

บทที่ 1

บทนำ

งานด้านสวัสดิการสังคมเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมความรู้ในหลายสาขา ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมจึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่กว้างขวาง อาทิ ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา รัฐศาสตร์ และจะต้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากงานด้านสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับความสุขของประชาชน ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางแล้ว ยังจะต้องมีทักษะ ทศนคติที่ดีต่ออาชีพและสามารถทำงานประสานกับนักวิชาชีพอื่นในรูปของสหวิชาชีพได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

งานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างผสมกลมกลืนกับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาล เนื่องจากปัจจัยด้านศาสนาและวัฒนธรรมที่สอนให้คนมีความเมตตา กรุณา ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการก่อตั้งสภาอุณาโลมแดง ซึ่งถือเป็นองค์การสังคมสงเคราะห์แห่งแรกของประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้น แต่ความรู้วิชาการด้านสวัสดิการสังคมยังไม่ค่อยแพร่หลายนัก การเรียนการสอนด้านสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่จะอยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ จนในระยะหลังได้มีการเรียนการสอนวิชาการสาขานี้ในมหาวิทยาลัยของเอกชน อาทิ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และมหาวิทยาลัยเกริก

อย่างไรก็ตาม บทความทางวิชาการด้านสวัสดิการสังคมในประเทศไทย จัดทำโดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะบทความในเชิงการเขียนวิเคราะห์ วิพากษ์เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมและการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ของประเทศไทย หรือในเชิงนโยบายและแผน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเวทีด้านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เผยแพร่การแลกเปลี่ยนความรู้ในด้านนี้มีอยู่ไม่มากนัก อีกทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนในหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม ไม่จำเป็นต้องมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เท่านั้น นอกจากนี้ งานด้านสวัสดิการสังคมมีขอบข่ายที่กว้างขวาง ครอบคลุมในหลายสาขาวิชาชีพ ดังเช่น กรมประชาสงเคราะห์ (2536) ได้จำแนกงานสวัสดิการสังคมออกเป็น 7 ด้าน คือ

1. การศึกษา (education)
2. สุขภาพอนามัย (health)
3. ที่อยู่อาศัย (housing)
4. การทำงานและการมีรายได้ (employment and income maintenance)
5. ความมั่นคงทางสังคม (social security)
6. บริการทางสังคมทั่วไป (general social services) และ
7. นันทนาการ (recreation)

ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมจึงประกอบไปด้วยบุคคลในหลายสาขาอาชีพ นับตั้งแต่ ครู อาจารย์ แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการด้านแรงงาน ฯลฯ ซึ่งแต่ละวิชาชีพต่างก็มียุทธศาสตร์ความรู้ เทคนิค ทักษะเฉพาะตน อย่างไรก็ตาม การทำงานสวัสดิการสังคมมีขอบเขตกว้างขวาง และกระจายอยู่ในความรับผิดชอบในหลายวิชาชีพ หลายกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งในองค์กร เอกชนด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ กอรปกับผู้กำหนดนโยบาย และปฏิบัติงานบางส่วนที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานสวัสดิการสังคมอย่างลึกซึ้งพอ ทำให้การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศมีรูปแบบที่หลากหลาย และขาดความเป็นเอกภาพทั้งในเชิงแนวคิด นโยบายและการดำเนินงาน ถึงแม้ในช่วงที่ผ่านมาจะมีความเพียรพยายามในการประสานนโยบายและแผนด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ดังจะเห็นได้จากการจัดทำ แผนสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ โดยรวมเอานโยบายและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประสานเพื่อนำสู่แนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีการจัดทำแผนงานขึ้นรองรับ และขาดการนำเอาแผนไปใช้อย่างจริงจัง

ผู้เขียนในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาเป็นระยะเวลากว่า 5 ปี ได้เล็งเห็นความสำคัญของการ พัฒนาวิชาชีพและองค์ความรู้ด้านสวัสดิการสังคม จึงได้เขียนบทความทางวิชาการขึ้นและได้เผยแพร่ ตีพิมพ์ในนิตยสาร การจัดทำเป็นเอกสารประกอบการบรรยาย สัมมนาในโอกาสต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดทำบทความคือ

1. เพื่อเผยแพร่ ความรู้ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
2. เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และแนวคิดในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

ทั้งนี้ เพื่อที่ว่าความรู้และประสบการณ์ที่มีอยู่อาจจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้และ ประสบการณ์ใหม่ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ต่อไป

บทที่ 2

กรอบแนวคิดของการเขียนบทความ

ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 ได้เขียนบทความด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ และที่ได้รับการตีพิมพ์ในนิตยสารการ-
ประชาสงเคราะห์ ของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 8 เรื่อง คือ

1. นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ
2. การคืนอำนาจแก่ประชาชน: ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศฟิลิปปินส์
3. แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์
4. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี
5. วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา

6. จากกศน. ถึง ศสพ.
7. องค์กรรมแม่เพื่อแม่ในมิวนิค
8. ทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก

โดยมีกรอบแนวคิดของการเขียนบทความในแต่ละเรื่องโดยสังเขป ดังนี้

1. นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ
สืบเนื่องจากที่ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้เป็นวิทยากรบรรยายเรื่องนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ ในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการใหม่ รุ่นที่ 2 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 ของกรมประชาสงเคราะห์ ณ ห้องประชุมปกรณ์ อังศุสิงห์ กรมประชาสงเคราะห์ ผู้เขียนจึงได้เขียนบทความเรื่องนี้ขึ้น โดยได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 7 (ในขณะนั้น) และนโยบายของรัฐบาลสมัยที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 รวมทั้งนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้เห็นความสอดคล้องของแผนตั้งแต่ในระดับชาติ จนถึงแผนในระดับหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมิได้มุ่งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของนโยบายและแผนในทุกระดับ หากแต่ต้องการชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการพัฒนาประเทศของรัฐ (ผ่านทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง) และให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าในการพัฒนาประเทศ นอกจากการยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา ตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) แล้ว ยังจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองและการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมด้วย

2. การคืนอำนาจแก่ประชาชน: ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศฟิลิปปินส์
บทความนี้ถอดความจาก People Empowerment: Alternative Social Welfare Program เขียนโดย Milagros I. Lianes กรมสวัสดิการและการพัฒนา ประเทศฟิลิปปินส์ วัตถุประสงค์ของการถอดความ

คือ เพื่อเผยแพร่ความรู้ในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์แก่ผู้ที่สนใจทางหนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่ยากจนมากประเทศหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักการในการจัดสวัสดิการของประเทศไว้ว่า เพื่อมุ่งขจัดความยากจนของประเทศ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ของโครงการด้านสวัสดิการสังคมไว้ 2 ประการ คือ การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก และมีมาตรการเพื่อความปลอดภัย (safety net) แก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปสังคม โดยมุ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการลดความยากจน และการว่างงาน ตลอดจนการคืนอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน โดยให้ครอบครัว ผู้ด้อยโอกาสและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการและใช้ชุมชนเป็นฐาน ซึ่งผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ในตอนท้ายของบทความว่าทิศทางและแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกัน หากแต่การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมุ่งช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ส่วนการแก้ไขความยากจนเป็นเพียงผลที่เกิดตามมาเท่านั้น

3. แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์

บทความนี้เขียนขึ้นจากความคิดเห็นของผู้เขียน จากความรู้และประสบการณ์ที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน รวมทั้งจากการที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุม สัมมนาต่างๆ โดยได้อธิบายให้เห็นถึงภาพรวมของพัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งจากข้อจำกัดด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ และข้อจำกัดด้านกฎระเบียบของรัฐ (red tape) ในการให้บริการของภาครัฐ ทำให้การจัดบริการในภาพรวมยังกระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง ไม่เพียงพอ ขาดประสิทธิภาพและไม่เท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะเป็น ผู้เขียนจึงเสนอแนะความเห็นที่ว่าทิศทางในการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนางานด้านสังคมสงเคราะห์ รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่บุคคล ครอบครัว ชุมชน และสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม และการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ให้มากขึ้น โดยรัฐจะต้องเปลี่ยนมามีบทบาทหลักในด้านการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ อาทิ งบประมาณ ความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งการติดตามและประเมินผล

4. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี (Welfare Pluralism)

ในประเทศที่เจริญแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศในกลุ่มแอกนติเนเวียน มีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) รูปแบบนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันว่าประชากรของประเทศทุกคน อย่างน้อยมีหลักประกันขั้นต่ำที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในเกณฑ์ขั้นพื้นฐานได้ อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนของรูปแบบรัฐสวัสดิการ อาทิ ส่งเสริมให้คนลดการพึ่งพาตนเอง และมีส่วนทำลายวัฒนธรรมของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในครอบครัวและระหว่างเครือญาติ ในขณะที่เดียวกันได้เผยแพร่แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้เขียนได้ยืมได้ฟังมาจากการพูดคุยกับ Professor Ngiam Tee Liang เมื่อครั้งที่ศึกษาวิชานโยบายสังคมที่ the National University of Singapore ประเทศสิงคโปร์

เมื่อปี 2538 และเห็นว่ารูปแบบนี้มีความเหมาะสมกับการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เพราะการจัดสวัสดิการสังคมของไทยในรูปแบบการให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคน ยังไม่สามารถกระทำได้นี้ เนื่องจากสถานะการเงิน การคลังของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของประชาชนและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคมและภาคเอกชนในการจัดสวัสดิการสังคมและการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นรูปธรรม

5. วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา

บทความนี้เขียนขึ้นจากความตั้งใจที่จะเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการดูแลเด็กในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา เมื่อครั้งที่ได้เคยมีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็นกับ Scott Leland ซึ่งเป็น Visiting Fellow จาก Harvard University และกับเพื่อนนักศึกษา ในการสนทนาระหว่างมื้ออาหารกลางวัน (Brown Bag Lunch) เมื่อตอนที่ได้ไปศึกษาที่ the National University of Singapore (2538) เพื่อชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการและมาตรการของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบาก มุมมองของรัฐและของสังคมต่อตัวเด็กและปัญหาของเด็กในสภาวะยากลำบาก มาตรการด้านกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัว ตลอดจนจนปัญหาและอุปสรรคที่ประสบอยู่ ซึ่งพบว่าสังคมอเมริกันบางส่วนยังมีความเห็นเหมือนกับคนในสังคมไทยบางส่วน ที่มองว่าปัญหาการกระทำทารุณกรรมเด็ก เป็นปัญหาภายในครอบครัว ไม่ควรที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีมุมมองที่น่าสนใจในการแก้ไขความรุนแรงในครอบครัว เช่น การพรากเด็กออกจากครอบครัว อาจมองได้ว่าอาจเป็นการลงโทษเด็กมากกว่าการคุ้มครองสวัสดิภาพ เป็นต้น ซึ่งวิธีการให้ความช่วยเหลือและประเด็นข้อคิดต่าง ๆ เหล่านี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือเด็กในสภาวะยากลำบากในประเทศไทย

6. จากกศน.ถึงศสพ.

ข้อได้เปรียบประการหนึ่งของการเป็นเจ้าของหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน คือการได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุม สัมมนาร่วมกับหน่วยงานภายนอก และในบางครั้งได้มีโอกาสไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ บทความนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ที่ได้ไปดูงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ในโครงการ “กศน. ชวนชม” และจากการไปประเมินผลการดำเนินงานของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสพ.) ร่วมกับกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจากการไปดูงานร่วมกับกศน. ทำให้ได้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา อาทิ ผู้ต้องขังในเรือนจำ ประชาชนที่อยู่ห่างไกล ความเจริญ หรือเด็กในสถานสงเคราะห์ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญช่วยให้การศึกษาสามารถเข้าถึงผู้เรียนได้ถึงในห้องนอน ส่วนการไปเก็บข้อมูลการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ได้พบเห็นศูนย์ที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ดี และศูนย์ที่ไร้ร้าง ว่างผู้คน ทำให้ได้ข้อคิดว่าจำเป็นหรือไม่ที่รัฐจะต้องจัดตั้งศูนย์ฯ ให้ครบตามเป้าหมาย หรือควรที่จะให้ความสำคัญต่อความพร้อม ความต้องการของชาวบ้านมากกว่าที่เป็นอยู่ ในขณะเดียวกัน ผู้เขียนได้สะท้อนถึงปัจจัยบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของศูนย์ฯ ไว้ด้วย

7. องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค

หลังจากที่ได้ไปเก็บข้อมูลการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2540 แล้ว ในปี พ.ศ. 2541 ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Participatory Working and Training Methods in Self-help Promotion ที่ Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ โดยทุนของรัฐบาลประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ ซึ่งในหลักสูตรทาง DSE ได้ให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเข้าเยี่ยมชมองค์กรเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อพึ่งพาตนเอง (self-help organization) ผู้เขียนได้เลือกเข้าเยี่ยมชมการดำเนินงานขององค์กร ‘แม่เพื่อแม่’ (Mother for Mother) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) ตั้งอยู่ในเมืองมิวนิค องค์กรนี้มีจุดกำเนิดจากสุภาพสตรีผู้หนึ่งได้ลงประกาศทางหนังสือพิมพ์ เพื่อหาเพื่อนมาช่วยดูแลบุตรซึ่งกันและกันในยามที่ต้องออกไปทำกิจธุระนอกบ้าน ปรากฏว่ามีคุณแม่ทั้งหลายสนใจเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวน ต่อมาเมื่อมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจึงดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเอกชนและได้ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยรัฐบาวาเรีย (State of Bavaria) และเทศบาลเมืองมิวนิค (Munich Municipality) ได้ให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (subsidize) บางส่วน อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือของรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ องค์กรจึงต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดโดยวิธีต่าง ๆ ผิดกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรชาวบ้านบางแห่งของไทยที่รัฐ ฯ เป็นผู้ริเริ่ม ก่อตั้งและถ่ายโอนมอบให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของ ซึ่งไม่ได้เกิดจากความต้องการหรือการริเริ่มมีส่วนร่วมจากชาวบ้านตั้งแต่เริ่มต้น จึงไม่แปลกที่จะพบเห็นว่าในหลาย ๆ โครงการในบางพื้นที่ขาดการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือเมื่อหน่วยงานของรัฐ ฯ ถอนตัวออกไปหรือยุติการสนับสนุนโครงการนั้น ๆ ก็ม้วนเสื่อไปด้วย

8. ทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก

สืบเนื่องจากปี 2542 เป็นปีผู้สูงอายุสากลผู้เขียนจึงใคร่นำเสนอมุมมองของ Sanders, และ Daniel S. ในการพยากรณ์จำนวนและปัญหาของผู้สูงอายุในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิกที่อาจจะต้องประสบในทศวรรษหน้า ซึ่งได้กล่าวถึงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์ อัตราการเกิดและการตายของประชากรที่ลดลง ได้ส่งผลให้มีจำนวนประชากรที่สูงอายุมากขึ้น ในขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม ส่งผลให้ผู้สูงอายุถูกลดบทบาทในครอบครัว หรือถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสังคมอย่างโดดเดี่ยวมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากงานเขียนของ Sanders และ Daniel S., และจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก ยังคงจะต้องให้ความสำคัญต่อคุณค่าของผู้สูงอายุทั้งในเชิงสัญลักษณ์และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบกิจกรรมในครอบครัว ชุมชนและสังคม ตามโอกาสอันควร อีกทั้งรัฐจะต้องมีนโยบาย กฎหมายที่ชัดเจนในการรองรับการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค รวมทั้งควรแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาผู้สูงอายุในระดับนานาชาติด้วย

บทที่ 3

เนื้อหาของบทความทางวิชาการ

ประกอบด้วยบทความจำนวน 8 เรื่องตามลำดับ คือ

1. นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ
2. การคืนอำนาจแก่ประชาชน: ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศฟิลิปปินส์
3. แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์
4. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี
5. วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา
6. จากกศน. ถึง ศสพ.
7. องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค
8. ทิศทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก

นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ¹

บทนำ

นับเป็นเวลา 35 ปีแล้ว ที่ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งแนวคิดในการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ได้เปลี่ยนจุดเน้นไปตามพลวัตรของสังคมและตามกระแสโลก (globalization) โดยในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) มุ่งเน้นการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน เป็นที่น่าสังเกตว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ใช้ชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ...” โดยรัฐยังมีได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม ด้วยในระยะแรกแนวคิดในการพัฒนาประเทศต้องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่จำเป็น เพื่อให้เป็นพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความเชื่อว่าเมื่อประชากรมีเศรษฐกิจดี ย่อมจะสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม จากผลการพัฒนาประเทศ ตามแผนฯ ฉบับที่ 1 ยังมีได้ให้ประโยชน์แก่คนทุกกลุ่ม ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร ยังมีได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เกิดการเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ การกระจายบริการทางสังคมยังไม่ทั่วถึง ฯลฯ รัฐจึงมีอาวลงเลยที่ต้องปรับปรุงโครงสร้างทางสังคมให้มีความมั่นคงและก้าวหน้าทัดเทียมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จึงได้เพิ่มแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงได้เริ่มมีมาตรการในการขจัดความยากจน ลดช่องว่างระหว่างรายได้ และสร้างโอกาสการมีงานทำ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เพิ่มแนวทางในการลดความไม่เท่าเทียมกัน ในด้านรายได้ และในแผนฯ ฉบับที่ 5 ยังคงดำเนินตามแผนฯ 4 แต่เน้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอย่างสูง โดยการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพและการศึกษามากขึ้น

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศ ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาหลักๆ ที่ยังต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง อาทิ ความยากจนและการกระจายรายได้ที่ยังไม่เป็นธรรม ในปี พ.ศ. 2533 มีการประมาณการว่ามีคนยากจนในประเทศอย่างน้อย 11 ล้านคน ช่องว่างของรายได้ระหว่างคนจนและคนรวยขยายกว้างมากขึ้น กล่าวคือในปี พ.ศ. 2518 ช่องว่างดังกล่าวมีอัตราส่วน 8:1 แต่ในปี พ.ศ. 2529 เพิ่มขึ้นเป็น 15:1 และในช่วงระยะเวลาเดียวกัน สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนรวยที่สุด เพิ่มขึ้นกว่า 20%

กล่าวโดยสรุป เมื่อสิ้นสุดระยะการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 และกำลังจะสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ใน พ.ศ. 2539 นี้ สามารถกล่าวได้ว่า

เอกสารประกอบการบรรยาย การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการใหม่ รุ่นที่ 2 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 ณ ห้องประชุม ปกรณ์ อังคสุรินทร์ กรมประชาสัมพันธ์

¹ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 มีนาคม - เมษายน 2539 หน้า 25-33

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น ประมาณ 30 เท่า ในช่วง 34 ปี และรัฐบาลได้ทุ่มเทการลงทุนด้านบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม สังคมไทยยังมีปัญหาอีกหลายด้านที่ต้องได้รับการแก้ไขหน้าับประการ ทั้งที่เป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และการเปิดรับ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยี ฯลฯ จากต่างประเทศ ปัญหาดังกล่าว ได้แก่

ด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคการเกษตรมาเป็นภาคการเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม และภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตลอดจนการส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้มีส่วนทำลายสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท เกษตรกรรวมกับอุตสาหกรรม และการกระจายรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ

ด้านสังคม สถาบันครอบครัวและชุมชนอ่อนแอลงตามลำดับ เนื่องจากการอพยพแรงงานของคนหนุ่มสาวเข้าสู่เมือง ทำให้เด็กและคนชราถูกทอดทิ้งอยู่ในหมู่บ้าน ค่านิยมทางด้านวัตถุยังมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตอยู่สูง เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม ระบบจารีตประเพณีถูกทำลายลงอย่างช้า ๆ เมื่อผนวกเข้ากับความยากจน ทำให้รากเหง้าของปัญหาสังคมต่าง ๆ ไม่สามารถถูกขจัดให้หมดสิ้นไป

ด้านการศึกษา ยังมีปัญหาด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษาและการบริหารทางการศึกษา ที่ยังทำได้ไม่ทั่วถึง ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ หลักสูตรการศึกษาส่วนใหญ่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้ไม่สอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ด้านสาธารณสุข ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการด้านการกระจายบริการด้านสาธารณสุขให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีสถานอนามัยครบทุกตำบล แต่ปัญหาพื้นฐานทางด้านสาธารณสุขยังคงอยู่ เช่น การเจ็บป่วยที่เกิดจากการบริโภค และพฤติกรรมเสี่ยง และโรคที่มีได้เกิดจากการติดเชื้อยังมีอัตราค่อนข้างสูง เช่น โรคมาลาเรีย และโรคหัวใจ เป็นต้น

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ แม่น้ำ ลำคลองและอากาศยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีอย่างขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอันตรายจากบริษัทข้ามชาติ ที่เข้ามาลงทุนแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศที่มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่อ่อนแอกว่า ทำให้ปัญหาสภาพแวดล้อมทวีความรุนแรงขึ้น

ด้านการบริหารการจัดการและการเมือง ในอดีตที่ผ่านมา รูปแบบการบริหารจัดการของประเทศ เป็นแบบศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและนโยบายในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับและส่งเสริมเท่าที่ควร ขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงมีความน่าเป็นห่วงเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองในทุกๆระดับ ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับได้ว่า ผู้มีอิทธิพล อำนาจ และอำนาจเงิน การคอร์รัปชัน การต่ออายุการศึกษา ยังมีอยู่มากในสังคมไทย

นักการเมืองส่วนหนึ่งเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง เพื่อเข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าที่จะเสียสละเพื่อประเทศชาติ การเมืองไทยยังอยู่ในวังวนของ “เกม” การโค่นล้มซึ่งกันและกัน เพื่อช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ ถึงแม้รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปการเมือง แต่ยังไม่เห็นผลทางรูปธรรมที่เด่นชัด

นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ

กล่าวได้ว่ารัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย ได้ตระหนักในสถานการณ์และปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง พร้อมทั้งมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนาประเทศและนำไปสู่ความสำเร็จ จะต้องอาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ ร่วมกันอย่างมากมาย เช่น คุณภาพของประชากรในประเทศ ระบบการบริหาร การจัดการระบบการเมืองที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มีมาตรการควบคุมทางสังคมที่เหมาะสม มีการดำเนินตามนโยบายในทุกด้าน ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจ และสามารถปรับรับกับการเปลี่ยนแปลงและสภาวะการณ์ของโลกได้อย่างเหมาะสม เป็นต้น

นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายบรรหาร ศิลปอาชา) แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 จำแนกได้เป็น 10 ด้าน คือ

1. นโยบายการเมืองและการบริหาร
2. นโยบายความมั่นคง
3. นโยบายต่างประเทศ
4. นโยบายเศรษฐกิจ
5. นโยบายสังคม
6. นโยบายการศึกษา
7. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
9. นโยบายการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค
10. นโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1. นโยบายการเมืองและการบริหาร มุ่งเน้นการเสริมสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง การพัฒนาสถาบันการเมือง โดยมีการจัดทำแผนให้เป็นรูปธรรม การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้ได้ผลอย่างจริงจัง การปรับปรุงค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. นโยบายความมั่นคง มุ่งส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ โดยการพัฒนาด้านคุณภาพและสวัสดิการของบุคลากร การใช้เทคโนโลยีและยุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัย การส่งเสริมบทบาทของทหารไทยในสหประชาชาติ และมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งให้กองทัพมีส่วนร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความยากจน

3. นโยบายต่างประเทศ มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับนานาชาติทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิชาการและวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ของชาติ (national interests) หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและความเจริญรุ่งเรืองของประชาคมโลก เช่น การเพิ่มพูนการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ อาทิ องค์การสหประชาชาติ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) การมีบทบาทในการประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมือง และความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) การปรับบทบาทจากประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

4. นโยบายเศรษฐกิจ มุ่งส่งเสริม สร้างเสถียรภาพและรักษาวินัยการเงินการคลัง สนับสนุนให้มีการออมภายในประเทศ เปิดเสรีทางการเงินในระยะเวลาที่เหมาะสม พัฒนาตลาดทุนให้ก้าวไปสู่ความเป็นสากล และกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยในด้านการเกษตรกรรมได้มุ่งการพัฒนาการผลิตให้เติบโตทัดเทียมกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ยกเว้นรายได้เกษตรกร ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร ฯลฯ

ด้านอุตสาหกรรม ได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก ควบคู่กับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (infrastructure) ฯลฯ ควบคู่กับการรักษาสภาวะแวดล้อม

ด้านพลังงาน ส่งเสริมการจัดหาพลังงานและพลังงานทดแทนให้เพียงพอ และมีการบริหาร การจัดการ รวมทั้งการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการท่องเที่ยว มุ่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดเครือข่ายเชื่อมโยงในภูมิภาค โดยมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง

ด้านการคมนาคม สื่อสารและโทรคมนาคม มุ่งกระจายเครือข่ายคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำและทางอากาศให้ทั่วถึง ในด้านสื่อสารโทรคมนาคม มุ่งพัฒนา และขยาย เพิ่มเครื่องมือ นำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ ตลอดจนการลดค่าบริการ โดยเน้นการบริหารจัดการภายใต้ระบบการแข่งขันอย่างเสรี

5. นโยบายด้านสังคม จำแนกได้หลายด้าน สรุปได้คือ

- ด้านการอนุรักษ์ วัฒนธรรมและทำนุบำรุง ฟื้นฟูศาสนา
- ด้านสตรี เด็ก เยาวชนและผู้ด้อยโอกาส โดยการส่งเสริมแรงงานสตรีให้ได้รับ

ความเป็นธรรมด้านค่าจ้างและสวัสดิการ โดยเฉพาะแรงงานอกระบบ การคุ้มครองสวัสดิการสตรีมิให้ถูกเอาเปรียบ และป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนสตรีถูกชักนำไปประกอบธุรกิจทางเพศ สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานของรัฐและเอกชน องค์กรชุมชน สถาบันศาสนา ตลอดจนสื่อมวลชน ให้เข้ามามีบทบาทในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาเด็กในสภาวะยากลำบาก ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ตลอดจนดูแล ฟื้นฟูและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มบุคคลพิเศษ ให้ได้รับการศึกษา และการฝึกอาชีพ ให้สามารถพึ่งตนเองได้

- ด้านสาธารณสุข มุ่งปรับปรุงบริการสาธารณสุขให้กระจายอย่างทั่วถึง ตลอดจน

รณรงค์สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนด้านโรคเอดส์ การตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ กวดขันมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ

- ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ถูกจัดให้อยู่ภายใต้นโยบายสาธารณสุข มีสาระสำคัญคือ การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือและทักษะแก่ผู้ใช้แรงงาน การให้มีระบบสวัสดิการและระบบความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน สนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการแรงงานสัมพันธ์และการคุ้มครองแรงงาน ส่วนมาตรการด้านสวัสดิการสังคมอื่นๆ คือ มุ่งส่งเสริมการช่วยเหลือ ดูแล ผู้สูงอายุและถูกทอดทิ้งทางสังคมอย่างจริงจัง เร่งรัดการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานและสวัสดิการ ให้เป็นศูนย์ข้อมูลจัดหางาน การจัดทำทะเบียนผู้ใช้แรงงาน

- ด้านกีฬา ส่งเสริมให้มีการเล่นกีฬาตั้งแต่เยาว์วัย และกระจายโอกาสด้านกีฬาให้ทั่วทุกภูมิภาค

6. นโยบายด้านการศึกษา เน้นให้คนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการขยายโอกาสทางการศึกษาและขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน สถานประกอบการเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการมีโอกาสเข้าศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพมากยิ่งขึ้น ฯลฯ

7. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการอนุรักษ์ ป่าไม้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น เข้ามีส่วนร่วมในการจัดการ

8. นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มุ่งส่งเสริม วิจัย พัฒนาและแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับต่างประเทศ โดยการจัดทำแผนหลักในการพัฒนาทรัพยากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การใช้มาตรการลดหย่อนภาษี เพื่อจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ฯ

9. นโยบายการกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค โดยการขยายบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึงในทุกภูมิภาค เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ สถานศึกษา สถานพยาบาล การสนับสนุนให้สถาบันการเงินกระจายสินเชื่อแก่เกษตรกร ธุรกิจการเกษตร อุตสาหกรรมและผู้ประกอบการรายย่อย การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การผลักดันอุตสาหกรรมสู่ชนบท การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้และช่วยเหลือกันในกลุ่มชน เพื่อให้มีความพร้อม และมีพลัง เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

10. นโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล มุ่งการฟื้นฟูบูรณะ การแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาจราจรและที่อยู่อาศัย การปรับปรุงการวางผังเมืองและการใช้ที่ดิน การพัฒนาด้านสาธารณสุขและให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนในการดำเนินงานข้างต้น

นอกจากคำแถลงนโยบายของรัฐฯ ต่อรัฐสภาแล้ว ในการบริหารประเทศ รัฐบาลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ การดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน โดยในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) รัฐได้ให้ภาคเอกชน องค์กรประชาชนและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การจัดสัมมนาในระดับภูมิภาคร่วมกัน ระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ ประกอบการจัดทำแผน การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางไปรษณีย์ ฯลฯ

สาระสำคัญของ(ร่าง)แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีจุดเน้นที่การยึด “คน” เป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา มุ่งให้คนได้รับการพัฒนาศักยภาพในทุกๆ ด้าน คือ ด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ สังคม เพื่อให้ถึงพร้อมของการเป็นผู้ที่มีสติปัญญา มีความเอื้ออาทร สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ รู้เท่าทันโลกและเหตุการณ์มากขึ้น และมีสันติสุข โดยการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและอื่นๆ จะเป็นมาตรการเพื่อใช้ในการพัฒนาคน มิใช่เป้าประสงค์หลักอีกต่อไป

ในร่างแผนพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดวิสัยทัศน์คนไทยและสังคมไทยที่พึงปรารถนาไว้ ดังนี้

1. คนทุกคนมีโอกาสและความเสมอภาคที่จะได้รับการพัฒนาตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่
2. คนเกิดและเติบโตในครอบครัวที่มีความพร้อมและอบอุ่น สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. คนอยู่ในชุมชนที่เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการกับปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. สังคมมีสมรรถภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรม ความเมตตากรุณา ความเคารพในสิทธิมนุษยชน และเป็นสังคมที่สันติ ไม่มีความขัดแย้งรุนแรง
5. มีระบบบริหารจัดการ เพื่อแปลงแผนลงสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ ดังนี้

ก. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคน ตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ให้เป็นคนมีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการประกอบอาชีพ รวมทั้งสามารถปรับตัวให้มีชีวิตที่เป็นปกติสุขในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ข. ส่งเสริมประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพัฒนาเป็นพิเศษอย่างเต็มศักยภาพเพื่อให้มีโอกาสในการประกอบอาชีพและมีงานทำมากขึ้น รวมทั้งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

ค. พัฒนา “สภาพแวดล้อมของสังคม” อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม

ระบบความมั่นคงทางสังคม ตลอดจนระบบบริหารจัดการให้เกิดความเข้มแข็งเพียงพอที่จะพัฒนา ศักยภาพของคนทั่วไปและผู้ด้อยโอกาส

ง. เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน ตลอดจนชุมชนและ ประชาชนในการบริหารจัดการให้เอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคม

ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1: การพัฒนาศักยภาพของคนทั่วไป โดยกำหนดให้มีแนวทางการพัฒนา ประชากร การพัฒนาจิตใจ การพัฒนาสติปัญญา ทักษะฝีมือและการมีงานทำ รวมทั้งการพัฒนาสุขภาพและพละนาามัย

ยุทธศาสตร์ 2: การพัฒนาประชากรกลุ่มด้อยโอกาส อาทิ การให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การจัดการใช้แรงงานเด็ก การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กยากจน การพัฒนาปรับสภาพผู้พิการ การให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มี ญาติ การดูแลไม่ให้สตรีอายุต่ำกว่า 18 ปี ประกอบธุรกิจบริการทางเพศ

ยุทธศาสตร์ 3: การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน เช่น การ ส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาคนและสังคม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และชุมชน และพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม (เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพและกลไกทาง กฎหมาย) การพัฒนาระบบบริหารจัดการ ระบบสิ่งแวดล้อมของคน ให้เอื้อต่อการบริหารจัดการแผน และบังเกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดและทิศทางการวางแผนพัฒนาชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ยังคงมีความสืบเนื่องจากแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่มุ่งการลดความแตกต่างระหว่างรายได้ การเร่งรัดการกระจายการพัฒนาและ กระจายอำนาจในการบริหารจัดการ การปรับบทบาทระบบบริหารราชการส่วนกลาง จากผู้กำหนด การปฏิบัติ เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ด้านการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ยังคงเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและความ เข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ ด้วยมาตรการทางการเงินและการคลัง การพัฒนาระบบการเงินและ ตลาดทุนให้เข้าสู่ระบบสากล การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน การลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และการกระจายผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมและการพัฒนาการเกษตร การกระจายอำนาจและพัฒนาด้านการคลัง ส่วนท้องถิ่น การปฏิรูประบบราชการและระบบบริหารงานของรัฐให้มีขนาดเล็กและมีประสิทธิภาพ มีกลไกในการกระจายอำนาจและการตัดสินใจที่สอดคล้องกับระบบการเมือง การปกครอง เป็นต้น

นโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในส่วนของการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในฐานะหน่วยงานภาครัฐ ได้จัดทำแผน พัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2538-2544) ขึ้น โดยให้มีความสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นโยบายของรัฐ และ(ร่าง)แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

1. วางพื้นฐานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้เป็นของประชาชน เพื่อประชาชน โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ ปรับทัศนคติบุคลากรในการรับใช้ประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ฯลฯ
2. เร่งรัดการปฏิบัติทั้งปวง เพื่อส่งเสริมการมีงานทำและการเพิ่มพูนรายได้ของประชาชน ทั้งงานภายในประเทศและต่างประเทศ
3. มุ่งมั่นพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถและมุ่งให้แรงงานไทยมีความเป็นหนึ่งในภูมิภาค
4. สร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและคนพิการ ด้วยระบบบริการด้านสุขภาพ อำนวย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ การขยายการประกันสังคม และการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เป้าหมายหลักด้านการจัดสวัสดิการสังคม มีดังนี้

1. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมและเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ
2. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และให้ได้รับความคุ้มครองกรณีประกันสุขภาพและสงเคราะห์บุตรในปี 2541
3. วิธีการจัดสวัสดิการสังคม เน้นมาตรการเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชน
4. ประชาชนมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัวและชุมชน
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและการดำรงชีวิตร่วมกันในวิถีทางประชาธิปไตย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว กระทรวงฯ ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ไว้ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการ เช่น การส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคม พัฒนาขยายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคม ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างใกล้ชิด เป็นต้น
2. ด้านการพัฒนาระบบข้อมูล อาทิ เร่งให้มีการจัดทำตัวชี้วัด และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ การสร้างระบบการติดตามและประเมินผลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ
3. ด้านการส่งเสริมและประสานงานภาคเอกชน โดยการรณรงค์ กระตุ้น และ

สนับสนุนช่วยการประสานงานองค์กรเอกชนให้มีความเข้มแข็ง มีกลไกในการประสานงานกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุง กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ฯลฯ

4. ด้านการพัฒนาาระบบประกันสังคม มุ่งเน้นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและการประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง ผู้ประกันตน เข้าใจสิทธิประโยชน์ต่างๆ และการขยายสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนให้มากยิ่งขึ้น

กรมประชาสัมพันธ์ ในฐานะหน่วยงานในสังกัด ได้รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์มาโดยตลอด โดยมุ่งเน้นให้กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสได้รับการแก้ไขและพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ตลอดจนมุ่งเน้นการป้องกันปัญหาสังคมเดิมและที่จะเกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้กรมฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาคน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพของผู้ด้อยโอกาสหรือคนปกติ ว่ามีคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน โดยกรมฯ ได้มีนโยบายที่จะขยายการจัดบริการให้ทั่วถึงและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายให้มากยิ่งขึ้น และริเริ่มกิจกรรมใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของสังคมที่ไม่หยุดนิ่ง

(ร่าง) ยุทธศาสตร์การดำเนินงานในช่วง ระยะแผนประชาสงเคราะห์ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544)

เพื่อให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสบรรลุเป้าหมาย กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน โดยยึดผู้ด้อยโอกาสเป็นเป้าหมายและศูนย์กลางในการพัฒนา และได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานไว้ 4 ประการ คือ

ยุทธศาสตร์ 1: ส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาศักยภาพตามขีดความสามารถสูงสุดที่มีอยู่ สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคม

ยุทธศาสตร์ 2: สร้างความเข้มแข็งแก่ครอบครัว ชุมชน เพื่อให้สามารถดูแลสมาชิกในครอบครัว มีความรับผิดชอบต่อสังคม และรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

ยุทธศาสตร์ 3: ส่งเสริมให้องค์กรประชาชน องค์กรเอกชนและธุรกิจภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ 4: พัฒนาการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์ได้ใช้แผนเป็นเครื่องมือ โดยการจัดทำแผนงานในแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน เช่น แผนเด็กและเยาวชน แผนสตรี แผนสวัสดิการครอบครัว เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ทิศทางของการพัฒนาประเทศไทยได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เปลี่ยนจากการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นการยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนา โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ซึ่งการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจและสังคม จะเป็นเครื่องมือช่วยในการพัฒนาคน

ให้ถึงพร้อมซึ่งความสมบูรณ์ในทุกด้าน และดังได้กล่าวไปแล้วว่าการจะก้าวสู่ความสำเร็จในการพัฒนาคน จะต้องพัฒนาปัจจัยอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน เช่น การปฏิรูประบบการเมือง การมีนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม ฯลฯ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าคนเป็นผู้เปลี่ยนแปลงสรรพสิ่ง และการจะพัฒนาสิ่งใดควรเริ่มต้นที่คนเป็นเบื้องต้น

แนวทางในการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ที่ยึดคนเป็นจุดศูนย์กลาง ฯ ภายใต้สภาพการณ์ของประเทศและของโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะประสบความสำเร็จมากกว่าการยึดการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกส่วนในสังคมเป็นเบื้องต้น

การคืนอำนาจแก่ประชาชน : ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคม ในประเทศฟิลิปปินส์²

ในปี ค.ศ 1978 ฟิลิปปินส์ถือได้ว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่ได้บรรจุคำว่า “รัก” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นความจริงใจของรัฐ ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนของประเทศ

ประเทศฟิลิปปินส์ เหมือนเช่นกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ที่ยังคงมีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนา อันเนื่องมาจากอัตราการเพิ่มของประชากรที่สูงขึ้น ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทั้งจากภัยธรรมชาติและน้ำมือของมนุษย์ ต้นทุนทางสังคมของการพัฒนาชุมชนเมืองภายใต้ขีดจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่

แม้จะเผชิญกับข้อจำกัดดังกล่าว รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังคงพัฒนายุทธวิธีของการจัดสวัสดิการอย่างต่อเนื่องภายใต้การแข่งขันของสังคมโลก นั่นคือการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งจะต้องเกิดเป็นรูปธรรมก่อนปี ค.ศ. 2000

สถานการณ์ความยากจนในประเทศฟิลิปปินส์

สัดส่วนคนยากจนของประเทศฟิลิปปินส์ลดลงจากร้อยละ 39.9 ในปี ค.ศ. 1991 เป็นร้อยละ 35.9 ในปี ค.ศ. 1994 ครึ่งเรือนที่ยากจนลดลงจากร้อยละ 4.56 ล้านครึ่งเรือน ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งอัตราส่วนของคนยากจนอาศัยอยู่ในชนบทมากกว่าในเมือง ในจำนวนนี้ 3 ใน 4 เป็นผู้ด้อยการศึกษาหรือมีการศึกษาสูงสุดเพียงชั้นประถมศึกษา ส่วนมากประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรปลูกพืชจำพวกข้าว ข้าวโพดและมะพร้าว นอกจากนี้ครึ่งเรือนที่ยากจนยังรวมถึงเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ชาวประมงพื้นบ้าน และคนจนเมืองที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

สาเหตุของความยากจน

เกิดจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยสรุปได้แก่

1. การขาดโอกาสในการมีงานทำ
2. การขาดรายได้ การเข้าไม่ถึงแหล่งทรัพยากรและไม่มีทรัพย์สิน
3. การเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ
4. การเข้าไม่ถึงบริการ โดยเฉพาะบริการพื้นฐานด้านการศึกษาและสาธารณสุข

โปรแกรมการจัดสวัสดิการในปัจจุบัน

ขอบข่ายการจัดสวัสดิการในปัจจุบัน ครอบคลุมด้านสาธารณสุข (เน้นการสาธารณสุขพื้นฐาน) ซึ่งยังมีขีดจำกัดในด้านบุคลากรและคุณภาพของสถานบริการสาธารณสุข นอกจากนี้

² ถอดความจาก People Empowerment : Alternative Social Welfare Program โดย Milagros i. Lianes.

Department of Welfare and Development, Philippines

*ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 4 ก.ค. - ส.ค. 2539 หน้า 42-47

ยังได้มุ่งขยายบริการ ครอบคลุมด้านการประกันสุขภาพรูปแบบต่างๆ ให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการ อิสระด้วย มีการใช้ชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงานสาธารณสุข การริเริ่มจัดตั้งร้านขายยาในหมู่บ้าน ร่วมกับภาคเอกชน

ด้านการจัดทำโครงการอาหารและโภชนาการ ร่วมกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการ มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เด็กก่อนวัยเรียนและเด็กในวัยเรียน ครอบคลุมการให้ความรู้ด้านโภชนาการ การจัดทำโครงการเพื่อการกระจายรายได้และการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ เป็นต้น

ด้านโครงการการเคหะแห่งชาติ ดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน ในรูปของการให้เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การจัดทำโครงการเงินกู้เคหะชุมชน อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ และยังไม่ถึงกลุ่มประชาชนที่ยากจน

ด้านบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน ครอบคลุมการดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่อง ดังเช่นได้กำหนดไว้ในแผนการศึกษาเพื่อมวลชน

ด้านโครงการเพื่อการมีรายได้เลี้ยงชีพแห่งชาติ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหลายหน่วยงาน แต่มีได้มีจุดเน้นที่กลุ่มคนยากจน หากแต่มุ่งเน้นที่กลุ่มผู้ประกอบการ ยกเว้นโครงการที่ดำเนินงานโดยกรมสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (Dept. of Social Welfare and Development)

บริการด้านสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายพิเศษ ยังคงดำเนินการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน บริการดังกล่าวได้แก่ การป้องกัน การฟื้นฟูสมรรถภาพแก่เด็กและสตรี โดยเฉพาะเด็กในสภาวะยากลำบาก การให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้พิการ ผู้สูงอายุ การจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบสาธารณภัยและภัยอื่น ๆ

ทิศทางของงานสวัสดิการสังคม

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดนโยบายหลักด้านสวัสดิการไว้ คือมุ่งขจัดความยากจนของประชากร เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในปัจจุบัน

โดยโครงการด้านสวัสดิการ เพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาดังกล่าว จะต้องประกอบด้วย

1. ให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตและความเท่าเทียมกัน การเจริญเติบโตต้องอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน ส่วนความเท่าเทียมกันจะเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่ยากจน
2. มีการปฏิรูปในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย การวางแผนการดำเนินงานและการดูแลกำกับ
3. ปรับใช้ยุทธวิธีใหม่หรือยุทธวิธีเดิมให้ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มประชากรในแต่ละพื้นที่
4. สร้างความมั่นใจในการกระจายบริการให้เข้าถึงครอบครัวและชุมชน
5. จัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจและการมีรายได้เลี้ยงชีพ ให้เข้าถึง

กลุ่มประชากรที่ยากจน

6. สร้างความมั่นใจในการจัดบริการพื้นฐาน ซึ่งตอบสนองความต้องการพื้นฐาน
ขั้นต่ำสุด

7. การเสริมสร้างสมรรถภาพโดยการให้อำนาจ (การกระจายอำนาจ)

8. ระดมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาครัฐด้วยกัน

ดังนั้น นโยบายและโครงการด้านสวัสดิการสังคม จึงต้องประกอบด้วย 2 ยุทธศาสตร์
ดังนี้ คือ

(1) การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ตกอยู่ใน
สภาวะยากลำบาก ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรง

(2) มีมาตรการเพื่อความปลอดภัย (safety net) แก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ซึ่ง
อาจตกอยู่ในสภาวะยากจนได้ หากต้องเผชิญกับสถานการณ์คับขัน

มาตรการในการปฏิรูปสังคมในการพัฒนาแบบผสมผสานเพื่อสวัสดิการ

ฟิลิปปินส์ได้ทบทวนการพัฒนาประเทศในภาพรวม และได้กำหนดวิสัยทัศน์ “ฟิลิปปินส์
2000” ขึ้นในปี ค.ศ. 1993 เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครอบครัว ควบคู่กับการพัฒนาประเทศไป
สู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการ
มุ่งสู่ความสำเร็จในการแข่งขันกับนานาชาติ ในการบรรลุยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กำหนดให้คืน
อำนาจให้กับทุกฝ่ายในสังคมในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไว้ด้วย

ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงกฎหมายในปี ค.ศ. 1991 ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ให้อำนาจแก่
หน่วยงานของเอกชนในระดับท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน รวมทั้งส่งเสริม
การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

ฟิลิปปินส์ 2000 มีจุดเน้นที่การปฏิรูปเศรษฐกิจ ควบคู่กับการสร้างสันติสุขและการ
ปฏิรูปสังคม ซึ่งการปฏิรูปสังคมได้ดำเนินการเมื่อ 21 กันยายน ปี ค.ศ. 1994 และต่อมาได้ผนวกไว้
ในโครงการพัฒนาชาติแบบผสมผสานเพื่อการต่อต้านความยากจนในการประชุมสุดยอดการต่อต้าน
ความยากจนแห่งชาติ เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996

การปฏิรูปสังคม

มุ่งสู่

1. ลดความยากจน จากร้อยละ 35 ในปี ค.ศ. 1994 ให้เหลือร้อยละ 30 ในปี

ค.ศ. 1998

2. ลดอัตราการว่างงานลง ร้อยละ 6

3. สร้างงานปีละ 1 ล้านงาน

จะต้องมีการดำเนินงาน 3 ประการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น คือ

(1) การเข้าถึงบริการพื้นฐาน

(2) มีการปฏิรูปและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านการใช้ทรัพยากรในเชิงการผลิต

รวมทั้งการมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ

(3) การสร้างสถาบันและการมีส่วนร่วมในการปกครอง

โดยมีหลักการชี้ว่า ดังนี้

- ก. การปฏิรูปสังคมเป็นกระบวนการต่อเนื่อง
- ข. ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันจากทุกฝ่าย
- ค. ต้องชี้ให้เห็นถึงความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำสุดของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม
- ง. ต้องสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐฯ และเอกชน
- จ. ต้องมีนโยบายอื่นๆ ที่ส่งเสริมและนำสู่การปฏิรูปสังคมอย่างต่อเนื่อง

การคืนอำนาจแก่ประชาชนเพื่อมุ่งสู่การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูปสังคมยังได้สะท้อนปัญหาหลัก 4 ประการ ที่ส่งผลต่อนโยบายด้านสวัสดิ-
การสังคมและการบริหารจัดการ ได้แก่

1. การตัดสินใจระดับการอยู่ดีมีสุขที่พึงปรารถนา

ในอดีตที่ผ่านมา การใช้เกณฑ์ความยากจนได้ใช้เกณฑ์ในด้านรายได้มากกว่าเกณฑ์ด้านคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม การมีรายได้เพิ่มขึ้นของครอบครัวไม่ได้เป็นหลักประกันด้านการมีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือการได้รับบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการด้านสาธารณสุข และสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม เป็นต้น

ดังนั้นการปฏิรูปสังคม จึงเปลี่ยนมาใช้เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานต่ำสุด ซึ่งจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของมนุษย์ ทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญาและจิตใจ

โดยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุดดังกล่าว ได้จำแนกออกเป็นด้านการมีชีวิตอยู่รอด ความปลอดภัย การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

2. การบรรลุความสมดุลระหว่างกลวิธีในการให้ความช่วยเหลือและการพัฒนา

การปฏิรูปสังคมเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดทั้งกระบวนการพัฒนา กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นตัวแทนในสภาปฏิรูปสังคม ซึ่งเป็นองค์กรในระดับการตัดสินใจ มีประธานาธิบดีเป็นประธานสภา ตัวแทนเหล่านี้ในฐานะที่ทำหน้าที่บริหารในระดับสูงสุด ได้จัดสรรความช่วยเหลือตามความต้องการเร่งด่วนของหน่วยงานต่าง ๆ และสร้างความมั่นใจในความรับผิดชอบของรัฐฯ

