ศ. 2536 (ผนวก) เช่น

1. ชุบข้อ และพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กใช้ร่วมกัน
2. เพาะกล้าไม้ เพื่อเตรียมปลูกในพื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน หรือแจกจ่ายแก่ประชาชนทั่วไป
3. ช่วยซ่อมแซมสิ่งสาธารณะสมบัติในหมู่บ้าน ทุกประเภทที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นชนบท
4. ปรับปรุงสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้และด้อยโอกาส
5. ทำโอ่งน้ำ ดึงเก็บน้ำฝน หรือถังรองรับน้ำ ใช้เป็นสาธารณะร่วมกันของหมู่บ้าน ตลอดจนถึงเก็บขยะ หรือส้วมสาธารณะ
6. จัดหีบห่อหรือขนส่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสาธารณภัย
7. ช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการไปฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางช่างฝีมือ คือ ฝีมือหรือทักษะทางช่าง
8. พัฒนาสภาพแวดล้อมของหมู่บ้าน

9. เพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต พ.ศ. 2536

#### 4. การกำหนดพื้นที่ดำเนินการ

เดิมโครงการนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ประสบอุทกภัยอย่างรุนแรง เน้นหนักในการให้การช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อให้เกิดรายได้ให้เขาสามารถช่วยตัวเองได้ในระดับหนึ่ง และต่อมาโครงการนี้ได้เปลี่ยนจากงบเร่งด่วนในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยมาเป็นงบปกติ การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ได้เน้นไปที่พื้นที่มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ประชาชนมีปัญหาความยากจน ยากไร้ การประกอบอาชีพมีรายได้ของผลผลิตต่ำ หรือแทบจะไม่สามารถช่วยตนเองได้ในภาวะช่วงฤดูกลหรือตลอดฤดูกล เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทขยายแนวความคิดให้แก่คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อเน้นหนักให้เกิดรายได้กับกลุ่มประชากรเป้าหมายอย่างแท้จริงในพื้นที่ที่มีภาวะวิกฤต

พื้นที่ของจังหวัดนครศรีธรรมราชแบ่งได้เป็น 3 โชน คือ โชนพื้นที่ของการทำนา โชนพื้นที่การทำสวน โชนการทำการประมง ทั้ง 3 โชนดังกล่าวราษฎรมีความยากไร้อยู่เดิม จะประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงมากขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบในการเกิดสาธารณภัย

กลุ่มราษฎรในโชนที่ 1 จะมีอาชีพในการทำนาและเพาะปลูกพืชผักสวนครัวจะอยู่ในเขตอำเภอลุ่มน้ำปากพนัง นอกจากจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ภัยแล้งแล้วยังประสบกับภาวะสิ่งแวดล้อมน้ำท่วมขังนานจนทำให้ผลผลิตเสียหายและดินเปรี้ยวซึ่งทำให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวแทบสิ้นเนื้อประดาตัว ช่วยตัวเองแทบไม่ได้ ส่วนกลุ่มราษฎรที่อยู่ในโชนอาชีพทำสวนก็เช่นเดียวกัน ราษฎรส่วนหนึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีอาชีพรับจ้างแรงงานประจำวันเมื่อเกิดประสบภาวะภัยธรรมชาติอย่างรุนแรงชาวสวนก็ไม่สามารถจะมีผลผลิตออกสู่ตลาดได้ ทำให้ราษฎรผู้ด้อยโอกาสและมีความยากไร้ เช่น แถบอำเภอฉวาง อำเภอพิปูน และอำเภอถ้ำพรรณา เป็นต้น ซึ่งขณะเดียวกัน

ชาวประมงริมฝั่งเป็นประมงเล็ก หาเช้ากินค่ำไปวัน ๆ หรือไม่ก็เป็นผู้รับจ้างแรงงานในพื้นที่ เพราะสถานการณ์เกิดภัยธรรมชาติดังกล่าวจะแผ่กระจายทุกพื้นที่ ราษฎรกลุ่มนี้ก็ประสบกับความเดือดร้อนยากไร้เช่นเดียวกันดังกล่าวแล้ว

สรุปแล้วทุกพื้นที่จึงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเป้าหมายอันที่จะดำเนินการตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบททุกพื้นที่ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสยากไร้ซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ ตลอดจนความต้องการพื้นฐานของราษฎรและชุมชนด้วย

#### 5. คุณสมบัติของผู้ยากไร้หรือยากจน

คำว่า “ราษฎรยากจน” หมายความว่า ราษฎรที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน คือ มีรายได้น้อย

“ผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน” หมายความว่า บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพราะเหตุที่ยากจน เจ็บป่วย ชรา พิกัด ไร้ที่พึ่ง ไร้อาชีพ ประสบภัยพิบัติ หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสังคม หรือต่อตนเองทางร่างกาย จิตใจ หรือศีลธรรม

คุณสมบัติที่กล่าวนี้เป็นคุณสมบัติที่กำหนดตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท พ.ศ. 2530 (ผนวก)

#### 6. การจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทตามความต้องการพื้นฐานของประชาชน

ในแต่ละพื้นที่ย่อมมีปัญหาคความต้องการทรัพยากรไม่เหมือนกัน ฉะนั้น การพัฒนาในเชิงรุกทางราชการเป็นผู้ชี้นำความเป็นไปได้ในการปฏิบัติงาน ราชการเป็นผู้ที่จะเข้าไปสัมผัสในแนวความคิดแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน กรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น ในปัจจุบันมีคณะกรรมการองค์การ

บริหารส่วนตำบลความต้องการเหล่านั้นต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในระดับหมู่บ้านซึ่งมีประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การต้องการแหล่งน้ำ การต้องการสิ่งสาธารณะประโยชน์ การปั้นโอ่งน้ำ เป็นต้น

เมื่อได้ความต้องการตามความเห็นชอบร่วมกันแล้วจัดทำโครงการเสนอผ่านอำเภอซึ่งเป็นผู้ประสานและดูแลในการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และหลักเกณฑ์ที่ทางราชการวางไว้ เช่น การกำหนดระยะเวลา ค่าแรงงาน และจำนวนผู้ร่วมโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายและโครงการสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี แล้วเสร็จบรรลุวัตถุประสงค์ทางราชการ ระดับอำเภอจะเป็นผู้ตรวจสอบผลงาน ให้ความเห็นต่อหน่วยเหนือในการดำเนินงานเพื่อเสนอเบิกจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานให้แก่ผู้ร่วมโครงการต่อไป (ขั้นตอนปฏิบัติได้แนบในผนวกเพื่อศึกษา)

#### 7. การศึกษางบประมาณ จำแนกเป็นรายอำเภอในปีงบประมาณ 2538 - 2539 และ 2540

ปี พ.ศ. 2538 นั้นจะเห็นว่างบที่ได้รับค่อนข้างสูงเป็นเพราะว่าโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวชนบทในปีนี้สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 - 2537 เพราะเป็นผลจากที่ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้งบประมาณสงเคราะห์จัดทำโครงการนี้ขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในภาวะวิกฤติอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประสบอุทกภัยที่หมดสิ้นประดาตัว เนื่องจากผลผลิตเสียหายเกิดความแร้นแค้นขาดแคลนจึงได้จัดทำโครงการดังกล่าวขึ้น เพื่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัวเหล่านั้น และจะเห็นได้ว่าในปีต่อ ๆ มางบประมาณจะลดลงอันเนื่องมาจากความจำเป็นของงบประมาณจึงจัดเป็นงบประมาณปกติ การศึกษาข้อมูลดังกล่าวเพื่อจะได้มองเห็นภาพของรายได้ที่เกิดแก่ประชากรผู้ร่วมกิจกรรม หรือกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนโครงการนี้ได้บังเกิดขึ้นในชนบทและทำให้ทราบความต้องการ รัฐให้มีโครงการหรือควรจะมีโครงการดังกล่าว (ดูตารางจำแนก)

บัญชีจำนวนโครงการและประชากรกลุ่มเป้าหมาย  
จำแนกเป็นรายอำเภอและกิ่งอำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช

ที่	อำเภอและกิ่งอำเภอ	จำนวนโครงการปี			กลุ่มประชากรเป้าหมาย			หมายเหตุ
		2538	2539	2540	2538	2539	2540	
1	พรหมคีรี	-	1	1	-	20	20	
2	ท่าพรสวรรค์	7	1	1	150	15	20	
3	เชียรใหญ่	-	-	1	-	-	20	
4	นาบอน	-	1	1	-	15	20	
5	เมือง	8	1	1	190	26	20	
6	ปากพนัง	6	-	1	120	-	20	
7	พิปูน	5	1	-	100	10	-	
8	ร่อนพิบูลย์	-	-	1	-	-	20	
9	บางขัน	-	1	1	-	20	20	
10	ขนอม	-	-	1	-	-	20	
11	หัวไทร	11	-	2	230	-	50	
12	สิชล	-	1	1	-	20	20	
13	จุฬาภรณ์	6	1	1	180	26	20	
14	ชะอวด	22	2	2	440	77	44	
15	ทุ่งใหญ่	6	1	3	120	11	70	
16	ท่าศาลา	-	1	1	-	20	20	
17	ลานสกา	-	2	-	-	32	-	
18	ฉวาง	4	1	-	80	20	-	
19	กิ่งอำเภอพระพรหม	5	-	1	100	-	20	
20	กิ่งอำเภอช้างกลาง	-	-	1	-	-	20	
21	กิ่งอำเภอนบพิตำ	-	2	2	-	52	40	
	รวม	80	14	23	1,710	364	484	

๗ ๑๕.๖  
๗ ๖๓๗๗  
เลขเรียกหนังสือ..... ๒๕๔๐  
เลขทะเบียน..... ๕๗๖  
วันที่..... ๒๔.๓.๖๓..... ๒๕๔๓

งบประมาณปี 2538 - 2540

จำแนกตามรายอำเภอและกิ่งอำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช

ที่	อำเภอและกิ่งอำเภอ	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	รวม
1	พรหมคีรี	-	5,200.-	59,000.-	64,200.-
2	กำแพงเพชร	360,000.-	60,000.-	59,000.-	479,000.-
3	เชียรใหญ่	1,060,000.-	-	59,000.-	1,119,000.-
4	นาบอน	-	49,500.-	59,000.-	108,500.-
5	เมือง	460,000.-	52,000.-	59,000.-	571,000.-
6	ปากพนัง	300,000.-	-	-	300,000.-
7	พิปูน	230,000.-	-	47,200.-	277,200.-
8	ร่อนพิบูลย์	-	40,000.-	59,000.-	99,000.-
9	บางขัน	-	52,000.-	59,000.-	111,000.-
10	ขนอม	-	-	59,000.-	59,000.-
11	หัวไทร	501,250.-	-	104,000.-	605,250.-
12	สิชล	-	5,000.-	59,000.-	111,000.-
13	จุฬาภรณ์	300,000.-	-	59,000.-	411,000.-
14	ชะอวด	1,100,000.-	-	118,000.-	1,643,700.-
15	ทุ่งใหญ่	1,300,000.-	52,000.-	163,000.-	1,515,000.-
16	ท่าศาลา	-	52,000.-	59,000.-	111,000.-
17	ลานสกา	-	425,700.-	-	52,000.-
18	ฉวาง	120,000.-	52,000.-	-	172,000.-
19	กิ่งอำเภอพระพรหม	230,000.-	-	59,000.-	289,000.-
20	กิ่งอำเภอช้างกลาง	-	-	59,000.-	59,000.-
21	กิ่งอำเภอนบพิตำ	-	104,000.-	118,000.-	222,000.-
	รวม	5,961,250.-	1,100,400.-	1,817,200.-	8,878,850.-

## บทที่ 5

### สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

#### ข้อมูลและผลกระทบจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวใน ชนบท

การศึกษาผลกระทบจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท ที่มีผลกระทบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย จึงต้องนำข้อมูลทั่วไปจากการประเมินผลบางตัวมาเพื่อเป็นการชี้แนะในประเด็นแรกจากแบบสอบถามผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 4,062 ราย ในพื้นที่ 75 จังหวัด 211 อำเภอ, กิ่งอำเภอ 415 ตำบล 529 หมู่บ้าน

#### ข้อมูลทั่วไป

- อายุผู้เข้าร่วมโครงการอายุ 15 - 25 ปี จำนวน 344 ราย อายุ 26 - 60 ปี จำนวน 3,312 ราย อายุ 61 ปีขึ้นไป 506 ราย ( 1 : 26)

- สมาชิกในครอบครัวของผู้เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์รวมทั้งสิ้น 16,105 คน แยกเป็นชายจำนวน 7,285 คน หญิงจำนวน 6,908 คน เด็กอายุ 0-14 ปี จำนวน 4,139 คน คนชราอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 1,726 คน คนพิการ (ชาย-หญิง) จำนวน 186 คน ( 5 : 26)

- อาชีพหลักของผู้ร่วมโครงการทำนา ทำสวน ทำไร่ จำนวน 1,873 ราย ประมงจำนวน 120 ราย ปศุสัตว์จำนวน 81 ราย ก้าขายจำนวน 99 ราย รับจ้างทั่วไป จำนวน 1,765 ราย ช่างฝีมือจำนวน 32 ราย อุตสาหกรรมครัวเรือนจำนวน 34 ราย แม่บ้านจำนวน 47 ราย ลูกจ้างรัฐจำนวน 1 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 16 ราย ( 7 : 21)

#### ความเหมาะสมของผู้ร่วมโครงการ

ผู้ร่วมโครงการคิดว่าครอบครัวของตนเอง เมื่อเทียบกับครอบครัวอื่นในหมู่บ้านแล้วมีฐานะ

- ฐานะดีจำนวน 26 ราย ค่อนข้างดีจำนวน 53 ราย ฐานะพอมีพอใช้จำนวน 1,222 ราย ฐานะยากจนจำนวน 2,546 ราย ฐานะยากจนที่สุดจำนวน 136 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 79 ราย (1.16 : 29)

หากไม่มีโครงการผู้ร่วมโครงการหรือคนในครอบครัวจะต้องออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน

- ไม่ต้องไปทำงานที่อื่นจำนวน 2,309 ราย ไม่ตอบแบบสอบถาม 42 ราย ต้องไปทำงานที่อื่นจำนวน 1,711 ราย (ซึ่งในจำนวน 1,711 รายนี้เมื่อเข้าร่วมโครงการนี้ยังคงต้องไปทำงานที่อื่นอีก 1,088 ราย ไม่ต้องไปทำงานที่อื่นอีก 504 ราย ไม่ตอบแบบสอบถาม 119 ราย) (1.18 : 29)

#### การคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมโครงการ

##### ผู้ร่วมโครงการเข้าร่วมโครงการได้โดยวิธี

- สมัครเองจำนวน 809 ราย กำหนด ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกจำนวน 1,457 ราย กรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านคัดเลือกจำนวน 1,603 ราย เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดเลือกจำนวน 79 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 114 ราย (2.19 : 29)

#### ความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการ

##### ผู้เข้าร่วมโครงการ “เต็มใจ” เข้าร่วมโครงการ

- เต็มใจจำนวน 4,018 ราย ไม่เต็มใจจำนวน 13 ราย (เพราะไม่ทราบรายละเอียดของโครงการและวันทำงานน้อยกว่าไปทำให้ได้เงินน้อย) เฉย ๆ จำนวน 5 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 26 ราย (3.22 : 30)

##### ผู้ร่วมโครงการคิดว่าโครงการนี้มีประโยชน์ต่อหมู่บ้าน

- มีประโยชน์จำนวน 4,003 ราย ไม่มีประโยชน์จำนวน 40 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 16 ราย (3.25 : 31)

##### ผู้ร่วมโครงการต้องการให้มีโครงการนี้ทุกปี

- ต้องการจำนวน 4,053 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 9 ราย (3.26 : 31)

#### การจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน

##### ผู้ร่วมโครงการได้รับเงินรวดเร็วทันความต้องการ

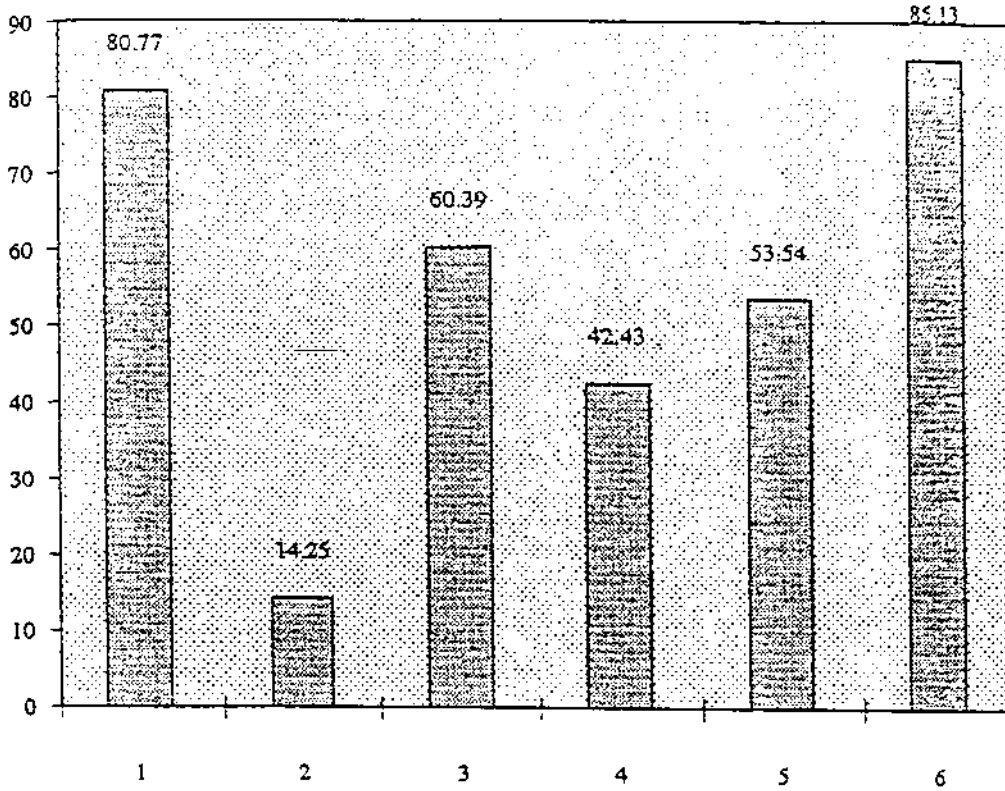
- รวดเร็วจำนวน 3,285 ราย ไม่ตอบแบบสอบถามจำนวน 243 ราย  
ล่าช้าจำนวน 534 ราย (4.30 : 31)



ผู้ร่วมโครงการคิดว่าเงินที่ได้รับสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัว  
ได้มากน้อยเพียงไร

- มากที่สุดจำนวน 454 ราย มากจำนวน 828 ราย ปานกลางจำนวน  
1,620 ราย น้อยจำนวน 574 ราย น้อยที่สุดจำนวน 305 ราย ไม่ตอบแบบสอบถาม  
จำนวน 281 ราย (4.33 : 32)

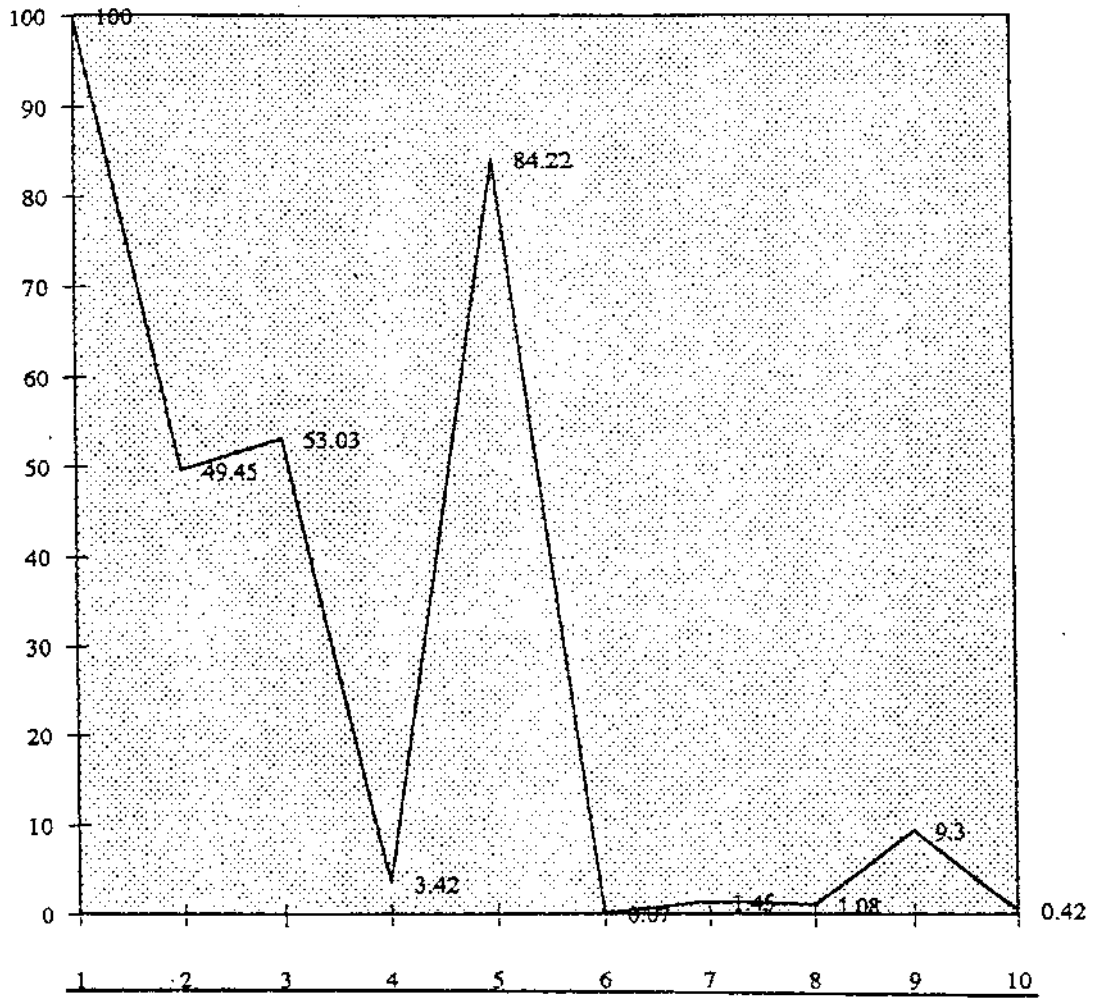
แผนภาพ I การรับรู้ข่าวสาร



**หมายเหตุ**

1. หมายถึง รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ
2. " รับรู้วัตถุประสงค์โครงการว่าช่วยเหลือผู้อพยพแรงงาน
3. " รับรู้วัตถุประสงค์โครงการว่าช่วยเหลือคนยากจน
4. " ทราบชื่อโครงการที่ถูกต้อง
5. " ทราบชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ
6. " ทราบรายละเอียดในการจัดทำโครงการ (คน/วัน/บาท)

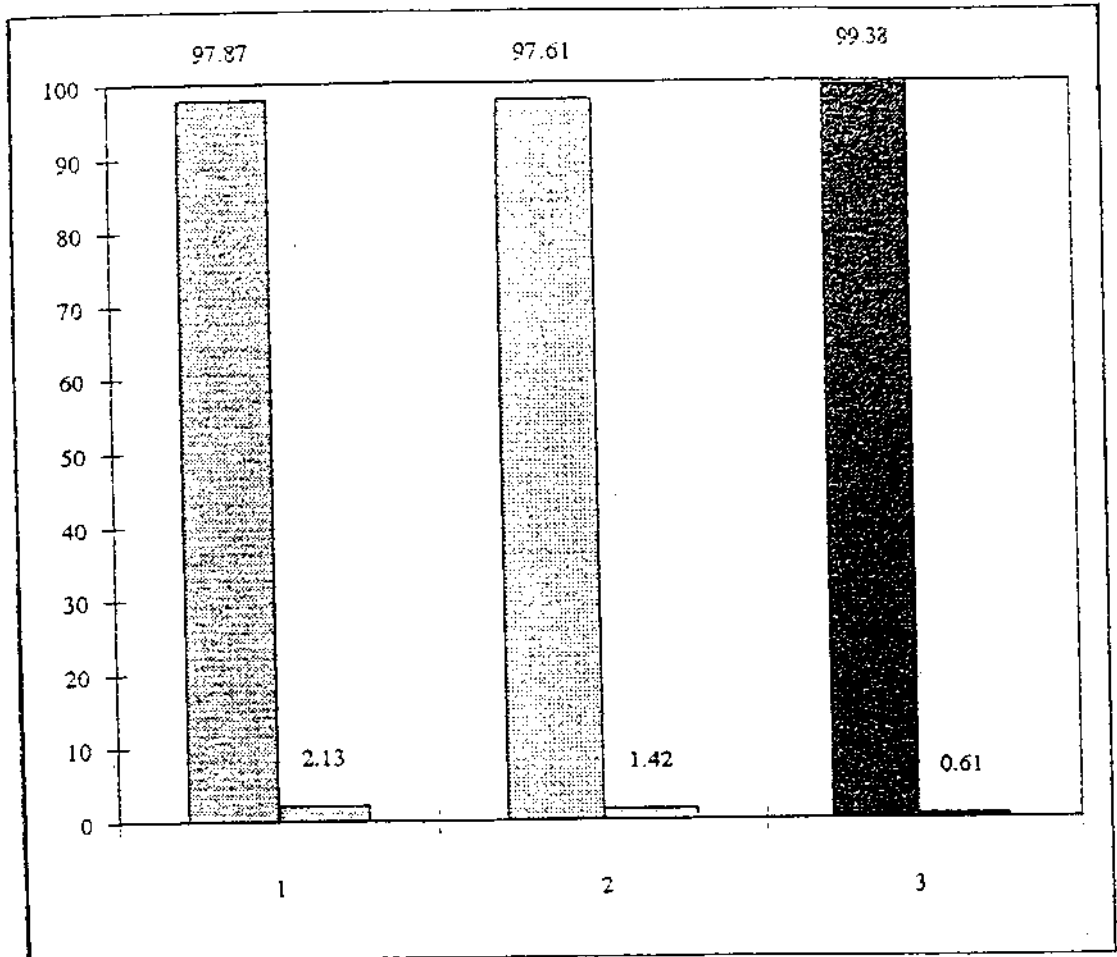
แผนภาพ 2 การใช้จ่ายเงินค่าตอบแทนแรงงาน









หมายเหตุ

- |                                     |                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. ซื้อข้าวปลาอาหาร                 | 2. ซื้อเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม     |
| 3. ให้บุตรหลานไปโรงเรียน            | 4. เก็บไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน         |
| 5. ทำบุญ                            | 6. ชดใช้หนี้สิน                   |
| 7. ลงทุนประกอบอาชีพ                 | 8. ปรับปรุงที่อยู่อาศัย           |
| 9. สมทบหมู่บ้านเป็นเงิน หรือสิ่งของ | 10. ซื้อสุรา, บุหรี่, เล่นการพนัน |

แผนภาพ 3 ความพึงพอใจในโครงการ



 มีประโยชน์	 ไม่มีประโยชน์
 พอใจ	 ไม่พอใจ
 ต้องการ	 ไม่ต้องการ

**หมายเหตุ**

1. คิดว่าโครงการมีประโยชน์/ไม่มีประโยชน์ต่อหมู่บ้าน
2. พอใจ/ไม่พอใจในโครงการ
3. ต้องการ/ไม่ต้องการให้มีโครงการทุกปี

### ข้อมูลสรุปของจังหวัดนครศรีธรรมราช

ข้อมูลดำเนินการ โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดนครศรีธรรมราช จำแนกตามปีที่ได้รับงบประมาณ แสดงพื้นที่ จำนวนโครงการ ผู้ร่วมโครงการ วันทำงาน และเงินค่าจ้างแรงงานเพื่อเป็นส่วนประกอบการศึกษา

### ตารางสรุปโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

ตารางที่ 1

งบประมาณฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยปี 2538					
ที่	อำเภอและกิ่งอำเภอ	จำนวนโครงการ	ผู้ร่วมโครงการ	วันทำงาน	ค่าแรงงาน
1	กิ่งอำเภอดำพระนคร	5	100	260	250,000
2	จุฬาภรณ์	6	180	200	300,000
3	หัวไทร	6	115	305	291,250
4	เมือง	5	110	260	200,000
5	ชะอวด	22	440	1,100	1,100,000
6	พิปูน	3	60	150	150,000
7	เชียรใหญ่	19	380	960	900,000
8	ทุ่งใหญ่	6	120	300	300,000
	8 อำเภอ	72	1,505	3,535	3,229,125

อำเภอชะอวด อำเภอเชียรใหญ่ เป็นอำเภออยู่ในเขตลุ่มน้ำปากพนัง ซึ่งประสบอุทกภัยรุนแรงทุกปี

ตารางที่ 2

งบประมาณปกติโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทปี 2539					
ที่	อำเภอและกิ่งอำเภอ	จำนวนโครงการ	ผู้ร่วมโครงการ	วันทำงาน	ค่าแรงงาน
1	จุฬาภรณ์	1	26	20	52,000
2	บางขัน	1	20	26	52,000
3	พรหมคีรี	1	20	26	52,000
4	กิ่งอำเภอนบพิตำ	2	32	40	104,000
5	เมือง	1	26	20	52,000
6	สิชล	1	20	26	52,000
7	พิปูน	1	10	40	40,000
8	ฉวาง	1	20	26	52,000
9	ชะอวด	2	74	95	425,000
10	ฉำพรธรรมา	1	15	40	60,000
11	ทุ่งใหญ่	1	10	50	52,000
12	นาบอน	1	15	30	49,000
13	ลานสกา	2	32	32	32,000
14	ท่าศาลา	1	20	26	52,000
	<b>14 อำเภอ</b>	<b>17</b>	<b>340</b>	<b>497</b>	<b>1,127,100</b>

ตารางที่ 3

งบประมาณปกติโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทปี 2540					
ที่	อำเภอและกิ่งอำเภอ	จำนวนโครงการ	ผู้ร่วมโครงการ	วันทำงาน	ค่าแรงงาน
1	พรหมคีรี	1	20	25	59,000
2	ตำพรธรรมา	1	20	25	59,000
3	เชียรใหญ่	1	20	25	59,000
4	นาบอน	1	20	25	59,000
5	กิ่งอำเภอพระพรหม	1	20	25	59,000
6	กิ่งอำเภอช้างกลาง	1	20	25	59,000
7	เมือง	1	20	25	59,000
8	ปากพนัง	1	20	20	47,200
9	พิปูน	1	20	25	59,000
10	ร่อนพิบูลย์	1	20	25	59,000
11	บางขัน	1	20	25	59,000
12	ขนอม	1	20	25	59,000
13	หัวไทร	2	50	50	104,000
14	สิชล	1	20	25	59,000
15	จุฬาภรณ์	1	20	25	59,000
16	ชะอวด	2	40	50	118,000
17	ทุ่งใหญ่	3	70	80	163,000
18	นบพิตำ	2	40	50	118,000
19	ท่าศาลา	1	20	20	59,000
	<b>19 อำเภอ</b>	<b>24</b>	<b>460</b>	<b>600</b>	<b>1,376,200</b>

จากการที่นำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่ามีผลกระทบในเชิงประจักษ์เป็นไปตามหลักการรัฐสวัสดิการ และการสงเคราะห์ในเชิงรุก ผลได้เกิดแก่ท้องถิ่นและกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสในหลายประการที่จะนำเสนอ ดังนี้

## 1. ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท กรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช ด้านการสังคมสงเคราะห์ในเชิงรุก

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทในจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นการดำเนินการทางสวัสดิการสังคมที่ลงไปในพื้นที่หมู่บ้านโดยใช้วิธีการทางสังคมสงเคราะห์แบบผสมผสานอันได้แก่ วิธีการสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายขั้นตอนการสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน การจัดระเบียบชุมชนในการทำงานร่วมกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในลักษณะเชิงรุก ดังนี้-

1.1 การพิจารณาสำรวจพื้นที่ชุมชน หมู่บ้านที่มีปัญหาความยากจนหรือประสบปัญหาทางสังคมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ตั้งแต่อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ครอบครัว และบุคคลที่สมควรได้รับการช่วยเหลือตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท โดยศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ที่มีอยู่ภายในจังหวัด จากนั้นลงไปสำรวจข้อเท็จจริงภายในพื้นที่จริง

1.2 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นแกนหลักในการสำรวจรวบรวมสาเหตุปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมทั้งหมดในหมู่บ้าน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริง มีการวิเคราะห์สาเหตุให้ครอบคลุมทุก ๆ ด้าน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

1.3 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สำรวจรวบรวมกลุ่มเป้าหมายครอบครัวด้อยโอกาสที่ได้ผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความยากจนในหมู่บ้าน โดยครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการ และทุพพลภาพ โดยใช้กระบวนการปรับความคิดให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีความคิดที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง แก้ไขปัญหาชุมชนพึ่งพาตนเองและชุมชนได้



1.4 ประชาชนทุกระดับในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดความสำคัญของปัญหา วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ รูปแบบกิจกรรมตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทที่จะดำเนินการในชนบทเพื่อสามารถตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง

1.5 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านกำหนดบุคคลด้อยโอกาสเข้ามาร่วมทำงานในโครงการ รวบรวมทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ในโครงการดังกล่าว

## 2. ผลกระทบจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทต่อกลุ่มเป้าหมายและท้องถิ่น

2.1 เกิดการสร้างงานในชนบท ให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีงานทำเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวอันนำมาซึ่งความมั่นคงฐานะเศรษฐกิจการครองชีพได้ระดับหนึ่ง

2.2 กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เนื่องจากความยากจน พิกัดทุพพลภาพ ชรา มีรายได้จากการเข้าร่วมโครงการฯ สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวได้ ตลอดจนหมู่บ้านมีแหล่งสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น แหล่งน้ำ บ่อน้ำ ถนน อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

2.3 เสริมสร้างการพัฒนาฝีมือในการทำงานในลักษณะของโครงการบางโครงการจึงจำเป็นต้องใช้ฝีมือ เพื่อคุณภาพของงาน เช่น งานก่อสร้าง ก่ออิฐ ถูปูน ทำให้ผู้ร่วมโครงการสามารถเรียนรู้และพัฒนาฝีมือจนเกิดทักษะและมีความสามารถสูงขึ้นได้

2.4 สามารถสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายอพยพแรงงานของประชาชนในช่วงฤดูแล้ง หรือช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยวไม่ให้ออกไปหางานทำนอกพื้นที่ทำงานตอบแทนจากโครงการสามารถทำให้ดำรงชีวิตอยู่ในหมู่บ้านได้ต่อเนื่อง

2.5 แก้ปัญหาการว่างงาน กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นมักจะมี การว่างงานจะเป็นตามฤดูกาล หรือเวลาปกติก็ตาม เพราะกลุ่มนี้จะมีอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน โครงการนี้จึงได้เข้าช่วยลดปัญหาการว่างงานได้ในส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นการลดปัญหาสังคมที่ตามมาเป็นลูกโซ่ให้ลดน้อยและเบาบางลงได้ เช่น ยาเสพติด การพนัน อาชญากรรม เป็นต้น

2.6 เป็นการนำบริการของรัฐสู่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง ท้องถิ่นได้รับด้านวัสดุสาธารณสุขประโยชน์ และเกิดรายได้ตามนโยบายการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนผู้ยากไร้ของรัฐ เช่น การที่เก็บน้ำรวมของหมู่บ้าน จัดลอกกูดลอง พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และการพัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่สภาพตำบล ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

2.7 เสริมสร้างระบบความสัมพันธ์ในครอบครัวให้มีความมั่นคง เนื่องจากหัวหน้าครอบครัวและบุคคลรับแรงงานไม่ออกไปทำงานนอกพื้นที่หมู่บ้าน สมาชิก ในครอบครัวอยู่ร่วมกันพร้อมเพรียง

2.8 ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาของชุมชนในลักษณะกระบวนการกลุ่มตั้งแต่การสำรวจปัญหา วางแผน กำหนด วัตถุประสงค์ กิจกรรมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

2.9 ส่งเสริมให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน องค์กร ประชาชน มีการทำงานในลักษณะกระบวนการกลุ่มโดยเริ่มจากการสร้างขอบเขต การวางแผน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการโครงการกิจกรรมที่ชัดเจนสัมพันธ์ การประสานงานในระหว่างกลุ่มชุมชน ตลอดจนการประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

2.10 เป็นการทำงานในเชิงป้องกันปัญหาและพัฒนาสังคมที่สอดคล้องกับสภาพชุมชนท้องถิ่นที่เจริญเติบโตอย่างขาดความสมดุลสร้างเสริมในประชาชน ในหมู่บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

2.11 ก่อให้เกิดการบำรุงรักษาภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น การช่วยเหลือเกื้อกูล พึ่งพาอาศัยระหว่างคนในชุมชน ซึ่งเป็นสวัสดิการดั้งเดิมของชุมชน หมู่บ้านโดยใช้บริการสังคมในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นครอบครัวในชนบทลง ไปดำเนินการ

2.12 มุ่งให้เกิดการพัฒนาคน สร้างพื้นฐานคุณค่าของการเป็นมนุษย์ การมีเกียรติศักดิ์ศรี การพึ่งพาตนเองและชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท เป็นโครงการที่ดีมี ประโยชน์ต่อชุมชนและประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนกลุ่มเป้าหมายถึงพอใจแต่ถึง อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อมูลงบประมาณในการดำเนินงานจะเห็นว่าในปีแรกของ โครงการเป็นงบพิเศษเป็นโครงการเร่งด่วนรองรับในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือ กลุ่มประชากรผู้เดือดร้อน ยากไร้ ผลกระทบเกิดจากสาธารณภัย คือ ภัยแล้ง และอุทกภัย ในส่วนนี้จึงเกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างมากและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างกับงบประมาณปกติในปีหลัง ๆ คือ ปี 2538, 2539 และ 2540 กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ร่วมโครงการจำเป็นต้องลดน้อยลงตามส่วนของงบ งบประมาณ ทั้งนี้ข้อมูลแสดงถึงความต้องการร่วมโครงการ และให้มีโครงการพัฒนา คุณภาพชีวิตตลอดไป เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านดังกล่าวแล้ว

## สรุป

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทเป็นโครงการที่เกิด ประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสยากไร้อย่างแท้จริง ในลักษณะของการให้การสงเคราะห์ในเชิงรุกช่วยเหลือเขาให้เขาช่วยตนเองได้และเป็นการนำบริการของรัฐสู่ผู้ยากไร้ด้วยวิธีการร่วม ติคร่วมทำสัมพันธกับผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่เป็นการพัฒนาท้องถิ่นและทรัพยากรมนุษย์ใน ขณะเดียวกัน แต่นั่นมิได้หมายความว่าโครงการนี้จะสัมฤทธิ์ผลเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์เป็น เพียงการยกระดับผู้ด้อยโอกาสยากไร้ได้ระดับหนึ่งเท่านั้น

โครงการนี้ได้เปลี่ยนแปลงจากโครงการเร่งด่วนตามแผนการชะลอการอพยพแรงงานและต่อเนื่องด้วยการฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยหลังน้ำลด และต่อกรมประชาสงเคราะห์ได้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามโครงการปกติประจำปี จึงมีขีดจำกัดในการจัดทำโครงการทั้งด้านงบประมาณ กิจกรรม และวันทำงาน ซึ่งเป็นผลให้การกระจายรายได้สู่ผู้ด้อยโอกาสยากไร้ลดน้อยลงไปด้วย พอสรุปโดยสังเขป

### 1. ระยะเวลาวันทำงาน

วันทำงานของผู้ร่วมกิจกรรมตามโครงการต้องถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่จังหวัดได้รับ จังหวัดนครศรีธรรมราชมีการบริหาร 21 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ดังนั้นงบประมาณที่ได้รับจะต้องพิจารณาเฉลี่ยให้ทุกอำเภออย่างน้อย 1 โครงการ เพื่อกระจายรายได้สู่กลุ่มเป้าหมาย แต่ขณะเดียวกันการกำหนดวันทำงาน คน เงิน ต้องจำกัดด้วย เช่น วันทำงานตามโครงการคนละ 20 วัน ค่าตอบแทนแรงงานวันละ 110 บาท ครอบครัวผู้ร่วมโครงการก็จะได้รับเงินเพื่อยังชีพเสร็จสิ้นโครงการเป็นเงิน 2,200 บาท เป็นต้น

### 2. การนำโครงการสู่พื้นที่เป้าหมาย

การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท สำนักงานประชาสงเคราะห์ต้องรอบรู้สถานะการณ์ความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี จังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งมีประชากรมากมีความยากจน ยากไร้เป็นจำนวนมาก และเป็นอันดับหนึ่งของภาคใต้ ดังได้นำเสนอไว้ในบทต้นแล้ว ดังนั้นการนำโครงการไปสู่พื้นที่จึงเป็นเรื่องสำคัญของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดที่ต้องพิจารณาอย่างถูกต้อง สำหรับจังหวัดนครศรีธรรมราชที่ผ่านมาได้กระจายโครงการลงสู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาค่อนข้างรุนแรงของทุกอำเภอ

### 3. การกำหนดกิจกรรมของโครงการ

กิจกรรมของโครงการต้องมีความเป็นไปได้คือ กลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ หมายถึง คนพิการ สตรี คนชรา และเด็ก ย่อมมีโอกาสร่วมในกิจกรรมได้พอควร เพราะโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท เป็นการ

สงเคราะห์ให้เกิดรายได้แก่ผู้ทุกข์ยากไม่ได้หวังผลทางคุณภาพหรือปริมาณมากนัก จึงบางครั้งบางอำเภอคณะกรรมการระดับอำเภอยังเข้าใจไม่ชัดเจนถึงลักษณะของ โครงการจึงเกิดมีการขัดแย้งระหว่างกรรมการระดับตำบลหมู่บ้าน จึงต้องประสานงาน ทำความเข้าใจไปในแนวเดียวกันเพราะมีการกำหนดในระเบียบของกรมประชา สงเคราะห์ พ.ศ. 2536 กิจกรรมการกำหนดระยะเวลา จำนวนผู้ร่วมโครงการ และอัตรา ค่าแรงงาน ขั้นตอนการเบิกจ่ายค่าตอบแทนแรงงานต้องชัดเจนและโปร่งใสทุกประการ

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. การกำหนดเป็นนโยบาย

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบทเป็นโครงการสำคัญ โครงการหนึ่งซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควรพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย เพราะเป็นการกระจายรายได้พัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 โดยจัดบรรจุโครงการนี้ โดยการจัดทำงบประมาณ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินเป็นประจำทุกปี

#### 2. การประชาสัมพันธ์

ให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องถึงผลการดำเนินงานตาม โครงการที่เกิดประโยชน์ต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายและรายละเอียดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะหน่วยงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจในโครงการเป็นไปในแนวเดียวกัน ตลอดจนการประสานงานกับกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการองค์การบริหารสภาตำบล

#### 3. บทบาทของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านมีบทบาทรับผิดชอบในการ จัดทำโครงการโดยผ่านคณะกรรมการสภาตำบล ก่อนนำเสนอขอความเห็นชอบจังหวัด อนุมัติเพราะจะทำให้โครงการนั้นเป็นไปตามความต้องการพื้นฐานของกลุ่มผู้ด้อย โอกาสและความต้องการของท้องถิ่น

**4. บทบาทหน่วยงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**

หน่วยงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในจังหวัดนั้น ๆ ควรมีบทบาทใช้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเป็นศูนย์กลางในการนำบริการของรัฐทุกรูปแบบไปสู่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

**5. การใช้ข้อมูลทางสังคม**

ควรใช้ข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศและทะเบียนผู้พึ่งได้รับความช่วยเหลือมาเป็นตัวกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรม เพื่อจะได้บุคคลกลุ่มเป้าหมาย เข้าร่วมโครงการที่เหมาะสมและถูกต้องแท้จริง

ข้อเสนอดังกล่าวเป็นแนวคิดที่เป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติทุกประการ

---

## บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2540 การประเมินผล  
โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2538 แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม  
ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538 - 2544

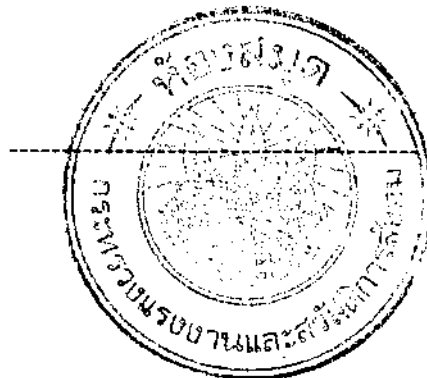
กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2532 คู่มือการปฏิบัติ  
งานกรมประชาสัมพันธ์ เอกสารวิชาการลำดับที่ 318 เล่มที่ 20/2532

วารสารกรมประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม  
2538

วารสารกรมประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม  
2538

วารสารกรมประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน  
2538

ไสว พรามณี 2536 ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ปัญหาสังคม กรุงเทพฯ : บทวิชาการพิมพ์



2  
12.05.6  
ก637ก  
2540

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม  
00576  
โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต