



เอกสารผลงาน

เรื่อง

บทความทางวิชาการด้านสวัสดิการสังคม

ของ

นายพูนศักดิ์ ประมงค์

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว.

ส่วนนโยบายและแผน

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ว  
12.05.6  
พ85511  
2542

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00593

บทความทางวิชาการด้าน

3 เล่ม

## คำนำ

บทความต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในเอกสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นในขณะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะเผยแพร่ความรู้และประสบการณ์ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์จากที่ผู้เขียนได้ศึกษา ค้นคว้าหรือพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้รู้และกับอาจารย์ เมื่อครั้งที่ได้มีโอกาสไปศึกษาที่ the National University of Singapore ประเทศ Singapore รวมทั้งจากการที่ได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอบรม ธุงาน ในหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม องค์กรเอกชนเพื่อการพึ่งพาตนเอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งบทความทั้งหมดได้รับการตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ของกรมประชาสงเคราะห์

ในการเขียนบทความในแต่ละเรื่อง กล่าวได้ว่าเป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ จากความรู้และประสบการณ์ที่ผู้เขียนมีอยู่ตลอดเวลาในช่วงเวลาของการคลุกคลีอยู่กับงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ดังนั้น รูปแบบของการเขียนบทความจึงไม่เน้นการอ้างอิงจากแหล่งตำราต่าง ๆ มากนัก นอกจากนี้ บทความของผู้เขียนจำนวนทั้ง 8 เรื่องในเอกสารเล่มนี้ เขียนขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกัน จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองและวิวัฒนาการของงานด้านสวัสดิการสังคมในแต่ละช่วงปีได้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนหวังว่าเอกสารรวมบทความทางวิชาการฉบับนี้ นอกจากจะจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเสนอขอประเมินในตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว. แล้ว ยังจะสามารถเป็นประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้าและแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ที่สนใจด้วย

พูนศักดิ์ ประมงค์  
มิถุนายน 2542

## สารบัญ

บทที่	หน้า
1. บทนำ	1
2. กรอบแนวคิดของการเขียนบทความ	3
3. เนื้อหาของบทความทางวิชาการ	7
- นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ	8
- การคืนอำนาจแก่ประชาชน: ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคม ในประเทศฟิลิปปินส์	18
- แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์	25
- การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี	28
- วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็ก ในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา	32
- จากกศน. ถึง ศสบ.	37
- องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค	41
- ทิศทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก	43
4. สรุปและเสนอแนะ	47
5. ภาคผนวก : บทความที่ตีพิมพ์ในนิตยสาร	49
- นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ	52
- การคืนอำนาจแก่ประชาชน: ทางเลือกในการจัดสวัสดิการสังคม ในประเทศฟิลิปปินส์	63
- แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์	71
- การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี	76
- วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็ก ในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา	82
- จากกศน. ถึง ศสบ.	87
- องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค	93
- ทิศทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก	97

## บทที่ 1

### บทนำ

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

งานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างผสมกลมกลืนกับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาล เนื่องจากปัจจัยด้านศาสนาและวัฒนธรรมที่สอนให้คนมีความเมตตา กรุณา ช่วยเหลือ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน 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 เผยแพร่ การแลกเปลี่ยนความรู้ในด้านนี้มีอยู่ไม่มากนัก 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 ซึ่งแต่ละวิชาชีพต่างก็มีองค์ความรู้ เทคนิค ทักษะเฉพาะตน อย่างไรก็ตาม การทำงานสวัสดิการสังคมมีขอบเขตกว้างขวาง และกระจายอยู่ในความรับผิดชอบในหลายวิชาชีพ หลายกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งในองค์กร เอกชนด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ กอปรกับผู้ที่กำหนดนโยบาย และปฏิบัติงานบางส่วนที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานสวัสดิการสังคมอย่างลึกซึ้งพอ ทำให้การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศมีรูปแบบที่หลากหลาย และขาดความเป็นเอกภาพทั้งในเชิงแนวคิด นโยบายและการดำเนินงาน ถึงแม้ในช่วงที่ผ่านมาจะมีความเพียรพยายามในการประสานนโยบายและแผนด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ดังจะเห็นได้จากการจัดทำ แผนสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ โดยรวมเอานโยบายและการกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประสานเพื่อนำสู่แนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ 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. องค์กรแม่เพื่อแม่ในมิวนิค
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 จุดแข็งของนโยบายและแผนในทุกๆ ระดับ 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 ผู้เขียนจึงเสนอแนะความเห็นว่าทิศทางในการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนางานด้านสังคมสงเคราะห์ 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 ในขณะเดียวกันได้เผยแพร่แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้เขียนได้ยินได้ฟังมาจากการพูดคุยกับ 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 ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ประสบอยู่ ซึ่งพบว่าสังคมอเมริกันบางส่วนยังมีความเห็นเหมือนกับคนในสังคมไทยบางส่วน ที่มองว่าปัญหาการกระทำทารุณกรรมเด็ก เป็นปัญหาภายในครอบครัว ไม่ควรที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีมุมมองที่น่าสนใจในการแก้ไขความรุนแรงในครอบครัว เช่น การพรากเด็กออกจากครอบครัว อาจมองได้ว่าเป็นการลงโทษเด็กมากกว่าการคุ้มครองสวัสดิภาพ เป็นต้น ซึ่งวิธีการให้ความช่วยเหลือและประเด็นข้อคิดต่าง ๆ เหล่านี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือเด็กในสภาวะยากลำบากในประเทศไทย

6. จากกศน.ถึงคสช.

ข้อได้เปรียบประการหนึ่งของการเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน คือการได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุม สัมมนา ร่วมกับหน่วยงานภายนอก และในบางครั้งได้มีโอกาสไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ บทความนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ที่ได้ไปดูงานการจัดการศึกษาออกโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ในโครงการ “กศน. ชวนชม” และจากการไปประเมินผลการดำเนินงานของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (คสช.) ร่วมกับกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจากการไปดูงานร่วมกับกศน. ทำให้ได้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา อาทิ ผู้ต้องขังในเรือนจำ ประชาชนที่อยู่ห่างไกล ความเจริญ หรือเด็กในสถานสงเคราะห์ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ช่วยให้การศึกษามีสามารถเข้าถึงผู้เรียนได้ถึงในห้องนอน ส่วนการไปเก็บข้อมูลการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ได้พบเห็นศูนย์ที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ดี และศูนย์ที่ไร้ร้าง ว่างผู้คน ทำให้ได้ข้อคิดว่าจำเป็นหรือไม่ว่ารัฐจะต้องจัดตั้งศูนย์ฯ ให้ครบตามเป้าหมาย หรือควรที่จะให้ความสำคัญต่อความพร้อม ความต้องการของชาวบ้านมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะเดียวกัน 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 fur Internationale Entwicklung (DSE) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ โดยทุนของรัฐบาลประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ ซึ่งในหลักสูตรทาง DSE ได้ให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเข้าเยี่ยมชมองค์กรเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อพึ่งพาตนเอง (self-help organization) ผู้เขียนได้เลือกเข้าเยี่ยมชมการดำเนินงานขององค์กร "แม่เพื่อแม่" (Mother for Mother) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) ตั้งอยู่ในเมืองมิวนิค องค์กรนี้มีจุดกำเนิดจากสตรีผู้หนึ่งได้ลงประกาศทางหนังสือพิมพ์ เพื่อหาเพื่อนมาช่วยดูแลบุตรซึ่งกันและกันในยามที่ต้องออกไปทำกิจธุระนอกบ้าน ปรากฏว่ามีคุณแม่ทั้งหลายสนใจเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวน ต่อมาเมื่อมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจึงดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเอกชนและได้ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยรัฐบาเวเรีย (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

## นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ<sup>1</sup>

### บทนำ

นับเป็นเวลา 35 ปีแล้ว ที่ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งแนวคิดในการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ได้เปลี่ยนจุดเน้นไปตามพลวัตของสังคมและตามกระแสโลก (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 และมีความเชื่อว่า เมื่อประชากรมีเศรษฐกิจดี ย่อมจะสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้

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

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในหลาย ๆ 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 อังศุสิงห์ กรมประชาสัมพันธ์

<sup>1</sup> ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 มีนาคม - เมษายน 2539 หน้า 25-33

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น ประมาณ 30 เท่า ในช่วง 34 ปี และรัฐบาลได้ทุ่มเทการลงทุนด้านบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม สังคมไทยยังมีปัญหาอีกหลายด้านที่ต้องได้รับการแก้ไขนานับประการ ทั้งที่เป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และการเปิดรับ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยี ฯลฯ จากต่างประเทศ ปัญหาดังกล่าว ได้แก่

ด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคการเกษตรมาเป็นภาคการเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม และภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตลอดจนการส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้มีส่วนทำลายสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท เกษตรกรรวมกับอุตสาหกรรม และการกระจายรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ

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 เป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยียอย่างขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอันตรายจากบริษัทข้ามชาติ ที่เข้ามาลงทุนแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศที่มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่อ่อนแอกว่า ทำให้ปัญหาสภาพแวดล้อมทวีความรุนแรงขึ้น

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

นักการเมืองส่วนหนึ่งเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง เพื่อเข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าที่จะเสียสละเพื่อประเทศชาติ การเมืองไทยยังอยู่ในวังวนของ “เกม” การโค่นล้มซึ่งกันและกัน เพื่อช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ ถึงแม้รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปการเมือง แต่ยังไม่เห็นผลทางรูปธรรมที่เด่นชัด

### นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ

กล่าวได้ว่ารัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย ได้ตระหนักในสถานการณ์และปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง พร้อมทั้งมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง 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 โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาคความยากจน

**3. นโยบายต่างประเทศ** มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับนานาชาติประเทศทั้งในด้านการเมือง 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 ยกขบวนรายได้เกษตรกร ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร ฯลฯ

ด้านอุตสาหกรรม ได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก ควบคู่กับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (infrastructure) ฯลฯ ควบคู่กับการรักษาสภาวะแวดล้อม

ด้านพลังงาน ส่งเสริมการจัดหาพลังงานและพลังงานทดแทนให้เพียงพอ และมีการบริหาร การจัดการ รวมทั้งการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการท่องเที่ยว มุ่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดเครือข่ายเชื่อมโยงในภูมิภาค โดยมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง

ด้านการคมนาคม สื่อสารและโทรคมนาคม มุ่งการกระจายเครือข่ายคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำและทางอากาศให้ทั่วถึง ในด้านสื่อสารโทรคมนาคม มุ่งพัฒนา และขยาย เพิ่มเครื่องมือ นำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ ตลอดจนการลดค่าบริการ โดยเน้นการบริหารจัดการภายใต้ระบบการแข่งขันอย่างเสรี

#### **5. นโยบายด้านสังคม** จำแนกได้หลายด้าน สรุปได้คือ

- ด้านการอนุรักษ์ วัฒนธรรมและทำนุบำรุง ฟื้นฟูศาสนา
- ด้านสตรี เด็ก เยาวชนและผู้ด้อยโอกาส โดยการส่งเสริมแรงงานสตรีให้ได้รับความเป็นธรรมด้านค่าจ้างและสวัสดิการ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ 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 มี สาระสำคัญคือ การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือและทักษะแก่ผู้ใช้แรงงาน การให้มีระบบสวัสดิการและ ระบบความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน สนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อการแรงงานสัมพันธ์และการคุ้มครองแรงงาน ส่วนมาตรการด้านสวัสดิการสังคมอื่นๆ คือ มุ่งส่งเสริมการช่วยเหลือ ดูแล ผู้สูงอายุและถูกทอดทิ้งทางสังคมอย่างจริงจัง เร่งรัดการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานและสวัสดิการ ให้เป็นศูนย์ข้อมูลจัดหางาน การจัดทำทะเบียนผู้ใช้แรงงาน

- ด้านกีฬา ส่งเสริมให้มีการเล่นกีฬาตั้งแต่เยาว์วัย และกระจายโอกาสด้านกีฬาให้ ทั่วทุกภูมิภาค

**6. นโยบายด้านการศึกษา** เน้นให้คนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการขยาย โอกาสทางการศึกษาและขยายการศึกษามาศึกษาจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงทั้งในระบบและ นอกกระบบโรงเรียน การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน สถานประกอบการเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษา การสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการมีโอกาสเข้าศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพมากยิ่งขึ้น ฯลฯ

**7. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เน้นการอนุรักษ์ ป่าไม้และพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประ- ชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น เข้ามีส่วนร่วมในการจัดการ

**8. นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** มุ่งส่งเสริม วิจัย พัฒนาและแลกเปลี่ยน เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับต่างประเทศ โดยการจัดทำแผนหลักในการพัฒนาทรัพยากรด้านวิทยา- ศาสตร์และเทคโนโลยี การใช้มาตรการลดหย่อนภาษี เพื่อจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ฯ

**9. นโยบายการกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค** โดยการขยายบริการ พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึงในทุกภูมิภาค เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท สถานศึกษา สถานพยาบาล การสนับสนุนให้สถาบันการเงินกระจายสินเชื่อแก่เกษตรกร ธุรกิจการเกษตร อุตสาหกรรมและผู้ประกอบการรายย่อย การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การผลักดันอุตสาหกรรมสู่ชนบท การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการสนับสนุน ให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้และช่วยเหลือกันในกลุ่มชน เพื่อให้มีความพร้อม และมีพลัง เพื่อมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

**10. นโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล** มุ่งการฟื้นฟูบูรณะ การ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาจราจรและที่อยู่อาศัย การปรับปรุงการวางผังเมืองและการใช้ที่ดิน การพัฒนาด้านสาธารณสุขและให้มีการประสานความ ร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนในการดำเนินงานข้างต้น

นอกจากคำแถลงนโยบายของรัฐฯ ต่อรัฐสภาแล้ว ในการบริหารประเทศ รัฐบาลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรภาคเอกชน ฯลฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ การดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน โดยในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) รัฐได้ให้ภาคเอกชน องค์กรประชาชนและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การจัดสัมมนาในระดับภูมิภาคร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน 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 รวมทั้งการพัฒนาสุขภาพ และพละนาามัย

ยุทธศาสตร์ 2: การพัฒนาประชากรกลุ่มด้อยโอกาส อาทิ การให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชากรกลุ่มด้อยโอกาส 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 ทฤษฎากรรมชาติ 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

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 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 อำนวยความสะดวก การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ การขยายการประกันสังคม และการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เป้าหมายหลักด้านการจัดสวัสดิการสังคม มีดังนี้

1. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมและเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ
2. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ 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. ด้านการพัฒนาระบบประกันสังคม มุ่งเน้นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและการประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง ผู้ประกันตน เข้าใจสิทธิประโยชน์ต่างๆ และการขยายสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนให้มากยิ่งขึ้น

**กรมประชาสัมพันธ์** ในฐานะหน่วยงานในสังกัด ได้รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์มาโดยตลอด โดยมุ่งเน้นให้กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสได้รับการแก้ไขและพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ตลอดจนมุ่งเน้นการป้องกันปัญหาสังคมเดิมและที่จะเกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ กรมฯ 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 ทิศทางของการพัฒนาประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เปลี่ยนจากการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นการยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนา โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ซึ่งการพัฒนาด้านอื่นๆ 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 ในประเทศฟิลิปปินส์<sup>2</sup>

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

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 คริวเรือนที่ยากจนลดลงจากร้อยละ 4.56 ล้านครัวเรือน ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งอัตราส่วนของคนยากจนอาศัยอยู่ในชนบทมากกว่าในเมือง ในจำนวนนี้ 3 ใน 4 เป็นผู้ด้อยการศึกษาหรือมีการศึกษาสูงสุดเพียงชั้นประถมศึกษา ส่วนมากประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรปลูกพืชจำพวกข้าว ข้าวโพดและมะพร้าว นอกจากนี้ครัวเรือนที่ยากจนยังรวมถึงเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ชาวประมงพื้นบ้าน และคนจนเมืองที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

### สาเหตุของความยากจน

เกิดจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยสรุปได้แก่

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

### โปรแกรมการจัดสวัสดิการในปัจจุบัน

ขอบข่ายการจัดสวัสดิการในปัจจุบัน ครอบคลุมด้านสาธารณสุข (เน้นการสาธารณสุขพื้นฐาน) ซึ่งยังมีขีดจำกัดในด้านบุคลากรและคุณภาพของสถานบริการสาธารณสุข นอกจากนี้

<sup>2</sup> 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 ให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอิสระด้วย มีการใช้ชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงานสาธารณสุข การริเริ่มจัดตั้งร้านขายยาในหมู่บ้านร่วมกับภาคเอกชน

ด้านการจัดทำโครงการอาหารและโภชนาการ ร่วมกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการ มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เด็กก่อนวัยเรียนและเด็กในวัยเรียน ครอบคลุมการให้ความรู้ด้านโภชนาการ การจัดทำโครงการเพื่อการกระจายรายได้และการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ เป็นต้น

ด้านโครงการการเคหะแห่งชาติ ดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน ในรูปของการให้เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การจัดทำโครงการเงินกู้เคหะชุมชน อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ และยังไม่ถึงกลุ่มประชาชนที่ยากจน

ด้านบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมการดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่อง ดังเช่นได้กำหนดไว้ในแผนการศึกษาเพื่อมวลชน

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

บริการด้านสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายพิเศษ ยังคงดำเนินการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน บริการดังกล่าวได้แก่ การป้องกัน การฟื้นฟูสมรรถภาพแก่เด็กและสตรี โดยเฉพาะเด็กในสภาวะยากลำบาก การให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้พิการ ผู้สูงอายุ การจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบสาธารณภัยและภัยอื่น ๆ

#### **ทิศทางของงานสวัสดิการสังคม**

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดนโยบายหลักด้านสวัสดิการไว้ คือมุ่งจัดความยากจนของประชากร 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) แก่ครอบครัวผู้มียรายได้น้อย ซึ่ง  
อาจตกอยู่ในสภาวะยากจนได้ หากต้องเผชิญกับสถานการณ์คับขัน

#### มาตรการในการปฏิรูปสังคมในการพัฒนาแบบผสมผสานเพื่อสวัสดิการ

ฟิลิปปินส์ได้ทบทวนการพัฒนาประเทศในภาพรวม และได้กำหนดวิสัยทัศน์ “ฟิลิปปินส์  
2000” ขึ้นในปี ค.ศ.1993 เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครอบครัว ควบคู่กับการพัฒนาประเทศไป  
สู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการ  
มุ่งสู่ความสำเร็จในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศ 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 การใช้เกณฑ์ความยากจนได้ใช้เกณฑ์ในด้านรายได้มากกว่าเกณฑ์  
ด้านคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม การมีรายได้เพิ่มขึ้นของครอบครัวไม่ได้เป็นหลักประกันด้านการมี  
คุณภาพชีวิตที่ดีหรือการได้รับบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการด้านสา  
ธารณสุข และสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม เป็นต้น

ดังนั้นการปฏิรูปสังคม จึงเปลี่ยนมาใช้เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานต่ำสุด ซึ่งจำเป็นต่อ  
การทำหน้าที่ของมนุษย์ ทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญาและจิตใจ

โดยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุดดังกล่าว ได้จำแนกออกเป็นด้านการมีชีวิตอยู่  
รอด ความปลอดภัย การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

2. การบรรลุความสมดุลระหว่างกลวิธีในการให้ความช่วยเหลือและการพัฒนา

การปฏิรูปสังคมเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดทั้งกระบวนการพัฒนา กลุ่มผู้  
ด้อยโอกาสต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นตัวแทนในสภาปฏิรูปสังคม ซึ่งเป็นองค์กรในระดับการตัดสินใจ มีประธานาธิบดีเป็นประธานสภา ตัวแทนเหล่านี้ในฐานะที่ทำหน้าที่บริหารในระดับสูงสุด ได้จัด  
สรรความช่วยเหลือตามความต้องการเร่งด่วนของหน่วยงานต่าง ๆ และสร้างความมั่นใจในความรับ  
ผิดชอบของรัฐฯ

ในระดับท้องถิ่น การปฏิรูปสังคมได้ให้ความสำคัญต่อครอบครัวในฐานะที่เป็นหน่วยพื้น  
ฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในการพัฒนา จะมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครอบครัว  
โดยรวม แทนที่จะเน้นการพัฒนาในระดับปัจเจกชน

นอกจากในระดับครอบครัวแล้ว การปฏิรูปสังคมยังให้ความสำคัญต่อการใช้ชุมชนเป็น  
ฐาน โดยการสร้างการมีส่วนร่วมจากสมาชิกในชุมชน การพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครและหรือ  
อาสาสมัครช่วยงานเพื่อการพึ่งตนเองด้านบริการสังคมพื้นฐาน ตลอดจนจนระดมการมีส่วนร่วมจาก  
องค์กรภาคเอกชนต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและริเริ่มกิจกรรมด้านสวัสดิการร่วมกับภาค  
รัฐฯ



ในระยะต่อไป รัฐ ฯ จะแสวงหาความร่วมมือจากนักการเมือง นายจ้าง เจ้าของกิจการ เจ้าของที่ดิน ในการร่วมรับผิดชอบต่อสังคม โดยรัฐ ฯ อาจมีมาตรการด้านการยกเว้นภาษีให้

จากการสร้างการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ตามแนวข้างต้นนี้ บทบาทของรัฐ ฯ ในการจัดสวัสดิการจะปรับเข้าสู่ความสมดุลที่ละเอียดระหว่างการเป็นผู้ให้บริการ มาเป็นผู้พิทักษ์สิทธิ์ ผู้อำนวยการความสะอาด ผู้กำหนดมาตรฐาน ผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้ประสานในทางสังคม

### 3. การสร้างความมั่นใจในประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ในปัจจุบันการจัดสวัสดิการสังคม กระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีพื้นที่และเป้าหมายเป็นของตนเอง และขาดการประสานงาน ดังนั้นผลสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ภายใต้การปฏิรูปสังคม จึงอยู่ที่การจำแนกหน่วยงานรับผิดชอบและพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจน มีการประสานการดำเนินงานและทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งมีการดำเนินตามนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อครอบครัว การกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อการมีส่วนร่วมจัดความยากจน 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 ในขณะที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่สามารถรับผิดชอบในการประกันความอยู่ดี มีสุขของครอบครัว หรือประชากรของประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียว

ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณ นโยบายสวัสดิการสังคม จึงมุ่งสู่การคืนอำนาจให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพ เพื่อให้ได้รับการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสุด นอกจากนี้ยังมุ่งสู่การระดมทรัพยากรภาครัฐในการจัดบริการให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของ

ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านสวัสดิการ ซึ่งถือเป็นการทอนอำนาจจากส่วนกลางลง

ท้ายที่สุดการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่จุดสมดุลของการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และเป็นวิถีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### ข้อคิดเห็นของผู้ถอดความ

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

สำหรับมาตรการด้านการขจัดความยากจนของประเทศไทยนั้น ได้มีการริเริ่มแผนบรรเทาความยากจนในปี 2524 ซึ่งต่อมาได้เป็นโครงการหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดยุทธศาสตร์การบรรเทาความยากจนด้วยการประสานแผนของหน่วยต่างๆ และดำเนินการพัฒนาพื้นที่ล้าหลัง ตลอดจนจนวนุเคราะห์ดำเนินงานด้านพัฒนาสังคม 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 โดยเฉพาะการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว ชุมชน การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นของทั้ง 2 ประเทศ มิได้มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งกำลังอยู่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา ได้กำหนดมาตรการในการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชนต่างๆ การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และเอกชน การกระจายอำนาจการปกครองไว้อย่างชัดเจน และมีการดำเนินการตามมาตรการจัดความยากจนอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ในการจัดสวัสดิการสังคม มิเพียงยึดถือแนวทางข้างต้นเท่านั้น หากแต่จะต้องไม่ละเลยถึงการสร้างความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของปัจเจกชน ในฐานะสมาชิกของครอบครัว ชุมชนและสังคม รวมถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ ตลอดจนคุณค่าของวัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อันอาจจะส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น.

### แนวคิดการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์<sup>3</sup>

แต่เดิมครอบครัวเป็นสถาบันเบื้องต้นที่ดูแลรับผิดชอบด้านสวัสดิการ (welfare) ของสมาชิกในครอบครัว ต่อมาเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป จากสังคมเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม มาเป็นสังคมเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม และวิวัฒนาการสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันนโยบายของรัฐ 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

<sup>3</sup> ดิพมพิณนิตยสารการประชาสงเคราะห์ปีที่ 39 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม 2539 หน้า 60-63

นโยบาย แผน และการจัดบริการ ในบางครั้งทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ล่าช้า หรือไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชากรได้อย่างทันต่อสถานการณ์

ในระยะต่อมอาจค์รภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมมากขึ้น รวมทั้งในด้านการจัดสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มเด็กในสภาวะยากลำบาก สตรีที่ประสบปัญหาสังคม เป็นต้น การดำเนินงานขององค์รภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบ คือ สามารถเข้าถึงพื้นที่ สะท้อนและตอบสนองปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ดี มีความรวดเร็ว ฉับไว อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าว ยังมีอุปสรรคบางประการ อาทิ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรและจำเป็นต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีการประสานนโยบาย แผนและอื่นๆ อันจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากแนวทางการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้เป็นที่ตระหนักกันว่ามาตรการในการป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไข เพราะปัญหาสังคมเป็นปัญหาใหญ่ มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ แนวทางในการแก้ไขจึงต้องมุ่งที่การพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำสู่การคืนความสำคัญให้แก่ครอบครัวและชุมชน โดยให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการดูแลสวัสดิการสังคมของตนเองและครอบครัว โดยที่รัฐและเอกชนจำต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และเน้นหนักในบทบาทของผู้สนับสนุนและประสานงานให้มากขึ้น

#### **แนวคิดการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**

เพื่อให้บรรลุแนวทางของการคืนความสำคัญให้แก่ครอบครัวและชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคม และเพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐ 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 หมดความจำเป็นก็ควรยกเลิก 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 ตลอดจนการศึกษาวิจัย เพื่อค้นหาตัวชี้วัดในการปรับปรุงคุณภาพของการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมของทุกฝ่าย ตลอดจนหาแนวทางรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ไม่เคยหยุดนิ่ง.

## การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี<sup>4</sup>

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 และชอบที่จะพึ่งพึ่งสวัสดิการของรัฐฯ มากกว่า ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างความต้องการสวัสดิการจากรัฐฯ (demand side) กับบริการจากรัฐฯ (supply side) มีมากขึ้นทุกขณะ

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

ฮาร์ดเลย์และแฮทช์ (Hadley and Hatch)\* ได้วิจารณ์ว่า ลักษณะของระบบการบริหารราชการแบบศูนย์รวมอำนาจ ประกอบด้วย

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

<sup>4</sup> ดัฟฟินพีในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2539 หน้า 27-29

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

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบของรัฐสวัสดิการในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้แก่ ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ทำให้รัฐฯ ไม่สามารถแบกรับภาระในการจัดบริการสังคมแบบให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคนแต่เพียงลำพังได้

นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าในหลายๆ ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ ยังคงมีปัญหาด้านความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาการทารุณกรรมเด็ก ฯลฯ ปรากฏอยู่

จากมูลเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศยากจน 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

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในทุกระดับของรัฐฯ จะมีความเป็นไปได้มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับการเปิดโอกาสของภาครัฐฯ 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) และเผื่อแผ่ไปยังสมาชิกในชุมชน โดยการสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันในรูปของอาสาสมัคร องค์กรประชาชน ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่ก่อตั้งอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือ

เลขเรียกหนังสือ	๒๐๖ ๖๕๕๖	ค.๒
เลขทะเบียน	๕๙๖	๒๕๔๒
วันที่	๕	ค.ค. ๒๕๔๓



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

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

## 2.1 การส่งเสริมภาคเอกชน

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

จากแนวทางการจัดสวัสดิการดังกล่าว รัฐฯ จะลดบทบาทจากการเป็นผู้ให้บริการโดยตรง มาเป็นผู้กำหนดแนวคิด เจือจาง และมาตรการในอันที่จะทำให้การจัดสวัสดิการแบบพหุภาคีดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ และเป็นผู้ทำให้เกิดความแน่ใจในการกระจายความเท่าเทียมกันด้านทรัพยากร โดยเฉพาะด้านงบประมาณและการกำหนดมาตรการกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

## สรุป

รูปแบบของการจัดสวัสดิการแบบพหุภาคี สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากสถานะการเงิน การคลังของประเทศที่ยังไม่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ ซึ่งจากบทเรียนของหลายๆ ประเทศได้ชี้ให้เห็นจุดด้อยไว้หลายประการ อย่างไรก็ตาม ในด้านการเตรียมความพร้อม ทั้งทางด้านโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวได้ว่ามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สมุทรปราการ) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐฯ และเอกชน การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การส่งเสริมการจัดการศึกษาและบริการด้านการรักษาพยาบาลของภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจะช่วยให้รัฐฯ ได้ทูนค่าใช้จ่าย (cut expenditure) ด้านสวัสดิการของประเทศลงมาก

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

## วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของ สหรัฐอเมริกา<sup>๕</sup>

ในสหรัฐอเมริกา รัฐจะให้ความสำคัญต่อบทบาทของครอบครัวเป็นอย่างมากและจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยไม่จำเป็น ดังนั้น สหรัฐฯ จึงไม่มีนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับครอบครัวอย่างเป็นทางการ จะมีเฉพาะกฎหมายในระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐ ซึ่งให้การดูแลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในหลายๆ ด้าน ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะความสัมพันธ์ของครอบครัวกับสวัสดิการเด็ก โดยเฉพาะเด็กถูกกระทำทารุณกรรมและเด็กถูกทอดทิ้งตั้งแต่ในวัยแรกๆ

### การค้นพบเด็กถูกกระทำทารุณกรรม

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) ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อการดูแลเอาใจใส่ และมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปทัสถานของสังคม อย่างไรก็ตาม จุดเน้นของการดำเนินงานมิได้อยู่ที่การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กจากการถูกผู้ปกครองกระทำทารุณ หรือทอดทิ้ง หากแต่เป็นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของครอบครัวมากกว่า

ในช่วงตอนต้นของศตวรรษที่ 20 ปรัชญาด้านการดูแลเด็กจะยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ (House of Ruge) แม้กระทั่งการก่อตั้งศาลเยาวชนในสมัยปัจจุบันก็มิได้มีแนวคิดแตกต่างไปจากการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเท่าใดนัก จุดเน้นยังอยู่ที่การแยกเด็กออกจากครอบครัว ไม่ใช่การฟื้นฟูสมรรถภาพหรือการแก้ไขปัญหากแก่ผู้ปกครอง จวบจนระยะหลังได้ให้ความสำคัญต่อเด็กโดยตรงมากยิ่งขึ้น มีการปฏิบัติต่อเด็กที่แตกต่างไปจากผู้ใหญ่และได้ริเริ่มโปรแกรมใหม่ๆ ที่ให้การช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านการเงินแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในความดูแล ซึ่งเป้าหมายของนโยบายหรือโปรแกรมทางสังคมมิได้อยู่ที่การแก้ไขพฤติกรรมของผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็ก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ปกครองยังใช้วิธีการช่มชู้แก่เด็กๆ ในความดูแลอยู่

ปัญหาการกระทำทารุณกรรมหรือทอดทิ้งเด็กในสหรัฐอเมริกา มิได้ถูกหยิบยกโดย

<sup>๕</sup> ตีพิมพ์ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 8 - 11