ในระดับท้องถิ่น การปฏิรูปสังคมได้ให้ความสำคัญต่อครอบครัวในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในการพัฒนา จะมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครอบครัวโดยรวม แทนที่จะเน้นการพัฒนาในระดับปัจเจกชน

นอกจากในระดับครอบครัวแล้ว การปฏิรูปสังคมยังให้ความสำคัญต่อการใช้ชุมชนเป็นฐาน โดยการสร้างการมีส่วนร่วมจากสมาชิกในชุมชน การพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครและหรืออาสาสมัครช่วยงานเพื่อการพึ่งตนเองด้านบริการสังคมพื้นฐาน ตลอดจนระดมการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคเอกชนต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและริเริ่มกิจกรรมด้านสวัสดิการร่วมกับภาครัฐฯ

ในระยะต่อไป รัฐ ฯ จะแสวงหาความร่วมมือจากนักการเมือง นายจ้าง เจ้าของกิจการ เจ้าของที่ดิน ในการร่วมรับผิดชอบต่อสังคม โดยรัฐ ฯ อาจมีมาตรการด้านการยกเว้นภาษีให้

จากการสร้างการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ตามแนวข้างต้นนี้ บทบาทของรัฐ ฯ ในการจัดสวัสดิการจะปรับเข้าสู่ความสมดุลที่สะท้อนระหว่างการเป็นผู้ให้บริการ มาเป็นผู้พิทักษ์สิทธิ์ ผู้อำนวยการความสะอาด ผู้กำหนดมาตรฐาน ผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้ประสานในทางสังคม

3. การสร้างความมั่นใจในประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ในปัจจุบันการจัดสวัสดิการสังคม กระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีพื้นที่และเป้าหมายเป็นของตนเอง และขาดการประสานงาน ดังนั้นผลสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ภายใต้การปฏิรูปสังคม จึงอยู่ที่การจำแนกหน่วยงานรับผิดชอบและพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจน มีการประสานการดำเนินงานและทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งมีการดำเนินตามนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อครอบครัว การกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อการมีส่วนร่วมขจัดความยากจน นอกจากนี้หน่วยราชการต้องพัฒนาบุคลากรทั้งรายบุคคล และทั้งองค์กร โดยผนวกโครงการฟื้นฟูขวัญและกำลังใจของข้าราชการไว้ในการปฏิรูปสังคมด้วย อันจะนำสู่หลักความร่วมมือร่วมใจและการช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยความเต็มใจ

4. การจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันเพื่อลดความยากจน

การลงทุนของภาครัฐ ฯ ในหน่วยงานภาครัฐ ฯ ต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอต่อการลดความยากจน ดังนั้นภายใต้การปฏิรูปสังคม รัฐบาลปัจจุบันจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อการระดมทรัพยากร โดยเฉพาะด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความยากจนมากขึ้น

ในระดับหน่วยงาน โครงการต่าง ๆ ของรัฐ ฯ ได้ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุด

ในระดับภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้เตรียมการจัดสรรงบประมาณ เพื่อตอบสนองต่อผลการสำรวจความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุด

ในระดับชาติ มาตรการที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อลดความยากจน รวมทั้งกองทุนเพื่อลดความยากจน ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1996 ได้ถูกผนวกไว้ในโครงการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความยากจนภายในปี ค.ศ. 1997

ทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรภายใต้การดำเนินงานปฏิรูปสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานระดับชาติด้านการปฏิรูปสังคม

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปสังคมเป็นแนวคิดหนึ่งของการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม ในขณะที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่สามารถรับผิดชอบต่อในการประกันความอยู่ดี มีสุขของครอบครัว หรือประชากรของประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียว

ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณ นโยบายสวัสดิการสังคม จึงมุ่งสู่การคืนอำนาจให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพ เพื่อให้ได้รับการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุด นอกจากนี้ยังมุ่งสู่การระดมทรัพยากรภาครัฐในการจัดบริการให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของ

ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านสวัสดิการ ซึ่งถือเป็นการทอนอำนาจจากส่วนกลางลง

ท้ายที่สุดการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่จุดสมดุลของการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และเป็นวิถีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ข้อคิดเห็นของผู้ถอดความ

แนวความคิดและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ที่น่าเสนอ กล่าวได้ว่ามิได้มีความแตกต่างจากรูปแบบของประเทศไทยเท่าใดนัก กล่าวคือการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ถึงแม้มิได้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อลดความยากจน แต่ได้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐฯ ในการให้การดูแลช่วยเหลือกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาส รวมถึงประชากรที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็น โดยมีจุดมุ่งหมายให้ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระของสังคม มีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันจะช่วยลดหรือแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันได้อาที ปัญหาความยากจน อาชญากรรม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ได้กำหนดไว้เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะค่อนข้างชัดเจน อาทิ กลุ่มเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และรวมถึงประชากรที่ยากจนด้วย

สำหรับมาตรการด้านการขจัดความยากจนของประเทศไทยนั้น ได้มีการริเริ่มแผนบรรเทาความยากจนในปี 2524 ซึ่งต่อมาได้เป็นโครงการหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดยุทธศาสตร์การบรรเทาความยากจนด้วยการประสานแผนของหน่วยต่างๆ และดำเนินการพัฒนาพื้นที่ล้าหลัง ตลอดจนแผนวงการค้าดำเนินงานด้านพัฒนาสังคม เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข และได้แยกประเด็นการให้บริการสงเคราะห์ มาเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ภายใต้แผนบรรเทาความยากจน มีกิจกรรมหลัก 4 ด้าน คือ

- (1) โครงการสร้างงานในชนบท
- (2) กิจกรรม/โครงการพัฒนาหมู่บ้าน เน้นการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดตั้งธนาคารโค-กระบือ เป็นต้น
- (3) การบริการพื้นฐาน เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ การเรียนการสอนสำหรับผู้ไม่รู้หนังสือ เป็นต้น
- (4) การพัฒนาผลผลิตการเกษตร อาทิ การปรับปรุงพันธุ์ข้าวในที่ราบ และโครงการปรับปรุงคุณภาพดิน

นอกจากนี้มาตรการอื่นๆ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การประกันรายได้ และการกระจายโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมเกื้อหนุนกันในการขจัดปัญหาความยากจนของประเทศ

การดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร ทรัพยากรอื่นๆ ตลอดจนประสิทธิภาพของการดำเนินงานเช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์

ด้านแนวคิดในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการสร้างเสริมเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว ชุมชน การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นของทั้ง 2 ประเทศ มิได้มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งกำลังอยู่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา ได้กำหนดมาตรการในการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชนต่างๆ การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐฯ และเอกชน การกระจายอำนาจการปกครองไว้อย่างชัดเจน และมีการดำเนินการตามมาตรการจัดความยากจนอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ในการจัดสวัสดิการสังคม มิเพียงยึดถือแนวทางข้างต้นเท่านั้น หากแต่จะต้องไม่ละเลยถึงการสร้างความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของปัจเจกชน ในฐานะสมาชิกของครอบครัว ชุมชนและสังคม รวมถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ ตลอดจนคุณค่าของวัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อันอาจจะส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น.

แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์³

แต่เดิมครอบครัวเป็นสถาบันเบื้องต้นที่ดูแลรับผิดชอบด้านสวัสดิการ (welfare) ของสมาชิกในครอบครัว ต่อมาเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป จากสังคมเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม มาเป็นสังคมเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม และวิวัฒนาการสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่ อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันนโยบายของรัฐ ฯ ในการพัฒนาประเทศในด้านการกระจายรายได้ การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ยังเติบโตไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร กอปรกับความอ่อนแอของสถาบันทางสังคม ระบบจารีตประเพณีและศีลธรรม ได้ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ เช่น ความยากจน ชุมชนแออัด การขาดโอกาสทางการศึกษา และปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น

จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องดังกล่าว ทำให้สถาบันครอบครัวไม่สามารถแบกรับภาระในการดูแลสวัสดิการแก่สมาชิกครอบครัวได้เพียงลำพังอีกต่อไป และในฐานะที่ครอบครัวเป็นหน่วยหนึ่งในสังคมย่อมได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของหน่วยอื่นๆ ในสังคมด้วยเช่นกัน จึงต้องเป็นหน้าที่ของทุกหน่วยในสังคมที่จะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหาสังคม เพื่อความอยู่รอดของชุมชน สังคม ในระยะแรก สถาบันอื่น ๆ ในสังคมได้เข้ามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของครอบครัว ได้แก่ สถาบันศาสนา และองค์การกุศล เป็นต้น

ในระยะต่อมารัฐฯ ได้เข้ามามีส่วนดูแลในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชากรอย่างเต็มรูปแบบ โดยได้มีการกำหนดไว้เด่นชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีการจัดตั้งสถานศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ หน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อให้การสงเคราะห์และพัฒนาผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคม เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น และในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น เพื่อให้การดูแลสวัสดิภาพของประชาชนด้านแรงงานและสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐฯ ยังมีข้อจำกัดบางประการด้านระบบราชการ (bureaucracy) เอง กล่าวคือในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดการยังคงเป็นแบบการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) การกำหนดนโยบายต่าง ๆ กระทำโดยส่วนกลาง รูปแบบการให้บริการยังถูกจำกัดอยู่ที่กฎระเบียบ งบประมาณ และโดยทั่วไปคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานของรัฐฯ เป็นสิ่งที่วัดได้ยาก และยังมีประชากรอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐฯ เหล่านี้ได้ อันเนื่องมาจากผู้รับบริการเอง เช่น การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความไม่สนใจ การไม่มีส่วนร่วม หรือจากการให้บริการของรัฐฯ เช่น ความไม่พอเพียง ความไม่ต่อเนื่องของการให้บริการ เป็นต้น นอกจากนี้การที่การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐฯ กระจายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงอาจทำให้เกิดการขาดการประสาน

³ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ปีที่ 39 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม 2539 หน้า 60-63

นโยบาย แผน และการจัดบริการ ในบางครั้งทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ล่าช้า หรือไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชากรได้อย่างทันต่อสถานการณ์

ในระยะต่อมาองค์กรภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมมากขึ้น รวมทั้งในด้านการจัดสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มเด็กในสภาวะยากลำบากสตรีที่ประสบปัญหาสังคม เป็นต้น การดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบ คือ สามารถเข้าถึงพื้นที่ สะท้อนและตอบสนองปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ดี มีความรวดเร็ว ฉับไว อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าว ยังมีอุปสรรคบางประการ อาทิ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรและจำเป็นต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีการประสานนโยบาย แผนและอื่นๆ อันจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากแนวทางการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้เป็นที่ตระหนักกันว่ามาตรการในการป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไข เพราะปัญหาสังคมเป็นปัญหาใหญ่ มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ แนวทางในการแก้ไขจึงต้องมุ่งที่การพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำสู่การคืนความสำคัญให้แก่ครอบครัวและชุมชน โดยให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการดูแลสวัสดิการสังคมของตนเองและครอบครัว โดยที่รัฐฯและเอกชนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และเน้นหนักในบทบาทของผู้สนับสนุนและประสานงานให้มากขึ้น

แนวคิดการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

เพื่อให้บรรลุแนวทางของการคืนความสำคัญให้แก่ครอบครัวและชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคม และเพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ในระยะต่อไปควรดำเนินการตามแนวคิดต่อไปนี้

1. ประชาชนทั่วไปจะต้องมีความสามารถและมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย แผนงาน กิจกรรม เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ โดยมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันครอบครัวและชุมชน เพื่อให้เป็นหลักในการดูแลสมาชิก และมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่นที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ตลอดจนด้านการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน

2. บทบาทของรัฐฯ จะต้องปรับเปลี่ยนจากการเป็นผู้กำหนดนโยบายและศูนย์รวมอำนาจในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม มาเป็นการกระตุ้น สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ วิชาการ วัสดุอุปกรณ์แก่ครอบครัว ชุมชน เป็นต้น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่หลักในการดูแลสวัสดิการในชุมชนได้ โดยรัฐฯ จะยังคงมีบทบาทเด่นในด้านการสร้างสถาบันทางสังคมในระดับชาติ (institutionalization) เช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบด้านการจัดสวัสดิการสังคม โดยที่สถาบันหลักเหล่านี้จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน และมีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับนโยบาย แผนงบประมาณและอื่นๆ ในขณะเดียวกัน จะต้องลดขั้นตอนของทางราชการ (red tape) ให้น้อยลง และมีการทบทวนการดำเนินงานของตนอย่างสม่ำเสมอ เช่น แผนงาน/โครงการใด หากมีความล้าสมัย หมดยุคความจำเป็นก็ควรยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เป็นต้น

2. รัฐ ฯ จะยังคงต้องสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน ธุรกิจเอกชนและอื่นๆ เข้ามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ร่วมกับครอบครัว ชุมชน และหน่วยงานภาครัฐฯ อย่างใกล้ชิด ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ และมีการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงาน เพื่อมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ทรัพยากรต่างๆ อย่างใกล้ชิด มีการส่งเสริมด้านขวัญ กำลังใจ การเผยแพร่เกียรติคุณ และอื่นๆ

3. หน่วยงานของภาครัฐ ฯ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ จะต้องเปิดกว้างและให้บริการกับประชาชนโดยทั่วไป ไม่เพียงแต่เฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และจะต้องอำนวยความสะดวกให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ด้านสวัสดิการสังคมของชุมชน

4. รัฐ ฯ จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนา การผลิต การฝึกอบรม บุคลากรและอาสาสมัคร ให้มีความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนการศึกษา วิจัย เพื่อค้นหาตัวชี้วัดในการปรับปรุงคุณภาพของการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมของทุกฝ่าย ตลอดจนหาแนวทางรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ไม่เคยหยุดนิ่ง.

การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี⁴

รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี (welfare pluralism) ได้มีการกล่าวถึงตั้งแต่ตอนปลายปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา เนื่องจากบทเรียนที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบ “รัฐสวัสดิการ” ในหลายประเทศ เช่น สวีเดน และนอร์เวย์ เป็นต้น ตัวอย่างของความล้มเหลวดังกล่าว อาทิ

1. ส่งเสริมให้คนลดการช่วยเหลือตนเอง หากแต่พึ่งบริการจากรัฐฯ มากขึ้น เช่น คนในวัยแรงงานไม่ทำงานทำ แต่อาศัยเงินชดเชยการว่างงานจากรัฐฯ ในการยังชีพ เป็นต้น

2. ทำลายวัฒนธรรมของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในครอบครัวและระหว่างเครือญาติ อาทิ บุตรหลานผลักรถในการดูแลบุพการีในยามเจ็บป่วยหรือชราภาพให้เป็นหน้าที่ของรัฐฯ

3. ไม่ส่งเสริมหรือจูงใจให้คนทำงานหนัก เพราะในระบบรัฐสวัสดิการ รัฐฯ จะเก็บภาษีรายได้จากประชาชนในสัดส่วนที่สูง เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนของประชาชนทุกคน รวมทั้งผู้ที่ไม่เป็นกำลังผลิตของสังคม ดังนั้นการเก็บภาษีรายได้ในอัตราที่สูง จึงสนับสนุนให้คนทำงานน้อยลง และชอบที่จะพึ่งพิงสวัสดิการของรัฐฯ มากกว่า ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างความต้องการสวัสดิการจากรัฐฯ (demand side) กับบริการจากรัฐฯ (supply side) มีมากขึ้นทุกขณะ

นอกจากนี้ระบบรัฐสวัสดิการ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลางสูง (too centralized) กล่าวคือการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง จึงทำให้มีความเชื่องช้า (too bureaucratic) มากขึ้นตอนและมีกฎระเบียบมากมาย (too authoritarian) ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้รับ และแทบจะไม่มีบทบาทในการควบคุม แทรกแซงการจัดบริการสังคมต่างๆ ของรัฐฯ เลย

ฮาร์ดเลย์และแฮทช์ (Hadley and Hatch)* ได้วิจารณ์ว่า ลักษณะของระบบการบริหารราชการแบบศูนย์รวมอำนาจ ประกอบด้วย

1. ไม่รับฟังความคิดเห็นจากภายนอก
2. ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. ติดยึดอยู่กับรูปแบบมากกว่าเนื้อหา
4. ขาดการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมจากประชาชน

⁴ ดีพิมพีในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2539 หน้า 27-29

* Norman Johnson, The Welfare State in Transition, London: Wheatsheaf Books Ltd., p.57

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบของรัฐสวัสดิการในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้แก่ ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ทำให้รัฐ ๆ ไม่สามารถแบกรับภาระในการจัดบริการสังคมแบบให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคนแต่เพียงลำพังได้

นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าในหลาย ๆ ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ ยังคงมีปัญหาด้านความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาการทารุณกรรมเด็ก ฯลฯ ปรากฏอยู่

จากมูลเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย และประเทศเกษตรกรรม ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้ว

รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี ประกอบด้วยแนวคิดหลักอยู่ 2 ประการ คือ

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)
2. หลักการมีส่วนร่วม (participation)

1. หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการทอนอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลาง ซึ่งจะต้องให้ประชาชนตั้งแต่ระดับล่าง (grass-roots) เป็นต้นมา มีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในระดับนโยบายและการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะต้องมีมาตรการในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น มาตรการด้านนโยบายและแผน ในการกำหนดให้มีสถาบันรับผิดชอบด้านการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น มาตรการด้านการจัดเก็บภาษี และการบริหารด้านเงิน การคลังของส่วนราชการในท้องถิ่น ซึ่งในการกระจายอำนาจดังกล่าว จะต้องมีการกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติ และมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการ กฎหมาย ฯลฯ

2. หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในทุกระดับของรัฐ ๆ จะมีความเป็นไปได้มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับการเปิดโอกาสของภาครัฐ และการใช้ช่องทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ อาจเป็นในรูปของการรับเชิญเข้าร่วมดำเนินการต่างๆ อาทิ ในฐานะหน่วยงาน หรือผู้ทรงคุณวุฒิ หรือการใช้กลุ่มกดดัน (pressure group) กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) เป็นต้น

ในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดบริการตามรูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี จะมีจุดเน้นอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การใช้ชุมชนเป็นฐาน (community base)

รัฐฯ จะต้องส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลทั้งในชีวิตประจำวัน และชีวิตการงาน โดยให้ความสำคัญของบทบาทครอบครัวในการดูแลรับผิดชอบสมาชิกของตน (familial responsibilities) และเมื่อแผ่ไปยังสมาชิกในชุมชน โดยการสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันในรูปแบบของอาสาสมัคร องค์กรประชาชน ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่ก่อตั้งอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือ

เลขเรียกหนังสือ	17-056.645511 ค.2
เลขทะเบียน	593 2548
วันที่	15 ส.ค. 2543

ตนเอง (self-help) และการพึ่งพาตนเอง (self-reliance) อย่างยั่งยืน เป็นการให้ความสำคัญต่อค่านิยมดั้งเดิม (traditional values)

การให้ความช่วยเหลือโดยชุมชนเพื่อชุมชนนี้ จะมีค่าใช้จ่ายถูกกว่าการรับเข้าไว้ในสถานสงเคราะห์ของรัฐฯ (institutional care) ซึ่งนอกจากจะสิ้นเปลืองงบประมาณในการสร้างสิ่งก่อสร้าง ค่าจ้าง เงินเดือนของบุคลากร ฯลฯ ในสัดส่วนที่สูงกว่าแล้ว ยังเป็นการตีตรา บั่นทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้รับบริการ และในบางครั้งยังพรวดผู้รับบริการออกจากครอบครัว เพื่อนบ้านและชุมชนเดิม อีกทั้ง การที่รัฐฯ เข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมของชุมชนทุกเรื่อง จะทำให้ชุมชนเกิดความอ่อนแอ มีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงสูง และเป็นการทำลายคุณค่าของการอยู่ร่วมกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลกันแต่เก่าก่อนอีกด้วย นอกจากนี้การมอง “สิ่งที่เป็นปัญหา” ของรัฐฯ อาจจะไม่ใช่สิ่งที่เป็นปัญหาของชุมชนก็ได้ ทำให้การดำเนินการของรัฐฯ ในการเข้าไปจัดการกับสิ่งที่มองว่าเป็นปัญหานั้น มักล้มเหลวและไม่ได้ได้รับความสนใจหรือมีส่วนร่วมจากชุมชน

2.1 การส่งเสริมภาคเอกชน

โดยการกระจายอำนาจการจัดบริการของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (commercial sector) เข้ามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยส่งเสริมให้มีการแข่งขัน การใช้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนด เพื่อลดการให้เงินอุดหนุน (subsidy) แก่ภาคเอกชน (ที่แสวงหากำไร) กล่าวคือ หากสินค้าหรือบริการด้านสังคมใดที่แพงเกินไป หรือไม่ได้คุณภาพ ก็จะถูกขจัดออกไปโดยกลไกตลาด นอกจากนี้ยังจะช่วยให้มีสินค้าและบริการเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในทุกระดับด้วย

จากแนวทางการจัดสวัสดิการดังกล่าว รัฐฯ จะลดบทบาทจากการเป็นผู้ให้บริการโดยตรง มาเป็นผู้กำหนดแนวคิด เงื่อนไข และมาตรการในอันที่จะทำให้การจัดสวัสดิการแบบพหุภาคี ดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ และเป็นผู้ทำให้เกิดความสนใจในการกระจายความเท่าเทียมกันด้านทรัพยากร โดยเฉพาะด้านงบประมาณและการกำหนดมาตรการกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

สรุป

รูปแบบของการจัดสวัสดิการแบบพหุภาคี สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากสถานะการเงิน การคลังของประเทศที่ยังไม่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ ซึ่งจากบทเรียนของหลายๆ ประเทศได้ชี้ให้เห็นจุดด้อยไว้หลายประการ อย่างไรก็ตาม ในด้านการเตรียมความพร้อม ทั้งทางด้านโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวได้ว่าการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐฯ และเอกชน การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การส่งเสริมการจัดการศึกษาและบริการด้านการรักษาพยาบาลของภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจะช่วยให้รัฐฯ ได้ทუნ ค่าใช้จ่าย (cut expenditure) ด้านสวัสดิการของประเทศลงมาก

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ คงต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่สิ่งที่น่าสนใจเป็นห่วงคือ การพัฒนาเชิง “เนื้อหา” ได้แก่ คุณภาพของประชาชน การกระตุ้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในการจัดสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมการริเริ่ม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระดับให้เป็นรูปธรรม ฯลฯ เพื่อผลในการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการสังคม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยถ้วนหน้าต่อไป.

วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของ สหรัฐอเมริกา⁶

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อบทบาทของครอบครัวเป็นอย่างมากและจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยไม่จำเป็น ดังนั้น สหรัฐฯ จึงไม่มีนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับครอบครัวอย่างเป็นทางการ จะมีเฉพาะกฎหมายในระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐ ซึ่งให้การดูแลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในหลายๆ ด้าน ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะความสัมพันธ์ของครอบครัวกับสวัสดิการเด็ก โดยเฉพาะเด็กถูกระงับการคุ้มครองและเด็กถูกทอดทิ้งตั้งแต่ในวัยแรก ๆ

การค้นพบเด็กถูกระงับการคุ้มครอง

ในอดีตที่ผ่านมา ถือกันว่าเด็กเป็นสมบัติของผู้ปกครอง ดังนั้นผู้ปกครองจะลงโทษเด็กอย่างไรก็ได้ นับตั้งแต่การลงโทษอย่างรุนแรง หรือแม้กระทั่งการไล่เด็กออกจากบ้าน เพื่อให้เด็กหลบจำและเชื่อฟัง ปราบปรามการณ์เช่นนี้มีให้เห็นกันอย่างดาษดื่นในสหรัฐอเมริกา ในระยะต่อมาซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมใหม่ๆ ขึ้นมา ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ปัญหาความแออัดของเมือง และการมีระบบสุขภาพที่ไม่เพียงพอ ในยุคนี้มีความเชื่อว่าเด็กที่มาจากครอบครัวยากจน ควรจะถูกรับไว้ในสถานสงเคราะห์ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ “ค่านิยมทางสังคมที่เหมาะสม” เชื่อกันว่าความยากจนและสภาวะความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น จะนำไปสู่การมีค่านิยมในทางที่ผิด ซึ่งผู้ปกครองอาจถ่ายทอดให้กับเด็กในความดูแลได้ สถานสงเคราะห์อย่างเช่น New York House of Refuge (สถานคุ้มครองสวัสดิภาพแห่งนิวยอร์ก) ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้การดูแลเอาใจใส่ และมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปทัสถานของสังคม อย่างไรก็ตาม จุดเน้นของการดำเนินงานมีได้อยู่ที่การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กจากการถูกผู้ปกครองกระทำทารุณ หรือทอดทิ้ง หากแต่เป็นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของครอบครัวมากกว่า

ในช่วงตอนต้นของศตวรรษที่ 20 ปรัชญาด้านการดูแลเด็กจะยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ (House of Refuge) แม้กระทั่งการก่อตั้งศาลเยาวชนในสมัยปัจจุบันก็มิได้มีแนวคิดแตกต่างไปจากการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเท่าใดนัก จุดเน้นยังอยู่ที่การแยกเด็กออกจากครอบครัว ไม่ใช่การฟื้นฟูสมรรถภาพหรือการแก้ไขปัญหแก่ผู้ปกครอง จวบจนระยะหลังได้ให้ความสำคัญต่อเด็กโดยตรงมากยิ่งขึ้น มีการปฏิบัติต่อเด็กที่แตกต่างไปจากผู้ใหญ่และได้ริเริ่มโปรแกรมใหม่ๆ ที่ให้การช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านการเงินแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในความดูแล ซึ่งเป้าหมายของนโยบายหรือโปรแกรมทางสังคมมีได้อยู่ที่การแก้ไขพฤติกรรมของผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็ก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ปกครองยังใช้วิธีการข่มขู่แก่เด็กๆ ในความดูแลอยู่

ปัญหาการกระทำทารุณกรรมหรือทอดทิ้งเด็กในสหรัฐอเมริกา มิได้ถูกหยิบยกโดย

⁶ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 8 - 11

นักปฏิรูปสังคมหรือนักวิชาชีพทางด้านกฎหมาย หากแต่เป็นนักรังสีวิทยาเด็ก (pediatric radiologist) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการกระทำทารุณกรรมเด็กเป็นปัญหาหรือ “อาการ” ของสังคม และปลุกให้วิชาชีพกฎหมายและสังคมได้เกิดความตระหนัก อย่างไรก็ตาม นักรังสีวิทยามีได้เป็นวิชาชีพแรกที่พบเห็นการกระทำทารุณกรรมเด็ก แท้จริงแล้วได้แก่เจ้าหน้าที่ห้องฉุกเฉินและแพทย์ประจำบ้าน

อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการ ที่ทำให้บุคลากรเหล่านี้เพิกเฉยต่อปัญหา คือ

1. การกระทำทารุณกรรมเด็กโดยปกติแล้วไม่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยโรค (เป็นเรื่องทางสังคม)
2. แพทย์อาจไม่เชื่อว่าผู้ปกครองกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก
3. ในกรณีที่ผู้ปกครองเด็กเป็นผู้ป่วยของแพทย์ การเปิดเผยพฤติกรรมกรรมการกระทำทารุณกรรมเด็กจะผิดจรรยาบรรณในเรื่องการรักษาความลับของผู้ป่วย
4. แพทย์อาจไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการรายงานเหตุการณ์กระทำทารุณกรรมต่อเด็ก เพราะต้องเสียเวลาในการเป็นพยานในศาล

นักรังสีวิทยาเด็กกล้าเปิดเผยพฤติกรรมกรรมการกระทำทารุณกรรมเด็ก เพราะพวกเขาไม่ได้เกี่ยวข้องกับเด็กและครอบครัวโดยตรง ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับการปกปิดความลับและการเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกระบวนการศาล ในทางตรงข้าม การเปิดเผยให้สาธารณชนทราบได้ช่วยยกสถานะภาพของนักรังสีวิทยาเด็ก และการยอมรับจากแพทย์ในการทำงานเพื่อแก้ปัญหาการกระทำทารุณกรรมเด็ก ร่วมกัน กล่าวได้ว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่วิชาชีพแพทย์จะต้องให้ความสนใจ มีส่วนควบคุมปัญหาการกระทำทารุณกรรมเด็ก โดยการกระทำทารุณกรรมเด็กจะต้องไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหาในทางการแพทย์มากกว่าปัญหาในทางสังคมหรือทางกฎหมาย มิเช่นนั้นแพทย์จะถูกลดบทบาทลงในการวินิจฉัยโรคหรือในกระบวนการรักษา ในปี 1962 การกระทำทารุณกรรมเด็กได้ถูกบัญญัติศัพท์ไว้ในทางการแพทย์ว่าเป็นอาการที่เด็กถูกทำลาย (The battered-child syndrome)

ในปี 1962-1965 ทukumลรัฐได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการกระทำทารุณกรรมเด็กและมุ่งปรับปรุงวิธีการแทรกแซงพฤติกรรมกรรมการทารุณกรรมเด็ก ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการกระทำทารุณกรรมเด็กเน้นการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ปกครองมากกว่าการลงโทษ ผู้คนส่วนใหญ่จะรายงานพฤติกรรมกรรมการกระทำทารุณกรรมเด็กไปยังหน่วยงานสวัสดิการมากกว่าหน่วยงานด้านกฎหมาย ซึ่งบริการสังคมที่จัดให้แก่ผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็กจะมีทั้งในรูปรายบุคคลและรายกลุ่ม กลุ่มช่วยเหลือตนเอง (เช่น กลุ่มผู้ปกครองที่ไม่เปิดเผยตนเอง หรือ Parents Anonymous เป็นต้น) สามารถทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของสมาชิกในกลุ่มได้ดี และบริการสำหรับครอบครัวที่กระทำทารุณกรรมเด็กหรือทอดทิ้งเด็กได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันครอบครัวไปแล้วในปัจจุบัน

การกระทำทารุณกรรมเด็กและบทบาทของรัฐบาลกลาง

บทบาทสำคัญของรัฐบาลในการดูแลสวัสดิการแก่เด็ก เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งสำนักเด็ก

(Children's Bureau) ขึ้นในปี 1912 ซึ่งได้กำหนดขอบข่ายสวัสดิการเด็กอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมถึงแรงงานเด็ก เด็กที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและเด็กกำพร้า ภายใต้กฎหมายประกันสังคม 1935 หัวข้อที่ 5 ได้ระบุให้สำนักฯ ร่วมมือกับมลรัฐในการพัฒนาสวัสดิการเด็ก การจัดบริการสำหรับเด็กได้แพร่ขยายมากขึ้นในปี 1960 เป็นต้นมา รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายป้องกันและแก้ไขการกระทำทารุณกรรมเด็ก และได้จัดตั้งสำนักงานแห่งชาติขึ้นเพื่อดูแลเด็กถูกระงับการกระทำทารุณกรรม เด็กถูกทอดทิ้ง ตลอดจนศึกษา วิจัย ปัญหาเหล่านี้ ในปี 1980 ได้ออกกฎหมายการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก นอกจากนี้ยังได้ริเริ่มโครงการใหม่ๆ ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ในหัวข้อที่ 4 (E) มีดังนี้

1. เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและส่งเสริมสวัสดิการแก่เด็กทุกคนรวมถึงเด็กพิการ เด็กไร้ที่อยู่อาศัย ต้องการพึ่งพิงหรือถูกทอดทิ้ง
2. ป้องกันและแก้ไขปัญหาใดๆ ก็ตามที่จะส่งผลให้เด็กถูกระงับการกระทำทารุณกรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน
3. ป้องกันการแยกเด็กออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น โดยการช่วยค้นหาสาเหตุของครอบครัว และช่วยให้ครอบครัวแก้ไขปัญหาของตนเองได้ เพื่อป้องกันปัญหาครอบครัวล่มสลาย และเพื่อให้เด็กสามารถอาศัยอยู่ในครอบครัวได้
4. พยายามปรับปรุงสภาพแก่ครอบครัวของเด็กซึ่งเด็กได้แยกออกมา โดยการจัดบริการให้แก่เด็กและครอบครัว เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อีกครั้ง
5. จัดหาครอบครัวบุญธรรมที่เหมาะสมให้แก่เด็ก ในกรณีที่การฟื้นฟูด้านสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวไม่สามารถกระทำได้
6. จัดหาบริการที่พอเพียงให้กับเด็กที่ไม่สามารถกลับไปอยู่กับครอบครัว หรือไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้ได้

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ รัฐฯ จะมีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานทุก ๆ 6 เดือน และระยะต่อไปตามความเหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กได้มีครอบครัวที่ถาวร

ขอบข่ายของเด็กที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม

การปฏิบัติต่อเด็กอย่างไม่เหมาะสม ประกอบด้วยพฤติกรรมการทอดทิ้งเด็ก การกระทำทารุณต่อเด็ก ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเด็กได้รับบาดเจ็บอย่างรุนแรง เช่น กระตุกหัก ฟกช้ำหรือไหม้ และอาจหมายถึงการกระทำทารุณกรรมทางอารมณ์และทางเพศแก่เด็กด้วย ส่วนการทอดทิ้งเด็กเกิดขึ้นเมื่อผู้ปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของเด็กได้ เช่น ไม่สามารถให้การศึกษที่เหมาะสม การขาดการตอบสนองด้านจิตใจ (อาทิ พรากเด็กจากผู้อื่น) เป็นต้น

การนับจำนวนเด็กถูกทอดทิ้งหรือถูกระงับการกระทำทารุณกรรม ขึ้นอยู่กับการนิยาม รัฐบาลกลางได้กำหนดคำนิยามไว้ 2 ประเภท เพื่อใช้คาดประมาณความรุนแรงของปัญหา ประเภทแรกคือดูจากอาการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นแล้ว ในขณะที่ประเภทที่ 2 จะนับรวมถึงเด็กที่เสี่ยงต่อการถูกระงับการกระทำทารุณกรรมด้วย ภายใต้ประเภทแรก พบว่า เด็กถูกระงับการกระทำทารุณกรรมมีจำนวนมากกว่าเด็กถูกทอดทิ้ง ซึ่งส่วนมากจะถูกกระทำทารุณกรรมทางร่างกาย อารมณ์และทางเพศ และภายใต้ประเภทที่สอง เด็กถูกทอดทิ้งมีจำนวนมากกว่าเด็กถูกระงับการกระทำทารุณกรรม ที่พบมากได้แก่ด้านการศึกษา ร่างกาย

และอารมณ์ เด็กหญิงมักจะถูกระงับการทำทารุณกรรมมากกว่าเด็กชาย และเด็กที่มีอายุมากจะตกเป็นเหยื่อมากกว่าเด็กที่มีอายุน้อย ในขณะที่เด็กที่มีอายุน้อยอาจจะถูกระงับการทำทารุณกรรมจนถึงแก่ชีวิต เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ไม่มีส่วนสัมพันธ์ต่อการถูกระงับการทำทารุณกรรม เด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยมักได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม และที่น่าเป็นห่วงก็คือในจำนวนเด็กทุกๆ 16 คน ที่ถูกระงับการทำทารุณกรรม มีเด็กจำนวนเพียง 7 คนเท่านั้นที่ถูกรายงานอย่างเป็นทางการไปยังหน่วยงานพิทักษ์สิทธิเด็ก (child protective service) ถึงแม้ว่าทุกมลรัฐจะออกกฎหมายให้ผู้พบเห็นการกระทำทารุณกรรมเด็กต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ แต่พบว่ามีคนจำนวนมากที่ละเลยเนื่องจากไม่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว

ปัญหาเกี่ยวกับระบบ

กล่าวได้ว่ามีอุปสรรคมากมายในการจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก นับตั้งแต่ปริมาณความต้องการที่มีมากกว่าบริการที่มีอยู่ ทำให้หน่วยงานด้านสวัสดิภาพเด็กของมลรัฐไม่สามารถให้บริการแก่เด็กและครอบครัวที่จำเป็นเร่งด่วนได้ พลเมืองดีมักมีความโกรธเคือง เมื่อพบว่ากรรณการกระทำทารุณกรรมเด็กผ่านโทรศัพท์สายด่วน (hot lines) ของตนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา สาธารณชนมักโกรธแค้น เมื่อพบว่าเด็กถูกระงับการทำทารุณกรรมในครอบครัวจนบาดเจ็บสาหัสหรือเสียชีวิต เนื่องจากไม่ได้ถูกแยกออกจากครอบครัวอย่างทันที่ ในขณะที่เดียวกันมีรายงานว่าเด็กถูกแยกออกจากครอบครัวโดยที่ไม่ได้วินิจฉัยสถานการณ์ปัญหาอย่างรอบคอบ นักสังคมสงเคราะห์มักจะถูกตำหนิในทุกกรณี เนื่องจากเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการสืบสวนปัญหา ซึ่งในความเป็นจริงนักสังคมสงเคราะห์จำนวนมากไม่ใช่ นักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ และขาดความรู้ ทักษะ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้งานต้องรับผิดชอบกับงานที่มากจนเกินไป (high caseloads) ค่าตอบแทนน้อยและภาวะกดดันในการทำงาน ทำให้มีอัตราการเข้า-ออกของนักสังคมสงเคราะห์สูงมาก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อระบบการจัดสวัสดิการแก่เด็ก

นอกจากนี้ การตัดสินใจแยกเด็กออกจากครอบครัวนับเป็นเรื่องที่ยาก แม้กระทั่งในกรณี que เด็กถูกระงับการทำทารุณกรรมอย่างแรง เพราะการพรากเด็กออกจากครอบครัวอาจทำให้เด็กรู้สึกช็อคได้ นอกจากนี้การหาสถานที่ทดแทนครอบครัวที่เหมาะสมแก่เด็กนับเป็นเรื่องที่ย่างยากเช่นกัน เว้นแต่เด็กที่ถูกแยกออกจากครอบครัวในระยะสั้นๆ อาจให้ไปอาศัยอยู่กับญาติหรือเพื่อนบ้าน ส่วนจำนวนครอบครัวทดแทนที่มีอยู่นับว่าไม่เพียงพอ และในบางครั้งเด็กถูกระงับการทำทารุณกรรมซ้ำในครอบครัวเหล่านี้ด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าเด็กสามารถอยู่กับครอบครัวของเขานานเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงเกิดแนวคิดที่ว่าอาจจะต้องแยกผู้กระทำทารุณกรรมเด็กออกจากครอบครัวแทนการแยกเด็กออกไป ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าเด็กจำนวนมากคิดว่าการแยกเขาออกจากครอบครัวนั้น เป็นการลงโทษมากกว่าการคุ้มครองสวัสดิภาพ

การจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้แก่เด็กยังกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึงเช่นกัน มีผู้ที่ประสงค์จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจำนวนมาก แต่ต้องการเฉพาะเด็กที่มีสุขภาพดี ผิวขาว ซึ่งเด็กที่มีอยู่มากขาดคุณสมบัติเหล่านั้น ในขณะที่เด็กที่เกิดมาพร้อมกับอาการติดยาหรือการติดเชื้อมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

สรุป ปัญหาเด็กถูกระงับการทำทารุณกรรมและถูกทอดทิ้งไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง การแทรกแซงและการบำบัดแก้ไข จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกในครอบครัวทุกคน หน่วย

งานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและศาลมักให้ออกาสผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็กได้รับการช่วยเหลือ แต่บ่อยครั้งการช่วยเหลือเหล่านี้ไม่เพียงพอมีผู้คอยใช้บริการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรเป็นจำนวนมาก ในขณะที่การขอรับบริการจากภาคเอกชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง การให้ความช่วยเหลือในบางโปรแกรมประสบผลสำเร็จด้วยดี ในขณะที่การให้บริการและความช่วยเหลือในบางเรื่อง อาทิ ด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาการกระทำทารุณกรรมทางเพศต่อเด็ก ยังขาดผู้ชำนาญการที่จะให้บริการอยู่.

จากกศน. ถึง ศสบ.⁶

เมื่อ 2-3 เดือนก่อนผมได้มีโอกาสเดินทางไปราชการต่างจังหวัด 2 ครั้งด้วยกัน โดยครั้งแรกเดินทางไปกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ในโครงการ “กศน. ชวนชม” ส่วนครั้งที่ 2 ไปประเมินผลการดำเนินงานของโครงการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสบ.) ร่วมกับกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน ซึ่งจากการเดินทางในครั้งนั้นได้เก็บเกี่ยวความรู้ ประสบการณ์และความประทับใจเล็กๆ น้อยๆ พอที่จะนำมาเล่าสู่กันฟัง

“โครงการกศน.ชวนชม” จัดโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าเยี่ยมชมการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในยุคโลกไร้พรมแดน สารสนเทศก้าวหน้า หน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการมาจากปปส. บริษัทโลตัส กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ หนังสือพิมพ์วิภูจักร มูลนิธิเด็ก ฯลฯ รวมแล้วประมาณ 25 ชีวิต บางท่านอาจจะสงสัยว่าบริษัทโลตัส ที่ทำธุรกิจประเภท supermarket และบริษัทน้ำมันอย่างศาลเทกซ์ มาเกี่ยวข้องอะไรด้วยการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เอาไว้ผมจะเฉลยข้อข้องใจในตอนหลังก็แล้วกัน

ตามกำหนดการเราจะเยี่ยมชมหน่วยงาน สถานที่ต่างๆ ใน 3 วัน 3 จังหวัด ได้แก่ อุดรธานี พิษณุโลกและนครสวรรค์ ซึ่งผมจะเล่าถึงหน่วยงานที่เยี่ยมชมเพียง 2-3 แห่ง เริ่มตั้งแต่วันแรกได้เข้าเยี่ยมชมการจัดการศึกษาในทัศนสถานวัยหนุ่ม จังหวัดอุดรธานี ผู้บริหารทัศนสถานเป็นสุภาพสตรี นับว่าเป็นผู้อำนวยการทัศนสถานหญิงคนแรกของประเทศไทย ส่วนผู้รับบริการเป็นผู้ต้องขังวัยหนุ่มอาชญากรรมกระทำผิดไม่เกิน 25 ปี และเป็นความผิดครั้งแรกที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงหรือเกี่ยวกับยาเสพติด ภายในอาณานิคมบริเวณปลูกต้นไม้ค่อนข้างร่มรื่น แลดูเป็นระเบียบ สะอาด สะอาด น่าอยู่ (แต่ไม่อยากจะอยู่) มีอาคารนอน สนามกีฬา โรงฝึกงานและอาคารเรียนแยกเป็นสัดส่วน การจัดการเรียนการสอนคงจะเหมือนกับทัศนสถานทั่วไป คือมีการฝึกอาชีพ อาทิ ช่างไม้ ช่างจักสาน ช่างยนต์และสายสามัญจนถึงระดับมัธยมปลาย โดยครูผู้สอนก็จะมีทั้งจากทัศนสถานเองและครูสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ มีห้องสมุดที่ค่อนข้างเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้รับบริการ มีสื่อการสอนประกอบด้วยโทรทัศน์และเครื่องเล่นวีดีโอ ซึ่งไว้ประกอบการเรียนทางไกล นอกจากนี้ยังจัดให้มีการตั้งคณะกรรมการนักศึกษาเหมือนกับสโมสรนักศึกษาโรมหาวิทยาลัย แต่ในวันที่เยี่ยมชมไม่มีโอกาสได้เจอนายกสโมสร เลยไม่ทราบว่ามีการเลือกตั้งอะไรบ้าง กล่าวได้ว่าในภาพรวมชีวิตความเป็นอยู่ภายในทัศนสถานแห่งนี้ หากไม่คิดอะไรมากก็เหมือนกับการกลับเข้ามาเป็นนักเรียนอีกครั้งหนึ่ง แต่ยังมีสภาพแวดล้อมบางอย่างที่คอยกระตุ้นเตือน หรือ “ติตรา” ให้รู้สึกว่าเป็น “นักโทษ” อยู่บ่อยๆ อย่างเช่น รายการอาหารก็จะเขียนว่ารายการอาหารผู้ต้องขัง ผมแอบกระซิบกับท่าน ผอ.ว่า เขียนแต่รายการอาหารอย่างเดียวไม่ได้หรือ นอกจากนี้เมื่อใกล้วันจะปล่อยตัวก็จะมีภารกิจนิเทศ ซึ่งทราบว่าทางประชาสงเคราะห์จังหวัดอุดรธานีได้เข้ามาร่วมให้ความรู้ด้วย

⁶ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน 2540 หน้า 64 - 67

สรุปแล้วสภาพโดยรวมของที่นี่น่าจะมากกว่าน่ากลัว หักล้างภาพของความน่ากลัวของ “เรือนจำ” ในอดีตลงได้ ซึ่งนับว่าเป็นความโชคดีของผู้รับบริการที่นี่ก็ว่าได้

ในตอนเย็นวันเดียวกัน ได้เข้าเยี่ยมชมการจัดการศึกษาสายอาชีพ ปวช.ทางไกลของ โรงแรมพิมานในอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ผู้บริหารโรงแรมได้นำเยี่ยมชมการจัดการศึกษา ซึ่งทางโรงแรมได้แบ่งสรรพื้นที่ชั้นล่างของโรงแรมทำเป็นห้องเรียน ห้องพักครู และห้องสมุดติด เครื่องปรับอากาศเย็นฉ่ำ มีวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน ครบครัน ใช้หลักสูตร สื่อการเรียน การสอนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน นักศึกษาซึ่งมีประมาณ 15 คน เป็นพนักงานของโรงแรม โดยใช้เวลาว่างช่วงเย็นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและไม่ต้องเดินทางไปศึกษาไกลๆ ส่วนครูก็ได้แก่ บุคลากรของโรงแรมเช่นกัน ตอนทำงานเป็นหัวหน้าตอนเรียนเป็นครู มีความใกล้ชิดและถือเป็นข้อ ได้เปรียบมากกว่านักศึกษาในสถานศึกษาทั่วไป ถือเป็น on-the-job-training อย่างดียิ่ง ซึ่งนำ ชมเชยผู้บริหารของโรงแรมที่มีสายตากว้างไกล กล้าลงทุนในการพัฒนาบุคลากรของตนอย่างเป็น รูปธรรม ยังถือได้ว่ามีส่วนร่วมช่วยประเทศชาติในการจัดการศึกษาให้แก่เยาวชน (ที่ด้อยโอกาส) อีกด้วย ซึ่งบริษัทโลตัสและบริษัทน้ำมันศาลเท็กซ์ได้จัดการศึกษาในลักษณะนี้ให้กับพนักงานเหมือนกัน แต่ยังเป็นหลักสูตรสายสามัญอย่างเดียว ในส่วนของบริษัทน้ำมันผู้ที่เข้าเรียนส่วนมาก คือกลุ่ม เด็กปั๊ม แต่ทราบมาว่ายิ่งเรียนกลุ่มยิ่งเล็กลง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความตั้งใจของเด็กยังไม่แรงกล้า มากพอ ครูผู้สอนจึงอาจต้องให้การสนับสนุนด้านจิตใจมากกว่าเด็กทั่วไป

อีกสถานที่หนึ่งที่ได้มีโอกาสเยี่ยมชมและประทับใจมาก นั่นก็คือสถาบันพัฒนาฝีมือ แรงงานจังหวัดพิษณุโลก ที่นี่ได้ให้การเรียนสายสามัญและการฝึกอาชีพแก่เยาวชนในรูปของโรงเรียน ประจำ เด็กและเยาวชน ซึ่งแน่นอนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดก็ว่าได้ เป็นผู้ที่มาจากครอบครัวยากจน บางคนก็มาจากจังหวัดใกล้เคียง เด็กที่นี่จะมีตั้งแต่ตัวเล็กๆ อายุ 10 ขวบต้นๆ จนถึงวัยรุ่น ซึ่งทาง สถาบันรับไว้ในความดูแล ให้อาหาร ที่อยู่อาศัย การศึกษาทั้งสายสามัญและการฝึกอาชีพ มีเครื่องมือ ที่ทันสมัย มีห้องสมุดและห้องโสตทัศนูปกรณ์ที่ดีเยี่ยม ถือเป็น “ทางเลือก” ที่มีคุณภาพอีกทางหนึ่งของผู้ที่ไม่มีใครมีโอกาสที่จะเลือกมากนัก

ปิดท้ายการเยี่ยมชมโครงการ “กศน. ชวนชม” กันที่ศูนย์การเรียนในชุมชนแห่งหนึ่ง ของอำเภอในจังหวัดพิษณุโลก ศูนย์การเรียนของที่นี่ก็เหมือนกับอีกหลายๆที่ ที่มักตั้งอยู่ที่บ้านผู้ใหญ่ บ้าน ซึ่งเป็นที่รองรับ(อารมณ์) ของสารพัดหน่วยงานราชการ ที่เห็นบ่อยที่สุดก็เช่นของสาธารณสุข มูลฐานและของพัฒนาชุมชน หลายๆแห่งหน่วยงานราชการคงช่วยวางรากฐานไว้เป็นอย่างดี สังเกต ได้จากซากปรักหักพังของวัสดุอุปกรณ์ที่เหลืออยู่ หยักไยแมลงมุมที่เกาะอยู่ตามห้องหับ กระจาดาน ข้อมูลต่างๆ ที่ย้อนหลังไปหลายๆปี เข้าใจว่าคงจะทิ้งไว้ให้เป็นโบราณสถาน แต่บางแห่งก็มีผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ (และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ร่วมกันเอาใจใส่ ก็จะอยู่ในสภาพดี เป็นที่เข็ดหน้าซุตาและ ซื่นใจของผู้มาเยือน ทั้งนี้คงขึ้นอยู่กับหลายๆปัจจัย และที่สำคัญที่สุดก็คือผู้นำชาวบ้าน และ “ความต้องการ” ของชาวบ้านนั่นเอง

ชาวบ้านที่เป็นนักศึกษา ซึ่งมีอายุตั้งแต่กลางๆ 40 จนถึง 50 เศษ มาให้การต้อนรับ พวกเราอย่างดียิ่งเหมือนกับทุกศูนย์ที่ผ่านมา มีการบรรยายสรุปการจัดการเรียนการสอน เป็นที่

น่าสังเกตว่าบางศูนย์การเรียนจะมีอุปกรณ์ประเภทโทรทัศน์ไว้ประจำศูนย์ ในขณะที่ที่นี่ไม่มีนักศึกษาที่มาร่วมกลุ่มกัน (กลุ่มสนใจ) ประกอบอาชีพทำเต้าเจี้ยวขาย ซึ่งเข้าใจว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการทำเต้าเจี้ยวก็ใช้เทคโนโลยีชาวบ้าน ใช้หม้อต้ม หนึ่ง เป็นผลผลิตจาก handmade ล้วนๆ ซึ่งทำให้ประสบกับปัญหาด้านการตลาดอยู่บ้าง เพราะต้องไปแข่งกับยี่ห้อที่ติดตลาดและมี อย.มาคม มูลเหตุที่เลือกผลิตเต้าเจี้ยวก็เพราะสามารถหาวัตถุดิบ (ถั่วเหลือง) ได้ง่าย ซึ่งก่อนหน้านี้ทางกลุ่มได้ไปทัศนศึกษาดูว่ากลุ่มอื่นๆ เขาทำอาชีพอะไร มีอยู่กลุ่มหนึ่งลงทุนเลี้ยงนาหญา โดยต้องซื้อพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์มาเพาะเลี้ยงเอง ราคาก็ไม่ใช่น้อย นัยว่าตัวละครเรื่องนี้ ว่ากันว่าหน้าตาเหมือนหนูแต่ตัวใหญ่กว่ามาก ไม่ทราบว่ามีควมเกี่ยวข้องหรือเป็นสายพันธุ์เดียวกันหรือเปล่า ออกลูกครั้งละ 4-5 ตัว หากเลี้ยงไม่ตายก็น่าจะคุ้มทุนอยู่ ในช่วงที่เปิดให้ซักถามนักศึกษาผมยังติดใจเกี่ยวกับนาหญาอยู่ เลยถามว่าเมื่อนาหญาโตขึ้นจะเป็นพระหรือเปล่า ถือเป็นการเข้าแหกกันเพื่อคลายร้อน

จบจากการเข้าร่วมโครงการกศน.ชวนชม ทำให้ได้ข้อคิดในหลายๆด้าน ในยุคของเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน ช่วยทำให้การศึกษาเข้าถึงได้แม้กระทั่งในห้องน้ำ ห้องนอนและเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาต่างๆ ในสังคมมากยิ่งขึ้น ถือเป็นเรื่องที่น่ายินดี ในอนาคตทรัพยากรมนุษย์ของเราคงจะได้รับการพัฒนามากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ หากประชากรส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาน้อยอยู่ เราคงจะไปแข่งกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ นอกจากนี้คุณภาพของประชากรยังบ่งถึงเสถียรภาพของชาติอีกด้วย

จากกศน.ชวนชม ผมได้มีโอกาสเดินทางไปเก็บข้อมูลประกอบการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในจังหวัดทางภาคอีสาน ชาวบ้านในหลาย ๆ หมู่บ้านไม่รู้จักศูนย์สงเคราะห์ประจำหมู่บ้านทั้งที่ทำการศูนย์ฯ ตั้งอยู่ฝั่งตรงกันข้าม เท่าที่สอบถามดูมีอยู่หลายเหตุผล เช่น ไม่สนใจว่าชาวบ้านชาวช่องเขาทำอะไรกัน ชื่อของศูนย์ (สำหรับชาวบ้าน) อาจจะยาว เรียวยาก และไม่มีเหตุต้องให้เกี่ยวข้องปฏิสัมพันธ์กัน เป็นต้น ชาวบ้านบางคนไม่รู้จักศูนย์ แต่ทราบเกี่ยวกับบริการที่มีอยู่ อาทิ ไม่รู้จักเบี้ยยังชีพคนชรา แต่รู้จักในชื่อของ “เงินเดือนผู้เฒ่า” เลยพาลให้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าโครงการของรัฐ ๆ หลายๆโครงการที่คิดกันไว้วิไลศมาหรา แต่พอลงพื้นที่ไม่มีใครได้รับความร่วมมือ สุดท้ายก็พังไม่เป็นท่า เพราะสาเหตุหนึ่งคือสื่อสารกันคนละภาษาก็เป็นได้ ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่จะมีอายุประมาณ 45 ปี ขึ้นไปกับเด็ก ๆ เนื่องจากคนหนุ่มสาวทิ้งบ้านไปทำงานต่างถิ่นกันหมด ทำให้เห็นภาพได้ชัดว่ารัฐ ๆ หรือชุมชนหรือใครก็ตามที่ จะต้องให้บริการให้คนเหล่านี้มาก ๆ เพราะเป็นกลุ่มคนที่ต้องการการดูแลอย่างแท้จริง เท่าที่สอบถามดูทราบว่า มีหน่วยงานราชการหลายๆแห่ง ได้เข้ามาลงพื้นที่ในหมู่บ้าน แต่ภาพที่เห็นก็คือชาวบ้านยังคงทำนาเป็นอาชีพหลัก ไม่มีอาชีพเสริมและยังไม่สามารถดึงคนหนุ่มสาวให้สามารถกลับมาประกอบอาชีพในพื้นที่ได้ (ก็ไม่มีงานให้ทำนี่นา) ส่วนอาชีพทำไร่ ทำนา ในยุคที่โทรศัพท์เข้าถึงหมู่บ้าน มีไฟฟ้า โทรทัศน์กันเกือบทุกครัวเรือน กลายเป็นอาชีพที่หนัก และไม่ได้แต่งตัวสวยๆ ไม่ดึงดูดและแลดูสะอาดสะอ้านเท่างานในเมือง เพราะบ้านเราแรงงานคนและควายยังเป็นปัจจัยนำเข้าหลักในการผลิตอยู่ ไม่เหมือนชาวไร่ชาวนาในประเทศที่พัฒนาแล้วเขาใช้เครื่องจักรทุ่นแรง จึงไม่แลดูกร้านและมอมแมมเหมือนชาวนาบ้านเรา อย่างไรก็ตาม มีศูนย์สงเคราะห์บางแห่งที่มีแนวโน้มจะไปได้ดี เนื่องจากมีพระ ครู

ในพื้นที่ร่วมเป็นที่ปรึกษาอย่างใกล้ชิด ซึ่งตรงกับแนวคิดของผมที่ว่าการทำงานในพื้นที่ให้ได้ผลดี จะต้องดึงชาวบ้านให้เป็นคนของรัฐฯ และจะต้องดึงคนของรัฐฯ ให้เป็นคนของชาวบ้าน ทำอย่างนี้ได้ช่องว่างต่างๆ น่าจะแคบลงหรือหมดไปในที่สุด

นอกจากนี้ข้อสังเกตในหลายประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานของศูนย์ฯ ก็คือในเรื่องวัฒนธรรมชาวบ้าน เช่น ความอาย ความเกรงใจ ระบบพรรคพวก ฯลฯ มีชาวบ้านบางคนเล่าให้ฟังว่าตนเองเดือดร้อนแต่ไม่กล้ามาขอรับบริการจากศูนย์ฯ เนื่องจากความอาย แต่ไม่อายที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ อื่นๆ (เลยกล้ามาเล่าให้เราฟัง) นอกจากนี้ อย่างที่รู้จักกันอยู่ ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านทั้งหลาย ก็สวมหมวกกันคนละหลายๆใบ ไหนตัวเองก็จะต้องทำมาหากิน นโยบายของรัฐฯ ก็เปลี่ยนไปตามยุคสมัย บวกกับอายุ พื้นฐานการศึกษาของผู้เฒ่า ฯลฯ ทำให้ต้องเห็นใจท่านเหล่านี้มากๆ ซึ่งหากจะหวังผลเลิศคงต้องคิดถึงปากท้อง สวัสดิการของคนที่เป็นผู้นำด้วย เพราะแม้จะไปดูแลสวัสดิการของชาวบ้าน แต่ครอบครัวของตัวเองยังเอาไม่รอดก็ไม่ไหวเหมือนกัน นอกจากนี้อยากเห็นภาพของส่วนราชการในพื้นที่ มีการประสานแผน ประสานงานกันอย่างเป็นระบบไม่ใช่ต่างคนต่างทำเหมือนในปัจจุบัน

สุดท้ายหวังว่าข้อสังเกตและข้อคิดเห็นต่างๆ ข้างต้นคงจะมีประโยชน์บ้างตามสมควร.

องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค⁷

เมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมา ผมได้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Participatory Working and Training Methods in Self-help Promotion ที่ Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) ประเทศเยอรมันนี ซึ่งในหลักสูตร ทาง DSE ได้จัดให้นักศึกษา (participants) เข้าเยี่ยมชมองค์กรเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อพึ่งพาตนเอง (self-help organization)

องค์กรแม่เพื่อแม่ (Mother for Mother) เป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) ตั้งอยู่ในมิวนิค โดยได้ก่อตั้งขึ้นเป็นเวลา 12 ปีเศษ (1986) โดยสุภาพสตรีผู้หนึ่งได้ลงประกาศทางหนังสือพิมพ์ เพื่อหาเพื่อนมาช่วยดูแลบุตรซึ่งกันและกันในยามที่ต้องออกไปทำกิจกรรมนอกบ้าน ปรากฏว่ามีคุณแม่ทั้งหลายสนใจเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเหตุผลส่วนหนึ่งคือไม่ต้องการที่จะอยู่บ้านเลี้ยงลูกตามลำพังโดยไม่ได้พบปะสังสรรค์กับใคร ต่อมาเมื่อมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องขยับขยายอาคารสถานที่และค่าใช้จ่ายก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเอกชนและได้ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยรัฐบาวาเรีย (State of Bavaria) และเทศบาลเมืองมิวนิค (Munich Municipality) ได้ให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (subsidy) ส่วนหนึ่ง ซึ่งทุกสิ้นปีองค์กรจะต้องทำบัญชีค่าใช้จ่ายเสนอภาครัฐฯ ถือเป็นกรตรวจสอบสถานะและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรทางหนึ่ง ในปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 120 คน และมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยสมาชิกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมคนละ 7 ดอยช์ มาร์ค (ประมาณ 154 บาท) ต่อปี

อาคารที่ทำการขององค์กรแม่เพื่อแม่เป็นอาคาร 3 ชั้น (รวมชั้นใต้ดิน) ชั้นบนเป็นสถานที่รับรองและห้องนันทนาการเด็ก ชั้นใต้ดินเป็นห้องอเนกประสงค์ ทั้งจัดประชุมสมาชิกและเลี้ยงดูเด็ก ในแต่ละวันจะมีพ่อแม่พามาใช้บริการ (ฝากเลี้ยง) ทั้งรอบเช้าและรอบบ่าย รอบละประมาณ 15 คน มีบุคลากรประจำเท่าที่จำเป็น ซึ่งมาจากสมาชิกขององค์กรโดยได้รับเงินเดือนไม่สูงนัก ได้แก่ แม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก เจ้าหน้าที่บัญชีและแม่ครัวไว้คอยจัดน้ำชา กาแฟไว้บริการสมาชิก นอกจากนี้ ในยามที่สมาชิกทั้งพ่อและแม่ของเด็กมีเวลาว่าง ก็จะแวะเวียนกันมาช่วยเลี้ยงดูเด็ก ๆ แลกเปลี่ยนความรู้ พบปะ พูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการเลี้ยงดูเด็ก รวมทั้งปัญหาทั่ว ๆ ไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มบำบัดอีกรูปแบบหนึ่ง เด็กที่นี้ส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ในช่วง 1 ขวบถึง 3 ขวบ การดูแลเด็กจะเน้นให้เด็กได้เล่นเกมและดูแลสุขภาพพร้อมด้วย เช่น เด็กคนไหนเจ็บป่วยก็จะจัดอาหารให้เป็นพิเศษ เป็นต้น ไม่มีการจัดการเรียนการสอนเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ระบบโรงเรียนแต่อย่างใด

⁷ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน 2541 หน้า 65 - 66

ในด้านรายได้นอกจากค่าสมาชิกและเงินสนับสนุนจากรัฐบาลแล้ว รายได้ส่วนหนึ่ง ยังมาจากการขายสินค้ามือสอง ประเภทอุปกรณ์เกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งสมาชิกนำมาฝากขาย และหักรายได้ส่วนหนึ่งเข้าองค์กร ฯ ดูในภาพรวมแล้วองค์กร ฯ น่าจะดำเนินการไปได้ด้วยดี เพราะ มีความสำเร็จในระดับหนึ่ง นับตั้งแต่ความสามารถในการฝ่าลมฝ่าหิมะอยู่มาได้ถึง 12 ปี และมี จำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อเราถามถึงปัญหาและอุปสรรค พบว่า ชุมชน ไกลเคียงกลับไม่ชอบที่จะให้องค์กร ฯ ตั้งอยู่ในละแวกนี้เนื่องจากรำคาญเสียงเด็กและได้มีการร้องเรียนไปยังเทศบาลอยู่เนือง ๆ เท่าที่ผมสังเกต คนเยอรมันเขาจะอยู่กันเงียบ ๆ บ้านใครบ้านมัน แม้กระทั่งในหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท จะไม่เห็นคนเดินพลุกพล่านไปคุยกับบ้านโน้นบ้านนี้เหมือนกับหมู่บ้านของคนไทย ผมเคยถาม Martin ซึ่งเป็น host family ที่ผมไปพักด้วยเกี่ยวกับสังคมของคนเยอรมัน Martin บอกว่าคนเยอรมันจะมีความเป็นส่วนตัวสูง ประเภท high individualism อะไรทำนองนั้น เวลาการพักผ่อนของคนที่นี่จึงอยู่กับการทำกิจกรรมในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ จะมีการ พบปะสังสรรค์กันบ้างตามสมาคม (club) เจอกันเวลาไปโบสถ์ ไปตลาด นอกจากนี้อาจจะ เป็น เพราะสภาพดินฟ้าอากาศที่หนาวเย็น คนจึงชอบที่จะอยู่บ้านมากกว่าจะเดินท้อม ๆ ไปคุยบ้านโน้น บ้านนี้ ดังนั้นจึงเป็นไปได้อยู่ ที่บ้านไกลเคียงจะรังเกียจเสียงเด็ก ๆ ที่ทำลายความเป็นส่วนตัว ของพวกเขา ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในด้านงบประมาณ ซึ่งในปีหน้าหน่วยงานของรัฐ ฯ ที่ให้ การช่วยเหลือ อาจตัดเงินที่ให้ลง ทางองค์กร ฯ จึงพยายามแสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะการพยายามบรรจุการผลิตันการให้ความช่วยเหลือองค์กรด้านเด็กให้อยู่ในนโยบาย การหาเสียงของการสมัครรับเลือกตั้งผู้แทน โดยเริ่มจากในระดับท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น ในด้าน การสร้างความเข้มแข็งขององค์กร ฯ ได้มีการประสานกับเครือข่ายองค์กรที่ให้การดูแลในเมืองมิวนิค และมีการประชุมกันประมาณเดือนละครั้ง มีการเผยแพร่ผลงาน กิจกรรมขององค์กรด้านเด็กใน รูปของข่าว บทความผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ผู้สื่อข่าว

สรุปได้ว่าองค์กรแม่เพื่อแม่ที่ได้มีโอกาสไปเยี่ยมชม เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน (ในการดูแลเด็ก) รูปแบบหนึ่ง ก่อตั้งโดยชาวบ้านเพื่อชาวบ้าน จึงมีความดีนรณที่จะ อยู่รอดให้ได้สูง ซึ่งแน่นอนว่าองค์กรจะอยู่ได้หรือไม่ ปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับงบประมาณดำเนินการ และถือได้ว่าเป็นกุศโลบายที่ชาญฉลาดในการเข้าหานักการเมืองท้องถิ่นให้รับเอาการสนับสนุนการ ดำเนินงานขององค์กร ฯ เป็นส่วนหนึ่งในการรณรงค์หาเสียงและบรรจุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในแผน การดำเนินงานของเทศบาล

ย้อนกลับมามองในบ้านเรา การดำเนินงานขององค์กรชาวบ้านหลาย ๆ องค์กร เกิด จากการริเริ่มของรัฐ ฯ กล่าวคือ รัฐ ฯ เป็นผู้ริเริ่ม ก่อตั้งและถ่ายโอนให้ชาวบ้านรับไปดำเนินการ (ส่งมอบความเป็น “เจ้าของ” ให้) โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการ หรือการริเริ่มมีส่วนร่วมจาก ชาวบ้าน ตั้งแต่กระบวนการค้นหาปัญหา ความต้องการและการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น (โดยเฉพาะคน) ในการดำเนินงานอย่างแท้จริง จึงไม่แปลกที่เราจะพบเห็นว่าในหลาย ๆ โครงการในบางพื้นที่ จึง ขาดการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือเมื่อหน่วยงานของรัฐ ฯ ถอนตัวออกไปหรือยุติการสนับสนุน โครงการนั้น ๆ ก็ม้วนเสื่อไปด้วย การริเริ่มในลักษณะนี้จึงไม่ถือเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเอง อย่างแท้จริง.

ทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก³

สืบเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการแพทย์สมัยใหม่ในปัจจุบัน ทำให้ประชากรของโลกโดยเฉลี่ยมีอายุยืนยาวมากขึ้น ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก องค์การสหประชาชาติ (อ้างใน Tarek Shuman, 1988) ได้คาดการณ์ไว้ว่า ในปี ค.ศ. 2025 ประเทศจีนและอินเดียจะมีจำนวนผู้สูงอายุมารวมกันถึงร้อยละ 38 ของจำนวนผู้สูงอายุทั่วโลก ในเอเชียตะวันออก ประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 277 ภายในช่วงปี ค.ศ. 1988-2025 เปรียบเทียบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรกลุ่มอายุอื่นๆ ซึ่งเท่ากับ ร้อยละ 45 ส่วนในเอเชียใต้ จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 332

ประเทศที่กำลังพัฒนา 5 ประเทศแรก ที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด ได้แก่ ประเทศจีน อินเดีย อินโดนีเซีย ปากีสถาน และบังคลาเทศ ซึ่งคาดว่าในปี 2025 จำนวนผู้สูงอายุมารวมกันของประเทศเหล่านี้จะเท่ากับร้อยละ 44 ของประชากรผู้สูงอายุทั่วโลก

ในหลายประเทศ จำนวนผู้สูงอายุได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยคาดคิดมาก่อน ทั้งนี้เนื่องมาจากอัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรลดลง อาทิ ในฮ่องกงและสิงคโปร์ สัดส่วนของผู้สูงอายุ มีจำนวน ร้อยละ 9.9 และ 7.4 ในปี ค.ศ. 1988 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 24 และ 25 ตามลำดับในปี ค.ศ. 2025

ในประเทศกลุ่มอาเซียน อัตราการเกิดและอัตราการตายเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งคาดว่าในปี ค.ศ. 2025 ประเทศจีน เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ มาเลเซีย มองโกเลีย ฟิลิปปินส์และไทย ประชากรจะมีอายุขัยโดยเฉลี่ยเท่ากับ 75 ปี

ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ได้แก่ ประเทศพม่า อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน ปากีสถาน เวียดนาม มีอัตราการเกิดและการตายลดลงเช่นกัน และคาดว่าประชากรเหล่านี้จะมีอายุขัยโดยเฉลี่ย ในปี ค.ศ. 2025 ระหว่าง 67-70 ปี

ผลกระทบในด้านการพัฒนา

การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องในเอเชียแปซิฟิก จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต เนื่องจากการพัฒนามิได้หมายรวมเฉพาะความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ แต่ยังครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้สูงอายุด้วย ซึ่งในประเด็นของการพัฒนาคุณภาพชีวิต องค์การสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า “การปรับปรุงความอยู่ดีมีสุขของประชากร จะต้องตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วม และการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรม” นั้นหมายความว่าผู้สูงอายุจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับประชากรกลุ่มอื่นๆด้วย

ผลกระทบของการพัฒนาต่อผู้สูงอายุที่อาจเกิดขึ้น จะต้องไม่พิจารณาเพียงเฉพาะประเด็นทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบต่างๆทางสังคม

³ ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 มีนาคม - เมษายน 2542 หน้า 20 - 23

และการกระจายผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประชากรทุกกลุ่มด้วย รวมทั้งการพัฒนา ปรับปรุงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรมและการเมือง ซึ่งเป็นตัวแปรและส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรทั้งประเทศ

ปัจจัยด้านการพัฒนาสังคม จะต้องหมายรวมถึงการส่งเสริมคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมกันทางสังคม และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการพัฒนาสังคม จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชากรทั้งหมด รวมทั้งส่งเสริมให้ประชากรเหล่านั้นมีบทบาททั้งการเป็นผู้ให้และผู้รับ

ในเอเชียแปซิฟิกมีผลการศึกษาและงานวิจัยหลายชิ้นที่บ่งชี้ว่า ผู้สูงอายุยังขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันกับประชากรกลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจาก ผลกระทบในเชิงลบของการที่สังคมก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมที่ทันสมัย (modernization) ความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) และความเป็นเมือง (urbanization) ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนา

การพัฒนาในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบดังกล่าว ได้ทำให้โครงสร้างของครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือครอบครัวมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากครอบครัวขยาย (extended family) ไปสู่การเป็นครอบครัวเดี่ยว (nuclear family) มากขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุต้องสูญเสียสถานภาพที่เคยมีอยู่ในครอบครัว ในหลาย ๆ ด้าน อาทิ สูญเสียสถานภาพของการเป็นหัวหน้าครอบครัว สูญเสียอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบด้านการเงินของครอบครัว โดยเฉพาะในชนบท ครอบครัวส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพการเกษตร เมื่อนำเอาเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิต ทำให้ผู้สูงอายุถูกลดบทบาทและความสำคัญจากการที่เคยช่วยเหลืองานเล็กๆ น้อยๆ ของครอบครัว อาจต้องกลายเป็นแรงงานส่วนเกินของครอบครัว

ในสังคมเมืองการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการจัดการและการผลิต ทำให้เป็นอุปสรรคหรือเป็นเครื่องกีดกันผู้สูงอายุในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื่องจากผู้สูงอายุอาจก้าวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมสมัยใหม่ นอกจากนี้ ในบางประเทศยังมีแรงงานเกินความต้องการของตลาด (labour surplus) จึงทำให้ผู้สูงอายุแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการว่าจ้างในตลาดแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้นการที่คนรุ่นหลัง (young generation) ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ส่งผลให้ความรู้และประสบการณ์ที่ถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการดูแลว่าเป็นสิ่งที่ล้ำสมัย

การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุในภาพรวมถูกกีดกันออกจากกระบวนการในการพัฒนา ซึ่งจากกรณีศึกษาในหลายประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่าบริการทางสังคมของรัฐที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุ (แทนที่จะให้ความสำคัญแก่บทบาทของครอบครัวและชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ) ได้มีส่วนผลักดันให้ครอบครัวทอดทิ้งผู้สูงอายุให้เป็นภาระของรัฐ ฯ ในการดูแล ทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นผู้ที่โดดเดี่ยวทางสังคมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันในสหรัฐอเมริกา มีรายงานหลายชิ้นที่ระบุว่าผู้สูงอายุในความดูแลของสถานสงเคราะห์ของรัฐ ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ดูแล (care taker) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ธรรมชาติของผู้สูงอายุที่หลงลืม ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบของสถานสงเคราะห์ ลัดส่วนของผู้ดูแลกับจำนวนผู้สูงอายุ

ที่ไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ดูแลเกิดความเครียด หรืออาจล่วงละเมิดสิทธิผู้สูงอายุโดยไม่ตั้งใจ เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าสถานสงเคราะห์ไม่ใช่ที่ที่ดีและปลอดภัยที่สุดสำหรับผู้สูงอายุอย่างแน่นอน

ดังนั้น จึงถือเป็นความท้าทายสำหรับผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ที่จะต้องคิดว่าทำอย่างไรที่จะจัดบริการที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุทั้งที่ด้อยโอกาสและที่ยังอยู่ในครอบครัวได้ โดยให้ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำอย่างไรจะสามารถจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างคุ้มค่า โดยไม่เบียดบังทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนาประชากรกลุ่มอื่นๆ หรือควรที่จะมองว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และจัดสรรความช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุ ในฐานะที่เป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มย่อย (sub-group) กลุ่มหนึ่ง

ทิศทางในการพัฒนาผู้สูงอายุ

ในเอเชียแปซิฟิก ผู้สูงอายุในภาพรวม ยังได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นสัญลักษณ์ในเชิงคุณค่าด้านจิตใจ (อาทิ เป็นร่มโพธิ์ร่มไทรของครอบครัว) และเป็นผู้ถ่ายทอดขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี อย่างไรก็ตาม ประเทศในภูมิภาคนี้ กำลังเผชิญกับความท้าทายและกระแสการพัฒนาแบบตะวันตกอย่างต่อเนื่อง

เพื่อคงคุณค่าและความสำคัญของผู้สูงอายุในครอบครัวและสังคม รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จึงยังควรยึดมั่นกับค่านิยมแบบเอเชีย (Asian values) นั่นคือ ค่านิยมในด้านความกตัญญูกตเวที การเคารพนับถือบุพการีหรือปู่ ย่า ตา ยาย โดยถือเป็นหน้าที่ของบุตรหลาน ครอบครัว ที่จะต้องตอบแทนและให้การดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุให้เด่นชัดทั้งในเชิงสัญลักษณ์ทางจิตใจ ผู้มีความรู้และประสบการณ์ชีวิต ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบกิจกรรมในครอบครัว ชุมชนและสังคมตามโอกาสอันควร ซึ่งจะเป็นการยกย่องและให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุอีกด้วย

บทบาทของรัฐ ในการดูแลด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ในระดับมหภาค ควรต้องมีกฎหมาย แผนแม่บทระดับชาติรองรับกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดทิศทางในการดำเนินการและการระดมทรัพยากรร่วมกันของทุกฝ่ายในการพัฒนาผู้สูงอายุในระดับจุลภาคไม่ควรจำกัดอยู่ที่การให้บริการผู้สูงอายุในสถาบันของรัฐ อาทิ ในโรงพยาบาล สถานสงเคราะห์ หากแต่จะต้องมีบริการแก่ผู้สูงอายุที่หลากหลาย ทั้งบริการในระดับบุคคล กลุ่ม และบริการแก่ผู้สูงอายุในครอบครัวที่อยู่ในภาวะวิกฤติ โดยรัฐ จะต้องส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันของหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งภาคเอกชนและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ และบริการดังกล่าวควรจะมีริเริ่มโดยชุมชน เพื่อชุมชน ในรูปแบบของการใช้ชุมชนเป็นฐาน (community-based assistance) นอกจากนี้ ประเทศในภูมิภาคเหล่านี้จะต้องแสวงหาความร่วมมือในระดับนานาชาติในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุ โดยมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์และความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากประเทศในภูมิภาคเดียวกันหรือภูมิภาคอื่น ๆ ในการพัฒนาผู้สูงอายุในประเทศของตน

สรุป ทิศทางในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก จะต้องยังคงให้ความสำคัญ

สำคัญแก่บทบาทของครอบครัวและชุมชน เนื่องจากประเทศในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีข้อจำกัดด้านการเงินในการจัดสวัสดิการของประเทศ ส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ยังห่างไกลจากความเป็นรัฐสวัสดิการ การส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชนดังกล่าวยังสอดคล้องกับค่านิยมดั้งเดิมที่ให้การยกย่อง นับถือผู้สูงอายุ หากรัฐ ฯ ได้มีมาตรการที่เด่นชัดในการพัฒนาผู้สูงอายุ โดยยึดครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน คาดว่าผู้สูงอายุจะได้รับการพัฒนา มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณค่า.

เอกสารอ้างอิง

- Sanders, Daniel S., Visions for the Future: Social Work and Pacific & Asian Perspectives, Hawaii : University of Hawaii, School of Social Work, 1988
- Neil Gilbert and Harry Specht, Dimension of Social Welfare Policy, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1996

บทที่ 4

สรุปและเสนอแนะ

จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้รับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มาเป็นระยะเวลากว่า 5 ปี นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทความที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ที่เขียนโดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์ วิพากษ์ในเชิงแนวคิด นโยบายและแผนด้านสวัสดิการสังคม ยังมีอยู่ไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหนึ่งคืองานด้านสวัสดิการสังคมมีขอบเขตที่กว้างขวาง อาทิ ด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย บริการสังคมทั่วไป ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานของส่วนราชการหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนักวิชาการแต่ละด้านที่ปฏิบัติงานในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ อาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสวัสดิการสังคม ฯ อย่างลึกซึ้ง เนื่องจากไม่ได้ศึกษาเกี่ยวกับวิชาการด้านสวัสดิการสังคมโดยตรง จึงนำที่การเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป ควรจะได้รับการส่งเสริมอย่างแพร่หลายให้มากขึ้น ซึ่งการเขียนบทความเผยแพร่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ถือเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน เพราะเป็นผู้นำเอาวิชาการความรู้ด้านสวัสดิการสังคม ฯ มาใช้ในการปฏิบัติจริง ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการปฏิบัติ จะสามารถช่วยพิสูจน์องค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ซึ่งสามารถนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์ในหมู่นักวิชาการและผู้ปฏิบัติด้วยกัน

จากข้อเขียนของผู้เขียนทั้ง 8 เรื่อง ได้ชี้ให้เห็นถึงภาพของการจัดสวัสดิการสังคมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งในภาพรวมผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมและการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของประเทศไทย จะต้องให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน ภาคเอกชน และสถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสวัสดิการของประเทศไทยไม่ใช่รูปแบบของรัฐสวัสดิการ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านการเงิน การคลังของประเทศ จึงไม่สามารถจัดบริการสวัสดิการสังคมในลักษณะให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคนได้ นอกจากนี้การจัดบริการดังกล่าว ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพ การกระจายบริการที่ทั่วถึง และเท่าเทียมกันระหว่างเมืองและชนบท ฯลฯ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน จึงเป็นมาตรการสำคัญในการอุดช่องว่างของการให้บริการจากภาครัฐ นอกจากนี้ชุมชนยังรู้ปัญหาและความต้องการของตนได้ดีกว่า และสามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วกว่าการจัดบริการของภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนด้านทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลด้วย

อนึ่ง ผลจากการเขียนบทความเผยแพร่ของผู้เขียนที่ผ่านมา ทำให้ผู้เขียนได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาในการเป็นผู้แทนไปบรรยายในการอบรมข้าราชการใหม่ และการไปบรรยายตามสถานที่ต่างๆ รวมทั้งได้มีโอกาสเป็นวิทยากรร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมสงเคราะห์ ของกอง

วิชาการและแผนงาน กรมประชาสัมพันธ์ ในการบรรยายวิชานโยบายและการวางแผน แก่นักศึกษาระดับปริญญาโท ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งมีผู้ที่สนใจได้นำเอาบทความดังกล่าวไปใช้ในการประกอบการศึกษาและอ้างอิงอยู่เนือง ๆ

โดยสรุป จากสภาพการณ์ของการเผยแพร่บทความด้านสวัสดิการสังคมโดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องที่เป็นอยู่ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว และจากประสบการณ์ที่ได้จากการเขียนบทความข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2 ประการคือ

1. ควรจัดอบรม ความรู้เกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในหลักสูตรการปฐมนิเทศและพัฒนาบุคลากรในทุกระดับ เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ ความชำนาญและสร้างความเข้าใจในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม อย่างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ควรจัดให้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม อาทิ การประชุม สัมมนา และการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในรูปแบบของวารสาร นิตยสาร หรือสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอ.