



การพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก
ของกรมประชาสงเคราะห์

ผลงานลำดับ 2

โดย

นางสุภัทรา แก้วชาญศิลป์

เพื่อเสนอพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งวิชาการ
ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 (ชช.)

กลุ่มแรงงานและสวัสดิการสังคม

คำนำ

รายงานการศึกษาเรื่อง "การพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์" เล่มนี้จัดทำขึ้นโดยการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมทั้งเชิงรับและเชิงรุกจากอดีตจนถึงปัจจุบัน แล้วทำการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Study) ร่วมกับการจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจากการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้เอกสารทางวิชาการที่เชื่อถือได้ สำหรับใช้เป็นเอกสารเผยแพร่ที่จะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์

เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและเอกสารอ้างอิง จึงอาจมีข้อผิดพลาดและบกพร่องเกิดขึ้นได้มาก ผู้ศึกษาจึงหวังว่าจะได้รับการแนะนำเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือในการจัดทำเอกสารรายงานการศึกษานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักบริหารระดับสูง กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มนักวิชาการที่กรุณาให้คำตอบการสัมภาษณ์อันมีคุณค่าแก่งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุภัทรา แก้วชาญศิลป์

มิถุนายน 2540

012.25.6

เลขเรียกหนังสือ	5727
เลขทะเบียน	5727

11/10/2540

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 วิธีการศึกษา	5
1.5 นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 กรมประชาสงเคราะห์กับงานสวัสดิการสังคมเชิง	10
2.1 ประวัติและวิวัฒนาการของกรมประชาสงเคราะห์	10
1) ยุคริเริ่มงานสวัสดิการสังคม ในรูปแบบการประชาสงเคราะห์	10
2) ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามหลักการสากล	13
3) ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	15
2.2 การจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์	16
1) ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคมเชิงรุก”	16
2) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคม เชิงรุก	18
3) องค์ประกอบของการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	20
4) กลยุทธ์ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	22
5) ขั้นตอนของการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	27
2.3 สภาพการณ์เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในปัจจุบัน	31
1) สภาพการณ์ทั่วไปของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	31
ก. แนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	31
ข. นโยบายด้านงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	33
ค. วัตถุประสงค์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	34
ง. กลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	35
จ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	39

	2) ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมประชา-	
	สงเคราะห์ในยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก	41
	3) การจัดองค์กรบริหารงานสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน	42
	4) ปัจจัยการบริหารงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	44
	5) โครงการที่เป็นต้นแบบหรือนำร่องงานสวัสดิการ	
	สังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์	46
บทที่ 3	การวิเคราะห์พัฒนาการสวัสดิการสังคมเชิงรุก	
	ของกรมประชาสงเคราะห์	47
	3.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบุคคลกลุ่มตัวอย่าง	
	โดยการสัมภาษณ์	47
	3.2 ผลการวิเคราะห์สภาพการณ์เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม	
	เชิงรุกในปัจจุบัน	54
บทที่ 4	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	63
	4.1 สรุปผลการศึกษา	63
	ก. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์	63
	ข. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร	
	อ้างอิง	68
	4.2 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	69
	บรรณานุกรม	73
	ภาคผนวก	75

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

การจัดสวัสดิการสังคม นับว่าเป็นภารกิจหรือหน้าที่อันสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นเป็นบริการเพื่อความผาสุกและสวัสดิภาพของประชกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มสังคมที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ประกอบด้วยเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาต่างๆ คนชรา คนพิการ คนยากจน คนว่างงาน หญิงหม้ายและหญิงบางประเภท เป็นต้น ส่วนขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมในแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไรหรือมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายสวัสดิการสังคม สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง ตลอดจนสภาพปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ บางประเทศก็ได้ดำเนินงานสวัสดิการสังคม กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่บางประเทศก็บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะทางแต่ละด้าน

สำหรับประเทศไทย ถึงแม้จะได้มีการกล่าวถึงวิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมว่า ได้เริ่มมาตั้งแต่กรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตามลำดับก็ตาม แต่งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทยที่ได้จัดอย่างเป็นรูปแบบ เพิ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2483 โดยรัฐบาลอันมีจอมพล. ปิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2483 ซึ่งการดำเนินงานในระยะแรก เป็นงานสวัสดิการสังคมหรืองานประชาสงเคราะห์ ในเรื่องการจัดนิตมสร้างตนเอง การสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถา คนชรา คนพิการทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่ง การสงเคราะห์ครอบครัว การสงเคราะห์

อาชีพ การอาคารสงเคราะห์ และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ในระยะต่อมาหลังจากที่ได้มีการริเริ่มงานสวัสดิการสังคมแนวใหม่ตามหลักการสังคมสงเคราะห์สากล ในสมัยที่ ศาสตราจารย์ปกรณ์ อังคฺุสิงห์ เป็นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ก็ยังได้มีการขยายงานสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นอีกหลายประเภท ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่วนใหญ่มักจะดำเนินการโดยการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ การแก้ปัญหาสังคมเฉพาะหน้า และการสนองนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยเป็นหลัก

อย่างไรก็ดีการบริหารงานสวัสดิการสังคม ในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างขององค์การบริหารงาน และระบบการบริหารงาน ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของปัญหาสังคม และความต้องการของประชาชน ที่ประสบปัญหาสังคมตลอดมา รวมทั้งได้มีการนำหลักวิชาการสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานสวัสดิการสังคมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลตลอดจนปัญหาสังคมที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงงานสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการปรับกระบวนการในการปฏิบัติงานเชิงรุก มาตั้งแต่แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2530-2534 โดยมีแนวนโยบายการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ เน้นหลักการส่งเสริมพัฒนาและป้องกันปัญหา นอกจากนี้ในแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 ที่มุ่งกระจายบริการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งในเรื่องของ “ปัญหาสังคม” แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์ ได้พยายามปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติงานสวัสดิการสังคม จากที่เป็นสวัสดิการสังคมแบบเดิมที่เน้นการแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า หรือให้บริการแก่ผู้รับบริการสงเคราะห์หรือผู้ด้อย

โอกาสเป็นครั้ง ๆ ไป ให้หันมามองปัญหาสังคมอย่างครบวงจรมากขึ้น และใช้ระบบการบริหารงานแนวใหม่ซึ่งมี กลยุทธ์ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกรวมทั้งสิ้น 17 มิติ

เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกข้างต้น เป็นงานที่ริเริ่มใหม่จนถึงปัจจุบันมีระยะเวลาดำเนินการไม่นานนัก งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกจึงยังไม่เป็นที่ทราบและเข้าใจกันอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดานักการเมือง นักปกครอง นักวิชาการ นักสังคมสงเคราะห์ นักบริหารระดับสูง ตลอดจนนิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพราะจนถึงขณะนี้ ยังไม่มีการจัดทำหนังสือหรือตำราทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกขึ้นเป็นรูปเล่มโดยเฉพาะ และผู้ที่สนใจต้องการทราบรายละเอียดและข้อมูลในเรื่องนี้ ก็ไม่อาจศึกษาดำร่าภาษาต่างประเทศในห้องสมุดต่างๆ ได้ เพราะเป็นงานสวัสดิการสังคมลักษณะพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงแห่งเดียว จึงอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก ไม่ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็เป็นได้

จากการที่ผู้ศึกษา ซึ่งได้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์มาโดยตลอด เป็นระยะเวลา 32 ปี และในโอกาสที่ได้รับมอบหมายให้เสนอผลงานทางวิชาการ สำหรับการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 (ชช.) ผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ จึงสนใจที่จะทำการศึกษาเรื่องนี้ คือการพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์ สืบเนื่องจากการได้เคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมฯ ปี 2534-2535 ได้เป็นกรรมการและอนุกรรมการในการคิดตัวชี้วัดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญให้คิดถึง แนวทางป้องกันปัญหาในการปฏิบัติงานของกรม และเพื่อให้ทราบถึงที่มา แนวคิด และระบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของกรมประชาสงเคราะห์ วิเคราะห์โครงการพัฒนาสวัสดิการสังคมเชิงรุกด้านต่างๆ มาเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ของกรมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะทำให้มีเอกสารรายงานการศึกษาทางวิชาการ ที่ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกไว้อย่างเป็นระบบแล้ว ยังอาจใช้เป็นเอกสารเผยแพร่ที่จะสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้อง แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและผู้สนใจทั่วไปได้อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงที่มา แนวคิด และระบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์
- 2) เพื่อศึกษาถึงสภาพการณ์ปัจจุบัน หลังจากการนำแนวคิดสวัสดิการสังคมเชิงรุกมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน ตามภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการสวัสดิการสังคมเชิงรุกด้านต่างๆ ของกรมประชาสงเคราะห์และความเป็นไปได้ในเชิงวิชาการ
- 4) เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มและทิศทางของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในอนาคต
- 5) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาสวัสดิการสังคมเชิงรุก ให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลสำเร็จที่ยั่งยืน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ มีข่ายงานที่กว้างขวางมาก ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ นับตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล จนถึงระดับหมู่บ้าน ในการศึกษานี้ซึ่งมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ผู้ศึกษาจึงไม่อาจเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการสัมภาษณ์บุคคล ที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการศึกษานี้เฉพาะบุคคลที่เป็นนักวิชาการภายในกรม ภายนอกกรม นักบริหารระดับสูง และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ในส่วนกลางเท่านั้น

1.4 วิธีการศึกษา

1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนักวิชาการภายในกรมและภายนอกกรม กลุ่มนักบริหารระดับสูง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ล้วนแต่เป็นผู้ที่ทำงานหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมหรืองานประชาสงเคราะห์ทั้งสิ้น

สำหรับกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ จะถูกเลือกมาจากประชากรทั้ง 3 กลุ่ม โดยวิธีการเจาะจง (Purposive Sampling) รวมทั้งสิ้น 15 ราย ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักวิชาการ 5 ราย
2. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักบริหารระดับสูง จำนวน 5 ราย
3. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ราย

2) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้แบบสัมภาษณ์สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งปรากฏรายละเอียดในภาคผนวกของรายงานการศึกษานี้

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวคิดและระบบงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก นโยบาย เป้าหมาย แผนงานและโครงการ โครงสร้างหรือกลไกการบริหารงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก แนวโน้มและทิศทางของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกใน

อนาคต ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยตรง จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ วงการสวัสดิการสังคม

สำหรับบุคคลที่ได้รับการสัมภาษณ์เพื่อการเก็บข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้คือ

ก. กลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการจำนวน 5 ราย มีดังนี้

1. ศ.นิคม จันทรวินิจ
2. ดร.เดชา สังขวรรณ
3. ดร.เร็กซ์กิติ สุทกะวาทีน
4. นางจันทร์เพ็ญ ประดิษฐ์ทอง
5. น.ส.พรประภา สิ้นธุวานนท์

ข. กลุ่มตัวอย่างจากนักบริหารระดับสูง จำนวน 5 ราย มีดังนี้คือ

1. นายสุวรรณ รื่นยศ อธิบดีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
2. นายศักดิ์ชัย ศักดิ์กุลวงศ์ รองปลัดกระทรวงแรงงานฯ
3. คุณหญิงสมศรี กันธมาลา ที่ปรึกษากรมประชาสงเคราะห์
4. นายอำพล สิงห์โกวินท์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
5. น.ส.เสาวภาคย์ สุภนิศย์ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

ค. กลุ่มตัวอย่างจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ราย

มีดังนี้คือ

1. นายชลอ ธรรมศิริ อธิบดีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
2. คุณหญิงจันทร์ สันตะบุตร
3. นายวัฒนา นวลสุวรรณ
4. นายสมวงศ์ วงศ์วอนแสง
5. อาจารย์อัญญมณี บุรณกานนท์

นอกจากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก การสังคมสงเคราะห์ และการประชาสงเคราะห์จากหนังสือ ตำรา รายงานการสัมมนาและเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งได้จากห้องสมุดกรมประชาสงเคราะห์ และห้องสมุดของสถาบันการศึกษาระดับสูงต่าง ๆ เป็นต้น

4) การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม จำนวน 14 รายเสร็จสิ้นแล้ว หลังจากนั้นก็ได้นำบันทึกการสัมภาษณ์ทั้งหมดมาจัดหมวดหมู่และเข้าตารางตามวิธีการสถิติ ทำการวิเคราะห์หาค่าร้อยละและค่าเฉลี่ย แล้วจึงอธิบายผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ดังที่ปรากฏผลการวิเคราะห์ในบทที่ 3 ของรายงานการศึกษานี้

1.5 นิยามศัพท์

"การสวัสดิการสังคม" หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่ส่งเสริมสวัสดิภาพ ทั่ว ๆ ไป ให้ประชาชนมีการกินดี อยู่ดี มีความสุข และมีมาตรฐานการดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข ทั้งที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลและองค์กรภาคเอกชน หรืออาสาสมัครตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ

"การสังคมสงเคราะห์" หมายถึง การช่วยเหลือบุคคล ครอบครัวยุวกกลุ่มชนหรือชุมชน ซึ่งประสบความเดือดร้อนทางกายและใจ ให้สามารถแก้ปัญหาเพื่อให้พ้นจากความเดือดร้อนทางกายหรือทางใจ และช่วยตนเองให้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุกมั่นคง ทั้งนี้โดยมุ่งให้บุคคลที่เคยได้รับความเดือดร้อนนั้น ได้ใช้กำลังต่าง ๆ เช่น กำลังกาย กำลังใจ สติปัญญา และปัจจัยอื่นๆ ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มาก

ที่สุดการสังคมสงเคราะห์จึงเป็นงานที่ช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ในสังคม ให้สามารถช่วยตนเองได้ สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุขตามควรแก่สภาพของแต่ละบุคคล

"การประชาสงเคราะห์" หมายถึง การช่วยเหลือหรือปรับสภาพบุคคลหรือประชาชนผู้ตกทุกข์ได้ยาก หรือมีความเดือดร้อนและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ให้สามารถช่วยตนเองได้ และมีความสุขตามควร รวมทั้งการป้องกันมิให้บุคคลหรือประชาชนต้องกลายสภาพเป็นผู้ตกทุกข์ได้ยากเดือดร้อน

"บริการทางสังคม" หมายถึง กิจกรรมหรือบริการต่างๆ ที่รัฐบาลหรือภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว ชุมชน กลุ่มชนและสังคมโดยส่วนรวมในการแก้ไข บำบัด และป้องกันปัญหาในระดับต่างๆ ได้แก่ ปัญหาส่วนตัว ปัญหาครอบครัว และปัญหาสังคม ตลอดจนการฟื้นฟู เสริมสร้างและพัฒนาบุคลิกภาพความสามารถทางอารมณ์ จิตใจ เพื่อผลในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติในที่สุด ทั้งนี้ โดยให้อยู่บนหลักการแห่งการช่วยตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

"ความมั่นคงทางสังคม" หมายถึง โครงการที่จัดขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนโดยออกมาเป็นตัวบทกฎหมาย เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหการว่างงาน การเจ็บป่วย การตาย ของหัวหน้าครอบครัว ชราภาพและอุบัติเหตุ เป็นต้น โดยปกติความมั่นคงทางสังคมจะประกอบด้วย โครงการประกันสังคม โครงการสาธารณูปการ (Public Assistance) โครงการบริการเพื่อสุขภาพอนามัยและสวัสดิการ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็กำหนดโครงการความมั่นคงทางสังคมไว้ไม่เหมือนกัน

"ปัญหาสังคม" หมายถึง ภาวะหรือสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม และสภาพการณ์นั้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ไม่เป็นที่พึงปรารถนาของคนหมู่มาก

ซึ่งคนเหล่านั้นไม่ต้องการให้มีสภาพการณ์อย่างนั้นเกิดขึ้น แต่ถ้าหากว่ามีสภาพ
การณ์อย่างนั้นเกิดขึ้นแล้ว ก็คิดกันว่าจะมีวิธีการแก้ไขได้ด้วยการกระทำร่วมกันทาง
สังคม

“การพัฒนาสังคม” หมายถึง การทำให้การอยู่ร่วมกันของคนใน
สังคมเดียวกันเกิดประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมอย่างเสมอภาค มีความยุติธรรม
มากที่สุด ก่อให้เกิดความสุขความพอใจที่จะได้อยู่ร่วมสัมพันธ์กันเป็นสังคมที่ผูกพัน
มั่นคงถาวรตลอดไป



บทที่ 2

กรมประชาสงเคราะห์กับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

2.1 ประวัติและวิวัฒนาการของกรมประชาสงเคราะห์

การแบ่งยุคสมัยของงานสวัสดิการสังคมไทย อาจกระทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์นิยมใช้กันมาก คือ การแบ่งออกเป็น 3 ยุค ตามวิวัฒนาการของระบอบการปกครองและการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ คือ

ก. ยุคโบราณก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475

ข. ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475-2503

ค. ยุคที่ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504 - ปัจจุบัน

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ เพื่อมิให้รายงานการศึกษามีความยาวเกินสมควร ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงเฉพาะประวัติและวิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์และดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคริเริ่มงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามหลักการสากล และยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ซึ่งผู้ศึกษาได้ประมวลสภาพการณ์ที่เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมในแต่ละยุคสมัย ตามที่ได้จำแนกไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

1) ยุคริเริ่มงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ ได้เริ่มขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งมี จอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2483 เพื่อที่จะให้การประชาสงเคราะห์

เป็นเครื่องมือในการสร้างชาติ โดยการส่งเสริมสวัสดิภาพ ความเป็นอยู่และการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชากรไทยในด้านปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และสุขภาพอนามัย รวมทั้งการอาชีพ และจิตใจของประชาชนด้วย นอกจากนี้รัฐบาลในสมัยนั้น ยังมีนโยบายที่จะให้กรมประชาสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นนี้ ดำเนินการส่งเสริมสวัสดิการของประชากรให้มีการกินดี อยู่ดี และประกอบอาชีพ มีรายได้เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวตามควรแก่ศักยภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ว่า

“ความมั่นคงของประเทศ ขึ้นอยู่กับความมั่นคงและสวัสดิภาพของประชาชนทุกคน”

ในระยะแรกๆ ที่เริ่มจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์นั้น มีงานบริการสังคมที่สำคัญ 7 ประการ ตามนัยเครื่องหมายราชการของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นรูปพระประชาบดี มีญาติ 7 คน คือ การสงเคราะห์ครอบครัว การสงเคราะห์อาชีพ การสงเคราะห์เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์กรรมกร การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การสงเคราะห์คนพิการทุพพลภาพและการสงเคราะห์คนชรา

ส่วนการกำหนดครุปฏิบัติงานและการจัดองค์การบริหารงานของกรมประชาสงเคราะห์ในระยะแรก ได้เน้นหนักในการที่จะเข้าจัดการต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในด้านปัจจัย 4 ดังกล่าวแล้ว จึงได้แบ่งส่วนราชการของกรมประชาสงเคราะห์ในยุคแรกออกเป็นกองต่างๆ รวม 6 กอง คือ

(1) กองเคหะสถานสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่อยู่ให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าในราคาถูก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งการจัดนิคมสร้างตนเองเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองด้วย

(2) กองบริโภคสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องอาหารการกินสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อให้มีอาหารที่ถูกหลักอนามัยและราคาไม่แพง

(3) กองชีวสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชน ให้มีการสนุกสนานรื่นเริงตามสมควรและให้มีสุขภาพจิตที่ดี

(4) กองอาชีพสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพต่างๆ ให้แก่ประชาชน การสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทยในสมัยนั้น 10 ประเภทโดยเฉพาะ รวมทั้งการฝึกอาชีพและการให้การสงเคราะห์ด้านเงินทุนสำหรับประกอบอาชีพแก่ประชาชนด้วย

(5) กองอุปโภคสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับเครื่องใช้สอยต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับครอบครัวและชีวิตประจำวัน เช่น เครื่องมือประกอบอาชีพต่างๆ รวมทั้งงานในด้านการส่งเสริมการแต่งกายด้วย

(6) สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณและประสานงานด้านต่างๆ โดยทั่วไป รวมทั้งการให้บริการสนับสนุนแก่งานของกองต่างๆ ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์

อนึ่ง ในช่วงระยะแรกของการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์นี้ ได้มีการโอนงานของกองบริโภคนสงเคราะห์ไปสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และกองอุปโภคสงเคราะห์โอนไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

หลังจากรัฐบาลอันมิ่งจอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลง ความผันแปรทางการเมืองและการไม่สืบเนื่องในนโยบายด้านงานสวัสดิการสังคมในรูปการประชาสงเคราะห์ของรัฐบาลต่อๆ มา ประกอบกับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำให้งานประชาสงเคราะห์ได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก วัตถุประสงค์หลักของงานประชาสงเคราะห์ ก็ถูกเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์หลักดั้งเดิมหลายประการ ส่วนใหญ่จะได้รับมอบหมายให้ทำงานจร หรืองานนโยบายที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งรัฐบาลในช่วงนั้นๆ มอบให้ดำเนินการเป็นเรื่อยๆ ไป และปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนสังกัดของกรมประชาสงเคราะห์หลายครั้ง คือ จากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และโอนกลับมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่งตามลำดับ จึงนับว่ายุคแรกของงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ได้สิ้นสุด

สุดลงในปีพ.ศ. 2493 อันเป็นปีสุดท้ายก่อนที่กรมประชาสงเคราะห์จะได้รับโอน ศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์ มาเป็นอธิบดี

2) ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามหลักการสากล ในช่วงระยะเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2494 - 2506 ซึ่งเป็นยุคที่ศาสตราจารย์ ปกรณ์ อังศุสิงห์ เป็น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ นั้น ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สำคัญ ในประวัติและวิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคม หรือประชาสงเคราะห์แนวใหม่ โดยใช้หลักการสังคมสงเคราะห์สากล ซึ่งแบ่งหลักการดำเนินงานออกเป็น 3 แนวทาง คือ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Case Work) การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน (Social Group Work) และการจัดระเบียบชุมชน (Community Organization) นอกจากนี้ ยังได้นำหลักการที่จะใช้ทรัพยากรต่างๆ ในสังคมหรือชุมชนมาเป็นปัจจัยส่งเสริมความผาสุก ความอยู่ดีกินดี ความเจริญของบุคคลทุกคน และสวัสดิการของ สังคมส่วนรวมมาปรับใช้ในงานประชาสงเคราะห์ด้วย

งานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์แนวใหม่ ตาม หลักการสากลดังกล่าวนี้ ได้มุ่งเน้นในด้านการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความทุกข์ยาก เดือดร้อนของประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย หรือได้รับความเดือดร้อนเฉพาะหน้าเป็นหลัก และได้มีการขยายงานบริการสงเคราะห์ตามความต้องการของประชาชนจากยุค แรกที่กล่าวมาแล้วเพิ่มขึ้นอีก ประกอบด้วยบริการสงเคราะห์นับตั้งแต่แรกเกิดจน กระทั่งถึงวัยชราและตายไป ดังนี้

- (1) บริการสงเคราะห์เด็กและเยาวชนวัยรุ่น
- (2) บริการสงเคราะห์ครอบครัว
- (3) บริการส่งเสริมอาชีพช่างตัดผม
- (4) บริการสงเคราะห์ทางการเงินในรูปแบบสถานธนาณูเคราะห์
- (5) บริการสงเคราะห์ในการจัดนิคมสร้างตนเอง
- (6) บริการอาคารสงเคราะห์
- (7) บริการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

- (8) บริการสงเคราะห์คนชราในรูปสถานสงเคราะห์คนชรา
- (9) บริการสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพในรูปสถานสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพ
- (10) บริการสงเคราะห์หญิงบางจำพวกในรูปสถานสงเคราะห์เพื่อการอบรมและฝึกอาชีพ
 - (11) บริการสงเคราะห์บุคคลไร้ที่พึ่งหรือคนขอทาน
 - (12) บริการสงเคราะห์ผู้ติดยาเสพติด
 - (13) บริการสงเคราะห์ชุมชนหรือบริการชุมชน
 - (14) บริการสงเคราะห์ด้านทัศนศึกษาหรือการท่องเที่ยว
 - (15) บริการสงเคราะห์ด้านการแรงงาน
 - (16) บริการสงเคราะห์ประชาชนที่อยู่ห่างไกลการคมนาคมหรือชาวเขา

ผลจากการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานสวัสดิการสังคมดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้งานสวัสดิการสังคมในยุคนี้มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านถือว่า กรมประชาสงเคราะห์ในยุคนี้โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2494-2506 เป็นช่วงที่งานพัฒนาสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์เจริญก้าวหน้ามากที่สุด และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการวางรากฐานของงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ให้เข้ามาตรฐานสากล มีการใช้นักวิชาการสาขาต่างๆ เข้ามาร่วมงานประชาสงเคราะห์มากขึ้น และมีการส่งข้าราชการออกไปศึกษาดูงานต่างประเทศ หรือศึกษาต่อในระดับปริญญาโทในประเทศตลอดเวลา กับได้มุ่งเน้นหนักที่จะให้งานประชาสงเคราะห์เป็นงานในลักษณะมาตรการเพื่อแก้ปัญหาสังคมที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นเป็นสำคัญ

ในระหว่างยุคนี้ ได้มีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ให้ขยายตัวเติบโตขึ้นรวม 6 ครั้ง บุคลากรและงบประมาณ ตลอดจนอุปกรณ์การดำเนินงานก็ได้รับเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ได้จัดให้มีการเพิ่ม

กองวิชาการสังคมขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากได้มีวิชาการและเทคนิคใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมแพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น และเพื่อให้ มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าทฤษฎี และหลักการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบของ การประชาสงเคราะห์ให้ทันสมัยและถูกหลักวิชาการสังคมสงเคราะห์สากล และเพื่อ การติดต่อกับต่างประเทศ และเผยแพร่และส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับ งานสวัสดิการสังคม และงานประชาสงเคราะห์ซึ่งเป็นวิชาการแขนงใหม่สำหรับ ประเทศไทยในขณะนั้น

ในด้านความร่วมมือระหว่างงานสังคมสงเคราะห์ภาคเอกชน กับกรม ประชาสงเคราะห์ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐ ในยุคนี้ได้มีการก่อตั้งสภาสังคมสงเคราะห์ แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ขึ้น เพื่อร่วมมือและเกี่ยวพันกับกรมประชา สงเคราะห์ในการช่วยเหลือประชาชน โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินอุดหนุนและ ทางวิชาการเป็นรายปี หรือเป็นครั้งคราวที่ได้รับการร้องขอ

หลังจาก ศาสตราจารย์ ปกรณ์ อังศุสิงห์ ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งปลัด กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในปี พ.ศ.2506แล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนต่อมา ก็ได้มีการสืบทอดนโยบายและหลักการสังคมสงเคราะห์ดังกล่าวตลอดมา จนถึงปี พ.ศ. 2536 และให้มีโครงการพัฒนางานสวัสดิการสังคมที่ริเริ่มใหม่เกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ในแต่ละช่วงการบริหารงานสวัสดิการสังคมของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์แต่ ละท่าน แต่โครงการพัฒนาสวัสดิการสังคมเหล่านั้น ก็ยังคงอยู่ในแนวทางและหลัก การสังคมสงเคราะห์สากล ที่ได้มีการวางรากฐานในยุคนี้ไว้อย่างมั่นคงตลอดมา

3) ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นของ บทที่ 1 ว่าได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ แผนพัฒนาสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2530-2534) จนถึงแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2540-2544) กรมประชาสงเคราะห์ ได้ริเริ่มจัดให้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง แนวทางปฏิบัติงานจากสวัสดิการสังคมแบบเดิม ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น

แนวทางปฏิบัติงานจากสวัสดิการสังคมแบบเดิม ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และการจัดให้ผู้รับการสงเคราะห์ ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ที่มีปัญหาสังคม เข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ ที่ได้จัดตั้งขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ มาเป็นการจัด "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" ซึ่งเป็นงานสวัสดิการสังคมในทิศทางใหม่ที่มีการพิจารณา งานสวัสดิการสังคมในความหมายอย่างกว้างขวางและครบวงจร ครอบคลุมถึงประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงโดยไม่จำกัดเพียงประชาชนผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ประสบปัญหาสังคมเฉพาะหน้าเท่านั้น

โดยที่กรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกที่ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงใหม่นี้ จะสามารถแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของงานสวัสดิการสังคมแบบเดิมที่มีอยู่มากได้ จึงได้กำหนดให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้ระบบการบริหารงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ซึ่งมีกลยุทธ์ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมแนวใหม่ รวมทั้งสิ้น 17 มิติ ให้บรรลุผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม จึงนับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ และสถานการณ์เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.2 และหัวข้อที่ 2.3 ต่อไปตามลำดับ

2.2 การจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์

1) ความหมายของคำว่า "สวัสดิการสังคมเชิงรุก"

กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ กล่าวว่า "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" คือ การทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน และรวมพลังกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหานั้นให้หมดสิ้นไป

ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ กล่าวว่า "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" หมายถึง

- การทำงานให้เข้าถึง เข้าใจกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น โดยนึกถึงประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ มากกว่าการบริหารกฎระเบียบจนเกินควร หรือคำนึงแต่ผลงานเชิงปริมาณ
- การทำงานที่วิเคราะห์รอบด้าน เพื่อหาเหตุต้นตอให้พบ และจะได้แก้ไขอย่างถูกวิธี อย่างผสมผสานรอบด้าน
- การทำงานเชิงพัฒนา ซึ่งเป็นผลระยะยาว ไม่มุ่งแต่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ก็ไม่ถึงกับไม่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเสียเลย

จิตลักษณ์ จงสถิตมันน์ กล่าวถึง ลักษณะของสวัสดิการสังคมเชิงรุกดังนี้

- เป็นการออกสู่ชุมชน โดยใช้องค์กรที่ปฏิบัติงานเป็นฐาน
- เข้าถึงปัญหาโดยให้ผู้ให้บริการมาติดต่อด้วยตนเอง การรับเรื่องราวที่ส่งต่อมาจากองค์กรอื่น มีการประเมินของนักสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการสำรวจวิจัยและการศึกษาวิเคราะห์ชุมชน
- นักสังคมสงเคราะห์จะดำเนินงานกับผู้ใช้บริการควบคู่กับระบบ แวดล้อมหลายระดับ คือ ครอบครัว ชุมชน ระดับชาติ
- ใช้วิธีการสังคมสงเคราะห์แบบผสมผสานที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทย การศึกษาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่หลากหลายของประชาชนเพื่อพัฒนาเป็นศาสตร์และวิเคราะห์ปัญหาในลักษณะองค์กรรวม ซึ่งวิธีทำงานมีหลายมิติ หลายระดับ เช่น ศึกษาและค้นหามิติทางสังคม วัฒนธรรมที่นักสังคมสงเคราะห์จะนำไปดำเนินการได้ การเปลี่ยนระบบบริหารงาน การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน การผลักดันนโยบาย กฎหมาย และการสร้างเสริมพัฒนาศักยภาพของกลุ่มประชาชนขององค์กรชุมชน หรือองค์กรที่แท้จริงของประชาชน

สรุปความได้ว่า "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" หมายถึง การทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ปัญหา โดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน และรวมพลังกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป

สำหรับจุดหมายปลายทางของการทำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก นั้น มุ่งที่จะทำให้สังคมมีความสุข ความเจริญ ผู้คนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน และมีความเป็นธรรมในสังคมที่แท้จริง

ในการทำงานเชิงรุก ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายระดับ เช่น บุคคล กลุ่มและชุมชน จึงต้องศึกษาข้อมูลของชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัว สิ่งแวดล้อม การศึกษา อาชีพ และบริการต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น

2) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก อาจจำแนกได้ 7 ประการ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางสังคมจากเกษตรสู่อุตสาหกรรม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงที่สุดคือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่เลี้ยงตนเองได้ และผู้ที่อยู่นอกระบบการประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ขาดโอกาส ขาดความรู้เรื่องแหล่งทรัพยากรและบริการทางสังคม การเข้าไม่ถึงบริการ นับวันจะทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ และถ้าบริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขป้องกันปัญหาได้อย่างฉับพลันทั่วถึง หลากหลายรูปแบบ และไม่สามารถตอบสนองปัญหา และความต้องการของประชาชนกลุ่มนี้แล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอย่างไม่จบสิ้น และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนาประเทศโดยรวม

(2) ความไม่เพียงพอของบริการสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ได้ประมาณการไว้ว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จะมีผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนในกรณีต่างๆ ประมาณ 13 ล้านคน ซึ่งในปี พ.ศ. 2535 ได้คาดประมาณผู้ประสบปัญหาไว้ว่ามีประมาณ 4.96 ล้านคน แต่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้เพียง 787,067 คน หรือร้อยละ 16 ของประชากรเป้าหมายที่ประสบปัญหาเท่านั้น

(3) ปัญหาคุณภาพบริการ บริการที่จัดขึ้นส่วนใหญ่ยังเป็นบริการที่ทำได้เพียงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ไม่สามารถให้การช่วยเหลือระยะยาว หรือช่วยให้ผู้รับบริการพึ่งพาตนเองได้ตามอัธยาศัย หรือสามารถพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ได้อย่างปกติสุขในสังคม

(4) งบประมาณประจำปีของหน่วยงานหลักของรัฐที่ดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ ขณะที่สภาพการณ์ของปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มทวีมากขึ้น. ซึ่งจะมีผลต่อการกระจายบริการสังคม เช่น ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณดำเนินการไม่ถึงร้อยละ 0.5 ของงบประมาณของประเทศในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา

(5) สังคมส่วนรวมยังไม่มี ความเข้าใจและยอมรับใน ความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์เท่าที่ควร นับตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ รวมตลอดไปถึงระดับบุคคล ทั้งที่เป็นผู้ให้และผู้รับบริการ เพราะเข้าใจว่างานสังคมสงเคราะห์เป็นงาน "ให้" ซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการไม่คิดพึ่งตนเองหรือช่วยเหลือตนเอง อันเป็นการเอาเปรียบสังคมส่วนรวม

(6) โครงสร้างการบริหารของกรมประชาสงเคราะห์ ที่ผ่านมามีการพัฒนาไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ที่จะให้บริการผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้อย่างทั่วถึง ควรได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานตามแนวนโยบายของรัฐบาล 4 ประการ ได้แก่ การกระจายโอกาส การกระจายอำนาจและการบริหาร และการกระจายความเจริญ

(7)การดำเนินงานสวัสดิการในช่วงที่ผ่านมา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนขาดการประสานงานกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาสังคมไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ซึ่งในสภาพการณ์ปัจจุบัน องค์การสังคมสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างก็มีบทบาทอย่างสำคัญต่อสวัสดิการความเป็นอยู่ของประชาชน การร่วมมือประสานงานกันอย่างจริงจัง จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อภาพรวมของการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง

3) องค์ประกอบของการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การจัดทำแผนโดยใช้ปัญหาเป็นหลัก (Problem Oriented) และชุมชนเป็นฐานในการทำงาน (Community Based) ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของสังคมที่เป็นปัญหาและความต้องการบริการสวัสดิการสังคม มีลักษณะการวิเคราะห์ปัญหาแบบองค์รวม มีลักษณะของแผนการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จผสมผสานและมุ่งเน้นการพัฒนาบริการเพื่อแก้ปัญหาสังคม ใช้เทคนิคของ Community Organization โดยมีแผนงานเป็นเครื่องมือ และการจัดทำแผนจะต้องมีความต่อเนื่อง มีลำดับความสำคัญ และมีนโยบายที่ชัดเจน

(2) การจัดระบบข้อมูลข่าวสาร (Management Information System) เป็นระบบงานขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร การที่ต้องมีระบบข้อมูลข่าวสาร ก็เพื่อนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการป้องกันและพัฒนา ข้อมูลข่าวสารบางประเภทอาจนำมาใช้ในการเผยแพร่ รณรงค์เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและได้รับทราบปัญหาได้ด้วย

(3) การจัดบริการในกลุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา (High Risk Group) ได้แก่ กระบวนการค้นหาและการกลั่นกรองกลุ่มเสี่ยงในชุมชน ซึ่งอาจจะเป็นบุคคล กลุ่ม หรือชุมชนก็ได้ ก่อนที่จะกลายมาเป็นผู้มีปัญหาทางสังคม เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีการศึกษาต่ำ มีพฤติกรรมผิดปกติ หรือเป็นผู้มีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาสังคม

ได้แก่ เด็กของครอบครัวแตกแยก เด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน ผู้พิการ ผู้ประสบอุบัติเหตุ หรือภัยพิบัติ ครอบครัวหย่าร้าง ชุมชนแออัด ชุมชนในพื้นที่ยากจนที่ขาดบริการพื้นฐานทางสังคมหรือไม่มีโอกาสได้รับบริการทางสังคมที่จำเป็น เป็นต้น

(4) การจัดสวัสดิการโดยประชาชน ได้แก่ การนำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกหรืองานสังคมสงเคราะห์ไปสู่ชุมชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหา จัดให้มีภาวะคุ้มครองพยาบาลของชุมชนมาสนับสนุนการให้บริการและจัดให้ชาวบ้านมีการเรียนรู้ และแก้ไขปัญหาโดยใช้องค์กรหรือกลไกตามธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในชุมชน ได้แก่ กลุ่ม ชมรม และสมาคมต่างๆ รวมทั้งพิธีกรรมและงานเทศกาลต่างๆ ที่จัดขึ้นตามวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น การจัดการ ความรู้ด้านวิชาชีพ และมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้รับบริการ นอกจากนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จะต้องเป็นการเพิ่มพลังและศักยภาพของครอบครัวประชาชน ชุมชนและองค์กรต่างๆ ด้วย และในกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนจะต้องเป็นการเรียนรู้ของทุกคนในกลุ่ม ทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ให้ แต่ละคนมีศักยภาพเพิ่มขึ้น"

(5) การวิจัยและพัฒนากระบวนการ เพื่อให้ระบบการทำงานสวัสดิการ ได้ตอบสนองความต้องการ/ปัญหาของประชาชน มีการวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหา หรือ ทดสอบรูปแบบของการจัดบริการเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น ทางเลือกระหว่างวิธีการสงเคราะห์ครอบครัวกับวิธีการรับบุตรบุญธรรมและวิธีการของสถานสงเคราะห์ วิธีใดจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง หรือปัญหาของครอบครัวได้เหมาะสมกว่า หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้มีปัญหาด้วยการใช้วิธีการให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคล กับการนำกลุ่มบำบัด วิธีใดที่ประสิทธิภาพมากกว่า เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ถ้าจะพิจารณาด้านองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมเชิงรุกตามความหมายที่เป็นสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม หรือสภาพสังคมซึ่ง

เป็นความหมายอย่างกว้างขวางแล้ว องค์ประกอบของสวัสดิการเชิงรุกในฐานะที่เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานทั้งระบบ มีดังนี้

- (1) การศึกษา (Education)
- (2) สุขภาพอนามัย (Health)
- (3) ที่อยู่อาศัย (Housing)
- (4) การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income maintenance)
- (5) ความมั่นคงทางสังคม (Social security)
- (6) บริการสังคม (General social services)
- (7) นันทนาการ (Recreation)

4) กลยุทธ์ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก โดยจำแนกออกเป็น 17 มิติ ดังต่อไปนี้

(1) **การรุกให้เข้าถึงพื้นที่** การดำเนินงานสวัสดิการสังคมควรรุกเข้าไปให้ถึงชุมชน ครอบครัว และตัวบุคคล โดยรุกให้ครอบคลุมชุมชนทุกระดับ ทุกพื้นที่ ทั้งในกรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งแต่เดิมการดำเนินงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบของการตั้งรับในพื้นที่ รอรับปัญหาที่สำนักงานหรือที่ทำการเป็นส่วนใหญ่ และการให้บริการ ส่วนใหญ่จะให้บริการเฉพาะในเขตเมือง ส่วนพื้นที่ที่เป็นหมู่บ้าน ชนบทห่างไกลคมนาคม บริการทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แทบจะไปถึง ดังนั้นการดำเนินงานเชิงรุกในมิติพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากทางหนึ่ง

(2) **การรุกเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง** การรุกเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมควรให้ครอบคลุมถึงทุกกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการและทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่งและประชาชนกลุ่มเสี่ยง เช่น

กลุ่มผู้ติดเอดส์ กลุ่มนักโทษ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ถ้ากลุ่มเป้าหมายเป็นเด็ก การรูกก็ต้องรูกให้ถึงครอบครัว สำรวจข้อมูลลึกลงไปถึงครอบครัวนั้นๆ ด้วย โดยมีการพินิจพิเคราะห์อย่างเป็นระบบให้ครบวงจรที่เกี่ยวข้อง การรูกเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายยังรวมถึง การทำงานทางความคิดหรือติดต่ออวูรทางความคิดให้กับประชาชนผู้ให้บริการด้วย เพื่อเป็นการมุ่งพัฒนาศักยภาพด้านภูมิปัญญาของผู้ให้บริการให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

(3) การรูกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา ปัญหาสังคมแม้จะเกิดกับประชาชนเป็นรายบุคคล โดยประชาชนผู้เดือดร้อนอาจแสดงตนเป็นผู้ใช้บริการรายบุคคล แต่ที่จริงปัญหาสังคม เป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม และมีต้นเหตุมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมของทุกระบบย่อยในสังคม ดังนั้น การรูกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหาจึงต้องมีแนวความคิดในการมองปัญหาอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อการป้องกันปัญหาสังคมในวงกว้าง และการพัฒนาสังคมอย่างเป็นกระบวนการเคลื่อนไหว

(4) การรูกในด้านบริการ จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การให้บริการแบบผสมผสานและครบวงจร คือ การผสมผสานวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ทั้ง 5 วิธี ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน การสังคมสงเคราะห์ชุมชน หรือการจัดระเบียบชุมชน การบริหารงานสังคมสงเคราะห์ และการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ไปพร้อมๆ กัน การพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายอย่างองค์กรรวม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี ผู้สูงอายุโดยไม่แยกส่วนกลุ่มเป้าหมายและไม่แยกส่วนมนุษย์ คือ ต้องพิจารณามนุษย์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคมอย่างครบถ้วนและสัมพันธ์กัน

ข. การบริการที่เน้นการป้องกันและพัฒนา มากกว่าการแก้ไข และฟื้นฟูสภาพในการให้บริการ ถ้าเป็นไปได้ควรกระทำทั้ง 4 ด้าน คือ การป้องกันพัฒนา การแก้ไขและการฟื้นฟู โดยไม่แยกกันโดยสิ้นเชิง แต่ถ้าจำเป็นไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ก็ต้องเน้นการป้องกันและการพัฒนาก่อน

ค. การลดความสำคัญของการบริการโดยตรงจากสถาบันหน่วยงาน แต่มุ่งเพิ่มความสำคัญอย่างจริงจังกับสถาบันที่เป็นเครือข่ายทางสังคมที่ใกล้ชิดกับประชาชน ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว เครือญาติและชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำงานเชิงรุกที่ป้องกันปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เช่น ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ก็เป็นแนวทางหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับท้องถิ่นและประชาชน

(5) การรุกในด้านพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย การจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านมา ยังมีได้ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลข่าวสารและการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบริการกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะได้มีการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้ได้กลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงแก้ไขการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตลอดจนควรมีการศึกษาค้นหารูปแบบ วิธีการทำงาน และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ ควรจะได้มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน หาดัชนีวัดทางสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวางแผน การกำหนดนโยบายการแก้ไข ป้องกัน พัฒนาผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างได้ผลต่อไป

(6) การรุกโดยการจัดทำแผน การจัดทำแผนสวัสดิการสังคมเชิงรุกเป็นสิ่งจำเป็นและควรจะต้องกำหนดมาจากความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ด้อยโอกาส ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนให้มากที่สุด

(7) การรุกโดยระบบนิเทศงาน ติดตามงาน ให้คำปรึกษาและประเมินผลงานที่มีคุณภาพ สวัสดิการสังคมเชิงรุกมีธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมค่อนข้างมาก ในส่วนของการบริหารและจัดการตามยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมเชิงรุก จำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมทางด้านคุณภาพไม่น้อยไปกว่าด้านปริมาณ พื้นฐานของระบบการนิเทศ ติดตามผล ให้คำปรึกษาและประเมินผลควรเป็นพื้นฐานการบริหารที่โปร่งใส เป็นประชาธิปไตย เป็นการสื่อสารสองทางที่รับฟังปัญหาการปฏิบัติ

งาน ร่วมกัน แก้ไขข้อขัดข้อง ผนึกความรับผิดชอบมากกว่าการสื่อสารแบบบนลงล่าง ดังเช่นที่ผ่านมา นอกจากนั้น ควรจะต้องรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนนอก องค์กร โดยเฉพาอย่างยิ่งผู้ใช้บริการกลุ่มเป้าหมายเป็นพิเศษเพื่อให้สวัสดิการสังคม เจริญรุด ครอบคลุมปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

(8) การรุดโดยสร้างระบบเครือข่ายงานและระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการชัดเจนเป็นแนวร่วมกันทั้งระบบ การประสานงานนั้นต้อง ก่อให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของตนและกับภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรภาครัฐ ระบบข่ายงานและระบบประสานงานที่ดี จะทำให้เกิด บริการเบ็ดเสร็จผสมผสานอย่างเป็นจริงได้ และจะเกิดการเสริมพลังกัน ในจุดอ่อน จุด แข็งที่แต่ละฝ่ายมีไม่เหมือนกัน การทำงานโคคเดี่ยวย่อมไม่เกิดผลอย่างกว้างขวาง ต้อง ทำเป็นกระบวนการให้ครบถ้วน เพราะเดิมต่างคนต่างทำทั้งในระดับบุคคลและหน่วย งาน มักทำงานเป็นเรื่องๆ เป็นส่วนๆ ที่ตนรับผิดชอบไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆ ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น การทำงานสวัสดิการสังคมเจริญรุดต้องให้ความสำคัญกับระบบเครือข่ายและการประสานงาน ซึ่งจะอำนวยผลดีโดยตรงกับประชาชน ในวงกว้าง

(9) การรุดโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เจ้าหน้าที่ทุกระดับควรจะได้รับ การปรับแนวความคิด เสริมสร้างคุณลักษณะปรับปรุง บทบาทและวิธีการทำงาน เพื่อให้มีจิตสำนึกและความพร้อมที่จะทำงาน ให้สอดคล้อง กับการทำงานเจริญรุดในงานด้านสวัสดิการสังคม ที่ต้องทำให้ครบกระบวนการและเป็น ระบบ ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปหาประชาชน เรียนรู้งานหรือปัญหาร่วมกับ ประชาชน ร่วมกับประชาชนในการวางแผนแก้ไขปัญหา และนำปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ประชาชนมาดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

(10) การรุดโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะ หน่วยงานราชการ ควรต้องปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และต้องผนึกกำลังเข้าไปรับรู้ปัญหา ของประชาชน ครอบคลุม วิถีชีวิต ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ ต้องกระจาย

ความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ เน้นการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องสามารถชี้้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้สาธารณชนได้รับรู้ด้วย

(11) การรุกโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อการจัดการสังคม จะได้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเท่านั้นจะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง เมื่อประชาชนได้รับโอกาส การสนับสนุนช่วยเหลือและการให้ความเชื่อมั่น ประชาชนก็จะสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้

(12) การรุกโดยการระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล อาทิเช่น ทรัพยากรชาวบ้าน ผู้สูงอายุ ก็สามารถพัฒนาเป็นวิทยากรชาวบ้านได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีการสะสมประสบการณ์มายาวนาน เป็นที่เคารพนับถือของลูกหลาน นับว่าเป็นทรัพยากรทรงคุณค่าของสังคม ในด้านทรัพยากรนอกชุมชน ควรจะได้มีการพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรใหม่ แทนที่จะเน้นประโยชน์ของประชาชนในเขตเมือง ควรจะเน้นผลประโยชน์ให้กับประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

(13) การรุกโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ ให้เป็นระบบการสื่อสารสองทาง ทั้งนี้ เพราะเป็นกระบวนการอันจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองและของประเทศชาติ

(14) การรุกโดยการปรับทิศทางการพัฒนา ให้นับหนักในการพัฒนาคน สังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืนที่มองมนุษย์อย่างรอบคอบทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ โดยไม่ละเลยปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ พร้อมกับลดความสำคัญของการพัฒนาที่เน้นแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

(15) การรुकโดยการปรับระบบการเมือง การปกครอง ระบบราชการ ให้มีการกระจายอำนาจแก่ประชาชน ในเนื้อหาสาระและกระบวนการ อันเป็นวิถีชีวิต ของประชาชน

(16) การรुकโดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมรองรับ กฎหมายสวัสดิการ สังคม มีความจำเป็นเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอเหมาะสมกับงานและ กำหนดวิธีการให้บริการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

(17) การรुकโดยการปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้ทันเหตุการณ์ ยืดหยุ่น สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว และสามารถตรวจสอบผลงานได้ เป็นต้น

5) ขั้นตอนของการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก แบ่งออก เป็น 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การปรับเปลี่ยนแนวคิด วิธีการและบทบาทในการให้ บริการ

การปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก มีจุดสำคัญอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงาน ต้องปรับแนวคิดในการทำงานให้เหมาะสม การปรับแนวคิดในการทำงานกับ ประชาชนนั้น ผู้ปฏิบัติงานต้องมีปรัชญาความเชื่อพื้นฐาน ที่ต้องสัมพันธ์กับวิธีการทำ งานและบทบาทในการให้บริการ ซึ่งแนวคิดพื้นฐานในการปฏิบัติงานมีดังนี้

(1) ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเชื่อในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และมีความเชื่อว่ามีผู้มารับบริการมีศักยภาพ มีพลังและมีสิทธิ ที่จะมีส่วนร่วมในการเลือก และตัดสินใจที่จะดำรงชีวิตที่มีคุณค่าของเขา ความเชื่อในเรื่องนี้จะต้องสัมพันธ์กับวิธี ปฏิบัติงาน ที่ผู้ปฏิบัติต้องเปิดใจกว้าง ให้โอกาสผู้รับบริการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน เคารพในสิทธิของผู้มารับบริการ และไม่ดำเนินการใดๆ ที่ตีตราตกย้ำ ปัญหาของเขา ผู้ปฏิบัติงานจะมีความเชื่อในเรื่องเหล่านี้ได้ จำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจในบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายที่จะทำงานด้วยความถ่องแท้ โดยเฉพาะในการ

ร่วมกันแสวงหาจุดเด่น เพื่อเสริมแรงและพัฒนาศักยภาพ หรือค้นหาสาเหตุที่ทำให้เกิดจุดด้อยเพื่อปรับแก้ไขอย่างถูกวิธี

(2) ผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีความเชื่อในคุณค่าของกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่ม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีคุณค่าที่สุด ในการจะอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุข ความเชื่อในเรื่องนี้จะต้องสัมพันธ์กับวิธีปฏิบัติงาน ที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีใจเปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็นอันหลากหลายจากผู้คนรอบข้าง ไม่ถือเป็นการขัดแย้งหรือศัตรู เคารพในเหตุผลของกันและกัน ส่งเสริมให้บุคคล/กลุ่มเป้าหมาย รวมกลุ่มร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาพัฒนาตนเอง โดยกระบวนการกลุ่ม

(3) ผู้ปฏิบัติงาน จะต้องยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย ไม่มุ่งพัฒนาหรือปกป้ององค์กรฝ่ายเดียว และไม่มุ่งแต่บริหารกฎระเบียบ จนกลายเป็นข้อจำกัดในการทำงาน ความเชื่อในเรื่องนี้จะต้องสัมพันธ์กับวิธีปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานจะต้องไม่เห็นแก่ตัว ใช้ชีวิตแบบเรียบง่าย ผู้ปฏิบัติงานจะต้องศึกษากฎระเบียบ ให้เข้าถึงวัตถุประสงค์หรือแก่นแท้ของระเบียบต่างๆ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ควรตีความกฎระเบียบในทำนองตีกรอบตนเองให้ทำงานไม่ได้ และไม่ควรปกป้องจุดอ่อนของงาน หรือข้อผิดพลาดที่มี แต่ควรจะพิจารณาทุกสิ่งตามความเป็นจริง หากมีจุดอ่อนก็แก้ไขไปตามกระบวนการวิธีการอันเหมาะสม โดยยึดประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก

(4) ผู้ปฏิบัติงาน จะต้องมีความรับผิดชอบในวิชาชีพอย่างพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ และรักษาจรรยาบรรณ จริยธรรมในวิชาชีพ เป็นการเพิ่มพูนทักษะของตนเองอยู่เสมอ ใฝ่รู้ ทันทเหตุการณ์ ไม่มีลักษณะปกป้องจนขาดความรับผิดชอบ ต่อผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดแก่ผู้อื่น อันเนื่องจากการกระทำของตนหรือหน่วยงานตน โดยการสร้างระบบงานที่มีการติดตาม ตรวจสอบผลงานว่า มีคุณภาพสนองปัญหาความต้องการของประชาชนได้แท้จริงหรือไม่ และใช้บทบาทนักวิชาชีพที่มีความพร้อมที่จะให้ผู้อื่นได้ตั้งคำถามและตรวจสอบได้ พร้อมทั้งจะชี้แจงถึงการปฏิบัติงาน ว่าเป็นไปตามครรลองและจรรยาบรรณของนักวิชาชีพ โดยไม่ถือว่าเป็นเรื่องเสียหายอย่างใด

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการในการดำเนินงาน

ปัญหาสังคมมีความสลับซับซ้อน และเชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาทางการเมือง กระบวนการในการดำเนินงานในงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก นั้น ผู้ปฏิบัติงานที่มีความพร้อมในการทำงาน จะต้องใช้กระบวนการดังต่อไปนี้

(1) มีการวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้หลายมิติ หรือเป็นการวิเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้าน เชื่อมโยงเพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จผสมผสาน ที่เหมาะสมกับปัญหาของครอบครัวและชุมชนนั้นๆ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ที่เข้าถึงสาเหตุหรือรากเหง้าแห่งปัญหาได้อย่างแท้จริง ช่อมทำให้การพัฒนาหรือการป้องกันปัญหาในอนาคต บังเกิดผลไปพร้อมๆ กันกับการแก้ปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องทำเป็นกระบวนการ

(2) การคิดรูปแบบการให้บริการดำเนินงานเชิงรุก จำเป็นต้องดำเนินงานที่เป็นการเสริมสร้างและฟื้นฟูพลังครอบครัว/ชุมชน ในรูปแบบเข้าสู่ชุมชน (Community based) ซึ่งเป็นการทำงานต้นทาง ที่จะมีผลในเชิงพัฒนาและป้องกันมากขึ้น โดยเฉพาะการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบสถาบัน ไปเชื่อมและประสานกับการทำงานของชุมชน และผู้ทำงานต้องคอยประเมินบทบาทของตนเอง ให้อยู่ในลักษณะเรียนรู้ไปกับการทำงานกับชุมชน ให้สามารถคิดและแก้ปัญหาตนเองได้ โดยเฉพาะสนับสนุนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ คือ การตัดสินใจ

(3) เป้าหมายของผลงานและการประเมินผล มุ่งทำงานในเชิงคุณภาพ ดูแลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคน ให้เกิดการเรียนรู้ที่สามารถแก้ปัญหาตนเองได้ ต้องมีระบบติดตาม นิเทศงาน ที่ปรึกษาแนะแนว นอกจากนั้น ระบบประเมินผลงานก็ต้องปรับเปลี่ยน ให้ประเมินจากผลกระทบหรือในเชิงคุณภาพมากขึ้น มีการรับฟังเสียงสะท้อนจากภายนอกให้มากขึ้น โดยเฉพาะจากกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

(4) วิธีทำงาน สร้างข่ายงานและระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการชัดเจน การประสานงานนั้นต้องก่อให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของตนและกับภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ ระบบข่ายงานและระบบ

๑๒.๐๕.๖

เลขเรียกหนังสือ.....	๗๘๓๖๗
เลขทะเบียน.....	5727

ประสานงาน ที่จะทำให้เกิดบริการเบ็ดเสร็จผสมผสานอย่างป็นจริงได้ และจะเกิดการเสริมพลังกัน ในจุดอ่อน จุดแข็ง ที่แต่ละฝ่ายมีไม่เหมือนกัน การทำงานโคดเค็ยช่วยอ้อม ไม่เกิดผลอย่างกว้างขวางได้ ต้องทำเป็นกระบวนการให้ครบถ้วน

(5) ระบบจัดเก็บข้อมูล พัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ สรุปเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงงาน ขยายงาน หรือผลักดันให้เกิดนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป และจะเป็นประโยชน์อย่างมากแก่งานประชาสัมพันธ์อีกด้วย

(6) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่และรณรงค์ ต้องพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบสื่อสาร 2 ทาง เพราะเป็นกระบวนการอันจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจและเกิดจิตสำนึก ที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไข ปัญหาของตนเองและประเทศชาติ พลังประชาชนจะเป็นแกนในการพัฒนาประเทศ

ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนระบบงาน

การวางแผนระบบงานในเชิงรุก ควรมีองค์ประกอบของแผนงานให้ครอบคลุมด้านต่างๆ ดังนี้

- (1) การคาดการณ์สภาพการณ์ทางสังคม ที่อาจส่งผลให้บุคคลประสบปัญหาทางสังคมได้
- (2) การวางแผนงานป้องกันมิให้บุคคลในกลุ่มเสี่ยง กลายมาเป็นผู้มี ปัญหา
- (3) การส่งเสริมและเสริมสร้างให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาททางสังคมได้โดยไม่มีปัญหา (Social Functioning)
- (4) การพัฒนาคุณภาพของบริการ ให้ตอบสนองทั้งในระดับของการแก้ไขปัญหาที่บุคคลนั้นประสบอยู่ และในระดับของการเสริมสร้างให้บุคคลมีศักยภาพในการดำเนินชีวิตได้ต่อไปด้วย
- (5) การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท และบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม

- (6) การพัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ให้เข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน ในมิติใหม่
- (7) การปรับเปลี่ยนข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติงาน ให้เอื้อต่อการดำเนินงานเชิงรุก

2.3 สภาพการณ์เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในปัจจุบัน

1) สภาพการณ์ทั่วไปของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ก. แนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

แนวคิดในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เริ่มจากการพิจารณาบทบาทการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในอดีตช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ซึ่งการพัฒนาประเทศ ได้มุ่งเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคม ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การกระจายรายได้ของประชาชนกรกลุ่มต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ปรากฏว่ามีความเหลื่อมล้ำกันอย่างเห็นได้ชัด ในด้านสภาพความเป็นอยู่ของคนไทย ก็มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบท เป็นสังคมเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ระเบียบ อันเนื่องมาจากการอพยพย้ายถิ่นจากชนบท มาแสวงหาอาชีพและรายได้ในเมืองเป็นจำนวนมากเกินกว่าจุดพอดี จึงทำให้เกิดการขยายตัวของปัญหาสังคมด้านต่างๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ปัญหาการค้าโสเภณี ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองและปัญหาการแพร่เชื้อโรคเอดส์อย่างรวดเร็ว เป็นต้น

ในอดีต แนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น ได้ใช้แนวคิดที่มองปัญหาสังคมว่า เป็นปัญหาที่คนไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม และปัญหาที่คนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่สังคมคาดหวัง ดังนั้น แนวคิดในการจัดบริการ สวัสดิการสังคมแบบเดิมเพื่อแก้ปัญหาสังคม จึงใช้วิธีการแก้ไขปัญหา

สังคมเฉพาะหน้า และนำกลุ่มบุคคลผู้ที่ประสบปัญหาสังคมที่บางกลุ่ม เข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ ซึ่งมีลักษณะที่ตามแก้ปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา

นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า รัฐบาลที่ผ่านมามากมายยุคสมัย ยังมีได้ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างทั่วถึง งบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมของประชาชนก็มีน้อย ผู้ประสบปัญหาสังคมก็ดี หรือผู้ด้อยโอกาสในลักษณะต่างๆ ก็ตาม ย่อมเข้าถึงบริการของรัฐได้เป็นส่วนน้อย ส่วนที่เหลือนอกจากนั้นต้องเผชิญกับชะตากรรมด้วยตนเอง จึงนำมาซึ่งปัญหาสังคมอีกหลายประการและมีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกขณะ

ดังนั้น เพื่ออนุวัตให้เป็นไปตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2537) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ 4 ประการ คือ

(1) ยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคม และเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพประสิทธิภาพเพียงพอ ในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10

(2) กระจายบริการงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคม และสนองความต้องการให้ประชาชนทั่วไปอย่างเหมาะสมทั่วถึง และเป็นธรรม เมื่อสิ้นสุดแผนฯ ฉบับที่ 2 ให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30

(3) พัฒนาวิธีการดำเนินงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เน้นมาตรการเชิงรุก ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคม และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ สังคม โดยให้ภาคเอกชน องค์กรชุมชน โดยเฉพาะองค์กรในระดับหมู่บ้าน ประชาชน และสถาบันครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น

(4) ปรับปรุงกลไกการดำเนินการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้องค์การเอกชนทางด้านสังคมสงเคราะห์ และองค์กรธุรกิจมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

จากเป้าหมายทั้ง 4 ประการ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้มีการปรับปรุงระบบงานพัฒนาสวัสดิการสังคมให้เป็น “เชิงรุก” ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา ซึ่งผู้ศึกษา ขอนำแนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก มากล่าวไว้โดยสรุปในลำดับต่อไป ส่วนความหมายของสวัสดิการสังคมเชิงรุก เหตุผลและความจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก องค์ประกอบในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก กลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก ตลอดจนขั้นตอนของการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก นั้น ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในหัวข้อ 2.2 แล้ว ผู้ศึกษาจึงไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำอีก

ตามแนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องจะต้องวางรากฐานของงานสวัสดิการสังคมในทิศทางใหม่ และพิจารณางานสวัสดิการสังคมในความหมายอย่างกว้างที่พอจะครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึง โดยไม่จำกัดเฉพาะประชาชนผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ประสบปัญหาสังคมเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม จะได้รับบริการจากรัฐถึงชุมชนและหมู่บ้านอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยไม่ต้องรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงเข้าไปแก้ไข ตามระบบงานสวัสดิการสังคมแบบเดิม ทั้งนี้ งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสวัสดิการสังคมทุกขั้นตอน และมีกระบวนการผลักดันให้รัฐกำหนดนโยบายสังคม ที่จะอำนวยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ป้องกันปัญหาสังคมและมีภูมิคุ้มกันกับปัญหาสังคม มีเครือข่ายการดำเนินงานที่ประสานกับหน่วยงานอื่น ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด ข้อสำคัญก็คือแนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในแนวทางใหม่ ประชาชนในสังคมจะได้รับบริการพื้นฐานที่พอเพียง จะได้รับการพัฒนาให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์ และครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยสังคมที่เล็กที่สุดของสังคม จะได้รับการพัฒนาให้อยู่ดีมีสุข เพื่อให้เป็นรากฐานของสังคมไทยที่มั่นคงต่อไป

ข. นโยบายของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

กรมประชาสงเคราะห์ หรือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ยังมิได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์

อักษร (Statement of Policy) โดยเฉพาะ แต่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนด “ทิศทางการทำงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปี 2540-2541” เพื่อให้หน่วยงานในสังกัด ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในช่วงปี 2540-2541 ซึ่งอาจถือว่าเป็นนโยบายด้านนี้ในระยะแรกได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) ให้ยึดมั่นในนโยบายรัฐบาล นโยบายหลักของกระทรวง 4 ประการ วิสัยทัศน์และแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2540-2544 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล
- (2) ในการปฏิบัติตามนโยบาย วิสัยทัศน์และแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมให้ยึดหลักการ “การมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ”
- (3) เน้นการทำงานในเชิงคุณภาพ โดยแต่ละภารกิจจะต้องพร้อมในเรื่องข้อมูลที่ชัดเจน ตลอดจนการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) ให้จัดทำแผนงาน งาน/โครงการรองรับภารกิจ 18 ประการและรายงานผลทุก 90 วัน
- (5) กระจายอำนาจไปยังภูมิภาค เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน
- (6) ให้ทุกส่วนราชการ ติดตามผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด โดยการตรวจราชการ และนำผลการตรวจมาติดตามผลต่อไป
- (7) เผยแพร่และให้ความรู้ด้านกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- (8) เร่งรัดการประชาสัมพันธ์ให้กว้างขวาง โดยการแถลงข่าวอย่างเป็นระบบและรอบด้าน

ค. วัตถุประสงค์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

- (1) เพื่อให้บริการทางสังคม สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ประชาชนช่วยตนเองได้ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ทั้งนี้ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ของประชาชน ภายใต้พื้นฐานความเสมอภาคและความเป็นธรรมของสังคม

(2) เพื่อให้สังคมเข้าใจองค์แท้ และตระหนักในคุณค่าของงาน
สวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์ และเข้าใจแก่นแท้ของงานสวัสดิการสังคม
และงานสังคมสงเคราะห์

(3) เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น และ
ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้น ทัวถึงและทันต่อเหตุการณ์

(4) เพื่อให้บรรลุถึงขอบเขต ภาระหน้าที่ วัตถุประสงค์ของหน่วย
งานที่ให้บริการสวัสดิการสังคมนั้นๆ

(5) เพื่อให้ปัญหาสังคมลดน้อยลงหรือไม่เกิดขึ้นเลย

ง. กลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

กรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการตามโครงการส่งเสริม
สวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อค้นหาข้อมูลผู้
ด้อยโอกาส และการกระจายตัวของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้การสงเคราะห์และพัฒนา
อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรและการประสานการปฏิบัติ
ของทุกหน่วยงาน รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้การพัฒนาคุณภาพชีวิต การ
ป้องกันและแก้ปัญหาของตนเอง และสร้างความสำเร็จให้แก่ครอบครัว

การดำเนินงานตามโครงการครั้งนี้ เป็นการเก็บข้อมูลระดับ
ครัวเรือนในหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศ ยกเว้นหมู่บ้านที่อยู่ใน เขตเทศบาล เขตสุขา-
ภิบาล และกรุงเทพมหานคร จำนวนรวมทั้งสิ้น 6,267,720 ครัวเรือน จากพื้นที่ 75
จังหวัด 812 อำเภอ 6,616 ตำบล 55,993 หมู่บ้าน

สำหรับผลที่ได้จากการสำรวจ ทำให้ได้ทราบจำนวนและประเภท
ของผู้ด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การ
ศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งผู้ประสบปัญหาทางด้านสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง
ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาเหล่านี้ก็คือ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของงาน

สวัสดิการสังคมเชิงรุกในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งอาจจำแนก
ออกได้ดังตารางต่อไปนี้

**ประชากรผู้ด้อยโอกาสที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก
ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์**

ประชากรผู้ด้อยโอกาส	ทั้งประเทศ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ 2550
1. เด็กและเยาวชน (คน)	22,500,000	470,000/ปี	315,910/ปี	431,375/ปี
- เด็กเยาวชนในครอบครัวยากจน	2,000,000	250,000/ปี	173,510/ปี	237,350/ปี
- เด็กถูกทอดทิ้งและตกอยู่ในภาวะ ยากลำบากเดือดร้อน	20,000	20,000/ปี	13,400/ปี	14,175/ปี
- เด็กมีปัญหาด้านความประพฤติ	500,000	200,000/ปี	129,000/ปี	179,850/ปี
2. สตรีผู้ด้อยโอกาส (คน)	570,700	9,250/ปี	9,250/ปี	9,250/ปี
- เยาวสตรียากจน ขาดการศึกษา และฝึกอาชีพ	94,432	7,650/ปี	7,650/ปี	7,650/ปี
- ประกอบอาชีพโสเภณี (เป็น โสเภณีเด็ก 20,000 คน)	81,384	1,600/ปี	1,600/ปี	1,600/ปี
3. ผู้สูงอายุ (คน)	4,935,000	356,400/ปี	186,492/ปี	294,582/ปี
- ผู้สูงอายุยากจนและไม่มีผู้ดูแล	356,400	356,400/ปี	183,880/ปี	291,970/ปี
- ถูกทอดทิ้งและอยู่ภาวะยาก ลำบาก	13,500	13,500/ปี	2,612/ปี	294,582/ปี
4. คนพิการทุพพลภาพ (คน)	1,100,000	71,000/ปี	12,355/ปี	26,040/ปี
- จดทะเบียน	361,200	361,200/ปี	81,585/ปี	50,000/ปี
- ประสบปัญหาความเดือดร้อน และอยู่ในครอบครัวยากจน	110,000	11,000/ปี	4,860/ปี	11,000/ปี
- ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และอยู่ในครอบครัวที่ยากจน	55,000	55,000/ปี	-	6,800/ปี
- ถูกทอดทิ้ง ไม่มีผู้ดูแล	22,000/ปี	1,500/ปี	3,595/ปี	4,240/ปี
- ไม่มีอาชีพ งานทำ และทุน ประกอบอาชีพ	274,000	4,500/ปี	3,900/ปี	4,000/ปี
5. คนไร้ที่พึ่งขอยาน (คน)	7,900	4,000/ปี	3,350/ปี	3,350/ปี
6. ผู้ประสบสาธารณภัย (คน)	6,060,000/ปี	6,060,000/ปี	5,976,386/ปี	1,205,514

ประชากรผู้ด้อยโอกาส	ทั้งประเทศ	เป็งหมอดรวม	ค่างเป็นหมอดแล้ว	ค่างเป็นหมอดปี 2540
7. ผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อเอชไอวี (คน)	800,000	15,200/ปี	5,747/ปี	10,712/ปี
- เด็กติดเชื้อเอชไอวี	34,000	200/ปี	111/ปี	200/ปี
- ประสบปัญหาความทุกข์ยาก เคือครืออน	100,000	15,000/ปี	5,636/ปี	10,512/ปี
8. ครอบครัวยากจน (ครอบครัว)	1,500,000	45,000/ปี	7,500/ปี	20,500/ปี
9. รายภูรขาดแคลนที่ดินทำกินใน เขตนิคมสร้างตนเอง (ครอบครัว)	241,402	241,400	189,731/ปี	9,692
- บรรจุมารชิกนิคม (ราย)	241,400	241,400	189,731	9,692
- ออกเอกสารสิทธิ์ (ราย)	241,400	241,400	105,378	9,000
- ก่อสร้างถนนราดยาง (กม.)	2,782	2,782	839	188
- สร้างแหล่งน้ำ (แห่ง)	4,106	4,106	3,338	162
- ประสบปัญหาในการประกอบ อาชีพมีรายได้อ่ากกว่าเกณฑ์ จปฐ.	241,400	241,400	149,810	3,600
10. ประชากรชาวเขา (คน)	745,910	336,740	29,338	67,862
- ประสบปัญหาความทุกข์ยาก เคือครืออนในการดำรงชีพ	686,240	336,740	29,338	67,862
- ดิทยาเสพติด	28,540	10,170	850	950
รวม (คน)	-	7,904,290	6,736,059	2,336,477

หมายเหตุ ปริมาณในการรับผู้ด้อยโอกาสเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ และการมอบ
เคือเป็นบุตรบุญธรรม

ที่มา กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์ พฤษภาคม 2539

จ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์ ในสภาพการณ์ปัจจุบันได้ระบุไว้ใน “แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540-2544) ” ซึ่งมีหลักการที่จะให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งรวมถึงกรมประชาสงเคราะห์ จะต้องเป็นองค์กรทันสมัย กล่าวคือมีโครงสร้างเหมาะสม เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการกิจที่หลากหลาย องค์กรมีคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ได้ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีความคิดทันสมัย มีทัศนคติในการรับใช้ประชาชน รวมทั้งมีระบบงาน หรือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ในการให้บริการแก่ประชาชน

ในการพัฒนาโครงสร้างองค์กรและระบบงานหรือการบริหาร ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่1 (พ.ศ.2540-2544) และหลักการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังกล่าวข้างต้น ได้มีการกำหนดแนวทางดำเนินการไว้ดังนี้

ด้านการพัฒนาโครงสร้างองค์กร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมประชาสงเคราะห์

1) ขยาย จัดตั้งและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานในฐานะที่เป็นตัวแทนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับจังหวัดอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ทั้งนี้เพื่อให้บริการถึงประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว (บริการเชิงรุก)

2) กำหนดแผนและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและในต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ โดยใช้กลไกของแผนอัตรากำลัง3ปี รวมทั้งให้มีการปรับปรุงองค์กรใหม่ได้ถ้าจำเป็น

ด้านบุคลากร

1) พัฒนาข้าราชการให้มีทัศนคติรับใช้ประชาชน มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดอ่านทันสมัยมีคุณธรรม มีจิตใจเสียสละช่วยเหลือกันและกันในการทำงาน มีก่านิยม ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ และมีวินัยโดยการจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการ

2) จัดระบบการบริหารบุคคลที่เป็นธรรม โปร่งใส และให้ข้าราชการทุกระดับ ได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรและประชาชนส่วนรวม

3) สรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพ และบรรจุแต่งตั้งตามความสามารถ ให้เต็มกรอบอัตรากำลังที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด

ด้านงบประมาณ

ได้กำหนดเป้าหมายในช่วงพ.ศ. 2540-2544 ที่จะให้ได้รับงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อย่างเพียงพอที่จะทำให้เป็นสำนักงานทันสมัยตามหลักการคนน้อยแต่มีประสิทธิภาพ

ด้านระบบงานหรือระบบการบริหาร

1) จัดสำนักงานทันสมัย พัฒนาขั้นตอนการทำงาน การอนุมัติ อนุญาตต่างๆ ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2) กระจายอำนาจและขยายบริการให้แก่ส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ทั้งด้านบุคลากรงบประมาณและงานบริการประชาชน ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

3) จัดระบบการให้บริการประชาชน ในลักษณะศูนย์บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จให้มาก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4) "ให้ทุกหน่วยงานทำงานในเชิงรุก" โดยการมีข้อมูลที่ถูกต้องรวดเร็ว ทันสมัย ให้สามารถหยั่งรู้ปัญหาและคาดคะเนสถานการณ์ล่วงหน้าได้อย่าง

ถูกต้อง ให้มีการทำงานโดยมีแผน มีการติดตามผลและประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ

5) ให้มีศูนย์บริการประชาชนในทุกหน่วยงาน เพื่อสามารถให้ข้อมูล และให้บริการแก่ประชาชนเฉพาะด้าน ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อมุ่งสู่การบริการที่เป็นเลิศ

2) ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมประมงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุค สวัสดิการสังคมเชิงรุก

ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมประมงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน ภายใต้สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับการปรับปรุงใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประมงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 ดังนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย การสงเคราะห์และคุ้มครอง สวัสดิภาพเด็ก กฎหมายว่าด้วยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม กฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยการฉ้อโกงสงเคราะห์ กฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิคมสร้างตนเอง กฎหมายว่าด้วยหอพัก กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคนขอทาน กฎหมายว่าด้วยการ ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการ แก่คน ชรา คนไร้ที่พึ่ง สตรี ครอบครัวยุคเดียวโอกาสทางสังคม ครอบครัวยุคเดียวได้น้อยและ ประชาชนผู้ประสบปัญหาทางสังคม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และพัฒนาชาวเขา

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของ

ภาคเอกชน

(6) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันและแนวทางแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

(7) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

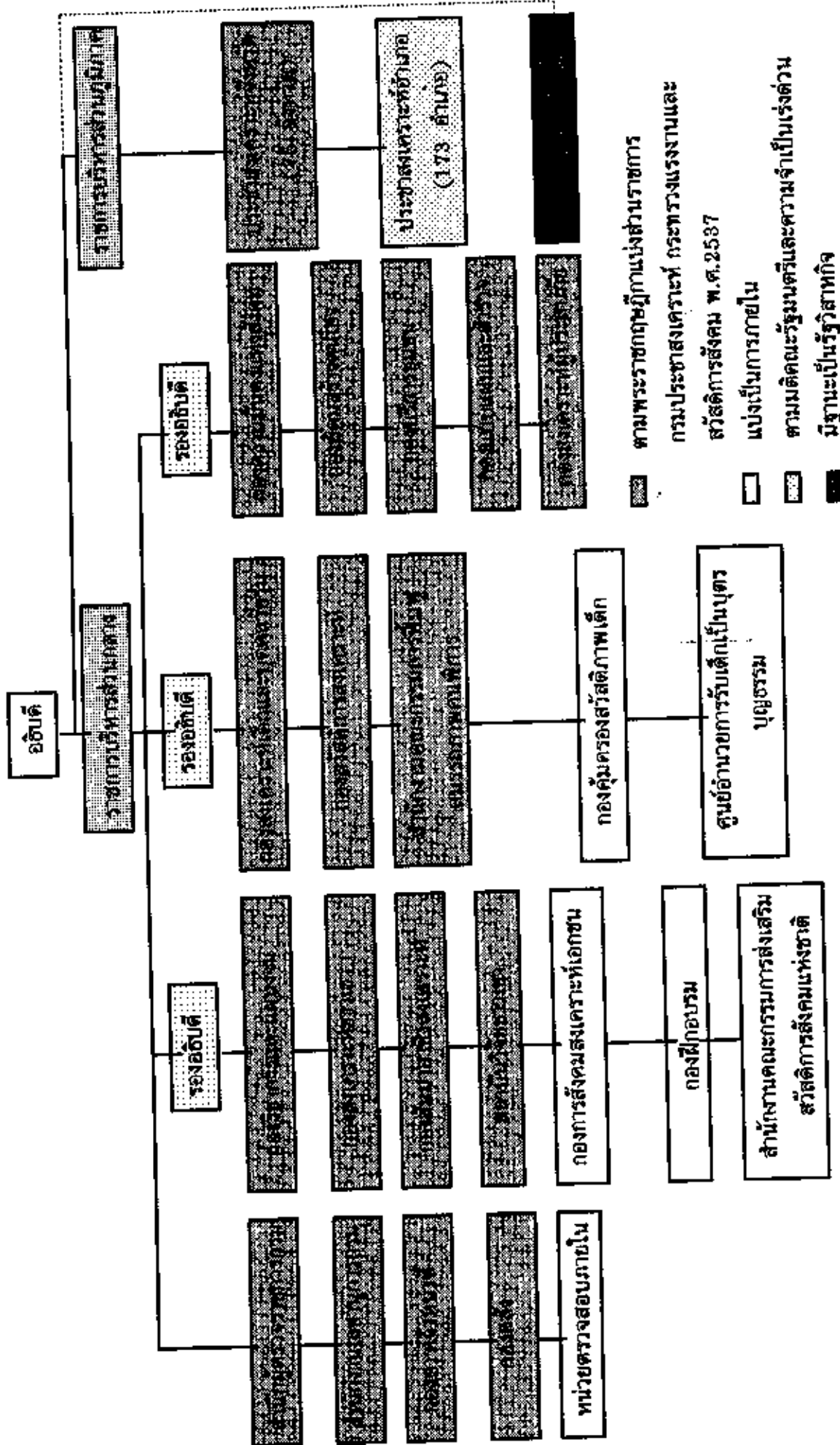
3) การจัดองค์กรบริหารงานสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

ตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2537 ให้แบ่งส่วนราชการดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง (ตามแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ
ในหน้า 43)

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานประชาสงเคราะห์
จังหวัด

แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์



นอกจากส่วนราชการระดับกลาง 15 กอง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังมีส่วนราชการเทียบเท่ากองอีก 2 ส่วนราชการ คือ

- (1) สำนักผู้ตรวจราชการกรม
 - (2) หน่วยตรวจสอบภายใน
- และได้จัดตั้งกองขึ้นเป็นภายในจำนวน 7 กอง ได้แก่

- (1) กองการแพทย์
- (2) กองฝึกอบรบ
- (3) กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน
- (4) ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม
- (5) กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
- (6) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ
- (7) กองนิติการ

สำหรับในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดตั้งสำนักงานประชา-สงเคราะห์อำเภอ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการให้สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ในเขตพื้นที่อำเภอประมาณ 147 อำเภอ

4) ปัจจัยการบริหารงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ด้านอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำ

ในด้านอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำ ของกรมประชาสงเคราะห์ในช่วงปีงบประมาณ 2536-2540 ปรากฏตามตารางดังนี้

อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำ
ของกรมประชาสงเคราะห์ ปี 2536-2540

ปีงบประมาณ	ข้าราชการ (อัตรา)	ลูกจ้างประจำ (อัตรา)
2536	4,376	3,946
2537	4,538	4,468
2538	4,546	4,452
2539	4,405	4,482
2540	4,452	4,548

ด้านงบประมาณ

ในช่วงปีงบประมาณ 2536-2540 ซึ่งเป็นยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณมาค่านับงานในงานสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ที่ปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์

ปีงบประมาณ 2536-2540

ปีงบประมาณ	ได้รับงบประมาณ (บาท)	หมายเหตุ
2536	2,071,635,200	
2537	2,452,999,800	
2538	3,008,390,000	
2539	3,705,500,000	
2540	4,629,300,000	

ที่มา : ศูนย์ข้อมูล กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์

5) โครงการที่เป็นต้นแบบหรือโครงการนำร่องของงานสวัสดิการ
สังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์

ในยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินงานตามโครงการที่เป็นต้นแบบ หรือเป็นโครงการนำร่องที่จะแสดงถึงลักษณะรูปแบบ สำหรับใช้เป็นแนวทางประกอบการปฏิบัติ หรือการริเริ่มโครงการสวัสดิการเชิงรุกอื่นๆ ในทำนองเดียวกันได้ โครงการเชิงรุกดังกล่าวที่มีจำนวน 12 โครงการ แต่ผู้ศึกษาขอนำมาเสนอและทำการวิเคราะห์ในบทที่ 3 เพียง 5 โครงการดังนี้

- (1) โครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์แก้ปัญหาขอทาน
- (2) โครงการส่งเสริมการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็ก
- (3) โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน
- (4) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท
- (5) โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวใน

ชุมชน

ลำดับที่ 1	โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	วิธีการแนวทางการดำเนินงาน	ขั้นตอนการปฏิบัติ
<p>หลักการและเหตุผล</p> <p>สืบเนื่องจากแนวคิดที่จะให้ราษฎรในพื้นที่อำเภอชานแดนได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อช่วยตนเอง ก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือและเป็นศูนย์กลางประสานความช่วยเหลือจากทางราชการ ไปสู่ประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนในหมู่บ้านในรูป "ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน" ซึ่งได้ผลดีมาก กรมประชาสงเคราะห์จึงได้กำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมให้จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ประจำหมู่บ้านขึ้นทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 และต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 เห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และกำหนดจะจัดตั้งให้ครบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศภายในปี 2540</p>	<p>วัตถุประสงค์</p> <p>เพื่อเป็นศูนย์กลางดำเนินการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยประชาชนเข้ามาปรึกษาขอ และส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาล้างถิ่นของตนเอง เพื่อให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และพึ่งพาตนเอง</p>	<p>ผลที่คาดว่าจะได้รับ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ทำให้ราษฎรเกิดความรู้และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยให้ราษฎรร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนในระดับหมู่บ้าน โดยรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ 2) ทำให้สามารถระดมทรัพยากรด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชนและผู้ด้อยโอกาสในชนบทได้อย่างทั่วถึง 3) ทำให้มีแหล่งข้อมูลและแหล่งสถิติพื้นฐานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม 4) มีศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อลงไปดำเนินการในหมู่บ้านได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านทุกฝ่าย เพื่อรับทราบนโยบาย หลักการ วัตถุประสงค์ บทบาทและภารกิจของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 2) ประชุมชี้แจงราษฎร ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง 3) คัดเลือกสถานที่ทำการศูนย์ฯ ซึ่งอาจใช้ศาลาประชาคม ที่ทำการกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านหรือบริเวณวัดก็ได้ 4) คัดเลือกคณะกรรมการศูนย์ฯสงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 5) ให้คณะกรรมการฯ ร่วมกับระดมทรัพยากรทั้งเงินสิ่งของวัสดุอุปกรณ์ เพื่อทำการช่วยราษฎรที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในกรณีต่าง ๆ 6) สืบหาและจัดทำทะเบียน ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในหมู่บ้าน 7) รายงานการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์ฯ ไปยังอำเภอเพื่อออกประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์และรายงานจังหวัดเพื่อแต่งตั้งศูนย์ฯ 8) จัดให้มีพิธีมอบประกาศจัดตั้งศูนย์ฯ และการฝึกอบรม โดยผู้เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลางและจังหวัด
<p>งบประมาณ</p> <p>มีเงินกองทุนสนับสนุนระยะ 12,500.- บาท</p>			

ลำดับที่ 2	กองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ ครอบครัวในชุมชน(การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ)	วิธีการแนวทางการดำเนินงาน	ขั้นตอนการปฏิบัติ																				
<p>หลักการและเหตุผล</p> <p>สืบเนื่องมาจากกรมที่ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ โดยกระทรวงบริการต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ยากจนในส่วนภูมิภาคให้ได้รับสวัสดิการมากขึ้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 ให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการ ผู้สูงอายุ และครอบครัวในชุมชน โดยเน้นผู้สูงอายุที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านขึ้นแล้ว</p>	<p>วัตถุประสงค์</p> <p>เพื่อจัดสรรงบประมาณของรัฐ ในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ ที่เป็นผู้ด้อยโอกาส ซึ่งถูกทอดทิ้งและขาดไม่มิตครอบครัว แต่ยังสามารถมีชีวิตอยู่ในชุมชนให้ได้รับความช่วยเหลือ โดยจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ในลักษณะเบี้ยยังชีพรายเดือนเป็นราย ๆ ไป รายละเอียด 200 บาท</p>	<p>วัตถุประสงค์</p> <p>1) จัดทำทะเบียนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ และรายชื่อผู้สูงอายุประจำหมู่บ้าน ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัว ในชุมชนตามรายละเอียดที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด</p> <p>2) กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุไว้เป็นหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้นๆ โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดครั้งหนึ่ง</p> <p>3) ให้ประชาชนคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่รับและจ่ายเบี้ยยังชีพ</p> <p>4) ติดตามผลและรายงานการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเป็นระยะ ๆ</p>	<p>ขั้นตอนการปฏิบัติ</p> <p>1) จัดทำทะเบียนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ และรายชื่อผู้สูงอายุประจำหมู่บ้าน ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัว ในชุมชนตามรายละเอียดที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด</p> <p>2) กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุไว้เป็นหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้นๆ โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดครั้งหนึ่ง</p> <p>3) ให้ประชาชนคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่รับและจ่ายเบี้ยยังชีพ</p> <p>4) ติดตามผลและรายงานการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเป็นระยะ ๆ</p>																				
<p>เป้าหมาย</p> <p>เป้าหมาย (คน)</p> <p>งบประมาณ</p> <p>งบประมาณ (ล้านบาท)</p> <p>(3 เดือน)</p>	<table border="1"> <tr> <td>ปี 2536</td> <td>ปี 2537</td> <td>ปี 2538</td> <td>ปี 2539</td> <td>ปี 2540</td> </tr> <tr> <td>20,000</td> <td>20,000</td> <td>110,000</td> <td>183,880</td> <td>291,970</td> </tr> <tr> <td>ปี 2536</td> <td>ปี 2537</td> <td>ปี 2538</td> <td>ปี 2539</td> <td>ปี 2540</td> </tr> <tr> <td>12.0</td> <td>48.0</td> <td>226.04</td> <td>441.32</td> <td>700.33</td> </tr> </table>	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	20,000	20,000	110,000	183,880	291,970	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	12.0	48.0	226.04	441.32	700.33	<p>ผลที่คาดว่าจะได้รับ</p> <p>1) ทำให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตในช่วงสุดท้ายอย่างมีความสุขตามควรแก่สภาพ และเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชน</p> <p>2) เป็นการสกัดกั้นปัญหาของผู้สูงอายุ ที่จะเกิดขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ และต้องเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชราของทางราชการ</p> <p>3) เป็นการปลูกจิตสำนึกให้กับชุมชนที่มีผู้สูงอายุทุกคนทั้ง ได้ร่วมกันแก้ปัญหาและเกิดความรับผิดชอบแก่ตนเองในชุมชนมากขึ้น</p> <p>4) เป็นพื้นฐานในการสร้างระบบรัฐสวัสดิการ โดยเริ่มจากวัยผู้สูงอายุ</p>	<p>ผลที่คาดว่าจะได้รับ</p> <p>1) ทำให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตในช่วงสุดท้ายอย่างมีความสุขตามควรแก่สภาพ และเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชน</p> <p>2) เป็นการสกัดกั้นปัญหาของผู้สูงอายุ ที่จะเกิดขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ และต้องเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชราของทางราชการ</p> <p>3) เป็นการปลูกจิตสำนึกให้กับชุมชนที่มีผู้สูงอายุทุกคนทั้ง ได้ร่วมกันแก้ปัญหาและเกิดความรับผิดชอบแก่ตนเองในชุมชนมากขึ้น</p> <p>4) เป็นพื้นฐานในการสร้างระบบรัฐสวัสดิการ โดยเริ่มจากวัยผู้สูงอายุ</p>
ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540																			
20,000	20,000	110,000	183,880	291,970																			
ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540																			
12.0	48.0	226.04	441.32	700.33																			

ลำดับที่ 3	โครงการส่งเสริมการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กปฐมวัยในชุมชนด้วยโอกาส	วิธิต่างแนวทางดำเนินงาน
<p>หลักการและเหตุผล</p> <p>ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ประชาชนจากชนบทอพยพมาไว้แรงงานในเมืองใหญ่เป็นจำนวนมาก บางส่วนต้องนำครอบครัวติดตามมาด้วย ประกอบกับบิดามารดาจำเป็นต้องออกไปทำงานทั้งสองคน ทำให้เด็กก่อนเรียนไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ที่เหมาะสม จึงมีผลต่อพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ตลอดจนอันตรายนอกจากนี้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมเอื้ออำนวยต่อการกรมาประชาชนนครราชสีมา จึงได้จัดสวัสดิการด้านการศึกษาเลี้ยงและพัฒนาศูนย์เด็กปฐมวัยในชุมชนด้วยโอกาสขึ้นในชุมชนแหล่งก่อสร้าง สถานประกอบการ หรือในชุมชนแออัด เพื่อแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว และช่วยให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาให้มีพื้นฐานที่จะเจริญเติบโตและมีคุณภาพต่อไป</p>	<p>วัตถุประสงค์</p> <p>1) ประชาสงเคราะห์จังหวัด ประสานงานกับบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ ที่มีระยะเวลาก่อสร้างเป็นเวลานาน ให้ทราบถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่เด็ก และผลเสียที่เด็กจะได้รับเนื่องจากไม่ได้รับการดูแลเลี้ยงดูที่ดี</p> <p>2) สำรวจความจำเป็นและความต้องการเกี่ยวกับเด็กในวัย 2-6 ปีที่บิดามารดาจำเป็นต้องปรกฏเอาตัวห่าง 2 คน และไปมีเวลาดูแลเลี้ยงดูบุตร จำนวนเด็กตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป</p> <p>3) จัดหาพื้นที่เหมาะสมและปลอดภัยร่วมกับผู้ว่าหม ก่อสร้างหรือสถานประกอบการวิสาหกิจชุมชน ให้กับผู้รับจ้างมาเช่าชั่วคราว หรือใช้สถานที่ที่มีอยู่แล้ว คัดแปลงให้เป็นลักษณะ ห้องนอน 1.50-2.00 ตารางเมตรต่อเด็ก 1 คน พร้อมอุปกรณ์อื่น ๆ</p> <p>การจัดบุคลากร</p> <p>ให้จังหวัดจัดจ้างผู้จ้างชั่วคราว ตำแหน่งนักพัฒนาการเด็ก ที่เลี้ยงเด็กตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้</p>	<p>ผลที่คาดว่าจะได้รับ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. บุคลากรผู้ใช้แรงงานที่ติดตามผู้ปกครองจะได้รับมาตรฐานในด้านสวัสดิการที่ดีขึ้น 2. ผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นผู้ปกครองเด็ก จะมีกำลังใจในการทำงานและความมั่นคงในการดูแลบุตรหลาน ซึ่งจะทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น 3. นายจ้างจะได้รับผลงานที่มีคุณภาพมากขึ้น ผู้ใช้แรงงานไม่ขาดงานอันเนื่องมาจากเหตุที่ต้องดูแลบุตรหลาน
<p>วัตถุประสงค์</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เพื่อส่งเสริมให้เด็กปฐมวัย (0-6 ปี) ในครอบครัวที่ด้อยโอกาสให้มีพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาตามวัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดี 2) เพื่อผู้ปกครองสวัสดิภาพเด็กในครอบครัวที่ด้อยโอกาส ได้แก่ บุคลากรผู้ใช้แรงงานหรือเด็กในชุมชนแออัด ไม่ให้ได้รับอันตรายหรืออยู่ในสภาพที่เสี่ยงต่อปัญหาสังคมหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม 3) เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ครอบครัวผู้ด้อยโอกาสผู้ใช้แรงงานในเขตก่อสร้าง ชุมชนแออัด เป็นต้น 4) เพื่อเผยแพร่แนวทางการปรับปรุงและปรับทัศนคติในการเลี้ยงดูบุตรหลาน 	<p>เป้าหมาย</p> <p>ส่งเสริมการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงและพัฒนาศูนย์เด็กปฐมวัยในชุมชนด้วยโอกาสแหล่งก่อสร้าง สถานประกอบการ และชุมชนแออัด ในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือมีการก่อสร้างเป็นจำนวน 30 จังหวัดรวม 80 แห่ง</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรุงเทพฯ 20 แห่ง - ฉะเชิงเทรา 2 แห่ง - นนทบุรี 3 แห่ง - กาญจนบุรี 2 แห่ง - ปทุมธานี 2 แห่ง - ชัยนาทบุรี 2 แห่ง - สมุทรปราการ 2 แห่ง - อ่างทอง 1 แห่ง - อ่างทอง 1 แห่ง 	<p>งบประมาณรายจ่ายประจำปี 25 40 จำนวน 6,978,000 บาท แยกเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ค่าจ้างชั่วคราว จำนวน 3,810,000 บาท - ชุดหมนอนอาหารกลางวันและอาหารเสริม จำนวน 3,168,000 บาท

ลำดับที่ 5	โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีในชนบท	วิธีการแนวทางการดำเนินงาน	ขั้นตอนการปฏิบัติ
<p>หลักการและเหตุผล</p> <p>คณะรัฐมนตรี มีมติให้กรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินการ โครงการเร่งด่วน เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2536 ให้มีการฝึกอบรมระยะสั้น ให้กับสตรีที่ไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม เรียกว่า โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีในชนบท เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาให้แก่เด็กและสตรีที่ประกอบอาชีพดังกล่าว ที่กลับมามีฐานะเดิม ให้สามารถประกอบอาชีพในหมู่บ้านได้ โดยไม่กลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก</p>	<p>วัตถุประสงค์</p> <p>1) ป้องกันมิให้สตรีและเยาวชน ที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วมิให้ศึกษาต่อ และไม่มียานทำ ไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม โดยได้รับการฝึกอบรม และมียานทำอยู่ในท้องถิ่นกับครอบครัว</p> <p>2) สนองนโยบายรัฐบาลในการลดหย่อนบริการทางเพศ และแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก</p> <p>3) ส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว</p>	<p>1) จัดหน่วยฝึกอบรมระยะสั้น (8วัน) ตามสภาพทรัพยากร ตลอดจนแรงงานของแต่ละพื้นที่</p> <p>2) ให้ฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น(8วัน) จะจ่ายเงินยังชีพวันละ 50 บาท</p> <p>3) เมื่อสำเร็จการฝึกอบรมแล้ว จะประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จัดหางานให้ทำ โดยรวมกลุ่ม หรือทำในโรงงานในพื้นที่นั้นๆ</p>	<p>1) จัดหน่วยฝึกอบรมระยะสั้น(8วัน) และฝึกอบรมระยะสั้น(8วัน) รวม 8 หน่วย</p> <p>2) ประสานทรัพยากรบุคคล วัสดุ วัสดุภัณฑ์กับหน่วยงาน ในพื้นที่ ที่จะเข้าไปดำเนินการ</p> <p>3) ให้ฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น(8วัน) ตามสภาพทรัพยากร ตลอดจนแรงงานของแต่ละพื้นที่</p> <p>4) ระหว่างการฝึกอบรมยังไม่มีการจ่าย จะจ่ายเงินยังชีพวันละ 50 บาท</p> <p>5) เมื่อสำเร็จการฝึกอบรมแล้ว จะประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จัดหางานให้ทำ โดยรวมกลุ่ม หรือทำในโรงงานในพื้นที่นั้นๆ</p>
<p>เป้าหมาย</p> <p>1. จัดหน่วยบริการฝึกอบรมที่ในภาคต่างๆ โดยเริ่มจากภาคเหนือ</p> <p>2. จะให้บริการกลุ่มเป้าหมายปีละ 2,000 คน</p> <p>งบประมาณ</p> <p>ใช้งบประมาณเป็นค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายอื่น 42,834,400 บาท</p>	<p>ผลที่คาดว่าจะได้รับ</p> <p>1) สตรีที่สำเร็จการฝึกอบรม จะมียานทำอยู่ในภูมิสำเนา และมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว</p> <p>2) สามารถลดจำนวนหญิงบริการทางเพศ และแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก ได้ตามนโยบายรัฐบาล</p> <p>3) เป็นการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว</p> <p>4) เป็นการส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มั่นคง และป้องกันการอพยพย้ายถิ่นไปทำกินในเมือง</p> <p>5) สนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐ</p>		

บทที่ 3

การวิเคราะห์พัฒนาการสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์

ในการวิเคราะห์พัฒนาการสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักบริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในลักษณะศึกษาแต่ละด้านตามหัวข้อสัมภาษณ์ที่ได้เตรียมไว้ล่วงหน้ารวม 8 ข้อ และการวิเคราะห์สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในลักษณะภาพรวม ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำผลการวิเคราะห์ทั้ง 2 ส่วน มาเสนอไว้ในบทที่ 3 นี้ต่อไปตามลำดับ

3.1 ผลวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบุคคลกลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์

หัวข้อสัมภาษณ์ ข้อที่ 1 ลักษณะการทำงานของกรมประชาสงเคราะห์ในอดีตที่ผ่านมา

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักบริหารระดับสูง กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและกลุ่มนักวิชาการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ในอดีตกรมประชาสงเคราะห์ ทำงานในลักษณะตั้งรับปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการ โดยจะให้บริการเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว หรือได้รับการร้องขอ การให้บริการในลักษณะป้องกันหรือเชิงรุกมีน้อย แต่ก็มี ความพยายามที่จะทำงานให้ครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ถึง 18 ประเภท ให้มากขึ้น

2) ในอดีตกรมประชาสงเคราะห์ เน้นการให้บริการสงเคราะห์เฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประชาชนยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ยังเป็นการทำงานในลักษณะงานประจำ และการประสานงานกับหน่วยงานภาค

รัฐและภาคเอกชนก็มีน้อย บางกรณีมีการยึดกฎระเบียบมากกว่าการปรับปรุงงาน ทำให้งานล่าช้าไม่ทันกับสถานการณ์

3) ลักษณะงานของกรมประชาสงเคราะห์ในอดีต ก็เหมาะสมกับสภาพปัญหาสังคมในขณะนั้น ซึ่งยังมีน้อย จึงถือว่ามีผลงานก้าวหน้าพอสมควร แต่ในภาพรวมยังทำงานได้น้อย เพราะขาดปัจจัยสนับสนุนด้านงบประมาณ อัตรากำลังโครงสร้างของกรมประชาสงเคราะห์ก็ถูกจำกัดตลอดมา ทำให้ขยายงานไม่ได้เป็นสัดส่วนที่จะรองรับปัญหา อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยก็ให้ความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมไม่เท่าเทียมกัน

หัวข้อสัมมนาครั้งที่ 2 ปัญหาสังคมในปัจจุบันและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต

ผลการวิเคราะห์ในข้อนี้ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกัน คงมีความแตกต่างกันบ้างในจุดเน้นและวิธีการมองปัญหาของแต่ละกลุ่ม ซึ่งพอจะสรุปสาระในลักษณะเปรียบเทียบได้ดังนี้

ก. **กลุ่มนักบริหารระดับสูง** มีความเห็นว่า ปัญหาสังคมในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ประกอบด้วย ปัญหาครอบครัวล่มสลาย ความเสื่อมโทรมของสถาบันครอบครัว ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น การหย่าร้าง เด็กขาดความอบอุ่น เด็กถูกทอดทิ้ง ผู้สูงอายุขาดการดูแล ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการมั่วสุมของวัยรุ่นในแหล่งบันเทิงต่างๆ เด็กและเยาวชนขาดโอกาสที่จะเรียนรู้ทางสังคม ทำให้ต้องเป็นแรงงานราคาถูก หรืออาจเป็นอาชญากร การปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและระบบข่าวสารข้อมูล นำไปสู่ปัญหาสุขภาพจิตและปัญหาทางด้านการค้าเสรี เป็นต้น การขยายตัวของเมืองทำให้เกิดปัญหาอพยพแรงงาน ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวและประชากร ทำให้เกิดปัญหาดึกและผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งมากขึ้น การขาดโอกาสรับบริการในการดำรงชีพ และบริการต่างๆ ที่ยังไม่ถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง

ข. **กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ** มีความเห็นว่า ผลจากสังคมล่มสลายทำให้เกิด ปัญหาพื้นฐานในครอบครัว การอพยพย้ายถิ่น ปัญหาชุมชนแออัด พ่อแม่ไม่มีเวลา เลี้ยงดูลูก ทำให้เกิดปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด ปัญหาคนชรา ปัญหาความยากจนจะมีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ในอนาคตจะมีปัญหาการขาดโครงสร้างพื้นฐานในเมืองใหญ่ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

ค. **กลุ่มนักวิชาการ** มีความเห็นว่า ปัญหาสังคมในปัจจุบันยังเหมือน เดิมและยังไม่เปลี่ยนแปลงจากทศวรรษที่ผ่านมา ก็เกิดจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล ทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ การ กระจายทรัพยากร และการกระจายอำนาจการปกครอง ก่อให้เกิดปัญหาการเคลื่อน ย้ายแรงงานเข้าสู่เมือง ปัญหาความอ่อนแอในสถาบันสังคมชนบท ส่วนในเมืองก็มี ปัญหาชุมชนแออัด ในอนาคตคาดว่าปัญหาความยากจนจะทวีความรุนแรงมากขึ้น คนจนจะหลุดพ้นความยากจนได้ยากขึ้น ปัญหาติดเชื้อโรคเอดส์และปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงมาก

หัวข้อสัมมนาข้อที่ 3 งานกรมประชาสงเคราะห์ที่เป็นลักษณะเด่น และเป็นการป้องกันปัญหาหรือปฏิบัติการเชิงรุก

ผลจากการสัมมนาในกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับงานของกรม ประชาสงเคราะห์ ที่มีลักษณะเด่นและเป็นการป้องกันปัญหา หรือปฏิบัติการเชิงรุก ปรากฏว่าข้อคิดเห็นเรื่องงานลักษณะเด่นดังกล่าว มีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

งานลักษณะเด่นของกรมประชาสงเคราะห์ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ Happy Line การออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี งานโครงการ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน งานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้แก่สตรีใน ชนบท ศูนย์ฝึกอาชีพสตรี งานอาสาสมัครประชาสงเคราะห์

หัวข้อสัมภาษณ์ข้อที่ 4 การพัฒนาที่สอดคล้องรับกับสถานการณ์และสภาพปัญหา ของกรมประชาสงเคราะห์

ผลการสัมภาษณ์ในหัวข้อคำถามข้างต้น ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มมีความเห็นพ้องกันว่า งานของกรมประชาสงเคราะห์ มีการพัฒนาสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันหลายประการ เช่น โครงการครูข้างถนนของกองคุ้มครองสวัสดิการเด็ก ซึ่งช่วยสอนเด็กเร่ร่อนตามย่านต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เด็กเหล่านั้นประพฤติตนในแนวทางที่เหมาะสม ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดและการค้าประเวณี

งานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ทำให้ราษฎรในชุมชนดูแลกันเองโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน จึงนับว่าเป็นรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ก็มีการดำเนินงานที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยเน้นถึงการเข้าถึงพื้นที่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกระดับ บริการสงเคราะห์ที่จัดให้ ก็มีความหลากหลายตามสภาพของปัญหาและพื้นที่มากขึ้น โดยเน้นการให้ชุมชน/หมู่บ้านพื้นฐาน ได้พัฒนารูปแบบและวิธีดำเนินงานให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น มีการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นองค์กรประสานงาน มีการประสานแผนและนโยบายระดับต่าง ๆ มีการประสานทรัพยากรและบุคลากรมาใช้ในการจัดสวัสดิการมากขึ้น

หัวข้อสัมภาษณ์ข้อที่ 5 แนวทางสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนา

กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนาไว้หลายประการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) มีบริการทางสังคมสำหรับประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส อย่างเพียงพอ ทัวถึง มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) ประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส มีสิทธิเข้ารับบริการตามข้อ 1) ได้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ยุติธรรมและอย่างต่อเนื่อง

3) ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรภาครัฐ มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมบนพื้นฐาน และแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

4) รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทและเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคเอกชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในทุกขั้นตอน รวมทั้งการให้ความสนับสนุน งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่นๆ ตลอดจนขวัญกำลังใจ

5) เป็นสังคมที่มีสวัสดิภาพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินประชาชนมีคุณภาพชีวิตในทุกด้าน อยู่ในระดับที่ทำให้พัฒนาตนเองอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและสมานฉันท์กัน

หัวข้อสัมมนา ข้อที่ 6 ทิศทางการปรับปรุงและพัฒนางานด้านโครงสร้าง กลไก ระบบสวัสดิการ การพัฒนาคน การบริหารจัดการ

จากการสัมมนากลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม พอจะสรุปสาระสำคัญของความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางการปรับปรุงและพัฒนาการด้านโครงสร้าง กลไก ระบบสวัสดิการ การพัฒนาคน และการบริหารจัดการ ได้ดังนี้

ก. ด้านโครงสร้าง-กลไก

1) ควรลดขนาดของกรมประชาสงเคราะห์ โดยแยกกรมออกเป็น 2-3 กรม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานสูงขึ้น เน้นการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค เน้นยุทธศาสตร์เชิงรุก มองปัญหาที่คั่นเหตุแล้วหาทางป้องกันและพัฒนา

2) ควรแบ่งภาระหน้าที่บางส่วนให้เอกชนทำทำที่จะเป็นไปได้ และเหมาะสม

3) ควรมีการกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการในการดำเนินงาน มีการปรับเปลี่ยนพัฒนาแผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมมากขึ้น กับมีหน่วยงาน

ระดับอำเภอ หรืองานในลักษณะเดียวกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้ครบทุกหมู่บ้าน ตำบล

4) ควรมีการแยกสายงานปฏิบัติออกจากกันโดยถูกต้อง และมีการบังคับบัญชาหรือกำกับทำให้ตรงกับสายงาน

5) ควรมีการประสานแผนการดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น

ข. ด้านระบบสวัสดิการ

1) ควรมีการกำหนดจุดหมาย นโยบาย ทิศทางแผนงานในการดำเนินงานให้ชัดเจน เพิ่มงานการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลให้ทั่วถึง

2) ควรให้มีการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ตามระบบสวัสดิการสังคมผ่าน 5 ช่องทาง คือ ครอบครัว/ญาติ เพื่อนบ้าน นายจ้าง องค์กรเอกชน และรัฐบาล

3) ระบบบริการต่างๆ ของกรมฯ ควรมีลักษณะเป็นระบบเปิดที่ให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วม

ค. ด้านการพัฒนาคน

1) ควรมีการพิจารณาความคิด โดยการฝึกอบรมข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถ มีแนวคิดและทักษะในการปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกัน

2) ควรให้ผู้บริหารระดับสูง ได้มีความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องในเรื่องของสวัสดิการสังคม

3) ควรพัฒนาบุคลากรของกรมประชาสงเคราะห์ให้มีจิตสำนึก มีทักษะที่จะทำงานได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะนักสังคมสงเคราะห์ ควรได้รับการฝึกอบรมให้มีความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น พร้อมกับให้มีความสามารถที่จะวิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหาต่าง ๆ ได้